

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

Gutachten im Auftrag des  
Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG)

erstellt von

Prof. em. Dr. Regina Kiener, Prof. Dr. Judith Wyttenbach, MLaw Sofia Fisch

Bern, 20. Mai 2025

\* Wir danken BLaw Dan Boner für Recherche- und redaktionelle Arbeiten sowie Marlen Weibel für die sorgfältige Formatierung und weitere formale Arbeiten.

## Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.	Auftrag und Fragestellung .....	1
2.	Abgrenzungen .....	2
3.	Begrifflichkeiten.....	2
<b>II.</b>	<b>Istanbul-Konvention .....</b>	<b>3</b>
1.	Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention im Umgang mit Gewaltopfern .....	3
2.	Art. 15 Istanbul-Konvention im Besonderen .....	4
3.	Umsetzung durch die Schweiz .....	6
a.	Monitoring durch GREVIO .....	6
b.	Umsetzungszuständigkeiten in der Schweiz im Allgemeinen .....	7
<b>III.</b>	<b>Aus- und Weiterbildung zur Bekämpfung von Menschenhandel.....</b>	<b>8</b>
<b>IV.</b>	<b>Bundeskompetenzen im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden.....</b>	<b>10</b>
1.	Grundsätze der Kompetenzverteilung .....	10
2.	Kompetenzen des Bundes gemäss Art. 123 BV .....	11
a.	Umfang der Bundeskompetenz gemäss Art. 123 Abs. 1 BV .....	11
b.	Umfang der Bundeskompetenz gemäss Art. 123 Abs. 2 BV .....	12
c.	Art. 123 BV als Grundlage für die berufliche Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden.....	13
<b>V.</b>	<b>Weitere Kompetenzen des Bundes in der beruflichen Aus- und Weiterbildung.....</b>	<b>16</b>
1.	Berufsbildung (Art. 63 Abs. 1 BV) .....	16
a.	Kompetenz im Bereich der Berufsbildung .....	16
b.	Ausbildung im Polizeibereich durch die Kantone .....	17
2.	Weiterbildungsbereich (Art. 61a ff. BV).....	18
3.	Hochschulbereich (Art. 63a BV).....	19
4.	Opferhilfe (Art. 124 BV).....	19
5.	Zivilrechtskompetenz (Art. 122 BV) .....	20
6.	Armee (Art. 60 Abs. 1 BV) .....	22
<b>VI.</b>	<b>Betroffene Behörden im Bereich der Strafverfolgung.....</b>	<b>23</b>
1.	Die Polizei .....	23
2.	Staatsanwaltschaftliche Behörden .....	24
3.	Übertretungsstraftbehörden.....	25
4.	Gerichtliche Behörden.....	25
<b>VII.</b>	<b>Beantwortung der Gutachtensfragen.....</b>	<b>26</b>

<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>IV</b>
<b>Materialienverzeichnis.....</b>	<b>VI</b>

# **I. Einleitung**

## **1. Auftrag und Fragestellung**

Im Jahr 2023 hat der Nationalrat das Postulat Fehlmann (21.4215) «Für einen angemessenen Schutz der Opfer von sexueller Gewalt» angenommen und den Bundesrat damit beauftragt, zu prüfen, ob eine obligatorische Schulung für Polizeikräfte zum Thema geschlechtsspezifische Gewalt im Allgemeinen und sexualisierter Gewalt eingeführt werden soll. Der Bundesrat sieht vor, im Rahmen des Postulatberichts auch die Möglichkeit der Verpflichtung von Aus- und Weiterbildungen der Staatsanwaltschaften und Gerichte zu prüfen. Mit diesem Rechtsgutachten sollen folgende, im Rahmen der Offerte vom 13. November 2024 konkretisierte Fragen beantwortet werden:

1. Wie gestaltet sich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der beruflichen Grund- und Weiterbildung von Strafverfolgungs- und Strafgerichtsbehörden im Umgang mit mutmasslichen Opfern geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt? Welche Aufgaben hat der Bund? Welche Aufgaben haben die Kantone?
2. Fragen betreffend die Kompetenzverteilung:
  - 2.1. In welchem Rahmen kann der Bund auf der Grundlage der geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in der vorliegenden Frage (Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden) gesetzgeberisch tätig werden? Wäre eine verpflichtende Regelung möglich?
  - 2.2. In welchen Bundesgesetzen könnte eine allfällige Bestimmung bzw. könnten entsprechende Bestimmungen verankert werden?

Je nach Beantwortung der Fragen 1 und 2.1 sowie 2.2. werden folgende Abklärungen offeriert:

- 2.3. Inwiefern wäre bei einer Regelung zwischen der Grundausbildung (Polizeischule bzw. universitäre Ausbildung) und der Weiterbildung zu unterscheiden?
  - 2.4. Inwiefern wäre bei einer Regelung zwischen den verschiedenen Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden zu unterscheiden?
3. Fragen betreffend die inhaltliche Ausgestaltung einer allfälligen Regelung auf Bundesebene
  - 3.1. Inwiefern wäre innerhalb der jeweiligen Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden nach bestimmten Personengruppen zu unterscheiden? Kommen beispielsweise für Gerichtsmitarbeitende, die kein Richteramt bekleiden, spezifische Regelungen in Frage?
  - 3.2. Könnten Bildungsinhalte und die Anzahl Bildungseinheiten zu geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt festgelegt werden? Wenn ja, z.B. auf der Ebene einer Bundesrats- oder Departementsverordnung?
4. Konkreter Regelungsvorschlag: Falls der Bund gesetzgeberisch tätig werden kann, wie könnte eine entsprechende Bestimmung bzw. könnten entsprechende Bestimmungen ausgestaltet werden?

## 2. Abgrenzungen

Die Aufgabenstellung fokussiert auf den Bereich der beruflichen Grund- und Weiterbildung von Strafverfolgungs- und Strafgerichtsbehörden im Umgang mit mutmasslichen Opfern geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt. Nicht Gegenstand des Gutachtens ist folglich der Umgang mit Gewaltopfern *ausserhalb der Strafverfolgung* bzw. *ausserhalb der genannten Deliktsbereiche*.

Ebenfalls nicht untersucht wird, ob der Bund auf der Grundlage von Art. 117a Abs. 2 Bst. a BV<sup>1</sup> (Medizinische Grundversorgung) verpflichtende Regeln betr. Aus- und Weiterbildung von *medizinischen Fachpersonen* im Umgang mit potenziellen Opfern von Gewalttaten erlassen könnte. Das Gleiche gilt für die Frage, inwieweit der Bund mittels Finanzhilfen gemäss Art. 31 OHG<sup>2</sup> Einfluss auf die Inhalte der Ausbildung von Fachpersonen in *Opferberatungsstellen* nehmen könnte.

## 3. Begrifflichkeiten

Die Analyse geht von folgenden Begrifflichkeiten aus:

- «*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 Istanbulkonvention<sup>3</sup>).
- «*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.<sup>4</sup>
- Nach Art. 3 Bst. b Istanbul-Konvention (IK) umfasst «*häusliche Gewalt*» alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partner\*innen vorkommen, unabhängig davon, ob die Täter\*innen denselben Wohnsitz wie die Opfer haben oder hatten.
- Der konventionsrechtliche Begriff «*Opfer*» meint Betroffene von Gewalt gegen Frauen wie auch von häuslicher Gewalt (Art. 3 Bst. a und b IK). Während nach IK nur Frauen und Mädchen Opfer von «Gewalt gegen Frauen» sein können, zählen zu den Opfern «häuslicher Gewalt» Männer, Frauen und Kinder.<sup>5</sup> Schutz- und Gewährleistungspflichten der Vertragsstaaten, die sich aus der Konvention ergeben, müssen sich an diesem Opferbegriff ausrichten. Dies kann präventive, schützende und kurative Massnahmen beinhalten.
- Im *Opferhilferecht der Schweiz* gilt grundsätzlich der gleiche Opferbegriff wie im *Strafrecht*.<sup>6</sup> «Opfer» i.S. von Art. 116 StPO<sup>7</sup> resp. Art. 1 Abs. 1 OHG ist, wer zum einen die Geschädigteneigenschaft nach Art. 115 StPO aufweist und zum anderen durch eine Straftat unmittelbar in der körperlichen,

<sup>1</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101).

<sup>2</sup> Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) vom 23. März 2007 (SR 312.5).

<sup>3</sup> Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (IK [inoffiziell], Istanbul-Konvention) vom 11. Mai 2011, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. April 2018 (SR 0.311.35); Council of Europe, para. 44; CEDAW, General recommendation No. 35, paras. 9 ff. und 14 mit Verweis auf CEDAW, General recommendation No. 19, paras. 6 ff.

<sup>4</sup> AIRAKSINEN/HEIMGARTNER, S. 955.

<sup>5</sup> Council of Europe, para. 45.

<sup>6</sup> BGE 143 IV 154 E. 2.3.2.

<sup>7</sup> Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0).

sexuellen oder psychischen Integrität beeinträchtigt worden ist.<sup>8</sup> Es muss eine Straftat vorliegen, die tatbestandsmässig und rechtswidrig – nicht aber schuldhaft – begangen wurde.<sup>9</sup> Diese Tat muss ein strafrechtlich (mit-)geschütztes Rechtsgut betreffen.<sup>10</sup> Um vom Opferbegriff nach Art. 116 StPO erfasst zu sein, muss die Straftat bei der geschädigten Person zusätzlich eine Beeinträchtigung der körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität bewirken.<sup>11</sup> Wer diese Voraussetzungen erfüllt, gilt von Gesetzes wegen als Opfer. Nicht verlangt wird, dass die Täterschaft ermittelt worden und es zu einer Verurteilung gekommen ist (Art. 1 Abs. 3 OHG).<sup>12</sup> Relevant für den Opferbegriff ist also die *Wirkung der Straftat*, massgebend ist damit die *Opferperspektive* zur Bestimmung der Integritätsbeeinträchtigung der Straftat.<sup>13</sup> Opfer von Straftaten gegen die sexuelle Integrität gelten als besonders schutzbedürftig und haben deswegen zusätzliche Schutzrechte.<sup>14</sup>

## II. Istanbul-Konvention

Die Istanbul-Konvention ist am 1. April 2018 für die Schweiz in Kraft getreten. Die Konvention strebt die Verhütung, Bekämpfung und Verfolgung jeglicher Form von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt an und soll damit einen Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter leisten.<sup>15</sup> Das Übereinkommen enthält unter anderem Vorgaben für materielle Strafbestimmungen, Verpflichtungen zu präventiven Massnahmen und zu Behandlungsprogrammen für die Täterschaft oder Verpflichtungen zum Schutz von Opfern sowie Bestimmungen zum Strafverfahren.<sup>16</sup> Die Umsetzung der Konvention wird von einer unabhängigen Kommission (GREVIO) überwacht.

### 1. Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention im Umgang mit Gewaltopfern

Die IK verlangt von den Vertragsstaaten, dass sie landesweit koordinierte politische Massnahmen ergreifen, die zur Verhütung 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, Strafverfolgung und Politikmassnahmen).<sup>17</sup>

<sup>8</sup> BSK StPO-MAZZUCHELLI/POSTIZZI, Art. 116, N 2.

<sup>9</sup> Hierzu und zum Folgenden: BGE 143 IV 154 E. 2.3.2.

<sup>10</sup> BSK StPO-MAZZUCHELLI/POSTIZZI, Art. 115, N 21 und Art. 116, N 2.

<sup>11</sup> Hierzu und zum Folgenden: BSK StPO-MAZZUCHELLI/POSTIZZI, Art. 116, N 2.

<sup>12</sup> BGE 143 IV 154 E. 2.3.2.

<sup>13</sup> BSK StPO-MAZZUCHELLI/POSTIZZI, Art. 116, N 6.

<sup>14</sup> SHK Opferhilferecht-SCHIEDEGGER, Art. 117, N 7.

<sup>15</sup> Botschaft IK, S. 186; weiterf. IK Commentary-SOSA/MESTRE I MESTRE, S. 5 ff.

<sup>16</sup> Hierzu und zum Folgenden: Botschaft IK, S. 186, S. 192.

<sup>17</sup> Art. 7 Abs. 1, 2 und 3 Istanbul-Konvention; IK Commentary-SARA DE VIDO/MICAELA FRULLI, S. 91 f.; Botschaft IK, S. 201.

## 2. Art. 15 Istanbul-Konvention im Besonderen

### Art. 15 Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen

<sup>1</sup> Die Vertragsparteien schaffen für Angehörige der Berufsgruppen, die mit Opfern oder Tätern aller in den Geltungsbereich 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 der Opfer sowie zur Verhinderung der sekundären Viktimisierung, oder bauen diese Angebote aus.*

<sup>2</sup> Die Vertragsparteien ermutigen dazu, dass die in Absatz 1 genannten Aus- und Fortbildungsmassnahmen auch *Aus- und Fortbildungsmassnahmen zur koordinierten behördenübergreifenden Zusammenarbeit* umfassen, um bei in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten einen umfassenden und geeigneten Umgang mit Weiterverweisungen zu ermöglichen.

### *Bildungsinhalte und Ermessensspielraum*

Bezüglich der Art und Weise, wie die Vertragsstaaten diese opferzentrierte Aus- und Weiterbildung gestalten, kommt ihnen ein breiter Ermessensspielraum zu: Es ist den Vertragsparteien überlassen, wie sie dies konkret sicherstellen, allerdings sollte sich die Aus- und Weiterbildung auf *klare Vorgaben und Leitlinien* stützen sowie *fortlaufend* und *nachhaltig* sein. Zudem sollte sie *evaluiert* werden.<sup>18</sup> Angeregt wird ferner, die Bildungsangebote *interaktiv und praxisorientiert* auszugestalten.<sup>19</sup>

Gemäss dem auslegenden Bericht zu Art. 15 IK hat die Aus- und Weiterbildung folgende *Zielsetzungen*:<sup>20</sup>

- 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 verbessern;
- die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden verbessern.

Inhaltlich sollten *folgende Kompetenzen* vermittelt werden:<sup>21</sup>

- Kenntnisse über die Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen von geschlechtsspezifischer Gewalt;
- Kenntnisse über Situationen besonderer Verletzlichkeit und intersektioneller Benachteiligung;
- Kompetenzen betr. Erkennung, Aufdeckung und Verhütung von Gewalt;

<sup>18</sup> Council of Europe, para. 99; siehe auch OSCE, S. 6.

<sup>19</sup> OSCE, S. 12.

<sup>20</sup> Council of Europe, paras. 98 und 100.

<sup>21</sup> Council of Europe, paras. 98 ff.; detailliert zu den Anforderungen an eine Aus- und Weiterbildung gestützt auf Art. 15 IK auch OSCE, S. 5 ff.

- Kenntnisse über die Bedürfnisse und Rechte der Opfer und ihrer Kinder und deren Achtung und Gewährleistung (Art. 49 Abs. 1 IK);
- Kompetenzen im Umgang mit Opfern zur Verhinderung einer sekundären Viktimisierung, beispielsweise in der Beweissicherung und Befragung (dazu auch hinten);
- Schulung in behördenübergreifender Zusammenarbeit.

Art. 15 IK steht in engem Zusammenhang mit den Bestimmungen in Art. 49 ff. IK, die sich mit *Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmassnahmen* befassen. Die Strafverfolgungsbehörden müssen diese Vorgaben kennen oder ggf. geschult werden, unter Einschluss von Fachkenntnissen bezüglich der in diesem Zusammenhang anwendbaren *schweizerischen Rechtsnormen*.<sup>22</sup>

- Ermittlungen müssen wirksam und die Strafverfolgung muss sichergestellt sein (Art. 49 Abs. 2 IK);
- Die Rechte des Opfers sind «in allen Abschnitten des Strafverfahrens» zu berücksichtigen (Art. 49 Abs. 1 IK);
- Opfern muss «umgehend geeigneter Schutz» geboten werden (Art. 50 Abs. 1 IK);
- Es sind sofort präventive und schützende Massnahmen zu ergreifen, unter Einschluss vorsorglicher Massnahmen und der Erhebung von Beweisen (Art. 50 Abs. 2 IK; Restriktionen betr. Informationen zum sexuellen Vorleben und Verhalten des Opfers, Art. 54 IK);
- Es muss eine Gefährdungsanalyse (Schwere der Situation, Wiederholungsgefahr, Waffenbesitz der Täterschaft) vorgenommen und aufgrund der Ergebnisse für «koordinierte Sicherheit und Unterstützung» gesorgt werden (Art. 51 IK);
- In Situationen unmittelbarer Gefahr sind Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen anzuordnen (Art. 52 IK; siehe auch Art. 53 zu Kontakt- und Näherungsverboten);
- Art. 56 Abs. 1 IK listet verschiedene Rechte und Interessen der Opfer auf, die in «allen Abschnitten der Ermittlungen und Gerichtsverfahren» zu schützen sind:  
 Schutz der Opfer und ihrer Familien vor der Täterschaft; Informationen über den Stand der Ermittlungen und den Verlauf des Strafverfahrens «nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts» sowie Wahrung von Rechten des Opfers im Verfahren «nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts»; Hilfe und Unterstützung im Verfahren; Kontaktvermeidung zwischen Opfer und Täterschaft in den Behördenräumlichkeiten; Übersetzungsdienste, falls Opfer als Partei auftreten und Beweismittel vorlegen; «in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht» Aussagen des Opfers ermöglichen, ohne dass es vor Gericht anwesend sein muss oder zumindest ohne Anwesenheit der Täterschaft.
- Besondere Schutzmassnahmen zugunsten von Kindern, die Opfer oder Zeug\*innen von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt geworden sind (Art. 56 Abs. 2 IK).
- Recht der Opfer auf Rechtsbeistand und unentgeltliche Rechtsberatung «nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts» (Art. 57 IK).

#### *Angesprochene Fachkräfte und Bildungsart*

Art. 15 IK betrifft u.a. die *Polizei*, die *Staatsanwaltschaft* und die *Gerichte*. Angesprochen sind sowohl die berufliche Erstausbildung wie die berufsbegleitende Weiterbildung. Der auslegende Bericht spricht von Fachkräften, die *regelmässig mit Opfern oder Tätern in Kontakt kommen*.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Zur Auslegung von Art. 49 – 58 IK siehe Council of Europe, paras. 254 ff.; IK Commentary-KOYCHEVA, S. 254 f.

<sup>23</sup> Council of Europe, paras. 99 f.



**Folgerungen:** Zu den betroffenen Berufsgruppen gehören in der Schweiz insbesondere auch Mitarbeitende der Polizei, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden.<sup>24</sup> Da Polizist\*innen regelmässig mit häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen befasst sind, liegt es nahe, die Vermittlung entsprechender Kenntnisse und Kompetenzen standardisiert in die *Grundausbildung von Polizeibeamt\*innen* und zudem – angepasst auf das spätere Einsatzgebiet der Beamt\*innen – in fortlaufende Weiterbildungsprogramme aufzunehmen. Für die Gewährleistung dieser Ausbildung sorgen die Kantone (dazu hinten S. 17 f.). Die Ausbildung der *Jurist\*innen* (BLaw; MLaw; Rechtsanwält\*in), die später in Staatsanwaltschaften und Gerichten tätig sein werden, erfolgt an den kantonalen Universitäten, ggf. an den Fachhochschulen und anlässlich der Weiterbildung (organisiert teils von der Anwaltschaft; teils von der Richterschaft). Der Aufbau der Studiengänge richtet sich nach kantonalem Recht (kantonale Bildungshoheit im Hochschulbereich, Art. 63a Abs. 3 BV; dazu hinten S. 19). Zwar wäre es wünschenswert, dass die Universitäten Bildungsinhalte zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt anbieten, doch wird nur ein sehr kleiner Teil der Absolvent\*innen später in einer Staatsanwaltschaft oder an einem Strafgericht tätig sein. In diesem Bereich ist folglich vorrangig die fachspezifische *Weiterbildung* angesprochen, mit welcher sichergestellt werden kann, dass Fachkräfte die notwendigen Kenntnisse und Kompetenzen besitzen.

### 3. Umsetzung durch die Schweiz

#### a. Monitoring durch GREVIO

Die bundesrätliche Botschaft zur IK erwähnt einzelne Beispiele von Schulungen in unterschiedlichen Fachbereichen auf Bundes- und kantonaler Ebene.<sup>25</sup> Dabei handelt es sich jedoch lediglich um punktuelle Angebote und nicht um eine systematische Aus- und Weiterbildung. Im ersten Berichtszyklus der Schweiz formuliert GREVIO auch Empfehlungen betreffend Aus- und Weiterbildungen der Strafbehörden, anerkennt aber auch, dass der Bund in diesem Bereich kaum Kompetenzen hat.<sup>26</sup> GREVIO bemängelt, dass Polizist\*innen keine systematische, standardisierte Ausbildung zu sexualisierter Gewalt erhielten, die Ausbildung im Bereich häusliche Gewalt variere.<sup>27</sup>

Als problematisch wird die Ausbildung zu geschlechtsspezifischer Gewalt in den Justizbehörden beschrieben, denn einerseits mangle es an Schulungen und andererseits ist GREVIO besorgt darüber, dass Richter\*innen grösstenteils nach eigenem Gutdünken an Schulungen teilnehmen.<sup>28</sup> GREVIO empfiehlt der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um eine systematische und obligatorische Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen zu gewährleisten, die mit Opfern und gewaltausübenden Personen aller unter den Geltungsbereich der IK fallenden Formen von Gewalt konfrontiert sind, insbesondere bei der Polizei und im Justizsystem.<sup>29</sup> Dazu soll die Schweiz beispielsweise harmonisierte Standards für Aus- und Weiterbildungen entwickeln. Die Schweiz hat sich zu dieser Empfehlung geäussert und hat darauf hingewiesen, dass sich der Nationale Aktionsplan Istanbul-Konvention 2022–2026 (NAP IK) gezielt mit der Stärkung der Aus- und

<sup>24</sup> Botschaft IK, S. 219.

<sup>25</sup> Botschaft IK, S. 222.

<sup>26</sup> GREVIO, S. 29.

<sup>27</sup> GREVIO, S. 30.

<sup>28</sup> GREVIO, S. 30.

<sup>29</sup> Hierzu und zum Folgenden: GREVIO, S. 31.

Weiterbildungen von Fachpersonen auseinandersetzt und Empfehlungen und Standards insbesondere auch zu spezifischen Berufsgruppen erlässt.<sup>30</sup>

## **b. Umsetzungszuständigkeiten in der Schweiz im Allgemeinen**

Art. 15 IK ist nicht direkt anwendbar. Die Bestimmung richtet sich vielmehr an die Behörden, insb. auch an den Gesetzgeber (vgl. Wortlaut: «Die Vertragsparteien schaffen für Angehörige der Berufsgruppen ...»). Der Bund besitzt zwar die Kompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 BV), doch die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen folgt grundsätzlich der innerstaatlichen Kompetenzverteilung.<sup>31</sup> Daher ergibt sich aus der IK selbst *keine neue* bundesrechtliche Regulierungskompetenz im Bereich der Aus- und Weiterbildungen von Strafgerichts- und Strafverfolgungsbehörden. Vielmehr sind sowohl der *Bund als auch die Kantone* verpflichtet, in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen dafür zu sorgen, dass Art. 15 IK umgesetzt wird (Art. 5 Abs. 4 BV).<sup>32</sup>

Folglich müssen die *Kantone* die Vorgaben von Art. 15 IK in ihren eigenen, autonomen Aufgabenbereichen – etwa der präventivpolizeilichen Tätigkeit – verwirklichen. Ebenso haben sie völkerrechtliche Verpflichtungen zu berücksichtigen, wenn sie *Bundesrecht vollziehen*, z.B. das materielle Strafrecht und das Strafprozessrecht.<sup>33</sup>

**Folgerung:** Aus völkerrechtlichen Verpflichtungen kann der Bund keine neuen (Bundes-)Kompetenzen ableiten. Möchte er den Kantonen konkrete Vorschriften betr. der Aus- und Weiterbildung der Angehörigen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten machen und insofern die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention verdeutlichen, muss er sich auf eine bestehende Bundeskompetenz (verfassungsrechtliche Einzelermächtigung) stützen können, also beispielsweise auf die Kompetenz im Bereich des Strafrechts- und Strafprozessrechts in Art. 123 BV. Bundeskompetenzen sind schonend auszuüben: Art. 46 BV verpflichtet den Bund dazu, den Kantonen hinsichtlich der Umsetzung von Bundesrecht möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen (zur Vollzugsautonomie auch hinten, S. 10).<sup>34</sup> Das Ziel einer korrekten und einheitlichen Umsetzung von Völkerrecht kann ein Grund sein, eine bestehende Bundeskompetenz weiterreichend auszuüben und den Kantonen neue oder detailliertere Vorgaben zu machen und auf diese Weise die kantonale Organisations- und Vollzugsautonomie einzuschränken.<sup>35</sup> Dies gilt besonders für jene Sachmaterien, in welchen – wie bei der Strafverfolgung von häuslicher Gewalt und von Gewalt gegen Frauen – keine kantonalen Besonderheiten hinsichtlich Behördenorganisation oder Verfahren bestehen, die speziell beachtet und erhalten werden müssten. Die Grundzüge der Verpflichtungen, die sich an

<sup>30</sup> Bundesrat, Kommentare zum Evaluationsbericht, S. 14.

<sup>31</sup> SGK BV-EHRENZELLER/PORTMANN, Art. 54, N 13; BSK BV-EPINEY, Art. 54, N 22; HÄFELIN *et al.*, Rz. 1375; MAROONIAN/KOLB, CR Cst, Art. 54, N 35; so auch Bericht Bundesrat, Völkerrecht und Landesrecht, S. 2276; dazu weiterführend WYTENBACH, S. 298 ff.

<sup>32</sup> BGE 137 I 305 E. 3.2 f. zur Umsetzung von Gesetzgebungsaufträgen und E. 4 zur Zuständigkeit von Bund und Kantonen zur Umsetzung von Völkerrecht am Beispiel des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW; UNO-Frauenrechtskonvention) vom 18. Dezember 1979, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. April 1997 (SR 0.108); SCHMID, S. 17 ff.; WYTENBACH, S. 436 ff.

<sup>33</sup> Dies gilt jedenfalls soweit, als ihnen das Bundesrecht Gestaltungsspielraum beim Vollzug einräumt. Zur Umsetzung im kantonalen Autonomiebereich und beim Vollzug von Bundesrecht siehe WYTENBACH, S. 437 f.

<sup>34</sup> Siehe auch Art. 43a BV, wonach der Bund nur jene Aufgaben übernehmen soll, die die Kraft der Kantone übersteigen oder die einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

<sup>35</sup> WYTENBACH, S. 479, m. w. H. S. 480 ff. und 495 ff.

die Kantone richten, müssen auf bundesgesetzlicher Stufe verankert werden. Die Verordnungsstufe genügt nicht (Art. 164 Abs. 1 Bst. f BV).<sup>36</sup>

### III. Aus- und Weiterbildung zur Bekämpfung von Menschenhandel

Auch bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Menschenhandel geht es oftmals um Gewalt gegen Frauen und den Umgang mit Opfern. Ähnlich wie die Istanbul-Konvention enthalten auch die entsprechenden völkerrechtlichen Instrumente Vorgaben zur Aus- und Weiterbildung.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (*Palermo-Konvention*)<sup>37</sup> und das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (*Palermo-Protokoll*)<sup>38</sup>, sowie das *Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel*<sup>39</sup> enthalten Bestimmungen zur Durchführung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen.

So verpflichtet Art. 29 Ziff. 1 der Palermo-Konvention die Vertragsstaaten zur Aus- und Weiterbildung des *Strafverfolgungspersonals*. Gemäss Botschaft haben alle Mitarbeitenden der Bundeskriminalpolizei, die zur Wahrnehmung der (neuen) Bundeskompetenzen im Bereich von Artikel 340<sup>bis</sup> StGB<sup>40</sup> angestellt worden sind, ein dreimonatiges internes Ausbildungsprogramm absolviert. Generell besuchen die Mitarbeitenden der Bundeskriminalpolizei regelmässig Weiterbildungskurse im In- und Ausland, zudem dienen Stages im Ausland und in der Schweiz dem Austausch und der Vertiefung der Fachkenntnisse.<sup>41</sup>

Das *Palermo-Protokoll* verlangt in Art. 10 Ziff. 2 die Schaffung bzw. Verstärkung von Ausbildungsmöglichkeiten für Strafverfolgungs-, Einwanderungs- und sonstige Behörden hinsichtlich der Strafverfolgung von Menschenhändler\*innen; gemäss Botschaft soll ein Schwerpunkt auf der Ausbildung der Polizei im Umgang mit Opfern liegen.<sup>42</sup> Die Kompetenzfrage im Bereich von Aus- und Weiterbildung wurde in der Botschaft nicht diskutiert.

Art. 12 Abs. 1 des *Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels* verpflichtet die Staaten, den Opfern Nothilfe zu gewähren, was auch die Information über Opferrechte beinhaltet. Art. 12 Abs. 7 des Übereinkommens stellt sicher, dass Unterstützungsleistungen auf der Grundlage fundierter Information und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen in vulnerablen Lagen zu erbringen sind. Die bundesrätliche Botschaft hält fest, dass die meisten in diesem Artikel geforderten Leistungen in der Schweiz durch das OHG bereitgestellt würden.<sup>43</sup>

<sup>36</sup> Art. 164 Abs. 1 BV: «Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über: (...) f. die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts; (...)»

<sup>37</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. November 2006 (SR 0.331.54).

<sup>38</sup> Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. November 2006 (SR 0.311.542).

<sup>39</sup> Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. April 2013 (SR 0.311.543).

<sup>40</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0).

<sup>41</sup> Botschaft UNO-Übereinkommen (organisierte Kriminalität), S. 6743.

<sup>42</sup> Botschaft UNO-Übereinkommen (organisierte Kriminalität), S. 6757.

<sup>43</sup> Botschaft Bekämpfung Menschenhandel, S. 26.

Im Evaluationsbericht zur Schweiz der Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) vom 20. Juni 2024 (*GRETA-Report*) empfiehlt die Expertengruppe der Schweiz zum Recht auf Information (Art. 12 und 15 des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels), dass Strafverfolgungsbehörden und andere Behörden, die mit Opfern von Menschenhandel zu tun haben, systematisch im Umgang mit ebendiesen Opfern geschult werden sollen.<sup>44</sup> In Art. 29 Abs. 3 des Übereinkommens ist vorgesehen, dass die Vertragsstaaten Schulungen (auch im Bereich Opferschutz) jener Behörden sicherstellen, die mit der Bekämpfung des Menschenhandels betraut sind. GRETA begrüsst, dass in einigen Kantonen spezialisierte Polizeieinheiten und Staatsanwaltschaften vorhanden sind; das Wissen in diesem Bereich solle in der Schweiz weiter vorangetrieben werden.<sup>45</sup>

Der *dritte Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel 2023 bis 2027* (NAP Menschenhandel) hält als zweites strategisches Ziel denn auch fest, dass Akteure gegen Menschenhandel in der Schweiz ihrer Aufgabe entsprechend ausgebildet werden müssen.<sup>46</sup> Zudem müssen Verantwortlichkeiten, Umfang und Möglichkeiten für die Ausbildung und Sensibilisierung unter Federführung von fedpol geklärt werden.<sup>47</sup> Weiter sollen innerhalb der Polizei und Staatsanwaltschaft Spezialist\*innen ausgebildet und die weiteren Mitglieder der Strafverfolgungsbehörden durch regelmässige Ausbildungen sensibilisiert werden.<sup>48</sup> Verantwortlich für die Umsetzung der Ziele im Bereich Ausbildung sind auf Ebene Staatsanwaltschaft und Polizei das Schweizerische Polizei-Institut (SPI), die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) und die Vereinigung der Schweizerischen Kriminalchefs (VSK) sowie die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS). Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Bekämpfung von Menschenhandel im Bereich der Aus- und Weiterbildung den Kantonen obliegt (im Rahmen ihres Kompetenzbereichs). Im NAP Menschenhandel wurden Massnahmen konkretisiert, welche durch die zuständigen kantonalen Stellen umzusetzen sind.<sup>49</sup>

**Folgerung:** Im spezifischen Strafverfolgungsbereich des Menschenhandels, der auch Gewalt gegen Frauen und den Umgang mit Opfern beinhalten kann, bestehen ähnlich wie in der Istanbul-Konvention völkerrechtliche Aus- und Weiterbildungspflichten. Soweit ersichtlich hat der Bund diese Verpflichtungen weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsstufe zuhanden der Kantone verdeutlicht bzw. konkretisiert. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen erfolgt vielmehr direkt, koordiniert und in enger Absprache durch die zuständigen Behörden von Bund und Kantonen. Hier dient der NAP Menschenhandel als Instrument, welches u.a. die Aus- und Weiterbildung in diesem Bereich als strategisches Ziel definiert, weitere sachbezogene Ziele setzt sowie notwendige Aktionen, Verantwortlichkeiten, den Zeitrahmen und die erwarteten Ergebnisse festhält. Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Menschenhandel ist ein gutes Beispiel einer zielführenden Kooperation bei der Umsetzung völkerrechtlicher Vorgaben.

<sup>44</sup> GRETA-Report, para. 47.

<sup>45</sup> GRETA-Report, para. 139.

<sup>46</sup> NAP Menschenhandel, S. 15 ff.

<sup>47</sup> NAP Menschenhandel, S. 15.

<sup>48</sup> Hierzu und zum Folgenden: NAP Menschenhandel, S. 16.

<sup>49</sup> Damit der NAP Menschenhandel politisch breiter abgestützt und seine Verbindlichkeit bekräftigt wird, haben die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Bundesrat die Massnahmen des NAP gutgeheissen, siehe dazu NAP Medienmitteilung.

## IV. Bundeskompetenzen im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden

### 1. Grundsätze der Kompetenzverteilung

Der Grundmechanismus der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist in Art. 3 BV («Kantone») festgehalten. Demnach sind die Kantone souverän, sofern ihre Souveränität nicht durch die BV beschränkt wird; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Konkretisiert werden diese Grundsätze in Art. 42 BV («Aufgaben des Bundes»), Art. 43 BV («Aufgaben der Kantone») und Art. 43a BV («Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben»).

Der in Art. 3 BV und Art. 42 BV angelegte *Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes* bedeutet, dass der Bund nur dann Aufgaben wahrnehmen darf, wenn die Bundesverfassung ihn dazu ermächtigt; es gilt mithin das sog. Prinzip der Einzelermächtigung.<sup>50</sup> Auf Seiten der Kantone führt der Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes zur *subsidiären Generalkompetenz* der Kantone: Alle Aufgaben, welche die Bundesverfassung nicht dem Bund zuteilt, gehören in deren Aufgabenbereich.<sup>51</sup> Innerhalb ihrer Generalkompetenz ist es Sache der Kantone festzulegen, welche Aufgaben sie wie ausführen.<sup>52</sup>

Soweit der Bund über Kompetenzen verfügt, wahrt er die *Eigenständigkeit der Kantone* (Art. 47 Abs. 1 BV). Er belässt ihnen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 Satz 1 BV). Aufgabenautonomie, Organisationsautonomie und die ebenfalls in Art. 47 Abs. 2 BV angesprochene Finanzautonomie zählen zu den Grundpfeilern der Bundesstaatlichkeit.<sup>53</sup> Zur *Aufgabenautonomie* gehört, dass die Kantone die Bestimmung, Gestaltung und Ausführung ihrer Aufgaben (Art. 43 BV) selbst festlegen.<sup>54</sup> Die *Organisationsautonomie* gibt den Kantonen das Recht, selbständig über ihre rechtliche Gestalt zu bestimmen und umfasst u.a. die Kompetenz, Staatsorgane zu konstituieren und deren Organisation und Zuständigkeit zu regeln sowie das Verwaltungs- und teilweise auch das Justizverfahren zu regeln.<sup>55</sup> Die Organisationsautonomie der Kantone besteht indes nur in den Schranken des Bundesrechts.<sup>56</sup>

Im Rahmen des Vollzugsföderalismus setzen die Kantone das Bundesrecht *nach Massgabe von Verfassung und Gesetz* um (Art. 46 Abs. 1 BV). Umsetzung bedeutet dabei die gesamte der Gesetzesverwirklichung dienende Staatstätigkeit, unter Einschluss des administrativen Vollzugs, des Erlasses von Vorschriften, der Errichtung von Behörden oder der Bereitstellung der nötigen Sach- und Finanzmittel.<sup>57</sup> Den Kantonen obliegt insbesondere auch der *korrekte Vollzug* des Bundesrechts. Bei der Umsetzung belässt der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung (Art. 46 Abs. 3 BV, vgl. vorne S. 7). Dies kann beispielsweise bedeuten, dass der Bund den Kantonen nur die Grundzüge oder ein bestimmtes Ziel vorgibt und ihnen die Ausgestaltung der konkreten Massnahmen bzw. die Art und Weise der Zielerreichung überlässt. Darüber hinaus gelten

<sup>50</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 3, N 5; TSCHANNEN, § 19 Rz. 725.

<sup>51</sup> TSCHANNEN, § 19 Rz. 731.

<sup>52</sup> DERS., § 19 Rz. 732.

<sup>53</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 47, N 2.

<sup>54</sup> Hierzu und zum Folgenden: TSCHANNEN, § 16 Rz. 620.

<sup>55</sup> TSCHANNEN, § 16 Rz. 618.

<sup>56</sup> DERS., § 16 Rz. 619.

<sup>57</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 46, N 2.

die Grundsätze gemäss Art. 47 Abs. 2 BV (Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie, siehe soeben) auch dort, wo die Kantone Bundesrecht umsetzen.<sup>58</sup>

## 2. Kompetenzen des Bundes gemäss Art. 123 BV

### Art. 123 BV Strafrecht

<sup>1</sup> Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist Sache des Bundes.

<sup>2</sup> Für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.

<sup>3</sup> (... [Straf- und Massnahmenvollzug])

### a. Umfang der Bundeskompetenz gemäss Art. 123 Abs. 1 BV

Art. 123 Abs. 1 BV überträgt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Strafrechts und des Strafprozessrechts im Sinn einer (umfassenden) nachträglich derogatorischen Bundeskompetenz.<sup>59</sup> Die kantonale Regelungskompetenz bleibt nur so lange und so weit erhalten, als der Bund von seiner Zuständigkeit keinen Gebrauch macht.<sup>60</sup>

Im Bereich des *materiellen Strafrechts* hat der Bund seine Kompetenz mit dem Erlass des Strafgesetzbuchs (StGB) grundsätzlich ausgeschöpft. Im Bereich des *Strafprozessrechts* hat der Bund seine Gesetzgebungskompetenz mit dem Bundesgesetz über den Strafprozess (Strafprozessordnung, StPO) wahrgenommen. Bundesrechtlich geregelt sind die Verfahrensschritte und die Vorkehrungen, die der Überprüfung eines Verdachts auf eine Straftat und der Beurteilung einer allfälligen Straftat dienen.<sup>61</sup> Weiter hat der Bund das Jugendstrafrecht (JStG)<sup>62</sup> geregelt. Auch das Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG)<sup>63</sup> stützt sich auf Art. 123 Abs. 1 i.V.m. Art. 173 Abs. 2 und Art. 191a Abs. 1 und 2 BV. Die Kompetenz des Bundes zur Regelung des Militärstrafrechts (MStG)<sup>64</sup> ergibt sich ebenfalls aus Art. 123 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 60 Abs. 1 BV. Ausserhalb des materiellen Strafrechts und des Strafprozessrechts eröffnet Art. 123 Abs. 1 BV dem Bund keine Gesetzgebungskompetenzen. Insbesondere fällt der *präventiv-polizeiliche Bereich* (allgemeine Gefahrenabwehr, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Erkennung und Verhinderung von Straftaten) aufgrund der Grundregel von Art. 3 BV in die originäre Zuständigkeit der Kantone. Damit verfügen die Kantone auf ihrem Gebiet über die *Polizeihoheit* und die entsprechenden Rechtsetzung- und Rechtsanwendungskompetenzen.<sup>65</sup> Die Kantone legen folglich auch die Aus- und Weiterbildung ihrer

<sup>58</sup> TSCHANNEN, § 16 Rz. 617.

<sup>59</sup> BSK BV-GÖKSU, Art. 123, N 3 und 9; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 123, N 2.

<sup>60</sup> TSCHANNEN, § 20 Rz. 763.

<sup>61</sup> BGE 140 I 353 E. 5.1.; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 3, N 5, Art. 123, N 3.

<sup>62</sup> Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG) vom 20. Juni 2003 (SR 311.1).

<sup>63</sup> Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG) vom 19. März 2010 (SR 173.71).

<sup>64</sup> Militärstrafgesetz (MStG) vom 13. Juni 1927 (SR 321.0).

<sup>65</sup> Botschaft BV, S. 236 f.; vgl. auch BGE 140 I 353 E. 5.1 oder BGE 140 I 2 E. 10.2.

Polizeiangehörigen selbständig fest (dazu auch hinten S. 17 f.).<sup>66</sup> Der Bund hat die Aufgaben- und Organisationsautonomie der Kantone im Polizeibereich zu respektieren.<sup>67</sup> Will er im präventiv-polizeilichen Bereich gesetzgeberisch tätig werden, bedarf es einer verfassungsmässigen Grundlage; eine solche ist zurzeit nicht gegeben.<sup>68</sup>

Soweit die Tätigkeit der kantonalen Polizeibehörden hingegen die Verfolgung *begangener* Straftaten zum Ziel hat, stützt sie sich auf die *Strafprozessordnung* des Bundes, welche wiederum auf der in Art. 123 Abs. 1 BV verankerten Bundeskompetenz beruht. Diesfalls wirken die kantonalen Polizeibehörden als Strafverfolgungsbehörden im Sinn von Art. 12 Bst. a StPO bzw. Art. 15 Abs. 1 StPO und nehmen dabei unter der Verfahrensleitung der Staatsanwaltschaft (Art. 61 Bst. a StPO) Aufgaben im Vorverfahren (polizeiliches Ermittlungsverfahren, Art. 299 ff. StPO) wahr.<sup>69</sup>

Als *Abgrenzungskriterium* zwischen präventiv-polizeilicher und repressiv-polizeilicher Tätigkeit hat sich in Praxis und Lehre das Vorliegen eines hinreichend konkreten *Anfangsverdachts* etabliert.<sup>70</sup> Liegt also ein hinreichender Anfangsverdacht von häuslicher Gewalt oder von Gewalt gegen Frauen vor, ist die StPO anwendbar. Diese liegt in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und dieser dürfte im Anwendungsbereich des Gesetzes zuhanden von Staatsanwaltschaft, Gerichten und den Polizeibehörden grundsätzlich auch weiterreichende Regelungen erlassen.

## **b. Umfang der Bundeskompetenz gemäss Art. 123 Abs. 2 BV**

Gemäss Art. 123 Abs. 2 BV sind die Kantone für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug zuständig, «soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht». Damit begründet die Verfassung in den genannten Bereichen eine sog. konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit mit nachträglich derogatorischer Wirkung.<sup>71</sup> Bei der Ausgestaltung der Gerichtsorganisation im Bereich der Strafverfolgung sind die Kantone nicht vollständig frei. Zum einen müssen die Gerichtsorganisation und die Rechtsprechung in Strafsachen den Anforderungen des höher-rangigen Rechts genügen,<sup>72</sup> zum anderen darf die kantonale Gerichtsorganisation und die Rechtsprechung in Strafsachen die Verwirklichung des Bundesstrafrechts nicht beeinträchtigen oder behindern.<sup>73</sup>

Im Bereich der *Gerichtsorganisation* lässt Art. 123 Abs. 2 BV mit der Formulierung «soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht» die Möglichkeit von bundesrechtlichen Regelungen ausdrücklich offen. Der Gesetzgeber hat denn auch die Organisationsautonomie der Kantone sowohl im Bereich der Gerichte als auch bezüglich der Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Staatsanwaltschaft) eingeschränkt. Die Botschaft zur StPO hält diesbezüglich fest, dass die Vereinheitlichung des Strafverfahrensrechts ohne ein Mindestmass an Übereinstimmung auch in der Behördenorganisation nicht erreicht werden könne.<sup>74</sup> Entsprechend schreibt die StPO dem Bund und den Kantonen vor, welche Behörden sie zu schaffen

<sup>66</sup> Vgl. etwa § 25 Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27. Januar 1998 (SRL Nr. 350): «Die Luzerner Polizei ist für die Aus- und Weiterbildung der Angehörigen des Polizeikorps verantwortlich»; Art. 17 Polizeigesetz (PG) des Kantons St. Gallen vom 10. April 1980 (sGS 451.1): «Die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant führt die Kantonspolizei und ist für ihre Aus- und Weiterbildung verantwortlich».

<sup>67</sup> BGE 140 I 353 E. 5.1 m. w. H.; SGK BV-VEST, Art. 123, N 11; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 123, N 3.

<sup>68</sup> Statt anderer BIAGGINI, Komm. BV, Art. 43, N 3.

<sup>69</sup> Vgl. VON HAHN, S. 22; SGK BV-VEST, Art. 123, N 11.

<sup>70</sup> Eingehend zur Abgrenzung und m. w. H. auf Praxis und Lehre BGer 1C\_63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5 (zur amtl. Publikation bestimmt); vgl. statt anderer auch BSK StPO-GETH, Art. 15, N 2 f.; CR CPP-HENZELIN/MAEDER MORVANT, Art. 15, N 9a.

<sup>71</sup> TSCHANNEN, § 20 Rz. 763; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 123, N 5.

<sup>72</sup> BSK BV-GÖKSU, Art. 123, N 13 ff.

<sup>73</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 123, N 5.

<sup>74</sup> Hierzu und zum Folgenden: Botschaft StPO, S. 1102.

haben; in der jeweiligen Organisationsautonomie verbleibt aber beispielsweise, wie diese Behörden gewählt werden und zusammengesetzt sind.

Alle wichtigen bundesrechtlichen Regelungen müssen auf der Stufe eines Gesetzes im formellen Sinn erfolgen.<sup>75</sup> Dabei gemahnt die Formulierung in Art. 123 Abs. 2 BV den Bundesgesetzgeber zur Zurückhaltung und zur bestmöglichen Wahrung der kantonalen Organisationsautonomie (Art. 47 BV).<sup>76</sup> Von Beginn weg unproblematisch sind bundesrechtliche Regelungen, die sich aus Vorgaben der Bundesverfassung und des Völkerrechts ergeben.<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup> Aufgrund der Pflicht zur Schonung der kantonalen Autonomie hat der Gesetzgeber Eingriffe in die Behördenorganisation nur so weit vorgenommen, als diese für ein vereinheitlichtes Verfahrensrecht notwendig schienen.<sup>79</sup> Um ein einheitliches Prozessrecht zu schaffen, führte der Gesetzgeber unter anderem ein einheitliches Strafverfolgungsmodell, eine einheitliche Umschreibung der sachlichen Zuständigkeit der Strafgerichte sowie ein einheitliches Rechtsmittelsystem ein.<sup>80</sup>

### **c. Art. 123 BV als Grundlage für die berufliche Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden**

Art. 123 BV äussert sich nicht ausdrücklich zur beruflichen Aus- und Weiterbildung von Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden. Damit stellt sich die Frage, ob Art. 123 BV diese Befugnis abdeckt. 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. Wird diese Frage bejaht, kann der Bund eine entsprechende Anpassung aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz gemäss Art. 123 BV vornehmen.

Würde der Bund eine verpflichtende Regelung zur Aus- und Weiterbildung zum Thema der geschlechtsspezifischen, sexualisierten und häuslichen Gewalt erlassen, hätte dies Auswirkungen auf die Organisation der kantonalen Behörden. Obwohl der Bund aufgrund von Art. 46 Abs. 3 BV gehalten ist, den Kantonen beim Vollzug von Bundesrecht «möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen» und den «kantonalen Besonderheiten» Rechnung zu tragen und zudem die Kantone aufgrund ihrer Organisationsautonomie gemäss Art. 47 Abs. 2 BV die zum Vollzug des Bundesrechts nötigen Organisations- und Verfahrensbestimmungen festlegen dürfen, sind Vorgaben des Bundesgesetzgebers grundsätzlich *nicht ausgeschlossen*.<sup>81</sup>

#### *Die Optik des Strafprozessrechts*

Für die Schaffung solcher Vorgaben lässt sich aus der Optik der Bundeskompetenz zur Regelung des *Strafprozessrechts* wie folgt argumentieren: Der Bund kann Regelungen in jenen Bereichen erlassen, ohne die sich das Strafprozessrecht im Hinblick auf die oft enge Verknüpfung von Verfahrensordnung

<sup>75</sup> BSK BV-GÖKSU, Art. 123, N 16.

<sup>76</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 123, N 5; BSK BV-GÖKSU, Art. 123, N 15; vgl. Botschaft BV, S. 515 f.

<sup>77</sup> In diese Richtung auch BSK BV-GÖKSU, Art. 123, N 15.

<sup>78</sup> SGK BV-VEST, Art. 123, N 12; Botschaft BV, S. 526, 1087.

<sup>79</sup> Botschaft StPO, S. 1102; EJPD, Begleitbericht StPO, S. 10.

<sup>80</sup> Botschaft StPO, S. 1087.

<sup>81</sup> Der Bund kann die Kantone im Rahmen des Vollzugs von Bundesrecht beispielsweise anweisen, besondere Fachstellen zu bezeichnen, vgl. mit Blick auf die Raumplanung und den Umweltschutz TSCHANNEN, § 16 Rz. 625.



und Behördenorganisation nicht vereinheitlichen liesse.<sup>82</sup> Das Gleiche gilt, wenn verbindliche Vorgaben des übergeordneten Rechts unter Einschluss des *Völkerrechts* bestehen, die eine einheitliche Regelung verlangen.<sup>83</sup> Wie vorne (Kap. II) dargelegt, lässt sich aus der Istanbul-Konvention selbst keine Regulierungskompetenz des Bundes ableiten, die Kantone zu Aus- und Weiterbildungen von Strafgerichts- und Strafverfolgungsbehörden zu verpflichten. Der Bund muss sich vielmehr auf seine bestehenden Kompetenzen gemäss Art. 123 BV abstützen können. Allerdings darf der Bund die Vorgaben der Konvention – wie bereits ausgeführt – bei der Umsetzung seiner bestehenden Kompetenzen aus Art. 123 BV berücksichtigen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn *keine hinreichende und einheitliche Umsetzung durch die Kantone erfolgt, obwohl diese die Umsetzung gewährleisten müssen*. Eine verpflichtende Regelung wäre demnach insoweit zulässig, als eine enge Verknüpfung von Verfahrensordnung und Behördenorganisation besteht und eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechts ohne die Regelung verunmöglicht würde. Damit im Strafverfahren geschlechtsspezifischer Gewalt Rechnung getragen werden kann, sieht beispielsweise Art. 335 Abs. 4 StPO bereits heute eine Einschränkung der Organisationsautonomie vor, indem die besondere Zusammensetzung des Gerichts bei Sexualstraftaten verlangt wird.<sup>84</sup>

### *Die Optik des Opferschutzes in der Strafverfolgung*

Auch die Vorschriften bezüglich *Opferschutz* (Art. 151 – 154 StPO) haben unmittelbare Auswirkungen auf die Durchführung von polizeilichen Einvernahmen.<sup>85</sup> Die Befragung gehört zu den elementaren Aufgaben der Polizei im Strafverfahren und ist Teil der Beweissicherung gemäss Art. 306 StPO. Sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt ist in der Schweiz häufig. Es handelt sich in aller Regel um sog. Vieraugendelikte, weshalb die korrekte Befragung des Opfers für die Beweissicherung von grosser Bedeutung ist und Fehler erhebliche Auswirkungen auf den Verfahrensausgang haben können.

In jeder Hinsicht gut ausgebildetes Fachpersonal trägt zu einem sensiblen Umgang der Strafbehörden mit Opfern von geschlechtsspezifischen Gewalttaten bei und stärkt damit die Opferperspektive im Strafprozessrecht. Eine schweizweit geltende Regelung zur Aus- und Weiterbildung könnte zudem der sekundären Viktimisierung, auf die auch einzelne Massnahmen im Opferhilfebereich abzielen (Art. 124 BV, Art 153 Abs. 1 StPO), entgegenwirken. Zudem würde der Zugang von Opfern zur Justiz gestärkt (vgl. dazu die Rechtsweggarantie in Art. 29a BV).

Sorgen die Kantone nicht von sich aus für die Sicherstellung der nötigen Kompetenzen im Umgang mit Opfern, kann dies eine Vereinheitlichung des Strafprozesses und mittelbar auch die einheitliche Anwendung von Bundesrecht (der entsprechenden Straftatbestände im StGB, siehe sogleich) vereiteln. Damit bestehen auch aus der Perspektive des Opferschutzes gute Gründe dafür, dass der Bund bei Regelungs- bzw. Vollzugslücken in diesem Bereich obligatorische Aus- und Weiterbildungen für die Strafbehörden anordnen kann.

### *Die Optik des materiellen Strafrechts*

Die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten des Bundesrechts und damit dessen Vollzug ist überwiegend Aufgabe der Kantone (Art 22 StPO); vorbehalten bleiben abweichende Regelungen, wie sie sich insbesondere aus Art. 23 ff. StPO ergeben.<sup>86</sup> Die Strafbarkeit von geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt ist durch das materielle Strafrecht breit erfasst: Neben den Straftaten gegen die sexuelle Integrität (Art. 187 ff. StGB) können weitere Tatbestände erfüllt sein, so namentlich Tötlichkeit (Art. 126 StGB), Nötigung (Art. 181 StGB), Drohung (Art. 180 StGB), Körperverletzung (Art. 122 f. StGB), Tötung (Art. 111 ff. StGB), weiter auch Ehrverletzung (Art. 173 ff. StGB), Diebstahl (Art. 139 StGB), Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) oder Hausfriedensbruch (Art. 186 StGB).

<sup>82</sup> SGK BV-VEST, Art. 123, N 12; Botschaft BV, S. 526; Botschaft StPO, S. 1087, S. 1102.

<sup>83</sup> BSK BV-GÖKSU, Art. 123, N 15.

<sup>84</sup> Botschaft IK, S. 252.

<sup>85</sup> BSK StPO-GALELLA/RHYNER, Art. 306, N 40.

<sup>86</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 123, N 5.

Mit der körperlichen, geistigen und sexuellen Unversehrtheit sind durchwegs hochwertige Rechtsgüter betroffen, die zudem grundrechtlich abgesichert sind, insbesondere durch Art. 10 BV (Recht auf Leben und persönliche Freiheit), Art. 13 BV (Recht auf Achtung der Privatsphäre), sowie Art. 11 BV (besonderer Schutz von Kindern und Jugendlichen); nicht zuletzt stellt geschlechtsspezifische Gewalt eine Form von Diskriminierung dar (Art. 8 Abs. 2 BV). In diesem grundrechtlich sensiblen Bereich erwachsen dem Staat justiziable grundrechtliche Schutzpflichten und darüber hinaus auch programmatische Verwirklichungspflichten (Art. 35 Abs. 1 BV).<sup>87</sup>

Bei einzelnen Deliktskategorien muss ein *Mindeststandard* im Umgang mit Opfern eingehalten werden (dazu auch vorne S. 14). Opfer von geschlechtsspezifischer und/oder sexualisierter Gewalt besitzen spezifische Opfereigenschaften und gelten als besonders verletzlich. Aus diesem Grund ist der Schutz der sexuellen, körperlichen und psychischen Integrität sowie der Schutz vor Sekundärviktimisierung von zentraler Bedeutung. Auf der Ebene der Verfassung zeigt sich die besondere Schutzbedürftigkeit der Opfer darin, dass dem Opferschutz mit Art. 124 BV eine eigene Bestimmung gewidmet ist (dazu S. 19 f.). Auch mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention trägt die Schweiz dem Opferschutz gezielt Rechnung.

Vor diesem Hintergrund bestehen gute Argumente dafür, dass der einheitliche und wirksame Vollzug des Bundesrechts und die Umsetzung von Art. 15 IK hinreichende (Mindest-)Kenntnisse und Kompetenzen *aller* Strafverfolgungsbehörden in der Erkennung und Verfolgung dieser besonderen Gewaltformen und dem Umgang mit Opfern bedingt. Im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz im Strafrecht (Art. 123 BV) und in der Opferhilfe (Art. 124 BV) ist der Bund befugt, die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Kantone im Bundesrecht zu verdeutlichen (Art. 49 Abs. 2 BV). In welcher Weise der Bund diese Aufgabe wahrnimmt und ob er dazu eine bundesrechtliche Regelung zur obligatorischen Aus- und Weiterbildung als sachgerecht bzw. notwendig erachtet, ist letztlich eine *rechtspolitische* Frage. Entscheidend ist dabei, ob der Bund die Umsetzung von Art. 15 IK durch die Kantone als ausreichend einstuft oder aber es als notwendig erachtet, korrigierend einzugreifen.

**Folgerungen:** Die Einführung einer verpflichtenden bundesrechtlichen Regelung zur Aus- und Weiterbildung im Bereich geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt ist durch die Bundeskompetenzen gemäss Art. 123 Abs. 1 BV grundsätzlich abgedeckt und dürfte die Autonomie der Kantone gemäss Art. 123 Abs. 2 BV kaum übermässig einschränken, solange den Kantonen dabei hinreichende Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben. Mit einer solchen Regelung verdeutlicht der Bund vielmehr die Verpflichtung der Kantone, die diesen bereits nach Massgabe von Art. 15 IK erwächst. Grundsätzlich dürfte der Bund im Rahmen des Anwendungsbereichs von Art. 123 BV auch *Einzelheiten* der Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden regeln. Nicht zuletzt handelt es sich bei einer bundesrechtlichen Regelung bezüglich der Aus- und Weiterbildung von kantonalen Behördenmitgliedern nicht um ein Novum; auch im Zivilrecht (siehe hinten S. 20 ff.) finden sich entsprechende Vorgaben, die sich ebenfalls durch sachliche Gründe legitimieren lassen.

Bei der Umsetzung dieser Vorgaben gilt Folgendes:

- Sachgerechtes Regelungsinstrument, um die Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden im Umgang mit Opfern von sexualisierter oder geschlechtsspezifischer Gewalt zu normieren, ist das *Strafprozessrecht*.
- Hinsichtlich der *Normstufe* müssen die Grundzüge in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt sein (StPO, JStPO bzw. MStP). Der Erlass einer selbstständigen Verordnung durch den Bundesrat ist aufgrund der fehlenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung ausgeschlossen.

<sup>87</sup> Eingehend KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, § 3 Rz. 152 f.

- Hinsichtlich der *Normdichte* erscheint sachgerecht, die Verpflichtung zur Aus- und Weiterbildung lediglich in allgemeiner Weise im Gesetz zu verankern (z.B. «Die Kantone stellen die Aus- und Weiterbildung [...] sicher») und so die Aufgaben- und Organisationsautonomie der Kantone zu schonen. Die konkrete Umsetzung dieser Vorgabe, namentlich Art und Umfang der Aus- und Weiterbildung, bliebe damit den Kantonen überlassen.
- Weiter bestünde aber auch die Möglichkeit, dass der Bund auf Gesetzesstufe eine *Delegationsnorm* mit einer kann-Formulierung verankert, welche es dem Bundesrat erlaubt, auf *Verordnungsstufe* Mindestanforderungen der Aus- und Weiterbildung festzulegen, falls sich die Umsetzung durch die Kantone als mangelhaft erweist und die Vorgaben der IK nicht erfüllt werden (z.B. «Der Bund kann auf Verordnungsstufe Mindestanforderungen an die Aus- und Weiterbildungen vorsehen»).
- Schliesslich wäre auch denkbar, einen *direkten Verweis* auf Art. 15 IK (und ev. überdies auf einzelne Artikel zu Opferrechten und Opferschutz nach Art. 49 ff. IK) in das Gesetz aufzunehmen (z.B. «... stellen sicher/sorgen für die Aus- und Weiterbildung von ...[Behörde] ... nach Massgabe von Art. 15 [Istanbul-Konvention] ...»).<sup>88</sup> Verweise auf völkervertragsrechtliche Bestimmungen sind der schweizerischen Gesetzgebung nicht fremd.<sup>89</sup> Dadurch würde zuhanden der Kantone verdeutlicht, welche Massnahmen von ihnen erwartet werden.<sup>90</sup> Dies liesse sich mit der kantonalen Organisations- und Vollzugsautonomie vereinbaren, zumal die Kantone grundsätzlich bereits heute und direkt gestützt auf die Istanbul-Konvention gehalten sind, für eine den Anforderungen der IK entsprechende Aus- und Weiterbildung ihrer Strafverfolgungsbehörden zu sorgen. Diese Umsetzungspflicht würde durch eine solche Regelung verdeutlicht.

Soweit es um *Justizbehörden des Bundes* geht, wäre eine detaillierte Regelung der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen von vornherein unproblematisch.

## V. Weitere Kompetenzen des Bundes in der beruflichen Aus- und Weiterbildung

### 1. Berufsbildung (Art. 63 Abs. 1 BV)

#### a. Kompetenz im Bereich der Berufsbildung

Gestützt auf Art. 63 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über die Berufsbildung. Die Kompetenz ist umfassend und bezieht sich auf alle Berufe. Sie beinhaltet die berufliche Grundbildung wie die

<sup>88</sup> Da die Bestimmungen in Art. 15 IK (und 49 ff. IK) sehr umfangreich sind, wäre eine integrale Wiedergabe im Gesetzestext nicht sachgerecht.

<sup>89</sup> Dazu mit Beispielen: BJ, Gesetzgebungsleitfaden, S. 200 ff.

<sup>90</sup> Änderungen der IK sind zwar möglich, aber sie müssen natürlich von den Vertragsstaaten – also auch von der Schweiz – angenommen werden (Art. 72 Abs. 3 IK). Möglich wäre ein statischer Verweis (IK in der heutigen Fassung) oder ein dynamischer Verweis (Verweis auf die jeweils geltende Fassung der IK); zum Unterschied zwischen statischen und dynamischen Verweisen im Allgemeinen siehe MÜLLER/UHLMANN/HÖFLER, Rz. 353. Weil die Kantone gehalten sind, die IK in ihrem Kompetenzbereich und beim Vollzug von Bundesrecht zu beachten, kann man sich auch auf den Standpunkt stellen, dass es sich um einen unechten Verweis (eine Art Erinnerungshilfe) handelt (BJ, Gesetzgebungsleitfaden, S. 195 f.).

weiterführende Berufsbildung und die berufliche Weiterbildung.<sup>91</sup> Damit besitzt der Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung für alle Gebiete der Berufsausbildung und alle Berufe, mit Ausnahme der Berufsbildung an Hochschulen.<sup>92</sup>

Das Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG)<sup>93</sup> hält fest, dass die Berufsbildung, die neben der Grundbildung und der Berufsmaturität auch die berufliche Weiterbildung erfasst, *gemeinsame* Aufgabe von Bund, Kantonen und Arbeitsorganisationen ist (sog. Verbundpartnerschaft, Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 BBG). Gemäss Art. 1 Abs. 2 BBG zielen die Massnahmen des Bundes «darauf ab, die Initiative der Kantone und der Organisationen der Arbeitswelt so weit als möglich mit finanziellen und anderen Mitteln zu fördern». Nach Art. 2 Abs. 3 BBG kann der Bundesrat im Einvernehmen mit den Kantonen «*einzelne Berufsbereiche vom Geltungsbereich ausnehmen*, soweit dies im Interesse einer sinnvollen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen geboten ist.»

Das Gesetz regelt auch die Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel (Art. 2 Abs. 1 BBG; zu den Zielsetzungen siehe auch Art. 3 BBG). Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) regelt die Anforderungen der beruflichen Grundbildung in Bildungsverordnungen (Art. 19 BBG und 12 ff. BBV<sup>94</sup>; siehe die einzelnen Bildungsverordnungen, Stand 31.03.2025 von SR 412.101.220.01 bis SR 412.101.222.43). Solche Bildungsverordnungen werden auf Antrag der Organisationen der Arbeitswelt erlassen; die Organisationen und die Kantone wirken bei der Ausgestaltung und Inkraftsetzung mit (Art. 13 BBV).<sup>95</sup>

Die *berufsorientierte Weiterbildung* ist in Art. 30 – 32 BBG geregelt. Gemäss Art. 31 BBG sorgen die Kantone für ein bedarfsgerechtes Angebot. Der Bund kann entsprechende Angebote fördern (Art. 32 BBG).

## **b. Ausbildung im Polizeibereich durch die Kantone**

Die schweizerische Polizeiausbildung entwickelte sich von einem stark föderalistischen System mit unterschiedlichen kantonalen Schulen durch das im Auftrag der KKJPD (BGK 2020) erstellte «Bildungspolitische Gesamtkonzept» zu einem harmonisierten Modell, das eine einheitliche Grundausbildung in sechs Polizeischulen mit eidgenössischem Fachausweis kennt.<sup>96</sup> Die Umsetzung begann ab September 2019.

Eine sog. Bildungsverordnung des SBFI im Bereich der Polizeiberufe gemäss Kapitel 2 BBG gibt es nicht. Das SBFI genehmigt lediglich die Fachprüfung (Art. 28 Abs. 3 BBG). Damit verbunden sind die eidg. anerkannten Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen mit den entsprechend geschützten Titelbezeichnungen «Polizistin mit eidg. Diplom/Polizist mit eidg. Diplom» [84130] sowie «Polizistin mit eidg. Fachausweis/Polizist mit eidg. Fachausweis» [84142].<sup>97</sup>

<sup>91</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 63, N 2 f.

<sup>92</sup> SGK BV-EHRENZELLER/GERTSCH, Art. 63, N 11; BSK BV-HÄNNI, Art. 63, N 7.

<sup>93</sup> Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10).

<sup>94</sup> Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV) vom 19. November 2003 (SR 412.101).

<sup>95</sup> Zum Profil der Berufsprüfungen (EFZ) und der höheren Fachprüfungen (Eidg. Diplom), <<https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/bwb/hbb/eidgenoessische-pruefungen.html>> (20.3.2025).

<sup>96</sup> Dazu SPI, Schlussbericht.

<sup>97</sup> Anhang zur Verordnung des SBFI über das Verzeichnis der gemäss dem nationalen Qualifikationsrahmen für Abschlüsse der Berufsbildung eingestuften Berufsbildungsabschlüsse vom 11. Mai 2015 (SR 412.105.12). Diese Verordnung enthält die gemäss dem nationalen Qualifikationsrahmen für Abschlüsse der Berufsbildung eingestuften Berufsbildungsabschlüsse der beruflichen Grundbildung, der höheren Berufsbildung und der Berufsbildungsverantwortlichen mit den zugehörigen Titeln beziehungsweise Diplomen (Art. 1).

Die «Organisationen der Arbeitswelt» (d.h. die Berufsfachverbände) sind für die Ausbildung, die Zulassungsbedingungen für die Prüfungen, die Kompetenzen und das Berufsprofil wie auch das Qualifikationsverfahren zuständig. Im Bereich der Polizei existiert die «Organisation der Arbeitswelt Polizei» (OdA Polizei).

Eine paritätische Kommission (PaKo) bildet die Trägerschaft für die Polizeiausbildung. Sie besteht aus dem Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI), der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), dem Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB) und der Schweizerischen Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP). Die Kommission ist u.a. für die Ausbildungsinhalte und die Prüfungsordnungen sowohl der Berufs- wie der höheren Fachprüfung zuständig. Der «Ausbildungsplan Polizei» dient als gesamtschweizerisches Steuerungsinstrument für die Grundausbildung. Er beinhaltet im Rahmen der sicherheitspolizeilichen Interventionen auch ein Ausbildungselement «Interventionen bei häuslicher Gewalt, erfassen d[er] Sachlage und beruhigen d[er] Situation».<sup>98</sup>

- Seit 2019 dauert die polizeiliche *Grundausbildung* in der ganzen Schweiz zwei Jahre. «Die erste Ausbildungsphase an einer der Polizeischulen [sechs regionale Ausbildungszentren (RAZ), Anm.d.A.] endet mit der Absolvierung der schweizweit einheitlichen Vorprüfung. In der zweiten Phase wenden die angehenden Polizistinnen und Polizisten das Gelernte in den jeweiligen Korps praktisch an und schliessen ihre Grundausbildung mit der Hauptprüfung ab.»<sup>99</sup>
- Seit 2007 gibt es zudem eine höhere Fachprüfung (Diplom): «In einem modularen System können erfahrene Polizisten/-innen ihre Kompetenzen im Bereich 'Führung', 'Ausbildung' oder 'polizeiliches Spezialwissen' in Form einer Diplomarbeit und eines Fachgespräches prüfen lassen.»<sup>100</sup>

Das SBFJ überwacht die Einhaltung der *Grundsätze* des BBG in der polizeilichen Aus- und Weiterbildung sowie im Bereich der Fachprüfungen.

**Folgerungen:** Zwar besitzt der Bund im Bereich der Berufsbildung (d.h. ohne universitäre Ausbildung) umfassende Kompetenzen, doch wird die Berufsbildung als Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Branchenverbänden verstanden. Dies spiegelt sich im BBG, welches explizit vorsieht, dass bestimmte Berufe im Einvernehmen mit den Kantonen von dessen Geltungsbereich ausgenommen werden können. Das Polizeiwesen zählt zu den klassischen kantonalen Aufgabenbereichen, entsprechend haben sich die Kantone mit den Branchenverbänden zur Koordination der Ausbildung zusammengeschlossen. Das vorne beschriebene System der beruflichen Ausbildung der Polizist\*innen wurde von den Kantonen gemeinsam mit den Berufsverbänden erarbeitet. Es ist gut etabliert und breit akzeptiert. Beim Umgang mit häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen handelt es sich nur um *einen* Teilaspekt der gesamten Polizeiausbildung; nach der heutigen Regelung wäre es an den Kantonen und Fachverbänden, die Details einer weiterreichenden Grundausbildung in den Ausbildungsgang aufzunehmen.

Der Bundesrat hielt in der Botschaft IK denn auch fest, dass die Bundeskompetenzen *im Bereich der Aus- und Fortbildung* gering seien.<sup>101</sup>

## 2. Weiterbildungsbereich (Art. 61a ff. BV)

Art. 61a BV äussert sich als allgemeine Ziel- und Programmnorm in allgemeiner Weise zum *Bildungsraum* Schweiz. Bund und Kantone sollen für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes sorgen. Art. 61a BV verpflichtet Bund und Kantone überdies dazu, ihre Anstrengungen zu

<sup>98</sup> Ausbildungsplan Polizei, Kap. 5.2.3., Sicherheitspolizeiliche Interventionen.

<sup>99</sup> Abrufbar unter: <<https://www.institut-police.ch/de/pruefungen>> (3.4.2025).

<sup>100</sup> Abrufbar unter: <<https://www.institut-police.ch/de/pruefungen>> (3.4.2025).

<sup>101</sup> Botschaft IK, S. 219.

koordinieren und ihre Zusammenarbeit sicherzustellen. Nach Art. 64a BV legt der Bund die Grundsätze über die *Weiterbildung* fest und kann diese fördern; der Bund besitzt hier also eine Rahmengesetzgebungskompetenz. Im Vordergrund stehen die Qualitätssicherung und die Durchlässigkeit,<sup>102</sup> um konkrete Weiterbildungsinhalte geht es nicht. Gestützt auf Art. 61a Abs. 2, Art. 63a Abs. 5 («Hochschulen», dazu hinten), Art. 64a («Weiterbildung») und Art. 66 Abs. 2 BV («Ausbildungsbeiträge») hat der Bund das Weiterbildungsgesetz (WeBiG) erlassen.<sup>103</sup> Das Gesetz soll die Weiterbildung als Teil des lebenslangen Lernens im Bildungsraum Schweiz stärken. Es legt die Grundsätze über die Weiterbildung und die Voraussetzungen für Finanzhilfen und weitere Förderbereiche durch den Bund fest (Art. 1 WeBiG).

*Folgerung:* Art. 61a Abs. 2, Art. 63a Abs. 5, Art. 64a und Art. 66 Abs. 2 BV sind nicht als Kompetenzgrundlage geeignet, um die Kantone zu Weiterbildungsinhalten zu verpflichten.

### 3. Hochschulbereich (Art. 63a BV)

Art. 63a BV gibt dem Bund die Befugnis, die Koordination und Qualitätssicherung gemeinsam mit den Kantonen im Hochschulbereich (Universitäre Hochschulen, Fachhochschulen) zu gewährleisten, wobei auf die Autonomie der Kantone Rücksicht zu nehmen ist. Das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG)<sup>104</sup> bezweckt, die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs sicherzustellen.

*Folgerung:* Die rechtswissenschaftlichen Studiengänge als Basis der Berufsausbildung für Staatsanwaltschaft und Gerichtsbehörden erfolgen an den kantonalen Universitäten und Fachhochschulen. Das Hochschulwesen zählt zu den klassischen kantonalen Kompetenzen. Der Bund ist zwar – gemeinsam mit den Kantonen – zur Koordination und Förderung befugt, das Universitäts- und Fachhochschulwesen ist jedoch Sache der Kantone (insb. Organisation, Fakultäten etc.). Die Universitäten geniessen zudem kantonal eingeräumte Autonomie bei der Gestaltung von Studiengängen.

### 4. Opferhilfe (Art. 124 BV)

Gemäss Art. 124 BV sorgen Bund und Kantone dafür, dass «Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit beeinträchtigt worden sind, Hilfe erhalten und angemessen entschädigt werden, wenn sie durch die Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten». Diese Bestimmung richtet sich sowohl an den Bund als auch an die Kantone.<sup>105</sup> Art. 124 BV schafft eine umfassende, konkurrierende und nachträglich derogatorisch wirkende Kompetenz des Bundes, wobei den Kantonen gewisse Aufgaben verbleiben müssen, welche über reine Vollzugsaufgaben hinausgehen.<sup>106</sup> Der Vollzug des Opferhilferechts bleibt jedoch fast ausschliesslich Aufgabe der Kantone (Art. 46 Abs. 1 BV).<sup>107</sup> Dieser Grundsatz wird nur dann durchbrochen, wenn ein gesetzgeberisches Handeln des Bundes erforderlich ist. Der Regelungsbereich der Opferhilfe hätte sich auch auf andere Verfassungsbestimmungen stützen lassen können, insbesondere die Kompetenznormen betr. Zivilrecht, Strafrecht oder Sozialversicherungsrecht.<sup>108</sup> Mit der Schaffung von Art. 124 BV sollte jedoch

<sup>102</sup> Weiterf. SGK BV-EHRENZELLER/GERTSCH, Art. 64a, N 14.

<sup>103</sup> Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) vom 20. Juni 2014 (SR 419.1).

<sup>104</sup> Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011 (SR 414.20).

<sup>105</sup> SGK BV-SCHODER, Art. 124, N 2; BSK BV-GÖKSU, Art. 124, N 2.

<sup>106</sup> Vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 124, N 2; SGK BV-SCHODER, Art. 124, N 2.

<sup>107</sup> Hierzu und zum Folgenden: SGK BV-SCHODER, Art. 124, N 2.

<sup>108</sup> BSK BV-GÖKSU, Art. 124, N 3.

ausgedrückt werden, dass es sich beim Opferhilferecht um ein selbständiges Rechtsgebiet handelt, in welchem dem Bund eine (thematisch breite) Gesetzgebungskompetenz zukommt.<sup>109</sup>

Die in Art. 124 BV angelegte Pflicht zur Hilfeleistung soll bedarfsspezifisch sein und umfasst als solche auch die Verbesserung der Stellung der Opfer im Strafprozess.<sup>110</sup> Gestützt auf Art. 124 BV hat der Bund denn auch *Bestimmungen über die verfahrensrechtliche Stellung des Opfers in die StPO* aufgenommen. So stehen Opfern einer Straftat gegen die körperliche, sexuelle oder psychische Integrität gemäss Art. 117 StPO besondere Rechte zu. Wie vorne bereits erwähnt (S. 14), kann das Opfer einen Antrag stellen, dass dem Gericht mindestens eine Person des gleichen Geschlechts angehört (Art. 335 Abs. 4 StPO). Zudem kann es gestützt auf Art. 153 Abs. 1 StPO verlangen, von einer Person des gleichen Geschlechts einvernommen zu werden. Diese Regelungen bezwecken die Wahrung der psychischen und sexuellen Unversehrtheit des Opfers und die Verhinderung von Sekundärviktimisierung<sup>111</sup> und schränken die Organisationsautonomie der Kantone entsprechend ein (dazu ebenfalls vorne, S. 14 f.).

Gestützt auf diese Verfassungsnorm hat der Bund zudem das Opferhilfegesetz (OHG) erlassen. Gemäss Art. 31 Abs. 1 OHG gewährt der Bund Finanzhilfen zur «Förderung der Fachausbildung des Personals der Beratungsstellen und der mit der Opferhilfe Betrauten». Die bundesrätliche Botschaft hält dazu fest, dass es um die Fachausbildung mit Blick auf Spezialisierung und regelmässige Weiterbildung gehe, nicht aber um die berufliche Grundausbildung. Die Kurse müssten sich an Beratungspersonal der Opferhilfefachstellen sowie an «Angehörige der Polizei und der Gerichtsbehörden» richten, jedoch in direktem, engem Zusammenhang mit der Opferhilfe nach OHG stehen.<sup>112</sup>

**Folgerung:** Art. 124 BV beinhaltet eine umfassende, konkurrierende Kompetenz des Bundes, wobei der Bund den Kantonen einen eigenen Aufgabenbereich belassen muss. Der Verfassungsauftrag verpflichtet Bund und Kantone dazu, Opfern von Straftaten, die in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt wurden, Hilfe zu leisten. Der Bund verfügt damit auch über die Kompetenz, die verfahrensrechtliche Stellung und den Schutz des Opfers durch Regulierungen im Strafprozessrecht zu verbessern. Ob sich aus Art. 124 BV sogar eine eigenständige Kompetenzgrundlage zur Regelung der Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungsbehörden ergibt, kann vorliegend offenbleiben. Jedenfalls verdeutlicht Art. 124 BV im Sinne einer einheitlichen Interpretation der Verfassung die kompetenzrechtlich eindeutigen Befugnisse des Bundes gemäss Art. 123 BV und Art. 60 Abs. 1 BV (Militärjustiz). Insofern bietet Art. 124 BV zumindest ein *zusätzliches Argument* für die Befugnis des Bundes, die obligatorische Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden zum Zweck des Opferschutzes zu regeln.

## 5. Zivilrechtskompetenz (Art. 122 BV)

Die umfassende, nachträglich derogatorische Zivilrechtskompetenz in Art. 122 BV<sup>113</sup> entspricht inhaltlich und strukturell der Strafrechts- und Strafprozessrechtskompetenz des Bundes gemäss Art. 123 BV. Aufgrund dieser Ähnlichkeit ist ein Blick in die Gesetzgebung interessant, mit welcher der Bund seine umfassende Zivilrechtskompetenz ausübt.

Gestützt auf Art. 122 BV hat der Bund die Kantone zur Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen verpflichtet: Art. 45 Abs. 2 Ziff. 5 ZGB sieht vor, dass die *kantonale Aufsichtsbehörde über das Zivilstandswesen für die Aus- und Weiterbildung der im Zivilstandswesen tätigen Personen*

<sup>109</sup> Botschaft Entschädigung der Opfer, S. 993.

<sup>110</sup> Botschaft Entschädigung der Opfer, S. 890 f.; Botschaft BV, S. 341; SGK BV-SCHODER, Art. 124, N 8.

<sup>111</sup> BSK StPO-WEHRENBURG, Art. 152, N 7.

<sup>112</sup> Botschaft OHG, S. 7236.

<sup>113</sup> Zur Reichweite der Kompetenz siehe SGK BV-MÜLLER-CHEN/CATRINA, Art. 122, N 5 ff.

sorgt. Nach Art. 48 ZGB regelt der Bundesrat die Details auf dem Verordnungsweg und er kann gemäss Art. 48 Abs. 3 ZGB *Mindestanforderungen* «zur Sicherstellung eines fachlich zuverlässigen Vollzugs» an die Aus- und Weiterbildung der im Zivilstandswesen tätigen Personen erlassen. Die Gewährleistung der Aus- und Weiterbildungspflicht durch die Kantone wurde mit der Revision des Personenstandsrechts neu auf Gesetzesstufe verankert (Art. 11 Abs. 2 aZStV). Dazu hielt die Botschaft zur Änderung des ZGB von 1995 fest, dass diese Ausbildungstätigkeiten teilweise erheblich ausgebaut werden müssten.<sup>114</sup> Der Ausbildungsstand unterscheide sich von Kanton zu Kanton und teils auch innerhalb eines Kantons beträchtlich. Die anspruchsvollen Registeraufgaben und die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung erforderten eine systematische Ausbildung.<sup>115</sup> Der Auftrag an die Kantone war in den Räten nicht umstritten, sondern wurde – etwa von den Kommissionen – sogar begrüsst.<sup>116</sup> Ein weiteres Beispiel findet sich in Art. 96 der Zivilstandsverordnung. Diese Bestimmung verlangt für Trauungen durch Mitglieder einer Gemeindeexekutive, dass die «erforderliche Aus- und Weiterbildung sichergestellt» ist.<sup>117</sup>

Im Vorentwurf und im Entwurf zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen (Ergänzung u.a. des ZGB) hatte der Bundesrat vorgeschlagen, in Art. 28b Abs. 4 Entwurf-ZGB die Weiterbildung für Personen zu verankern, die mit dem Schutz vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen befasst sind, namentlich in den Kriseninterventionsstellen und an den Gerichten: «(...) Sie [= die Kantone] sorgen für die nötige Weiterbildung der Personen, die bei dieser Stelle oder bei den Gerichten mit dem Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen betraut sind.»<sup>118</sup> Gemäss Botschaft ist die Weiterbildung von Fachstellen und Gerichten unabdingbar. In der konkreten Ausgestaltung der Gewährleistung dieser Weiterbildung seien die Kantone jedoch frei. Zu denken sei etwa «an besondere Kurse und Seminare für die betroffenen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger».<sup>119</sup> Der Vorschlag wurde im Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich positiv aufgenommen; einige Kantone kritisierten ihn allerdings als kompetenzwidrig oder zumindest systemwidrig.<sup>120</sup> In den parlamentarischen Beratungen wurde darauf hingewiesen, dass die Kantone die Ausbildung von sich aus sicherstellen könnten (und müssten), auch ohne bundesgesetzlichen Auftrag; eine Steuerung durch den Bund und eine Einschränkung der kantonalen Organisations- und Vollzugsautonomie sei nicht notwendig. Auch jene Redner\*innen, die der Bestimmung kritisch gegenüberstanden, betonten in den parlamentarischen Debatten die Wichtigkeit entsprechender Aus- und Weiterbildung. Schliesslich wurde der Passus gestrichen.<sup>121</sup>

**Folgerungen:** Gestützt auf die umfassende Zivilrechtskompetenz (Art. 122 BV) könnte der Bund den Kantonen grundsätzlich weitreichende organisatorische und institutionelle Vorgaben machen, wie er dies z.B. im Bereich des Zivilstandswesens und des Kindes- und Erwachsenenschutzes getan hat (siehe das am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, welches das Vormundschaftsrecht aus dem Jahr 1907 ersetzte und professionalisierte). Dies kann auch die Verpflichtung zur

<sup>114</sup> Botschaft Änderungen ZGB, S. 54 f.

<sup>115</sup> Botschaft Änderungen ZGB, S. 5 f., zu den Kosten für die Kantone siehe S. 180 (Finanzhilfen des Bundes während der ersten fünf Jahre).

<sup>116</sup> Kompilation Beratung ZGB, S. 9 f. und S. 54 f. (AB S 1996 749 f.: Kommissionsantrag zu Abs. 3; AB N 1997 2666 f.).  
<sup>117</sup> Zivilstandsverordnung (ZStV) vom 28. April 2004 (SR 211.112.2).

<sup>118</sup> Botschaft gewaltbetroffene Personen, S. 7397; weiter führte die Botschaft dazu aus: «Damit die im geltenden Recht bestehenden Instrumente zum Schutz gegen Gewalt, Drohungen und Nachstellungen in Zukunft noch besser genutzt werden, müssen die Personen derjenigen Behörden und Stellen, die mit dem Schutz gewaltbetroffener Personen betraut sind, über die nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen. Die Kantone, die für den Vollzug zuständig sind, haben daher für die nötige Weiterbildung dieser Personen bei den Kriseninterventionsstellen und Gerichten zu sorgen, insoweit sie das nicht bereits getan haben. Die Weiterbildungspflicht wurde unverändert in den Entwurf übernommen.», Botschaft gewaltbetroffene Personen, S. 7343; zum Vorentwurf 2015 siehe: <<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/80520.pdf>> (1.4.2025); siehe erläuternder Bericht gewaltbetroffene Personen, S. 40 (Kompetenzprobleme wurden nicht thematisiert).

<sup>119</sup> Botschaft gewaltbetroffene Personen, S. 7365.

<sup>120</sup> BJ, Bericht, S. 11; dazu auch Botschaft gewaltbetroffene Personen, S. 7338.

<sup>121</sup> Zu den Debatten in den Räten AB S 2018 492; AB N 2018 1419 ff.



Sicherstellung bestimmter Kompetenzen (also auch Weiterbildungen) beinhalten, allerdings muss immer ein *Bezug zum Zivilrecht* bestehen und der Bund hat die Vorgaben von Art. 46 BV und 47 BV zu beachten. Dass die eingehende Verpflichtung zur Aus- und Weiterbildung gerade im Registerwesen erfolgt, ist vor diesem Hintergrund wohl kein Zufall: Aufgrund der erhöhten Beweiskraft von Registereinträgen sind einschlägige Kenntnisse für einen einheitlichen Vollzug besonders wichtig und einsichtig, zudem handelt es sich um eine stark technische Materie, die den Behörden wenig Spielraum belässt. Dies dürfte der Grund dafür sein, dass der Regelung in Art. 45 und 48 ZGB in den Räten kein Widerstand erwachsen ist.

Art. 122 BV und 123 BV (dazu oben S. 11 ff.) weisen hinsichtlich des Wortlauts, der Struktur und der Reichweite der Bundeskompetenz grosse Ähnlichkeit auf. Die Ausgestaltung der Zivilrechtskompetenz des Bundes kann daher Erkenntnisse liefern, die sich auf die Strafrechtskompetenz in Art. 123 BV anwenden lassen. So finden sich im Zivilrecht wie erwähnt Regelungen, welche direkt oder indirekt die Aus- und Weiterbildung von Behördenmitgliedern (auch) der Kantone betreffen. Es bedarf allerdings auch bei Ausübung der Zivilrechtskompetenz gemäss Art. 122 BV einer hinreichenden Begründung für entsprechende Regelungen, um die Aufgaben- und Organisationsautonomie der Kantone nicht übermässig zu strapazieren (vgl. Art. 43a, 47 Abs. 2 BV). So lagen im Zivilstandswesen aus Sicht des Bundesgesetzgebers hinreichende Gründe vor, die eine Regelung der Aus- und Weiterbildung in diesem Bereich legitimieren. Auf die Strafrechtskompetenz des Bundes übertragen bedeutet dies, dass bundesrechtliche Regelungen zur Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden ebenfalls möglich sind, wenn sie sich mit hinreichenden Gründen rechtfertigen lassen.

## 6. Armee (Art. 60 Abs. 1 BV)

Auch im Rahmen der Militärjustiz kann es zur Untersuchung und Bestrafung von Gewalt gegen Frauen kommen.<sup>122</sup> Gestützt auf Art. 60 Abs. 1 BV besitzt der Bund die Gesetzgebungskompetenzen für den gesamten Bereich des Militärwesens unter Einschluss der Ausbildung. Die Kantone nehmen im Bereich Landesverteidigung faktisch nur noch Vollzugs- und Verwaltungsaufgaben wahr.<sup>123</sup> Aufgrund seiner ausschliesslichen Kompetenz trägt der Bund die alleinige Verantwortung für die genügende Ausbildung der Armee. Die Ausbildung wird im vierten Teil des Militärgesetzes (MG)<sup>124</sup> in Art. 41 ff. MG konkretisiert. Weiter gehören zur allgemeinen Militärgesetzgebung das Militärstrafgesetz (MStG)<sup>125</sup> und das Militärstrafprozessrecht (MStP)<sup>126</sup>, welche das materielle und das prozessuale Strafrecht im militärischen Bereich regeln. Während die juristische Grundausbildung an den Hochschulen erfolgt, ist der Bund zuständig, die berufliche Weiterbildung des Personals im Militärjustizbereich zu regeln und sicherzustellen.

*Folgerung:* Der Bund besitzt die Kompetenz, die fachspezifische Aus- und Weiterbildung der Militärjustiz zu regeln.

<sup>122</sup> Insb. Delikte nach dem 7., 11. und 12. Abschnitt (Leben und Integrität; Delikte gegen die Freiheit und Delikte gegen die sexuelle Integrität). Art. 3 ff. MStG regelt im Einzelnen, wer vom persönlichen Geltungsbereich des MStG erfasst ist. Personen, die dem MStG unterstehen, sind des Weiteren nach dem (bürgerlichen) StGB strafbar für Handlungen, die nicht nach dem MStG, aber nach StGB unter Strafe stehen (Art. 8 MStG).

<sup>123</sup> Hierzu und zum Folgenden: SGK BV-MEYER/MÜLLER, Art. 60, N 2.

<sup>124</sup> Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (SR 510.10).

<sup>125</sup> Militärstrafgesetz (MStG) vom 13. Juni 1927 (SR 321.0).

<sup>126</sup> Militärstrafprozess (MStP) vom 23. März 1979 (SR 322.1).

## VI. Betroffene Behörden im Bereich der Strafverfolgung

Die von der Fragestellung betroffenen Behörden im Bereich der Strafverfolgung werden in Art. 12 ff. StPO («Strafbehörden») aufgeführt. Die Bestimmung erfasst die im Bereich der Strafverfolgung tätigen eidgenössischen und kantonalen Behörden. Dazu zählen sowohl die Strafverfolgungsbehörden (d.h. Polizei, Staatsanwaltschaften und die Übertretungsstraftbehörden) als auch die Gerichte (gemäss Art. 13 StPO sind dies das Zwangsmassnahmengericht, das erstinstanzliche Gericht, die Beschwerdeinstanz und das Berufungsgericht).<sup>127</sup> Bund und Kantone sind verpflichtet, die entsprechenden Behörden einzurichten.<sup>128</sup>

### 1. Die Polizei

Die Polizei ist Strafbehörde, insoweit sie Aufgaben der *Strafverfolgung* wahrnimmt (Art. 15 Abs. 1 StPO); diese Tätigkeit richtet sich vollumfänglich nach den Regeln der StPO.<sup>129</sup> Die Polizei ermittelt Straftaten aus eigenem Antrieb, auf Anzeige von Privaten und Behörden sowie im Auftrag der Staatsanwaltschaft; dabei untersteht sie der Aufsicht und den Weisungen der Staatsanwaltschaft (Art. 15 Abs. 2 StPO). Neben dem ersten Zugriff räumt der Gesetzgeber der Polizei insbesondere auch die Kompetenz zur Durchführung eines polizeilichen Ermittlungsverfahrens ein (Art. 306 f. StPO).<sup>130</sup> Nach der Eröffnung der Untersuchung kann die Staatsanwaltschaft die Polizei mit ergänzenden Ermittlungen beauftragen.<sup>131</sup>

Auf der Ebene des *Bundes* sind Strafverfolgungsbehörden die Polizei und die Bundesanwaltschaft (Art. 2 Abs. 1 StBOG). Gemäss Art. 4 StBOG werden die Aufgaben der Polizei im Bereich der *Bundesgerichtsbarkeit* (Art. 23 und 24 StPO) wahrgenommen durch die Bundeskriminalpolizei (Bst. a), andere Einheiten des Bundesamtes für Polizei, soweit das Bundesrecht vorsieht, dass sie Aufgaben im Rahmen der Strafverfolgung wahrnehmen (Bst. b), andere Bundesbehörden, soweit das Bundesrecht vorsieht, dass sie Aufgaben im Rahmen der Strafverfolgung wahrnehmen (Bst. c) und kantonale Polizeikräfte, die im Zusammenwirken mit den Strafbehörden des Bundes Aufgaben im Rahmen der Strafverfolgung wahrnehmen (Bst. d).

Auf der Ebene der *Kantone* ermittelt die Polizei die Straftaten des Bundesrechts (Art. 22 ff. StPO); vorbehalten bleiben die gesetzlichen Ausnahmen der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 23 StPO). Vom strafprozessualen Polizeibegriff erfasst sind neben der Kriminalpolizei auch andere (bzw. alle) Organisationseinheiten der Polizei, die Ermittlungen nach Massgabe der StPO durchführen.<sup>132</sup>

Im Bereich des *Jugendstrafrechts* regelt das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG) die Sanktionen, welche gegenüber Personen zur Anwendung kommen, die vor Vollendung des 18. Altersjahres eine nach dem Strafgesetzbuch (StGB) oder einem anderen Bundesgesetz mit Strafe bedrohte Tat begangen haben (Art. 1 Abs. 1 Bst. a JStG). Ergänzend führt das JStG eine Liste von Bestimmungen der StPO auf, die in Ergänzung und dabei sinngemäss Anwendung finden (Art. 1 Abs. 2 JStG), darunter finden sich auch die Bestimmungen über das polizeiliche Ermittlungsverfahren (Art. 306 f. StPO). Die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (Jugendstrafprozessordnung, JStPO) sieht

<sup>127</sup> SCHMID/JOSITSCH, PK StPO, Vor Art. 12–21, N 2; BSK StPO-GETH, Art. 12, N 2.

<sup>128</sup> Betr. Art. 12 StPO vgl. BSK StPO-GETH, Art. 14, N 1.

<sup>129</sup> BSK StPO-GETH, Art. 12, N 4.

<sup>130</sup> BSK StPO-GETH, Art. 15, N 8.

<sup>131</sup> SCHMID/JOSITSCH, PK StPO, Art. 15, N 3.

<sup>132</sup> SCHMID/JOSITSCH, PK StPO, Art. 15, N 4.

die Polizei als Strafverfolgungsbehörde vor (Art. 6 Abs. 1 Bst. a JSTG). Das Ermittlungsverfahren liegt folglich auch hier bei den allgemeinen Polizeikräften der Kantone (und nur in Ausnahmefällen der Bundesgerichtsbarkeit des Bundes). Die meisten kantonalen Polizeikorps und mehrere städtische Korps verfügen über spezialisierte Jugenddienste.<sup>133</sup>

**Folgerungen:** Vom Polizeibegriff der Strafprozessordnung sind folgende Behörden erfasst:

- Die Bundeskriminalpolizei sowie (im Rahmen spezialgesetzlicher Regelung) andere Einheiten des Bundesamts für Polizei (fedpol);
- Die Kantonspolizei und – soweit nach Massgabe des kantonalen Polizeiorganisationsrechts vorhanden: die Gemeindepolizei – soweit sie gerichtspolizeiliche Tätigkeiten wahrnehmen;
- Alle weiteren polizeilichen Behörden bei der Wahrnehmung gerichtspolizeilicher Tätigkeiten.

## 2. Staatsanwaltschaftliche Behörden

Gleich wie die Polizei ist auch die Staatsanwaltschaft eine *Strafverfolgungsbehörde* (Art. 12 Bst. b StPO). Sie ist für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs verantwortlich (Art. 16 Abs. 1 StPO) und leitet das Vorverfahren, verfolgt Straftaten im Rahmen der Untersuchung, erhebt gegebenenfalls Anklage, vertritt die Anklage (Art. 16 Abs. 2 StPO) und trägt damit die Verfahrensverantwortung.<sup>134</sup>

Bund und Kantone bestimmen ihre Strafbehörden und deren Bezeichnungen (Art. 14 StPO). Sie regeln Wahl, Zusammensetzung, Organisation und Befugnisse der Strafbehörden, soweit die StPO oder andere Bundesgesetze dies nicht abschliessend regeln (Art. 14 Abs. 2 StPO).

Staatsanwaltschaft des *Bundes* ist die Bundesanwaltschaft (Art. 7 StBOG). Sie ist für die fachgerechte und wirksame Strafverfolgung in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 23 StPO) verantwortlich (Art. 9 Abs. 2 Bst. a StBOG). Auf der Ebene der *Kantone* verfolgen die Staatsanwaltschaften die Straftaten des Bundesrechts (Art. 22 ff. StPO); vorbehalten bleiben die gesetzlichen Ausnahmen der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 23 ff. StPO), welche von der Bundesanwaltschaft verfolgt werden.

Im Bereich der *Jugendstrafrechtspflege* gelten gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. b und c JstPO die «Untersuchungsbehörde» (Bst. b) oder – sofern der Kanton nach Art. 21 eine solche Behörde vorsehen muss – die Jugendstaatsanwaltschaft (Bst. c) als Strafverfolgungsbehörden. Die Kantone bezeichnen als Untersuchungsbehörde eine oder mehrere Jugendrichterinnen oder einen oder mehrere Jugendrichter *oder* eine oder mehrere Jugendanwältinnen oder einen oder mehrere Jugendanwälte. Nach Massgabe dieser Bestimmung können die Kantone zwischen dem Jugendrichter- und Jugendanwaltschaftsmodell wählen.<sup>135</sup> Wählt ein Kanton das Jugendrichtermode, muss er eine Jugendstaatsanwaltschaft einrichten, ist diese doch die allein zuständige Behörde für die Anklageerhebung vor Jugendgericht.<sup>136</sup>

**Folgerungen:** Im Bereich des Strafprozessrechts sind folgende staatsanwaltschaftliche Behörden eingesetzt:

- Die Bundesanwaltschaft;
- Die kantonalen Staatsanwaltschaften;
- Die kantonalen Jugendstaatsanwaltschaften bzw. Jugendrichter bzw. Jugendanwaltschaften.

<sup>133</sup> SKP, Verzeichnis; BSK JStPO- EBERLE/HUG/SCHLÄFI/VALÄR, Art. 6, N 3a.

<sup>134</sup> BSK StPO-GETH, Art. 16, N 3.

<sup>135</sup> BSK JStPO-EBERLE/HUG/SCHLÄFI/VALÄR, Art. 6, N 1.

<sup>136</sup> Hierzu und zum Folgenden: BSK JStPO-EBERLE/HUG/SCHLÄFI/VALÄR, Art. 6, N 5.

### 3. Übertretungsstrafbehörden

Gemäss Art. 17 Abs. 1 StPO können Bund und Kantone die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen Verwaltungsbehörden übertragen. Allerdings werden Übertretungen, die im Zusammenhang mit einem Verbrechen oder Vergehen verübt worden sind, zusammen mit diesem durch die Staatsanwaltschaft und die Gerichte verfolgt und beurteilt (Abs. 2). Da im Bereich des Gewaltschutzes regelmässig Verbrechen oder Vergehen in Frage stehen, dürfte diese Regelung für die vorliegende Fragestellung kaum Bedeutung erlangen.

### 4. Gerichtliche Behörden

Oberste rechtsprechende Behörde auch im Bereich der gesamten Strafverfolgung ist das *Bundesgericht* (Art. 188 Abs. 1 BV, Art. 1 Abs. 1 BGG).

Art. 13 StPO führt die *Behörden mit gerichtlichen Befugnissen* im Strafverfahren auf: das Zwangsmassnahmengericht (Bst. a), das erstinstanzliche Gericht (Bst. b), die Beschwerdeinstanz (Bst. c) und das Berufungsgericht (Bst. d). Die Zuständigkeiten dieser Gerichte werden in Art. 18 – 21 StPO aufgeführt. Die Bestimmungen lassen Bund und Kantonen einen erheblichen Spielraum in der konkreten organisatorischen und personellen Ausgestaltung.<sup>137</sup> Es ist den Kantonen aber nicht erlaubt, weitere kantonale Gerichtsinstanzen einzurichten.<sup>138</sup>

In Fällen der *Bundesgerichtsbarkeit* (Art. 23 ff. StPO) räumt das Gesetz dem *Bundesstrafgericht* gerichtliche Befugnisse ein (Art. 2 Abs. 2 Bst. b StBOG); solche Befugnisse haben auch die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte, wenn sie für den Bund tätig werden (Art. 2 Abs. 2 Bst. c StBOG). Sie erfüllen diesfalls die vom Bund delegierten Aufgaben, werden dadurch aber nicht zu Bundesbehörden.<sup>139</sup> Die *kantonalen Strafbehörden* verfolgen und beurteilen die Straftaten des Bundesrechts; vorbehalten bleiben die gesetzlichen Ausnahmen (Art. 22 StPO).

Im *Jugendstrafprozessrecht* werden die Behörden mit gerichtlichen Befugnissen in Art. 7 Abs. 1 JStPO aufgeführt: das Zwangsmassnahmengericht (Bst. a), das Jugendgericht (Bst. b), die Beschwerdeinstanz in Jugendstrafsachen (Bst. c), die Berufungsinstanz in Jugendstrafsachen (Bst. d). In praktisch allen Kantonen ist das für allgemeine Strafsachen zuständige Zwangsmassnahmengericht auch für Jugendstrafsachen zuständig.<sup>140</sup>

Die Kantone regeln Wahl, Zusammensetzung, Organisation, Aufsicht und Befugnisse der Jugendstrafbehörden, soweit dieses Gesetz oder andere Bundesgesetze dies nicht abschliessend regeln; sie können dabei interkantonal zuständige Jugendstrafbehörden sowie Ober- oder Generaljugendanwaltschaften vorsehen (Art. 8 JStPO).

**Folgerungen:** Im hier interessierenden Bereich existieren folgende gerichtliche Behörden:

- Das Bundesgericht;
- Das Bundesstrafgericht;
- Die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte;
- Die kantonalen Strafgerichte erster und oberer Instanz;

<sup>137</sup> BSK StPO-KIPFER/LUKÁCS, Vor Art. 18 – 21, N 2.

<sup>138</sup> BSK StPO-KIPFER/LUKÁCS, Vor Art. 18 – 21, N 2.

<sup>139</sup> BSK StPO-GETH. Art. 13, N 2.

<sup>140</sup> BSK JStPO-EBERLE/HUG/SCHLÄFI/VALÄR, Art. 7, N 2.

- Die Jugendgerichte sowie die Beschwerde- und Berufungsinstanzen gemäss JStPO;
- Die Militärjustizbehörden.

## VII. Beantwortung der Gutachtensfragen

Damit lassen sich die eingangs gestellten Fragen wie folgt beantworten:

### 1. Wie gestaltet sich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der beruflichen Grund- und Weiterbildung von Strafverfolgungs- und Strafgerichtsbehörden im Umgang mit mutmasslichen Opfern geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt? Welche Aufgaben hat der Bund? Welche Aufgaben haben die Kantone?

Für die Details verweisen wir auf die gemachten Ausführungen. Hier eine kurze Zusammenfassung:

*Bund und Kantone* sind verpflichtet, Art. 15 IK *in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich* umzusetzen (Art. 5 Abs. 4 BV). Auch beim Vollzug von Bundesrecht, d.h. bei der Umsetzung des Strafprozessrechts und des materiellen Strafrechts, haben die Kantone völkerrechtliche Verpflichtungen zu berücksichtigen. Aus der Istanbul-Konvention allein kann der Bund *keine neuen Kompetenzen* ableiten, vielmehr bedarf es dazu einer verfassungsrechtlichen Einzelermächtigung; für die vorliegende Fragestellung steht Art. 123 BV im Vordergrund.

Zu den gemäss Art. 15 IK betroffenen *Berufsgruppen* gehören in der Schweiz insbesondere auch Mitarbeitende der Polizei, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden. Während die Kantone für den präventiv-polizeilichen Bereich und die Polizeiorganisation zuständig sind, regelt der Bund das materielle Strafrecht und das Strafverfahren. Sobald ein Anfangsverdacht einer strafbaren Handlung vorliegt, findet das Strafprozessrecht des Bundes auch auf die polizeilichen Handlungen (Ermittlungsverfahren) Anwendung.

Für die Grundausbildung der *Polizeibeamt\*innen* sind aktuell die Kantone und die Fachverbände verantwortlich. Dies gilt auch für die berufliche Weiterbildung dieser Personen. Da Polizist\*innen regelmässig mit Fällen von häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen in Berührung kommen, liegt es nahe, die Vermittlung entsprechender Kenntnisse und Kompetenzen standardisiert in die Grundausbildung von *Polizist\*innen* und zudem – angepasst auf ihr späteres Einsatzgebiet – in fortlaufende Weiterbildungsprogramme aufzunehmen.

Die Grundausbildung der *Jurist\*innen* erfolgt an kantonalen Universitäten und Fachhochschulen. Das Hochschulwesen zählt zu den klassischen kantonalen Kompetenzen. Weil nur ein sehr kleiner Teil der Absolvent\*innen später in einer Staatsanwaltschaft oder an einem Strafgericht tätig sein wird, ist hier die *fachspezifische Weiterbildung* angesprochen, mit welcher sichergestellt werden kann, dass die kantonalen Strafverfolgungsbehörden über die notwendigen Kenntnisse und Kompetenzen verfügen. Diese Weiterbildung wird teils von Universitäten und Fachhochschulen, teils auch von privaten Anbieter\*innen und Standesorganisationen (Anwaltschaft; Richterschaft) angeboten. Es obliegt mithin den *Kantonen*, für eine obligatorische fachliche Weiterbildung des zuständigen Personals der Staatsanwaltschaften und Strafgerichte zu sorgen.

Soweit *Strafbehörden des Bundes* betroffen sind, regelt der Bund die berufliche Weiterbildung.

## 2. Fragen betreffend die Kompetenzverteilung

### 2.1. In welchem Rahmen kann der Bund auf der Grundlage der geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in der vorliegenden Frage (Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden) gesetzgeberisch tätig werden? Wäre eine verpflichtende Regelung möglich?

#### *Kantonale Polizei*

Hinsichtlich der kantonalen Polizeiarbeit wird zwischen der präventiv-polizeilichen und der strafprozessualen Tätigkeit der Polizei unterschieden. Für den *präventiv-polizeilichen Bereich* sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Die Verpflichtung der Kantone zur Gewährleistung der allenfalls notwendigen Fachkompetenzen stützt sich direkt auf die IK.

Sobald der Anfangsverdacht einer Straftat vorliegt, gelten die Vorgaben des Bundes gemäss Strafrecht und materiellem Strafrecht. Die Übergänge zwischen der präventiven Polizeiarbeit und dem Anwendungsbereich der StPO sind indessen fließend. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass Polizist\*innen schon während ihrer praktischen Ausbildung mit Opfern von geschlechtsspezifischer Gewalt in Kontakt kommen. Es ist sachgerecht, entsprechende Kenntnisse und Kompetenzen bereits in der *polizeilichen Grundausbildung* zu vermitteln.

Der Bund besitzt gestützt auf Art. 123 BV im Bereich des Straf- und Strafprozessrechts eine umfassende Kompetenz. Darüber hinaus vermittelt Art. 124 BV (Opferhilfe) dem Bund die Befugnis, die Rechte der Opfer und ihren Schutz im Strafverfahren zu gewährleisten. Die allgemeine Kompetenz im Bereich des Straf- und Strafprozessrechts wird damit hinsichtlich Opferschutz verstärkt. *Der Bund wäre grundsätzlich befugt, in der Strafprozessordnung hinsichtlich Opferschutz eine fach- und aufgabenspezifische Aus- und Weiterbildung der kantonalen Polizeibehörden vorzuschreiben.* Diese würde sich formell allein auf das polizeiliche Ermittlungsverfahren beziehen. Die präventiv-polizeilichen und die strafprozessualen Tätigkeiten lassen sich allerdings nicht isoliert betrachten, kann doch eine präventiv-polizeiliche Tätigkeit jederzeit in eine strafprozessuale umschlagen. Daher hätte eine entsprechende Vorgabe Auswirkungen auf den Polizeieinsatz auch im präventiven Bereich.

Der Bund kann den Kantonen grundsätzlich detaillierte Vorschriften hinsichtlich der Ausgestaltung der Strafverfolgungsbehörden bzw. der Aus- und Weiterbildung machen, muss aber die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze zur Schonung der kantonalen Aufgaben- und Organisationsautonomie beachten. Daraus bzw. aus dem Subsidiaritätsgrundsatz folgt, dass der Bund nur insoweit gesetzgeberisch tätig werden sollte, als die Kantone die Vorgaben der IK nicht von sich aus umsetzen. Ob die heutige Ausbildung den Mindestanforderungen der IK genügt, kann im Rahmen des vorliegenden Gutachtens allerdings nicht beurteilt werden. Für die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorschriften wären die Kantone und die Fachverbände zuständig. Solange den Kantonen wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben, lässt sich eine (zurückhaltende) Regelung durch den Bund rechtfertigen, zumal sich die Pflicht der Kantone zur Aus- und Weiterbildung ihrer Behörden bereits *direkt* aus Art. 15 IK ergibt (zu den einzelnen Gründen, weshalb eine Regelung sachgerecht wäre, siehe vorne S. 13 ff.).

#### *Kantonale Strafverfolgungsbehörden mit juristischem Hintergrund (Staatsanwaltschaft/Gerichte)*

Der Bund besitzt keine Kompetenzen zur Regelung von Inhalten der universitären oder fachhochschulischen *Grundausbildung*. Hingegen könnte er – wie soeben ausgeführt – gestützt auf seine Kompetenz nach Art. 123 BV in der Strafprozessordnung (bzw. in der Jugendstrafprozessordnung) Vorschriften zur *Gewährleistung bestimmter fachlicher Kenntnisse* und zur *Weiterbildung* der kantonalen Strafverfolgungsbehörden erlassen. Die Kantone wären auch hier für die Umsetzung zuständig.

## *Strafverfolgungsbehörden des Bundes*

Kompetenzen besitzt der Bund auch bezüglich der Regelung von *Weiterbildungen* für die Strafverfolgungsbehörden des Bundes (Bundesstraftgerichtsbarkeit; Bundesstaatsanwaltschaft; Militärjustiz; Bundesgericht [Beschwerde in Strafsachen]).

### **2.2. In welchen Bundesgesetzen könnte eine allfällige Bestimmung bzw. könnten entsprechende Bestimmungen verankert werden?**

Die *Strafprozessordnung* wäre u.E. das am besten geeignete Gesetz, da diese ohnehin 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 u.E. klar gegeben. Ein eigenständiges Spezialgesetz scheint nicht sachgerecht. Auch das Opferhilfegesetz ist mit seiner Zielsetzung u.E. ungeeignet (vgl. Art. 2 OHG). 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 StPO wäre auch unter diesem Aspekt ein geeigneter Regulierungsort (zu den Einzelheiten vorne, S. 15 f.).

Soweit sachgerecht, könnte auch die *JStPO* entsprechend angepasst werden.

Der Bund kann im Bereich des *Militärstrafprozesses* und des *StBOG* detaillierte Regelungen zur fachspezifischen Aus- und Weiterbildung von Strafbehörden des Bundes erlassen.

### **2.3. Inwiefern wäre bei einer Regelung zwischen der Grundausbildung (Polizeischule bzw. universitäre Ausbildung) und der Weiterbildung zu unterscheiden?**

Siehe dazu oben, bei Frage 2.1.

### **2.4. Inwiefern wäre bei einer Regelung zwischen den verschiedenen Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden zu unterscheiden?**

Siehe dazu oben, bei Frage 2.1.

## **3. Fragen betreffend die inhaltliche Ausgestaltung einer allfälligen Regelung auf Bundesebene**

### **3.1. Inwiefern wäre innerhalb der jeweiligen Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden nach bestimmten Personengruppen zu unterscheiden? Kommen beispielsweise für Gerichtsmitarbeitende, die kein Richteramt bekleiden, spezifische Regelungen in Frage?**

Art. 15 IK 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 die Kenntnisse und Kompetenzen, die aus Art. 49–57 IK folgen. Die Verpflichtung sollte sich folglich auf Fachpersonen in Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Staatsanwaltschaft) und Gerichten beschränken, zu deren *Aufgabengebiet* der Umgang mit Opfern und die Strafverfolgung entsprechender Delikte gehört.

**3.2. Könnten Bildungsinhalte und die Anzahl Bildungseinheiten zu geschlechtsspezifischer, sexualisierter und häuslicher Gewalt festgelegt werden? Wenn ja, z.B. auf der Ebene einer Bundesrats- oder Departementsverordnung?**

Art. 123 BV vermittelt dem Bund eine umfassende Kompetenz im Bereich des Strafrechts und des Strafprozessrechts. Diese würde es grundsätzlich auch erlauben, den Kantonen für den Bereich der Strafverfolgung detaillierte Vorgaben zu den Fachkompetenzen der Behörden und der Aus- und Weiterbildung zu machen. Die wesentlichen Grundzüge müssten dabei in der StPO selbst geregelt werden, wobei der Bundesrat die Einzelheiten auf Verordnungsstufe festlegen könnte (zu den Strafverfolgungsbehörden des Bundes oben, bei Frage 2). Wir empfehlen jedoch, dass sich der Bund bei der Regelung auf die *allgemeinen Grundsätze beschränkt*, um die kantonale Organisations- und Vollzugsautonomie zu schonen und den Kantonen den erforderlichen Spielraum bei der Umsetzung zu belassen. Um dem Subsidiaritätsgrundsatz Rechnung zu tragen, sollten detaillierte Vorschriften (z.B. auf Verordnungsstufe) nur insoweit erfolgen, als die Kantone die Mindestanforderungen der IK an die Aus- und Weiterbildung nicht von sich aus (innert angemessener) Frist erfüllen.

**4. Konkreter Regelungsvorschlag: Falls der Bund gesetzgeberisch tätig werden kann, wie könnte eine entsprechende Bestimmung bzw. könnten entsprechende Bestimmungen ausgestaltet werden?**

Die Strafprozessordnung (siehe oben, bei Frage 2.2) könnte eine Regelung enthalten, wonach die Kantone sicherstellen müssen, dass alle Strafverfolgungsbehörden, zu deren Aufgabengebiet der Umgang mit Opfern und die Strafverfolgung von häuslicher Gewalt und von Gewalt gegen Frauen gehören, *über sachgerechte Kenntnisse verfügen* müssen, insbesondere hinsichtlich der Rechte von Opfern und der Vermeidung von Sekundärviktimisierung.

Alternativ könnte die Bestimmung expliziter festhalten, dass die Kantone *für eine sachgerechte Aus- und Weiterbildung* (hinsichtlich der Rechte von Opfern und der Vermeidung von Sekundärviktimisierung) aller Strafverfolgungsbehörden sorgen, zu deren Aufgabengebiet der Umgang mit Opfern und die Strafverfolgung von häuslicher Gewalt und von Gewalt gegen Frauen gehören (zu Formulierungsvorschlägen siehe auch vorne S. 16).

Es wäre zudem denkbar, einen direkten Verweis auf Art. 15 IK in diese Bestimmung aufzunehmen («... stellen sicher/sorgen für die Aus- und Weiterbildung von ... nach Massgabe von Art. 15 [Istanbul-Konvention] ...»; dazu vorne, S. 16).

Schliesslich könnte dem Bundesrat mittels einer Delegationsnorm die Befugnis eingeräumt werden, (subsidiär) auf *Verordnungsstufe* Mindestanforderungen der Aus- und Weiterbildung festzulegen, falls sich die Umsetzung durch die Kantone als mangelhaft erweist und die Vorgaben der IK nicht erfüllt werden (z.B. «Der Bund kann auf Verordnungsstufe Mindestanforderungen an die Aus- und Weiterbildungen vorsehen»).



## Literaturverzeichnis

- AIRAKSINEN SARA/HEIMGARTNER STEFAN, Sexualisierte Gewalt im Völkerstrafrecht, AJP 2024 S. 953 ff.
- BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, Komm. BV, Art., N).
- De Vido Sara/Frulli Micaela (Hrsg.), Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence. A Commentary on the Istanbul Convention, Cheltenham/Northampton 2023 (zit. IK Commentary-AUTOR\*IN, S.).
- Ehrenzeller Bernhard *et al.* (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Bd. I und II, 4. Aufl., Zürich/St.Gallen 2023 (zit. SGK BV-AUTOR\*IN, Art., N).
- Gomm Peter/Zehntner Dominik (Hrsg.), Opferhilferecht, Stämpflis Handkommentar, 4. Aufl., Bern 2020 (zit. SHK Opferhilferecht-SCHIDEgger, Art., N).
- HÄFELIN ULRICH *et al.*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl., Zürich/Genf 2024.
- Jeanneret Yvan/Kuhn André/Perrier Depeursinge Camille (Hrsg.), Commentaire Romand, Code de procédure pénale suisse, 2 Aufl., Basel 2019 (zit. CR CPP-AUTOR\*IN, Art., N).
- JOSITSCH DANIEL/SCHMID NIKLAUS, StPO-Kommentar, Praxiskommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SCHMID/JOSITSCH, PK StPO, Art., N).
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 4. Aufl., Bern 2024.
- Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution Fédéral, Commentaire Romand, Bd. I, Basel 2021 (zit. AUTOR\*IN, CR Cst, Art., N).
- MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX/HÖFLER STEFAN, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Zürich 2024.
- Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Schweizerische Strafprozessordnung, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2023 (zit. BSK StPO-AUTOR\*IN, Art., N).
- Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Jugendstrafprozessordnung, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2023 (zit. BSK JStPO-AUTOR\*IN, Art., N).
- SCHMID EVELYNE, Völkerrechtliche Gesetzgebungsaufträge in den Kantonen, ZSR 2016 I, S. 3 ff.
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.
- VON HAHN PATRICK, Ermittlungen ohne Verdacht, Rechtliche Grundlagen und Grenzen polizeilicher Vorermittlungen in der Schweiz, Diss. Basel 2018, Basel 2019.

Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV-AUTOR\*IN, Art., N).

WYTTEBACH JUDITH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten, Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus, Habil. Bern 2013, Zürich/St. Gallen 2017.

## Materialienverzeichnis

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016, BBl 2017 185 ff. (zit. Botschaft IK, S.).
- Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung, Kindesrecht, Verwandtenunterstützungspflicht, Heimstätten, Vormundschaft und Ehevermittlung) vom 15. November 1995, BBl 1996 I 1 ff. (zit. Botschaft Änderungen ZGB, S.).
- Botschaft über die Genehmigung des UNO-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, des Zusatzprotokolls zur Verhinderung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, und des Zusatzprotokolls gegen die Schlepperei auf dem Land-, See- und Luftweg vom 26. Oktober 2005, BBl 2005 6693 ff. (zit. Botschaft UNO-Übereinkommen (organisierte Kriminalität), S.).
- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft BV, S.).
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom 11. Oktober 2017, BBl 2017 7307 ff. (zit. Botschaft gewaltbetroffene Personen, S.).
- Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates über die Bekämpfung des Menschenhandels und zum Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz vom 17. November 2010, BBl 2011 1 ff. (zit. Botschaft Bekämpfung Menschenhandel, S.).
- Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) vom 9. November 2005, BBl 2005 7165 ff. (zit. Botschaft OHG, S.).
- Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, BBl 2006 1085 ff. (zit. Botschaft StPO, S.).
- Botschaft zur Volksinitiative «zur Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen» vom 6. Juli 1983, BBl 1983 III 869 ff. (zit. Botschaft Entschädigung der Opfer, S.).
- Bundesamt für Justiz (BJ), Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens vom 17. Juli 2017 (zit. BJ, Bericht, S.).
- Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, Bern 2025 (zit. BJ, Gesetzgebungsleitfaden, S.).
- Bundesrat, Erläuternder Bericht zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, Oktober 2015 (zit. erläuternder Bericht gewaltbetroffene Personen, S.).

- Bundesrat, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 07.3764 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. Oktober 2007 und des Postulats 08.3765 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 20. November 2008 (zit. Bericht Bundesrat, Verhältnis Völkerrecht und Landesrecht, S.).
- Bundesrat, Kommentare der Schweiz zum Evaluationsbericht der Expertinnen- und Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO) vom 2. November 2022 (zit. Bundesrat, Kommentare zum Evaluationsbericht, S.).
- CEDAW, General recommendation No. 19 (1992) on violence against women, CEDAW/C/GC/19 (zit. CEDAW, General recommendation No. 19, paras.).
- CEDAW, General recommendation No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19 (1992), CEDAW/C/GC/35 (zit. CEDAW, General Recommendation No. 35, paras.).
- Council of Europe, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 11.5.2011 (zit. Council of Europe, para[s].).
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Begleitbericht zum Vorentwurf für eine Schweizerischen Strafprozessordnung vom Juni 2001 (zit. EJPD, Begleitbericht StPO, S.).
- Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Evaluation Report Switzerland, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings, GRETA(2024)09, Juni 2024 (zit. GRETA-Report, S.).
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), Baseline Evaluation Report Switzerland, November 2022 (zit. GREVIO, S.).
- Kompilation der Beratungen zur umfassenden Revision des ZGB. Abrufbar unter: <[https://www.parlament.ch/centers/documents/de/VH\\_95\\_079.pdf](https://www.parlament.ch/centers/documents/de/VH_95_079.pdf)> (3.4.2025) (zit. Kompilation Beratung ZGB).
- Medienmitteilung des Bundes vom 16.12.2022. Dritter Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2023 bis 2027, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92239.html>> (3.4.2025).
- Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2023–2027 vom 16. Dezember 2022 (zit. NAP Menschenhandel, S.).
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Proposed Minimum Standards and Components of Curricula for Police and Judicial Training to Prevent and Combat Violence Against Women and Girls, 2024 (zit. OSCE, S.).
- Paritätische Kommission der Schweizer Polizei (PaKo), Ausbildungsplan Polizei, Neuenburg 2019, <[https://www.edupolice.ch/de/polizeiausbildung/AUSBILDUNGSPLAN-POLIZEI-\(APP\)](https://www.edupolice.ch/de/polizeiausbildung/AUSBILDUNGSPLAN-POLIZEI-(APP))> (zit. Ausbildungsplan Polizei, Kap.).
- Schutz gewaltbetroffener Personen. Bundesgesetz, AB S 2018 490 ff. (17.062).
- Schutz gewaltbetroffener Personen. Bundesgesetz, AB N 2018 1417 ff. (17.062).

Schweizerische Kriminalprävention (SKP), Verzeichnis der polizeilichen Jugenddienste der Schweiz, Juni 2024 (zit. SKP, Verzeichnis).

Schweizerisches Polizei-Institut (SPI), Schlussbericht BGK 2020, Neuenburg 2024 (zit SPI, Schlussbericht).

Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Änderungen. AB N 1996 2660 ff. (95.079).

Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Änderungen. AB S 1996 741 ff. (95.079).