

Sitzung vom 28. Januar 2026

89. Interpellation (Wie schliesst der Regierungsrat bestehende Lücken im Schutzsystem für Frauen mit Behinderung?)

Kantonsrätin Mandy Abou Shoak, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 24. November 2025 folgende Interpellation eingereicht:

Frauen mit Behinderung sind laut internationalen Studien deutlich häufiger von Gewalt betroffen als Frauen ohne Behinderung. Der Bericht des Kantons Zürich zur «Weiterentwicklung des Leistungsangebots im Bereich Opferhilfe» (2024)¹ zeigt, dass der Zugang zur Opferhilfe für Menschen mit Behinderung häufig erschwert ist – sei es durch bauliche, kommunikative oder institutionelle Barrieren. Mehrere Empfehlungen des Berichts adressieren die Notwendigkeit einer inklusiven, barrierefreien Opferhilfe.

Daher bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass Menschen mit Behinderung gleichberechtigten Zugang zu Opferhilfeangeboten haben?
2. Welche Schritte unternimmt der Kanton, um Beratungsstellen, Unterkünfte und Informationsangebote barrierefrei und zugänglich zu gestalten?
3. Wie werden Fachpersonen in Polizei, Medizin und Sozialarbeit darin geschult, Gewalt an Frauen mit Behinderung zu erkennen und korrekt weiterzuleiten?
4. Wie wird gewährleistet, dass Mitarbeitende der Opferhilfe über das nötige Wissen zu Behinderung, Diversität und Inklusion verfügen?
5. Welche Massnahmen bestehen, um Frauen mit Behinderung nach einem Opferhilfeverfahren oder Schutzaufenthalt bedarfsgerecht weiter zu begleiten?
6. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die Behindertenrechtskonvention in der künftigen Planung und Steuerung der Opferhilfe berücksichtigt wird?

¹ <https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/opferhilfe/strategie-opferhilfe.html#830410439>

Begründung:

Für einen wirksamen Opferschutz braucht es gut zugängliche Angebote, klare Abläufe und Fachpersonen, die auf die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen vorbereitet sind. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine Person körperliche, psychische oder kognitive Einschränkungen hat – entscheidend ist, dass sie im Ernstfall rasch und zuverlässig Unterstützung erhält. Sowohl die Behindertenrechtskonvention (BRK) als auch die Istanbul-Konvention halten fest, dass der Staat Menschen mit Behinderung besonders schützen und ihnen den Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten gewährleisten muss. Dies entspricht auch den Grundsätzen eines funktionierenden und rechtsstaatlich klar geregelten Opferschutzes.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Mandy Abou Shoak, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Im Rahmen der Legislaturziele 2019–2023 beschloss der Regierungsrat die Erarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK, SR 0.109). Mit diesem «Aktionsplan Behindertenrechte Kanton Zürich 2022–2025» übernimmt der Kanton die Verantwortung für die Umsetzung der UNO-BRK innerhalb der staatlichen Aufgaben.

Mit der Massnahme A8 des Aktionsplans soll für Menschen mit Behinderung die Zugänglichkeit zur Strafverfolgung und zur Opferhilfe sichergestellt werden. Die Kantonale Opferhilfestelle (KOH) hat dafür Massnahmen zur Erhöhung der Bekanntheit der Opferhilfe und zur barrierefreien Zugänglichkeit zu Opferhilfeleistungen umzusetzen.

Weiter wurde am 1. April 2018 in der Schweiz die Istanbul-Konvention (Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, SR 0.311.35) in Kraft gesetzt. Damit ist der Kanton Zürich verpflichtet, die Umsetzungsarbeiten zur umfassenden Bekämpfung von Gewalt und für den Opferschutz voranzutreiben. Der Regierungsrat hat deshalb 2021 ein Paket an Massnahmen beschlossen (RRB Nr. 338/2021). Dazu gehört die Prüfung, ob «der Zugang zur Opferhilfe bzw. zu den Unterstützungsangeboten für alle gleichermassen gewährleistet ist (z. B. auch für Menschen mit Behinderungen oder mit Migrationshintergrund sowie für LGBTIQ-Personen), und es wird allfälliges Verbesserungspotenzial ermittelt». Für

die Prüfung beauftragte die KOH die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), die 2024 eine entsprechende Studie vorlegte (Lea Hollenstein / Sigrid Haunberger / Kushtrim Adili / Lorenz Biberstein / Daniela Sager / Michele Pizzera / Carmen Steiner / Sergio Gemperle / Olivia Frigo-Charles, Bedarfserhebung zur Opferhilfe im Kanton Zürich; Kurzversion des Abschlussberichts; Zürich 2024; ZHAW Soziale Arbeit).

Gestützt auf diese Studie hat die KOH 2024 Empfehlungen für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung des Leistungsangebots im Bereich Opferhilfe zuhanden der Direktion der Justiz und des Innern formuliert (zh.ch/de/sicherheit-justiz/opferhilfe/strategie-opferhilfe.html#-1522588434). Acht der 14 Empfehlungen betreffen die Zugänglichkeit der Opferhilfe, auch für Menschen mit Behinderungen. Der Regierungsrat hat im Rahmen der laufenden Umsetzung der Istanbul-Konvention im Dezember 2024 Folgemaassnahmen beschlossen (RRB Nr. 1254/2024).

Darunter fallen die folgenden Massnahmen, welche die Zugänglichkeit zu Opferhilfeangeboten für Menschen mit Behinderungen betreffen (zuständige Direktion in Klammern):

2a: Die Opferhilfe sensibilisiert und schult Fachpersonen aus anderen Versorgungsbereichen und Zusammenarbeitspartner zur Opferhilfe. Gleichzeitig werden Fachpersonen der Opferhilfe zu Themen einer inklusiven Opferhilfe und den Bedürfnissen verschiedener Zielgruppen geschult (Direktion der Justiz und des Innern).

2b: Die Leistungsvereinbarungen mit den Opferberatungsstellen sind kontinuierlich auszubauen (Direktion der Justiz und des Innern).

3a: Es wird geprüft, wie das Angebot an Schutz- und Notunterkünften inklusiver und diversitätssensibler ausgestaltet werden kann, um den spezifischen Bedürfnissen der verschiedenen Zielgruppen gerecht zu werden. Angebotslücken werden geschlossen, nach Möglichkeit auch mittels interkantonaler Zusammenarbeit (Co-Lead Sicherheitsdirektion und Direktion der Justiz und des Innern; Bildungsdirektion).

3b: Das vorhandene Angebot an Anschlusslösungen wird überprüft und falls nötig erweitert bzw. angepasst (Co-Lead Sicherheitsdirektion und Direktion der Justiz und des Innern; Bildungsdirektion).

6: Das Angebot «Aufsuchender Dienst Forensic Nurses» wird für Fachpersonen und Opfer bekannt gemacht (Lead Gesundheitsdirektion; Bildungsdirektion und Direktion der Justiz und des Innern).

7: Die Sensibilisierung der Bevölkerung wird unter der Berücksichtigung besonders vulnerabler Zielgruppen sowohl von der Strafverfolgung als auch von der Opferhilfe weitergeführt (Co-Lead Sicherheitsdirektion und Direktion der Justiz und des Innern).

Zu Frage 2:

Opferberatungsstellen

Der Direktion der Justiz und des Innern liegt viel daran, die Massnahme A8 des Aktionsplans umzusetzen und die Opferhilfeangebote im Kanton barrierefrei zu gestalten. Um die barrierefreie Zugänglichkeit der Beratungsstellen zu prüfen, nutzt die KOH das Instrument zur Überprüfung der Barrierefreiheit von Beratungsangeboten des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ebgb.admin.ch/de/selbsttest). Dieses Instrument steht seit Ende Oktober 2025 zur Verfügung und ermöglicht eine Standortbestimmung zur Barrierefreiheit des Angebots, identifiziert den Handlungsbedarf und liefert Informationen mit konkreten Massnahmen. Die Opferberatungsstellen des Kantons werden den Selbsttest im Auftrag der Schweizerischen Opferhilfekonferenz bis im Frühling 2026 durchführen. Gestützt darauf wird das weitere Vorgehen auf interkantonaler Ebene festgelegt.

Bereits jetzt ziehen die anerkannten Opferberatungsstellen bei Bedarf Gebärdendolmetscherinnen und -dolmetscher oder andere zusätzliche Ressourcen für die Unterstützung von gewaltbetroffenen Menschen mit Behinderungen bei. Die KOH finanziert diese Leistungen.

Schutz- und Notunterkünfte

Im Rahmen der Folgemaassnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention wird geprüft, wie die Schutz- und Notunterkünfte im Kanton Zürich inklusiver und diversitätssensibler und damit insbesondere für Menschen mit Behinderungen zugänglicher gestaltet werden können. Die KOH setzt diese Massnahme zusammen mit dem Kantonalen Sozialamt und den Frauenhäusern des Kantons um.

Mit dem Umzug des Frauenhauses Zürich Violetta in diesem Jahr werden die Frauenhäuser auch für Frauen mit Mobilitätsbehinderung mehrheitlich zugänglich sein. Schon bisher war es möglich, Frauen mit kognitiven oder psychischen Beeinträchtigungen sowie Seh- und Hörbehinderungen aufzunehmen. Ausserdem finanziert die KOH bei Bedarf Gebärdendolmetscherinnen und den zusätzlichen Mittelbedarf für die Unterstützung von Klientinnen mit Behinderung.

Bezüglich der Schutz- und Notunterkünfte für Gewaltbetroffene arbeitet der Kanton Zürich auf eine interkantonale Angebotsplanung und -steuerung hin. Die KOH beteiligt sich als Mitglied der Begleitgruppe an der Umsetzung der Folgemaassnahmen, welche die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren auf der Grundlage der von ihr bei der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, in Auftrag gegebenen Studie (Edgar Baumgartner / Elisabeth Gutjahr / Riccardo Milani, Studie über Schutz- und Notunter-

künfte für gewaltbetroffene Menschen in der Schweiz; Bestandesaufnahme, Einschätzung, Folgerungen; Olten 2024) verabschiedet hat. Diese sehen die Erarbeitung von Empfehlungen zur Ausgestaltung von inklusiven Schutz- und Notunterkünften sowie Anschlusslösungen vor. Weiter sollen institutionelle Strukturen zur Entwicklung und Umsetzung einer regionalen Angebotsplanung und -steuerung geschaffen werden.

Informationsangebote der Opferhilfe Zürich

Die Direktion der Justiz und des Innern ist an der Bearbeitung der entsprechenden Folgemaassnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention. Die erwähnte Studie der ZHAW zur Bedarfserhebung hat aufgezeigt, dass sich aufgrund des spezialisierten Angebots im Kanton Zürich für Opfer und Fachpersonen oft nicht erschliesst, wer für ihre Unterstützung bzw. ihr Anliegen zuständig ist (S. 22). Die KOH erarbeitet deshalb eine Webseite, die das Angebot der Opferhilfe im Kanton für Gewaltbetroffene und Fachpersonen überschaubar darstellt. Damit alle Menschen Zugang zur Opferhilfe finden und sich zu den Angeboten informieren können, wird auf eine barrierefreie und inklusive Kommunikation geachtet. Die Webseite und die geplante Kampagne zur Sensibilisierung der Bevölkerung unter Berücksichtigung besonders vulnerabler Zielgruppen, wie beispielsweise Menschen mit Behinderungen, sollen zur Sensibilisierung der Bevölkerung des Kantons Zürich beitragen.

Zudem steht im Kanton Zürich seit dem 1. November 2025 eine neue 24/7-Telefonnummer für Gewaltbetroffene zur Verfügung. Auch diese trägt zu einem verbesserten Zugang zur breiten Angebotslandschaft im Kanton bei. Unter der Telefonnummer 044 455 21 42 erhalten Betroffene rund um die Uhr Unterstützung und Erstberatung durch die Opferhilfe Zürich. Die Telefonnummer wird am 1. Mai 2026 schweizweit eingeführt und gesamtschweizerisch unter der Kurznummer 142 erreichbar sein. Menschen mit Hörbehinderungen können sich via Chat- und Online-Beratung, über die E-Mail-Adressen der Opferberatungsstellen oder über den Videovermittlungsdienst von «myPROCOM» mit der Opferhilfe in Verbindung setzen.

Um die Informationen Menschen mit Lernschwierigkeiten zugänglich zu machen, hat die KOH ihre Webseite und ihre Informationsbrochure von Standardsprache in Leichte Sprache übersetzen lassen. Zudem haben die drei Frauenberatungsstellen im Kanton im Rahmen der Dachkampagne «16 Tage gegen Gewalt» im letzten Jahr in Zusammenarbeit mit dem Selbstvertretungsverein «mensch zuerst» ein Video in Leichter Sprache zur Opferhilfe produziert (vimeo.com/1135691700/002c81d84d?fl=pl&fe=sh).

Zu Frage 3:

Mit der Folgemassnahme 2a zur Umsetzung der Istanbul-Konvention hat der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern beauftragt, Fachpersonen aus anderen Versorgungsbereichen und Zusammenarbeitspartner zur Opferhilfe zu sensibilisieren und zu schulen. Die KOH setzt diese Massnahme gemeinsam mit den anerkannten Opferberatungsstellen, den Frauenhäusern und der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) um.

Diese Organisationen führen jedes Jahr viele Schulungen für Fachpersonen durch, in denen sie die Angebote der Opferhilfe bekannt machen und Fachpersonen für den Umgang mit Gewaltbetroffenen und die Anzeichen von Gewaltbetroffenheit sensibilisieren. Meist erfolgen diese Schulungen auf Anfrage, teilweise auch in stabilen Vernetzungen. Die Schulungs- und Sensibilisierungstätigkeit der Opferhilfe Zürich soll zukünftig stärker koordiniert und Lücken sollen gezielt geschlossen werden. Ein entsprechendes Konzept wird derzeit erarbeitet. Ein wichtiger Fokus wird dabei auf Fachpersonen liegen, die mit Menschen mit Behinderungen arbeiten.

Ausserdem beraten die Opferberatungsstellen regelmässig Fachpersonen, wie sie in einem konkreten Fall eine gewaltbetroffene Person mit Behinderung schützen und unterstützen können.

Zu Frage 4:

Die KOH hat 2022 eine Erhebung zum Schulungsbedarf zum Thema Behinderung bei den Mitarbeitenden im Bereich Opferhilfe durchgeführt. Bei der Opferhilfe hat sich Schulungsbedarf im Beratungsalltag gezeigt, vor allem für den Umgang mit Personen mit Lernschwierigkeiten. Die KOH organisierte darauf hin in Zusammenarbeit mit dem Selbstvertretungsverein «mensch zuerst» im Frühjahr 2025 eine Fachtagung zum Thema «Bedürfnisse von Menschen mit Lernschwierigkeiten in der Opferberatung». Der Anlass hatte neben der Weiterbildung auch die Vernetzung von Fachpersonen der Opferhilfe mit den an der Tagung vertretenen Selbstvertretungsvereinen wie «mensch zuerst», «Liebi+» und der Behindertenkonferenz Zürich zum Ziel.

Des Weiteren bietet die ZHAW ab Mai 2026 einen CAS für in der Opferhilfe tätige Fachpersonen an (zhaw.ch/de/sozialearbeit/weiterbildung/detail/kurs/cas-opferhilfe-fuer-die-praxis?gad_source=1&gad_campaignid=22743574211&gclid=CjoKCQiA6Y7KBhCkARIsAOxhqt-PS2vVoh2U3f7V7LzuI_3o_7HMo7D_SAFmxZwOuuGqIqani4yMoD-PMAaAiJnEALw_wcB). Die Stellen der Opferhilfe Zürich waren an dessen Entwicklung beteiligt. Der CAS ist inklusiv und diversitätssensibel ausgerichtet und berücksichtigt die spezifischen Bedürfnisse unterschiedlicher Anspruchsgruppen in der Opferberatung, so auch diejenigen von Menschen mit Behinderungen.

Zu Frage 5:

Gewaltbetroffene Frauen mit Behinderungen haben auch nach Abschluss eines Opferhilfeverfahrens (Gesuch um finanzielle Hilfe nach Opferhilfegesetz [OHG, SR 312.5]) weiterhin Anspruch auf Beratungsleistungen der Opferberatungsstellen. Dieser Anspruch besteht, bis sich der gesundheitliche Zustand der betroffenen Person stabilisiert hat und die übrigen Folgen der Straftat möglichst beseitigt oder ausgeglichen sind (Art. 13 OHG).

Beim Austritt aus einer Schutzunterkunft finanziert die KOH sechs ambulante Beratungsstunden durch das Frauenhaus. Alle drei Frauenhäuser im Kanton Zürich verfügen zudem über stationäre Anschlussangebote. Ausserdem planen bzw. erproben zwei Frauenhäuser derzeit ein zusätzliches aufsuchendes Anschlussangebot, bei dem die ehemaligen Klientinnen zuhause besucht und unterstützt werden.

Alle Anschlussangebote der Frauenhäuser richten sich an ehemalige Klientinnen, die nach dem Austritt aus dem Frauenhaus Alltagsbegleitung benötigen. Bezüglich opferhilferechtlicher Fragen werden sie zudem von den ambulanten Opferberatungsstellen unterstützt. Die Frauenhäuser bieten ihren Klientinnen eine direkte Übergabe an eine Opferberatungsstelle an, damit die Klientin nicht selbst Kontakt mit der Beratungsstelle aufnehmen muss.

Ausserdem erprobt das FIZ zurzeit mit dem Projekt «Ein eigenständiges Leben» Case Management als Anschlussangebot an eine Opferberatung oder einen Aufenthalt in einem Frauenhaus. Es richtet sich an Migrantinnen, die häusliche Gewalt erlebt haben und unterstützt diese mit einem umfassenden Case Management dabei, ein eigenständiges Leben aufzubauen.

Die laufenden Projekte zu den Anschlussangeboten werden nach Abschluss ausgewertet und Erkenntnisse zum Bedarf an Anschlussangeboten daraus abgeleitet.

Zu Frage 6:

Die Koordinationsstelle Behindertenrechte im Kantonalen Sozialamt wird nach dem «Aktionsplan Behindertenrechte Kanton Zürich 2022–2025» die Erarbeitung von Folgemaassnahmen zur nachhaltigen und langfristigen Umsetzung der UNO-BRK koordinieren. Auf der Grundlage einer durch die Koordinationsstelle Behindertenrechte erstellten Gap-Analyse wird die zukünftige Massnahmenentwicklung in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Direktionen, der Staatskanzlei und den Vertretungen von Menschen mit Behinderungen erarbeitet. Ziel ist es, ein kantonales Arbeitsinstrument zu entwickeln, das die kontinuierliche und systematische Umsetzung der UNO-BRK sicherstellt.

Die KOH wird die bereits begonnenen Massnahmen weiterhin umsetzen und die weiteren im Bericht zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des Leistungsangebots im Bereich Opferhilfe Zürich definierten Empfehlungen angehen. Zudem wird das Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen strukturell in der KOH und der gesamten Opferhilfe Zürich verankert.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli