



17.062

**Schutz  
gewaltbetroffener Personen.  
Bundesgesetz**

**Protection  
des victimes de violence.  
Loi fédérale**

*Differenzen – Divergences*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.06.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.09.18 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.09.18 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.11.18 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.12.18 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.12.18 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.18 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen  
Loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence**

**Ziff. Ia**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Geissbühler, Addor, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, Tuena, Walliser, Zanetti Claudio)  
Festhalten

**Ch. Ia**

*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Geissbühler, Addor, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, Tuena, Walliser, Zanetti Claudio)  
Maintenir

**Schwander** Pirmin (V, SZ): Es geht hier um das Thema häusliche Gewalt. Wir haben das letzte Mal ja eine Revision beschlossen, zwar eine marginale Revision. In dieser marginalen Revision haben wir verlangt, dass der Bundesrat nach vier Jahren einen Evaluationsbericht vorlegt. Der Ständerat ist gegen diesen Evaluationsbericht. Wir von der Minderheit beantragen Ihnen Festhalten, damit der Bundesrat nach vier Jahren einen solchen Evaluationsbericht vorlegen muss.

Es ist sehr wichtig, gerade wenn es um häusliche Gewalt geht, dass wir, wenn wir schon marginale Änderungen vorgenommen haben, schnell wissen, ob diese Änderungen auch greifen oder nicht. Das ist für uns sehr wichtig. Es wurde in der Kommission und auch im Ständerat gesagt, dass ja ohnehin nach einer gewissen Anzahl Jahre evaluiert wird. Es ist natürlich so, dass der Bundesrat, ohne dass wir das im Gesetz festschreiben, auch andere Gesetzgebungen evaluiert. Aber wir wollen nicht einfach in x Jahren einen Evaluationsbericht! Wir wollen in vier Jahren einen Evaluationsbericht, der uns eine Antwort gibt, ob die marginalen Änderungen, die wir getroffen haben, auch tatsächlich greifen.





Wir haben 2004 die häusliche Gewalt als Officialdelikt eingestuft. Seit 2004 haben wir verschiedene Zahlen erhoben, verschiedene Berichte verfasst, und heute müssen wir feststellen, dass trotz der Änderung von 2004 offenbar gegenüber den Opfern kein genügender Schutz vorhanden ist. Die Opfer sind nach wie vor ungenügend geschützt. Nach rund vierzehn Jahren stellen wir das fest. Nun haben wir Änderungen getroffen, und jetzt wollen wir, die Minderheit, dass wir

AB 2018 N 1920 / BO 2018 N 1920

schneller wissen, ob diese marginalen Änderungen auch tatsächlich greifen. Es geht hier schon um leichte Körperverletzungen, aber es geht hier um Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren – das sind keine Bagatellfälle! Wenn wir hier schon etwas ändern, dann wollen wir nach vier Jahren wissen, wie es mit der Umsetzung der Revision steht. Wir wollen die Opfer schützen. Wir von der SVP waren sehr kritisch gegenüber diesen marginalen Änderungen, und gerade deswegen ist es wichtig, dass wir hier so schnell wie möglich wissen, ob diese Änderungen greifen.

Und der letzte Punkt: Es ist natürlich schon auffällig, dass gerade Ehemänner, die ihre Ehefrauen schlagen, offenbar besser davorkommen als andere Männer bzw. Nichtehemänner, die gegenüber anderen Frauen entsprechend gewalttätig werden. Warum sollen diese Ehemänner privilegiert werden? Wir sehen das nicht ein. Es geht darum, dass wir so schnell wie möglich wissen, ob die Änderungen, die wir hier getroffen haben, greifen. Wenn sie nicht greifen, dann müssen wir von Artikel 55a Abschied nehmen, wonach auch häusliche Gewalt in jeder Form künftig ein Officialdelikt ist. Das müssen wir wissen. Daher bitte ich Sie dringend, der Minderheit zu folgen.

**Guhl** Bernhard (BD, AG): Ich mache es relativ kurz: Die Umsetzung von Gesetzen und die Evaluation der Wirksamkeit von Gesetzesänderungen ist unser grundsätzlicher, dauernder Auftrag. Wir müssen stets sämtliche Gesetze überprüfen und schauen, ob die Gesetzesänderungen, die wir erlassen haben, wirken. Wenn wir bei jeder Gesetzesänderung am Schluss noch in die Übergangsbestimmungen "und in vier Jahren überprüfen wir das" schreiben, wird unsere Gesetzessammlung plötzlich sehr dick. Es kann nicht sein, dass wir diesen Auftrag bei jeder Gesetzesänderung noch mit reinschreiben. Wenn wir bei Gesetzesänderungen wirkliche oder systematische Fehler feststellen, bin ich überzeugt, dass Sie hier drin die Ersten sind, die Vorstösse einreichen oder über die Verwaltung wieder eine Gesetzesänderung initiieren, damit das schnell korrigiert wird. Aber wir müssen diesen Auftrag wirklich nicht in jede Übergangsbestimmung hineinschreiben.

**Wasserfallen** Flavia (S, BE): Wir haben eine Gewaltschutzvorlage beraten, die Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking besser schützen möchte. Wir möchten auch den Zugang zu den Gerichten erleichtern. Natürlich wollen wir keine Revision und auch keine Gesetze verabschieden, welche ihre Wirkung verfehlen oder nicht halten, was sie versprechen. Aus diesem Grund haben wir in der Kommission auch darüber gesprochen, wie wir diese Wirksamkeitsüberprüfung machen könnten. Wir sind zum Schluss gekommen, dass doch Fragezeichen bleiben, ob es sinnvoll ist, diese Wirksamkeitsüberprüfung ins Gesetz zu schreiben. Es gibt auch Fragezeichen betreffend die sinnvolle Dauer. Nach welcher Frist soll diese Überprüfung stattfinden? Deshalb kann sich die SP-Fraktion hier gut der Mehrheit anschliessen und die Streichung der entsprechenden Bestimmung im Gesetz unterstützen. Vielleicht kann die Frau Bundesrätin noch Stellung nehmen, wie sie zu dieser Wirksamkeitsüberprüfung steht und ob sie jetzt im Gesetz stehen soll oder nicht.

**Flach** Beat (GL, AG): Wir haben hier im Strafrecht und im Bereich der häuslichen Gewalt eine Feinjustierung vorgenommen. Bisher war es ja so, dass ein einmal gestelltes Strafbegehren sistiert werden konnte. Davon wurde sehr oft Gebrauch gemacht, dies, obwohl die Staatsanwaltschaft vielleicht der Meinung war, die Sistierung sei unter Druck erfolgt. Dann wäre es für die Familie und die von Gewalt betroffene Person besser, wenn die Staatsanwaltschaft sagen könnte: Nein, diese Sistierung unterstützen wir nicht! Das hat man jetzt hier eingeführt, und damit schützt man die Opfer auch innerhalb dieses sehr engen Kreises der Betroffenen, innerhalb der Familie usw., viel, viel besser.

Wir sind jetzt eigentlich in der Schlussrunde dieser Feinjustierung in diesem Bereich. Die Grünliberalen sind der Meinung, dass wir hier einen grossen Fortschritt gemacht haben. Man muss schauen, wie sich das entwickelt, und dann muss man vielleicht wieder nachbessern.

Das, was jetzt aber hier die Minderheit noch fordert, ins Gesetz hineinzuschreiben – innerhalb von vier Jahren müsse die Wirksamkeit überprüft und ein Bericht vorgelegt werden –, ist überschüssend, denn innerhalb von vier Jahren haben Sie keine gesicherten Zahlen. Ein Grossteil der Fälle ist überhaupt noch nicht durch die Instanzen hindurch geführt worden. Das bringt schlicht und ergreifend gar nichts. Auf der anderen Seite ist es selbstverständlich die Pflicht der Regierung, des Bundesrates, die Wirksamkeit der erlassenen Gesetze auch



dahingehend zu überprüfen, ob sie das Ziel erfüllen. Dazu brauchen wir aber keine Bestimmung, die wir ins Gesetz hineinschreiben, sondern es ist ganz klar Aufgabe der Regierung, hier für Klarheit zu sorgen, und das – sobald das möglich ist – laufend. Aber es kann bestimmt nicht darum gehen, dass wir innerhalb von vier Jahren einen abschliessenden Bericht erhalten. Dieser wäre nämlich mit ziemlicher Sicherheit negativ, weil die Massnahmen einfach noch nicht gegriffen haben. Es braucht selbstverständlich Zeit, bis solche Gesetze auch Wirkung erzielen. Das müssen wir langfristig beobachten und im Auge behalten. Hier sind der Bundesrat und die ausführenden Behörden selbstverständlich gefordert. Darum macht diese Forderung keinen Sinn. Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen. Wir haben jetzt hier in diesem Gesetz eine gute Verbesserung für gewaltbetroffene Personen erreicht. Schauen wir, wie sich das entwickelt, aber schreiben wir nicht, dass wir innerhalb von vier Jahren sinnlose Berichte machen müssen!

**La presidente** (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Il gruppo popolare democratico sostiene la proposta della maggioranza.

**Arslan Sibel** (G, BS): Auch die grüne Fraktion wird sich der Mehrheit und folglich auch dem Ständerat anschliessen und diese Wirksamkeitsprüfung in diesem Gesetz so nicht verabschieden. Wir haben diesen Vorschlag ursprünglich auch unterstützt, weil wir das Gefühl hatten, dass das eine berechtigte Forderung ist, dass es eine Evaluation geben sollte. Man sollte einerseits die Opfer und die anderen Menschen, die davon betroffen sind, darüber informieren; andererseits sollte man diese Bereiche aber auch politisch weiterverfolgen. Gestützt auf die Erläuterungen, die gemacht worden sind, aber auch aufgrund der Tatsache, dass wir im Parlament immer wieder Vorschläge und solche Überprüfungen verlangen können, ist es klar, dass eine Evaluation nach vier Jahren – nach der Umsetzung des Gesetzes sogar nach zwei Jahren – nicht gerade Sinn macht. Deshalb können wir mit diesem Beschluss des Ständerates auch gut leben. Wir werden aber natürlich weiterhin dranbleiben, und wir wollen in ein paar Jahren Details zu diesem Gesetz sehen. Deshalb werden wir der Mehrheit folgen, und wir bitten Sie, dies auch zu tun.

**Sommaruga Simonetta**, Bundesrätin: Auch der Bundesrat ist der Meinung, dass eine Evaluation dieser Gesetzesänderung nötig ist. Ich kann Ihnen hier gerne noch einmal wiederholen, was ich bereits im Ständerat gesagt habe, dass ich Ihnen nämlich vonseiten des Bundesrates eine solche Evaluation bereits heute in Aussicht stellen kann.

Es ist allerdings so, dass es die Modalitäten, wie sie jetzt in diesem Gesetz vorgesehen sind, aus Sicht des Bundesrates kaum möglich machen, wirklich eine Evaluation durchzuführen. Der Zeitraum von vier Jahren ist einfach zu knapp. Es sind eben nicht marginale Änderungen, die Sie hier beschlossen haben, sondern Änderungen, die zuerst auch in der Praxis umgesetzt werden müssen. Wir brauchen ein gewisses Datenmaterial, das wir analysieren können, um Ihnen dann daraus abgeleitet allfällige Änderungsvorschläge ausarbeiten zu können, sofern das nötig ist.

Den Beweis, dass wir das tun, hat der Bundesrat schon angetreten, indem diese Vorlage das Resultat einer Evaluation ist. Wir haben die damalige Gesetzesänderung evaluiert und daraus gefolgert, dass gewisse Änderungen nötig sind.

AB 2018 N 1921 / BO 2018 N 1921

Das Resultat dieser damaligen Evaluation ist das, was Sie in diesem Gesetz beschlossen haben, mit dem wir insbesondere Frauen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt besser schützen wollen und auch sicherstellen wollen, dass Frauen nicht unter Druck gesetzt werden können, ihre Strafanzeige allenfalls zurückzuziehen. Wir haben mit dem Electronic Monitoring und mit den Gewaltschutzprogrammen zusätzliche Instrumente, um im Bereich der häuslichen Gewalt auch besser auf die Bedürfnisse der Opfer – es sind vorwiegend Frauen davon betroffen – eingehen zu können.

Noch einmal: Ich stelle Ihnen eine Evaluation in Aussicht. Es ist übrigens das, was der Bundesrat immer wieder vorsieht. Es gibt ja eine Evaluationspflicht. Aber wir möchten das so machen, dass am Schluss auch das Resultat entsprechend ist, dass Sie damit wieder etwas anfangen können. Dies alles innerhalb von vier Jahren durchzuziehen, das habe ich Ihnen schon damals in der Kommission gesagt, ist nicht realistisch. Aber Sie können sich darauf verlassen, dass wir eine Evaluation durchführen.

Vielleicht noch eine letzte Bemerkung: In Zusammenhang mit der Umsetzung der Pädophilen-Initiative stand die Frage der Evaluation auch im Raum. Sie haben schliesslich darauf verzichtet, das ins Gesetz zu schreiben, weil Sie gesagt haben: Es gibt diese allgemeine Evaluationspflicht. Jetzt schreiben Sie das einmal ins Gesetz, das nächste Mal wieder nicht. Was muss man sich darunter vorstellen? Gibt es einmal die Pflicht und ein anderes Mal nicht? Ich bitte Sie, sich hier wirklich darauf zu verlassen, dass diese Evaluation kommt, dass



die Wirksamkeit gemessen wird, dass evaluiert wird und, wie gesagt, nötigenfalls entsprechende Änderungsvorschläge wieder in Ihren Rat gebracht werden.

Ich danke Ihnen, wenn Sie hier der Mehrheit der Kommission folgen.

**Schwander** Pirmin (V, SZ): Frau Bundesrätin, vielen Dank für Ihre Ausführungen. Ich meine, bis heute mussten die Opfer vierzehn Jahre darauf warten, dass etwas korrigiert wird. Ist den Opfern zuzumuten, nochmals x Jahre zu warten?

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Besten Dank, Herr Schwander, ich bin froh, dass Sie sich für die Opfer einsetzen. Das tun wir alle auch. Ich habe Ihnen aber gesagt, dass es sich um komplexe Gesetzesänderungen handelt, die zuerst in der Praxis angewendet werden müssen. Man braucht das Datenmaterial, man muss das auswerten können und dann entsprechende allfällige Änderungen vorschlagen. Sie wissen das selber auch: Innerhalb von vier Jahren haben wir diese Grundlagen nicht, um Ihnen hier wirklich etwas Seriöses vorzustellen. Was wir sicher nicht wollen: nach dieser wichtigen Gesetzesänderung in kurzer Zeit wieder und wieder etwas ändern. Ich glaube, das, was wir hier gemacht haben, ist wirklich fokussiert. Dort, wo sich aufgrund der letzten Evaluation Änderungen als notwendig erwiesen haben, werden diese jetzt entsprechend vorgenommen. Das machen Sie. Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie dieses Gesetz möglichst bald so verabschieden, wie Sie es beraten haben. Es dient den Frauen, es dient den Opfern. Das wollen wir alle.

**Rickli** Natalie (V, ZH): Frau Bundesrätin, Sie haben gesagt, bei der Pädophilen-Initiative hätten wir darauf verzichtet, eine Evaluation im Gesetz festzuschreiben. Das ist so. Aber Sie erinnern sich sicher, warum: weil wir noch einmal eine Kommissionssitzung mit einem Rückkommen hätten machen müssen. Dann haben Sie gesagt, wir sollen darauf verzichten, Sie würden im Rat ein Votum abgeben, dass Sie das machen würden. Können Sie hier zuhänden der Materialien sagen, für wann Sie diese Evaluation in Aussicht gestellt haben?

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Ich habe keine bestimmte Anzahl von Jahren in Aussicht gestellt. Schauen Sie, ich glaube, das würden Sie auch so machen. Wenn Sie dem Parlament etwas Seriöses vorlegen wollen, dann müssen Sie zuerst eine gewisse Datenbasis haben und schauen, wie sich die neuen Gesetzesbestimmungen ausgewirkt haben, wie sie angewendet werden, und dann die Schlussfolgerungen ziehen: Gibt es Änderungsbedarf, oder haben wir die Wirkung erzielt, die wir erzielen wollen? Deshalb macht es keinen Sinn, wenn ich Ihnen jetzt eine bestimmte Anzahl Jahre sage. Was ich Ihnen sagen kann, ist, dass vier Jahre zu kurz sind, um Ihnen wirklich eine seriöse Vorlage zu unterbreiten. Aber wir werden nur so lange warten, bis wir die entsprechenden Grundlagen haben, um eine nächste Evaluation vorzunehmen. Das kann ich Ihnen hiermit namens des Bundesrates versprechen. Ich tue das zuhänden der Materialien. Sie können dann gerne darauf zurückkommen und sich darauf beziehen.

**Mazzone** Lisa (G, GE), pour la commission: Vous l'avez entendu, il n'y a qu'une seule divergence dans la loi sur l'amélioration de la protection des victimes de violence. Tout d'abord, une bonne nouvelle: il n'y a aucune divergence sur le fond entre notre conseil et le Conseil des Etats. Les améliorations importantes qui ont été introduites – qui ne sont pas marginales, mais qui sont vraiment substantielles –, en faveur de la protection des victimes sont donc reconnues et acceptées à la fois par notre conseil et le Conseil des Etats. Je pense que c'est le point le plus important. Le Conseil des Etats a décidé de rejoindre notre conseil sur les dispositions qui concernent la mise à charge des frais à la partie succombante dans certains cas. Il nous a donc rejoints sur l'autre point sur lequel il y avait une divergence.

La seule divergence qu'il y ait, vous l'avez entendu, porte sur l'évaluation du nouveau dispositif légal et la manière d'inscrire ce processus d'évaluation. Notre conseil voulait introduire une disposition transitoire dans ce sens, que je vais vous lire: "Le Conseil fédéral examine l'opportunité et l'efficacité des modifications légales et des mesures adoptées dans le cadre de la présente loi. Il fait rapport au Parlement au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi et lui soumet le cas échéant des propositions d'amélioration." Le Conseil des Etats a renoncé à cette disposition transitoire parce qu'il la considérait "inadéquate et superflue" – selon les termes du rapporteur. Celui-ci estime en effet que le délai de quatre ans ne laisse pas suffisamment de temps pour avoir le recul nécessaire sur la mise en oeuvre de cette loi et aussi, évidemment, sur les éventuelles adaptations à y apporter, étant entendu qu'il faut compter deux ans rien que pour réaliser l'étude nécessaire. Cela voudrait donc dire que, après deux ans, il faudrait déjà commencer à réaliser une évaluation, ce qui est beaucoup trop tôt pour avoir un retour sur la pratique. Le Conseil des Etats considère aussi que cette disposition est superflue, parce que, comme vous l'avez entendu, il y a une obligation de faire une évaluation. En outre, le Conseil fédéral peut en tout temps lancer une analyse sur l'application des lois, et notre conseil a



aussi, en tout temps, la compétence de demander une telle évaluation.

Le Conseil fédéral partage cette position, vous l'avez entendu à l'instant, et rappelle aussi que le projet qui nous occupe aujourd'hui est la conséquence de la précédente évaluation. Cela prouve donc qu'il y a une volonté de s'autoévaluer et que ces processus, quand ils mettent au jour des lacunes, portent à conséquence puisque des projets d'amélioration sont ensuite présentés; nous en avons la preuve aujourd'hui.

Le Conseil fédéral a affirmé en séance plénière et réaffirme maintenant sa volonté de procéder à une évaluation. Cela nous semble une garantie importante. Il faut aussi souligner qu'est particulièrement saillante la question du recul nécessaire et du temps indispensable à la mise en oeuvre du port du bracelet électronique, pour lequel on ignore encore quelle technologie sera employée. Il faut donc bien se dire que la mise en oeuvre prendra un certain temps. C'est pour ces raisons que, par 17 voix contre 8, notre commission a décidé de vous inviter à adhérer à la décision du Conseil des Etats. Une minorité souhaite toutefois que la position de notre conseil soit maintenue. Elle considère qu'il s'agit de la seule façon de garantir réellement l'évaluation du dispositif, en particulier une évaluation rapide. Au nom de la majorité de la commission, je vous invite à suivre le Conseil des Etats.

**Vogler** Karl (C, OW), für die Kommission: Nach dem Beschluss des Ständerates vom 28. November 2018 – Sie

AB 2018 N 1922 / BO 2018 N 1922

haben es gehört – verbleibt bei diesem Geschäft noch eine Differenz. Sie betrifft die Übergangsbestimmung. Unser Rat hatte in der letzten Herbstsession beschlossen, dass der Bundesrat neben einer Zweckmässigkeits- und Wirksamkeitsprüfung dem Parlament spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes Bericht erstattet und gegebenenfalls Vorschläge für mögliche Verbesserungen unterbreitet. Der Ständerat seinerseits beschloss nun, diese Übergangsbestimmung zu streichen.

Ihre Kommission hat das Geschäft am 29. November 2018 beraten und beantragt Ihnen, dem Ständerat zu folgen und somit die Übergangsbestimmung zu streichen; das zusammengefasst aus folgenden Überlegungen: Die Kommission ist sich im Grundsatz einig, dass es eine Evaluation braucht. Für die Kommissionsmehrheit ist es jedoch nicht notwendig, das im Gesetz festzuschreiben, weil eine solche Evaluation ohnehin gemacht wird und jederzeit auch über parlamentarische Vorstösse verlangt werden kann. Zudem wurden inhaltliche Vorbehalte gegenüber den Modalitäten der Übergangsbestimmung gemacht. Gemäss Entwurf des Nationalrates soll nämlich eine Evaluation bereits vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vorliegen und nicht etwa nach vier Jahren starten. Ein solcher Zeitplan ist in der Tat unrealistisch, will man eine seriöse Berichterstattung machen. Zuerst muss die Praxis anlaufen. Ebenfalls muss das Electronic Monitoring umgesetzt werden. Das alles braucht eine gewisse Zeit. Ebenfalls hat die Verwaltung in der Kommission zugesichert, eine Evaluation zu machen, sobald ausreichend Zahlenmaterial vorliege. Gleiches hat die Frau Bundesrätin im Ständerat und übrigens auch wiederum heute im Nationalrat gemacht.

Bei dieser Ausgangslage hat Ihre Kommission, wie gesagt, beschlossen, dem Ständerat zu folgen und die Übergangsbestimmung zu streichen. Der entsprechende Beschluss fiel mit 17 zu 8 Stimmen.

Ich beantrage Ihnen, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 17.062/17883)

Für den Antrag der Mehrheit ... 122 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 64 Stimmen

(1 Enthaltung)

**La presidente** (Carobbio Guscelli Marina, presidente): L'oggetto è pronto per la votazione finale.