



Wir schauen hin!

Charta zur Prävention von sexueller Ausbeutung,
Missbrauch und anderen Grenzverletzungen
www.charta-praevention.ch

Netzwerk Charta Prävention

Menschen mit Behinderungen wirksam vor Gewalt schützen

Vertiefungsbericht Behinderung

Anhang zum NGO-Bericht zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und
Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention)

Mitglieder des Netzwerks Charta Prävention



Verfasst von: Heidi Lauper
Bern, Juni 2025



Menschen mit Behinderungen wirksam vor Gewalt schützen

Anhang zum Parallelbericht des Netzwerks Istanbul-Konvention

Frauen, Männer und Kinder mit Behinderungen sind in hohem Mass von Gewalt betroffen und bedroht. Ihre psychischen, physischen oder kognitiven Beeinträchtigungen, ihre Sinnes- oder Wahrnehmungseinschränkungen können bewirken, dass sie drohende Gefahren nicht erkennen oder nicht in der Lage sind, sich zu wehren oder zu schildern, was geschehen ist. Die Abhängigkeit von Unterstützung und Betreuung durch Dritte sowohl in privaten wie in kollektiven Wohnformen und der strukturelle Ausschluss von Präventions- und Schutzmassnahmen erhöhen das Gewaltisiko. Gesellschaftliche Vorurteile, Unkenntnis und geringes Einfühlungsvermögen führen zudem zur sekundären Viktimisierung.

Die hohe Gewaltbetroffenheit von Menschen mit Behinderungen bei nach wie vor ungenügenden Hilfsangeboten und Schutzvorrichtungen für sie ist unbestritten. Dennoch lässt sich seit 2021 kaum eine Verbesserung ihrer Situation feststellen. 2023 formulierte der Bundesrat sieben Massnahmen und fünf Empfehlungen zuhanden der Kantone zur Behebung der Lücken und Mängel im System (Bundesrat, „Gewalt an Menschen mit Behinderung in der Schweiz“, 2023, S. 39ff, nachfolgend Bericht BR). Zu den Massnahmen 2 und 7 liegen Ergebnisse vor (s. Ausführungen Forderungen 1, S. 2, und 5, S. 4), zu allen weiteren sind erste Umsetzungsschritte eingeleitet worden. Das gilt auch für die Massnahmen 7 und 21 im Nationalen Aktionsplan Istanbul-Konvention NAP IK 2022-2026.

Die zentralen Forderungen im Überblick

In Übereinstimmung mit den Grevio-Schwerpunkten für die erste thematische Evaluation werden folgende Forderungen erhoben (vgl. Vertiefungsbericht Behinderung 2021):

1. Erarbeitung **nationaler, interkantonalen und kantonaler Strategien und Aktionspläne** in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen
2. **Strukturelle Gewalt** ernstnehmen und **Intersektionalität** realisieren, die Behinderung im Fokus hat
3. Wirkungsvoller **Schutz** der Menschen mit Behinderungen vor **allen Formen der Gewalt** und vor **Zwangsmassnahmen** unabhängig von Art und Grad ihrer Beeinträchtigung und ihrer **Wohnform**.
4. **Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote** zu **Behinderung und Gewalt für Angehörige aller Berufsgruppen** und Lernangebote für **Menschen mit Behinderungen**
5. **Studien und Datenerhebungen** zu Gewalt an Menschen mit Behinderungen

Ausführungen zu den Forderungen

Nationale, interkantonale und kantonale Strategien und Aktionspläne, Zusammenarbeit (Empfehlung 4 und 6, Art. 7, 12 und 18)

Die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen kommen bei den Strategien und Aktionsplänen zu Gewalt nur am Rande vor (Bericht BR, S. 4). Gesetzliche Bestimmungen und staatliche Massnahmen erfassen ihre Situation ungenügend.



In Erfüllung der Forderung 7 im Bericht BR (S. 40), veröffentlichte das EBGB Anfang September 2025 ein Rechtsgutachten zur Frage, ob das Konzept der häuslichen Gewalt auf gewaltbetroffene Menschen in Institutionen anwendbar ist. Die Autor:innen bestätigen dies für das Strafrecht (Martin D. Küng und Liliane Denise Minder: Häusliche Gewalt in Institutionen für Menschen mit Behinderungen, 2025, S. 4f). Eine Rechtslücke besteht hingegen im Zivilrecht. Art. 28b ZGB („Wer schlägt, geht“-Prinzip) umfasst Institutionen mit Heimcharakter nicht (S. 56).

Unabhängig von der Wohnform respektive der Art der Unterstützung muss der Schutz vor Gewalt, der Zugang zu Beratungsangeboten und zu externen und internen Meldestellen gewährleistet sein.

Erforderliche Schritte 1: Nationale, kantonale und kommunale Strategien, Aktionspläne und gesetzliche Bestimmungen sind auf die Wirksamkeit für Menschen mit Behinderungen zu prüfen. Dazu sind verbindliche Mechanismen zu schaffen, die die **systematische Zusammenarbeit** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen sicherstellen.

Erforderliche Schritte 2: Für den institutionellen Bereich sind die Kantone zuständig (IFEG). Es liegt somit an ihnen, die Empfehlungen 8 bis 12 des Berichts BR konsequent umzusetzen. Im Rahmen des **Inklusionsrahmengesetzes**, dessen Erarbeitung der Bundesrat am 23. Dezember 2024 ankündigte (<https://www.inklusions-initiative.ch/schluessel-zur-inklusion>), oder der geplanten Revision des IFEG (vgl. die von National- und Ständerat angenommene Motion 24.3003 „Das IFEG modernisieren“) sind Mindeststandards national zu verankern.

Erforderliche Schritte 3: Ein noch zu erarbeitendes **nationales Gewaltschutzgesetz** schliesst die von Küng und Minder festgestellten Rechtslücken und vereinheitlicht den Schutz der Opfer. Der Begriff „häusliche Gewalt“ muss darin durch „Gewalt im sozialen Nahraum“ ersetzt werden, damit auch Gewalt in nicht familiären, aber nahen sozialen Kontexten, etwa zwischen Mitbewohner:innen oder in institutionellen Settings, erfasst wird (s. Empfehlungen Martin D. Küng und Liliane Denise Minder: Häusliche Gewalt in Institutionen für Menschen mit Behinderungen, 2025, S. 10f). (Weitere Ausführungen zur häuslichen Gewalt s. Parallelbericht des Netzwerks Istanbul-Konvention.)

Strukturelle Gewalt und Intersektionalität (Empfehlung 1, 2, 3 und 15, Art. 12 und 18)

Die weitgehende Unsichtbarkeit der Menschen mit Behinderungen in der Öffentlichkeit und in politischen Prozessen (selbst bei intersektionalen Perspektiven) ist ein Effekt struktureller Gewalt. Sie und ihre Ausschlussmechanismen gehören zu den Ursachen für die fortbestehende Diskriminierung.

Erforderliche Schritte 4: Für ein **wirkungsvolles Disability Mainstreaming** ist eine **kompetente Stelle im EBG** als nationale Koordinationsstelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention einzurichten. Das EBG muss dabei eine aktive Rolle spielen und die umfassende Inklusivität aller Massnahmen garantieren.

Erforderliche Schritte 5: Die Mechanismen und Folgen struktureller Gewalt müssen allen Akteur:innen, die an der Umsetzung der Istanbul-Konvention beteiligt sind, durch gezielte **Sensibilisierungskampagnen und Schulungen** bewusst gemacht werden.

Wirkungsvoller Schutz der Menschen mit Behinderungen (Art. 18, 20, 22, 25)

Zugänglichkeit von Hilfsangeboten

Unabhängig vom Angebotstyp ist der Zugang zu Hilfsstellen für Menschen mit Behinderungen mehrheitlich nicht gewährleistet, die Versorgungslage gilt als prekär (vgl. die Analysen in den Studien von



Paula Krüger et al., Sicherstellung eines niederschweligen und barrierefreien Zugangs zu Hilfsangeboten für Menschen mit einer Behinderung, 2023 oder Edgar Baumgartner et al., Studie über Schutz- und Notunterkünfte für gewaltbetroffene Menschen in der Schweiz, 2024, S. 57) und entspricht einer weiteren Form der sekundären Viktimisierung (s. Susanne Nef et al., Gewaltprävention bei besonders vulnerablen Betroffenenengruppen häuslicher Gewalt, 2022, S. 2). Der Bericht BR (Massnahme 5) und der NAP IK (Massnahme 21) anerkennen den Missstand. Behoben werden soll er mittels einer Online-Plattform für Sozialberatungs- und Opferhilfestellen, die sie dabei unterstützt, die eigene Zugänglichkeit zu prüfen. Die Plattform ist noch nicht verfügbar. Damit tatsächliche Verbesserungen erzielt werden, darf ihr Einsatz nicht auf freiwilliger Basis erfolgen.

Erforderliche Schritte 6: Bund und Kantone erlassen **Qualitätsrichtlinien** für zugängliche Hilfsangebote und Schutzeinrichtungen und gewähren ausreichende **Ressourcen**. Zu berücksichtigen sind:

- Gute **Erreichbarkeit** (örtlich, zeitlich) mit **umfassend barrierefreien** Leistungsangeboten (räumlich, kommunikativ)
- Vorhandensein von Informationen zu den Dienstleistungen in den verschiedenen **Sprachformaten**, die für Menschen mit Behinderungen relevant sind, und Verbreitung über geeignete **Kanäle** (inkl. neue Medien)
- **Personal mit Expertise zu Gewalt und Behinderung**
- angebotsspezifische **Gewaltpräventionskonzepte mit klaren Leitlinien**

Erforderliche Schritte 7: Menschen mit Behinderung erhalten, wie in Massnahme 7 NAP IK vorgesehen, unabhängig von ihrer Wohnform **direkte Informationen** über Gewalt, Präventions- und Schutzmassnahmen in für sie zugänglichen Sprachformaten.

Sexuelle und reproduktive Rechte

In ihrer Stellungnahme 44/2024 „Sterilisation von dauerhaft urteilsunfähigen Personen. Ethische Erwägungen zu Artikel 7 des Sterilisationsgesetzes“ äussert sich die nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin NEK zu den hohen Risiken von Zwangsmassnahmen im medizinischen Bereich. Um sie herabzusetzen, empfiehlt die NEK verschiedene wichtige Massnahmen (vgl. NEK, Sterilisation von dauerhaft urteilsunfähigen Personen. Ethische Erwägungen zu Artikel 7 des Sterilisationsgesetzes, 2024, S. 23 und 27).

Die Empfehlungen zur Sterilisation urteilsunfähiger Personen können hingegen nur teilweise gutgeheissen werden. Positiv ist die Einschränkung auf Fälle, in denen eine Schwangerschaft ein erhebliches Risiko für Leib und Leben darstellt. Die Möglichkeit, Eingriffe trotz ablehnender Signale der betroffenen Person zuzulassen, ist jedoch inakzeptabel und menschenrechtswidrig.

Erforderliche Schritte 8: Der Bund erlässt gesetzliche Regeln, die Eingriffe in die körperliche und reproduktive Selbstbestimmung **gegen den Willen und ohne Wissen der Person verhindern** und definiert wirksame Schutzmechanismen. Dazu gehören Richtlinien, unter welchen Bedingungen der **Einsatz von Verhütungsmitteln** bei dauerhaft urteilsunfähigen Personen zulässig ist.

Erforderliche Schritte 9: Auf nationaler und kantonaler Ebene sind Systeme der **unterstützten Entscheidungsfindung** und zur **Begleitung der Elternschaft** von Menschen mit Behinderungen auf- und auszubauen.

Erforderliche Schritte 10: Im Bundesgesetz über Voraussetzungen und Verfahren bei Sterilisationen (Sterilisationsgesetz) müssen **Zwangssterilisationen gesetzlich ausgeschlossen** werden. Das Mindestalter für die Sterilisation urteilsunfähiger Personen ist auf 18 Jahre anzuheben.



Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote für Angehörigen aller Berufsgruppen und Lernangebote für Menschen mit Behinderungen (Art. 15, 18, 20, 22, 49/50)

Das EBG publiziert zur Umsetzung der Massnahme 13 NAP IK Minimalstandards für verschiedene Berufsgruppen. Keine geht bisher auf Menschen mit Behinderungen ein.

Erforderliche Schritte 11: Bestehende Standards sind **zu überarbeiten**, so dass Behinderung in Aus- und Weiterbildungen Thema wird. Noch zu erarbeitende Standards werden entsprechend **konzipiert**. Neben Standards für die **Sozialberufe** sind auch **Standards für das Personal in Institutionen** zu entwickeln.

Menschen mit Behinderung benötigen ebenfalls Lernmöglichkeiten um Gefahren zu erkennen, sich zu schützen und Gewalt zu melden. Zur Gewaltprävention gehört auch die Sexualaufklärung (Bundesrat, „Schulische Sexualaufklärung in der Schweiz“, 2024, S. 30).

Erforderliche Schritte 12: Die beteiligten Akteure (EDK, SODK) sorgen für Lernangebote für Menschen mit Behinderung bezüglich aller Gewaltformen, insbesondere auch bezüglich sexualisierter Gewalt. Die Kantone tauschen sich dazu regelmässig mit den kantonalen IV-Stellen aus.

Studien und Datenerhebungen (Art. 15, 20, 22, 25 und 51)

Noch immer ist die Daten- und Forschungslage zu Gewalt an Menschen mit Behinderungen unbefriedigend. Ein Bericht des Bundesamts für Statistik soll Ende 2025 Klärung bringen, welche Anpassungen erforderlich sind, um Gewalt an Menschen mit Behinderungen besser zu erfassen (Bericht BR, Massnahme 1). Mit der revidierten Verordnung über die Bundesstatistik erhalten Menschen mit Behinderungen ab Juni 2025 die Möglichkeit, selbständig und/oder mit Assistenz an Erhebungen teilzunehmen (Bericht BR, Massnahme 2).

Leider sind Bevölkerungsbefragung wie die Gesundheitsbefragung weiterhin auf Personen in Privathaushalten beschränkt. Menschen, die in Einrichtungen der Behindertenhilfe leben, bleiben ausgeschlossen.

Erforderliche Schritte 13: Alle Statistiken und Erhebungen müssen die Situation von Menschen mit Behinderungen unabhängig vom Wohnort erfassen und an sie adressiert sein.

Der Bund initiiert und fördert zudem Prävalenz-, Ursachen- und Wirksamkeitsforschung zur Gewalt an Menschen mit Behinderungen. Insbesondere veranlasst er rasch eine Untersuchung zu den viermal häufigeren Schwangerschaftsabbrüchen bei Frauen mit Trisomie 21 als bei Frauen ohne intellektuelle Beeinträchtigung. Medizinische Gründe erklären die Differenz nicht (NEK, S. 24).

Schlussbemerkung

Die Missstände sind benannt, die Lücken erkannt, die Massnahmen definiert. Nun braucht es Entschlossenheit und Ressourcen. Bund und Kantone sind aufgefordert, ohne weitere Verzögerungen personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen, um endlich Fortschritte für Menschen mit Behinderungen zu erzielen.