



23.472

Parlamentarische Initiative
Behandlung von kantonalen und kommunalen Solidaritäts-
beiträgen gemäss AFZFG
Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates

vom 11. April 2024

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG). Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

11. April 2024

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Vincent Maitre

Übersicht

Mit dieser Vorlage soll das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) derart ergänzt werden, dass allfällige Solidaritätsbeiträge von Kantonen und Gemeinden in steuer-, schuldbetreibungs-, sozialversicherungs- und sozialhilferechtlicher Hinsicht wie der Solidaritätsbeitrag des Bundes behandelt werden.

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Entstehung des vorliegenden Entwurfs

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (nachfolgend: die Kommission) beschloss an ihrer Sitzung vom 26. Oktober 2023 einstimmig die Kommissionsinitiative 23.472 «Behandlung von kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeiträgen gemäss AFZFG». Diese verlangte eine Änderung des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG).¹ Durch eine Ergänzung dieses Gesetzes sollten allfällige Solidaritätsbeiträge von Kantonen und Gemeinden, wie sie etwa von der Stadt Zürich gewährt werden, den Bestimmungen gemäss Artikel 4 Absatz 6 AFZFG mit dem Solidaritätsbeitrag des Bundes gleichgestellt werden. Dadurch sollte erreicht werden, dass diese Beiträge den Empfängerinnen weder steuer- noch schuldbetriebungsrechtlich zum Nachteil gereichten und für sie auch nicht zu Kürzungen von Leistungen von Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe zur Folge haben könnten.

An ihrer Sitzung vom 30. Januar 2024 stimmte die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates der Initiative einstimmig zu gemäss Artikel 116 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes.²

Die Kommission erteilte dem Sekretariat und der Verwaltung den Auftrag, ihr einen Vorentwurf samt Berichtsentwurf zu unterbreiten. Diesen Entwurf beriet sie an ihrer Sitzung vom 11. April 2024 und nahm ihn einstimmig an.

1.2 Das AFZFG: seine Entstehung und Weiterentwicklung

Die Entstehung des AFZFG steht in engem Zusammenhang mit der Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen» (Wiedergutmachungsinitiative). Die im Dezember 2014 eingereichte Volksinitiative forderte die Schaffung eines mit 500 Millionen Franken dotierten Fonds für Wiedergutmachungszahlungen sowie eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981.

Im Januar 2015 entschied der Bundesrat, der Volksinitiative einen indirekten Gegenterwurf gegenüberzustellen. Im Dezember desselben Jahres unterbreitete er den eidgenössischen Räten seine Botschaft und den Entwurf (15.082).³ Mit dem neuen Gesetz sollten die Rahmenbedingungen geschaffen werden, um eine umfassende gesellschaftliche und individuelle Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zu ermöglichen. Der Nationalrat stimmte als Erstrat den Anträgen des Bundesrates weitestgehend zu und nahm die Vorlage am 27.

1 SR 211.223.13

2 SR 171.10

3 BBl 2016 101 (Botschaft) und BBl 2016 147 (Entwurf)

April 2016 mit 155 zu 25 Stimmen bei 2 Enthaltungen in der Gesamtabstimmung an.⁴ Der Ständerat folgte dem Nationalrat in allen Punkten und nahm die Vorlage am 15. September 2016 mit 36 zu 1 Stimme in der Gesamtabstimmung an.⁵ Das Gesetz trat am 1. April 2017 in Kraft und enthielt im Wesentlichen folgende Punkte:

- Das den Opfern zugefügte Leid und die damit verbundenen belastenden Auswirkungen auf ihr ganzes Leben werden anerkannt (Artikel 3). Mit der Anerkennung des Unrechts und der Bitte um Entschuldigung für das den Opfern angetane Unrecht und Leid ist eine Rehabilitierung aller Opfer verbunden, so wie dies bereits bei den administrativ versorgten Personen gemacht wurde.⁶
- Als Zeichen der Wiedergutmachung und der Solidarität wurde die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrages vorgesehen (maximal 25 000 Franken pro Opfer; Artikel 7 Absatz 1). Diese Leistungen sind ein Zeichen der Anerkennung des Unrechts und Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität.
- Die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sorgen für die Aufbewahrung der Akten zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und den Fremdplatzierungen vor 1981 (Artikel 10). Betroffene erhalten das Recht auf einen einfachen und kostenlosen Zugang zu den sie betreffenden Akten (Artikel 11).
- Die Kantone betreiben Anlaufstellen, die den Opfern und anderen Betroffenen Beratung, Betreuung und Hilfe bieten (Artikel 14).
- Der Bundesrat sorgt für die wissenschaftliche Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981.⁷ Die Erkenntnisse aus diesen Arbeiten werden der Öffentlichkeit (etwa durch Medienproduktionen, Ausstellungen und Vorträge) vermittelt und mit geeigneten Lehrmitteln in Schulen und Ausbildungen weitergegeben (Artikel 15).⁸

Seit Einführung des AFZFG war die Thematik der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 sowohl in der Öffentlichkeit als auch auf politischer Ebene weiterhin stark präsent.⁹ Im Folgenden seien lediglich die wichtigsten

⁴ AB NR 26.4.16 und AB NR 27.4.16

⁵ AB SR 15.9.16

⁶ Das Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen (AS 2014 2293) ging auf eine parlamentarische Initiative von Ständerat Paul Rechsteiner zurück (11.431). Es sah die Anerkennung des Unrechts, die wissenschaftliche Aufarbeitung der Geschehnisse, die Aufbewahrung der Akten zur administrativen Versorgung sowie ein Akteneinsichtsrecht für Betroffene vor. Finanzielle Ansprüche wurden ausgeschlossen. Das Gesetz wurde mit Inkrafttreten des AFZFG aufgehoben (Artikel 21 Absatz 1 AFZFG).

⁷ Siehe hierzu: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen > Wissenschaftliche Aufarbeitung.

⁸ Siehe hierzu: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen > Valorisierung.

⁹ Übersicht zu allen politischen Vorstössen und Geschäften zur Thematik im eidgenössischen Parlament: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen > Politische Aufarbeitung.

Etappen der Weiterentwicklung des AFZFG in Bezug auf die Solidaritätsbeiträge des Bundes kurz aufgeführt:

- Ursprünglich galt für die Einreichung von Gesuchen für den Solidaritätsbeitrag eine Frist bis Ende März 2018. In seiner Stellungnahme vom 20. Februar 2019 beantragte der Bundesrat zunächst die Ablehnung einer Motion, welche eine Verlängerung dieser Frist forderte.¹⁰ Die anschliessend von Ständerat Raphael Comte am 21. Juni 2019 eingereichte parlamentarische Initiative 19.471 mit vergleichbarer Stossrichtung wurde dann aber umgesetzt und die bisher geltende Frist wurde aus dem Gesetz gestrichen.¹¹ Gleichzeitig wurde der Betrag für alle Opfer einheitlich auf 25 000 Franken festgelegt. Infolge dieser Teilrevision des AFZFG, welche am 1. November 2020 in Kraft trat,¹² haben nun die betroffenen Personen zeitlebens die Möglichkeit, ein Gesuch für den Solidaritätsbeitrag einzureichen.
- Nach Inkrafttreten des AFZFG wurde der Umstand, dass der Solidaritätsbeitrag bei den Ergänzungsleistungen zwar nicht bei den Einnahmen, aber beim Vermögen angerechnet wurde, mehrmals auf politischer Ebene thematisiert.¹³ In Umsetzung der parlamentarische Initiative 19.476 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-SR) vom 3. September 2019 betr. Gewährleistung der Ergänzungsleistungen ehemaliger Verdingkinder und Administrativversorgter wurde Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe c AFZFG schliesslich insofern angepasst, als der Solidaritätsbeitrag bei der Bemessung der Ergänzungsleistungen neu weder bei den Einnahmen noch beim Vermögen berücksichtigt werden darf. Dadurch sollte verhindert werden, dass infolge der Ausrichtung des Solidaritätsbeitrages die Ergänzungsleistungen gekürzt werden. Diese Teilrevision des AFZFG trat am 1. Mai 2020 in Kraft.
- Im Zuge der Schaffung des neuen Bundesgesetzes über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜLG)¹⁴ wurde zudem der Anwendungsbereich von Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe c AFZFG per 1. Juli 2021 auch auf diese Überbrückungsleistungen ausgedehnt.

¹⁰ Motion 18.4295 von Nationalrat Beat Jans vom 14.12.2018: «Wiedergutmachung gegenüber Fremdplatzierten soll nicht an der Frist scheitern»; zurückgezogen am 30.10.2020.

¹¹ **BB1 2020 5511**

¹² **AS 2020 4175**

¹³ Frage von Nationalrätin Ursula Schneider Schüttel vom 12.3.2019 (19.5157); Frage von Nationalrätin Sandra Sollberger vom 13.3.2019 (19.5192); Motion der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) vom 30.8.2019 (19.3971) sowie gleichlautende Motion der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) vom 3.9.2019 (19.3973).

¹⁴ **SR 837.2**

1.3 Ausgestaltung des Solidaritätsbeitrags und dessen privilegierte Behandlung in anderen Rechtsgebieten

Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag des Bundes hat, wer von einer fürsorglichen Massnahme oder Fremdplatzierung betroffen und dadurch in der körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit oder der geistigen Entwicklung unmittelbar und schwer beeinträchtigt worden ist (Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Buchstaben d AFZFG).

Mit der staatlichen Anerkennung als Opfer und der Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrages durch den Bund soll zum Ausdruck gebracht werden, dass sich die heutige Gesellschaft – stellvertretend für damals verantwortliche Behörden, Institutionen oder sonstige involvierte Personen – solidarisch zeigt mit den Opfern von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen. Das Unrecht, welches diese damals erlitten haben, wird damit von der Gesellschaft und den Behörden ausdrücklich anerkannt.¹⁵ Der Solidaritätsbeitrag soll darüber hinaus für die einzelnen Opfer (zumindest ein symbolisches) Zeichen der Anerkennung des individuell zugefügten Unrechts sein und zur Wiedergutmachung beitragen (Artikel 4 Absatz 1 AFZFG). Durch diesen einmalig ausgerichteten Betrag in der Höhe von pauschal 25 000 Franken soll auch zum Ausdruck kommen, dass eine vollständige finanzielle Wiedergutmachung des damals erlittenen Leids und Unrechts im Einzelfall kaum möglich ist. Auf eine Differenzierung der Höhe des Betrages nach Art und Intensität der individuell erlittenen Persönlichkeitsverletzungen wurde bewusst verzichtet.¹⁶ Beim Solidaritätsbeitrag handelt es sich aus diesen Gründen nicht um eine Genugtuung im eigentlichen Rechtssinne. Er erfüllt aber eine vergleichbare Funktion wie z.B. die Genugtuungsleistungen nach Zivilrecht¹⁷, nach Opferhilfegesetz¹⁸ oder die Integritätsentschädigung¹⁹, d.h. er bezweckt einen (zumindest teilweisen) Ausgleich des erlittenen körperlichen und/oder seelischen Leids, welches den Opfern im Rahmen von fürsorglichen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt wurde. Man kann deshalb den Solidaritätsbeitrag des Bundes auch als eine Genugtuungsleistung *sui generis* bezeichnen.

Aus dem höchstpersönlichen Charakter des Anspruchs auf den Solidaritätsbeitrag ergibt sich zudem, dass der Solidaritätsbeitrag primär für die Befriedigung besonderer persönlicher Bedürfnisse zur Verfügung stehen soll und somit insbesondere nicht für die Bestreitung des laufenden Lebensunterhaltes oder zur Tilgung von Schulden verwendet werden muss. Artikel 4 Absatz 6 AFZFG sieht überdies vor, dass die Ausrichtung des Solidaritätsbeitrages nicht dazu führen darf, dass dieser aufgrund geltender steuer-, schuldbetreibungs-, sozialhilfe- und sozialversicherungsrechtlicher Normen geschmälert wird. Er unterliegt somit nicht der Einkommenssteuer, ist unpfändbar und darf bei der Berechnung von Sozialhilfe-, Ergänzungs- und Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose nicht berücksichtigt werden.

¹⁵ BBl 2016 101, 125

¹⁶ BBl 2016 101, 126

¹⁷ Artikel 47 und 49 OR (SR 220)

¹⁸ Artikel 22 des BG vom 23.3.2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5)

¹⁹ Artikel 24 des BG vom 20.3.1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20)

1.4 Solidaritätsbeiträge von Kantonen und Gemeinden

Die Stadt Zürich hat als erste Gemeinde der Schweiz per 1. September 2023 einen eigenen Solidaritätsbeitrag eingeführt.²⁰ Dieser ist gleich ausgestaltet wie derjenige des Bundes. Für die Anerkennung als Opfer und die Ausrichtung des Betrages gelten im Wesentlichen die gleichen Voraussetzungen wie für den Solidaritätsbeitrag des Bundes.

Offen ist, ob und gegebenenfalls wann andere Gemeinwesen diesem Beispiel folgen werden, da bei Weitem nicht alle Gemeinden in der Schweiz in der Lage sein dürften, die sich in diesem Zusammenhang stellenden politischen, finanziellen und administrativen Herausforderungen zu bewältigen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Handlungsbedarf und Ziele

Mit dieser Vorlage soll die bisher nur für den Solidaritätsbeitrag des Bundes geltende Privilegierung in steuer-, schuldbetreibungs-, sozialversicherungs- und sozialhilfe-rechtlicher Hinsicht auch auf Solidaritätsbeiträge von Kantonen und Gemeinden ausgedehnt werden. Mit dem vorliegenden Entwurf für einen neuen Absatz 7 werden die Voraussetzungen geschaffen. Eine gesamtschweizerische Lösung ist deshalb nötig, weil die Opfer nicht zwingend in demjenigen Gemeinwesen ihren Wohnsitz haben, von welchem sie solche kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeiträge erhalten.

Gleichzeitig soll der Grundsatz, wonach der Solidaritätsbeitrag auch Opfern, für welche eine Beistandschaft oder eine andere erwachsenenschutzrechtliche Massnahme besteht, möglichst zur freien Verfügung stehen soll, neu explizit im Gesetz erwähnt werden (neuer Absatz 6 Buchstabe d).

Bis diese Teilrevision des AFZFG dereinst in Kraft treten könnte, werden voraussichtlich nur von der Stadt Zürich Solidaritätsbeiträge an Opfer ausbezahlt worden sein. Mit einer entsprechenden Übergangsbestimmung soll deshalb erreicht werden, dass finanzielle Nachteile, welche Opfer infolge der Ausrichtung eines kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeitrages in den Bereichen Steuern, Sozialversicherung oder Sozialhilfe vor Inkrafttreten der vorliegenden Revision erlitten haben, wieder rückgängig gemacht bzw. ausgeglichen werden können.

2.2 Zulässigkeit der Solidaritätsbeiträge von Kantonen und Gemeinden

Gemäss Artikel 4 Absatz 2 AFZFG bestehen über den Solidaritätsbeitrag des Bundes hinaus keine weitergehenden Ansprüche auf Genugtuung oder Entschädigung (auch

²⁰ Siehe: www.stadt-zuerich.ch > Beratung und Unterstützung > Finanzielle Unterstützung > Kommunalen Solidaritätsbeitrag.

gegenüber den Kantonen²¹). Nach Auffassung der Kommission lässt sich jedoch aus dieser Bestimmung keine ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes für die Anerkennung des Unrechts und die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrages an die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen ableiten.

Mit der Schaffung des AFZFG sollte zwar die Aufarbeitung der Thematik der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierung für die gesamte Schweiz und für alle Opferkategorien möglichst umfassend und einheitlich erfolgen. Sowohl der Wortlaut von Artikel 4 Absatz 2 AFZFG²² als auch die Materialien²³ schliessen jedoch die Anerkennung des im Zusammenhang mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen begangenen Unrechts sowie die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrages als Zeichen der Wiedergutmachung durch andere Gemeinwesen nicht zum Vornherein aus. Zudem sieht bereits Artikel 4 Absatz 4 AFZFG vor, dass Beiträge, die freiwillig (d.h. ohne Schaffung einer entsprechenden staatlichen Rechtsgrundlage) schon 2015/2016 im Rahmen der sog. «Soforthilfe» an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen durch einen speziell geschaffenen Fonds der Glückskette bzw. des Kantons Waadt ausbezahlt wurden, nicht an den Solidaritätsbeitrag des Bundes angerechnet werden. Gemäss der Botschaft zum AFZFG gilt dies auch für die Entschädigungen, welche schon zu einem früheren Zeitpunkt den sog. «Kindern der Landstrasse» ausgerichtet wurden.²⁴

Die Schaffung von Solidaritätsbeiträgen durch Kantone und Gemeinden wird zwar einerseits zu einer Ungleichbehandlung von Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen führen. Nur ein relativ kleiner Teil der Opfer, welche einen Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag des Bundes haben, wird darüber hinaus die spezifischen örtlichen oder sachlichen Kriterien erfüllen, um auch den Anspruch auf einen kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeitrag geltend machen zu können. Andererseits ist es nach Auffassung der Kommission wichtig, dass für die Gemeinwesen die Möglichkeit besteht, das Unrecht nicht nur allgemein anzuerken-

²¹ BBl 2016 101, 125

²² Gemäss dem Wortlaut der Bestimmung dürften mit Genugtuungs- und Entschädigungsansprüchen primär Ansprüche gemäss den massgeblichen Verantwortlichkeitsgesetzen gegenüber Bund und auch gegenüber den Kantonen gemeint sein. Kantonale und kommunale Solidaritätsbeiträge werden durch den Wortlaut nicht explizit ausgeschlossen.

²³ Im VE-AFZFG (2015) gab es noch keine entsprechende Bestimmung. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wünschte dann der Kanton Genf, dass im Gesetz festgehalten werde, dass der Solidaritätsbeitrag zu keinerlei (weiteren) Ansprüchen – auch gegenüber den Kantonen – führe. Der Kanton Luzern wünschte eine Klärung des Verhältnisses zwischen dem vorgesehenen Solidaritätsbeitrag gemäss AFZFG und der Entschädigung und Genugtuung nach OHG (vgl. Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des AFZFG, S. 7; siehe Fussnote 34). Als Reaktion auf diese Stellungnahmen wurde in der Folge Artikel 4 Absatz 2 AFZFG eingefügt, wobei eine generelle Formulierung gewählt wurde («Es bestehen keine weitergehenden Ansprüche auf Entschädigung oder Genugtuung.»). In der Botschaft wurde dazu lediglich ausgeführt, dass damit «weitere im Zusammenhang mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 stehende Ansprüche auf Entschädigung oder Genugtuung ausgeschlossen [seien] – auch gegenüber den Kantonen» (BBl 2016 101, 125). Bei der Beratung des Entwurfes des AFZFG im National- und Ständerat war diese Bestimmung nicht Gegenstand von Diskussionen (vgl. 15.082).

²⁴ BBl 2016 101, 126

nen, sondern mittels Ausrichtung eines kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeitrages auch gegenüber einzelnen Opfern zum Ausdruck bringen zu können, dass sie eine besondere Verantwortung für ihren Anteil am damals zugefügten Unrecht übernehmen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 4 Abs. 5 erster Satz

Es handelt sich nur um eine redaktionelle Änderung im französischen Text, wo das Wort «individuel» durch «personnel» ersetzt wird.

Art. 4 Abs. 6 Buchstabe d

Die Praxis hat gezeigt, dass es vereinzelt Unklarheiten gibt, wofür der Solidaritätsbeitrag des Bundes zu verwenden ist bzw. nicht verwendet werden muss. Auch anlässlich der Beratung der parlamentarischen Initiative in den Kommissionen wurde auf diese Problematik hingewiesen.

Mit Artikel 4 Absatz 6 Buchstaben a-c AFZFG bestehen bereits Regeln für den privilegierten Umgang mit dem Solidaritätsbeitrag des Bundes in steuer-, betriebs-, sozialhilfe- und sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht. Der Gesetzgeber wollte damit erreichen, dass der Solidaritätsbeitrag des Bundes durch die erwähnten Normen nicht wieder geschmälert wird, so dass dem Opfer der ganze Betrag möglichst *uneingeschränkt* zur Verfügung steht und es diesen insbesondere nicht für die Bestreitung des laufenden Lebensunterhaltes oder zur Tilgung von Schulden verwenden muss.

Das Opfer darf zudem *nach seinem freien Willen* darüber entscheiden, wofür es den Solidaritätsbeitrag verwenden möchte. Der Betrag soll für persönliche Zwecke und Bedürfnisse zur Verfügung stehen, die nicht unter den üblichen, laufenden Lebensunterhalt fallen. Das kann etwa die Realisierung eines langgehegten, aber bisher nicht finanzierbaren Wunsches bedeuten (wie z.B. eine längere Auslandsreise, der Kauf eines besonderen Gegenstandes oder auch das Ausrichten einer Spende an eine besonders nahestehende Person). Auch Ausgaben, deren Sinn und Nutzen für Aussenstehende nur bedingt nachvollziehbar sein mögen, gehören dazu. Dies soll grundsätzlich auch dann gelten, wenn für das Opfer eine Beistandschaft oder eine andere erwachsenenschutzrechtliche Anordnung besteht.

Bei einer Beistandschaft stellt sich primär die Frage, ob der Solidaritätsbeitrag gemäss Anordnungsentscheid der Erwachsenenschutzbehörde der Beistandschaft unterliegt oder nicht. Falls nicht, ist die urteilsfähige verbeiständete Person ohnehin frei in der Verwendung des betreffenden Vermögens und auch des Solidaritätsbeitrages. Falls aber die Verwaltung des Solidaritätsbeitrages zum Aufgabenbereich der Beistandschaft gehört, gibt es zwei Möglichkeiten: Die Beistandsperson überlässt der verbeiständeten Person den Solidaritätsbeitrag (eventuell in Tranchen) zur freien Verfügung

gemäss Artikel 409 des Zivilgesetzbuches (ZGB)²⁵. Wenn das nicht möglich ist, verwendet die Beistandsperson den Solidaritätsbeitrag nur zu eingeschränkten Zwecken und berücksichtigt dabei die (mutmasslichen) Wünsche der verbeiständeten Person gemäss Art. 406 Abs. 1 ZGB; dies gilt insbesondere auch bei urteilsunfähigen Personen.

In einem gemeinsamen Schreiben des Bundesamtes für Justiz und der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) vom 14. November 2017 über die Modalitäten der Auszahlung und Verwendung des Solidaritätsbeitrages an die Erwachsenenschutzbehörden und Beistandspersonen²⁶ wurde bereits darauf hingewiesen, dass die verbeiständete Person grundsätzlich selbstbestimmt über den Solidaritätsbeitrag verfügen können soll. Im Einzelfall sei deshalb zu prüfen, ob der Solidaritätsbeitrag auf das Konto der verbeiständeten Person oder auf ein von der Beistandsperson verwaltetes Konto überwiesen werden soll. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass der Solidaritätsbeitrag (analog zur Privilegierung in steuer-, schuldbetreibungs-, sozialhilfe- und sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht, vgl. Artikel 4 Absatz 6 Buchstaben a-c AFZFG) bei den Vermögensgrenzen in kindes- und erwachsenenschutzrechtlicher Hinsicht nicht anzurechnen sei (insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren, der Erhebung von Verfahrenskosten, der Feststellung des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtspflege, der Entschädigung für die Mandatsführung, etc.).

Der Kommission ist es ein Anliegen, den Grundsatz, wonach bei einer allfälligen Verwaltung des Solidaritätsbeitrages durch eine Beistandsperson dieser dem Opfer trotzdem möglichst zur freien Verfügung stehen bzw. nach seinem Willen verwendet werden soll, neu ausdrücklich auf Gesetzesstufe zu verankern, um allfälligen Missverständnissen vorzubeugen. Dies wird im neuen Absatz 6 Buchstabe d zum Ausdruck gebracht.

Damit werden die Bestimmungen des ZGB nicht geändert. Es handelt sich nur um eine Präzisierung, wonach dem Solidaritätsbeitrag des Bundes ein besonderer Stellenwert zukommt und, insbesondere wenn eine Beistandschaft besteht, als Genugtuung *sui generis* (vgl. oben Ziff. 1.3) gegebenenfalls anders zu behandeln ist als andere Genugtuungsleistungen.

Können sich die Beistandsperson und die verbeiständete Person über die Verwaltung und Verwendung des Solidaritätsbeitrages nicht einigen, so kann bei der Erwachsenenschutzbehörde ein Antrag gestellt werden, dass dieser Vermögenswert nicht von der Beistandsperson verwaltet werden soll. Allenfalls ist auch eine Beschwerde an die Erwachsenenschutzbehörde gemäss Artikel 419 ZGB möglich.

Bei Personen mit Vorsorgeauftrag (Art. 360 ff. ZGB) oder gesetzlicher Vertretung (Art. 374 ZGB) gelten die vorstehenden Ausführungen analog.

²⁵ RS 210

²⁶ Siehe hierzu: www.kokes.ch > Dokumentation > Solidaritätsbeiträge für Opfer von Fürsorgerrischen Zwangsmassnahmen.

Art. 4 Abs. 7

Um von den in Artikel 4 Absatz 6 AFZFG vorgesehenen Privilegierungen profitieren zu können, wird bei den kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeiträgen vorausgesetzt, dass diese von einer zuständigen öffentlich-rechtlichen Behörde in einem demokratischen Prozess erlassen worden sind, wie dies z.B. bei einer Einwohnergemeinde der Fall ist (generell abstrakter Erlass).²⁷ Die Gleichbehandlung mit dem Solidaritätsbeitrag des Bundes soll überdies nur dann gelten, wenn die kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeiträge in formeller und materieller Hinsicht im Wesentlichen an die gleichen Voraussetzungen anknüpfen wie derjenige des Bundes, das heisst:

- Die Anerkennung des Unrechts und die Ausrichtung des Solidaritätsbeitrages eines Kantons oder einer Gemeinde erfolgen zugunsten von Personen, die von einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung vor 1981 betroffen sind und dadurch in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit oder geistigen Entwicklung unmittelbar und schwer beeinträchtigt worden sind (vgl. Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Buchstabe d AFZFG). In örtlicher Hinsicht kann er enger gefasst sein als der Solidaritätsbeitrag des Bundes. Ebenfalls kann er sich auf einzelne oder mehrere spezifische Opfergruppen innerhalb der durch das AFZFG definierten Gruppen beschränken.
- Er erfüllt im Kern den gleichen Zweck wie der Solidaritätsbeitrag des Bundes und weist einen höchstpersönlichen Charakter auf (vgl. Ziff. 1.3).
- Er beträgt maximal 25 000 Franken. Falls er höher ist, wird dessen Gleichbehandlung auf diesen Betrag beschränkt.

Mit dem Verweis von Absatz 7 auf Absatz 6 werden folgende Bereiche abgedeckt:

- Um sicherzustellen, dass der Solidaritätsbeitrag des Bundes als Genugtuungsleistung *sui generis* (vgl. Ziff. 1.3) im Steuerrecht den dort genannten Genugtuungssummen (vgl. Artikel 24 Buchstabe g des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer²⁸ und Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe i des Steuerharmonisierungsgesetzes²⁹) gleichzustellen ist, wurde dies in Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe a AFZFG ausdrücklich geregelt. Der Solidaritätsbeitrag des Bundes ist somit bei der Bemessung der Einkommenssteuer nicht zu berücksichtigen.

²⁷ Diesbezüglich unterscheiden sich die kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeiträge z.B. von der freiwilligen Soforthilfe, welche bereits 2015/2016 an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen in schwierigen finanziellen Verhältnissen ausbezahlt wurde (vgl. Artikel 4 Absatz 4 AFZFG), oder von den Genugtuungsleistungen der katholischen Kirche an Opfer von sexuellen Übergriffen im Umfeld der katholischen Kirche (Vgl. www.bischoefe.ch > Unsere Gremien > Missbrauch > Kommission Genugtuung für Opfer von verjährten sexuellen Übergriffen im kirchlichen Umfeld).

²⁸ SR 642.11

²⁹ SR 642.14

Die kantonalen und kommunalen Solidaritätsbeiträge sind im Wesentlichen gleich ausgestaltet wie der Solidaritätsbeitrag des Bundes. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, solche kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeiträge ebenfalls – d.h. analog zum Solidaritätsbeitrag des Bundes – den im Steuerrecht genannten Genugtuungssummen gleichzustellen und diese somit als steuerfreie Einkünfte zu behandeln.

- Auch im Falle von Betreibungen wird der Solidaritätsbeitrag des Bundes den Genugtuungsleistungen nach Artikel 92 Absatz 1 Ziffer 9 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)³⁰ gleichgestellt (Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe b AFZFG). Er ist somit im Betreibungsverfahren unpfändbar.

Gleiches soll für allfällige kantonale oder kommunale Solidaritätsbeiträge gelten.

- Die Ausrichtung des Solidaritätsbeitrages des Bundes darf nicht dazu führen, dass allfällige sozialversicherungsrechtliche Leistungen gekürzt oder verweigert werden und das Opfer dadurch gezwungen wäre, den Beitrag zur Bestreitung des laufenden Lebensunterhaltes zu verwenden. In Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe c AFZFG ist deshalb vorgesehen, dass der Solidaritätsbeitrag des Bundes nicht zu einer Reduktion von Leistungen gemäss dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)³¹ sowie von Leistungen gemäss dem **ÜLG** führen darf.

Es spricht nichts dagegen, dass für allfällige kantonale oder kommunale Solidaritätsbeiträge die gleiche Regelung zur Anwendung kommt. Entsprechend dürfen bei der Berechnung von Ergänzungsleistungen und Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose solche kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeiträge nicht berücksichtigt werden.

- Aus den gleichen Gründen wie im sozialversicherungsrechtlichen Bereich ist in Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe c AFZFG festgehalten, dass die Ausrichtung des Solidaritätsbeitrages nicht zu einer Reduktion von Leistungen der Sozialhilfe führen darf.

Opfer, welche einen kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeitrag erhalten, wohnen nicht zwingend in demjenigen Gemeinwesen, von welchem sie den Beitrag erhalten. Für kantonale oder kommunale Solidaritätsbeiträge soll deshalb auch im Bereich Sozialhilfe die bereits für den Solidaritätsbeitrag des Bundes bestehende Regelung übernommen werden. Bei der Berechnung der Sozialhilfe dürfen somit kantonale oder kommunale Solidaritätsbeiträge nicht berücksichtigt werden.

- Der neue Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe d AFZFG sieht vor, dass bei einer allfälligen Beistandschaft oder einer anderen erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme die mit der Vertretung betraute Person sicherstellen muss, dass

³⁰ SR 281.1

³¹ SR 831.30

der Solidaritätsbeitrag des Bundes dem Opfer möglichst zur freien Verfügung steht.

Diese Bestimmung soll auch in Bezug auf kantonale und kommunale Solidaritätsbeiträge gelten.

Art. 4 Abs. 8

Für den Solidaritätsbeitrag des Bundes ist in Artikel 6a der Verordnung zum Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFV)³² vorgesehen, dass die Privilegierungen nach Artikel 4 Absatz 6 AFZFG nach dem Tod des Opfers nicht mehr gelten. Dies soll auch für die Solidaritätsbeiträge von Kantonen und Gemeinden gelten. Neu wird deshalb dieser Grundsatz für alle Solidaritätsbeiträge in Artikel 4 Absatz 8 AFZFG geregelt. Artikel 6a AFZFV wird damit hinfällig und der Bundesrat kann im Rahmen einer späteren (Teil-)Revision der Verordnung die entsprechende Bestimmung aufheben.

Art. 21c

Die Stadt Zürich hat als erste Gemeinde der Schweiz per 1. September 2023 einen kommunalen Solidaritätsbeitrag eingeführt und viele anspruchsberechtigte Personen werden diesen bereits erhalten haben, bevor diese Teilrevision des AFZFG von den Eidgenössischen Räten allenfalls angenommen bzw. dereinst in Kraft treten könnte. Die Stadt Zürich rechnet mit ca. 300 Gesuchen insgesamt; bis Ende Februar 2024 wurden bereits rund 180 kommunale Solidaritätsbeiträge ausbezahlt. Offen ist, ob und gegebenenfalls wann andere Gemeinwesen diesem Beispiel folgen werden. Mit der vorliegenden Übergangsbestimmung – welche voraussichtlich nur in Bezug auf die von der Stadt Zürich ausbezahlten Solidaritätsbeiträge von Bedeutung sein wird – soll erreicht werden, dass finanzielle Nachteile, welche Opfer infolge der Ausrichtung eines kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeitrages in den Bereichen Steuern, Sozialversicherung oder Sozialhilfe vor Inkrafttreten der vorliegenden Revision erlitten haben, wieder rückgängig gemacht bzw. ausgeglichen werden können. Im Einzelnen:

- Die Stadt Zürich hat im November 2023 die ersten kommunalen Solidaritätsbeiträge ausbezahlt. Diese Beiträge sind somit im Steuerjahr 2023 einkommenssteuerrelevant und in den im Jahr 2024 einzureichenden Steuerklärungen für das Steuerjahr 2023 zu deklarieren. Auf Bundesebene war die Einkommenssteuer 2023 am 1. März 2024 fällig. Die Kantone kennen für die kantonale Einkommenssteuer unterschiedliche Fälligkeitstermine, ebenso für die Frist zur Einreichung der Steuererklärung 2023. Es ist davon auszugehen, dass die meisten Steuerveranlagungen für das Steuerjahr 2023 im Laufe des Sommers 2024 und bis spätestens Weihnachten 2024 den Steuerpflichtigen eröffnet werden. Damit können Steuerveranlagungen, bei welchen der kommunale Solidaritätsbeitrag der Stadt Zürich bei der Einkommenssteuer berücksichtigt wurde, bereits in Rechtskraft erwachsen sind, noch bevor das vorliegende Gesetz in Kraft tritt. Mit dem geplanten Artikel 21c Buchstabe a soll die Grundlage dafür geschaffen werden, dass

³² SR 211.223.131

die zuständigen Steuerbehörden solche Steuerveranlagungen von Amtes wegen revidieren. Dies gilt auch für Veranlagungen, die noch nicht in Rechtskraft erwachsen sind oder noch nicht eröffnet wurden. Da die vorliegende Teilrevision des AFZFG voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2025 in Kraft treten könnte, würde somit – unter Berücksichtigung einer frühest möglichen Fälligkeit der Steuerschuld per 1. März 2024 – die Rückwirkungsklausel im Bereich der Einkommenssteuern in zeitlicher Hinsicht nicht übermässig lange zur Anwendung kommen.

- Im Bereich der Ergänzungsleistungen wurde bereits anlässlich einer früheren Revision des AFZFG (Umsetzung der parlamentarischen Initiative 19.476 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates vom 3. September 2019. Gewährleistung der Ergänzungsleistungen ehemaliger Verdingkinder und Administrativversorgter; vgl. Ziff. 1.2) mit Artikel 21a eine Übergangsbestimmung ins Gesetz aufgenommen. Diese Bestimmung ist auch für vorliegende Revision zweckmässig, weshalb in Artikel 21c Buchstabe b AFZFG ein Verweis darauf ausreicht. Die gleiche Regelung soll auch für die Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose gelten, weshalb auch diesbezüglich auf Artikel 21a verwiesen wird.
- Wenn Sozialhilfeleistungen infolge der Auszahlung eines kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeitrages verweigert, gekürzt oder gestrichen wurden, so kann die betroffene Person ein Gesuch um Wiedererwägung an die zuständige Behörde richten und um eine rückwirkende Neuberechnung sowie Nachzahlung der Sozialhilfe ersuchen (Artikel 21c Buchstabe c AFZFG).
- Auf eine rückwirkende Regelung im SchKG-Bereich wird hingegen aus folgenden Gründen verzichtet: Sobald eine Pfändung vollzogen und der kantonale oder kommunale Solidaritätsbeitrag bereits verwertet und der Erlös an die Gläubiger verteilt wurde, erscheint eine Rückabwicklung nicht bzw. kaum als praktikabel. Zudem dürften bis zum Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision des AFZFG, wenn überhaupt, nur eine äusserst geringe Anzahl von Personen von einer Pfändung dieses Betrages betroffen sein. Es steht aber dem Gemeinwesen, welches den kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeitrag ausrichtet, frei, bei Bedarf den Umgang mit einem allfälligen finanziellen Ausfall infolge einer Pfändung und Verwertung des Solidaritätsbeitrages selbst zu regeln.

4 Verzicht auf das Vernehmlassungsverfahren

Gemäss Artikel 3a des Vernehmlassungsgesetzes³³ kann auf eine Vernehmlassung verzichtet werden, wenn aus diesem Verfahren keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bekannt sind, insbesondere weil über den Gegenstand des Vorhabens bereits eine Vernehmlassung durchgeführt worden ist.

³³ SR 172.061

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Frage der rechtlichen Behandlung eines Solidaritätsbeitrags an Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Verfahren zum Erlass des AFZFG bereits Gegenstand der Vernehmlassung und des parlamentarischen Verfahrens war:

Im Vorentwurf zum AFZFG war der Grundsatz verankert, wonach die Ausrichtung des Solidaritätsbeitrages nicht dazu führen darf, dass diese Leistung aufgrund von steuer-, schuldbetreibungs- und sozialhilferechtlichen Normen wieder geschmälert werden kann (Artikel 4 Absatz 5 VE-AFZFG). Diese Bestimmung wurde in der Vernehmlassung von verschiedenen Seiten begrüsst. Zudem wurde von mehreren Kantonen und weiteren Teilnehmenden an der Vernehmlassung angeregt, dass der Solidaritätsbeitrag auch bei der Ermittlung von Leistungen gemäss ELG nicht angerechnet wird.³⁴ Die entsprechenden Bestimmungen von Artikel 4 Absatz 6 Buchstaben a bis c E-AFZFG wurden weder in den Kommissionen noch in den Räten diskutiert und unverändert übernommen.³⁵

In der Folge wurde der Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe c AFZFG zwei Mal revidiert (vgl. Ziff. 1.2). Bei der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 19.476 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates betr. Gewährleistung der Ergänzungsleistungen ehemaliger Verdingkinder und administrativ Versorgter wurde auf eine Vernehmlassung verzichtet.³⁶ Die Ausdehnung der Bestimmung auf die Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose schien ebenfalls unbestritten gewesen zu sein.

Keine der für den Solidaritätsbeitrag des Bundes geltenden Privilegierungen im steuer-, betreibungs-, sozialhilfe- und sozialversicherungsrechtlichen Bereich wurde seither jemals bestritten. Dem Bundesamt für Justiz sind bislang auch keine entsprechenden Reaktionen von Seiten üblicher Vernehmlassungsteilnehmenden bekannt.

Mit dem neuen Absatz 7, wonach Artikel 4 Absatz 6 AFZFG für allfällige Solidaritätsbeiträge von Kantonen und Gemeinden ebenfalls geltend soll, wird keine grundsätzlich neue Regelung eingeführt. Es wird lediglich eine Bestimmung eingefügt, die der gleichen Logik folgt. Der bisherige Anwendungsbereich von Absatz 6 wird dadurch praktisch nur geringfügig erweitert. Es erscheint deshalb wenig wahrscheinlich, dass sich im Rahmen einer allfälligen erneuten Vernehmlassung noch Teilnehmende mit neuen Erkenntnissen oder neuen Argumenten melden würden.

In Bezug auf die geplante Rückwirkung (vgl. Art. 21c AFZFG) kann davon ausgegangen werden, dass die begünstigende, echte Rückwirkung im Steuerrecht nicht

³⁴ Für den Vorentwurf und den erläuternden Bericht siehe: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2015 > EJPD. Für den Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung siehe www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Laufende Gesetzgebungsprojekte > Abgeschlossene Rechtssetzungsprojekte > Wiedergutmachung für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen.

³⁵ Vgl. Geschäft [15.082](#) Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative). Volksinitiative und indirekter Gegenvorschlag zur Botschaft des Bundesrates 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).

³⁶ Vgl. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 29.10. 2019; BBl 2019 8081.

gänzlich aussergewöhnlich ist.³⁷ Für die Ergänzungsleistungen wurde bereits anlässlich der am 1. Mai 2020 in Kraft getretenen Teilrevision des AFZFG eine rückwirkende Nachzahlung von Leistungen ermöglicht. Bei der Erarbeitung der Vorlage hat das Bundesamt für Justiz in Bezug auf die Sozialhilfe die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) im Vorfeld kontaktiert; es wurden keinerlei Einwände dagegen erhoben. Insgesamt überwiegt das Interesse daran, dass alle Opfer gleich behandelt werden, unabhängig vom Zeitpunkt, zu welchem sie den kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeitrag erhalten haben.

Der Buchstabe d in Absatz 6 führt im Übrigen zu keinen neuen materiellen Regelungen in anderen Rechtsbereichen. Er beschränkt sich auf eine Verdeutlichung der bisherigen Praxis, insbesondere im Bereich der erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass sich Teilnehmende im Rahmen einer Vernehmlassung ablehnend äussern würden.

Vor diesem Hintergrund erscheint der ausnahmsweise Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren gemäss Artikel 3a des Vernehmlassungsgesetzes als opportun.

5. Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone im Bereich Steuern, Betreibungen, Sozialhilfe und Sozialversicherungen

Einerseits ist eine einigermaßen verlässliche Schätzung, wie hoch dereinst die Anzahl der ausbezahlten kantonalen und kommunalen Solidaritätsbeiträge sein werden, kaum möglich. Die Stadt Zürich rechnet mit insgesamt rund 300 Gesuchen. Wie viele Kantone und Gemeinden ebenfalls noch einen eigenen Solidaritätsbeitrag einführen werden, ist unklar. Auf jeden Fall dürfte aber die zu erwartende Anzahl der Gesuche und damit die Anzahl der durch Kantone und Gemeinden ausgerichteten Solidaritätsbeiträge deutlich geringer ausfallen als die Anzahl Solidaritätsbeiträge des Bundes, wo bisher 10 662 Gesuche gutgeheissen wurden (Stand Ende Dezember 2023).

Andererseits kann auch über die finanzielle Situation der anspruchsberechtigten Opfer nur spekuliert werden, weshalb die Ausfälle bei der Einkommensteuer bei Bund, Kantonen und Gemeinden und das Ausmass von Betreibungen (und hier insbesondere auch für Steuerforderungen) nicht mit genügender Verlässlichkeit beziffert werden können. Gleiches gilt für die entgehenden Einsparungen bei der Sozialhilfe, den Ergänzungsleistungen und den Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose. Der Umstand, dass sich die Ausfälle bzw. entgehenden Einsparungen auf verschiedene Kantone bzw. Gemeinden und auf mehrere Jahre verteilen und sich im Einzelfall ohnehin meistens auf einen Bruchteil des Solidaritätsbeitrags beschränken, erlaubt den Schluss, diese Ausfälle bzw. entgehenden Einsparungen in den betroffenen Bereichen als nicht substanziell einzustufen.

³⁷ Siehe zum Beispiel Artikel 70c und Artikel 70d des Verrechnungsteuergesetzes (SR 642.21).

Sowohl in der bundesrätlichen Botschaft zum AFZFG³⁸ als auch bei dessen Teilrevisionen hatte der Gesetzgeber bisher immer zum Ausdruck gebracht, dass der Staat den Opfern nicht mit der einen Hand den Solidaritätsbeitrag geben solle, um ihn dann mit der anderen Hand sogleich wieder wegzunehmen, wenn es ihm mit der Wiedergutmachung des erlittenen Unrechts ernst sei. Es gibt keinen Grund, von diesem Grundsatz bei den kantonalen und kommunalen Solidaritätsbeiträgen abzuweichen. Es sollte deshalb keine wesentliche Rolle spielen, wie hoch allfällige Mindereinnahmen bzw. entgangene Einsparungen für die betroffenen Gemeinwesen sein werden.

5.2 Andere Auswirkungen

Diese Vorlage hat keine anderen wesentlichen finanziellen oder wirtschaftlichen Auswirkungen.

6. Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die steuer-, betriebs- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen stützen sich auf die entsprechenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen.

Wie bereits in der bundesrätlichen Botschaft zum AFZFG³⁹ erläutert wurde, kann sich das Handeln des Bundes auch auf eine inhärente Zuständigkeit stützen, die sich aus der Existenz und der Natur der Eidgenossenschaft ergibt. Eine solche Zuständigkeit wird dort angenommen, wo die Regelung einer Materie wesensgemäss dem Bund zusteht. In diesem Zusammenhang spricht man auch von der Zuständigkeit kraft föderativen Staatsaufbaus. Der Bundesrat hat beispielsweise die Vorlage für die Errichtung der Stiftung solidarische Schweiz auf diese inhärente Bundeszuständigkeit abgestützt.⁴⁰

In der bundesrätlichen Botschaft zum AFZFG wurde ebenfalls dargelegt, dass für staatliches Handeln im Sinne eines «officium nobile» in besonderen Situationen eine inhärente Zuständigkeit des Bundes bestehe.⁴¹ Die Wiedergutmachung von Unrecht, das vor 1981 im Rahmen von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen zugefügt wurde, kann in diesem Sinne als ein dem Bund obliegendes «officium nobile» betrachtet werden, an dem sich die Kantone und Gemeinden beteiligen können.

³⁸ BBl **2016** 101, 120

³⁹ BBl **2016** 101, 142

⁴⁰ BBl **2000** 4021

⁴¹ Vgl. VPB 1979, Heft 43/IV, Nr. 98

6.2 Erlassform

Die Vorlage ist rechtsetzender Natur. Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen.

6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nur bei den Ergänzungsleistungen und den Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose handelt es sich von ihrer Rechtsnatur her um Subventionen.

Die Anzahl der EL-Bezügerinnen und -Bezüger, deren Ergänzungsleistungen infolge der Auszahlung eines kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeitrages aufgrund des vorliegenden Entwurfs für einen neuen Absatz 7 nicht reduziert werden könnten, kann nur geschätzt werden.

Per Ende Dezember 2023 wurden vom Bund an insgesamt 10'622 Personen ein Solidaritätsbeitrag ausbezahlt, davon befinden sich rund 75% (d.h. knapp 8'000 Personen) im Pensionsalter.⁴² Nimmt man das Verhältnis der EL-Quote zur AHV von 12.2%⁴³ als Massstab, würden davon lediglich rund 1000 Opfer Ergänzungsleistungen beziehen. Von den jährlichen Ergänzungsleistungen trägt der Bund im Übrigen 5/8 und die Kantone 3/8 der Kosten (Artikel 13 Absatz 1 ELG).

Demgegenüber dürfte die Anzahl der Opfer, welche einen kantonalen oder kommunalen Solidaritätsbeitrag erhalten und gleichzeitig Ergänzungsleistungen beziehen, deutlich tiefer ausfallen. Die durch die jetzige Vorlage entgehenden Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen (inkl. Berücksichtigung allfälliger Nachzahlungen) dürften deshalb kaum ins Gewicht fallen. Es ist davon auszugehen, dass sie unter dem Schwellenwert von 2 Millionen Franken für wiederkehrende neue Subventionsausgaben liegen dürften, welcher für die Anwendung der Ausgabenbremse massgebend ist (Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV). Gleiches gilt für die Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, deren Anzahl nochmals wesentlich tiefer ist, als diejenige der EL-Bezügerinnen und -Bezüger.

⁴² Vgl. Statistische Angaben des Bundesamtes für Justiz zu den Gesuchen um einen Solidaritätsbeitrag (Zeitraum April 2017 bis Dezember 2023) unter www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen > Solidaritätsbeitrag (ganz am Seitenende unter «Dokumente»).

⁴³ Vgl. Statistik des Bundesamtes für Sozialversicherungen zur AHV und IV 2022 unter www.bsv.admin.ch > Sozialversicherungen > Ergänzungsleistungen > Statistik > Bezüger/innen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, 2001-2022.