

Antrag des Regierungsrates vom 22. Oktober 2003

4114

**A. Gemeindegesetz
(Änderung, Kinder- und Jugendparlamente)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 22. Oktober 2003,

beschliesst:

Das **Gemeindegesetz** vom 6. Juni 1926 wird wie folgt geändert:

IV. Kinder- und Jugendparlamente

§ 87 a. Um die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen am politischen Leben zu fördern, können die Gemeinden Kinder- und Jugendparlamente schaffen.

Anfrage- und
Anhörungs-
recht von Kin-
der- und Jugend-
parlamenten

Die Gemeindeversammlung legt in den Grundzügen die Grösse, die Zusammensetzung und die Beschlussfähigkeit des Kinder- und Jugendparlaments fest. Sie kann ihm das Recht einräumen:

1. Anfragen gemäss § 51 einzureichen;
2. zu Geschäften, welche die Kinder und Jugendlichen direkt betreffen, von der Gemeindeversammlung in geeigneter Form angehört zu werden.

V. Kinder- und Jugendparlamente

§ 115 c. Der Grosse Gemeinderat kann mit referendumsfähigem Beschluss ein Kinder- und Jugendparlament gemäss § 87 a schaffen. Er kann ihm das Recht einräumen:

Antrags- und
Anhörungs-
recht von Kin-
der- und Jugend-
parlamenten

1. dem Grossen Gemeinderat parlamentarische Vorstösse einzureichen, die wie solche eines seiner Mitglieder behandelt werden;
2. zu Geschäften, welche die Kinder und Jugendlichen direkt betreffen, vom Grossen Gemeinderat in geeigneter Form angehört zu werden.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Abschreibung eines Vorstosses

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 22. Oktober 2003,

beschliesst:

I. Die Motion KR-Nr. 432/1999 betreffend Anhörungs- und Antragsrecht von Jugendparlamenten im Grossen Gemeinderat der Gemeinden und Städte wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

I. Ausgangslage

Gemäss neueren Untersuchungen zeigen mehr als die Hälfte der Jugendlichen kein Interesse an der Politik. Trotz Senkung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre vor gut zehn Jahren finden sich kaum Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die weniger als 30 Jahre alt sind, und die Stimmbeteiligung der 18- bis 29-Jährigen ist unterdurchschnittlich. Dieser Zustand ist für eine lebendige Demokratie ohne Zweifel nicht förderlich, da Generationen heranwachsen, die für politische Entscheidungen tendenziell immer weniger Interesse zeigen. Dieser Entwicklung gilt es mit sinnvollen Massnahmen Einhalt zu gebieten. Einfache Lösungen sind nicht vorhanden, zumal Kinder- und Jugendpolitik eine Querschnittsaufgabe darstellt, die den Bund sowie die Kantone und Gemeinden fordert, in den verschiedensten Bereichen tätig zu werden.

In Expertenkreisen ist unbestritten, dass neben den schutz- und defizitorientierten Bemühungen der bisherigen Kinder- und Jugendpolitik vermehrt dem Partizipationsgedanken Beachtung geschenkt werden sollte. Gemäss Definition der Eidgenössischen Jugendkommission ist unter Partizipation von Kindern und Jugendlichen die Mitsprache, Mitentscheidung und Mitgestaltung durch Kinder und Jugendliche zu verstehen. Kinder und Jugendliche sollen als eigenständige und vollwertige Gesellschaftsmitglieder ihre spezifische Sicht der Dinge in der Familie, der Schule, den ausser-schulischen Institutionen (z. B. Vereine) sowie im Gemeinwesen vermehrt einbringen können. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an öffentlichen Planungs- und Gestaltungsfragen kommt in unterschiedlichen Formen vor: Neben den offenen und projektbezogenen Formen gibt es die parlamentarische Form mit institutionalisierten Teilhaberechten von Kindern und Jugendlichen. Letztere ist die anspruchsvollste, gleichzeitig aber auch die verbindlichste Form der Partizipation. Ob Partizipation im Rahmen eines rechtlich geregelten Verfahrens oder im Sinne informeller Mitwirkungsrechte ausgeübt wird, in jedem Fall geht es darum, demokratische Entscheidungsprozesse zu erfahren und mit zu gestalten. Der Einstieg auf kommunaler Ebene eignet sich dabei insofern, als auf dieser Stufe die Betroffenheit am unmittelbarsten erlebt wird und die Komplexität der Entscheidungen im Vergleich zu kantonalen, nationalen oder gar internationalen Fragestellungen geringer ist.

Die Förderung der direkten Beteiligung der Kinder und Jugendlichen am demokratischen Leben wird – in allgemeiner Weise – auch im übergeordneten Recht verschiedentlich postuliert: So hält Art. 41 Abs. 1 lit. g der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) im Sinne eines Sozialziels fest, dass sich Bund und Kanton in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einsetzen, dass Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden (vgl. auch Art. 11 und 10 Abs. 2 BV). Von Bedeutung ist ausserdem Art. 12 Abs. 1 des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (SR 0.107; für die Schweiz in Kraft getreten am 26. März 1997), der folgenden Wortlaut hat: «Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äussern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.» Der Grundsatz der Förderung der Partizipation von Jugendlichen am politischen Leben – die Kinder werden nicht erwähnt – soll inskünftig auch in der kantonalen Verfassung als Teil der demokratischen Kultur verankert werden. In diesem Sinn bestimmt Art. 44 Abs. 2 des Entwurfs des Verfassungs-

rates für die neue Verfassung des Kantons Zürich – der sich bis Mitte November 2003 in der Vernehmlassung befindet –, dass Kanton und Gemeinden zur Vorbereitung der Jugendlichen auf die Mitwirkung und Mitverantwortung in Staat und Gesellschaft beitragen.

Im Kanton Zürich bestehen zurzeit in Horgen, Thalwil, Winterthur und Dietikon Jugendparlamente bzw. -räte. In Opfikon wurde sodann vor zwei Jahren ein Projekt lanciert, mit dem eine Jugendkonferenz – eine Art Landsgemeinde für Jugendliche von 12 bis 20 Jahren – eingerichtet wurde. Mangels gesetzlicher Grundlage im kantonalen Recht können die vorhandenen Jugendparlamente im Kanton Zürich von keinen verbrieften Beteiligungsrechten Gebrauch machen. Immerhin verfügte das Jugendparlament in der Stadt Winterthur bis anhin über ein jährliches Budget von Fr. 40 000.

Einhellig wird von den mit Jugendfragen befassten Stellen bestätigt, dass in den 90er-Jahren vielerorts eine Begeisterung für Kinder- und Jugendparlamente bestanden hat, die aber mittlerweile etwas abgeflacht ist. Im Zentrum der Aktivitäten steht zurzeit mehr die konkrete Projektarbeit, die lediglich ein punktuelles Mitmachen erfordert und mit der in verhältnismässig kurzer Zeit eine Idee umgesetzt werden kann (Filmnacht, Kulturtage, Musikveranstaltungen, Skatinganlage usw.). Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die Schwerpunkte der Interessen der Kinder und Jugendlichen verhältnismässig starken Schwankungen unterworfen sind. Demnach kann die derzeit grundsätzlich eher rückläufige Bereitschaft der Kinder und Jugendlichen, sich in einem mehr oder weniger stark strukturierten Rahmen mit politischen Fragestellungen auseinander zu setzen, bereits in sehr kurzer Zeit wieder wachsen. Ein weiterer Grund für das abnehmende Interesse kann darin erblickt werden, dass Kinder- und Jugendparlamente mit lediglich informellen Beteiligungsrechten reine Diskussionsforen sind, die Gefahr laufen, nicht ernst genommen zu werden, haften ihnen doch etwas Unverbindliches an. Daher sind die Voraussetzungen zu schaffen, um den Gemeinden bei entsprechendem Bedürfnis zu ermöglichen, Kinder- und Jugendparlamenten institutionalisierte Mitwirkungsrechte einzuräumen.

II. Parlamentarische Vorstösse

Am 2. Oktober 2000 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgende von Kantonsrätin Chantal Galladé, Winterthur, sowie den Kantonsräten Christian Bretscher, Birmensdorf, und Willy Germann, Winterthur, am 20. Dezember 1999 eingereichte Motion zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen (KR-Nr. 432/1999):

Es sei eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche es Gemeinden und Städten mit Grosseem Gemeinderat (Legislative) erlaubt, Jugendparlamenten ein Anhörungs- und Antragsrecht im Grosseem Gemeinderat einzuräumen.

In den vergangenen Jahren hatte der Regierungsrat im Rahmen verschiedener parlamentarischer Vorstösse schon Gelegenheit, sich zur Kinder- und Jugendpolitik sowie zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu äussern. In Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 253/1998 hielt er am 16. September 1998 fest, dass Kinder- und Jugendparlamente sinnvolle Einrichtungen für die Vorbereitung auf Verantwortung und Aufgaben als Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und das Verständnis für demokratische Entscheidungsprozesse seien. Die Gemeinden böten wegen ihrer Nähe zum unmittelbaren Lebensraum der Jugendlichen aber bessere Entwicklungsmöglichkeiten als die kantonale Ebene. Bereits im Januar 1995 nahm der Regierungsrat zu einem Postulat betreffend Einrichtung eines kantonalen Jugendparlaments (KR-Nr. 366/1994), das in der Folge nicht überwiesen wurde, in ablehnendem Sinn Stellung. Nicht überwiesen wurde am 14. Februar 2000 eine Parlamentarische Initiative zur Einrichtung des aktiven und passiven Wahlrechts für 16-jährige Kantonsbürgerinnen und -bürger.

Auf eine Anfrage betreffend Schaffung einer Fachstelle für das Kind (KR-Nr. 110/2000), die nach den Vorstellungen der Fragestellenden ein gesamtheitliches Konzept für die Kinder-, Jugend- und Familienfreundlichkeit der kantonalen Politik erarbeiten sollte, sicherte der Regierungsrat in seiner Antwort vom 24. Mai 2000 zu, die Einrichtung einer solchen Stelle im Rahmen des *wif!*-Projekts Nr. 31 zu prüfen. Gegenstand des Projektes ist die Neuordnung der Jugend- und Familienhilfe im Kanton Zürich. Neben der umfassenden Inventarisierung sämtlicher Leistungen hat das Projekt im Wesentlichen zum Ziel, die Organisation und Finanzierung der Leistungen den heutigen Anforderungen anzupassen und die kantonale Planung und Steuerung deutlich zu verbessern. In diesem Zusammenhang unterbreitete die Bildungsdirektion im Frühjahr 2003 einen Entwurf für ein neues Kinder- und Jugendgesetz, welches das Jugendhilfegesetz (LS 852.1) sowie das Jugendheimgesetz (LS 852.2) ablösen soll. Darin soll u. a. der Grundsatz verankert werden, dass die Gemeinden dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche und junge Erwachsene auf die Mitwirkung und Mitverantwortung in Staat und Gesellschaft vorbereitet werden, wobei der Kanton für die Koordination besorgt wäre. Der Entwurf wurde bis Ende Mai 2003 in die Vernehmlassung gegeben, die zurzeit ausgewertet wird.

Das im Anschluss an die oben genannte Anfrage am 4. Dezember 2000 eingereichte Postulat betreffend Errichtung einer Fachstelle für das Kind (KR-Nr. 394/2000), zu dessen Entgegennahme sich der Re-

gierungsrat bereit erklärt hatte, wurde vom Kantonsrat am 14. Januar 2002 nicht überwiesen.

Schliesslich ist auf das vom Kantonsrat am 31. März 2003 gestützt auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 23. Januar 2002 abgeschriebene Postulat betreffend Bezeichnung einer Stelle, die sich mit der Partizipation von Jugendlichen an der Politik befasst (KR-Nr. 306/1998), hinzuweisen. In seinem Bericht hielt der Regierungsrat zusammengefasst fest, die Einrichtung einer Stelle, die den Partizipationsgedanken verfolge, sei sinnvoll, zumal die Kinder- und Jugendpolitik auch im Kanton Zürich bisher eher schutz- und defizitorientiert ausgerichtet gewesen sei. Zu betrauen mit dieser Aufgabe sei eine bereits bestehende Stelle, wobei eine interdisziplinäre Fachgruppe oder -kommission oder ein Amt mit einer Querschnittsaufgabe in Frage komme. Welches Gremium sich dieser Anliegen annehmen könnte, wird im Rahmen des bereits erwähnten Kinder- und Jugendgesetzes zu entscheiden sein.

III. Zielsetzung

Die beantragte Revision des Gemeindegesetzes hat zum Ziel, die parlamentarische Partizipation von Kindern und Jugendlichen mit institutionalisierten Teilhaberechten auf kommunaler Ebene zu ermöglichen. Mit der Einräumung verbriefter Rechte an Kinder und Jugendliche wird einerseits die Ernsthaftigkeit eines beständigen Beteiligungswillens des betroffenen Gemeinwesens zum Ausdruck gebracht. Andererseits geht der solcherart definierte Einbezug von Kindern und Jugendlichen über das rein Konsultative hinaus, womit ihm auch mehr Wirkung zukommt. Durch die Partizipation von Kindern und Jugendlichen wird nicht nur die Fähigkeit zum Mitwirken gefördert, sondern auch das Verantwortungsgefühl, da die Mitwirkung eng mit der Verantwortungsübernahme für die Folgen der getroffenen Entscheidungen zusammenhängt. Durch die Möglichkeit, bei Entscheidungsprozessen in der Gemeinde mitwirken zu können, erfahren die Kinder und Jugendlichen aber auch Grenzen und den Umgang mit Kompromissen, was sich positiv auf das Demokratieverständnis auswirkt. Die positive Erfahrung, den Lebensraum aktiv mitgestalten zu können, fördert schliesslich die Bereitschaft zum politischen Engagement.

Die Einräumung von Partizipationsmöglichkeiten an eine gesellschaftliche Gruppe, die bisher von politischen Entscheidungen weitgehend ausgeschlossen ist, führt zwangsläufig zu einer gewissen Veränderung der Entscheidungsprozesse. Die erfolgreiche Umsetzung des

Vorhabens setzt somit – abgesehen vom Engagement der Kinder und Jugendlichen – seitens der Erwachsenen die Bereitschaft voraus, sich auf Kinder und Jugendliche einzulassen und sich mit ihnen auseinander zu setzen.

Die vermehrte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an kommunalen Entscheidungsprozessen kann kaum ausschliesslich über die Einführung institutionalisierter Mitwirkungsrechte erreicht werden. Die zur Diskussion stehenden Instrumente entfalten lediglich dann eine nachhaltige Wirkung, wenn sie in ein Gesamtkonzept für eine Kinder- und Jugendpolitik eingebettet werden. Hierzu gehört idealerweise auch die Schaffung einer Anlaufstelle (zum Beispiel in Form eines Kinder- und Jugendbeauftragten), die das Kinder- und Jugendparlament in qualifizierter Weise betreut sowie unterstützt und dadurch eine Scharnierfunktion zwischen Kinder und Jugendlichen sowie Erwachsenen wahrnimmt.

IV. Grundzüge der Regelung

Die Vorlage schafft eine gesetzliche Grundlage, damit Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat ein Antrags- und Anhörungsrecht für Kinder- und Jugendparlamente im Grosseem Gemeinderat einführen können. Im Weiteren werden die Gemeinden mit Gemeindeversammlung ermächtigt, Kinder- und Jugendparlamenten ein Anfrage- und Anhörungsrecht in der Gemeindeversammlung einzuräumen. Die in Art. 16 der Kantonsverfassung (LS 101; KV) verankerte Stimm- und Wahlberechtigung wird durch die Vorlage nicht berührt.

Bei der Vorlage handelt es sich um eine Rahmenregelung. Sie beschränkt sich auf den Erlass derjenigen Bestimmungen im kantonalen Recht, die für die Einräumung von formellen Beteiligungsrechten zu Gunsten von Kinder- und Jugendparlamenten auf kommunaler Ebene unerlässlich sind. Dieser Ansatz ermöglicht massgeschneiderte, den örtlichen Gegebenheiten in den verschiedenen Gemeinden angepasste Modelle. Er lässt im Weiteren eine differenzierte Ausgestaltung der institutionalisierten Beteiligungsrechte für Kinder und Jugendliche zu. Denkbar ist somit auch, die fraglichen Rechte – gesamthaft oder teilweise – lediglich Kinder- oder Jugendparlamenten zu gewähren. Indem die Vorlage den Gemeinden einen möglichst grossen Handlungsspielraum belässt, wird auch dem Anliegen der Wahrung der Gemeindeautonomie Rechnung getragen.

Das Anliegen der Motion, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die es Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat erlaubt, Jugendparlamenten ein Anhörungs- und Antragsrecht im Grosseem Gemeinderat

einzuräumen, wird in zweifacher Hinsicht ergänzt: Die Förderung der Beteiligung am politischen Leben ist – wie einleitend gezeigt – nicht auf Jugendliche beschränkt. Sie sollte vielmehr möglichst frühzeitig einsetzen, selbstverständlich unter Wahrung altersgerechter Formen und Strukturen. In diesem Sinn sollen die Gemeinden mit dieser Vorlage auch ermächtigt werden, Kinderparlamenten ein Anhörungs- und Antragsrecht zu gewähren. Als Beispiel für ein funktionierendes Kinderparlament kann jenes in der Stadt Luzern erwähnt werden: Es besteht seit nunmehr bald zehn Jahren. Teilnahmeberechtigt sind sämtliche Kinder zwischen dem 8. und 15. Altersjahr, sofern deren Eltern oder Erziehungsberechtigte Wohnsitz in der Stadt Luzern haben. Das vom Kinder- und Jugendbeauftragten der Stadt Luzern betreute Kinderparlament verfügt über eine Finanzkompetenz von Fr. 10 000 pro Jahr. Ausserdem kann es seit verganginem Jahr Postulate im Grossen Stadtrat (städtisches Parlament) einreichen, die wie Vorstösse seiner Mitglieder zu behandeln sind.

Angesichts der Tatsache, dass die Partizipation von Kindern und Jugendlichen am politischen Leben selbstredend auch in Gemeinden mit Gemeindeversammlung förderungswürdig ist, sieht die Revisionsvorlage zusätzlich auch für diese Gemeinden die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage vor, um Kinder- und Jugendparlamenten Beteiligungsrechte in der Gemeindeversammlung einzuräumen, soweit dies mit der geltenden Ordnung vereinbar ist.

V. Vernehmlassungsergebnisse

Mitte November 2002 gab der Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern einen Vorentwurf in die Vernehmlassung. Bis Ende Februar 2003 gingen 75 Stellungnahmen ein. Davon stimmten deren 33 dem Vorentwurf grundsätzlich zu, wovon deren 19 vorbehaltlos oder mit zusätzlichen Anregungen und deren 14 lediglich mit Einschränkungen. 32 Stellungnahmen äusserten sich in ablehnender Weise. Sie vertraten mehrheitlich die Auffassung, die vorgeschlagenen Instrumente seien nicht geeignet, das Interesse der Jugendlichen an der Politik zu steigern, weshalb eine rechtliche Verankerung der Jugendparlamente im Gemeindegesetz nicht erforderlich sei.

VI. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 87a

Abs. 1 hält im Sinne einer allgemeinen Zielbestimmung fest, dass die Gemeinden zur Förderung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen am politischen Leben Kinder- und Jugendparlamente schaffen können. Die bereits heute bestehenden Jugendparlamente und -räte werden durch die Vorlage nicht berührt. Ihnen steht aber das formelle Antrags- bzw. Anfrage- sowie Anhörungsrecht nicht von vornherein zu; es kann ihnen aber unter Wahrung der in Abs. 2 der Bestimmung enthaltenen Bedingungen eingeräumt werden.

Auf Kritik stiess teilweise die Verwendung des Begriffs «Parlament». Von verschiedenen Vernehmlassenden wurde angeregt, eine offener, nicht sich an der Welt der Erwachsenen orientierende Bezeichnung zu wählen. Die Vorlage hält trotz den geäusserten Bedenken am Begriff «Kinder- und Jugendparlament» fest. Der Begriff hat sich eingebürgert. Die Frage der Motivation der Kinder und Jugendlichen zum Mitmachen hängt ausserdem nicht vom gewählten Begriff, sondern vielmehr von der konkreten Ausgestaltung des Betriebs der genannten Einrichtungen sowie von der Einstellung und damit vom Grad der Unterstützung der Erwachsenen ab. Mit der Bezeichnung «Kinder- und Jugendparlament» soll aber auch zum Ausdruck gebracht werden, dass das Gremium, aus dessen Mitte die fraglichen Beteiligungsrechte ausgeübt werden können, minimalen Anforderungen, die von den Gemeinden festzulegen sind (vgl. hierzu Ausführungen zu Abs. 2), zu entsprechen hat. Lediglich losen Ad-hoc-Gruppierungen sollen demnach keine Antrags- und Anhörungsrechte zustehen.

Der Begriff «Kinder- und Jugendparlament» ist im Übrigen nicht in einem juristisch-technischen Sinn zu verstehen. Er ist somit auch nicht mit dem Grossen Gemeinderat im Sinne von §§ 88 ff. des Gemeindegesetzes (GG; LS 131.1) gleichzusetzen. Insofern lässt sich die Bestimmung systematisch unter dem vierten Titel des Gemeindegesetzes «Ordentliche Gemeindeorganisation», in der die legislative Gewalt von der Gemeindeversammlung ausgeht, einfügen.

Abs. 2 will zunächst sicherstellen, dass das Kinder- und Jugendparlament, dem verbriefte Beteiligungsrechte an der Gemeindeversammlung eingeräumt werden können, minimale formelle Voraussetzungen erfüllt. Zu diesen gehören Grösse, Zusammensetzung und Beschlussfähigkeit des Kinder- und Jugendparlaments. Mit der Grösse ist die Mindestzahl von Mitgliedern festzulegen, die dem Kinder- und Jugendparlament angehören müssen. Das Aufnahmeverfahren kann zum Beispiel so organisiert werden, dass die Kinder und Jugendlichen mit einem Anmeldeformular ihr Interesse kundzutun und dieses peri-

odisch zu bestätigen haben. Die Zusammensetzung regelt den Kreis der teilnahmeberechtigten Kinder und Jugendlichen. In diesem Zusammenhang sind die Alterskategorien, die dem Kinder- und Jugendparlament angehören dürfen, zu regeln. Im Weiteren dürfte die Teilnahmeberechtigung davon abhängen, dass die Eltern der Kinder und Jugendlichen Wohnsitz in jener Gemeinde haben, in der sich das Kinder- und Jugendparlament befindet. Im Rahmen der Beschlussfähigkeit wird schliesslich festgelegt, wie viele Mitglieder des betreffenden Parlamentes anwesend sein müssen, damit dieses gültig Beschlüsse fassen kann. Aus Gründen der Transparenz und der ausreichenden demokratischen Legitimation verlangt die Bestimmung zusätzlich, dass die erwähnten Anforderungen in den Grundzügen in einem Beschluss der Gemeindeversammlung zu regeln sind. Die Gemeinden können weitere Bereiche – wie zum Beispiel Anforderungen an die Organisationsform, das Verfahren sowie gegebenenfalls an die Beschlussfassung des Kinder- und Jugendparlamentes – in diesem Beschluss festlegen. Die in Ergänzung zur Grösse, Zusammensetzung und Beschlussfähigkeit des Kinder- und Jugendparlamentes zu treffenden Regelungen können aber auch in einem untergeordneten Erlass – zum Beispiel einer Verordnung des Gemeinderates – enthalten sein, in den desgleichen die detaillierten Ausführungsbestimmungen zum Beschluss der Gemeindeversammlung aufzunehmen sind.

Im Beschluss der Gemeindeversammlung müssen auch die dem Kinder- und Jugendparlament eingeräumten Beteiligungsrechte enthalten sein. Das selbstständige Antragsrecht in den Gemeinden mit Gemeindeversammlung umfasst die das Stimm- und Wahlrecht voraussetzende Befugnis zur Einreichung von Initiativen gemäss § 50 GG. Da das Anliegen der Motion ohne Änderung der Kantonsverfassung umgesetzt werden soll, lässt sich die Einführung eines Antragsrechts für Kinder- und Jugendparlamente in Gemeinden mit Gemeindeversammlung im Rahmen der geltenden Ordnung nicht bewerkstelligen.

Abs. 2 Ziffer 1 bestimmt immerhin, dass die Gemeindeversammlung dem Kinder- und Jugendparlament das Recht einräumen kann, Anfragen gemäss § 51 GG einzureichen. Kommt im Kinder- und Jugendparlament ein Beschluss zu Stande, eine Anfrage im Sinne von § 51 GG einzureichen, ist diese nach deren Eingang wie eine von den Stimmberechtigten eingereichte Anfrage in der Gemeindeversammlung von der Gemeindevorsteherschaft zu beantworten. Im Übrigen gilt für das Verfahren § 51 GG. Die Gemeinden sollten es einer Vertretung des Kinder- und Jugendparlamentes ermöglichen, an der betreffenden Gemeindeversammlung anwesend zu sein und die Beantwortung persönlich entgegenzunehmen sowie gegebenenfalls kundzutun, ob sie mit der Antwort zufrieden sei oder nicht.

Die Vorlage beschränkt das Anfragerecht – in Anlehnung an das Antragsrecht für Kinder- und Jugendparlamente in Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat – in sachlicher Hinsicht nicht. Die Gemeinden haben aber im Rahmen des Beschlusses der Gemeindeversammlung, das dem Kinder- und Jugendparlament das Anfragerecht einräumt, die Möglichkeit, dieses thematisch einzuschränken, bis hin zu einem abschliessenden Katalog von Themen, zu denen das Kinder- und Jugendparlament befugt ist, Anfragen einzureichen.

Gemäss Abs. 2 Ziffer 2 kann die Gemeindeversammlung dem Kinder- und Jugendparlament überdies das Recht einräumen, zu Themen, die die Kinder und Jugendlichen direkt betreffen, in der Gemeindeversammlung in geeigneter Form angehört zu werden (zum Beispiel: Einrichtung eines Jugendhauses/-treffpunktes, Erstellung von Velowegen, Anliegen der Schülerinnen und Schüler im Rahmen des Baus, Aus- oder Umbaus von Schulhäusern usw.). Auch diesbezüglich gilt, dass die kantonale Bestimmung lediglich den Grundsatz regelt. Die Festsetzung des detaillierten Verfahrens bleibt in der Kompetenz der Gemeinden. Die Bestimmung lässt zwar einen gewissen Interpretationsspielraum offen. Gleichwohl dürfte mit dem Erfordernis des direkten Betroffenseins den Behörden im Einzelfall der Entscheid, das Anhörungsrecht zu gewähren oder nicht, möglich sein. Ausserdem besteht – entsprechend der Einschränkung des Anfragerechts – die Möglichkeit, im Erlass der Gemeindeversammlung, der das Anhörungsrecht einräumt, einen abschliessenden Katalog von Themen aufzunehmen, zu welchen das Kinder- und Jugendparlament vor der Beschlussfassung der Gemeindeversammlung zur Anhörung einzuladen ist. Beschliesst es, von diesem Recht Gebrauch zu machen, dürfte die Anhörung vorzugsweise von einer Vertretung des Kinder- und Jugendparlaments zum entsprechenden Geschäft mündlich in der Gemeindeversammlung erfolgen. Nicht ausgeschlossen ist aber auch, dass eine schriftliche Stellungnahme des Kinder- und Jugendparlaments in der Gemeindeversammlung verlesen wird.

§ 115 c

Die Bestimmung schafft die gesetzliche Grundlage für die Einführung eines Antrags- und Anhörungsrechts für Kinder- und Jugendparlamente in den Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat.

Abs. 1 entspricht der Regelung in § 87 a Abs. 2, mit der Abweichung, dass Grösse, Zusammensetzung und Beschlussfähigkeit des Kinder- und Jugendparlaments in den Grundzügen in einem Erlass geregelt sein müssen, der dem fakultativen Referendum untersteht. Die zur Auswahl stehenden Beteiligungsrechte sind dem Kinder- und Jugendparlament sodann ebenfalls im fraglichen Erlass einzuräumen.

Abs. 1 Ziffer 1 schafft die Grundlage für die Einführung eines Antragsrechts für Kinder- und Jugendparlamente in Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat. Im Rahmen der geltenden Ordnung lässt es sich lediglich dadurch einführen, als dem Kinder- und Jugendparlament das Recht eingeräumt wird, eines, mehrere oder gar alle der den Mitgliedern des Grosseen Gemeinderates zustehenden parlamentarischen Instrumente (Motion, Postulat, Anfrage und Interpellation) im Grosseen Gemeinderat einzureichen, die anschliessend wie solche eines seiner Mitglieder zu traktandieren und behandeln sind. Auch in diesem Zusammenhang will die Vorlage den Gemeinden einen grossen Entscheidungsspielraum überlassen. So haben sie die Möglichkeit, dem Kinder- und Jugendparlament das Recht einzuräumen, sämtliche der den Mitgliedern des Grosseen Gemeinderates zustehenden parlamentarischen Instrumente einzureichen. Für diese Variante hat sich zum Beispiel die Gemeinde Worb entschieden. Das Antragsrecht kann jedoch auch auf das Recht zur Einreichung lediglich einer Auswahl der zur Verfügung stehenden parlamentarischen Vorstösse beschränkt werden. In diesem Sinn darf das Kinder- und Jugendparlament in der Stadt Luzern dem Grosseen Stadtrat nur Postulate einreichen. Denkbar ist auch, das Antragsrecht für Kinder- und Jugendparlamente differenziert auszugestalten.

Die Vorlage beschränkt die Befugnis des Kinder- und Jugendparlaments, dem Grosseen Gemeinderat parlamentarische Vorstösse einzureichen, in sachlicher Hinsicht nicht. Es steht folglich im Belieben der Gemeinden, das Antragsrecht gegebenenfalls thematisch einzuschränken. Sowohl in der Gemeinde Worb als auch in der Stadt Luzern bestehen diesbezüglich keine Einschränkungen. Die wirksame Einflussnahme auf die politische Willensbildung setzt u. a. voraus, dass Anliegen wirksam vertreten werden können, was hinsichtlich vom Kinder- und Jugendparlament beschlossener Vorstösse sicherlich die Begründung und Vertretung in der Diskussion im Plenum umfasst, soweit dies in der Geschäftsordnung des jeweiligen Grosseen Gemeinderates für dessen Mitglieder vorgesehen ist. Die Schaffung der erwähnten gesetzlichen Grundlage im Gemeindegesetz umfasst daher auch die Ermächtigung zu Gunsten der fraglichen Gemeinden, eine vom kommunalen Recht zu bestimmende Vertretung des Kinder- und Jugendparlaments zu berechtigen, die eingereichten Vorstösse im Grosseen Gemeinderat zu begründen und in der Diskussion zu vertreten, soweit dies den Mitgliedern des Grosseen Gemeinderates zusteht.

Abs. 1 Ziffer 2 schafft die Grundlage, dass dem Kinder- und Jugendparlament im erwähnten, dem fakultativen Referendum unterstehenden Beschluss ein Anhörungsrecht eingeräumt wird, das inhaltlich jenem für Kinder- und Jugendparlamente in Gemeinden mit Gemeindeversammlung entspricht. Es kann daher vollumfänglich auf die Ausführungen zu § 87a Abs. 2 Ziffer 2 verwiesen werden.

VII. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage

Die Vorlage hat weder für den Kanton noch für die Gemeinden unmittelbare finanzielle Auswirkungen. Erst die Einführung und der Betrieb von Kinder- und Jugendparlamenten mit formell garantierten Beteiligungsmöglichkeiten führen zu zusätzlichem Arbeitsaufwand in den kommunalen Verwaltungen mit entsprechenden Kosten für die Gemeinden. Deren genaue Höhe lässt sich nicht in allgemeiner Weise festlegen, da sie stark von der konkreten Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie den Aktivitäten der Kinder- und Jugendparlamente im Einzelfall abhängen.

VIII. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Gesetzesvorlage zuzustimmen und gleichzeitig die Motion KR-Nr. 432/1999 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi