

Gesetz über den Solidaritätsbeitrag für Betroffene von Medikamententests (GSBM)

Erläuternder Bericht

vom 4. Juli 2023

1. Ausgangslage

Mit der am 19. April 2023 erheblich erklärten Motion „Es bleibt keine Zeit – Finanzielle Wiedergutmachung für betroffene Menschen von Medikamententests in der psychiatrischen Klinik“ vom 23. November 2022 (GR 20/MO 42/415) wird der Regierungsrat beauftragt, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit Personen, die zwischen 1940 und 1980 von Medikamententests betroffen waren, eine finanzielle Wiedergutmachung erhalten.

Der vorliegende Gesetzesentwurf soll geeignete Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass betroffene Personen einen Solidaritätsbeitrag erhalten. Zentral ist die Anerkennung und Wiedergutmachung des Leids, das die Betroffenen von Medikamententests erfahren haben. Das Gesetz erfasst sachlich Medikamententests mit Psychopharmaka und gilt geografisch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung für den ganzen Kanton Thurgau, inkludiert neben der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen also auch die Klinik in Littenheid und die damaligen psychiatrischen Privatkliniken in Zihlschlacht. Zeitlich umfasst das Gesetz gemäss dem Antrag der Motion und in Analogie zum Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG; SR 211.223.13) den Zeitraum von 1940 bis 1980. Anspruchsberechtigt sind aufgrund der Art der Entschädigung im Sinne eines Solidaritätsbeitrages die Direktbetroffenen, nicht aber allfällige Erben. Anspruchsvoraussetzung ist, dass in der Krankenakte, den Dokumenten im Nachlass Roland Kuhn oder von der Person selbst eingereichten Akten explizit Medikamententests mit Testpräparaten erwähnt werden.

2. Kantonale Kompetenz

Die Kompetenz zum Erlass eines Gesetzes über den Solidaritätsbeitrag für Betroffene von Medikamententests (GSBM) ergibt sich aus § 16 i.V.m. § 68 der Kantonsverfassung (KV; RB 101), wonach der Kanton für den Bereich der Gesundheit zuständig ist.

3. Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund der bis anhin bekannten Fälle aus der Klinik Münsterlingen schätzt das Staatsarchiv die Anzahl Gesuche auf maximal 500. In Analogie zu Art. 7 Abs. 1 AFZFG ist in § 3 Abs. 4 des vorliegenden Gesetzesentwurfs ein Solidaritätsbeitrag von Fr. 25'000 vorgesehen. Es sind demgemäss für bis zu 500 Fälle maximal 12.5 Mio. Franken bereitzustellen. Da die Pharmaindustrie eine massgebliche Mitverantwortung trägt, erwartet der Kanton Thurgau eine Beteiligung im gleichen Umfang, wie sie der Kanton leistet. Der Regierungsrat verhandelt diese Kostenteilung zurzeit mit der Pharmaindustrie. Die Verhandlungen können voraussichtlich in der Vernehmlassungsphase abgeschlossen werden, sodass das Verhandlungsergebnis in den Gesetzesentwurf und die Botschaft an den Grossen Rat aufgenommen werden kann.

Beteiligt sich die Pharmaindustrie hälftig an den Kosten, wären vom Kanton 6.25 Mio. Franken zu tragen. Für die Finanzierung der Solidaritätsbeiträge hat der Regierungsrat bereits die Gelder aus den Fonds „Billwiler'sches Legat“ und „Brugger'scher Waisenfonds“ reserviert. Die beiden Fonds wurden 2019 in einen einzigen Beitragsfonds des Sozialamtes des Kantons Thurgau umgewidmet. Parallel zur Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen ist ein Fondsreglement zu erarbeiten, das die bestimmungsgemässe Verwendung der Gelder sicherstellt. Das Vermögen im Beitragsfonds beträgt Fr. 1'153'586.76. In den ordentlichen Budgets ab 2025 wären damit insgesamt noch 5.1 Mio. Franken einzustellen.

Hinzu kommen die personellen Ressourcen, die befristet zur Verfügung gestellt werden müssen. Diese müssen einerseits dem Staatsarchiv, das die Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag zu prüfen und zu entscheiden hat, zur Verfügung gestellt werden. Andererseits wird es die Aufgabe der Finanzverwaltung sein, die Auszahlung der Solidaritätsbeiträge zu veranlassen, zu kontrollieren und zu dokumentieren, was vorübergehend zusätzliche personelle Ressourcen erfordert. Was die Rechtsmittelinstanz betrifft, ist davon auszugehen, dass wenige Gesuche abgewiesen und in der Folge nur vereinzelte Rekurse eingereicht werden, die im Rahmen der bestehenden personellen Ressourcen bearbeitet werden können.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Abs. 1

In der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen wurden während mehrerer Jahrzehnte Medikamententests durchgeführt, in den meisten Fällen ohne explizite Einwilligung der Patientinnen und Patienten. Viele betroffene Personen haben durch die Medikamententests psychisches und körperliches Leid mit negativen sozialen Folgen erlitten. Der Regierungsrat beauftragte 2015 ein Forschergremium mit der historischen

Aufarbeitung der Geschehnisse. Die Ergebnisse sind in der Publikation „Testfall Münsterlingen. Klinische Versuche in der Psychiatrie, 1940–1980“ (Chronos, 2019) dargestellt. Anlässlich der Präsentation der Ergebnisse im Jahr 2019 hat sich der Regierungsrat bei den betroffenen Personen entschuldigt. Ebenfalls im Jahr 2019 hat der Regierungsrat den Auftrag für die Schaffung eines „Zeichens der Erinnerung“ in Münsterlingen erteilt, das Ende Oktober 2023 eingeweiht werden soll. Es ist wichtig, dass die nötigen Lehren aus der Vergangenheit gezogen werden, damit sich ähnliche Geschehnisse nicht wiederholen und das erlittene Leid nicht in Vergessenheit gerät.

Der vorliegende Gesetzesentwurf gilt für alle Menschen, die in psychiatrischen Kliniken auf dem Gebiet des Kantons Thurgau von Medikamententests im Zeitraum von 1940 bis 1980 betroffen waren. Damit ist der zeitliche und geografische Geltungsbereich definiert.

In persönlicher Hinsicht erstreckt sich der Geltungsbereich des Gesetzes auf Personen, die von den Medikamententests zeitlich und örtlich betroffen waren. Der Begriff ist umfassender als der Opferbegriff gemäss dem Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) und beinhaltet Letzteren vollständig. Damit kommt insbesondere zum Ausdruck, dass auch Personen, die eine Einwilligung in die Durchführung der Medikamententests erteilt haben, als Betroffene gelten.

Abs. 2

Als Zeichen der Wiedergutmachung und der Solidarität sieht der vorliegende Gesetzesentwurf eine finanzielle Leistung zugunsten der Betroffenen in der Form eines Solidaritätsbeitrages vor und regelt diese.

§ 2 Begriffe

Um eine möglichst eindeutige Definition der Begriffe für den Vollzug des vorliegenden Gesetzes zu gewährleisten, werden diese im Gesetz explizit definiert.

§ 3 Solidaritätsbeitrag

Abs. 1

Es wird festgelegt, dass alle Betroffenen einen Solidaritätsbeitrag erhalten können. Der Beitrag soll Ausdruck dessen sein, dass die heutige Gesellschaft sich solidarisch zeigt mit den Betroffenen und dass sie das Leid der Betroffenen ausdrücklich anerkennt. Als Zeichen der Wiedergutmachung und der Solidarität wird ein Solidaritätsbeitrag ausgerichtet.

Abs. 2

Eine Person kann auch mit mehreren Testpräparaten behandelt worden sein. Wesentlich ist, dass aktenkundig ist, dass sie mit mindestens einem Testpräparat behandelt worden ist.

Abs. 3

Das Gesuch um Ausrichtung des Solidaritätsbeitrags ist von der betroffenen Person selbst oder deren gesetzlicher Vertretung einzureichen. Der Beitrag wird somit nicht von Amtes wegen ausgeteilt, allenfalls sogar an Betroffene, die ihn gar nicht wollen. Dieser Absatz enthält zudem den Grundsatz, dass alle von den fraglichen Medikamententests betroffenen Personen den gleichen Betrag erhalten. Damit soll insbesondere eine Auseinandersetzung über die Art und die Intensität des jeweils persönlich erlittenen Leids vermieden werden. Dies würde zu einer Relativierung des Leids von verhältnismässig weniger stark Betroffenen führen. Alle von den Medikamententests betroffenen Personen haben unter diesen gelitten, unabhängig davon, wie es ihnen gesundheitlich oder wirtschaftlich geht. Deshalb sollen alle Betroffene eine finanzielle Leistung als Anerkennung des Leids erhalten.

Der Vermögenszuwachs durch Erhalt eines Solidaritätsbeitrages soll nicht durch negative Auswirkungen in den Bereichen Steuern, Betreibung, Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe vereinnahmt werden. In steuerrechtlicher Hinsicht kann dieser unerwünschte Effekt verhindert werden, indem die Solidaritätsbeiträge als Genugtuungssummen nach Art. 24 Abs. 1 lit. g des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und Art. 7 Abs. 4 lit. i des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG; SR 642.14) behandelt werden. Im Ergebnis werden die Solidaritätsbeiträge für die betroffenen Personen so bei der Berechnung der Einkommenssteuer nicht beachtet. In schuldbetreibungsrechtlicher Hinsicht soll ein Solidaritätsbeitrag ebenfalls einer Genugtuungsleistung nach Art. 92 Abs. 1 Ziff. 9 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) entsprechen. Damit wird er im Falle einer Betreibung unpfändbar und bleibt der betroffenen Person erhalten. Im Bereich der Ergänzungsleistungen und im Sozialhilfebereich sollen Solidaritätsbeiträge bei der Berechnung von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sowie Leistungen aus der Sozialhilfe oder Rückerstattungspflichten nicht berücksichtigt werden. Anders als bei der Sozialhilfe führt aber der explizite Vorbehalt von Art. 11 Abs. 1 lit. b und c des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen (ELG; SR 831.30) dazu, dass der Solidaritätsbeitrag nur beim Vermögen (mit einem allfälligen Zinsertrag), nicht jedoch bei den Leistungen nach Art. 11 Abs. 1 lit. d ELG berücksichtigt wird.

Abs. 4

Die Formulierung unterstreicht den persönlichen Charakter des Solidaritätsbeitrags, der ausschliesslich der betroffenen Person als Wiedergutmachung für erlittenes Leid zukommen kann. Der Anspruch ist aufgrund des höchstpersönlichen Charakters weder vererb- noch abtretbar. Sobald das Gesuch bewilligt ist, entsteht ein Vermögens-

zuwachs, der im Todesfall der gesuchstellenden Person in die Erbmasse fällt. Befindet sich das Gesuch allerdings noch in Bearbeitung, wird es zum Zeitpunkt des Todes der betroffenen Person aufgrund der erloschenen Anspruchsberechtigung als gegenstandslos abgeschrieben.

§ 4 Gesuche

Abs. 1

Dieser Absatz regelt die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungseinheit, bei der Gesuche betreffend die Gewährung des Solidaritätsbeitrages eingereicht werden können. Die erforderlichen Akten sind beim Staatsarchiv nahezu vollständig vorhanden, weshalb die Betroffenheit der gesuchstellenden Person abgeklärt werden kann. Da keine Daueraufgabe geschaffen werden soll, ist die Eingabefrist für die Gesuche auf vier Jahre ab Inkrafttreten des Gesetzes zu begrenzen. Diese Frist stellt eine Verwirkungsfrist dar.

Abs. 2

Die Anspruchsvoraussetzung der Betroffenheit muss nachgewiesen sein, d.h. in der Krankengeschichte der betroffenen Person, in der Dokumentation im Nachlass Roland Kuhn oder in von der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller eingereichten Akten müssen Medikamententests mit Testpräparaten erwähnt sein. Die zu liefernden Angaben, Belege oder sonstigen Anhaltspunkte müssen dem Staatsarchiv erlauben, es als nachgewiesen zu erachten, dass die gesuchstellende Person von Medikamententests im Zeitraum von 1940 bis 1980 in psychiatrischen Kliniken im Kanton Thurgau betroffen gewesen ist.

Abs. 3

Aus vollzugsökonomischen Gründen und um dem Dienstleistungsgedanken Rechnung zu tragen, ist es sinnvoll, die für die Prüfung eines eingereichten Gesuches notwendigen Angaben in einem Formular aufzuführen.

Abs. 4

Aus Gründen der Verfahrensökonomie soll keine Priorisierung von Gesuchen aufgrund unterschiedlicher Kriterien erfolgen (Alter der betroffenen Person, Datum oder Dauer der Medikamententests etc.). Es gilt das Prinzip der Gesuchsbearbeitung nach Eingangsdatum.

§ 5 Finanzierung

Die Finanzierungslogik ist in Kap. 3 „Finanzielle Auswirkungen“ beschreiben. Der Kanton trägt die Kosten für die Solidaritätsbeiträge (Abs. 1). Der Regierungsrat soll ermächtigt werden, mit der Pharmaindustrie Vereinbarungen über eine Kostenbeteiligung abzuschliessen (Abs. 2).

§ 6 Ausserkrafttreten

Das Gesetz soll aufgrund der zeitlichen Begrenzung des Anspruchs auf einen Solidaritätsbeitrag befristet werden. Fünf Jahre nach dem letztmöglichen Zeitpunkt einer Gesuchseinreichung sind alle Gesuche bearbeitet und das Gesetz damit überflüssig.

5. Inkrafttreten

Das Gesetz soll auf den 1. Januar 2025 in Kraft treten. Die zeitliche Dringlichkeit ergibt sich daraus, dass sich viele betroffene Personen im fortgeschrittenen Alter befinden oder teilweise gesundheitlich angeschlagen sind. Mit einer zeitnahen Inkraftsetzung können möglichst viele Menschen eine offizielle Anerkennung des Leids und die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags erleben.