



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Schwaller-Merkle Esther

2021-CE-121

Zweisprachige Identität der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung als Profilierung für die Ausbildungsstätten des Kantons Freiburg

I. Anfrage

Vor genau einem Jahr habe ich dem Staatsrat nach dem Weggang von Katharina Mertens Fleury die folgenden 3 Fragen gestellt:

- > Was unternimmt der Staatsrat, um die junge PHFR und die Freiburger Lehrerinnen- und Lehrerausbildung im Kanton und schweizweit besser zu positionieren?
- > Wie kann die Zweisprachigkeit als Marke der PHFR besser vermarktet werden?
- > Wie können eine bessere Koordination und eine bessere Zusammenarbeit zwischen den drei Ausbildungsstätten angegangen, beschleunigt und erreicht werden?

Diese 3 Fragen sind nun wieder in den Mittelpunkt gerückt und stehen kurz vor einem seit langem erwarteten Grundsatzentscheid in Sachen Lehrerinnen- und Lehrerausbildung im Kanton Freiburg.

Findet ein Zusammenschluss der Ausbildung zukünftig mit der Uni oder mit der PH unter einem Dach statt?

Der bevorstehende Grundsatzentscheid des Staatsrates zur Zusammenführung der gesamten Lehrerinnen- und Lehrerausbildung unter einem Dach, Uni oder PH, stellt eine grosse Herausforderung für die Lehrerinnen- und Lehrerausbildung im Kanton Freiburg dar. Es ist aber dringend notwendig, dass dieser Entscheid so rasch wie möglich gefällt wird, damit nicht noch mehr deutschsprachige Studierende nach Bern abwandern und Freiburg keinen Einfluss mehr auf deren Ausbildung hat. Auch die Planungssicherheit und die Grösse der aktuellen PH steht auf dem Spiel, und immer mehr gute Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verlassen die PH mangels klarer Perspektiven.

Damit dies nicht mehr geschieht müssen klare Perspektiven aufgezeigt werden. Wie stellt sich der Staatsrat zu den folgenden Fragen:

1. Wie kann die eidgenössische Akkreditierung erreicht werden (dazu braucht es auch die Eigenständigkeit einer Institution)?
2. Wie kann ein Ausbildungsangebot in der Muttersprache Deutsch bzw. Französisch ohne sprachliche Barrieren sichergestellt werden (gefordertes Sprachenniveau in der ersten Fremdsprache ist ein Abwanderungsgrund der Deutschsprachigen nach Bern)?
3. Wie kann ein zweisprachiges Ausbildungsangebot, das die beiden Lehrpläne PER und Lehrplan 21 berücksichtigt, bereitgestellt werden?

4. Wie kann die Durchlässigkeit der Ausbildung und Studieninhalten für alle Schulstufen 1H–11H sichergestellt werden (Unterrichtsbefähigung für mehrere Schulstufen)?
5. Wie kann eine selbständige Institution mit eigenem Budget und Rektorat sichergestellt werden?

Neben klaren politischen Entscheiden sind auch grundlegende Haltungsänderungen und Entflechtungen erforderlich: So werden nach wie vor diverse Tätigkeiten in den Bereichen pädagogische Unterstützung, Schul- und Unterrichtsentwicklung als Selbstverständnis durch die EKSD abgedeckt. Mit ihren über 30 pädagogischen Mitarbeitenden und zahlreichen Inspektorinnen und Inspektoren sind dies bedeutende Ressourcen, die unbedingt der PH oder UNI angegliedert sein müssten. So könnte auch ein enger Bezug zur aktuellen Ausbildung und eine Einbindung in den wissenschaftlichen Diskurs gewährleistet werden.

30. März 2021

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat ist sich der Notwendigkeit und der Dringlichkeit des Grundsatzentscheids über die künftige Zusammenführung der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung unter einem institutionellen Dach im Kanton bewusst. Im «Bericht Capaul»¹ wurde auf den schnellen Handlungsbedarf hingewiesen, um mittel- und langfristig eine ausreichende Anzahl von diplomierten Lehrpersonen zu gewährleisten und so den Bedarf der Freiburger Schulen zu decken. Seit dem Erscheinen dieses Berichts hat eine Analyse- und Reflexionsarbeit in den betroffenen Institutionen, Einrichtungen und Ämtern stattgefunden, die immer noch im Gang ist. Die Aufteilung der verschiedenen Bildungsgänge auf zwei Institutionen und drei getrennte Einheiten erschwert die Zusammenarbeit nicht nur zwischen diesen Einheiten, sondern auch mit den Ämtern der Kantonsverwaltung und den verschiedenen interkantonalen Stellen. So ist es schwierig, dringliche Projekte wie die Erhöhung der Zahl der Studierenden in Bereichen mit einem Lehrerinnen- und Lehrermangel wie der Primar- und Sonderschulbildung umzusetzen und zu konsolidieren. Weitere bedeutende Projekte, zum Beispiel in den Bereichen der Inklusion oder der Digitalisierung, können nicht vorangetrieben werden und werden von den verschiedenen Akteuren isoliert angegangen. Das Ergebnis ist eine Patt-Situation, die die Entwicklung in einem Sektor lähmt, der ebenso dem Wettbewerb ausgesetzt ist wie andere. Die Zunahme der Zahl der Freiburger Studierenden, die sich für ein Studium in einem anderen Kanton entscheiden, die Verunsicherung des Personals der betroffenen Institutionen sowie die institutionelle Akkreditierung sind darüber hinaus weitere Gründe, die keinen weiteren Aufschub dieses Entscheids und dessen anschliessender Umsetzung gestatten.

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Wie kann die eidgenössische Akkreditierung erreicht werden (dazu braucht es auch die Eigenständigkeit einer Institution)?*

Wie oben erwähnt, ist die institutionelle Akkreditierung einer von mehreren Faktoren, die keinen weiteren Aufschub des Entscheids zulassen. Für die institutionelle Akkreditierung gelten Qualitätsstandards, gruppiert in fünf Bereiche, wobei die verschiedenen Hochschultypen und deren spezifische Merkmale berücksichtigt werden. Einer dieser Standards verlangt, dass die Hochschule

¹ <https://www.fr.ch/de/eksd/news/organisation-der-lehrerinnen-und-lehrerbildung-bestandsaufnahme-im-kanton-freiburg>

oder Institution des Hochschulbereichs mit ihrem Träger *«die personellen Ressourcen, die Infrastrukturen und die finanziellen Mittel [gewährleistet], um ihren Fortbestand zu sichern und ihre strategischen Ziele zu erreichen»*. Jede Hochschule, die sich um eine Akkreditierung bewirbt, muss einen strategischen Plan mit einer Zukunftsperspektive für ihren Bereich vorlegen können. Auch muss sie über eine Trägerschaft verfügen, die es ihr erlaubt, diese Ziele langfristig zu erreichen. Eine Institution ohne Perspektive oder ohne «Träger», der seine Unterstützung über einen längeren Zeitraum zusichern kann, wird diesen für die Akkreditierung wesentlichen Qualitätsstandard nicht erfüllen können. Aus diesem Grund setzt sich der Staatsrat für einen schnellen Entscheid über die institutionelle Zukunft der HEP|PH FR ein.

Trotz der Schwierigkeiten, die sich durch die Vakanz der Rektoratsstelle ergeben, arbeitet die HEP|PH FR gewissenhaft und unermüdlich am Aufbau ihres Qualitätssystems, um die Anforderungen der Akkreditierung zu erfüllen. Die Qualitätsstrategie wird von der gesamten Hochschulgemeinschaft der HEP|PH FR getragen, und die gesamte Belegschaft zeigt ein unermüdliches Engagement und beteiligt sich tatkräftig an diesem Verfahren. Es wurde eine Stelle eingerichtet, die für die operative Leitung des Qualitätsmanagementsystems verantwortlich ist, das entsprechende Personal wurde eingestellt und hat seine Arbeit aufgenommen. Im Dezember 2020 wurde der Direktionsrat durch einen Missionsverantwortlichen verstärkt, der die Arbeiten im Zusammenhang mit der Akkreditierung leitet.

Die HEP|PH FR wie auch der Staatsrat sind sich bewusst, dass bei diesem Akkreditierungsverfahren, an dem nicht nur die Institution, sondern auch ihre Partner, darunter der Kanton als Träger, beteiligt sind, der Begriff der Autonomie besondere Aufmerksamkeit verdient. Echte Autonomie basiert auf einer klaren Aufgabenteilung und gegenseitigem Vertrauen, das darauf beruht, dass diese Aufgaben zufriedenstellend erfüllt und gleichzeitig die jeweiligen Rollen respektiert werden. Diese Aufgabenteilung zwischen der HEP|PH FR und der EKSD, der Direktion, der sie administrativ zugewiesen ist, sowie den anderen Direktionen des Staates, wurde seit dem ersten Gesetz über die PH und insbesondere während der jüngsten Revision dieses Gesetzes schrittweise vorgenommen. Der Staatsrat weist darauf hin, dass das neue PHFG und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen im Vergleich zu anderen Kantonen relativ spät, nämlich erst zwischen 2016 und 2020, in Kraft getreten sind. Der Grund dafür, dass die Autonomiebestrebungen für die HEP|PH FR noch nicht vollständig abgeschlossen sind, liegt somit vor allem am Zeitplan der Gesetzgebungsarbeiten zur HEP|PH FR.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass noch einiges zu tun ist, aber er nimmt auch erfreut und anerkennend zur Kenntnis, dass die an den Vorbereitungsarbeiten für die Akkreditierung beteiligten Akteure keine Mühe scheuen, um dieses wichtige Ziel zu erreichen.

2. *Wie kann ein Ausbildungsangebot in der Muttersprache Deutsch bzw. Französisch ohne sprachliche Barrieren sichergestellt werden (gefordertes Sprachenniveau in der ersten Fremdsprache ist ein Abwanderungsgrund der Deutschsprachigen nach Bern)?*

Die Sprachanforderungen sind von Institution zu Institution und von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Während in Freiburg das Zertifikat B2 in der Partnersprache (L2) Voraussetzung für die Zulassung zur HEP|PH FR ist, muss dieses Niveau in anderen Kantonen während der Ausbildung an den Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung erreicht werden. An der HEP|PH FR wird am Ende des ersten Studienjahres das Zertifikat C1 in der L2 erlangt. Diese zusätzliche Anforderung trägt der Sprachkultur des Kantons, in dem sich die HEP|PH FR befindet, Rechnung und zeugt

von ihrer starken regionalen Verwurzelung: Das kantonale Sprachenkonzept strebt ein echtes Verständnis der Partnersprache an, nicht nur eine blossе Koexistenz.

Darüber hinaus ist in den letzten Jahren überall in der Schweiz das Bewusstsein für die Bedeutung von Sprachkenntnissen für junge Menschen in der Ausbildung gewachsen. Auf allen Schulstufen – und sogar im Vorschulbereich – gewinnt die Forderung nach der Einbindung einer zweiten Sprache an Bedeutung und führt dazu, dass die Schulen ihre Unterrichtspraxis auf allen Bildungsstufen überdenken. Die von der Grossrätin vor einem Jahr gestellte Anfrage «Wie kann die Zweisprachigkeit als Marke der PHFR besser vermarktet werden» schliesst sich ebenfalls dieser weitgehend politischen Forderung an. Angesichts dieser Entwicklungen ist anzunehmen, dass in Zukunft auch andere Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung ihre Sprachanforderungen erhöhen werden. Dennoch erinnert der Staatsrat mit Bezugnahme auf die oben erwähnte Autonomie der HEP|PH FR daran, dass es den Institutionen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens von Diplomen durch die EDK freisteht, diese Anforderungen festzulegen und gegebenenfalls ihre Praxis anzupassen, wenn diese sich für die Attraktivität der Institution als problematisch erweisen sollte, ohne dabei allerdings die Qualität der von ihr angebotenen Ausbildung zu beeinträchtigen.

3. Wie kann ein zweisprachiges Ausbildungsangebot, das die beiden Lehrpläne PER und Lehrplan 21 berücksichtigt, bereitgestellt werden?

Ein solches zweisprachiges Ausbildungsangebot gibt es bereits. Die HEP|PH FR bietet zusätzlich zum französisch- und zum deutschsprachigen Studiengang einen zweisprachigen Studiengang an, der eine Lehrerinnen- und Lehrerausbildung in beiden Sprachen und in Bezug auf beide Lehrpläne beinhaltet. Dieses zweisprachige Diplom ist nicht nur in der Schweiz, sondern auch über die Landesgrenzen hinaus einzigartig: So schreiben sich regelmässig ausländische Studierende an der HEP|PH FR für diesen Studiengang ein.

4. Wie kann die Durchlässigkeit der Ausbildung und Studieninhalten für alle Schulstufen 1H–11H sichergestellt werden (Unterrichtsbefähigung für mehrere Schulstufen)?

Diese Frage betrifft eben gerade die strategische Entwicklung der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung und muss bei der konkreten Umsetzung der künftigen institutionellen Zusammenführung geprüft werden. Der Wunsch, eine in Bezug auf die elf obligatorischen Schuljahre kohärente Ausbildung zu gewährleisten, ist einer der Hauptgründe, die die EKSD dazu bewogen haben, dieses Thema wieder aufzugreifen und Prof. Capaul mit der Erarbeitung seines Berichts zu beauftragen. Gegenwärtig ist die Lehrerinnen- und Lehrerausbildung für die Primarschule (1H–8H) anders gestaltet als diejenige für die Sekundarstufe I (9H–11H): Primarschullehrpersonen sind Generalisten, die ausgebildet werden, um im ersten Zyklus (1H–4H) oder zweiten Zyklus (5H–8H) alle Fächer zu unterrichten, wogegen die Lehrpersonen der Orientierungsschulen Spezialisten sind, die ausgebildet werden, um im dritten Zyklus (9H–11H) in der Regel drei Fächer zu unterrichten. Um die Attraktivität des Lehrberufs zu erhöhen, könnte dieses strikt getrennte Konzept überdacht werden, damit Studierende bereits während ihrer Ausbildung, aber vor allem nach ihrem Abschluss, eine Umschulung machen könnten, falls sie sich beruflich diversifizieren oder ihre ursprüngliche Wahl der Unterrichtsstufe ändern möchten. Die Ausbildung an einer einzigen Institution könnte auf einer gemeinsamen Grundausbildung und besonderen Modulen für die Zyklen 1, 2 und 3 basieren, die auch als Zusatzausbildung für Personen mit einer Lehrbefähigung für eine andere Stufe angeboten werden könnten. Auch die Ausbildung im Bereich der Sonderpädagogik muss in diese Überlegungen zur besseren Durchlässigkeit der Studiengänge einbezogen werden: Da die obligatorische Schule inklusiv ist, muss die Pädagogik, ob an der Regelschule oder der Sonderschule, eine

ganzheitliche sein. Sie muss auf einer gemeinsamen Kultur für das gesamte Lehrpersonal basieren, deren Grundstein bereits im Rahmen der Ausbildung gelegt wird. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass dieses Problem für die EKSD ein wichtiges Anliegen ist, das angegangen werden kann, sobald der Grundsatzentscheid feststeht.

5. *Wie kann eine selbständige Institution mit eigenem Budget und Rektorat sichergestellt werden?*

Die HEP|PH FR verfügt bereits über ein eigenes Budget und ein Rektorat, auch wenn die Stelle der Rektorin oder des Rektors derzeit vakant ist. Die Leitung der Hochschule wird daher *ad interim* vom Direktionsrat, bestehend aus den vier Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern, übernommen. Im Falle einer institutionellen Zusammenführung an einer pädagogischen Hochschule wird das Amt der Rektorin oder des Rektors neu ausgeschrieben werden. Dieses wird angesichts der damit verbundenen anspruchsvollen Arbeiten für den Aufbau und die Organisation einer neuen, grösseren Institution erheblich an Attraktivität gewinnen. Im Falle einer Zusammenführung der Ausbildung an der Universität würde die Lehrpersonenausbildung über keine eigenständige Institution mehr verfügen, sondern hätte in etwa den Charakter einer Fakultät. Es würde eine Rektorin oder ein Rektor *ad interim* ernannt, deren oder dessen Hauptaufgabe es sein wird, den Prozess der Annäherung an die Universität zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen und gleichzeitig die Kontinuität der von der HEP|PH FR angebotenen Dienstleistungen sicherzustellen.

Was die grundlegende Haltungsänderungen und Entflechtungen anbelangt, welche die Grossrätin mit Verweis auf die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren, die bei der EKSD angestellt sind, als erforderlich erachtet, so gilt es zu bedenken, dass sich das Freiburger Schulsystem von den Schulsystemen anderer Kantone unterscheidet. In einigen Kantonen, insbesondere in der Deutschschweiz, ist die Verwaltung der Schulen hauptsächlich auf der Gemeindeebene angeordnet: Es sind die Gemeinden, welche die Schulleitungen einsetzen, die Lehrpersonen einstellen und die Lehrmittel finanzieren. Im Kanton Freiburg ist diese Verwaltung auf kantonaler Ebene angesiedelt. Die Unterrichtsämter sind über das Schulinspektorat und die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausserdem für das kontinuierliche Monitoring des Bildungssystems und die Entwicklung der dafür notwendigen Instrumente verantwortlich. Dieses gesamtheitliche Konzept eines Bildungssystems dient hauptsächlich dem Ziel, allen Schülerinnen und Schülern, die – unabhängig von ihrem Wohnort – eine öffentliche Schule im Kanton besuchen, Chancengleichheit zu gewährleisten. Ein solches System kann unter anderem deshalb funktionieren, weil die für dessen Organisation zuständigen Stellen Teil der kantonalen Behörde sind. Der Wunsch des Gesetzgebers, dieses System beizubehalten, wurde mit der Verabschiedung des Gesetzes über die obligatorische Schule (SchG) im Jahr 2014 bestätigt. Seit vielen Jahren belegen die Ergebnisse von Leistungsbeurteilungen der Schülerinnen und Schüler auf interkantonaler, eidgenössischer und internationaler Ebene den grossen Erfolg dieses Freiburger Konzepts, das kohärenter ist und eine gewisse Beständigkeit gewährleistet: Während pädagogische Innovationen, die an den Hochschulen entstehen, für die gesellschaftliche Weiterentwicklung der Schule unverzichtbar sind, können und müssen die Behörden andererseits die Qualität und Stabilität des Systems als Ganzes sicherstellen. Dazu ist es notwendig, dass die EKSD und ihre Unterrichtsämter über Ressourcen verfügen, insbesondere personelle, um die damit verbundenen Aufgaben im gesamten Kanton zu erfüllen. Der Ausbau einer Hochschule darf nicht auf Kosten eines öffentlichen Sektors erfolgen, der in der Lage sein muss, seine Rolle als Aufsichtsbehörde wahrzunehmen und Aufgaben zu erfüllen, die sich von denen einer Ausbildungsinstitution deutlich unterscheiden. Es ist jedoch wichtig, die Zusammenarbeit zwischen diesen Institutionen und den Unterrichtsämtern zu stärken. Denn es geht darum, sich gemeinsam für das Wohl der Schülerinnen und Schüler einzusetzen.

Der Entscheid über das zukünftige institutionelle Dach der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung soll in diesem Sinn getroffen werden. Der Kanton Freiburg, der in der ganzen Schweiz und darüber hinaus den Ruf eines ausgezeichneten Bildungsstandorts genießt, muss eine starke Bildungspolitik und ein Bildungssystem aufrechterhalten, das hinsichtlich der Sprachen, der Studiengänge und der Typologie der Ausbildungsinstitutionen, die diese anbieten, diversifiziert ist. Die Kantonsregierung beabsichtigt, die regionale Besonderheit der Freiburger Schule und ihre sich ständig wandelnden Bedürfnisse zu respektieren und zu bewahren. Sowohl die künftige Bildungsstätte für die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer wie auch die verantwortliche Trägerschaft muss ihre jeweilige Rolle wahrnehmen können, damit den Lehrpersonen unseres Kantons und letztendlich den Schülerinnen und Schülern eine qualitativ hochwertige Ausbildung angeboten werden kann.

26. Mai 2021