



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 5. Dezember 2025

Verpflichtung zu Aus- und Weiterbildung von Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten

**Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 21.4215 Fehlmann
Rielle vom 30. September 2021**

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	5
1.1 Auftrag: Postulat 21.4215 Fehlmann Rielle	5
1.2 Vorgehen	6
2 Rechtsgutachten	7
2.1 Fragestellung des Gutachtens	7
2.2 Artikel 15 Istanbul-Konvention	7
2.3 Wichtigste Erkenntnisse des Gutachtens	9
2.3.1 Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden	9
2.3.2 Artikel 123 BV als Grundlage für die berufliche Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden	12
2.3.3 Weitere Kompetenzen des Bundes in der beruflichen Aus- und Weiterbildung	14
2.3.4 Betroffene Behörden im Bereich der Strafverfolgung	15
2.3.5 Konkreter Regelungsvorschlag	16
2.4 Wichtigste Schlussfolgerungen des Gutachtens	17
2.5 Stellungnahmen zu den Schlussfolgerungen des Gutachtens	18
2.5.1 Stellungnahme der Kantone	18
2.5.2 Stellungnahme der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM)	20
3 Laufende Arbeiten im Bereich der Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden	21
3.1 Auf Bundesebene	21
3.2 Auf (inter-)kantonaler Ebene	22
3.2.1 Polizei	22
3.2.2 Staatsanwaltschaft	24
3.2.3 Richterinnen und Richter	25
4 Würdigung des Bundesrates	25

Zusammenfassung

Mit der Annahme des Postulates 21.4215 Fehlmann Rielle «Für einen angemessenen Schutz der Opfer von sexueller Gewalt» wurde der Bundesrat beauftragt zu prüfen, ob eine obligatorische Schulung für Polizeikräfte zum Thema sexuelle Gewalt und zur Gewalt gegen Frauen im Allgemeinen eingeführt werden soll, wie es Artikel 15 der Istanbul-Konvention (SR 0.311.35) fordert. In Ergänzung zum Auftrag des Postulates wird im vorliegenden Bericht auch die Möglichkeit der Verpflichtung von Aus- und Weiterbildungen der Staatsanwaltschaften und Gerichte im Bereich des Umgangs mit Opfern von geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt geprüft.

Ein vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten hält fest, dass die Zuständigkeit für die Aus- und Weiterbildung der Strafbehörden zwar grundsätzlich bei den Kantonen liege, dass der Bund jedoch gestützt auf Artikel 123 BV und ergänzend auf Artikel 124 BV eine verpflichtende Regelung zur Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden erlassen könne. Voraussetzung dafür sei, dass die Art und Weise der Strafverfolgung und der einheitliche und wirksame Vollzug des formellen (StPO; SR 312.0) und materiellen (StGB; SR 311.0) Bundesrechts wie auch die Umsetzung des Völkerrechts (insb. Art. 15 Istanbul-Konvention;) nach einer bundesrechtlichen Regelung der Aus- und Wieterbildungen im Bereich der geschlechtsspezifischen, sexualisierten und häuslichen Gewalt verlangten.

Zentral bei dieser Beurteilung sei die Perspektive des Opferschutzes. Opfer von geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt besäßen spezifische Opfer-eigenschaften, die einen Mindeststandard an Fachkenntnissen und Sensibilität im Umgang mit ihnen erforderten. Der Schutz ihrer sexuellen, körperlichen und psychischen Integrität sowie ihr Schutz vor Sekundär-viktimalisierung ebenso wie die Stärkung ihres Zugangs zur Justiz seien dabei von zentraler Bedeutung. Es gebe folglich gute Argumente dafür, dass der einheitliche und wirksame Vollzug des Bundesrechts und die Umsetzung von Artikel 15 Istanbul-Konvention hinreichende (Mindest-)Kenntnisse und Kompetenzen aller Strafbehörden – in allen Phasen des Strafverfahrens, von der polizeilichen Einvernahme bis zur gerichtlichen Urteilsfindung – in der Erkennung und Verfolgung dieser besonderen Gewaltformen und dem Umgang mit Opfern bedingten.

In welcher Weise der Bund diese Aufgabe wahrnimmt und ob er dazu eine bundesrechtliche Regelung zur obligatorischen Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden als sachgerecht bzw. notwendig erachtet, ist gemäss Gutachten letztlich eine rechtspolitische Frage. Entscheidend sei dabei, ob es der Bund als notwendig erachte, den Kantonen entsprechende Vorgaben zu machen.

Sollte der Bund regelnd eingreifen, ist gemäss Gutachten die Strafprozessordnung das sachgerechte Regelungsinstrument. Um die Aufgaben- und Organisationsautonomie der Kantone zu berücksichtigen, sollte die Verpflichtung zur Aus- und Weiterbildung lediglich in allgemeiner Weise im Gesetz verankert werden. Die konkrete Umsetzung dieser Vorgabe bliebe damit den Kantonen überlassen. Weiter bestünde die Möglichkeit, dass der Bund auf Gesetzesstufe eine Delegationsnorm mit einer Kann-Formulierung verankert, welche es dem Bundesrat erlauben würde, auf Verordnungsstufe Mindestanforderungen der Aus- und Weiterbildung festzulegen, falls sich die Umsetzung

durch die Kantone als mangelhaft erweisen und die Vorgaben der Istanbul-Konvention nicht erfüllt würden. Auch ein direkter Verweis auf Artikel 15 der Istanbul-Konvention im Gesetz sei denkbar.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS), die Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz (SSK) sowie das Schweizerische Polizei-Institut (SPI) lehnen in ihrer Stellungnahme zentrale Schlussfolgerungen des Gutachtens ab, dies mit der Begründung, dass die Organisation und damit auch die Aus- und Weiterbildung der Polizei verfassungsrechtlich in ihre Zuständigkeit fällt. Die StPO gebe lediglich ein organisatorisches Grundgerüst vor, während die konkrete Ausgestaltung der Aufgaben und Befugnisse den Kantonen obliege. Nach Ansicht der Kantone besteht zudem kein Bedarf für eine bundesrechtliche Regelung, da die Aus- und Weiterbildung, insbesondere zu häuslicher und sexualisierter Gewalt, seit 2020 harmonisiert, ausreichend und einheitlich umgesetzt wird. Damit kommen die Kantone ihrer diesbezüglichen Verpflichtung aus Artikel 15 Istanbul-Konvention bereits heute nach. Eine bundesrechtliche Vorgabe würde daher ohne Notwendigkeit in die kantonale Autonomie eingreifen und die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes überschreiten. Auch die Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM) sieht in bundesrechtlichen Vorschriften zur Weiterbildung von Strafrichterinnen und -richtern einen verfassungswidrigen Eingriff in die kantonale Zuständigkeit für die Justizorganisation und Richterwahl sowie in die Unabhängigkeit der Justizbehörden (Art. 191c BV). Eine verpflichtende Weiterbildung zu einem einzelnen Thema würde zudem eine unangemessene Hierarchisierung zwischen verschiedenen Rechtsgebieten schaffen.

Auf Ebene des Bundes und der Kantone werden im Bereich der Aus- und Weiterbildung der Strafbehörden verschiedene Massnahmen umgesetzt werden. Dazu zählen insbesondere der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK), der konkrete Weiterbildungsschwerpunkte sowie definierte Minimalstandards für die Aus- und Weiterbildung der Berufsgruppen «Polizei» und «Recht» beinhaltet. Auf kantonaler Ebene haben Polizeikorps und Staatsanwaltschaften ihre Aus- und Weiterbildungen laufend weiterentwickelt, wobei kompetenzorientierte Grundausbildungen sowie spezialisierte Kurse angeboten werden. Auch für Richterinnen und Richter besteht ein Weiterbildungsangebot.

Der Bundesrat nimmt die Schlussfolgerungen des vorliegenden Rechtsgutachtens zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden zur Kenntnis, spricht sich aber nicht zur Frage einer Rechtsetzungskompetenz des Bundes in diesem Bereich aus. Er misst der Aus- und Weiterbildung eine zentrale Bedeutung für eine wirksame Strafverfolgung und den Schutz von Opfern geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt bei. Der Bundesrat verweist zudem auf die laufenden Arbeiten auf Bundesebene und die gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Er begrüßt die bisherigen Anstrengungen der Kantone in diesem Bereich und ermutigt sie, diese weiter zu verstärken.

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag: Postulat 21.4215 Fehlmann Rielle

Am 30. September 2021 reichte Nationalrätin Laurence Fehlmann Rielle das Postulat 21.4215 «Für einen angemessenen Schutz der Opfer von sexueller Gewalt»¹ mit folgendem Wortlaut ein: «Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob eine obligatorische Schulung für Polizeikräfte zum Thema sexuelle Gewalt und zur Gewalt gegen Frauen im Allgemeinen, wie in Artikel 15 der Istanbul-Konvention gefordert, eingeführt werden soll.

Seit Jahren fordern Fachleute, dass die Polizeikräfte eine Pflichtschulung zu dieser Thematik absolvieren müssen, damit den Opfern Gehör geschenkt wird, ohne dass sie sexistischen Vorurteilen, die in Vergewaltigungsfällen noch immer häufig sind, ausgesetzt sind. Die Schweiz hatte versprochen, eine solche Schulung vorzusehen, doch bis heute haben der Bund und die Kantone dieses Versprechen nicht wirklich umgesetzt. Da es mehrere Polizeischulen in unserem Land gibt, ist es unerlässlich, dass der Bund dafür sorgt, dass bestimmte Anforderungen auf koordinierte Weise angewendet werden. Außerdem ist es nötig, dass die Beziehung zwischen den Behörden und den Opfern systematisch evaluiert wird, um die Abläufe und die Arbeit der Polizeikräfte zu verbessern.»

In seiner Stellungnahme vom 17. November 2021 führte der Bundesrat mit Verweis auf die Botschaft² zur Genehmigung der Istanbul-Konvention³ aus, dass die Schweiz die Anforderungen von Artikel 15 dieser Konvention bereits erfülle. Weiter wies er darauf hin, dass die Zuständigkeit für die Aus- und Weiterbildung von Polizei und Staatsanwaltschaft primär bei den Kantonen liege. Gleichzeitig verwies er auf bestehende Bundeskompetenzen, etwa im Rahmen von Artikel 31 des Opferhilfegesetzes⁴ sowie auf seine Mitwirkung in nationalen Gremien zur Polizeiausbildung, ebenso wie darauf, dass im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der Istanbul-Konvention verschiedene Massnahmen zur weiteren Verstärkung der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und zu sexualisierter Gewalt geprüft würden. Aus diesen Gründen beantragte der Bundesrat die Ablehnung des Postulates.

Am 14. September 2023 wurde das Postulat vom Nationalrat an den Bundesrat überwiesen.⁵

Zu erwähnen sind im vorliegenden Kontext auch die zwei gleichlautenden von den Nationalrätinnen Tamara Funiciello und Patricia von Falkenstein am 13. Juni 2024 eingereichten Motionen 24.3676⁶ und 24.3668⁷ «Betroffene schützen. Strafverfolgungsbehörden aus- und weiterbilden». Beide Vorstösse fordern den Bundesrat ebenfalls auf,

¹ [21.4215 | Für einen angemessenen Schutz der Opfer von sexueller Gewalt | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#).

² BBI 2017 185.

³ SR 0.311.35 - [Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt \(Istanbul-Konvention\) \(mit Anhang\) | Fedlex](#).

⁴ [SR 312.5 - Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten \(Opferhilfegesetz, OHG\) | Fedlex](#).

⁵ AB 2023 N 1643.

⁶ [24.3676 | Betroffene schützen. Strafverfolgungsbehörden aus- und weiterbilden | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#).

⁷ [24.3668 | Betroffene schützen. Strafverfolgungsbehörden aus- und weiterbilden | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#).

eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um alle Strafverfolgungsbehörden zu kontinuierlicher Aus- und Weiterbildung im Umgang mit sexualisierter, häuslicher und geschlechtsbezogener Gewalt zu verpflichten.

Begründet wird dies mit der Problematik der sekundären Viktimisierung. Gemeint sind damit die zusätzlichen verfahrensbedingten Belastungen, die das ursprüngliche Erlebnis durch unsensible oder unangemessene Reaktionen und Verhaltensweisen von Behörden verstärken. Sensibilisierung und Fachwissen seien entscheidend, um Opfer zu schützen und zugleich die strafverfolgende Funktion der Behörden sicherzustellen. Gefordert wird nicht nur ein einmaliger Schulungsinhalt in der Grundausbildung, sondern ein gesetzlich verankerter, kontinuierlicher Weiterbildungsansatz.

In seiner ablehnenden Stellungnahme vom 28. August 2024 wies der Bundesrat mit Bezug auf das Postulat 21.4215 Fehlmann Rielle erneut auf die primäre Zuständigkeit und Verantwortung der Kantone bei der Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungsbehörden hin. Mit Blick auf die Erfüllung des vorliegenden Postulates erklärte er sich bereit, nebst derjenigen der Polizeikräfte auch die Frage der Verpflichtung zu Aus- und Weiterbildungen der Staatsanwaltschaften und Gerichte zu prüfen. Die beiden Motiven sind im Parlament noch nicht behandelt worden.⁸

1.2 Vorgehen

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) wurde mit dem Verfassen des vorliegenden Berichts beauftragt. Zur Beantwortung der Frage des Postulates wurde im September 2024 ein Mandat an Prof. Dr. Judith Wyttensbach, Professorin am Institut für Staats- und Völkerrecht der Universität Bern, und Prof. em. Dr. Regina Kiener zur Erstellung eines Rechtsgutachtens erteilt.

Das Gutachten «Verpflichtung zu Aus- und Weiterbildung von Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten» vom 20. Mai 2025⁹ (im Folgenden: Gutachten) befasst sich entsprechend der Stellungnahme des Bundesrates zu den Motionen 24.3676 und 24.3668 (s. oben Ziff. 1.1) über die im Postulat aufgeworfene Frage der obligatorischen Schulung der Polizeikräfte zum Thema sexuelle Gewalt hinaus auch mit der Verpflichtung zur Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden im Bereich der geschlechtsspezifischen¹⁰, sexualisierten¹¹ und häuslichen¹² Gewalt.

In einem weiteren Schritt wurde die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandan-

⁸ Stand November 2025.

⁹ Das Gutachten wird gleichzeitig und an derselben Stelle wie der vorliegende Bericht publiziert.

¹⁰ «Geschlechtsspezifische Gewalt» bezeichnet Gewalt, die sich gegen eine Person aufgrund ihres Geschlechts richtet oder Personen eines Geschlechts unverhältnismässig stark betrifft. Sie umfasst alle Formen von Gewalt (körperliche, sexualisierte, psychische und wirtschaftliche Gewalt; siehe Art. 3 Bst. a und d Istanbul-Konvention).

¹¹ «Sexualisierte Gewalt» umfasst jede Form von erzwungenen sexuellen Handlungen sowie grenzverletzendem Verhalten mit sexuellem Bezug – dazu kann beispielsweise auch sexuelle Belästigung im Internet gehören. Der Begriff «sexualisierte» Gewalt zeigt auf, dass der Tatschwerpunkt bei Gewalt und Machtausübung und nicht der Sexualität liegt; siehe Gutachten, Kap. I, 3, S. 2.

¹² Nach Art. 3 Bst. b Istanbul-Konvention «bezeichnet der Begriff ‘häusliche Gewalt’ alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte».

tinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS), die Schweizerische Staatsanwalt-schaftskonferenz (SSK) sowie das Schweizerische Polizei-Institut (SPI) eingeladen, ihre Haltung zu den Schlussfolgerungen des Gutachtens darzulegen (s. Ziff. 2.5) sowie die auf kantonaler und interkantonaler Ebene bisher unternommenen Schritte der Straf-verfolgungsbehörden zur Umsetzung von Artikel 15 Istanbul-Konvention aufzuzeigen (s. Ziff. 3.2). Die Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM) wurde ebenfalls eingeladen, um die laufenden Arbeiten auf kantonaler Ebene im Zu-ständigkeitsbereich der Gerichte darzulegen.

2 Rechtsgutachten

2.1 Fragestellung des Gutachtens

Im Zentrum des Rechtsgutachtens stehen die Analyse der Kompetenzverteilung zwi-schen Bund und Kantonen im Bereich der beruflichen Grund- und Weiterbildung von Strafbehörden¹³ im Umgang mit mutmasslichen Opfern geschlechtsspezifischer, se-xualisierter und häuslicher Gewalt und die damit verbundene Frage, ob der Bund befugt ist, eine gesetzliche Regelung mit verpflichtendem Charakter einzuführen und in wel-chen Bundesgesetzen im bejahenden Fall eine solche Regelung verankert werden könnte. Weitere Gutachterfragen betreffen die inhaltliche Ausgestaltung einer allfälli-gen Regelung (u.a. Unterscheidung zwischen verschiedenen Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden bzw. Personengruppen sowie zwischen Grund- und Weiterbildung) sowie einen konkreten Regelungsvorschlag.

Vor Beantwortung obiger Fragen erläutert das Gutachten in einem ersten Schritt die aus Artikel 15 Istanbul-Konvention (Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen) fliessenden Verpflichtungen für die Schweiz und die davon betroffenen Behörden.

2.2 Artikel 15 Istanbul-Konvention

Die Istanbul-Konvention ist für die Schweiz am 1. April 2018 in Kraft getreten. Im Hin-blick auf den Umgang mit Gewaltopfern verlangt die Konvention von den Vertragsstaaten, dass sie landesweit koordinierte politische Massnahmen ergreifen, die zur Verhü-tung und Bekämpfung aller in den Geltungsbereich der Konvention fallenden Formen von Gewalt beitragen, dabei die Rechte der Opfer in den Mittelpunkt stellen und alle einschlägigen Institutionen und Organisationen einbeziehen (Prävention, Schutz, Straf-verfolgung und Politikmassnahmen).¹⁴

Artikel 15 Absatz 1 Istanbul-Konvention hält hierzu fest: «Die Vertragsparteien schaffen für Angehörige der Berufsgruppen, die mit Opfern oder Tätern aller in den Geltungsbe-reich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten zu tun haben, ein Angebot an geeigneten Aus- und Fortbildungsmassnahmen zur Verhütung und Aufdeckung solcher Gewalt, zur Gleichstellung von Frauen und Männern, zu den Bedürfnissen und Rechten

¹³ Unter Strafbehörden fallen gemäss Art. 12 ff. StPO die im Bereich der Strafverfolgung tätigen eidgenössischen und kantonalen Behörden. Dazu zählen sowohl die Strafverfolgungsbehörden (d.h. Polizei, Staatsanwaltschaften und die Übertretungsstrafbehörden) als auch die Gerichte (gemäss Art. 13 StPO sind dies das Zwangsmassnahmengericht, das erinstanzliche Gericht, die Beschwerdeinstanz und das Berufungsgericht).

¹⁴ Art. 7 Abs. 1, 2 und 3 IK; vgl. Gutachten, Kap. II, 2, S. 3.

der Opfer sowie zur Verhinderung der sekundären Visktimisierung, oder bauen diese Angebote aus.»

Bildungsinhalte, Berufsgruppen und Ermessensspielraum

Die Aus- und Weiterbildungen haben gemäss dem auslegenden Bericht zu Artikel 15 Istanbul-Konvention folgende Zielsetzungen: die Kenntnisse und die Sensibilität der Behörden sicherstellen; die Sichtweisen und Haltungen gegenüber Opfern verändern (Abbau von Stereotypisierung); das Verhalten der Behörden im Umgang mit Opfern verändern; die Art und Qualität der Unterstützung von Opfern sowie die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden verbessern.¹⁵

Den betroffenen Berufsgruppen – hierzu gehören in der Schweiz namentlich Mitarbeitende der Polizei, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden – sollen dabei u.a. die folgenden Kompetenzen vermittelt werden: Kenntnisse über die Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen von geschlechtsspezifischer Gewalt sowie über Situationen besonderer Verletzlichkeit und intersektioneller Benachteiligung; Kompetenzen betreffend Erkennung, Aufdeckung und Verhütung von Gewalt; Kenntnisse über die Bedürfnisse und Rechte der Opfer und ihrer Kinder und deren Gewährleistung sowie Kompetenzen im Umgang mit Opfern zur Verhinderung einer sekundären Visktimisierung, beispielsweise in der Beweissicherung und Befragung.

Die Aus- und Weiterbildungen sollten sich auf klare Vorgaben und Leitlinien stützen, fortlaufend und nachhaltig sein, evaluiert werden und praxisnah erfolgen, wobei den Staaten ein weiter Ermessensspielraum zukommt.¹⁶

Da Polizistinnen und Polizisten regelmässig mit häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen befasst sind, liegt es gemäss Gutachten nahe, die Vermittlung entsprechender Kenntnisse und Kompetenzen standardisiert in die Grundausbildung und – angepasst auf das spätere Einsatzgebiet – in fortlaufende Weiterbildungsprogramme aufzunehmen. Für die Gewährleistung dieser Ausbildung sorgen die Kantone. Bei den Juristinnen und Juristen wird nur ein sehr kleiner Teil nach dem Universitäts- oder Fachhochschulstudium in einer Staatsanwaltschaft oder an einem Strafgericht tätig sein, weshalb in diesem Bereich gemäss Gutachten in erster Linie fachspezifische Weiterbildungen angesprochen sind.¹⁷

Monitoring

Was die Umsetzung der Konventionsverpflichtungen durch die Schweiz anbelangt, so überwacht GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence), ein Expertinnen- und Expertengremium des Europarats, die Einhaltung der Konvention und richtet Empfehlungen an die Vertragsstaaten. In ihrem ersten Evaluationsbericht von 2022 zur Schweiz¹⁸ bemängelte dieses, dass bislang keine Weiterbildung im Sinne von Artikel 15 Istanbul-Konvention existiere. Insbesondere bei der Polizei fehle eine standardisierte Ausbildung zu sexualisierter Gewalt, und auch bei

¹⁵ Council of Europe, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 11.5.2011, para. 98 und 100.

¹⁶ Vgl. Gutachten, Kap. II. 2, S. 4 f.

¹⁷ Vgl. Gutachten, Kap. II. 2, S. 6.

¹⁸ <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-27-eng-final-draft-report-on-switzerland-publication/1680a8fc73>, Ziffer 88 ff. (Dokument auf Englisch).

Justizbehörden sei die Teilnahme an Schulungen oft freiwillig. GREVIO empfahl der Schweiz daher, verbindliche und harmonisierte Standards zur Aus- und Weiterbildung der entsprechenden Fachpersonen zu entwickeln.

Umsetzungszuständigkeiten

Artikel 15 der Istanbul-Konvention ist nicht direkt anwendbar, sondern richtet sich primär an staatliche Behörden, insbesondere an den Gesetzgeber. Zwar verfügt der Bund über die Zuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 BV¹⁹), doch die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen richtet sich grundsätzlich nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung. Anders formuliert sind Bund und Kantone in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen verpflichtet, für die Umsetzung von Artikel 15 Istanbul-Konvention zu sorgen (Art. 5 Abs. 4 BV). Die Kantone müssen demnach die Vorgaben etwa in der präventivpolizeilichen Tätigkeit beachten und völkerrechtliche Verpflichtungen auch beim Vollzug von Bundesrecht, wie dem Straf- und Strafprozessrecht, berücksichtigen.

Daraus folgt gemäss Gutachten, dass der Bund aus Artikel 15 Istanbul-Konvention keine neuen Kompetenzen ableiten kann. Wollte er den Kantonen verbindliche Vorgaben zur Aus- und Weiterbildung von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten machen, müsste er sich auf eine bestehende verfassungsmässige Bundeskompetenz – etwa im Bereich des Strafrechts (Art. 123 BV) – stützen. Dabei sei gemäss Artikel 46 BV die Bundeskompetenz zurückhaltend auszuüben, d.h. die kantonale Gestaltungsfreiheit sei zu wahren und den kantonalen Besonderheiten sei Rechnung zu tragen. Gleichwohl, so das Gutachten, könne zur einheitlichen Umsetzung des Völkerrechts eine bereits bestehende Bundeskompetenz auch weiterreichend genutzt werden, selbst wenn dies für die Kantone eine neue oder detaillierte Vorgabe bedeute – insbesondere in Bereichen wie der Strafverfolgung von häuslicher Gewalt und von Gewalt gegen Frauen, in denen keine kantonalen Besonderheiten betreffend die Behördenorganisation oder Verfahren bestünden, die speziell beachtet und erhalten werden müssten. Die Grundzüge der Verpflichtungen, die sich an die Kantone richten, müssten auf bundesgesetzlicher Stufe verankert werden. Die Verordnungsstufe genügt demzufolge nicht (Art. 164 Abs. 1 Bst. f BV; siehe ausführlich Ziff. 2.3.2–2.3.4).²⁰

2.3 Wichtigste Erkenntnisse des Gutachtens

Die nachfolgenden Unterkapitel geben einen zusammenfassenden Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse des Gutachtens.

2.3.1 Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden

Gemäss Artikel 3 BV sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Daraus ergeben sich zwei Grundprinzipien des schweizerischen Bundesstaatsrechts: die subsidiäre Generalkompetenz der Kantone und das Prinzip der Einzelermächtigung auf Bundesebene. Letzteres besagt, dass der Bund nur tätig werden darf, wenn ihn die Bundesverfassung ausdrücklich dazu ermächtigt (Art. 42 BV).

¹⁹ [SR 101 - Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 | Fedlex](#).

²⁰ Vgl. Gutachten, Kap. II, 2, S. 7.

Innerhalb ihrer Generalkompetenz verfügen die Kantone über Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie (Art. 47 Abs. 2 BV). Im Rahmen des Vollzugsföderalismus (Art. 46 Abs. 1 BV) setzen sie Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um. Den Kantonen obliegt insbesondere auch der korrekte Vollzug des Bundesrechts, wobei ihnen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen ist (Art. 46 Abs. 3 BV). Das kann sich etwa darin zeigen, dass der Bund den Kantonen lediglich die Grundzüge oder ein bestimmtes Ziel vorgibt und die Ausgestaltung der Zielerreichung den Kantonen überlässt.

Umfang der Bundeskompetenz gemäss Artikel 123 Absatz 1 BV

Im Bereich des Strafrechts und Strafprozessrechts verfügt der Bund gemäss Artikel 123 Absatz 1 BV über eine umfassende nachträglich derogatorische Gesetzgebungskompetenz. Von dieser Kompetenz hat der Bund insbesondere durch den Erlass des Strafgesetzbuchs (StGB²¹), der Strafprozessordnung (StPO²²), des Jugendstrafgesetzes (JStG²³) und des Militärstrafgesetzes (MStG²⁴) Gebrauch gemacht.

Demgegenüber verbleiben präventiv-polizeiliche Aufgaben – wie Gefahrenabwehr und allgemeiner Schutz der öffentlichen Sicherheit – in der originären Zuständigkeit der Kantone (Art. 3 BV). Diese verfügen über die Polizeihoheit und sind somit auch eigenständig für die Aus- und Weiterbildung ihrer Polizeikräfte verantwortlich. Sobald jedoch kantonale Polizeibehörden im Rahmen der Strafverfolgung tätig werden, handeln sie als Strafverfolgungsbehörden im Sinne der StPO und sind an Bundesrecht gebunden. Ein zentrales Abgrenzungskriterium zwischen präventiver und repressiver Tätigkeit ist das Vorliegen eines hinreichend konkreten Anfangsverdachts. Liegt dieser vor – etwa bei häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt – ist die Strafprozessordnung anwendbar.²⁵

Umfang der Bundeskompetenz gemäss Artikel 123 Absatz 2 BV

Artikel 123 Absatz 2 BV weist den Kantonen die Zuständigkeit für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug zu, «soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht». Dabei handelt es sich um eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung. Bei der Ausgestaltung der Gerichtsorganisation im Bereich der Strafverfolgung sind die Kantone nicht vollständig frei. Die kantonale Gerichtsorganisation und die Rechtsprechung in Strafsachen dürfen namentlich die Verwirklichung des Bundesstrafrechts nicht beeinträchtigen oder behindern. Der Wortlaut von Artikel 123 Absatz 2 BV lässt somit im Bereich der Gerichtsorganisation die Möglichkeit einer bundesrechtlichen Regelung ausdrücklich offen. Das Gutachten verweist hier auf die Strafprozessordnung, welche die Organisationsautonomie der Kantone sowohl im Bereich der Gerichte als auch bezüglich der Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft) einschränkt.

Dabei müssen alle wichtigen bundesrechtlichen Regelungen auf der Stufe eines Gesetzes im formellen Sinn erfolgen. Die Formulierung in Artikel 123 Absatz 2 BV mahnt den Bundesgesetzgeber zur Zurückhaltung und zur bestmöglichen Wahrung der kantonalen Organisationsautonomie (Art. 47 BV). Unproblematisch sind laut Gutachten bundesrechtliche Regelungen, die sich aus Vorgaben der Bundesverfassung und des Völkerrechts ergeben. Als sachgerecht gelten auch jene bundesrechtlichen Regelungen, ohne die sich das Strafprozessrecht im Hinblick auf die oft enge Verknüpfung von Verfahrensordnung und Behördenorganisation nicht vereinheitlichen liesse.²⁶

²¹ [SR 311.0 - Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 | Fedlex](#).

²² [SR 312.0 - Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 \(Strafprozessordnung, StPO\) | Fedlex](#)

²³ [SR 311.1 - Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht \(Jugendstrafgesetz, JStG\) | Fedlex](#).

²⁴ [SR 321.0 - Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 \(MStG\) | Fedlex](#).

²⁵ Vgl. Gutachten, Kap. IV. 2.a, S.12.

²⁶ Vgl. Gutachten, Kap. IV. 2.b., S. 13.

2.3.2 Artikel 123 BV als Grundlage für die berufliche Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden

Artikel 123 BV äussert sich nicht ausdrücklich zur beruflichen Aus- und Weiterbildung von Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden. Damit stellt sich die Frage, ob Artikel 123 BV diese Befugnis abdeckt. Das Gutachten macht die Bejahung dieser Frage davon abhängig, ob die Art und Weise der Strafverfolgung und der einheitliche Vollzug des formellen (StPO) und materiellen (StGB) Bundesrechts wie auch die Umsetzung des Völkerrechts (insb. Istanbul-Konvention) nach einer bundesrechtlichen Regelung der Aus- und Weiterbildungen im Bereich geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt verlangen. Auch die Verpflichtung des Bundes, den Kantonen beim Vollzug des Bundesrechts eine möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen und ihre Organisationsautonomie zu beachten, schliessen gemäss Gutachten Vorgaben des Bundesgesetzgebers grundsätzlich nicht aus.²⁷

Die Optik des Strafprozessrechts

Ausgehend von der Perspektive des Strafprozessrechts lässt sich laut Gutachten eine gesetzliche Vorgabe in denjenigen Bereichen rechtfertigen, in denen ohne sie eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechts – etwa aufgrund der engen Verknüpfung zwischen Verfahrensordnung und Behördenorganisation – nicht möglich wäre. Gleichermaßen gelte bei zwingenden Vorgaben des übergeordneten Rechts, einschliesslich des Völkerrechts, die eine einheitliche Regelung verlangten.

Wie bereits dargelegt, lässt sich aus der Istanbul-Konvention keine eigene Regulierungskompetenz des Bundes ableiten, um die Kantone zu Aus- und Weiterbildungen zu verpflichten. Der Bund muss sich auf Artikel 123 BV stützen. Die Konvention dürfe aber im Rahmen dieser bestehenden Kompetenz aus Artikel 123 BV berücksichtigt werden, insbesondere wenn die Kantone entgegen ihrer Verpflichtung keine hinreichende oder einheitliche Umsetzung gewährleisteten.

Eine verpflichtende Regelung ist gemäss Gutachten insoweit zulässig, als eine enge Verknüpfung von Verfahrensordnung und Behördenorganisation besteht und eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechts ohne die Regelung verunmöglich würde. So sehe Artikel 335 Absatz 4 StPO bereits heute eine Einschränkung der Organisationsautonomie vor, indem die besondere Zusammensetzung des Gerichts bei Sexualstrafdelikten verlangt werde.²⁸

²⁷ Vgl. Gutachten, Kap. IV. 2.c., S. 13.

²⁸ Vgl. Gutachten, Kap. IV. 2.c., S. 13 f.

Die Optik des Opferschutzes in der Strafverfolgung

Die Vorschriften zum Opferschutz (Art. 152–154 StPO) haben unmittelbare Auswirkungen auf die polizeilichen Einvernahmen, welche als Teil der Beweissicherung gemäss Artikel 306 StPO zu den elementaren Aufgaben der Polizei im Strafverfahren zählen. Der korrekten Opferbefragung kommt gemäss Gutachten eine bedeutende Rolle zu, da sexualisierte, geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt in der Schweiz häufig vorkommen und es sich dabei meist um Vieraugendelikte handle. Ebenso könnten sich Fehler erheblich auf den Verfahrensausgang auswirken. Gut ausgebildetes Fachpersonal ermögliche einen sensiblen Umgang mit Opfern und stärke deren Perspektive im Strafprozessrecht. Eine schweizweit einheitliche Regelung zur Aus- und Weiterbildung könne zudem einer sekundären Viktimisierung entgegenwirken (Art. 124 BV, Art. 153 Abs. 1 StPO) und den Zugang zur Justiz stärken (Art. 29a BV).

Ergreifen Kantone keine eigenen Massnahmen zur Sicherstellung der notwendigen Kompetenzen im Umgang mit Opfern, kann dies die Vereinheitlichung des Strafprozesses und mittelbar auch die einheitliche Anwendung von Bundesrecht vereiteln. Daher bestehen gemäss Gutachten auch aus opferschutzrechtlicher Sicht gute Gründe, dem Bund bei Regelungs- oder Vollzugslücken Kompetenzen für verpflichtende Aus- und Weiterbildungen für Strafbehörden einzuräumen.²⁹

Die Optik des materiellen Strafrechts

Die Strafverfolgung und der Vollzug des Bundesstrafrechts sind überwiegend Aufgabe der Kantone (Art. 22 StPO), vorbehalten bleiben die Ausnahmen gemäss Artikel 23 ff. StPO. Die Anwendung von Gewalt, insbesondere auch im Kontext der geschlechtsspezifischen, sexualisierten und häuslichen Gewalt, kann durch eine Vielzahl von Bestimmungen des materiellen Strafrechts erfasst werden.³⁰ Durch eine Gefährdung der körperlichen, geistigen und sexuellen Unversehrtheit werden hochwertige, grundrechtlich geschützte Rechtsgüter wie das Recht auf Leben, die persönliche Freiheit (Art. 10 BV), die Privatsphäre (Art. 13 BV), den Schutz von Kindern (Art. 11 BV) und Schutz vor Diskriminierung (Art. 8 Abs. 2 BV) betroffen. Daraus ergeben sich grundrechtliche Schutz- und Verwirklichungspflichten des Staates (Art. 35 Abs. 1 BV).

Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt gelten als besonders verletzlich, weshalb ihre körperliche, psychische und sexuelle Integrität sowie der Schutz vor Sekundärviktimisierung zentral sind. Dies zeigt sich auch darin, dass dem Opferschutz mit Artikel 124 BV eine eigene Bestimmung gewidmet ist.

Vor diesem Hintergrund sprechen gemäss Gutachten gute Gründe dafür, dass ein einheitlicher und wirksamer Vollzug des Bundesrechts sowie die Umsetzung von Artikel 15 Istanbul-Konvention voraussetzen, dass alle Strafverfolgungsbehörden über Mindestkenntnisse und Fachkompetenzen im Umgang mit diesen Gewaltformen verfügen. Der Bund kann im Rahmen seiner Kompetenzen gemäss Artikel 123 BV und zur Umsetzung völkerrechtlicher Pflichten (Art. 49 Abs. 2 BV) entsprechende Regelungen

²⁹ Vgl. Gutachten, Kap. IV. 2.c., S. 14.

³⁰ Zu nennen sind insbesondere Straftaten gegen die sexuelle Integrität (Art. 187 ff. StGB), Täglichkeit (Art. 126 StGB), Nötigung (Art. 181 StGB), Drohung (Art. 180 StGB), Körperverletzungen (Art. 122 f. StGB), Tötungen (Art. 111 ff. StGB), Ehrverletzungen (Art. 173 ff. StGB), Diebstahl (Art. 139 StGB), Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) oder Hausfriedensbruch (Art. 186 StGB).

erlassen. Ob dies eine bundesrechtliche Pflicht zur Aus- und Weiterbildung erfordert, ist gemäss Gutachten eine rechtspolitische Frage, die davon abhänge, ob der Bund die Umsetzung durch die Kantone als ausreichend betrachte oder korrigierend eingreifen wolle.³¹

2.3.3 Weitere Kompetenzen des Bundes in der beruflichen Aus- und Weiterbildung

Opferhilfe

Neben Artikel 123 BV ist auch Artikel 124 BV relevant, soweit es um den Schutz der Opfer im Strafverfahren geht. Dieser Verfassungsartikel verpflichtet Bund und Kantone, Opfern von Straftaten Hilfe zu leisten und sie angemessen zu entschädigen, wenn sie durch die Tat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit verletzt werden und dadurch in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Artikel 124 BV begründet eine konkurrierende Zuständigkeit, die nicht auf eine Grundsatzgesetzgebung beschränkt ist. Die Kantone bleiben zuständig, solange der Bund gesetzgeberisch nicht tätig geworden ist. Diese Bestimmung zeichnet sich dadurch aus, dass den Kantonen eine Zuständigkeit vorbehalten bleibt, die weiter geht als der blosse Vollzug von Bundesrecht, auch wenn ihnen die bundesrechtliche Regelung der Opferhilfe nur wenig Spielraum lässt.³² Mit Artikel 124 BV sollte aber auch betont werden, dass es sich beim Opferhilferecht um ein eigenständiges Rechtsgebiet handelt, das dem Bund eine breit angelegte Gesetzgebungskompetenz verleiht. Diese Kompetenz umfasst nicht nur die Hilfeleistung im engeren Sinn, sondern auch die Verbesserung der Stellung von Opfern im Strafprozess. Dementsprechend hat der Bund auf dieser Grundlage opferschutzbezogene Bestimmungen in die Strafprozessordnung aufgenommen – etwa das Recht auf Einvernahme durch eine Person gleichen Geschlechts (Art. 153 Abs. 1 StPO) oder Anforderungen an die Zusammensetzung des Gerichts (Art. 335 Abs. 4 StPO). Solche Regelungen dienen dem Schutz der psychischen und sexuellen Unversehrtheit der Opfer und der Verhinderung von Sekundärviktimisierung und schränken die Organisationsautonomie der Kantone entsprechend ein.³³

Auf Artikel 124 BV stützt sich auch das OHG, dessen Artikel 31 Absatz 1 dem Bund erlaubt, Finanzhilfen zur Fachausbildung des Personals von Beratungsstellen und opferhilferelevanten Behörden zu leisten.³⁴ Nach der bundesrätlichen Botschaft³⁵ umfasst dies spezifische Weiterbildungsmassnahmen – nicht aber die Grundausbildung – und richtet sich insbesondere auch an Polizei und Gerichtsbehörden.

Ob Artikel 124 BV für sich genommen eine eigenständige Kompetenzgrundlage für bundesrechtliche Vorschriften zur Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungsbehörden bietet, bleibt im Gutachten offen. Gemäss letzterem bietet die Norm jedoch ein

³¹ Vgl. Gutachten, Kap. IV. 2.c., S. 14 f.

³² BBI 1997 I 341.

³³ Vgl. Gutachten, Kap. V. 4, S. 20.

³⁴ Hier bleibt anzumerken, dass der Bundesrat im Rahmen des Entlastungspakets 27 (EP27) vorschlägt, die Ausbildungsbeiträge Opferhilfe zu streichen (vgl. BBI 2025 3067, Ziffer 3.17). In der Vernehmlassung haben einige Kantone, politische Parteien und interessierte Kreise ihre Ablehnung dieser Streichung zum Ausdruck gebracht. Sollte das Parlament den Vorschlägen des Bundesrates zustimmen, würde diese Gesetzesänderung frühestens Anfang 2027 in Kraft treten.

³⁵ Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) vom 9. November 2005, BBI 2005 7165 ff, S. 7235.

zusätzliches Argument für eine bundesrechtliche Befugnis, die obligatorische Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden zum Zweck des Opferschutzes zu regeln.³⁶

Zivilrecht

Schliesslich lassen sich gemäss Gutachten auch aus Artikel 122 BV (Zivilrecht) Argumente für eine entsprechende Regelungskompetenz des Bundes ableiten.³⁷ In diesem Bereich verfügt der Bund über eine umfassende, nachträglich derogatorische Zivilrechtskompetenz und hat Regelungen erlassen, die direkt oder indirekt die Aus- und Weiterbildung kantonaler Behörden betreffen – etwa im Bereich des Zivilstandswe sens, wo die Kantone zur Aus- und Weiterbildung des zuständigen Personals verpflichtet werden (vgl. Art. 96 Abs. 1 Ziff. b Zivilstandsverordnung³⁸). Das Gutachten verweist darauf, dass auch bei der Ausübung der Zivilrechtskompetenz gemäss Artikel 122 BV entsprechende Regelungen hinreichend zu begründen sind, um die kantonale Organisationsautonomie nicht übermässig zu beschränken.³⁹ Diese Überlegungen lassen sich gemäss Gutachten aufgrund der strukturellen Ähnlichkeit von Artikel 122 und Artikel 123 BV sinngemäss auf Artikel 123 BV übertragen.⁴⁰

2.3.4 Betroffene Behörden im Bereich der Strafverfolgung

Von einer bundesrechtlichen Regelung betreffend die Verpflichtung zur beruflichen Aus- und Weiterbildung im Bereich geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt wären grundsätzlich alle Strafbehörden betroffen, die mit der Einleitung, Führung oder Beurteilung von Strafverfahren befasst sind.⁴¹ Dazu zählen insbesondere:

- *Polizeibehörden*, soweit sie im Rahmen der repressiven Strafverfolgung tätig werden und damit dem Geltungsbereich der Strafprozessordnung (StPO) unterliegen;
- *Staatsanwaltschaften*, als leitende Instanz des Vorverfahrens;
- *Strafgerichte*, einschliesslich Zwangsmassnahmengerichten, erstinstanzlicher und höherer Gerichte;
- *Gerichtspersonal*, soweit es direkt an der Verfahrensführung beteiligt ist (z. B. Gerichtsschreiberinnen oder Gerichtsschreiber, Einvernehmungspersonal); gegebenenfalls auch Jugendanwältinnen und Jugendanwälte sowie Fachpersonen im Jugendstrafverfahren.

Im Bereich der Polizeiarbeit ist zwischen präventiven und strafprozessualen Aufgaben zu unterscheiden. Für die Regelung im präventiv-polizeilichen Bereich – etwa Gefahrenabwehr und allgemeine Sicherheit – sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Ihre Pflicht zur Sicherstellung notwendiger Fachkompetenzen ergibt sich direkt aus Artikel 15 Istanbul-Konvention. Liegt hingegen ein hinreichender Anfangsverdacht vor, wird die Polizei repressiv tätig und es greifen die Vorgaben der Strafprozessordnung. Da die Übergänge zwischen präventiver und repressiver Tätigkeit fliessend sind, erscheint

³⁶ Vgl. Gutachten, Kap. V. 4, S.20.

³⁷ Vgl. Gutachten, Kap. V. 5, S. 20.

³⁸ [SR 211.112.2 - Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 \(ZStV\) | Fedlex](#).

³⁹ Vgl. Gutachten, Kap. V. 2, S. 22.

⁴⁰ Vgl. Gutachten, Kap. V. 5, S. 20.

⁴¹ Vgl. Gutachten, Kap. VI, S. 23.

es gemäss Gutachten sachgerecht, entsprechende Kompetenzen bereits in der Grundausbildung zu vermitteln.⁴²

Die Grundausbildung von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie von Gerichtspersonal erfolgt in der Regel im Rahmen eines rechtswissenschaftlichen Studiums an kantonalen Universitäten und Fachhochschulen. Die Gestaltung dieser Studiengänge liegt in der Autonomie der Hochschulen, da das Hochschulwesen primär in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Der Bund ist gemäss Artikel 63a BV lediglich zur Koordination und Förderung befugt und verfügt daher über keine Gesetzgebungskompetenz zur inhaltlichen Ausgestaltung der universitären oder fachhochschulischen Grundausbildung im Bereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften. Bundesrechtliche Regelungen können sich daher nur auf Weiterbildungsmassnahmen im Rahmen der Berufsausübung beziehen.⁴³

Unterschiede zwischen den einzelnen Behörden bestehen folglich vor allem in Bezug auf die Zugänge zur Grundausbildung (z. B. Polizeischulen oder universitäre juristische Ausbildung) und die bereits bestehenden Weiterbildungspflichten. Diese Unterschiede sind bei der konkreten Ausgestaltung einer bundesrechtlichen Regelung zu berücksichtigen, berühren aber nicht die generelle Betroffenheit der Behörden im Rahmen der Strafverfolgung.

2.3.5 Konkreter Regelungsvorschlag

Sollte der Bund regelnd eingreifen, wäre gemäss Gutachten die Strafprozessordnung das sachgerechte Regelungsinstrument, da diese Aufgaben und Organisation der Strafverfolgungsbehörden regelt. Zu denken wäre an eine Ergänzung in den Abschnitten zu den Grundsätzen des Strafverfahrensrechts (Art. 3 ff. StPO) oder zum Opferschutz (Art. 152 ff. StPO). Der erforderliche nahe Sachzusammenhang (Regelung des Strafverfahrens zum Vollzug des materiellen Strafrechts) ist gemäss Gutachten klar gegeben. Da der Bund den Kantonen Vorschriften hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllung und ihrer Behördenorganisation machen würde, wäre eine Bestimmung auf der Normstufe des formellen Gesetzes erforderlich, welche zumindest die Grundzüge der Regelung enthält. Die Strafprozessordnung wäre auch unter diesem Aspekt ein geeigneter Regulierungsstandort. Soweit sachgerecht, könnte auch die Jugendstrafprozessordnung⁴⁴ entsprechend angepasst werden.

Im Hinblick auf die betroffenen Personengruppen verweist das Gutachten auf Artikel 15 Istanbul-Konvention, welcher verlangt, dass Behörden, die regelmässig und unmittelbar mit Opfern und mit der Strafverfolgung von häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen befasst sind, die notwendigen fachspezifischen Kompetenzen im Umgang mit diesen Personen besitzen. Orientierungspunkt sind somit die Kenntnisse und Kompetenzen, die aus Artikel 49–57 Istanbul-Konvention folgen. Die Verpflichtung sollte sich folglich auf Fachpersonen in Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Staatsanwalt-

⁴² Vgl. Gutachten, Kap. II. 2, S. 6; Kap. V. 1.b., S. 17 f.; Kap. VII.1., S. 27.

⁴³ Vgl. Gutachten, Kap. II. 2, S. 6; Kap. V. 3, S. 19.; Kap. VII.1., S. 26.

⁴⁴ [SR 312.1 - Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 \(Jugendstrafprozessordnung, JStPO\)](#)
[| Fedlex](#).

schaft) und Gerichten beschränken, zu deren Aufgabengebiet der Umgang mit Opfern und die Strafverfolgung entsprechender Delikte gehört.

Um die Aufgaben- und Organisationsautonomie der Kantone zu berücksichtigen und den Kantonen den erforderlichen Spielraum bei der Umsetzung zu belassen, empfiehlt das Gutachten, dass sich der Bund bei der Regelung auf die allgemeinen Grundsätze beschränkt (etwa: «Die Kantone stellen die Aus- und Weiterbildung sicher»). Die konkrete Umsetzung dieser Vorgabe, namentlich Art und Umfang der Aus- und Weiterbildung, bliebe damit den Kantonen überlassen. Ergänzend wäre auch eine Delegationsnorm mit einer Kann-Formulierung denkbar, wonach der Bundesrat auf Verordnungsstufe Mindestanforderungen der Aus- und Weiterbildung festlegen könnte, falls sich die Umsetzung durch die Kantone als mangelhaft erweist. Auch ein direkter Verweis auf Artikel 15 Istanbul-Konvention im Gesetz wäre denkbar. Dadurch würde zuhanden der Kantone verdeutlicht, welche Massnahmen von ihnen erwartet werden. Solche völkerrechtlichen Verweise sind in der schweizerischen Gesetzgebung nicht unüblich.⁴⁵

2.4 Wichtigste Schlussfolgerungen des Gutachtens

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass die Einführung einer verpflichtenden bundesrechtlichen Regelung zur Aus- und Weiterbildung der Strafbehörden im Bereich geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt durch die Bundeskompetenzen gemäss Artikel 123 Absatz 1 BV grundsätzlich abgedeckt ist. Eine solche Regelung würde die Autonomie der Kantone gemäss Artikel 123 Absatz 2 BV kaum übermäßig einschränken, solange ihnen dabei hinreichende Gestaltungsmöglichkeiten verblieben. Mit einer solchen Regelung würde der Bund vielmehr die Verpflichtung der Kantone, die diesen bereits nach Massgabe von Artikel 15 Istanbul-Konvention erwachse, verdeutlichen. Gemäss Gutachten ist für die Umsetzung einer solchen Regelung die Strafprozessordnung das sachgerechte Regelungsinstrument. In Bezug auf die Normdichte sollte die Verpflichtung zur Aus- und Weiterbildung allgemein formuliert werden, um die kantonale Aufgaben- und Organisationsautonomie zu wahren. Die konkrete Ausgestaltung – etwa in Bezug auf Art und Umfang der Ausbildung – bliebe damit den Kantonen überlassen. Um dem Subsidiaritätsgrundsatz Rechnung zu tragen, sollten detaillierte Vorschriften (z.B. auf Verordnungsstufe) nur insoweit erfolgen, als die Kantone die Mindestanforderungen der Istanbul-Konvention an die Aus- und Weiterbildung nicht von sich aus (innert angemessener Frist) erfüllen. Auch ein direkter Verweis auf Artikel 15 Istanbul-Konvention (und ggf. auf Art. 49 ff. Istanbul-Konvention) wäre im Gesetz möglich.

Gemäss Gutachten bestehen insbesondere aus der Optik des Opferschutzes gute Argumente dafür, dass der einheitliche und wirksame Vollzug des Bundesrechts und die Umsetzung von Artikel 15 Istanbul-Konvention hinreichende (Mindest-)Kenntnisse und Kompetenzen aller Strafverfolgungsbehörden in der Erkennung und Verfolgung dieser besonderen Gewaltformen und dem Umgang mit Opfern bedingt.

⁴⁵ Vgl. Gutachten, Kap. VII. 4., S. 29.

Ob der Bund eine bundesrechtliche Regelung zur obligatorischen Aus- und Weiterbildung der Strafbehörden als sachgerecht bzw. notwendig erachtet, ist gemäss Gutachten letztlich eine rechtspolitische Frage. Entscheidend ist dabei, ob es der Bund als notwendig erachtet, den Kantonen entsprechende Vorgaben zu machen.

2.5 Stellungnahmen zu den Schlussfolgerungen des Gutachtens

2.5.1 Stellungnahme der Kantone

Aus Sicht der KKJPD und ihrer Fachkonferenzen KKPKS und SSK ebenso wie derjenigen des SPI sind die Schlussfolgerungen des Gutachtens zumindest teilweise nicht nachvollziehbar und werden als solche nicht unterstützt. Die Organisation der Polizei und damit auch die Aus- und Weiterbildung ihrer Angehörigen falle aufgrund der verfassungsmässigen Aufgabenteilung seit jeher in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Ohne Änderung der Verfassung seien die Zuständigkeiten so zu belassen. Die wichtigsten Punkte der Stellungnahme lauten wie folgt:

Eine Polizistin / ein Polizist erhält ihre bzw. seine hoheitlichen Kompetenzen ausschliesslich gestützt auf kantonales Recht. Die StPO beinhaltet keine Definition des Begriffs «Polizei», sondern Artikel 12 StPO hält fest, dass die Polizei eine Strafverfolgungsbehörde ist. Artikel 14 Absatz 1 StPO führt aus, dass Bund und Kanton ihre Strafbehörden und deren Bezeichnungen bestimmen. Das Gesetz gibt ein Grobraster vor, dies ausgehend vom Grundsatz, wonach die Kantone organisatorisch frei sind, wenn das Gesetz nichts anderes vorsieht.⁴⁶ Dieses Grobraster erschöpft sich auf die gemäss StPO wahrzunehmenden Aufgaben. Die Befugnisse innerhalb einer Strafbehörde sind durch die Kantone (für die kantonalen Strafverfolgungsbehörden oder den Bund für die Bundesstrafverfolgungsbehörden) selbst zu regeln.⁴⁷ Die Regelungskompetenz des Bundes im Bereich der Strafprozessordnung erschöpft sich gegenüber den Kantonen somit in der Festlegung eines organisatorischen Grundgerüstes und überlässt die weiteren Regelungen den Kantonen. Entsprechend ist die KKPKS der Ansicht, dass im Bereich der Aus- und Weiterbildung der Polizei grundlegend kein Raum für eine Bundeskompetenz besteht.

Das Gutachten sieht demgegenüber eine (theoretische) Möglichkeit, eine Bundeskompetenz abzuleiten. Aus Sicht der KKPKS sind diese Argumente nicht stichhaltig. Die Ableitung einer Bundeskompetenz in diesem Bereich auf der (indirekten) Grundlage internationaler Verpflichtungen (Istanbul-Konvention) entspreche keineswegs der gängigen Praxis bei der Umsetzung internationaler Verträge und würde, sollte dieser Präzedenzfall eintreten, die kantonale Autonomie im Bereich der polizeilichen Aus- und Weiterbildung faktisch abschaffen – was im Ergebnis gegen die einschlägigen Verfassungsbestimmungen verstossen würde.

Nach Ansicht der Kantone greifen die Schlussfolgerungen des Gutachtens insbesondere im Hinblick auf Artikel 123 BV als Grundlage für die berufliche Aus-

⁴⁶ USTER, Basler Kommentar zu Art. 14 StPO, N1, in: NIGGLI, MARCEL ALEXANDER / HEER, MARIANNE / WIPRÄCHTIGER, HANS (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung und Jugendstrafprozessordnung, 2. Aufl., Basel 2014.

⁴⁷ USTER; Basler Kommentar zu Art. 4 StPO, N 5.

und Weiterbildung von Strafbehörden zu kurz. Im Gutachten wird zur Frage, ob Artikel 123 BV eine Befugnis bzw. Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden abdeckt, folgendes festgehalten:

«Dies wäre der Fall, wenn die Art und Weise der Strafverfolgung und der einheitliche Vollzug des formellen (StPO) und materiellen (StGB) Bundesrechts wie auch die Umsetzung des Völkerrechts (insb. Istanbul-Konvention) nach einer bundesrechtlichen Regelung der Aus- und Weiterbildungen im Bereich geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt verlangen.»

Gemäss den weiteren Ausführungen des Gutachtens ist diese Voraussetzung insbesondere dann erfüllt, «wenn keine hinreichende und einheitliche Umsetzung durch die Kantone erfolgt, obwohl diese die Umsetzung gewährleisten müssen».⁴⁸

Wie das Gutachten richtigerweise festhalte, sind sowohl der Bund als auch die Kantone verpflichtet, Artikel 15 Istanbul-Konvention in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich umzusetzen (Art. 5 Abs. 4 BV). Die Kantone kämen ihrer diesbezüglichen Verpflichtung indes bereits heute nach. Weder die Art und Weise der Strafverfolgung noch der einheitliche Vollzug des formellen (StPO) und materiellen (StGB) Bundesrechts noch die Umsetzung des Völkerrechts erforderten in concreto eine bundesrechtliche Regelung der Aus- und Weiterbildungen im Bereich geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt. So werde die Aus- und Weiterbildung im Bereich der häuslichen und sexualisierten Gewalt für Angehörige der Kantonspolizei bereits heute nicht nur ausreichend, sondern auch einheitlich umgesetzt. Wie in Ziffer 3.2 zu den laufenden Arbeiten im Bereich der Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungsbehörden auf Kantonsebene entnommen werden könne, sei die Grundausbildung der Polizistinnen und Polizisten seit dem Jahr 2020 schweizweit harmonisiert und beinhalte von Beginn an eine Sensibilisierung für die entsprechenden Themen. Darüber hinaus gebe es verschiedene Weiterbildungsangebote, die ebenfalls auf nationaler Ebene durchgeführt würden. Schliesslich würden diese Lerninhalte regelmässig überprüft und im Lichte neuer pädagogischer und wissenschaftlicher Entwicklungen aktualisiert.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich aus Sicht der Kantone, dass der im Gutachten gezogene Vergleich mit dem Zivilrecht unzutreffend ist.⁴⁹ Die Bundeskompetenz für die Ausbildung im Zivilrecht wurde seinerzeit ausdrücklich damit begründet, dass die entsprechenden Ausbildungstätigkeiten «teilweise erheblich ausgebaut werden müssten» und sich der Ausbildungsstand von Kanton zu Kanton beträchtlich unterscheiden würde. Die Ausbildungstätigkeiten in der Aus- und Weiterbildung der Polizeiangehörigen bedürfen indes nach Einschätzung der Kantone weder eines erheblichen Ausbaus noch einer weiteren Harmonisierung. Die Kantone seien bereits heute in der Lage, Artikel 15 Istanbul-Konvention in ihrem Kompetenzbereich hinreichend und einheitlich umzusetzen. Somit

⁴⁸ Vgl. Gutachten, Kap. IV. 2.c., S. 14.

⁴⁹ Vgl. Gutachten, Kap. V. 5., S. 20 f.

seien die Voraussetzungen, um im vorliegenden Fall eine Gesetzgebungskompetenz auf Bundesebene zu begründen, nicht erfüllt. Die Einführung einer verpflichtenden bundesrechtlichen Regelung zur Aus- und Weiterbildung im Bereich geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt würde in der Folge aus Sicht der Kantone ohne Not erfolgen und damit die kantonale Autonomie – entgegen den Folgerungen des Gutachtens⁵⁰ – gemäss Artikel 123 Absatz 2 BV übermäßig einschränken, und der Bund würde direkt auf die Resourcenplanung der Kantone Einfluss nehmen. Verbleibe die Vorgabe zur Weiterbildung hingegen weitestgehend abstrakt, erübrige sich diese, da Polizistinnen und Polizisten sowohl eine Grundausbildung wie auch Weiterbildungen durchliefen.

Eine Einführung von bundesrechtlichen Bestimmungen zur Aus- und Weiterbildung über die StPO geht nach Ansicht der Kantone über die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes hinaus und ist somit unzulässig.

2.5.2 Stellungnahme der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM)

Auch die SVR-ASM sieht die Schlussfolgerungen des Gutachtens kritisch und vertritt ebenfalls die Auffassung, dass bundesrechtliche Vorschriften im Bereich der Weiterbildung der Strafrichterinnen und -richter im Widerspruch zur Bundesverfassung stehen würden.

Die SVR-ASM weist darauf hin, dass die Organisation der Justiz in der Zuständigkeit der Kantone liegt und sich folglich die Wahlverfahren für Richterinnen und Richter je nach Kanton (oder Bund) unterscheiden. Diesen stehe auch die Kompetenz zu, die Auswahlkriterien festzulegen. In der Praxis verfügten Richterinnen und Richter über eine abgeschlossene juristische Ausbildung und ein Anwaltspatent; zunehmend kämen zusätzliche Qualifikationen (etwa ein CAS in Rechtspflege) und Berufserfahrung an Gerichten hinzu. Gleiches gelte für die Anforderungen an die Weiterbildung.

Angesichts dieser kantonalen Zuständigkeit erachtet es der SVR-ASM als verfassungswidrig, wenn der Bund in die Auswahl der Strafrichterinnen und -richter und die Strafrechtspflege eingreift (Art. 123 BV). Die Situation der Justizbehörden sei zudem nicht mit jener der Zivilstands- oder der Aufsichtsbehörden über den Zivilstand vergleichbar, die nicht der Judikative unterstehen (Art. 45 und 48 ZGB).

Einer der von der Ethikkommission der SVR-ASM aufgestellten Grundsätze⁵¹ verlangt von den Richterinnen und Richter, erforderliche Massnahmen zur Verbesserung ihrer Kenntnisse, Fähigkeiten und persönlichen Qualitäten zu ergreifen (Grundsatz 4). Dies gelte für alle anzuwendenden Rechtsgebiete. Es erscheint der SVR-ASM daher als unangemessen, durch die Einführung einer obligatorischen Weiterbildung zu einem bestimmten Thema eine Hierarchie zwischen diesen Rechtsgebieten zu schaffen.

In jedem Fall würde es gemäss der SVR-ASM der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justizbehörden (Art. 191c BV) widersprechen, wenn unter dem Vorwand

⁵⁰ Vgl. Gutachten, Kap. IV. 2.c., S. 15.

⁵¹ https://www.svr-asm.ch/de/index_htm_files/EK%20Grundsaeze%20D.pdf.

der Weiterbildung den Gerichten Vorgaben zur Anwendung und Auslegung des Gesetzes in konkreten Fällen gemacht würden. Letztlich sei eine obligatorische Weiterbildung der Strafrichterinnen und Strafrichter zum Thema geschlechtsspezifische Gewalt daher weder notwendig noch zweckmässig⁵² noch mit der Organisation der Justiz vereinbar.

3 Laufende Arbeiten im Bereich der Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden

3.1 Auf Bundesebene

Seit am 1. April 2018 die Istanbul-Konvention für die Schweiz in Kraft getreten ist, wurden auf Bundesebene die Massnahmen in der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verstärkt. So verabschiedete der Bundesrat am 22. Juni 2022 den ersten Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 (NAP IK)⁵³ mit 44 konkreten Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden, davon 19 Massnahmen im Schwerpunkt II «Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und ehrenamtlich Tätigen». Auch die Roadmap gegen Häusliche Gewalt, welche 2021 im Rahmen des Strategischen Dialogs «Häusliche Gewalt»⁵⁴ von Bund und Kantonen verabschiedet wurde, anerkennt mit Handlungsfeld 9 die Bedeutung der Weiterbildung und der interdisziplinären Bildung für alle Berufsgruppen, die mit Opfern oder Tatpersonen häuslicher Gewalt zu tun haben. Bund und Kantone verpflichteten sich, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen ihre Anstrengungen fortzusetzen, um solche Aus- und Weiterbildungen zu unterstützen.

Im Rahmen der Umsetzung des NAP IK sind insbesondere die Massnahmen 13,⁵⁵ 22⁵⁶ und 23⁵⁷ sowie 25⁵⁸ hervorzuheben, welche explizit die Aus- und Weiterbildung der Mitglieder der Strafverfolgungsbehörden zum Ziel haben. So hat das EBG Minimalstandards für die Aus- und Weiterbildung verschiedener Berufsgruppen veröffentlicht, darunter auch für die Berufsgruppen «Recht» und «Polizei».⁵⁹ Diese Minimalstandards wurden in enger Zusammenarbeit mit Vertretungen aus Bund und Kantonen sowie der Zivilgesellschaft erarbeitet und empfehlen Wissen und Kompetenzen zu geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt. Sie zeigen die thematischen Inhalte

⁵² Siehe hinten Ziffer 3.2.3 (Weiterbildung der Richterinnen und Richter).

⁵³ Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt > Istanbul-Konvention > Nationaler Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 (Stand: 01.11.2025).

⁵⁴ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog.html>.

⁵⁵ <https://www.gleichstellung2030.ch/de/nap-ik-13> – Analyse des Handlungsbedarfs und Erarbeitung von Empfehlungen und Standards zur Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und ehrenamtlich Tätigen zu häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen.

⁵⁶ <https://www.gleichstellung2030.ch/de/nap-ik-22> – Durchführung einer Ausbildungsveranstaltung im Bereich Opferhilfe für Anwältinnen und Anwälte sowie für Juristinnen und Juristen, die mit Opfern arbeiten, und prüfen der Möglichkeit, diese später erneut durchzuführen.

⁵⁷ <https://www.gleichstellung2030.ch/de/nap-ik-23> – Durchführung einer Ausbildungsveranstaltung im Bereich Opferhilfe für Richterinnen und Richter und prüfen der Möglichkeit, diese später erneut durchzuführen.

⁵⁸ <https://www.gleichstellung2030.ch/de/nap-ik-25> – Sicherstellung einer angemessenen Bildung von Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden im Umgang mit Opfern häuslicher Gewalt, insbesondere sexueller Gewalt.

⁵⁹ Die verfügbaren Minimalstandards können abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Publikationen zu Gewalt gegen Frauen > Minimalstandards Aus- und Weiterbildung (Stand: 01.11.2025).

und Kompetenzen auf, die für die jeweilige Berufsgruppe als Grundlagenwissen während der Ausbildung respektive als spezifisches Fachwissen in Aus- oder Weiterbildung vermittelt werden sollten. Die Minimalstandards richten sich sowohl an Ausbildungsinstitutionen, um Aus- und Weiterbildungslehrgänge entsprechend auszugestalten, als auch an Berufsfachpersonen und Arbeitgebende, um den individuellen Weiterbildungsbedarf einzuschätzen. Berufsverbände und Ausbildungsinstitutionen der jeweiligen Berufsfelder werden direkt über das Vorliegen der Empfehlungen informiert und aufgefordert, die Inhalte ihrer Aus- und Weiterbildung zu überprüfen und entsprechend den Empfehlungen auszugestalten. Zu erwähnen ist hier auch die vom Bundesamt für Justiz und der Universität Bern 2023 organisierte Schulung zum Thema Betreuung von Opfern häuslicher und sexueller Gewalt. Diese richtete sich insbesondere an Mitarbeitende von Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte. Sie ermöglichte den Teilnehmenden, ihre Kenntnisse im Bereich des Strafrechts und des Opferhilferechts zu vertiefen und sich mit medizinischen und psychologischen Aspekten sowie mit dem Thema Viktimologie vertraut zu machen.

Anlässlich des ersten Nationalen Dialogs zu Gewalt, Geschlecht und Diskriminierung vom 25. November 2024 wurde der Zwischenbericht zum NAP IK⁶⁰ vorgestellt. Die Umsetzung der Massnahmen sind auf Kurs, zudem haben Bund, Kantone und Gemeinden den verbleibenden Handlungsbedarf in den drei Schwerpunkten des NAP IK analysiert und Bereiche mit besonderem Handlungsbedarf definiert. So sollen bis 2026 im Rahmen einer Weiterbildungsoffensive insbesondere Fachpersonen im Bereich Gesundheit, in der Pädagogik oder in den Justizbehörden stärker geschult und sensibilisiert werden. 2026 wird zur Umsetzung des NAP IK eine Schlussbilanz gezogen. Die künftige Ausrichtung der Strategie zur Prävention und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt wird zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt.

3.2 Auf (inter-)kantonaler Ebene⁶¹

3.2.1 Polizei

Der Schutz von Opfern sexualisierter und häuslicher Gewalt für die Strafverfolgungsbehörden seit Langem eine Priorität. Mit dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention wurde insbesondere die Ausbildung der Polizistinnen und Polizisten in diesem Bereich grundlegend überarbeitet und verbessert. Die KKPKS hat sich im Rahmen der Massnahme 25 des NAP IK ebenfalls dazu verpflichtet, eine angemessene Bildung von Angehörigen der Polizei und der Staatsanwaltschaften im Umgang mit Opfern häuslicher Gewalt, insbesondere sexueller Gewalt, sicherzustellen. Der Umgang mit Opfern von häuslicher und sexualisierter Gewalt ist seit 2021 sowohl in der Grundausbildung als auch in der Weiterbildung fester Bestandteil.

Grundausbildung

⁶⁰ Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt > Istanbul-Konvention > Zwischenbericht zum Nationalen Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 (Stand: 01.11.2025).

⁶¹ Die nachfolgenden Ausführungen in Ziffer 3.2.1-3.2.2 beruhen auf Informationen der KKJPD, die dem EBG im Rahmen der Berichterstellung zur Verfügung gestellt wurden.

Die polizeiliche Grundausbildung wird von den Regionalen Ausbildungszentren (RAZ) auf der Grundlage des schweizweit harmonisierten Ausbildungsplans «Polizei» realisiert. Die Ausbildung erfolgt seit dem 1. Januar 2021 handlungs- und kompetenzorientiert und wird in Fertigkeiten, Problemlösefähigkeiten und Handlungskompetenzen unterteilt. In der Zuweisung der jeweiligen Unterrichtszeiten sind die jeweiligen Polizeschulen frei. Die Einheitlichkeit wird über die eidgenössischen Berufsprüfungen sicher gestellt. Die Grundausbildung der Polizistinnen und Polizisten in der Schweiz dauert insgesamt 104 Wochen und bewegt sich damit im europäischen Vergleich im vorderen Viertel.

Bei der Berufsprüfung (Vorprüfung am Ende des ersten Schuljahres) werden die rechtlichen Grundlagen zu sexualisierter Gewalt und häuslicher Gewalt geprüft, insbesondere die relevanten Bestimmungen des StGB, der StPO sowie die Unterschiede zwischen Antrags- und Offizialdelikten. Der praktische Teil der Prüfung fokussiert auf das polizeiliche Vorgehen bei der Entgegennahme einer Anzeige, wobei die sozialen, psychologischen und ethischen Aspekte in der Polizeiarbeit im Fokus stehen. Dies erfolgt anhand eines Rollenspiels, welches von den Kandidatinnen und Kandidaten anschliessend schriftlich reflektiert wird. Vor dem Einstieg in das Fachgespräch erläutern sie ihre Erkenntnisse. Im abschliessenden Fachgespräch stellen die Expertinnen und Experten Vertiefungsfragen. Die verschiedenen Punkte (OHG, opfersensible Einvernahmen, Risikoeinschätzung, etc.) fliessen ein, sofern sie im jeweiligen Szenario der Prüfungssituation relevant sind. Im dritten Prüfungsteil bearbeiten Zweierteams eines von vier Szenarien, die per Zufallsprinzip zugeteilt werden – darunter auch ein Fall von häuslicher Gewalt. Szenarien werden praktisch durchgeführt. Handlungen, welche aufgrund technischer Begebenheiten nicht simuliert werden können, sind mündlich zu erklären. Die Rollenverteilung innerhalb des Teams ist frei wählbar. Für jedes Szenario stehen 90 Minuten zur Verfügung, inklusive Rapportierung. Alle Handlungskompetenzen fokussieren auf «Handeln dokumentieren», «Soziale und kommunikative Kompetenzen einsetzen», «Spuren und Sachbeweise sichern».

Weiterbildungen

Das Schweizerische Polizei-Institut (SPI) bietet verschiedene Weiterbildungskurse im Bereich der Opferhilfe sowie der sexualisierten und häuslichen Gewalt an. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Schulungen, die innerhalb der Korps angeboten werden. Der SPI-Kurs «Das Opfer im polizeilichen Ermittlungsverfahren»⁶² ist eine fünftägige Weiterbildung, die sich an Polizeiangehörige richtet, die im Rahmen ihrer Tätigkeit mit den Bestimmungen des Opferhilfegesetz konfrontiert werden. Die Lernziele sind folgende:

- Die rechtlichen und praktischen Grundlagen des Opferhilfegesetzes bzw. der entsprechenden Bestimmungen der StPO kennen und anwenden.
- Die neuen Bestimmungen des revidierten Sexualstrafrechts kennen und anwenden.
- Die wichtigsten Grundregeln bei der Befragung von Opfern kennen und anwenden.
- Mögliche psychologische und traumatische Auswirkungen von Straftaten bei Opfern verstehen und darauf reagieren.

⁶² [Das Opfer im polizeilichen Ermittlungsverfahren](#).

- Probleme und Bedeutung der Spurensicherung am Opfer erkennen und darauf eingehen.
- Besondere Herausforderungen bei Ermittlungen in Fällen mit Opfern kennen und darauf reagieren.
- Aufgaben, Arbeitstechniken und besondere Herausforderungen von Einrichtungen aus dem Bereich Opferhilfe kennen und damit die Grundlagen für eine optimale Zusammenarbeit mit diesen Stellen legen.

Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist auch der SPI-Fachkurs «Kindesbefragung gemäss Artikel 154 StPO».⁶³ Der Kurs richtet sich an Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und Polizeiangehörige, welche Kinder, die möglicherweise durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden sind, im Rahmen eines Strafverfahrens gemäss Artikel 154 StPO befragen.

Die Kantone sind entsprechend der obigen Ausführungen der Ansicht, dass die polizeiliche Aus- und Weiterbildung die Themen sexualisierte und häusliche Gewalt angemessen berücksichtigt und weisen zudem darauf hin, dass diese schweizweit weitestgehend in einheitlicher Weise behandelt werden. Die gemeinsamen Weiterbildungen von allen involvierten Akteuren werden als sehr wirkungsvolle Massnahme bei der Bekämpfung häuslicher Gewalt und Tötungen in Ehe und Partnerschaft beurteilt. Sie werden diesem Umstand daher weiterhin eine grosse Beachtung schenken.

3.2.2 Staatsanwaltschaft

Anders als die KKPKS mit dem SPI verfügt die Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz (SSK) über keine «offizielle» Aus- und Weiterbildungsstätte und hat keinen Ausbildungsauftrag. Sie engagiert sich jedoch nachdrücklich in der Sensibilisierung und Weiterbildung im Umgang mit Opfern von Gewalt- und Sexualdelikten. Die SSK hat im November 2023 «Empfehlungen zu Verfahren betreffend Häuslicher Gewalt»⁶⁴ erlassen sowie im letzten Jahr spezifische Weiterbildungsangebote geschaffen und Tagungen zum Umgang mit dem neuen Sexualstrafrecht durchgeführt. Derzeit erarbeitet sie, gestützt auf einen Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern von 11 kantonalen Opferhilfestellen aus der Deutschschweiz und der Romandie, Best Practices im Bereich Opfereinvernahmen, die noch dieses Jahr verabschiedet und allen Staatsanwaltschaften in der Schweiz zugänglich gemacht werden sollen.

Aus- und Weiterbildungen für Staatsanwaltschaften werden unter anderem von der Staatsanwalts-Akademie in Luzern, der École Romande de la Magistrature pénale (ERMP) und der Universität St. Gallen angeboten. Sowohl die Staatsanwalts-Akademie als auch die Universität St. Gallen führen regelmässig ausgebuchte Weiterbildungen im Bereich häuslicher Gewalt und sexualisierter Gewalt durch. Die letztere führt seit Langem Weiterbildungen zu Opfereinvernahmen im Sexualstrafrecht durch, wobei der opfersensible Umgang integraler Bestandteil ist. Diese Weiterbildungen wurden ins

⁶³ [LOFFRE DES COURS](#).

⁶⁴ [Empfehlungen zu Verfahren betreffend Häuslicher Gewalt](#).

Französische übersetzt und von der SSK allen Staatsanwaltschaften zur Verfügung gestellt.

3.2.3 Richterinnen und Richter

Gemäss der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM) kommt der Weiterbildung grundlegende Bedeutung zu. Diese ist denn auch Partnerin der Stiftung für die Weiterbildung der Schweizer Richterinnen und Richter,⁶⁵ welche Veranstaltungen und Seminare zu aktuellen Themen anbietet, beispielsweise zu den rechtlichen und praktischen Herausforderungen des revidierten Sexualstrafrechts (in Kraft seit Juli 2024). Auch die Universitäten, Fachhochschulen und andere Gesellschaften oder Vereinigungen (wie die Schweizerische Strafrechtsgesellschaft oder die Anwaltsverbände) bieten umfangreiche Weiterbildungsmöglichkeiten an. Eine Weiterbildungspflicht zu spezifischen Themen gibt es nicht, diese hängen z. T. von den verschiedenen kantonalen Gerichtsordnungen ab.⁶⁶

4 Würdigung des Bundesrates

Der Bundesrat anerkennt die zentrale Bedeutung der Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden für eine wirksame Strafverfolgung und den Schutz von Opfern geschlechtspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt.

Er nimmt die im Rechtsgutachten dargelegten rechtlichen Erwägungen und Schlussfolgerungen zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie zum gesetzgeberischen Handlungsspielraum des Bundes mit Interesse zur Kenntnis. Nach den Gutachterinnen besitzt dieser grundsätzlich die Kompetenz, eine Regelung zur beruflichen Aus- und Weiterbildung von Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden im Umgang mit Opfern geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt zu erlassen. Die Frage des Erlasses einer solchen Regelung hänge dabei entscheidend davon ab, ob es der Bund als notwendig erachte, den Kantonen entsprechende Vorgaben zu machen. Sollte dies der Fall sein, könne eine gesetzliche Verankerung von Mindestanforderungen zur Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden sachlich gerechtfertigt sein – etwa zur Verbesserung der Qualität der Strafverfolgung, zur Stärkung der Opferrechte und zur Vermeidung sekundärer Victimisierung sowie zur Stärkung des Zugangs zur Justiz. Die Frage, ob und in welcher Form eine entsprechende Regelung auf Bundesebene erlassen wird, sei letztlich eine rechtspolitische Frage. Der Bundesrat nimmt nicht Stellung zu den Aussagen der Gutachterinnen und lässt die Frage der Rechtsetzungskompetenz des Bundes im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden offen.

In seiner Stellungnahme zum vorliegenden Postulat, ebenso wie zu den gleichlautenden Motionen 24.3676 Funiciello und 24.3668 von Falkenstein, hat der Bundesrat auf die kantonale Zuständigkeit in Sachen Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungsbehörden hingewiesen. Der Bundesrat misst der kantonalen Aufgaben- und Organisationsautonomie gemäss Artikel 47 BV im vorliegenden Regelungsbereich grosse Bedeu-

⁶⁵ [Stiftung für die Weiterbildung schweizerischer Richterinnen und Richter](#).

⁶⁶ Siehe Zweiter Staatenbericht der Schweiz zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 26.09.2025, S. 80.

tung bei. In diesem Sinne nimmt er auch die Stellungnahme der Kantone zum vorliegenden Gutachten aufmerksam zur Kenntnis und begrüßt gleichzeitig die bisherigen Anstrengungen und das Engagement der Kantone zur Umsetzung von Artikel 15 Istanbul-Konvention im Bereich der Bekämpfung und Prävention geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt sowie der Aus- und Weiterbildung der Strafbehörden im Hinblick auf die Opfer von diesen Gewaltformen. Er lädt die Kantone ein, diese Anstrengungen weiterzuführen und namentlich im Bereich der opfersensiblen Einvernahme, der interdisziplinären Zusammenarbeit sowie der kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung aller involvierten Akteure im Umgang mit geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt zu verstärken.

Der Bund seinerseits trägt insbesondere mit der Verabschiedung des ersten Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 (NAP IK) zum verbesserten Schutz von Opfern geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt bei. So liegt ein Schwerpunkt auf der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen im Bereich Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Mit den Minimalstandards für Polizei, Recht und weitere Berufsgruppen fördert der Bund gezielt Wissen und Kompetenzen zur Prävention und Bekämpfung dieser Gewaltformen, indem Fachpersonen besser für den Schutz der Opfer sensibilisiert werden. Der Bundesrat weist weiter auf die gute und konstruktive Zusammenarbeit mit den Kantonen hin – sowohl im Rahmen des Ausschusses für die Koordination der Umsetzung der Istanbul-Konvention, des Nationalen Dialogs gegen Gewalt, Geschlecht und Diskriminierung als auch des «Treffens zur Gleichstellung - Bund und Kantone».