



---

# **Totalrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG)**

**Erläuternder Bericht zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG)**

---

**Bern, September 2009**

## Übersicht

### **Ausgangslage**

*Die Förderung der Entwicklung und Autonomie von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderung) ist ein zentrales Element der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik, die sich unter Bezugnahme auf die Bundesverfassung und das Völkerrecht als eine Politik des Schutzes, der Förderung sowie der Mitsprache und Mitbestimmung versteht.*

*Die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik ist einerseits geprägt durch eine föderale Aufgabenteilung, andererseits durch die wichtige Rolle nichtstaatlicher Organisationen. Dies gilt in besonderem Masse für die Kinder- und Jugendförderung im Rahmen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. Dem Bund kommt hier sowohl gegenüber Kantonen und Gemeinden als auch in Bezug auf Kinder- und Jugendorganisationen und anderen privaten Trägern eine subsidiäre Rolle zu.*

*Die Massnahmen des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendförderung stützen sich auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG). Im Rahmen des JFG unterstützt der Bund namentlich die Angebote und koordinierenden Tätigkeiten der Dachverbände und Jugendorganisationen von gesamtschweizerischer Reichweite, die Ausbildung ehrenamtlicher und freiwilliger Jugendleiterinnen und Jugendleiter sowie Vorhaben, die von den Trägerschaften als selbständige Projekte durchgeführt werden.*

*Die ausserschulische Arbeit zeichnet sich dadurch aus, dass sie mit ihren unterschiedlichen Angebotsformen, Diensten, Einrichtungen und Trägern günstige Rahmenbedingungen schafft, welche den Kindern und Jugendlichen die Chance eröffnen, sich ausserhalb der Schule in eigenständigen Projekten freiwillig zu engagieren und Verantwortung zu übernehmen, ihre intellektuellen und emotionalen Fähigkeiten und Kreativität zu entfalten sowie Schlüsselkompetenzen zu erlernen. Damit leistet die ausserschulische Arbeit anerkanntermassen einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu selbständigen, eigen- und sozial verantwortlichen Personen sowie zu ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration.*

*Durch das JFG ebenso wie durch die Unterstützung der Eidgenössischen Jugendsession konnte der Bund massgeblich zur gesellschaftspolitischen Anerkennung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen und damit verbunden zur Verwirklichung der Partizipation der Jugendverbände und des Jugendurlaubs beitragen.*

### **Herausforderungen**

*Angesichts der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen seit dem Erlass des Jugendförderungsgesetzes vor bald zwei Jahrzehnten hat sich auch das Umfeld für die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit stark gewandelt. Als Stichworte zu nennen sind namentlich veränderte gesellschaftliche und familiäre Strukturen, die Migrationsdynamik sowie die neuen Technologien und Anforderungen an Kinder und Jugendliche in Schule, Ausbildung und Wirtschaft. Gleichzeitig hat sich auch die ausserschulische Arbeit weiterentwickelt und ihre Angebote an veränderte gesellschaftliche Gegebenheiten angepasst. Dies zeigt sich insbesondere in der stärkeren Professionalisierung und der Etablierung offener und innovativer Formen der ausserschulischen Arbeit ausserhalb der klassischen Jugendverbände. Diesen Herausforderungen und Entwicklungen wird das geltende JFG nicht mehr gerecht. Die Mängel und Lücken des JFG zeigen sich insbesondere in den folgenden Bereichen: Starke Fokussierung auf die Unterstützung der Jugendverbände, nur beschränkte inhaltliche Steuerungsmöglichkeiten der Finanzhilfen sowie fehlende Unterstützungs- und Zusammenarbeitsinstrumente in Bezug auf kinder- und jugendpolitische Massnahmen auf kantonaler Ebene.*

*In Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse und Forderungen seitens Nichtregierungsorganisationen und aus Fachkreisen nach einem verstärkten Engagement des Bundes in der Kinder- und Jugendpolitik hat der Bundesrat im August 2008 den Bericht "Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik" verabschiedet. Der Bericht legt den Grundstein für die künftige Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz. Der Bundesrat bringt darin seinen Willen zum Ausdruck, die Rolle des Bundes im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen und unter Wahrung des föderalistischen Rahmens im Bereich des Kinderschutzes, der Kinder- und Jugendförderung und der*

*politischen Partizipation von Jugendlichen auszubauen. Ziel dieses verstärkten kinder- und jugendpolitischen Engagement des Bundes ist es, zum Wohlbefinden und zur sozialen Integration von Kindern und Jugendlichen, zur Nachhaltigkeit der gesellschaftlichen Entwicklung sowie zu einem generationenübergreifenden Ausgleich beizutragen.*

### **Inhaltliche Ziele der Vorlage**

*Kernpunkt der bundesrätlichen Strategie ist die Totalrevision des JFG. Diese führt Bewährtes fort und orientiert sich an den folgenden inhaltlichen Zielen und Neuerungen:*

- *Verstärkung des Integrations- und Präventionspotenzials der Kinder- und Jugendförderung des Bundes: Gesetzliche Verankerung und Ausbau der Förderung offener und innovativer Formen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen*
- *Stärkere inhaltliche Steuerung der Finanzhilfen des Bundes*
- *Erweiterung der Zielgruppe auf Kinder im Kindergartenalter*
- *Gesetzliche Verankerung der Unterstützung der Eidgenössischen Jugendsession durch den Bund sowie Finanzierung von Massnahmen zur Förderung der Beteiligung von Jugendlichen aus allen Bevölkerungsschichten*
- *Erweiterung der Trägerschaften der Kinder- und Jugendförderung des Bundes auf Kantone und Gemeinden: Zeitlich befristete Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone für kantonale Programme für den Aufbau und die konzeptuelle Weiterentwicklung von kinder- und jugendpolitischen Massnahmen sowie Unterstützung kommunaler Modellvorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung*
- *Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches und der Zusammenarbeit mit den Kantonen sowie der Vernetzung der im Bereich Kinder- und Jugendfragen tätigen Fachpersonen*
- *Verstärkung der horizontalen Koordination der mit kinder- und jugendpolitischen Fragen befassten Bundesstellen.*

### **Auswirkungen auf den Bundeshaushalt**

*Um die mit der Totalrevision angestrebten Ziele umsetzen zu können, ist eine massvolle Erhöhung der in diesem Bereich bereitgestellten finanziellen und personellen Mittel notwendig.*

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>6</b>
1.1 Ausgangslage	6
1.1.1 Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz	6
1.1.2 Kinder- und Jugendförderung im Rahmen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen	7
1.1.2.1 Private Trägerschaften und ihre Tätigkeitsfelder	7
1.1.2.2 Öffentliche Trägerschaften und ihre Tätigkeitsfelder	9
1.1.3 Herausforderungen an die Kinder- und Jugendförderung	10
1.1.3.1 Gesellschaftlicher Wandel und wirtschaftliche Entwicklung	10
1.1.3.2 Gleichstellung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen	11
1.1.4 Die geltenden Rechtsgrundlagen für die Kinder- und Jugendförderung des Bundes	11
1.1.5 Der Revisionsbedarf des JFG	12
1.1.5.1 Parlamentarische Vorstösse	12
1.1.5.2 Bericht des Bundesrats „Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik“	14
1.1.5.3 Die Mängel des JFG	15
1.1.6 Die Kinder- und Jugendförderung im internationalen Vergleich	16
1.1.6.1 Bestrebungen des Europarats, der EU und der UNO	16
1.1.6.2 Kinder- und Jugendförderung in Nachbarstaaten	17
1.2 Vorgehen bei der Erarbeitung des Vorentwurfs	19
1.3 Die wichtigsten Ziele und Elemente der Totalrevision	20
1.3.1 Grundsätzliches	20
1.3.2 Verstärkung des integrativen und präventiven Potenzials der Kinder- und Jugendförderung durch den Bund	20
1.3.3 Verstärkte inhaltliche Steuerung der Finanzhilfen des Bundes	20
1.3.4 Erweiterung der Zielgruppe auf Kinder im Kindergartenalter	21
1.3.5 Gesetzliche Verankerung der Unterstützung und Förderung der Eidgenössischen Jugendsession	21
1.3.6 Unterstützung der Kantone beim Aufbau und der Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik sowie Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches und der Zusammenarbeit mit den Kantonen und den in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Fachpersonen	22
1.3.7 Ergänzende Rolle des Bundes gegenüber Kantonen, Gemeinden und privater Initiative	23
1.3.8 Verstärkte Koordination auf Bundesebene	24
<b>2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln</b>	<b>24</b>
2.1 Titel	24
2.2 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	25
2.3 2. Abschnitt: Gewährung von Finanzhilfen an private Trägerschaften	28
2.4 3. Abschnitt: Gewährung von Finanzhilfen an Gemeinden	32

2.5	4. Abschnitt: Gewährung und Bemessung der Finanzhilfen	32
2.6	5. Abschnitt: Verfahrensbestimmungen	34
2.7	6. Abschnitt: Informations- und Erfahrungsaustausch, Koordination und Kompetenzentwicklung	34
2.8	7. Abschnitt: Eidgenössische Kinder- und Jugendkommission (EKKJ)	35
2.9	8. Abschnitt: Schlussbestimmungen	36
<b>3</b>	<b>Auswirkungen</b>	<b>37</b>
3.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	37
3.2	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	43
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	43
<b>4</b>	<b>Rechtliche Aspekte</b>	<b>43</b>
4.1	Verfassungsmässigkeit	43
4.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	43
4.3	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	44
4.4	Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz	44
4.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	44

# 1 Grundzüge der Vorlage

## 1.1 Ausgangslage

### 1.1.1 Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz

Die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz ist geprägt durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden: Zuständig sind in erster Linie die Kantone und Gemeinden; der Bund nimmt einige wenige Aufgaben in diesem Bereich wahr (z.B. Gesundheits- oder Sportförderung; Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen). Gleichzeitig ist die Kinder- und Jugendpolitik eng verbunden mit der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen und privater Initiativen.

Allgemein ist festzustellen, dass auf kantonaler Ebene sehr unterschiedliche konzeptuelle Ansätze bei der Kinder- und Jugendpolitik bestehen, welche auch unterschiedliche verfassungsrechtliche und gesetzliche Verankerungen zur Folge haben. Während rund die Hälfte der Kantone sowohl das Schutz- als auch das Postulat der Förderung unter dem Begriff "Kinder- und Jugendpolitik" zusammen gefasst hat, haben eine Reihe von Kantonen eigenständige, voneinander getrennte Politiken zu Kinder- und Jugendschutz und Kinder- und Jugendförderung entwickelt bzw. setzen Schwerpunkte in dem einen oder anderen Bereich (vgl. Ziff. 1.1.2.2; 1.3.6).<sup>1</sup>

Demgegenüber hat der Bundesrat in seinem Bericht "Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik" vom 27. August 2008 die moderne schweizerische Kinder- und Jugendpolitik auf der Grundlage der Bundesverfassung<sup>2</sup> und der UNO-Kinderrechtskonvention<sup>3</sup> als eine Politik des Schutzes, der Förderung und der Mitwirkung definiert.<sup>4</sup>

Auf der Grundlage dieser drei Prinzipien - Schutz, Förderung, Mitwirkung - lassen sich eine Kinder- und Jugendpolitik im engeren und eine solche im weiteren Sinne unterscheiden. Die Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne leistet gezielt Beiträge, um Kinder und Jugendliche zu schützen (z.B. gegen Übergriffe oder mediale Angebote), zu fördern und ihre Mitwirkung zu ermöglichen (z.B. im Rahmen partizipativer Strukturen oder Projekte).

Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne geht davon aus, dass die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen durch vielfältige Faktoren beeinflusst werden, welche in die Zuständigkeit verschiedener Politikbereiche auf unterschiedlichen Ebenen fallen und alle Altersgruppen betreffen. Darin kommt zum Ausdruck, dass die Kinder- und Jugendpolitik eine typische Querschnittspolitik darstellt, welche dafür zu sorgen hat, dass die besonderen Schutz- und Förderungsbedürfnisse, Perspektiven und Anliegen von jungen Menschen in andere etablierte Politikbereiche (z.B. Soziales, Gesundheit, Verkehr) eingebracht werden.

Um die Kinder- und Jugendpolitik im beschriebenen Sinne einer integrierten Strategie auf Ebene Bund und Kantone umzusetzen, hat der Bundesrat im obengenannten Bericht seinen Willen geäussert, das kinder- und jugendpolitische Engagement des Bundes auszubauen. Insbesondere soll der Bund die Kantone beim Aufbau und der Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik unterstützen (vgl. Ziff. 1.3.6). Mit dem im Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) angesiedelten, primär für Kinder- und Jugendfragen zuständigen Bereich besteht auf Bundesebene bereits eine Fachstelle, in deren Zuständigkeit gemäss dem Willen des Bundesrats die Aufgabe der Koordination auf Bundesebene und die Unterstützung der Kantone fallen soll (vgl. Ziff. 1.3.8).

<sup>1</sup> Vgl. Stanislas Frossard, Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen, cahier de l'IDHEAP n°202, Chavannes-près-Renens, 2003.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 11 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV.

<sup>3</sup> Übereinkommen vom 20. November 1996 über die Rechte des Kindes, SR 0.107 (zit. UNO-Kinderrechtskonvention). Vgl. insbesondere deren Artikel 3 Ziff. 2, 18 Ziff. 2, 19, 20, 23, 32-36, 39. Vgl. auch BGE 126 II 391 E. 5d.

<sup>4</sup> Bericht des Bundesrats "Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik" vom 27. August 2008; abrufbar auf [http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder\\_jugend\\_alter/00067/02003/index.html?lang=de](http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=de) (zit. Bericht des Bundesrats), S. 3 ff.

## 1.1.2 Kinder- und Jugendförderung im Rahmen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen

Die Förderung der Entwicklung und Autonomie von Kindern und Jugendlichen ist ein zentrales Element der Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne. In Anlehnung an Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g BV kann Kinder- und Jugendförderung als eine Förderung des Heranwachsens von Kindern und Jugendlichen mit schrittweisem Einüben von Selbständigkeit, Autonomie und sozialer Verantwortung und die Unterstützung der sozialen, kulturellen und politischen Integration von Kindern und Jugendlichen verstanden werden. Dabei kommt dem Zusammenspiel von Betreuung, Erziehung, Bildung in familiären, extra-familiären, schulischen und ausserschulischen Bezügen sowie ihrer wechselseitigen Bedingtheit grosse Bedeutung zu.

In Abgrenzung zu dieser Kinder- und Jugendförderung im weiteren Sinne umfasst die Kinder- und Jugendförderung im engeren Sinne alle Formen der Unterstützung von Angeboten, Diensten, Einrichtungen und Trägern der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen mit den oben genannten Zielsetzungen. Wichtigste Akteure sind dabei die Jugendverbände und -organisationen, Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie entsprechend der föderalen Ausgestaltung der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik öffentliche Stellen auf kantonaler und kommunaler Ebene. Mit dem Ziel, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, innerhalb derer sich Kinder und Jugendliche entfalten können, grenzt sich die Kinder- und Jugendförderung im engeren Sinne auch von der öffentlichen Politik des Kinder- und Jugendschutzes und der Kinder- und Jugendhilfe ab, welche auf Schutzmassnahmen und die Lösung konkreter Probleme von Gefährdung oder Not abzielt.<sup>5</sup>

In der wichtigen Phase der jugendlichen Identitätsfindung und der teilweisen Ablösung vom Elternhaus, in die auch die Beendigung der regulären Schulzeit, der Beginn der Berufsausbildung und des Studiums fällt, haben Jugendorganisationen und Freizeitgruppen, Sportvereine sowie kirchliche Jugendgruppen seit jeher eine wichtige Rolle bei der Sozialisation der Jugendlichen gespielt. Diese ausserschulischen Betätigungs-, Bildungs- und Freizeiträume bieten einen organisatorischen Rahmen und geben den jungen Menschen die Chancen, sich in eigenständigen Projekten und Initiativen freiwillig und ihren Interessen entsprechend zu engagieren, ihre intellektuellen und emotionalen Fähigkeiten sowie ihre Kreativität zu entfalten, soziale Verantwortung zu übernehmen und Schlüsselkompetenzen, sogenannte Soft Skills (z.B. Team-, Kommunikations- und Konfliktfähigkeit, Unternehmungsgeist, Motivation) für die soziale und berufliche Integration zu erlernen. Die Zielgruppe der ausserschulischen Arbeit umfasst dabei über Jugendliche hinaus auch Kinder ab Kindergartenalter. Auch für dieses Alterssegment der jüngeren Schul- und Kindergartenkinder bilden die Angebote der ausserschulischen Arbeit einen günstigen und gesicherten Rahmen für die Entwicklung individueller Fähigkeiten und Kompetenzen und die Förderung der Eigenständigkeit, Kreativität und Integration. Die ausserschulische Arbeit richtet sich folglich an Kinder ab Kindergartenalter und Jugendliche und junge Erwachsene von ca. 14 bis ca. 25 Jahren (vgl. Ziff. 1.3.4 und Art. 4).

Die Bedeutung ausserschulischer Angebote ist heute angesichts neuer Herausforderungen (vgl. Ziff. 1.1.3) womöglich noch grösser als früher. Über eine stärkere Professionalisierung und zum Teil auch Spezialisierung, z.B. in den Bereichen Sozialraumorientierung, Gesundheitsförderung und Schulsozialarbeit wird gerade die offene Kinder- und Jugendarbeit zunehmend zu einem wichtigen Partner für Gemeinden und Schulen. Dem Engagement der privaten Trägerschaften und dem konstruktiven Zusammenwirken von privaten und öffentlichen Stellen ist es denn auch zu verdanken, dass die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen heute gesellschaftlich stark verankert ist.

### 1.1.2.1 Private Trägerschaften und ihre Tätigkeitsfelder

#### ***Jugendverbände, Jugendorganisationen und Träger der offenen Kinder- und Jugendarbeit***

In der Schweiz bestehen zahlreiche Organisationen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. Zu den ältesten gehören die grossen Jugendverbände. Die Pfadibewegung Schweiz mit über 40'000 Mitgliedern wurde vor über 100 Jahren gegründet. Jungwacht Blauring ist mit 31'000 Mitgliedern der grösste katholische Kinder- und Jugendverband der Schweiz. Der CEVI Schweiz mit

<sup>5</sup> Vgl. Bericht des Bundesrats, a.a.O., S. 21.

16'000 Mitgliedern ist eine christliche, überkonfessionelle Kinder- und Jugendbewegung. Daneben bestehen Jugendorganisationen aller grossen Parteien, verschiedener religiös geprägter Gruppierungen sowie der verschiedenen Gewerkschaftsorganisationen, Berufs- und Personalverbände. Gleichzeitig hat sich ein breites und vielfältiges Feld von Jugendorganisationen herausgebildet, die teilweise auf gesamtschweizerischer Ebene bestehen, teilweise (sprach-)regionale Reichweite entfalten und in verschiedenen Bereichen tätig sind: Jugendaustausch, Einsatz für Menschenrechte, Friedensbildung, Ferienaktivitäten, Umwelt- und Naturschutz, Sport, Kultur und Musik, Medien. Die Begriffe Jugendverband und Jugendorganisation werden oft deckungsgleich verwendet. Ein häufiges Strukturmerkmal der verschiedenen überregional tätigen Organisationen und Verbände ist eine gesamtschweizerische Dachorganisation mit kantonalen und lokalen Unterstrukturen. Heute werden vom Bund rund 110 Jugendorganisationen jährlich mit Strukturbeiträgen und Finanzhilfen für regelmässige Aktivitäten unterstützt. Rund 30 Jugendorganisationen erhalten Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung von freiwillig und ehrenamtlich tätigen Jugendleiterinnen und Jugendleitern.

In den letzten zehn Jahren sind auf gesamtschweizerischer Ebene verschiedene Organisationen entstanden, die das Angebotsspektrum der Kinder- und Jugendarbeit wesentlich erweitert haben und der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie der soziokulturellen Animation zuzurechnen sind. Offene Kinder- und Jugendarbeit und soziokulturelle Animation grenzen sich von verbandlichen Formen der Kinder- und Jugendarbeit dadurch ab, dass ihre äusserst unterschiedlichen Angebote ohne Mitgliedschaft oder andere Vorbedingungen von Kindern und Jugendlichen genutzt werden können. Offene Kinder- und Jugendarbeit versteht sich als Teilbereich der professionellen Sozialen Arbeit mit einem sozialräumlichen Bezug und soziokulturellen Auftrag. Die soziokulturelle Animation unterscheidet sich davon in sofern, als das soziale und kulturelle Zusammenleben aller Bevölkerungs- und Altersgruppen, die in einem Gemeinwesen leben, gefördert werden soll.

Im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit besteht auf gesamtschweizerischer Ebene seit 1998 der Verein Infoklick. Dieser versteht sich als Informations- und Dienstleistungszentrum für Kinder und Jugendliche in allen Lebenslagen sowie für Jugendinitiativen jeglicher Art. In verschiedenen Kantonen nimmt Infoklick auf Mandatsbasis kantonale Aufgaben der Kinder- und Jugendförderung wahr. Der seit 2003 bestehende Dachverband der offenen Jugendarbeit Schweiz (DOJ) vertritt die kantonalen, regionalen und lokalen Angebotsstrukturen der offenen Kinder- und Jugendarbeit auf gesamtschweizerischer Ebene. Im Unterschied zu den übrigen Dachverbänden zählt der DOJ zu seiner Mitgliedschaft nicht ausschliesslich private Träger sondern hauptsächlich öffentliche Trägerschaften oder private Trägerschaften, die fast ausschliesslich von der öffentlichen Hand finanziert werden. Dabei ist zu beachten, dass die Mitgliedschaft des DOJ trotz gesamtschweizerischer Ausrichtung bis heute hauptsächlich aus Deutschschweizer Organisationen besteht.<sup>6</sup> Dies dürfte insbesondere an unterschiedlichen Begriffsverständnissen und Arbeitsformen liegen. So ist in der französischsprachigen Schweiz der Begriff der soziokulturellen Animation geläufiger. Für Organisationen in diesem Bereich wie die Plattform Romande de l'animation socioculturelle ist die Kinder- und Jugendarbeit zwar ein wichtiger Teilbereich, die Plattform Romande ist gleichzeitig aber auch Berufsverband und ein Dachverband der (Ausbildungs-)Institutionen der soziokulturellen Animation.

### ***Dachverbände auf gesamtschweizerischer Ebene***

Gesamtschweizerisch tätige Dachverbände haben die vorrangige Aufgabe, die Interessen der vielfältigen Jugendorganisationen und Trägerschaften der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit auf nationaler Ebene zu bündeln, Vernetzungs-, Informations- und Vertretungsaufgaben wahrzunehmen, zur Innovation und Qualitätssicherung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen beizutragen sowie die internationale Zusammenarbeit zu fördern.

Aktuell haben fünf Organisationen den Status eines Dachverbandes: Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV, der Dachverband der offenen Jugendarbeit Schweiz DOJ, der schweizerische Dachverband zur Förderung des Jugendaustausches *Intermundo*, der Dachverband der Schweizer Musikclubs *Petzi* sowie der Dachverband der Schweizer Jugendparlamente *DSJ*.

<sup>6</sup> In Bezug auf das Tessin und die Romandie laufen verschiedene Aufbauprojekte. Ein kantonales Netzwerk aus dem Tessin hat sich dem DOJ/AFAJ bereits angeschlossen. In den Kantonen Waadt, Wallis und Fribourg bestehen Kontakte.

Dabei gelten die SAJV und DOJ aufgrund ihrer Mitgliederbasis – die SAJV vertritt rund 500'000 Kinder und Jugendliche aus den verbandlichen Strukturen, der DOJ rund 150'000 Kinder und Jugendliche aus den Strukturen der offenen Kinder- und Jugendarbeit - für den Bund als die Hauptansprechpartner bei Fragen der konzeptuellen und gesetzgeberischen Weiterentwicklung der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit. Gleichzeitig übernimmt insbesondere die SAJV wichtige internationale Vertretungsfunktionen für die Schweizer Jugend über ihre Mitgliedschaft im Europäischen Jugendforum, über ihren Einsatz im Joint Council des Europarats sowie über eine Kooperation mit dem EDA zur Vertretung von Jugendbelangen bei der UNO. Gleichzeitig erlauben es die Reichweite und Organisationsstrukturen der Dachverbände, sie bei Bedarf mit der Ausführung von Bundesaufgaben zu beauftragen (die SAJV prüft im Auftrag des BSV Subventionsgesuche von Jugendorganisationen und vergibt im Auftrag der DEZA Projektsubventionen; Intermundo führt im Auftrag des SBF die Koordinationsstelle Jugend in Aktion, welche die indirekte Beteiligung am entsprechenden EU-Programm verwaltet, vgl. Ziff. 1.1.6.1).

### **1.1.2.2 Öffentliche Trägerschaften und ihre Tätigkeitsfelder**

#### ***Gemeinden, Kantone und Bund***

Die Organisationsstruktur, Tätigkeiten und Finanzmittel öffentlicher Verwaltungen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik unterscheiden sich schweizweit oft erheblich. Auf kantonaler Ebene ist die Kinder- und Jugendförderung zumeist in den Bildungs- oder Sozialdepartementen verankert, teilweise in Verbindung mit dem Kinder- und Jugendschutz. So bestehen kantonal recht unterschiedliche Strukturen und Ansätze der Kinder- und Jugendförderung. Teilweise wurden Stellen für kantonale Kinder- und Jugenddelegierte geschaffen und es existieren in verschiedenen Kantonen Kinder- und Jugendkommissionen. Ähnlich gestaltet sich die Lage in Städten und Gemeinden. Hier werden Kinder- und Jugendfragen oft in Verwaltungseinheiten in Verbindung mit dem schulischen Bereich und Fragen der Familien-, Sport-, Kultur- und Integrationsförderung behandelt. Zumindest in grösseren und mittelgrossen Städten bestehen professionelle kommunale Strukturen. Insbesondere in kleineren Gemeinden mit Milizsystem können aufgrund begrenzter Finanzmittel professionelle Angebotsstrukturen der Kinder- und Jugendförderung oft nur in Kooperation mit Nachbargemeinden realisiert werden. Nach Auskunft von DOJ bestehen in rund einem Drittel aller Schweizer Gemeinden von den Kommunen getragene bzw. finanzierte Angebotsstrukturen der offenen Kinder- und Jugendarbeit.

Auf Bundesebene beschäftigen sich verschiedene Stellen mit Kinder- und Jugendfragen. Eine koordinierende Aufgabe kommt hier dem Bundesamt für Sozialversicherungen, Bereich Kinder-, Jugend- und Altersfragen zu (vgl. Ziff. 1.3.8 und Art. 18).

#### ***EDK und Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF)***

Im Rahmen der interkantonalen Koordination beschäftigt sich die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) mit Fragen der Kinder- und Jugendförderung. Ihr angegliedert ist die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF). Die KKJF kommt zweimal im Jahr zusammen und gewährleistet den Informationsaustausch zwischen den kantonalen Fachpersonen der Kinder- und Jugendförderung. Die KKJF plädiert angesichts der Unterschiede und Lücken der Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz für die Schaffung von national anerkannten Standards, welche den Rahmen für ein bedarfsgerechtes und qualitativ hochstehendes Angebot definieren, und hat entsprechend einen Vorschlag für Standards für die Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz erarbeitet. Die KKJF fordert darin auf Gemeinde- und Kantonsebene die verbindliche gesetzliche Verankerung von Kinder- und Jugendförderung sowie die Konkretisierung der kinder- und jugendpolitischen Zielsetzungen in Form von Leitbildern bzw. Konzeptpapieren. Des Weiteren hält die KKJF auf kommunaler wie kantonaler Ebene Beauftragte für Kinder- und Jugendförderung als Fach- und Anlaufstelle sowie begleitend dazu eine Kinder- und Jugendkommission, die sich mit strategischen Fragen auseinandersetzt, für notwendig.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF), Standards für Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz, Entwurf, September 2007. Die EDK hat sich bis zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht zu den Standards geäussert.

### ***Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)***

Die EKKJ ist eine ständige ausserparlamentarische Kommission, die am 5. Juni 1978 vom Bundesrat eingesetzt wurde. Ihr Auftrag ist in Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG) gesetzlich verankert: "(1) Der Bundesrat bestellt eine eidgenössische Kommission für Jugendfragen, welche zuhanden der zuständigen Behörden des Bundes (a) die Situation der Jugend in der Schweiz beobachtet, (b) mögliche Massnahmen prüft und (c) wichtige bundesrechtliche Vorschriften vor ihrem Erlass auf ihre Auswirkungen auf die Jugendlichen begutachtet. (2) Sie kann von sich aus Anträge stellen."<sup>8</sup> Durch einen Bundesratsbeschluss vom 26. September 2003 wurde das Mandat der Kommission auch auf Kinder erweitert, hat sich ansonsten aber in den Grundzügen nicht verändert (vgl. Erläuterungen zu Art. 21).

## **1.1.3 Herausforderungen an die Kinder- und Jugendförderung des Bundes**

### **1.1.3.1 Gesellschaftlicher Wandel und wirtschaftliche Entwicklung**

Aufgrund des gesellschaftlichen Wandels und der wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahrzehnte stellen sich der Kinder- und Jugendpolitik und damit auch der Kinder- und Jugendförderung zahlreiche Herausforderungen. Für die Gestaltung der Kinder- und Jugendförderungs politik des Bundes sind insbesondere die folgenden, vom Bundesrat in seinem Bericht (vgl. Ziff. 1.1.5.2) festgestellten Veränderungen des Umfelds für heranwachsende Kinder und Jugendliche von Bedeutung:<sup>9</sup>

#### ***Lebensphase Jugend***

Die Lebensphase Jugend hat sich ausgeweitet und die Übergänge von Schule und Ausbildung in die Arbeitswelt und von einem abhängigen zu einem selbständigen Leben sind weniger normiert und weitaus vielfältiger geworden. Jungen Menschen eröffnen sich dadurch mehr Möglichkeiten und Chancen, es entstehen aber auch Unsicherheiten und die Gefahr der Überforderung, wenn die individuelle Lebensbiografie selbst gestaltet werden muss. Die Jugendzeit als Zeit des Übergangs ist von Brüchen und Unterbrüchen gekennzeichnet und kann als ein Spannungsfeld zwischen den Anforderungen der Wissens- und Leistungsgesellschaft und den Anreizen einer Erlebnis- und Konsumgesellschaft verstanden werden. Von zentraler Bedeutung für die Zukunftsaussichten eines jungen Menschen ist deshalb seine Fähigkeit, sich in diesem Spannungsfeld zu bewegen. Dazu gehören der Erwerb von adäquaten Bildungsabschlüssen, aber auch die Aneignung von sozialen und persönlichen Kompetenzen sowie der Aufbau von tragfähigen sozialen Beziehungen. Vor besondere Herausforderungen sind hier Jugendliche aus bildungsfernen und sozial schwachen Schichten sowie auch Jugendliche mit Migrationshintergrund gestellt.

#### ***Bildungs- und Ausbildungssystem***

Der hochentwickelte Finanz- und Wirtschaftsstandort Schweiz ist auf gut ausgebildete, qualifizierte und motivierte Arbeitnehmende angewiesen und stellt daher hohe Anforderungen an das Bildungs- und Ausbildungssystem. Insbesondere gilt es hier auch, den diskriminierungsfreien Zugang zu Bildungs- und Ausbildungsplätzen für alle qualifizierten Jugendlichen zu gewährleisten und benachteiligten jungen Menschen gleiche Chancen zu eröffnen. Bund und Kantone haben bereits verschiedene Anstrengungen unternommen, um den formalisierten Bildungsbereich auf den markanten Wandel der Berufs- und Arbeitswelt einzustellen. Zu nennen sind die Revision des Berufsbildungsgesetzes von 2002, der neue Hochschulartikel in Artikel 63a BV sowie die Harmonisierung der obligatorischen Schulsysteme im Rahmen des Projektes HarmoS. Der formale Bildungsbereich stösst jedoch an seine Grenzen, wenn es um das Erlernen von sogenannten Soft Skills (vgl. Ziff. 1.1.2) für den heutigen Arbeitsmarkt geht. Diese werden nicht zwingend kognitiv erlernt, sondern bilden sich aus einer Kombination von Erfahrungen, Kenntnissen, Fähigkeiten und Einstellungen heraus. Die gezielte Förderung und Unterstützung adäquater ausserschulischer Lernfelder in Ergänzung zum Bildungs- und Ausbildungssystem ist deshalb von besonderer Bedeutung.

<sup>8</sup> SR 446.1.

<sup>9</sup> Vgl. Bericht des Bundesrats, a.a.O., S. 7 ff.

### **Globalisierte Wirtschaft**

Die globalisierte Wirtschaft benötigt zunehmend Arbeitskräfte, welche über im Ausland erworbene Sprachkenntnisse, Berufserfahrungen und interkulturelle Kompetenzen verfügen. Solche Mobilitätserfahrungen werden immer stärker zu einer Zugangsvoraussetzung zu einem technisch hoch entwickelten und internationalisierten Wirtschaftsraum und Arbeitsmarkt. Durch den Jugendaustausch erhalten junge Menschen die Möglichkeit, die erforderlichen Erfahrungen zu sammeln, sei es im Rahmen des Studiums oder bei Berufspraktika, sei es im Bereich der ehrenamtlichen Arbeit oder bei internationalen Freiwilligendiensten. Die Herausforderung für die Förderungspolitik des Bundes besteht hier darin, eine solide Betreuungs- und Vermittlungsarbeit zu sichern, insbesondere auch für junge Menschen mit Benachteiligungen.

### **Migrationsdynamik**

Aufgrund der Migrationsdynamiken der letzten Jahre sind heute zwischen 21 und 25 Prozent der in der Schweiz lebenden Kinder und Jugendlichen im Alter von 0-19 Jahren Ausländerinnen und Ausländer. Während über zwei Drittel der ausländischen Kinder und Jugendlichen in der Schweiz geboren sind, stammt über die Hälfte der jungen Menschen ohne Schweizerpass aus Nicht-EU/EFTA-Staaten. Hinzu kommt eine grosse Anzahl statistisch nicht erfasster schweizerischer Jugendlicher mit Migrationshintergrund. Diese Zahlen verdeutlichen, dass es sich bei der Integrationsaufgabe um eine langfristige Herausforderung handelt, zu der auch die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit und die entsprechende Förderungspolitik des Bundes einen wichtigen Beitrag leisten kann.

#### **1.1.3.2 Gleichstellung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen**

Eine weitere Herausforderung an die Kinder- und Jugendförderung des Bundes stellt die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen dar.

Spätestens seit der Einführung eines eigentlichen Behindertengleichstellungsrechts (Art. 8 Abs. 2 und Abs. 4 BV; Behindertengleichstellungsgesetz<sup>10</sup>) sind die Gesetzgeber in Bund und Kantonen verpflichtet, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen abzubauen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die zur Verbesserung ihrer Partizipation in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens beitragen. Bei der Umsetzung dieser Verpflichtung kommt neben der schulischen Integration insbesondere auch der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit eine entscheidende Rolle zu, da sie Kindern und Jugendlichen mit wie auch solchen ohne Behinderungen früh Gelegenheit gibt, Gleichstellung und Integration, aber auch Behinderung als Selbstverständlichkeit zu erleben.

Heute sind ausserschulische Angebote, die Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen zugleich offenstehen, noch die Ausnahme. Die Herausforderung der Förderungspolitik des Bundes besteht darin, dazu beizutragen, dass vermeidbare Barrieren zwischen Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen abgebaut und Angebote erprobt und unterstützt werden, welche den Bedürfnissen von allen Kindern und Jugendlichen in einem gemeinsamen Rahmen Rechnung tragen.

Angesichts dieser Herausforderungen wird von Seiten der Politik und der Fachkreise seit längerem ein stärkeres Engagement des Bundes gegenüber den Kantonen und Jugendverbänden gefordert (vgl. Ziff. 1.1.5.1 und 1.1.5.2). Bei der Vorlage für ein neues Kinder- und Jugendförderungsgesetz geht es denn auch insbesondere darum, in Zusammenarbeit mit den kinder- und jugendpolitischen Akteurinnen und Akteuren differenzierte Angebote der ausserschulischen Arbeit schweizweit zu fördern und dabei die Integration aller Kinder und Jugendlicher in Freizeitangebote zu unterstützen (vgl. Ziff. 1.3.2).

#### **1.1.4 Die geltenden Rechtsgrundlagen für die Kinder- und Jugendförderung des Bundes**

Die heutigen Aktivitäten des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendförderung stützen sich auf das geltende Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit

---

<sup>10</sup> SR 151.3.

(Jugendförderungsgesetz, JFG)<sup>11</sup> ab. Dieses regelt die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse durch den Bund (Art. 1 JFG).

Auf der Grundlage des JFG unterstützt der Bund heute die Angebote und koordinierenden Tätigkeiten der Dachverbände und Jugendorganisationen von gesamtschweizerischem Interesse, die Ausbildung von freiwilligen und ehrenamtlichen Jugendleiterinnen und Jugendleitern sowie Vorhaben, die von den Trägerschaften der ausserschulischen Jugendarbeit in Ergänzung zu regelmässigen Tätigkeiten als selbständige Projekte durchgeführt werden. Die Unterstützung erfolgt in erster Linie mittels Jahresfinanzhilfen und projektbezogenen Finanzhilfen. Diese beliefen sich in den letzten Jahren auf durchschnittlich 6,6 Millionen Franken. Gemäss Artikel 1 der Verordnung zum JFG (JFGV) gehen 90 Prozent der Mittel in der Regel an Jahresfinanzhilfen und 10 Prozent an projektbezogene Finanzhilfen.<sup>12</sup> Dem JFG kam damit in den vergangenen fast zwei Jahrzehnten eine wichtige Rolle zu bei der Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse.

Das JFG stützte sich verfassungsrechtlich ursprünglich auf die stillschweigende Ermächtigung des Bundes zur Kulturförderung ab.<sup>13</sup> Mit der neuen Bundesverfassung von 1999 wird die gesellschaftspolitische Bedeutung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen auch auf verfassungsrechtlicher Ebene ausdrücklich anerkannt, indem die bis anhin ungeschriebene Kompetenz des Bundes und damit auch das JFG in Artikel 67 Absatz 2 BV eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage erhalten haben. Gemäss dieser Bestimmung kann der Bund „in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen“. Artikel 67 Absatz 2 BV gibt dem Bund folglich eine parallele und subsidiäre Kompetenz, Aktivitäten zur Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu unterstützen.<sup>14</sup> Er kann dabei ergänzend zu kantonalen Massnahmen handeln oder auch eigeninitiativ in Bereichen tätig werden, welche von den Kantonen nicht abgedeckt werden. Hingegen hat der Bund keine Kompetenz, den Kantonen in Bezug auf die materielle Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik verbindliche Vorgaben zu machen oder diese zu einem Handeln in diesem Bereich zu verpflichten. Die Gestaltung der Kinder- und Jugendpolitik und damit auch die Kinder- und Jugendförderung verbleibt somit primär im Zuständigkeits- und Aufgabenbereich der Kantone und Gemeinden.

## 1.1.5 Der Revisionsbedarf des JFG

### 1.1.5.1 Parlamentarische Vorstösse und Initiativen

In jüngerer Zeit wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse und Initiativen eingereicht, die vom Bund eine aktivere Rolle in der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik fordern<sup>15</sup> oder verbesserte Massnahmen zugunsten der Partizipation<sup>16</sup> beziehungsweise des Schutzes von Kindern und Jugendlichen<sup>17</sup> verlangen. Der vorliegende Vorentwurf (VE) zur Totalrevision des JFG hat seinen Ursprung in wesentlichen Teilen in den nachstehend aufgeführten Motionen von Nationalrat Claude Janiak und Nationalrätin Ursula Wyss und erfüllt im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes - zusammen mit weiteren vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen<sup>18</sup> - auch die Forderungen der vom Ständerat abgeänderten Motion Amherd zu einem Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie den Kinder- und Jugendschutz.

#### ***Motion 00.3469 Claude Janiak - Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik***

<sup>11</sup> SR 446.1. Zu nennen ist ausserdem das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung, SR 414.51, welches die Basis bildet für die (vorderhand indirekte) Teilnahme am EU-Programm "Jugend in Aktion"; vgl. hierzu auch Ziff. 1.1.6.1.

<sup>12</sup> SR 446.11.

<sup>13</sup> BBl 1988 I 825, 863.

<sup>14</sup> Vgl. Gerhard Schmid/ Markus Schott, St. Galler Kommentar, Art. 67, Rz. 7, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich usw., 2. Aufl., 2008.

<sup>15</sup> Vgl. nachfolgend Motion Amherd 07.3033 und Parlamentarische Initiative Amherd 07.402.

<sup>16</sup> Vgl. nachfolgend die Motionen Wyss 00.3400 und 01.3350. Vgl. auch Postulat Galladé 05.3885 (erledigt).

<sup>17</sup> Motion Hubmann 07.3119 (angenommen), Postulat RK-N 03.3188 (überwiesen), Interpellation Simoneschi-Cortesi 05.3126 (abgeschrieben), Motion Savary Géraldine 05.3882 (abgelehnt), Parlamentarische Initiative Vermot-Mangold 06.419 (erledigt).

<sup>18</sup> Zu nennen ist der am 20. Mai 2009 verabschiedete Bericht des Bundesrats "Jugend und Gewalt - Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien" und das darin vorgesehene nationale Programm zur Prävention von Jugendgewalt sowie die sich in Ausarbeitung befindende Bundesratsverordnung über die Unterstützung von Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen für den Kindes- und Jugendschutz sowie die Rechte des Kindes.

Die am 27. September 2000 von Nationalrat Claude Janiak eingereichte Motion verlangt den Erlass eines Rahmengesetzes, welches die Grundlagen für eine besser koordinierte schweizerische Kinder- und Jugendpolitik schaffen und die Kantone beauftragen soll, eine umfassende Jugendpolitik zu realisieren. Zudem soll der Bund eine koordinierende und die Kantone unterstützende Stelle schaffen, welche partizipativ ausgestaltet ist, d.h. Kinder und Jugendliche in die Diskussionen und Entscheidungen einbezieht. Der Bundesrat teilte in seiner Antwort vom 4. Dezember 2000 zur Motion Janiak weitgehend die Einschätzungen und Forderungen des Vorstosses, wies aber auch darauf hin, dass eine umsichtige Umsetzung Zeit brauche und es deshalb angezeigt sei, die Motion als Postulat zu überweisen. Während der Nationalrat am 26. November 2001 die Überweisung als Motion beschloss, folgte der Ständerat dem Bundesrat und überwies am 18. Juni 2002 die Motion als Postulat.

***Motion 00.3400 Ursula Wyss - Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen und Motion 01.3350 Ursula Wyss – Antragsrecht für die eidgenössische Jugendsession***

Die beiden Motionen von Nationalrätin Ursula Wyss betreffen die politische Partizipation von Jugendlichen. Während die Motion vom 23. Juni 2000 (00.3400) Massnahmen verlangt, um die politische Partizipation von Jugendlichen zu stärken, fordert die Motion vom 21. Juni 2001 (01.3350) ein Antragsrecht für die Eidgenössische Jugendsession. In Bezug auf die Motion 00.3400 erklärte sich der Bundesrat bereit, eine bessere politische Beteiligung von Jugendlichen und eine Aufwertung der Eidgenössischen Jugendsession zu prüfen. Ein formales Antragsrecht für die Eidgenössische Jugendsession lehnte der Bundesrat hingegen als unangemessen ab. Beide Motionen Wyss wurden vom Nationalrat am 26. November 2001 (00.3400) bzw. 30. September 2002 (01.3350) in Form von Postulaten überwiesen.

***Motion 07.3033 Viola Amherd - Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie den Kinder- und Jugendschutz***

Die Motion von Nationalrätin Viola Amherd wurde am 8. März 2007 eingereicht und verlangt ein Rahmengesetz, welches insbesondere die Förderungsbereiche gesamtschweizerisch definiert und Schutzbestimmungen einheitlich festlegt, gesetzliche Lücken schliesst und die Zusammenarbeit zwischen den drei staatlichen Ebenen regelt. Mit Blick auf die laufenden Umsetzungsarbeiten zum Postulat Janiak (00.3469) beantragte der Bundesrat am 30. Mai 2007 die Ablehnung der Motion. Der Nationalrat nahm am 19. Dezember 2007 die Motion an. Der Ständerat wiederum stimmte am 18. Dezember 2008 einer im Vergleich zum Erstrat abgeänderten Version der Motion Amherd zu. In dieser neuen Version wird auf die Forderung nach einem Rahmengesetz verzichtet. Stattdessen verlangt der Ständerat in Kenntnis der vom Bundesrat in seinem Bericht vom 27. August 2008 vorgeschlagenen Massnahmen (vgl. Ziff. 1.1.5.2) eine Revision des JFG. Nach der Zustimmung der vorberatenden Kommission am 8. Mai 2009 folgte der Nationalrat am 11. Juni 2009 dem Ständerat und beschloss Annahme der Motion Amherd in der vom Ständerat verabschiedeten Version.

***Parlamentarische Initiative 07.402 Viola Amherd - Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz***

Die von Nationalrätin Viola Amherd am 12. März 2007 eingereichte Initiative verlangt, Artikel 67 BV mit einem Absatz 1bis mit folgendem Wortlaut zu ergänzen: „Der Bund kann Vorschriften zur Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie zu deren Schutz erlassen.“ Während die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-NR) am 2. November 2007 der Initiative Amherd Folge gegeben hatte, entschied die WBK-SR am 14. Oktober 2008 nach Diskussion des Bundesratsberichts (vgl. Ziff. 1.1.5.2), der Initiative Amherd keine Folge zu geben. Die WBK-NR wiederum hielt am 20. November 2008 an ihrem ersten Entscheid fest. Am 5. März 2009 hat schliesslich auch der Nationalrat der Initiative Folge gegeben. Die WBK-SR ihrerseits kam am 12. Mai 2009 auf ihren ablehnenden Beschluss zurück und beschloss, der Initiative Folge zu geben.

***Motion 07.3664 Chantal Galladé - Übergeordnete nationale Strategie einer Kinder- und Jugendpolitik***

Abgelehnt wurde hingegen die am 4. Oktober 2007 von Nationalrätin Chantal Galladé eingereichte Motion, welche vom Bundesrat verlangt, eine übergeordnete gesamtschweizerische Strategie einer Kinder- und Jugendpolitik zu formulieren. Wie bereits bei der Motion Amherd beantragte der Bundesrat unter Bezugnahme auf die Umsetzungsarbeiten zum Postulat Janiak (00.3469) am 7. Dezember

2007 die Ablehnung der Motion. Während der Nationalrat am 19. Dezember 2007 die Motion annahm, lehnte der Ständerat die Motion Galladé am 18. Dezember 2008 mit der Begründung ab, die Anliegen der Motionärin seien durch besagten Bundesratsbericht erfüllt.

### 1.1.5.2 Bericht des Bundesrats „Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik“

Am 27. August 2008 verabschiedete der Bundesrat den Bericht „Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik“. Der Bericht erfolgte in Beantwortung der Postulate Janiak (00.3469) und Wyss (00.3400 und 01.3350) und nimmt an verschiedenen Stellen auch Bezug auf die von Seiten verschiedener Akteure geäußerte Kritik an der Ausgestaltung der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik. Zu nennen sind insbesondere die Studie Frossard (2003),<sup>19</sup> der Bericht der EKKJ "Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik" (2000)<sup>20</sup> sowie das Manifest für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik (2006) der Arbeitsgemeinschaft Rahmengesetz, ein Zusammenschluss verschiedener Jugendorganisationen, der EKKJ sowie der KKJF.<sup>21</sup>

In seinem Bericht definiert der Bundesrat gestützt auf die Bundesverfassung (Art. 11 und 41 Abs. 1 Bst. g) und die UNO-Kinderrechtskonvention die Kinder- und Jugendpolitik als eine Politik mit drei Säulen: eine Politik des Schutzes; eine Politik der Förderung der Entwicklung und Autonomie und eine Politik der Mitsprache und Mitbestimmung (Partizipation) (vgl. Ziff. 1.1.1). Der Bericht nennt die Herausforderungen, denen sich die Kinder- und Jugendpolitik angesichts des Wandels in Gesellschaft, Bildung, Technik, Wirtschaft und Migration gegenübersteht (vgl. Ziff. 1.1.3) und zeigt die Probleme der Kinder- und Jugendpolitik aus der Sicht verschiedener Akteure auf. Er analysiert die bestehenden verfassungs- und völkerrechtlichen Grundlagen und stellt die aktuelle Situation der Kinder- und Jugendpolitik und die auf Bundes- und Kantonsebene bereits bestehenden Massnahmen dar. Aufgrund seiner Analyse kommt der Bundesrat zum Schluss, dass in der Kinder- und Jugendpolitik Optimierungspotenzial besteht und die geltenden gesetzlichen Grundlagen den Anforderungen an die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht mehr genügen. Insbesondere wird das Präventions- und Integrationspotenzial der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit gegenwärtig durch den Bund nicht genügend ausgeschöpft.

Gleichzeitig lehnt der Bundesrat das mit dem Postulat Janiak geforderte Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik ab. Abgesehen von den fehlenden verfassungsrechtlichen Grundlagen, den Kantonen in der Kinder- und Jugendpolitik verbindliche Vorschriften zu machen (vgl. Ziff. 1.1.4), erachtet der Bundesrat ein solches Vorgehen auch nicht als sachgerecht: Massnahmen zum Schutz, zur Förderung und zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen müssen in vielerlei Hinsicht den lokalen und kantonalen Gegebenheiten Rechnung tragen und dort verankert sein. In Bezug auf die ebenfalls geforderte Schaffung einer Verwaltungseinheit mit Koordinationsaufgaben verweist der Bundesrat auf die bereits heute existierende, primär für Kinder- und Jugendfragen zuständige Stelle im BSV. Aus staatspolitischen und verfassungsrechtlichen Gründen für problematisch erachtet der Bundesrat ein formelles Antragsrecht der Eidgenössischen Jugendsession, wie im Postulat Wyss (01.3350) gefordert. Dies insbesondere, weil der Jugendsession die politische Legitimität einer gewählten Vertretung fehlt.

#### **Die Massnahmenvorschläge**

Der Bundesrat teilt jedoch die Einschätzung, dass die Tätigkeit des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik verbessert und erweitert werden soll und dass damit ein Beitrag zum Schutz, der Förderung und zur Integration aller Kinder und Jugendlichen in unserer Gesellschaft geleistet werden kann. Dies soll mit den folgenden Massnahmen erreicht werden: Zum einen sollen die bereits heute

<sup>19</sup> Frossard, a.a.O. Die Studie kommt zum Schluss, dass das erzieherische und präventive Potenzial der ausserschulischen Jugendarbeit von den Kantonen zu wenig ausgeschöpft und die Koordination von Jugendfragen vernachlässigt wird. Der Bund wird aufgefordert, für eine stärkere Koordination zu sorgen sowie finanzielle Anreize für die Entwicklung einer kohärenten Organisation auf Kantonsebene zu schaffen.

<sup>20</sup> Positionspapier der Eidg. Kommission für Jugendfragen (heute: EKKJ): Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. April 2000; abrufbar auf: [http://www.ekkj.admin.ch/c\\_data/d\\_00\\_Gr\\_KiJupo.pdf](http://www.ekkj.admin.ch/c_data/d_00_Gr_KiJupo.pdf). Die EKKJ verlangt eine aktive und innovative Rolle des Bundes in der Kinder- und Jugendpolitik. Damit von einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik gesprochen werden könne, müssten inhaltliche, organisatorische und strukturelle Defizite auf Bundesebene kompensiert werden.

<sup>21</sup> Vgl. [http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/manifest\\_rage\\_kinderjugendpolitik\\_d\\_u.pdf](http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/manifest_rage_kinderjugendpolitik_d_u.pdf). Darin wird insbesondere die fehlende Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Gemeinden kritisiert. Durch unnötige Parallelstrukturen würden knappe Ressourcen verschwendet. Eine übergeordnete Steuerung der Kinder- und Jugendpolitik fehle, deshalb hätten Kinder und Jugendliche je nach Wohnort unterschiedliche Chancen.

bestehenden Bundesaufgaben in den Bereichen Kinderschutz und Kinderrechte auf der Grundlage von Artikel 386 StGB in einer Bundesratsverordnung präzisiert und geregelt werden. Zum anderen schlägt der Bundesrat vor, die bestehenden gesetzgeberischen Lücken in den Bereichen Förderung und Partizipation durch eine Totalrevision des JFG zu schliessen. Die Totalrevision soll dabei folgende Kernpunkte umfassen: Förderung offener und innovativer Formen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen; gesetzliche Verankerung der Unterstützung der Eidgenössischen Jugend-session als politische Partizipationsform auf Bundesebene sowie Förderung der Teilnahme von Jugendlichen aus allen Bevölkerungsschichten; finanzielle Unterstützung der Kantone bei der Konzeption und beim Aufbau der Kinder- und Jugendpolitik sowie die Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen allen drei staatlichen Ebenen und den in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Akteurinnen und Akteuren. Um auf Bundesebene eine möglichst kohärente und effiziente Gestaltung der Kinder- und Jugendpolitik zu gewährleisten und die horizontale Koordination zu verbessern, schlägt der Bundesrat gleichzeitig eine verstärkte Zusammenarbeit und einen intensivierten Informationsaustausch zwischen den mit kinder- und jugendpolitischen Fragen befassten Bundesstellen vor.

### **1.1.5.3 Die Mängel des JFG**

Zunächst ist festzuhalten, dass die mit dem JFG verfolgten Ziele erreicht werden konnten, so die Anerkennung und Aufwertung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen als kultur- und gesellschaftspolitisch bedeutsame Tätigkeit sowie die Verankerung der Partizipation der Jugendverbände und des Jugendurlaubs (vgl. Art. 329e OR).<sup>22</sup> Auf viele der Herausforderungen, die sich angesichts der jüngeren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen für die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit stellen (vgl. Ziff. 1.1.3), vermag das geltende Gesetz hingegen keine ausreichende Antwort zu geben. Bezug nehmend auf den Bericht des Bundesrats (vgl. Ziff. 1.1.5.2) lassen sich die Mängel des JFG insbesondere in den folgenden Bereichen ausmachen:

#### ***Fokus auf die Arbeit der Jugendverbände***

Das JFG ist auf die Arbeit und die finanzielle Förderung der Jugendverbände ausgerichtet, dies obwohl der Wortlaut von Artikel 67 Absatz 2 BV nicht nur die Verbandsjugendarbeit, sondern auch die offene Kinder- und Jugendarbeit erfasst. Damit wird das Integrations- und Präventionspotenzial der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen nur beschränkt ausgeschöpft, hat sich doch parallel zur Diversifikation von Lebenslagen und dem veränderten Freizeitverhalten von jungen Menschen auch das Spektrum an Angeboten der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit erheblich erweitert (vgl. Ziff. 1.1.2.1). So ist insbesondere die Nachfrage nach Angeboten der offenen Kinder- und Jugendarbeit und der soziokulturellen Animation, die von professionellen Fachpersonen angeboten werden und ohne Mitgliedschaft oder andere Vorbedingungen in der Freizeit genutzt werden können, gestiegen. Zudem entwickelt sich auch die Arbeit der Kinder- und Jugendverbände weiter, und die Grenzen zwischen Verbands- und offener Jugendarbeit werden zunehmend unschärfer.

#### ***Wenig zielgesteuerte Ausrichtung der Finanzhilfen***

Um die Voraussetzungen für den Erhalt von Finanzhilfen gemäss JFG zu erfüllen, genügt es grundsätzlich, dass die Gesuchstellerin hauptsächlich in der ausserschulischen Jugendarbeit tätig ist, nicht nach Gewinn strebt und sich ihre Tätigkeit mindestens auf mehrere Kantone oder eine Sprachregion erstreckt (vgl. Art. 2 und 3 JFG). Folglich ist es auf der Grundlage des geltenden JFG nur in sehr beschränkter Masse möglich, die Finanzhilfen thematisch und strategisch zu steuern und die Mittelvergabe wirksam und effizient zu gestalten. Dies führt dazu, dass der Bund auf die inhaltliche Ausrichtung und die Qualität der von ihm finanzierten Tätigkeiten der Trägerschaften nur geringen Einfluss hat. Dabei stellt sich gerade bei der Subventionierung von kleineren Trägerschaften die grundsätzliche Frage nach der Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV) im Verhältnis Bund - Kantone und dem Bundessubventionsrecht.

---

<sup>22</sup> BBl 1988 I 825, 854 f.

### ***Fehlende Instrumente für eine Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden***

Das geltende JFG sagt nichts aus über das Verhältnis von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen oder der Kinder- und Jugendpolitik generell. Kantone und Gemeinden gelten nicht als Trägerschaften im Sinne des JFG und dem Bund fehlen heute adäquate Förderungs- und Zusammenarbeitsinstrumente gegenüber den Kantonen und Gemeinden. Angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene ist es daher sachlich gerechtfertigt, im Rahmen der bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, die es dem Bund ermöglichen, als Impulsgeber die Weiterentwicklung der Kinder und Jugendpolitik und den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren zu fördern.

## **1.1.6 Die Kinder- und Jugendförderung im internationalen Vergleich**

### **1.1.6.1 Bestrebungen des Europarats, der EU und der UNO**

#### ***Der Europarat als wichtiger Akteur im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik***

Die Aktivitäten des Europarates im Jugendbereich bestehen seit 1972. Er kann auf eine beachtliche Liste von Beiträgen und Erfolgen zur Entwicklung einer europäischen Jugendpolitik verweisen und bietet seinen Mitgliedsländern in Form von Policy-Reviews Unterstützungsmöglichkeiten bei der Entwicklung von nationalen Jugendpolitiken an. Für ehrenamtliche Jugendleiterinnen und Jugendleiter, professionelle Jugendarbeitende, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen aller Ebenen bietet der Europarat eine Vielzahl von Trainings- und Fortbildungsangeboten sowie Austauschmöglichkeiten an und unterhält zu diesem Zweck zwei Europäische Jugendzentren in Strasbourg und Budapest. Mit der Europäischen Jugendstiftung verfügt er über ein Instrument zur finanziellen Unterstützung von internationalen Jugendorganisationen und Jugendprojekten. Grundsätzliche Absicht ist es, zu einem hohen Standard von Jugendarbeit und Jugendpolitik in Europa beizutragen. So hat der Europarat beispielsweise ein Portfolio für Jugendleiterinnen und Jugendleiter und professionelle Jugendarbeitende entwickelt und unterstützt die Zusammenarbeit im Bereich der Jugendforschung. Der Europarat fördert eine Kinder- und Jugendpolitik, welche die Beteiligung der Jugendlichen in den Vordergrund stellt und nutzt exemplarisch für seine eigenen Entscheidungsabläufe das sogenannte Co-Management Modell: In einem gemeinsamen Komitee (Joint Council) haben sowohl Jugendvertreter als auch die Vertreterinnen der Mitgliedsländer Einsitz und entscheiden gemeinsam über die jährlichen Aktivitäten und Schwerpunkte des Europarats im Jugendbereich. Die Schweiz macht von den Angeboten des Europarats regelmässig Gebrauch, beteiligt sich auf Ebene der Regierungsvertreterinnen und -vertreter an den zweimal jährlich stattfindenden Sitzungen des Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ) und wirkte von 2006 bis 2007 an der Europaratskampagne „alle anders - alle gleich“ mit. Bekräftigt hat der Europarat seine jugendpolitischen Aktivitäten anlässlich der achten Jugendministerkonferenz vom 10.-11. Oktober 2008 in Kiew. Die Jugendministerinnen und -minister der 49 Länder, die an der Konferenz teilnahmen, betonen in der verabschiedeten Deklaration zum Abschluss der Konferenz die zentrale Bedeutung der Jugendpolitik als Beitrag zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von jungen Menschen und die Rolle des Europarats in der Förderung von Jugendarbeit und Jugendpolitik.

#### ***Die jugendpolitische Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union***

Die jugendpolitische Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten der EU wurde mit Verabschiedung des Weissbuchs „Neuer Schwung für die Jugend“ im Jahr 2001 intensiviert, um den europäischen Einigungsprozess zu unterstützen und um den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbrüchen mit einer starken gemeinsamen Politik für und von jungen Menschen begegnen zu können. Seither kommt die offene Methode der Koordination (OMK) im Jugendbereich mit den vier Prioritäten *Partizipation, Information, Freiwilligentätigkeit und mehr Wissen über die Jugend* zur Anwendung. Gleichzeitig fördert die EU die gesellschaftliche und beschäftigungspolitische Integration von Jugendlichen durch den sogenannten Europäischen Pakt für die Jugend im Rahmen der Lissabon-Strategie und hat jüngst einen verstärkten Einbezug von Jugendfragen in andere Politikbereiche beschlossen. Mit einer

im April 2009 vorgelegten Mitteilung<sup>23</sup> schlägt die Europäische Kommission einen neuen, stärkeren Rahmen für die jugendpolitische Kooperation in der EU vor. Grundsätzlich verfolgt die Kommission zwei Ansätze: die Bereitstellung grösserer Ressourcen, um Politikbereiche zu entwickeln, die junge Menschen besonders betreffen sowie die direkte Förderung junger Menschen als Investition in die Zukunft, für eine Erneuerung der Gesellschaft und als Beitrag zur Verwirklichung europäischer Werte und Ziele.

Im Bereich der Kinder- und Jugendförderung besitzt die EU mit dem Aktionsprogramm „Jugend in Aktion“ (2007-2013) ein prominentes und bekanntes Instrument, um die Partizipation von jungen Menschen und den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Jugendorganisationen und staatlichen Akteuren in Europa zu fördern. Nachdem sich die Schweiz über mehrere Jahre am Programm „Jugend für Europa“ indirekt beteiligt hat, wird die Vollteilnahme am Programm „Jugend in Aktion“ unter Voraussetzung der Genehmigung des entsprechenden bilateralen Abkommens durch das Parlament voraussichtlich in 2011 erfolgen. Bis dahin wird die projektweise Beteiligung an „Jugend in Aktion“ weitergeführt. Die Teilnahme von Jugendlichen, Jugendorganisationen und Fachpersonen der Jugendarbeit an den Aktionen des EU-Jugendprogramms (Jugendaustausch, Freiwilligendienste, Seminare, Projekte) sowie die Möglichkeit für lokale Behörden, mit anderen Ländern in einen Austausch zu treten, sind für die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit vor allem auf der lokalen und kantonalen Ebene in der Schweiz von grosser Bereicherung. Lokale Behörden werden explizit als Zielgruppe des Programms genannt, ebenso sind Partizipation und Integration von Jugendlichen wichtige Schwerpunktthemen.

### ***Die Jugend-Agenda der Vereinten Nationen und die UNO Kinderrechtskonvention***

Das seit 2000 bestehende und von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete World Programme of Action for Youth (WPAY) beinhaltet politische Rahmenvorgaben und praktische Leitlinien für nationale Jugendpolitiken und internationale Unterstützungsmassnahmen, um die Situation der jungen Generation weltweit zu verbessern. Die Schwerpunktthemen des Programms liegen in drei Bereichen „Bildung und Wirtschaft“, „Jugendliche als aktive Bürger und Bürgerinnen“, „Gesundheit und Wohlbefinden von jungen Menschen“. In einer Resolution aus dem Jahr 2005 fordern die Vereinten Nationen ihre Mitgliedsstaaten dazu auf, integrierte Jugendpolitiken zu entwickeln, die gesellschaftliche wie politische Teilhabe sowie das freiwillige Engagement von jungen Menschen zu fördern.

Mit der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention im Jahr 1997 durch die Schweiz wurde eine wichtige Grundlage für die Entwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz geschaffen (vgl. Ziff. 1.1.1; 4.2). Insbesondere bezieht sich der Bericht des Bundesrats „Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik“ auf die Bestimmungen der UNO-Kinderrechtskonvention. Derzeit erarbeitet die Schweiz den zweiten und dritten Staatenbericht zur Umsetzung der Konvention in der Schweiz.

## **1.1.6.2 Kinder- und Jugendförderung in Nachbarstaaten**

### ***Deutschland***

Die rechtliche Grundlage der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen findet sich in der deutschen Sozialgesetzgebung im Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG (Achstes Buch Sozialgesetzbuch, SGB VIII).<sup>24</sup> Ziel der Kinder- und Jugendhilfe und damit der Kinder- und Jugendarbeit ist es, die persönliche und soziale Entwicklung junger Menschen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu fördern. Die Kinder- und Jugendhilfe ist ausserdem verpflichtet, zur Schaffung oder Erhaltung von positiven Lebensbedingungen sowie einer kinder- und familienfreundlichen Umwelt beizutragen. Als eigenständige Arbeitsbereiche definiert das KJHG die Jugendarbeit, die Jugendsozialarbeit sowie den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz (Hilfen zur Erziehung). Mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz verfügt Deutschland über ein nationales Rahmengesetz, welches je-

<sup>23</sup> Eine EU-Strategie für die Jugend – Investitionen und Empowerment. Eine neue offene Methode der Koordinierung, um auf die Herausforderungen und Chancen einzugehen, mit denen die Jugend konfrontiert ist. KOM(2009) 200.

<sup>24</sup> BGBl. I S. 3134.

doch gleichzeitig den föderalen Staatsaufbau widerspiegelt. So erfolgt die Umsetzung der Rechtsvorschriften auf Ebene der Bundesländer.

Auf Ebene Bund ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) für die Ausgestaltung von Kinder- und Jugendpolitik zuständig. Finanzierungsinstrument der Kinder- und Jugendförderung auf nationaler Ebene ist der Kinder- und Jugendplan. Ausgestattet mit über 100 Millionen Euro jährlich werden darüber die vielfältigen Aktivitäten der freien und öffentlichen Träger gefördert, die im außerschulischen Bereich einen breiten Erziehungs- und Bildungsauftrag erfüllen. Gleichzeitig besteht in Deutschland auf Bundesebene ein umfangreiches Jugendschutzgesetz sowie verschiedene nationale Aktionsprogramme zur Verbesserung der Situation und der Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen, insbesondere zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration. Viele freie Träger haben sich auf Bundesebene in Arbeitsgemeinschaften zusammengeschlossen. Die wichtigsten Dachverbände im Bereich der Jugendförderung sind der Deutsche Bundesjugendring (DBJR, Jugendarbeit), die Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe (AGJ), der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit sowie die Fachstelle für internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland (IJAB), die gleichzeitig als Nationale Agentur für das EU-Programm „Jugend in Aktion“ fungiert. Zur Beobachtung der Lebenssituation von jungen Menschen erstellt die Bundesregierung in jeder Legislaturperiode einen Kinder- und Jugendbericht. Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) ist das von staatlicher Seite finanzierte Institut für Forschung über Kinder, Jugendliche und Familien.

### **Österreich**

In Österreich befasst sich auf nationaler Ebene das Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend mit jugendpolitischen Themenfeldern wie Jugendinformation, Jugendförderung, Partizipation, Jugendforschung, Ehrenamt/Freiwilligenarbeit, Prävention sowie Neue Medien. Jugendförderung und außerschulische Jugendarbeit fallen aber primär in den Kompetenzbereich der Bundesländer. Die in den Landesregierungen angesiedelten Landesjugendreferate haben den Auftrag, die jugendpolitischen Massnahmen in der außerschulischen Jugendarbeit umzusetzen. Die Abstimmung der Massnahmen und Aktivitäten zwischen Bund und Ländern erfolgt jährlich auf den Landesjugendreferentenkonferenzen. Gesetzliche Grundlage für die Jugendförderung auf Bundesebene bildet das 2001 in Kraft getretene Bundes-Jugendförderungsgesetz, die Partizipation ist im Bundes-Jugendvertretungsgesetz geregelt.<sup>25</sup> Zielsetzung des Bundes-Jugendförderungsgesetzes ist die Förderung von Massnahmen der außerschulischen Jugendernziehung und Jugendarbeit, insbesondere zur Förderung der Entwicklung der geistigen, psychischen, körperlichen, sozialen, politischen, religiösen und ethischen Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen bis zur Vollendung ihres 30. Lebensjahres. Finanzhilfen können auf Antrag verbandlichen Jugendorganisationen, Jugendinitiativen und nicht verbandlich organisierten Jugendgruppen sowie Einrichtungen der offenen Jugendarbeit gewährt werden. Durch die im Bundes-Jugendvertretungsgesetz vorgesehenen Massnahmen soll die Vertretung der Anliegen der Jugend gegenüber den politischen Entscheidungsträgern auf Bundesebene sichergestellt werden. Das Institut für Jugendkulturforschung ist auf nationaler Ebene im Bereich der angewandten Jugendforschung tätig.

### **Frankreich**

Die Jugendförderung und damit die Jugendpolitik ist in Frankreich traditionell eng mit der Sportförderung verbunden. Im Zuge der Jugendunruhen der letzten Jahre sowie in Verbindung mit einer steigenden Zahl von Ausgrenzungsproblematiken der jungen Generation hat die Regierung in jüngerer Zeit einen Perspektivenwechsel vollzogen. So wurde im Mai 2007 das Ministerium für Gesundheit, Jugend, Sport und Verbandswesen geschaffen und die Jugend- und Sportförderung damit um den Arbeitsbereich der Gesundheitsförderung erweitert. Im Zuge einer weiteren Verwaltungsreform ist seit Januar 2009 der Hochkommissar für Jugend für die Umsetzung der Jugendpolitik zuständig. Als Mitglied der Regierung fungiert dieser seit 2007 gleichzeitig als Hochkommissar für Solidarität und Armutsbekämpfung. Ein aktueller Arbeitsschwerpunkt des Hochkommissars ist im Moment die Förderung der sozialen und beruflichen Integration von Jugendlichen. Zu diesem Zweck wurde ein zweijähriger nationaler Fond in Höhe von 150 Millionen Euro für Projekte und Massnahmen zur Integrationsförderung von jungen Menschen geschaffen.

<sup>25</sup> BGBl. I Nr. 126/2000 und BGBl. I Nr. 127/2000.

Der Hochkommissar für Jugend steht der Verwaltungsdirektion für Jugend, ausserschulische Jugendarbeit und Verbandswesen (*Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative DJEPVA*) auf nationaler Ebene vor. Unterstützt wird die Arbeit dieser Direktion über ein landesweites Netz von 100 dezentralen Einrichtungen auf Regional- und Départementebene sowie 5 Übersee-Einrichtungen. Das nationale Jugendprogramm ist jährlich mit Mitteln in Höhe von rund 125 Millionen Euro ausgestattet und fördert in fünf Aktionslinien die Tätigkeit von Jugendorganisationen und Jugendverbänden, Angebote und Projekte für und von Jugendlichen, non-formales Lernen, Jugendschutz sowie die Aus- und Weiterbildung von freiwilligen und professionellen Fachpersonen der Jugendarbeit. Unterstützt wird die Arbeit der Verwaltungsdirektion durch das Nationale Institut für Jugend und ausserschulische Bildung (Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire INJEP). INJEP versteht sich als Serviceeinrichtung für Fachkräfte und alle weiteren Interessierten der Jugend- und Bildungsarbeit. Daneben ist INJEP im Bereich der Jugendforschung und im internationalen Bereich tätig und Träger der französischen Nationalagentur für das Programm Jugend in Aktion.

Im Komitee für nationale und internationale Beziehungen (Comité pour les Relations Nationales et Internationales des Associations de Jeunesse et d'Éducation Populaire, CNAJEP) haben sich die Jugendverbände und Verbände der ausserschulischen Bildung zusammen geschlossen. Im Bereich der politischen Partizipation bestehen seit 1998 auf Ebene der Départements regionale Jugendräte (Conseils Départementaux de la Jeunesse CDJ). Ihr Pendant auf nationaler Ebene ist der Nationale Jugendrat (Conseil National de la Jeunesse CNJ).

### **Schlussfolgerungen für die Schweiz**

Der kurze Blick in die jugendpolitischen Strukturen und Rechtsvorschriften der Nachbarländer zeigt, dass Kinder- und Jugendpolitik unabhängig vom Staatsaufbau jeweils als eigenständiger Politikbereich auf nationaler Ebene institutionalisiert ist, die Bestimmungen und Massnahmen den unterschiedlichen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendförderung Rechnung tragen, und die Zusammenarbeit mit den regionalen Politik- und Verwaltungsstrukturen aber auch privaten Trägern geregelt ist. Auf Gesetzesstufe integriert die deutsche Rahmengesetzgebung zur Kinder- und Jugendhilfe in umfassender Weise die Bereiche Schutz, Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Vor allem in den beiden grossen Nachbarländern Frankreich und Deutschland, die von grösseren Ausgrenzungsproblematiken betroffen sind, ist die soziale und berufliche Integration der jungen Generation ein zunehmender Schwerpunkt der jugendpolitischen Aktivitäten. Gleichzeitig zeigen die oben genannten Beispiele, dass die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendförderung den jeweils gewachsenen Strukturen und nationalen Eigenheiten Rechnung tragen muss.

Die Schweiz reiht sich mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf in das internationale Verständnis der Kinder- und Jugendförderung ein, die den unterschiedlichen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung trägt, die Förderung der Entwicklung und Autonomie von Kindern und Jugendlichen sowie die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für deren Aufwachsen als zentrale Zielsetzungen betont und gleichzeitig die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch aller jugendpolitischen Akteurinnen und Akteure sowie die Kompetenzbildung und ein besseres Verständnis über die Situation von jungen Menschen fördert.

## **1.2 Vorgehen bei der Erarbeitung des Vorentwurfs**

Die verwaltungsinternen Vorarbeiten zum VE KJFG erfolgten unter Einbezug der privaten und öffentlichen Partner der Kinder- und Jugendförderung des Bundes und in Konsultation mit den betroffenen Bundesstellen. Konkret wurde eine Begleitgruppe aus je zwei Vertreterinnen und Vertretern der Jugenddachverbände (DOJ, SAJV) und der Kantone (EDK, KKJF) sowie einer Vertreterin der EKKJ gebildet, welche die Arbeiten am VE und am erläuternden Bericht mit beratender Stimme verfolgte. Parallel hierzu fanden bilaterale Konsultationen zwischen dem BSV und dem BJ, der EFV sowie der BK statt. Der VE wurde ausserdem im Februar dem EKKJ-Plenum und im April der KKJF-Plenarversammlung zur Stellungnahme unterbreitet. Hinsichtlich der Frage einer verstärkten horizontalen Koordination auf Bundesebene (vgl. Ziff. 1.3.8) fand im März ein informeller Meinungsaustausch zwischen den mit Kinder- und Jugendfragen befassten Bundesstellen (BAG, Baspo, BBT, BJ, DV, Fedpol, SBF) statt.

## **1.3 Die wichtigsten Ziele und Merkmale der Totalrevision**

### **1.3.1 Grundsätzliches**

Der bestehende Handlungsbedarf kann angesichts der Mängel der geltenden gesetzlichen Grundlage (vgl. Ziff. 1.1.5.3) und der vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen (vgl. Ziff. 1.1.5.2) nur durch eine Totalrevision des geltenden JFG adäquat umgesetzt werden. Die Vorlage definiert den Gegenstand und den Zweck des KJFG, nennt die unterstützungsberechtigten Trägerschaften ebenso wie die einzelnen Förderungsbereiche und Voraussetzungen der Gewährung von Finanzhilfen und liefert die Instrumente für die kinder- und jugendpolitische Zusammenarbeit mit den Kantonen.

### **1.3.2 Verstärkung des integrativen und präventiven Potenzials der Kinder- und Jugendförderung durch den Bund**

Die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen leistet anerkanntermassen einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu selbständigen, eigen- und sozial verantwortlichen Personen sowie zur sozialen, beruflichen, kulturellen und politischen Integration junger Menschen (vgl. Ziff. 1.1.2). Die ausserschulische Arbeit wirkt damit auch im Sinne einer Primärprävention umfassend und beugt problematischen Verhaltensweisen wie Alkohol- und Drogenkonsum, Delinquenz, Gewalttätigkeit, Essstörungen oder Überschuldung vor bzw. erlaubt, diese frühzeitig zu erkennen.

Dieses integrative und präventive Potenzial der ausserschulischen Arbeit gilt es, durch eine gezielte Förderung des Bundes zu verstärken. Dies bedingt, dass bei der Neugestaltung der Kinder- und Jugendförderungs politik die Veränderungen berücksichtigt werden, die seit dem Erlass des geltenden JFG vor gut zwei Jahrzehnten in der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen und damit auch im Umfeld der ausserschulischen Arbeit stattgefunden haben (vgl. Ziff. 1.1.3).

Entsprechend der Diversifikation der Lebenslagen junger Menschen hat sich auch ihr Freizeitverhalten stark verändert. Viele Kinder und Jugendliche sind heute nicht mehr bereit, sich klassischen Jugendverbänden anzuschliessen und bevorzugen offene und unverbindlichere Angebote. Dies trifft in besonderem Masse auf Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen und sozial benachteiligten Schichten mit oder ohne Migrationshintergrund zu. So hat zum Beispiel eine Erhebung zur Mitgliederstruktur der Pfadibewegung Schweiz ergeben, dass der Anteil der Kinder und Jugendlichen von ausländischen Eltern im Vergleich zum schweizerischen Mittel klein ist (3-10 Prozent je nach Altersstufe). Andere Jugendverbände kommen zur gleichen Einschätzung.<sup>26</sup> In den letzten Jahren haben sich denn auch die Angebote an offenen und niederschweligen Formen der Kinder- und Jugendarbeit stark erweitert. Mit dem totalrevidierten JFG wird daher - parallel zur Förderung der verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit - die Kinder- und Jugendförderung des Bundes verstärkt auf offene, niederschwellige und innovative Formen der Kinder- und Jugendarbeit ausgerichtet. Insbesondere wird die Möglichkeit geschaffen, innovative und zukunftsgerichtete Projekte der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie der soziokulturellen Animation zu unterstützen (Art. 8, 11). Auch die Förderung der Aus- und Weiterbildung von ehrenamtlich und freiwillig tätigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen soll im neuen Gesetz von den Kinder- und Jugendverbänden auf den Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit ausgedehnt werden (Art. 9).

### **1.3.3 Verstärkung der inhaltlichen Steuerung der Finanzhilfen des Bundes**

Eine verbesserte integrative und präventive Wirkung der Kinder- und Jugendförderung des Bundes setzt darüber hinaus auch eine verbesserte inhaltliche Steuerung der Finanzhilfen voraus. Während unter dem geltenden JFG die Einflussnahme auf die inhaltliche Arbeit der Trägerschaften der ausserschulischen Arbeit nur bei Jahresfinanzhilfen im Rahmen von Leistungsverträgen mit gesamtschweizerisch tätigen Dachverbänden und Koordinationsplattformen möglich ist (Art. 6 Abs. 3 JFGV), soll der Bund in Zukunft allgemein Qualitätsvorgaben machen (Art. 12) und für die Gewährung von projektbezogenen Finanzhilfen thematische Schwerpunkte und Zielvorgaben festlegen können (Art. 8). Das

<sup>26</sup> Bundesamt für Migration (BFM): Integrationsbericht "Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz", 2006, abrufbar auf [http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0001.File.tmp/Integrationsbericht\\_d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0001.File.tmp/Integrationsbericht_d.pdf), S. 64.

neue KJFG sieht zudem vor, dass die Bemessung der Höhe der Finanzhilfen unter anderem vom Kriterium der Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Förderungsbedarf sowie der Mitsprachemöglichkeit von Kindern und Jugendlichen abhängig gemacht werden kann (Art. 14).

Schliesslich wird ausdrücklich festgehalten, dass der Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten allen Kindern und Jugendlichen diskriminierungsfrei und in gleicher Weise offen stehen soll (Art. 3) und dass private Trägerschaften den besonderen Schutz- und Förderungsbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung tragen müssen (Art. 6). Diese allgemeinen Voraussetzungen für den Erhalt von Finanzhilfen des Bundes sind im Zusammenhang mit der vorgenannten Zielsetzung besonders zu beachten.

### **1.3.4 Erweiterung der Zielgruppe auf Kinder im Kindergartenalter**

Vom geltenden JFG werden hauptsächlich Kinder ab Schulalter und Jugendliche bis maximal zum 30. Altersjahr erfasst.<sup>27</sup> In der Praxis liegt das Schwergewicht der Förderung allerdings zur Hauptsache bei Aktivitäten und Tätigkeiten, die Jugendliche ab 16-18 Jahre betreffen. Dies trifft in besonderem Masse auf die Unterstützung von Projekten und der Aus- und Weiterbildung von Jugendleiterinnen und Jugendleitern zu. Angesichts veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen (vgl. Ziff. 1.1.3) und des grossen Förderungspotenzials von jüngeren Kindern soll im neuen KJFG die Zielgruppe ausdrücklich auf Kinder im Kindergartenalter (4-6 Jahre) ausgedehnt werden (Art. 4). Damit soll es für den Bund in Zukunft möglich sein, im gesamtschweizerischen Kontext Aktivitäten und Projekte finanziell zu unterstützen, welche auf die Förderung der geistigen, sozialen und emotionalen Entwicklung von Vorschulkindern ausgerichtet sind und durch eine motivierende und unterstützende Entwicklungsumgebung gerade auch für sozial benachteiligte Kinder integrativ wirken können. Nebst Aktivitäten von Jugendverbänden, bei denen Jugendliche Freiwilligenarbeit für jüngere Kinder leisten, sind in diesem Bereich insbesondere Angebote durch professionelle Erwachsene im Rahmen der offenen Kinder- und Jugendarbeit und der soziokulturellen Animation von Bedeutung.

### **1.3.5 Gesetzliche Verankerung der Unterstützung und Förderung der Eidgenössischen Jugendsession**

Der Bundesrat misst der politischen Partizipation von Kindern und Jugendlichen eine hohe Bedeutung bei. Dies insbesondere auch deshalb, weil im politischen System der direkten Demokratie das Erlernen von demokratischen Spielregeln und die Motivation für die Teilnahme am politischen Geschehen besonders wichtig sind. Der Bund unterstützt daher die Vorbereitung und Durchführung der seit 1993 jährlich tagenden Eidgenössischen Jugendsession. Diese wird von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) organisiert und steht unter dem Patronat der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ). Teilnahmeberechtigt sind alle Jugendlichen im Alter von 14 bis 21 Jahren, welche entweder in der Schweiz wohnhaft sind oder die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen.

Die Eidgenössische Jugendsession hat sich als eine wertvolle Institution etabliert, welche Jugendlichen auf nationaler Ebene die Möglichkeit gibt, aktuelle Themen zu diskutieren und politische Forderungen zu erarbeiten. Durch die Teilnahmemöglichkeit von ausländischen Jugendlichen trägt die Eidgenössische Jugendsession auch zur Integration dieser Jugendlichen bei. Gleichzeitig ist festzustellen, dass bei den Teilnehmenden Jugendliche aus bildungsfernen und benachteiligten sozialen Schichten oder mit ausländischer Herkunft deutlich untervertreten sind. Notwendig sind daher vermehrte Anstrengungen und die Bereitstellung entsprechender Hilfsmittel wie z.B. Informations-, Vorbereitungs- und Begleitmassnahmen, damit sich alle Jugendliche, unabhängig von ihrer sozialen oder ausländischen Herkunft oder einer Behinderung, bei der Vorbereitung und Durchführung der Eidgenössischen Jugendsession engagieren können.

Mit dem neuen KJFG erhält die Unterstützungs- und Förderungstätigkeit des Bundes eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage (Art. 10). Damit ist grundsätzlich auch der Wille der politischen Institutionen auf Bundesebene zu betonen, die Petitionen der Jugendsession vertieft zu behandeln und in an-

---

<sup>27</sup> BBI 1988 I 825, 838, 855.

gemessener Weise zu würdigen. Gleichzeitig soll darauf geachtet werden, dass eine bessere Verzahnung der Eidgenössischen Jugendsession mit anderen Partizipationsgefässen auf lokaler, kantonaler und nationaler Ebene (beispielsweise den Jugendparlamenten) erfolgt. Dadurch sollen politisch engagierte Jugendliche Möglichkeiten erhalten, sich kontinuierlich an der politischen Willensbildung zu beteiligen und ein Verständnis für die Kompetenzen und das Zusammenspiel der verschiedenen Staatsebenen erhalten. Gleichzeitig soll die gesetzliche Grundlage die notwendige Voraussetzung schaffen, um mittels geeigneter Massnahmen die Teilnahme von Jugendlichen aus allen Bevölkerungsschichten zu fördern.

### **1.3.6 Unterstützung der Kantone beim Aufbau und der Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik sowie Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches und der Zusammenarbeit mit den Kantonen und den in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Fachpersonen**

Der Bundesrat erachtet die grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik für sachgerecht und folglich die Schaffung eines Rahmengesetzes im Sinne verbindlicher Vorgaben für Kantone und Gemeinden durch den Bundesgesetzgeber, unabhängig von verfassungsrechtlichen Überlegungen, nicht für sinnvoll (vgl. Ziff. 1.1.5.2). Dem Bund soll vielmehr die Aufgabe zukommen, im gesamtschweizerischen Kontext Aktivitäten der ausserschulischen Arbeit zu fördern, die gegenseitige Abstimmung der Kinder- und Jugendpolitik zwischen den drei staatlichen Ebenen und Nichtregierungsorganisationen zu unterstützen, Impulse für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik zu geben sowie die horizontale Koordination auf Bundesebene sicherzustellen.

In seinem Bericht "Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik" (vgl. Ziff. 1.1.5.2) kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik und damit die Förderung von Massnahmen der ausserschulischen Arbeit auf kantonaler und kommunaler Ebene von den einzelnen Kantonen und Gemeinden in sehr unterschiedlicher Art und Weise wahrgenommen wird. Bei der Unterstützung konkreter Jugendförderungsmassnahmen ist von einer grossen Zurückhaltung seitens der Kantone auszugehen.<sup>28</sup> Zur gleichen Feststellung gelangt auch die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) in ihrem Vorschlag für Standards für die Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz: Die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendförderung weist erhebliche Lücken und Schwächen auf und unterscheidet sich in den einzelnen Kantonen stark voneinander (vgl. Ziff. 1.1.2.2).

Diese Sachlage verdeutlicht die Notwendigkeit eines verstärkten Engagements des Bundes. Unter Berücksichtigung der föderalistischen Struktur will der Bund die Kantone daher in ihren Bemühungen unterstützen, kinder- und jugendpolitische Massnahmen zu konzipieren, Mindeststandards zu formulieren und umzusetzen sowie den gegenseitigen Informations- und Erfahrungsaustausch zu stärken.

Konkret sieht der VE KJFG vor, dass der Bund im Sinne einer Anschubfinanzierung während einer Zeitspanne von acht Jahren kantonale Programme für den Aufbau und die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik unterstützen kann (Art. 25). Eine Befristung rechtfertigt sich insofern, als es das Ziel der Unterstützung sein soll, die Kantone mit finanziellen Anreizen und im Sinne eines impulsgebenden Anstosses zur Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik zu motivieren. Die für die Anschubfinanzierung vorgesehenen finanziellen Mittel sollen mittels eines Leistungsvertrags zwischen Bund und Kantonen gewährt werden. Dabei lässt der Zeitraum von acht Jahren genügend Spielraum, um allen Kantonen die Möglichkeit zu geben, mit dem Bund einen Leistungsvertrag abzuschliessen (vgl. Ziff. 3.1).

Im Einklang mit den Zielsetzungen der Totalrevision soll der Schwerpunkt der Anschubfinanzierung auf den Bereichen Förderung und Partizipation liegen, mit Blick auf die angestrebte Entwicklung einer integrierten Strategie und Sichtweise der Kinder- und Jugendpolitik auf Kantonsebene aber auch den Kinder- und Jugendschutz mit umfassen (so z.B. bei der Erarbeitung einer kinder- und jugendpolitischen Gesetzgebung). Die Leistungsverträge stellen dabei sicher, dass die Finanzhilfen des Bundes

<sup>28</sup> Vgl. Frossard, a.a.O.; Bericht des Bundesrats, a.a.O., S. 22.

effektiv und effizient eingesetzt und die Interessen des Bundes an der konzeptuellen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik gewahrt werden. Gleichzeitig wird mit der Vereinbarung verbindlicher Leistungsziele den Kantonen bei der Wahl der konkreten Instrumente und Vorgehensweisen der notwendige Spielraum belassen, damit diese den spezifischen Bedingungen und Bedürfnissen vor Ort genügend Rechnung tragen können. Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen wurden auch in anderen Bereichen, so z.B. in der Integrationspolitik, eingeführt; mit dem neuen KJFG soll dieses Instrument einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit während eines zeitlich befristeten Rahmens auch in der Kinder- und Jugendpolitik eingesetzt werden können.

Einhergehend mit dem Abschluss von Leistungsverträgen soll der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Entwicklungen in der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik verfolgen und die Kantone zu einem regelmässigen Informations- und Erfahrungsaustausch einladen. Dieser Austausch soll ad hoc zwischen dem Bund und den Kantonen stattfinden und führt im Idealfall zu einer verstärkten gegenseitigen Abstimmung der kinder- und jugendpolitischen Massnahmen von Bund und Kantonen. In Ergänzung hierzu wird der Bund ausserdem beauftragt, den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die Vernetzung zwischen den in Kinder- und Jugendfragen tätigen Fachpersonen zu fördern. Mit Blick auf das Ziel der fachlichen und qualitativen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik will der Bund künftig zudem vermehrt Informationen über bewährte Arbeitsformen ("good practices") zur Verfügung stellen (Art. 18).

Eine so verstandene unterstützende, fördernde und impulsgebende Rolle des Bundes wird den kantonalen und lokalen Gegebenheiten und Bedürfnissen gerecht und hält sich an den Rahmen der dem Bund durch die Bundesverfassung zugewiesenen Kompetenzen.

### **1.3.7 Ergänzende Rolle des Bundes gegenüber Kantonen, Gemeinden und privater Initiative**

Hauptakteure der Kinder- und Jugendförderung sind die Kantone und Gemeinden sowie die privaten Trägerschaften. Diesem Grundsatz entsprechend und in Übereinstimmung mit Artikel 67 Absatz 2 und dem in Artikel 5a BV verankerten Subsidiaritätsprinzip kommt dem Bund wie unter dem geltenden JFG auch unter dem neuen KJFG eine ergänzende Rolle zu. Konkret sieht der VE KJFG vor, dass der Bund die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit im gesamtschweizerischen bzw. sprachregionalen Kontext bzw. entsprechende Vorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen kann. Im Vergleich zum geltenden JFG, welches die "Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse" (Art. 1 JFG)<sup>29</sup> vorsieht, ergeben sich daraus die folgenden Unterschiede:

- Neu sollen nur jene Trägerschaften in den Genuss von Strukturhilfen kommen können, deren Tätigkeit sich auf die gesamtschweizerische Ebene oder zumindest eine ganze Sprachregion erstreckt. Gemäss der im VE KJFG anhand verschiedener Kriterien konkretisierten gesamtschweizerischen bzw. sprachregionalen Reichweite (Art. 7) wird es zukünftig beispielsweise nicht mehr möglich sein, Jugendorganisationen zu subventionieren, deren Tätigkeit sich auf einige Deutschschweizer Kantone beschränkt.
- Gleichzeitig sollen im Unterschied zur geltenden Rechtslage, welche nur die Förderung von nationalen und internationalen Projekten erlaubt (vgl. Art. 9 JFGV), auch lokal angesiedelte Projekte und Modellvorhaben unterstützt werden können, sofern diese von "gesamtschweizerischer Bedeutung" sind (Art. 5, 8, 11).

Gemeinsam mit den übrigen Neuerungen des KJFG - zu nennen sind insbesondere die zeitlich befristete Unterstützung der Kantone (vgl. Ziff. 1.3.6) sowie die inhaltliche Steuerung der Finanzhilfen (vgl. Ziff. 1.3.3) - erlaubt es diese differenzierte Regelung dem Bund, die Kinder- und Jugendförderung im gesamtschweizerischen Kontext zu stärken und gleichzeitig zur inhaltlichen und qualitativen Weiterentwicklung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen beizutragen.

<sup>29</sup> Gemäss Art. 2 Abs. 3 JFG ist ausserschulische Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse, "wenn sich die Tätigkeit einer Trägerschaft oder ein Vorhaben mindestens auf mehrere Kantone oder auf eine Sprachregion erstreckt".

### **1.3.8 Verstärkung der horizontalen Koordination auf Bundesebene**

Im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik fallen in den Zuständigkeitsbereich des BSV insbesondere die Kinder- und Jugendförderung im Rahmen der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit, die Förderung von Massnahmen zur Verbesserung des Kindes- und Jugendschutzes, zur Gewaltprävention und zur Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention ebenso wie die strategischen Arbeiten für eine übergeordnete Kinder- und Jugendpolitik sowie Koordinationsaufgaben auf internationaler Ebene. Daneben befassen sich auf Bundesebene verschiedene Verwaltungseinheiten von Bundesstellen und Departementen mit Kinder- und Jugendfragen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Gleichzeitig ist die Kinder- und Jugendpolitik eine Querschnittsaufgabe, die es erfordert, dass die Perspektiven und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in andere etablierte Politik- und Gesetzgebungsbereiche eingebracht, berücksichtigt und konkretisiert werden (vgl. Ziff. 1.1.1). Abgesehen von formalisierten Prozessen wie der Ämterkonsultation bestehen heute indessen keine institutionalisierten Gefässe und Prozesse für den Informationsaustausch und eine kontinuierliche Zusammenarbeit. Dies hat zur Folge, dass in verschiedenen Politikbereichen allfällige Massnahmen des Bundes gegen aktuelle Problemlagen (z.B. Jugendgewalt, Schutz vor Gewaltdarstellungen und Pornografie in den elektronischen Medien, Bewegungs- und Ernährungsprobleme, Rassismus, Diskriminierung und Integrationsprobleme) tendenziell themen- und sektorbezogen ausgestaltet sind und damit relativ unkoordiniert nebeneinander stehen, und zwar in dem Sinne, dass sie nicht in eine explizit formulierte kinder- und jugendpolitische Gesamtstrategie eingebettet sind.

Um die Kohärenz und Effizienz der kinder- und jugendpolitischen Massnahmen auf Bundesebene zu verstärken, ist daher eine Systematisierung des Informationsaustausches und damit der Koordination notwendig. Das neue KJFG bietet hierzu die geeignete gesetzliche Grundlage, um die Koordinationsaufgabe auf Bundesebene verbindlich festzulegen. Unter Berücksichtigung der bestehenden Zuständigkeiten in der Kinder- und Jugendpolitik und entsprechend der Vorschläge des Bundesrats (vgl. Ziff. 1.1.5.2) soll das BSV bzw. die primär für Kinder- und Jugendfragen zuständige Stelle im BSV beauftragt werden, die Massnahmen der verschiedenen Bundesstellen im Bereich Kinder- und Jugendpolitik zu koordinieren sowie den Informations- und Erfahrungsaustausch zu gewährleisten (Art. 19).

Eine gut koordinierte und inhaltlich kohärente Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene ist darüber hinaus eine wichtige Voraussetzung für einen funktionierenden Informations- und Erfahrungsaustausch mit den kinder- und jugendpolitischen Akteurinnen und Akteure in den Kantonen, Gemeinden und Nichtregierungsorganisationen.

## **2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

### **2.1 Titel**

Der Titel enthält wie das geltende JFG den Begriff „Förderung“. Damit kommt zum Ausdruck, dass sich das Tätigwerden des Bundes im Bereich der ausserschulischen Arbeit nicht auf eine finanzielle Unterstützung ohnehin bestehender Trägerschaften, Aktivitäten und Initiativen beschränkt. Der Bund ist vielmehr im Sinne der Förderung aktiv. So ermöglicht erst die Unterstützung des Bundes die Bildung von Dachverbänden auf gesamtschweizerischer Ebene und den Aufbau von gesamtschweizerisch bzw. sprachregional tätigen Jugendorganisationen (Art. 7). Das Gleiche gilt für die Durchführung von Projekten von gesamtschweizerischer Bedeutung (Art. 8) und Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen (Art. 9). Die finanzielle Unterstützung der letzteren ist insbesondere auch im Sinne der Qualitätssicherung zu verstehen. Darüber hinaus kommt dem Bund auch eine impulsgebende Rolle zu, so namentlich in Bezug auf die inhaltliche Steuerung der Finanzhilfen (Art. 8) und die fachliche Weiterentwicklung der ausserschulischen Arbeit (Art. 7, 20), die Unterstützung der Kantone (Art. 25) sowie hinsichtlich der Vernetzung der verschiedenen staatlichen Ebenen, Fachpersonen und Akteurinnen und Akteure (Art. 18).

In Übereinstimmung mit der Zielgruppe der Vorlage wurde der Titel zudem um den Begriff „Kinder“ auf „ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen“ erweitert.

## 2.2 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

### **Artikel 1 Gegenstand**

Artikel 1 gibt in den *Buchstaben a - d* einen Überblick über den Gegenstand des VE KJFG. Bezugnehmend auf die drei Prinzipien der Kinder- und Jugendpolitik (vgl. Ziff. 1.1.1) und dem Erlassstitel entsprechend geht aus den Buchstaben a und b hervor, dass primärer Gegenstand des neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetzes die Prinzipien Förderung und Partizipation sind. So bezieht sich die Unterstützung privater Trägerschaften (Bst. a) und Gemeinden (Bst. b) auf den Bereich ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. Die einzelnen Förderungsbereiche werden im 2. und 3. Abschnitt in den Artikeln 6-11 geregelt.

Demgegenüber statuieren die *Buchstaben c und d* einen breiteren Ansatz. Gestützt auf Artikel 67 BV kann der Bund die Kantone in allen Bereichen der Kinder- und Jugendpolitik unterstützen. In gleicher Weise bezieht sich auch die Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches und der Kompetenzentwicklung auf alle Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik. Buchstaben c und d werden in den Artikeln 18, 20 und 25 näher ausgeführt.

### **Artikel 2 Zweck**

Der *erste Teil des Einleitungssatzes* benennt den Zweck des neuen KJFG, nämlich die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (= Kinder- und Jugendförderung) durch den Bund. Mit dem Begriff "ausserschulisch" kommt dabei wie im geltenden JFG zum Ausdruck, dass sich die vom Bund geförderte Kinder- und Jugendarbeit örtlich und zeitlich ausserhalb der Schule abspielt. Gemeint sind damit alle Aktivitäten zur Förderung der Entwicklung, die sich gestützt auf private oder öffentliche Initiative in Ergänzung zur schulischen und vorschulischen Bildung entfalten.<sup>30</sup> Konkret geht es bei der ausserschulischen Arbeit in Abgrenzung zum formalen Lernen in einer Bildungs- oder Ausbildungsinstitution um die Förderung vielfältiger non-formaler und informeller Lernerfahrungen, und damit um die Aneignung von sozialen und persönlichen Schlüsselkompetenzen (soft skills) für die gesellschaftliche und berufliche Integration (vgl. Ziff. 1.1.2). Gleichzeitig geht mit dem Begriff "auserschulisch" auch eine rechtlich-politische Bedeutung einher, indem die weitgehend fehlenden Kompetenzen des Bundes im Schulbereich klar zum Ausdruck kommen.<sup>31</sup>

Nicht unter die Kinder- und Jugendförderung im Rahmen des VE KJFG fallen auch freiwillige oder behördlich angeordnete Fremdbetreuungsangebote, die von Familien und Einrichtungen erbracht werden. Dazu zu zählen sind insbesondere Schülerhorte, Krippen, Familien und Heime. Während hier die Frage der Bewilligung zukünftig in der totalrevidierten Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (Kinderbetreuungsverordnung, PAVO)<sup>32</sup> geregelt wird, erfolgt die finanzielle Unterstützung der freiwilligen familienergänzenden Betreuung in Krippen, Schülerhorten und Tagesfamilien über das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung.<sup>33</sup> In Abgrenzung hierzu erfasst die Kinder- und Jugendförderung des Bundes auch Angebote der ausserschulischen Arbeit, die sich an Kinder im Kindergartenalter richten (vgl. Ziff. 1.3.4 und Art. 4).

Im Unterschied zum geltenden JGF, welches gestützt auf die ungeschriebene Kulturförderungskompetenz der alten Bundesverfassung erlassen wurde (vgl. Ziff. 1.1.4), ist aufgrund von Artikel 67 Absatz 2 BV „das gesamtschweizerische Interesse“ keine notwendige Voraussetzung mehr für die Kinder- und Jugendförderung durch den Bund. Gleichwohl soll die Förderung des Bundes im Einklang mit dem in Artikel 5a BV verankerten Subsidiaritätsgrundsatz subsidiär und entsprechend Artikel 67 Absatz 2 BV in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen erfolgen. Dies wird insbesondere durch die Voraussetzung der „gesamtschweizerischen Bedeutung“ eines Vorhabens bzw. der gesamtschweizerischen oder zumindest sprachregionalen Reichweite der privaten Trägerschaften (vgl. Ziff. 1.3.7 und Art. 7 und 8) sowie die Beschränkung der Bundesbeiträge auf 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben (Art. 13) gewährleistet.

<sup>30</sup> Vgl. Gerhard Schmid/ Markus Schott, a.a.O., Rz. 7.

<sup>31</sup> Vgl. BBl 1988 I 825, 838.

<sup>32</sup> AS...

<sup>33</sup> SR 861.

Die *Buchstaben a - c* halten zusammen mit dem zweiten Teil des Einleitungssatzes drei, miteinander zusammenhängende Ziele des KJFG in Bezug auf Kinder und Jugendliche fest: Kinder- und Jugendförderung soll durch die Ermöglichung einer aktiven Freizeit- und Lebensgestaltung und die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die persönliche Entfaltung das körperliche und geistige Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen fördern (Buchstabe a), zur Entwicklung zu verantwortlichen Personen beitragen (Buchstabe b), sowie integrativ (Buchstabe c) wirken. Die Buchstaben b und c lehnen sich dabei an den Wortlaut von Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g BV an. Insbesondere der Unterstützung der sozialen, kulturellen und politischen Integration kommt mit Blick auf eines der Hauptziele der Totalrevision, nämlich das integrative und präventive Potenzial der ausserschulischen Arbeit verstärkt auszuschöpfen (vgl. Ziff. 1.3.2), besondere Bedeutung zu.

### **Artikel 3 Diskriminierungsfreier Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten**

Artikel 3 legt als wichtige Voraussetzung für die Erreichung des in Artikel 2 genannten Zwecks den Grundsatz der Chancengleichheit in Bezug auf den Zugang zu den Aktivitäten der ausserschulischen Arbeit fest. Demgemäss sollen alle Kinder und Jugendliche, unabhängig von Geschlecht, sozialer Zugehörigkeit, Status, Herkunft, Rasse oder religiöser Überzeugung oder Behinderung, in gleicher Weise Zugang zu solchen Aktivitäten haben. "In gleicher Weise" beinhaltet eine Aufforderung an die Trägerschaften der ausserschulischen Arbeit, aktiv Massnahmen zu ergreifen, um den Zugang zu ihren Angeboten und Aktivitäten allen, insbesondere auch benachteiligten Kindern und Jugendlichen zu ermöglichen. Die Diskriminierungstatbestände (ausser Status) stützen sich auf Artikel 8 Absatz 2 BV und sind mit Blick auf die Verwirklichung der Anliegen von Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g BV von besonderer Bedeutung.<sup>34</sup> Dabei handelt es sich um nicht oder nur schwer veränderbare Merkmale, welche aufgrund historischer Erfahrung und gegenwärtiger sozialer Wirklichkeit typischerweise Anknüpfungspunkte für Benachteiligungen sind. Während sich "Herkunft" insbesondere auf die geografische, ethnische, nationale oder kulturelle Verankerung einer Person bezieht, meint "soziale Zugehörigkeit" im vorliegenden Zusammenhang insbesondere Kinder und Jugendliche, die wegen Armut, Arbeitslosigkeit oder Zugehörigkeit zu bildungsfernen und sozial schwachen Schichten benachteiligt sind.<sup>35</sup> Das Diskriminierungsmerkmal "Status" findet sich in internationalen Menschenrechtskonventionen (vgl. Art. 14 EMRK, Art. 2 Kinderrechtskonvention) und ist im vorliegenden Zusammenhang insbesondere in Bezug auf Kinder und Jugendliche ohne regulären Aufenthaltsstatus (sog. "sans papiers") von Bedeutung.

Artikel 3 besagt hingegen nicht, dass die Aktivitäten der ausserschulischen Arbeit in jedem Fall auf alle Kinder und Jugendlichen auszurichten sind. Vielmehr geht es hier um einen allgemeinen Grundsatz, der bezogen auf die konkreten Aktivitäten umgesetzt werden soll. Der Bund kann daher auch weiterhin Angebote und Aktivitäten finanziell unterstützen, die sich an spezifische Zielgruppen (z.B. Mädchen, behinderte Kinder oder Jugendliche mit Migrationshintergrund) richten. Eine solcherart ausgerichtete Förderung kann die Chancengleichheit für benachteiligte Kinder und Jugendliche gerade mit Blick auf die gesellschaftliche und berufliche Integration fördern bzw. zur Beseitigung bestehender oder bisheriger Diskriminierungen beitragen. Dies wiederum entspricht gänzlich der vorgenannten Zielsetzung der Totalrevision (vgl. Ziff. 1.3.2).

Zusammen mit Artikel 2 Buchstaben a-c bildet Artikel 3 die allgemeine Richtschnur für die Förderungsmassnahmen des Bundes. Der Bund soll demnach nur Trägerschaften und Angebote der ausserschulischen Arbeit unterstützen, welche den in Artikeln 2 und 3 festgehaltenen Zielen und Grundsätzen entsprechen.

### **Artikel 4 Zielgruppen**

Zielgruppe der Förderungsmassnahmen des Bundes im Rahmen des KJFG sind Kinder und Jugendliche, wobei sich der Begriff "Jugendliche" auch auf junge Erwachsene bezieht. Im Unterschied zum geltenden JFG werden die Zielgruppen im neuen Gesetz altersmässig definiert. Dabei wird bei der oberen Altersgrenze danach differenziert, ob jemand aktiv in einer privaten Trägerschaft tätig ist, sei dies in leitender, beratender oder betreuender Funktion, oder keine solche Funktion innehat.

<sup>34</sup> Vgl. Bigler-Eggenberger, St.Galler Kommentar, Art. 41 Rz. 80, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich usw., 2. Aufl., 2008.

<sup>35</sup> Vgl. Biaggini, BV-Kommentar, Art. 8, N 24.

Gemäss *Buchstabe a* umfasst die erste Zielgruppe alle in der Schweiz wohnhaften Kinder und Jugendlichen ab dem Kindergartenalter bis zum vollendeten 25. Altersjahr. Während das geltende Gesetz erst Kinder ab Schulalter erfasst,<sup>36</sup> schlägt der VE KJFG entsprechend des hohen Integrations- und Präventionspotenzials der Kinderförderung und der Zielsetzung des neuen Gesetzes (vgl. Ziff. 1.3.2, 1.3.4) vor, die Zielgruppe auf Kinder im Kindergartenalter zu erweitern. Gemäss HarmoS-Konkordat beginnt das Kindergartenalter mit dem vollendeten 4. Altersjahr.<sup>37</sup>

Die obere Altersgrenze der Zielgruppe wird in Buchstabe a auf die Vollendung des 25. Altersjahr festgelegt. Im Vergleich zur Praxis zum geltenden JFG bedeutet dies eine Herabsetzung der Altersgrenze um 5 Jahre, ist doch gemäss den geltenden Richtlinien zur Berechnung der Finanzhilfen gemäss JFG vom 1. Januar 2005 das vollendete 30. Altersjahr massgebend.<sup>38</sup> Eine Herabsetzung der oberen Altersgrenze der Zielgruppe erscheint jedoch gerechtfertigt, da im Alter von 30 Jahren die berufliche Ausbildung abgeschlossen bzw. die Studienzeit beendet ist und die gesellschaftliche und berufliche Eingliederung bereits stattgefunden hat.<sup>39</sup> Die Altersgrenze von 25 Jahren liegt auch im Rahmen kantonalen Jugendgesetze und ausländischer Gesetzesregelungen. So definieren beispielsweise die Jugendgesetze der Kantone Fribourg, Wallis und Jura Jugendliche von 18 bzw. 13 bis 25 Jahre,<sup>40</sup> und das deutsche Kinder- und Jugendhilfegesetz umschreibt als jungen Menschen, "wer noch nicht 27 Jahre alt ist" (vgl. Ziff. 1.1.6.2).<sup>41</sup>

*Buchstabe b:* In Übereinstimmung mit der Regelung des Urlaubs für ausserschulische Jugendarbeit (Jugendurlaub) gemäss Artikel 329e OR ist es sachgerecht, dass für die zweite Zielgruppe bestehend aus Jugendlichen, die unentgeltlich in leitender, beratender oder betreuender Funktion in einer privaten Trägerschaft gemäss Artikel 5 tätig sind, weiterhin das vollendete 30. Altersjahr massgebend bleibt.

Relevant ist die obere Altersgrenze insbesondere mit Blick auf die Gewährung von Finanzhilfen für Modellvorhaben und Partizipationsprojekte (Art. 8, 11), die Betriebsstruktur und regelmässige Aktivitäten gesamtschweizerisch oder sprachregional tätiger Kinder- und Jugendorganisationen (Art. 7), Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote (Art. 9) sowie für kantonale Programme nach Artikel 25.

### **Artikel 5 Begriffe**

Artikel 5 legt die Bedeutung dreier für den VE grundlegender Begriffe fest:

*Buchstabe a* umschreibt den Begriff der ausserschulischen Arbeit. Diese umfasst das gesamte Angebotsspektrum der verbandlichen und offenen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, sowie Jugendinitiativen und projektorientierte Formen. Dabei handelt es sich beim Ausdruck "offene" Kinder- und Jugendarbeit um einen anerkannten Fachbegriff der sozialen Arbeit, der eine bestimmte Form der ausserschulischen Arbeit umschreibt.<sup>42</sup>

Bei der verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit schliessen sich Kinder und Jugendliche in Jugendverbänden zur Wahrnehmung bestimmter gemeinsamer Interessen zusammen und entwickeln hierfür formale oder informelle, zeitlich unbegrenzte oder begrenzte Organisations- und Mitgliedsstrukturen. Die Aktivitäten von Jugendverbänden werden überwiegend in freiwilliger und ehrenamtlicher Tätigkeit erbracht, teilweise mit professioneller Unterstützung.

Bei den Angeboten der offenen Kinder- und Jugendarbeit überwiegen hingegen die kommunalen und öffentlichen Angebotsstrukturen sowie die Begleitung durch professionelle Fachpersonen der sozialen Arbeit. Die offene Kinder- und Jugendarbeit orientiert sich an den verschiedenen Lebenslagen, Lebensstilen und Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen im Gemeinwesen, sie ist konfessionell und politisch neutral. Neben der Animation und Begleitung hat sie auch einen beratenden und aufsuchenden Charakter. Jugendliche sollen bei Bedarf und in Problemlagen kompetente Hilfestellun-

<sup>36</sup> Vgl. BBl 1988 I 825, 855.

<sup>37</sup> Vgl. Art. 5 HarmoS-Konkordat vom 14. Juli 2007. Der Eintritt in den Kindergarten wird im HarmoS-Konkordat als "Einschulung" bezeichnet.

<sup>38</sup> Richtlinien des Eidgenössischen Departements des Inneren vom 1. Januar 2005 über die Berechnung der Finanzhilfen gemäss JFG. Vgl. aber BBl 1988 I 825, 855, wo von Jugendlichen bis "ungefähr" 25 Jahren die Rede ist.

<sup>39</sup> Vgl. BBl 1988 I 825, 855.

<sup>40</sup> Fribourg: Art. 26 Abs. 2 Jugendgesetz, SGF 835.5; Wallis: Art. 1 Abs. 3 Jugendgesetz, SGS 850.4; Jura: Art. 2 Abs. 3 Loi sur la politique de la jeunesse, RSJU 853.21.

<sup>41</sup> § 7 Abs. 1 Ziff. 4, s. oben Fn. 23.

<sup>42</sup> So bereits BBl 1988 I 825, 842 f.

gen erwarten können. Die Angebote werden deshalb oft auch als niederschwellig bezeichnet, in dem Sinne, dass mögliche Hemmschwellen (z.B. Anforderungen an die individuellen Kompetenzen der teilnehmenden Kinder und Jugendlichen oder rein formale Voraussetzungen und Organisationsstrukturen) möglichst niedrig gehalten werden, um allen Kindern und Jugendlichen die Teilnahme zu ermöglichen.

Dabei geht aus der Umschreibung klar hervor, dass nicht nur die offene, sondern auch die verbandliche ausserschulische Arbeit niederschwellige Angebote im oben genannten Sinne umfasst. Beim Begriff "niederschwellig" handelt es sich dabei ebenfalls um einen in der sozialen Arbeit etablierten Fachausdruck.

Insgesamt bestehen in der Schweiz vielfältige Organisationsformen, Inhalte, Methoden und Arbeitsformen der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit, die sich durch die folgenden Gemeinsamkeiten charakterisieren lassen: Die Teilnahme an den Angeboten ist freiwillig; es erfolgt eine Orientierung an den Interessen und Bedürfnissen und damit an der Lebenswelt und dem Alltag von Kindern und Jugendlichen; Mitbestimmung, Mitgestaltung bzw. Selbstorganisationen bei der Planung und Gestaltung von Aktivitäten ist gegeben; die Angebote sind gruppenorientiert; Lernprozesse sind ergebnis- und prozessoffen.

*Buchstabe b* nennt die privaten Trägerschaften der ausserschulischen Arbeit. Die Aufzählung von "privaten Verbänden, Organisationen und Gruppierungen" entspricht dem geltenden Artikel 3 JFG und trägt der Tatsache Rechnung, dass sich die privaten Trägerschaften in sehr unterschiedlicher Weise strukturieren. Während sich die meisten Trägerschaften in der Rechtsform des Vereins nach Artikel 60 ff. ZGB organisieren, sollen wie bisher<sup>43</sup> auch Gruppierungen, die sich vorübergehend zu einem bestimmten Zweck, z.B. zur Umsetzung eines einzelnen Projekts, zusammenschliessen vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst werden.

*Buchstabe c, Ziffern 1 und 2* enthält eine Legaldefinition des Begriffs "Vorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung". Die "gesamtschweizerische Bedeutung" stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährung projektbezogener Finanzhilfen dar und ist erfüllt, wenn ein Modellvorhaben oder Partizipationsprojekt im Sinne von Artikel 8 oder 11 entweder auf gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Ebene durchgeführt wird (*Buchstabe a*) oder ohne Weiteres in anderen örtlichen und politischen Verhältnissen durchführbar ist (*Buchstabe b*). Gemeint ist damit, dass auch ein lokal oder regional durchgeführtes Vorhaben von überregionaler Bedeutung sein muss und gleichzeitig zur Nachahmung anregen soll. Damit ist zugleich klar gestellt, dass sich anders als nach geltendem Recht (Art. 9 Abs. 1 JFGV) die Unterstützung des Bundes nicht auf "nationale und internationale Projekte" beschränkt.

## **2.3 2. Abschnitt: Gewährung von Finanzhilfen an private Trägerschaften**

### ***Artikel 6 Voraussetzungen***

*Absatz 1* nennt in den *Buchstaben a - c* die Voraussetzungen, welche die privaten Trägerschaften im Hinblick auf eine Unterstützung durch den Bund kumulativ erfüllen müssen. Während die Buchstaben a und b dem geltenden Gesetz entsprechen, konkretisiert Buchstabe c die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundes (Art. 11 Abs. 1 BV), bei der Anwendung des vorliegenden Gesetzes - namentlich beim Entscheid über die Ausrichtung von Finanzhilfen an private Trägerschaften - den besonderen Schutz- und Förderungsansprüchen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen.

Gemäss *Buchstaben a und b* werden nur private Trägerschaften unterstützt, die schwergewichtig in der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen tätig sind und nicht nach Gewinn streben. Mit dem zweiten Halbsatz in *Buchstabe a* wird die heutige Praxis, gemäss derer auch Erwachsenenorganisationen, die unter Einbezug von Kindern und Jugendlichen Programme im Bereich ausserschulische Arbeit führen, als private Trägerschaften im Sinne des JFG anerkannt werden,<sup>44</sup> im Einklang mit dem Legalitätsprinzip und zugunsten einer grösseren Rechtssicherheit ausdrücklich im Ge-

<sup>43</sup> BBl 1988 I 825, 857.

<sup>44</sup> BBl 1988 I 825, 857.

setz geregelt. Dazu gehören die Jugendabteilungen von Gewerkschaften, Personalverbänden oder thematischen Organisationen wie z.B. Naturschutzorganisationen.

*Buchstabe c* hält fest, dass nur jene privaten Trägerschaften vom Bund unterstützt werden, deren Aktivitäten und Angebote den besonderen Schutz- und Förderungsbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung tragen. Mit dem Verweis auf Artikel 11 Absatz 1 BV wird gegenüber den hier angesprochenen privaten Trägerschaften verdeutlicht, dass der Bund im Rahmen der Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen an die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden ist.

Zu verweisen ist im vorliegenden Zusammenhang auch auf Artikel 35 BV, wonach der Staat unabhängig von Rechtsnatur und Form seines Handelns, also auch in der Leistungsverwaltung, an die Grundrechte gebunden und verpflichtet ist, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.<sup>45</sup> Der Bund ist folglich verfassungsrechtlich verpflichtet, Organisationen und Gruppierungen, deren Tätigkeiten nicht grundrechtskonform sind, vom Erhalt von Bundessubventionen auszuschliessen. Zu denken ist hier insbesondere an religiös oder politisch extremistische, sektiererische und diskriminierende (namentlich auf rassistischem oder geschlechtsdiskriminierendem Gedankengut beruhende) Vereinigungen. In welchen Fällen etwa eine Verletzung des Diskriminierungsverbots, der Rechte des Kindes oder der Menschenwürde vorliegt, ist anhand des konkreten Falls und auf der Grundlage der Bundesverfassung und der einschlägigen, für die Schweiz verbindlichen internationalen Menschenrechtsabkommen (namentlich der UNO-Kinderrechtskonvention und UNO-Antirassismuskonvention<sup>46</sup>) zu entscheiden.

*Absatz 2* entspricht Artikel 5 Absatz 3 des geltenden JFG. Die Abgrenzung zum Bereich "Jugend und Sport" (vgl. auch Art. 9) des sich zur Zeit in Totalrevision befindenden Sportförderungsgesetzes ist im Einzelnen in den jeweiligen Ausführungsbestimmungen zu den beiden Gesetzen zu regeln.

#### **Artikel 7 Finanzhilfen für die Betriebsstruktur und für regelmässige Aktivitäten**

Der Ausrichtung von Finanzhilfen an private Trägerschaften für die Betriebsstruktur und die Durchführung von regelmässigen, d.h. in der Regel statutarischen Tätigkeiten, liegt der Gedanke zu Grunde, dass private Trägerschaften der ausserschulischen Arbeit, die auf gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Ebene tätig sind, wichtige Informations- und Koordinationsaufgaben übernehmen; sie tragen zur fachlichen Weiterentwicklung und Qualitätssicherung der ausserschulischen Arbeit bei und bieten schweizweit vielfältige Angebote und Aktivitäten für Kinder und Jugendliche an.

Artikel 7 bestimmt die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen für die Betriebsstruktur und für regelmässige Aktivitäten. Dabei wird unterschieden zwischen gesamtschweizerisch tätigen Dachverbänden und Koordinationsplattformen (Abs. 1) sowie Einzelorganisationen, die auf sprachregionaler oder gesamtschweizerischer Ebene tätig sind (Abs. 2).

*Absatz 1* legt die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen an die Dachverbände und Koordinationsplattformen fest. Die in den *Buchstaben a - c* genannten, kumulativ zu erfüllenden Kriterien widerspiegeln die bisherige Praxis. Koordinationsplattformen unterscheiden sich von Dachverbänden insofern, als der Zusammenschluss verschiedener Organisationen in erster Linie zur Verfolgung eines gemeinsamen Zieles erfolgt, die Mitgliedschaft in der Regel heterogener und die Organisationsstrukturen offener sind. Demgegenüber besteht einer der Hauptzwecke von Dachverbänden in der Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitgliederverbände bzw. -organisationen.

*Absatz 2* regelt die Anspruchsgrundlage für die Gewährung von regelmässigen Finanzhilfen an Einzelorganisationen, die auf sprachregionaler oder gesamtschweizerischer Ebene tätig sind. In der Praxis werden heute mittels einer Jahrespauschale rund 110 Jugendorganisationen jährlich unterstützt. Dabei ist festzustellen, dass es sich zum Teil um kleinere Organisationen handelt, die dem Anspruch nach einer gewissen Reichweite und Mitgliederbasis nicht genügen (vgl. Ziff. 1.3.7). Hier sollen zukünftig klare Kriterien die Anspruchsgrundlage für die Gewährung von Finanzhilfen für Strukturen und regelmässige Aktivitäten regeln:

<sup>45</sup> Vgl. Biaggin, BV-Kommentar, Art. 35, N 5 ff., 9 ff.

<sup>46</sup> Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, SR 0.104.

Gemäss *Buchstabe a* muss sich die Tätigkeit einer Einzelorganisation auf die gesamtschweizerische oder zumindest sprachregionale Ebene erstrecken. Damit sollen in Zukunft Jugendorganisationen, die lediglich regional bzw. in einzelnen Kantonen tätig sind, von einer Unterstützung durch den Bund ausgeschlossen werden (vgl. Ziff. 1.3.8).

*Buchstabe b* stellt klar, dass regelmässige Finanzhilfen erst nach einer gewissen Aufbauphase, nachdem sich die Strukturen und Aktivitäten einer Organisation konsolidiert haben, gewährt werden sollen (3 Jahre).

*Buchstabe c Ziffern 1-4* umschreibt die hauptsächlichen Tätigkeitsbereiche von Kinder- und Jugendorganisationen.

*Buchstabe d Ziffern 1-3* bestimmt schliesslich, welche Mindestvoraussetzungen in Form der Mitgliederzahl, der Anzahl von Austauschaktivitäten oder des Adressatenkreises erfüllt sein müssen, um als Einzelorganisation der ausserschulischen Arbeit in den Genuss von Finanzhilfen zu kommen. Grundsätzlich gilt der Anspruch an eine gesamtschweizerisch oder sprachregional tätige Organisation, dass sie zumindest in einer gesamten Sprachregion Aktivitäten entfaltet und dass eine bedeutende Anzahl von Kindern und Jugendlichen von den entsprechenden Angeboten profitieren kann. So ist davon auszugehen, dass letzterer Anspruch erfüllt ist, sofern eine Organisation mindestens 1'000 Kinder und Jugendliche als aktive Mitglieder nachweisen kann (Ziff. 1) oder als nationale Jugendaustauschorganisation mindestens 100 Auslandsaufenthalte – vom Ausland in die Schweiz, von der Schweiz ins Ausland – jährlich vermittelt (Ziff. 2). In jenen Fällen, in denen aufgrund der Organisationsform oder des Angebotscharakters keine formale Mitgliedschaft besteht – z.B. im Rahmen der offenen Kinder- und Jugendarbeit – soll ausschlaggebend sein, ob die regelmässigen Aktivitäten auf gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Ebene allen Kindern und Jugendlichen ohne Vorbedingungen, insbesondere ohne Mitgliedschaft, offen stehen (Ziff. 3).

Zu betonen ist, dass von den Dachverbänden, Koordinationsplattformen und Einzelorganisationen wie bis anhin erwartet wird, dass sie nicht nur Aktivitäten für Kinder und Jugendliche anbieten, sondern auch in ihren Leitungs- und Vorstandsstrukturen eine namhafte Anzahl von Jugendlichen im Sinne dieses Gesetzes (Art. 4) leitende und tragende Funktionen übernehmen.

### **Artikel 8 Finanzhilfen für Modellvorhaben und Partizipationsprojekte von gesamtschweizerischer Bedeutung**

Die Unterstützung von Projekten der ausserschulischen Arbeit ist insbesondere mit Blick auf die mit der Totalrevision angestrebte verstärkte Förderung offener und innovativer Formen der Kinder- und Jugendarbeit von Bedeutung. Nebst privaten Trägerschaften im Sinne von Artikel 5 sollen daher neu auch Gemeinden als öffentliche Trägerschaften unter den Voraussetzungen von Artikel 8 projektbezogene Finanzhilfen erhalten können (vgl. Art. 11).

*Absatz 1 Einleitungssatz* beschreibt den generellen Charakter von Projekten: Es handelt sich dabei um zeitlich begrenzte Vorhaben, die sich von den sonstigen regelmässigen Aktivitäten einer Trägerschaft unterscheiden und abgrenzen lassen. Damit eine Förderung durch den Bund gerechtfertigt ist, muss ein Projekt von gesamtschweizerischer Bedeutung sein (zum Begriff "Vorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung" vgl. Art. 5).

*Buchstabe a* bestimmt, dass Finanzhilfen für Projekte mit Modellcharakter, d.h. mit einem entsprechenden Innovationspotenzial, ausgerichtet werden können. Projekte mit Modellcharakter leisten einen wesentlichen Beitrag zur Innovation von Formen und Arbeitsmethoden der ausserschulischen Arbeit.<sup>47</sup> Damit dies erfüllt ist, muss die Übertragbarkeit der Projektergebnisse auf andere örtliche und politische Verhältnisse gewährleistet werden. Die beteiligten Projektakteure müssen also für den notwendigen Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustausch sorgen. Grundsätzlich muss von Projekten mit Modellcharakter eine langfristige und nachhaltige Wirkung zu erwarten sein.

*Buchstabe b* bestimmt, dass Finanzhilfen für Projekte ausgerichtet werden, die in besonderer Weise die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen fördern. Hier sollen nur Projekte gefördert werden, in denen Kinder und Jugendliche einen wesentlichen Anteil an der Initiierung, Planung und Umsetzung

<sup>47</sup> Vgl. BBl 1988 I 825, 858 f.

eines Projektes haben. Bei jenen Partizipationsprojekten, die ausschliesslich von Kindern und Jugendlichen geplant und umgesetzt werden – sogenannte Jugendinitiativen – sollen die administrativen Abläufe bei Gesuchsstellung, Bewilligung und Anforderungen an die Evaluation möglichst vereinfacht werden.

*Absatz 2* gibt dem Bundesrat die Kompetenz, projektbezogene Finanzhilfen an thematische Schwerpunkte und Zielvorgaben zu knüpfen. Im Sinne einer stärkeren inhaltlichen Steuerung der Finanzhilfen (vgl. Ziff. 1.3.3) ist hier der Gedanke tragend, dass das Innovationspotenzial der Projektförderung verstärkt werden kann, wenn verschiedene Projekte verschiedener Trägerschaften zeitgleich zu einem ähnlichen Thema umgesetzt und durchgeführt werden. Damit die projektbezogene Förderung gleichzeitig den vielfältigen Angebotsformen und Methoden der ausserschulischen Arbeit Rechnung tragen kann, sollen jedoch nicht alle Projektmittel thematisch gebunden werden.

### **Artikel 9 Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung**

Artikel 9 bildet die Grundlage, um die bisherige Praxis der Aus- und Weiterbildung von freiwilligen und ehrenamtlichen Jugendleiterinnen und Jugendleitern im Alter von 17 bis 30 Jahre weiter zu führen. Derzeit werden in der Schweiz jährlich rund 18'000 freiwillig und ehrenamtlich tätige Jugendleiterinnen und Jugendleiter von ihren Organisationen für die Leitung von Gruppen, Projekten und Tätigkeiten geschult und weitergebildet. Dies trägt wesentlich zur Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Angebote der ausserschulischen Arbeit bei.

Wie bisher sollen über Artikel 9 weiterhin auch jene Ausbildungsangebote der Jugendverbände gefördert werden, die in Anlehnung an die Vorgaben von Jugend und Sport (J+S)<sup>48</sup> durchgeführt werden. Ausgebildet werden von den Jugendverbänden Jugendleiterinnen und Jugendleiter, die J+S-Lager unter Lagersport/Trekking in ihren kantonalen, regionalen und lokalen Gruppen durchführen und leiten. Die J+S-Sportfachkurse beziehungsweise die Lager werden im Rahmen von J+S über die kantonalen Vollzugsstellen vom Bund subventioniert.

Neben dem freiwilligen und ehrenamtlichen Engagement von Kindern und Jugendlichen sowie der Tätigkeit von professionellen Fachpersonen tragen auch freiwillig engagierte Erwachsene zu den Angebotsformen der ausserschulischen Arbeit bei. Eine systematische Aus- und Weiterbildung dieser Personengruppe soll über dieses Gesetz nicht gefördert werden. Es gilt das Prinzip Jugendliche leiten Jugendaktivitäten. Jedoch können die Dachverbände und Einzelorganisationen im Rahmen ihrer Tätigkeiten Impulse und Anregungen für die Schulung von freiwilligen Erwachsenen geben.

*Absatz 1* hält ausdrücklich fest, dass die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsangeboten auch in Zukunft auf private Trägerschaften beschränkt bleiben soll. Ebenso wenig unterstützt werden soll über diese Bestimmung die berufliche Aus- und Weiterbildung von professionellen Fachpersonen der ausserschulischen Arbeit. Hingegen sollen im Sinne der verstärkten Förderung offener und innovativer Formen der ausserschulischen Arbeit neu auch Jugendliche, die in der offenen Kinder- und Jugendarbeit aktiv sind, grundsätzlich in den Genuss von Ausbildungs- und Weiterbildungsförderung kommen können. Entsprechend ist der Begriff "Jugendleiterin" bzw. "Jugendleiter" in diesem weiten Sinne zu verstehen.

### **Artikel 10 Eidgenössische Jugendsession**

Die seit 1993 jährlich stattfindende Eidgenössische Jugendsession hat sich für die Jugendlichen als wertvolle und wichtige Institution der politischen Teilhabe auf Bundesebene bewährt und etabliert (vgl. Ziff. 1.3.5). Teilnahmeberechtigt sind alle Jugendlichen im Alter von 14 bis 21 Jahren, welche entweder in der Schweiz wohnhaft sind oder die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen. Organisiert wird die Eidgenössische Jugendsession von der SAJV, welche für diese Tätigkeit vom Bund (BSV) mit jährlich 150'000 Franken unterstützt wird. Mit Artikel 10 *Absatz 1* wird für diese Förderungstätigkeit des Bundes die bisher fehlende gesetzliche Grundlage geschaffen.

*Absatz 2:* In Übereinstimmung mit den Zielen der Totalrevision soll die finanzielle Unterstützung künftig an die Voraussetzung geknüpft werden, dass Jugendliche mit besonderem Förderungsbedarf angemessen an der Vorbereitung und Durchführung beteiligt sind. Dies betrifft insbesondere Jugendli-

<sup>48</sup> Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport, SR 415.0, Art. 7 ff.; das Gesetz wird zur Zeit totalrevidiert, vgl. BBl 2009 ...

che aus bildungsfernen und sozial benachteiligten Schichten mit oder ohne Migrationshintergrund, die unter den Teilnehmenden der Eidgenössischen Jugendsession bisher deutlich untervertreten waren. Mitgemeint sind hier auch Jugendliche mit Behinderungen.

## 2.4 3. Abschnitt: Gewährung von Finanzhilfen an Gemeinden

### **Artikel 11**

Artikel 11 regelt die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an Gemeinden. Die Unterstützung bezieht sich dabei auf Modellvorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung für die Weiterentwicklung der ausserschulischen Arbeit im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a. Damit soll der wichtigen Rolle der Gemeinden als Träger der offenen Kinder- und Jugendarbeit Rechnung getragen werden (vgl. Ziff.1.1.2.1, 1.1.2.2 ; Art. 8).

## 2.5 4. Abschnitt: Gewährung und Bemessung der Finanzhilfen

Die Bestimmungen des 4. Abschnitts (Art. 12-15) gelten sowohl für die Gewährung von Finanzhilfen an private Trägerschaften (2. Abschnitt) als auch an Kantone und Gemeinden (3. und 8. Abschnitt).

### **Artikel 12 Grundsatz**

*Absatz 1:* Die Einführung eines Kreditvorbehalts entspricht den Erfordernissen der Finanzpolitik (Art. 7 Buchstabe h Subventionsgesetz<sup>49</sup>) und stellt klar, dass es sich vorliegend um Ermessenssubventionen handelt, auf die kein Rechtsanspruch besteht und deren Höhe das Parlament jährlich im Rahmen der Bewilligung der Kredite festlegt.

*Absatz 2* gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, in den Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz Qualitätsvorgaben für die Ausrichtung von Finanzhilfen zu machen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Bundesmittel im Sinne des Subventionsgesetzes wirkungsvoll und effizient eingesetzt werden. Die Trägerschaften sollen durch die Vorgaben des Bundes auch dazu ermuntert werden, selber Qualitätskriterien für ihre Arbeit zu formulieren und damit zur qualitativen Weiterentwicklung der Angebote und Aktivitäten der ausserschulischen Arbeit beizutragen. Dabei ist bei der Formulierung von Qualitätsvorgaben und der Beurteilung, ob diese eingehalten werden, zu berücksichtigen, dass Tätigkeiten im Rahmen der ausserschulischen Arbeit zu einem grossen Teil von nicht professionellen, ehrenamtlich und freiwillig tätigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen erbracht werden.

### **Artikel 13 Höhe der Finanzhilfen**

*Absatz 1* begrenzt die Höhe der Finanzhilfen auf 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben. Dies entspricht der geltenden Regelung in Artikel 6 Absatz 1 JFG und verankert den Grundsatz der Subsidiarität der Bundesfinanzhilfen (vgl. auch Art. 1).<sup>50</sup> Damit sollen die Gesuchsteller zu angemessenen Eigenleistungen sowie zur Erschliessung weiterer Finanzquellen angehalten werden.<sup>51</sup> Die Angemessenheit der Eigenleistungen richtet sich dabei gemäss Artikel 7 Buchstabe c und d Subventionsgesetz nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gesuchsteller. Dies gilt allerdings nicht für Finanzhilfen an Kantone (Art. 25), da mit dem NFA das Kriterium der Finanzkraft der Kantone bei der Bemessung der Bundesbeiträge keine Rolle mehr spielt.<sup>52</sup>

*Absatz 2* verleiht dem Bund einen Spielraum bei der Festlegung der Höhe der finanziellen Unterstützung von Modellvorhaben und Partizipationsprojekten im Sinne von Artikel 8 sowie bei der Unterstützung der Eidgenössischen Jugendsession (Art. 10). Damit soll es möglich sein, besonders förderungswürdige Vorhaben über die 50 Prozent-Regel hinaus zu finanzieren, falls diese wegen mangelnder Finanzkraft der Trägerschaft oder des Fehlens weiterer Drittmittel ansonsten nicht realisiert werden könnten. In Bezug auf die Eidgenössische Jugendsession beträgt der Anteil der Finanzhilfen des Bundes mit 150'000 Franken bereits heute zwei Drittel der anrechenbaren Ausgaben. Diese Praxis soll auch unter dem neuen Gesetz weitergeführt werden können.

<sup>49</sup> Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1.

<sup>50</sup> BBl 1987 I 369, 390.

<sup>51</sup> BBl 1988 I 825, 858.

<sup>52</sup> BBl 2005 I 6029, 6130.

Die für die Abweichung von der 50 Prozent-Regel in Satz 2 aufgeführten Kriterien - Qualität des Vorhabens, besonderes Interesse des Bundes, finanzielle Situation des Beitragsempfängers - entsprechen den in Artikel 7 Subventionsgesetz enthaltenen subventionsrechtlichen Grundsätzen. Mit dem Begriff "namentlich" wird deutlich gemacht, dass es weitere Kriterien geben kann, die eine Ausnahme rechtfertigen. Diese müssen ebenfalls mit subventionsrechtlichen Grundsätzen vereinbar sein (z.B. ein besonderes Interesse des Empfängers der Finanzhilfe an der Aufgabenerfüllung).

#### **Artikel 14 Bemessung der Finanzhilfen**

*Absatz 1* nennt in *Buchstaben a - f* die Bemessungskriterien, welche für die Festlegung der Höhe der Finanzhilfen an die Trägerschaften massgebend sind. Die Relevanz eines einzelnen Kriteriums im konkreten Fall hängt dabei vom jeweiligen Förderungsbereich (z.B. Partizipationsprojekte oder Ausbildung von Jugendleiterinnen und Jugendleitern) bzw. der gesuchstellenden Trägerschaft (z.B. Gemeinde oder Jugendorganisation) ab und ist im Einzelnen in den Ausführungsbestimmungen zu regeln (vgl. Abs. 2). Aus dem Einleitungssatz von Absatz 1 wird ersichtlich, dass es sich nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt ("namentlich") und weitere Kriterien berücksichtigt werden können, so beispielsweise das besondere Interesse des Bundes an einem Vorhaben.

*Buchstaben a, b und e* entsprechen der geltenden Regelung in Artikel 5 Absatz 2 JFG. Während Buchstabe a insbesondere für die Strukturfinanzhilfen im Sinne von Artikel 7 von Bedeutung ist, bezieht sich Buchstabe b namentlich auf Modellvorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung (Art. 8 Abs. 1 Bst. a).<sup>53</sup> Die Erbringung angemessener Eigenleistungen und die Erschliessung weiterer Finanzquellen hängen eng mit der 50 Prozent-Regel zusammen und sollen gemäss *Buchstabe e* bei der Bemessung der Finanzhilfen entsprechend berücksichtigt werden.

*Buchstabe c*: Neu soll gemäss *Buchstabe c* im Sinne der Förderung der Partizipation auch der Grad der Mitsprache von Kindern und Jugendlichen die Höhe der Finanzhilfe mitbestimmen können. Relevant ist dieses Kriterium namentlich in Bezug auf Partizipationsprojekte (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. b) oder bei der Unterstützung kantonaler Programme im Rahmen von Leistungsverträgen (Art. 25). So sollen Anstrengungen von Seiten der Kantone zur Stärkung der Mitsprache von Kindern und Jugendlichen z.B. durch die Schaffung entsprechender Partizipationsmechanismen berücksichtigt werden.

*Buchstabe d*: Für die Bemessung relevant sind auch die Anstrengungen der Trägerschaften, bei ihren Angeboten die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Förderungsbedarf zu berücksichtigen bzw. bestimmte Vorhaben und Aktivitäten spezifisch auf diese Kinder und Jugendlichen auszurichten. Wie Buchstabe c ist auch Buchstabe d in Bezug auf die Unterstützung der Kantone von Bedeutung. Der Begriff "besonderer Förderungsbedarf" bezieht sich wie bei Artikel 10 insbesondere auf Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen und sozial benachteiligten Familien mit oder ohne Migrationshintergrund sowie auf solche mit Behinderungen.

*Buchstabe f* soll die Trägerschaften dazu anhalten, Massnahmen zur Qualitätssicherung in Bezug auf die Angebote der ausserschulischen Arbeit zu ergreifen und bezweckt gleichzeitig die Sicherstellung der zweckmässigen und wirtschaftlichen Verwendung der Finanzhilfen.

*Absatz 2* delegiert die Festlegung der Einzelheiten der Bemessung der Finanzhilfen an den Bundesrat. Dabei geht es um die Gewichtung der in Absatz 1 Buchstaben a-f aufgeführten Bemessungskriterien für die jeweiligen Förderungsbereiche (vgl. Art. 7-12) sowie das Bemessungsverfahren.

#### **Artikel 15 Gewährung von Finanzhilfen durch Organisationen**

Artikel 15 schafft die erforderliche formellgesetzliche Grundlage für eine Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf bundesverwaltungsexterne Organisationen (vgl. Art. 178 Abs. 3 BV) und legt die Rahmenbedingungen für eine Aufgabenübertragung auf Organisationen fest (Abs. 2). Konkret soll der Bund die Möglichkeit erhalten, Organisationen des privaten oder öffentlichen Rechts mittels Leistungsvertrag mit der Ausrichtung von Finanzhilfen zu beauftragen, zu diesem Zweck geeignete Organisationen zu schaffen bzw. sich an solchen Organisationen zu beteiligen. Ziel einer solchen Zusammenarbeit ist es, die Ausrichtung von Finanzhilfen einer praxisnahen und auf ein bestimmtes Themengebiet sowie auf die entsprechenden administrativen Abläufe spezialisierter Organisation zu

<sup>53</sup> BBl 1988 I 828, 858 f.

übertragen. Damit soll eine Vereinfachung und Optimierung der Finanzmittelvergabe erreicht werden. Gleichzeitig soll die Organisation als kompetente Anlauf- und Beratungsstelle für potenzielle Mittelempfänger dienen und Informationsangebote entwickeln. Denkbar wäre auch, dass sich dadurch langfristige und breit abgestützte Finanzierungsperspektiven ergeben, und zwar dann, wenn auch andere Geldgeber (z.B. private Stiftungen) Finanzmittel für den gleichen Zweck wie der Bund zur Verfügung stellen. Dabei muss bei der Wahl der konkreten Zusammenarbeitsform, z.B. der Gründung einer Stiftung analog zur Stiftung Pro Helvetia, das öffentliche Interesse an einer möglichst effektiven und zielgerichteten Gestaltung der Kinder- und Jugendförderung des Bundes und der Sicherstellung der langfristigen Finanzierung ausschlaggebend sein.

## **2.6 5. Abschnitt: Verfahrensbestimmungen**

### ***Artikel 16 Verfahrensbestimmungen***

Entsprechend der bedeutenden Rolle und Funktion von Dachverbänden und Koordinationsplattformen soll die Gewährung der Finanzhilfen in Fortführung der seit 2003 bestehenden Praxis (vgl. Art. 6 Abs. 3 JFGV) weiterhin mittels Leistungsvertrag erfolgen. Aktuell hat das BSV mit fünf Dachverbänden Leistungsverträge abgeschlossen (vgl. Ziff. 1.1.2.1).

### ***Artikel 17 Verweigerung und Rückforderung von Finanzhilfen***

Nach den Grundsätzen des Subventionsgesetzes sind Finanzhilfen zu verweigern oder zurückzufordern, wenn eine nicht gesetzeskonforme Verwendung droht oder bereits eingetreten ist. Wie im geltenden JFG (Art. 9) soll dieses Prinzip im Interesse eines einwandfreien Gesetzesvollzugs auch im neuen Gesetz explizit verankert werden. In Ergänzung zur geltenden Regelung wird neu in Absatz 1 Buchstabe d festgehalten, dass Finanzhilfen verweigert bzw. zurückgefordert werden, wenn im Rahmen von Leistungsverträgen die vereinbarten Ziele nicht erreicht werden. In der bisherigen Praxis zum JFG konnte auf das Sanktionsmittel der Verweigerung und Rückforderung von Finanzhilfen weitgehend verzichtet werden. Es ist davon auszugehen, dass dies insbesondere auf die sorgfältige Prüfung der Förderungsgesuche durch das BSV zurückzuführen ist. Gleichzeitig dürfte die Sanktionsdrohung in Absatz 2 im gewissen Sinne auch eine präventive Wirkung entfalten.

## **2.7 6. Abschnitt: Austausch, Koordination und Kompetenzentwicklung**

### ***Artikel 18 Informations- und Erfahrungsaustausch***

Artikel 18 steht in engem Zusammenhang mit Artikel 25 (Finanzhilfen für kantonale Programme) und Artikel 19 (Koordination auf Bundesebene). Ziel von Artikel 18 ist die Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches sowie der Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen und privaten kinder- und jugendpolitischen Akteurinnen und Akteuren auf allen drei staatlichen Ebenen.

*Absatz 1:* Die Beobachtung der Entwicklungen in der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik und die Zusammenarbeit mit den Kantonen ist insbesondere mit Blick auf die finanzielle Unterstützung kantonalen Programme von Bedeutung. Die Anschubfinanzierung mittels Leistungsverträgen setzt voraus, dass der Bund über die entsprechenden Entscheidungsgrundlagen verfügt, um die bestehenden Bedürfnisse, die zu erreichenden Ziele und Leistungen festlegen und diese gegebenenfalls anpassen zu können. Der VE schlägt weiter vor, dass der Bund die Kantone regelmässig zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch einlädt. Dieser kann ad hoc zwischen Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone stattfinden. Für ein möglichst gutes Funktionieren dieses Austausches ist es sinnvoll, dass alle Kantone dem Bund eine zuständige Ansprechstelle und -person bezeichnen, die ihrerseits wiederum den Austausch mit allen interessierten Stellen auf Kantonsebene gewährleistet. Eine entsprechende Empfehlung seitens des Bundes an die Kantone soll in die Ausführungsbestimmungen zum KJFG aufgenommen werden.

*Absatz 2:* In Ergänzung zu Absatz 1 soll der Bund den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die Vernetzung zwischen den in Kinder- und Jugendfragen tätigen Fachpersonen fördern. Als ein geeignetes Instrument erscheint hier insbesondere die Schaffung einer elektronischen Plattform begleitend zur regelmässigen Durchführung von Tagungen und Konferenzen. In diesen Austausch einbezo-

gen werden sollen sowohl kantonale und kommunale Fachpersonen als auch Vertreterinnen und Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen sowie anderen relevanten öffentlichen und privaten Institutionen. Während in den Bereichen Förderung und Partizipation der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen über die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) bereits gut funktioniert, existiert im Kinder- und Jugendschutz bisher kein institutionalisiertes interkantonales Fachgremium als Ansprechpartner des Bundes. Es besteht jedoch ein eher formloser Zusammenschluss in Form der Schweizerischen Konferenz der (kantonalen) Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe, die sich alle zwei Jahre trifft.

*Absatz 3:* Aufbauend auf einer verstärkten horizontalen Koordination auf Bundesebene (Art. 19) und mit Blick auf das Ziel der fachlichen und qualitativen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendförderung ist es Aufgabe des Bundes, einem breiten Adressatenkreis an kinder- und jugendpolitischen Akteurinnen und Akteuren Informationen über bewährte Arbeitsformen (good practices) der ausserschulischen Arbeit zur Verfügung zu stellen. Dabei geht es insbesondere um Massnahmen und Projekte des Bundes mit Hinweis auf die bundesintern zuständige Stelle.

#### **Art. 19 Koordination auf Bundesebene**

Vor dem Hintergrund fehlender, spezifisch für den Bereich der Kinder- und Jugendpolitik geschaffener Zusammenarbeits- und Koordinationsgefässe (vgl. Ziff. 1.3.8) und entsprechend der bundesrätlichen Vorschläge (vgl. Ziff. 1.1.5.2) wird das BSV in Artikel 19 beauftragt, die Massnahmen der Bundesstellen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik zu koordinieren sowie für einen kontinuierlichen Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen Bundesstellen zu sorgen. Die horizontale Koordination umfasst die themenbezogene Zusammenarbeit der einzelnen Departemente und Bundesämter und soll insbesondere dazu beitragen, die Verfahrensabläufe zur Bearbeitung komplexer Aufgaben zu vereinfachen, Entscheidungsprozesse effizienter zu gestalten und den Informationsaustausch zu systematisieren. Dies soll letztlich auch zu einer verstärkten Kohärenz der Kinder- und Jugendpolitik des Bundes führen.

Damit das BSV den Koordinationsauftrag wirksam erfüllen kann, sind in den Ausführungsbestimmungen die anderen Bundesstellen darauf hinzuweisen, das BSV möglichst frühzeitig in die Planung und Umsetzung von kinder- und jugendpolitisch relevanten Vorhaben miteinzubeziehen.

Die Verstärkung der horizontalen Koordination auf Bundesebene ist darüber hinaus im Zusammenhang mit der in Artikel 18 vorgesehenen Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches mit kinder- und jugendpolitischen Akteurinnen und Akteuren und der Zusammenarbeit mit Kantonen, Gemeinden und nichtstaatlichen Organisationen zu sehen, setzen diese doch ein koordiniertes und inhaltlich abgestimmtes Vorgehen von Seiten des Bundes voraus.

#### **Artikel 20 Kompetenzentwicklung**

*Artikel 20* bietet die Grundlage, um die Kompetenzen und das Fachwissen der mit der Ausführung und Umsetzung dieses Gesetzes befassten Akteurinnen und Akteure zu fördern. Der Artikel eröffnet dem BSV als zuständigem Bundesamt die Möglichkeit, Expertinnen und Experten beizuziehen, wissenschaftliche Studien und Berichte in Auftrag zu geben sowie Weiter- und Fortbildungsmassnahmen für Politikerinnen und Politiker und Verwaltungsangestellte zu lancieren. Weiter soll die Durchführung von national und international ausgerichteten Konferenzen ermöglicht werden. Hierzu sollen insbesondere auch die bestehenden Formen der Zusammenarbeit mit dem Jugendsektor und den Mitgliedsländern des Europarats genutzt sowie der fachliche Austausch mit den umliegenden Nachbarländern gepflegt werden.

## **2.8 7. Abschnitt: Eidgenössische Kinder- und Jugendkommission (EKKJ)**

#### **Art. 21**

Dieser Artikel regelt Bestellung, Mandat und Aufgaben der EKKJ. Bei der EKKJ handelt es sich um eine ständige ausserparlamentarische Kommission mit beratender Funktion nach Artikel 57a ff. RVOG

(vgl. Ziff. 1.1.2.2). Im Vergleich zur geltenden Bestimmung in Artikel 4 JFG werden die Aufgaben der Kommission erweitert und präzisiert.

Gemäss *Absatz 1 Satz 1* bestellt der Bundesrat die EKKJ. Der kinder- und jugendpolitische Auftrag der EKKJ erfordert eine angemessene Vertretung der jungen Generation in der Kommission. Zukünftig soll daher ein Drittel der Kommissionsmitglieder jünger als 30 Jahre alt sein (*Satz 2*).

*Absatz 2 Buchstabe a* nimmt den heutigen Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und b JFG auf. Zusätzlich wird die EKKJ beauftragt, Entwicklungen betreffend die Situation von Kindern und Jugendlichen aufzuzeigen. Damit wird auf die Kompetenz und die Erfahrung der Mitglieder der EKKJ Bezug genommen, die als Angehörige der jungen Generation bzw. als Fachleute aus dem Kinder- und Jugendbereich über neueste Entwicklungen und Trends informiert und deshalb in der Lage sind, eine vorausschauende Rolle einzunehmen. Mit dem Begriff "junge Generation" wird klar, dass der Auftrag der EKKJ Kinder, Jugendliche sowie junge Erwachsene umfasst.

*Buchstabe b* präzisiert den heutigen Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c JFG dahingehend, als es bei der Begutachtung um kinder- und jugendpolitisch wichtige Bundesgesetze und Verordnungen geht.

*Buchstabe c* knüpft an Buchstabe a an und beauftragt die Kommission, regelmässig zu prüfen, ob mit dem KJFG angesichts der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen den Anforderungen an eine wirksame und zeitgemässe Kinder- und Jugendförderung genügend Rechnung getragen werden kann. Es geht hier um die Überprüfung des Gesetzes als solches.

Bei *Buchstabe d* geht es um die fachliche Unterstützung des BSV bei der Vergabe von Finanzhilfen nach dem 2. und 3. Abschnitt des VE.

*Buchstabe e* überträgt der Kommission eine Sensibilisierungsfunktion, indem sie durch Informationen zu Kinder- und Jugendfragen die Öffentlichkeit für die Anliegen von Kindern und Jugendlichen sensibilisieren soll.

*Absatz 3* verankert die integrierte Strategie der Kinder- und Jugendpolitik als eine Politik des Schutzes, der Förderung und der Partizipation (vgl. Ziff. 1.1.1 und 1.1.5.2) und verpflichtet die Kommission, bei der Erfüllung ihrer in Absatz 2 aufgeführten Aufgaben diese drei Aspekte der Kinder- und Jugendpolitik in einem ausgewogenen Verhältnis zu berücksichtigen. Hierzu gehört seit der Erweiterung des Mandats auf Kinder (vgl. Ziff. 1.1.2.2) insbesondere auch das Tätigwerden zugunsten des Schutzes und der Rechte der Kinder (Kinderrechtskonvention).

## **2.9 8. Abschnitt: Schlussbestimmungen**

### **Artikel 22 Vollzug**

*Satz 1:* Der Bundesrat erlässt die ausführende Verordnung zum neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetz. Auf Verordnungsstufe zu regeln sind insbesondere die Einzelheiten des Verfahrens zur Ausrichtung von Finanzhilfen, das Verfahren und die Zuständigkeiten bei der Festlegung von inhaltlichen Zielen und Schwerpunkten für projektbezogene Finanzhilfen (Art. 8 Abs. 3), die Qualitätsvorgaben (Art. 12 Abs. 2) sowie die Einzelheiten der Bemessung der Finanzhilfen für die einzelnen Förderungsbereiche (Art. 14 Abs. 2). Im Einklang mit Artikel 48 Absatz 1 RVOG kann der Bundesrat den Erlass von Ausführungsbestimmungen unter Berücksichtigung der Tragweite der Rechtssätze an das EDI delegieren.

*Satz 2:* Die Dachverbände der in der ausserschulischen Arbeit tätigen Organisationen vertreten eine Vielzahl von Kinder- und Jugendorganisationen auf gesamtschweizerischer Ebene und gehören damit zu den wichtigsten Akteuren der schweizerischen Kinder- und Jugendförderung (vgl. Ziff. 1.1.2.1 und Art. 7). Im Sinne einer aktiven Mitsprache bei der Umsetzung der Kinder- und Jugendförderung des Bundes wird ihnen daher analog zum geltenden JFG (Art. 11 JFG) vor dem Erlass der Ausführungsbestimmungen ein Anhörungsrecht gewährt.

### **Artikel 25 Übergangsbestimmung**

Artikel 25 bildet die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Kantone während einer begrenzten Zeitdauer von acht Jahren. Ziel der finanziellen Unterstützung

durch den Bund ist es, die Kinder- und Jugendpolitik der Kantone konzeptuell weiterzuentwickeln und bestehende Lücken in deren Ausgestaltung zu schliessen. Hierzu sollen konkrete Massnahmen zum Aufbau der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik sowie die Entwicklung umfassender kantonalen Strategien unterstützt werden. Die Subvention zugunsten der Kantone ist im Sinne einer impulsgebenden Anschubfinanzierung zu verstehen und daher auf gesetzlicher Ebene zeitlich zu befristen. Der im VE vorgesehene Zeitraum von acht Jahren lässt dabei genügend Spielraum, um allen Kantonen die Möglichkeit zu geben, einen Leistungsvertrag mit dem Bund abzuschliessen. Inhaltlich geht es dabei vorrangig um die Bereiche Kinder- und Jugendförderung sowie Partizipation. Entsprechend des Vorschlags des Bundesrats (vgl. Ziff. 1.1.5.2) und des im VE verwendeten Begriffs "Kinder- und Jugendpolitik" soll jedoch im Sinne einer integrierten Strategie der Kinder- und Jugendpolitik gleichzeitig auch der Bereich des Kinder- und Jugendschutzes Berücksichtigung finden (vgl. Ziff. 1.3.6). Bei der Ausgestaltung der Leistungsverträge sind hierbei die bereits laufenden Programme und Unterstützungsmassnahmen des Bundes zu beachten.<sup>54</sup>

Gemäss Wortlaut bezieht sich die Unterstützungsmöglichkeit des Bundes auf kantonale Programme. Damit wird klar gestellt, dass unter Artikel 25 nicht einzelne Projekte, sondern Bündel von Einzelmassnahmen bzw. Massnahmenpakete finanziert werden sollen. Diese sollen auf die lokalen Bedürfnisse und Gegebenheiten und den Entwicklungsbedarf des jeweiligen Kantons ausgerichtet sein.

*Absatz 2:* Als partnerschaftliches Instrument zwischen Bund und Kantonen belässt der Leistungsvertrag den Kantonen genügend Spielraum für die operative Umsetzung der vereinbarten Ziele und stellt gleichzeitig sicher, dass die in Form von Global- oder Pauschalbeträgen gewährten Finanzhilfen des Bundes zielgerichtet und effizient eingesetzt werden. Nebst der ausdrücklich genannten finanziellen Beteiligung des Bundes und der vom Kanton zu erbringenden Leistungen werden die Leistungsverträge namentlich die Ausrichtung und die Zielsetzungen des kantonalen Programms, die Berichterstattung und Qualitätssicherung (Controlling), die Zahlungsmodalitäten sowie die Vertragsdauer beinhalten. Die mehrjährige Vertragslaufzeit (vgl. Ziff. 3.1) soll dank dieser mittelfristigen Perspektive die Nachhaltigkeit der Finanzhilfen und die Planungssicherheit für die Kantone erhöhen.

Vorbehalten bleibt die Budgetgenehmigung seitens der Eidgenössischen Räte, da es sich vorliegend um Zahlungskredite handelt, die jährlich genehmigt werden müssen (vgl. Art. 12).

## 3 Auswirkungen

### 3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

#### *Finanzielle Auswirkungen*

Die finanziellen Aufwendungen des Bundes zur Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen von gesamtschweizerischem Interesse gemäss JFG beliefen sich in den letzten 10 Jahren im Schnitt auf rund 6,6 Millionen Franken. Für 2009 sind 6,8 Millionen Franken budgetiert.

Der VE KJFG bildet die Rechtsgrundlage für eine Ausdehnung der bisherigen Förderungstätigkeiten des Bundes. Dies betrifft namentlich die Unterstützung der offenen Kinder- und Jugendarbeit und neuer, innovativer Formen der ausserschulischen Arbeit von gesamtschweizerischer Bedeutung sowie der Beteiligung von Jugendlichen aus allen gesellschaftlichen Schichten an der Eidgenössischen Jugendsession. Die Vorlage ermöglicht es dem Bund ausserdem, kantonale Programme für den Aufbau und die Weiterentwicklung der kinder- und jugendpolitischen Instrumente im Sinne einer Anschubfinanzierung zeitlich befristet zu unterstützen und weist dem Bund bzw. dem in der Sache zuständigen Bundesamt (BSV) die Aufgabe zu, den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Fachpersonen zu fördern, Massnahmen der Kompetenzentwicklung zu ergreifen sowie die horizontale Koordination zwischen den mit kinder- und jugendpolitischen Fragen befassten Bundesstellen zu verstärken.

<sup>54</sup> Vgl. Bericht des Bundesrats "Jugend und Gewalt - Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien" vom 20. Mai 2009 und das darin geplante nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt, welches vom Bund zusammen mit Kantonen, Städten und Gemeinden bis 2010 ausgearbeitet werden soll.

Dieses erhöhte kinder- und jugendpolitische Engagement des Bundes bedingt eine massvolle Erhöhung der Bundesmittel. Vorgesehen ist, dass der Mittelbedarf nach Inkrafttreten der Vorlage (voraussichtlich 2012) über einen Zeitraum von drei Jahren von heute jährlich rund 6,95 Mio.<sup>55</sup> auf 10,3 Mio. Franken anwächst. Nach weiteren vier Jahren wird dieser Betrag mit dem Auslaufen der Unterstützung kantonaler Programme kontinuierlich abnehmen und schliesslich ab 2022 8,4 Mio. Franken betragen. Im Einzelnen setzt sich der finanzielle Mehrbedarf aus den folgenden Teilsummen zusammen:

- Für die auf acht Jahre befristete Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone (Art. 25) ist drei Jahre nach Inkrafttreten der Vorlage von einem Finanzbedarf von rund 1,9 Millionen Franken auszugehen. Nach einer einjährigen Startphase, in welcher der Unterstützungsbedarf und die Lücken an kinder- und jugendpolitischen Instrumenten in den Kantonen eruiert werden sollen, ist es das Ziel, jährlich 4 Leistungsverträge von dreijähriger Dauer und von einer durchschnittlichen Bundesbeteiligung in der Höhe von 150'000 Franken pro Jahr mit den Kantonen abzuschliessen. Für Vorbereitungsmaßnahmen im Hinblick auf die Vertragsabschlüsse sind jährlich zusätzlich 100'000 Franken einzuplanen. Gemäss dieser Planung werden die letzten beiden Leistungsverträge auf Anfang 2019 abgeschlossen und Ende 2021 auslaufen. Entsprechend wird der Finanzbedarf vom Höchstbetrag 1,9 Mio. Franken in den Jahren 2015-2018 bis 2022 kontinuierlich auf Null sinken (s. Tabelle unten).
- Das KJFG beauftragt das BSV, den Informations- und Erfahrungsaustausch (Art. 18) und die fachliche Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik (Ar. 20) zu fördern sowie die geleisteten Finanzhilfen und getroffenen Massnahmen zu evaluieren (Art. 23). Diese Aufgaben sind gerade mit Blick auf die Unterstützung privater Träger (Art. 7-9), die Unterstützung der Kantone (Art. 25) sowie die Förderung von Pilotprojekten (Art. 8, 11) von grosser Bedeutung. Im Sinne der Nachhaltigkeit und um das Lernpotenzial in bestmöglicher Weise zu nutzen, sind geeignete Instrumente zur Sammlung und Aufbereitung von Good-Practice-Wissen und zum Informations- und Erfahrungsaustausch zu schaffen. Daneben sind eine Reihe begleitender Massnahmen zur Kompetenzentwicklung wie die Durchführung von nationalen und internationalen Konferenzen und Fachtagungen, Weiter- und Fortbildungsmassnahmen, die (externe) Durchführung praxisbezogener Studien sowie der Beizug von Expertinnen und Experten (Art. 20) notwendig. Insgesamt sind für diese Tätigkeiten Mittel in der Höhe von jährlich rund 400'000 Franken bereit zu stellen.
- In den ersten drei Jahren nach dem Inkrafttreten des neuen KJFG werden ausserdem Mittel für den Aufbau elektronischer Datenbanken zur Unterstützung des Erfahrungs- und Informationsaustausches mit den Kantonen, Gemeinden und privaten Partnern sowie der horizontalen Koordination auf Bundesebene benötigt. Hierbei ist in einer ersten Schätzung von einmaligen Investitionen von insgesamt rund 1,5 Millionen Franken auszugehen.

---

<sup>55</sup> Dieser Betrag setzt sich aus den beiden Bundeskrediten „Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit“ (6,8 Mio.) sowie „Eidgenössische Jugendsession“ (150'000) zusammen.

Aus dem Gesagten ergibt sich folgende tabellarische Darstellung:

<b>Finanzhilfen für kantonale Programme (Entwicklungsvorhaben), Art. 25</b>										
Startphase	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	100'000	4 Kte. (je 150'000 p.a.)								
		100'000	4 Kte. (je 150'000 p.a.)							
			100'000	4 Kte. (je 150'000 p.a.)						
				100'000	4 Kte. (je 150'000 p.a.)					
					100'000	4 Kte. (je 150'000 p.a.)				
						100'000	4 Kte. (je 150'000 p.a.)			
							100'000	2 Kte (je 150'000 p.a.)		
<b>Total (Mio. Fr.)</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>

<b>Begleitende Massnahmen: Austausch, Kompetenzentwicklung, Evaluation</b>						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Informations- und Erfahrungsaustausch (Art. 18), Kompetenzentwicklung (Art. 20), Evaluation (Art. 23)	400'000	400'000	400'000	400'000	400'000	400'000
<b>Gesamt (Fr.)</b>	<b>400'000</b>	<b>400'000</b>	<b>400'000</b>	<b>400'000</b>	<b>400'000</b>	<b>400'000</b>

<b>Investitionen zum Aufbau elektronischer Datenbanken</b>						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Erfahrungs- und Informationsaustausch (Art. 18),	150'000	500'000	350'000			
horizontale Koordination (Art. 19)	150'000	350'000				
<b>Gesamt (Fr.)</b>	<b>300'000</b>	<b>850'000</b>	<b>350'000</b>			

- Der zusätzliche Finanzbedarf ergibt sich schliesslich daraus, dass die bisherige Förderung von Jugendverbänden und anderen Trägerschaften sowie der Eidgenössischen Jugendsession unter dem neuen KJFG im gleichen Rahmen weitergeführt bzw. moderat ausgeweitet werden soll. Letzteres betrifft insbesondere die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit und neuer, innovativer Formen der ausserschulischen Arbeit. Demzufolge sollen die Mittel für Leistungsverträge mit den Dachverbänden (Art. 7) von derzeit 0,9 Millionen Franken auf rund 1,4 Millionen Franken, die projektbezogenen Finanzhilfen an private Trägerschaften (Art. 8) und Gemeinden (Art. 11) von derzeit 0,6 Millionen Franken auf rund 1,2 Millionen Franken sowie die Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung (Art. 9) von 1,9 Millionen Franken auf 2,2 Millionen Franken erhöht werden.

<b>Moderate Ausweitung der bisherigen Förderung</b>			
	Bundeskredit 2009-2011 (unter dem geltenden JFG)	Jährlicher Finanzbedarf ab Inkrafttreten des KJFG (voraussichtlich 2012)	Begründung
Dachverbände und Koordinationsplattfor- men der ausserschuli- schen Arbeit (Art. 7)	900'000	1'400'000	Die Förderung von Dachverbänden wird gemäss den Zielsetzungen dieses Gesetzes verstärkt, insbe- sondere im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit.
Organisationen der ausserschulischen Ar- beit (Art. 7)	3'400'000	3'000'000	Insgesamt werden zukünftig weni- ger Organisationen finanziell unter- stützt. Hingegen soll das Förderni- veau bei den grossen Organisatio- nen beibehalten werden, deshalb ist der Rückgang der finanziellen Mittel nur gering.
Modellvorhaben und Partizipationsprojekte (Art. 8 und 11)	600'000	1'200'000	Die projektbezogene Förderung soll ausgebaut werden. Neu sollen auch Gemeinden in den Genuss von projektbezogenen Finanzhilfen kommen können.
Aus- und Weiterbildung (Art. 9)	1'900'000	2'200'000	Mit der leichten Erhöhung soll eine Ausweitung der Ausbildungsange- bote, insbesondere im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit, ermöglicht werden.
Eidgenössische Jugend- session (Art. 10)	152'000	200'000	Es sollen verstärkt Aktivitäten un- terstützt werden, die den Einbezug von Jugendlichen mit erhöhtem Förderungsbedarf sowie eine bes- sere Vernetzung mit anderen Betei- ligungsgefässen erlauben.
<b>GESAMT (Fr.)</b>	<b>6'952'000<sup>56</sup></b>	<b>8'000'000</b>	

### **Personelle Auswirkungen**

Personelle Auswirkungen auf den Bund ergeben sich aus den erforderlichen Umsetzungsmassnahmen zum neuen Gesetz. Dies betrifft im Wesentlichen den Ausbau der Projektförderung und der Förderung von Dachverbänden, die Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone mittels Leistungsverträgen, den Informations- und Erfahrungsaustausch mit Kantonen, Gemeinden und nichtstaatlichen Akteuren, die verstärkte horizontale Koordination auf Bundesebene sowie Massnahmen zur Kompetenzbildung. Für diese Aufgaben wird das BSV ab Inkrafttreten der Vorlage (voraussichtlich 2012) zusätzliche personelle Ressourcen in der Grössenordnung von zwei Vollzeitstellen benötigen. Zwei Jahre nach Inkrafttreten (voraussichtlich 2014) werden mit der kontinuierlichen Erhöhung der Leistungsverträge mit den Kantonen weitere 100 Stellenprozent benötigt. Dieser zusätzliche Personalbedarf ist bis zum Auslaufen der letzten Leistungsverträge mit den Kantonen (2021) befristet.

<sup>56</sup> Stand 2009 unter Berücksichtigung der beiden Bundeskredite „Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit“ sowie „Eidgenössische Jugendsession“.

**Gesamter Kredit-<sup>57</sup> und Personalbedarf nach Inkrafttreten des KJFG und nach Auslaufen der Leistungsverträge mit den Kantonen 2022:**

	2009-2011 (Bundeskredit unter geltendem JFG)	Jahr 1 (2012)	Jahr 2 (2013)	Jahr 3 (2014)	Jahr 4 bis 7 (2015-2018)	Jahr 10 (2021)	Jahr 11 (2022)	Aktueller Personalbestand Ausführung JFG	Zusätzl. Personalbedarf <sup>58</sup> ab Inkrafttreten KJFG (2012) in % und Fr.
Dachverbände und Organisationen (Art. 7)	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4 (p.a.)	4,4	4,4	65%	<b>+15%</b> (80%) ± 24'750
Modellvorhaben und Partizipationsprojekte (Art. 8 und 11)	0,6	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	30%	<b>+50%</b> (80%) ± 82'500
Aus- und Weiterbildung (Art. 9)	1,9	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	30%	<b>+20%</b> (50%) ± 33'000
Jugend-session (Art. 10)	0,152	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	5%	<b>+5%</b> (10%) ± 8250
Leistungsverträge mit den Kantonen (Art. 25)		0,1	0,7	1,3	1,9	0,3	0		<b>+100%</b> <sup>59</sup> (100%) ± 165'000
Informationsaustausch, Kompetenzentwicklung, Evaluation (Art. 18, 20, 23)		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	10%	<b>+70%</b> (80%) ± 115'500
Horizontale Koordination auf Bundesebene (Art. 19)								10%	<b>+40%</b> (50%) ± 66'000
<b>GESAMT</b>	<b>6,95</b>	<b>8,5</b>	<b>9,1</b>	<b>9,7</b>	<b>10,3</b>	<b>8,7</b>	<b>8,4</b>	<b>150%</b>	<b>+300%</b> <sup>60</sup>

<sup>57</sup> In Mio. Fr.

<sup>58</sup> Ausgehend von Lohnklasse 23 (ohne Familienzulagen).

<sup>59</sup> Ab 2014, befristet bis 2021 (Auslaufen der Leistungsverträge mit den Kantonen).

<sup>60</sup> Die Erhöhung der Personalressourcen von heute 150% auf 450% soll mit Inkrafttreten des revidierten in Gesetzes in 2 Phasen erfolgen: ab Inkrafttreten +200% sowie nach zwei weiteren Jahren +100%, letztere befristet bis 2021.

<b>in Mio. Fr. (ohne Investitionskosten)</b>									(450%) $\triangleq$ 495'000
Einmalige Investitionen zum Aufbau elektronischer Datenbanken (Art. 18 und 19) <sup>61</sup>		0,3	0,85	0,35					
<b>GESAMT in Mio. Fr.</b>	<b>6,95</b>	<b>8,8</b>	<b>9,95</b>	<b>10,05</b>	<b>10,3</b>	<b>8,7</b>	<b>8,4</b>	<b>150%</b>	<b>+300%</b> <b>(450%)</b> $\triangleq$ 495'000
<b>Vorschlag bzw. Finanzplan JFG<sup>62</sup> in Mio. Fr. (2010-2013)</b>	<b>6,95</b>	<b>7,15</b>	<b>7,25</b>	<b>(7,25)</b>	<b>(7,25)</b>	<b>(7,25)</b>	<b>(7,25)</b>	<b>(150%)</b>	
<b>Mehrausgaben durch KJFG in Mio. Fr.</b>		<b>1,65</b>	<b>2,7</b>	<b>(2,8)</b>	<b>(3,05)</b>	<b>(1,45)</b>	<b>(1,15)</b>	<b>(+300%)</b> <b>(<math>\triangleq</math> 0,495)</b>	
<b>Personalbedarf in %</b>	<b>150%</b>	<b>350%</b>	<b>350%</b>	<b>450%</b>	<b>450%</b>	<b>450%</b>	<b>350%</b>		

Spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten soll dem Bundesrat ein Evaluationsbericht über die Wirkungen der geleisteten Finanzhilfen und getroffenen Massnahmen vorgelegt werden.

Abschliessend bleibt zu betonen, dass es sich bei den Bestimmungen über die Finanzhilfen an die Trägerschaften um Kann-Vorschriften handelt, die keine Rechtsansprüche schaffen. Folglich wird der jährliche Kreditbeschluss der Eidgenössischen Räte die Kosten bestimmen, nicht die Vorschriften an sich.

Der Bundeshaushalt weist in den Finanzplanjahren 2011-2013 ein strukturelles Defizit in Milliardenhöhe aus. Der Bundesrat hat deshalb am 30. September 2009 beschlossen, ein Konsolidierungsprogramm zu erarbeiten, mit welchem der Bundeshaushalt um jährlich 1,5 Milliarden entlastet werden soll. Zudem will der Bundesrat Vorlagen, die namhafte Mehrbelastungen zur Folge haben, vorläufig sistieren. Vor diesem Hintergrund müssten die Mehrausgaben, die durch die Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes entstehen, bundesintern kompensiert werden. Nach der Vernehmlassung wird somit zu prüfen sein, ob sich die Vorlage unter diesen finanzpolitischen Rahmenbedingungen wie geplant realisieren lässt.

<sup>61</sup> Dabei handelt es sich um eine erste Schätzung.

<sup>62</sup> Inklusive Bundeskredit „Eidgenössische Jugendsession“.

### **3.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden**

Das KJFG schafft neue Förderungs- und Unterstützungsinstrumente des Bundes gegenüber den Kantonen (Art. 25) und Gemeinden (Art. 11). Daraus erwächst den Kantonen und Gemeinden bei Inanspruchnahme der Bundesförderung insofern eine finanzielle Mehrbelastung, als die Finanzhilfen des Bundes auf 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben begrenzt sind (Art. 13). Gleichzeitig ist nicht auszuschliessen, dass sich private Trägerschaften, die keine Finanzhilfen des Bundes mehr erhalten (vgl. Ziff. 1.3.7), in verstärktem Masse an Kantone und Gemeinden um finanzielle Unterstützung wenden werden. Den gleichen Effekt kann auch die Erhöhung der projektbezogenen Finanzhilfen durch den Bund nach sich ziehen (vgl. Ziff. 3.1; Art. 8), da auch hier die Gesuchsteller in der Regel auf die Erschliessung weiterer Finanzquellen angewiesen sind.

Personelle oder sonstige Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sind nicht ersichtlich.

### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Schweizer Volkswirtschaft ist auf gut ausgebildete, motivierte und sozial kompetente Arbeitskräfte angewiesen. Die Kinder- und Jugendförderung des Bundes leistet hierzu einen erwähnenswerten Beitrag. Durch freiwilliges und ehrenamtliches Engagement in Jugendverbänden, Projekten und Initiativen der ausserschulischen Arbeit erhalten Kinder und Jugendliche die Chance, ihre Fähigkeiten zu entfalten und Schlüsselkompetenzen (soft skills) für die berufliche Laufbahn und spätere Ausübung wichtiger wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Funktionen zu erwerben. Gleichzeitig fördern niederschwellige und offene Formen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen die berufliche und soziale Integration von benachteiligten jungen Menschen und können dadurch einen Beitrag zur Verringerung von (Jugend-)arbeitslosigkeit und Fürsorgeabhängigkeit leisten.

## **4 Rechtliche Aspekte**

### **4.1 Verfassungsmässigkeit**

Der VE KJFG stützt sich auf Artikel 67 Absatz 2 BV, welcher dem Bund die Kompetenz verleiht, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Es handelt sich hierbei um eine parallele und subsidiäre Kompetenz des Bundes. Die Unterstützungskompetenz nach Artikel 67 Absatz 2 BV geht weiter als „klassische“ Unterstützungskompetenzen des Bundes (z.B. Art. 70 Abs. 4 und 5 BV oder Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV), die an ein Tätigwerden der Kantone in einem bestimmten Bereich gekoppelt sind. Unterstützungsmassnahmen des Bundes bei der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen können ergänzend ergriffen werden. Dies bedeutet, dass der Bund auch in Bereichen, welche die Kantone nicht abdecken, in Eigeninitiative tätig werden kann, soweit diese Massnahmen in materieller Konnexität zu kantonalen Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit stehen.

Mit dem VE KJFG wird zudem der in Artikel 11 Absatz 1 BV verankerte Anspruch von Kindern und Jugendlichen, in ihrer Entwicklung gefördert zu werden, umgesetzt. Das gleiche ist zu sagen mit Blick auf das in Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g BV festgehaltene, an den Gesetzgeber gerichtete Sozialziel, Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen zu fördern und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration zu unterstützen.

### **4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Der vorliegende VE KJFG steht im Einklang mit den von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Insbesondere handelt es sich bei der Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, der Unterstützung der Kantone bei der Konzeption und Umsetzung der Kinder- und Jugendpolitik sowie der verstärkten horizontalen Koordination auf Bundesebene um geeignete Massnahmen im Sinne von Artikel 4 UNO-Kinderrechtskonvention zur Verwirklichung der in der Konvention anerkannten Rechte.

### **4.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Die neuen wiederkehrenden Ausgaben gemäss den Subventionsbestimmungen des VE KJFG liegen unter diesen Limiten und unterliegen somit nicht der Ausgabenbremse.

### **4.4 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz**

Bei den Finanzhilfen gemäss VE KJFG handelt es sich um Ermessenssubventionen, die im Rahmen der bewilligten Kredite in Form von nichtrückzahlbaren Beiträgen gewährt werden. Die Grundsätze gemäss des 2. Kapitels des Subventionsgesetzes werden respektiert.

### **4.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Ziel, Gegenstand und Massnahmen der Kinder- und Jugendförderung des Bundes, ebenso wie die Voraussetzungen für die Ausrichtung der Finanzhilfen sind im VE verankert. Dieser setzt damit einen genügend bestimmten Rahmen, innerhalb dessen sich die Ausführungsbestimmungen des Bundesrats zu bewegen haben. Neben Artikel 22, welcher dem Bundesrat die grundsätzliche Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen gibt, enthalten die Artikel 8 Absatz 2 und 12 Absatz 2 sowie Artikel 14 Absatz 2 Delegationsnormen zum Erlass von Verordnungsrecht. Die Delegationen betreffen Regelungen, die eine Ausführung durch Detailvorschriften erfordern. Angesichts des hohen Konkretisierungsgrades wäre eine Regelung auf Gesetzesesebene nicht zweckmässig.