



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 26. September 2023

**3000.156**

**Kantonale Volksinitiative "Kein Zwang gegen Kinder und Jugendliche (Kinderschutzinitiative)"; 1. Lesung**

### **1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. September 2023**

Sehr geehrter 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. Die Initianten stellen in Form einer allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

*Das Gesetz, welches die Bildung und Erziehung in der Volksschule regelt, wird um folgenden Inhalt ergänzt:*

*Massnahmen, die Kinder und Jugendliche betreffen, insbesondere das Tragen von Masken, Testen, medizinische Untersuchungen und Impfungen, dürfen nicht propagiert und nicht ohne die Zustimmung der Eltern oder anderer Erziehungsberechtigter angeordnet werden. Eine fehlende Zustimmung der Eltern oder anderer Erziehungsberechtigter darf zu keinen Benachteiligungen führen.*

Dem Initiativtext ist keine Begründung beigefügt. Gegenüber Medien hat das Initiativkomitee erklärt, mit der Initiative solle die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung gestärkt werden.

## **B. Rechtliche Erwägungen**

### **1. Allgemeines**

Mit einer kantonalen Volksinitiative kann unter anderem der Erlass, die Aufhebung oder Änderung von Gesetzen verlangt werden (Art. 51 Abs. 1 lit. b Kantonsverfassung; KV; bGS 111.1). Die Volksinitiative muss von wenigstens 300 Stimmberechtigten unterzeichnet werden (Art. 51 Abs. 2 KV). Sie kann als allgemeine Anregung oder, sofern sie nicht die Totalrevision der Verfassung verlangt, als ausformulierte Vorlage eingereicht werden (Art. 52 KV).

Der Regierungsrat entscheidet über das Zustandekommen, der Kantonsrat über die Gültigkeit der Initiativen (Art. 55 Abs. 1 KV).

Über Initiativen, denen der Kantonsrat nicht zustimmt oder denen er einen Gegenvorschlag gegenüberstellt, entscheiden die Stimmberechtigten (Art. 60 Abs. 1 lit. g KV). Die Initiative kann den Stimmberechtigten mit oder ohne Empfehlung auf Annahme oder Ablehnung oder mit einem Gegenentwurf unterbreitet werden (Art. 59 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte; GPR; bGS 131.12).

Volksinitiativen sind möglichst rasch zu behandeln (Art. 55 Abs. 3 KV).

### **2. Zustandekommen**

Mit Beschluss vom 24. Januar 2023 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative «Kein Zwang gegen Kinder und Jugendliche (Kinderschutzinitiative)» mit 388 gültigen Unterschriften die notwendige Anzahl Unterschriften erreicht hat und zustande gekommen ist (Abl. 27.1.2023, S. 2).

### **3. Gültigkeit**

Gemäss Art. 55 Abs. 2 KV ist eine Initiative ganz oder teilweise ungültig, wenn sie dem Grundsatz der Einheit der Materie widerspricht, übergeordnetem Recht widerspricht oder undurchführbar ist.

#### **3.1 Einheit der Materie**

Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 51 Abs. 2 GPR). Die vorliegende Initiative fordert sinngemäss, das Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz; VSG; bGS 412.4) sei mit einer Regelung betreffend schulische Massnahmen zur Bekämpfung von Epidemien zu ergänzen. Die Einheit der Materie ist gewahrt.

## 3.2 Übergeordnetes Recht

### a) Kompetenzen im Schulwesen

Gemäss Art. 62 der Bundesverfassung (BV; SR 111) sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht (Art. 62 Abs. 1 und 2 BV). Die Kantone können gestützt auf Art. 62 BV eigenständige Regelungen für den Schulbetrieb und die Schulorganisation treffen. Dazu gehören auch schulische Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, zur Gesundheitsförderung und zur Prävention.

### b) Bekämpfung übertragbarer Krankheiten

Das Epidemiegesezt (EpG; SR 818.101) bezweckt, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen. Dabei geht es nicht nur um den Schutz einzelner Personen, sondern um den Schutz der allgemeinen Bevölkerung. Je nach Art der epidemiologischen Lage gelten unterschiedliche Vorgaben und Zuständigkeiten. Bei der besonderen oder der ausserordentlichen Lage ist der Bundesrat für die Anordnung von Massnahmen zuständig (Art. 6 und 7 EpG). Weil Bundesrecht vorgeht, werden in diesen Fällen allfällige kantonale Bestimmungen zu Massnahmen und Verboten hinfällig.

Im Anwendungsbereich des EpG kann im Einzelfall somit fraglich sein, ob dem Kanton eine Regelungskompetenz für Massnahmen wie medizinische Untersuchungen, Impfungen und Maskenpflicht verbleibt. Der Bundesrat kann auch Massnahmen anordnen, welche den Schulbereich betreffen. Derartige Anordnungen übersteuern die Zuständigkeit des Kantons für das Schulwesen.

### c) Impfungen

Ungeachtet der epidemiologischen Lage sind die Kantone nach EpG verpflichtet, Impfungen zu fördern und nationale Impfpfehlungen umzusetzen. Sie haben den Impfstatus von Kindern und Jugendlichen während der obligatorischen Schulzeit regelmässig zu überprüfen (Art. 21 Abs. 1 lit. b EpG). Sie haben dafür zu sorgen, dass die von den Impfpfehlungen betroffenen Personen vollständig geimpft sind (Art. 21 Abs. 1 lit. c EpG). Sie können zu diesem Zweck insbesondere Impfungen im Rahmen des Schulgesundheitsdienstes anbieten (Art. 21 Abs. 2 lit. a EpG). Darüber hinaus können die Kantone Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht (Art. 22 EpG).

Impfungen werden bei der Einschulung und vor dem Schulaustritt nach den Richtlinien des Bundesamtes für Gesundheit und den Weisungen des Departements Gesundheit und Soziales vorgenommen. Die Impfungen sind freiwillig; die Eltern sind darüber rechtzeitig schriftlich zu orientieren (Art. 4 Verordnung über die Gesundheitsvorsorge in Schulen und Heimen für Kinder und Jugendliche; nachfolgend: Verordnung Gesundheitsvorsorge; bGS 811.112).

### d) Beurteilung der Initiative

Gemäss Initiative soll gesetzlich verankert werden, dass Massnahmen, die Kinder und Jugendliche betreffen, nicht "propagiert" werden dürfen. Mangels Erläuterungen bleibt die Tragweite dieser Formulierung unklar. Bei

enger Auslegung würde mit einer solchen Forderung eine Umsetzung der dargelegten Vorgaben des Bundesrechts verunmöglicht. Aus dem restlichen Initiativtext geht jedoch hervor, dass es den Initianten in erster Linie darum geht, dass medizinische Massnahmen in der Schule nicht ohne Zustimmung der Erziehungsberechtigten angeordnet werden.

Auch wenn die vorliegende Initiative mit Blick auf das Bundesrecht gewisse Probleme bereitet, kann sie insgesamt nicht als bundesrechtswidrig bezeichnet werden. Bei Initiativen in Form der allgemeinen Anregung sind keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen. Gewisse Unklarheiten oder sogar Widersprüche können bei der Ausarbeitung des Gesetzestextes im Parlament behoben werden (BGE 139 I 292, E. 5.8). Kann einer Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie für gültig zu erklären (BGE 139 I 292, E. 5.7).

### **3.3 Durchführbarkeit**

Auch wenn fraglich ist, ob die Initiative im Falle einer besonderen oder ausserordentlichen Epidemienlage ihr Ziel erreichen kann, ist sie auf kantonaler Stufe grundsätzlich umsetzbar.

### **3.4 Fazit**

Die Initiative erfüllt die Voraussetzungen von Art. 55 Abs. 2 KV. Sie ist somit als gültig zu erklären.

## **C. Sachliche Erwägungen**

### **1. Allgemeines**

Fachlich und wissenschaftlich ist belegt, dass Massnahmen wie das Tragen von Masken, Testen sowie Impfungen den Ausbruch und die Verbreitung von übertragbaren Krankheiten je nach Situation, einzeln oder kombiniert angewendet, verlangsamen oder verhindern können. Impfungen sind zudem das wirksamste Mittel, sich gegen schwere Krankheiten zu schützen und so gefährliche Auswirkungen verschiedener Infektionskrankheiten zu verhindern.

Die Initiative ist aufgrund der offenen Formulierung mit einer unbestimmten Tragweite verbunden. Sie umfasst tendenziell nicht nur Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, sondern alle medizinischen Untersuchungen sowie weitere Bereiche der Gesundheitsvorsorge und Prävention.

#### **a) Schulärztliche und schulzahnärztliche Untersuchungen**

Gemäss Art. 2 der Verordnung Gesundheitsvorsorge sind alle Lernenden spätestens bei Beginn des obligatorischen Schulunterrichtes und im letzten Schuljahr auf ihren allgemeinen Gesundheitszustand zu überprüfen. Diese Untersuchungen gewährleisten das körperliche und seelische Wohl der Kinder und Jugendlichen während der Volksschule. Im weitesten Sinne sind sie wichtige Voraussetzungen für gute schulische Leistungen und werden weiterhin als sinnvoll erachtet. Diese Untersuchungen können bereits nach geltendem Recht nicht gegen den Willen der Erziehungsberechtigten durchgeführt werden. Bei einer Annahme der Initiative und je

nach Ausgestaltung der Gesetzesbestimmung wären jedoch das Anbieten und die Information zu diesen Schuluntersuchungen nicht mehr möglich.

#### b) Massnahmen zur Gesundheitsförderung und Prävention

Niederschwellige Angebote wie die Beratung oder das Bereitstellen von Informationsmaterial zu Themen wie Ernährung, Bewegung oder Sucht könnten ebenfalls dem weitgefassten Verbot unterliegen, das mit der Initiative angestrebt wird. Diese Angebote ermöglichen jedoch, Lernende altersgerecht zu informieren und zu sensibilisieren. Ebenfalls könnte die Aufklärungsarbeit der Abteilung Gesundheitsförderung zu Themen wie Alkohol- und Drogenkonsum, Spielsucht oder sexuell übertragbare Krankheiten in den Anwendungsbereich der Initiative fallen und eingeschränkt werden.

## **2. Parlamentarische Debatte zum Volksschulgesetz**

Die Forderung der Initianten war bereits Gegenstand der parlamentarischen Debatte zum Volksschulgesetz. Ein Antrag auf Ergänzung von Art. 34 VSG mit einem Text, der fast wörtlich dem Initiativtext entspricht, wurde vom Kantonsrat mit 59:3 Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt (Kurzprotokoll der Kantonsratssitzung vom 27. März 2023, S. 5). Die Referendumsfrist zum Volksschulgesetz ist unbenutzt verstrichen. Seit dem 1. August 2023 ist das Volksschulgesetz in Kraft.

## **3. Nationale Entwicklungen**

Die Änderungen des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102) wurden Mitte Juni 2023 von den Schweizer Stimmberechtigten deutlich angenommen. Damit können die Behörden bei einer deutlichen Verschlechterung der Lage rasch handeln, um besonders gefährdete Personen und das Gesundheitssystem als Ganzes zu schützen.

## **4. Haltung des Regierungsrates**

Da im Falle von Epidemien die Gesetzgebung des Bundes zur Anwendung gelangt, werden kantonale Bestimmungen eingeschränkt oder übersteuert und verlieren damit ihre Wirksamkeit. Die Kinderschutzinitiative weckt Erwartungen, die sie nicht erfüllen kann. Das eigentliche Ziel, die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung zu stärken, ist insbesondere bei Epidemien aufgrund des übergeordneten Bundesrechts nicht erreichbar. In den übrigen Bereichen ist die Initiative mit einer gewissen Unbestimmtheit verbunden, was zu unerwünschten Auswirkungen auf bestehende Massnahmen wie etwa die Präventionsarbeit führen kann.

Der Regierungsrat unterbreitet die Initiative aus diesen Gründen mit einem Entwurf für einen ablehnenden Beschluss des Kantonsrates. Mit der Ablehnung untersteht die Initiative dem obligatorischen Referendum (Art. 60 Abs. 1 lit. g KV). Der Entwurf des Beschlusses sieht vor, dass die Initiative den Stimmberechtigten mit einer Empfehlung auf Ablehnung unterbreitet wird.

**D. Antrag**

Der Regierungsrat 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 des Regierungsrates

sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1

Initiativtext

Beilage 1.2

Beschluss des Kantonsrates