



Uster, 27. September 2016  
Nr. 83/2016  
V4.04.70

Zuteilung: KÖS

Seite 1/6

**ANTRAG 83/2016 DES STADTRATES: BESCHLUSSENTWURF ZUR MOTION 571/2013 VON IVO KOLLER (JFU, JETZT BDP), LUCIA THALER (SP), SEYHAN KÂHYA (SP), URSULA RÄUFTLIN (GRÜNLIBERALE), WALTER MEIER (EVP) UND WOLFGANG HARDER (CVP) BETREFFEND EINFÜHRUNG JUGENDMOTION**

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat gemäss Art. 44 Abs. 4 und 5 der Geschäftsordnung des Gemeinderates vom 19. März 2012, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die Gemeindeordnung vom 25. November 2007 wird mit einem neuen Artikel 11a ergänzt, welcher wie folgt lautet:
  - <sup>1</sup> Mindestens 36 Jugendliche zwischen dem vollendeten 12. und dem vollendeten 18. Altersjahr mit Wohnsitz in Uster können dem Ratspräsidium einen «Jugendvorstoss» in der Form eines Postulats einreichen.
  - <sup>2</sup> Der Gegenstand des Jugendvorstosses muss in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegen. Vorbehalten bleibt die Möglichkeit zur Einreichung einer Petition bei jeder Behörde von Uster, insbesondere beim Stadtrat, der Primarschulpflege oder der Sozialbehörde.
  - <sup>3</sup> Der Jugendvorstoss ist im Rahmen einer Versammlung zu beschliessen. Der Text des Jugendvorstosses hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten und ist von den Jugendlichen eigenhändig zu unterschreiben unter Angabe des Namens, der Adresse und des Geburtsdatums.
2. Die Ergänzung der Gemeindeordnung untersteht der Urnenabstimmung.
3. Der Stadtrat wird mit der Erarbeitung entsprechender Ausführungsbestimmungen beauftragt.
4. Die Motion 571 wird abgeschrieben.



## 5. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.

Referent des Stadtrates: Stadtpräsident, Werner Egli

### A. Ausgangslage

Am 11. Februar 2013 reichten die Ratsmitglieder Ivo Koller, Ursula Räuftlin, Lucia Thaler, Walter Meier, Wolfgang Harder und Seyhan Kahya beim Präsidenten des Gemeinderats die Motion Nr. 571 «Einführung Jugendmotion» ein. Die Motion hat folgenden Wortlaut:

#### « Antrag

*Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat die erforderlichen Rechtsgrundlagen vorzulegen, damit in Uster das Instrument der «Jugendmotion» eingeführt werden kann.*

#### Begründung

*Am 30. Oktober 2007 nahm der Gemeinderat vom «Bericht und Konzept Jugendpolitik» zustimmend Kenntnis. In diesem Bericht ist u.a. festgehalten: „Die Mitsprache und Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen sind unbefriedigend. ... Für die politische Partizipation gibt es gegenwärtig keine Instrumente.“ Über fünf Jahre sind seither vergangen, ohne dass sich diesbezüglich etwas verändert hätte. Es ist an der Zeit, Kindern und Jugendlichen eine Plattform zu geben und ihre Anliegen und Wünsche ernst zu nehmen.*

*In unserer Demokratie sollen möglichst viele Menschen aus allen Alterskategorien und sozialen Schichten ihre Meinung einbringen und mitbestimmen können. Das gilt auch für Kinder und Jugendliche. Ziel der Partizipation ist es, einer gesellschaftlichen Gruppe, die bisher weitgehend von politischen Entscheidungen ausgeschlossen ist, eine Entscheidungs- und Gestaltungsmacht zu geben. Die Förderung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen führt zu einem besseren Demokratieverständnis, einer langfristigen Partizipationsbereitschaft und einem gesellschaftlichen Interesse und Engagement. Wenn Kinder und Jugendliche an der Entwicklung des Gemeinwesens teilnehmen können, lernen sie Verantwortung zu übernehmen und werden von Trittbrett- zu Mitfahrern. Erfolgreiche Beispiele für die politische Partizipation von Kindern und Jugendliche gibt es bereits in verschiedenen Schweizer Städten: Kinderparlament, Jugendmotion, Kinderbüro, Stadtdetektive, etc. Die Formen sind unterschiedlich, wichtig ist aber, dass die Partizipation keine Alibiübung bleibt, sondern wirksam ist. Wir sind der Meinung, dass auch in Uster die Kinder und Jugendlichen ein Recht auf echte Mitwirkung haben und sie mit dem Instrument der Jugendmotion ein geeignetes Mittel dafür erhalten würden.*

#### Wie könnte eine Jugendmotion ausgestaltet sein?

*Eine bestimmte Anzahl Kinder und Jugendliche eines noch zu bestimmenden Alterssegments mit Wohnsitz in der Stadt Uster könnte dem Gemeinderat einen schriftlichen Vorschlag (z.B. längere Badi-Öffnungszeiten, Graffitiwand, Verschönerung Schulhausplatz, bewachte Unterführung) einreichen. Der Gemeinderat könnte die Jugendmotion ablehnen oder an die zuständige Behörde überweisen. Diese hätte dem Gemeinderat innert einer gewissen Frist einen Beschlussesentwurf vorzulegen, über den der Gemeinderat endgültig zu entscheiden hätte.*

#### Vorgehen bei Überweisung der Motion «Einführung Jugendmotion»

*Mit der Überweisung der Motion wird der Stadtrat beauftragt, in einem «Bericht und Antrag» dem Gemeinderat die Rechtsgrundlagen für eine «Jugendmotion» vorzuschlagen, welche Auskunft gibt*



*über die Anforderungen an die Motionäre (Alter, Wohnsitz, Nationalität, etc.), den Adressaten der Motion, den Behandlungsablauf und die Fristen.*

*Durch die Einführung einer Jugendmotion soll die eher skeptisch bis ablehnende Haltung der Kinder und Jugendlichen gegenüber der Politik aufgeweicht und das Interesse gefördert werden. Um die Jugendmotion aber auch zu nutzen, müssen die Kinder und Jugendlichen zuerst über ihre Mitwirkungsmöglichkeiten informiert werden. Daher sollten an der Schule diese Kenntnisse und Möglichkeiten während des Staatskundeunterrichts vermittelt werden. Erste Gespräche mit der SSU zeigen, dass sie wohlwollend hinter dieser Motion steht und mit entsprechender Unterstützung gerechnet werden kann. Besten Dank für die Unterstützung der Motion.»*

Der Gemeinderat hat die Motion anlässlich seiner Sitzung vom 27. Mai 2013 dem Stadtrat überwiesen. Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 19. November 2013 dem Gemeinderat einen Bericht und Antrag (Beilage 1) eingereicht, welcher am 10. Februar 2014 vom Gemeinderat für erheblich erklärt wurde.

Der Stadtrat hat dem Gemeinderat in seinem Bericht und Antrag die Einführung eines allgemeinen Jugendvorstosses anstelle einer Jugendmotion vorgeschlagen, da damit eine Verwechslung mit dem parlamentarischen Instrument der Motion verhindert werden kann. Ebenso sollte der Jugendvorstoss, im Gegensatz zur parlamentarischen Motion, auch Gegenstände betreffen können, die in der Kompetenz einer anderen Behörde als dem Gemeinderat liegen. Dies erachtete der Stadtrat als wichtig, da viele Anliegen von Jugendlichen auf Grund ihrer geringen Tragweite gar nicht erst in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats fallen und somit eine wirkliche politische Partizipation von Jugendlichen von vornherein verunmöglicht würde. In seinem Bericht und Antrag schlug der Stadtrat dem Gemeinderat die Ergänzung der Gemeindeordnung mit einem neuen Artikel 11a mit folgendem Wortlaut vor:

<sup>1</sup> Mindestens 20 Jugendliche zwischen dem vollendeten 12. und dem vollendeten 18. Altersjahr können dem Ratspräsidium einen «Jugendvorstoss» einreichen.

<sup>2</sup> Der Jugendvorstoss muss einen Gegenstand betreffen, der in die Zuständigkeit des Gemeinderats oder des Stadtrats, der Primarschulpflege oder der Sozialbehörde fällt.

<sup>3</sup> Der Text des Jugendvorstosses hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten und ist von den Jugendlichen eigenhändig zu unterschreiben unter Angabe des Namens, der Adresse und des Geburtsdatums.

Mit Beschluss der Geschäftsleitung des Gemeinderates vom 13. Juni 2016 wurde dem Stadtrat die Frist zur Einreichung eines Beschlussesentwurfs bis zum 30. September 2016 erstreckt.

Die im Bericht und Antrag skizzierte Aufnahme eines Artikels über den Jugendvorstoss in der Gemeindeordnung wurde dem Gemeindeamt zur Vorprüfung vorgelegt. Eine Änderung der Gemeindeordnung untersteht letztlich auch noch dem obligatorischen Referendum sowie der Genehmigung durch den Regierungsrat.



## B. Einschätzung Gemeindeamt

Im Gegensatz zur im Bericht und Antrag dargelegten juristischen Einschätzung, kommt das Gemeindeamt in seiner vertieften Prüfung zum Schluss, dass eine Einführung eines derart umfassenden Jugendvorstosses nicht durch das Gemeindegesetz gedeckt ist und begründet dies wie folgt:

«Der "Jugendvorstoss" soll für Gegenstände, die in die Zuständigkeit des Gemeinderats, des Stadtrats, der Primarschulpflege oder der Sozialbehörde fallen, zulässig sein. Die für die Kinder und Jugendlichen vorgesehenen Befugnisse im Sinne von institutionalisierten Teilhaberechten, die über das rein Konsultative hinausgehen, können gemäss klarem Wortlaut des geltenden und des neuen Rechts jedoch nur Gegenstände betreffen, die in die Zuständigkeit der Legislative fallen (vgl. § 115c Ziff. 1 GG und § 37 lit. b nGG). Das Parlament behandelt in der Folge den eingereichten Vorstoss (z.B. Postulat), wie wenn er von einem seiner Mitglieder eingereicht worden wäre. Weitergehende Befugnisse können den Jugendlichen im Rahmen der geltenden Ordnung - die ihnen keine politischen Rechte zugesteht - nicht eingeräumt werden. Folglich können den Jugendlichen auch nicht mehr Rechte als den Parlamentarierinnen und Parlamentariern zugestanden werden. Soweit der Jugendvorstoss in die Zuständigkeit einer Exekutivbehörde (Stadtrat, Primarschulpflege, Sozialbehörde) fallen sollte, ist die vorgesehene Bestimmung daher weder mit dem geltenden, noch mit dem neuen Gemeindegesetz vereinbar und deshalb nicht genehmigungsfähig. Für eine vorbehaltlose Genehmigung der Bestimmung ist der Jugendvorstoss somit auf einen Gegenstand zu begrenzen, der in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt. Darüber hinausgehende Vorstösse von Nichtstimmberechtigten sind als Petition zu qualifizieren (vgl. Art. 16 KV). Diese können zwar ein erhebliches politisches Gewicht entfalten, die rechtliche Wirkung ist indes oft bescheiden (Biaggini, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich Basel Genf 2007, Art. 16 N 12).»

Neben dieser Einschränkung auf Gegenstände, die den Gemeinderat betreffen, erachtet das Gemeindeamt eine stärkere Institutionalisierung als unerlässlich. Somit wird es notwendig, dass der Vorstoss im Rahmen einer Versammlung durch die Jugendlichen beschlossen wird und nicht allein durch die Sammlung von Unterschriften. Mit dieser Form einer schwachen Institutionalisierung sieht das Gemeindeamt die Bestimmungen des Gemeindegesetzes als erfüllt an.

In einem weiteren Punkt hält das Gemeindeamt fest, dass in der Gemeindeordnung festzulegen sei, von welchen parlamentarischen Vorstössen die Jugendlichen Gebrauch machen können. Gemäss § 37 des voraussichtlich auf den 1. Januar 2018 in Kraft tretenden neuen Gemeindegengesetzes können die Gemeinden ein Kinder- und Jugendparlament einführen und ihm in der Gemeindeordnung insbesondere das Recht einräumen, dem Gemeindevorstand Anfragen oder dem Gemeindeparlament Postulate einzureichen. Als «Jugendvorstoss» stehe somit das Postulat im Vordergrund. Aufgrund der in § 37 vorgesehenen Formulierung «insbesondere» seien aber auch weitere Vorstösse denkbar.

Das Gemeindeamt hat ausgehend von den genannten Gründen eine eigene Formulierung erarbeitet und schlägt diese zur Aufnahme in der Gemeindeordnung vor:

«<sup>1</sup> Mindestens 20 Jugendliche zwischen dem vollendeten 12. und dem vollendeten 18. Altersjahr mit Wohnsitz in Uster können dem Ratspräsidium einen "Jugendvorstoss" in der Form ..... einreichen.

<sup>2</sup> Der Gegenstand des Jugendvorstosses muss in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegen. Vorbehalten bleibt die Möglichkeit zur Einreichung einer Petition bei jeder Behörde von Uster, insbesondere beim Stadtrat, der Primarschulpflege oder der Sozialbehörde.



<sup>3</sup> Der Jugendvorstoss ist im Rahmen einer Versammlung zu beschliessen. Der Text des Jugendvorstosses hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten und ist von den Jugendlichen eigenhändig zu unterschreiben unter Angabe des Namens, der Adresse und des Geburtsdatums.»

Da, wie ausgeführt, nach neuem Gemeindegesetz bei den Kinder- und Jugendparlamenten der Vorstoss in Form des Postulates im Vordergrund steht, ist als möglicher Vorstoss das Postulat zu nennen.

In Abweichung zu der im Bericht und Antrag vorgeschlagenen Anzahl von 20 Jugendlichen ist analog der Mitgliederzahl des Gemeinderates neu die Anzahl von 36 aufzunehmen.

Das Gemeindeamt hält sodann fest, dass gemäss § 87a Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GG) die Gemeinden Kinder- und Jugendparlamente schaffen können. Diesen könne in Parlamentsgemeinden das Recht eingeräumt werden, dem Grossen Gemeinderat parlamentarische Vorstösse einzureichen und von ihm zu Geschäften, welche die Kinder- und Jugendlichen betreffen, in geeigneter Form angehört zu werden (§ 115c GG). Die Stadt Uster wolle selber kein eigentliches Kinder- und Jugendparlament einführen, sondern lediglich den Jugendlichen die Möglichkeit einräumen, einen Vorstoss einzureichen. Aufgrund der Tatsache, dass im Kanton Zürich seit Inkrafttreten der erwähnten gemeinderechtlichen Bestimmung vor über 10 Jahren – soweit ersichtlich – noch kein Kinder- und Jugendparlament mit verbindlich garantierten Beteiligungsrechten gegründet worden sei und damit eine verstärkte Partizipation der Kinder und Jugendlichen an der Politik letztlich nicht toter Buchstabe bleibe, rechtfertige sich eine grosszügige Auslegung des Gesetzes zugunsten der Stadt Uster. Die Frage nach der konkreten Ausgestaltung der politischen Teilhaberechte von Kindern und Jugendlichen habe sich im Kanton Zürich noch nicht gestellt und es bestehe demzufolge keine entsprechende Praxis. Es könne deshalb nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass der Regierungsrat die vorgesehene Änderung der Gemeindeordnung nicht oder nur mit Vorbehalten genehmigen werde, falls auf das Einrichten eines Kinder- und Jugendparlamentes definitiv verzichtet werden sollte.

### C. Erwägungen

Mit einer engen Auslegung des Jugendvorstosses kann die politische Partizipation von Jugendlichen nur eingeschränkt sichergestellt werden. Der Stadtrat folgt der Empfehlung des Gemeindeamts und ist bestrebt, allfälligen Petitionen von Jugendlichen besondere Beachtung zu schenken. Dies wird auch in ein neues Jugendkonzept aufgenommen. Es soll sichergestellt werden, dass Anliegen von Jugendlichen zügig und jugendgerecht dem Stadtrat zur Kenntnisnahme unterbreitet werden, hierzu wird ein entsprechender Prozess definiert.

Die geforderte stärkere Institutionalisierung eines Jugendvorstosses bedeutet eine höhere Hürde bei der Nutzung dieses Instruments und widerspricht daher dem Grundgedanken eines einfachen und gleichzeitig verbindlichen Instruments der Partizipation am politischen Geschehen. Diese Einschränkungen wiegen jedoch nicht sonderlich schwer und können durch eine gute Umsetzung wettgemacht werden. Der Jugendvorstoss soll daher in folgender Ausführung eingeführt werden:

- Das jugendliche Anliegen kann mittels einer Vorlage mit Feldern zur Unterschriftensammlung erfasst werden.
- Die Unterschriften sowie der Antrag werden beim Jugendbeauftragten eingereicht; dieser unterstützt die Erstunterzeichner bei der Organisation einer Versammlung zur Beschlussfassung über die Einreichung des Vorstosses. Die Teilnahme an der Versammlung steht allen Unterzeichnungsberechtigten offen.



- Die Versammlung kann den Jugendvorstoss überweisen, zurückziehen und auch abändern. Die Versammlung bestimmt darüber hinaus diejenigen Personen, die den Vorstoss gegenüber dem Gemeinderat vertreten.
- Sollte es sich beim Vorstoss um einen Gegenstand handeln, der nicht in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt, kann die Versammlung die Umwandlung in eine Petition beschliessen. Auch bei einer Umwandlung in eine Petition werden Zuständige benannt, die für eine allfällige Anhörung durch die entsprechende Behörde als Ansprechpersonen gelten.

Nach Genehmigung des neuen Art. 11a der Gemeindeordnung ist der Stadtrat mit der Erarbeitung entsprechender Ausführungsbestimmungen zu beauftragen.

#### **D. Antrag**

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Gemeindeordnung vom 25. November 2007 wird mit einem neuen Artikel 11a ergänzt, welcher wie folgt lautet:  
<sup>1</sup> Mindestens 36 Jugendliche zwischen dem vollendeten 12. und dem vollendeten 18. Altersjahr mit Wohnsitz in Uster können dem Ratspräsidium einen "Jugendvorstoss" in der Form eines Postulats einreichen.  
  
<sup>2</sup> Der Gegenstand des Jugendvorstosses muss in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegen. Vorbehalten bleibt die Möglichkeit zur Einreichung einer Petition bei jeder Behörde von Uster, insbesondere beim Stadtrat, der Primarschulpflege oder der Sozialbehörde.  
  
<sup>3</sup> Der Jugendvorstoss ist im Rahmen einer Versammlung zu beschliessen. Der Text des Jugendvorstosses hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten und ist von den Jugendlichen eigenhändig zu unterschreiben unter Angabe des Namens, der Adresse und des Geburtsdatums.
2. Die Ergänzung der Gemeindeordnung untersteht der Urnenabstimmung.
3. Der Stadtrat wird mit der Erarbeitung entsprechender Ausführungsbestimmungen beauftragt.
4. Die Motion 571 wird abgeschrieben.
5. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.

STADTRAT USTER

Werner Egli  
Stadtpräsident

Hansjörg Baumberger  
Stadtschreiber