



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 25. Juni 2024

**3000.156**

**Kantonale Volksinitiative**

**„Kein Zwang gegen Kinder und Jugendliche (Kinderschutzinitiative)“; 2. Lesung**

### **1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 25. Juni 2024**

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.

Mit Beschluss vom 24. Januar 2023 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative mit 388 gültigen Unterschriften die notwendige Anzahl Unterschriften erreicht hat und zustande gekommen ist.

Mit Bericht und Antrag vom 26. September 2023 unterbreitete der Regierungsrat die Kinderschutzinitiative dem Kantonsrat mit einem Entwurf für einen Beschluss, welcher einerseits die Gültigerklärung der Volksinitiative und andererseits deren Ablehnung sowie die Aussprache einer ablehnenden Abstimmungsempfehlung vorsah.

Der Kantonsrat erklärte an seiner Sitzung vom 18. März 2024 die Volksinitiative mit 55:5 Stimmen bei 1 Enthaltung für gültig. Mit 57:4 Stimmen ohne Enthaltungen lehnte er die Initiative ab und sprach sich mit 61:0 Stimmen ohne Enthaltungen für eine Abstimmungsempfehlung aus. Er empfiehlt den Stimmberechtigten die Volksinitiative mit 59:2 Stimmen ohne Enthaltungen zur Ablehnung. In der Gesamtabstimmung stimmte der Kantonsrat dem Entwurf für einen Beschluss des Kantonsrates zur kantonalen Volksinitiative „Kein Zwang gegen Kinder und Jugendliche (Kinderschutzinitiative)“ in 1. Lesung mit 58:3 Stimmen ohne Enthaltungen zu. Einen Antrag zur Rückweisung des Geschäfts an den Regierungsrat mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, lehnte der Kantonsrat mit 7:54 Stimmen ohne Enthaltungen ab.

Die Vorlage unterstand vom 22. März bis zum 19. April 2024 der Volksdiskussion. Innert dieser Frist ging ein Diskussionsbeitrag zuhanden des Kantonsrates ein. Dieser datiert vom 17. April 2024 und stammt von einem Mitglied des Initiativkomitees.

## **B. Erwägungen**

### **1. Ergebnis der Volksdiskussion**

Im Beitrag vom 17. April 2024 wird ausgeführt, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb einige die Initiative als „Aufforderung zum Verstoss gegen Bundesrecht“ betrachten würden. Der Regierungsrat werde gebeten, diesbezüglich Stellung zu nehmen.

Weiter wird darauf hingewiesen, dass die Initiative in Form einer allgemeinen Anregung formuliert sei. Insofern sei es nicht nötig, auf einzelnen Begriffen herumzureiten. Der Begriff „propagieren“ bedeute gemäss Duden „für etwas werben, sich dafür einsetzen“. Synonyme seien „sich einsetzen, Propaganda machen, Reklame machen, werben“. Das Gegenteil davon sei eine ausgewogene Information.

Auch der Sorge, mit einer Annahme der Initiative könnten ärztliche Untersuchungen oder der Besuch des Schulzahnarztes verhindert werden, könne entgegengewirkt werden, indem bei der Ausarbeitung des Gesetzes dafür gesorgt werde, dass unbestrittene Massnahmen nicht tangiert werden. Auf welche Massnahmen die Initiative insbesondere abziele, gehe aus dem Initiativtext ausdrücklich hervor.

## 2. Stellungnahme des Regierungsrates

### a) Gültigkeit

Der Volksdiskussionsbeitrag nimmt Bezug auf die 1. Lesung im Kantonsrat, in welcher die Frage der Gültigkeit der Initiative gemäss Art. 55 Abs. 2 der Kantonsverfassung (bGS 111.1) behandelt wurde. Im Rahmen der Debatte vertraten einzelne Ratsmitglieder die Ansicht, die Initiative sei nicht mit übergeordnetem Recht vereinbar und somit für ungültig zu erklären. Die Mehrheit im Rat schloss sich dieser Auffassung nicht an und erklärte die Initiative für gültig.

Über die Frage der Gültigkeit einer Volksinitiative findet nur eine Lesung statt (Art. 72 Abs. 2 Geschäftsordnung Kantonsrat; bGS 141.2; [Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 6. Februar 2018 zu Kantonsratsgesetz und Geschäftsordnung des Kantonsrates, 1. Lesung, S. 32](#)). Die Frage wurde im vorliegenden Fall somit bereits entschieden und wird nicht mehr Gegenstand der zweiten Lesung sein. Vor diesem Hintergrund ist auf weitergehende Ausführungen zur Frage der Gültigkeit der Kinderschutzinitiative zu verzichten. Es kann auf die entsprechenden Ausführungen im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. September 2023 verwiesen werden.

### b) Umsetzung der Initiative

Die Kinderschutzinitiative wurde in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Eine als allgemeine Anregung ausgestaltete Volksinitiative bedarf im Falle der Annahme durch die Stimmbevölkerung der Umsetzung durch die zuständige Behörde.

Hinsichtlich der Umsetzung von Volksinitiativen in Form von allgemeinen Anregungen definierte das Bundesgericht in einem Leitentscheid aus dem Jahr 2015 gewisse Kriterien. Unter anderem hielt es fest, dass die für die Umsetzung zuständige Behörde eine Regelung auszuarbeiten habe, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspreche. Dabei dürfe der Gegenstand des Begehrens nicht verlassen werden und der Sinn der Initiative sei einzuhalten. Innerhalb des entsprechenden Rahmens stehe dem Umsetzungsorgan jedoch eine gewisse Gestaltungscompetenz zu. Bei der Umsetzung der Initiative sei insbesondere auf grösstmögliche Vereinbarkeit des Umsetzungsaktes mit dem übergeordneten Recht zu achten. Für die Auslegung des Initiativtextes sei grundsätzlich der Wortlaut und nicht der subjektive Wille der Initianten entscheidend. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens dürfe allerdings mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich sei. Massgeblich sei bei der Auslegung eines Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden müsse (BGE 141 I 186 E. 5.3).

Aus den oben dargelegten Erwägungen des Bundesgerichts ergibt sich, dass der im Initiativtext verwendete Wortlaut auch bei einer allgemeinen Anregung von Relevanz ist. Er gibt die Leitplanken für die Umsetzung vor. Insofern ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Bedeutung des Begriffs „propagieren“ sowie den möglichen Massnahmen, welche von der Initiative erfasst sein könnten, durchaus berechtigt. Der Regierungsrat hält an seiner Auffassung fest, dass die Initiative aufgrund ihrer offenen Formulierung mit einer unbestimmten Tragweite verbunden ist. Sie tangiert tendenziell nicht nur Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, sondern alle medizinischen Untersuchungen sowie weitere Bereiche der Gesundheitsvorsorge und Prävention.

Die Ausführungen im Rahmen der Volksdiskussion, wonach bei der Ausarbeitung des Gesetzes dafür gesorgt werde müsse, dass unbestrittene Massnahmen nicht tangiert werden, machen das Problem, welches bei der Umsetzung auftreten würde, offensichtlich. Ob eine Massnahme bestritten oder unbestritten ist, ist das Ergebnis einer Ansammlung von subjektiven Wertungen. Diese subjektiven Wertungen würden bei der Umsetzung der Initiative unweigerlich in ein Spannungsfeld mit dem objektiv zu ermittelnden Sinn der Initiative geraten. Hinzu kommt das Spannungsfeld, welches sich durch das Erfordernis einer bundesrechtskonformen Umsetzung der Initiative ergibt. Wie im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. September 2023 detailliert ausgeführt, gibt es diverse bundesrechtliche Vorgaben, welche den Spielraum bei der Umsetzung der Initiative erheblich einschränken. Die Kinderschutzinitiative weckt damit 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.

Aus den genannten Gründen bekräftigt der Regierungsrat seine bisherige Haltung und unterbreitet die Initiative in 2. Lesung mit einem Entwurf für einen ablehnenden Beschluss des Kantonsrates. Mit der Ablehnung untersteht die Initiative dem obligatorischen Referendum (Art. 60 Abs. 1 lit. g Kantonsverfassung). Der Entwurf des Beschlusses sieht vor, dass die Initiative den Stimmberechtigten mit einer Empfehlung auf Ablehnung unterbreitet wird.

### **C. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, dem Entwurf für einen Beschluss des Kantonsrates zur kantonalen Volksinitiative „Kein Zwang gegen Kinder und Jugendliche (Kinderschutzinitiative)“ in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

#### Beilagen

Beilage 1.1 Volksdiskussionsbeitrag vom 17. April 2024

Beilage 1.2 Beschluss des Kantonsrates zur kantonalen Volksinitiative „Kein Zwang gegen Kinder und Jugendliche (Kinderschutzinitiative)“; Entwurf Regierungsrat vom 25. Juni 2024