

10.087

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Förderung
der ausserschulischen Arbeit
mit Kindern und Jugendlichen
(Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG)**

vom 17. September 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zum Kinder- und Jugendförderungsgesetz mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

2001 P 00.3400 Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen
(N 26.11.01, Wyss)

2009 M 07.3033 Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung
sowie den Kinder- und Jugendschutz
(N 19.12.07, Amherd; S 18.12.08; N 11.06.09)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. September 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Förderung der ausser schulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG) soll totalrevidiert werden. Ziel des neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetzes (KJFG) ist es, angesichts veränderter Bedürfnisse der sich wandelnden Gesellschaft das Engagement des Bundes in der Kinder- und Jugendpolitik innerhalb der bestehenden verfassungsmässigen Zuständigkeiten (Art. 67 Abs. 2 BV) zu verstärken.

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 ausser schulischen 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 ausser schulische Arbeit zeichnet sich dadurch aus, dass sie mit ihren unterschiedlichen Angebotsformen 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 sowie Schlüsselkompetenzen zu erlernen. Damit leistet die ausser schulische Arbeit anerkanntermassen einen wichtigen Beitrag sowohl zur Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu Personen, die Verantwortung für sich selber und für die Gemeinschaft übernehmen, als auch zu deren sozialen, kulturellen und politischen Integration.

Herausforderungen

Angesichts der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen in den letzten zwei Jahrzehnten hat sich auch das Umfeld für die ausser schulische Kinder- und Jugendarbeit stark gewandelt. Als Stichworte zu nennen sind namentlich veränderte familiäre Strukturen, die Migrationsdynamik sowie die neuen Technologien und Anforderungen an Kinder und Jugendliche in Schule, Ausbildung und Wirtschaft. Gleichzeitig hat sich auch die ausser schulische Arbeit weiterentwickelt und ihre Angebote an veränderte gesellschaftliche Gegebenheiten angepasst. Diesen Herausforderungen und Entwicklungen wird das geltende JFG nicht mehr gerecht.

Am 27. August 2008 hat der Bundesrat 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, im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen und unter Wahrung des föderalistischen Rahmens die Rolle des Bundes im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes, der Kinder- und Jugendförderung und der politischen Partizipation von Kindern und Jugendlichen auszubauen. Ziel dieses verstärkten kinder- und jugendpolitischen Engagements 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.

Inhalt der Vorlage

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

- Verstärkung des Integrations- und Präventionspotenzials der Kinder- und Jugendförderung des Bundes: Gesetzliche Verankerung und Ausbau der Förderung offener und innovativer Formen der ausserschulischen Arbeit
- Stärkere inhaltliche Steuerung der Finanzhilfen des Bundes
- Erweiterung der Zielgruppe auf Kinder ab Kindergartenalter
- Förderung der politischen Partizipation auf Bundesebene unter Einbezug von Jugendlichen aus allen Bevölkerungsschichten
- Zeitlich befristete Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone, die dies wünschen, für den Aufbau und die konzeptuelle Weiterentwicklung von kinder- und jugendpolitischen Massnahmen sowie Unterstützung kantonaler und kommunaler Modellvorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung
- Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches und der Zusammenarbeit mit den Kantonen und anderen wichtigen kinder- und jugendpolitischen Akteurinnen und Akteuren
- 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 im Umfang von rund 2–3,5 Millionen Franken pro Jahr bis 2018 notwendig.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6804
1 Grundzüge der Vorlage	6808
1.1 Ausgangslage	6808
1.1.1 Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz	6808
1.1.2 Kinder- und Jugendförderung im Rahmen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen	6809
1.1.2.1 Private Trägerschaften und ihre Tätigkeitsfelder	6810
1.1.2.2 Öffentliche Trägerschaften und ihre Tätigkeitsfelder	6812
1.1.3 Herausforderungen an die Kinder- und Jugendförderung des Bundes	6813
1.1.3.1 Gesellschaftlicher Wandel und wirtschaftliche Entwicklung	6813
1.1.3.2 Gleichstellungspolitische Postulate	6815
1.1.4 Die geltenden Rechtsgrundlagen für die Kinder- und Jugendförderung des Bundes	6816
1.1.5 Der Revisionsbedarf des Jugendförderungsgesetzes	6817
1.1.5.1 Bericht des Bundesrates «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik»	6817
1.1.5.2 Die Mängel des JFG	6819
1.2 Die beantragte Neuregelung (Totalrevision JFG)	6820
1.2.1 Verstärkung des integrativen und präventiven Potenzials der Kinder- und Jugendförderung durch den Bund	6821
1.2.2 Verstärkung der inhaltlichen Steuerung der Finanzhilfen des Bundes	6822
1.2.3 Erweiterung der Zielgruppe auf Kinder ab Kindergartenalter	6822
1.2.4 Förderung der politischen Partizipation von Jugendlichen auf Bundesebene	6823
1.2.5 Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone sowie Zusammenarbeit und Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches	6823
1.2.6 Ergänzende Rolle des Bundes gegenüber Kantonen, Gemeinden und privater Initiative	6825
1.2.7 Verstärkung der horizontalen Koordination auf Bundesebene	6826
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	6826
1.3.1 Ergebnisse der Vernehmlassung	6827
1.3.2 Änderungen gegenüber dem Vorentwurf	6829
1.4 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	6832
1.4.1 Kinder- und Jugendförderung in den Nachbarsstaaten	6832
1.4.2 Bestrebungen der EU, des Europarats und der UNO	6834
1.5 Umsetzung	6836
1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	6837
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	6837
3 Auswirkungen	6853
3.1 Auswirkungen auf den Bund	6853

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	6859
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	6859
3.4 Andere Auswirkungen	6859
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	6860
5 Rechtliche Aspekte	6861
5.1 Verfassungsmässigkeit	6861
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	6861
5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	6861
5.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	6862
5.4.1 Finanzhilfen an private Trägerschaften der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen	6862
5.4.2 Projektbezogene Finanzhilfen an Kantone und Gemeinden	6863
5.4.3 Finanzhilfen an Kantone (Anschubfinanzierung)	6864
5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	6864
 Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG) (Entwurf)	 6865

Botschaft

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 Initiative.

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 Postulat des Schutzes als auch das Postulat der Förderung unter dem Begriff *Kinder- und Jugendpolitik* zusammengefasst hat, haben eine Reihe von Kantonen eigenständige, voneinander getrennte Politiken zu Kinder- und Jugendschutz und zu Kinder- und Jugendförderung entwickelt bzw. setzen Schwerpunkte in dem einen oder anderen Bereich (vgl. Ziff. 1.1.2.2; 1.2.5).¹

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 Bundesverfassung² (BV) und der Kinderrechtskonvention³ als *eine Politik des Schutzes, der Förderung und der Mitwirkung* definiert.⁴

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. vor Übergriffen oder medialen Angeboten), 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

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

² SR 101. Vgl. Art. 11 Abs. 1 und 41 Abs. 1 Bst. g BV.

³ Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107 (zit. Kinderrechtskonvention). Vgl. insbesondere deren Art. 3 Ziff. 2, 18 Ziff. 2, 19, 20, 23, 32–36, 39. Vgl. auch BGE 126 II 391 E. 5d.

⁴ Bericht des Bundesrates «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 (zit. Bericht des Bundesrats), S. 3 ff.

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 oben genannten 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. 1.2.5). 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 Bundesrates die Aufgabe der Koordination auf Bundesebene (vgl. Ziff. 1.2.7) und die Unterstützung der Kantone fallen soll.

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. 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 Selbstständigkeit, Autonomie und sozialer Verantwortung und als Unterstützung der sozialen, kulturellen und politischen Integration von Kindern und Jugendlichen verstanden werden. Dabei kommt dem Zusammenspiel von Betreuung, Erziehung und Bildung in familiären, extra-familiären, schulischen und ausserschulischen Bezügen sowie ihrer wechselseitigen Bedingtheit grosse Bedeutung zu.

Die Kinder- und Jugendförderung umfasst 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, Kindern und Jugendlichen konkrete Gelegenheiten zur persönlichen Entfaltung zu geben, grenzt sich die Kinder- und Jugendförderung auch von der öffentlichen Politik des Kinder- und Jugendschutzes ab, welche auf Schutzmassnahmen und die Lösung konkreter Probleme von Gefährdung oder Not fokussiert ist.⁵ In ihrer Gesamtheit zielen Förderungs- und Schutzmassnahmen darauf ab, günstige Rahmenbindungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zu schaffen.

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 ausserschuli-

⁵ Vgl. Bericht des Bundesrates, a.a.O., S. 21.

schen Betätigungs-, Bildungs- und Freizeiträume bieten einen organisatorischen Rahmen und geben den jungen Menschen die Chance, 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, Unternehmensgeist, 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 bis 25 Jahren (vgl. Ziff. 1.2.2).

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 neben den etablierten Jugendverbänden auch 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 und wichtigsten 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 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 Angebotspektrum 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 und damit auch den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen nach informeller Gruppierung entsprechen können.⁶ Neben der Animation und Begleitung hat die offene Arbeit auch einen beratenden Charakter. Jugendliche sollen bei Bedarf und in Problemlagen kompetente Hilfestellungen erwarten können. Zudem überwiegen die kommunalen und öffentlichen Angebotsstrukturen sowie die Begleitung durch professionelle Fachpersonen der sozialen Arbeit. Offene Kinder- und Jugendarbeit versteht sich denn auch als Teilbereich der professionellen sozialen Arbeit mit einem sozialräumlichen Bezug und soziokulturellen Auftrag. Die soziokulturelle Animation unterscheidet sich davon insofern, 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 seinen Mitgliedern 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 Mitglieder des DOJ trotz gesamtschweizerischer Ausrichtung bis heute hauptsächlich Deutschschweizer Organisationen sind. 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 Plateforme Romande de l'animation socioculturelle ist die Kinder- und Jugendarbeit zwar ein wichtiger Teilbereich, die Plateforme Romande ist gleichzeitig aber auch Berufsverband und Dachverband der (Ausbildungs-)Institutionen der soziokulturellen Animation.

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. Selbstorganisation bei der Planung und Gestaltung von Aktivitäten ist gegeben; die Angebote sind gruppenorientiert; Lernprozesse sind ergebnis- und prozessoffen.

⁶ So bereits die Botschaft zum JFG, BBl 1988 I 825, 848.

Dachverbände auf gesamtschweizerischer Ebene

Gemässschweizerisch tätige Dachverbände haben die vorrangige Aufgabe, die Interessen der vielfältigen Jugendorganisationen und Trägerschaften der ausser-schulischen Kinder- und Jugendarbeit auf nationaler Ebene zu bündeln, Vernetzungs-, Informations- und Vertretungsaufgaben wahrzunehmen, zur Innovation und Qualitätssicherung der ausser-schulischen 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*.

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 ausser-schulischen Kinder- und Jugendarbeit (vgl. Ziff. 1.3). 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 (vgl. Ziff. 2.6).

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 mit 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- und Jugendfragen zu (vgl. Ziff. 1.2.7).

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.⁷ Der Vorstand der EDK hat anfangs 2010 von den Standards Kenntnis genommen.

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 geltenden Jugendförderungsgesetzes⁸ 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.» 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. 22).

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 beiden 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 folgen-

⁷ Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF), Standards für Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz, September 2007.

⁸ SR 446.1

den vom Bundesrat in seinem Bericht (vgl. Ziff. 1.1.5.1) festgestellten Veränderungen des Umfelds für heranwachsende Kinder und Jugendliche von Bedeutung:⁹

Lebensphase Jugend

Die Lebensphase Jugend hat sich ausgeweitet und die Übergänge von Schule und Ausbildung in die Arbeitswelt und von einem abhängigen zu einem selbstständigen 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 benachteiligten Schichten sowie auch Jugendliche mit Migrationshintergrund gestellt.

Bildungs- und Ausbildungssystem

Der hochentwickelte Finanz- und Wirtschaftsstandort Schweiz ist auf gut ausgebildete, qualifizierte und motivierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 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 Berufsbildungsgesetzes¹⁰ 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.

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

⁹ Vgl. Bericht des Bundesrates, a.a.O., S. 7 ff.

¹⁰ SR 412.10

Arbeit oder bei internationalen Freiwilligendiensten. Die Herausforderung für die Förderungspolitik des Bundes besteht hier darin, eine solide Betreuungs- und Vermittlungsarbeit zu sichern.

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. Über zwei Drittel der ausländischen Kinder und Jugendlichen sind in der Schweiz geboren, über die Hälfte der jungen Menschen ohne Schweizerpass stammt 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 können.

1.1.3.2 Gleichstellungpolitische Postulate

Gleichstellung der Geschlechter

Artikel 8 Absatz 3 Satz 2 BV verlangt neben der rechtlichen auch die tatsächliche Gleichstellung in der sozialen Wirklichkeit und beinhaltet einen umfassenden Gesetzgebungsauftrag, materielle Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern zu schaffen.¹¹ Für die Gesetzgeber in Bund, Kantonen und Gemeinden folgt daraus die Verpflichtung, Angebote und Trägerschaften der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu fördern, die sowohl Mädchen wie auch Jungen ansprechen und die für Mädchen wie auch für Jungen einfach zugänglich sind und die damit die Gleichstellung der Geschlechter fördern. Dabei sollen gleichzeitig die unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen berücksichtigt und die Ressourcen von weiblichen und männlichen Jugendlichen gestärkt und damit – abseits von traditionellen Rollenzuweisungen und Geschlechtsstereotypen – der Geschlechterdifferenz Rechnung getragen werden.

Bereits heute ist bei den Jugendverbänden und Trägerschaften der ausserschulischen Arbeit eine Sensibilisierung für Geschlechterfragen festzustellen. Diese drückt sich nicht zuletzt in den Statuten, Leitbildern und Organisationsstrukturen aus.¹² Die Aufgabe des Bundes ist es folglich, mit seiner Förderungspolitik und der Unterstützung entsprechender Angebote dazu beizutragen, dass die Gleichstellung von Mädchen und Jungen, weiblichen und männlichen Jugendlichen in der Praxis weiter umgesetzt und verankert wird.

¹¹ Vgl. BGE 116 Ib 270, 283; Biaggini, BV-Kommentar, Art. 8, N 30 f.

¹² Vgl. z.B. Art. 10. 2 der Statuten des SAJV:
http://www.sajv.ch/files/pdf/portraet/statuten09_d.pdf; Grundlagenpapier Offene Jugendarbeit, Punkt 4.2:
http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/ueber_Doj/broschur_grundlagen_web.pdf;
Statuten (Punkt III) und Haltungspapier «Gender» von Jungwacht Blauring Schweiz:
http://www.jubla.ch/files/dokumente/statuten_neu.pdf; Organigramm und Strategie (Punkt 2) 2011 des Cevi Schweiz: <http://www.cevi.ch/portraet> (alle Internetseiten wurden zuletzt am 23.07.2010 abgerufen).

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; Behindertengleichstellungsgesetz¹³) sind die Gesetzgeber in Bund, Kantonen und Gemeinden 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 Behinderungen 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.

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 1989¹⁴ über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG). Dieses regelt die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse durch den Bund. Zu nennen ist ausserdem das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999¹⁵ über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung. Dieses bildet die Basis für die Teilnahme am EU-Programm «Jugend in Aktion» (vgl. Ziff. 1.4.2).

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 selbstständige 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 JFG¹⁶ (JFV) gehen 90 Prozent der Mittel in der Regel an Jahresfinanzhilfen und 10 Prozent an projektbezogene Finanzhilfen. Dem JFG kam damit in den vergangenen fast zwei Jahrzehnten eine wichtige Rolle zu bei

¹³ SR 151.3

¹⁴ SR 446.1

¹⁵ SR 414.51

¹⁶ SR 446.11

der Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse.

Das JFG stützte sich verfassungsrechtlich ursprünglich auf die stillschweigende Ermächtigung des Bundes zur Kulturförderung.¹⁷ 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.¹⁸ 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 der Kinder- und Jugendförderung verbleibt somit primär im Zuständigkeits- und Aufgabenbereich der Kantone und Gemeinden.

1.1.5 Der Revisionsbedarf des Jugendförderungsgesetzes

1.1.5.1 Bericht des Bundesrates «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)¹⁹ und Wyss (00.3400 und 01.3350)²⁰ 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),²¹ der Bericht der EKKJ «Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» (2000)²² sowie das Manifest für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik (2006) der Arbeitsgemeinschaft Rahmengesetz, ein Zusammenschluss verschiedener Jugendorganisationen, der EKKJ sowie der KKJF.²³

¹⁷ BBl 1988 I 825, 863

¹⁸ 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.

¹⁹ Postulat 00.3469 Claude Janiak – Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik.

²⁰ Postulat 00.3400 Ursula Wyss – Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen und Postulat 01.3350 Ursula Wyss – Antragsrecht für die eidgenössische Jugendsession.

²¹ Frossard, a.a.O.

²² 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.

²³ Vgl. http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/manifest_rage_kinderjugendpolitik_d_u.pdf.

Nach einer Analyse der bestehenden verfassungs- und völkerrechtlichen Grundlagen (vgl. Ziff. 1.1.1) und einer Darstellung der auf Bundes- und Kantonebene bereits bestehenden Massnahmen kommt der Bundesrat zum Schluss, dass in der Kinder- und Jugendpolitik Optimierungspotenzial besteht und dass die geltenden gesetzlichen Grundlagen den Anforderungen an die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht mehr genügen. Insbesondere wird gegenwärtig das Präventions- und Integrationspotenzial der ausser-schulischen Kinder- und Jugendarbeit 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 der fehlenden verfassungsrechtlichen Grundlage, den Kantonen in der Kinder- und Jugendpolitik verbindliche Vorschriften zu machen, 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 bestehenden Bundesaufgaben in den Bereichen Kinderschutz und Kinderrechte auf der Grundlage von Artikel 386 des Strafgesetzbuches²⁴ in einer Bundesratsverordnung²⁵ 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 ausser-schulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, gesetzliche Verankerung der Unterstützung der eidgenössischen Jugendsession als politische Partizipationsform auf Bundesebene, finanzielle Unterstützung der Kantone bei der Konzeption und beim Aufbau der Kinder- und Jugendpolitik sowie 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.

²⁴ SR 311.0

²⁵ Verordnung vom 11. Juni 2010 über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte, AS 2010 2947.

Weitere Massnahmenvorschläge im Bereich Jugendschutz und Gewaltprävention

In seinem Bericht «Jugend und Gewalt» vom 20. Mai 2009 hat der Bundesrat diese Massnahmenvorschläge ergänzt und vor allem hinsichtlich des Jugendschutzes und der Gewaltprävention präzisiert. Die beiden am 11. Juni 2010 vom Bundesrat auf der Grundlage des erwähnten Berichts verabschiedeten Programmvorhaben «Gesamt-schweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt» und «Nationales Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen» sollen zwischen 2011 und 2015 umgesetzt werden und wesentliche Beiträge zur Verbesserung der Gewaltprävention und des Jugendmedienschutzes leisten. Zudem wird der Bund das Thema einer koordinierten Strategie im Bereich des Kinderschutzes auf nationaler Ebene im Rahmen der Beantwortung des Postulats Fehr 07.3725 bearbeiten. Diese Massnahmen sind hier insofern von Relevanz, als sie Teil der Gesamtstrategie des Bundes in der Kinder- und Jugendpolitik sind und beim geplanten Informationsaustausch und der angestrebten Zusammenarbeit mit den Kantonen und anderen wichtigen Akteurinnen und Akteuren der Kinder- und Jugendpolitik zu berücksichtigen sind.

1.1.5.2 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).²⁶ Hingegen vermag das JFG keine ausreichende Antwort zu geben auf neue gesellschaftliche Herausforderungen (vgl. Ziff. 1.1.3), auf die Weiterentwicklung in der Kinder- und Jugendarbeit sowie auf das Bedürfnis nach einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den kinder- und jugendpolitischen Akteurinnen und Akteuren auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.

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 begrenzt 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. Gleichzeitig entwickelt sich auch die Arbeit der Kinder- und Jugendverbände weiter, und die Grenzen zwischen Verbands- und offener Jugendarbeit werden zunehmend unschärfer.

²⁶ BBl 1988 I 825, 854 f.

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. Folglich ist es auf der Grundlage des geltenden JFG nur in sehr beschränktem 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. Bei der Subventionierung von kleineren Trägerschaften stellt sich zudem die grundsätzliche Frage nach der Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV) im Verhältnis Bund–Kantone und dem Bundessubventionsrecht.

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. 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 Akteurinnen und Akteuren zu fördern.

1.2 Die beantragte Neuregelung (Totalrevision JFG)

Angesichts des bestehenden Handlungsbedarfs und der Mängel der geltenden gesetzlichen Grundlage hat der Bundesrat das EDI beauftragt, Vorschläge für eine Totalrevision des JFG auszuarbeiten.

Die beantragte Neuregelung 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 und anderen wichtigen Akteurinnen und Akteuren.

Als wichtigste Ziele und Merkmale der Totalrevision sind die folgenden Punkte hervorzuheben:

1.2.1 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 positiven Entwicklung von Kindern und Jugendlichen (vgl. Ziff. 1.1.2). Sie 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 sowohl die Veränderungen in der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen als auch neue Angebotsformen der ausserschulischen Arbeit berücksichtigt werden (vgl. Ziff. 1.1.3).

Entsprechend der Diversifikation der Lebenslagen junger Menschen hat sich auch deren 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.²⁷ In den letzten Jahren haben sich denn auch die Angebote an offenen und niederschweligen Formen der Kinder- und Jugendarbeit stark erweitert. Dazu beigetragen haben auch die Jugendverbände selber, die Anstrengungen unternommen haben, vermehrt Aktivitäten und Programme Nichtmitgliedern zugänglich zu machen.

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 ausserschulischen Arbeit ausgerichtet. Insbesondere wird die Möglichkeit geschaffen, Projekte der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie der soziokulturellen Animation zu unterstützen. 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.

²⁷ 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/Integrati-onsbericht_d.pdf, S. 64.

1.2.2 Verstärkung der inhaltlichen Steuerung der Finanzhilfen des Bundes

Im Einklang mit subventionsrechtlichen Grundsätzen und mit dem Ziel, die integrative und präventive Wirkung der Kinder- und Jugendförderung des Bundes zu verstärken, soll die inhaltliche Steuerung der Finanzhilfen verbessert werden. Während unter dem geltenden JFG die Einflussnahme auf die inhaltliche Arbeit der Träger-schaften der ausserschulischen Arbeit nur bei Jahresfinanzhilfen im Rahmen von Leistungsverträgen mit gesamtschweizerisch tätigen Dachverbänden und Koordinationsplattformen möglich ist, soll der Bundesrat in Zukunft allgemein Qualitätsvorgaben machen und für die Gewährung von projektbezogenen Finanzhilfen thematische Schwerpunkte und Zielvorgaben festlegen können. Das neue KJFG sieht zudem vor, dass die Bemessung der Höhe der Finanzhilfen nebst anderen Kriterien auch von der Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Förderungsbedarf, dem Grad der Gleichstellung der Geschlechter sowie der Mitsprachemöglichkeit von Kindern und Jugendlichen abhängig gemacht werden kann.

Schliesslich wird ausdrücklich festgehalten, dass der Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten allen Kindern und Jugendlichen diskriminierungsfrei und in gleicher Weise offen stehen soll und dass private Trägerschaften den Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Förderung ihrer Entwicklung Rechnung tragen müssen. Diese allgemeinen Voraussetzungen für den Erhalt von Finanzhilfen des Bundes sind im Zusammenhang mit der vorgenannten Zielsetzung besonders zu beachten.

1.2.3 Erweiterung der Zielgruppe auf Kinder ab Kindergartenalter

Vom geltenden JFG werden hauptsächlich Kinder ab Schulalter und Jugendliche bis maximal zum 30. Altersjahr erfasst.²⁸ 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 und des grossen Förderungspotenzials von jüngeren Kindern soll im neuen KJFG die Zielgruppe ausdrücklich auf Kinder ab Kindergartenalter (4–6 Jahre) ausgedehnt werden. 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 Kindern ausgerichtet sind und durch eine motivierende und unterstützende Entwicklungsumgebung gerade auch für sozial benachteiligte Kinder integrativ wirken können. Nebst den Aktivitäten der Jugendverbände, bei denen Jugendliche Freiwilligenarbeit für jüngere Kinder leisten, sind in diesem Bereich auch Angebote durch professionelle Erwachsene im Rahmen der offenen Kinder- und Jugendarbeit und der soziokulturellen Animation von Bedeutung.

²⁸ BBl 1988 I 825, 838, 855

1.2.4 Förderung der politischen Partizipation von Jugendlichen auf Bundesebene

Der Bundesrat misst der politischen Partizipation von 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 (EJS). Diese wird von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) organisiert und hat sich als eine wertvolle Institution etabliert, welche Jugendlichen auf nationaler Ebene die Möglichkeit gibt, aktuelle Themen zu diskutieren und politische Forderungen zu erarbeiten. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass die EJS durch die Teilnahmemöglichkeit von ausländischen Jugendlichen zwar zur Integration dieser Jugendlichen beiträgt, Jugendliche aus bildungsfernen und benachteiligten sozialen Schichten oder mit ausländischer Herkunft jedoch weiterhin deutlich untervertreten sind.

Mit dem vorliegenden Entwurf soll daher die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um auf Bundesebene verschiedene politische Partizipationsmöglichkeiten fördern zu können. Ziel ist es dabei, das Integrationspotenzial der Partizipation besser auszuschöpfen. Da keine Partizipationsform allen Ansprüchen gerecht werden kann, braucht es für eine gelingende Beteiligung von Jugendlichen eine Kombination von verschiedenen Formen, damit möglichst viele Jugendliche erreicht werden. Insbesondere für sozial benachteiligte Jugendliche sind daher Informations-, Vorbereitungs- und Begleitmassnahmen notwendig, um bestehende Barrieren zur Partizipation wie z.B. mangelnde Information, Bildung, Sprachkenntnisse oder Mobilität abzubauen.²⁹ Die gesetzliche Grundlage soll deshalb auch die notwendigen Voraussetzungen schaffen, um mittels geeigneter Massnahmen die Teilnahme von Jugendlichen aus allen Bevölkerungsschichten zu fördern.

Einhergehend mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage ist grundsätzlich auch der Wille der politischen Institutionen auf Bundesebene zu betonen, politische Vorstösse, Vorschläge und Forderungen von Jugendlichen in angemessener Weise zu würdigen. Gleichzeitig soll darauf geachtet werden, dass eine bessere Verzahnung der Partizipationsgefässe auf Bundesebene mit denjenigen auf kantonaler und lokaler 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.

1.2.5 Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone sowie Zusammenarbeit und Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches

Der Bundesrat erachtet die primäre 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 Gemein-

²⁹ Vgl. Thomas Vollmer, Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz, in: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S. 139.

den durch den Bundesgesetzgeber, unabhängig von verfassungsrechtlichen Überlegungen, nicht für sinnvoll. 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. 1.1.5.1) 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 (vgl. auch Ziff. 1.1.2.2).³⁰

Diese Sachlage verdeutlicht die Notwendigkeit eines verstärkten Engagements des Bundes. Unter Berücksichtigung der föderalistischen Struktur und der kantonalen Zuständigkeiten 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 Gesetzesentwurf 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. 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.

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 Kantonebene aber auch den Kinder- und Jugendschutz mit umfassen (so z.B. bei der Erarbeitung einer kinder- und jugendpolitischen Gesetzgebung).

Die für die Anschubfinanzierung vorgesehenen finanziellen Mittel sollen im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen gewährt werden. Im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit sollen deren Ziele gemeinsam zwischen Bund und Kantonen ausgehandelt und vereinbart werden. Dabei lässt der Zeitraum von acht Jahren genügend Spielraum, um allen Kantonen, die dies wünschen, die Möglichkeit zu geben, mit dem Bund eine Vereinbarung abzuschliessen (vgl. Ziff. 3.1).

Mit dem Ziel einer verstärkten gegenseitigen Abstimmung der kinder- und jugendpolitischen Massnahmen von Bund und Kantonen und einhergehend mit der Anschubfinanzierung sollen Bund und Kantone sich gegenseitig über die jeweiligen kinder- und jugendpolitischen Aktivitäten und Entwicklungen informieren und in diesem Bereich die Zusammenarbeit stärken. Im Sinne einer tripartiten Zusammenarbeit und soweit nötig und sinnvoll, sollen auch die Gemeinden in die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen miteinbezogen werden.

³⁰ Vgl. Frossard, a.a.O.; Bericht des Bundesrates, a.a.O., S. 22.

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.

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.

1.2.6 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 BV und dem in Artikel 5a BV verankerten Subsidiaritätsprinzip kommt dem Bund wie unter dem geltenden JFG auch unter dem neuen KJFG nur eine ergänzende Rolle zu. Konkret sieht der E-KJFG vor, dass der Bund die ausserschulische Arbeit im gesamtschweizerischen und sprachregionalen Kontext bzw. entsprechende Vorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen kann. Im Vergleich zum geltenden JFG 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. Dazu gehören insbesondere die klassischen Jugendverbände wie die Pfadi, Jungwacht Blauring oder Cevi, aber auch andere Organisationen, welche eine gesamtschweizerische bzw. sprachregionale Reichweite haben. Nicht mehr möglich wird es zukünftig sein, Jugendorganisationen zu subventionieren, deren Tätigkeit sich beispielsweise auf einige Deutschschweizer Kantone beschränkt.
- Gleichzeitig sollen im Unterschied zur geltenden Rechtslage, welche nur die Förderung von nationalen und internationalen Projekten erlaubt, auch kantonal oder lokal angesiedelte Projekte und Modellvorhaben unterstützt werden können, sofern diese von *gesamtschweizerischer Bedeutung* sind.

Gemeinsam mit den übrigen Neuerungen des KJFG – zu nennen sind insbesondere die zeitlich befristete Unterstützung der Kantone sowie die inhaltliche Steuerung der Finanzhilfen – 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.

1.2.7 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 Arbeit, die Förderung von Massnahmen zur Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes und zur Stärkung der Kinderrechte, zur Gewaltprävention sowie 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. Abgesehen von formalisierten Prozessen wie der Ämterkonsultation bestehen heute indes- sen keine institutionalisierten Gefässe und Prozesse für den Informationsaustausch und eine kontinuierliche Zusammenarbeit.

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 Bundesrates 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.

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 Akteuren in den Kantonen, Gemeinden und Nichtregierungsorga- nisationen.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Vorgehen bei der Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage

Die verwaltungsinternen Vorarbeiten zum Vorentwurf 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 Vorentwurf und am Vernehmlassungsbericht mit beratender Stimme verfolgte. Der Vorentwurf wurde ausserdem im Februar 2009 dem EKKJ-Plenum und im April 2009 der KKJF-Plenarversammlung zur Stellungnahme unterbreitet. Hinsichtlich der Frage einer verstärkten horizontalen Koordination auf Bundesebene (vgl. Ziff. 1.2.7) fand im März 2009 ein informeller Meinungsaustausch zwischen verschiedenen mit Kinder- und Jugendfragen befassten Bundesstellen (BAG, Baspo, BBT, BJ, DV, fedpol, SBF) statt.

1.3.1 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung dauerte vom 1. Oktober 2009 bis zum 15. Januar 2010. Von den 59 offiziell begrüsstten Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern haben 46 geantwortet, darunter 25 Kantone, 5 politische Parteien und 16 Organisationen. 48 Stellungnahmen stammen von nicht offiziell begrüsstten Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Die Vernehmlassungsergebnisse wurden in einem Bericht veröffentlicht.³¹

Die überwiegende Mehrheit begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung des Vorentwurfs KJFG und das damit einhergehende erweiterte Engagement des Bundes in der Kinder- und Jugendförderung. Als positiv hervorgehoben wurden namentlich die folgenden Punkte:

- Verstärkung des integrativen und präventiven Potenzials der Kinder- und Jugendförderung des Bundes durch den Ausbau der Förderung offener, niederschwelliger und innovativer Formen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen
- Ausweitung der Zielgruppe auf Kinder ab Kindergartenalter
- Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches und der Zusammenarbeit mit Kantonen und anderen wichtigen Akteurinnen und Akteuren der Kinder- und Jugendpolitik
- Verstärkung der horizontalen Koordination auf Bundesebene.

Abgelehnt wurde die Vernehmlassungsvorlage von drei Kantonen, zwei politischen Parteien, drei Jungparteien sowie einer nicht offiziell begrüsstten Arbeitgeberorganisation. Als Gründe dafür wurden insbesondere angeführt:

- Verletzung von Artikel 67 Absatz 2 BV, Artikel 5a BV (Subsidiaritätsprinzip) bzw. der Prinzipien des NFA
- fehlender partnerschaftlicher Einbezug der Kantone bei der Gewährung von Finanzhilfen an Gemeinden und Jugendverbände
- Totalrevision ist unnötig; punktuelle Änderungen des geltenden Jugendförderungsgesetzes genügen; es soll keine strategische und thematische Steuerung zugunsten von Minderheiten geben, Kernaufgabe ist vielmehr die Förderung der Jugend im Allgemeinen.
- zweifelhafte Validität der Vorlage angesichts des Konsolidierungsprogramms des Bundes.

Spezifische Rückmeldungen

Die Kritik bezieht sich insbesondere auf die folgenden Punkte:

Zielgruppe

2 Kantone, 2 Parteien, 11 Jugendorganisationen und eine Arbeitnehmerorganisation sprachen sich für eine einheitliche obere Altersgrenze des vollendeten 30. Altersjahres aus, wie dies der heutigen Praxis unter dem JFG entspricht. Die Grenze zwischen der blossen Teilnahme und der Übernahme von Leitungs- und Betreuungsfunktionen

³¹ Verfügbar auf der Internetseite der Bundeskanzlei unter <http://www.admin.ch/ch/d/gg/PC/ind2009.html#EDI>

sei bei älteren Jugendlichen oft fliessend. Auch sei die gesellschaftliche und berufliche Eingliederung oft erst mit 30 und nicht immer schon mit 25 Jahren abgeschlossen.

Finanzhilfen an Einzelorganisationen für die Betriebsstruktur und für regelmässige Aktivitäten

13 Jugend- und Austauschorganisationen, 5 Parteien und 3 Kantone lehnten die Voraussetzungen für den Erhalt von Finanzhilfen – aktiver Mitgliederbestand von mindestens 1000 Kindern und Jugendlichen bzw. mindestens 100 individuelle Auslandsaufenthalte – als zu hohe Hürden ab. Nebst der Herabsetzung der erforderlichen Mitgliederzahl bzw. Auslandsaufenthalte wurde in Bezug auf letzteres eine Gewichtung nach Länge des Aufenthalts bzw. der Qualität einer Organisation vorgeschlagen.

Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung

Ein Kanton sprach sich dafür aus, dass nebst privaten Trägerschaften auch Kantone Finanzhilfen erhalten sollen, ein anderer Kanton forderte das gleiche in Bezug auf professionelle Fachpersonen. 3 Organisationen wollten, dass dies für freiwillige und ehrenamtliche Erwachsene gelte. 5 Organisationen und eine Partei beurteilten den Begriff *Jugendleiterin/Jugendleiter* als zu eng.

Eidgenössische Jugendsession (EJS)

3 Parteien und 8 Organisationen sprachen sich gegen die explizite Nennung der EJS als einzelnes Projekt aus. 2 Kantone und 7 Organisationen verlangten einen allgemein formulierten Artikel über die Förderung der Kinder- und Jugendpartizipation auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene.

Finanzhilfen an die Gemeinden für Modellprojekte

12 Kantone kritisierten den fehlenden Einbezug der Kantone und 4 Kantone, 10 Organisationen und eine Partei lehnten diesen Vorschlag als Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip, wegen der unklaren Rolle der Kantone bzw. wegen fehlender Priorität ab.

Informations- und Erfahrungsaustausch

Zwar begrüsst die überwiegende Mehrheit den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kantonen. 9 Kantone lehnten jedoch die Formulierung in Artikel 18 Absatz 1 erster Satz VE-KJFG ab, da diese an ein Monitoring der kantonalen Politik durch den Bund denken lasse. 2 Organisationen verlangen im Sinne eines tripartiten Ansatzes auch den Einbezug der Städte und Gemeinden.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen

Die Altersquote – ein Drittel der Kommissionsmitglieder darf während der vierjährigen Amtszeit das 30. Altersjahr noch nicht vollendet haben – wurde von einer Partei und 2 Organisationen als zu strikt und als nicht umsetzbar beurteilt.

Ausgestaltung der Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone

11 Kantone und eine Arbeitgeberorganisation kritisierten die Bestimmung als interventionistisch, da weder eine gemeinsame Absprache zwischen Bund und Kantonen noch eine gemeinsame Vorbereitung der Leistungsverträge oder gemeinsam festgelegte Ziele erwähnt würden. Gefordert wurde, dass bei einer Beibehaltung dieser

Bestimmung ausdrücklich festzuhalten sei, dass sich Bund und Kantone über die gemeinsam festgelegten Ziele absprechen und Leistungsverträge dementsprechend über Ziele, über die sich Kantone und der Bund einig sind, zu erstellen seien. Ein Kanton und eine Organisation bezweifelten die Nachhaltigkeit der Regelung und ein Kanton lehnte den Vorschlag als unnötig ab. Ein weiterer Kanton, eine Arbeitgeberorganisation und eine Partei lehnten die Regelung als Verstoss der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ausdrücklich ab. Demgegenüber forderten bzw. empfahlen 5 Kantone, eine Jugendorganisation sowie ein Angestelltenverband, dass eine Weiterführung der Anschubfinanzierung über die geplanten acht Jahre hinaus rechtzeitig geprüft bzw. angestrebt werden solle.

Gleichstellung der Geschlechter

2 Kantone und eine kantonale Konferenz forderten, dass nebst der Förderung benachteiligter Kinder und Jugendlicher auch die Gleichstellung der Geschlechter als Postulat in die Botschaft und das Gesetz aufgenommen werden.

Finanzielle Mittel

Von 14 Kinder- und Jugendorganisationen, 2 Kantonen und 4 Parteien wurde die vorgesehene Erhöhung der finanziellen Mittel als klar ungenügend angesehen. 10 Kantone kritisierten den Hinweis auf das Konsolidierungsprogramm des Bundes im Vernehmlassungsbericht, dies lasse an der finanziellen Validität der Vorlage zweifeln bzw. das ganze Projekt als hypothetisch erscheinen.

1.3.2 Änderungen gegenüber dem Vorentwurf

Änderungen aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse

Finanzhilfen an Einzelorganisationen

Die Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen wird von 1000 auf 500 aktive Mitglieder gesenkt. Gemäss den heutigen Erfahrungswerten ist diese Mindestgrenze ausreichend, um die Zahl der anspruchsberechtigten Organisationen sinnvoll einzuschränken. Gleichzeitig wird im Jugendaustausch die erforderliche Anzahl von individuellen Aufenthalten von 100 auf 50 herabgesetzt. Zusätzlich soll nicht nur der internationale, sondern auch der sprachübergreifende Jugendaustausch in der Schweiz als förderungswürdig anerkannt werden. Hingegen soll weiterhin keine Unterscheidung zwischen Kurzaufenthalten und längeren Austauschaufenthalten gemacht werden, da die Qualität der Aufenthalte grundsätzlich nicht von der Länge abhängig ist. Zudem werden verschiedene Zielpublika angesprochen, und der Aufwand für die Auswahl, Vor- und Nachbearbeitung ist in beiden Fällen gegeben.

Mit dieser Lösung kann unter Wahrung der subsidiären Rolle des Bundes das Ziel, nur Organisationen von einer gewissen Grösse und Reichweite zu unterstützen, weiterhin erreicht werden.

Im Gesetzestext wird ausserdem ausdrücklich zwischen mitgliederbasierten, nicht mitgliederbasierten und Jugendaustauschorganisationen unterschieden. Damit soll für die gesuchstellenden Organisationen klar ersichtlich sein, welche Voraussetzungen sie als Mitglieder-, Nichtmitglieder- bzw. Austauschorganisation erfüllen müssen.

Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung

Entsprechend der Kritik am Vorentwurf wird neu statt des Begriffs *Jugendleiterin/Jugendleiter* eine offenere Formulierung verwendet. Hingegen wird mit Blick auf die Zielgruppe des Gesetzes und die subsidiäre Rolle des Bundes sowie unter Berücksichtigung beschränkter finanzieller Ressourcen die Regelung des Vorentwurfs hinsichtlich der Beschränkung auf private Trägerschaften und Jugendliche und junge Erwachsene bis zur Vollendung des 30. Altersjahres beibehalten.

Politische Partizipation auf Bundesebene (Eidgenössische Jugendsession EJS)

Im Unterschied zum Vorentwurf wird das Ziel der Förderung der politischen Partizipation von Jugendlichen auf Bundesebene in allgemeiner Weise geregelt. Entsprechend wird auf eine explizite Nennung der EJS verzichtet.

Finanzhilfen an Gemeinden

Neu wird ausdrücklich festgehalten, dass die Finanzhilfen an die Gemeinden in Absprache mit den betroffenen Kantonen gewährt werden.

Bemessung der Finanzhilfen

Bei der Bemessung der Finanzhilfen wird parallel zur Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Förderungsbedarf und zum Grad der Mitsprachemöglichkeit von Kindern und Jugendlichen ausdrücklich auch der Grad der Gleichstellung der Geschlechter als Bemessungskriterium aufgeführt.

Informations- und Erfahrungsaustausch

Neu werden die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie der gegenseitige Informations- und Erfahrungsaustausch stärker betont. Im Sinne eines tripartiten Ansatzes sollen auch die Gemeinden, sofern nötig, beigezogen werden.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)

Im Unterschied zum Vorentwurf wird das Erfordernis, dass ein Drittel der Kommissionsmitglieder das 30. Altersjahr noch nicht vollendet haben darf, dahingehend gelockert, als sich die Altersgrenze von 30 Jahren neu auf den Zeitpunkt der Gesamterneuerungs- bzw. Ergänzungswahl bezieht. Ausserdem ist diese Quote neu «anzustreben».

Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone

Neu wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass der Bund und die Kantone die zu erreichenden Ziele gemeinsam festlegen. Auch soll der Begriff *Leistungsvertrag* für die zwischen Bund und Kanton abzuschliessenden öffentlich-rechtlichen Verträge vermieden und stattdessen die Formulierung *vertragliche Vereinbarungen* verwendet werden. Damit sollen Missverständnisse über den Inhalt und die Ausgestaltung der vertraglichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton vermieden werden.

Weitere Änderungen

Finanzhilfen an die Kantone für Modellvorhaben

Im Unterschied zum Vorentwurf sollen nebst den Gemeinden auch die Kantone in den Genuss von Finanzhilfen für Modellvorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung kommen können. Dies ist deshalb sinnvoll, da die von privaten und kommunalen Modellprojekten ausgehende Innovations- und Integrationswirkung

auch auf kantonaler Ebene stärker gefördert werden soll. Auch können sich dadurch neue Formen der Zusammenarbeit zwischen kantonaler, kommunaler und privater Kinder- und Jugendarbeit ergeben.

Höhe der Finanzhilfen: Keine Ausnahme von der 50-Prozent-Regel

Angesichts des grossen Ermessensspielraums und der damit verbundenen Schwierigkeit, die Ausnahmen von der 50-Prozent-Finanzierungsregel in der Praxis anzuwenden, wird im Entwurf auf die Ausnahmeregelung verzichtet. Dies ist auch insofern gerechtfertigt, als die Erfahrung gezeigt hat, dass gute Projekte kaum je an der 50-Prozent-Hürde scheitern, diese aber ein gutes Mittel ist, um die Ausgaben auf das Notwendige zu beschränken.

Beteiligung an Organisationen und Errichtung von Organisationen

Aus formell-gesetzlichen Gründen wurde Artikel 16 (Gewährung von Finanzhilfen durch Organisationen des privaten oder öffentlichen Rechts) gestrichen. Stattdessen soll der Bund mit Blick auf die Stärkung der Zusammenarbeit mit verschiedenen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Akteurinnen und Akteuren die Kompetenz erhalten, sich zur Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Gesetz an privaten oder öffentlichen Organisationen beteiligen bzw. selber Organisationen errichten zu können.

In Ergänzung hierzu und in Weiterentwicklung der bisherigen Praxis sollen die Jugenddachverbände sowie andere Organisationen beim Vollzug des Gesetzes mitwirken können.

Keine Änderung trotz Kritik am Vorentwurf

Trotz teilweiser Kritik in der Vernehmlassung wurde namentlich die folgende Regelung gegenüber dem Vorentwurf nicht geändert:

Zielgruppe

Die differenzierte obere Altersgrenze sowie die untere Altersgrenze werden im Entwurf beibehalten. Während die obere Altersgrenze von 25 Jahren ihre Begründung in der beruflichen und gesellschaftlichen Eingliederung findet, ist die untere Altersgrenze deshalb sinnvoll, weil das Mitmachen in ausserschulischen Aktivitäten eine erste Selbstständigkeit voraussetzt, die in der Regel ab Kindergarten Eintrittsalter gegeben ist, und die Jugendverbände bereits heute Aktivitäten für dieses Alterssegment anbieten.

Finanzielle Mittel

Die in der Botschaft vom Bundesrat vorgeschlagene massvolle Erhöhung der Bundesmittel entspricht derjenigen der Vernehmlassungsvorlage (vgl. Ziff. 3.1). Diese erlaubt eine wirkungsvolle Umsetzung der mit der Totalrevision angestrebten Ziele und berücksichtigt die finanzpolitischen Rahmenbedingungen.

1.4 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

1.4.1 Kinder- und Jugendförderung in den Nachbarnstaaten

Deutschland

Die rechtliche Grundlage der außerschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen findet sich in der deutschen Sozialgesetzgebung im Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG.³² 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 jedoch 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 der 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 Wirtschaft, 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 Bundesjugendförderungsgesetz, die Partizipation ist im Bundesjugendvertretungsgesetz

³² Achten Buch Sozialgesetzbuch, SGB VIII; BGBl. I S. 3134.

geregelt.³³ Zielsetzung des Bundes-Jugendförderungsgesetzes ist die Förderung von Massnahmen der ausserschulischen Jugendziehung 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 wurden u.a. eine Reihe von Projekten und Massnahmen zur Beschäftigungs- und Integrationsförderung von jungen Menschen geschaffen. Aktuell sind diese jugendpolitischen Massnahmen im Ministerium für Jugend und aktive Solidarität gebündelt (le Ministère de la Jeunesse et des Solidarités actives). Dem Ministerium angegliedert ist die Verwaltungsdirektion für Jugend, ausserschulische Jugendarbeit und Verbandswesen (Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative DJEPVA). 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).

³³ BGBl. I Nr. 126/2000 und BGBl. I Nr. 127/2000

Schlussfolgerungen für die Schweiz

Der Blick in die jugendpolitischen Strukturen und rechtlichen Grundlagen 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.

1.4.2 Bestrebungen der EU, des Europarats und der UNO

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 Mitteilung³⁴ 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

³⁴ 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.

Zukunft, für eine Erneuerung der Gesellschaft und als Beitrag zur Verwirklichung europäischer Werte und Ziele.

Im Bereich der Kinder- und Jugendförderung hat die EU mit dem Aktionsprogramm «Jugend in Aktion» (2007–2013) ein prominentes 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» und danach «Jugend in Aktion» indirekt beteiligt hat, wird die Vollteilnahme am Programm «Jugend in Aktion» nach der erfolgten Genehmigung des entsprechenden bilateralen Abkommens durch das Parlament³⁵ ab 2011 erfolgen. Dabei wird die ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit die Funktion als Nationale Agentur für dieses europäische Programm übernehmen. 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 eine grosse Bereicherung. Lokale Behörden werden explizit als Zielgruppe des Programms genannt, ebenso sind Partizipation und Integration von Jugendlichen wichtige Schwerpunktthemen.

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, professionell in der Jugendarbeit Tätige sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen aller Ebenen steht eine Vielzahl von Trainings- und Fortbildungsangeboten sowie Austauschmöglichkeiten zur Verfügung. Mit der Europäischen Jugendstiftung verfügt der Europarat zudem 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. 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 2006–2007 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 mit Verabschiedung der Agenda 2020. In Verbindung mit der Resolution des Minister-

35 BBl 2010 2105

komitees vom 25. November 2008³⁶ sind damit die Ziele und Inhalte der Jugendpolitik auf EuroparatsEbene für die nächsten Jahre definiert. Im Rahmen des Schweizer Vorsitzes des Ministerkomitees des Europarates in der ersten Hälfte 2010 hat das BSV am 28. April 2010 zusammen mit der SAJV eine Tagung zum Thema «Förderung der Jugendpolitik in Europa» veranstaltet.

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 den 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 und hat zu diesem Zweck 2010 zum Internationalen Jahr der Jugend erklärt.

Mit der Ratifizierung der 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 Bundesrates «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» (vgl. Ziff. 1.1.5.1) auf die Bestimmungen der Kinderrechtskonvention. Derzeit erarbeitet die Schweiz den zweiten und dritten Staatenbericht zur Umsetzung der Konvention in der Schweiz.

1.5 Umsetzung

Der Gesetzesentwurf sieht mit der Möglichkeit des Bundesrates, bei der Vergabe von Finanzhilfen Qualitätsvorgaben zu machen und für die Gewährung von projektbezogenen Finanzhilfen thematische Schwerpunkte und Zielvorgaben festzulegen, wichtige Steuerungsinstrumente für die Umsetzung des Gesetzes vor. In einer Bundesratsverordnung zu regeln sind daneben insbesondere die Einzelheiten des Verfahrens zur Gewährung und Bemessung von Finanzhilfen an die privaten Trägerschaften. Für den Vollzug verantwortlich, namentlich auch für die erwähnten Steuerungsinstrumente, ist das zuständige Bundesamt (BSV). Im Rahmen seiner Zuständigkeit wird das BSV auch die Zusammenarbeit mit den Kantonen, Gemeinden und den privaten Trägerschaften vertiefen.

Im Sinne einer Vereinfachung und Optimierung der Finanzmittelvergabe wird mit dem KJFG auch die nötige formell-gesetzliche Grundlage geschaffen, um die Aufgabe der Gewährung von Finanzhilfen an private oder öffentlich-rechtliche Organisationen übertragen zu können.

³⁶ http://www.coe.int/t/dg4/youth/IG_Coop/8_CEMRY_CM_resolution2008_23_en.asp

Die gewährten Finanzhilfen und getroffenen Massnahmen müssen vom BSV regelmässig auf ihre Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit evaluiert werden.

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Der Bundesrat beantragt, die folgenden zwei Vorstösse abzuschreiben:

Das Postulat von Nationalrätin Ursula Wyss «Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen» vom 23. Juni 2000 (00.3400) verlangt Massnahmen, um die politische Partizipation von Jugendlichen zu stärken. Die vorliegende Totalrevision des JFG schafft eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Unterstützung von Gefässen auf Bundesebene zur Förderung der politischen Beteiligung von Jugendlichen, und es werden die notwendigen Instrumente bereit gestellt, um eine Teilnahme von Jugendlichen aus allen Bevölkerungsschichten zu fördern.

Die Motion von Nationalrätin Viola Amherd «Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie den Kinder- und Jugendschutz» vom 8. März 2007 (07.3033) verlangt in der vom Ständerat abgeänderten und an den Bundesrat überwiesenen Fassung eine Revision des JFG insbesondere mit dem Ziel, die Zusammenarbeit sowie die Abstimmung der Massnahmen zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und weiteren Partnern zu verbessern. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht in der Kinder- und Jugendpolitik die Zusammenarbeit und den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den drei staatlichen Ebenen sowie mit den privaten Partnern vor. Gleichzeitig sollen die Kantone vom Bund bei der Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik unterstützt und die Koordination auf Bundesebene verstärkt werden.

Zu verweisen ist an dieser Stelle auch auf die Parlamentarische Initiative Amherd (07.402) «Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz». Diese verlangt, dass Artikel 67 BV mit folgendem Wortlaut ergänzt wird: «Der Bund kann Vorschriften zur Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie zu deren Schutz erlassen.» Die eidgenössischen Räte haben der Initiative Folge gegeben. Die zuständige WBK-NR hat am 18.06.2009 beschlossen, die Arbeiten an der Initiative zu sistieren, bis dem Parlament die Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes vorliegt.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Titel des Gesetzes

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.³⁷ So ermöglicht erst die Unterstützung des Bundes die Bildung von

³⁷ Vgl. auch Botschaft zum JFG, BBl 1988 I 825, 838.

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, 11) 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, 11) und die fachliche Weiterentwicklung der ausser schulischen Arbeit (Art. 7, 21), die Unterstützung der Kantone (Art. 26) 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 ausser schulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen* erweitert.

Art. 1 Gegenstand

Bst. a und b

Bezugnehmend auf die drei Prinzipien der Kinder- und Jugendpolitik (vgl. Ziff. 1.1.1) und entsprechend dem Erlassstitel geht aus diesen beiden Buchstaben hervor, dass primärer Gegenstand des neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetzes die Prinzipien Förderung und Partizipation sind. Die einzelnen Förderungsbereiche werden in den Abschnitten 2 und 3 in den Artikeln 6–11 geregelt.

Mit dem Begriff *ausser schulisch* 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.³⁸ Konkret geht es bei der ausser schulischen Arbeit in Abgrenzung zum formalen Lernen in einer Bildungs- oder Ausbildungsinstitution um die Förderung vielfältiger non-formaler und informeller Lernerfahrungen (vgl. Ziff. 1.1.2). Gleichzeitig geht mit dem Begriff *ausser schulisch* auch eine rechtlich-politische Bedeutung einher, indem die weitgehend fehlenden Kompetenzen des Bundes im Schulbereich klar zum Ausdruck kommen.³⁹

Nicht unter die Kinder- und Jugendförderung im Rahmen des E-KJFG fallen 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 in der totalrevidierten Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (Kinderbetreuungsverordnung)⁴⁰ geregelt wird, erfolgt die finanzielle Unterstützung der freiwilligen familienergänzenden Betreuung in Krippen, Schülerhorten und Tagesfamilien über das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002⁴¹ über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. In Abgrenzung hierzu erfasst die Kinder- und Jugendförderung des Bundes auch Angebote der ausser schulischen Arbeit, die sich an Kinder im Kindergartenalter richten (vgl. Ziff. 1.2.3 und Art. 4).

³⁸ Vgl. Gerhard Schmid/Markus Schott, a.a.O., Rz. 7.

³⁹ Vgl. BBl 1988 I 825, 838

⁴⁰ AS ...; BBl 2010 5150

⁴¹ SR 861

Bst. c und d

Im Unterschied zu den Buchstaben a und b umfasst die in den Buchstaben c und d statuierte und auf Artikel 44 Absatz 1 und 67 Absatz 2 BV abgestützte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen über die ausserschulische Arbeit hinaus alle Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik. Das gleiche gilt für die Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches und der Kompetenzentwicklung (Bst. d). Buchstaben c und d werden in den Artikeln 18–21 und 26 näher ausgeführt.

Art. 2 Zweck

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. 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 das Ziel, das integrative und präventive Potenzial der ausserschulischen Arbeit verstärkt auszuschöpfen (vgl. Ziff. 1.2.1), besondere Bedeutung zu.

Art. 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. *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 *Aufenthaltsstatus*) 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.⁴² 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 benachteiligten Schichten benachteiligt sind.⁴³ Das Diskriminierungsmerkmal *Aufenthaltsstatus* ist im vorliegenden Zusammenhang insbesondere in Bezug auf Kinder und Jugendliche ohne regulären Aufenthaltsstatus (sog. «sans papiers») von Bedeutung.

In Umsetzung der in Artikel 2 und 3 statuierten Ziele soll der Bund nebst der Finanzierung von Tätigkeiten, die sich an alle Kinder und Jugendliche richten, gerade auch solche Angebote und Aktivitäten finanziell unterstützen können, die auf spezifische Zielgruppen (z.B. Mädchen, behinderte Kinder oder Jugendliche mit Migrationshintergrund) ausgerichtet sind. Denn eine solcherart ausgerichtete Förderung kann die Chancengleichheit für benachteiligte Kinder und Jugendliche gerade

⁴² 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.

⁴³ Vgl. Biagini, BV-Kommentar, Art. 8, N 24.

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. 1.1.3.2, 1.2.1).

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

Art. 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.

Während das geltende Gesetz erst Kinder ab Schulalter erfasst,⁴⁴ schlägt der E-KJFG entsprechend der bestehenden Praxis der Jugendverbände und angesichts des hohen Integrations- und Präventionspotenzials der Kinderförderung vor, die Zielgruppe auf Kinder ab Kindergartenalter zu erweitern. Entscheidend ist der Eintritt in den Kindergarten und das damit einhergehende Erlangen einer ersten Selbstständigkeit. Da angesichts der Ablehnung des HarmoS-Konkordats in verschiedenen Kantonen das Kindergartenalter uneinheitlich bleiben wird, soll auf eine genaue Altersdefinition verzichtet werden. Folglich wird auch die untere Altersgrenze der Zielgruppe des KJFG kantonal verschieden sein.

Gemäss *Buchstabe a* wird die obere Altersgrenze im Vergleich zur Praxis zum geltenden JFG um 5 Jahre herabgesetzt, ist doch gemäss den geltenden Richtlinien zur Berechnung der Finanzhilfen gemäss JFG vom 1. Januar 2005 das vollendete 30. Altersjahr massgebend.⁴⁵ Dies erscheint jedoch gerechtfertigt, da der Abschluss der beruflichen Ausbildung bzw. die Beendigung der Studienzeit und die gesellschaftliche und berufliche Eingliederung in der Regel vor dem Erreichen des 30. Altersjahres stattfindet.⁴⁶ Die Altersgrenze von 25 Jahren liegt auch im Rahmen kantonalen Jugendgesetzes und ausländischer Gesetzesregelungen. So definieren beispielsweise die Jugendgesetze der Kantone Freiburg, Wallis und Jura Jugendliche von 18–25 bzw. 13–25 Jahre,⁴⁷ und das deutsche Kinder- und Jugendhilfegesetz umschreibt als jungen Menschen, «wer noch nicht 27 Jahre alt ist».⁴⁸

In Übereinstimmung mit der Regelung des Urlaubs für ausserschulische Jugendarbeit (Jugendurlaub) gemäss Artikel 329e OR ist es sachgerecht, dass gemäss *Buchstabe b* für die zweite Zielgruppe weiterhin das vollendete 30. Altersjahr massgebend bleibt.

⁴⁴ Vgl. BBl 1988 I 825, 855

⁴⁵ Richtlinien des Eidgenössischen Departements des Inneren vom 1. Januar 2005 über die Berechnung der Finanzhilfen gemäss JFG. Vgl. aber BBl 1988 I 825, 855.

⁴⁶ Vgl. BBl 1988 I 825, 855

⁴⁷ 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.

⁴⁸ § 7 Abs. 1 Ziff. 4; s. oben Fn. 31.

Relevant ist die obere Altersgrenze insbesondere mit Blick auf die Gewährung von Finanzhilfen für Modellvorhaben und Partizipationsprojekte (Art. 8 und 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 26.

Art. 5 Begriffe

Gemäss *Buchstabe a* umfasst die ausserschulische Arbeit das gesamte Angebotspektrum 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 (vgl. Ziff. 1.1.2).⁴⁹ Die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit werden 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 Buchstabe a klar hervor, dass nicht nur die offene, sondern auch die verbandliche Arbeit niederschwellige Angebote umfasst. Beim Begriff *niederschwellig* handelt es sich ebenfalls um einen in der sozialen Arbeit etablierten Fachausdruck.

Die Aufzählung von *privaten Verbänden, Organisationen und Gruppierungen* in *Buchstabe b* 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 bisher⁵⁰ auch Gruppierungen, die sich vorübergehend zu einem bestimmten Zweck (z.B. zur Umsetzung eines einzelnen Projekts) zusammenschliessen vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst werden.

Mit der Legaldefinition des Begriffs *Vorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung* in *Buchstabe c* wird klargestellt, dass sich anders als nach geltendem Recht (Art. 9 Abs. 1 JFV) die Unterstützung des Bundes nicht auf nationale und internationale Projekte beschränkt.

Art. 6 Allgemeine Voraussetzungen

Während die *Buchstaben a und b* dem geltenden Gesetz entsprechen, konkretisiert *Buchstabe c* die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundes, bei der Anwendung des vorliegenden Gesetzes – namentlich beim Entscheid über die Gewährung von Finanzhilfen an private Trägerschaften – den besonderen Schutz- und Förderungsansprüchen von Kindern und Jugendlichen im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 BV Rechnung zu tragen.

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

⁴⁹ So bereits BBl 1988 I 825, 842 f.

⁵⁰ BBl 1988 I 825, 857

im Sinne des JFG anerkannt werden,⁵¹ im Einklang mit dem Legalitätsprinzip und zugunsten einer grösseren Rechtssicherheit ausdrücklich im Gesetz geregelt. Dazu gehören die Jugendabteilungen von Gewerkschaften, Personalverbänden oder thematischen Organisationen wie z.B. Naturschutzorganisationen.

Mit *Buchstabe c* 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. Dabei ist bei der Auslegung von Artikel 11 Absatz 1 BV insbesondere die Kinderrechtskonvention beizuziehen.⁵²

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.⁵³ Der Bund ist folglich verfassungsrechtlich verpflichtet, Organisationen und Gruppierungen, deren Tätigkeiten nicht grundrechtskonform sind, keine Bundessubventionen zu gewähren. 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 zu entscheiden.

Abs. 2

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.

Art. 7 Finanzhilfen für die Betriebsstruktur und für regelmässige Aktivitäten

Der Gewährung von Finanzhilfen an private Trägerschaften für die Betriebsstruktur und die Durchführung von regelmässigen, d.h. in der Regel statutarischen Tätigkeiten, liegt der Gedanke zugrunde, 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.

Abs. 1

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

⁵¹ BBI 1988 I 825, 857

⁵² BGE 126 II 391 E. 5d.

⁵³ Vgl. Biaggini, BV-Kommentar, Art. 35, N 5 ff., 9 ff.

der Regel heterogener und die Organisationsstrukturen offener sind. Demgegenüber besteht einer der Hauptzwecke von Dachverbänden in der Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitgliederverbände bzw. -organisationen.

Abs. 2

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 und deren Unterstützung daher im Widerspruch zur subsidiären Rolle des Bundes steht (vgl. Ziff. 1.2.6). Hier sollen zukünftig klare Kriterien die Anspruchsgrundlage für die Gewährung von Finanzhilfen für Strukturen und regelmässige Aktivitäten regeln:

Mit *Buchstabe a* sollen in Zukunft Jugendorganisationen, die lediglich regional bzw. in einzelnen Kantonen tätig sind, von einer Unterstützung durch den Bund ausgeschlossen werden können (vgl. Ziff. 1.2.6).

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).

In *Buchstabe c Ziffern 1–4* werden die hauptsächlichen Tätigkeitsbereiche von Kinder- und Jugendorganisationen umschrieben. Damit die aufgeführten Tätigkeiten im Unterschied zu Projekten oder zeitlich begrenzten Vorhaben als regelmässige Aktivitäten im Sinne von Artikel 7 gelten können, muss es sich um Aktivitäten handeln, die als statutarische Tätigkeiten nicht nur einmal jährlich, sondern in zeitlich kürzeren Abständen bzw. fortlaufend stattfinden. Nur in diesen Fällen rechtfertigt es sich auch, Finanzhilfen für feste Betriebsstrukturen und die damit einhergehenden Kosten (z.B. Personal, Infrastruktur) zu gewähren.⁵⁴ Somit genügt es beispielsweise nicht, wenn eine Organisation jährlich eine Veranstaltung (z.B. Musikfestival) durchführt, um in den Genuss von Finanzhilfen nach Artikel 7 kommen zu können.

Buchstabe d Ziffern 1–3 bestimmt schliesslich, welche Mindestvoraussetzungen in Form der Mitgliederzahl, des Adressatenkreises oder der Anzahl von Austauschaktivitäten 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 dieser letzte Anspruch erfüllt ist, sofern eine Organisation mindestens 500 Kinder und Jugendliche als aktive Mitglieder nachweisen kann (Ziff. 1) oder als nationale Jugendaustauschorganisation jährlich mindestens 50 Auslandsaufenthalte – vom Ausland in die Schweiz, von der Schweiz ins Ausland – oder sprachübergreifende Aufenthalte in der Schweiz vermittelt (Ziff. 3).

Bei nicht mitgliederbasierten Organisationen, bei denen aufgrund der Organisationsform (z.B. Stiftung) oder des Angebotscharakters – z.B. im Rahmen der offenen Kinder- und Jugendarbeit – keine formale Mitgliedschaft besteht, hängt die Gewährung von Finanzhilfen von den in Ziffer 2 genannten, kumulativ zu erfüllenden

⁵⁴ Vgl. auch Botschaft zum JFG, BBl 1988 I, 825, 859.

Voraussetzungen ab. Anders als bei mitgliederbasierten (Ziff. 1) oder Jugendaustauschorganisationen (Ziff. 3) lassen sich bei Organisationen nach Ziffer 2 angesichts der Schwierigkeit, die Anzahl der erreichten Kinder und Jugendlichen exakt festzustellen sowie fehlender Erfahrungswerte, keine absoluten Zahlen nennen. Die Frage, ob eine grosse Anzahl von Kindern und Jugendlichen erreicht wird, ist aber immer im Kontext der in Frage stehenden regelmässigen Aktivitäten und des Erfordernisses der gesamtschweizerischen bzw. sprachregionalen Reichweite der Tätigkeit zu beantworten.

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 dass in ihren Leitungs- und Vorstandsstrukturen auch eine namhafte Anzahl von Jugendlichen im Sinne dieses Gesetzes (Art. 4) leitende und tragende Funktionen übernehmen.

Art. 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 Kantone und Gemeinden als öffentliche Trägerschaften unter den Voraussetzungen von Artikel 8 projektbezogene Finanzhilfen erhalten können (vgl. Art. 11).

Abs. 1

Buchstabe a bestimmt, dass Finanzhilfen für Projekte mit einem entsprechenden Innovationspotenzial ausgerichtet werden können. Projekte mit Modellcharakter leisten einen wesentlichen Beitrag zur Innovation von Formen und Arbeitsmethoden der ausserschulischen Arbeit.⁵⁵ Damit dies erfüllt ist, muss die Übertragbarkeit der Projektergebnisse 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.

Gemäss Buchstabe b sollen nur Projekte gefördert werden, in denen Kinder und Jugendliche einen wesentlichen Anteil an der Initiierung, Planung und Umsetzung 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.

Abs. 2

Im Sinne einer stärkeren inhaltlichen Steuerung der Finanzhilfen (vgl. Ziff. 1.2.2) 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

⁵⁵ BBl 1988 I 825, 858 f.

Methoden der ausserschulischen Arbeit Rechnung tragen kann, sollen jedoch nicht alle Projektmittel thematisch gebunden werden.

Art. 9 Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung

Artikel 9 bildet die Grundlage, um die bisherige Praxis der Aus- und Weiterbildung von freiwillig und ehrenamtlich tätigen Jugendlichen im Alter von 17–30 Jahre weiterzuführen. Derzeit werden in der Schweiz jährlich rund 18 000 freiwillig und ehrenamtlich tätige Jugendliche von ihren Organisationen für die Leitung und Betreuung 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)⁵⁶ 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 bzw. die Lager werden im Rahmen von J+S über die kantonalen Vollzugsstellen vom Bund subventioniert.

Neben den freiwillig und ehrenamtlich tätigen Kindern und Jugendlichen und den professionellen Fachpersonen tragen auch freiwillig mitarbeitende Erwachsene zu den Angebotsformen der ausserschulischen Arbeit bei. Eine systematische Aus- und Weiterbildung dieser Personengruppe soll nicht über dieses Gesetz 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 freiwillig mitarbeitenden Erwachsenen geben.

Abs. 1

Absatz 1 hält ausdrücklich fest, dass die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsangeboten auch in Zukunft auf private Trägerschaften beschränkt bleiben soll. Nicht unterstützt werden soll 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. Damit diese Zielsetzung im Gesetz klar zum Ausdruck kommt, wird anstelle des Begriffs *Jugendleiter/Jugendleiterin* (vgl. Art. 7 JFV) eine offene Formulierung verwendet. Diese wird auch der Tatsache gerecht, dass sich Jugendliche heute in vielfältiger Form in der verbandlichen und offenen Kinder- und Jugendarbeit engagieren.

Art. 10

Abs. 1

Artikel 10 verschafft dem Bund die gesetzliche Grundlage, um politische Partizipationsformen und Initiativen auf Bundesebene zu fördern. Aktuelles Beispiel ist die

⁵⁶ Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport, SR 415.0, Art. 7 ff.; das Gesetz wird zur Zeit totalrevidiert, BBl 2009 8189.

eidgenössische Jugendsession, die seit 1993 vom Bund finanziert und regelmässig durchgeführt wird (vgl. Ziff. 1.2.4).

Abs. 2

Die in Absatz 2 statuierte Verpflichtung bezieht sich insbesondere Jugendliche aus bildungsfernen und sozial benachteiligten Schichten mit oder ohne Migrationshintergrund (vgl. auch Art. 14 Abs. 1 Bst. d), die bei der eidgenössischen Jugendsession bisher deutlich untervertreten waren. Mitgemeint sind hier auch Jugendliche mit Behinderungen.

Art. 11

Abs. 1

Durch die finanzielle Unterstützung von Kantonen und Gemeinden soll einerseits der wichtigen Rolle der Gemeinden als Träger der ausserschulischen Arbeit Rechnung getragen werden (vgl. Ziff. 1.1.2.1, 1.1.2.2), andererseits sollen im Sinne der Innovationsförderung auch die Kantone als die Hauptpartner des Bundes in den Genuss von Finanzhilfen kommen können.

Abs. 2

In Berücksichtigung der föderalistischen Struktur und angesichts der Bedeutung kommunaler Modellvorhaben für die Gestaltung der kantonalen Kinder- und Jugendförderung ist eine Unterstützung durch den Bund mit dem betroffenen Kantonen vorgängig abzusprechen. Die Projektunterstützung soll in Abstimmung mit kantonalen kinder- und jugendpolitischen Massnahmen erfolgen und damit einen Mehrwert für den ganzen Kanton und idealerweise darüber hinaus schaffen.

Art. 12 Grundsatz

Abs. 1

Die Einführung eines Kreditvorbehalts entspricht den Erfordernissen der Finanzpolitik (Art. 7 Bst. h Subventionsgesetz⁵⁷) 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.

Abs. 2

Hiermit 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.

⁵⁷ Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1.

Art. 13 Höhe der Finanzhilfen

Artikel 13 entspricht der geltenden Regelung in Artikel 6 Absatz 1 JFG und verankert den Grundsatz der Subsidiarität der Bundesfinanzhilfen (vgl. auch Art. 1).⁵⁸ Mit der 50 Prozent Regel sollen die Gesuchsteller zu angemessenen Eigenleistungen sowie zur Erschliessung weiterer Finanzquellen angehalten werden.⁵⁹ Die Angemessenheit der Eigenleistungen richtet sich dabei gemäss Artikel 7 Buchstaben c und d des Subventionsgesetzes nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gesuchsteller. Dies gilt allerdings nicht für Finanzhilfen an Kantone (Art. 11, 26), da mit dem NFA das Kriterium der Finanzkraft der Kantone bei der Bemessung der Bundesbeiträge keine Rolle mehr spielt.⁶⁰

Art. 14 Bemessung der Finanzhilfen

Die Relevanz der in Buchstaben a–g aufgeführten Bemessungskriterien hängt im konkreten Fall vom jeweiligen Förderungsbereich (z.B. Partizipationsprojekte oder Ausbildung von leitenden und betreuenden Jugendlichen) bzw. der gesuchstellenden Trägerschaft (z.B. Gemeinde oder Jugendorganisation) ab und ist in den Ausführungsbestimmungen im Einzelnen zu regeln (vgl. Abs. 2). Aus dem Einleitungssatz von Absatz 1 wird ersichtlich, dass es sich nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt und weitere Kriterien berücksichtigt werden können, so beispielsweise das besondere Interesse des Bundes an einem Vorhaben.

Die Buchstaben a, b und f 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, Art. 11 Abs. 1).⁶¹ Die Erbringung angemessener Eigenleistungen und die Erschliessung weiterer Finanzquellen hängen eng mit der 50-Prozent-Regel zusammen und sollen gemäss Buchstabe f bei der Bemessung der Finanzhilfen entsprechend berücksichtigt werden.

Buchstabe c ist insbesondere in Bezug auf Partizipationsprojekte (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. b) oder bei der Unterstützung kantonaler Programme durch eine Anschubfinanzierung (Art. 26) relevant. So sollen Anstrengungen von Seiten der Kantone zur Stärkung der Mitsprache von Kindern und Jugendlichen, z.B. durch die Schaffung entsprechender Partizipationsmechanismen, berücksichtigt werden.

Mit *Buchstabe d* soll für die Trägerschaften ein Anreiz geschaffen werden, 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. So können sie, sofern ein höherer Aufwand entsteht, auch einen höheren Unterstützungsbetrag geltend machen. Der Begriff *besonderer Förderungsbedarf* bezieht sich dabei insbesondere auf Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen und sozial benachteiligten Familien mit oder ohne Migrationshintergrund sowie auf Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Buchstabe d soll hingegen nicht in dem Sinne quantitativ ausgelegt werden,

⁵⁸ BBl 1987 I 369, 390

⁵⁹ BBl 1988 I 825, 858

⁶⁰ BBl 2005 6029, 6130

⁶¹ BBl 1988 I 828, 858 f.

als eine bestimmte Anzahl (Quote) Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderungsbedarf erreicht werden muss.

In Weiterführung der bisherigen Förderungspolitik des Bundes (vgl. Art. 5 JFV) ist die Gleichstellung der Geschlechter auch unter dem neuen KJFG besonders förderungswürdig. Analog zu den Buchstaben c und d geht es in *Buchstabe e* darum, die Trägerschaften zu motivieren, bei ihren Aktivitäten und Angeboten die Bedürfnisse beider Geschlechter zu berücksichtigen und die Partizipation beider Geschlechter verstärkt zu fördern.

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

Art. 15 Verfahren

Abs. 2

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 JFV) mittels Leistungsvertrag erfolgen. Aktuell hat das BSV mit fünf Dachverbänden Leistungsverträge abgeschlossen (vgl. Ziff. 1.1.2.1).

Demgegenüber sollen die Subventionen für die regelmässigen Aktivitäten von gesamtschweizerisch tätigen Kinder- und Jugendverbänden (Einzelorganisationen, Art. 7) entsprechend der geltenden Rechtslage weiterhin durch Verfügung zugesprochen werden. Anders als bei den Dachverbänden soll hier der Bund nur im Rahmen der im Gesetzesentwurf allgemein statuierten Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen (vgl. Art. 3 und 6 ff. E-KJFG) und in Anwendung der Bemessungskriterien (Art. 14) steuernd auf den Inhalt der Tätigkeiten, die Leistungen und die Struktur der Organisationen einwirken.

Art. 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. Absatz 1 Buchstabe d stellt dabei eine Ergänzung der geltenden Regelung dar. 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 auch eine präventive Wirkung entfalten.

Art. 18 Informations- und Erfahrungsaustausch

Artikel 18 steht in engem Zusammenhang mit Artikel 26 (Finanzhilfen für kantonale Programme) und Artikel 20 (Koordination auf Bundesebene).

Abs. 1

Die Zusammenarbeit und der gegenseitige Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kantonen sollen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik beitragen und zu einer besseren Abstimmung der Tätigkeiten und Vorhaben auf den verschiedenen staatlichen Ebenen führen.

Der vorgesehene Informations- und Erfahrungsaustausch 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.

Angesichts der wichtigen Rolle und der kinder- und jugendpolitischen Aufgaben der Gemeinden sollen diese, soweit dies aufgrund der betroffenen Interessen sinnvoll erscheint, im Sinne einer tripartiten Zusammenarbeit und mit Zustimmung der Kantone miteinbezogen werden. Die Form der Zusammenarbeit soll dabei gemeinsam von Bund und Kantonen festgelegt werden. Erfolgreich praktiziert wird diese tripartite Zusammenarbeit im Jugendbereich bereits im Rahmen der Erarbeitung und Umsetzung des gesamtschweizerischen Präventionsprogramms Jugend und Gewalt.

Abs. 2

In diesen Austausch einbezogen werden sollen sowohl kantonale und kommunale Fachpersonen als auch Vertreterinnen und Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen und anderen relevanten öffentlichen und privaten Institutionen. Um Informationen möglichst zeitnah und laufend zu erfassen, erscheint die Schaffung einer elektronischen Plattform als ein geeignetes Begleitinstrument zur regelmässigen Durchführung von nationalen Tagungen und Konferenzen. Mit diesen Massnahmen soll der im Rahmen der zweimal jährlich tagenden Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) bereits bestehende Austausch in den Bereichen Förderung und Partizipation ergänzt werden. Im Kinder- und Jugendschutz existiert bisher kein institutionalisiertes interkantonales Fachgremium als Ansprechpartner des Bundes. Es besteht jedoch ein eher informeller Zusammenschluss in Form der Schweizerischen Konferenz der (kantonalen) Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe, die sich alle zwei Jahre trifft.

Abs. 3

Aufbauend auf einer verstärkten horizontalen Koordination auf Bundesebene (Art. 20) 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 Beteiligung an Organisationen und Errichtung von Organisationen

Die Kinder- und Jugendpolitik ist ein sich dynamisch entwickelnder Bereich, in dem sich zahlreiche private und öffentliche Akteurinnen und Akteure bewegen. Der Bund soll deshalb über die bereits heute bestehenden Formen der Zusammenarbeit hinaus die Möglichkeit erhalten, sich an privaten oder öffentlichen Organisationen zu beteiligen bzw. selber Organisationen zu errichten. Die Mitwirkung des Bundes in einer privatrechtlichen Stiftung oder in anderen Formen privatrechtlicher Zusammenschlüsse bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage.

Art. 20 Koordination auf Bundesebene

Der an das BSV gerichtete Auftrag ist vor dem Hintergrund fehlender, spezifisch für den Bereich der Kinder- und Jugendpolitik geschaffener Zusammenarbeits- und Koordinationsgefässe (vgl. Ziff. 1.2.7) zu sehen. 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.

Art. 21 Kompetenzentwicklung

Artikel 21 bietet die Grundlage, um die Kompetenzen und das Fachwissen der mit der Ausführung und der 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. Bei der Durchführung von national und international ausgerichteten Konferenzen sollen insbesondere auch die bestehenden Formen der Zusammenarbeit mit dem Jugendsektor und den Mitgliedsländern des Europarats genutzt sowie der fachliche Austausch mit den Nachbarländern gepflegt werden.

Art. 22

Bei der EKKJ handelt es sich um eine ständige ausserparlamentarische Kommission mit beratender Funktion nach den Artikeln 57a–57g des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁶² (RVOG) (vgl. Ziff. 1.1.2.2). Im Vergleich zur geltenden Bestimmung in Artikel 4 JFG werden die Aufgaben der Kommission erweitert und präzisiert.

Abs. 1 zweiter und dritter Satz

Die EKKJ hat einen kinder- und jugendpolitischen Auftrag, der im Sinne der Glaubwürdigkeit eine angemessene Partizipation der jungen Generation erfordert

⁶² SR 172.010

(vgl. Art. 57e Abs. 2 RVOG). Die bereits heute bestehende Vertretung von Jungparteien und Jugendorganisationen gilt es folglich unter dem neuen Gesetz weiter auszubauen.

Abs. 2

Bei *Buchstabe a* geht es um die fachliche Beratung des Bundesrates in Fragen, die Kinder und Jugendliche betreffen.

Buchstabe b nimmt den geltenden Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und b JFG auf. 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 c knüpft an Buchstabe b an. Es geht hier um die Überprüfung des Gesetzes als solches.

Buchstabe d 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.

Abs. 3

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 1.1.5.1) Zu den Aufgaben der Kommission gehört seit der Erweiterung ihres Mandats auf Kinder (vgl. Ziff. 1.1.2.2) insbesondere auch das Tätigwerden zugunsten des Schutzes und der Rechte der Kinder (Kinderrechtskonvention).

Art. 23 Vollzug

Abs. 1

Auf Verordnungsstufe zu regeln sind insbesondere die Einzelheiten des Verfahrens zur Gewährung von Finanzhilfen, das Verfahren und die Zuständigkeiten bei der Festlegung von inhaltlichen Zielen und Schwerpunkten für projektbezogene Finanzhilfen (Art. 8 Abs. 2 und 11 Abs. 2), 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.

Abs. 2

Absatz 2 entspricht weitgehend dem geltenden Artikel 12 Absatz 2 JFG (vgl. auch Art. 12 JFV) und soll es dem BSV in Weiterführung und -entwicklung der bestehenden Praxis ermöglichen, Dachverbände und neu auch andere Organisationen, die im Bereich der Kinder- und Jugendförderung tätig sind, jedoch nicht Trägerschaften im Sinne dieses Gesetzes sind, beim Vollzug des Gesetzes beizuziehen. Dabei geht es namentlich um die Prüfung der Subventionsgesuche, die Bemessung der jährlichen Finanzhilfen oder die Begutachtung von Projekten. Der Entscheid über Gutheissung oder Ablehnung eines Gesuchs verbleibt in jedem Fall beim BSV.

Art. 26 Übergangsbestimmung

Ziel von *Artikel 26* ist es, die Kinder- und Jugendpolitik der Kantone konzeptuell weiterzuentwickeln und bestehende Lücken in deren Ausgestaltung zu schliessen. Dabei ist es allein Sache des einzelnen Kantons zu entscheiden, ob er die finanzielle Unterstützung des Bundes annehmen will.

Abs. 1

Unterstützt werden sollen konkrete Massnahmen zum Aufbau der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik sowie die Entwicklung umfassender kantonalen Strategien. Diese Subvention zugunsten der Kantone ist im Sinne einer impulsgebenden Anschubfinanzierung zu verstehen und daher auf gesetzlicher Ebene zeitlich zu befristen. Der vorgesehene Zeitraum von acht Jahren lässt dabei genügend Spielraum, um allen Kantonen, die dies wünschen, die Möglichkeit zu geben, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Bund abzuschliessen. Inhaltlich geht es dabei vorrangig um die Bereiche Kinder- und Jugendförderung sowie Partizipation. Entsprechend des Vorschlags des Bundesrates (vgl. Ziff. 1.1.5.1) und des im Entwurf 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. Bei der Ausgestaltung der vertraglichen Vereinbarungen sind hierbei die bereits laufenden Programme und Unterstützungsmassnahmen des Bundes zu beachten (vgl. Ziff. 1.2.5).

Mit dem Begriff *kantonale Programme* wird klar gestellt, dass unter Artikel 26 im Unterschied zu Artikel 11 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.

Abs. 2

Nebst der ausdrücklichen Nennung der gemeinsam von Bund und Kantonen vereinbarten Ziele und der finanziellen Beteiligung des Bundes werden die vertraglichen Vereinbarungen namentlich die vom Kanton zu erbringenden Leistungen, die Ausrichtung und die Zielsetzungen der kantonalen Programme, die Berichterstattung und Qualitätssicherung (Controlling), die Zahlungsmodalitäten sowie die Vertragsdauer beinhalten. Dabei soll den Kantonen genügend Spielraum für die operative Umsetzung der vereinbarten Ziele belassen werden. Gleichzeitig wird sicher gestellt, dass die in Form von Global- oder Pauschalbeträgen gewährten Finanzhilfen des Bundes zielgerichtet und effizient eingesetzt werden. 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 durch die eidgenössischen Räte, da es sich vorliegend um Zahlungskredite handelt, die jährlich genehmigt werden müssen (vgl. Art. 12).

3 Auswirkungen

3.1 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 betragen in den letzten 10 Jahren durchschnittlich rund 6,6 Millionen Franken. 2009 beliefen sich die Ausgaben auf 6,95 Millionen Franken. Dieser Betrag setzt sich aus den beiden Bundeskrediten «Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit» (6,8 Mio.) sowie «Eidgenössische Jugendsession» (150 000) zusammen.

Das mit dieser Vorlage einhergehende erhöhte kinder- und jugendpolitische Engagement des Bundes bedingt eine moderate 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 Millionen auf 10,3 Millionen Franken anwächst. Nach weiteren vier Jahren wird dieser Betrag mit dem Auslaufen der Unterstützung kantonaler Programme kontinuierlich abnehmen und schliesslich ab 2022 8,4 Millionen Franken betragen. Die zusätzlichen finanziellen Mittel werden im Eidgenössischen Departement des Innern intern kompensiert.

Im Einzelnen setzt sich der finanzielle Mehrbedarf aus den folgenden Teilsummen zusammen:

- Für die auf acht Jahre befristete Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone 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 vertragliche Vereinbarungen 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 Vereinbarungen Anfang 2019 abgeschlossen und Ende 2021 auslaufen. Entsprechend wird der Finanzbedarf vom Höchstbetrag 1,9 Millionen Franken (in den Jahren 2015–2018) bis 2022 kontinuierlich auf Null sinken.

Finanzhilfen für kantonale Programme (Entwicklungsvorhaben), Art. 26

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.)		
Total (Mio. Fr.)	0,1	0,7	1,3	1,9	1,9	1,9	1,9	1,5	0,9	0,3

- Das KJFG beauftragt das BSV, den Informations- und Erfahrungsaustausch und die fachliche Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik zu fördern sowie die geleisteten Finanzhilfen und getroffenen Massnahmen zu evaluieren. Diese Aufgaben sind gerade mit Blick auf die Unterstützung privater Träger, die Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone sowie die Förderung von Modellvorhaben 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 notwendig. Insgesamt sind für diese Tätigkeiten Mittel in der Höhe von jährlich rund 400 000 Franken bereit zu stellen.

Begleitende Massnahmen: Austausch, Kompetenzentwicklung, Evaluation

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Informations- und Erfahrungsaustausch, Kompetenzentwicklung, Evaluation (Art. 18, 21, 24)	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000
Gesamt (Fr.)	400 000					

- 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.

Investitionen zum Aufbau elektronischer Datenbanken

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Informations- und Erfahrungsaustausch (Art. 18)	150 000	500 000	350 000			
horizontale Koordination (Art. 20)	150 000	350 000				
Gesamt (Fr.)	300 000	850 000	350 000			

Der zusätzliche Finanzbedarf ergibt sich schliesslich daraus, dass die bisherige Förderung von Jugendverbänden und anderen Trägerschaften 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 von derzeit 0,9 Millionen auf

rund 1,4 Millionen Franken, die projektbezogenen Finanzhilfen an private Träger-schaften sowie an Kantone und Gemeinden von derzeit 0,6 Millionen auf rund 1,2 Millionen Franken sowie die Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung von 1,9 Millionen auf 2,2 Millionen Franken erhöht werden.

Moderate Ausweitung der bisherigen Förderung

	Bundeskredit 2009–2011 (unter dem geltenden JFG)	Jährlicher Finanz- bedarf ab Inkrafttreten des KJFG (voraussicht- lich 2012)	Begründung
Dachverbände und Koordinationsplatt- formen der ausser- schulischen Arbeit (Art. 7)	900 000	1 400 000	Die Förderung von Dach- verbänden wird verstärkt, namentlich im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit.
Organisationen der ausser-schulischen Arbeit (Art. 7)	3 400 000	3 000 000	Insgesamt werden zukünftig weniger Orga- nisationen finanziell unterstützt. Hingegen soll das Förderniveau bei den grossen Organisationen 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 die Kantone und Gemein- den in den Genuss von projektbezogenen Finanz- hilfen kommen können.
Aus- und Weiterbil- dung (Art. 9)	1 900 000	2 200 000	Mit der leichten Erhö- hung soll eine Auswei- tung der Ausbildungsan- gebote, insbesondere im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit, ermöglicht werden.
Politische Partizipati- on auf Bundesebene (Art. 10)	152 000	200 000	Es sollen verstärkt Aktivi- täten gefördert werden, die den Einbezug von Jugendlichen mit erhöh- tem Förderungsbedarf sowie eine bessere Ver- netzung mit anderen Beteiligungsgefässen erlauben.
Gesamt (Fr.)	6 952 000	8 000 000	

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, den Informations- und Erfahrungsaustausch mit Kantonen, Gemeinden und nichtstaatlichen Akteuren, die verstärkte horizontale Koordination auf Bundesebene sowie die Massnahmen zur Kompetenzbildung. Für diese Aufgaben wird das BSV ab Inkrafttreten der Vorlage (voraussichtlich 2012) zusätzliche personelle Ressourcen in der Grössenordnung von 200 Stellenprozenten benötigen. Zwei Jahre nach Inkrafttreten (voraussichtlich 2014) werden mit der kontinuierlichen Erhöhung der vertraglichen Vereinbarungen mit den Kantonen weitere 100 Stellenprozente benötigt. Dieser zusätzliche Personalbedarf ist bis zum Auslaufen der letzten Verträge mit den Kantonen (2021) befristet.

Gesamter Kredit- und Personalbedarf nach Inkrafttreten des KJFG und nach Auslaufen der Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone 2022 (in Mio. Fr.)

	2009-11 (Bundeskredit unter dem geltenden JFG)	Jahr 1 (2012)	Jahr 2 (2013)	Jahr 3 (2014)	Jahr 4-7 (2015-2018) (p.a.)	Jahr 10 (2021)	Jahr 11 (2022)	Aktueller Personal- bestand Aus- führung, JFG	Zusätzl. Personal- bedarf (L.K. 23) 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 %	+15 % (80 %) ±24 750
Projekte (Art. 8 und 11)	0,6	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	30 %	+50 % (80 %) ±82 500
Aus- und Weiterbildung (Art. 9)	1,9	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	30 %	+20 % (50 %) ±33 000
Politische Partizipation (Art. 10)	0,152	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	5 %	+5 % (10 %) ±8250
Anschubfinanzierung zugunsten Kantone (Art. 26)		0,1	0,7	1,3	1,9	0,3	0		+100 % (100 %) ±165 000
Informationsaustausch, Kompe- tenzentwicklung, Evaluation (Art. 18, 21, 24)		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	10 %	+70 % (80 %) ±115 500
Horizontale Koordination auf Bundesebene (Art. 20)								10 %	+40 % (50 %) ±66 000
Einmalige Investitionen zum Auf- bau elektronischer Datenbanken (Art. 18, 20)		0,3	0,85	0,35					

	2009–11 (Bundeskredit unter dem geltenden JFG)	Jahr 1 (2012)	Jahr 2 (2013)	Jahr 3 (2014)	Jahr 4–7 (2015–2018)	Jahr 10 (2021)	Jahr 11 (2022)	Aktueller Personal- bestand Aus- führung JFG	Zusätzl. Personal- bedarf (L.K. 23) ab Inkrafttreten KJFG (2012) in % und Fr.
Gesamt in Mio. Fr.	6,95	8,8	9,95	10,05	10,3	8,7	8,4	150 %	+300 % (450 %)
Voranschlag bzw. Finanzplan JFG in Mio. Fr. (2010–2013)	6,95	7,15	7,25	(7,25)	(7,25)	(7,25)	(7,25)	(150 %)	
Mehrausgaben durch KJFG in Mio. Fr.		1,65	2,7	(2,8)	(3,05)	(1,45)	(1,15)	(+300 %) (±0,495)	
zusätzliche Personalkosten in % und Fr.	150 %	+200 % ±330 000	+200 % ±330 000	+300 % ±495 000	+300 % ±495 000	+300 % ±495 000	+200 % ±330 000		
Gesamt in Mio. Fr. (inklusive zusätzliche Personalkosten)	6,95	9,13 (8,8 + 0,33)	10,28 (9,95 + 0,33)	10,545 (10,05 + 0,495)	10,795 (10,3 + 0,495)	9,195 (8,7 + 0,495)	8,73 (8,4 + 0,33)	150 %	+300 % (450 %) ±495 000

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.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Das KJFG schafft neue Förderungs- und Unterstützungsinstrumente des Bundes gegenüber den Kantonen und Gemeinden. 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. Gleichzeitig ist nicht auszuschliessen, dass sich private Trägerschaften, die keine Finanzhilfen des Bundes mehr erhalten (vgl. Ziff. 1.2.6), 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), da auch hier die Gesuchstellerinnen 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.

3.4 Andere Auswirkungen

Auswirkungen auf künftige Generationen

Das revidierte KJFG zielt auf eine verstärkte Förderung der von privaten Trägerschaften sowie von Gemeinden und Kantonen angebotenen Aktivitäten der ausserschulischen Arbeit. Ein wichtiges Kriterium dafür, dass der Bund den Aufbau neuer Angebote und den Ausbau bestehender Angebote finanziert, muss deren Nachhaltigkeit sein.

Für Familien können zusätzliche Angebote in der Freizeitgestaltung der Kinder möglicherweise finanziell entlastend wirken. Wichtiger dürfte jedoch der ideelle Aspekt sein, indem das Angebot an Freizeitgestaltungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche qualitativ verbessert wird und die Zugangschancen für alle Kinder und Jugendlichen erhöht werden sollen. Erweisen sich die durch den Bund unterstützten Tätigkeiten sowie die ausgeweitete Förderung als nachhaltig, werden sie auch künftig Kindern und Jugendlichen zur Verfügung stehen.

Die gezielte Förderung von Kindern und Jugendlichen aufgrund dieses Gesetzes soll nicht durch Massnahmen gegenüber anderen, gleichzeitig lebenden Generationen kompensiert werden; sie ist angesichts des bescheidenen finanziellen Rahmens wirtschaftlich weitgehend neutral. Die Förderung dient jedoch dazu, spezifischen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen entgegenzukommen und damit den Generationenzusammenhalt zu stärken. Insofern kann sie die Generationenbeziehungen verbessern. Erweiterte Partizipationschancen für Kinder und Jugendliche tragen schliesslich zur besseren sozialen, kulturellen und politischen Integration dieser Bevölkerungsgruppen in die Gesellschaft bei.

Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann sowie auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung

Die Totalrevision strebt eine stärkere Integrationswirkung der Förderung der ausser-schulischen Arbeit durch den Bund an. Diese Zielsetzung soll sich namentlich auch positiv auf die Gleichstellung der Geschlechter sowie auf die Gleichstellung von behinderten Kindern und Jugendlichen auswirken. Entsprechend werden die Träger-schaften aufgefordert, für den chancengleichen Zugang – namentlich auch unabhängig von Geschlecht oder Behinderung – zu ihren Aktivitäten und Angeboten zu sorgen. Der Bund soll folglich gerade auch solche Tätigkeiten und Aktivitäten finanziell fördern können, die den Interessen von weiblichen und männlichen Jugendlichen besonders Rechnung tragen bzw. auf die Bedürfnisse von behinderten Kindern und Jugendlichen ausgerichtet sind. Das Gesetz schafft zudem über die Bemessungskriterien für die Gewährung von Finanzhilfen Anreize für die Träger-schaften, bei ihren Angeboten spezifisch die Bedürfnisse, Interessen und Ressourcen von Mädchen und Jungen bzw. von behinderten Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008⁶³ über die Legislatur-planung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008⁶⁴ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Die Legislaturplanung 2007–2011 enthält die Leitlinie 3, wonach die gesellschaftliche Kohäsion gestärkt werden soll. Der Bundesrat hat sich hierzu für das Jahr 2010 die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts als Ziel gesetzt. Eine Massnahme zur Zielerreichung ist die Erarbei-tung einer Botschaft zur Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes (s. Ziele des Bundesrates 2010, Band I⁶⁵).

⁶³ BBl 2008 753

⁶⁴ BBl 2008 8543

⁶⁵ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=de> (Band I, Ziel 11).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der E-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 (vgl. Ziff. 1.1.4). 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 E-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 selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen zu fördern und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration zu unterstützen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der vorliegende Gesetzesentwurf 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 im Sinne von Artikel 4 der Kinderrechtskonvention geeignete Massnahmen zur Verwirklichung der in der Konvention anerkannten Rechte.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV 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 E-KJFG liegen unter diesen Limiten und unterliegen somit nicht der Ausgabenbremse.

5.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

5.4.1 Finanzhilfen an private Trägerschaften der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen

Bedeutung der Finanzhilfen für die vom Bund angestrebten Ziele

Die vom Bund unterstützten privaten Trägerschaften (vgl. Ziff. 1.1.2.1) der ausserschulischen Arbeit erfüllen eine wichtige sozial- und staatspolitische Aufgabe. Die aktive freiwillige und ehrenamtliche Mitarbeit in leitenden, betreuenden und beratenden Funktionen ermöglicht es Kindern und Jugendlichen, in den verschiedensten Tätigkeitsbereichen ihre Fähigkeiten zu entfalten und Verantwortung zu übernehmen. Dabei erwerben sie wichtige Schlüsselkompetenzen für ihre soziale, berufliche und politische Integration (vgl. Ziff. 1.1.2). Die Förderung von Kindern und Jugendlichen entspricht somit einem wichtigen öffentlichen Interesse. Entsprechend leistet der Bund Finanzhilfen. Diese beschränken sich dabei auf Trägerschaften, die auf gesamtschweizerischer oder zumindest sprachregionaler Ebene tätig sind, bzw. auf Vorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung. Damit wird in Einklang mit den Artikeln 67 Absatz 2 und 5a BV die subsidiäre Rolle des Bundes in der Kinder- und Jugendförderung gegenüber Kantonen, Gemeinden und privaten Dritten gewahrt. Gleichzeitig stellt die moderate Erhöhung der Finanzhilfen an private Trägerschaften von heute rund 7 Millionen auf ca. 7,8 Millionen Franken – ein Teil der um 0,6 Millionen Franken geplanten Erhöhung der Finanzhilfen an zeitlich befristete Modellvorhaben geht an Kantone und Gemeinden – sicher, dass innovative und niederschwellige Angebote verstärkt gefördert und damit die privaten Trägerschaften einen wichtigen Beitrag zur Chancengleichheit und zur Integration sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher leisten können.

Da die Finanzhilfenempfänger ohnehin verpflichtet sind, mindestens 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben aus Eigen- oder Drittmitteln zu finanzieren, hätte eine substantielle Reduktion der Finanzhilfen des Bundes eine entsprechende Reduktion der Leistungen und Angebote der privaten Trägerschaften zur Folge. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die gekürzten Bundesbeiträge im gleichen Umfang durch (andere) Drittmittel generiert werden können.

Materielle und finanzielle Steuerung der Finanzhilfen

Während nach geltendem JFG die Möglichkeiten zur Steuerung der Finanzhilfen sehr beschränkt sind, verleiht der E-KJFG dem Bund verschiedene Möglichkeiten, um auf die Mittelverwendung materiell Einfluss zu nehmen. Nebst den Bemessungskriterien, Qualitätsvorgaben und der Festlegung von Schwerpunkten und Zielvorgaben bei projektbezogenen Finanzhilfen ist namentlich der Abschluss von Leistungsverträgen mit Dachverbänden und Koordinationsplattformen zu nennen (vgl. Ziff. 1.2.2). Im Rahmen der in der Regel mehrjährigen Leistungsverträge werden die Finanzhilfen als Pauschalbeiträge gewährt und die zu erreichenden Ziele sowie die Instrumente der Berichterstattung und Qualitätssicherung (jährliches Controlling, Evaluation) festgelegt. Werden die vertraglich vereinbarten Ziel nicht erreicht oder andere Pflichten verletzt, besteht die Möglichkeit, die Finanzhilfen zu kürzen oder gegebenenfalls zurückzufordern. In Artikel 17 sind zudem allgemein die Sanktionsmöglichkeiten der Verweigerung oder Zurückforderung von – vertraglich oder mittels Verfügung gewährten – Finanzhilfen festgehalten.

Die Bestimmungen über Finanzhilfen an private Trägerschaften verleihen keinen Rechtsanspruch auf Finanzhilfen. Durch den Kreditvorbehalt in Artikel 12 Absatz 1 wird zudem den Erfordernissen der Finanzpolitik Rechnung getragen.

Die mit den Finanzhilfen insgesamt erzielten Wirkungen werden periodisch überprüft.

Verfahren der Beitragsgewährung

Die privaten Trägerschaften reichen beim BSV als dem zuständigem Fachamt ein Unterstützungsgesuch ein. Das BSV entscheidet über die Gewährung von Finanzhilfen und ist für die Überprüfung der wirtschaftlichen Mittelverwendung zuständig. In den Ausführungsbestimmungen sollen auf der Grundlage der im Gesetzesentwurf verankerten Steuerungsinstrumente die Einzelheiten einer – im Vergleich zum heutigen aufwändigen Punktesystem (vgl. Art. 6 und 8 JFV) – einfacheren Steuerung der Mittelverteilung für Strukturbeiträge an Einzelorganisationen und Aus- und Weiterbildungsbeiträge geregelt werden.⁶⁶ Im Sinne der Vollzugsvereinfachung und der Entlastung der Verwaltung soll das BSV zudem wie nach geltendem Recht weiterhin die Möglichkeit haben, gesamtschweizerisch tätige Dachverbände beim Vollzug der Ausführungsbestimmungen zur Mitwirkung heranzuziehen.

Die Gesuchsprüfung erfolgt anhand der im KJFG verankerten Kriterien für die Finanzhilfengewährung an private Trägerschaften. Diese sind in den Abschnitten 2 und 3 festgehalten. Für projektbezogene Finanzhilfen sind zudem die vom Bundesrat festzulegenden thematischen Schwerpunkte und Zielvorgaben von Bedeutung. Eine Konkretisierung der Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen erfolgt in den Ausführungsbestimmungen.

Befristung und degressive Ausgestaltung der Finanzhilfen

Eine gesetzliche Befristung oder eine degressive Ausgestaltung der im KJFG enthaltenen Finanzhilfen an private Trägerschaften ist nicht vorgesehen. Kinder- und Jugendförderung ist eine gesellschaftliche Daueraufgabe. Sie ist dementsprechend in der Bundesverfassung verankert. Angesichts der historisch gewachsenen und gesellschaftlich verankerten Rolle nichtstaatlicher Organisationen der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit und im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzips erfolgt die Kinder- und Jugendförderung durch den Bund primär mittels Finanzbeiträgen.

5.4.2 Projektbezogene Finanzhilfen an Kantone und Gemeinden

Bedeutung der Finanzhilfen für die vom Bund angestrebten Ziele

Kantone und Gemeinden sind wichtige Träger der Kinder- und Jugendförderung, insbesondere im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Es liegt daher im Interesse des Bundes und entspricht den Zielen der Totalrevision, die Rolle der Kantone und Gemeinden im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendförderung zu stärken. Die Beschränkung der Finanzhilfen auf Modellprojekte von gesamtschweizerischer Bedeutung und die bei Finanzhilfen an Gemeinden

⁶⁶ Vgl. Subventionsbericht 2008 des Bundesrates, BBl 2008 6229, 6452.

vorgesehene vorgängige Absprache mit den Kantonen trägt dabei gleichzeitig dem Subsidiaritätsprinzip und dem föderalistischen Strukturen Rechnung.

Hinsichtlich Steuerung, Verfahren und Ausgestaltung der Finanzhilfen an die Kantone und Gemeinden kann auf Ziffer 5.4.1 verwiesen werden.

5.4.3 Finanzhilfen an Kantone (Anschubfinanzierung)

Bedeutung der Finanzhilfen für die vom Bund angestrebten Ziele

Der Bund strebt im Rahmen der bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung eine Weiterentwicklung und eine verstärkte gegenseitige Abstimmung der kinder- und jugendpolitischen Massnahmen von Bund und Kantonen an. Hierzu stellen die Finanzhilfen des Bundes im Sinne einer impulsgebenden Anschubfinanzierung ein probates Mittel dar.

Materielle und finanzielle Steuerung der Finanzhilfen

Es ist auf die entsprechenden Ausführungen unter Ziffer 5.4.1. zu verweisen.

Verfahren der Beitragsgewährung

Auf der Grundlage eines vom Kanton einzureichenden Unterstützungsgesuchs werden zwischen Bund (BSV) und Kanton mit dem Ziel eines Vertragsabschlusses Verhandlungen über die Zielsetzungen des Programms, die finanzielle Beteiligung des Bundes und die weiteren Vertragsinhalte geführt.

Befristung und degressive Ausgestaltung der Finanzhilfen

Die Finanzhilfen an die Kantone stellen eine Anschubfinanzierung dar und sind entsprechend befristet. Der vorgesehene Zeitraum von acht Jahren ermöglicht es dabei allen Kantonen, die dies wünschen, Finanzhilfen des Bundes in Anspruch zu nehmen.

5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Ziel, Gegenstand und Massnahmen der Kinder- und Jugendförderung des Bundes sowie die Voraussetzungen für die Gewährung der Finanzhilfen sind im Gesetzesentwurf verankert. Dieser setzt damit einen genügend bestimmten Rahmen, innerhalb dessen sich die Ausführungsbestimmungen des Bundesrates zu bewegen haben. Neben Artikel 23, welcher dem Bundesrat die grundsätzliche Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen gibt, enthalten die Artikel 8 Absatz 2, 11 Absatz 3 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 Gesetzesebene nicht zweckmässig.