

**Bericht und Antrag  
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 den Bericht und Antrag betreffend das Gesetz über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (GSO). Dem als Anhang beigefügten Entwurf schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

**I. Ausgangslage**

**1. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981**

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 Erwachsene 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, sexuelle 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 Solidaritätsbeitrags 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.

## **2. Situation im Kanton Schaffhausen**

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

Mit Beschluss vom 25. Juni 2013 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 nach dem AFZFG zu unterstützen. Bis Ende 2023 bearbeitete der Verein Fachstelle für Gewaltbetroffene Schaffhausen rund 125 Anfragen von Betroffenen.

Des Weiteren entschied der Regierungsrat mit Beschluss 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. Der damalige Regierungsrat Walter Vogelsanger bat am Anlass im Namen der Schaffhauser Regierung bei den Betroffenen für das erlittene Leid und Unrecht um Entschuldigung.

Mit Beschluss 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.

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 vom 28. März 2023 beauftragte der Regierungsrat Markus Plüss, ehemaliger Mitarbeiter des Vereins Fachstelle für Gewaltbetroffene Schaffhausen, einen Bericht über den erweiterten Bedarf von Opfern von 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 Rehabilitation durch zusätzliche finanzielle Leistungen.

Als Anerkennung des durch die Behörden im Kanton Schaffhausen erlittenen Unrechts unterbreitet der Regierungsrat hiermit eine Vorlage, mit welcher die gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung eines kantonalen Solidaritätsbeitrags geschaffen wird.

### **3. Kantonale Kompetenz**

Die Kompetenz zum Erlass des GSO 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.

## **II. Vernehmlassung**

### **1. Vernehmlassung**

Am 27. August 2024 gab der Regierungsrat den Entwurf und den erläuternden Bericht zum GSO zur Vernehmlassung frei. Das Departement des Innern wurde ermächtigt, die Vernehmlassung durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist wurde auf den 28. Oktober 2024 festgelegt.

Die Vernehmlassungsunterlagen wurden 48 Adressaten (Gemeinden, Parteien, Fachinstitutionen) zugestellt.

Zudem wurde die Vernehmlassung öffentlich freigegeben.

Beim Departement des Innern gingen innert Frist 15 Rückmeldungen ein, wovon 11 Vernehmlassungsadressaten den Fragebogen ausgefüllt haben. Vier Adressaten haben explizit auf eine Stellungnahme verzichtet. An der Vernehmlassung beteiligt haben sich im Einzelnen sieben Gemeinden, eine politische Partei und drei Fachinstitutionen. Eine Gemeinde hat den Fragebogen nach Ablauf der Frist eingereicht. Diese Antwort wurde bei der nachfolgenden Auswertung gleichwohl mitberücksichtigt. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Anzahl und Art der Antworten zu den einzelnen in der Vernehmlassung gestellten Fragen:

Frage: Befürworten Sie...	JA	JA mit Vorbe- halt	NEIN
Gesetz im Grundsatz	10	1	1
Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–3)	11	0	1
Beitragsberechtigte Personen (Art. 4)	10	1	1
Beitragshöhe (Art. 5)	11	0	1
Anspruch (Art. 6)	10	2	0
Verfahren (Art. 7–9)	8	3	1
Rechtsmittel (Art. 10)	11	0	1
Finanzierung (Art. 11)	7	2	3
Ausführungs- und Schlussbestimmungen (Art. 12–13)	10	0	2

Die Rückmeldungen der Vernehmlassungsteilnehmenden sind positiv. So stimmen fast alle Vernehmlassungsteilnehmenden der Frage zu, ob sie im Grundsatz die Schaffung des GSO befürworten. Lediglich eine Gemeinde lehnt die Schaffung eines solchen Gesetzes ab mit der Begründung, dass "ein solcher Beitrag das Geschehene nicht ungeschehen macht und man den Betroffenen eine unentgeltliche psychologische Begleitung/Betreuung auf Lebenszeit zusichern sollte, da Geld bekanntlich keine Wunden heilt". Eine andere Gemeinde spricht sich zwar in Anbetracht der tragischen Schicksale der Betroffenen grundsätzlich für die unterbreitete Gesetzesgrundlage aus, bringt aber den Vorbehalt an, dass "Rechtsprechung immer auch eine zeitliche Komponente habe und es als heikel erachtet werde, die Rechtsprechung vierzig Jahre später an den heutigen Werten zu messen".

Auch in den Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs äussert sich die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden zustimmend. Nur vereinzelt wurden Vorbehalte angebracht. Die Gemeinde, welche die Schaffung des GSO ablehnt, spricht sich konsequenterweise auch gegen die einzelnen Gesetzesbestimmungen aus.

Bei Art. 7–9 betreffend das Verfahren bringen drei Vernehmlassungsteilnehmende einen Vorbehalt an. Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass von den Opfern, die ein Gesuch für den Solidaritätsbeitrag nach AFZFG eingereicht haben, bereits Akten vorliegen.

Einzig die in Art. 11 vorgeschlagene Regelung, wonach die Kosten für die Ausrichtung der Solidaritätsbeiträge die Gemeinden und der Kanton je zur Hälfte tragen, wobei den Gemeinden die Gesamtkosten pro Jahr nach Abzug des Kantonsbeitrags von 50 Prozent aufgrund der Einwohnerzahl in Rechnung gestellt werden, wird von rund einem Drittel der Vernehmlassungsteilnehmenden nur mit Vorbehalt gutgeheissen bzw. abgelehnt. Es wird angeregt, dass der Gemeindeanteil von derjenigen Gemeinde zu entrichten sei, welche die Massnahme ausgesprochen habe und es wird darauf aufmerksam gemacht, dass es aufgrund der Bestimmung zu einem Gemeindereferendum kommen könnte, welches die rasche Inkraftsetzung der Vorlage verhindern könnte. Drei Vernehmlassungsteilnehmende lehnen eine finanzielle Beteiligung der Gemeinden ab und plädieren dafür, dass der Kanton die Kosten für den Solidaritätsbeitrag alleine zu tragen habe. Eine Arbeitsgruppe des Departements des Innern hat dieses Anliegen geprüft. Vor dem Hintergrund, dass

- die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 mehrheitlich von den Gemeinden veranlasst wurden und
- der Kanton zusätzlich auch die Kosten für die personellen Ressourcen für den Vollzug des Gesetzes, das heisst insbesondere für die Prüfung und Entscheidung der Gesuche und die Auszahlung des Solidaritätsbeitrags tragen würde,

wird im beiliegenden Gesetzesentwurf die vorgeschlagene Halbierung der Kosten mit Verteilung des Kostenanteils der Gemeinden aufgrund deren Einwohnerzahl beibehalten.

### **III. Gesetzesbestimmungen im Einzelnen**

#### **1. Gegenstand und Geltungsbereich (Art. 1)**

Art. 1 Abs. 1 regelt in sachlicher Hinsicht die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags. Der personelle Geltungsbereich erfasst Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 durch Behörden im Kanton Schaffhausen. Damit besteht eine Einschränkung des zeitlichen Geltungsbereichs, indem das Gesetz nicht anwendbar ist auf fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, die nach dem 1. Januar 1981 angeordnet wurden. An diesem Stichdatum traten die neue Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung in Kraft. Gemäss Art. 1 Abs. 2 gilt das Gesetz auch für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, die vor 1981 veranlasst, aber erst danach vollzogen worden sind. Der zeitliche Geltungsbereich entspricht der Regelung im AFZFG.

#### **2. Zweck (Art. 2)**

Das GSO 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)**

Gemäss Art. 3 Abs. 1 ist der Kanton für die Gewährung der Solidaritätsbeiträge zuständig. Damit kann eine für den ganzen Kanton einheitliche Fallbeurteilung sichergestellt werden. Die für den Vollzug zuständige Behörde ist gemäss Abs. 2 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 gemäss Art. 4 Abs. 1 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 von Opfer sind damit vom Leistungsbezug ausgeschlossen.

Für die Beitragsberechtigung erforderlich ist andererseits, 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 gemäss Abs. 2 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.

Wenn ein Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen auch sexuelle Übergriffe im Umfeld der katholischen Kirche erlitten hat, kann es – zusätzlich zum Gesuch um einen kantonalen Solidaritätsbeitrag und einen Solidaritätsbeitrag nach AFZFG – auch ein Gesuch um Genugtuung bei der «Kommission Genugtuung für Opfer von verjährten sexuellen Übergriffen im kirchlichen Umfeld» einreichen. Diese Kommission wurde von der Schweizerischen Bischofskonferenz und der Vereinigung der Höheren Ordensobern der Schweiz eingesetzt und kann im Einzelfall

Genugtuungen bis maximal Fr. 20'000.-- aus einem eigens dafür errichteten Fonds zusprechen <sup>1)</sup>. Solche Genugtuungszahlungen der katholischen Kirche werden nicht an den Solidaritätsbeitrag angerechnet; gleiches gilt auch umgekehrt.

Für die Ausrichtung des kantonalen Solidaritätsbeitrags nicht von Relevanz ist, ob die Opfer heute noch im Kanton Schaffhausen wohnhaft sind.

## **5. Beitragshöhe (Art. 5)**

Gemäss Art. 5 Abs. 1 soll der Solidaritätsbeitrag – analog dem Solidaritätsbeitrag nach AFZFG 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 potentiell verbundene Retraumatisierung der Opfer vermieden werden.

Der Anspruch auf den kantonalen Solidaritätsbeitrag besteht neben dem Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag nach AFZFG in gleicher Höhe.

Es ist nicht auszuschliessen, dass in Zukunft auch andere Kantone und Gemeinden Solidaritätsbeiträge leisten werden. Die Verantwortung der Behörden im Kanton Schaffhausen wird jedoch nicht geschmälert, wenn auch Weitere einen finanziellen Beitrag zur 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 eine symbolische Ausgleichsleistung dar und kann das entstandene Leid nicht decken. Eine Rückzahlung oder eine nur subsidiäre Leistungssprechung zu Leistungen anderer Kantone ist daher nicht vorgesehen.

## **6. Anspruch (Art. 6)**

Der Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag ist gemäss Art. 6 Abs. 1 persönlich und soll ausschliesslich den beitragsberechtigten Personen, d.h. den Opfern als Geste der Wiedergutmachung für erlittenes Leid zukommen. Der Anspruch ist gemäss Abs. 2 weder vererb- noch abtretbar. Verstirbt aber die beitragsberechtigte Person nach Einreichung des Gesuchs, fällt der Solidaritätsbeitrag in die Erbmasse (Abs. 3). Diese Regelungen entsprechen denjenigen des AFZFG.

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 Abs. 4 explizit normiert werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. [https://www.bischoefe.ch/wp-content/uploads/sites/2/2020/05/4-VereinbarungSBKRKZundVOSGenugtuungOpfersex.Uebergriffen\\_161122\\_ns\\_d.pdf](https://www.bischoefe.ch/wp-content/uploads/sites/2/2020/05/4-VereinbarungSBKRKZundVOSGenugtuungOpfersex.Uebergriffen_161122_ns_d.pdf) (zuletzt besucht am 20. Februar 2025).

Gestützt auf Art. 4 Abs. 7 i.V.m. Art. 4 Abs. 6 AFZFG ist der Solidaritätsbeitrag nach GSO in steuerrechtlicher und schuldbetreibungsrechtlicher Hinsicht einer Genugtuung gleichgestellt. Entsprechend wird es 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 Privilegierung entfällt, wenn der Solidaritätsbeitrag eines Opfers im Todesfall in die Erbmasse fällt (vgl. Art. 4 Abs. 8 AFZFG).

## **7. Gesuchseinreichung (Art. 7)**

Der Solidaritätsbeitrag wird nur auf ein entsprechendes Gesuch hin ausgerichtet. Gesuche sind beim kantonalen Sozialamt einzureichen (Art. 7 Abs. 1). Dieses stellt ein entsprechendes Gesuchsformular zur Verfügung (Art. 7 Abs. 2).

Wie im Hinblick auf die Ausrichtung des Solidaritätsbeitrags nach AFZFG sollen die gesuchstellenden Personen unentgeltliche Unterstützung bei der Gesuchseinreichung, voraussichtlich durch den Verein Fachstelle für Gewaltbetroffene, erhalten. Da jeweils bereits vorgängig ein Gesuch um Ausrichtung des Solidaritätsbeitrags nach AFZFG (vgl. nachfolgend Ziffer 8) eingereicht und eine Anspruchsprüfung durch das Bundesamt für Justiz durchgeführt wurde, ist die Gesuchseinreichung für den kantonalen Solidaritätsbeitrag mit deutlich weniger Aufwand – sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht – verbunden.

Der Verein Fachstelle für Gewaltbetroffene und das Departement des Innern werden für eine aktive Kommunikation des neu zu schaffenden kantonalen Solidaritätsbeitrags besorgt sein und dafür sorgen, dass das Angebot insbesondere auch bei der zu erreichenden Zielgruppe der Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 bekannt wird. Neben der Publikation auf den Webseiten des Kantons und des Vereins Fachstelle für Gewaltbetroffene ist – wie beim Solidaritätsbeitrag nach AFZFG und der Stadt Zürich – vorgesehen, einen Flyer zu erstellen. Zudem sollen alle Personen, die betreffend den Solidaritätsbeitrag nach AFZFG vom Verein Fachstelle für Gewaltbetroffene unterstützt wurden, von diesem orientiert werden.

## **8. Nachweis (Art. 8)**

Um den Anspruch auf einen kantonalen Solidaritätsbeitrag zu begründen, muss der Nachweis erbracht werden, dass die gesuchstellende Person Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen vor 1981 im Sinne des AFZFG ist. Das Bundesamt für Justiz prüft diese Eigenschaft im Rahmen des Anspruchs auf den bundesrechtlichen Solidaritätsbeitrag gemäss AFZFG. Bei 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 fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 15. Februar 2017 [AFZFV; SR 211.223.131]). Diese Verfügung muss dem kantonalen Sozialamt mit dem Gesuch eingereicht werden.

Zudem muss gemäss Abs. 2 glaubhaft gemacht werden, dass die fürsorgerische 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 (Abs. 3).

Glaubhaftmachen ist erfüllt, wenn die prüfende Instanz den Sachverhalt als wahrscheinlich anerkennt. Ein voller Beweis ist somit nicht erforderlich.

#### **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. Allerdings kann die zuständige Behörde Gesuche von Personen, die älter als 75 Jahre alt oder nachweislich schwer krank sind, prioritär behandeln.

#### **10. Rechtsmittel (Art. 10)**

Gegen eine Verfügung betreffend ein Gesuch 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 kann bei Bedarf Ausführungsbestimmungen erlassen.

### **IV. Finanzielle Auswirkungen**

Wie eingangs erwähnt, hat der Bund an rund 10'000 Opfer von fürsorgerischen 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, was einem Steuerfussprozent entspricht. 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.

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.

Der Betrag von 0,75 Millionen Franken für das Jahr 2025 wurde unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Kantonsrates zum Geschäft in das Budget 2025 aufgenommen. Die finanziellen Mittel für die Jahre 2026 und 2027 sollen ebenfalls jährlich im Rahmen des regulären Budgetprozesses beim Kantonsrat beantragt werden.

Für den Vollzug des Gesetzes, das heisst insbesondere für die Prüfung und Entscheidung der Gesuche und die Auszahlung der Solidaritätsbeiträge, wird beim kantonalen Sozialamt befristet ein erhöhter Aufwand resultieren. Es ist mit durchschnittlich 0,2 Stellen verteilt über die nächsten drei Jahre zu rechnen. Dieser Zusatzaufwand kann mit der vom Kantonsrat im Rahmen des Budgets 2025 am 18. November 2024 bewilligten zusätzlichen 100 Prozent-Stelle im Rechtsdienst des kantonalen Sozialamtes bewältigt werden.

Für die in Abschnitt III Ziffer 7 erwähnte Unterstützung durch den Verein Fachstelle für Gewaltbetroffene ist davon auszugehen, dass diese zusätzliche Aufgabe im Rahmen der bestehenden Leistungsvereinbarung mit dem Verein erfüllt werden kann.

Wie unter Abschnitt III Ziffer 6 ausgeführt, sind die Leistungen in steuer-, schuldbetreibungs-, sozialversicherungs- und sozialhilferechtlicher Hinsicht privilegiert. Es entstehen diesbezüglich somit gewisse steuerliche Ausfälle 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.

## V. Antrag

*Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren*

*Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Entwurf betreffend das Gesetz über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (GSO) zuzustimmen.*

Schaffhausen, 4. März 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 (GSO)

**Arbeitsversion**

**Gesetz  
über den Solidaritätsbeitrag an Opfer von  
fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und  
Fremdplatzierungen vor 1981  
(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<sup>1)</sup> wird als neuer Erlass publiziert.

**1 Allgemeine Bestimmungen**

**Art. 1**        Gegenstand und Geltungsbereich

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

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

---

<sup>1)</sup> SHR ????.???

**Art. 2**      Zweck

<sup>1</sup> Dieses Gesetz bezweckt die Anerkennung des Unrechts, das den Opfern von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zugefügt worden ist.

<sup>2</sup> Der Solidaritätsbeitrag ist ein Zeichen der Anerkennung und soll zur Wiedergutmachung beitragen.

**Art. 3**      Zuständigkeit

<sup>1</sup> Zuständig für die Gewährung der Solidaritätsbeiträge ist der Kanton.

<sup>2</sup> Die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständige Behörde ist das kantonale Sozialamt.

## **2 Solidaritätsbeitrag**

**Art. 4**      Beitragsberechtigte Personen

<sup>1</sup> Personen sind beitragsberechtigt, wenn sie:

- a. Opfer gemäss Art. 2 lit. d des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. September 2016 (AFZFG; SR 211.223.13) sind; und
- b. von einer fürsorglichen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung vor 1981 betroffen waren, die durch eine Behörde im Kanton Schaffhausen veranlasst wurde.

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

**Art. 5**      Beitragshöhe

<sup>1</sup> Der Solidaritätsbeitrag beträgt Fr. 25'000.00 pro beitragsberechtigte Person.

**Art. 6**      Anspruch

<sup>1</sup> Der Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag ist persönlich.

<sup>2</sup> Er kann weder vererbt noch abgetreten werden.

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

<sup>4</sup> Es bestehen keine weitergehenden Ansprüche auf Entschädigung oder Genugtuung.

### 3 Verfahren

#### Art. 7      Gesuchseinreichung

<sup>1</sup> Der Solidaritätsbeitrag wird auf Gesuch hin ausgerichtet. Gesuche sind beim kantonalen Sozialamt einzureichen.

<sup>2</sup> Das kantonale Sozialamt stellt ein entsprechendes Formular zur Verfügung.

#### Art. 8      Nachweis

<sup>1</sup> Die gesuchstellende Person reicht als Nachweis die Verfügung des Bundes ein, wonach sie als Opfer im Sinne des AFZFG anerkannt ist.

<sup>2</sup> Sie macht glaubhaft, dass eine Behörde im Kanton Schaffhausen die fürsorgliche Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b oder Abs. 2 veranlasst hat.

<sup>3</sup> Sie legt dem Gesuch zur Glaubhaftmachung geeignete Akten und weitere Unterlagen bei.

#### Art. 9      Gesuchsprüfung

<sup>1</sup> Das kantonale Sozialamt prüft das Gesuch und entscheidet über den Leistungsanspruch.

<sup>2</sup> Es erlässt bei einer Ablehnung des Gesuchs eine Verfügung.

### 4 Rechtspflege

#### Art. 10     Rechtsmittel

<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> Die Kosten für die Ausrichtung der 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.

## 6 Ausführungsbestimmungen

### Art. 12 Ausführungsbestimmungen

<sup>1</sup> 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