



An den Grossen Rat

18.1716.01

WSU/P181716

Basel, 12. Dezember 2018

Regierungsratsbeschluss vom 11. Dezember 2018

**Ratschlag betreffend Auszahlung des kantonalen Solidaritätsbeitrags an den Bund für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981**

## Inhalt

<b>1. Begehren</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Solidaritätsbeitrag für Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Erwartungen des AFZFG an die Kantone</b> .....	<b>4</b>
<b>4. Umsetzung im Kanton Basel-Stadt</b> .....	<b>4</b>
4.1 Kantonaler Solidaritätsbeitrag an den Bund .....	4
4.2 Errichtung einer Gedenk- und Informationstafel .....	5
<b>5. Finanzielle Auswirkungen</b> .....	<b>5</b>
<b>6. Formelle Prüfungen</b> .....	<b>5</b>
<b>7. Antrag</b> .....	<b>6</b>

## 1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen gemäss Bundesgesetz über die Aufarbeitung von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG, SR 211.223.13) im Sinne einer Finanzhilfe gemäss § 3 des Staatbeitragsgesetzes (SG 610.500), die Auszahlung des budgetierten kantonalen Solidaritätsbeitrags an den Bund für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 in der Höhe von 2'000'000 Franken zu bewilligen. Ebenfalls soll ein Betrag von 10'000 Franken für die allfällige Errichtung einer Gedenk- und Informationstafel vorgesehen werden.

## 2. Solidaritätsbeitrag für Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981

Das Bundesgesetz über die Aufarbeitung von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. September 2016 (AFZFG, SR 211.223.13, indirekter Gegenvorschlag zur zurückgezogenen Wiedergutmachungsinitiative) hat die Rahmenbedingungen geschaffen, um eine umfassende gesellschaftliche und individuelle Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zu ermöglichen. Zentral ist dabei die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt worden ist (ab 1. Januar 1981 wurde das Schweizerische Zivilgesetzbuch mit den Bestimmungen über die fürsorgerische Freiheitsentziehung ergänzt, womit das schweizerische Recht an die Anforderungen von Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) angepasst wurde). Im AFZFG sind hierzu verschiedene Massnahmen vorgesehen, die namentlich finanzielle Leistungen, Beratung und Unterstützung von Opfern und anderen Betroffenen sowie die wissenschaftliche Aufarbeitung umfassen (vgl. dazu die Botschaft zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen [Wiedergutmachungsinitiative]» und zum indirekten Gegenvorschlag [Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981] vom 4. Dezember 2015, BBI 2016, S. 118, nachfolgend Botschaft AFZFG genannt).

Viele Opfer sind durch die seinerzeitige Anordnung oder den Vollzug der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen schwer traumatisiert worden. Das erlittene psychische und körperliche Leid hat das Leben dieser Opfer negativ geprägt (z. B. hat sich dies in sozialer Isolation, physischen oder psychischen Krankheiten oder in massiven finanziellen Nachteilen manifestiert). Die Opfer tragen diese schwere Last auch heute noch auf und in sich. Nicht selten ist die Last derart erdrückend, dass die Opfer gar nie mit jemandem über das Erlebte sprechen konnten, nicht einmal mit ihrem Ehepartner oder ihren Kindern. Es ist das Ziel des AFZFG, das den Opfern zugefügte Leid und die damit verbundenen belastenden Auswirkungen auf ihr ganzes Leben anzuerkennen. Mit der Anerkennung des Unrechts und der Bitte um Entschuldigung für das den Opfern angetane Unrecht und Leid ist auch eine Rehabilitierung aller Opfer verbunden, so wie dies bereits schon bei den administrativ versorgten Personen (vgl. dazu das Bundesgesetz vom 21. März 2014 über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen gemacht wurde (vgl. dazu Botschaft AFZFG, BBI 2016 118)).

Als Zeichen der Wiedergutmachung und der Solidarität sieht das AFZFG (Art. 4 ff.) finanzielle Leistungen im Umfang von insgesamt 300 Millionen Franken vor. Der Bundesrat geht aufgrund von Mehrfachbetroffenheit von einer tieferen Opferzahl als die Wiedergutmachungsinitiative aus. Ausgehend davon sollte dies finanzielle Beiträge in der Grössenordnung zwischen 20'000 und 25'000 Franken pro Opfer ermöglichen. Maximal werden gemäss Art. 7 Abs. 1 AFZFG pro anspruchsberechtigte Person 25'000 Franken ausbezahlt. Jedem Opfer soll dabei der gleiche Betrag ausbezahlt werden. Mit einem solchen Beitrag kann das Unrecht nicht wiedergutmacht werden. Es handelt sich auch nicht um eine Entschädigung oder um eine Genugtuung im eigent-

lichen Sinn. Aber es ist ein klares Zeichen der Anerkennung des Unrechts und Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität. Der vorgesehene Betrag liegt im Übrigen im Rahmen dessen, was auch in anderen Staaten vorgesehen worden ist. Das AFZFG sieht bewusst ab von einer Abstufung der Beiträge, wie sie die Wiedergutmachungsinitiative gefordert hat. Dies insbesondere deshalb, weil eine Abstufung der Beiträge nach Massgabe des erlittenen Unrechts sehr schwierig ist und stets als ungerecht und willkürlich erscheint (vgl. dazu Botschaft AFZFG, BBl 2016 118 f.).

### **3. Erwartungen des AFZFG an die Kantone**

Der Bund erwartet gemäss Botschaft zum AFZFG eine substantielle Beteiligung der Kantone am Solidaritätsfonds, auch wenn diese an sich freiwillig ist. Die Kantone sollen einen Drittel von insgesamt 300 Mio. Franken übernehmen (vgl. Botschaft AFZFG, BBl 2016 140).

Art. 16 AFZFG sieht als eine der Massnahmen gegen das Vergessen zudem die Errichtung von Zeichen der Erinnerung an öffentlich zugänglichen Orten vor. Die Aufgabe ist so formuliert, dass der Bund sich dafür einsetzt, dass die Kantone entsprechende Zeichen, Denk- oder Mahnmale, das Anbringen von Gedenk- und Informationstafeln oder permanente Ausstellungen in Heimen, Anstalten, Museen oder anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen schaffen. Diese Zeichen der Erinnerung sollen dazu beitragen, dass das erlittene Unrecht und Leid im Bewusstsein der Öffentlichkeit bleibt und der Opfer gedacht wird, und sie sollen dafür sensibilisieren, dass solches Unrecht nie wieder geschehen darf. Die Kantone waren stärker in die Anordnung und den Vollzug der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 involviert als der Bund.

### **4. Umsetzung im Kanton Basel-Stadt**

#### **4.1 Kantonaler Solidaritätsbeitrag an den Bund**

Der Kanton Basel-Stadt soll sich beim Bund auf freiwilliger Basis an der Finanzierung der Solidaritätsbeiträge beteiligen. Dafür wurde im Budget 2018 vom Grossen Rat ein einmaliger Betrag von Fr. 2.4 Mio. Franken eingestellt. Dieser Betrag errechnete sich aus der damals geschätzten Anzahl Gesuch aus dem Kanton Basel-Stadt und einem Drittel des vom Bund vorgesehenen Solidaritätsbeitrags.

Bis zum Ablauf der Eingabefrist per Ende März 2018 sind schweizweit insgesamt etwas über 9'000 Gesuche von Betroffenen beim Bundesamt für Justiz eingegangen. Dem Kanton Basel-Stadt zuzuordnende Gesuche (Wohnsitz bei Gesuchseinreichung) um einen Solidaritätsbeitrag belaufen sich anzahlmässig auf 240 Personen. Diese Gesuchszahl für den Kanton Basel-Stadt wurde beim Bundesamt für Justiz (Stand 23. Oktober 2018) erhältlich gemacht.

Gemäss Art. 7 Abs. 1 AFZFG beträgt der Solidaritätsbeitrag pro Person höchstens 25'000 Franken. Der definitive Beitrag sollte dann festgelegt werden können, wenn die Anzahl Gesuche definitiv vorliegt. In den Vorbereitungen war beim Solidaritätsbeitrag noch von einer Bandbreite zwischen 20'000 bis 25'000 Franken ausgegangen worden. Bei der nun sehr viel tiefer als in der AFZFG-Botschaft geschätzt liegenden gesamten Anzahl Gesuche (etwas über 9'000 statt 12'000 - 15'000) kann der maximale Solidaritätsbeitrag von 25'000 Franken pro Opfer ausbezahlt werden.

Die Solidaritätsbeiträge werden vom Bund an die betroffenen Personen ausbezahlt werden. Die Kantone sind aufgefordert, sich mit einem Drittel an diesem Betrag zu beteiligen. Für den Kanton Basel-Stadt ergibt sich - ausgehend von den 240 eingereichten Gesuchen und einem Solidaritätsbeitrag von 25'000 Franken, wovon der Kanton einen Drittel übernimmt - ein Anteil von

2 Mio. Franken. Dieser Schlussbetrag ist um 400'000 Franken tiefer als im Budget 2018 vorgesehen.

Aus einzelnen Kantonen liegen Beschlüsse zur Beteiligung an den Kosten für die Solidaritätsbeiträge vor. Diese unterscheiden sich ziemlich in ihrer jeweiligen Höhe und sind somit als Gradmesser nicht dienlich. Für den Regierungsrat soll die bisherige Haltung und Berechnungsweise, wonach sich der Kanton mit einem Drittel an den Solidaritätsbeiträgen beteiligt, Gültigkeit behalten.

#### **4.2 Errichtung einer Gedenk- und Informationstafel**

In der Antwort vom 29. November 2017 zum Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend „Rehabilitation administrativ versorgter Menschen“ (P135266) hatte sich der Regierungsrat dahingehend geäußert, dass über die erfolgte Entschuldigung von Bundesrätin Simonetta Sommaruga im Jahre 2013 hinaus keine spezielle Entschuldigung des Kantons Basel-Stadt erforderlich ist. Denn diese und andere Bemühungen des Bundes, das im Jahr 2017 in Kraft getretene AFZFG und die darin vorgesehenen finanziellen Leistungen (Solidaritätsbeitrag) zugunsten der Opfer würden bereits ein genügendes Zeichen der Anerkennung des erlittenen Unrechts setzen und einen sehr starken Ausdruck der gesellschaftlichen Solidarität bilden.

Trotzdem erscheint es dem Regierungsrat angebracht, wie in Art. 16 AFZFG vorgesehen, mit einer Gedenk- und Informationstafel an einem öffentlich zugänglichen Ort im Kanton Basel-Stadt ein Zeichen gegen das Vergessen des erlittenen Unrechts zu setzen. Für die konkrete Umsetzung des Anbringens einer Gedenk- und Informationstafel sind die Entwicklungen in anderen Kantonen noch abzuwarten. Allenfalls ist ein koordiniertes Vorgehen mit anderen Kantonen vorzusehen. Aus verfahrenswirtschaftlichen Gründen ist die Ausgabe dieser Mittel trotzdem gleichzeitig mit der Beteiligung des Kantons Basel-Stadt am Solidaritätsfonds für Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zu beantragen. Für das Anbringen einer Gedenk- und Informationstafel an einem noch zu bestimmenden Ort im Kanton Basel-Stadt sind deshalb von den budgetierten Mitteln 10'000 Franken vorzusehen.

### **5. Finanzielle Auswirkungen**

Von dem für das Jahr 2018 budgetierten Betrag von 2.4 Mio. Franken sollen gemäss den jetzt vorliegenden Gesuchszahlen gesamthaft 2'010'000 Franken eingesetzt werden, der Teilbetrag von 2 Mio. Franken wird als kantonaler Beitrag an den Bund bezahlt, der Teilbetrag von 10'000 Franken soll für das Anbringen einer Gedenk- und Informationstafel eingesetzt werden. Der budgetierte Betrag von 2.4 Mio. Franken wird somit um 390'000 Franken unterschritten. Es handelt sich um eine einmalige Ausgabe.

Nach der nun festgelegten Anzahl Gesuche von Betroffenen aus dem Kanton Basel-Stadt sind die Beteiligung des Kantons Basel-Stadt am Solidaritätsfonds sowie die für das Anbringen einer Gedenk- und Informationstafel erforderlichen Mittel dem Grossen Rat mittels Ratschlag zum Beschluss vorzulegen (Ausgabenbewilligung). Der Beitrag des Kantons-Basel Stadt für die Solidaritätsbeiträge erfolgt an den Bund, welcher die Auszahlung an die einzelnen Betroffenen vollzieht.

Aus zeitlichen Gründen müssen die insgesamt 2'010'000 Franken auf das Budget 2019 übertragen werden. Dieser Budgetposten erfüllt jedoch die materiellen Voraussetzungen für eine Kreditübertragung vom Jahr 2018 auf das Jahr 2019.

### **6. Formelle Prüfungen**

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

## 7. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Ausgabebeschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### **Ratschlag betreffend Auszahlung des kantonalen Solidaritätsbeitrags an den Bund für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981**

#### **Ausgabenbewilligung**

vom [Datum eingeben]

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsicht in den oben stehenden Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und dem [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Für den Beitrag des Kantons Basel-Stadt an die Solidaritätsbeiträge für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 sowie für die Errichtung einer Gedenk- und Informationstafel wird eine einmalige Ausgabe in der Höhe von Fr. 2'010'000 bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem fakultativen Referendum.