



## Bericht 2025-DFAC-5

27. Mai 2025

### Externes Audit für das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht: Ein Muss für die Qualität unseres Bildungssystems

*Wir legen Ihnen den Bericht zum Auftrag 2023-GC-307 Repond Brice/Kolly Gabriel/Fattebert David/Michellob Savio/Kubski Grégoire/Clément Christian/Barras Eric/Dorthe Sébastien/Lepori Sandra/Esseiva Catherine vor.*

## Inhalt

<b>1 Einführung</b>	<b>3</b>
1.1 Zusammenfassung des Auftrags	3
1.2 Auswahl des Anbieters und offizieller Start des Audits	3
1.3 Methodik: Webplattform und Gespräche	4
<b>2 Die wichtigsten Ergebnisse des Audits</b>	<b>4</b>
2.1 Wichtigste Ergebnisse	5
<b>3 Gesellschaftlicher Kontext und Autonomie der Schulakteurinnen und -akteure</b>	<b>5</b>
3.1 Feststellungen	5
3.2 Hintergrund	5
3.3 Die Spannungsfelder	6
3.3.1 Was bedeutet es, Lehrerin oder Lehrer zu sein?	6
3.3.2 Das Unterrichtswesen: Eine geschlossene, stark durch Autonomie gekennzeichnete Welt	6
3.3.3 Die Lehrpersonen identifizieren sich mehr mit ihrer Schule als mit dem FOA	7
3.3.4 Interne Spaltungen und unterschiedliche pädagogische Sichtweisen	7
3.3.5 Ein ambivalentes Verhältnis zur Autorität	7
3.3.6 Die besondere Situation der Primarschuldirektionen	8
<b>4 Belästigung und Mobbing: Unbegründete Anschuldigungen gegen die Führung des FOA</b>	<b>8</b>
4.1 Feststellungen	8
4.2 Hintergrund	9
4.3 Ergebnisse	9
4.4 Quantitative Elemente: Mobbing	10
4.5 Quantitative Elemente: Stark belastende zwischenmenschliche Probleme	10
4.6 Quantitative Elemente: Sexuelle Belästigung	11

---

<b>4.7</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>Keine Interessenkonflikte auf der Führungsebene des FOA</b>	<b>11</b>
<b>5.1</b>	<b>Feststellungen</b>	<b>11</b>
<b>5.2</b>	<b>Hintergrund</b>	<b>11</b>
<b>5.3</b>	<b>Ergebnisse</b>	<b>11</b>
<b>5.4</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>12</b>
<b>6</b>	<b>Auswirkungen der pädagogischen Massnahmen des FOA auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler: Gemischte Ergebnisse</b>	<b>12</b>
<b>6.1</b>	<b>Feststellungen</b>	<b>12</b>
<b>6.2</b>	<b>Hintergrund</b>	<b>13</b>
6.2.1	Die auf Inklusion ausgerichtete Schule	14
6.2.2	Die Beurteilungen	15
6.2.3	Konzept zur Qualitätssicherung und -entwicklung: Einige Anmerkungen	16
6.2.4	Digitale Bildung: Einige Anmerkungen	16
<b>6.3</b>	<b>Die Bedeutung einer klaren Regelung, wer was entscheidet</b>	<b>17</b>
<b>6.4</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die bildungspolitischen Massnahmen den Anforderungen der Gesellschaft nicht gerecht werden</b>	<b>18</b>
<b>7.1</b>	<b>Feststellungen</b>	<b>18</b>
<b>7.2</b>	<b>Hintergrund</b>	<b>18</b>
<b>7.3</b>	<b>Ergebnisse</b>	<b>18</b>
<b>7.4</b>	<b>Vorschlag</b>	<b>19</b>
<b>8</b>	<b>Notwendigkeit einer verstärkten und besser strukturierten Führung auf allen Hierarchieebenen sowie einer klareren Organisation</b>	<b>19</b>
<b>8.1</b>	<b>Feststellungen</b>	<b>19</b>
8.1.1	Stärkung der Führung, um pädagogische Projekte und Massnahmen umzusetzen	20
<b>8.2</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>20</b>
8.2.1	Klarere Organisationsstruktur, um den geäußerten Bedürfnissen gerecht zu werden	21
<b>8.3</b>	<b>Das Beispiel der partizipativen Führungsgruppen</b>	<b>21</b>
<b>8.4</b>	<b>Eine Dynamik des Wandels, die konsolidiert werden muss</b>	<b>22</b>
<b>8.5</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>22</b>
<b>9</b>	<b>Schlussbemerkungen</b>	<b>22</b>

---

# **1 Einführung**

---

## **1.1 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 Amts für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (FOA) und die Auswirkungen der Bildungspolitik des Unterrichtsamts 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.

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 potenzieller Interessenkonflikte angesichts der Zusammensetzung der FOA-Führung, die durch enge persönliche Verbindungen zwischen ihren Mitgliedern gekennzeichnet ist.

## **1.2 Auswahl des Anbieters und offizieller Start des Audits**

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 unterstrich dabei, dass er auch an organisatorischen Verbesserungsmöglichkeiten für das FOA interessiert sei, diesem sehr grossen Amt mit 118,69 Vollzeitstellen in der Verwaltung und 2314,36 Vollzeitstellen im Unterrichtswesen, was insgesamt über 3500 Personen entspricht.

Im Auftrag des Staatsrats holte die BKAD mit Unterstützung des POA Angebote von drei Unternehmen mit Sitz ausserhalb des Kantons Freiburg ein. Drei Angebote gingen fristgerecht ein. Nach genauer Prüfung der Angebote schlug die BKAD, unterstützt vom POA, dem Staatsrat vor, den Auftrag an das Unternehmen MoveUp zu vergeben, da dieses die Zielsetzung des Audits am besten verstanden und für jeden zu untersuchenden Punkt einen Vorschlag unterbreitet hat. Die Perspektive eines umfassenden Verständnisses (die sowohl individuelle als auch organisatorische Funktionsstörungen berücksichtigt) wurde als die zutreffendste erachtet. Das Verständnis der Organisation einer Kantonsverwaltung und seines Schulsystems wurde besser als bei den anderen Angeboten bewertet. Nach der Annahme des Auftrags durch den Grossen Rat am 22. März 2024 und dem formellen Entscheid des Staatsrats wurde am darauffolgenden 26. März der Vertrag mit dem Unternehmen unterzeichnet.

Die BKAD eröffnete das Audit offiziell an einer Sitzung mit den Schuldirektionen, dem Verwaltungspersonal des FOA und dem Auditteam, an der die Teilnehmenden über die verschiedenen geplanten Schritte und die vorgesehene Planung informiert wurden. Diese Sitzung fand am 13. Mai 2024 per Videokonferenz statt; an einer anschliessenden Medienkonferenz wurde über den Start des Audits informiert.

### **1.3 Methodik: Webplattform und Gespräche**

Die Anzahl der potenziell vom Audit betroffenen Personen (etwa 4000 einschliesslich der Personen, die das Amt verlassen haben) hatte Einfluss auf die angewandte Methodik, mit der das Auditteam die gewünschten Informationen sammelte.

Auf Verlangen des Grossen Rates sollten alle Lehrpersonen sowie das Verwaltungspersonal des FOA und der Schulen ihre Meinung äussern können, auch diejenigen, die das FOA in den vorangegangenen fünf Jahren verlassen hatten. Auf diese Weise konnten Stellungnahmen zu pädagogischen Massnahmen und Meldungen über Belästigung und Mobbing eingeholt werden. Um der Forderung des Grossen Rates nachzukommen, wurde eine webbasierte Plattform vorgeschlagen. Über diese Plattform wurden Meinungen zu pädagogischen Massnahmen und Meldungen über Belästigung und Mobbing gesammelt.

Die Erstellung der Webplattform wurde an einen weiteren Auftragnehmer, die MiS Trend SA, vergeben. Der Fragebogen wurde in zwei Hauptteile unterteilt: Der erste Teil befasste sich mit Verletzungen der persönlichen Integrität (Belästigung und Mobbing), während der zweite Teil den pädagogischen Massnahmen gewidmet war.

Die Plattform war vom 24. Juni bis zum 29. Juli 2024 geöffnet. 2200 Personen beantworteten den Teil, der sich mit Belästigung und Mobbing befasste (55,1%), und 2050 Personen den Teil, der sich mit den pädagogischen Massnahmen befasste (51,3%). Jede Person, die sich als Opfer von Belästigung und Mobbing fühlte, konnte zudem um ein Gespräch bitten: So wurden 38 Gespräche in den eigens zu diesem Zweck gemieteten Räumlichkeiten in Bulle und Freiburg durchgeführt, um die Anonymität zu gewährleisten.

Die allgemeine Analyse basierte hauptsächlich auf der Zusammenführung von Informationen, die im Rahmen der Lektüre von offiziellen Dokumenten und der Durchführung von halbstrukturierten Interviews gewonnen wurden. Insgesamt wurden 79 Gespräche geführt, zu denen noch weitere Gespräche von unterschiedlicher Dauer hinzukamen. Unter anderem wurden folgende Personen angehört: Die Mitglieder der Verwaltung des FOA, anderer Ämter der BKAD und anderer Stellen ausserhalb der BKAD, die aufgrund ihrer beruflich verbundenen Tätigkeit mit dem FOA ausgewählt wurden, sämtliche Direktionen von Orientierungs- und Primarschulen sowie die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die auf freiwilliger Basis angehört werden wollten, 10 von der BKAD ernannte Lehrpersonen (9 wurden letztendlich getroffen) und 10 von den Gewerkschaften ausgewählte Lehrpersonen.

## **2 Die wichtigsten Ergebnisse des Audits**

---

Hinweis des Auditteams: Es handelt sich hier um mehr als nur ein Audit, sondern vielmehr um eine Bestandsaufnahme der obligatorischen Schule im französischsprachigen Teil des Kantons Freiburg, mit der das Auditteam betraut wurde und die es durchgeführt hat.

Mit dieser Studie beantwortete der Staatsrat die vier Fragen der Grossratsmitglieder:

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 potenzieller Interessenkonflikte angesichts der Zusammensetzung der FOA-Führung, die durch enge persönliche Verbindungen zwischen ihren Mitgliedern gekennzeichnet ist.

---

Insbesondere ergab die durchgeführte Untersuchung, dass die schwerwiegendsten Anschuldigungen unbegründet sind. Über diese Feststellung hinaus nutzte der Staatsrat das Audit, um die Organisation und Funktionsweise des FOA, dieses grossen Amtes mit mehr als 3500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und komplexen Abläufen, besser zu verstehen, aber auch zu verbessern. Das Audit beleuchtet die organisatorischen Herausforderungen und liefert einige Verbesserungsansätze.

## **2.1 Wichtigste Ergebnisse**

1. Das Audit ergab, dass die schweren und gezielten Anschuldigungen gegen die Leitung des FOA (Belästigung, Klima der Angst, Missbrauch von Autorität usw.) unbegründet sind.
2. Das Audit zeigt einige Schwierigkeiten und Belastungen im Arbeitsumfeld auf, insbesondere bei den Lehrpersonen.
3. Die Studie liefert keine materiellen Hinweise auf Interessenkonflikte auf der Führungsebene des FOA.
4. Die Analyse der Auswirkungen der pädagogischen Massnahmen des FOA auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler zeigt gemischte, ja sogar widersprüchliche Ergebnisse. Themen wie die inklusiv ausgerichtete Schule und die Schülerinnen- und Schülerbeurteilung beschäftigen einen Grossteil der Lehrpersonen.
5. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die Bildungspolitik des Unterrichtsamts den Anforderungen der Gesellschaft nicht gerecht wird oder dass die Schülerinnen und Schüler nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit schlechter abschneiden.
6. Das Audit hat ergeben, dass es eine verstärkte und besser strukturierte Führung auf allen Hierarchieebenen sowie eine klarere Organisation für ein besseres internes Verständnis braucht.

Der Staatsrat unterstützt die Umsetzung von sechs vorrangigen Verbesserungsmassnahmen. Zusammen mit der BKAD setzt er volles Vertrauen darin, dass die Führung des Amtes diese Massnahmen umsetzen und begleiten wird.

## **3 Gesellschaftlicher Kontext und Autonomie der Schulakteurinnen und -akteure**

---

### **3.1 Feststellungen**

- > Anhand der Ergebnisse der Gespräche lässt sich ein Bild der Schule erstellen. Derzeit gibt es Spannungsfelder rund um die Beziehung zwischen Eltern und Schule, wobei die Disziplin der Schülerinnen und Schüler und ihr Verhalten im Mittelpunkt der Sorgen eines Teils der Lehrpersonen stehen.
- > Die Kultur der Schule ist geprägt von einer starken Autonomie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Ebenen.
- > Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FOA identifizieren sich eher mit ihrer Schule als mit ihrem Amt. Die Mehrheit der Personen vor Ort weiss nicht genau, wie die Leitung des FOA organisiert ist.
- > Innerhalb des FOA gibt es unterschiedliche und manchmal widersprüchliche pädagogische Visionen, was eine Herausforderung für die Führung darstellt.
- > Das Verhältnis zur Autorität ist ambivalent: Die Führung des FOA wird als widersprüchlich wahrgenommen, mal als autoritär, mal als zuhörend. Der Autoritätsmissbrauch wird nicht der Leitung des Amtes, sondern gewissen Schuldirektionen angelastet.
- > Für die meisten Primarschuldirektionen wird eine Überlastung gemeldet.

### **3.2 Hintergrund**

Die Schule ist ein Ort, an dem Werte, wirtschaftliche Interessen, Überzeugungen, politische Meinungen, Erwartungen der Eltern, aber auch die Entwicklung der Psychologie, der Demografie, der Pädagogik und der beruflichen Anforderungen (die sich auf die Eltern und damit auch auf die Schülerinnen und Schüler auswirken) zusammentreffen. Die heutige Schule muss daher den Erwartungen vieler Beteiligter gerecht werden, darunter den Schülerinnen und Schülern, den Bildungsfachpersonen, den Familien, den Arbeitgebern und den politischen Entscheidungsträgern. Jeder

---

dieser Akteurinnen und Akteure hat eine andere, oftmals abweichende Meinung über das Wesen der Schule, ihre Funktionsweise und was sie der Gesellschaft bieten sollte. Die Komplexität des Umfelds wird durch grundlegende Fragen zu den Erziehungsmethoden und die Veränderung der gesellschaftlichen Normen (darunter das Verhältnis gegenüber der Autorität) noch verstärkt.

### 3.3 Die Spannungsfelder

Aus den Gesprächen des Auditteams ergeben sich mehrere Punkte:

- > **Die Beziehung zwischen Eltern und Schule ist ein Spannungsfeld:** Jeder Elternteil hat eigene Vorstellungen über die Art und Weise, wie die Autorität über sein Kind ausgeübt werden sollte, was manchmal mit den Praktiken der Schule in Konflikt geraten kann. Diese Divergenzen sind nicht neu, werden aber durch die jüngsten Entwicklungen in den Bildungs- und Gesellschaftsnormen verschärft.
- > **Das Verhältnis der Schülerinnen und Schüler gegenüber der Autorität wird in Frage gestellt:** Dieser Punkt ist für einen Teil der Lehrpersonen sowie der Schuldirektionen ein wichtiges Anliegen, da Verhaltensprobleme manchmal den Folgen neurobiologischer Probleme ähneln und sich überlagern, vermischen und/oder summieren können.
- > **Neurologische Entwicklungsstörungen geben Anlass zur Sorge:** Die Zunahme der Diagnosen wird entweder auf Fortschritte in der Kinderpsychiatrie oder auf eine Überdiagnostizierung von als abweichend erachteten Verhaltensweisen zurückgeführt. Die Analyse der familiären Faktoren zeigt, dass in vielen Fällen ein oder mehrere erschwerende Faktoren vorliegen: sozioökonomisch benachteiligte Bevölkerung und/oder soziokulturell eingeschränkte und/oder mittellose Bevölkerung (fehlende enge soziale Bindungen); Mangel an frühkindlicher Stimulation aufgrund anderer Prioritäten der Eltern (Vollzeitbeschäftigung, lebenswichtige Bedürfnisse usw.).

Die Verflechtung von familiärem und schulischem Umfeld kann zu Spannungen oder gar zu widersprüchlichen Erwartungen führen: Einerseits müssen die Kinder den Erwartungen der Schule entsprechen, andererseits muss sich die Schule an alle individuellen Besonderheiten anpassen (möglichst ohne zu urteilen und mit möglichst wenig Autorität). Hinzu kommt, dass die Schule nicht nur Wissen vermitteln und sich an der Erziehung beteiligen soll, sondern auch als Tor zur Berufswelt wahrgenommen wird. Eltern, die sich um die Zukunft ihrer Kinder sorgen, können Druck auf ihre Kinder ausüben, damit sie in einem wettbewerbsorientierten System erfolgreich sind.

#### 3.3.1 Was bedeutet es, Lehrerin oder Lehrer zu sein?

Die überwiegende Mehrheit der Befragten stimmt darin überein, dass sie sich für das Wohlergehen ihrer Schülerinnen und Schüler einsetzen. Die Frage nach dem «Wie», die sich auf die Pädagogik bezieht, ist deutlich differenzierter. In den Gesprächen stellte das Auditteam fest, dass die meisten Lehrpersonen und Schuldirektionen an den Auftrag der Schule glauben und es bedauern, dass die Schule angegriffen und in Mitleidenschaft gezogen wird. Sie haben das Gefühl, dass sie ihre Arbeit nicht mehr so gut ausführen können, wie sie es gerne möchten. Allerdings variiert die Definition dessen, was den Beruf einer Lehrerin oder eines Lehrers ausmacht, von Person zu Person: Das Spektrum reicht von denjenigen, die der Meinung sind, dass die Arbeit nicht an der Tür des Klassenzimmers aufhört und alles umfasst, was mit dem Wohlergehen der Schülerinnen und Schüler zu tun hat, bis zu denjenigen, die der Meinung sind, dass sie ihren Unterricht erteilen können sollten, ohne sich um Disziplin oder Aspekte kümmern zu müssen, die sie als Verwaltungsaufgaben betrachten. Die Belastungen, denen die Schule ausgesetzt ist, sind so zahlreich und heterogen, dass sie nie allen gerecht werden kann. Auch innerhalb des FOA sind die Meinungen zu unterschiedlich, als dass man beispielsweise sagen könnte: «Die Lehrpersonen glauben, dass...» oder «in der Praxis wünscht man sich, dass...».

#### 3.3.2 Das Unterrichtswesen: Eine geschlossene, stark durch Autonomie gekennzeichnete Welt

Die Welt des Unterrichtswesens zeichnet sich zudem durch ein gewisses Mass an Selbstbezogenheit aus. Die Fachpersonen in diesem Bereich haben ähnliche Ausbildungen und berufliche Werdegänge und bewegen sich in einem Umfeld, das seine eigenen Regeln hat. Dieser Beruf ist auch durch eine begrenzte (oder als solche wahrgenommene) Durchlässigkeit gekennzeichnet. Dies kann die Angst schüren, dass man beim Verlust des Arbeitsplatzes keine Optionen mehr hat. Die Bildungswelt ist zwar relativ geschlossen, aber dennoch durch innere Abgrenzungen geprägt: in der Primarschule oder der Orientierungsschule unterrichten; die Kleinsten oder die Klassen

---

7H/8H unterrichten; Mitglied einer Schuldirektion sein oder unterrichten oder manchmal beides; in der Stadt oder auf dem Land unterrichten; Klassen aus privilegierten oder benachteiligten Verhältnissen haben; Mitglied der Amtsleitung oder im «Basisberufsfeld» tätig sein. Die Meinungen über Bildung und Pädagogik sind sehr stark ausgeprägt: Die Welt des Unterrichtswesens ist keine homogene Einheit. Die erlebten Realitäten können sehr unterschiedlich sein und sowohl Ursache als auch Folge von sehr unterschiedlichen Meinungen sein.

Ein Element, das für die Kultur dieses Umfelds charakteristisch ist, hat einen Einfluss auf die allgemeine Funktionsweise des Amtes: die starke Autonomie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Ebenen. Auch wenn jeder Eingriff in diese Autonomie sehr unangenehm sein kann, sollte man sich bewusst sein, dass die in den letzten Jahren mit dem Schulgesetz von 2014 durchgeföhrten Reformen die Autonomie aller betrafen. Was die Autorität betrifft, so hat das Auditteam festgestellt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei bestimmten Entscheiden der Amtsleitung sehr stark aufbegehren können. Die Meinungen über Führungskompetenzen an sich sind ebenfalls sehr geteilt: Die Schwerpunkte liegen eher im pädagogischen Bereich als im Führungsbereich.

### **3.3.3 Die Lehrpersonen identifizieren sich mehr mit ihrer Schule als mit dem FOA**

Aus den Gesprächen geht hervor, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FOA viel stärker mit ihrer Schule als mit dem Amt identifizieren. Es scheint sogar, dass die meisten der in der Praxis tätigen Personen nicht genau wissen, wie die Leitung des FOA und überhaupt die Entscheidungsgremien im Bereich der Pädagogik organisiert sind. Es sei noch erwähnt, dass die Welt des Bildungswesens in ein grösseres Gefüge eingebettet ist, nämlich in den Kanton Freiburg. Aus den Gesprächen geht hervor, dass es zahlreiche persönliche Verbindungen verschiedener Art (auch politischer Natur) gibt, die nicht nur auf die administrative Leitung des FOA beschränkt sind. Dies scheint ein wichtiger Aspekt des Umfelds in Freiburg zu sein. Was die politischen Verbindungen betrifft, so haben diese eine eher strukturelle Dimension, da im März 2024 20 von 110 Grossratsmitgliedern einen Beruf im Bildungsbereich ausüben. Das bedeutet zum einen, dass diese Berufsgruppe im Parlament stark vertreten ist. Zum anderen bedeutet es aber auch, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihren Arbeitgeber öffentlich kritisieren können, was sie in Form von Motionen, Anfragen und Postulaten getan haben und so zu einem Audit beitragen haben. Dies macht die Situation komplexer.

### **3.3.4 Interne Spaltungen und unterschiedliche pädagogische Sichtweisen**

Beim FOA gibt es deutliche interne Spaltungen, aber die Lager sind nicht eindeutig voneinander abgegrenzt. Diese Unterschiede spiegeln unterschiedliche und manchmal auch widersprüchliche pädagogische Sichtweisen wider. Die Schuldirektionen und die Lehrpersonen stehen manchmal nicht im Einklang mit den Zielvorgaben der Amtsleitung, was Widerstände und Frustrationen erzeugen kann. Dem Auditteam wurde erklärt, dass die Massnahmen in Schulen, die von Personen geleitet werden, die ihnen eher positiv gegenüberstehen, wesentlich reibungsloser umgesetzt werden, was auch zeigen würde, wie viel Spielraum für Störungen und Widerstände einige Akteurinnen und Akteure vor Ort haben können. Diese Meinungsverschiedenheiten oder unterschiedlichen Sichtweisen werden von denjenigen ausgenutzt, die der Meinung sind, dass zwischen der «theoretischen Sichtweise» und der «Realität vor Ort» eine Kluft besteht. Das Argument wird vielleicht manchmal in einer Situation, in der es um die Kräfteverhältnisse geht, rhetorisch eingesetzt. Dieses interne Klima stellt jedoch eine echte Herausforderung für die Führung dar. Es gilt, Brücken zwischen den unterschiedlichen Positionen zu schlagen, indem eine Kultur des Dialogs gefördert und konstruktive Interaktionen zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen angeregt werden.

### **3.3.5 Ein ambivalentes Verhältnis zur Autorität**

Das Auditteam weist auf ein ambivalentes Verhältnis zur behördlichen Autorität und widersprüchliche Aussagen hin: Die Leitung des FOA wird manchmal als autoritär dargestellt, die Entscheidungen durchsetzt, ohne die Gegebenheiten vor Ort zu berücksichtigen, manchmal aber als eine Leitung, die zu viel zuhört und der es an Entschlossenheit fehlen lässt, während andere Personen gerade diese Fähigkeit zum Zuhören hervorheben. Allgemeiner gesagt, wird der Vorwurf eines «Autoritätsmissbrauchs» nicht der Leitung des Amtes, sondern eher gewissen Schuldirektionen angelastet. Es wurden auch mehrere Anekdoten berichtet, in denen es um untergebene Personen geht, die sich ihrer hierarchischen Autorität widersetzen – manchmal bis hin zu Formen der Gehorsamsverweigerung.

### 3.3.6 Die besondere Situation der Primarschuldirektionen

Das Auditteam berichtet, dass die meisten Primarschuldirektionen sowohl eine quantitative wie auch qualitative Überlastung melden.

Sie übernehmen eine komplexe Rolle, die neben pädagogischen auch leitende und administrative Aufgaben umfasst. Problematisch sind auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Schulen. Die Orientierungsschulen, die eine strukturiertere administrative Unterstützung erhalten, sind besser in der Lage, diese Arbeitsbelastung zu bewältigen, während die Primarschulen, die oftmals über weniger Verwaltungspersonal verfügen – dieses muss wie auch bei den Orientierungsschulen von den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden – stärker unter Druck stehen. Diese Unausgewogenheit beeinträchtigt die Einheitlichkeit in der Praxis und kann die Ungleichheiten in Bezug auf die Führung und Verwaltung beim Amt verschärfen. Auch die Stellvertretungen gestalten sich auf der Primarstufe komplizierter als bei den Orientierungsschulen.

Zu dem am 15. Dezember 2023 eingereichten Auftrag mit dem Titel «Die Schuldirektionen der Primarschulen (PS) verfügen bis Ende 2030 über die gleichen Zeitressourcen für die Führung ihrer Schulen wie die Schuldirektionen der Orientierungsschulen (OS)» hat der Staatsrat am 1. Juli 2024 einen Bericht vorgelegt, der die Planung der zusätzlichen VZÄ für die Schuldirektionen vorsieht.

## 4 Belästigung und Mobbing: Unbegründete Anschuldigungen gegen die Führung des FOA

---

### 4.1 Feststellungen

Die Ergebnisse des Audits zeigen, dass die schweren und gezielten Anschuldigungen gegen die Führung des FOA (Belästigung, Klima der Angst, Autoritätsmissbrauch usw.) unbegründet sind. Sie werden weder durch die Gespräche noch durch die Statistik untermauert.

Es werden folgenden Punkte angemerkt:

- > Der parlamentarische Auftrag lässt auf ein Amt schliessen, das mit harter Hand geführt wird und in dem jede Kritik an der Autorität unterdrückt wird.
- > Das Auditteam beschreibt jedoch eine weit differenziertere Realität, die von Widersprüchen geprägt ist. Seiner Meinung nach ist die Autorität beim FOA nicht selbstverständlich, als ob die dort beschäftigten Personen mit dem Konzept der Autorität als Führungskraft nicht sehr vertraut wären.
- > Das Auditteam zeigt sich überrascht über den sehr starken Widerstand einiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegen mehrere Entscheide der Leitung des FOA.
- > Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter identifizieren sich viel stärker mit ihrer Schule als mit ihrem Amt.
- > Ein mangelndes Verständnis für die Funktionsweise der Führungsebene und der Entscheidungsgremien kann zu einem allgemeinen Unmut gegen das FOA und seinen Entscheiden führen.
- > Das Bildungswesen ist im Parlament sehr stark vertreten, was bedeutet, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihren Arbeitgeber öffentlich in Frage stellen können. Dies ist ein Faktor, der die Situation noch komplizierter macht.
- > Die Feststellungen zur Führung des Amtes sind ambivalent oder sogar widersprüchlich: Sie wird abwechselnd als autoritär, sehr oder zu sehr auf die Bedürfnisse eingehend, als unentschlossen und gleichzeitig als gut zuhörend beschrieben.
- > Der Autoritätsmissbrauch wird nicht der Leitung des Amtes, sondern eher gewissen Schuldirektionen angelastet.
- > Beim FOA gibt es ausgeprägte, aber nicht klar abgrenzbare Spaltungen, eine sehr differenzierte Realität, die unterschiedliche, manchmal widersprüchliche pädagogische Ansichten widerspiegelt.

- 
- > Die Behauptung, dass die Führung des FOA ihre Bildungsvorstellungen einseitig durchsetzt und dabei die Stimmen aus der Praxis ignoriert, muss differenziert werden. In den Gesprächen wurden auch sehr harte Worte über die Sichtweise einiger Kritikerinnen und Kritiker – Lehrpersonen oder Schuldirektionen – zu pädagogischen Massnahmen geäussert.
  - > Dieses interne Klima stellt eine echte Herausforderung für die Führung dar. Es besteht ein Widerspruch zwischen dem Gefühl, zu viel Macht zu haben, und der Unmöglichkeit, eine Vision durchzusetzen, da der Widerstand stark ist und die Mittel, ihn zu überwinden, begrenzt sind.
  - > Die Leitung des FOA hat einen partizipativen Führungsstil eingeführt, der mit den aktuellen Trends einer wertschätzenden und kollaborativen Führung übereinstimmt. Allerdings müssen der Rahmen und die Umsetzung noch verstärkt werden.
  - > Es wäre falsch zu sagen, dass die Akteurinnen und Akteure vor Ort nicht in die Transformationsprozesse einbezogen wurden, aber es zeigt sich, dass die partizipativen Initiativen nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt haben.
  - > Der parlamentarische Auftrag spricht von einer praxisfernen Führung, aber in einigen Fällen ist die Praxis aus Gründen, die zum Teil auf unterschiedlichen Auffassungen über die Aufgaben der Schule und die Unterrichtsmethoden beruhen, nicht sehr offen für bestimmte Massnahmen.

## 4.2 Hintergrund

Dem Auditteam wurde aufgetragen, den Vorwürfen des Autoritätsmissbrauchs und des Mobbings nachzugehen, denen einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FOA und insbesondere die Schuldirektionen des 3. Zyklus ausgesetzt sein sollen.

Das Auditteam hat das Thema Mobbing während des Audits bei mehreren Gelegenheiten angesprochen:

- > bei den Gesprächen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des FOA;
- > im Rahmen des Online-Fragebogens, den vom 24. Juni bis 29. Juli 2024 alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FOA ausfüllen konnten, darunter auch diejenigen, die das FOA in den letzten fünf Jahren verlassen haben – die Ergebnisse sind im Anhang zu finden;
- > im Rahmen von spezifischer Gespräche auf Anfrage hin.

Alle Personen, die der Meinung waren, Opfer von Belästigung (Mobbing und/oder sexuelle Belästigung) geworden zu sein, konnten den Online-Fragebogen ausfüllen und hatten die Möglichkeit, um ein Gespräch mit einer Beraterin oder einem Berater zu ersuchen. Um auf ihre Anliegen einzugehen, wurden 38 Gespräche durchgeführt. Diese konzentrierten sich auf die von der Person erlebte Situation. Sie lieferten wichtige Informationen, die Aufschluss über bestimmte Mechanismen im Amt gaben, die zu kritischen Situationen führen können. Jedes Gespräch wurde protokolliert. Die betroffenen Personen konnten das Protokoll einsehen, um ihre Rechte später geltend machen zu können. Die Anonymität wurde wie gewünscht gewahrt.

## Vorsicht

Das Auditteam betont, dass Vorsicht geboten ist, wenn es um Mobbing geht. «Jede Situation ist anders und sollte einer ausführlichen Analyse von Fall zu Fall unterzogen werden. Andernfalls besteht die Gefahr von Willkür».

Daher zielt seine Vorgehensweise darauf ab, den Fokus zu erweitern und Situationen von Konflikten oder Schwierigkeiten am Arbeitsplatz zu verstehen, die Mobbing sein können oder auch nicht. Das Auditteam warnt auch vor der Gefahr, die mit der Definition von Mobbing und der falschen Verwendung von Begriffen einhergeht.

## 4.3 Ergebnisse

Der Vorwurf, dass die Leitung des FOA das gesamte Amt und insbesondere die Schuldirektionen der Orientierungsschulen schikaniert, ist nicht belegt. In seltenen Fällen beschuldigen die Schuldirektionen ihren Vorgesetzten (d. h. eine Schulinspektorin oder einen Schulinspektor), dass es ihr an Unterstützung oder an Führung fehle oder dass sie sich nicht einig seien.

Das Audit ergab, dass in den Gesprächen Probleme im Arbeitsumfeld und Fälle von Mobbing/Konflikten zur Sprache kamen, die auf gewisse Schuldirektionen zurückzuführen waren:

- > Lehrpersonen berichteten von autoritärem Verhalten und Drohungen seitens der Schuldirektorinnen und Schuldirektoren.
- > An einigen Schulen wurde über Verhaltensweisen und Entscheide berichtet, die auf persönlichen Beziehungen und nicht auf beruflichen Kriterien beruhten. So würden Lehrpersonen, die mit der Schuldirektorin oder dem Schuldirektor eng befreundet oder sogar verwandt sind, bevorzugt behandelt.
- > An einigen Schulen wurde unangemessenes und/oder respektloses Verhalten beschrieben. Es soll vorgekommen sein, dass sich Lehrpersonen bei Gesprächen mit ihrer Schuldirektion und manchmal auch in Gegenwart ihrer Kolleginnen und Kollegen gedemütigt fühlten.
- > Es wurde von mangelnder Professionalität gesprochen, insbesondere von organisatorischen Schwachstellen, aber auch von Verstößen gegen die Schweigepflicht.
- > Das in den Gesprächen erwähnte problematische Verhalten von Eltern und Schülerinnen und Schülern kann für die Lehrpersonen und Schuldirektionen ebenfalls eine grosse Belastung darstellen.

#### **4.4 Quantitative Elemente: Mobbing**

- > 12 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FOA geben an, dass sie im Rahmen ihrer aktuellen beruflichen Tätigkeit Opfer von Mobbing oder **sowohl Opfer als auch** Zeuge von Mobbing waren. Diese Zahl ist höher als die der Empiricon-Studie aus dem Jahr 2022. In dieser Studie gaben 7% der Befragten an, Opfer von Mobbing zu sein. Im Rahmen dieser Befragung war es nicht möglich, sich als Zeuge für eine solche Situation zu melden.
- > Mobbingfälle korrelieren mit dem Alter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wobei ältere Personen am stärksten betroffen sind.
- > Die fünf am häufigsten genannten Formen des empfundenen Mobbings sind die Unmöglichkeit, sich auszudrücken (56%), die Diskreditierung bei Kolleginnen und Kollegen oder Vorgesetzten (51%), keine Begrüssung oder Abschiedsworte (48%), das Verbreiten von Gerüchten (45%) oder das Zurückhalten von Informationen (41%).
- > Über ein Viertel der Personen, die sich als Opfer gemeldet haben, erlebte zudem weitere Formen von Mobbing wie Erniedrigung oder Spott, Anschreien, Kontaktverweigerung, Ausgrenzung oder Isolation sowie beleidigende Bemerkungen. Ein weiteres Viertel der Opfer, die sich meldeten, haben darüber hinaus von Drohungen (beruflicher, körperlicher oder psychologischer Art) sowie dem Gefühl, sich lächerlich zu machen, berichtet. Fast 20% der Personen, die sich als Opfer gemeldet haben, gaben zudem eine zu hohe Arbeitsbelastung und unsinnige Aufgaben an.
- > 31% der Personen, sich belästigt fühlten, geben die Eltern als Verantwortliche an.
- > Von den 66% der Personen, die Mobbing angegeben haben, sind 23% der Ansicht, dass sie unterstützt wurden, 26% denken, dass sie nicht wirklich unterstützt wurden, und 17% meinen, dass sie überhaupt nicht unterstützt wurden.

#### **4.5 Quantitative Elemente: Stark belastende zwischenmenschliche Probleme**

- > 21% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FOA gaben an, Opfer oder Opfer **UND** Zeugen von stark belastenden zwischenmenschlichen Problemen am Arbeitsplatz gewesen zu sein. Laut dem Auditteam handelt es sich hier um ein ziemlich weit verbreitetes und allgemeines Problem.
- > Die Formen der erlebten zwischenmenschlichen Probleme sind die gleichen wie die Formen des Mobbings: Die häufigste Nennung war, dass sie sich nicht aussern konnten (55%), gefolgt von der Zurückhaltung von Informationen und der Tatsache, dass sie nicht begrüßt wurden (37%), gefolgt von Diskreditierung (31%), Anschreien oder dem Verbreiten von Gerüchten über sie (27%).
- > Diese zwischenmenschlichen Probleme treten vor allem mit direkten Vorgesetzten (44%) oder mit Kolleginnen und Kollegen auf derselben Hierarchieebene (34%) auf. Für ein Drittel der Antwortenden sind die Eltern für diese zwischenmenschlichen Probleme verantwortlich und für 19% die Schülerinnen und Schüler.
- > 39% der Befragten gaben an, das Problem nicht gemeldet zu haben. Von den 61%, die das Problem gemeldet haben, sind 25% der Ansicht, dass sie Unterstützung erhalten haben, 27% geben an, nicht wirklich unterstützt worden zu sein, und 9% sagen aus, sie hätten überhaupt keine Unterstützung erhalten.

---

## 4.6 Quantitative Elemente: Sexuelle Belästigung

- > 3% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FOA haben angegeben, dass sie im beruflichen Umfeld Opfer oder Opfer **UND** Zeuge sexueller Belästigung waren. Die Formen der sexuellen Belästigung, denen die Antwortenden als Opfer ausgesetzt waren, waren zu mehr als der Hälfte unangebrachte Bemerkungen über das Aussehen oder sexistische Bemerkungen oder Witze. Über ein Viertel der Fälle betraf unangemessene sexuelle Geschichten oder Gespräche und 22% betrafen unerwünschte körperliche Berührungen.
- > Frauen bezeichnen sich viel häufiger als Opfer als Männer (2,8% gegenüber 0,8%)
- > Bei den Urheberinnen oder Urhebern handelt es sich hauptsächlich um Kolleginnen und Kollegen auf derselben Hierarchieebene.
- > Etwa ein Viertel der Fälle wurde gemeldet. Und in der überwiegenden Mehrheit fühlten sich die Opfer unterstützt.

## 4.7 Empfehlungen

Das Auditteam empfiehlt insbesondere drei Arbeitsschwerpunkte, um diese Situation zu verbessern:

**Stärkere Prävention in einem ganzheitlichen Konzept:** Die Führung und Formen der Zusammenarbeit müssen auf allen Ebenen des Amtes gestärkt werden.

**Die Beschwerdewege müssen verbessert werden**, damit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Gefühl haben, dass sie sich offen äussern können, ohne Konsequenzen befürchten zu müssen. Manchmal wird es notwendig sein, dass die Möglichkeit besteht, den Dienstweg bzw. den Weg über die Vorgesetzten zu umgehen.

**Die Prävention bei den Eltern stärken**, indem man ihnen angemessene Verhaltensweisen und Mittel zur Lösung von Konflikten mit einer Lehrperson oder einer Schuldirektion erklärt.

## 5 Keine Interessenkonflikte auf der Führungsebene des FOA

---

### 5.1 Feststellungen

- > Es gibt keine offensichtlichen Interessenkonflikte innerhalb der Führung des Amtes.
- > Es wurden keine Verstösse gegen die geltenden Vorschriften festgestellt.
- > Das Unterrichtswesen im Kanton Freiburg ist eine kleine Welt, in der man sich auch ausserhalb des beruflichen Umfelds kennt.

### 5.2 Hintergrund

Aus den Gesprächen geht hervor, dass das Unterrichtswesen im Kanton Freiburg eine kleine Welt ist, die aus Personen besteht, die sich kennen und sich teilweise auch privat treffen. Die sozialen Verbindungen dieser Personen gehen zudem über das Unterrichtswesen hinaus. Überdies haben die meisten Personen den gleichen Ausbildungsweg zurückgelegt, so dass sich Personen der gleichen Generation oft während ihrer Ausbildung kennengelernt haben.

Das Auditteam berichtet, dass es in den Gesprächen, wenn das Thema angesprochen wurde, viele Anekdoten über Verbindungen zwischen dem Unterrichtswesen und der Welt ausserhalb davon gehört habe: mit der politischen Welt, der akademischen Welt, der juristischen Welt oder der journalistischen Welt. Es nimmt Stellung und beantwortet damit die gestellte Frage:

### 5.3 Ergebnisse

- > Laut dem Auditteam bestehen zwischen einigen Mitgliedern der Amtsleitung enge Verbindungen. Seiner Meinung nach ist es dennoch heikel, den Freundschaftsgrad zwischen Personen zu bestimmen. Auch scheint das nicht gegen die einschlägigen Vorschriften zu verstossen.
- > Es gibt nur wenige Anhaltspunkte für die These, dass tatsächlich Interessenkonflikte aufgetreten sind. Dabei handelt es sich vor allem um Verdächtigungen seitens der angehörten Personen.

- 
- > In einigen Fällen auf verschiedenen Ebenen des Amtes hätten ungeschicktes Vorgehen und unangemessenes Verhalten (auch aus der Sicht der Führung) ein Gefühl der Ungerechtigkeit und damit den Eindruck nähren können, dass es zwischen bestimmten Personen eine Art Vetternwirtschaft gibt.
  - > Es ist möglich, dass Personen, die mit der Politik des FOA nicht einverstanden sind, die Dinge übertrieben haben.

## 5.4 Empfehlungen

Das Auditteam empfiehlt mehrere Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Wahrnehmung von Fairness, insbesondere:

**Erarbeitung einer internen Ethikcharta für alle Ämter des Staates:** Für eine unparteiische Führung ist die Einführung einer Ethikcharta, die die Regeln für den Umgang mit Interessenkonflikten festlegt, von entscheidender Bedeutung. Diese Charta sollte detaillierte Verfahren für die Ermittlung, Meldung und Handhabung potenzieller Interessenkonflikte enthalten. Es ist Aufgabe des Personalamts des Staates, diese Charta zu erstellen, die für das gesamte Staatspersonal gelten soll.

**Verfahren für vertrauliche Meldungen einrichten:** Um die Transparenz zu erhöhen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Möglichkeit zu geben, Interessenkonflikte ohne Angst vor Vergeltungsmassnahmen zu melden, wird empfohlen, einen vertraulichen Meldekanal einzurichten. Dieses Verfahren sollte es jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter ermöglichen, potenziell problematische Situationen zu melden, und sicherstellen, dass den Meldungen konsequent nachgegangen wird. Ein solches System verringert das Risiko, dass eine Günstlingswirtschaft vermutet wird, und schafft ein ethisches Arbeitsumfeld, in dem die Anliegen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehört werden.

**Schulung von Führungskräften zu ethischen Fragen und zum Umgang mit Interessenkonflikten:** Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Führungskräfte, Schulinspektorinnen und Schulinspektoren, Schuldirektorinnen und Schuldirektoren regelmäßig in ethischen Fragen, darunter auch im Umgang mit Interessenkonflikten, geschult werden. Diese Weiterbildungen sollten Praktiken zur Prävention, zur Erkennung potenzieller Konflikte und die Vorgehensweise für eine unparteiische Verwaltung behandeln. Die Weiterbildungen würden dazu beitragen, das Bewusstsein der Verantwortlichen für die Risiken der unzulässigen Einflussnahme zu schärfen und gleichzeitig gute Organisationspraktiken und eine Kultur der Transparenz zu stärken.

## 6 Auswirkungen der pädagogischen Massnahmen des FOA auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler: Gemischte Ergebnisse

---

### 6.1 Feststellungen

- > Die inklusiv ausgerichtete Schule beschäftigt die Lehrpersonen und die Schuldirektionen gleichermaßen. Das Auditteam stellt eine mögliche Vermischung von Problembereichen fest. Die Auswirkungen auf das Lernen der Schülerinnen und Schüler werden überwiegend als negativ bewertet.
- > Werden Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf und Schülerinnen und Schülern mit Verhaltens- und/oder neurologischen Problemen in einer Klasse aufgenommen, macht dies die Klassenführung für die Lehrpersonen und Schuldirektionen schwierig.
- > Team-Teaching wird als möglicher Lösungsansatz gesehen.
- > Die Beziehung zwischen Eltern und Schule ist ein Punkt, der die Lehrpersonen belastet und unter Druck setzt.
- > Die Richtlinien über die Beurteilungspraxis an der obligatorischen Schule werden von Lehrpersonen und den Schuldirektionen unterschiedlich beurteilt.
- > Eine pädagogische Massnahme kann in Frage gestellt werden, ohne dass die Auswirkungen auf das Lernen der Schülerinnen und Schüler als negativ angesehen werden.

- > Es wird auf die Arbeitsbelastung im Zusammenhang mit der Umsetzung des Konzepts zur Qualitätssicherung und -entwicklung hingewiesen.
- > Die digitale Bildung ruft gemischte Reaktionen hervor und es besteht Uneinigkeit über den Sinn der Massnahme.

## 6.2 Hintergrund

Eine wissenschaftlich fundierte Analyse der Auswirkungen der von der Leitung des FOA konzipierten Bildungspolitik auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler würde erfordern, dass die relevanten Daten über einen langen Beobachtungszeitraum gesammelt und mit den Daten einer «Kontrollgruppe» verglichen werden, die nicht dem FOA untersteht. Dies hat der Staatsrat in seiner Antwort vom 20. Februar 2024 erläutert.

Gemäss dem Staatsrat erscheint es weder möglich noch zweckmässig, 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.

Im Übrigen gibt es bereits **Indikatoren**, die Vergleiche mit anderen Kantonen ermöglichen:

- > Die **PISA-Erhebungen** 2000, 2003, 2006, 2009 und 2012 basieren auf den Kompetenzen, die von internationalen Fachleuten für 15-jährige Schülerinnen und Schüler in Bezug auf die Schweizer Lehrpläne als wünschenswert erachtet werden.
- > 2016/17 wurde von der EDK die Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen in der obligatorischen Schule **ÜGK** eingeführt. 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 2023 und für die Schülerinnen und Schüler der 4H im 2024. Die Ergebnisse werden voraussichtlich teils im Frühjahr 2025 und teils im Laufe des Jahres 2026 publiziert.

Das FOA hat inzwischen eine **Zusammenstellung der Ergebnisse der kantonalen Vergleichsprüfungen für Französisch** (Hör- und Leseverstehen, Schreiben usw.) vorgenommen, die an den Orientierungsschulen jedes Jahr in den Klassen 11H durchgeführt werden. Diese Prüfungen werden von einem kleinen Team (5–6 Französischlehrpersonen der OS) erstellt, das jedes Jahr wechselt. Sie werden dann von etwa 15 Fachlehrpersonen für Französisch, die an den Orientierungsschulen unterrichten, analysiert und validiert. Die Prüfungen werden nach Klassentypus und Jahr durchgeführt. Der Inhalt der Prüfungen unterscheidet sich jedes Jahr ein wenig, sodass man nicht von einem Vergleich, sondern eher von einem Trend sprechen kann.

Die folgende Tabelle zeigt nicht nur, dass die Ergebnisse der Schülerinnen und Schüler der 11H seit den 2010er Jahren stabil geblieben sind, sondern auch, dass die Durchschnittsnoten relativ niedrig sind, insbesondere wenn man die guten Ergebnisse der Schülerinnen und Schüler aus Freiburg bei den PISA- und ÜGK-Tests in der gleichen Zeitspanne berücksichtigt:

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018	2019	2021	2022	2023	2024
<b>Realklasse</b>	4,36	4,45	4,27	4,26	4,27	4,49	4,49	4,4	4,47	4,43	4,39	4,3	4,16	4,23
<b>Sekundarklasse</b>	4,34	4,39	4,42	4,33	4,35	4,38	4,44	4,5	4,5	4,67	4,53	4,28	4,3	4,47
<b>Progymnasialklasse</b>	4,74	4,53	4,51	4,54	4,54	4,55	4,51	4,49	4,56	4,57	4,54	4,43	4,53	4,54

Der Grosse Rat hat verlangt, dass das Auditteam die Massnahmen des FOA/BKAD erfasst, die den Personen im schulischen Umfeld (Schuldirektionen, stellvertretende Schuldirektorinnen und -direktoren, Lehrpersonen) die Möglichkeit geben soll, zu den Massnahmen Stellung zu nehmen (positive und negative Rückmeldungen), und es den betreffenden Personen auch ermöglicht, die Wirksamkeit der Massnahmen zu beurteilen.

Die Schuldirektionen und die Leitung des FOA haben eine Liste von Massnahmen zusammengestellt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FOA konnten zu diesen Massnahmen Stellung nehmen. Die Liste befindet sich ebenso wie die abgegebenen Stellungnahmen im Anhang.

---

Das Auditteam stellt fest, dass die Option «weiss nicht / nicht betroffen» relativ häufig ausgewählt wurde: Dies kann bedeuten, dass die Person, die den Fragebogen beantwortet hat, von der Massnahme nicht betroffen war, oder dass sie zwar gegen die Massnahme war, aber nicht der Meinung ist, dass diese das Lernen der Schülerinnen und Schüler negativ beeinflusst.

### 6.2.1 Die auf Inklusion ausgerichtete Schule

#### Hintergrund

Nach Ansicht des Auditteams ist die Argumentation falsch, dass die Zunahme von Problemfällen an der Regelschule auf die inklusive Ausrichtung zurückzuführen ist (in dem Sinne, dass die Probleme durch den Transfer von Schülerinnen und Schülern, die zuvor in Sonderklassen oder sonderpädagogischen Einrichtungen waren, in die Regelschule verursacht werden).

Diese Zunahme ist auf weitaus tiefgreifendere und umfassendere gesellschaftliche Veränderungen zurückzuführen.

- > Die Beziehung zwischen Eltern und Schule ist ein Punkt, der die Lehrpersonen belastet und unter Druck setzt.
- > Das Verhältnis der Schülerinnen und Schüler zur Autorität wird in Frage gestellt. Bei einem Teil der Lehrpersonen stehen die Disziplin der Schülerinnen und Schüler und damit ihr Verhalten im Mittelpunkt ihrer Sorgen.
- > Verhaltensprobleme ähneln manchmal den Folgen neurologischer Probleme und können sich überlagern, vermischen und summieren.

#### Ergebnisse

Die Antwortenden wurden gebeten, anzugeben, was ihrer Meinung nach die positiven oder negativen Auswirkungen der integrierenden Schule sind:

- > Die Antwortmöglichkeit, welche die unterschiedlichsten Reaktionen hervorrief, lautete: «Zu viele Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf in einer Klasse». 92% der Schuldirektionen und 94% der Lehrpersonen wählten diese Option aus, während nur 25% der Mitglieder der Leitung des FOA sich für diese Antwort entschieden.
- > Die Antwortmöglichkeit «Senkung des allgemeinen Niveaus der Klasse – die schulischen Anforderungen nach unten nivellieren», ein häufig gehörtes Argument, wurde von 43% der Schuldirektionen und 52% der Lehrpersonen ausgewählt.
- > Eine breite Mehrheit der Antwortenden ist der Meinung, dass «zu grosse Klassenbestände die Inklusion erschweren» (88% stimmen dem voll und ganz zu und 10% stimmen eher zu) und dass «Die Ressourcen (Anzahl Lektionen), die für sonderpädagogische Massnahmen bereitgestellt werden, nicht ausreichen» (73% stimmen voll und ganz zu und 13% stimmen eher zu).
- > Unter den Lösungen wurde «Team-Teaching ist eine Lösung für die Herausforderungen der inklusiv ausgerichteten Schule» unterstützt (35% stimmen voll und ganz zu und 43% stimmen eher zu). Ebenso wurde die Aussage «Eine Verwaltung der Gewährung von Unterstützungsmaßnahmen und Ressourcen an der Schule würde die Organisation erleichtern» befürwortet (32% stimmen voll und ganz zu und 35% stimmen eher zu; ohne die Antwortoption «weiss nicht / keine Antwort» sind es 37% und 46%).
- > Die Schulen und in geringerem Umfang (je nach Formulierung) auch die Amtsleitung unterstützen die Anwendung von separierenden Massnahmen. Dieser Aspekt wurde in verschiedenen Gesprächen differenziert hervorgehoben.
- > Die Unterstützungsmaßnahmen werden im Allgemeinen geschätzt.
- > Die Einführung von Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern (SSA) wird im Allgemeinen geschätzt.
- > Die Auswirkungen der inklusiv ausgerichteten Schule auf die Lernleistungen der Schülerinnen und Schüler werden von 59% der Antwortenden eher negativ und von 30% der Antwortenden eher positiv gesehen. 11% wissen es nicht oder halten die Auswirkungen für neutral.
- > Im Gegensatz dazu sehen 75% der Antwortenden die Auswirkungen von separierenden Massnahmen auf die Lernleistungen der Schülerinnen und Schüler als insgesamt positiv.

- 
- > Die niederschwelligen sonderpädagogischen Massnahmen werden von 75% der Antwortenden als positiv für die Lernleistungen der Schülerinnen und Schüler angesehen. Für 54% der Antwortenden haben diese jedoch einen Mehraufwand im Unterricht und für 58% einen Mehraufwand in der Verwaltung zur Folge.
  - > 70% der Antwortenden erachten die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen als positiv für die Lernleistungen der Schülerinnen und Schüler. Allerdings haben sie für 65% der Antwortenden einen Mehraufwand im Unterricht und für 68% einen Mehraufwand in der Verwaltung zur Folge.

## **Empfehlungen**

Das Auditteam schlägt vor, konstruktiv und direkt darüber zu kommunizieren, welchen Anteil die Inklusion und die gesellschaftliche Entwicklung haben (oder zu sagen, dass es unmöglich ist, dies zu unterscheiden). Diese Entwicklung führt zu einer tiefgreifenden Veränderung der Erwartungen der Schule an die Lehrpersonen. Möglicherweise wurden diese Erwartungen nicht ausreichend erklärt und diskutiert. Es schlägt zudem vor, den Bedarf an separierenden Massnahmen zu analysieren.

### **6.2.2 Die Beurteilungen**

#### **Zusammenfassung**

- > Das Auditteam stellt fest, dass einige Schulen den Massnahmen im Zusammenhang mit den Beurteilungen generell kritisch gegenüberstehen. Insbesondere der Sinn dieser Massnahmen (was sie bewirken sollen/warum sie notwendig sind) wird nicht von allen geteilt.
- > Bei diesen Fragen besteht eine Diskrepanz zwischen einigen Schulen und der Amtsleitung.
- > In den Ergebnissen kommt die Uneinigkeit der Orientierungsschulen hinsichtlich der halben Noten, der summativen Beurteilungen der Sprachkompetenz und der Semesternoten zum Ausdruck. Es lässt sich jedoch jeweils kein Zusammenhang mit einem möglichen negativen Einfluss auf das Lernen der Schülerinnen und Schüler herstellen.
- > In den Ergebnissen ist die Unzufriedenheit der Primarschuldirektionen mit dem Schulzeugnis der Klasse 1H/2H deutlich zu erkennen.

#### **Ergebnisse**

Die Hinweise zur Beurteilung für die Lehrpersonen werden im Allgemeinen unterschiedlich beurteilt.

Die Infragestellung bestimmter beruflicher Praktiken (Feedback, Selbsteinschätzung der Schülerinnen und Schüler) wird von 50% der Befragten als zeitaufwändig angesehen, während 48% darin eine Kohärenz zwischen den drei Zyklen der obligatorischen Schule sehen. 43% der Antwortenden sind der Meinung, dass der Schwerpunkt eher auf dem Lernen liegen sollte als auf einer Beurteilung, die Schwächen bestraft. 42% der Antwortenden bedauern, dass die Anzahl der geforderten Noten verringert wurde, da dies keine regelmässigen Standortbestimmungen mehr zulässt.

Bei der **Benotung mit halben Noten<sup>1</sup>** fällt die Beurteilung der Massnahme eher negativ aus: 54% der Antwortenden sehen darin eine Verringerung der Genauigkeit in der Beurteilung im Vergleich zu Zehntelnoten und 47% halten dies für eine Ungerechtigkeit, da Schülerinnen und Schüler mit mehreren Punkten Differenz am Ende die gleiche Note erhalten können, für 46% der Antwortenden ist es damit für die Schülerinnen und Schüler schwieriger, ihre Lernfortschritte zu erkennen. Allerdings ist die Einschätzung der Auswirkungen der Massnahme auf das Lernen der Schülerinnen und Schüler viel differenzierter: Wenn man die 30% der Antwortenden, die angaben, diese Auswirkung nicht einschätzen zu können, ausser Acht lässt, geben 54% der Antwortenden eine positive oder neutrale Auswirkung an, während 44% sie für negativ halten.

---

<sup>1</sup> Halbe Note: Die Noten werden seit mehreren Jahren sowohl an den französisch- und deutschsprachigen Primarschulen als auch an den deutschsprachigen Orientierungsschulen auf halbe Noten gerundet (5, 4,5 usw.). Mit den Richtlinien der BKAD, die am 1. August 2022 in Kraft getreten sind, mussten sich auch die französischsprachigen Orientierungsschulen an den kantonalen Rahmen halten und auf die Zehntelnoten verzichten.

---

Was das **Deckblatt**<sup>2</sup> betrifft, die jeder summativen Beurteilung beigefügt werden muss, ist die Bewertung eher positiv: 58% der Antwortenden sind der Meinung, dass das Deckblatt die Transparenz gegenüber Schülerinnen und Schülern und Eltern erhöht, 51% sehen darin eine Visualisierung der Überlegungen der Lehrperson, 49% eine Hilfestellung für Schülerinnen und Schüler zur Verständlichkeit von Zielen und Kriterien. Die Auswirkungen dieser Massnahme auf das Lernen der Schülerinnen und Schüler werden, wenn man den Anteil der «weiss nicht»-Angaben ausser Acht lässt, von 41% der Antwortenden als positiv, von 53% als neutral und von 6% als negativ eingeschätzt.

Das **Halbjahreszeugnis**<sup>3</sup> wird eher negativ wahrgenommen: 43% der Antwortenden sind der Meinung, dass dies die Schülerinnen und Schüler benachteilige, da die Themen im zweiten Semester oft anspruchsvoller sind als im ersten Semester und 40% der Antwortenden sind der Meinung, dass die Schülerinnen und Schüler im ersten Semester weniger motiviert sind. 35% der Antwortenden sehen darin eine Stärkung der Analyse der schulischen Standortbestimmung der Schülerinnen und Schüler am Ende jedes Semesters und ein Zeichen für die Kohärenz des obligatorischen Unterrichts im Kanton Freiburg. Allerdings meinen 28% der Antwortenden, sie seien nicht in der Lage, die Auswirkungen dieser Massnahme auf das Lernen der Schülerinnen und Schüler zu beurteilen. Wenn man die «weiss nicht»-Angaben ausser Acht lässt, sagen 48% der Antwortenden, dass die Auswirkungen der Massnahme positiv oder neutral seien und 52% meinen das Gegenteil.

Was die **summative Beurteilung der Sprachkompetenz**<sup>4</sup> betrifft, äussern sich die Antwortenden mehrheitlich negativ und führten diesbezüglich an, dass die Schülerinnen und Schüler weniger regelmässig lernen, dass bei ihnen der Leistungsgedanken verloren gehe und dass sie kein Interesse mehr am Vokabellernen haben. Allerdings geben 46% an, dass sie nicht wissen, ob sich die Beurteilung, so wie sie durchgeführt wird, positiv oder negativ auf das Lernen der Schülerinnen und Schüler auswirkt.

#### 6.2.3 Konzept zur Qualitätssicherung und -entwicklung: Einige Anmerkungen

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer konnten sich zu den positiven oder negativen Auswirkungen des Konzepts zur Qualitätssicherung und -entwicklung äussern, das nach einer Pilotphase zu Beginn des Schuljahres 2019/20 flächendeckend an den Schulen eingeführt wurde.

- > Besonders die Arbeitsbelastung im Zusammenhang mit der Umsetzung des Konzepts zur Qualitätssicherung und -entwicklung wird hervorgehoben – 73% der Antwortenden weisen darauf hin. 54% der Antwortenden geben an, dass das Konzept ermögliche es, auf die besonderen Bedürfnisse der Schule einzugehen, 59% sind der Meinung, dass es die Lehrpersonenteams mit Aufgaben beschäftigt, die weit von den Bedürfnissen entfernt sind.
- > Was die Auswirkungen der Umsetzung dieses Konzepts auf das Lernen der Schülerinnen und Schüler betrifft, sagen 23% der Antwortenden, dass sie diese nicht kennen, 29% sagen, dass es positiv sei, 41% halten es für neutral und 7% halten es für negativ.

#### 6.2.4 Digitale Bildung: Einige Anmerkungen

- > Die Antwortenden sind eher der Ansicht, dass dies «zur Erhöhung der ohnehin schon hohen Bildschirmzeit der Schülerinnen und Schüler beitragen wird» (80%), als dass es «den Schülerinnen und Schülern die notwendige Prävention im Zusammenhang mit Bildschirmen bieten wird» (62%) oder «die Schülerinnen und Schüler auf die zunehmende Digitalisierung vorbereiten wird» (57%).

---

<sup>2</sup> Deckblatt: Die Lehrpersonen planen ihren Unterricht auf der Grundlage der Lehrpläne und der Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler. Sie legen Ziele fest, wählen Aktivitäten aus und bewerten die Lernfortschritte. Das Deckblatt der Beurteilungen hilft den Schülerinnen und Schülern, ihre Stärken und Schwächen zu erkennen, und dient zur Information der Eltern. Es kann vor, während oder nach der Beurteilung abgegeben werden, um das Lernen zu unterstützen.

<sup>3</sup> Halbjahreszeugnis: Die im ersten Halbjahr des Schuljahres erzielten Ergebnisse werden ebenso wie die Ergebnisse des zweiten Halbjahrs, d. h. von Anfang Februar bis Anfang Juni, in das Schulzeugnis aufgenommen. Die Ergebnisse der beiden Halbjahre sind unabhängig voneinander. Dieses System ist mit dem Prinzip der Durchlässigkeit vereinbar, das es guten und/oder lernschwachen Schülerinnen und Schülern ermöglicht, während des Schuljahres den Klassentypus zu wechseln.

<sup>4</sup> Summative, kriteriengeleitete Beurteilung der Sprachkompetenz: Dabei geht es um die Beurteilung der formalen Aspekte der Sprache: Grammatikregeln, Rechtschreibung und Syntax.

- 
- > Wie in mehreren vorangegangenen Beispielen besteht Uneinigkeit über den Sinn der Massnahme, abgesehen von den Überlegungen zur Arbeitsbelastung und den Auswirkungen auf das Lernen (die unserer Ansicht nach ohnehin sehr schwer zu beurteilen sind).
  - > Hinsichtlich der Auswirkungen der digitalen Bildung auf das Lernen der Schülerinnen und Schüler gaben 11% an, sie nicht zu kennen, 43% gaben an, sie seien positiv, 10% meinten, sie seien neutral und 36% waren der Meinung, sie seien negativ.
  - > Es sei darauf hingewiesen, dass im Sommer 2024 700 Lehrpersonen eine Ausbildung für das digitale Bildungsmodul (Medien und Informatik) des Westschweizer Lehrplans PER absolviert hatten. Sie unterrichten in ersten Zyklus. Die Weiterbildungen im Bereich der Digitalisierung für Lehrpersonen der nachfolgenden Stufen sind in Vorbereitung.

### **6.3 Die Bedeutung einer klaren Regelung, wer was entscheidet**

Das FOA ist von Verwaltungseinheiten und Institutionen umgeben, die Einfluss auf das Amt haben oder sogar in einem hierarchischen Verhältnis zu ihm stehen und auf die es ebenfalls Einfluss hat.

- > Grosser Rat (GR), der die Gesetze verabschiedet, insbesondere das Gesetz über die obligatorische Schule (SchG).
- > Staatsrat (SR), der die Reglemente, insbesondere das Ausführungsreglement zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR), verabschiedet.
- > Interkantonale Gremien, die gemäss der Bundesverfassung die Aufgabe haben, die Praktiken im Bereich der Pädagogik zu harmonisieren. Dabei handelt es sich um die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und, für den französischsprachigen Teil des Kantons, die Interkantonale Erziehungsdirektorenkonferenz der Westschweiz und des Tessins (CIIP). So hat beispielsweise die CIIP den Plan d'études romand (Westschweizer Lehrplan PER) sowie die Westschweizer Schulvereinbarung ratifiziert. Auf dieser Ebene werden auch die Lehrmittel entwickelt. Das FOA ist in der CIIP vertreten: Die Personen, die sich an den Arbeiten der CIIP beteiligen, sind in der Mehrzahl Vertreterinnen und Vertreter der Kantone.
- > BKAD, vertreten durch die Staatsrätin, genehmigt und unterzeichnet die Richtlinien, die vom FOA häufig in Zusammenarbeit mit den juristischen Beraterinnen des Generalsekretariats bzw. der Unterrichtsämter vorbereitet werden.

Mit anderen Worten: Die Leitung des FOA ist befugt, Richtlinien zu erarbeiten und von der Staatsrätin unterzeichneten zu lassen, die dann für die Lehrpersonen und Schuldirektionen verbindlich sind. Der Inhalt der Richtlinien muss mit dem Reglement und dem Schulgesetz des Kantons Freiburg vereinbar sein und darf weder den Lehrplänen noch den pädagogischen Praktiken widersprechen, die die Kantone auf Westschweizer wie auch auf Schweizer Ebene harmonisieren wollen. Insbesondere war die Leitung des FOA dafür zuständig, über die Einführung der Halbjahreszeugnisstruktur (der Übergang der Schülerinnen und Schüler in nächste Klasse wird allein auf der Grundlage der Ergebnisse des zweiten Halbjahrs entschieden) und über die Vergabe von halben Noten zu entscheiden. Sie war auch für die formelle Festlegung dieser Grundsätze in Richtlinien zuständig, die dann von der Staatsrätin unterzeichnet wurden. Der Staatsrat beispielsweise genehmigt Reglemente und Verordnungen, die ihm von der BKAD vorgelegt werden.

### **6.4 Empfehlungen**

**Regelmässig und proaktiv über Entscheidungsprozesse informieren:** Dazu gehört nicht nur die Mitteilung der getroffenen Entscheidungen, sondern auch der Schritte und Kriterien, die zu diesen Entscheidungen geführt haben. Dies hilft den Akteurinnen und Akteuren vor Ort, die strategischen Ziele besser zu verstehen. Zudem erhöht dies die Transparenz und das Vertrauen innerhalb der Organisation. Die Kommunikation sollte auch ein Rückmeldesystem beinhalten, damit die Schulen ihre Rückmeldungen und Fragen einbringen können und ein kontinuierlicher Dialog gewährleistet ist.

**Klarheit über die Entscheidungsbefugnisse schaffen:** Dies ermöglicht es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, genau zu erkennen, wo die Verantwortung für Entscheidungen liegt, und stärkt die Legitimität der verschiedenen Hierarchieebenen und der getroffenen Entscheide.

---

## **7 Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die bildungspolitischen Massnahmen den Anforderungen der Gesellschaft nicht gerecht werden**

---

### **7.1 Feststellungen**

Sowohl das Amt für die Berufsbildung wie auch das Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2

- > können weder die Behauptung der Grossratsmitglieder bestätigen, dass die Bildungsstrategie des FOA die Schülerinnen und Schüler weniger gut auf die Anforderungen der Sekundarstufe 2 oder des Berufslebens vorbereitet,
- > noch haben sie einen Rückgang des Leistungsniveaus der Schülerinnen und Schüler nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit festgestellt.

### **7.2 Hintergrund**

Im Rahmen der Audit wurde gefordert, festzustellen, inwieweit die Bildungspolitik den Anforderungen der Gesellschaft entspricht, insbesondere den Erwartungen der Mittelschulen und der für die Lernenden verantwortlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

Gemäss Bundesverfassung (Art. 61a und 62 Abs.4) wurden die Bildungsziele für alle Kantone gleich festgelegt und in den jeweiligen Lehrplänen *Lehrplan 21*, *Plan d'études romand* (PER) und *Piano di studio* konkret ausgeführt.

Weder der Kanton noch das FOA können eigenständig andere als die in der Schweiz validierten Ziele wählen. Die Bildungsziele des PER, die entsprechenden und die allgemeinen Umsetzungsmodalitäten auf politischer Ebene werden einvernehmlich durch die Kantone oder andernfalls durch den Mehrheitsbeschluss der Kantone, die der Interkantonale Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) angehören, beschlossen. Das Auditteam stellt fest, dass das FOA den PER umgesetzt hat und dabei gezeigt hat, dass es über ein solides pädagogisches Konzept verfügt.

Was die Erwartungen an die Berufsbildung 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 Abstimmung zwischen den Zielen der obligatorischen Schule und denen der Berufe erfolgt in diesem Rahmen.

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 (die berufsbildende und die allgemeinbildende) einbeziehen.

Das Amt für Berufsbildung und das Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 wurden zudem um eine ausführliche Stellungnahme gebeten. Ein Überblick über die Antworten ist unten zu finden.

### **7.3 Ergebnisse**

- > Keinerlei Anzeichen für einen Rückgang des Leistungsniveaus der Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit
- > Stabile Erfolgsquote bei den Abschlüssen
- > Kündigungsquote für Lehrverträge stabil

Das Amt für Berufsbildung erklärt, dass die Lehrverträge von den Ausbildungsbetrieben unterzeichnet und bei Bedarf gekündigt werden und dass die Schulnoten keine ausschlaggebende Rolle spielen.

Es stellt fest, dass die Erfolgsquote bei den EFZ, EBA und BM seit über zehn Jahren stabil ist, ebenso wie die Quote der Vertragsauflösungen.

---

Das Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 hat festgestellt, dass die Promotionsquote der Schülerinnen und Schüler nach dem ersten Jahr am Gymnasium und an der Fachmittelschule seit dem Schuljahr 2015/16 gesunken ist. Allerdings ist es schwierig, daraus einen Rückgang des Leistungsniveaus der Schülerinnen und Schüler aus den Orientierungsschulen abzuleiten, da sich in der gleichen Zeit sowohl die Zulassungsbedingungen als auch die Promotionsbedingungen (Einführung der doppelten Kompensation) geändert haben. Der Anstieg der Misserfolgsquote muss mit dem Anstieg der Anzahl Schülerinnen und Schüler in Bezug gesetzt werden, die ins Gymnasium eintreten, nachdem guten Schülerinnen und Schülern der Sekundarklassen die Möglichkeit gegeben wurde, ihre Ausbildung am Gymnasium fortzusetzen.

- > Kein Vergleich mit Schülerinnen und Schülern aus anderen Kantonen möglich
- > Hohes Niveau der Schülerinnen und Schüler aus Freiburg wird hervorgehoben

Was die Aussage betrifft, dass französischsprachige Schülerinnen und Schüler schlechter abschneiden als die Schülerinnen und Schüler aus anderen Kantonen, sind weder das Amt für Berufsbildung noch das Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 in der Lage zu antworten: Die Anzahl der Lernenden und Studierenden, die ihre obligatorische Schulzeit in anderen Kantonen absolviert haben und dann ihre nachobligatorische Ausbildung in Freiburg fortsetzen, ist zu gering, um aussagekräftige Vergleiche ziehen zu können. Die anderen Westschweizer Kantone heben hingegen häufig das hohe Niveau der Freiburger Schülerinnen und Schüler hervor.

- > Keine Feststellung eines Anstiegs der Zahl der möglichen Beschwerden von Unternehmen

Was mögliche Klagen von verschiedenen Kreisen der Sekundarstufe 2 über die Leistungen von Schülerinnen und Schülern der obligatorischen Schule betrifft, so gibt das Amt für Berufsbildung an, dass es auf dieser Stufe keine Zunahme gebe: Einerseits sind es die Berufsverbände, die die Lehrlinge anstellen und für die Promotionen verantwortlich sind, andererseits haben sich die Anforderungen geändert. Denn Schulnoten werden weniger berücksichtigt, im Vordergrund stehen die Praktika und die Softskills (die Fähigkeit, sich in jeder Situation angemessen zu verhalten und anzupassen). Letzteres ist vielleicht der Bereich, in dem es eine Zunahme an Klagen gibt.

## 7.4 Vorschlag

Sowohl laut dem Amt für Berufsbildung wie auch dem Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 sollte die Berufs- und Studienberatung der Schülerinnen und Schüler verbessert werden. Beide Ämter weisen darauf hin, dass die Organisation der deutschsprachigen Orientierungsschulen, bei denen die Klassenlehrperson die Schülerinnen und Schüler von der 9H bis zur 11H begleiten, eine positive Rolle im Berufsfundungsprozess spielt; auch wird so ein grösseres Interesse an der Berufsbildung geweckt. So stehen am Ende der obligatorischen Schule weniger deutschsprachige Schülerinnen und Schüler ohne Anschlusslösung da als französischsprachige.

# 8 Notwendigkeit einer verstärkten und besser strukturierten Führung auf allen Hierarchieebenen sowie einer klareren Organisation

---

## 8.1 Feststellungen

Das Audit hat die organisatorischen Herausforderungen des FOA aufgezeigt und zeigt Verbesserungsmöglichkeiten auf:

- > Das Auditteam stellt fest, dass aufgrund des Fokus auf die pädagogischen Aufgaben der Fokus auf die Führung (Governance) vernachlässigt wird.
- > Die Entscheidungsprozesse müssen klarer festgelegt werden.
- > Die Dynamik des Wandels, die das FOA in den letzten Jahren durchlaufen hat, wurde nicht ausreichend betreut, was zu einem Gefühl der Verwirrung führte.
- > Das System wird oft missverstanden, was zu Beschwerden führt.

- 
- > Die Leitung des FOA hat einen partizipativen Führungsstil eingeführt, der mit den aktuellen Trends einer wertschätzenden und kollaborativen Führung übereinstimmt. Allerdings müssen die Rahmenbedingungen und die Klarheit bei der Umsetzung verbessert werden.
  - > Es ist nicht richtig zu sagen, dass die Akteurinnen und Akteure im schulischen Umfeld nicht in die Transformationsprozesse einbezogen wurden, aber es zeigt sich, dass die partizipativen Initiativen nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt haben. Manchmal verstehen die Akteurinnen und Akteure vor Ort nicht, warum ihre Meinungen nicht vollständig berücksichtigt werden.
  - > Der parlamentarische Auftrag spricht von einer praxisfernen Führung des FOA, aber in einigen Fällen ist die Praxis jedoch aus Gründen, die zum Teil auf unterschiedlichen Auffassungen über die Aufgaben der Schule und die Unterrichtsmethoden beruhen, nicht sehr offen für bestimmte Massnahmen.
  - > Die Schulinspektoren und Schulinspektorinnen könnten vermehrt mit Führungsinstrumenten unterstützt werden, die ihnen helfen, die Beziehung zu den Schuldirektionen aufzubauen.

#### 8.1.1 Stärkung der Führung, um pädagogische Projekte und Massnahmen umzusetzen

Das Auditteam stellt fest, dass die Aufmerksamkeit und die Anstrengungen in Bezug auf die pädagogischen Aufgaben und die Führungsverantwortlichkeiten, die sich quer durch das FOA ziehen, unausgewogen sind.

Diese Tendenz, der Pädagogik auf Kosten von Führungs- und Verwaltungsaspekten einen höheren Stellenwert einzuräumen, ist auf allen Hierarchieebenen zu beobachten. Die Meinungen über die Führung als solche sind ebenfalls sehr geteilt. Dies könnte sich auf die allgemeine Funktionsweise und/oder das soziale Klima ausgewirkt haben.

Eine Organisation dieser Grösse mit komplexen pädagogischen Projekten, gesellschaftlichen Herausforderungen und einer beträchtlichen Anzahl von Akteurinnen und Akteuren, die koordiniert werden müssen, benötigt eine robuste Führungsstruktur, die in der Lage ist, Reformen zu unterstützen und gleichzeitig eine effektive Betreuung der Teams zu gewährleisten.

Die mangelnde Konzentration auf die Verwaltung und die Führung hat direkte Auswirkungen auf die Umsetzung der Reformen, das Wohlergehen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und den inneren Zusammenhalt des Amtes. Die Führung oder die Autorität im Allgemeinen wird beim FOA nicht positiv wahrgenommen: Einige Schuldirektionen, insbesondere auf Stufe der Orientierungsschulen, akzeptieren es nicht, dass grundsätzlich das Schulinspektorat die Aufsicht hat. Auch zur Leitung des FOA können die Beziehungen schwierig sein.

## 8.2 Empfehlungen

**Einführung einer schrittweisen Führungsgrundausbildung:** Angebot einer Führungskräfteausbildung vor der Übernahme der neuen Funktion für alle neuen Schuldirektorinnen und Schuldirektoren sowie für alle neuen Schulinspektoren und Schulinspektorinnen. Dabei würde es sich nicht um eine zertifizierende Ausbildung handeln (die bereits vorgesehen ist), sondern um kurze Module, die für das FOA konzipiert werden und die sich mit den wichtigsten Herausforderungen für die Führungskräfte des FOA befassen. Diese Module werden den Führungskräften das Rüstzeug für eine effektive Übernahme ihrer Funktion und für die Bewältigung der ersten Herausforderungen ihrer neuen Funktion vermitteln.

**Verstärkte Präsenz der Schulinspektoren und Schulinspektorinnen vor Ort:** Sie werden ermutigt, ihre Präsenz an den Schulen zu erhöhen, indem sie die Schuldirektionen kontinuierlich begleiten und unterstützen. Diese Nähe würde nicht nur dazu beitragen, die Realität der Schultagegebenheiten besser zu verstehen, sondern auch die Bedürfnisse in den Bereichen Schulführung- und Verwaltung sowie Pädagogik rasch zu erkennen.

**Mechanismen zur Evaluierung und Anpassung einführen:** Um sicherzustellen, dass Reformen wirksam sind, muss ein Evaluierungsmechanismus eingerichtet werden, sobald eine neue Massnahme eingeführt wird. Diese Evaluation könnte auf qualitativen und quantitativen Indikatoren basieren, die durch Umfragen bei den Lehrpersonen und Schuldirektionen ermittelt werden und es ermöglichen, die Massnahmen entsprechend den Rückmeldungen aus der Praxis anzupassen.

---

**Widerstände und Überlastungen antizipieren:** Jedes Projekt muss im Hinblick auf seine potenziellen Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung der Lehrpersonen und Schuldirektionen bewertet werden. Eine Beurteilung der Risiken und der Widerstände muss bereits in der Planungsphase einbezogen werden, und es gilt Anpassungen aufgrund von Rückmeldungen aus der Praxis vorzusehen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass strenge Mechanismen zur Überwachung und Korrektur eingeführt werden. Ein Umgang mit Widerständen, seien diese individuell oder kollektiv, ist notwendig, um die Autorität wiederherzustellen, ohne in Autoritarismus zu verfallen.

**Sicherstellen, dass die Informationen verstanden werden, indem Rückmeldungen gefördert werden:** Es reicht nicht aus, Informationen zu übermitteln. Es muss auch sichergestellt werden, dass alle sie erhalten und verstanden haben. Rückmeldungen fördern die Entwicklung einer «lernenden Organisation».

#### 8.2.1 Klarere Organisationsstruktur, um den geäußerten Bedürfnissen gerecht zu werden

Vor allem seit der Annahme des Schulgesetzes durch den Grossen Rat im Jahr 2014 und des Reglements zu diesem Schulgesetz im Jahr 2016 erlebt das FOA eine Dynamik des ständigen Wandels, ja sogar eine strukturelle Umgestaltung. Die zahlreichen laufenden Projekte und Reformen lassen den Willen erkennen, die Institution an die neuen pädagogischen, gesellschaftlichen und organisatorischen Herausforderungen anzupassen. Die Bewältigung des Wandels stellt eine grosse Herausforderung für die Führung des Amtes dar.

Hinzu kommt, dass das FOA ein grosses Amt mit einer grossen Anzahl von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen ist, deren Arbeitsorte über das gesamte französischsprachige Gebiet des Kantons Freiburg verteilt sind. Dies erschwert es, eine Gesamtübersicht zu bewahren, die jedoch für eine reibungslose Führung und Verwaltung notwendig ist. In diesem Kontext können zahlreiche Probleme auftreten: Mangelnde Koordination, ungenügende Transparenz, nicht erkannte Konflikte zwischen den Einheiten, suboptimale Nutzung von Ressourcen, mangelnde Abstimmung zwischen Schuldirektionen und Amtsleitung usw.

Die Leitung des FOA ist zweifellos eine sehr komplexe Aufgabe. Die Schule steht am Scheideweg einer Vielzahl von Problemen, und selbst wenn man sich auf die eher formalen Aspekte der Leitung eines solchen Amtes konzentriert, so muss man doch 3500 Personen direkt und indirekt führen, die über den ganzen Kanton verteilt sind und alle über eine grosse Handlungskompetenz verfügen. Die Leitung des FOA erfordert auch die Berücksichtigung komplexer politischer Herausforderungen, aber auch das Führen von Veränderungen und die Planung, Koordination und Umsetzung politischer Massnahmen, die tiefgreifende Auswirkungen auf die Praxis haben können.

### 8.3 Das Beispiel der partizipativen Führungsgruppen

Das von der Leitung des FOA eingeführte System der partizipativen Führungsgruppen (*Groupes de Gouvernance Participative GGP*)<sup>5</sup> hat es ermöglicht, Fachpersonen zusammenzubringen, die in ihrem Bereich Einblicke und Lösungen bieten. Dies ist in einer Organisation, in der die Hierarchie auf der Selbstständigkeit und Entscheidungsfähigkeit der mittleren Ebenen basiert, und in komplexen Umgebungen – wie es beim FOA der Fall ist – durchaus sinnvoll. Allerdings hat diese Vorgehensweise auch zu kontraproduktiven Ergebnissen in Bezug auf den Zusammenhalt, die Arbeitsbelastung, die Dynamik und, was noch wichtiger ist, auf die Legitimität der Massnahmen geführt. Die Qualität der Führung einer solchen Führungsgruppe hängt nämlich von der Person ab, die diese leitet. Nicht alle Führungsgruppen verfolgen dasselbe Ziel, manchmal sind die Ziele der einen oder anderen Führungsgruppe nicht klar definiert, und es wurde festgestellt, dass es eine mangelnde Koordination zwischen den Führungsgruppen und eine fehlende Gesamtvision gibt.

---

<sup>5</sup> «Groupes de Gouvernance Participative» – GGP bezeichnet die Gesamtheit aus Steuerungsgruppen (GrouPil), Arbeitsgruppen (AG), Austausch- und Reflexionsgruppen (ARG) und Resonanzgruppen (RG). Die Steuerungsgruppen behandeln ein Thema (z. B. Beurteilung) für die gesamte Schulzeit. Sie werden von einer Schulinspektorin oder einem Schulinspektor geleitet. Die Steuerungsgruppen setzen sich aus Vertreterinnen und Vertreter aller Stufen (Direktion und Unterricht) und pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zusammen. Die Arbeitsgruppen befassen sich gezielter mit einem Thema (z.B. je nach Schulstufe). Sie werden von einer pädagogischen Mitarbeiterin oder einem pädagogischen Mitarbeiter geleitet. Die AG setzen sich aus Direktionen und Lehrpersonen der betreffenden Schulstufe zusammen. Die Austausch- und Reflexionsgruppen (ARG) befassen sich mit spezifischen Problemstellungen und bringen Personen zusammen, die in diesen Bereichen spezialisiert sind. Für die Resonanzgruppen wurden uns keine Beispiele genannt, mit Ausnahme einer Steuerungsgruppe, die auch als Resonanzgruppe eingesetzt werden kann, da sie es der für das Thema zuständigen Person ermöglicht, Rückmeldungen von Schuldirektorinnen und Schuldirektoren zu sammeln.

## **8.4 Eine Dynamik des Wandels, die konsolidiert werden muss**

Aus den Gesprächen geht hervor, dass die Dynamik des Wandels nicht ausreichend begleitet wurde, was zu Verwirrung, Überschneidungen von Initiativen und einer mangelnden Abstimmung zwischen den einzelnen Projekten geführt hat. Außerdem bewirkte dies auch ein Unverständnis bei der Entscheidungsfindung und manchmal Frustrationen, da die Besonderheiten der einzelnen Schulen (je nach Schulstufe, verfügbaren Ressourcen und Standort) nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

## **8.5 Empfehlungen**

**Ein einfaches und verständliches hierarchisches Organigramm und Funktionsorganigramme einrichten:** Die Einführung eines einfachen hierarchischen Organigramms, das an die Mitglieder des FOA verteilt wird, könnte das Verständnis der Berichtswege und Verantwortlichkeiten erleichtern. Dieses Organigramm könnte in ein internes Handbuch aufgenommen werden, um ein einheitliches Verständnis der Organisation zu gewährleisten.

**Klärung von Zuständigkeiten zwischen Schulinspektorinnen bzw. Schulinspektoren und Schuldirektionen:** Dies ist ein Bedürfnis, das in den Gesprächen geäussert wurde. Es geht darum, einen pragmatischen Ansatz zu entwickeln, der auf realen Situationen beruht und es ermöglicht, von Einzelfällen auf die Allgemeinheit zu schliessen und einen klareren Rahmen zu schaffen. Zudem werden die Beteiligten an der Ausarbeitung mitwirken können.

**Zentrale Projektleitung und Ernennung einer Koordinatorin oder eines Koordinators für Projekte und partizipative Führungsgruppen (GGP):** Die Projektleitung ist ein wichtiger Verbesserungspunkt, ebenso wie die Koordination der Steuerungsgruppen. Die Verwaltungsleitung sollte eine Projektkoordinationsstelle mit ausreichender hierarchischer Stellung schaffen, um die Bedeutung der pädagogischen Dimension auszugleichen.

**Reformen priorisieren und in grösseren Abständen durchführen, um die Überlastung zu begrenzen:** Um zu vermeiden, dass sich zu viele Veränderungen gleichzeitig ereignen, empfiehlt es sich, die dringendsten Reformen zu priorisieren und sie über einen längeren Zeitraum zu verteilen. Durch das sequenzielle Vorgehen wird den Schuldirektionen und Lehrpersonen Zeit gegeben, sich mit jeder Reform auseinanderzusetzen und können so ihre Anpassungsfähigkeit stärken.

**Mechanismen zur Evaluierung und Anpassung einführen:** Damit die Wirksamkeit der Reformen sichergestellt werden kann, muss von Anfang an ein Evaluierungsmechanismus eingeführt werden. Diese Evaluation könnte auf qualitativen und quantitativen Indikatoren basieren, die durch Umfragen bei den Lehrpersonen und Schuldirektionen ermittelt werden und es ermöglichen, die Massnahmen entsprechend den Rückmeldungen aus der Praxis anzupassen.

**Kommunikation zentralisieren, gezielt einsetzen und priorisieren:** Manchmal ist es die Kommunikationsüberlastung, die der Kommunikation schadet. Deshalb ist es wichtig, die Kommunikation so weit wie möglich zu zentralisieren (um das Problem der «Kakophonie» zu vermeiden), die zu übermittelnden Informationen zu priorisieren und die Empfängerinnen und Empfänger gezielt anzusprechen.

## **9 Schlussbemerkungen**

---

Die Führung der öffentlichen Verwaltung des Kantons liegt in der Verantwortung des Staatsrats. Die Regierung beabsichtigt, diese Aufgabe diese Aufgabe mit der gebührenden Sorgfalt, Dialogbereitschaft und Respekt vor den Grundsätzen der Funktionsweise des Staates wahrzunehmen.

Die Schwere der in diesem Auftrag geäusserten Anschuldigungen löste in den Reihen der öffentlichen Verwaltung grosse Emotionen und sogar Unverständnis aus. Deshalb hat der Staatsrat beschlossen, ein externes und unabhängiges Audit durchzuführen, um möglichst objektive und umfassende Antworten zu erhalten.

Diese Analysearbeit verfolgte drei Ziele. Zunächst sollte die den vier Fragen des Auftrags zugrundeliegenden Anschuldigungen beleuchtet werden. Dann sollte die Arbeitsweise des betroffenen Amtes analysiert werden, um zu verstehen, warum und wie es zu dieser angespannten Situation gekommen ist. Schliesslich zielte der Ansatz darauf

---

ab, eine Dynamik der kontinuierlichen und notwendigen Verbesserung in jeder Verwaltung zu fördern. Diese drei Ziele wurden erreicht.

Der Staatsrat stellt fest, dass die Anschuldigungen gegen die Leitung des FOA weder aus den Gesprächen noch aus den Antworten der rund 2000 Personen, die die Webplattform genutzt haben, zu entnehmen sind. Das heisst, die Vorwürfe, die zur Erteilung des Auftrags am 12. Dezember 2023 geführt haben, sind unbegründet. Dass dieses Dossier dem Grossen Rat unterbreitet wurde, zeigt jedoch, dass es Missverständnisse und Spannungen zwischen Personen mit unterschiedlichen Interessen gibt.

Zur Veranschaulichung des angeblich von der FOA-Führung erzeugten toxischen und autoritären Klimas haben Grossratsmitglieder die Entlassung des ehemaligen Schuldirektors der OS von La Tour-de-Trême erwähnt. Der Staatsrat erinnert hier daran, dass die Klage dieses Schuldirektors gegen seine Entlassung vom Kantonsgericht abgewiesen wurde. In seinem Urteil vom 8. Juli 2024<sup>6</sup> stellte das Kantonsgericht den Sachverhalt klar dar und erläuterte die Gründe für die Entlassung. Diese Gründe haben nichts mit pädagogischen Ansichten zu tun. Die Entscheidung der BKAD war daher mit der Gesetzgebung über das Staatspersonal vereinbar.

Trotzdem konnte das Auditteam aus diesen pädagogischen Fragestellungen heraus Schwierigkeiten und Belastungen im Arbeitsumfeld, vor allem beim Lehrpersonal, aufzeigen. Beispielsweise wurden mit Nachdruck Bedenken hinsichtlich der inklusiv ausgerichteten Schule geäussert. Umgekehrt zeigt die Analyse der Auswirkungen der pädagogischen Massnahmen des FOA auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler gemischte, ja sogar widersprüchliche Ergebnisse, aus denen keine eindeutigen Schlüsse gezogen werden können. Schliesslich hat die im Rahmen dieses Audits durchgeföhrte Untersuchung nicht belegt, dass die bildungspolitischen Massnahmen den gesellschaftlichen Anforderungen nicht gerecht werden oder dass das Leistungsniveau der Schülerinnen und Schüler nach Abschluss der obligatorischen Schule gesunken ist.

Der Staatsrat stellt fest, dass die Situation, die die BKAD und die Amtsleitung des FOA im Zusammenhang mit dieser Angelegenheit erlebt haben, seit Dezember 2023 organisatorisch nicht einfach zu bewältigen und menschlich sehr belastend war. Die meisten Personen, die in irgendeiner Form am Audit beteiligt waren, erwarten nun eine Art Gerechtigkeit. Es gibt Personen, die sich direkt und öffentlich angegriffen fühlen und eine Rehabilitierung erwarten. Es gibt Personen, die noch «offene Rechnungen» haben und hoffen, dass die Konsequenzen des Auditberichts sich auf ihre «Gegner» auswirken werden, ohne dass sie selbst aktiv werden müssen. Es gibt auch solche, die öffentlich schwerwiegende Aussagen gegenüber der Leitung des FOA machten und über unzumutbare Situationen berichteten, wobei diese Äusserungen und Situationen im Audit letztlich nicht gemeldet wurden. Es gibt solche, die sich nicht direkt betroffen fühlen, aber der Meinung sind, dass das Amt, für das sie arbeiten, zu Unrecht beschuldigt wurde. Schliesslich gibt es noch diejenigen, die noch etwas warten werden, bevor sie erneut Öl ins Feuer giessen.

Das Audit entlastet die Leitung des FOA von den Anschuldigungen, die gegen sie erhoben wurden. Gleichzeitig werden darin Anregungen für eine organisatorische Weiterentwicklung des Amtes aufgezeigt, um seine Effizienz insbesondere in den Bereichen Personalführung, Projektleitung, Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Akteurinnen und Akteuren im Bildungswesen zu steigern. Die hierarchische Organisation des FOA muss verständlicher aufgezeigt und daher auf allen Ebenen besser kommuniziert und akzeptiert werden. Der Staatsrat übernimmt das Gutachten des Auditteams und bestätigt die herausragende Rolle der Schulinspektorinnen und Schulinspektoren, deren komplexe und scharnierartige Funktion gegenüber den Schulen und ihren Partnern stärker betont werden muss.

Die Bildung ist eine der Hauptaufgaben, die in der Zuständigkeit der Kantone liegt. Der Staatsrat ist sich dieser Verantwortung bewusst und setzt sich voll für die Bildung in Freiburg ein. Die Aufgabe der Schule besteht darin, die Schülerinnen und Schüler dazu zu bringen, ihre Begabungen und Fähigkeiten bestmöglich zu entfalten. Diese Aufgabe wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Amtes geteilt, denen der Staatsrat erneut sein Vertrauen ausspricht. Im Sinne der Konsolidierung und auf der Grundlage der vom Auditteam gesammelten und analysierten

---

<sup>6</sup> Urteil vom 8. Juli 2024 I. Verwaltungsgerichtshof:  
<https://publicationtc.fr.ch/?dec=b09050f9c453496485c7cb90c53ace8a&index=TC&locale=fr>

---

Erkenntnisse wird der Staatsrat die von der BKAD und der Leitung des FOA priorisierten Verbesserungsmassnahmen unterstützen.

#### Sechs prioritäre Empfehlungen

- > Zu den Belästigungs- und Mobbingsituationen, die es in einigen Schulen gibt:

**Die Prävention gegen Mobbing und sexuelle Belästigung sowie die Anzeigewege stärken**, damit sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne Angst vor Konsequenzen und wenn nötig auch ohne Einbezug der Vorgesetzten äussern können.

**Die Prävention bei den Eltern stärken**, indem man ihnen angemessene Verhaltensweisen und Mittel zur Lösung von Konflikten mit einer Lehrperson oder einer Schuldirektion erklärt.

Diese beiden Massnahmen tragen dazu bei, das Wohlergehen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FOA zeitnah zu verbessern und sie zu ermutigen, Situationen zu melden, die der Staatsrat nicht toleriert.

- > Bezuglich der Interessenkonflikte, die es zu definieren gilt, um sie zu verhindern

**Erstellung einer internen Ethikcharta für das gesamte FOA: Das POA wurde vom Staatsrat beauftragt, eine Ethikcharta für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates zu erstellen.** Die Einführung einer Ethikcharta, die die Regeln für den Umgang mit Interessenkonflikten festlegt, wird eine unparteiische Führung gewährleisten. Diese Charta sollte detaillierte Verfahren für die Ermittlung, Meldung und Handhabung potenzieller Interessenkonflikte enthalten.

**Verfahren für vertrauliche Meldungen einrichten:** Um die Transparenz zu erhöhen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Möglichkeit zu geben, Interessenkonflikte ohne Angst vor Vergeltungsmassnahmen zu melden, wird ein vertraulicher Meldekanal eingerichtet.

Diese beiden Massnahmen werden es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht nur des FOA, sondern des gesamten Staates ermöglichen, genau zu wissen, was unter Interessenkonflikten zu verstehen ist, was erlaubt ist und was nicht. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können solche Konflikte einfach und direkt melden.

- > In Bezug auf die zu festigende Dynamik des Wandels

**Die Kompetenzprofile der Leitung des FOA bis zum 1. Januar 2026 stärken**, um die Umsetzung der Empfehlungen des Auditteams vorbereiten zu können. Dazu gehören insbesondere Kompetenzen in den Bereichen Humanressourcen, Kommunikation und Projektmanagement.

**Ein einfaches Hierarchie-Schema erarbeiten und verbreiten**, damit die neue Organisation und die Verantwortlichkeiten der einzelnen Personen besser verstanden werden.

Die Umsetzung dieser beiden Massnahmen ist eine Voraussetzung für die Umsetzung der anderen Empfehlungen des Auditteams.

Der Staatsrat begrüßt angesichts der bisher festgestellten Sachverhalte die Anstrengungen des FOA in einem anspruchsvollen Umfeld. Er unterstützt die Umsetzung der oben genannten prioritären Massnahmen voll und ganz. Er wünscht sich, dass diese gemeinsame Arbeit dazu beiträgt, die Situation zu beruhigen und den Zusammenhalt und das Vertrauen auf allen Ebenen zu stärken – im Interesse der Schülerinnen und Schüler, der Lehrpersonen, des Amtes und aller Beteiligten im Bildungsbereich.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

#### Beilagen:

- 
- A1 Mobbing – Ergebnisse (57 Seiten)
  - A2 Die pädagogischen Massnahmen – Ergebnisse (119 Seiten)
  - A3 Liste der pädagogischen Massnahmen