

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	16	LM 2	435
---------	----	------	-----

Frauenfeld, 4. Februar 2020

54

Leistungsmotion von Karin Bétrisey, Cornelia Zecchin, Barbara Dätwyler Weber und Roland A. Huber vom 20. November 2019 „Nulltoleranz bei Mobbing an Thurgauer Schulen“

Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionäre haben am 20. November 2019 zusammen mit 43 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern eine Leistungsmotion „Nulltoleranz bei Mobbing an Thurgauer Schulen“ eingereicht. Damit soll der Regierungsrat beauftragt werden, im Rahmen des Globalbudgets des Departementes für Erziehung und Kultur (DEK), Konto 4110 (Amt für Volksschule, AV), Massnahmen mit dem Ziel zu ergreifen, ein Nulltoleranz-System bei Mobbing an Thurgauer Schulen zu etablieren. Insbesondere soll die Prävention gegen Mobbing an Schulen zeitnah und nachhaltig intensiviert werden.

Der Regierungsrat nimmt zur Leistungsmotion wie folgt Stellung:

I. Formelle Beurteilung

1. Gegenstand einer Leistungsmotion

Die Leistungsmotion ist ein Instrument, das durch die revidierte Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 22. März 2000 (GOGR; RB 171.1) eingeführt und im Rahmen der Revision vom 14. Mai 2008 angepasst wurde. Bei der Beurteilung, welche Möglichkeiten die Leistungsmotion dem Parlament bietet, ist vom Wortlaut von § 48 Abs. 1 GOGR auszugehen. Diese Bestimmung lautet wie folgt:

Mit einer Leistungsmotion wird dem Regierungsrat der Auftrag erteilt, in Verwaltungsbereichen mit Globalbudgets bei bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes alternatives Leistungsniveau oder ein vorgegebenes neues Leistungsziel ins Globalbudget aufzunehmen oder ein bestehendes Leistungsziel zu streichen. Besteht für das alternative Leistungsniveau oder das neue Leistungsziel keine genügende Grundlage im Gesetz, oder basiert ein zu streichendes Leistungsziel auf einem konkreten Auftrag des

Gesetzes, ist der Weg der Motion zur Anpassung der gesetzlichen Grundlage vorweg zu beschreiten.

Die Leistungsmotion ist demnach auf Verwaltungsbereiche mit Globalbudget beschränkt. Dies bringt den inneren Zusammenhang zwischen Leistungsmotion und Globalbudget zum Ausdruck. Da sowohl die Schaffung von neuen Leistungszielen als auch die Streichung von Leistungszielen zu gesetzeswidrigen Zuständen führen könnten, wurde im Rahmen der Revision von § 48 Abs. 1 GOCR ein diesbezüglicher Vorbehalt aufgenommen (§ 48 Abs. 1 Satz 2 GOCR). Deshalb muss im Folgenden nicht nur geprüft werden, ob für den entsprechenden Verwaltungsbereich ein Globalbudget besteht, sondern auch, ob für die geforderte neue Leistung eine genügende Grundlage im Gesetz besteht.

Der im Motionstext genannte Kontenabschnitt 4110 bildet die finanziellen Aktivitäten des AV in der Erfolgsrechnung ab. Das AV wird mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt. Die Leistungsmotion betrifft somit einen Verwaltungsbereich mit Globalbudget. Die in der Leistungsmotion enthaltenen Aufträge zielen sodann auf eine Intensivierung von bereits erbrachten und gesetzlich verankerten Leistungen. Daher besteht für die beantragten Aufträge grundsätzlich eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Angemerkt werden muss indes, dass die beantragten Massnahmen eher vage formuliert sind. Das genaue alternative Leistungsniveau oder neue Leistungsziel wird nicht explizit genannt, weshalb, wenn die Leistungsmotion erheblich erklärt würde, in der Umsetzung ein beträchtlicher Spielraum bestünde.

2. Schlussfolgerung

Die vorliegende Leistungsmotion erweist sich formell – mit diesem Vorbehalt zum vorgegebenen Leistungsniveau oder Leistungsziel – als zulässig.

II. Materielle Beurteilung

1. Datenlage zu Mobbing in den Thurgauer Schulen

Die Motionäre begründen die eingeforderten Massnahmen damit, dass Mobbing generell weit verbreitet sei, dass eine unterschiedliche Handhabung in den einzelnen Schulen bestehe und dass der Kanton in diesem Bereich Pionierarbeit leisten solle. Der erste Punkt, das gehäufte Auftreten von Mobbing, ist mit Bezug auf die Thurgauer Volksschule fraglich. Vorab ist auf die schwierige Definition von Mobbing hinzuweisen: Viele Begriffsbestimmungen bezeichnen Mobbing im Kern als wiederholte, systematische psychische oder körperliche Gewalt einer überlegenen Gruppe gegen ein Opfer.¹ Ob es zielführend ist, eine bestimmte Situation als Mobbing einzuordnen, ist daher im Einzelfall zu klären. Mögliche Indizien auf Mobbing (z.B. Schulverweigerung eines Kindes) können auch andere Gründe haben (Konflikte im Elternhaus, Leistungsschwierigkeiten usw.). Mobbing ist somit schwierig zu erfassen, wodurch statistische Aussagen er-

¹ Vgl. Merkblatt „Mobbing und Ausgrenzung unter Schülerinnen und Schülern“ der Beratungsstelle Gesundheitsbildung der PH FHNW (<https://www.fhnw.ch/merkbblatt-mobbing-ausgrenzung-schulunterricht>).

schwert werden. Zu dem von den Motionären angeführten Factsheet der ZHAW² ist so dann festzuhalten, dass darin Jugendliche angeben, mindestens einmal bei Cybermobbing auftretenden Handlungen betroffen gewesen zu sein. Eine einmalig vorkommende Handlung ist indes gemäss vorstehenden Ausführungen wissenschaftlich noch nicht mit Mobbing gleichzusetzen. Der Studie kommt daher nur eingeschränkte Aussagekraft zu. Dem Regierungsrat liegen in Bezug auf Mobbing in den Thurgauer Volksschulen nachfolgende Informationen vor, die durch dem AV angegliederte Stellen erhoben werden:

- Die Schulevaluation befragt systematisch und flächendeckend alle Personengruppen, die direkt mit der Volksschule in Kontakt stehen: Schulbehörden, Schulleitungen, Lehrpersonen sowie Kinder beziehungsweise Jugendliche und deren Erziehungsberechtigte. So werden breit abgestützte Aussagen zur Situation an den Schulen möglich. Im Bereich Schulklima fragt die Evaluation nach dem Wohlsein und dem Sicherheitsgefühl der Schülerinnen und Schüler. Sowohl in der Primar- als auch der Sekundarschule fühlen sich demnach über 95 % der Schülerinnen und Schüler wohl an ihrer Schule. Die befragten Eltern bewerten diese Frage in Bezug auf ihre Kinder gleich. Ausserdem sprechen Behörden, Schulleitungen, Lehrpersonen, Eltern sowie Kinder und Jugendliche in den qualitativen Befragungen die Thematik „Mobbing“ sehr selten an. Die in der Begründung der Leistungsmotion genannten, jedoch nicht genauer bezeichneten Umfragen, wonach 35 % der Erwachsenen schon einmal von Mobbing betroffen gewesen seien, erscheinen somit für die Thurgauer Volksschulen als nicht plausibel.
- Die Schulaufsicht fragt in Standortgesprächen mit den Schulpräsidien und Schulleitungen standardmässig nach schwierigen Schülersituationen. Darunter fallen in manchen Fällen auch Mobbingsituationen. Eine eigene Statistik wird dazu nicht geführt, indes wird in diesem Bereich keine Häufung von Mobbingfällen verzeichnet.
- Die Schulberatung erhielt in den Jahren 2016-2019 jährlich zwischen 9 und 16 Anfragen zu Mobbingsituationen, bei denen Kinder oder Jugendliche involviert waren.
- Bei schulpsychologischen Abklärungen sind Mobbingsituationen selten ein Thema.

Vorstehende Befunde weisen nicht auf ein um sich greifendes Mobbingproblem hin. Ob die in der Leistungsmotion geforderte Zuweisung eines übergeordneten Stellenwertes des Themas berechtigt wäre, ist für den Regierungsrat daher fraglich. Dennoch ist festzustellen, dass Mobbing auch an Thurgauer Schulen vorkommt, was für die Betroffenen zu einem starken Leidensdruck führen kann. Solche Fälle sind daher sehr ernst zu nehmen. Das System der Thurgauer Volksschule ist nach Auffassung des Regierungsrates grundsätzlich in der Lage, auf Mobbingfälle angemessen zu reagieren. Die dafür zuständigen Stellen und deren Handlungsmöglichkeiten werden nachfolgend überblicksweise dargestellt.

² Factsheet Cybermobbing, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, ZHAW, Angewandte Psychologie, 2016 (https://www.zhaw.ch/storage/psychologie/upload/forschung/medienpsychologie/Factsheet_Cybermobbing.pdf, zuletzt besucht am 21. Januar 2020), mit Verweis auf Waller, G., Willemse, I., Genner, S., Suter L., & Süss, D. (2016). JAMES – Jugend, Aktivitäten, Medien – Erhebung Schweiz. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2018.

2. Bestehende Massnahmen

Schulgemeinden

Grundsätzlich erfolgt der Umgang mit Mobbingfällen innerhalb der regulären Strukturen einer Schulgemeinde. Im Sinne der Subsidiarität ergeben sich folgende Eskalationsstufen: (1) soweit möglich Schülerinnen und Schüler selbst; (2) Einbezug (Klassen-)Lehrperson; (3) Einbezug Schulleitung; (4) Einbezug Schulbehörde. Diese Mehrstufigkeit gewährleistet regelmässig eine umfassende Beurteilung schwieriger Situationen. Ein weiterer lokaler Akteur bildet die Schulsozialarbeit. 2019 verfügten 38 von insgesamt 87 Schulgemeinden über ein Angebot im Bereich Schulsozialarbeit. Rund drei Viertel aller Schülerinnen und Schüler erhalten Zugang zu entsprechenden Angeboten.³ Je nach Vertrauensverhältnissen und lokalen Organisationsmodellen können auch weitere Erwachsene (Lehrpersonen für Schulische Heilpädagogik, Hauswarte, Unterrichtsassistenzen usw.) zur Lösung von Mobbing Situationen beitragen.

Im Lehrplan Volksschule Thurgau finden sich für alle Zyklen Kompetenzen mit Bezug zum Thema Mobbing. Im 1. Zyklus ist Mobbing im Bereich „Gemeinschaft mitgestalten“ explizit als verbindlicher Inhalt vorgesehen.⁴ Wie umfangreich und vertieft bei der Behandlung dieser Kompetenzen im Sinn von Prävention auf Mobbing eingegangen wird, liegt im Ermessen der Lehrpersonen. Die unter Ziff. 2 der Leistungsmotion geforderte zusätzliche Unterrichtseinheit im zweiten und dritten Zyklus ist damit mindestens teilweise bereits aufgrund der bestehenden Unterrichtsangebote abgedeckt.

Amt für Volksschule

Die Schulaufsicht schliesst an die oben beschriebene Eskalationskaskade Lehrpersonen – Schulleitung – Schulbehörde an. Die Schulaufsicht orientiert sich am Grundsatz der Allparteilichkeit und kann in Mobbing Situationen beraten und vermitteln. Weiter kann sie bei gesetzeswidrigem Verhalten der Schulgemeinde Weisungen erteilen oder eine Mobbing Situation mittels einer Umteilung entschärfen.

Die Schulberatung steht bei Mobbing als Anlaufstelle zur Verfügung. Sie nimmt eine Situationsanalyse vor und unterstützt danach bei möglichen oder notwendigen Interventionen. In manchen Fällen übernimmt sie auch die Moderation an der Schnittstelle Schule – Eltern.

Das Schulische Kriseninterventionsteam SKIT leistet Unterstützung bei krisenhaften Situationen, in denen die Schulen nicht mehr handlungsfähig sind. Normalerweise können Mobbing Situation vor einer solchen Eskalation gelöst werden.

³ Vgl. Stäheli, Michael, Schulsozialarbeit als Kinderrechtsprofession: Empirische Untersuchung fachlicher Zielsetzungen der Schulsozialarbeit im Kanton Thurgau, Master in Sozialer Arbeit Bern, Luzern, St. Gallen, 2020.

⁴ „Die Schülerinnen und Schüler können in Konflikten angeleitet eigene Bedürfnisse und Befindlichkeiten formulieren und jene von anderen wahrnehmen (Gesprächsregeln, Mobbing).“, „Die Schülerinnen und Schüler können sich in andere Menschen hineinversetzen und deren Gefühle, Bedürfnisse und Rechte respektieren und sich für sie einsetzen (z.B. bei Streit, Mobbing).“ (NMG.10.1b + f; Zyklus 1 und 2) und „Die Schülerinnen und Schüler können vereinnahmende Einflüsse auf mögliche Ursachen analysieren und sich abgrenzen (z.B. Manipulation, Modetrends, Gruppendruck, Mobbing).“ (ERG.5.4d, Zyklus 3).

Es sind somit auch ausserhalb der Schulgemeinden verschiedene Stellen ersichtlich, an die sich von Mobbing betroffene Personen wenden können. Die entsprechende Forderung in Ziff. 4 der Leistungsmotion erscheint damit als bereits erfüllt. Inwiefern für diese Stellen zusätzliche Ressourcen notwendig sind (Ziff. 3 der Leistungsmotion), wird im Vorstoss nicht konkret begründet und ist für den Regierungsrat auch nicht ersichtlich.

Kantonspolizei

Die Kantonspolizei Thurgau (Fachbereich Prävention in der damaligen Abteilung Medien und Öffentlichkeit) hat im Jahr 2013 auf Anfragen von Lehrpersonen ein Referat zum Thema „Onlinesicherheit“ / „Cybermobbing“ erarbeitet und den Schulen angeboten. Das Angebot hat sich in den vergangenen Jahren bewährt, so dass immer mehr Schulen darauf zurückgreifen (im Jahr 2019 wurde 53 Vorträge gehalten). Das Referat wird sowohl präventiv wie auch nach Vorfällen eingesetzt.

Per 1. Januar 2020 wurde zudem der Bereich Jugendprävention bei der Kantonspolizei neu konzipiert. Bei jedem Polizeiposten gibt es die sogenannten Jupos, d.h. für die Präventionsarbeit mit Jugendlichen zuständige Mitarbeitende. Neben Aufbau und Pflege eines Netzwerks mit (Schul-)Behörden und Organisationen gehört die Vortragstätigkeit an Schulen bereits heute zu den wichtigsten Aufgaben der Jupos (nicht flächendeckend, sondern auf Anfrage und zu unterschiedlichen Themen). Da die Jugendprävention zuvor wenig koordiniert stattgefunden hat, sind keine Zahlen aus den Vorjahren vorhanden.

Weitere Akteure

- Die Pädagogische Hochschule Thurgau (PHTG) gewährleistet die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen und Schulleitungen, die auch im Umgang mit Mobbing geschult werden.
- Perspektive Thurgau: Einzelne Angebote der Perspektive Thurgau werden durch den Kanton mittels eines Leistungsauftrages unterstützt. Dazu zählen Präventionsangebote, die Aufbereitung von Informationen wie etwa der Mobbingleitfaden⁵ und das Früherkennungstool ff-web⁶.
- Die vom Kanton ebenfalls unterstützte Fachstelle des Vereins PräVita bietet individuelle Präventionsmodule, Workshops, Informationsveranstaltungen, Referate und Unterstützung in Themen der universellen Gewaltprävention in Schulen an. Die Fachstelle bietet praxisnahe Angebote zur Prävention aller Formen von Gewalt (physische, psychische, sexuelle, strukturelle Gewalt wie auch Mobbing und Vernachlässigungen) an.
- Das Beratungsangebot „Pro Juventute Beratung + Hilfe 147“ steht Kindern und Jugendlichen kostenlos und jederzeit zur Verfügung, wenn Hilfe bei persönlichen Problemen benötigt wird. Der Kanton Thurgau unterstützt das Angebot seit 2011.
- Die ebenfalls mit einer Leistungsvereinbarung vom Kanton unterstützte Opferhilfe Thurgau steht für die Betroffenen zur Verfügung, sofern Straftatbestände wie Verleumdung, üble Nachrede oder Körperverletzungen vorliegen.

⁵ https://av.tg.ch/public/upload/assets/63761/Mobbing_Leitfaden_A4_Einzelseiten.pdf (zuletzt besucht am 22. Januar 2020).

⁶ Siehe www.ff-web.ch (zuletzt besucht am 22. Januar 2020).

3. Intensivierung der Massnahmen

Obschon wie erwähnt kein Missstand im Bereich des Umgangs mit Mobbing ersichtlich ist, könnten die bestehenden Massnahmen bedarfsgerecht intensiviert werden. Innerhalb der bereits bestehenden Strukturen wären insbesondere nachfolgende Massnahmen denkbar:

- Bekanntmachen der eigenen Angebote: Die Angebote des AV und der weiteren kantonalen Stellen stehen zu Verfügung, könnten aber noch besser bekannt gemacht werden.
- Informationen aufbereiten: Die Informationen zum Umgang mit Mobbing (Merkblatt der Perspektive Thurgau zu Mobbing, ff-web usw., vgl. oben Kap. 2) könnten besser und an zentraler Stelle aufbereitet werden.
- Einbezug des Fachbereichs Schulqualität des AV: In den Standortgesprächen der Schulaufsicht könnte für eine bestimmte Zeit gezielter nach Mobbing und den vorgesehenen Abläufen bei Mobbing-situationen in einer Schulgemeinde nachgefragt werden. Würden Anzeichen für ein grösseres Problem im Zusammenhang mit Mobbing erkennbar, könnte der Fachbereich Schulevaluation eine Fokusevaluation zu Mobbing durchführen. Ebenso könnten die Standardbefragungen mit spezifischen Fragen ergänzt werden.
- Lokale Entwicklungsprojekte: Die Schulgemeinden könnten aktiver auf die Möglichkeit, sich im Rahmen eines Schulentwicklungsprojekts mit Mobbing zu befassen, hingewiesen werden. Entsprechende Fördermittel stehen zur Verfügung.⁷
- Weiterbildung von Schulleitungen und Schulbehörden: Bei Interesse können Weiterbildungen zum Thema Mobbing in das Bildungsangebot des AV für Schulleitungen und Schulbehörden aufgenommen werden.
- Vernetzung der verschiedenen Akteure: Eine bessere Vernetzung der mit Mobbing befassten Personen innerhalb und ausserhalb der kantonalen Verwaltung könnte das Verständnis und die Sensibilität für das Thema stärken.
- Erweiterung des Angebots der Kantonspolizei: Nach einer ersten Ressourceneinschätzung wäre die Kantonspolizei in der Lage, ein flächendeckendes Angebot bereitzustellen. Denkbar wäre eine Doppellektion pro Jahrgang entweder für die Klassen der Mittelstufe (derzeit rund 170) oder der Sekundarstufe (derzeit rund 150).

Zudem könnten bei Bedarf auch Massnahmen über die bestehenden Angebote hinaus durch eine Erweiterung des bestehenden Leistungsauftrags getroffen werden. In diesem Fall wären ausgehend von den Vorschlägen der Leistungsmotion nachfolgende Möglichkeiten vertieft zu prüfen:

- Schaffung einer Anlaufstelle: Die Motionäre schlagen die Schaffung „einer Stelle inklusive Zuweisung der Ressourcen, wo sich Eltern und Opfer hinwenden können, falls Lehrpersonen und Schulleitung nicht handeln“ vor. Aus Sicht des Regierungsrates ist der Zusatznutzen einer entsprechenden Stelle fraglich. Die Anlaufstelle wäre in der bereits von vielen verschiedenen Akteuren getragenen Volksschule

⁷ <https://av.tg.ch/schulentwicklung/lokale-schulentwicklungsprojekte-lopro.html/9376> (zuletzt besucht am 22. Januar 2020).

schwierig zu verorten und einzugliedern. Zudem hätte eine solche kantonale Stelle nach heutiger Rechtsgrundlage keine Weisungsbefugnis, was ihre Möglichkeiten stark einschränken würde. Allfällige Massnahmen sollten eher auf die Stärkung der für das Thurgauer System prägenden Qualität, Probleme vor Ort zu lösen, zielen. Dies könnte durch eine bessere Unterstützung der Personen vor Ort effizienter erfolgen als durch die Schaffung einer neuen Verwaltungsstelle.

- Verbindliche Unterrichtseinheit zu Mobbing gemäss Vorschlag der Motionäre: Im Zusammenhang mit dieser Forderung ist vorab die erwähnte Möglichkeit des Ausbaus des Angebotes der Kantonspolizei zu prüfen. Weitergehend sind die Entwicklung geeigneter Unterrichtsmaterialien oder die Einführung entsprechender Zeitfenster im Unterricht möglich. Die Entwicklung eigener Unterrichtsmaterialien wäre aber mit beträchtlichem Aufwand verbunden und ist mit Blick auf das bereits bestehende, oftmals frei verfügbare Angebot aus anderen Kantonen und den deutschsprachigen Nachbarländern kaum sinnvoll.
- Weiterbildung der Lehrpersonen: Die PHTG ist für die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen zuständig. Zielführender als der Aufbau eines neuen Angebots im AV wäre die zusätzliche Aufnahme entsprechender Angebote in das Weiterbildungsangebot der PHTG.

III. Fazit

Mobbing wird bereits heute an den Thurgauer Schulen nicht akzeptiert (Nulltoleranz), kann aber nicht in allen Fällen im Vornherein verhindert werden. Das Thema ist angesichts der Tragweite für die betroffenen Einzelpersonen zweifellos sehr ernst zu nehmen, weshalb der vorliegende Vorstoss zum Anlass genommen wird, eine Optimierung der bestehenden Massnahmen zu prüfen. Diese Arbeiten können dem AV im Rahmen der Jahresziele übertragen werden und sind Teil der üblichen Überprüfung des Leistungsauftrages eines Amtes. Aus Sicht des Regierungsrates braucht es dazu keine Leistungsmotion.

Zu der von den Motionären verlangten Pionierarbeit und der kantonsweit gleichgeschalteten Handhabung von Mobbingfällen ist abschliessend der Hinweis angebracht, dass diese Forderungen, soweit sie überhaupt zielführend sind, schwierig mit dem Grundsatz der Subsidiarität und der Teilautonomie der Schulgemeinden zu vereinbaren sind. Auch deshalb lehnt der Regierungsrat die mit einer Erweiterung des Leistungsauftrages verbundenen Massnahmen und den Einsatz von zusätzlichen finanziellen Mitteln des Kantons ab.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die vorliegende Leistungsmotion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber