

Antrag des Regierungsrates vom 16. April 2025

6019

**Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung
eines Rahmenkredits für Solidaritätsbeiträge
des Kantons Zürich an Opfer von fürsorgerischen
Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 16. April 2025,

beschliesst:

I. Für Solidaritätsbeiträge des Kantons Zürich an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 wird ein Rahmenkredit von Fr. 20 000 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2224, Staatsarchiv, bewilligt.

II. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

—

Bericht

I. Ausgangslage

Am 1. April 2017 ist das Bundesgesetz vom 30. September 2016 über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG; SR 211.223.13) in Kraft getreten. Dieses Gesetz bezweckt die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt worden ist (Art. 1 Abs. 1 AFZFG). Zu diesem Zweck sieht das Gesetz unter anderem vor, dass die Opfer Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag von je Fr. 25 000 haben (Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 AFZFG).

Der Kanton Zürich hat sich ebenfalls stark für diese Aufarbeitung eingesetzt:

- Mit Beschluss vom 8. September 2014 bewilligte der Kantonsrat einen Beitrag aus dem damaligen Lotteriefonds von Fr. 876000 an die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren zugunsten des Soforthilfefonds für die Betroffenen früherer fürsorglicher Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (Vorlage 5086).
- Mit Beschluss vom 5. Oktober 2016 bewilligte der Regierungsrat einen Beitrag von Fr. 500000 aus dem damaligen Lotteriefonds für eine wissenschaftliche Untersuchung bestimmter Gesichtspunkte zu Geschichte und Praxis fürsorglicher Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich im Zeitraum vom 19. Jahrhundert bis zum Ende des 20. Jahrhunderts (RRB Nr. 982/2016; Buchpublikation: Beat Gnädinger / Verena Rothenbühler [Hrsg.], Menschen korrigieren – Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981, Zürich 2018).
- Mit Beschluss vom 29. März 2023 gewährte der Regierungsrat der Interessengemeinschaft «Zeichen der Erinnerung» (bestehend aus dem Staatsarchiv und dem Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich) einen Beitrag von Fr. 247000 aus dem Gemeinnützigem Fonds für das gleichnamige Projekt (RRB Nr. 376/2023). Mit öffentlichen Informationstafeln soll dadurch am Ort des Geschehens aufgezeigt werden, was im Bereich der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vorgefallen ist.
- Die Direktion der Justiz und des Innern sowie die ihr zugeordneten Einheiten (Staatsarchiv und Kantonale Opferhilfestelle) haben den Aufbau von Strukturen zur Begleitung von Opfern und Betroffenen von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen unterstützt. Das Staatsarchiv hat seit dem Erlass des AFZFG rund 1500 Betroffene bei der Aktensuche und der Einreichung von Gesuchen um Solidaritätsbeiträge begleitet.

Der Kanton Zürich hat bisher keine eigenen Solidaritätsbeiträge geleistet, obwohl er ebenfalls fürsorgliche Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen angeordnet hatte. Die Stadt Zürich hat demgegenüber 2023 eine Regelung erlassen, nach der Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981, die durch Behörden der Stadt Zürich veranlasst worden waren, Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag von je Fr. 25000 haben (Verordnung Solidaritätsbeitrag an Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 5. April 2023 [AS 232.300] und dazugehörige Ausführungsbestimmungen vom 12. Juli 2023 [AS 232.301]). Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen hat mit einer Gesetzesvorlage vom 4. März 2025 (ADS 25-08)

einen entsprechenden Anspruch für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vorgeschlagen, die durch Behörden im Kanton Schaffhausen veranlasst wurden. Im Kanton Thurgau gilt seit dem 1. Januar 2025 das Gesetz über den Solidaritätsbeitrag für Betroffene von Medikamententests vom 3. Juli 2024 (RB 812.7), das für Betroffene von Medikamententests in psychiatrischen Kliniken im Kanton Thurgau im Zeitraum von 1940 bis 1980 ebenfalls einen Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag von Fr. 25 000 vorsieht.

Vor diesem Hintergrund wurde im Kantonsrat am 20. Januar 2025 das dringliche Postulat KR-Nr. 19/2025 betreffend Kantonaler Solidaritätsbeitrag für Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 eingereicht. Der Kantonsrat hat dieses dem Regierungsrat am 24. Februar 2025 zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Der Regierungsrat wurde damit aufgefordert, zu prüfen, mit welchen Massnahmen den Opfern fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 möglichst rasch und unkompliziert ein kantonaler Solidaritätsbeitrag ausgezahlt werden kann. Gemäss dem dringlichen Postulat soll dieser Beitrag Fr. 25 000 betragen und von jenen betroffenen Personen beantragt werden können, die nicht bereits einen kommunalen Solidaritätsbeitrag erhalten haben, wobei insbesondere eine Auszahlung über den Gemeinnützigen Fonds zu prüfen wäre.

2. Solidaritätsbeiträge des Kantons Zürich

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen des dringlichen Postulats KR-Nr. 19/2025.

Zu dessen Umsetzung soll der Kanton Zürich deshalb den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 im Sinne des AFZFG, die von Behörden im Kanton Zürich veranlasst wurden, auf ihr Gesuch hin einen Solidaritätsbeitrag von je Fr. 25 000 bezahlen, sofern sie nicht schon von einem anderen Kanton oder von einer Gemeinde (z. B. der Stadt Zürich) einen Solidaritätsbeitrag erhalten haben. Der Veranlassung einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme gleichgestellt sind der Vollzug und die Aufsicht über den Vollzug. Der Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag ist persönlich; er kann weder vererbt noch abgetreten werden. Stirbt die gesuchstellende Person vor dem Entscheid über ihr Gesuch, wird kein Beitrag gewährt.

Das Gesuch ist dem Staatsarchiv mit dem dafür vorgesehenen Formular einzureichen. Dem Gesuch ist die Verfügung des Bundes beizulegen, gemäss der die gesuchstellende Person als Opfer im Sinne von Art. 2 Bst. d AFZFG anerkannt ist. Die gesuchstellende Person hat glaubhaft zu machen, dass eine Behörde im Kanton Zürich ihr gegenüber eine fürsorgliche Zwangsmassnahme oder eine Fremdplatzierung gemäss Art. 2 Bst. a

oder b AFZFG veranlasst hat. Ferner hat die gesuchstellende Person das Staatsarchiv über allfällige weitere Gesuche um Solidaritätsbeiträge in anderen Kantonen und in Gemeinden sowie über diesbezügliche Entscheide zu informieren. Zur Identifikation und zur Glaubhaftmachung des Anspruchs sind dem Gesuch geeignete Unterlagen beizulegen. Das Gesuch ist bis zum 31. Dezember 2027 einzureichen. Der Regierungsrat kann diese Frist verlängern.

Das Staatsarchiv prüft das Gesuch und entscheidet darüber mit Verfügung. Hat die gesuchstellende Person schon einen anderen Kanton oder eine Gemeinde um einen Solidaritätsbeitrag ersucht, wird die Prüfung bis zur Rechtskraft des Entscheids über dieses andere Gesuch sistiert. Im Falle der Gutheissung des Gesuchs veranlasst das Staatsarchiv die Auszahlung des Solidaritätsbeitrags. Im Falle der Abweisung oder des Nichteintretens kann die Verfügung auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden.

Das Staatsarchiv ist berechtigt, die Daten (einschliesslich besonderer Personendaten) zu bearbeiten, die zur Prüfung der eingereichten Gesuche und Unterlagen sowie zur Gewährung und Auszahlung der kantonalen Solidaritätsbeiträge erforderlich sind. Der referendumsfähige Beschluss des Kantonsrates über den vorliegenden Rahmenkredit kommt einer formell-gesetzlichen Grundlage für diese Datenbearbeitung gemäss § 8 Abs. 2 und § 17 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) gleich. Überdies hat die gesuchstellende Person auf dem Formular eine Erklärung abzugeben, dass sie ausdrücklich in die Bekanntgabe von Daten (einschliesslich besonderer Personendaten) zwischen dem Staatsarchiv einerseits sowie anderen Kantonen und Gemeinden andererseits einwilligt, die zur Prüfung des eingereichten Gesuchs erforderlich ist (vgl. § 17 Abs. 1 lit. b IDG).

3. Bedarf an finanziellen und personellen Mitteln

Die genaue Anzahl der zu erwartenden Gesuche ist unbekannt. Das Staatsarchiv hat bisher rund 1500 Aktensuchen begleitet. In rund 300 bis 400 dieser Fälle (Stand Anfang 2025) hat die Stadt Zürich einen Solidaritätsbeitrag gewährt, was einen kantonalen Solidaritätsbeitrag gemäss dieser Vorlage ausschliesst. Erfahrungsgemäss werden nicht alle Betroffenen ein Gesuch stellen. Es werden deshalb rund 800 Gesuche erwartet. Beim vorgesehenen Solidaritätsbetrag von je Fr. 25 000 würde dies im Falle einer Gutheissung aller Gesuche zu Kosten für die Solidaritätsbeiträge von insgesamt rund 20 Mio. Franken führen.

Für den Aufbau der Prozesse und die Bearbeitung der Gesuche besteht im Staatsarchiv ein Personalbedarf im Umfang einer Stelle einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin oder eines wissenschaftlichen Mitarbeiters (Lohnklasse 19 gemäss der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 [LS 177.111]), befristet auf vier Jahre. Dies führt zu Personalkosten von rund Fr. 600000. Die Schätzung dieses Personalbedarfs beruht auf den Erfahrungen des Staatsarchivs bei seinen Arbeiten im Zusammenhang mit den Gesuchen um Solidaritätsbeiträge gemäss dem AFZFG. Der Personalbedarf kann beim Staatsarchiv unter den gegebenen Umständen nicht intern kompensiert werden.

Im Sinne einer groben Schätzung ist deshalb mit Ausgaben in der Grössenordnung von rund 20 Mio. Franken zu rechnen.

4. Rahmenkredit

Für die geschätzten Ausgaben in der Grössenordnung von rund 20 Mio. Franken ist ein Verpflichtungskredit in der Form eines Rahmenkredits erforderlich (§ 39 Abs. 1 lit. b Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 [CRG; LS 611]). Es handelt sich dabei um neue Ausgaben (§ 37 Abs. 1 CRG). Die Ausgabenbewilligung fällt in die Zuständigkeit des Kantonsrates (Art. 56 Abs. 2 lit. a Kantonsverfassung [KV; LS 101]), wobei der Beschluss dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV). Der referendumsfähige Kantonsratsbeschluss bildet zugleich die erforderliche Rechtsgrundlage für die Ausgaben (§ 35 Abs. 2 lit. c CRG). Der Kantonsratsbeschluss bedarf der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder (Art. 56 Abs. 2 KV). Über die Aufteilung des Rahmenkredits entscheidet der Regierungsrat (§ 39 Abs. 2 CRG).

Für den Rahmenkredit sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2025–2028 keine Mittel eingestellt. Ein Teilbetrag von 10 Mio. Franken wird im Planjahr 2026 eingestellt und Teilbeträge von je 5 Mio. Franken in den Planjahren 2027 und 2028 des KEF 2026–2029.

Die Kreditkontrolle und -abrechnung wird durch das Staatsarchiv erfolgen.

Die mit dem dringlichen Postulat KR-Nr. 19/2025 angeregte Finanzierung der Solidaritätsbeiträge aus dem Gemeinnützigem Fonds fällt insbesondere deshalb ausser Betracht, weil diese Beiträge nicht gemeinnützig sind, wie dies § 6 Abs. 1 lit. a des Lotteriefondsgesetzes vom 2. November 2020 (LS 612) voraussetzt, sondern Einzelpersonen zugutekommen.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, zur Umsetzung des Anliegens des dringlichen Postulats KR-Nr. 19/2025 einen Rahmenkredit von rund 20 Mio. Franken für Solidaritätsbeiträge des Kantons Zürich an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zu bewilligen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli