

3933

KR-Nr. 306/1998

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 306/1998
betreffend Bezeichnung einer Stelle,
welche sich mit der Partizipation von Jugendlichen
an der Politik befasst**

(vom 23. Januar 2002)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. Januar 1999 folgendes von den Kantonsrätinnen Chantal Galladé, Winterthur, und Emy Lalli, Zürich, sowie von Kantonsrat Thomas Dähler, Zürich, am 31. August 1998 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, eine Stelle zu bezeichnen, welche sich mit der Partizipation von Jugendlichen an der Politik befasst.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Partizipation und Jugendpolitik

Die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (EKJ) definiert in ihrem Bericht «Verantwortung tragen – Verantwortung teilen (Ideen und Grundsätze zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen)» vom Februar 2001 Partizipation als Mitsprache, Mitentscheidung und Mitgestaltung durch Kinder und Jugendliche mit dem Ziel, einer gesellschaftlichen Gruppe, die weitgehend von politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen ist, Entscheidungs- und Gestaltungsmacht zu geben. Die Erfahrung von Demokratie als Gelegenheit, möglichst viele Meinungen in Entscheidungsprozessen einbringen und mitbestimmen zu können, soll positive Auswirkungen auf das Demokratieverständnis, die langfristige Partizipationsbereitschaft und das gesellschaftspolitische Interesse und Engagement haben. Darüber hinaus soll Partizipation die Erfahrung von Selbstwirksamkeit ermöglichen und sich dadurch positiv auf die Persönlichkeitsentwicklung

auswirken. Gegenstand der Partizipation können grundsätzlich alle Fragen der Gestaltung des öffentlichen Lebens sein. Neben klassischen politischen Themen und Inhalten gehören vor allem die Gestaltung gemeinsamer Lebensräume und Lerninhalte sowie -formen in Schulen und Unternehmen dazu. Damit sind Bund, Kantone, Gemeinden, aber auch Schulen und Betriebe als Orte und Institutionen von möglicher Partizipation im öffentlichen Raum angesprochen.

Wesentliche Aspekte der Partizipation von Kindern und Jugendlichen sind, dass sie eine Verschiebung von Entscheidungsbefugnissen bewirkt, dass der Prozess, der zu einem angestrebten Ziel führen soll, einen wichtigen Bestandteil bildet und zuweilen wichtiger sein kann als die Erreichung des Ziels, dass die Rollen von Erwachsenen und beteiligten Kindern und Jugendlichen klar bestimmt sein sollten, dass die Arbeitsformen und Methoden vielfältig und offen sein müssen und dass die Grenzen zwischen Kinder- und Jugendpolitik fließend sind.

Der Bericht «Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik» des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), der im Rahmen des ersten Berichts der Schweiz zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention im Juli 2000 erschienen ist, bezeichnet Kinder- und Jugendpolitik als eine Querschnittsaufgabe, die auf Grund der föderalistischen Struktur in die Zuständigkeit der Gemeinden, der Kantone und des Bundes fällt. Institutionen, die sich auf Kantonsebene mit solchen Belangen befassen, seien meist verschiedenen Departementen unterstellt. Es zeichne sich aber eine Tendenz ab, diese Institutionen zusammenzufassen oder zu koordinieren, wobei oft kantonalen Jugendämtern eine Leitfunktion zukomme. Partizipation und Mitsprache in der Kinder- und Jugendpolitik erhielten zunehmende Bedeutung als Übungsfelder für die von der modernen Gesellschaft für die Steuerung des eigenen Lebens verlangte Selbstständigkeit und Urteilsfähigkeit. Die in der Schweiz eher auf einzelne Fälle und Themen bezogene als flächendeckend vorhandene Kinder- und Jugendpolitik habe folgende Schwerpunkte: Soziale, kulturelle, ökonomische und politische Teilhabe und aktive Gestaltung von Lebensräumen, Austausch und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gruppen und Generationen, soziales Lernen und Solidarität, Schutz und Prävention, Chancengleichheit und Gleichstellung, Bildungs- und Entfaltungsmöglichkeiten. Der zunehmende Partizipationsgedanke in der Debatte deute eine Ergänzung der bisher eher schutz- und defizitorientierten Kinder- und Jugendpolitik um den Gedanken der Emanzipation und der Stärkung der Eigeninitiative an.

2. Rechtsgrundlagen

Massgebliche Rechtsgrundlagen finden sich in Art. 11 BV («¹Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. ²Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.»), Art. 41 Abs. 1 BV («Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass: . . . f. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.» SR 101) und Art. 12 Abs. 1 des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes («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.» SR 0.107).

3. Parlamentarische Vorstösse

Der Regierungsrat hat sich in den letzten Jahren im Rahmen verschiedener Vorstösse zu Fragen der Partizipation geäussert. So hat er in Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 253/1998 am 16. September 1998 festgehalten, 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 wegen ihrer Nähe zum unmittelbaren Lebensraum der Jugendlichen dafür aber bessere Entwicklungsmöglichkeiten böten als die kantonale Ebene. Der Kanton leiste einen Beitrag, indem er die Thematik in die Lehrpläne der Schulen eingebaut habe. Seine Finanzlage erlaube aber vorerst keine nennenswerte finanzielle Unterstützung von Jugendparlamenten. Bereits im Januar 1995 hat 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 genommen. Nicht überwiesen wurde am 14. Februar 2000 sodann eine Parlamentarische Initiative zur Einrichtung des aktiven und passiven Wahlrechts für 16-jährige Kantonsbürgerinnen und -bürger. Am 6. Mai 1998 hat er eine Anfrage betreffend die Jugendfreundlichkeit des Kantons Zürich (KR-Nr. 100/1998) dahingehend beantwortet, dass auf kantonaler Ebene neben dem Jugendamt und der Jugendstaatsanwaltschaft besondere Gremien, wie die kantonale Kommission

für Drogenfragen und die kantonale Kinderschuttkommission, sich um Jugendbelange kümmerten. Darüber hinaus seien im Zuge der Verwaltungsreform zwei Projekte für Jugendfragen in Arbeit, nämlich das *wif!*-Projekt Nr. 10, das die Angebote und Strukturen der Berufs- und Laufbahnberatung untersuche, und das *wif!*-Projekt Nr. 31 betreffend die ambulante Jugend- und Familienhilfe. Gestützt auf die heutigen Bedürfnisse der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien werde das Bestehende sowohl inhaltlich als auch strukturell überprüft und würden neue Vorschläge erarbeitet. Das *wif!*-Projekt Nr. 10 wurde inzwischen in das *wif!*-Projekt Nr. 31 integriert. Am 24. Mai 2000 beantwortete der Regierungsrat eine Anfrage betreffend Einrichtung einer Fachstelle für das Kind (KR-Nr. 110/2000). Diese Fachstelle sollte nach den Vorstellungen der Fragestellenden ein gesamtheitliches Konzept für die Kinder-, Jugend- und Familienfreundlichkeit der kantonalen Politik erarbeiten. Der Regierungsrat antwortete in dem Sinne, dass diese Einrichtung im Rahmen des *wif!*-Projekts Nr. 31 geprüft werden könne.

Zurzeit sind folgende Vorstösse hängig: Am 2. Oktober 2000 wurde eine am 20. Dezember 1999 eingereichte Motion (KR-Nr. 432/1999) überwiesen, die eine gesetzliche Grundlage für ein Anhörungs- und Antragsrecht von Jugendparlamenten in jenen Gemeinden verlangt, die über einen Grossen Gemeinderat verfügen. Diese Motion wird zurzeit in der Direktion der Justiz und des Innern bearbeitet. Am 4. Dezember 2000 wurde im Weiteren ein Postulat betreffend Errichtung einer Fachstelle für das Kind (KR-Nr. 394/2000) eingereicht, das neben anderem auch die Förderung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen und damit verbundene Massnahmen anregt. Dieses Postulat bezieht sich auf die vorangehend erwähnte, am 24. Mai 2000 beantwortete Anfrage KR-Nr. 110/2000 und präzisiert die Aufgaben der Fachstelle. Der Regierungsrat hat seine Bereitschaft zur Entgegennahme des Postulats erklärt, indessen ist es noch nicht überwiesen worden.

Ein weiterer zu erstellender Bericht, der ebenfalls Berührungspunkte zu Jugendpolitik und Partizipation aufweist, befasst sich mit der Lage der Familien im Kanton Zürich.

4. Situation im Kanton Zürich

Es mangelt im Kanton Zürich sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene nicht an Stellen, Ämtern und Behörden, die sich mit den Anliegen Jugendlicher befassen. Zum Beispiel befasst sich die Bildungsdirektion in ihrer Tätigkeit hauptsächlich mit Jugendlichen

und Kindern. Innerhalb der Bildungsdirektion betreut das Amt für Jugend und Berufsberatung das *wif!*-Projekt Nr. 31. Dieses Projekt unterzieht die Jugend- und Familienhilfe einer detaillierten Analyse und verfolgt dabei die Ziele eines umfassenden Inventars aller Jugendhilfeleistungen, einer den heutigen Anforderungen entsprechenden Organisation und Finanzierung dieser Leistungen und einer deutlichen Verbesserung der kantonalen Planung und Steuerung. Insbesondere beim zuletzt genannten Ziel einer verbesserten kantonalen Planung und Steuerung kommen die Forderungen nach einer Stelle, die sich mit Partizipationsfragen befassen soll, in einem umfassenden Sinn zum Tragen. Im Weiteren hat der Kanton im Bereich des Kinderschutzes, einem Teilgebiet der Jugend- und Familienhilfe, im letzten Jahr nach einer dreijährigen Versuchsphase eine interdisziplinär zusammengesetzte kantonale Kommission für Kinderschutz endgültig eingesetzt. Dieser Kommission kommt eine wichtige Koordinationsfunktion in den Bemühungen verschiedener Fachstellen wie Jugendsekretariate, Jugendanwaltschaften, Vormundschaftsbehörden, Pädiatrie, Psychologie und Schulen zu.

Im Kanton bestehen bereits, zum Teil seit Jahren, einige Jugendparlamente und Jugendräte, so z. B. in Winterthur, Thalwil, Horgen. Die Gemeinde Russikon hat einen Jugendgemeinderat geschaffen. Die Entwicklung solcher Institutionen ist zwar von Schwankungen im Engagement geprägt, was jedoch unter anderem mit naturgemäss häufigen Generationenwechseln zusammenhängt und eine normale Erscheinung ist. Viele Gemeinden haben ein Leitbild für ihre Jugendpolitik, -arbeit oder -kultur entwickelt oder Jugendkommissionen gebildet und mit dieser Aufgabe betraut.

5. Lösung im Rahmen des Reformprojekts

Die möglichst frühzeitige Einbindung von Kindern und Jugendlichen in den politischen Prozess ist ein förderungswürdiges Anliegen. Obwohl gemäss dem Bericht «Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik» des EDI vom Juli 2000 eine begrüssenswerte Tendenz festzustellen ist, wonach neben der traditionell eher schutz- und defizitorientierten Kinder- und Jugendpolitik dem Partizipationsgedanken vermehrt Beachtung geschenkt wird, muss die Förderung der Partizipation als Daueraufgabe verstanden werden, zumal sie einen nachhaltigen Beitrag zur Stärkung der Selbstständigkeit sowie zur Prävention leisten kann.

Die Kinder- und Jugendpolitik war auch im Kanton Zürich bisher eher schutz- und defizitorientiert. Das lässt sich einerseits an verschiedenen Einrichtungen, wie z. B. der Einsetzung der erwähnten kantonalen Kinderschuttkommission und der Schaffung regionaler Kinderschutzgruppen, andererseits aber auch an den gesetzlichen Grundlagen wie dem Gesetz über die Jugendhilfe oder dem Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge ablesen.

Die Einrichtung einer Stelle, die den Partizipationsgedanken verfolgt, erscheint aus diesem Grund als sinnvoll. Indessen kann es nicht darum gehen, für verschiedene Teilaspekte der Kinder- und Jugendpolitik je eine besondere Fachstelle zu bezeichnen oder zu schaffen. Das wäre der Übersicht und Koordination abträglich und nicht zuletzt auch angesichts der angespannten Finanzlage des Kantons, die dazu zwingt, mit den vorhandenen Mitteln sparsam umzugehen, nicht zu verantworten. Sinnvoll ist vielmehr eine umfassende Aufnahme der verschiedenen Anliegen einer kantonalen Jugendpolitik, wie sie auch das oben erwähnte Postulat «Errichtung einer Fachstelle für das Kind» (KR-Nr. 394/2000) vertritt, zu dessen Entgegennahme sich der Regierungsrat bereit erklärt hat. Im Weiteren erscheint die Betrauung einer bereits bestehenden Stelle mit dieser Aufgabe aus finanziellen Gründen vertretbarer als die Schaffung eines neuen Amtes. Als mögliche Lösungen scheinen eine interdisziplinäre Fachgruppe oder -kommission oder ein Amt mit einer Querschnittsaufgabe in Frage zu kommen. Welches Gremium sich dieser Anliegen annehmen könnte, kann und soll jedoch im Rahmen des umfassenden *wif!*-Projekts Nr. 31 geprüft werden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 306/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi