

Nachtrag zum Bericht und Antrag25-32
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend das Gesetz über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (GSO)

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen hiermit einen Nachtrag zur Vorlage des Regierungsrates vom 4. März 2025 bezüglich Bericht und Antrag betreffend das Gesetz über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (GSO). Damit erfüllt er seinen Auftrag gemäss Motion Nr. 2024/2 vom 17. Juni 2024 von Bruno Müller betreffend «Wiedergutmachung für Betroffene von Medikamentenversuchen in den Jahren 1950 bis 1980 in der kantonalen Psychiatrieklinik Breitenau – das Dossier darf noch nicht geschlossen werden», die der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 19. Mai 2025 erheblich erklärt hat. Dem als Anhang beigegeführten überarbeiteten Entwurf des Gesetzes – das neu Gesetz über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 *und an Betroffene von Medikamentenversuchen in der psychiatrischen Klinik Breitenau zwischen 1950 und 1980* (GSO) heisst – schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

I. Ausgangslage

1. Motion Nr. 2024/2 vom 17. Juni 2024

Mit Beschluss vom 19. Mai 2025 hat der Kantonsrat die Motion Nr. 2024/2 vom 17. Juni 2024 von Bruno Müller betreffend «Wiedergutmachung für Betroffene von Medikamentenversuchen in den Jahren 1950 bis 1980 in der kantonalen Psychiatrieklinik Breitenau – das Dossier darf noch nicht geschlossen werden» erheblich erklärt. Der Auftrag an den Regierungsrat wurde wie folgt formuliert:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat baldmöglichst eine gesetzliche Grundlage in einem bestehenden oder neuen Gesetz zu schaffen, um noch lebenden Betroffenen von Medikamentenversuchen während den Jahren 1950 bis 1980 in der früheren Kantonalen Heilanstalt Breitenau, heute Spitäler Schaffhausen, Psychiatriezentrum Breitenau, eine mit dem Kanton Thurgau vergleichbare Wiedergutmachungszahlung zu entrichten.»

Mit dem Verweis auf die Wiedergutmachungszahlungen des Kantons Thurgau nimmt die Motion Bezug zu dem im Kanton Thurgau am 1. Januar 2025 in Kraft getretenen Gesetz über den Solidaritätsbeitrag für Betroffene von Medikamententests (GSBM). Dieses Gesetz sieht einen Solidaritätsbeitrag in der Höhe von 25'000 Franken für Personen vor, die betroffen sind von im Zeitraum zwischen 1940 und 1980 in psychiatrischen Kliniken auf dem Gebiet des Kantons Thurgau durchgeführten Tests an Menschen mit von der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel für den Markt nicht zugelassenen pharmazeutischen Prüfsubstanzen.

Im Kanton Schaffhausen hat der Regierungsrat bereits mit der am 4. März 2025 verabschiedeten Vorlage zur Schaffung des Gesetzes über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (GSO; nachfolgend: Vorlage vom 4. März 2025) die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags an Betroffene von Medikamentenversuchen in die Wege geleitet. Der darin enthaltene Gesetzesentwurf (nachfolgend Gesetzesentwurf vom 4. März 2025) sieht einen Solidaritätsbeitrag in der Höhe von 25'000 Franken vor. Beitragsberechtigt sind gemäss Art. 4 GSO Personen, die einerseits Opfer gemäss Art. 2 lit. d des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. September 2016 (AFZFG; SR 211.223.13) sind und die andererseits von einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung vor 1981 betroffen waren, die durch eine Behörde im Kanton Schaffhausen veranlasst wurde. Gemäss Ziff. 4 von Art. 2 lit. d AFZFG gelten als Opfer namentlich auch Betroffene, deren körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit oder deren geistige Entwicklung unmittelbar und schwer beeinträchtigt worden ist, insbesondere durch *unter Druck oder in Unkenntnis der Betroffenen erfolgte Medikation oder Medikamentenversuche*. Für diejenigen Betroffenen von Medikamentenversuchen, welche die Anspruchsvoraussetzungen nach Art. 4 GSO i.V.m. Art. 2 lit. d AFZFG erfüllen, wird somit bereits mit dem Gesetzesentwurf vom 4. März 2025 eine gesetzliche Grundlage zur Leistung eines Solidaritätsbeitrages geschaffen.

Das GSBM im Kanton Thurgau setzt für die Anspruchsberechtigung nicht voraus, dass die Betroffenen von Medikamentenversuchen Opfer gemäss Art. 2 lit. d AFZFG – also von einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder einer Fremdplatzierung vor 1981 betroffen – waren. Durch den in der Motion angebrachten Verweis auf den Kanton Thurgau bringen der Motionär und der Kantonsrat zum Ausdruck, dass der Gesetzesentwurf vom 4. März 2025 so angepasst werden soll, dass auch im Kanton Schaffhausen Betroffene von Medikamentenversuchen, die nicht von einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung vor 1981 betroffen waren, einen Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag haben sollen. Mit dem vorliegenden Nachtrag soll diese Anpassung des Gesetzesentwurfs vom 4. März 2025 umgesetzt werden.

Aufgrund des fortgeschrittenen Alters der betroffenen Personen ist es dem Regierungsrat ein Anliegen, den vom Kantonsrat durch die Erheblicherklärung der Motion erteilten Auftrag möglichst rasch umzusetzen. Daher wird auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet. Das Recht jeder Person, im Rahmen von Vernehmlassungen zu kantonalen Verfassungs- und Gesetzesentwürfen sowie zu weiteren kantonalen Vorhaben von allgemeiner Tragweite Stellung zu nehmen, ist in Art. 36 Abs. 1

Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV; SHR 101.000) statuiert. Zwischen dem 27. August und dem 28. Oktober 2024 wurde bereits ein Vernehmlassungsverfahren zum Gesetzesentwurf vom 4. März 2025 durchgeführt, dessen Rückmeldungen positiv waren. Vor dem Hintergrund, dass mit den durch diesen Nachtrag beantragten Änderungen lediglich der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert, nicht aber eine grundsätzlich neue Regelung eingeführt werden soll, erscheint es wenig wahrscheinlich, dass sich im Rahmen einer allfälligen erneuten Vernehmlassung noch Teilnehmende mit neuen Erkenntnissen oder neuen Argumenten melden würden. Der Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren gemäss Art. 36 Abs. 1 KV erscheint deshalb angebracht und der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die mit diesem Nachtrag beantragten Änderungen zum Gesetzesentwurf vom 4. März 2025 im Rahmen der Behandlung der Vorlage des Regierungsrates vom 4. März 2025 zu beraten.

2. Unterschiedliche Behandlung des Solidaritätsbeitrages hinsichtlich der bundesrechtlichen Privilegierung durch das AFZFG

In der Vorlage vom 4. März 2025 wird in Abschnitt III Ziffer 6 ausgeführt, dass gestützt auf Art. 4 Abs. 7 i.V.m. Art. 4 Abs. 6 AFZFG der Solidaritätsbeitrag nach GSO in steuerrechtlicher und schuld-betreibungsrechtlicher Hinsicht einer Genugtuung gleichgestellt ist. Entsprechend wird er bei der Berechnung der Einkommenssteuer nicht berücksichtigt und ist unpfändbar. Ausserdem führt der Solidaritätsbeitrag nach GSO im Sozialhilferecht, bei den Ergänzungsleistungen und bei den Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose nicht zu einer Reduktion dieser Leistungen.

Diese bundesrechtliche Privilegierung gilt gemäss Art. 4 Abs. 7 AFZFG nur für Solidaritätsbeiträge von Kantonen und Gemeinden, die an Opfer nach Art. 2 lit. d AFZFG ausgerichtet werden. Opfer nach Art. 2 lit. d (i.V.m. lit. c) AFZFG sind Personen, die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen vor 1981 betroffen sind und die Voraussetzungen in lit. d erfüllen.

Betroffene von Medikamentenversuchen, welche nicht von einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierungen betroffen sind, erfüllen die Opfereigenschaft von Art. 2 lit. d AFZFG nicht. Daher fallen Solidaritätsbeiträge, die an diese Personengruppe ausgerichtet werden, nicht in den Anwendungsbereich von Art. 4 Abs. 7 AFZFG und dementsprechend werden diese Beiträge bundesrechtlich nicht privilegiert behandelt (vgl. dazu auch unten Abschnitt II Art. 4). Mangels entsprechender Kompetenzen können die Kantone eine solche Privilegierung der Beiträge nicht eigenständig vornehmen.

Ob sich eine solche privilegierte Behandlung des Solidaritätsbeitrags allenfalls direkt aus den entsprechenden (Bundes-)Gesetzen wie dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR 642.11), dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) etc. ergibt, wie dies in der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Thurgau zum Gesetz über den Solidaritätsbeitrag für Betroffene von Medikamententests (GSBM) vom 23. Januar 2024 erwähnt wird, kann an dieser Stelle nicht abschliessend beurteilt werden, erscheint jedoch zumindest fraglich. Dagegen spricht, dass Art. 4 Abs. 7 AFZFG erst nachträglich – auf Antrag einer

Kommissionsinitiative¹ – in das Gesetz aufgenommen wurde und erst seit dem 1. Februar 2025 in Kraft ist. Es erscheint indessen wenig plausibel, dass auf Bundesebene nachträglich eine solche Bestimmung in das Gesetz aufgenommen wird, obwohl sich eine solche Privilegierung bereits aus den entsprechenden Gesetzen ergeben würde. Aus den Materialien zu der AFZFG-Revision lassen sich jedenfalls keine Hinweise auf ein solches Rechtsverständnis ableiten.

3. Medikamentenversuche im Kanton Schaffhausen

Während im Kanton Thurgau in den 1950er- und 1960er-Jahren systematisch und während einem langen Zeitraum Medikamentenversuche in grossem Umfang gemacht wurden und das Ausmass der Medikamentenversuche nachgewiesen sehr gross und umfassend dokumentiert ist, stellt sich die Situation im Kanton Schaffhausen anders dar. Der Regierungsrat hat in den vergangenen Jahren aufgezeigt, dass eine nur im Ansatz vergleichbar grosse Forschungsaktivität respektive ein vergleichbares Ausmass an Medikamentenversuchen wie im Kanton Thurgau im Kanton Schaffhausen nicht vorkam.

In seiner Antwort auf die Kleine Anfrage 2019/31 von Kantonsrat Bruno Müller zu Medikamentenversuchen in der psychiatrischen Klinik Breitenau vom 18. Februar 2020 hielt der Regierungsrat fest, zu den damals vorhandenen Anhaltspunkten für mögliche Medikamentenversuche in der Klinik Breitenau Abklärungen vornehmen zu lassen. Das Staatsarchiv legte mit Bericht vom 30. März 2020 das Resultat seiner Untersuchungen vor, welche Hinweise auf Medikamentenversuche an Patientinnen und Patienten in der psychiatrischen Klinik Breitenau lieferten. Der Regierungsrat erachtete es deshalb als angezeigt, weitere Abklärungen zu tätigen. Mit Beschluss des Regierungsrates vom 8. November 2022 wurden die Spitäler Schaffhausen beauftragt, weitere Abklärungen zu tätigen bzw. in Auftrag zu geben. Gestützt auf den regierungsrätlichen Auftrag betrauten die Spitäler Schaffhausen im Frühjahr 2023 den Historiker Silas Gusset mit der Erstellung eines entsprechenden Gutachtens.

In seinem Gutachten vom 9. September 2023 wird von Silas Gusset bestätigt, dass auch an der psychiatrischen Klinik Breitenau in den 1950er- und 1960er-Jahren Medikamentenversuche stattfanden. In den untersuchten Patientenakten finden sich keine Hinweise darauf, dass die betroffenen Patientinnen und Patienten über die Medikamentenversuche informiert worden sind. Silas Gusset stellte weiter fest, dass die Ergebnisse aber auch vermuten lassen, dass die Schaffhauser Psychiatrie für die Erforschung neuer Psychopharmaka im nationalen Vergleich keine bedeutende Rolle spielte. In der psychiatrischen Klinik Breitenau sind kaum Forschungsunterlagen und auch keinerlei Korrespondenzen mit Pharmakonzernen überliefert. Die Stichprobenerhebung umfasste insgesamt 174 Patientenakten (98 Frauen und 76 Männer). Ungeprüfte Präparate (Versuche mit noch nicht zugelassenen Präparaten) konnten in 14 dieser 174 Patientenakten identifiziert werden. Ab den 1970er Jahren haben Medikamentenversuche schweizweit abgenommen.

¹ Parlamentarische Initiative Behandlung von kantonalen und kommunalen Solidaritätsbeiträgen gemäss AFZFG vom 26. Oktober 2023, Geschäftsnummer 23.472 (AS 2025 51; BBl 2024 953, 1132).

Patientinnen und Patienten, die sich 1960 in einem mittleren Alter befanden, leben heute nicht mehr. Damals junge Patientinnen und Patienten befinden sich heute in einem sehr hohen Alter. Es ist deshalb von wenigen noch lebenden Personen auszugehen, die von Medikamentenversuchen in der psychiatrischen Klinik Breitenau im Zeitraum zwischen 1950 und 1980 betroffen waren.

II. Änderungen zum Gesetzesentwurf vom 4. März 2025 im Einzelnen

Titel und Ingres

Die mit diesem Nachtrag beantragte Änderung des Gesetzesentwurfs vom 4. März 2025, wonach auch eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll für einen Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag für Betroffene von Medikamentenversuchen, die nicht von einer durch eine Behörde im Kanton Schaffhausen veranlassten fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder einer Fremdplatzierung vor 1981 betroffen sind, erfordert eine entsprechende Änderung des Titels des Erlasses.

Art. 1 Abs. 3

Art. 1 regelt den Gegenstand und Geltungsbereich des Gesetzes. Der personelle Geltungsbereich in Abs. 1 erfasst Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981. Dieser Geltungsbereich soll mit dem Hinzufügen eines neuen Absatz 3 ausgedehnt werden auf Betroffene von Medikamentenversuchen in der psychiatrischen Klinik Breitenau im Zeitraum zwischen 1950 und 1980.

Art. 2 Abs. 1

Art. 2 Abs. 1 beschreibt unter dem Titel «Zweck», dass das Gesetz die Anerkennung des Unrechts, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zugefügt worden ist, bezweckt. Auch das den Betroffenen von Medikamentenversuchen in der psychiatrischen Klinik Breitenau im Zeitraum zwischen 1950 und 1980 zugefügte Unrecht soll mit dem Gesetz anerkannt werden, weshalb die Bestimmung entsprechend zu ergänzen ist.

Art. 4

Art. 4 umschreibt die Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung. Beitragsberechtigt sind nach Abs. 1 Personen, die einerseits Opfer gemäss Art. 2 lit. d AFZFG sind. Als Opfer gemäss Art. 2 lit. d AFZFG gelten Betroffene, deren körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit oder deren geistige Entwicklung insbesondere aufgrund der in Ziffer 1 bis 8 dieser Bestimmung beschriebenen Ursachen unmittelbar und schwer beeinträchtigt worden ist. Für die Beitragsberechtigung erforderlich ist andererseits, dass die Person von einer durch eine Behörde im Kanton Schaffhausen veranlassten fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung vor 1981 betroffen war. Der Veranlassung gleichgestellt ist gemäss Absatz 2 der Vollzug oder die Beauftragung oder die Aufsicht des Vollzugs durch eine Behörde im Kanton Schaffhausen.

Um der mit der Motion verfolgten Absicht des Kantonsrats Rechnung zu tragen, soll Art. 4 um einen neuen Abs. 3 ergänzt werden. Dieser sieht vor, dass auch Personen beitragsberechtigt sind, welche die Voraussetzungen nach den Abs. 1 und 2 nicht erfüllen, jedoch als Patientinnen und Patienten der psychiatrischen Klinik Breitenau betroffen waren von im Zeitraum zwischen 1950 und 1980 durchgeführten Versuchen mit von der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel für den Markt nicht zugelassenen pharmazeutischen Prüfsubstanzen.

Wie oben unter Abschnitt II Ziffer 2 dargelegt, gilt die bundesrechtliche Privilegierung gemäss Art. 4 Abs. 7 AFZFG nur für Solidaritätsbeiträge an Personen, die nach Art. 4 Abs. 1 und 2 anspruchsberechtigt sind. Für Solidaritätsbeiträge an Anspruchsberechtigte nach Art. 4 Abs. 3 gilt diese Privilegierung nicht.

Um von der Privilegierung profitieren zu können, soll Personen, bei denen die Medikamentenversuche im Rahmen einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung durchgeführt wurden oder die zusätzlich zu den Medikamentenversuchen von einer solchen Massnahme betroffen sind, empfohlen werden, einen Anspruch nach Art. 4 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1–3 geltend zu machen, anstatt nach Art. 4 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 4.

Art. 6

Art. 6 soll um einen Abs. 5 ergänzt werden, der eine Regelung betreffend das Zusammentreffen von Solidaritätsbeiträgen von anderen Kantonen oder Gemeinden enthält. In der Vorlage vom 4. März 2025 wird in Abschnitt III. Ziffer 5 ausgeführt, dass nicht auszuschliessen sei, dass in Zukunft auch andere Kantone und Gemeinden Solidaritätsbeiträge leisten werden. Eine Rückzahlung oder eine nur subsidiäre Leistungssprechung zu Leistungen anderer Kantone oder Gemeinden sei jedoch nicht vorgesehen. In der Zwischenzeit hat der Regierungsrat des Kantons Zürich an seiner Sitzung vom 16. April 2025 den Bericht und Antrag zum dringlichen Postulat KR-Nr. 19/2025 betreffend Kantonaler Solidaritätsbeitrag für Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 veranlasst durch Behörden im Kanton Zürich beraten und zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. In Abweichung zum Wortlaut des dringlichen Postulats, welches einen Solidaritätsbeitrag in der Höhe von 25'000 Franken für betroffenen Personen forderte, die nicht bereits einen kommunalen Beitrag (z.B. der Stadt Zürich) erhalten haben, sieht der Antrag des Regierungsrates nun vor, dass aus Gründen der Gleichbehandlung auch Betroffene ausgeschlossen werden sollen, die bereits einen Solidaritätsbeitrag *von einem anderen Kanton* erhalten haben.² Diese Regelung könnte dazu führen, dass der Kanton Zürich keinen Solidaritätsbeitrag mehr leistet, wenn bereits der Kanton Schaffhausen eine Leistung gewährt hat, während nach dem Gesetzesentwurf vom 4. März 2025 umgekehrt der Kanton Schaffhausen auch einen Solidaritätsbeitrag leistet, nachdem der Kanton Zürich bereits eine solche Leistung erbracht hat. Um solche Ungleichbehandlungen zu vermeiden, soll in Abs. 5 eine Regelung aufgenommen werden, die derjenigen, die im Kanton Zürich vorgesehen ist, entspricht.

² Vgl. ABI 2025-05-09; Vorlage KR-Nr. 19a/2025.

Die in der Vorlage vom 4. März 2025 in Abschnitt III Ziffer 4 erwähnten Genugtuungszahlungen der katholischen Kirche sollen jedoch nicht an den Solidaritätsbeitrag angerechnet werden.

Art. 8

Nach dem aktuellen Wortlaut von Abs. 1 von Art. 8 des Gesetzesentwurfs vom 4. März 2025 reicht die gesuchstellende Person als Nachweis die Verfügung des Bundes ein, wonach sie als Opfer im Sinne des AFZFG anerkannt ist.

Diese Bestimmung ist insoweit zu präzisieren, als dass dieser Nachweis ausschliesslich von den beitragsberechtigten Personen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 erbracht werden muss. Das betrifft diejenigen Personen, die von einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder einer Fremdplatzierung betroffen sind und als Opfer im Sinne von Art. 2 lit. d AFZFG gelten. Für Betroffene von Medikamentenversuchen nach Art. 4 Abs. 3, also von Personen, die nicht von einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung vor 1981 betroffen sind, sollen die Modalitäten des Nachweises in einem neuen Abs. 3 geregelt werden. Dieser sieht vor, dass beitragsberechtigte Personen nach Art. 4 Abs. 3 Angaben machen, die geeignet sind, ihre Betroffenheit zu klären. Damit wird im Vergleich zum GSBM des Kantons Thurgau – nach welchem Angaben zu machen sind, die geeignet sind, die Betroffenheit anhand der Krankenakte, der Dokumente im Nachlass Roland Kuhn oder der eingereichten Akten zu klären – bewusst eine offenere Formulierung gewählt um möglichst vielen Betroffenen den Zugang zu einem Solidaritätsbeitrag zu erleichtern. Durch diese Beweiserleichterung soll insbesondere auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass – gemäss dem Gutachten von Silas Gusset – im Kanton Schaffhausen die Medikamentenversuche in den Patientenakten nur sehr rudimentär dokumentiert sind und somit in vielen Fällen eine lückenlose Dokumentation nicht vorhanden ist. Eine zu enge Beweisführung könnte deshalb Betroffene von einer Entschädigung ausschliessen. Durch die offene Formulierung kann sichergestellt werden, dass auch jene Personen berücksichtigt werden können, deren Betroffenheit zwar glaubhaft dargelegt, jedoch nicht in allen Punkten durch spezifische Akten belegt werden kann.

Art. 11

Art. 11 regelt die Finanzierung. Gemäss dem aktuellen Wortlaut dieser Bestimmung tragen die Gemeinden und der Kanton die Kosten für die Solidaritätsbeiträge je zur Hälfte. Die jährlichen Gesamtkosten werden den Gemeinden nach Abzug des Kantonsbeitrags von 50 Prozent auf der Basis ihrer Einwohnerzahl in Rechnung gestellt. Diese hälftige Auferlegung der Kosten an die Gemeinden erfolgt vor dem Hintergrund, dass die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 mehrheitlich von den Gemeinden veranlasst wurden.

Für die Durchführung von Medikamentenversuchen in der Klinik Breitenau trägt der Kanton alleine die Verantwortung. Daher sollen die Kosten für Solidaritätsbeiträge an Anspruchsberechtigte nach Art. 4 Abs. 3 vollumfänglich durch den Kanton getragen werden. In Abs. 2 ist deshalb eine entsprechende Bestimmung aufzunehmen.

III. Finanzielle Auswirkungen

In der Vorlage vom 4. März 2025 wird in Abschnitt IV erwähnt, dass mit etwa 100 Personen, die Anspruch auf einen kantonalen Solidaritätsbeitrag haben, gerechnet wird. Dies ergibt einen geschätzten Gesamtbetrag von rund 2,5 Millionen Franken. Diese Kosten werden von Kanton und Gemeinden gemeinsam, d.h. je zur Hälfte, getragen, so dass von einem Gesamtbetrag für den Kanton von rund 1,25 Millionen Franken ausgegangen werden kann.

Wie in Abschnitt I Ziffer 3 dargelegt, ist aufgrund der bisherigen Erkenntnisse davon auszugehen, dass nur wenige Personen, die heute noch leben, von Medikamentenversuchen in der psychiatrischen Klinik Breitenau im Zeitraum zwischen 1950 und 1980 betroffen sind. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass die erwähnte Zahl von schätzungsweise 100 anspruchsberechtigten Personen sich infolge der in diesem Nachtrag vorgesehenen Ausweitung der Anspruchsberechtigung wesentlich erhöhen wird.

Die mit diesem Nachtrag beantragte Regelung in Art. 6 Abs. 4, wonach ein Solidaritätsbeitrag nur gewährt wird, wenn noch keine solche Leistung durch einen anderen Kanton oder eine Gemeinde geleistet wurde, dürfte zu einer leichten Senkung der Zahl der prognostizierten auszubehaltenden Leistungen führen. Es ist davon auszugehen, dass sich die beiden beschriebenen Effekte – einerseits eine potenzielle Erhöhung, andererseits eine Einschränkung der Anspruchsberechtigung – in etwa ausgleichen werden, so dass weiterhin mit etwa 100 Personen gerechnet werden kann, die einen Anspruch auf den kantonalen Solidaritätsbeitrag haben.

Da – wie erwähnt – nach aktuellem Kenntnisstand erwartet wird, dass nur eine geringe Zahl von Betroffenen von Medikamentenversuchen nach Art. 4 Abs. 3 GSO anspruchsberechtigt sind – und somit einen Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag haben, der zu 100 Prozent durch den Kanton finanziert wird – werden die in der Vorlage vom 4. März 2025 prognostizierten Kosten für den Kanton und die Gemeinden sich voraussichtlich nur marginal verändern.

Ebenso ist davon auszugehen, dass die mit diesem Nachtrag beantragten Änderungen keinen substantiellen Einfluss auf die in der Vorlage vom 4. März 2025 abgegebenen Prognosen betreffend Zusatzaufwand beim kantonalen Sozialamt und dem Verein Fachstelle für Gewaltbetroffene haben.

IV. Anträge

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf den Nachtrag einzutreten und den im Anhang beigefügten Änderungen des Entwurfs betreffend das Gesetz über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 und an Betroffene von Medikamentenversuchen in der psychiatrischen Klinik Breitenau zwischen 1950 und 1980 (GSO) zuzustimmen.

Ebenso beantragen wir Ihnen, den entsprechenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

– Motion Nr. 2024/2 betreffend «Wiedergutmachung für Betroffene von Medikamentenversuchen in den Jahren 1950 bis 1980 in der kantonalen Psychiatrieklinik Breitenau – das Dossier darf noch nicht geschlossen werden» vom 17. Juni 2024 von Bruno Müller

Schaffhausen, 10. Juni 2025

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Martin Kessler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang:

- Gesetz über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 und an Betroffene von Medikamentenversuchen in der psychiatrischen Klinik Breitenau zwischen 1950 und 1980 (GSO)

Arbeitsversion

Gesetz

**über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von
fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und
Fremdplatzierungen vor 1981 und an
Betroffene von Medikamentenversuchen in
der psychiatrischen Klinik Breitenau
zwischen 1950 und 1980
(GSO)**

Vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (SHR Nummern)

Neu: -

Geändert: -

Aufgehoben: -

Der Kantonsrat Schaffhausen,

beschliesst:

I.

Gesetz über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 und an Betroffene von Medikamentenversuchen in der psychiatrischen Klinik Breitenau zwischen 1950 und 1980 (GSO)¹⁾ wird als neuer Erlass publiziert.

¹⁾ SHR -

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz regelt die Ausrichtung von Solidaritätsbeiträgen an Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 durch Behörden im Kanton Schaffhausen.

² Es gilt auch für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, die vor 1981 veranlasst, aber erst danach vollzogen worden sind.

³ Das Gesetz gilt auch für Betroffene von Medikamentenversuchen in der psychiatrischen Klinik Breitenau im Zeitraum zwischen 1950 und 1980.

Art. 2 Zweck

¹ Dieses Gesetz bezweckt die Anerkennung des Unrechts, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 und Betroffenen von Medikamentenversuchen in der psychiatrischen Klinik Breitenau im Zeitraum zwischen 1950 und 1980 zugefügt worden ist.

² Der Solidaritätsbeitrag ist ein Zeichen der Anerkennung und soll zur Wiedergutmachung beitragen.

Art. 3 Zuständigkeit

¹ Zuständig für die Gewährung der Solidaritätsbeiträge ist der Kanton.

² Die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständige Behörde ist das kantonale Sozialamt.

2 Solidaritätsbeitrag

Art. 4 Beitragsberechtigte Personen

¹ Personen sind beitragsberechtigt, wenn sie:

- a. Opfer gemäss Art. 2 lit. d des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. September 2016 (AFZFG; SR 211.223.13) sind; und

b. von einer fürsorgelichen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung vor 1981 betroffen waren, die durch eine Behörde im Kanton Schaffhausen veranlasst wurde.

² Der Veranlassung gleichgestellt ist der Vollzug oder die Beauftragung oder die Aufsicht des Vollzugs durch eine Behörde im Kanton Schaffhausen.

³ Personen sind auch dann beitragsberechtigt, wenn sie die Voraussetzungen gemäss Absatz 1 und 2 nicht erfüllen, jedoch als Patientinnen und Patienten der psychiatrischen Klinik Breitenau betroffen sind von im Zeitraum zwischen 1950 und 1980 durchgeführten Versuchen mit von der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel für den Markt nicht zugelassenen pharmazeutischen Prüfsubstanzen (Medikamentenversuchen).

Art. 5 Beitragshöhe

¹ Der Solidaritätsbeitrag beträgt Fr. 25'000.00 pro beitragsberechtigte Person.

Art. 6 Anspruch

¹ Der Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag ist persönlich.

² Er kann weder vererbt noch abgetreten werden.

³ Stirbt eine beitragsberechtigte Person nach Einreichung des Gesuchs, fällt der Solidaritätsbeitrag in die Erbmasse.

⁴ Es bestehen keine weitergehenden Ansprüche auf Entschädigung oder Genugtuung.

⁵ Es besteht kein Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag, wenn bereits ein anderer Kanton oder eine Gemeinde einen Solidaritätsbeitrag geleistet hat.

3 Verfahren

Art. 7 Gesuchseinreichung

¹ Der Solidaritätsbeitrag wird auf Gesuch hin ausgerichtet. Gesuche sind beim kantonalen Sozialamt einzureichen.

² Das kantonale Sozialamt stellt ein entsprechendes Formular zur Verfügung.

Art. 8 Nachweis

¹ Beitragsberechtigte Personen gemäss Artikel 4 Absatz 1 und 2 reichen als Nachweis die Verfügung des Bundes ein, wonach sie als Opfer im Sinne des AFZFG anerkannt sind.

² Sie machen glaubhaft, dass eine Behörde im Kanton Schaffhausen die fürsorgerische Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b oder Abs. 2 veranlasst hat.

³ Sie legen dem Gesuch zur Glaubhaftmachung geeignete Akten und weitere Unterlagen bei.

⁴ Beitragsberechtigte Personen gemäss Artikel 4 Absatz 3 machen Angaben, die geeignet sind, ihre Betroffenheit zu klären.

Art. 9 Gesuchsprüfung

¹ Das kantonale Sozialamt prüft das Gesuch und entscheidet über den Leistungsanspruch.

² Es erlässt bei einer Ablehnung des Gesuchs eine Verfügung.

4 Rechtspflege

Art. 10 Rechtsmittel

¹ Gegen eine Verfügung betreffend ein Gesuch kann innert 20 Tagen nach der Mitteilung Rekurs beim Regierungsrat gemäss Art. 16 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (SHR 172.200) erhoben werden.

5 Finanzierung

Art. 11 Finanzierung

¹ Die Kosten für die Ausrichtung der Solidaritätsbeiträge an beitragsberechtigte Personen gemäss Artikel 4 Absatz 1 und 2 tragen die Gemeinden und der Kanton je zur Hälfte. Die Gesamtkosten pro Jahr werden den Gemeinden nach Abzug des Kantonsbeitrags von 50 Prozent aufgrund der Einwohnerzahl in Rechnung gestellt

² Die Kosten für die Ausrichtung der Solidaritätsbeiträge an beitragsberechtigte Personen gemäss Artikel 4 Absatz 3 trägt der Kanton.

6 Ausführungsbestimmungen

Art. 12 Ausführungsbestimmungen

¹ Der Regierungsrat kann bei Bedarf Ausführungsbestimmungen erlassen.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Referendum

Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Publikation

Dieses Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:
Eva Neumann

Der Sekretär:
Luzian Kohlberg