

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 23. Januar 2024
44

EINGANG GR		
14.2.24		
20	GE 30	640

Botschaft zum Gesetz über den Solidaritätsbeitrag für Betroffene von Medikamententests (GSBM)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Gesetz über den Solidaritätsbeitrag für Betroffene von Medikamententests (GSBM).

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, soweit möglich, die 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 Prüfsubstanzen erwähnt werden. Es bestehen keine anderweitigen Ansprüche mehr, namentlich nicht auf Entschädigung oder Genugtuung.

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 Psychiatrischen 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 geschätzte Fälle maximal 12.5 Mio. Franken bereitzustellen. Da die Pharmaindustrie aus heutiger Sicht eine gewisse moralische Mitverantwortung trägt, erwartet der Kanton Thurgau eine massgebliche Beteiligung an den Kosten. Das Departement für Finanzen und Soziales (DFS) hat die Verhandlungen mit Vertretern der Pharmaindustrie während der Vernehmlassungsphase abschliessen können. Diese wird sich freiwillig mit 4 Mio. Franken an den Kosten beteiligen, was rund einem Drittel der erwarteten Kosten entspricht. Sollten die Kosten tiefer als die prognostizierten 12.5 Mio. Franken ausfallen, stellt der Kanton sicher, dass die Mitfinanzierung durch die Pharmaindustrie weniger als 50 % beträgt.

Für den Kanton Thurgau verbleiben somit geschätzte Kosten von bis zu 8.5 Mio. Franken. Für die Finanzierung der Solidaritätsbeiträge hat der Regierungsrat bereits die Gelder aus den ehemaligen Fonds „Billwiller'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 bis zu 7.35 Mio. Franken einzustellen.

Hinzu kommen die personellen Ressourcen, die dem Staatsarchiv zur Prüfung und Entscheidung der Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag befristet zur Verfügung gestellt werden müssen. Der Zusatzaufwand, der sich für die Finanzverwaltung, welche die Auszahlung der Solidaritätsbeiträge veranlassen, kontrollieren und dokumentieren wird, kann mit den vorhandenen Ressourcen bewältigt werden. Ebenso die Behandlung von allfälligen Rekursen gegen Entscheide des Staatsarchivs.

4. Vernehmlassung

Insgesamt gingen 13 Vernehmlassungsantworten zum vorgeschlagenen Gesetzesentwurf ein. Es äusserten sich 4 kantonale Parteien (SVP, SP, Grüne, EVP), 4 kantonale Stellen (DEK, DJS, DBU, Staatsarchiv), die Novartis International AG, die Ärztesellschaft des Kantons Thurgau (ÄTG), pro mente sana, die thurmed AG und die Psychiatrischen Dienste des Kantons Thurgau (PDT). Der Gesetzesentwurf wird generell begrüsst. Viele Stellungnahmen erwähnen lobend, dass dieser in äusserst kurzer Zeit er-

arbeitet worden ist und der Kanton Thurgau damit schweizweit eine Pionierrolle übernimmt. Ausserdem wird darauf hingewiesen, dass aufgrund des fortgeschrittenen Alters vieler Betroffener eine rasche Inkraftsetzung des Gesetzes anzustreben sei.

Die Auswertung der Vernehmlassungsantworten hat verschiedene Aspekte zu Tage gefördert, die zu einer Anpassung der Vorlage geführt haben:

- In § 2 Abs. 1 Ziff. 1. wird aus grammatikalischen Gründen der Begriff „Tests am Menschen“ in „Tests an Menschen“ geändert.
- Es wurde festgehalten, dass der Opferbegriff ständig ausgeweitet werde und es deshalb wichtig sei, Solidaritätsansprüche in Analogie zu Art. 4 Abs. 2 AFZFG nur zuzulassen, wo keine anderweitige Entschädigung erhältlich zu machen sei. Diese Anmerkung wird mit der Formulierung gemäss dem neuen § 3 Abs. 3 in die Gesetzesfassung aufgenommen.

§ 4 Abs. 2 wird geändert, da die Voraussetzungen nicht kumulativ erfüllt sein müssen. Es wurden weiter die folgenden Aspekte vorgeschlagen, die nicht berücksichtigt wurden:

- Es wurde angeregt, Anlaufstellen für Betroffene zu schaffen, die diese bei der Gesuchstellung beraten und unterstützen sollen. Auf Anlaufstellen wird verzichtet, da das Staatsarchiv seit Jahren Anlaufstelle für Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen ist und auch in Bezug auf die Materie der Medikamententests über grosse Erfahrung verfügt. Das Staatsarchiv ist aufgrund der § 18 und § 19 des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung (ArchivG; RB 432.10) legitimiert, die Krankenakten, die der Schweigepflicht gemäss Art. 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) unterstehen, zu akquirieren, archivarisch zu bearbeiten, aufzubewahren und damit selbst einzusehen. Das Staatsarchiv wird ein Gesuchsformular zur Verfügung stellen, das einfach auszufüllen ist (vgl. § 4 Abs. 3).
- Ebenso wurde beantragt, dass eine Fachkommission bestehend aus den Disziplinen Psychologie/Psychiatrie, Geschichte und Recht persönliche Anhörungen unter Begleitung einer Vertrauensperson oder rechtlicher Vertretung ermöglicht, damit auch Personen, die glaubhaft machen können, dass ihnen mindestens eine Prüfsubstanz verabreicht wurde, einen Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag erhalten. Die Bildung einer Fachkommission wäre unverhältnismässig und würde zu hoher Rechtsunsicherheit, potenzieller Rechtsungleichheit und Rechtsverfahren führen. Die Anspruchsberechtigung ist im Gesetz klar geregelt und soll nicht aufgeweicht werden. Anspruchsberechtigt ist, wenn in den Akten die Verabreichung einer Prüfsubstanz erwähnt wird (vgl. § 3 Abs. 2). Diese klare Anspruchsberechtigung ist auch zwingend Voraussetzung dafür, dass sich die Pharma-branche an den Kosten beteiligt.
- Im Weiteren wurde beantragt, dass die Jahreszahl 1980 gestrichen werden solle, da diese nicht mit Bestimmtheit als Grenze angenommen werden könne. Der Zeitraum wurde in Analogie zum AFZFG gewählt und stimmt überdies mit dem betrachteten Zeitraum des Forschungsprojekts im Rahmen der historischen Aufarbeitung der Medikamententests überein („Testfall Münsterlingen. Klinische Versu-

che in der Psychiatrie, 1940–1980“ (Chronos, 2019)). Ausserdem erwähnt auch der Motionstext explizit den Zeitraum 1940 bis 1980.

- In verschiedenen Vernehmlassungsantworten wird Unverständnis darüber geäussert, dass die Analogie zum AFZFG hinsichtlich der steuer-, schuldbetreibungs-, sozialhilfe- und sozialversicherungsrechtlichen Normen im Gesetzesentwurf keinen Niederschlag findet. Es wäre unhaltbar, wenn die Auszahlung eines Solidaritätsbeitrages durch eine Kürzung oder Rückzahlungspflicht anderer staatlicher Leistungen kompensiert würde. Die detaillierte steuerrechtliche, betriebsrechtliche und sozialhilferechtliche Behandlung des Solidaritätsbeitrages wird zwar nicht ins Gesetz aufgenommen, es wird in der Botschaft zum entsprechenden § 3 Abs. 4 aber auf die Thematik hingewiesen
- Weiter wurde vorgeschlagen, die Frist für die Einreichung eines Gesuchs zu streichen. Die vorgeschlagene Streichung der Verwirkungsfrist wird abgelehnt, da die Aufarbeitung keine Daueraufgabe werden soll.
- Schliesslich wurde beantragt, die zeitliche Befristung des Gesetzes aufzuheben. Angesichts des klaren Ansinnens einer abschliessenden Aufarbeitung ist dieser Antrag abzulehnen. Es soll keine Daueraufgabe mit einem jahrzehntelang geltenden, nach wenigen Jahren aber nicht mehr benötigten Gesetz geschaffen werden. Gesuche sind bis am 31. Dezember 2028 einzureichen, woraus sich der Geltungszeitraum des Gesetzes bis Ende 2031 ergibt, da innert drei Jahren alle Gesuche behandelt werden können.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Abs. 1

In der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen und mutmasslich auch in anderen psychiatrischen Kliniken im Kanton Thurgau 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 am 28. Oktober 2023 eingeweiht wurde. 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 diesen 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 symbolische Wiedergutmachung und Zeichen 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 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. Der Beitrag soll Ausdruck dessen sein, dass die heutige Gesellschaft sich mit den Betroffenen solidarisch zeigt und deren Leid ausdrücklich anerkennt. Als symbolische Wiedergutmachung und Zeichen der Solidarität wird ein Solidaritätsbeitrag ausgerichtet.

Abs. 2

Eine Person kann auch mit mehreren Prüfsubstanzen behandelt worden sein. Wesentlich ist, dass aktenkundig ist, dass sie mit mindestens einer Prüfsubstanz behandelt worden ist.

Abs. 3

Zugunsten der Rechtssicherheit und abschliessenden Aufarbeitung von Medikamententests im Kanton Thurgau ist explizit zu normieren, dass mit dem Solidaritätsbeitrag alle potenziellen Ansprüche abgegolten sind.

Abs. 4

In Analogie zum AFZFG ist der Solidaritätsbeitrag auf die Summe von Fr. 25'000 festgelegt worden. Betroffene Personen haben ein Gesuch einzureichen. Dieses 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, was zu vermeiden ist. Alle von den Medikamententests betroffenen Personen haben unter diesen gelitten, unabhängig davon, wie es ihnen gesundheitlich oder wirtschaftlich ging oder heute geht. Deshalb sollen alle Betroffenen eine finanzielle Leistung als Anerkennung des Leids erhalten.

Der Vermögenszuwachs durch Erhalt eines Solidaritätsbeitrags 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 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 lit. 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. 5

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

che 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 Prüfsubstanzen 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 beschrieben. Der Kanton trägt die Kosten für die Solidaritätsbeiträge (Abs. 1). Der Regierungsrat soll ermächtigt werden, mit der Pharmaindustrie Vereinbarungen über eine freiwillige Kostenbeteiligung abzuschliessen (Abs. 2). Die Verhandlungen mit der Pharmaindustrie konnten durch das DFS während der Vernehmlassungsphase abgeschlossen werden. Diese wird sich mit 4 Mio. Franken an den Kosten beteiligen, was rund einem Drittel der erwarteten Kosten entspricht. Sollten die Kosten tiefer als die prognostizierten 12.5 Mio. Franken ausfallen, stellt der Kanton sicher, dass die Mitfinanzierung durch die Pharmaindustrie weniger als 50 % beträgt.

§ 6 Ausserkrafttreten

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

6. Inkrafttreten

Der Regierungsrat beabsichtigt, das Gesetz auf den 1. Januar 2025 in Kraft zu setzen. Die zeitliche Dringlichkeit ergibt sich daraus, dass sich viele betroffene Personen im fortgeschrittenen Alter befinden oder teilweise gesundheitlich angeschlagen sind. Durch eine zeitnahe Inkraftsetzung erfahren möglichst viele Menschen eine offizielle Anerkennung des erlittenen Leids und die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags.

7. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber



Beilage:

- Entwurf des Regierungsrates