

Antrag des Regierungsrates vom 17. Juni 2020

KR-Nr. 123/2016

5634

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 123/2016 betreffend
Situation der ausserschulischen Angebote für Kinder
und Jugendliche**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 17. Juni 2020,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 123/2016 betreffend Situation der ausserschulischen Angebote für Kinder und Jugendliche wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 2. Juli 2018 folgendes von den Kantonsräten Philipp Kutter, Wädenswil, und Benjamin Fischer, Volketswil, sowie Kantonsrätin Pia Ackermann, Zürich, am 4. April 2016 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Situation der Sport-, Jugendverbände und weiterer Akteure in der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit im Kanton Zürich zu analysieren. Aufzuzeigen sind insbesondere die aktuellen Herausforderungen und der gesamtgesellschaftliche Beitrag solcher Angebote. Einzubeziehen sind aktuelle Entwicklungen auf Bundesebene.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Ausgangslage**

Die Bereiche Schutz, Förderung und Mitwirkung kennzeichnen die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Sie umfasst eine Vielzahl von Angeboten und Massnahmen. In der Schweiz wird die Kinder- und Jugendpolitik durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geprägt und ist eng mit den Tätigkeiten nicht-staatlicher Organisationen und privaten Initiativen verbunden.

Gemäss Art. 26 des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes vom 30. September 2011 (KJFG, SR 446.1) können die Kantone während acht Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2013 Finanzhilfen beantragen, wenn sie ihre Kinder- und Jugendpolitik weiterentwickeln. Der Kanton Zürich beantragte 2017 Gelder beim Bund, um die Situation der Kinder- und Jugendpolitik im Kanton zu analysieren und die Kinder- und Jugendpolitik konzeptionell weiterzuentwickeln. Für das kantonale Programm «Aufbau und Weiterentwicklung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik gemäss Art. 26 KJFG» wurde eine Finanzhilfe von jährlich Fr. 150 000 für 2018 bis 2020 gewährt. Mit den finanziellen Mitteln wurde bei der Fachhochschule Nordwestschweiz eine Studie in Auftrag gegeben, die 2018 und 2019 die Strukturen der Kinder- und Jugendförderung im Kanton Zürich, die Stärkung der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen, die Stärkung der Freiwilligenarbeit sowie die Schnittstellen Schutz, Förderung und Mitwirkung untersuchte. Die Rohdaten dieser Erhebungen liegen bereits vor und bilden die Grundlage des vorliegenden Berichts.

2. Analyse der ausserschulischen Angebote für Kinder und Jugendliche im Kanton Zürich

Die Erhebung der Fachhochschule Nordwestschweiz betrifft die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit (A), die Kinder- und Jugendförderstrukturen auf Gemeindeebene (B) sowie die Kinder- und Jugendarbeit in Verbänden und Vereinen (C) und umfasst eine Befragung der regionalen und kantonalen Fachorganisationen und Fachstellen (D).

In die Studie wurden alle Beteiligten der Kinder- und Jugendarbeit einbezogen und getrennt voneinander sowie zielgruppengerecht befragt. Für die Kinder- und Jugendverbandsarbeit sowie die Freizeitvereine wurden insbesondere auch Zahlen zur Freiwilligenarbeit erhoben.

A. Offene Kinder- und Jugendarbeit

Die offene Kinder- und Jugendarbeit umfasst die von Fachpersonen geleiteten Freizeit- und Bildungsangebote in einer Gemeinde oder Region, z. B. Jugendzentren, Jugendtreffs, Jugendhäuser, mobile Jugendarbeit, Abenteuerspielplätze, mobile Spielaktionen sowie Jugendinformationsstellen. Die Angebote richten sich an alle Kinder und Jugendlichen einer Gemeinde oder Region und können freiwillig, unverbindlich und selbstbestimmt genutzt werden.

Für die offene Kinder- und Jugendarbeit wurde 2018 und 2019 durch den Dachverband Offene Kinder- und Jugendarbeit eine nationale Erhebung durchgeführt. Die Daten, die darin für den Kanton Zürich erhoben wurden, flossen in die umfangreichere Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz ein, die für den Kanton Zürich in Anwendung von Art. 26 KJFG erstellt wird. Insgesamt nahmen 138 Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit aus 100 Gemeinden im Kanton Zürich an der Umfrage teil.

Die Resultate zeigen, dass es im Kanton Zürich kaum Gemeinden ohne Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit gibt. 91% der Gemeinden bieten ein entsprechendes Angebot an. Nur in 9% der Gemeinden besteht kein Angebot der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Die Einrichtungen im Kanton Zürich verfügen dabei über eine breite Angebotspalette, wobei der Kinder- und Jugendtreff am weitesten verbreitet ist. Ebenfalls verbreitet sind aufsuchende bzw. mobile Jugendarbeit und aufsuchende bzw. mobile Kinderangebote sowie Jugendbüros bzw. Jugendinformationsstellen.

Die Anbietenden der offenen Kinder- und Jugendarbeit im Kanton Zürich schätzen ihre Arbeit und die Wirkung ihres Angebots als positiv ein. 98% halten ihre Angebote für die Kinder und Jugendlichen als leicht zugänglich und 91% finden, die Bedingungen und Strukturen, insbesondere Räumlichkeiten, Fachkräfte und Angebote seien bedarfsgerecht.

Die Anzahl der erreichten Jugendlichen in der offenen Kinder- und Jugendarbeit schlüsselt sich folgendermassen nach Alter, Geschlecht, Nationalität und Beeinträchtigung auf: 30% der Nutzenden sind bis zwölf Jahre alt und 52% sind zwischen zwölf und 18 Jahre alt. 18% der Nutzenden sind älter als 18 Jahre und damit junge Erwachsene. Die Mehrheit von ihnen ist männlich (57%), nur 42% der Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind weiblich, während 1% sich als Transgender bezeichnet. In mehr als der Hälfte der Einrichtungen haben über 50% der Nutzenden einen Migrationshintergrund (erste und zweite Generation), wobei der Anteil in städtischen Gemeinden deutlich höher ist als in Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gemeinden. Die Herkunftsländer der Nutzenden mit Migrationshintergrund wurden

nicht erhoben. Den Anteil an Besuchenden mit kognitiver, psychischer oder körperlicher Beeinträchtigung schätzen 94% der Einrichtungen mit 0% bis 25% ein, bei 6% liegt dieser Anteil bei 26% bis 50%.

Die Erhebung weist aus, dass der Schwerpunkt der Angebote zurzeit häufig am Mittwochnachmittag gesetzt wird und es keine oder wenige Angebote an Wochenenden oder während der Schulferien gibt.

In den letzten Jahren ist bei der Nutzung der Angebote eine Altersverlagerung nach unten auszumachen, das heisst, die Zielgruppe der offenen Kinder- und Jugendarbeit wird jünger. Dieser Trend besteht schweizweit. Bei diesem Trend gilt es, die Tendenzen des zunehmenden Ausbaus der Tagesschulen zu beachten, da sich die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit teilweise mit dem Angebot der Tagesschulen überschneiden. Die Angebote mit offenem Charakter (offene Treffs, offene Spielangebote, offene Sport- und Bewegungsangebote) werden mit Abstand am meisten genutzt.

In den letzten fünf Jahren sind die Nutzerzahlen im Kanton Zürich in 65% der Einrichtungen gestiegen. In 11% der Einrichtungen sind sie gesunken. In diesem Zeitraum wurden allerdings lediglich in 20% der Einrichtungen die finanziellen Mittel und in 29% der Einrichtungen die zur Verfügung stehenden personellen Mittel erhöht. In 25% der Einrichtungen wurden die finanziellen Mittel in den letzten fünf Jahren gekürzt und in 18% der Einrichtungen gab es eine Verringerung der personellen Mittel. 53% der Einrichtungen wünschen sich mehr finanzielle Mittel, um die Arbeit nach ihren professionellen Vorstellungen erbringen zu können.

Die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit werden im Kanton Zürich zu 75% durch eine politische Gemeinde finanziert oder mitfinanziert. Ein knappes Drittel der Einrichtungen wird durch religiöse Vereinigungen wie Kirchgemeinden finanziert oder mitfinanziert. Die Finanzierung erfolgt weiter durch eigene Erträge aufgrund von Raumvermietungen, Kursbeiträgen sowie Benefizveranstaltungen. 75% der Einrichtungen erhalten zudem Unterstützungsleistungen in Form von unentgeltlichen bzw. vergünstigten Räumlichkeiten, Materialien oder Weiterbildungsangeboten.

B. Kinder- und Jugendförderstrukturen auf Gemeindeebene

Die strukturelle Organisation und Verankerung der Kinder- und Jugendförderung auf Gemeindeebene ist unterschiedlich ausgestaltet. Sie kann über den Gemeinderat, eine Kinder- und Jugendkommission oder zuständige Personen in der Gemeindeverwaltung erfolgen. Zudem bestehen in vielen Gemeinden Mitwirkungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche.

An der Umfrage der Fachhochschule Nordwestschweiz nahmen 70% der Zürcher Gemeinden teil. Sie führte zu folgenden Ergebnissen:

Nahezu 100% der teilnehmenden Gemeinden verfügen über ein Angebot in der Kinder- und Jugendförderung. Die strukturelle Verankerung des Themenbereichs Kind/Jugend ist in den Gemeinden unterschiedlich ausgeprägt, und es bestehen vielfältige operative und strategische Strukturen. Über ein Ressort oder eine Zuständigkeit für die Belange Kind und Jugend im Gemeinderat – allenfalls verbunden mit weiteren Bereichen wie Soziales oder Bildung – verfügen 70 Gemeinden. Eine Zuständigkeit für Kinder- und Jugendbelange in der Verwaltung besteht bei 34 Gemeinden. Kinder- und Jugendbeauftragte bzw. Gesellschaftsbeauftragte finden sich in 43 Gemeinden. In 42 Gemeinden besteht eine kommunale Kinder- und Jugendkommission, in 15 Gemeinden erstreckt sich eine solche Kommission über mehrere Gemeinden.

Mehr als 50% der Gemeinden bieten Mitwirkungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche, die unterschiedlich aussehen können: 33% der Gemeinden bieten projektbezogene Mitwirkungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche an, weitere 18% nur für Jugendliche. 25% der Gemeinden holen die Meinung von Kindern und Jugendlichen durch Befragungen ab, weitere 11% nur diejenige von Jugendlichen. 47% der Gemeinden bieten Kindern und Jugendlichen Beteiligungsmöglichkeiten in der offenen Kinder- und Jugendarbeit, 28% beziehen Kinder und Jugendliche mit ein bei einer Spielplatzgestaltung, 24% bei der Ausgestaltung von Sport-, Freizeit- und Grünanlagen. 43% der Gemeinden bieten Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit, selbstverwaltete oder begleitete Räumlichkeiten zu beanspruchen. 28% der Gemeinden gaben an, die Mitwirkungsmöglichkeiten in den letzten fünf Jahren erweitert zu haben. In den Gemeinden dienen die politische Mitwirkung im Besonderen und die Mitwirkung allgemein als Grundlage und Übungsfeld für bürgerschaftliches Engagement. Formal verankerte politische Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche sind in den Gemeinden allerdings selten.

50% der Gemeinden verfügen über eine kinder- und jugendpolitische Strategie, z. B. in Form von Absichtserklärungen, Legislaturzielen oder kinder- und jugendpolitischen Leitbildern. 20% der Gemeinden betreiben politisches Lobbying zu kinder- und jugendpolitischen Themen, und in rund 50% der Gemeinden erfolgt ein Controlling bzw. eine Qualitätssicherung ihrer kinder- und jugendpolitischen Aktivitäten.

C. Kinder- und Jugendarbeit in Verbänden und Vereinen

Die Kinder- und Jugendverbandsarbeit besteht aus Freizeitangeboten, die von ehrenamtlich tätigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen organisiert und durchgeführt werden. Beispiele solcher Angebote sind die Pfadi, Jungwacht Blauring, der Cevi und der Bund Evangelischer Schweizer Jungscharen. Diese Verbände sind überregional organisiert und haben in den einzelnen Gemeinden jeweils einen Ableger. Die Angebote von Freizeitvereinen umfassen besondere Freizeittätigkeiten für interessierte Kinder und Jugendliche, die meist von ehrenamtlich tätigen Personen organisiert und durchgeführt werden. Verbreitet sind z. B. Fussballvereine, Turnvereine und Musikvereine. Diese Vereine sind in der Regel lokal organisiert.

Im Kanton Zürich besteht ein flächendeckendes Angebot durch die Jugendverbände. Es gibt sechs grössere Kinder- und Jugendverbände: der Cevi-Regionalverband Zürich-Schaffhausen-Glarus, der Cevi Regionalverband Winterthur-Schaffhausen, die Jungwacht & Blauring Zürich, die Pfadi Zürich, der kantonale Kadettenverband Zürich und Schaffhausen sowie der Bund Evangelischer Schweizer Jungscharen. An der Befragung nahmen nur die vier erstgenannten und gleichzeitig grössten Verbände teil, weshalb sich die nachfolgenden Angaben ausschliesslich auf diese beziehen.

Das Angebot wird durch 174 Ortsgruppen sichergestellt. Folglich liegt so gut wie jede Gemeinde im Einzugsgebiet eines Angebots. Die vier Jugendverbände weisen insgesamt 16 836 Mitglieder auf, wovon 9657 der Pfadi, 4030 dem Cevi Zürich-Schaffhausen-Glarus, 1669 der Jungwacht Blauring und 1480 dem Cevi Winterthur-Schaffhausen angehören. Die Verbände verzeichnen nach einem Rückgang der Mitgliederzahlen in den letzten Jahren wieder mehr Zuwachs.

Die Nutzergruppen teilen sich folgendermassen auf: 25% der Mitglieder sind acht Jahre alt oder jünger, 28% sind zwischen neun und zwölf Jahre alt, 20% sind zwischen zwölf und 16 Jahre alt und 27% sind älter als 16 Jahre. Es gibt kaum besondere Angebote für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund und wenige für Kinder und Jugendliche mit Beeinträchtigungen.

Das Angebot der Jugendverbände umfasst vorwiegend Gruppentreffen, die regelmässig stattfinden. Darüber hinaus führen die meisten Ortsgruppen Ferienlager und Wochenendprogramme durch.

Die ehrenamtliche Tätigkeit steht bei den Jugendverbänden und Vereinen im Zentrum. Alle Jugendverbände im Kanton Zürich beschäftigen aber auch bezahlte Mitarbeitende, wobei es sich dabei oftmals um jüngere Personen handelt, die selber im entsprechenden Jugendverband aktiv sind oder waren. Alle Mitarbeitenden sind im Teilzeitpensum angestellt. Es besteht kein direkter Zusammenhang zwischen

der Anzahl ehrenamtlich tätiger Personen, der Anzahl bezahlter Mitarbeitenden und der Anzahl Mitglieder des jeweiligen Verbands.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass im Kanton Zürich hochgerechnet auf alle Organisationen ungefähr 100 000 Freiwillige Einsätze in Verbänden, Vereinen und weiteren Freiwilligenorganisationen leisten und dabei fast 7 Mio. Arbeitsstunden pro Jahr für Kinder und Jugendliche einsetzen. 95% dieser Organisationen könnten ohne Freiwilligenarbeit nicht bestehen. Die Hälfte der Freiwilligen ist unter 25 Jahre alt. Einerseits bedauern die befragten Verbände und Vereine die mangelnde Wertschätzung der Freiwilligenarbeit in der Gesellschaft – 45% der Befragten nehmen dies so wahr –, andererseits erhalten die Freiwilligen innerhalb ihrer Organisation zu 95% Anerkennung für die geleistete Arbeit. 90% der befragten Organisationen finden, Aufgaben und Verantwortung seien klar geregelt, und 93% der Freiwilligen erhalten bei Bedarf Unterstützung von ihrer Organisation. Lediglich 11% der Verbände und Vereine stellen Zertifikate für Freiwilligenarbeit aus, 79% arbeiten neue Freiwillige ein und 50% bieten ihnen eine kontinuierliche Begleitung an. Zudem wird auf die Probleme bei der Gewinnung von Freiwilligen verwiesen. 74% der Befragten nehmen eine Abnahme der Bereitschaft wahr, sich freiwillig zu engagieren, und über 65% der Organisationen haben Schwierigkeiten, neue Freiwillige zu gewinnen.

Neben dem Rückgang der zur Verfügung stehenden Leitungspersonen und dem Beibehalt oder der Steigerung der Mitgliederzahlen nennen die Verbände und Vereine ausserdem die zunehmenden Regulierungs- und Qualitätsanforderungen als Belastung. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass zahlreiche Organisationen Qualitätsziele und Instrumente zur Qualitätsprüfung haben. Jugendverbände, kirchliche und sozialgemeinnützige Organisationen nutzen grossmehrheitlich Instrumente der Qualitätsüberprüfung (81% bis 89%), Vereine und Interessensverbände mehrheitlich (61% bis 65%).

Die Jugendverbände finanzieren sich in erster Linie über Mitgliederbeiträge. Zudem erhalten sie Beiträge des Bundes (z. B. des Bundesamts für Sozialversicherungen oder von Jugend und Sport) und des Kantons. Weiter finanzieren sie sich über Spenden oder erwirtschaften die Mittel selbst (z. B. durch Verkaufsaktionen). Die Verbände, die den Landeskirchen nahestehen, erhalten von diesen finanzielle Unterstützung, die Kirchen tragen jedoch nicht die Mehrheit der Kosten. Zudem erhalten die Verbände in infrastruktureller und administrativer Hinsicht Unterstützung.

D. Fachorganisationen und Fachstellen

Die Angebote von regionalen oder kantonalen Fachorganisationen und Fachstellen umfassen Förderangebote für Kinder und Jugendliche, z. B. Sportangebote, Jugendinformationsangebote oder Ferienpassangebote. Trägerschaften sind Stiftungen und Vereine, wie z. B. Pro Juventute, idée sport oder infoklick.ch. Fachstellen, wie Kinder- und Jugendbeauftragte, stellen die Vernetzung auf unterschiedlichen Ebenen sicher, sei es zwischen Gemeinden, zwischen verschiedenen Bereichen (z. B. frühe Kindheit und Jugend), zwischen Verwaltung und Politik oder auf nationaler Ebene (z. B. in der Konferenz für Kinder- und Jugendpolitik).

Im Rahmen der Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz wurden Personen aus verschiedenen Fachorganisationen und Fachstellen der Kinder- und Jugendförderung zur Ausgestaltung der aktuellen Kinder- und Jugendpolitik mit besonderem Schwerpunkt auf die Kinder- und Jugendförderung befragt. Bei der Kinder- und Jugendförderung wurden Einschätzungen zur Situation der offenen Kinder- und Jugendarbeit, der Vereine sowie der Jugendverbände eingeholt. Zentrales Thema waren zudem die Mitwirkungsmöglichkeiten auf kantonaler und auf kommunaler Ebene.

Die Befragung zeigt zusammengefasst, dass die Kinder- und Jugendförderung auch ohne ausdrücklichen gesetzlichen Auftrag gut verankert, jedoch in den Gemeinden sehr heterogen ausgestaltet ist. Eine Bestandesaufnahme im gesamten Feld der Kinder- und Jugendpolitik wurde als sinnvoll erachtet. Hinsichtlich politischer Mitwirkung wurde das seit 2017 bestehende kantonale Jugendparlament von den Befragten als positiver Schritt gewertet. Dennoch brauche es weiterhin eine breit abgestützte und umfassende kommunale Verankerung von Mitwirkungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche. Dabei sollte lokalen Gegebenheiten Rechnung getragen werden. Schliesslich wurde der zentrale Stellenwert der Vernetzung auf ganz unterschiedlichen Ebenen mehrfach betont. Mit Bezug auf die Kinder- und Jugendförderung als Ganzes, aber auch in den Bereichen der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie der Verbands- und Vereinsarbeit zeichneten die befragten Fachpersonen insgesamt ein positives Bild.

Das kantonale Jugendparlament wird seit 2017 vom Verein «Jugendparlament Kanton Zürich» organisiert. Der Verein wurde gestützt auf die Verordnung über das kantonale Jugendparlament vom 25. Januar 2017 (LS 171.41) für die Jahre 2018 bis 2021 vom Regierungsrat als Träger des kantonalen Jugendparlaments anerkannt. Zusätzlich gibt es ein regionales Jugendparlament (Nänikon-Greifensee) sowie kommunale Jugendparlamente in den Städten und Gemeinden Dietikon, Dübendorf, Hinwil, Horgen, Rifferswil, Rüti, Wetzikon und Winterthur.

Die Jugendparlamente werden vom Dachverband Schweizer Jugendparlamente unterstützt.

3. Schlussfolgerung

Der Kanton Zürich regelt seine Kinder- und Jugendpolitik im Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 (KJHG, LS 852.1). Dieses legt namentlich die Zuständigkeiten im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik fest und umschreibt die Aufgaben des Kantons, der im Wesentlichen für die besondere Kinder- und Jugendhilfe zuständig ist, insbesondere für den Kinderschutz, wobei der Prävention eine grosse Bedeutung zukommt. Für den Kinderschutz ist zudem das Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (LS 852.2) bzw. das vom Kantonsrat beschlossene Kinder- und Jugendheimgesetz vom 27. November 2017 (ABI 2017-12-15) von Bedeutung. Demgegenüber sind die Gemeinden für die allgemeine Kinder- und Jugendhilfe zuständig, insbesondere für die Kinder- und Jugendförderung sowie die familienergänzende Betreuung. Ihnen obliegt somit die Zuständigkeit für die ausserschulische Kinder- und Jugendförderung. Die vorliegende Analyse umfasst die ausserschulischen Angebote für Kinder und Jugendliche und damit den Bereich der Kinder- und Jugendpolitik, der von Gesetzes wegen keine Aufgabe des Kantons darstellt. Das Ergebnis der Analyse zeigt auf, dass die Situation im Kanton Zürich insgesamt als gut zu beurteilen ist. Daraus ist zu schliessen, dass die Gemeinden ihren Aufgaben nachkommen und – neben privaten Beteiligten – ihren Beitrag zur ausserschulischen Kinder- und Jugendpolitik leisten. Das System der im KJHG festgelegten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden hat sich bewährt. Demzufolge besteht für den Kanton kein Handlungsbedarf.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 123/2016 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Silvia Steiner	Kathrin Arioli