



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Fabienne Welte
Wiss. Mitarbeiterin GPK
Tel. +41 71 353 62 61
Fabienne.Welte@ar.ch

Herisau, 20. November 2023

3000.156

Kantonale Volksinitiative «Kein Zwang gegen Kinder und Jugendliche (Kinderschutzinitiative)»; 1. Lesung

2. Bericht und Antrag der Kommission Bildung und Kultur vom 20. November 2023

Sehr geehrte Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Am 22. Dezember 2022 wurde die kantonale Volksinitiative «Kein Zwang gegen Kinder und Jugendliche (Kinderschutzinitiative)» eingereicht. Mit Beschluss vom 24. Januar 2023 stellte der Regierungsrat fest, dass die Kinderschutzinitiative die notwendige Anzahl von Unterschriften erreicht hat und damit zustande gekommen ist. Der Regierungsrat empfiehlt den Stimmberechtigten die Initiative mit einer Empfehlung auf Ablehnung zu unterbreiten. Er hat den Bericht und Antrag Ende September 2023 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet.

Die Kommission Bildung und Kultur (KBK) hat an ihrer Sitzung vom 20. November 2023 die Kinderschutzinitiative beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. September 2023 «Kantonale Volksinitiative «Kein Zwang gegen Kinder und Jugendliche (Kinderschutzinitiative)», 1. Lesung» mit zwei Beilagen
- Inputreferat des Departementes Bildung und Kultur (DBK) vom 20. November 2023

Für Erklärungen und Auskünfte waren Regierungsrat Alfred Stricker und Moritz Gut, Stv. Departementssekretär, an der Sitzung anwesend.



B. Erwägungen

1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen

a) Gültigkeit der Initiative

Die Mitglieder der KBK stellen einstimmig fest, dass die Kinderschutzinitiative die Kriterien der Gültigkeit einer Initiative gemäss Art. 55 Abs. 2 Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1), Einheit der Materie, Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht sowie die Durchführbarkeit, erfüllt. Die Kommission beantragt daher, die Initiative für gültig zu erklären.

b) Würdigung der Volksinitiative

Die Kinderschutzinitiative hat zum Ziel, die Selbstbestimmung und die Eigenverantwortung zu stärken. Sie verlangt, dass medizinische und gesundheitsbezogene Massnahmen im Umfeld der Schule die Einwilligung der Eltern oder anderer Erziehungsberechtigten sowie der betroffenen Schülerinnen und Schüler benötigt und daraus keine Benachteiligung erfolgen soll. Dazu soll das Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz; VSG; bGS 412.4) angepasst werden.

Die KBK betont, dass die Begehren der Kinderschutzinitiative in der Kommission ausführlich behandelt worden sind. Die Kommissionsmitglieder teilen im Grundsatz die Anliegen der Initiative, wie das Schutzbedürfnis von Kindern und die Eigenverantwortung der Erziehungsberechtigten. Dennoch hält die KBK die vorliegende Initiative als nicht zielführend und praktisch schwer umsetzbar. Sie lehnt die Initiative daher ab. Die KBK erläutert ihre Gedankengänge in den nachfolgenden Abschnitten.

2. Erläuterungen zu einzelnen Aspekten

Geltende Regelungen bei Massnahmen an Schulen

Gemäss Art. 62 der Bundesverfassung (BV; SR 101) sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Die Kantone müssen für einen ausreichenden Grundschulunterricht sorgen, der allen Kindern zusteht (Art. 62 Abs. 1 und 2 BV). Die vorliegende Initiative fordert sinngemäss, das VSG mit einer Regelung betreffend schulischen Massnahmen zur Bekämpfung von Epidemien zu ergänzen.

Ungeachtet der epidemiologischen Lage sind die Kantone nach Epidemiengesetz (EpG; SR 818.101) verpflichtet, Impfungen zu fördern und nationale Impfempfehlungen unterstützend umzusetzen und zu überprüfen (Art. 21 Abs. 1 lit. b EpG). Im Rahmen des Schulgesundheitsdienstes können Impfungen zu diesem Zweck angeboten werden (Art. 21 Abs. 2 lit. a EpG).

Die KBK nimmt die Haltung des Regierungsrates diesbezüglich zur Kenntnis. Dieser hält fest, dass bei Impfungen im Rahmen der Einschulung oder vor dem Schulaustritt, die Erziehungsberechtigten schriftlich orientiert werden und die Impfungen freiwillig sind (Art. 4 Verordnung über die Gesundheitsvorsorge in Schulen und Heimen für Kinder und Jugendliche; nachfolgend: Verordnung Gesundheitsvorsorge; bGS 811.112). Stimmen die Erziehungsberechtigten den empfohlenen Impfungen nicht zu, kämen allfällige Anordnungen des Kantonsarztes zum Tragen. Die Schulen müssten die Beschulung weiter sicherstellen. Auch bei weiteren gesundheitsbezogenen Massnahmen, wie beispielsweise die schulärztliche und schulzahnärztliche Untersuchung, bedarf es gemäss Regierungsrat die Zustimmung der Erziehungsberechtigten.



Aus Sicht der Kommission zeigen die geltenden Regelungen auf, dass die medizinischen und gesundheitsbezogenen Massnahmen an den Schulen bereits zum jetzigen Zeitpunkt verhältnismässig sind und der Selbstbestimmung ausreichend Rechnung getragen wird. Zudem ist das bisherige System erprobt und führt in der Praxis zu keinen nennenswerten Problemen, da Erziehungsberechtigte bei allen wichtigen Entscheidungen, die ihre Kinder betreffen, einzubeziehen sind.

Ziel der Initiative im Kontext der besonderen oder ausserordentlichen Lage

Aus Art. 62 BV geht hervor, dass die Kantone eigenständige Regelungen für den Schulbetrieb und die Schulorganisation treffen können. Dem gegenüber steht das nationale EpG, welches bezweckt, den Ausbruch und die Verbreitung von übertragbaren Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen. In der besonderen oder der ausserordentlichen Lage ist der Bundesrat für die Anordnung von Massnahmen zum Schutz der allgemeinen Bevölkerung zuständig (Art. 6 und 7 EpG). Bundesrecht übersteuert in der besonderen oder ausserordentlichen Lage kantonale Bestimmungen und hat Vorrang.

Die KBK ordnet den Ursprung des Anliegens der Kinderschutzinitiative in die Zeit der Corona-Pandemie ein, wo Spucktests durchgeführt wurden und für gewisse Schülerinnen und Schüler die Maskentragepflicht galt. Die Kinderschutzinitiative bezieht sich mit ihrem Anliegen somit auf die oben genannte besondere oder ausserordentliche Lage. In Situationen, wie in der Corona-Pandemie, würden die vorgeschlagenen und gewünschten Bestimmungen nicht greifen, da die kantonalen Regelungen vom Bundesrecht übersteuert würden und hinfällig werden. Das Initiativziel könnte dann nicht erreicht werden.

Wortlaut der Initiative

Der Initiativtext erscheint der KBK sehr offen, ungenau und mit unbestimmter Tragweite. Die Kinderschutzinitiative umfasst tendenziell nicht nur Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, sondern alle medizinischen Untersuchungen sowie weitere Bereiche der Gesundheitsvorsorge und Prävention. Die KBK führt nachfolgend die in der Kommission diskutierten Beispiele auf, bei der die Formulierung des Initiativtextes in der Umsetzung grosse Fragezeichen aufwerfen würden und damit auf die heikle Formulierung des Initiativtextes aufmerksam machen.

Die Kinderschutzinitiative möchte beispielsweise gesetzlich verankern, dass Massnahmen, die Kinder und Jugendliche betreffen, nicht «propagiert» werden dürfen. Die Tragweite dieser Formulierung bleibt unklar. Es stellt sich beispielsweise die Frage, ob die Umsetzung und Förderung der nationalen Impfpfehlungen unabhängig der epidemiologischen Lage bereits als «propagiert» gelten. Impfungen bei Schuleintritt und -austritt werden, wie oben ausgeführt, auf freiwilliger Basis und mit Zustimmung der Erziehungsberechtigten durchgeführt. Bei enger Auslegung der Forderung würde somit allenfalls die Umsetzung des Bundesrechts verunmöglicht werden.

Wie der Regierungsrat in seinem Bericht ausführt, stellen sich Fragen bezüglich der Durchführung von schulärztlichen Untersuchungen und schulzahnärztlichen Untersuchungen. Gemäss Art. 2 der Verordnung Gesundheitsvorsorge sind alle Schülerinnen und Schüler bei Beginn des obligatorischen Schulunterrichtes und im letzten Schuljahr auf ihren allgemeinen Gesundheitszustand zu überprüfen. Gerade solche Untersuchungen erachtet die KBK als zentral, da sie zur körperlichen und psychischen Gesundheit der Kinder und Jugendlichen beitragen. Diese Untersuchungen können bereits jetzt nach geltendem Recht nicht gegen den Willen der Erzie-



hungsberechtigten durchgeführt werden. Bei der Annahme der Initiative und je nach Ausgestaltung der Gesetzesbestimmung wären jedoch das Anbieten und die Information zu diesen Schuluntersuchungen nicht mehr möglich. Bei Wegfall dieser Untersuchung könnten frühzeitige Risiken und Probleme nicht mehr erkannt werden.

Eine weitere Unsicherheit betrifft gemäss den Ausführungen des DBK auch die Durchführung der Bewegungsförderung oder der Präventionsmassnahmen im Rahmen der Schule, wie beispielsweise die Präventionsarbeit betreffend Alkoholkonsum oder Sexualkundeunterricht. Diese niederschweligen Angebote oder das Bereitstellen von Informationsmaterial könnten gemäss Ausführungen des Regierungsrates ebenfalls dem weitgefassten Verbot unterliegen, das mit der Initiative angestrebt wird. Eine altersgerechte Information und Sensibilisierung zu Themen wie Sucht, Bewegung oder Ernährung ist aus Sicht der KBK jedoch wesentlich.

Eine weitere offene Formulierung mit unbestimmter Tragweite identifiziert die KBK im Wortlaut «keine Benachteiligung». Eine Benachteiligung kann bei fehlender Zustimmung der Erziehungsberechtigten im Kontext von medizinischen und gesundheitsbezogenen Massnahmen immer erwachsen. Sei es in dem Sinne, dass Kinder Ideologien ihrer Erziehungsberechtigten vertreten müssen oder den Schulunterricht aufgrund von übertragbaren Krankheiten für eine Zeit nicht mehr physisch besuchen können und die Schule die Beschulung von zu Hause aus sicherstellen muss.

Der Initiativtext schreibt über die Zustimmung der Eltern oder anderer Erziehungsberechtigten. Die KBK erachtet die Umsetzung diesbezüglich als schwierig, da Erziehungsberechtigte nicht gleichzeitig die entsprechenden Eltern eines Kindes sein müssen. Es gibt sehr viele verschiedene Familienmodelle (Bsp. Patchworkfamilien) und es bleibt offen, welche Zustimmung von welchen Erziehungsberechtigten in der Umsetzung zählen würde.

Nicht umsetzbare Erwartungen

Weiter bedauert die KBK, dass mit dem Initiativtext gegebenenfalls bei Unterzeichnenden nicht umsetzbare Erwartungen geweckt wurden. Diese Erwartungen können bei der vorgeschlagenen Gesetzesänderung bei Epidemien und Pandemien nicht erfüllt werden, da die Gesetzgebung des Bundes zur Anwendung kommt. Zudem hätte die Volksinitiative bei Annahme zur Folge, dass bewährte kantonale Regelungen im Sinne des verfassungsmässigen Auftrags für die Gesundheit der Bevölkerung nicht mehr zum Tragen kommen. Die angestrebte Rechtssicherheit wird aus Sicht der KBK durch die Initiative nicht erreicht.

Die vorgesehene Gesetzesänderung im Volksschulgesetz erachtet die KBK zudem als ungeeignet. Die zentralen Regelungen zu diesem Thema, so beispielsweise die Impfung, finden sich im Gesundheitsrecht. Die KBK erachtet es jedoch als generell nicht zielführend Regelungen zu formulieren, die von übergeordnetem Recht übersteuert und somit obsolet würden.

3. Fazit

Aus Sicht der KBK könnte die Initiative aus allen genannten Gründen kaum die gewünschte Wirkung entfalten und das Initiativziel, Selbstbestimmung und Eigenverantwortung, kann insbesondere bei Epidemien und Pandemien aufgrund des übergeordneten Bundesrechts nicht erreicht werden. Zudem werden Erwartungen geweckt, die die Initiative nicht erfüllen kann. Der konkrete Anwendungsbereich der Initiative bleibt unbestimmt. Auch bewährte Regelungen im Auftrag für die Gesundheit der Bevölkerung wären grossen Fragezeichen in der Praxis unterworfen und es käme zu einer Ungleichbehandlung der Kinder in der Umsetzung. Aus all diesen Erwägungen lehnt die KBK die Kinderschutzinitiative ab.



C. Antrag

Die Kommission Bildung und Kultur beantragt Ihnen, dem Entwurf für einen Beschluss des Kantonsrates zur kantonalen Volksinitiative «Kein Zwang gegen Kinder und Jugendliche (Kinderschutzinitiative)» in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Bildung und Kultur

sign. Susann Metzger

sign. Fabienne Welte

Susann Metzger, Präsidentin

Fabienne Welte, wiss. Mitarbeiterin GPK