

Vernehmlassung zum Gesetz über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Erläuternder Bericht des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den erläuternden Bericht zum Gesetz über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zusammen mit einem entsprechenden Gesetzesentwurf und einem Fragenkatalog.

Die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 sind eines der dunkelsten Kapitel der Schweizer Sozialgeschichte. 1981 wurde das revidierte Vormundschaftsrecht in der Schweiz in Kraft gesetzt. Dies hatte zur Folge, dass die kantonalen, sogenannten Versorgungsgesetze aufgehoben wurden. Gestützt auf diese Versorgungsgesetze wurden in der Schweiz bis 1981 Zehntausende von Kindern und Jugendlichen in Heimen fremdplatziert, in landwirtschaftliche und gewerbliche Betriebe verdingt oder im Rahmen administrativer Massnahmen in geschlossene Anstalten – zum Teil ohne Gerichtsbeschluss in Strafanstalten – eingewiesen. Sie erlebten dort oft physische und psychische Gewalt, wurden ausgenutzt, misshandelt oder missbraucht.

Am 1. April 2017 trat das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. September 2016 in Kraft (AFZFG; SR 211.223.13). Dieses schaffte die Rahmenbedingungen für eine umfassende gesellschaftliche und individuelle Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 und die Rechtsgrundlage zur Ausrichtung von finanziellen Leistungen – namentlich in Form eines Solidaritätsbeitrages zugunsten der Opfer. Der Solidaritätsbeitrag nach dem AFZFG soll ein Zeichen der Anerkennung des erlittenen Unrechts sowie Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität sein. Bis heute hat der Bund rund 10'000 Solidaritätsbeiträge an die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 ausbezahlt.

Im März 2023 hat die Stadt Zürich einen kommunalen Solidaritätsbeitrag geschaffen für Personen, die durch fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 von Behörden der Stadt Zürich Unrecht erlitten haben. Weitere Städte und Kantone prüfen zurzeit, diesem Beispiel zu folgen.

Zur Anerkennung des durch die Behörden im Kanton Schaffhausen erlittenen Unrechts beauftragte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 2/29 vom 16. Januar 2024 das Departement des Innern, die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung eines kantonalen Solidaritätsbeitrags zu entwerfen und dem Regierungsrat eine Vorlage zuhanden des Kantonsrates vorzulegen. In Erfüllung dieses Auftrags sind der vorliegende Bericht und Gesetzesentwurf entstanden.

I. Ausgangslage

Im Kanton Schaffhausen sind in der Vergangenheit verschiedene Massnahmen zur Aufarbeitung des begangenen Unrechts durch fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 ergriffen worden.

Zur Umsetzung von Art. 14 AFZFG, der die Beratung und Unterstützung der Betroffenen durch kantonale Anlaufstellen vorsieht, beauftragte der Kanton Schaffhausen den Verein Fachstelle für Gewaltbetroffene Schaffhausen damit, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zu beraten sowie bei der Aktenbeschaffung und bei der Einreichung ihres Gesuchs an den Bund um Gewährung des Solidaritätsbeitrags zu unterstützen. Bis Ende 2023 bearbeitete die Fachstelle rund 125 Anfragen von Betroffenen.

Mit Beschluss Nr. 19/362 vom 2. Juni 2020 bewilligte der Regierungsrat eine kantonale wissenschaftliche Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981. Damit wurde der Historiker und Journalist Marlon Rusch beauftragt. Es entstand die Publikation «Versorgt – 59 Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen im Kanton Schaffhausen», die am 5. November 2022 im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung im Pavillon im Park der Öffentlichkeit vorgestellt wurde.

Des Weiteren entschied der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 23/425 vom 10. Juli 2018, im Kanton ein Zeichen der Erinnerung gemäss Art. 16 AFZFG zu schaffen. Dieses wurde in Form einer von der Künstlerin Jennifer Bennet geschaffenen Skulptur am 15. Juni 2019 im Rahmen eines Gedenkanlasses im Rauschengutpark in der Nähe des alten Steigfriedhofs in der Stadt Schaffhausen enthüllt. Regierungsrat Walter Vogelsanger hat am Anlass im Namen der Schaffhauser Regierung bei den Betroffenen für das erlittene Leid und Unrecht um Entschuldigung gebeten.

Am 16. Januar 2023 reichte Kantonsrätin Linda De Ventura die Kleine Anfrage Nr. 2023/2 «Kantonale Unterstützung für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen» ein, die unter anderem weitere Entschädigungsleistungen an die Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen im Kanton Schaffhausen verlangte. Der Regierungsrat stellte in seiner Antwort vom 2. Mai 2023 in Aussicht, die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für einen kantonalen Solidaritätsbeitrag unter Einbezug der Betroffenen zu klären.

Mit Beschluss Nr. 10/257 vom 28. März 2023 beauftragte der Regierungsrat Markus Plüss, ehemaliger Mitarbeiter der Fachstelle für Gewaltbetroffene Schaffhausen, einen Bericht über den erweiterten Bedarf von Opfern der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 im Kanton Schaffhausen zu erstellen. Der «Bericht über die Bedarfsanalyse für Opfer der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Schaffhausen vor 1981» basiert auf persönlichen Kontakten des Autors mit Betroffenen, Empfehlungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) und einem Runden Tisch vom 1. Juli 2023 mit Betroffenen. Der Bericht zeigt auf, dass die damaligen Geschehnisse die Betroffenen noch heute belasten und sie weiterhin Unterstützung benötigen. Der Bericht empfiehlt unter anderem eine Rehabilitierung durch eine zusätzliche finanzielle Leistung. Als Anerkennung des erlittenen Unrechts soll auch der Kanton Schaffhausen für alle Opfer einen zusätzlichen Solidaritätsbeitrag sprechen. Da bisher keine gesetzliche Grundlage für solche Beiträge besteht, ist ein entsprechender Gesetzeserlass zu schaffen.

II. Kantonale Kompetenz

Die Kompetenz zum Erlass eines Gesetzes über Solidaritätsbeiträge an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 ergibt sich aus Art. 85 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (SHR 101.000), wonach Kanton und Gemeinden (zusammen mit öffentlichen und privaten Institutionen) dafür sorgen, materielle und persönliche Notlagen von Menschen abzuwenden, zu lindern oder zu beheben.

III. Gesetzesbestimmungen im Einzelnen

1. Gegenstand und Geltungsbereich (Art. 1)

Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt in sachlicher Hinsicht die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags. Der personelle Geltungsbereich erfasst Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 durch Behörden im Kanton Schaffhausen. Analog dem AFZFG gilt das Gesetz auch für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, die vor 1981 veranlasst, aber erst danach vollzogen worden sind. Damit besteht eine zeitliche Einschränkung des Geltungsbereichs, indem das Gesetz nicht anwendbar

ist auf fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, die nach dem 1. Januar 1981 angeordnet wurden. An diesem Stichdatum traten neue Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung in Kraft. Auch diese zeitliche Einschränkung entspricht der Regelung im AFZFG.

2. Zweck (Art. 2)

Das Gesetz bezweckt die gesellschaftliche und rechtliche Anerkennung des geschehenen Unrechts durch fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981, die den Opfern durch (kantonale oder kommunale) Behörden im Kanton Schaffhausen zugefügt worden sind. Der Solidaritätsbeitrag soll Ausdruck dessen sein, dass die heutige Gesellschaft sich solidarisch zeigt mit den Opfern und dass sie das Unrecht ausdrücklich anerkennt, das diese erlitten haben.

3. Zuständigkeit (Art. 3)

Art. 3 regelt die Verantwortung zwischen Kanton und Gemeinden für die Gewährung des Solidaritätsbeitrages. Mit der Regelung, dass der Kanton dafür zuständig ist, kann eine für den ganzen Kanton einheitliche Fallbeurteilung sichergestellt werden. Die für den Vollzug zuständige Behörde ist das kantonale Sozialamt. Dieses ist auch für den Vollzug der Opferhilfe im Kanton zuständig und verfügt damit über das notwendige Fachwissen.

4. Beitragsberechtigte Personen (Art. 4)

Beitragsberechtigt sind Personen, wenn sie einerseits Opfer im Sinne der Bundesgesetzgebung sind. Als Opfer gelten gemäss Art. 2 lit d AFZFG Betroffene, deren körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit oder deren geistige Entwicklung unmittelbar und schwer beeinträchtigt worden ist, insbesondere durch:

1. körperliche oder psychische Gewalt,
2. sexuellen Missbrauch,
3. unter Druck erfolgte Kindswegnahme und Freigabe zur Adoption,
4. unter Druck oder in Unkenntnis der Betroffenen erfolgte Medikation oder Medikamentenversuche,
5. unter Druck oder in Unkenntnis der Betroffenen erfolgte Sterilisierung oder Abtreibung,
6. wirtschaftliche Ausbeutung durch übermässige Beanspruchung der Arbeitskraft oder Fehlen einer angemessenen Entlohnung,
7. gezielte Behinderung der persönlichen Entwicklung und Entfaltung,
8. soziale Stigmatisierung.

Angehörige sind damit vom Leistungsbezug ausgeschlossen, auch wenn sie über das Opfer Mitbetroffene sind.

Für die Beitragsberechtigung erforderlich ist zudem, dass die Person von einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung vor 1981 betroffen war, die von einer Behörde im Kanton Schaffhausen veranlasst wurde. Der Veranlassung gleichgestellt ist der Vollzug oder die Beauftragung oder die Aufsicht des Vollzugs durch eine Behörde im Kanton Schaffhausen.

Als Behörden im Kanton Schaffhausen gelten sowohl die Behörden der Gemeinden des Kantons Schaffhausen als auch die kantonalen Behörden. Erfasst sind nur Handlungen von staatlichen Behörden, nicht jedoch von anderen Institutionen wie namentlich von Kirchen.

Nicht von Relevanz ist, ob die Opfer heute noch im Kanton Schaffhausen wohnhaft sind.

5. Beitragshöhe (Art. 5)

Gemäss Art. 5 soll der Solidaritätsbeitrag – analog dem Solidaritätsbeitrag des Bundes und der Stadt Zürich – einheitlich für alle beitragsberechtigten Personen Fr. 25'000.– betragen. Keine Rolle spielt, wie es den Betroffenen seither gesundheitlich und finanziell erging und wie sie diesbezüglich heute dastehen. Damit soll eine Auseinandersetzung mit dem persönlich erlittenen Leid und eine damit verbundene Retraumatisierung der Opfer vermieden werden.

Der Anspruch auf den kantonalen Solidaritätsbeitrag besteht neben dem Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag des Bundes in gleicher Höhe.

Es ist nicht auszuschliessen, dass in Zukunft auch andere Gemeinden und Kantone Solidaritätsbeiträge leisten werden. Die Verantwortung der Behörden im Kanton Schaffhausen wird jedoch dadurch nicht geschmälert, wenn auch andere Kantone eine Wiedergutmachung des Unrechts leisten. Es ist daher unerheblich, welche weiteren Leistungen aus anderen Gemeinden oder Kantonen ein Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 erhält. Der Solidaritätsbeitrag als Geste der Anerkennung des erlittenen Unrechts im Kanton Schaffhausen stellt nur eine symbolische Ausgleichsleistung dar und kann das entstandene Leid nie decken. Eine Rückzahlung oder eine subsidiäre Leistungssprechung zu Leistungen anderer Kantone ist daher nicht vorgesehen.

6. Anspruch (Art. 6)

Der Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag ist persönlich und soll ausschliesslich den beitragsberechtigten Personen, d.h. den Opfern als Geste der Wiedergutmachung für erlittenes Leid zukommen. Der Anspruch ist weder vererb- noch abtretbar. Verstirbt aber die beitragsberechtigte Person nach Einreichung des Gesuchs, fällt der Solidaritätsbeitrag in die Erbmasse. Diese Regelungen entsprechen denjenigen des Bundes.

Wie auf Bundesebene sind mit der Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags weitere im Zusammenhang mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 stehende Ansprüche auf Entschädigung oder Genugtuung ausgeschlossen. Dies soll aus Gründen der Rechtssicherheit in Absatz 4 explizit normiert werden.

Im Übrigen ist anzumerken, dass das AFZFG in Art. 4 Abs. 6 den bundesrechtlichen Solidaritätsbeitrag in steuerrechtlicher und schuldbetreibungsrechtlicher Hinsicht einer Genugtuung gleichstellt. Der Solidaritätsbeitrag wird entsprechend bei der Berechnung der Einkommenssteuer nicht berücksichtigt und ist unpfändbar. Zudem stipuliert Art. 4 Abs. 6 AFZFG, dass der Solidaritätsbeitrag im Sozialhilferecht, bei den Ergänzungsleistungen und bei den Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose nicht zu einer Reduktion dieser Leistungen führt.

Eine solche Regelung kann im kantonalen Recht mangels Gesetzgebungskompetenz nicht vorgesehen werden. Zurzeit ist auf Bundesebene jedoch die parlamentarische Initiative Nr. 23.472 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hängig, welche eine Ergänzung des Art. 4 AFZFG um einen neuen Absatz 7 verlangt, wonach für kantonale und kommunale Solidaritätsbeiträge Art. 4 Abs. 6 AFZFG sinngemäss gelten sollen. Damit kann sichergestellt werden, dass Solidaritätsbeiträge von Gemeinden und Kantonen in steuer-, schuldbetreibungs-, sozialversicherungs- und sozialhilferechtlicher Hinsicht wie der Solidaritätsbeitrag des Bundes behandelt werden. Eine gesamtschweizerische Lösung ist auch angezeigt, weil die Opfer nicht zwingend in demjenigen Gemeinwesen ihren Wohnsitz haben, von welchem sie einen kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeitrag erhalten.

7. Gesuchseinreichung (Art. 7)

Einen Solidaritätsbeitrag erhält nur, wer hierfür ein entsprechendes Gesuch stellt. Gesuche um Gewährung des Solidaritätsbeitrages sind beim kantonalen Sozialamt einzureichen (Art. 7 Abs. 1). Dieses stellt ein entsprechendes Gesuchsformular zur Verfügung (Art. 7 Abs. 2).

8. Nachweis (Art. 8)

Um den Anspruch auf einen kantonalen Solidaritätsbeitrag zu begründen, muss der Nachweis erbracht werden, dass die gesuchstellende Person Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen vor 1981 im Sinne des AFZFG ist. Das Bundesamt für Justiz prüft diese Eigenschaft im Rahmen der Anspruchsprüfung auf den bundesrechtlichen Solidaritätsbeitrag gemäss AFZFG. Bei entsprechender Anerkennung der Opfereigenschaft gemäss AFZFG lässt das Bundesamt für Justiz der gesuchstellenden Person eine Verfügung zukommen, welche die Opfereigenschaft festhält (Art. 6 Abs. 1 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom

15. Februar 2017 [AFZFV; SR 211.223.131]). Diese Verfügung muss dem kantonalen Sozialamt eingereicht werden.

Zudem muss gemäss Absatz 2 glaubhaft gemacht werden, dass die fürsorgliche Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung vor 1981 von einer Behörde im Kanton Schaffhausen veranlasst wurde. Die gesuchstellende Person legt dazu dem Gesuch die relevanten Akten sowie weitere Unterlagen bei, die geeignet sind, dies zu belegen (Absatz 3).

Glaubhaftmachen ist erfüllt, wenn die prüfende Instanz den Sachverhalt als wahrscheinlich anerkennt. Einen eigentlichen Beweis und der Ausschluss von Varianten ist somit nicht erforderlich. Glaubhaftmachen ist die niedrigste Stufe zur Geltendmachung von Ansprüchen. Aufgrund der Schwierigkeit, nach vielen Jahrzehnten Sachverhalte korrekt belegen zu können, würde bei einem höheren Beweismass ein unüberwindbares Hindernis für die Geltendmachung geschaffen, was der Wiedergutmachungsabsicht widerspricht.

9. Gesuchsprüfung (Art. 9)

Das kantonale Sozialamt prüft gemäss Art. 9 die Angaben sowie die Beitragsberechtigung und entscheidet über den Leistungsanspruch. Bei einer Ablehnung des Gesuchs erlässt es eine anfechtbare Verfügung. Die Gesuche werden grundsätzlich in der Reihenfolge ihres Eingangs bearbeitet. In der Verordnung soll festgehalten werden, dass Gesuche von Personen, die älter als 75 Jahre alt sind oder nachweislich schwer krank sind, prioritär behandelt werden.

10. Rechtsmittel (Art. 10)

Gegen eine ablehnende Verfügung kann innert 20 Tagen Rekurs beim Regierungsrat gemäss Art. 16 ff. des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; SHR 172.200) erhoben werden.

11. Finanzierung (Art. 11)

Die Kosten für die Solidaritätsbeiträge 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.

12. Ausführungsbestimmungen (Art. 12)

Der Regierungsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.

13. Referendum, Inkrafttreten, Publikation (Art. 13)

Das Gesetz untersteht dem Referendum. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. Da viele betroffene Personen sich im fortgeschrittenen Alter befinden oder teilweise gesundheitlich angeschlagen sind, besteht eine Dringlichkeit, das Gesetz möglichst bald in Kraft zu setzen. Eine zeitnahe Inkraftsetzung ermöglicht die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags an möglichst viele betroffene Personen. Es wird deshalb ein Inkrafttreten auf Anfang 2025 angestrebt.

III. Finanzielle Auswirkungen

Wie eingangs erwähnt, hat der Bund an rund 10'000 Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 Solidaritätsbeiträge ausgerichtet. Für den Kanton Schaffhausen wird mit etwa 100 Personen gerechnet, die Anspruch auf einen kantonalen Solidaritätsbeitrag haben. Dies ergibt einen geschätzten Gesamtbetrag von rund 2,5 Millionen Franken. Die Ausgaben für die Solidaritätsbeiträge 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.

Es wird damit gerechnet, dass die meisten Gesuche im Jahr 2025 eintreffen werden und die Anzahl Gesuche in den Folgejahren rasch abnimmt. Bei der Annahme, dass 60 Personen 2025 und je 20 Personen 2026 und 2027 den kantonalen Solidaritätsbeitrag erhalten, würden dem Kanton voraussichtlich Kosten von 0,75 Millionen Franken für das Jahr 2025 und von je 0,25 Millionen Franken für die Jahre 2026 und 2027 entstehen.

Hinzu kommen die personellen Ressourcen für den Vollzug des Gesetzes, die dem kantonalen Sozialamt insbesondere zur Prüfung und Entscheidung der Gesuche und die Auszahlung des Solidaritätsbeitrags befristet zur Verfügung gestellt werden müssen. Es ist mit durchschnittlich 0,2 Stellen verteilt über die drei Jahre zu rechnen. Die Kosten hierfür belaufen sich für den Kanton auf rund Fr. 30'000.– pro Jahr (inklusive der Arbeitgeberanteile für Sozialversicherungen).

Darüber hinaus wird das Departement des Innern prüfen, wie die Möglichkeit geschaffen werden kann, dass die gesuchstellenden Personen unentgeltliche Unterstützung bei der Gesuchseinreichung erhalten können. Im Vordergrund steht eine Übertragung dieser Aufgabe mittels Leistungsvereinbarung an die Fachstelle für Gewaltbetroffene – so wie dies bereits beim Solidaritätsbeitrag des Bundes der Fall war. Für diese Unterstützungsarbeit ist mit Kosten von maximal Fr. 10'000.– zu rechnen.

Die vorgenannten finanziellen Mittel sollen jährlich im Rahmen des regulären Budgetprozesses beim Kantonsrat beantragt werden. Der Zusatzaufwand, der sich durch die Behandlung von allfälligen Rekursen gegen die Verfügungen des Sozialamtes ergeben wird, wird mit den vorhandenen Ressourcen bewältigt werden können.

Wie unter Abschnitt III Kapitel 6 ausgeführt, sollen die Leistungen steuerbefreit sein und nicht zu einer Reduktion der Sozialhilfe führen. Dem Kanton entstehen in diesem Bereich somit gewisse Ausfälle bzw. oder es entgehen Einsparungen bei der Sozialhilfe. Eine verlässliche Schätzung dieser finanziellen Auswirkungen ist nicht möglich, da über die finanzielle Situation der beitragsberechtigten Personen keine Angaben vorliegen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese finanziellen Auswirkungen als nicht substantiell einzustufen sind.

Schaffhausen, 27. August 2024