

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	20	MO 42	415
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 7. Februar 2023

69

Motion von Marina Bruggmann, Edith Wohlfender und Peter Dransfeld vom 23. November 2022 „Es bleibt keine Zeit – Finanzielle Wiedergutmachung für betroffene Menschen von Medikamententests in der Psychiatrischen Klinik“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (3 Erst- und 34 Mitunterzeichnende) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit Personen, die zwischen 1940 und 1980 von Medikamententests in der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen betroffen waren, eine finanzielle Wiedergutmachung erhalten.

In der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen wurden während mehrerer Jahrzehnte Medikamententests durchgeführt, in den meisten Fällen ohne explizite Einwilligung der Patientinnen und Patienten. Der Regierungsrat beauftragte 2015 ein Forschungsteam 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. Der Kanton Thurgau nimmt bei der Aufarbeitung von Medikamententests in psychiatrischen Kliniken im letzten Jahrhundert damit eine Pionierrolle in der Schweiz ein.

Das Thema der finanziellen Wiedergutmachung wurde bereits in verschiedenen parlamentarischen Anfragen aufgegriffen. Der Regierungsrat vertrat stets die Auffassung, dass von Medikamententests betroffene Personen einen Solidaritätsbeitrag des Bundes gemäss Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen

und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG; SR 211.223.13) beantragen sollen.¹ Leider zeigte sich in Rahmen des Vollzugs und der Revision des AFZFG, dass Anträge von Personen, die unfreiwilligen Medikamententests unterzogen wurden, ohne dass sie gleichzeitig Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen waren, abgewiesen wurden. Gemäss der Auffassung des Bundes sind sie vom Geltungsbereich des AFZFG nicht erfasst.² Der Regierungsrat bedauert diese Auslegung des AFZFG. Gleichzeitig vertrat er die Auffassung, dass eine Entschädigungspflicht für von Medikamentenversuchen betroffene Menschen schweizweit zu erlassen sei – wenn nicht gemäss AFZFG, dann in einem eigenständigen Gesetz –, und zwar unter Inpflichtnahme der pharmazeutischen Industrie, die von den Medikamentenversuchen in erheblichem Masse profitiert hat.³ Eine rein kantonale Lösung erachtete der Regierungsrat als untauglich, da sich im Falle einer nachfolgenden eidgenössischen Regelung Ungleichbehandlungen ergeben könnten und Personen je nach Zeitpunkt der Geschusstellung unterschiedlich entschädigt würden. Zudem sollte die Pharmaindustrie ebenfalls einen Beitrag an die Aufarbeitung leisten, da sie erheblich von den Medikamententests profitiert hat.

Betreffend die Finanzierung einer potenziellen Entschädigung von Menschen, die von Medikamententests betroffen waren, hat sich der Regierungsrat in der Beantwortung der Einfachen Anfrage „Zweckmässige Verwendung von Fonds-Geldern?“ vom 12. Januar 2021 (GR 20/EA 33/81) bereit erklärt, die Mittel aus den Fonds Billwiller'sches Legat und Brugger'scher Waisenfonds für diesen Zweck zu reservieren. Sobald eine schweizweite Entschädigungsregelung vorliegt, sollen ein darauf abgestimmtes Fondsreglement ausgearbeitet und die Gelder ausbezahlt werden.

Auf eidgenössischer Ebene wurde am 18. März 2021 im Nationalrat das Postulat „Medikamentenversuche an Menschen in der Schweiz umfassend aufarbeiten“ (21.3328) eingereicht. Der Bundesrat beantragte am 26. Mai 2021 die Ablehnung des Postulats. Begründend führt er aus, dass zum Zeitpunkt der Geschehnisse die Zuständigkeit für den Schutz von Menschen in der Humanforschung und die Aufsicht über Medikamentenversuche ausschliesslich bei den Kantonen gelegen habe und die Kantone bereits aktiv mit der Aufarbeitung der Geschehnisse befasst seien. Betreffend die Auszahlung von Solidaritätsbeiträgen an Betroffene verwies der Bundesrat auf das AFZFG. Dieses Gesetz sieht allerdings nur Entschädigungen für Personen vor, die gleichzeitig von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen und von Medikamentenversuchen betroffen waren. Damit wird ein bestimmter Personenkreis von den Solidaritätsbeiträgen ausgeschlossen. Die Behandlung des Postulats im Parlament ist ausstehend.

¹ Vgl. die Antwort des Regierungsrats auf die Einfache Anfrage „Auf der Seeseite – Die Medikamentenversuche von Münsterlingen“ vom 20. Februar 2018 (GR 16/EA 54/186).

² Vgl. die Antwort des Regierungsrats auf die Interpellation „Betroffene Menschen im Testfall Münsterlingen – Das Dossier darf nicht einfach geschlossen werden“ vom 18. November 2020 (GR 20/IN 12/75).

³ Vgl. die Antworten des Regierungsrats auf die Einfache Anfrage „Medikamentenversuche in Münsterlingen“ vom 14. Januar 2020 (GR 16/EA 145/439) und die Interpellation „Betroffene Menschen im Testfall Münsterlingen – Das Dossier darf nicht einfach geschlossen werden“ vom 18. November 2020 (GR 20/IN 12/75).

2. Rechtslage

Anfänglich bestand die Aussicht, dass die Betroffenen eine finanzielle Wiedergutmachung gestützt auf das AFZFG erhalten würden. Durch die Vollzugspraxis des AFZGF des Bundes ab 2020 und mit der Revision des AFZFG per 1. November 2020 wurde klar, dass dies nicht möglich ist. Eine eigene gesetzliche Grundlage auf nationaler Ebene ist mit dem Postulat 21.3328 zwar möglich, indes ist die Umsetzung ungewiss und nur schon die Behandlung des Postulats nimmt mittlerweile bald zwei Jahre in Anspruch.

Auch das Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) kommt als gesetzliche Grundlage für Wiedergutmachungsansprüche nicht in Betracht, da es auf die Opfer von Straftaten ausgerichtet ist. Die Medikamententests stellten zum Zeitpunkt ihrer Durchführung keine Straftaten dar. Überdies enthält Art. 25 OHG eine Verjährungsfrist von fünf Jahren nach der Straftat oder nach Kenntnis der Straftat. Die Ansprüche wären also ohnehin verjährt.

Ein Anspruch aus dem kantonalen Verantwortlichkeitsgesetz (RB 170.3) ist aus verschiedenen Gründen ebenfalls nicht möglich. Erstens hat das Gesetz die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit zum Gegenstand, ist also primär auf den Ausgleich finanzieller Schäden ausgerichtet. In § 6 Verantwortlichkeitsgesetz ist zwar eine Genugtuung, also eine Entschädigung für erlittene immaterielle Unbill, vorgesehen. Diese ist allerdings an die Bedingungen eines Verschuldens der fehlbaren Person geknüpft, was bezogen auf die Medikamententests der behandelnde Arzt oder die behandelnde Ärztin wäre, sowie einer besonderen Schwere der Verletzung und des Verschuldens. Zudem ist eine Haftung des Staates nur vorgesehen, wenn das staatliche Handeln widerrechtlich war oder eine Haftung gesetzlich vorgesehen ist (§ 4 und § 5 Verantwortlichkeitsgesetz). Die Medikamententests waren zum Zeitpunkt der Durchführung nicht widerrechtlich und eine Haftung ist gesetzlich nirgends vorgesehen. Das Verschulden und die Schwere der Pflichtverletzung und des Verschuldens müssten zudem einzelfallweise belegt werden, was kaum mehr möglich ist. Auch ein Schadenersatz gemäss § 5 Abs. 2 Verantwortlichkeitsgesetz fällt ausser Betracht, weil ein kausaler materieller Schaden kaum beziffer- und belegbar ist. Zudem enthält § 8 Verantwortlichkeitsgesetz eine Verjährungsfrist von einem Jahr seit Kenntnis des Schadens, jedenfalls aber nach zehn Jahren. Die Ansprüche wären also ohnehin verjährt.

Es besteht im geltenden Recht weder auf kantonaler Ebene noch auf Bundesebene eine Rechtsgrundlage für die Entschädigung von Menschen, die von Medikamententests betroffen waren. Eine nationale Regelung, was sachlich dienlich und inhaltlich korrekt wäre, ist nicht absehbar.

3. Inhaltliche Beurteilung der Motion

Bis anhin vertrat der Regierungsrat die Auffassung, dass eine schweizweite Regelung auf nationaler Ebene erarbeitet werden sollte, unter Einbezug der pharmazeutischen Industrie. Nach wie vor befürwortet der Regierungsrat die Erarbeitung einer nationalen Regelung; angesichts des zeitlichen Faktors hat er für die rasche Erarbeitung einer kantonalen Regelung aber Verständnis, insbesondere, da sich die Gesetzgebungsarbeit

auf Bundesebene verzögert und ungewiss ist, ob jemals eine nationale Wiedergutmachung für von Medikamententests betroffenen Personen zustande kommen wird. Viele betroffene Menschen haben ein fortgeschrittenes Alter, was eine weitere zeitliche Verzögerung je länger je mehr als sachlich unangemessen erscheinen lässt. Selbst wenn das Postulat 21.3328–2023 im Eiltempo beraten und überwiesen würde, wäre mit einem gültigen nationalen Gesetz aufgrund der Erarbeitungs- und Beratungszeit sowie der Referendumsfrist und der Inkraftsetzung frühestens in drei bis fünf Jahren zu rechnen. Das erachtet der Regierungsrat als unhaltbar. Er ist daher gewillt, nach der inhaltlichen Aufarbeitung der Medikamententests in psychiatrischen Kliniken auch in der Frage der finanziellen Wiedergutmachung eine Pionierrolle in der Schweiz einzunehmen. Sollte die Motion überwiesen werden, wird er zeitnah einen Gesetzesentwurf ausarbeiten.

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

Ein kantonales Gesetz über die Aufarbeitung von Medikamententests würde die Rahmenbedingungen für die Ausrichtung von Solidaritätsbeiträgen definieren. Dieses würde sachlich Medikamententests mit Psychopharmaka erfassen und geografisch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung für den ganzen Kanton Thurgau gelten, mitunter also auch die Klinik in Littenheid und die damaligen psychiatrischen Privatkliniken in Zihlschlacht erfassen. Zeitlich würde das Gesetz gemäss dem Antrag der Motion und in Analogie zum AFZFG den Zeitraum 1940 bis 1980 umfassen. Anspruchsberechtigt wären aufgrund der Art der Entschädigung im Sinne einer Genugtuung die Direktbetroffenen, nicht aber allfällige Erben. Anspruchsvoraussetzung wäre, dass in der Krankenakte explizit Medikamententests mit Testpräparaten aufgeführt sind. Die Krankengeschichten der Zihlschlachter Kliniken befinden sich wie diejenigen der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen im Staatsarchiv. Die Krankengeschichten für die Klinik in Littenheid sind nach gegenwärtigem Wissenstand für den fraglichen Zeitraum ebenfalls dokumentiert vorhanden. Aufgrund der fast vollständigen Aktenlage sind individuelle Abklärungen damit möglich, wenn auch zeitlich aufwendig, weil die Akten gesuchsweise auf Angaben zu Medikamententests durchsucht werden müssten.

4. Finanzielle Auswirkungen

Für die Finanzierung der Wiedergutmachungszahlungen hat der Regierungsrat die Gelder aus den Fonds „Billwiller'sches Legat“ und „Brugger'scher Waisenfonds“ reserviert.⁴ Die beiden Fonds wurden bereits in einen einzigen Beitragsfonds des Sozialamtes des Kantons Thurgau umgewidmet. Parallel zur Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen wäre ein Fondsreglement zu erarbeiten, das die bestimmungsgemässe Verwendung der Gelder sicherstellt. Das Vermögen im Beitragsfonds beträgt Fr. 1'153'586.76.

Aufgrund der bis anhin bekannten Fälle aus der Klinik Münsterlingen schätzt das Staatsarchiv die Anzahl Gesuche auf maximal 500. Würde in Analogie zu Art. 7 Abs. 1 AFZFG ein Solidaritätsbeitrag von Fr. 25'000 festgelegt, wären für rund 500 Fälle ma-

⁴ Vgl. die Antwort des Regierungsrates auf die Einfache Anfrage „Zweckmässige Verwendung von Fonds-Geldern?“ vom 12. Januar 2021 (GR 20/EA 33/81).

ximal 12.5 Mio. Franken bereitzustellen. Die reservierten Mittel von rund 1.15 Mio. Franken reichen dafür absehbar nicht aus. Da die Pharmaindustrie eine massgebliche Mitverantwortung trägt, erwartet der Kanton Thurgau eine Beteiligung im gleichen Umfang wie sie der Kanton leistet. Der Kantonsbeitrag wäre im ordentlichen Budget einzustellen. Hinzu kämen die erforderlichen personellen Ressourcen für das Staatsarchiv, die befristet zur Verfügung gestellt werden müssen.

5. Zusammenfassende Beurteilung

Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass eine schweizweite Regelung zur Entschädigung der von Medikamententests betroffenen Menschen auf nationaler Ebene erarbeitet werden sollte, unter Einbezug der pharmazeutischen Industrie. Angesichts des fortgeschrittenen Alters der betroffenen Menschen und der absehbar jahrelangen Erarbeitungszeit eines allfälligen nationalen Gesetzes ist eine weitere Verzögerung einer Entschädigung zunehmend unhaltbar. Der Regierungsrat ist daher gewillt, nach der inhaltlichen Aufarbeitung der Medikamententests in psychiatrischen Kliniken auch in der Frage der finanziellen Wiedergutmachung der betroffenen Menschen eine Pionierrolle in der Schweiz einzunehmen. Er stimmt dem Motionsanliegen zu. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, würde der Regierungsrat zeitnah einen Gesetzesentwurf vorlegen, so dass ein Inkrafttreten per 1. Januar 2025 möglich wäre.

6. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber