

---

**Schaffung von rechtlichen Grundlagen für eine gezielte ausserschulische Kinder- und Jugendförderung im Kanton Uri als Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Jugendhaus für Uri"**

**Bericht für eine Vernehmlassung bei Gemeinden und politischen Parteien sowie weiteren interessierten Kreisen**

**Altdorf, 16. August 2011**

## **INHALTSVERZEICHNIS**

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Ausgangslage.....</b>	<b>4</b>
<b>2 Kinder- und Jugendpolitik - Klärung der Begrifflichkeiten.....</b>	<b>5</b>
<b>3 Übersicht über die bestehenden rechtlichen Grundlagen .....</b>	<b>7</b>
3.1 Auf Ebene Bund.....	7
3.2 Auf Ebene Kanton und Gemeinden in Uri.....	9
3.3 Situation in anderen Kantonen .....	10
<b>4 Weshalb ein Gegenvorschlag zur Initiative „Jugendhaus für Uri“ .....</b>	<b>13</b>
<b>5 Zur Notwendigkeit der Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Kinder- und Jugendförderung.....</b>	<b>14</b>
<b>6 Konkreter Vorschlag für das Erarbeiten von Rechtsgrundlagen für die ausserschulische Kinder- und Jugendförderung im Kanton Uri.....</b>	<b>15</b>
6.1 Schaffung einer rechtlichen Grundlage in der Kantonsverfassung .....	15
6.2 Erste Grundsätze für weitere rechtliche Grundlagen (Gesetz oder Verordnung).....	15
<b>7 Weiteres Vorgehen.....</b>	<b>17</b>
<b>8 Vernehmlassung und Vernehmlassungsfragen.....</b>	<b>17</b>
<b>VERFASSUNG des Kantons Uri (Änderung vom ...) .....</b>	<b>19</b>

## **VERZEICHNIS DER TABELLEN UND ABBILDUNGEN**

Tabelle 1 Nennung von Jugend und Familie in den Kantonsverfassungen .....	11
Tabelle 2 Gesetzliche Grundlagen in den Kantonen.....	12

## Zusammenfassung

Am 20. Oktober 2010 hat die JUSO Uri der Standeskanzlei Uri die kantonale Volksinitiative "Jugendhaus für Uri" eingereicht. Die Volksinitiative hat die notwendige Zahl von gültigen Unterschriften erreicht und ist formell zustande gekommen.

Gemäss Leitbild zur Kinder- und Jugendpolitik in Uri (Bericht an den Landrat, Mai 2008) soll sich Uri zu einem ausgesprochen familien-, kinder- und jugendfreundlichen Kanton entwickeln. Als eine der Massnahmen soll in der Legislatur 2008 bis 2012 die Schaffung von neuen rechtlichen Grundlagen für die zukünftige Kinder- und Jugendpolitik geprüft werden.

Die Ziele der Initiative und die Frage der Schaffung von rechtlichen Grundlagen für die Kinder- und Jugendförderung stehen sachlich in einem Zusammenhang. Mit einem umfassenden Artikel in der Kantonsverfassung zur Kinder- und Jugendförderung kann das Anliegen der Initianten ebenfalls unterstützt werden. Gleichzeitig bildet ein solcher Artikel die Voraussetzung für die Gestaltung der zukünftigen Kinder- und Jugendförderung im Kanton Uri.

Der vorliegende Bericht klärt Begrifflichkeiten (Kapitel 2) und stellt die rechtliche Situation der Kinder- und Jugendförderung auf Bundesebene (Kapitel 3.1) und auf Ebene Kanton und Gemeinden in Uri (Kapitel 3.2) dar. Weiter wird die Situation in den anderen Kantonen im Vergleich zum Kanton Uri erläutert (Kapitel 3.3).

Auf nationaler Ebene beraten die eidgenössischen Räte derzeit über eine Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes. In zahlreichen Kantonen wurden bereits gesetzliche Grundlagen auf Grund der veränderten gesellschaftlichen Aufgaben angepasst oder geschaffen. Auch im Kanton Uri wirkt sich der Wandel in gesellschaftlichen und familiären Strukturen auf das Leben der Kinder und Jugendlichen aus (Stichworte: demografischer Wandel, neue Familien- und Freizeitformen, Folgen der neuen Technologien und der Migration). Gleichzeitig hat sich auch die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit weiterentwickelt.

Bei der Bewältigung der verschiedenen Herausforderungen bleibt es vorrangige Aufgabe der öffentlichen Hand, die Eigeninitiative, die Selbstverantwortung und die Hauptverantwortung der Erziehungsverantwortlichen und des privaten Umfeldes zu fördern und zu fordern. Gleichzeitig müssen der Kanton und die Gemeinden die soziale, kulturelle und politische Integration aller Kinder und Jugendlichen in Uri stärken.

Im Kanton Uri fehlen rechtliche Grundlagen für eine kontinuierliche Kinder- und Jugendförderung. In einer ersten Phase soll diese Lücke durch eine Ergänzung in der Kantonsverfassung geschlossen werden. Darauf aufbauend sollen in einer

zweiten Phase die Details der Kinder- und Jugendförderung in einem Gesetz oder einer Verordnung geregelt werden.

## **1 Ausgangslage**

Am 20. Oktober 2010 hat die JUSO Uri der Standeskanzlei Uri 226 Unterschriften für die kantonale Volksinitiative "Jugendhaus für Uri" eingereicht. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 2. November 2010 festgestellt, dass die Volksinitiative die notwendige Zahl von gültigen Unterschriften erreicht hat und somit formell zustande gekommen ist.

Die Volksinitiative will, dass die Kantonsverfassung mit folgendem Artikel ergänzt wird:

**"Artikel 42a Förderung der Jugendkultur**

*Der Kanton und die Gemeinden fördern die Jugendkultur, namentlich durch den Bau und Unterhalt eines Jugendkulturzentrums."*

Der Regierungsrat hat in seinem Leitbild zur Kinder- und Jugendpolitik festgehalten, dass sich Uri zu einem ausgesprochenen kinder- und jugendfreundlichen Kanton entwickeln soll. Als eine der Massnahmen hat er formuliert, dass in der Legislatur 2008 bis 2012 die Schaffung von rechtlichen Grundlagen für die Kinder- und Jugendförderung geprüft werden soll. Unter der Leitung der Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) leistete eine Arbeitsgruppe entsprechende Vorarbeiten.

Die Schaffung von rechtlichen Grundlagen für die Kinder- und Jugendförderung und die Volksinitiative „Jugendhaus für Uri“ stehen sachlich in einem engen Zusammenhang. Der Regierungsrat hat deshalb beschlossen, auch das der Initiative zugrunde liegende Anliegen aufzunehmen und einen Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten.

Der Regierungsrat erachtet den Vorschlag der Initiative als zu eingeschränkt. Der mit diesem Bericht vorgeschlagene umfassende Artikel in der Kantonsverfassung zur Kinder- und Jugendförderung geht weiter.

Im Mittelpunkt des öffentlichen Handelns müssen Rahmenbedingungen stehen, welche die primäre Erziehungsverantwortung der Eltern und die private Initiative stärken. Dieser Grundsatz erfordert ein aufeinander abgestimmtes und vernetztes Vorgehen.

## 2 Kinder- und Jugendpolitik - Klärung der Begrifflichkeiten

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hält auf seiner Homepage fest: <sup>1</sup>

*"Zentrale Rahmenbedingungen der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz sind der Föderalismus und die Subsidiarität. Diese Prinzipien bedeuten, dass der Bund den Kantonen und Gemeinden die Kompetenzen in all jenen Bereichen überlässt, in welchen sie die Aufgaben selbst erfüllen können, und nur ergänzend und fördernd eingreift. Wie für die Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Kulturpolitik sind deshalb auch für die Kinder- und Jugendpolitik in vielen Bereichen hauptsächlich die Kantone, Städte und Gemeinden zuständig. Sie gestalten die Kinder- und Jugendpolitik sehr unterschiedlich. Der Bund hat gewisse Kompetenzen in den Bereichen Kinder- und Jugendschutz sowie Jugendförderung."*

*"Schutz, Förderung und Mitwirkung stellen die zentralen Elemente der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik dar." <sup>2</sup>*

### *Kinder- und Jugendpolitik*

Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz umfasst die Stärkung der Grundrechte der Kinder, die Jugendförderung, die Jugendhilfe wie die familienexterne Betreuung und Adoption und der Kinderschutz und Jugendschutz. Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne richtet sich schwerpunktmässig an die Altersspanne zwischen 5 und 25 Jahren (im Bereich Schutz auch 0-5 Jahre). Sie umfasst die ausserschulischen Bereiche des Kinder- und Jugendschutzes, der Kinder- und Jugendförderung und der Kinder- und Jugendmitwirkung, auch die Förderung der verbandlichen und offenen Kinder- und Jugendarbeit. Die Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne umfasst alle gesellschaftlichen Politikbereiche, die im Sinne einer integralen Kinder- und Jugendpolitik aufeinander abgestimmt und koordiniert werden müssen (z.B. die regionalpolitische, raumplanerische und soziokulturelle Entwicklung, die Sicherheit und Kinder- und Jugendwohlfahrt, die Schul- und Arbeitswelt, das Freizeit-, Kultur- und Sportangebot, die Gesellschafts- und Generationenfragen). Kinder- und Jugendpolitik ist somit eine wichtige gesellschaftliche Querschnittsaufgabe. <sup>3</sup>

### *Kinder- und Jugendförderung*

Kinder- und Jugendförderung wird im Sinne von Art. 41 Abs. 1 Bst. g der Bundesverfassung (BV) als Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen verstanden und ist gemäss BV primär eine Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Im Zentrum stehen die soziale, kulturelle und politische Integration. Während Kinder- und Jugendförderung im weiteren Sinne auch Bereiche wie Familie und Schule mit-

---

<sup>1</sup> Quelle: [http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder\\_jugend\\_alter/00065/01091/index.html?lang=de](http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00065/01091/index.html?lang=de)

<sup>2</sup> Quelle: Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, EDI 2008

<sup>3</sup> Die Begriffe in diesem Bericht sind ausgeführt im: Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zu einem kinder- und jugendpolitischen Leitbild für den Kanton Uri, Kap. 3 Was bedeutet Kinder- und Jugendpolitik, ferner im Anhang 3, Begriffe zur Jugendarbeit.

**Rechtliche Grundlagen Kinder- und Jugendförderung  
als Gegenvorschlag zur Initiative „Jugendhaus für Uri“- Bericht für eine Vernehmlassung**

einbezieht, beschränkt sich die Förderung im engeren Sinne auf die ausser-schulische Unterstützung von Angeboten, Diensten, Lokalitäten, Einrichtungen und Trägern, ferner Beratung, Fortbildung und Koordination in der Kinder- und Jugendarbeit. Kinder- und Jugendförderung umfasst Arbeitsfelder wie:

- Verbandsjugendarbeit (Pfadi, Jungwacht, Blauring, Jugendvereine)
- offene Kinder- und Jugendarbeit (lokale Jugendtreffs, mobile Jugendarbeit, Projektarbeit)
- kirchliche Kinder- und Jugendarbeit (Jugendseelsorge, Ministranten)
- politische Kinder- und Jugendarbeit (Jugendparteien)
- freizeitliche, sportliche, kulturelle Kinder- und Jugendarbeit (Freizeitvermittlung der Anbieter)
- Kinder- und Jugendpartizipation (Gemeinde-Mitwirkungsprojekte, Kinder-, Jugendparlamente)

*Kinder- und Jugendhilfe*

Unter Kinder- und Jugendhilfe zählt man Angebote und Massnahmen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik, die freiwillig oder behördlich angeordnet den Kindern und Jugendlichen in schwierigen Lebensverhältnissen oder bei auffälligen Verhaltensweisen helfen sollen (materielle Unterstützung, Beratung, Therapie, ambulante oder stationäre Erziehungsmassnahmen).

*Kindesschutz und Jugendschutz*

Kindesschutz und Jugendschutz fasst rechtliche Regelungen und Massnahmen zum Schutz von Jugendlichen und Kindern vor gesundheitlichen, sittlichen und sonstigen Gefahren zusammen. Zu den Schwerpunkten im Jugendschutz gehören: Jugend in der Öffentlichkeit, Schutz vor jugendgefährdenden Medien, Jugendhilfe, Jugendarbeitsschutz. Zum Kindesschutz zählt man rechtliche Regelungen und Massnahmen, die dem Schutz der Kinder vor Beeinträchtigungen wie altersunangemessener Behandlung, Übergriffen und Ausbeutung, Verwahrlosung, Krankheit und Armut dienen. Beim Jugendschutz geht es - anders als beim Kindesschutz - auch um den Schutz junger Menschen „vor sich selbst“. Im Bereich des Jugendarbeitsschutzes überschneiden sich beide Schutzgedanken. Sowohl Kinder- und Jugendförderung als auch Kinder- und Jugendschutz bezwecken das Schaffen günstiger Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich Kinder- und Jugendliche harmonisch entfalten und vor Gefährdungen geschützt werden können.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> siehe dazu auch Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, S. 24.

### 3 Übersicht über die bestehenden rechtlichen Grundlagen

#### 3.1 Auf Ebene Bund

Der Bund definiert seine Kinder- und Jugendpolitik auf der Grundlage von Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe 6 sowie Artikel 67 der Bundesverfassung<sup>5</sup> und der UNO-Kinderrechtskonvention als eine Politik des Schutzes, der Förderung und der Mitwirkung.

##### *UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes*

Die UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (vom 20.11.1989, ratifiziert 1997) hebt die Verantwortung der Staaten für den Schutz und das Wohl Minderjähriger (bis 18 Jahre) als Rechtspersönlichkeiten hervor. Kinder sind eigenständige Personen mit eigenen Zielen. Das Wohl ist bei allen Entscheidungen zu berücksichtigen. Artikel 11 der Bundesverfassung hält im Rahmen der Grundrechte den Anspruch der Kinder und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung fest. Artikel 41 und Artikel 67 anerkennen die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen.

##### *Bundesgesetze*

Auf Ebene Bund sind mehrere Erlasse von Bedeutung. So bspw. auch das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB). Es enthält verschiedene Artikel zur Verantwortung der Gesellschaft, wenn das Wohl des Kindes durch Eltern oder gesetzliche Vertreter nicht sichergestellt wird. Art. 307 bis 317 sehen zum Schutz des Kindes zivilrechtliche Massnahmen vor, wenn das körperliche, geistige oder seelische Wohl des Kindes gefährdet ist (Vormundschaftsrecht wird gegenwärtig revidiert). Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) regelt den Schutz der sexuellen Integrität und das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) die medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe bei Opfern. Eine weitere – für diesen Bericht wesentliche Grundlage ist das Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (JFG), das derzeit revidiert wird. Die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte stützt sich auf die in Artikel 386 Absatz 4 des Strafgesetzbuchs (StGB) statuierte Verordnungskompetenz des Bundesrates und regelt Inhalt, Ziele und Art der Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Straftaten und Kriminalität.

##### *Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (JFG)*

Zur Zeit läuft die Totalrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (JFG). Mit dem neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) soll der Bund wie bisher Tätigkeiten der Dachverbände und Jugendorganisationen, die Ausbildung freiwilliger Ju-

---

<sup>5</sup> In Art. 11 Abs. 1 der Bundesverfassung wird die Aufgabe der Kinder- und Jugendpolitik definiert: „Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung“. Zwei Aspekte: Zum einen ein Recht auf Schutz der Unversehrtheit und zum anderen ein Recht auf Förderung der Entwicklung.

gendleitenden und die eidgenössische Jugendsession unterstützen, ferner neu auch die offene ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. Zudem sollen die Kantone beim Aufbau ihrer Kinder- und Jugendpolitik unterstützt und der Informations- und Erfahrungsaustausch mit kinder- und jugendpolitischen Akteuren verstärkt werden. Der Bericht „Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik“ wird als Politik des Schutzes, der Förderung und der Mitwirkung (2008) umgesetzt, die Integration und Prävention verstärkt. Das neue KJFG soll den bewährten föderalistischen Rahmen der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz wahren und subsidiär wichtige Kernaufgaben aufnehmen und abstützen.<sup>6</sup>

In der Vernehmlassung haben eine Mehrheit der Vernehmlasser – auch die Kantone - die Totalrevision begrüsst. Eine Minderheit äusserte sich kritisch zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und den Kantonen und zur Anschubfinanzierung. Den Einwänden wurde in der Botschaft zum Gesetzesentwurf teilweise Rechnung getragen.

*Massnahmen im Bereich  
Kinder- und Jugendschutz*

Ergänzend zum KJFG verstärkte der Bund auf parlamentarischen Vorstoss hin die *Massnahmen im Bereich Kinder- und Jugendschutz*. Am 11. Juni 2010, ein Jahr nach Verabschiedung des bundesrätlichen Berichts „Jugend und Gewalt“ bewilligte der Bund einen Kredit von 8,65 Mio. Franken (2011 bis 2015) für zwei gesamtschweizerische Programme. Mit dem *Nationalen Programm „Jugend und Gewalt“*, wird die Gewaltprävention und mit dem *Programm „Jugendmedienschutz“* der Umgang der Kinder und Jugendlichen mit neuen Medien verstärkt. Gleichzeitig hat der Bundesrat die *Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte* verabschiedet. Für 2011 ist eine Strategie für die bessere Vernetzung der nationalen Koordination beim Kinderschutz geplant.

---

<sup>6</sup> Dazu gehören insbesondere: Die gesetzliche Verankerung und Förderung offener (nicht an Mitgliedschaft gebundener) und innovativer Formen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen

- Stärkere inhaltliche Steuerung der Finanzhilfen des Bundes;
- Erweiterung der Zielgruppe auf das Kindergartenalter;
- Gesetzliche Verankerung der Bundesunterstützung der eidg. Jugendsession durch Finanzierung von Massnahmen, welche die Beteiligung von Jugendlichen aus allen Bevölkerungsschichten an der Jugendsession fördern;
- befristete Anschubfinanzierung für kantonale Programme und den Aufbau und die konzeptuelle Weiterentwicklung von kinder- und jugendpolitischen Massnahmen in den Kantonen;
- Unterstützung kommunaler Modellvorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung;
- Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches und der Zusammenarbeit mit den Kantonen sowie der Vernetzung der in Kinder- und Jugendfragen tätigen Fachpersonen;
- Verstärkung der Koordination der in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Bundesstellen.



### 3.2 Auf Ebene Kanton und Gemeinden in Uri

*Kantonsverfassung* Die ausserschulischen Förderungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche in Uri lassen sich nur marginal aus der Kantonsverfassung ableiten. Die Kantonsverfassung führt lediglich die Grundrechte auf und regelt in Artikel 41 die sinnvolle Freizeitgestaltung, in Artikel 44 die öffentliche Fürsorge und die Vormundschaft und in Artikel 45 die Förderung der Gesundheit und Suchtprävention. Die Kinder- und Jugendförderung wird nicht explizit erwähnt.<sup>7</sup>

*Teilbereiche* Rechtssetzungen zum Bereich Kinder und Jugendliche findet man allerdings in verschiedenen kantonalen Erlassen wie folgende Aufzählung zeigt: Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG/ZGB); Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches; Gesetz über die direkten Steuern; Gesetz über die Familienzulagen; Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe; Gesetz über das Gesundheitswesen; Gastwirtschaftsgesetz, Gesetz über den Ladenschluss und die Sonntagsruhe.

Jugendrelevante Aufgaben werden aber auch in Verordnungen und Reglementen geregelt, u.a. in der Sportverordnung und im Sportreglement; der Verordnung über den freiwilligen Musikunterricht an der Volksschule; in der kantonalen Arbeitsverordnung; Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Gesundheitswesen, Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel; Verordnung über Lotterien, gewerbsmässige Wetten und Spiele oder auf Reglementstufe z.B. im Opferhilfereglement und im Hinblick auf die Gesuche in der Kinder- und Jugendförderung das Reglement über die Verwendung der finanziellen Mittel des Lotteriefonds.

Folgende Bereiche sind abgestützt:

- Gesetzlicher Kinderschutz/Jugendschutz und z. T. Betreuungsangebote (Sozialhilfegesetz-Sozialplan)
- Freiwillige und private Beratungsangebote (Sozialhilfegesetz)
- Ausserschulische, familienergänzende Kinderbetreuung (Sozialhilfegesetz)
- Ausserschulische stationäre Angebote (z.B. Sozialhilfegesetz)
- Angebote in Kultur, Sport, Freizeit, Bildung (im ausserschulischen Bereich über Lotteriefonds)

*fehlende Rechtsgrundlagen* Kantonale Rechtsgrundlagen fehlen – oder sind lückenhaft – in folgenden Leistungsbereichen der Kinder- und Jugendförderung und -hilfe:

- Vorschulische Förderungsmassnahmen und frühkindliche Beratungsangebote
- Ausserschulische Angebote im Freizeit-, Kultur-, Bildungsbereich
- Kinder- und Jugendverbandsarbeit und offene Jugendarbeit
- Kinder- und Jugendmitwirkung auf kommunaler und kantonaler Ebene
- Auftrag und Funktion der kantonalen Kinder- und Jugendkommission und des kantonalen Kinder- und Jugendbeauftragten

---

<sup>7</sup> Artikel 41 KV: "Kanton und Gemeinden können die Erwachsenenbildung und Bestrebungen für eine sinnvolle Freizeitgestaltung unterstützen." Artikel 42 KV: "Kanton und die Gemeinden pflegen das heimatliche Kulturgut und fördern künstlerische und kulturelle Bestrebungen und Tätigkeiten." Artikel 45 KV: "Der Kanton und die Gemeinden fördern die Volksgesundheit..."

- Auftrag und Funktion der Fachstelle Kinderschutz und der kantonalen Kinderschutzgruppe, ferner Jugendschutz (teilweise)

*Fazit*

Der Kanton Uri hat verschiedene Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendpolitik in den vergangenen Jahren gesetzlich abgestützt (u.a. das EG ZGB, Bildungs-, Sozial-, Gesundheitsgesetzgebung). In einzelnen Bereichen ohne gesetzliche Grundlagen hat der Regierungsrat teilweise mit Mitteln des Lotteriefonds den Gemeinden, Institutionen und Privaten subsidiäre Unterstützung gewährt (Projekte, Anlässe, Infrastrukturen, Betriebsbeiträge).<sup>8</sup> Insbesondere in der Jugendförderung und im Kinderschutz fehlen rechtliche Grundlagen. In diesen wichtigen Leistungsbereichen müssen auf Verfassungs- und Verordnungsebene Lücken geschlossen werden.

### **3.3 Situation in anderen Kantonen<sup>9</sup>**

Eine kürzlich erschienene Studie im Auftrag des Kantons Freiburgs (2009) untersuchte die Entwicklung der Kinder- und Jugendförderung der Schweiz im interkantonalen Vergleich. Insbesondere wurde erhoben, wie sich die Situation bezüglich rechtlichen Grundlagen, Standards, Verantwortlichkeiten und finanziellen Mitteln in den einzelnen Kantonen seit der letzten grösseren Erhebung zur Jugendpolitik in der Schweiz (Studie Frossard 2003)<sup>10</sup> entwickelt hat.

*Kantonsverfassungen*

In den Kantonsverfassungen werden Kinder und Jugendliche qualitativ und quantitativ sehr unterschiedlich erwähnt (Tabelle 1). In 15 Kantonsverfassungen (AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, NE, SG, SH, SO, TI, VD, ZH) werden die Begriffe Kinder und Jugendliche allgemein aufgenommen. In elf Kantonen sind Kinder- und/oder Jugendförderung zudem in allgemeine Sozialziele integriert, z.B. „Die Anliegen und Bedürfnisse der Jugend werden berücksichtigt“. In vier Kantonen (GL, GR, SH, SO) gibt es eine Verfassungsbestimmung zu Jugendarbeit, sinnvoller Freizeitgestaltung und Sport, in drei Kantonen ist auch die Partizipation verankert. In 11 Kantonen fehlen Verfassungsbestimmungen, auch in Uri. Die Tabelle zeigt ferner, dass die Familienförderung bis auf vier Kantone überall verfassungsmässig abgestützt ist.

---

<sup>8</sup> Siehe Bericht „Kinder- und Jugendpolitik 2010 im Kanton Uri“ - Hrsg. Kant. Kinder- und Jugendkommission Link: <http://www.ur.ch/de/bkd/afk/jugendnews-links-m1971/>

<sup>9</sup> Dieser Abschnitt beruht auf dem Bericht „Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz“ der Fachstelle für Gesundheitspolitik Polsan GmbH im Auftrag des Kantons Fribourg (März 2009).

<sup>10</sup> Frossard, S.: Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Cahier de L'IDHEAP 202a/2003, Chavannes-près-Renens 2003, S. 97 ff.

**Tabelle 1  
Nennung von Jugend und Familie in den Kantonsverfassungen**

Kanton	Jugend	Familie		Kanton	Jugend	Familie
AG	●	●		NW		●
AI				OW		●
AR	●	●		SG	●	●
BE	●	●		SH	● ●	●
BL	●	●		SO	● ●	●
BS	●	●		SZ		
FR	● ●	●		TG		●
GE		●		TI	●	
GL	● ●	●		UR		●
GR	● ●	●		VD	● ●	●
JU		●		VS		●
LU		●		ZG		
NE	●	●		ZH	● ●	●

Legende:

- Nennung (allgemein) in der Verfassung
- Verfassungsbestimmung zu Jugendarbeit, sinnvoller Freizeitgestaltung, Sport
- Verfassungsbestimmung zu Jugendpartizipation

*kantonale jugendspezifische Gesetze*

Über kantonale jugendspezifische Gesetze gibt Tabelle 2 einen Überblick. Zieht man den Vergleich zwischen den Jahren 2001 und 2008, so besitzen heute die meisten Kantone übergeordnete jugendspezifische Gesetze, jedoch nur neun ein jugendspezifisches Gesetz mit ergänzender Verordnung (BE, BS, FR, GE, JU, OW, TI, VS und ZH).

FR und JU haben kürzlich umfassende Gesetze geschaffen, welche den ganzen Bereich der Kinder- und Jugendpolitik regeln. In den Kantonen AG, LU, NE, VD, ZH sind solche in Erarbeitung. In neueren Gesetzen werden sowohl die Bereiche des Schutzes als auch der Förderung mit Zielen, Strukturen, Aufgaben, Kompetenzen und dem Koordinationsauftrag geregelt.

**Tabelle 2  
Gesetzliche Grundlagen in den Kantonen**

Kanton	2001	2008		Kanton	2001	2008
AG	●	●		NW	●	●
AI				OW	●	●
AR	●	●		SG	●	●
BE	●	●		SH	●	● ●
BL	●	●		SO	● ●	● ●
BS	●	●		SZ		●
FR		●		TG		
GE	●	●		TI	●	●
GL	●	●		UR	●	●
GR	●	●		VD	●	●
JU	●	●		VS	●	●
LU	●	●		ZG	●	● ●
NE		●		ZH	●	● ●

Legende:

- Übergeordnete Gesetze, ● revidierte übergeordnete Gesetze
- Verordnung ohne jugendspezifisches Gesetz
- Jugendspezifisches Gesetz und Verordnung
- Neue gesetzliche Grundlagen in Arbeit

**Fazit**

In neun Kantonen sind jugendspezifische Gesetze mit Verordnungen in Kraft. In zwei Kantonen fehlen sowohl Rechtsgrundlagen als auch kantonale Kinder- und Jugendbeauftragte. Gemäss der Studie des Kantons Freiburg fördert das Vorhandensein eines integralen, jugendspezifischen Gesetzes (VS, FR und JU) eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik.<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Die neuen gesetzlichen Grundlagen der Kantone VD (2009) und NE (2008) weisen den umfassendsten Charakter auf.

## 4 Weshalb ein Gegenvorschlag zur Initiative „Jugendhaus für Uri“

Die Volksinitiative der JUSO will, dass die Kantonsverfassung mit folgendem Artikel ergänzt wird:

**"Artikel 42a Förderung der Jugendkultur**

*Der Kanton und die Gemeinden fördern die Jugendkultur, namentlich durch den Bau und Unterhalt eines Jugendkulturzentrums."*

*Ergebnis einer Vernehmlassung bei den Gemeinden*

Im Auftrage des Regierungsrates führte die BKD zwischen dem 23. Dezember 2010 und dem 28. Februar 2011 eine Vernehmlassung bei den Gemeinden durch. Es wurden folgende Fragen gestellt:

1. Wie stellen Sie sich grundsätzlich zur Initiative?
2. Schlagen Sie eine andere Lösung vor? Wenn ja welche?
3. Allgemeine Bemerkungen

Ausser drei Gemeinden (Bauen und Seelisberg) reichten alle eine Antwort ein. Alle Gemeinden lehnen das Volksbegehren ab. Die meisten Gemeinden begrüssen zwar die Initiative von jungen Leuten, halten dem aber entgegen, dass sie zu unkonkret sei und ihre Folgen für die Gemeinden, den Kanton und auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht absehbar seien. Zudem sei nicht klar, was mit einem Jugendkulturhaus gemeint, welches Konzept diesem zugrunde läge und wie die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gestaltet werden soll. Vereinzelt halten Gemeinden zudem fest, dass ein solches Jugendhaus die lokalen Treffs nicht konkurrenzieren dürfe und ein zentrales Jugendhaus aus Sicht von Randgemeinden abzulehnen sei. Die meisten Gemeinden halten fest, dass aus ihrer Sicht weitere fundierte Abklärungen notwendig seien.

*Haltung des Regierungsrates*

Auch der Regierungsrat lehnt das Volksbegehren ab. Er erachtet es als falsch, die Gemeinden und den Kanton mittels eines Verfassungsartikels zu verpflichten, ein Jugendkulturzentrum führen zu müssen. Die Initiative geht bezüglich dieses Punktes aus seiner Sicht hier zu weit.

Mit einem umfassenden Artikel für die Kinder- und Jugendförderung in der Kantonsverfassung kann dem Anliegen der Initianten für eine verstärkte Förderung der Kinder und Jugendlichen Rechnung getragen werden, ohne dabei auf Verfassungsstufe Gemeinden und Kanton zum Führen eines Jugendkulturhauses zu verpflichten.

## **5 Zur Notwendigkeit der Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Kinder- und Jugendförderung**

*Kinder- und Jugendpolitisches Leitbild*

Am 26. Mai 2008 diskutierte der Landrat das Leitbild des Regierungsrates und den Grundlagenbericht zu einer Kinder- und Jugendpolitik im Kanton Uri. Er nahm den Bericht zur Kenntnis. Der Regierungsrat hält in seinem Bericht an den Landrat fest:

*"Der Regierungsrat will, dass sich Uri zu einem ausgesprochen familien-, kinder- und jugendfreundlichen Kanton entwickelt. Die zentrale Erziehungsverantwortung tragen Eltern und Erziehungsberechtigte. Dem nahen Erziehungsumfeld und den Gemeinden kommt eine Hauptrolle zu. Der Kanton unterstützt Gemeinden und private Institutionen und übernimmt auch eigene Aufgaben"*

Die Schaffung von Rechtsgrundlagen ist wichtig, um das Ziel eines ausgesprochen familien-, kinder- und jugendfreundlichen Kantons längerfristig erreichen zu können. Obwohl die zentrale Erziehungsverantwortung bei den Eltern bzw. den Erziehungsberechtigten liegt, sind Kanton und Gemeinden gefordert, eine spezifische und gezielte Kinder- und Jugendförderung zu betreiben. Staatliches Handeln wiederum setzt einen entsprechenden Auftrag und damit entsprechende rechtliche Grundlagen voraus.

Im Mittelpunkt stehen Rahmenbedingungen, welche die primäre Erziehungsverantwortung der Eltern und das nahe private und öffentliche Umfeld stärken. Schon heute bestehen auf kommunaler und kantonaler Ebene vielfältige Angebote und Bemühungen. Darauf gilt es aufzubauen. Doch ohne ein zwischen privaten, kommunalen, regionalen und kantonalen Trägern und Institutionen vernetztes, koordiniertes kinder- und jugendpolitisches Vorgehen mit klaren Zielen und gesetzlich geregelten Zuständigkeiten besteht die Gefahr, dass Einzelmassnahmen verpuffen. Eine aktiv vorausschauende Kinder- und Jugendpolitik wird sich auf die gesellschaftliche, demografische und wirtschaftliche Handlungsfähigkeit unseres Kantons positiv auswirken.

*geändertes gesellschaftliches Umfeld*

Die vom Bundesrat in seinem *Bericht vom September 2009 zum neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG)* gemachten Hauptgründe für die Notwendigkeit einer Totalrevision des KJFG treffen auch auf den Kanton Uri zu: Auch in Uri wirken sich veränderte gesellschaftliche und familiäre Strukturen auf das (ausserschulische) Leben der Jugendlichen aus. Die Stärkung der Eigeninitiative, der Selbstverantwortung, auch der Hauptverantwortung der Erziehungsverantwortlichen und des privaten Umfelds muss dringend gefordert und gefördert werden. Die soziale, kulturelle und politische Integration aller Kinder und Jugendlichen sind aber auch zentrale Anliegen auf kantonaler und kommunaler Ebene. Sie sind wichtig für die künftige Entwicklung der Gemeinwesen.

## **6 Konkreter Vorschlag für das Erarbeiten von Rechtsgrundlagen für die ausserschulische Kinder- und Jugendförderung im Kanton Uri**

### **6.1 Schaffung einer rechtlichen Grundlage in der Kantonsverfassung**

Als erster Schritt soll die Kantonsverfassung mit einem neuen Artikel 40a (Kinder- und Jugendförderung) ergänzt werden.

Der Kanton und die Gemeinden berücksichtigen bei ihren Tätigkeiten die Anliegen der Kinder und Jugendlichen. Sie setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative für die ausserschulische Förderung der Kinder und Jugendlichen ein.

Kommentar zur Variante:

Kinder- und Jugendpolitik ist eine typische Querschnittsaufgabe. Eine integrale Politik ist wirksamer als die Umsetzung isolierter Massnahmen. Die Wirkung wird erhöht, wenn die Politikbereiche (z.B. Soziales, Gesundheit, Raum- und Verkehrsfragen) regelmässig auf ihre Kinder- und Jugendverträglichkeit überprüft werden. Die ausserschulische Kinder- und Jugendförderung zielt auf eine verbesserte Information, Koordination und auf eine Abstimmung der Unterstützungsmassnahmen und der verschiedenen Formen von Angeboten, Diensten, Trägern, Einrichtungen und Infrastrukturen. Deshalb soll der Grundsatz formuliert werden, dass der Kanton und die Gemeinden bei ihren Tätigkeiten die Anliegen der Kinder- und Jugendlichen berücksichtigen.

Die ausserschulische Kinder- und Jugendförderung soll in erster Linie eine Aufgabe der Erziehungsberechtigten und des privaten Umfelds bleiben. Die Gemeinden und der Kanton können die Eigenverantwortung und die Privatinitiative mit geeigneten Rahmenbedingungen fördern.

### **6.2 Erste Grundsätze für weitere rechtliche Grundlagen (Gesetz oder Verordnung)**

Nachstehend werden einige Grundsätze für das Ausarbeiten der weiteren rechtlichen Grundlagen in Form eines Gesetzes bzw. einer Verordnung aufgelistet. Dabei handelt es sich um erste Ideen. Im Rahmen der konkreten Ausarbeitung wird eine ausführliche Vernehmlassung durchgeführt.

*Prinzip der Subsidiarität*

Die Kinder- und Jugendförderung soll im Kanton Uri auf folgendem Prinzip der Subsidiarität aufbauen:

1. Die zentrale Erziehungsverantwortung liegt bei den Eltern bzw. Erziehungs-

berechtigten.

2. private Initiative
3. Aufgaben der Gemeinden
4. Aufgaben des Kantons

Die zentrale Erziehungsverantwortung tragen die Erziehungsberechtigten. Kinder und Jugendliche sind für ihr Handeln in Abhängigkeit ihres Alters eigenverantwortlich. In Ergänzung dazu und in Ergänzung zu den Aktivitäten Privater betreiben Kanton und Gemeinden eine aktive, zielgerichtete Kinder- und Jugendpolitik. Ziel ist der Schutz und die Förderung der Entwicklung sowie das Ermöglichen einer altersgemässen Mitwirkung der Kinder und Jugendlichen. Kanton und Gemeinden sorgen dafür, dass die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen in ihrem Planen und Handeln mitberücksichtigt werden.

#### *Aufgaben der Gemeinden*

Die Gemeinden:

- bezeichnen eine verantwortliche Stelle für Kinder- und Jugendfragen. Dies kann ein Mitglied des Gemeinderates, eine Verwaltungsstelle oder eine spezielle Kommission sein. Die verantwortliche Stelle sorgt für die notwendige Vernetzung innerhalb der Gemeinde, zwischen den Gemeinden und ist Kontaktstelle zum Kanton,
- sorgen für angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten der Kinder und Jugendlichen in ihrer Gemeinde,
- können Beiträge (einmalig oder wiederkehrend) an Jugendvereine und weitere Vereine, Projekte und Infrastrukturen (Investitionen, Betrieb und Unterhalt) gewähren,
- fördern und unterstützen die offene Jugendarbeit,
- fördern und unterstützen sinnvolle Freizeitangebote für Kinder,
- fördern die Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinde,
- pflegen die überkommunale Zusammenarbeit und arbeiten mit kantonalen Stellen und Institutionen zusammen

#### *Aufgaben des Kantons*

Der Kanton

- führt eine Fachstelle für Kinder- und Jugendfragen. Diese erarbeitet Grundlagen, informiert und berät die Gemeinden und organisiert den Informationsaustausch zwischen Gemeinden und Fachstellen. Sie unterstützt die notwendige Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren (Private, Fachstellen, Behörden),
- führt die Fachstelle Kinderschutz,
- setzt die kantonale Kinder- und Jugendkommission ein,
- fördert und unterstützt Partizipationsmöglichkeiten auf kantonaler Ebene (z.B. Jugendparlament, Jugendrat),
- kann Beiträge an kantonale Jugendverbände und Institutionen im Kinder- und Jugendbereich gewähren,
- kann Beiträge an überkommunal ausgerichtete offene Jugendarbeit gewähren,
- unterstützt die Gemeinden subsidiär, indem er Beiträge an gemeindeübergreifende Projekte oder Projekte in einzelnen Gemeinden (Veranstaltungen, Betrieb Jugendhaus, Erstellen von Infrastrukturen) gewähren kann, wenn sich die Gemeinden ebenfalls an der Finanzierung beteiligen,



- unterstützt ambulante Leistungen, sozialpädagogische Angebote (z.B. Kind und Familie) und Beratung im ausserschulischen Bereich.

## **7 Weiteres Vorgehen**

Nach Vorliegen der Ergebnisse der Vernehmlassung wird eine Vorlage an den Landrat zur Initiative der JUSO „Jugendhaus für Uri“ ausgearbeitet. Findet der vorliegende Vorschlag in der Vernehmlassung Zustimmung, soll der Initiative ein Gegenvorschlag gegenüber gestellt werden.

Die Behandlung der Vorlage ist für den Landrat vom 14. Dezember 2011 vorgesehen. Die Abstimmung über die Initiative bzw. den allfälligen Gegenvorschlag ist für den 15. April 2012 terminiert.

## **8 Vernehmlassung und Vernehmlassungsfragen**

Die Vernehmlassung findet zwischen dem 22. August 2011 und dem 30. September 2011 statt.

Zur Vernehmlassung eingeladen werden:

- Gemeinden
- politische Parteien
- Initiativkomitee „Jugendhaus für Uri“
- Evangelisch-reformierte und Römisch-katholische Landeskirche
- Kinder- und Jugendkommission
- Kantonale Jugendvereine und -verbände
- Verein Gesundheitsförderung Uri
- kantonaler Jugendrat Uri
- kind und familie uri
- Pro Juventute Uri
- Frauenbund Uri
- Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (GSUD)
- Justizdirektion (JD)

**Rechtliche Grundlagen Kinder- und Jugendförderung  
als Gegenvorschlag zur Initiative „Jugendhaus für Uri“- Bericht für eine Vernehmlassung**

Wir bitten Sie, Ihre Antwort, wenn möglich in elektronischer Form mit dem dafür vorgesehenen Formular (siehe [www.ur.ch/bkd](http://www.ur.ch/bkd) - Reiter Vernehmlassungen) bis zum **30. September 2011** an folgende Adresse zu richten:

Bildungs- und Kulturdirektion  
Vernehmlassung Gegenvorschlag  
Klausenstrasse 4  
6460 Altdorf  
Email: [peter.horat@ur.ch](mailto:peter.horat@ur.ch)

Wir danken Ihnen für Ihre wertvolle Mitarbeit.

Am Mittwoch, 7. September 2011, 19.30 bis ca. 20.30 Uhr, findet in Erstfeld im Pfarreizentrum St. Josef, Schlossbergstrasse 13, eine Orientierung und Diskussion zur Vernehmlassung statt.

Die Vernehmlassungsfragen lauten:

1. Wie stellen Sie sich grundsätzlich zur Idee, der Volksinitiative „Jugendhaus für Uri“ einen Gegenvorschlag in Form eines umfassenden Artikels in der Kantonsverfassung zur Kinder- und Jugendförderung gegenüber zu stellen?
2. Sind Sie mit der vorgeschlagenen Formulierung des Artikels 40a einverstanden?
3. Wenn nein, haben Sie einen anderen Vorschlag?
4. Welche Meinung haben Sie zu den Grundsätzen für weitere rechtliche Grundlagen (Kapitel 6.2 Seite 15)?
5. Allgemeine Bemerkungen

## **VERFASSUNG des Kantons Uri (Änderung vom ...)**

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

### **I.**

Die Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984<sup>12</sup> wird wie folgt geändert:

#### **Artikel 40a** Kinder- und Jugendförderung (neu)

Der Kanton und die Gemeinden berücksichtigen bei ihren Tätigkeiten die Anliegen der Kinder und Jugendlichen. Sie setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative für die ausserschulische Förderung der Kinder und Jugendlichen ein.

### **II.**

<sup>1</sup> Diese Änderung unterliegt der Volksabstimmung.

<sup>2</sup> Sie ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten<sup>13</sup>.

Im Namen des Volkes  
Der Landammann: Markus Züst  
Der Kanzleidirektor: Roman Balli

---

<sup>12</sup> RB 1.1101

<sup>13</sup> von der Bundesversammlung gewährleistet am ...