



Bern, 24. Mai 2023

Gewalt im Alter verhindern. Ergebnisse der Abklärungen mit den Kantonen und weiteres Vorgehen

Bericht des Eidgenössischen Departements des
Innern

1 Ausgangslage

Im Herbst 2020 hat der Bundesrat den Bericht «Gewalt im Alter verhindern» (in Erfüllung des Po. Glanzmann-Hunkeler 15.3945) verabschiedet. Angesichts der Tragweite der Problematik, von der jährlich zwischen 300 000 und 500 000 Personen betroffen sind, und ausgehend von der Feststellung, dass die bestehenden Massnahmen unzureichend, uneinheitlich oder zu unspezifisch sind, um ihr volles Potenzial zu entfalten, hat er das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) damit beauftragt, sich mit den Kantonen über die Notwendigkeit eines Impulsprogramms zur Prävention von Vernachlässigung im Alter abzustimmen (namentlich mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren [SODK], der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren [GDK], der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD]). Im September 2021 sollte dem Bundesrat darüber Bericht erstattet werden.¹

Im Oktober 2020 setzte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) auf Einladung des EDI eine Delegation der an der Problematik interessierten Direktorenkonferenzen (SODK, GDK, KKJPD und Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz [KOKES]) ein. Diese Delegation vertrat die Kantone in der mit den betroffenen Bundesämtern (Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV], Bundesamt für Gesundheit [BAG], Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann [EBG], Bundesamt für Justiz [BJ]) zusammen gebildeten Arbeitsgruppe.

Aus der Diskussion in der Arbeitsgruppe ging ein Programmkonzept mit Organisations- und Finanzierungsvarianten hervor. Im Juli 2022 wurde der Konferenz der Kantonsregierungen das Konzept zur grundsätzlichen Stellungnahme im Hinblick auf die Unterstützung eines solchen Programms vorgelegt. Am 24. Oktober 2022 sprach sich der Vorstand in seiner Antwort für das skizzierte Impulsprogramm aus, sofern die Programmfinanzierung (Personal, Studien, Projektunterstützung, Tagungen und Veranstaltungen, Vernetzung, Information) dem Bund obliegt. Der Beitrag der Kantone würde darin bestehen, an den Aktivitäten teilzunehmen sowie Projekte und Empfehlungen umzusetzen. Zudem verlangte die KdK ausdrücklich, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die anderen relevanten Aktivitäten des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Organisationen angemessen zu berücksichtigen.

Ende 2022 stellte das EDI fest, dass es aufgrund der primären Zuständigkeit der Kantone, der bereits unternommenen Aktivitäten und der seit Beginn der Arbeiten eingetretenen Entwicklung der Bundesfinanzen nicht angezeigt sei, ein Impulsprogramm in der geplanten Form durchzuführen. Das EDI will aber die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, insbesondere jene zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Finanzhilfen; EBG) und jene der Altershilfe (Verträge zur Ausrichtung von Finanzhilfen; BSV), um auf eine gute Betreuung von älteren Menschen hinzuwirken, da damit positive Effekte in Bezug auf die Prävention von Gewalt und Vernachlässigung verbunden sind. Dabei gilt es, die anderweitig auf verschiedenen föderalen Ebenen bestehenden Präventionsansätze zu berücksichtigen. Das EDI hat die KdK und die beteiligten Direktorenkonferenzen dahingehend in Kenntnis gesetzt.

2 Mit den Kantonen besprochenes Konzept für ein Impulsprogramm

Gründe für ein Impulsprogramm

Die Sozialpolitik fällt hauptsächlich in die Zuständigkeit der Kantone. In einigen Bereichen, die sich noch in Entwicklung befinden und in denen sich die verschiedenen beteiligten Akteure nicht auf gemeinsame Grundlagen für ein kohärentes Vorgehen stützen können, hat sich das

¹ Aufgrund der Covid-19-Krise wurde die Abstimmung um ein Jahr verschoben.

Format des Impulsprogramms als gemeinsames Arbeitsinstrument von Bund, Kantonen, Städten und Zivilgesellschaft bewährt.

Wie in anderen Bereichen könnte ein Impulsprogramm somit auch für die Prävention von Gewalt im Alter von Vorteil sein, sofern es darauf ausgerichtet ist, der Prävention einen gemeinsamen konzeptionellen Rahmen zu geben, Strukturen der Zusammenarbeit zu schaffen, fundiertes Wissen, Best-Practice-Beispiele und Praxishilfen für Interessierte bereitzustellen, zu informieren und zu sensibilisieren. Im Rahmen eines solchen Programms hat der Bund eine unterstützende Rolle und wirkt darauf hin, dass Kantone und andere Akteure, Projekte und Empfehlungen auf ihrer Ebene umsetzen und sich am Austausch beteiligen.

Thematischer Schwerpunkt

Das mit den Kantonen ausgearbeitete Programmkonzept sah vor, den Fokus auf die Betreuung, Begleitung und Pflege älterer Menschen als zentrale Bereiche der Prävention zu legen. Der Blick galt dabei neben Opfern und Tatusübenden sowohl Fachkräften als auch pflegenden Angehörigen und weiteren Betreuungspersonen (z. B. Care-Migrantinnen, die in Privathaushalten von pflege- und betreuungsbedürftigen älteren Menschen arbeiten).

Dass es sich bei der Betreuung um ein aktuelles Thema handelt, war ausschlaggebend für die thematische Ausrichtung. Gespräche mit Fachleuten, die auf mehreren Ebenen Lücken feststellten, bekräftigten die Relevanz des Themas. Ein weiterer Grund für diese Ausrichtung war die schwierige Situation – zwischen Schutz und Zwang – von gefährdeten Personen während der Covid-19-Pandemie. Zudem fordert eine im Juni 2021 eingereichte Motion ein Impulsprogramm zur Prävention von Gewalt im Alter mit Fokus auf die Betreuung älterer Menschen und auf die Entlastung von betreuenden Angehörigen (Mo. [21.3715](#)).

Ein zweiter, ergänzender Schwerpunkt richtete sich auf gezielte, niederschwellige Massnahmen, die den Bedürfnissen der Zielgruppen (ältere Menschen, Angehörige, Fachkräfte aus verschiedenen Disziplinen) in den verschiedenen Kontexten (zu Hause/Institutionen) entsprechen.

Die Leistungen eines Programms umfassen vor allem die Erarbeitung von Grundlagen, Praxishilfen, Übersichten und Synthesen bewährter Praktiken, sowie Bildungsmodule, Austauschmöglichkeiten und die Förderung von Pilotprojekten.

Impulsprogramm		Inhaltliche Prioritäten	
		Fokus Betreuung Angemessene Betreuung und Unterstützung als präventiver Ansatz	Ergänzende Massnahmen Niederschwellige, qualitative, zielgruppengerechte und den verschiedenen Kontexten angepasste Angebote
Querschnittelemente	Rahmenbedingungen, System	<i>Beispiele:</i> Finanzierungsfragen Entlastung Angehöriger, Vereinbarkeit Arbeitsbedingungen	<i>Beispiele:</i> Altersbild, Genderfragen, Diskriminierung
	Sensibilisierung, Information, Aus- und Weiterbildung	Aus- und Weiterbildung Fachpersonen Coaching für Angehörige Informierte Selbstbestimmung	Sensibilisierung und Info. verschiedener Zielgruppen
	Früherkennung Gefährdungen, Bedarfsabklärung	Instrumente zur Abklärung des Betreuungsbedarfs	Aufsuchende und zugehende Angebote, Instrumente zur Früherkennung
	Beratung, Anlaufstellen	Interdisziplinäre Fachgruppen	Angebote für spezifische Bedürfnisse Angebote für Gewaltausübende
	Schutzmassnahmen, Intervention	Verhaltensrichtlinien, Eskalationsmodelle	Interventionsteams Klare Verfahren

Umsetzung

Für ein mehrjähriges Impulsprogramm wurden die erforderlichen Ressourcen basierend auf Erfahrungen mit früheren nationalen Programmen (Nationales Programm gegen Armut 2014–2018, Nationales Programm Jugend und Gewalt 2011–2015) auf 0,5 bis 1 Million Franken pro Jahr geschätzt. Dieser Betrag würde folgende Kosten decken: Personal, Bearbeitung von 2 bis 3 Schwerpunktthemen (Grundlagen, Praxishilfen, Unterstützung von Pilotprojekten), Informationsaustausch und Vernetzung (Tagungen, Workshops, nationale Konferenzen), Strukturen (Organe), Kommunikation, Programmevaluation. Man war sich einig, dass sich die Ressourcen nach dem konkreten Umfang, den die Akteure für das Programm vorsehen, und dem zu definierenden Konzept richten würden.

Eine Dauer von fünf Jahren (2024–2028) wäre ein Minimum, um substantielle Aktivitäten in einer Auswahl von Schwerpunktthemen durchzuführen, Impulse für weitere Präventionsmassnahmen zu geben und das Programm zu evaluieren.

Was die Durchführung und Umsetzung des Programms anbelangt, wurden verschiedene Varianten für die Aufteilung der Zuständigkeiten und der Finanzierung zwischen Bund und Kantonen geprüft.

3 Alternativen zu einem Impulsprogramm

Aufgrund der primären Zuständigkeit der Kantone und der ungünstigen Entwicklung der Bundesfinanzen im aktuell stark belasteten Umfeld verzichtet das Eidgenössische Departement des Innern nach Abschluss der Abklärungen darauf, die Umsetzung eines Impulsprogramms zu beantragen. Es gibt bereits laufenden oder geplanten Aktivitäten sowie bestehenden Strukturen und Instrumenten den Vorrang. Diese können gezielt auf ältere Menschen ausgerichtet werden.

3.1 Relevante Aktivitäten auf nationaler Ebene

Umsetzung der Istanbul-Konvention

- Nationaler Aktionsplan 2022–2026 (NAP IK) zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt («Istanbul-Konvention») (EBG). Der von Bund, Kantonen und Gemeinden ausgearbeitete und vom Bundesrat am 22. Juni 2022 verabschiedete Aktionsplan konzentriert sich auf drei Schwerpunkte: Information und Sensibilisierung der Bevölkerung, Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und ehrenamtlich Tätigen sowie Prävention und Bekämpfung von sexualisierter Gewalt. Das EBG sorgt für das jährliche Monitoring des NAP IK und die Abstimmung mit anderen laufenden Strategien und Aktionsplänen wie der Gleichstellungsstrategie 2030, bei der der NAP IK eine prioritäre Massnahme darstellt, sowie der Roadmap «Häusliche Gewalt» von Bund und Kantonen. Zu den Massnahmen des NAP IK zählen:
 - Massnahme 7: Angemessene Information von Menschen mit Behinderungen über Gewalt sowie Präventions- und Schutzmassnahmen (Eidg. Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen [EBGB]): in Verbindung mit den Arbeiten in Erfüllung des Postulats Roth 20.3886 «Gewalt an Menschen mit Behinderungen in der Schweiz», die Berührungspunkte mit dem Thema Gewalt im Alter aufweisen. Der Bericht soll in der ersten Hälfte des Jahres 2023 vorliegen.
 - Massnahmen 1 und 3: Informationen im Bereich Opferhilfe (SODK): Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention durch die Kantone (und der Roadmap von Bund und Kantonen) führt die SODK Kampagnen zur Opferhilfe in den sozialen Medien durch, wobei sich ein Modul gezielt an ältere Menschen richtet. Die SODK arbeitet auch mit anderen Akteuren zusammen, um Synergien zu nutzen, insbesondere im Rahmen der Kampagne von Schweizerischer Kriminalprävention

(SKP; unten). Ziel dabei ist, die Opferhilfe über verschiedene Informationskanäle bekanntzumachen.

- Massnahme 8: Kantonale Aktionsprogramme von Gesundheitsförderung Schweiz (GDK, Gesundheitsförderung Schweiz): Stärkung der Ressourcen von pflegenden Angehörigen, was indirekt zur Prävention beiträgt, und Sensibilisierung für Gewalt im Alter in den Grundlagendokumenten und Empfehlungen, die den Kantonen zur Verfügung gestellt werden.
- Roadmap von Bund und Kantonen gegen häusliche Gewalt: unterzeichnet am 30. April 2021 im Rahmen eines Strategischen Dialogs zwischen Bund und Kantonen. Ziel ist die Verbesserung des Opferschutzes, insbesondere in den Bereichen Bedrohungsmanagement, technische Mittel und durch die Einrichtung einer zentralen Telefonnummer für Opfer von Straftaten. Die Roadmap verfolgt einen umfassenden Ansatz und berücksichtigt alle Zielgruppen. Die Umsetzung der Roadmap ist auch eine prioritäre Massnahme der Gleichstellungsstrategie 2030; eine Berichterstattung dazu erfolgt im Rahmen des Kontaktorgans EJPD/KKJPD/SODK halbjährlich. Eine Zwischenbilanz der Umsetzung ist im Frühjahr 2023 vorgesehen. Zu den Massnahmen der Roadmap zählen:
 - Einrichtung einer zentralen Opferhilfe-Telefonnummer (SODK): Bund und Kantone prüfen Lösungsmöglichkeiten für die Einrichtung einer zentralen Telefonnummer für die Opfer von Straftaten. Leitplanken für die Umsetzung liegen vor. Die zentrale Telefonnummer sollte spätestens Anfang 2025 in Betrieb sein.
 - Informationskampagne gegen häusliche Gewalt mit Fokus auf ältere Personen (SKP; auch Massnahme 3 des NAP IK): Unterstützung von Forschungsprojekten zu den Gründen, weshalb vulnerable Personen keine Hilfe in Anspruch nehmen; ab Frühjahr 2023 wird eine auf den Forschungsergebnissen basierende Informations- und Sensibilisierungskampagne durchgeführt.

Finanzhilfen für die Prävention von häuslicher Gewalt

- Finanzhilfen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (EBG): Gestützt auf Art. 386 des Strafgesetzbuches kann der Bund seit dem 1.1.2021 Projekte und Organisationen aus dem Bereich der Prävention von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die regelmässig Massnahmen durchführen, unterstützen. Aktuell wird bspw. eine Studie zur Prävention von Gewalt in Paarbeziehungen im Alter sowie die Entwicklung von Informations- und Sensibilisierungsmaterial unterstützt.

Erwachsenenschutzrecht (Zivilgesetzbuch)

- Änderung der Melderechte und -pflichten im Erwachsenenenschutzrecht (Art. 443 und 443a VE-ZGB); Vernehmlassungsentwurf.

Die verschiedenen Projekte in den Bereichen Gewaltprävention oder Opferschutz zielen vor allem darauf ab, vermehrt über die Problematik der häuslichen Gewalt zu informieren und für das Thema zu sensibilisieren. Sie decken nicht alle für ältere Menschen relevanten Aspekte ab, insbesondere nicht die Pflege und Betreuung. Daher ist die Umsetzung spezifischer Massnahmen gegen Gewalt und Vernachlässigung im Alter nach wie vor aktuell. Das fordert im Übrigen auch die oben erwähnte Motion Glanzmann-Hunkeler.

3.2 Unterstützung für die Altershilfe

Die Altershilfe fällt hauptsächlich in den Kompetenzbereich der Kantone. Der Bund (BSV) kann gestützt auf Artikel 101^{bis} des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) gesamtschweizerisch tätigen gemeinnützigen privaten Institutionen Finanzhilfen gewähren, um die Autonomie, die Selbstbestimmung und die Integration älterer Menschen zu fördern. Das BSV steht dazu in engem Kontakt mit Organisationen, die unter anderem Spitex-Leistungen erbringen oder ältere Menschen beraten und unterstützen.

Einige der Aktivitäten fallen unter die Betreuung im weiteren Sinne. Auch, wenn sie nicht spezifisch für diesen Zweck konzipiert sind, können sie zur Prävention und Erkennung von Gewalt im Alter beitragen. Das BSV muss die Leistungsverträge so aushandeln und verwalten, dass die Leistungen mit der Entwicklung der Bedürfnisse übereinstimmen, was auch in Richtung einer guten, qualitativ hochstehenden Betreuung gehen kann.

4 Schlussfolgerung und Ausblick

Aufgrund der bestehenden Massnahmen und weil es dem Bund aktuell an finanzpolitischem Spielraum für ein zusätzliches Engagement in einem Zuständigkeitsbereich der Kantone fehlt, verzichtet das EDI darauf, die Durchführung eines Impulsprogramms gegen Gewalt im Alter zu beantragen. Es ist sich der Bedeutung und Aktualität der Problematik jedoch nach wie vor bewusst und anerkennt die geäusserten Mitwirkungsabsichten der Kantone, Städte und Organisationen der Zivilgesellschaft, die bereits verschiedene, in ihren Zuständigkeitsbereich fallende Aktivitäten zur Gewaltprävention initiiert haben. In Ergänzung zu den laufenden Aktivitäten auf nationaler Ebene und mit besonderem Fokus auf die Betreuung schlägt das EDI deshalb vor, zu prüfen, inwiefern Subventionsverträge im Bereich der Altershilfe (gemäss Art. 101^{bis} AHVG) und in diesem Rahmen erbrachte Beratungs- und Begleitungsleistungen zur Verhinderung von Gewalt und Vernachlässigung beitragen könnten.