



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag 2023-GC-307

Antrag auf ein externes Audit für das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht: Ein Muss für die Qualität unseres Bildungssystems

Urheber/innen:	Repond Brice / Kolly Gabriel / Fattebert David / Michellod Savio / Kubski Grégoire / Clément Christian / Barras Eric / Dorthe Sébastien / Lepori Sandra / Esseiva Catherine
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	08.12.2023
Begründung:	08.12.2023
Überweisung an den Staatsrat:	11.12.2023
Antwort des Staatsrats:	20.02.2024

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit dem am 8. Dezember 2023 eingereichten und begründeten Auftrag fordern die Unterzeichnenden den Staatsrat auf, ein externes Audit in Auftrag zu geben, um die Funktionsweise des Amtes für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (FOA) und die Auswirkungen der bildungspolitischen Massnahmen des Amtes auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler gründlich abzuklären. Da der Antrag auf ein beschleunigtes Verfahren bei der Abstimmung am 19. Dezember 2023 kein qualifiziertes Mehr erreicht hat, wird der Auftrag auf dem regulären Weg bearbeitet. Die Unterzeichnenden des Auftrags haben dem Staatsrat in einem separaten Schreiben vom 28. Dezember 2023 den Wunsch mitgeteilt, dass auch alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in den letzten fünf Jahren aus dem FOA ausgeschieden sind, anonym angehört werden können.

II. Antwort des Staatsrats

Ohne den Entscheid des Grossen Rates über die Annahme oder Ablehnung dieses Auftrags abzuwarten, hat der Staatsrat beschlossen, das verlangte externe Audit einzuleiten, um den Sachverhalt zu ermitteln und die Situation im Hinblick auf die in dem Auftrag enthaltenen Behauptungen zu klären. Das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht hat den Staatsrat in diesem Vorgehen unterstützt. Der Staatsrat möchte betonen, dass er ebenfalls daran interessiert ist, organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten für das FOA kennenzulernen. Dies nicht nur, um die Erwartungen der Grossratsmitglieder zu erfüllen, sondern auch um daraus Lehren für seine Organisation zu ziehen. Das FOA ist ein sehr grosses Amt und umfasst gemäss Staatsvoranschlag 2024 115,89 Vollzeitstellen in der Verwaltung und 2314,36 Vollzeitstellen im Unterrichtswesen, was insgesamt über 3400 Personen entspricht.

Gemäss den unterzeichnenden Grossratsmitgliedern muss das Audit mindestens folgende vier Aspekte umfassen:

- > [1] Untersuchung von Anschuldigungen über Fälle von Amtsmissbrauch und Mobbing, mit denen einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FOA und insbesondere die Schuldirektionen des 3. Zyklus konfrontiert sind;
- > [2] Untersuchung der Auswirkungen der von der FOA-Führung konzipierten Bildungspolitik auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler;
- > [3] Feststellung, inwieweit die Bildungspolitik den Anforderungen der Gesellschaft entspricht, insbesondere den Erwartungen der Sekundarstufe 2 und der für die Lernenden verantwortlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber;
- > [4] Ermittlung potentieller Interessenkonflikte angesichts der Zusammensetzung der FOA-Führung, die durch enge persönliche Verbindungen zwischen ihren Mitgliedern gekennzeichnet ist.

Die Auswirkungen und die Angemessenheit der Bildungspolitik des Kantons Freiburg

In Bezug auf Punkt [2] stellt der Staatsrat klar, dass eine wissenschaftlich fundierte Analyse erfordert, dass die relevanten Daten über einen langen Beobachtungszeitraum gesammelt und mit den Daten einer «Kontrollgruppe» verglichen werden, die nicht dem FOA untersteht. Es erscheint weder möglich noch zweckmässig, zum jetzigen Zeitpunkt eine solche spezifische Studie zum FOA zu starten. Es müssten eine eigene Struktur und ein Verfahren für den französischsprachigen Teil des Kantons eingeführt werden und allfällige Ergebnisse würden erst in mehreren Jahren vorliegen. Ein solcher Vergleich wäre wohl sinnlos, denn dann müssten alle anderen Kontextbedingungen nach der Ceteris-paribus-Klausel «unter sonst gleichen Bedingungen» ähnlich bleiben, was nicht vorstellbar ist.

Im Gegenzug dazu gibt es bereits Indikatoren, die Vergleiche mit anderen Kantonen ermöglichen:

- > Die PISA-Erhebungen 2000, 2003, 2006, 2009 und 2012 enthielten kantonale Ergebnisse. Die PISA-Erhebungen basieren auf den Kompetenzen, die von internationalen Fachleuten für 15-Jährige als wünschenswert erachtet werden. Sie nehmen keinen Bezug auf die Lehrpläne, in denen der Auftrag der Schule und die zu erreichenden Ziele festgelegt sind.
- > Aus diesem Grund hat die EDK bereits 2016/17 die Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen in der obligatorischen Schule (COFO) eingeführt, die sich an den in den Lehrplänen festgelegten Zielen orientiert. Die ersten Ergebnisse wurden 2019 veröffentlicht: <https://www.fr.ch/de/bkad/news/erhebungen-edk-ausgezeichnete-ergebnisse-fuer-die-freiburger-schuelerinnen-und-schueler>. Aufgrund der Covid-19-Pandemie erfolgte die nächste Befragung für die Schülerinnen und Schüler der 11H erst im Jahr 2023 und wird für die Schülerinnen und Schüler der 4H im Jahr 2024 durchgeführt. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Laufe des Jahres 2025 oder Anfang 2026 publiziert.

Zu Punkt [3] erinnert der Staatsrat daran, dass gemäss Bundesverfassung (Art. 61a und 62 Abs.4) die Bildungsziele für alle Kantone gleich und in den jeweiligen Lehrplänen *Lehrplan 21*, *Plan d'études romand* (PER) und *Piano di studio* festgelegt sind. Man kann zwar eine politische Einschätzung über die Relevanz der Ziele abgeben, aber weder der Kanton noch das FOA können eigenständig andere als die in der Schweiz validierten Ziele wählen. Was den PER betrifft, so muss man sich darüber im Klaren sein, dass seine pädagogischen Ziele, die entsprechenden Lehrmittel und die allgemeinen Umsetzungsmodalitäten auf politischer Ebene einvernehmlich durch die Kantone oder andernfalls durch den Mehrheitsbeschluss der Kantone, die der *Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin* (CIIP) angehören, beschlossen werden. Nicht nur die Kantonsregierungen, sondern auch die Parlamente sind in diese

Arbeiten involviert. Denn die Westschweizer Schulvereinbarung (SGF 416.3), die vom Freiburger Grossen Rat am 12. Februar 2009 angenommen wurde, hat eine interparlamentarische Kommission geschaffen, deren Jahresberichte dem Grossen Rat vorgelegt werden, letztmals am 29. Juni 2023. Die Parlamente haben so die Möglichkeit, sich in den von der CIIP geschaffenen Gremien selbst über dieses Thema zu informieren und Fragen zu stellen. Die Redaktion des PER und der verschiedenen Lehrmittel wird von Personen aus der Praxis durchgeführt, die an den Schulen tätig und daher mit der Realität in den Klassen durchaus vertraut sind. Nur die Lehrmittel für Deutsch und Englisch wurden im Ausland erworben und vorgängig im Unterricht getestet.

Was die Erwartungen an die Berufsausbildung betrifft, so legen die für die Lernenden verantwortlichen Personen in den Lehrbetrieben im Rahmen der Organisationen der Arbeitswelt (Oda) die Anforderungen an die Berufsausbildungen in der Schweiz fest. Die Verknüpfung zwischen den Zielen der obligatorischen Schule und denen der Berufe wird in diesem Rahmen geregelt. Die Anforderungen für den Zugang zu den Gymnasien und Fachmittelschulen werden mit den Zielen am Ende der obligatorischen Schulzeit abgestimmt. Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) und das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) haben Organe gebildet, welche die Bildungsziele, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen, mit denen des Bundes koordinieren und dabei insbesondere die gesamte Sekundarstufe 2 (berufsbildend und allgemeinbildend) einbeziehen.

Das Amt für Berufsbildung und das Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 wurden um eine ausführliche Stellungnahme gebeten. Im Übrigen erinnert der Staatsrat daran, dass es einer Schuldirektion einer Orientierungsschule nicht verwehrt ist, die Lehrpersonen aufzufordern, den Gebrauch der Muttersprache oder das Kopfrechnen im Rahmen des Lehrplans zu verstärken. Die Schule muss die Jugendlichen jedoch auf die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen vorbereiten – Herausforderungen, die sich von denen, die ihre Eltern zu bewältigen hatten, deutlich unterscheiden. Es ist daher normal, dass sich der Unterricht und die Unterrichtsmethoden der Freiburger Schule in den letzten dreissig Jahren verändert und entwickelt haben.

Organisatorische Aspekte und Identifizierung möglicher Fälle von Belästigung, Mobbing, Machtmissbrauch und/oder Interessenkonflikten

In Bezug auf die Punkte [1] und [4] wird sich das Audit auf die allgemeine Funktionsweise des FOA, die Darstellung des Systems und der Zuständigkeiten, das Management einschliesslich der dem FOA auferlegten Beschränkungen (PER, Gesetze, Budget usw.), den spezifischen Handlungsspielraum des FOA, den Handlungsspielraum der Schulen sowie die Kanäle und Modalitäten des Informationsflusses zwischen der Führung des FOA, den Schuldirektionen und dem Personal vor Ort erstrecken. Untersucht werden auch der Umgang des FOA mit Personen, die sich in Schwierigkeiten befinden (individuelle Unterstützung und Begleitung) und die Verantwortung der FOA-Leitung für Probleme, die vom Schulpersonal und den Schuldirektionen angesprochen werden, bzw. welche Massnahmen ergriffen werden, wenn Probleme in einer Schule auftreten und welche Interessenkonflikte auftreten können.

Im Rahmen des Audits anzuhörende Personen

Alle Lehrerinnen und Lehrer, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Führungskräfte des FOA können sich anonym äussern, einschliesslich der Personen, die das FOA in den letzten fünf Jahren verlassen haben.

Der Staatsrat erinnert jedoch daran, dass die Lehrpersonen des Kantons in den Jahren 2022 und 2023 aufgefordert wurden, ihre Berufszufriedenheit und die Gründe für die Unzufriedenheit – anonym – anzugeben. Dies geschah im Rahmen der EMPIRICON-Umfrage zur Zufriedenheit des Staatspersonals und der ECOPLAN-Arbeitszeitumfrage 2023 (die Ergebnisse werden Mitte 2024 vorliegen), die unter anderem Fragen enthält, die sich explizit auf die Zufriedenheit und Unzufriedenheit mit dem Lehrberuf konzentrieren. Die EMPIRICON-Umfrage enthielt eine Frage, die sich explizit auf das Mobbing konzentrierte. Dieses Material wird der für das Audit zuständigen Person zur Verfügung gestellt.

Aufgrund der Reform des Vorsorgeplans für das Staatspersonal, die 2019 in Kraft getreten ist, haben in den letzten fünf Jahren sehr viele Lehrpersonen und in der Verwaltung tätige Personen das FOA verlassen (ca. 840 Lehrpersonen und 70 Verwaltungsmitarbeitende, gemäss Rohdaten). Die für das Audit zuständige Person wird die geeignete Methodik für die Anhörung der betroffenen Personen vorschlagen.

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Möglichkeit der [Konsultation des Espace Gesundheit-Soziales](#) des MobV-Dispositivs für das gesamte Staatspersonal jederzeit und unter Gewährleistung der Anonymität gegenüber der Dienststelle des Arbeitgebers gewährleistet ist.

Auditstelle

Drei spezialisierte und, um ihre Neutralität so weit wie möglich zu gewährleisten, ausserhalb des Kantons ansässige Unternehmen haben eine Anfrage für eine Offerte erhalten. Die kontaktierten Unternehmen müssen in ihren Offerten eine Methodik vorschlagen, die dem bereits vorhandenen Material Rechnung trägt. Wie es im Auftrag der Grossratsmitglieder verlangt wird, muss das Personal des Amtes (das heutige und das der letzten fünf Jahre) zudem die Möglichkeit haben, der Auditstelle seine Aussage zu übermitteln. Die Anonymität gegenüber dem Staatsrat und seiner Verwaltung muss dabei gewährleistet sein. Sie haben bis zum 29. Februar 2024 Zeit, ihre Offerte zusammen mit einer Leistungsbeschreibung einzureichen. Auf dieser Grundlage können die finanziellen Auswirkungen des Audits bestimmt werden.

III. Schlussfolgerungen des Staatsrats

Der Staatsrat stimmte dem Grundsatz der Durchführung eines Audits zu, ohne den Entscheid des Grossen Rates über den von den zehn Grossratsmitgliedern eingereichten Auftrag abzuwarten. Er stellt jedoch fest, dass weder Punkt [2] noch Punkt [3], d. h. die Untersuchung der Auswirkungen der Bildungspolitik auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler, beantwortet werden können, ohne einen Forschungsauftrag an ein Universitätsinstitut zu vergeben oder eine Metaanalyse durchzuführen, die mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde. Die Bildungspolitik wird nämlich nicht auf Ebene der Leitung des FOA konzipiert, sondern auf überkantonaler politischer Ebene. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat vor, den Auftrag wie folgt aufzuteilen:

Das Audit wird sich hauptsächlich auf die Punkte [1] und [4] des Auftrags konzentrieren. Da Punkt [2] eine umfangreiche Studie erfordert, deren Ergebnisse ohnehin erst nach den Ergebnissen der EDK, die für Anfang 2026 geplant sind, vorliegen würden, kann er nicht realisiert werden.

Falls die Aufteilung abgelehnt wird, fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, den Auftrag abzulehnen, da ein Grossteil der Wünsche der Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags durch das externe Audit, dessen Vorbereitungsarbeiten bereits begonnen haben, berücksichtigt werden wird.