



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

13. November 2007

Nr. 686 R-540-19 Motion Gusti Planzer, Altdorf, zur Elternverantwortung bei Jugendvandalismus; Antwort des Regierungsrats

1. Ausgangslage

Am 7. Februar 2007 hat Landrat Gusti Planzer, Altdorf, mit 27 unterzeichnenden Ratsmitgliedern eine Motion betreffend Elternverantwortung bei Jugendvandalismus eingereicht. Mit der Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, die Schaffung einer gesetzlichen Ausgangsregelung für Jugendliche vorzusehen, die mit einer Übertretungsnorm verbunden ist, welche die Eltern respektiv die mit der Obhut betrauten Personen "in die Pflicht" nimmt.

Zur Begründung des Vorstosses hält der Motionär im Wesentlichen fest, dass im Nachgang zum Konzept für präventive Massnahmen gegen Jugendvandalismus und Jugendalkoholismus (Postulat Russi) keine Besserung in Sicht sei. Der Repressionsbereich werde stark vernachlässigt und der elterlichen Verantwortung in diesem Zusammenhang werde zuwenig Beachtung geschenkt. Eine gesetzliche Ausgangsregelung für Jugendliche würde für die Eltern eine Orientierungshilfe darstellen, da diese je länger je mehr rat- und hilflos seien. Andernorts habe man damit gute Erfahrungen gemacht. Um der Ausgangsregelung zum Durchbruch zu verhelfen, sei diese mit einer Übertretungssanktion für die Eltern zu verbinden.

2. Antwort des Regierungsrats

2.1. Allgemeines

Es entspricht einer unbestreitbaren Tatsache, dass sich das Verhalten von Jugendlichen¹

¹ Definition Jugendliche: Nach dem neuen Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz [JStG]; SR 311.1) wird das Strafmündigkeitsalter von 7 auf 10 Jahre erhöht, und für alle

im öffentlichen Raum teilweise in eine problematische Richtung gewandelt hat. Der Regierungsrat nimmt diese Entwicklung, wie sie in der vorliegenden Motion umschrieben wird, sehr ernst, und er hat sich dazu schon verschiedentlich geäußert: Bereits in der Beantwortung des Postulats Russi "Massnahmen gegen Jugendvandalismus und Jugendalkoholismus" stellte er fest, dass das Problem Jugendvandalismus und Jugendalkoholismus ein allgemeines gesellschaftliches Problem darstellt, d. h. dass hinsichtlich der Einstellung der Bevölkerung zum öffentlichen Raum ein spürbarer Wertewandel stattgefunden hat. Massnahmen müssten langfristig angelegt werden, damit sie nachhaltig wirken können. Das vorgeschlagene Konzept schlägt eine Reihe von konkreten Massnahmen in den Bereichen Sensibilisierung, Prävention, Intervention und Repression vor.

Für die Umsetzung des Konzepts während der dreijährigen Projektphase (2006 bis 2008) hat der Regierungsrat eine Projektleitung (Bildungs- und Kulturdirektion) und eine breit abgestützte Arbeitsgruppe eingesetzt, welche Massnahmen koordiniert und dem Regierungsrat jährlich Bericht erstattet². Im Weiteren haben sich Vertretungen der Gemeinden Altdorf, Bürglen, Schattdorf, Attinghausen, Seedorf, Flüelen zur Arbeitsgruppe "Runder Tisch" zusammengeschlossen, um Massnahmen auf der Ebene der Gemeinden zu planen und umzusetzen.

Bereits sind eine Reihe von Massnahmen umgesetzt oder in Vorbereitung zur Umsetzung. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang:

- Prävention in der Schule
- Kampagne "Eltern und Erziehung", Flyer für Ausgangsregelung an Elternabenden
- Verstärkter Polizeieinsatz
- Überprüfen der Rechtsgrundlagen, um repressive Massnahmen durchsetzen zu können
- Organisation von Jugendfachtagungen für Gemeinden und Schulen
- Aktivieren der gemeindlichen Jugend- und Präventionskommissionen
- Verbesserung der Information (Newsletter Kinder- und Jugendpolitik, Web)
- Richtlinien für Festveranstalter (Projekt "Jugendschutzveranstaltung")
- Gesundheitsförderung in Jugendvereinen ("Momänt") und im Sport ("cool + clean")
- Erhöhung der Partizipation der Jugendlichen (Jugendparlament, Gründung Jugendrat)

Personen zwischen vollendetem 10. bis vollendetem 18. Altersjahr gilt einheitlich die Kategorie "Jugendliche" (Art. 3 JStG).

² Siehe den Zwischenbericht 2006 http://www.ur.ch/dateimanager/06-zwischenbericht_vandalismuspraevention.pdf

Die vorliegende Motion stellt zur Diskussion, ob eine gesetzliche Ausgangsregelung für Jugendliche, die mit einer Übertretungsnorm verbunden ist, die hier in Frage stehenden Entwicklungen positiv beeinflussen könnte. Im Wissen um die Komplexität der Ursachen, die diesen Veränderungen zugrunde liegen, nimmt der Regierungsrat dazu eine differenzierte Haltung ein, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

2.2. Ausgangsregelung

Ein Blick auf vergleichbare Regelungen in anderen Kantonen oder Gemeinden zeigt, dass eine verbindliche Ausgangsbestimmung, wie sie hier in Frage steht, schweizweit nur sehr vereinzelt anzutreffen ist³. Eine im St. Galler Kantonsrat lancierte Interpellation zum gleichen Thema wurde letztes Jahr von der Regierung abschlägig beantwortet. In der Begründung wurde der Förderung präventiver Massnahmen der Vorzug gegeben, und zu einer staatlichen Ausgangsregelung für Kinder und Jugendliche äusserte der Regierungsrat auch rechtliche Bedenken. Ein Postulat mit gleicher Stossrichtung wurde unlängst im Kanton Luzern eingereicht und beantwortet. Der Luzerner Regierungsrat beantragte den Vorstoss abzulehnen, da er insbesondere durch Prävention die Problemfälle an den Wurzeln verhindern will.

Die rechtliche Zulässigkeit einer für alle Kinder und Jugendliche verbindlichen Ausgangsregelung wird aus rechtlicher Sicht kontrovers diskutiert und überwiegend als problematisch erachtet. Das Schweizerische Familienrecht betrachtet das Prinzip der Subsidiarität, nach welchem individuelle Freiheit und Verantwortung gegenüber staatlichem Handeln vorrangig sind, als ein fundamentales Gestaltungselement unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens. Auf dieser Grundlage wird den Familien ein hohes Mass an Autonomie und Eigenverantwortlichkeit zugestanden, in das die Rechtsordnung nur mit grosser Zurückhaltung regulierend eingreift. Dementsprechend zählt die Erziehung der Kinder und damit auch die Festlegung und Durchsetzung einer angemessenen Ausgangsregelung zu den zentralen Aufgaben der Eltern: Sie leiten mit Blick auf das Wohl des Kindes seine Pflege und Erziehung und treffen unter Vorbehalt seiner eigenen Handlungsfähigkeit die nötigen Entscheidungen. Vergleiche dazu Artikel 301 Absatz 1 Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210). Es ist mit anderen Worten das ausdrückliche Recht – aber auch die Pflicht – der Eltern, für die notwendige Erziehung des Kindes zu sorgen; der Staat nimmt ihnen diese Aufgabe nicht ab. Das Kind hat seinerseits Anspruch auf die seiner Reife entsprechende Freiheit der Lebensgestaltung

³ Die **Gemeinde Interlaken** regelt in Artikel 9 Absatz 4 des Gemeindepolizeireglements Folgendes: "Schulpflichtige Kinder dürfen sich nach 22 Uhr nicht ohne Begleitung der Inhabenden der elterlichen Gewalt oder der zuständigen Erziehenden auf öffentlichen Strassen und Plätzen aufhalten."

Die **Stadt Biel** kennt im Polizeireglement folgende Regelung: "Das Herumschwärmen ist Kindern unter 16 Jahren vom 1. April bis 30. September nach 22 Uhr, die übrige Zeit nach 21 Uhr, untersagt. Bei Übertretungen dieses Verbotes werden die Eltern oder die mit der Obhut betrauten Personen strafbar".

(vgl. Art. 302 Abs. 1 ZGB). Es ist daher an den Eltern, je nach Alter und Reife des Kindes auch in Absprache mit ihm, Vorgaben darüber zu machen, wo es sich am Abend aufhalten soll und wann es nach Hause zurückkehren muss. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe und der Ausübung der damit verbundenen erzieherischen Gestaltungsräume soll den Eltern, stets unter Berücksichtigung des Kindeswohls, die grösstmögliche Freiheit gewahrt bleiben. Die Verantwortung für die Gestaltung und Durchsetzung von Ausgehregeln für Jugendliche und Kinder liegt also aus familienrechtlicher Optik grundsätzlich bei den Eltern und nicht bei den Behörden. Demzufolge ist es auch an den Eltern, in diesen Belangen die zur jugendlichen Sozialisation erforderlichen Grenzen zu setzen.

Der Regierungsrat ist davon überzeugt, dass die grosse Mehrheit der Eltern diese Verantwortung gewissenhaft und verantwortungsbewusst wahrnimmt. Eine generell verbindliche Ausgangsregelung für Kinder und Jugendliche würde daher eine unverhältnismässige Beschränkung der Eltern- und Kindesrechte bedeuten, indem sie ganze Alterskategorien pauschal beträfe, ohne auf Einzelfallbeurteilungen abzustellen. Zudem würde den Jugendlichen der entwicklungspsychologisch wichtige Schritt erschwert, sich mit elterlicher Hilfe im Umgang mit Handlungsfreiheiten und Eigenverantwortung zu üben. In den zweifelsohne zunehmenden Ausnahmefällen, in denen die Eltern ihre Erziehungsaufgabe ungenügend oder in Extremfällen gar nicht wahrnehmen, so dass das Wohl des Kindes gefährdet ist, ist nach dem familienrechtlichen Subsidiaritätsprinzip die Vormundschaftsbehörde gehalten, gleichsam in Vertretung der Eltern die erforderlichen Massnahmen zum Schutz des Kindes zu ergreifen (Art. 307 Abs. 1 ZGB). Gerade in solchen Fällen wäre aber eine gesetzlich verbindliche Ausgangsregelung für Kinder und Jugendliche voraussichtlich keine Hilfe, muss doch davon ausgegangen werden, dass in einem Elternhaus mit Erziehungsdefiziten die Verbindlichkeit solcher Normen erst recht nicht durchgesetzt werden könnte. Es ist daher zu befürchten, dass speziell in jenen Fällen, in welchen eine Kontrolle des jugendlichen Ausgangsverhaltens besonders angezeigt wäre, eine gesetzliche Regelung nicht oder nur unzureichend greifen würde. Problematisch ist ferner, dass eine staatliche Ausgangssperre sich stets nur auf eine bestimmte Alterskategorie beschränken kann, ohne für ältere Jugendliche adäquate erzieherische Anschlusslösungen zu bieten. Und schliesslich erscheint es nicht als sinnvoll, wenn in Fällen, wo aufgrund eines Erziehungsdefizits und einer möglichen Gefährdung des Kindeswohls vormundschaftliche Massnahmen zu prüfen sind, zusätzlich repressiv wirkende Strafen ausgesprochen werden, weil sich ein Kind zu später Stunde noch im öffentlichen Raum aufgehalten hat. Eine faktische Kriminalisierung von Erziehungsdefiziten der Elternschaft ist nicht anzustreben. Sind Jugendliche der Gefahr von Sozialisationsdefiziten, Straffälligkeit und Verwahrlosung ausgesetzt, ist nach

Meinung des Regierungsrats eine langfristige, ursachenorientierte Präventionsarbeit, gepaart mit einem verhältnismässigen, aber konsequenten Einsatz von repressiven Massnahmen angezeigt.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat eine allgemein verbindliche Regelung des Ausgehverhaltens von Jugendlichen mit gesetzlich festgelegten Sperrzeiten als einen problematischen Eingriff in die Rechte der betroffenen Personen – insbesondere in die Rechte derjenigen Eltern und Kinder, die einen verantwortungsvollen Umgang mit diesen Freiheiten pflegen.

Trotz allem Verständnis für das berechtigte Anliegen, das der vorliegenden Motion zugrunde liegt, sieht er deshalb davon ab, eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu erarbeiten.

Der Regierungsrat erachtet behördliche Empfehlungen zur Ausgestaltung von Ausgangsregeln als sinnvolle Orientierungshilfe für die Eltern, wenn es darum geht, sinnvolle und altersgerechte Richtlinien festzulegen. In dieser Hinsicht kann auf den Flyer "Jugendschutz - Ein Ratgeber für Eltern" verwiesen werden, der von der Arbeitsgruppe "Runder Tisch" erarbeitet und an Schulbehörden und Schulleitungen versandt wurde mit der Empfehlung, den Flyer zu verteilen und das Thema an Elternabenden zu diskutieren. Der Flyer führt für die verschiedenen Alterskategorien folgende Zeiten für das Heimkommen auf:

- für unter 14-Jährige: 20 Uhr (Wochentage, Schulzeit); 22 Uhr (Ferien, Wochenende)
- für 14- bis 16-Jährige: 21 Uhr (Wochentage, Schulzeit); 23 Uhr (Ferien, Wochenende)

2.3. Durchsetzung Ausgangsregelung und Übertretungsnorm

Eine annähernd verlässliche Schätzung des Personalaufwands, der für die Durchsetzung einer Ausgangssperre für Jugendliche erforderlich wäre, ist wegen der verschiedenen Unklarheiten, wie eine derartige Regelung konkret auszugestalten wäre und in welcher Form sie vollzogen werden müsste, nicht möglich. So stellt sich in diesem Zusammenhang beispielsweise die praktische Frage, ob Jugendliche, die nach Eintritt der gesetzlichen Sperrzeit immer noch auf öffentlichem Grund angetroffen werden, bloss aufgefordert werden sollen, sich nach Hause zu begeben, oder ob sie, allenfalls polizeilich begleitet, auch gleich heimgeführt werden müssen. Weiter ist unklar, ob mit den betroffenen Kindern und Eltern – selbst wenn keine unmittelbare Gefährdung des Kindeswohls vorliegt – als vorbeugende Massnahme gleichwohl ein aufklärendes und allenfalls beratendes Gespräch geführt werden sollte. Schliesslich müsste auch geklärt

werden, wie zu verfahren wäre, wenn sich die betroffene Elternschaft im Widerspruch zur gesetzlichen Regelung auf den Standpunkt stellt, ihr Kind sei durchaus verantwortungsbewusst und vernünftig genug, um den Ausgang noch ein wenig länger geniessen zu können.

Ungeachtet dieser offenen Fragen kann jedoch als sicher gelten, dass bei einer Einführung einer Gesetzesbestimmung bezüglich Ausgangsregelung die Durchsetzung mit den heute vorhandenen personellen Ressourcen der Kantonspolizei nur unzureichend umgesetzt werden könnte. Der Kantonspolizei müssten die entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt werden. Zudem stellt sich die Frage, welche Priorität diese Aufgabe hat gegenüber anderen Problemen wie Diebstahl, Drogenhandel, Verkehrsexzesse usw.

Um die vom Motionär geforderte Übertretungsnorm auszugestalten, müssten die Ausgangsregelung und deren Folgen genau bestimmt werden. Die Polizei kann bereits heute bei Nachtruhestörung⁴, Alkoholabgabe an Jugendliche sowie bei Aufenthalt in Gastwirtschaften⁵ entsprechend eingreifen. Somit erübrigt sich eine zusätzliche Strafbestimmung. Zudem wird im Rahmen der Ausgestaltung eines neuen Polizeigesetzes geprüft, ob geringfügige Straftatbestände des Bundes- und Kantonsrechts, die rechtlich und tatsächlich klar sind und für die keine höheren Bussen in Betracht kommen (z. B. Nachtruhestörung, Littering), im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden können.

3. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf diese Überlegungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

⁴ Vgl. Artikel 5 im Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 12. Juni 1988 (RB 3.9211).

⁵ Vgl. dazu Artikel 12 und 14 im Gastwirtschaftsgesetz vom 29. November 1988 (GWG; RB 70.2111).

Artikel 12 Verbot der Abgabe von alkoholischen Getränken

1 Alkoholische Getränke dürfen nicht abgegeben werden an:

- a) offensichtlich Betrunkene;
- b) Jugendliche unter 16 Jahren;
- c) Jugendliche unter 18 Jahren, wenn es sich um gebrannte Wasser handelt.

2 Bei Mischgetränken richtet sich die Abgabe nach den Bestimmungen der Eidgenössischen Alkoholverwaltung.

Artikel 14 Jugendschutz

1 Jugendlichen unter 18 Jahren ist der Zutritt zu Dauerdarbietungen nach Artikel 3 Buchstabe d verboten. Für ausschliessliche Tanzbetriebe gilt Absatz 2.

2 Jugendliche unter 16 Jahren, die nicht von den Eltern oder deren Vertreterinnen oder Vertreter begleitet sind, dürfen sich nach 24 Uhr nicht mehr in den Gastwirtschaften aufhalten oder an Veranstaltungen nach diesem Gesetz teilnehmen.

3 Kinder unter 12 Jahren dürfen sich nach 20 Uhr nur in Begleitung von Erwachsenen oder mit Bewilligung der Eltern in Gastwirtschaften aufhalten oder an Veranstaltungen nach diesem Gesetz teilnehmen.

4 Die zuständige Direktion kann weitere betriebs- und anlassbezogene Auflagen im Dienste des Jugendschutzes erlassen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext und Unterschriftenlisten); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Direktionssekretariat Sicherheitsdirektion und Sicherheitsdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Huber', written over the printed name 'Der Kanzleidirektor'.