



**Motion und Postulat der SP-Fraktion
betreffend nachhaltige Jugendpolitik
(Vorlage Nr. 1584.1 - 12487)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 7. April 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Motion und zum Postulat der SP-Fraktion betreffend nachhaltige Jugendpolitik vom 17. September 2007 (Vorlage Nr. 1584.1 - 12487).

Unsere Ausführungen gliedern wir wie folgt:

1.	In Kürze.....	1
2.	Motion und Postulat der SP-Fraktion.....	2
3.	Frühförderung (Massnahme 1, Postulat)	4
4.	Sexualunterricht (Massnahme 2, Postulat).....	6
5.	Brückenangebote (Massnahmen 3, Motion und Postulat).....	7
6.	Verbindliche Einführung der Netzwerkarbeit auf Gemeindeebene (Massnahme 4, Postulat).....	10
7.	Massnahmen gegen die elterliche Verletzung der Aufsichtspflicht (Massnahme 5, Postulat).....	12
8.	Zusammenfassung.....	14
9.	Antrag.....	15

1. In Kürze

Am 17. September 2007 hat die SP-Fraktion eine Motion und fünf Postulate eingereicht. Im Mittelpunkt steht das Anliegen nach einer nachhaltigen Jugendpolitik und entsprechender griffiger Massnahmen (Frühförderung, Sexualunterricht, Brückenangebote, verbindliche Einführung der Netzwerkarbeit auf Gemeindeebene und Massnahmen gegen die Verletzung der Aufsichtspflicht). Bestehende Strukturen sollen ergänzt und die Zusammenarbeit und die Koordination soll verbessert werden. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion und die Postulate erheblich zu erklären und sofort als erledigt abzuschreiben. Der Regierungsrat stellt fest, dass in den einzelnen Bereichen bereits genügende gesetzliche Grundlagen und Strukturen vorhanden sind bzw. Massnahmen ergriffen wurden, die den Anliegen der SP-Fraktion entsprechen. Die entsprechenden Möglichkeiten und Angebote (z.B. Brückenangebote und Zwischenlösungen) können nur dann ausgeschöpft werden, wenn sie von den Beteiligten in Anspruch genommen werden.

Nachhaltige Jugendpolitik im Kanton Zug: Bestehende Grundlagen und getroffene Massnahmen

Der Kanton Zug unterstützt Familien bei der Erziehungsarbeit im Rahmen der Mütter- und Väterberatung. Zudem laufen bereits seit Sommer 2007 beim Gesundheitsamt und bei der Mütter- und Väterberatung Vorarbeiten für eine Einführung der Projekte "Klemon" (spezielle Beratungsangebote für Risikofamilien hinsichtlich übergewichtige Kinder) und "Miges Balu" (spezielle Beratungsangebote für Familien mit einem Migrationshintergrund).

Die Thematik Gewalt, Macht und Sexualität wird an den Zuger Schulen ausreichend thematisiert; die verbindlichen Grundlagen (in Form von verbindlichen Lernzielen in den Lehrplänen) sind vorhanden.

Die Zusammenlegung der Brückenangebote in ein einziges Amt der Volkswirtschaftsdi- rektion per 1. August 2009 ermöglicht es, das Gesamtsystem der Brückenangebote lau- fend zu evaluieren und sicherzustellen. Dies beinhaltet auch den Einbezug der leis- tungsschwächsten Jugendlichen. Die geforderte Einführung einer Meldepflicht für Ju- gendliche ohne Beschäftigung ist aus Sicht des Regierungsrates kaum geeignet, die Si- tuation dieser Jugendlichen nachhaltig zu verbessern.

Stärkere Vernetzung der Behörden

Es gibt im Kanton Zug bereits mehrere gemeindliche Netzwerke, welche sich mit dem Thema "Jugendgewalt" auseinandersetzen. Nach Auffassung des Regierungsrats sind Informationsaustausch und die stärkere Vernetzung wichtige Anliegen; konkrete Mass- nahmen wurden bereits ergriffen. Zudem wird das Thema der Netzwerkarbeit auch im Rahmen des kantonalen Projektes "Gemeinsam gegen Gewalt" vertieft untersucht. Die Projektleitung wird bei Handlungsbedarf entsprechende Massnahmen treffen bzw. vor- schlagen. Diese Tagung hat verschiedenste Projektvorschläge ergeben. Diese müssen ausgewertet werden.

Mitwirkung der Eltern

Die Mitarbeit der Eltern ist wichtig und trägt wesentlich zum Erfolg der angeordneten Massnahmen und damit auch zum Gelingen einer nachhaltigen Jugendpolitik bei. Die Behörden sind jeweils beim Vollzug auf die Kooperation der Eltern angewiesen. Die zu- ständigen Vormundschaftsbehörden ordnen bei einer Verletzung der elterlichen Auf- sichtspflicht bereits heute individuell konkrete Massnahmen an. Die geforderte Erarbei- tung eines speziellen Massnahmenkatalogs erachtet der Regierungsrat deshalb als nicht zweckmässig.

2. Motion und Postulat der SP-Fraktion

Am 17. September 2007 hat die SP-Fraktion folgende Motion und folgende Postulate eingereicht:

Der Regierungsrat solle in Ergänzung zu den Vorstössen Vorlage Nr. 1538.1 - 12381¹ und Vorlage Nr. 1473.1 - 12170² dem Kantonsrat geeignete Gesetzesvorlagen und weitere Vorkehrungen zur Umsetzung des hier beschriebenen Massnahmenpakets unterbreiten.

Die Meldungen über Jugenddelinquenz, über Gewaltexzesse im Anschluss an Sportveranstaltungen und über sexuelle Übergriffe bei Jugendlichen würden sich häufen. Die Debatte über die Ursachen werde kontrovers geführt. Auch im Kantonsrat habe es mehrere Vorstösse zur punktuellen Verbesserung dieser Situation gegeben. Die SP-Fraktion ist der Auffassung diese Einzelvorstösse könnten nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn sie in eine Gesamtstrategie eingebunden werden. Der Kanton brauche eine nachhaltige Jugendpolitik d.h. realistische Ziele und die Bereitschaft, diese Politik umzusetzen. Dabei seien Massnahmen auf der strategischen wie auch auf der operativen Ebene notwendig. Projektarbeit in den Gemeinden und den Quartieren sei ebenso wichtig wie eine breit abgestützte Strategie. Dabei müsse ein Schwerpunkt bei der Präventionsarbeit liegen, die bereits im Vorschulalter greife. Es sei bekannt, dass heute über 20 % der Kinder mit Defiziten im psychischen, physischen oder sozialen Bereich in die Schule eintreten, ein Mangel, den viele Betroffene bis Ende der Schulzeit nicht mehr aufholen könnten.

In der Drogenpolitik habe man gute Erfolge erzielt, indem man die Vier-Säulen-Politik der Prävention, Therapie, Überlebenshilfe und Repression konsequent auf allen Ebenen durchgesetzt habe. Verschiedene Institutionen mit unterschiedlichen Aufträgen und Angeboten hätten grosse Kampagnen, institutionalisierte Konferenzen und neue Strukturen geschaffen, um dieser Vier-Säulen-Politik die nötige Nachhaltigkeit zu verschaffen.

Eine nachhaltige Jugendpolitik verlange ein ähnlich konsequentes Vorgehen. Hier müsse die Strategie lauten: Prävention, Koordination, Repression. Es brauche griffigere Massnahmen. Zudem müssten die vorhandenen Strukturen ergänzt und die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den einzelnen Stellen und Verantwortungsträgern wesentlich verbessert werden.

Der Kantonsrat hat diesen Vorstoss am 27. September 2007 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Im Mittelpunkt steht das Anliegen nach einer nachhaltigen Jugendpolitik und entsprechenden griffigen Massnahmen. Bestehende Strukturen sollen ergänzt und die Zusammenarbeit und die Koordination soll verbessert werden.

¹ Interpellation der SVP-Fraktion betreffend Gewalt im öffentlichen Raum vom 13. Mai 2007

² Motion von Thomas Lötscher betreffend Massnahmen zur Jugendgewalt vom 31. August 2006

Die Motion bzw. das Postulat führt folgendes Massnahmenpaket auf:

- Frühförderung (Massnahme 1, Postulat)
- Sexualerziehung (Massnahme 2, Postulat)
- Brückenangebote (Massnahme 3, Motion und Postulat)
- Verbindliche Einführung der Netzwerkarbeit auf Gemeindeebene (Massnahme 4, Postulat)
- Massnahmen gegen die elterliche Verletzung der Aufsichtspflicht (Massnahme 5, Postulat)

Nachfolgend nimmt der Regierungsrat zu den eingereichten Postulaten und zur Motion wie folgt Stellung:

3. Frühförderung (Massnahme 1, Postulat)

3.1. Anliegen der Postulantin

Die Postulantin führt aus, heute würden über 20 % der Kinder mit Defiziten im psychischen, physischen oder sozialen Bereich in die Schule eintreten. Diesen Mangel könnten viele Betroffene bis Ende der Schulzeit nicht mehr aufholen. Nach Auffassung der Postulantin hätten Kinder das Recht auf umfassende Betreuung und sorgfältige Erziehung. Die Eltern müssten dabei gezielt unterstützt und begleitet werden. Sie müssten die diesbezüglichen Angebote kennen und wissen, wo sie Hilfe bekämen. Deshalb solle der Regierungsrat im Bereich der Frühförderung gezielte Massnahmen einleiten, um Risikofamilien bei der Erziehungsarbeit zu unterstützen. Er solle insbesondere im Rahmen der Ergänzung des Leistungsvertrages mit der Zuger Mütter- und Väterberatung einen entsprechenden Massnahmenkatalog vereinbaren. Nötige Anpassungen im Stellenetat seien vorzunehmen.

3.2. Bestehende Frühförderung im Rahmen der Mütter- und Väterberatung

Dass Kinder im Vorschulalter gefördert, begleitet und unterstützt werden sollen, wird nicht in Abrede gestellt. Mütter- und Väterberaterinnen, Fachleute aus Medizin, Pädagogik, Sozialarbeit, Psychologie und Soziologie bestätigen die nachhaltige Wirkung geätigter Investitionen im Frühbereich.

Die Aussage der Postulantin, wonach heute rund 20 % der Kinder mit Defiziten im psychischen, physischen oder sozialen Bereich in die Schule eintreten würden, wird in verschiedenen Studien bestätigt. Diese Studien stützen sich jedoch auf Untersuchungen, welche auf eidgenössischer Ebene³ oder in anderen Kantonen bzw. Städten⁴ durchgeführt wurden und beziehen sich nicht explizit auf die Verhältnisse im Kanton Zug. Ob

³ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren betreffend frühere Einschulung in der Schweiz (2006, vgl. <http://edudoc.ch/record/17369/files/StuB26A.pdf?In=deversion=1>); Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren betreffend Bildung und Erziehung der vier- bis achtjährigen Kinder in der Schweiz (1997, vgl. <http://www.edk.ch/dyn/bin/14541-14546-1-d48a.pdf>)

⁴ Bildungsdirektion des Kantons Zürich betreffend Lernstandserhebung beim Eintritt in die ersten Klassen (2005); Gesundheitsdienst der Stadt Bern betreffend "primano", Das Frühförderkonzept und -Projekt der Stadt Bern (2008)

diese Kinder ihre Defizite bis zum Ende der Schulzeit aufholen können oder nicht, wurde bisher nicht untersucht. Im Kanton Zug wird diesen Defiziten im Rahmen der Mütter- und Väterberatung vor Eintritt der Kinder in die Volksschule entgegen gewirkt.

Die Mütter- und Väterberatung des Kantons Zug (Träger ist der Verein punkto Jugend und Kind) hat eine lange Tradition und erreicht eine aussergewöhnlich hohe Zahl junger Familien. Zu rund 90 % der jungen Familien kann ein persönlicher Beratungskontakt hergestellt werden. Dies beweist, welche breite Verankerung und hohe Akzeptanz dieses freiwillige Angebot in der Bevölkerung hat. Angesichts der Bedeutung der Mütter- und Väterberatung für die Entwicklung der Kinder unterstützt der Regierungsrat dieses Angebot der Mütter- und Väterberatung seit vielen Jahren. Gestützt auf die bisherige Regelung im Gesundheitsrecht⁵ beschloss der Regierungsrat jährliche Beiträge an die Mütter- und Väterberatung aus dem Lotteriefonds⁶.

Am 1. März 2009 ist das revidierte Gesetz über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 30. Oktober 2008 (Gesundheitsgesetz; GesG) in Kraft getreten⁷. Gestützt auf § 47 GesG (Schwangerschafts- und Elternberatung) werden die Beiträge an die Mütter- und Väterberatung nicht mehr gestützt auf die bisherige Subventionsvereinbarung aus dem Lotteriefonds geleistet, sondern es wird eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen; die Beiträge an die Mütter- und Väterberatung werden budgetiert. In der Leistungsvereinbarung werden die Leistungen der Mütter- und Väterberatung neu definiert und ihr zusätzliche Aufgaben übertragen (z.B. Beratung von Familien mit Kindern bis zum Schulalter). Bei der Definition der zusätzlichen Aufgaben wird den im Vorstoss genannten Risikofamilien besonders Augenmerk geschenkt. Die Mütter- und Väterberatung wird für diese zusätzlichen Aufgaben mit Fr. 60'000.-- entschädigt.

Bereits seit Sommer 2007 laufen beim Gesundheitsamt und bei der Mütter- und Väterberatung die Vorarbeiten für eine Einführung der Projekte "Klémon" (spezielles Beratungsangebot für Risikofamilien hinsichtlich übergewichtige Kinder) und "Miges Balu" (spezielles Beratungsangebot für Familien mit einem Migrationshintergrund).

Abgesehen von den Angeboten der Mütter- und Väterberatung sind die Direktion für Bildung und Kultur und die Direktion des Innern daran, im Bereich der frühkindlichen Betreuung, Erziehung und Bildung eine Standortbestimmung für den Kanton Zug vorzunehmen. Der Pädagogischen Hochschule Zug (PHZ) wurde der Auftrag erteilt, die Angebote im Kanton zu erheben, zu analysieren und allfälligen Handlungsbedarf zu eruieren.

⁵ § 30 des Gesetzes über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 21. Mai 1970 (Fassung gemäss Änderung vom 22. Dezember 1998 [GS 26, 191]), Verordnung über die Beitragsleistung des Kantons an die Mütter- und Väterberatung vom 16. Mai 2000 (Fassung gemäss Änderung vom 20. November 2007 [GS 29, 423])

⁶ In den letzten fünf Jahren wurden folgende Beiträge geleistet: im Jahr 2004 Fr. 200'000.--, im Jahr 2005 Fr. 235'000.--, im Jahr 2006 Fr. 196'000.--, im Jahr 2007 Fr. 280'000.-- und im Jahr 2008 Fr. 287'000.--

⁷ GS 30, 1

3.3. Fazit

Die erwähnte Dienstleistung (Mütter- und Väterberatung) und die aufgeführten Projekte ("Klémon" und "Miges Balu") entsprechen dem Begehren der Postulantin. Weitergehende Massnahmen sind derzeit nicht angezeigt.

4. Sexualunterricht (Massnahme 2, Postulat)

4.1. Anliegen der Postulantin

Die Postulantin weist auf den Unterricht im Bereich Aufklärung und Sexualität hin. In bestimmten Klassen (abhängig von der Zusammensetzung in Bezug auf Knaben / Mädchen / Ethnien) werde dieser Unterrichtsstoff nur ungenügend vermittelt. Deshalb sei der Bildungsrat zu veranlassen, geeignete Massnahmen einzuleiten, damit in den Schulen die Thematik Gewalt, Macht und Sexualität professionell und ausreichend thematisiert werde.

4.2. Sexualunterricht als Bestandteil des Lehrplans

Die Schule unterstützt und ergänzt die Familie in der Sexualerziehung. Die Themen "Sexualität", "sexueller Missbrauch", "Gewalt" und "Gewaltdarstellungen" werden bereits auf der Primarstufe im Fachbereich "Mensch und Umwelt" im Unterricht behandelt. Grundlage dazu bildet der Lehrplan "Mensch und Umwelt Primarschule" der Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz (BKZ), welcher in Arbeitsfelder (welche die zentralen Aspekte des Unterrichts auflisten) unterteilt ist. Die einzelnen Arbeitsfelder sind in Grobziele gegliedert. Die Grobziele sind mit Inhaltsangaben und Erläuterungen sowie mit Hinweisen für die Unterrichtsgestaltung versehen. Die vorgegebenen Arbeitsfelder (z.B. "Gesunder / kranker Mensch" und "Schule / Familie / Mitmensch") und die entsprechenden Grobziele sind verbindlicher Bestandteil des Fachbereichs "Mensch und Umwelt".

Im Arbeitsfeld "Gesunder / kranker Mensch" ist das Grobziel 2 beispielsweise wie folgt beschrieben: "Die eigene Geschlechtlichkeit bejahen, Toleranz dem andern Geschlecht gegenüber zeigen und das Rollenverhalten reflektieren." Zum Thema "Geschlechterziehung" werden gemäss den Inhaltsangaben und Erläuterungen insbesondere die folgenden Themenbereiche behandelt: "Körperliche und seelische Entwicklung, Zeugung, Geburt, Stillen, Gefühle, Freundschaft, Lust, Liebe, Verliebtheit, sexueller Missbrauch."

Die Grobziele im Arbeitsfeld "Schule / Familie / Mitmensch" lauten wie folgt: "Sich und die Mitschülerinnen und Mitschüler in ihrer Verschiedenheit erfahren und akzeptieren, eigene und fremde Familien- und Gemeinschaftsformen kennen und akzeptieren, durch gemeinsames Arbeiten und Erleben Zusammengehörigkeit erfahren und eigene sowie fremde Feste und Bräuche kennen lernen, Schule als gemeinsamen Arbeitsort erfahren, grössere Vorhaben vorbereiten und durchführen, andere Menschen wahrnehmen, mit ihnen in Kontakt treten und sie dabei kennen- und schätzen lernen."

Der Lehrplan der Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz (BKZ) "Lebenskunde für Real- und Sekundarschulen" ist in die drei Lebensbereiche "Sexualität", "Persönlichkeit und Gemeinschaft" sowie "Berufswahl und Wirtschaft" unterteilt. Lehrziel in den Lebensbereichen "Persönlichkeit und Gemeinschaft" und "Sexualität" ist, die Jugendlichen einerseits zu konfliktfähigen Menschen heranzubilden, die mit Aggressionen umzu-

gehen wissen und Konflikte vermeiden lernen und andererseits sich Wissen über Sexualität, sexuelle Gewalt, sexuellen Missbrauch, Aids, Empfängnisverhütung etc. anzueignen. Das Thema "Sexualität" ist in die Arbeitsfelder "Freundschaft und Liebe" und "Sexuelles Verhalten" aufgeteilt.

Gestützt auf § 67 Abs. 3 Bst. c des Schulgesetzes vom 27. September 1990⁸ (diese Bestimmung war bis 31. Juli 2007 in Kraft) waren die (kantonalen) Inspektoren für die Aufsicht betreffend Einhaltung der Lehrpläne zuständig. Sie erhielten jeweils Rückmeldungen über die Einhaltung der Lehrpläne. Gemäss diesen Rückmeldungen des (kantonalen) Schulinspektorates fand die altersgerechte Behandlung der Lehrpläne (und der darin beschriebenen Arbeitsfelder und Grobziele) im Unterricht statt. Seit Inkrafttreten des revidierten Schulgesetzes am 1. August 2008⁹ sind die Gemeinden für die Überprüfung der Unterrichtsqualität und damit auch die Umsetzung der Lernpläne zuständig; es erfolgen keine Rückmeldungen über die Einhaltung der Lehrpläne an den Kanton bzw. an die kantonale Schulaufsicht.

Im Schuljahr 2006/07 führte die Zuger Polizei in Zusammenarbeit mit dem Amt für gemeindliche Schule eine Präventionskampagne ("Bliib sauber") in allen 6. Primarklassen und auf der Sekundarstufe I durch mit dem Ziel, den zum Teil hemmungslosen Umgang der Jugendlichen insbesondere im Bereich Pornografie zu thematisieren und einzudämmen.

Aktuell führt der Verein punkto Jugend und Kind (in Zusammenarbeit mit den Opferberatungsstellen, der Kommission für Gleichstellung von Mann und Frau, Jugendarbeit Hünenberg und Steinhausen) die schweizweite Kampagne "Respekt ist Pflicht. für alle" im Kanton Zug durch. Die Kampagne richtet sich gegen das Dulden von sexueller, körperlicher und psychischer Gewalt.

Zwischen der Direktion des Innern und der Frauenzentrale Zug besteht eine Leistungsvereinbarung betreffend Führen der Sexual- und Schwangerschaftsberatungsstelle. Im Rahmen dieser Vereinbarung erfolgen bereits heute jährlich rund 100 sexualpädagogische Einsätze an Schulen im Kanton Zug.

4.3. Fazit

Die Thematik Gewalt, Macht und Sexualität wird an den Zuger Schulen bereits ausreichend thematisiert. Die im Postulat geforderten Massnahmen sind erfüllt. Auch sind die diesbezüglichen verbindlichen Grundlagen (im Form von verbindlichen Lernzielen in den Lehrplänen) vorhanden.

5. Brückenangebote (Massnahmen 3, Motion und Postulat)

5.1. Anliegen der Postulantin

Unter Hinweis auf das grosse Brückenangebot und die Zwischenlösungen wird eine Meldepflicht für Jugendliche ohne Beschäftigung verlangt. Es gebe jedes Jahr viele

⁸ GS 23, 693

⁹ GS 29, 225

Jugendliche, die auch nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit ohne Perspektive dastünden. Die Situation im Bereich Brückenangebote solle verbessert und auch den schwächsten Jugendlichen genügend Angebote zur Verfügung gestellt werden.

5.2. Bestehende Brückenangebote

Brückenangebote sind vorgesehen beim Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II. Dieser Übergang ist für die Jugendlichen, aber auch für ihre Eltern, ein schwieriger Schritt. Weil eine nachhaltige Jugendpolitik auch die Jugendarbeitslosigkeit zu thematisieren hat, verfasste eine Arbeitsgruppe ein Positionspapier, das vom 2. August 2005 datiert. Unter dem Projekttitel 'start-up' wurde directionsübergreifend der Problembereich der Jugendarbeitslosigkeit aufgenommen mit dem Ziel, entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Unter anderem ist auch das Thema Brückenangebote Bestandteil dieses Projekts. Ziel ist es, für alle einen nachobligatorischen Abschluss zu ermöglichen.

Der Kanton Zug führt drei öffentliche Brückenangebote: das kombinierte (KBA), das schulische (SBA) und das Integrations-Brückenangebot (IBA). Ergänzend dazu führt der Verein für Arbeitsmarktmassnahmen das Programm (Motivationssemester) 'Einstieg in die Berufswelt' (EiB) für stellenlose Jugendliche durch.

Die Brückenangebote sind gegenwärtig bei der Direktion für Bildung und Kultur und bei der Volkswirtschaftsdirektion angesiedelt, je mit unterschiedlichen Unterstellungen und Zuständigkeiten. Um die aus dieser Aufsplittung entstehenden Nachteile zu eliminieren, haben der Volkswirtschaftsdirektor und der Bildungsdirektor der Steuergruppe Brückenangebote am 29. März 2007 ein Konzept zur Zusammenführung der Brückenangebote in Auftrag gegeben. Mit Beschluss vom 26. August 2008 stimmte der Regierungsrat der Zusammenführung per 1. August 2009 zu und beschloss die Schaffung eines Amtes für Brückenangebote bei der Volkswirtschaftsdirektion. Mit dieser neuen Struktur sind die Verantwortlichkeiten klar bezeichnet und es ist gewährleistet, dass die Brückenangebote als Gesamtsystem geführt werden.

Der neue Amtsleiter Brückenangebote wird u.a. das Gesamtsystem der Brückenangebote laufend zu evaluieren haben; dies beinhaltet auch den Einbezug der leistungsschwächsten Jugendlichen. Zudem wird das Amt eng mit dem VAM (Projekt Einstieg in die Berufswelt) und der Fachstelle Migration zusammenarbeiten.

Zur verlangten Meldepflicht für Jugendliche ohne Beschäftigung ist Folgendes zu bemerken:

Bereits heute werden beim Schulaustritt (9. Schuljahr und Brückenjahre) alle Jugendlichen namentlich erfasst; dabei finden durchschnittlich knapp 5 % (rund 60 Jugendliche) keine berufliche Anschlusslösung. Diese Gruppe wird im September des gleichen Jahres nochmals erfasst. Erfahrungsgemäss hat dazumal rund die Hälfte eine Lösung gefunden. Es fehlen Zahlen von Jugendlichen aus privaten Zwischenjahren (z.B. Welschlandaufenthalte, 10. Schuljahre von privaten Anbietern, Au-pair-Stellen, Einzelkurse an privaten Schulen, Auslandsaufenthalte mit Sprachschulanteil), von Lehr- und Schulabbrechern sowie von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die schulisch nie integriert worden sind.

Im Kanton Zug verfolgt das Amt für Berufsberatung mit Umfragen jährlich die Situation der Jugendlichen beim Austritt aus der obligatorischen Schulzeit und ihre Anschlusslösungen. Mit der Aktion 'Help' erhalten sie im 2. Semester des 9. Schuljahres in enger Zusammenarbeit mit der Klassenlehrperson ein Coaching bei der Suche nach einer Anschlusslösung. Im Frühsommer informieren jeweils die Berufsberatung, das Amt für Berufsbildung und weitere Institutionen die Jugendlichen über Anschlusslösungen. Dieses Angebot wird allerdings schlecht genutzt. Es zeigt sich, dass ohne ein Minimum an Motivation der Jugendlichen und ihrer Eltern Massnahmen, welcher Art auch immer, schlecht greifen. Vielfach liegt das Problem tiefer. Häufig sind komplexe Zusammenhänge im Spiel. Mit einer Meldepflicht lässt sich diese Situation kaum verbessern. Vielmehr müssten frühzeitig 'Problemfälle' erkannt werden, damit gezielt entsprechende Massnahmen eingeleitet werden können, am besten noch während der Volksschule.

Mit dem Aufbau eines Case Managements Berufsbildung verfolgt der Kanton Zug diese Strategie. Damit soll die Koordination der beteiligten Organisationen und Fachleute im Einzelfall gewährleistet werden. Die Volkswirtschaftsdirektion hat am 1. Juni 2008 den Verein Bildungsnetz Zug (BNZ) beauftragt, das Case Management Berufsbildung aufzubauen und umzusetzen. Die Vorbereitungs- und Aufbauarbeiten sind weitgehend abgeschlossen. Eine Case Managerin wird im Frühjahr 2009 ihre Arbeit aufnehmen. Die Projektplanung sieht vor, dass im Jahr 2009 vorwiegend Fälle innerhalb der Stufe Sekundarstufe II behandelt werden. Parallel dazu werden in enger Zusammenarbeit mit den Volksschulen erste Fälle der Oberstufe (Sekundarstufe I) aufgenommen. Das Case Management Berufsbildung ist ein strukturiertes und stufenübergreifendes Verfahren, um adäquate Massnahmen für Jugendliche sicher zu stellen, deren Einstieg in die Berufsbildung, der Verbleib in der Lehre oder der Einstieg in die Arbeitswelt stark gefährdet ist. Es ist eine fallbezogene (case) Arbeit für Jugendliche mit komplexer Problematik (schulische Schwächen mit gleichzeitig schwierigem sozialen Umfeld), die von einer Stelle aus koordiniert wird und je nach Fall die geeigneten Organisationen und Personen einbezieht. Mit dem Case Management wird das Risiko einer negativen 'Bildungskarriere' bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen verkleinert, indem frühzeitig und nachhaltig die richtigen (Begleit-)Massnahmen ergriffen und optimal koordiniert werden (interinstitutionelle Zusammenarbeit). Ziel ist es, Jugendliche zu einem beruflichen Abschluss zu bringen bzw. zu verhindern, dass sie aus dem Bildungssystem hinausfallen. Dabei steht die Hilfe zur Selbsthilfe im Vordergrund, damit sie in persönlicher und beruflicher Hinsicht bestehen können. Die Einführung einer Meldepflicht erübrigt sich damit, weil Problemfälle (und damit auch Jugendliche ohne Beschäftigung) im Rahmen des Case Management Berufsbildung erfasst werden und die erforderlichen Massnahmen gezielt getroffen werden können.

Die systematische Meldepflicht ist auch kaum umsetzbar bzw. wirksam, weil der individuelle Entwicklungsverlauf der Jugendlichen sehr oft nicht linear verläuft. Jugendliche, die die Volksschule ohne Anschlusslösung verlassen, finden oft einige Zeit später eine Übergangslösung (z.B. Zwischenjahr) oder melden sich für ein Brückenangebot. Umgekehrt gibt es auch Jugendliche, die einen bereits abgeschlossenen Lehrvertrag auflösen oder die ein Brückenangebot verlassen. Bei solchen Jugendlichen, die aus dem Lehrverhältnis oder dem Brückenangebot austreten, erfolgt häufig ein Eintritt in das Projekt "Einstieg in die Berufswelt", da sie sich bei der Arbeitslosenversicherung anmelden. Es kommt auch vor, dass Jugendliche erst nach einem Auslandsaufenthalt nach der obligatorischen Schulzeit in ein Brückenangebot eintreten, da sie zwar ihre Sprachkompetenz verbessern konnten, aber nach ihrer Rückkehr aus dem Ausland keine Lehr- oder Arbeitsstelle in der Schweiz finden konnten.

5.3 Fazit

Der Regierungsrat hat das Anliegen der Postulantin betreffend Brückenangebote bereits aufgenommen, indem er die Zusammenführung der Brückenangebote per 1. August 2009 beschlossen hat. Damit können die Brückenangebote als Gesamtsystem geführt werden. Die Einführung einer Meldepflicht für Jugendliche ohne Beschäftigung ist aus Sicht des Regierungsrates kaum geeignet, die Situation dieser Jugendlichen nachhaltig zu verbessern.

6. Postulat betreffend verbindliche Einführung der Netzwerkarbeit auf Gemeindeebene (Massnahme 4, Postulat)

6.1. Anliegen der Postulantin

Die Postulantin regt an, Massnahmen zur Umsetzung der vorgesehenen Netzwerkarbeit zu erlassen. Dabei solle, in Ergänzung zur Motion Lötcher betreffend Massnahmen zur Jugendgewalt¹⁰ in erster Linie die Zusammenarbeit, der Informationsaustausch und die Koordination zwischen den zuständigen Stellen innerhalb der Gemeinden verbessert werden. Namentlich zwischen der Jugendarbeit, der Sozialhilfe, der Schulsozialarbeit, der Schule und der Polizei.

6.2. Bestehende Netzwerke auf Gemeindeebene

Verschiedene Netzwerke ermöglichen gemeindeübergreifend den Informationsaustausch zum Thema Jugendgewalt:

- Netzwerk SKAJ (Netzwerk der Jugendarbeitsstellen)
Innerhalb dieses Netzwerks hat sich vor mehreren Jahren die "AG Gewaltprävention" formiert. Diese Arbeitsgruppe erstellte zusammen mit der Polizei und der Fachstelle punkto Jugend und Kind den Leitfaden "Sicherheit bei Veranstaltungen: Ein Leitfaden für Jugendarbeitsstellen". Dieser Leitfaden beinhaltet Standards mit dem Ziel, Veranstaltungen im Jugendbereich sicherer zu machen.
- "Drehscheibe" und "Präventionsgruppe Rössliwiese"
In diesen Netzwerken sind die Stadtbehörden, die Zuger Polizei, die Jugendarbeit der Stadt Zug und die Gassenarbeit der Fachstelle punkto Jugend und Kind vertreten.
- "Die Gemeinden handeln"
Das kantonale Gesundheitsamt fördert innerhalb dieses Projektes den Aufbau von Netzwerken in den Gemeinden für die Themen "Prävention" und "Sucht/Alkohol" bei Jugendlichen.
- Gemeindliche Netzwerke
In den Gemeinden Cham, Hünenberg, Risch, Baar, Unterägeri und Menzingen erfolgt ein regelmässiger Wissens- und Erfahrungsaustausch mit verschiedenen Verwaltungsstellen.

¹⁰ Vorlage Nr. 1473.1 - 12170

Aus Erfahrung der gemeindlichen Netzwerke lassen sich Koordination und Austausch von Wissen am direktesten und wirkungsvollsten auf Grund von konkreten Situationen realisieren. Der Kanton kann bezüglich Netzerkennung und Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinde beratend tätig sein, die Entscheidungen liegen jedoch bei den Gemeinden selber.

Gestützt auf das Konzept Jugendschutz und Jugendförderung vom 25. Februar 2002 besteht seit dem Jahr 2002 mit dem Verein punkto Jugend und Kind eine Leistungsvereinbarung. Der Verein punkto Jugend und Kind wurde beauftragt, eine qualifizierte Fachstelle in den Bereichen des Kinder- und Jugendschutzes sowie der Jugendförderung zu betreiben. Er arbeitet in diesen Bereichen mit den Gemeinden, mit kantonalen Stellen und mit privaten Organisationen zusammen und nimmt damit umfassende Aufgaben im Zusammenhang mit der Netzwerkarbeit wahr. So führt der Verein punkto Jugend und Kind beispielsweise eine interdisziplinär zusammengesetzte Kinderschutzgruppe.

6.3. "Gemeinsam gegen Gewalt" als kantonales Projekt

Seit Frühjahr 2006 besteht die Interdepartementale Arbeitsgruppe "Jugendgewalt" unter der Federführung der Sicherheitsdirektion. Darin sind verschiedene kantonale Stellen, Fachstellen, Schulen, aber auch gemeindliche Behördenvertreter vertreten. Aus dieser Arbeitsgruppe ist das Projekt "Gemeinsam gegen Gewalt"¹¹ entstanden. Dabei handelt es sich um ein kantonales Projekt, das aber auch die gemeindlichen Netzwerke, Fachstellen und Stellen mit einbezieht.

Im Rahmen dieses Projektes sollen auch die bestehenden Netzwerke, Strukturen und Instrumente der Jugendförderung genutzt werden, um alle Projekte und Initiativen gegen Jugendgewalt zu koordinieren und aufeinander abzustimmen.

Die Strafverfolgungsbehörden haben im Bereich der Netzwerkarbeit und des Datenaustausches (insbesondere in der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Schulen) Schwachstellen festgestellt. Dieses Anliegen (Netzwerkarbeit) wird im Rahmen des Projektes "Gemeinsam gegen Gewalt" aufgenommen und vertieft untersucht. Wenn sich daraus ein Handlungsbedarf ergibt, so wird die Projektleitung entsprechende Massnahmen treffen bzw. vorschlagen.

6.4. Informations- und Datenaustausch

Im Rahmen der Beantwortung der Motion Lötcher betreffend Jugendgewalt¹² hat der Regierungsrat erwähnt, dass bei einem verstärkten Informationsaustausch auch datenschutzrechtliche Anforderungen zu berücksichtigen sind. Soweit reine Sachdaten oder vollständig anonymisierte Daten zwischen verschiedenen Stellen ausgetauscht werden, ist dies ohne weiteres zulässig (etwa: festgestellte Vorfälle, geplante Massnahmen, Arbeitsaufteilung, Koordination von Vorgehensweisen etc.). Soweit eine betroffene Person freiwillig und in Kenntnis der Sachlage einer Datenbekanntgabe zustimmt, ist die entsprechende Bekanntgabe grundsätzlich zulässig. Nach geltendem

¹¹ Der Regierungsrat hat das Projekt "Gemeinsam gegen Gewalt" mit Beschluss vom 1. Juli 2008 genehmigt

¹² Vorlage Nr. 1473.2 - 12689

Recht ist es nicht zulässig, wenn die Polizei polizeiliche Daten den Schulbehörden bekannt gibt¹³. Auch die Mitarbeitenden der Sozialinstitutionen (Sozialdienst, Schulsozialdienst, Jugendarbeit) unterstehen einer gesetzlichen Schweigepflicht, die auch im Zusammenhang mit den teilweise besonderen Vertrauensverhältnissen zu den Klienten oder Klientinnen steht. Aus diesem Grund können auch diese Stellen besonders schützenswerte Personendaten nicht anderen Behörden bekannt geben. Damit ein Austausch von besonders schützenswerten Personendaten zwischen diesen Behörden (Polizei, Schulbehörden, Sozialinstitutionen) zulässig wäre, wären entsprechende Gesetzesanpassungen erforderlich. Dabei wäre sorgfältig abzuklären, in welchen Fällen, welche Stellen, warum auf welche Daten angewiesen und welche Massnahmen vorzusehen sind, um hier fehlerhafte Datenbearbeitungen oder gar Missbräuche auszuschliessen. Zudem muss bei einer allfälligen Gesetzesanpassung das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet werden.

6.5. Fazit

Es gibt im Kanton Zug bereits mehrere gemeindliche Netzwerke, welche sich mit dem Thema "Jugendgewalt" auseinandersetzen. Nach Auffassung des Regierungsrats sind Informationsaustausch und die stärkere Vernetzung wichtige Anliegen; konkrete Massnahmen wurden bereits ergriffen¹⁴. Zudem wird das Thema der Netzwerkarbeit und des Informationsaustausches auch im Rahmen des kantonalen Projektes "Gemeinsam gegen Gewalt" vertieft untersucht. Wird Handlungsbedarf angemeldet, werden entsprechende Massnahmen vorgeschlagen.

7. Massnahme gegen die elterliche Verletzung der Aufsichtspflicht (Massnahme 5, Postulat)

7.1. Anliegen der Postulantin

Es soll ein wirkungsvoller Massnahmenkatalog erarbeitet werden, der den Jugendämtern und Vormundschaftsbehörden aufzeigt, welche gezielten Massnahmen sie in Bezug auf die Art. 307 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches¹⁵ einleiten können, wenn es um delinquente Jugendliche geht. Es könnten vormundschaftliche Massnahmen, Integrations- und Deutschkurse in Frage kommen. Zur Begründung führt die Postulantin aus, die für Jugendfragen Zuständigen bei der Zuger Polizei würden oft Jugendliche aufgreifen, welche sich noch zu später Stunde (alkoholisiert) auf öffentlichen Plätzen aufhalten. Werde jemand mehrmals aufgegriffen, deute dies auf die Verletzung der elterlichen Aufsichtspflicht hin, weshalb die Vormundschaftsbehörde zu informieren sei. Im Fall von alkoholisierten und/oder gewalttätigen Jugendlichen müsse die Behörde schneller und gezielter einschreiten können.

7.2. Bestehende Regelungen

Es ist zu unterscheiden zwischen delinquenten und mehrmals alkoholisiert aufgegriffenen Jugendlichen. Für delinquente Jugendliche ist die Jugendanwaltschaft zuständig.

¹³ vgl. Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation Lötscher (Vorlage Nr. 1644.2 - 12787)

¹⁴ vgl. dazu die Ausführungen des Regierungsrates, Vorlage 1473.2 - 12689, Seite 4 ff.

¹⁵ ZGB; SR 210

Bei mehrmals alkoholisiert aufgegriffenen Jugendlichen geht es allenfalls um das Thema der verletzten Aufsichtspflicht der Eltern und die Frage, ob der Vorfall an die zuständige Vormundschaftsbehörde gemeldet werden soll. Für beide Situationen bestehen aus Sicht des Regierungsrates ausreichende rechtliche Grundlagen im Jugendstrafrecht (Art. 10 ff. Jugendstrafgesetz vom 20. Juni 2003¹⁶) und im Vormundschaftsrecht in den Bestimmungen zum Kinderschutz (Art. 307 ff. ZGB).

Wenn die Zuger Polizei alkoholisierte Jugendliche aufgreift, wird den Jugendlichen der Alkohol weggenommen und die Eltern werden aufgefordert, ihre Kinder bei der Polizei abzuholen. Die Eltern werden zudem in einem Brief über das Verhalten ihrer Kinder schriftlich orientiert und die Zuger Polizei meldet den Vorfall der Vormundschaftsbehörde. Da Lärm, Tätlichkeiten und Sachbeschädigungen nicht selten ihre Wurzeln im übermässigen und unkontrollierten Alkoholkonsum haben, trifft die Zuger Polizei diese Massnahmen gestützt auf ihren Auftrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zur Verhütung von Straftaten¹⁷.

Mit der Revision des Schulgesetzes vom 3. Mai 2007¹⁸ wurden die Rechte und Pflichten der Erziehungsberechtigten gegenüber der Schule geregelt. So sind die Erziehungsberechtigten z.B. gestützt auf § 21 Abs. 3 verpflichtet, mit der Schule und den Schuldiensten zusammenzuarbeiten. Damit wird der Mitwirkung der Erziehungsberechtigten in der Schule mehr Bedeutung beigemessen und es wird ihr mehr Gewicht verliehen. Ist das Kindeswohl bzw. sind die Kindesinteressen gefährdet, so meldet die Schulleitung dies der Vormundschaftsbehörde.

Die Mitarbeit der Eltern ist wichtig. Einerseits sollen sie darauf hingewiesen werden, wenn sie ihre Pflichten verletzen. Auf der anderen Seite sind die Behörden beim Vollzug auf die Kooperation der Eltern angewiesen, denn die Mitwirkung der Eltern trägt wesentlich zum Gelingen der angeordneten Massnahmen bei.

Wenn Eltern ihre Pflichten nicht wahrnehmen, so handelt es sich dabei oft um fehlende Erziehungskompetenz oder -verantwortung. Dies zeigt sich nicht erst bei gewalttätigem Verhalten von Jugendlichen. So müssen beispielsweise vermehrt Jugendliche auf ihre jüngeren Geschwister aufpassen mit der Folge, dass sie ihre Geschwister an Orte mitnehmen, die für Kinder und Jugendliche ungeeignet sind. Hier sind weder Alkohol noch Delinquenz oder Gewalt im Spiel. Trotzdem sind solche Situationen für Kinder und Jugendliche unbefriedigend.

Die Thematik tangiert auch gesamtgesellschaftliche Phänomene, Trends und Zustände. Diese werden immer nur bedingt auf der Ebene von Gesetzen und/oder Massnahmenkatalogen zu verändern sein. Dies zeigt auch die Praxis: Wird z.B. ein 13-jähriges Kind mehrmals mit einer Alkoholvergiftung ins Spital eingeliefert, macht das Spital eine Meldung an die Vormundschaftsbehörde. Die Sorgeberechtigten werden umgehend zu einem Gespräch eingeladen. Führen solche Gespräche nicht zum Erfolg oder verweigern die Eltern das Gespräch, ist die Wirkung von zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen in Frage gestellt. Inwiefern die Behörden in solchen Situationen weiter handeln können

¹⁶ JSTG; SR 311.1

¹⁷ vgl. dazu § 1 Abs. 1 des Polizeigesetzes vom 30. November 2006 (PoIG; BGS 512.1)

¹⁸ BGS 412.11

(z.B. mit Androhung stärkerer Massnahmen), hat die zuständige Vormundschaftsbehörde jeweils im Einzelfall zu prüfen und abzuwägen.

Sowohl der zivilrechtliche als auch der strafrechtliche Kinderschutz lässt eine grosse Bandbreite an geeigneten Massnahmen zu. Darunter können auch spezielle Integrationsmassnahmen (z.B. Deutschkurse) fallen. Damit die angeordneten Massnahmen Wirkung zeigen, werden auf allen Ebenen hohe Professionalität, eine ausreichende personelle Besetzung sowie eine schnelle und konsequente Anwendung/Umsetzung vorausgesetzt. Kinderschutz soll rasch, nachhaltig und fachlich korrekt, doch mit verhältnismässigen Eingriffen in Elternrechte und Familienstruktur der konkreten Gefährdungslage erfolgen.

Wie bereits früher erwähnt¹⁹, ist für eine wirkungsvolle Gewaltprävention die Mitwirkung der Erziehungsberechtigten von zentraler Bedeutung; der Regierungsrat hielt fest, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Zivilrecht, im Strafrecht sowie im öffentlichen Recht zur Sicherstellung der Wahrnehmung von Fürsorge- und Erziehungsberechtigten ausreichen und beantragte dem Kantonsrat im Rahmen der Beantwortung der Motion Lötscher, die Motion in diesem Punkt (Verpflichtung und Sanktionierung von Erziehungsberechtigten) nicht erheblich zu erklären²⁰.

7.3. Fazit

Bei der Anwendung der Art. 307 ff. ZGB ordnen die zuständigen Vormundschaftsbehörden bereits heute individuell konkrete Massnahmen an. Diese Massnahmen stützen sich auf spezifische Abklärungen von Fachpersonen im Einzelfall. Die Erarbeitung eines speziellen Massnahmenkatalogs erachtet der Regierungsrat deshalb als nicht zweckmässig.

8. Zusammenfassung

Nach Prüfung der einzelnen Anliegen stellt der Regierungsrat fest, dass die gesetzlichen Grundlagen in den einzelnen Bereichen (Frühförderung, Sexualunterricht, Brückenangebote, Netzwerkarbeit und Verletzung der elterlichen Aufsichtspflicht) vorhanden sind und Massnahmen eingeleitet wurden. Das Anliegen der SP-Fraktion nach einer nachhaltigen Jugendpolitik ist erfüllt. Die vorhandenen Angebote und Möglichkeiten können jedoch nur ausgeschöpft werden, wenn sie von den Beteiligten (Eltern und Jugendliche) in Anspruch genommen werden.

¹⁹ Bereits im Rahmen der Beantwortung der Motion Lötscher betreffend Jugendgewalt (Vorlage Nr. 1473.2 - 12689)

²⁰ vgl. Motion Lötscher betreffend Jugendgewalt (Vorlage 1473.2 - 12689, Seite 2 ff.)

9. Antrag

Die Motion und die Postulate der SP-Fraktion vom 17. September 2007 betreffend nachhaltige Jugendpolitik (Vorlage Nr. 1584.1 - 12487) seien erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 7. April 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio