

Bericht vom 31. Mai 2010 der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport zur Vernehmlassung des Vorentwurfs für das Gesetz über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zur Vernehmlassung über den Vorentwurf des Gesetzes über die obligatorische Schule.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einführung
 - 1.1 Entstehung des Projekts
 - 1.2 Übergeordneter Rahmen
2. Allgemeine Präsentation
 - 2.1 Die Grundzüge des Gesetzes
 - 2.1.1 Unerlässliche Partnerschaft
 - 2.1.2 Die Führungsstrukturen
 - 2.1.3 Eine integrationsfähige Schule
 - 2.2 Ziele und Begrenzungen
 - 2.3 Die wichtigsten Neuerungen
3. Finanzielle Auswirkungen
4. Kommentar zu den Bestimmungen

1 EINFÜHRUNG

Das geltende Schulgesetz, das am 17. Mai 1983 dem Grossen Rat vorgelegt worden war, wurde am 23. Mai 1985 erlassen. Es war die Neufassung eines Gesetzestextes aus dem Jahr 1884, nach dem sich die Freiburger Schule ein Jahrhundert lang gerichtet hatte. Weshalb sollte es also kaum ein viertel Jahrhundert nach Inkrafttreten des Gesetzes von 1985 nötig sein, den Gesetzesrahmen zur Festlegung der rechtlichen Grundlagen der Freiburger Volksschule erneut tiefgreifend umzugestalten? Der Grund dafür liegt teilweise in der Entwicklung, die die Gesellschaft in den vergangenen Jahrzehnten durchgemacht hat. Nur wenige Bereiche blieben von den gesellschaftlichen Veränderungen verschont. Unsere Welt wird zunehmen globalisiert, angetrieben von einem wachsenden Weltmarkt, schnellen Kommunikationsmitteln und dem technologischen Fortschritt. Grenzen werden neu gezogen, Lebensgewohnheiten verändert, alte Gewissheiten ins Wanken gebracht. Es liegt auf der Hand, dass diese Umwälzung, die derzeit in Gang ist, auch die Erziehung und die Bildung erfasst.

Wie noch nie zuvor in unserer jüngeren Geschichte hat die technologische Revolution die Lebens- und Denkweise der Menschen beeinflusst und besonders bei den jüngeren Generationen neue Verhaltensweisen entstehen lassen. Die Kommunikationsmittel haben beträchtliche Fortschritte ermöglicht und beachtliche Dienste geleistet, vor allem bei der Weitergabe von Wissen. Doch sie haben auch die zwischenmenschlichen Beziehungen ziemlich grundlegend verändert.

Seit der Einführung des heutigen Schulgesetzes vor einem viertel Jahrhundert haben auch die Sozialstrukturen einen tiefgreifenden Wandel durchgemacht. Diese Veränderungen lassen sich am besten an der Auflösung traditioneller Familienstrukturen ermessen.

Solche grossen gesellschaftlichen Umwälzungen gehen auch an der Schule nicht spurlos vorbei. So gibt es eine ganze Reihe von Themen, die zu überdenken sind und Anpassungen erfordern: die Beziehungen zwischen Schule und Elternhaus, die Frage der bedeutsamen Ziele und Inhalte der Schule, die Frage der erforderlichen Mittel für die Schule zur Erfüllung ihrer Aufgaben, das Thema der Autorität sowie ganz allgemein die Frage der gesellschaftlichen Funktion der Schule.

In einem unlängst erschienenen Buch¹ schreibt Marcel Gauchet: *«Es sind die Grundvoraussetzungen des erzieherischen Handelns, die heute durch die gesellschaftlichen Entwicklung hinterfragt werden. Eine ganze Reihe von Grundlagen, die als selbstverständlich genommen wurden und die als Fundament der Schule dienten, wurden ins Wanken gebracht, ja beginnen sich sogar ganz aufzulösen. Es geht nicht darum, einer Vergangenheit nachzutruern, zu der eine Rückkehr weder möglich noch wünschbar ist. Vielmehr geht es darum, den Einfluss einer Reihe grösserer Umwälzungen zu beleuchten und daraus die Herausforderung abzulesen, die dieser Wandel darstellt. Erst dann lässt sich wirklich ermessen, mit welchen Schwierigkeiten die Erziehung konfrontiert ist und welche Wiederaufbauarbeit uns erwartet».*

Seit einigen Jahren ist die Schule zum Resonanzkörper sozialer Probleme geworden. Rücksichtsloses, aggressives Verhalten, Gewalt, Ausschluss, Infragestellen der Autorität, Individualismus, Sinnverlust – lang ist die Liste der Schlagwörter für die häufig gestellte Diagnose, die Schule befinde sich in der Krise. Wer diese Einschätzung bejaht, verkennt, dass die Schule lediglich das Spiegelbild der Welt ist, in der sie sich befindet und weiterentwickelt. Und es schon immer war. Die Schule ist keine Reparaturwerkstatt einer sich wandelnden Gesellschaft. Die Schule vermag zwar viele Aufgaben zu erfüllen, ist aber nicht allmächtig.

Nostalgische Verklärungen, aber auch Schuldzuweisungen sind fehl am Platz. Bei der Erarbeitung eines Gesetzes für ein so heikles und wichtiges Gebilde wie die Schule sind Zurückhaltung, Weitsicht und Konzentration auf das Wesentliche unabdingbar. Dabei ist zuerst die Gegenwart zu betrachten, um besser in die Zukunft blicken zu können. Um die gesetzlichen Umriss der Schule von morgen zu entwerfen, muss man zwar die heutigen Schattenseiten beleuchten, zugleich sind aber Visionen zu entwickeln, die der Schule von morgen Perspektiven eröffnen, damit sie ihren zentralen gesellschaftlichen Auftrag erfüllen kann.

Die Schule muss sich daher ständig mit einer doppelten Aufgabe auseinandersetzen: Ihre oberste Ziel genau umschreiben und ihr Verhältnis zur Gesellschaft, zum gesellschaftlichen Leben, zur Familie, zu religiösen Anschauungen, zu Ideologien, zur Wirtschaft usw. klären. Jedes Gesetz widerspiegelt den Zeitgeist, in dem es entstanden ist, und die Werte, auf denen es beruht. Als Leitidee für die Erarbeitung dieser Gesetzesvorlage kann ein Zitat von Emmanuel Mounier dienen: *«Daraus ergibt sich als Ziel jeder Erziehung, nicht das Kind für einen Beruf auszurüsten oder es in irgend einen Konformismus zu giessen, sondern es für die Entdeckung dieser Berufung, die sein eigentliches Wesen und der Kern der Vereinigung seiner Verantwortlichkeiten als Mensch ist, reif zu machen und auszurüsten (manchmal auch abzurüsten). Der ganze gesetzliche, politische, soziale und wirtschaftliche Apparat hat keine andere höchste Aufgabe, als zunächst den in Bildung begriffenen Personen die Zone der Einsamkeit, des Schutzes, des Spiels und der Musse zu sichern, die ihnen gestattet, in voller geistiger Freiheit diese Berufung zu erkennen; sodann, ihnen ohne Zwang zu helfen, sich von den Konformismen und Fehlleitungen freizumachen; schliesslich ihnen durch Vermittlung des sozialen und wirtschaftlichen Organismus die*

¹ Marcel Gauchet, Marie-Claude Blais, Dominique Ottavi, Conditions de l'éducation, Stock, 2008, S. 7 (übersetzt aus dem Französischen)

notwendigen materiellen Mittel zu verschaffen, damit dieser Berufung ihr Maximum von Fruchtbarkeit gesichert werden kann².»

Erziehen und Bilden heisst, Orientierung geben. Die Gesellschaft und die Schule, ein Teil dieser Gesellschaft, bilden und erziehen. Und beide haben dafür zu sorgen, dass ihre jeweilige Orientierung in sich stimmig ist und auf dieselben Werte hinausläuft. Je klarer die Bezugspunkte sind, von denen sich die Schule leiten lässt, desto entschlossener ist ihr Handeln. Die Freiburger Schule ist in einer Kultur und Tradition verwurzelt, die sie über viele Jahrzehnte geformt haben. Auch in Zukunft beruht schulisches Handeln «auf einem christlichen Menschenbild» und «auf der Achtung der Grundrechte des Menschen» (Art. 2). Die Ziele der Schule entsprechen dieser humanistisch-personalen Sichtweise. Damit sich das Potenzial der Schülerinnen und Schüler bestmöglich entfalten kann, «sorgt die Schule für den Erwerb von Grundkenntnissen und Grundkompetenzen. Zudem fördert sie die Entwicklung einer kulturellen Identität, die auf den universellen Werten Gleichheit, Gleichberechtigung, Gerechtigkeit, Freiheit und Verantwortlichkeit beruht» (Art. 3).

Mit dem Grundsatz «der Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten» (Art. 2) betont die Gesetzesvorlage ein ganz bestimmtes Bild der Schule, das es beständig zu pflegen und verteidigen gilt. Nach der Epoche des Autoritarismus und seiner Gegenbewegung, der antiautoritären Erziehung, befindet sich die Waage seit einigen Jahren im Gleichgewicht. Diese Gesetzesvorlage legt die Rolle aller beteiligten Partner mit ihren Rechten und Pflichten fest, indem sie den jeweiligen Zuständigkeitsbereich klar eingrenzt.

Das neue Schulgesetz tritt das Erbe des bisherigen Gesetzes an. Darum kann es ist nicht im Interesse der Schule sein, Bewährtes zu ändern, vor allem dann nicht, wenn sämtliche Partner das Bestehende unterstützen. Somit ist es nicht erstaunlich, dass ein grosser Teil dieser Vorlage aus dem bestehenden Gesetz entnommen worden ist. Trotzdem wurde das Ganze gründlich überarbeitet, neu überdacht und zusammengestellt, damit es den heutigen und künftigen Bedürfnissen entspricht. Beim neuen Gesetz geht es auch darum, einem Sammelsurium von Bestimmungen, Änderungen und Neuerungen, die seit der Einführung des geltenden Gesetzestextes vor 25 Jahren hinzugekommen sind bzw. vorgenommen wurden, in eine sinnvolle neue Ordnung zu bringen. Die Vorlage setzt zudem einen deutlicheren Rahmen fest, indem unnötige Elemente, die im Zuge vereinzelter Gesetzesreformen unweigerlich angefallen sind, entfernt werden. Und schliesslich können mit dem neuen Gesetz die Praktiken, die sich dies- und jenseits der Sprachgrenze unterschiedlich entwickelt haben, zusammengeführt werden. Bei dieser Zusammenführung wurde zudem versucht, dort, wo sich dies als nötig erwies, den erforderlichen Spielraum für künftige Weiterentwicklungen, Anpassungen und Neuausrichtungen zu belassen.

Zudem wurden eine ganze Reihe interkantonalen Bestimmungen, die in den vergangenen Jahren für die Schulen Bedeutung gewonnen haben, in den Gesetzestext aufgenommen. Zum Beispiel sind die Bestimmungen, die sich aus der Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) und der Westschweizer Schulvereinbarung (CSR) ergeben, in die Vorlage eingeflossen. Und die neue interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat), welcher auch der Kanton Freiburg beigetreten ist, hat ebenfalls Auswirkungen auf die Schule, da mit dieser Vereinbarung die Integration von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bedürfnissen in die Regelklassen gefördert wird.

² Emmanuel Mounier, Das personalistische Manifest, Übersetzung aus dem Französischen. Jean-Cristophe-Verlag, Zürich o.J., S. 81-82 (Originalausgabe: Manifeste au service du personnalisme. Collection Esprit. Fernand Aulier, Editions Montaigne, Paris 1936).

1.1 Entstehung des Projekts

Dieser Gesetzesvorentwurf ist das Ergebnis eines langen Arbeitsprozesses. Eine der Etappen dieses Prozesses bildete dabei das am 25. März 2003 von den Grossrätinnen Christine Bulliard und Yvonne Stempfel eingereichte Postulat, in dem eine Revision des Gesetzes vom 23. Mai 1985 über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule vorgeschlagen wurde. Die beiden Grossrätinnen stellten fest, dass die Schule zunehmend mit gesellschaftlichen Problemen konfrontiert ist, für die sie kaum Lösungen anbieten kann, und schlossen daraus, dass dies teilweise auf unzulängliche gesetzliche Grundlagen zurückzuführen sei. Sie wünschten daher, dass bei der Revision des SchG der Schwerpunkt auf den Berufsauftrag der Lehrpersonen, auf die Massnahmen für verhaltensschwierige Schülerinnen und Schüler und auf die Rolle der Eltern gelegt werde.

Bei der darauffolgenden parlamentarischen Debatte (7. November 2003; TGR S. 1726-1729) gelangte man zu einem Konsens: Es wird eine Revision des SchG gewünscht, damit die Schule besser auf den gesellschaftlichen Wandel reagieren kann. Im Bericht des Staatsrats an den Grossen Rat zu diesem Postulat – Bericht Nr. 176 vom 21. Dezember 2004 – werden die in der Debatte aufgeworfenen Themen genau beschrieben:

«Im Verlauf der Debatte wurde erwähnt, dass das SchG an den gesellschaftlichen Wandel wie einen immer früheren Alkohol- und Drogenkonsum sowie Delinquenz angepasst werden muss. Änderungen wurden zudem vorgeschlagen bezüglich des Stichtages für die Ankündigung der Bestände vom 15. Juni, was als zu spät für die Organisation des nachfolgenden Schuljahrs beurteilt wurde, des Beginns des administrativen Schuljahres, der Förderung des Sprachenlernens, des Schuleintrittsalters, der Praxis der Sonderurlaube, der Integrationspolitik, des Schlüssels für die Finanzierung der Schulen der verschiedenen Schulstufen, der Disziplinar massnahmen, der Bestände, der Klassenbildung, des Berufsauftrags des Lehrkörpers, der Rolle der Eltern, der Förderung von Initiativen für die Schaffung von Jugendzentren oder der Schaffung von Strukturen in und ausserhalb der Schule, der Integration des Kindergartens in der obligatorischen Schule, der Entwicklung der Lehrmethoden und der Beurteilung, des Verfahrens für den Übertritt in die Orientierungsschule, der Aufgabenbremse bei der Schule, des Übertritts von der obligatorischen Schule in die Sekundarstufe II. Es wurde gewünscht, dass der Lehrkörper, die Eltern und die Schulkommissionen in die Arbeiten einbezogen werden, damit die Leute vor Ort sich auf eine Rechtsgrundlage stützen können, die den konkreten Bedürfnissen angepasst ist. Es wurde erwähnt, dass das SchG das Recht aller Schülerinnen und Schüler auf die beste Grundausbildung sicherstellen sollte, ohne die Pflichten der Eltern gegenüber der Schule zu verbergen. Bei der Festlegung eines Rechtsrahmens muss die Achtung der verschiedenen Sprachkulturen sichergestellt werden.»

Diese Debatte bestärkte den Staatsrat in seiner Überzeugung, zu der er bereits mehrere Jahre zuvor gelangt war: So hatte er nämlich in seinen Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode 2001-2006 die Totalrevision des Schulgesetzes erwähnt.

Ein Schulgesetz erfährt naturgemäss regelmässige Anpassungen. So sind denn auch am Text vom 23. Mai 1985 zahlreiche Änderungen vorgenommen worden, um diesen an die aktuellen Bedürfnisse anzupassen. Diese Änderungen betrafen mehrere Bereiche:

1. Generelle Einführung der Schulstruktur 6/3 (6 Jahre Primarschule und 3 Jahre Orientierungsschule) im Jahr 1995, wogegen im SchG ursprünglich die Möglichkeit vorgesehen war, die Struktur 5/4 beizubehalten, wo diese bereits vorhanden war (Art.15 und 17)
2. Einbezug des Gesetzes vom 22. September 1994 über den Sonderschulunterricht (Art. 20)

3. Einführung des dritten schulfreien Halbtags für sämtliche Primarschülerinnen und -schüler im Jahr 1997 (Art. 22 und 25)
4. Übertragung der Zuständigkeit für die Erstellung des Schulkalenders an die EKSD (Art. 23)
5. Erweiterung des Begriffs der Gesundheit der Schülerinnen und Schüler mit dem Anliegen der Prävention schädlicher Verhaltensweisen, insbesondere Drogenabhängigkeit und Gewalt, im Jahr 1996 (Art. 40)
6. Änderung der Gehaltszahlungen für die Orientierungsschule im Jahr 1990 (Art. 95)
7. Festlegung der schulpsychologischen, logopädischen und psychomotorischen Dienste als Aufgabe der Gemeinden (Art. 106 und 109)
8. Anpassung der Rechtsmittel an allgemeinere Bestimmungen (VGOG, VRG und Europäische Menschenrechtskonvention)
9. Einführung des obligatorischen Zweijahreskindergartens mit Schuleintritt im 5. Altersjahr.

Auf der Basis des Ausführungsreglements zum Schulgesetz begann eine interne Arbeitsgruppe der EKSD im Herbst 2003 mit den Vorbereitungen zur Revision des Schulgesetzes. Dazu sollten zunächst einmal die in der Praxis vorhandenen Bedürfnisse abgeklärt werden. Die Inspektoren- und Direktorenkonferenzen beider Sprachregionen, die Société pédagogique fribourgeoise francophone (SPFF) und der Lehrerinnen- und Lehrerverein Deutschfreiburg (LDF) sowie die Vorsteher der Ämter für obligatorischen Unterricht wurden aufgefordert, das RSchG genau unter die Lupe zu nehmen, um daraus Erkenntnisse für neue Vorschläge zu gewinnen. Auf der Grundlage des gesammelten Materials prüfte die Arbeitsgruppe anschliessend die Vorschläge und bestimmte die wichtigsten Aufgaben im Hinblick auf die Revision des Schulgesetzes. Im Laufe des Jahres 2005 wurden vertiefte Abklärungen zu besonderen Themen eingeholt, wie beispielsweise zur pädagogischen Unterstützung, zur Beurteilung oder zur Frage der Klassenbestände. Etwa 25 Bereiche wurden auf diese Weise eingehender analysiert.

Die Schwierigkeit dieser Revisionsarbeit bestand jedoch vor allem darin, eine Vielzahl von Themen mit direktem Bezug zur obligatorischen Schule parallel nebeneinander zu überarbeiten oder zu überprüfen. So zum Beispiel das Übertrittsverfahren von der Primar- in die Orientierungsschule, die Leistungs- bzw. Zeugnisbeurteilung, die Unterstützungsmassnahmen, das zweite Kindergartenjahr, die Schuldienste, das Integrationskonzept, die Relais- bzw. Anschlussklassen, der Sprachenunterricht, die Schulentwicklungsprojekte, die Schulleitungen, der Berufsauftrag der Lehrpersonen und die Schülertransporte. Zudem wurden viele dieser Themen gleichzeitig auch auf interkantonaler Ebene erörtert.

Ein weiteres Problem während der gesamten Erarbeitungsphase des Gesetzes bildeten die Unterschiede zwischen den beiden kantonalen Sprachregionen. Um gewisse Lücken in der Reglementierung zu schliessen, hatte sich im Laufe der Jahre das Instrument der Weisungen durchgesetzt. Dies hatte jedoch zur Folge, dass die Unterschiede zwischen den beiden Sprachgemeinschaften weiter verstärkt wurden. Das neue Gesetz bietet nun Gelegenheit, die unterschiedlichen Praktiken, welche sich entwickelt hatten, zusammenzuführen.

Für die inhaltliche Gestaltung des SchG wurden Arbeitstagungen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Generalsekretariats der EKSD, der Ämter für obligatorischen Unterricht sowie mit sämtlichen Inspektorinnen und Inspektoren, pädagogischen Beraterinnen und Beratern sowie Direktorinnen und Direktoren der OS organisiert; im Jahr 2006 erfolgte dann der Start für die Ausarbeitung des Vorentwurfs.

Die Arbeitsgruppe hatte sich eine sehr anspruchsvolle Aufgabe vorgenommen, sollte doch der Entwurf nicht nur sämtliche Änderungen einbeziehen, die im Verlauf der letzten 25 Jahre aufgenommen worden sind, sondern darüber hinaus – und vor allem – sollte das Leitbild der Schule von morgen entworfen werden. Dabei galt es, auch die Neuerungen aus dem HarmoS-Konkordat oder der Westschweizer Schulvereinbarung einzubeziehen, zweier sich perfekt ergänzender Projekte, an denen teilweise parallel zur Erarbeitung des Gesetzes gearbeitet wurde.

Zudem musste die Arbeitsgruppe klar bestimmen, was im Gesetz und was im Ausführungsreglement geregelt werden sollte. Dieser Entscheid bereitete ab und zu Kopfzerbrechen, da für häufig auftretende Probleme wie beispielsweise die Regelung der Schulurlaube oder der Disziplinarmassnahmen dringend Lösungen verlangt wurden.

1.2 Übergeordneter Rahmen

Die Erarbeitung des Entwurfs benötigte mehr Zeit als ursprünglich vorgesehen, da sich der Kontext, in den sich diese neue Gesetzesvorlage einfügen sollte, im Umbruch befand. So waren mehrere grössere Projekte und Reformvorhaben gleichzeitig in Gang. Und es war klar, dass die Ergebnisse dieser Arbeiten, vor allem im Zusammenhang mit der Freiburger Verfassung, dem HarmoS-Konkordat und der Westschweizer Schulvereinbarung, den Inhalt des Gesetzestextes beeinflussen würden.

Die am 1. Januar 2005 in Kraft getretene **neue Freiburger Kantonsverfassung** gibt einen klaren Rahmen vor. Sie überträgt in Artikel 64 Abs. 1 Staat und Gemeinden gemeinsam die Aufgabe, für einen obligatorischen und kostenlosen, den Fähigkeiten der einzelnen Kinder entsprechenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offen steht. Gemäss Absatz 2 stellt die Schule die Bildung der Kinder in Zusammenarbeit mit den Eltern sicher und unterstützt die Eltern bei der Erziehung. Zudem fördert die Schule die persönliche Entwicklung und soziale Integration der Kinder und verstärkt ihr Verantwortungsgefühl gegenüber sich selbst, den Mitmenschen, der Gesellschaft und der Umwelt. In Absatz 3 wird festgelegt, dass die erste unterrichtete Fremdsprache die andere Amtssprache ist. Die Verfassung verweist ferner auf die konfessionelle und politische Neutralität des Unterrichts (Abs. 4), gestattet es aber den anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften, im Rahmen der obligatorischen Schulzeit Religionsunterricht anzubieten.

All diese Elemente bekräftigen die heute geltenden Grundsätze der Freiburger Schule und sollen auch das Fundament des kantonalen Schulsystems bilden.

Das **HarmoS-Konkordat**, das vom Grossen Rat am 12. Februar 2009 ratifiziert wurde, will die wichtigsten Eckwerte der obligatorischen Schule in der Schweiz einander angleichen. HarmoS legitimiert sich durch den Auftrag, den die Bundesverfassung den Kantonen erteilt; die entsprechenden Bildungsartikel wurden im Mai 2006 vom Schweizer Stimmvolk mit 86% Ja-Stimmen angenommen. Der Kanton Freiburg hatte die revidierten Bildungsartikel mit einem Ja-Stimmenanteil von 88,8% unterstützt. Artikel 62 Abs. 4 verpflichtet die Kantone, eine einheitliche Lösung für eine Reihe wichtiger Parameter wie dem Schuleintrittsalter, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie der Anerkennung von Abschlüssen zu finden. Im Bemühen, die Auswirkungen dieser Verfassungsartikel vorwegzunehmen, hatten die Kantone im Hinblick auf die Abstimmung einen Entwurf für eine interkantonale Vereinbarung vorgelegt, den die EDK zuvor in die Vernehmlassung geschickt hatte. Im Kanton Freiburg hatten sich die politischen Parteien und die von dieser Vereinbarung betroffenen Kreise an dieser breiten Vernehmlassung beteiligt und die angestrebten Ziele praktisch einstimmig befürwortet.

Für den Kanton Freiburg haben diese Harmonisierungsbestrebungen jedoch keine grösseren Auswirkungen, da die Freiburger Schule im Wesentlichen bereits mit den wichtigsten Punkten der Vereinbarung übereinstimmt. Die bedeutendste Neuerung war der obligatorische Zweijahreskindergarten. Dieses zusätzliche Kindergartenjahr wurde mit einer Änderung des Schulgesetzes eingeführt, die der Grosse Rat am 5. September 2008 genehmigt hatte. Der mit dieser Gesetzesänderung obligatorisch erklärte Zweijahreskindergarten muss bis 2013 eingeführt werden. Zu Beginn des Schuljahres 2009/10 boten rund fünfzig Schulkreise – von den 107 Schulkreisen des Kantons – ein zweites Kindergartenjahr an. Das HarmoS-Konkordat, gegen das ein Referendum ergriffen worden war, wurde in der Volksabstimmung vom 7. März 2010 von 61% des Freiburger Stimmvolks angenommen.

Ein zweites wichtiges Projekt, das den Inhalt des Schulgesetzes beeinflusst hat, ist **die Westschweizer Schulvereinbarung**. Sie ist eng mit dem HarmoS-Konkordat verbunden, bildet sie doch eine konkrete Umsetzungsvariante für den französischsprachigen Landesteil der Schweiz. Mit dieser Vereinbarung sollen die Aufgaben, welche das HarmoS-Konkordat den Regionalkonferenzen überträgt, also die Lehrpläne, die Lehrmittel, die Evaluationsinstrumente usw. im Rahmen der Interkantonale Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) angegangen werden. Die Vereinbarung schafft nicht nur einen Rechtsrahmen für die Westschweizer Praktiken, die Ende der 1960er Jahre ihren Ursprung nahmen, sondern beinhaltet auch eine formelle Regelung für komplementäre Bereiche zum HarmoS-Konkordat, wie die Ausbildung der Schulkader, die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen, die Westschweizer Referenzprüfungen, die Kompetenz- und Wissensprofile beim Austritt aus der obligatorischen Schule... Die Arbeiten am Westschweizer Lehrplan, sozusagen dem legitimen Kind der Westschweizer Vereinbarung, befinden sich in der Schlussphase. Der neue Lehrplan soll auf den Schuljahresbeginn 2011/12 eingeführt werden. Der Freiburger Grosse Rat nahm die Westschweizer Schulvereinbarung im Februar 2009 an; es wurde auch kein Referendum dagegen ergriffen. So wurde sie am 7. April 2009 vom Staatsrat in Kraft gesetzt und ermöglichte es dem Kanton Freiburg, sich voll und ganz in den Westschweizer Bildungsraum zu integrieren.

Deutschfreiburg gehört hingegen der Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK) an. Die Deutschweizer Kantone haben bis anhin noch keine interkantonale Vereinbarung zu den wichtigsten schulischen Kooperations- und Koordinationsbereichen abgeschlossen. Doch die Statuten der D-EDK, deren wichtigstes Projekt in der Erarbeitung eines gemeinsamen Lehrplans (Lehrplan 21) für die deutschsprachigen Regionen des Landes beinhaltet, wurden im März 2010 angenommen.

Zudem ist der Kanton Freiburg am Projekt Passepartout beteiligt, das den Französischunterricht ab der 3. Primarklasse – in Deutschfreiburg bereits verwirklicht – und den Englischunterricht ab der 5. Primarklasse einführen will. Passepartout ist ein gemeinsames Projekt der Kantone BE, BL, BS, SO, VS und FR.

All diese Projekte sind Bestandteile eines komplexen Puzzles, dessen Auswirkungen und Konsequenzen bei der Erarbeitung des Entwurfs für das neue Schulgesetz zu berücksichtigen waren. Der Aufbau eines Schulsystems ist in der föderalistischen Schweiz eine langwierige Arbeit, die viel Geduld und Sorgfalt erfordert. Dabei sind die Ansichten aller an der Schule Beteiligten einzuholen. Der Weg dazu führt vor allem über die Verbände, in denen sie zusammengeschlossen sind.

2 ALLGEMEINE PRÄSENTATION

Dieser Teil des Berichts beleuchtet die Grundzüge dieses Gesetzesvorentwurfs, seine Schwerpunkte, seine Grundideen. Darüber hinaus werden die inhaltlich-thematischen Grenzen des Vorentwurfs abgesteckt. Gleichzeitig sollen auch die wichtigsten Neuerungen des Projekts in einer Übersicht dargestellt werden.

2.1 Die Grundzüge des Gesetzes

Bei einer Gegenüberstellung des Schulgesetzes aus dem Jahr 1985 und des vorliegenden Entwurfs lassen sich die Änderungen erkennen, die bei der Neufassung des Textes vorgenommen wurden. Die Grundidee zeigt sich in der Gliederung und der Reihenfolge der Kapitel.

Hundertfünfzig Artikel verteilt auf 18 Kapitel gliedern den Text. Die ersten drei Kapitel konzentrieren sich auf die allgemeinen Bestimmungen, die Struktur und den Betrieb der Schule. Der Kernteil des Gesetzes – Kapitel 4 bis 9 – betrifft die Partner, welche sich für das Wohl der Schülerinnen und Schüler einsetzen. Die nachfolgenden Kapitel (10-11-12) befassen sich mit der eigentlichen administrativen und finanziellen Organisation der Schule. Danach geht es um die Privatschulen (Kapitel 13) und den Unterricht zu Hause (Kapitel 14). Das ganze folgende Kapitel (15) handelt von den Schuldiensten (Psychologie, Logopädie und Psychomotorik), womit ersichtlich gemacht wird, welche Bedeutung diesen Unterstützungsmassnahmen künftig zugemessen wird. Die letzten drei Kapitel betreffen die Rolle der kantonalen Schulbehörden und die rechtlichen Bestimmungen, die jeder Gesetzestext beinhalten muss.

Die folgenden drei Schwerpunkte unterstreichen den innovativen Charakter dieser Gesetzesvorlage: Die Partnerschaft sämtlicher schulischen Akteure, die Änderungen in den Führungsstrukturen, die Erweiterung der Angebote, die den einzelnen Schülerinnen und Schülern helfen sollen, ihren Platz im Schulsystem zu finden. Diese drei Aspekte bekräftigen den Willen des Gesetzgebers, den Schülerinnen und Schülern für ihre Schulbildung möglichst optimale Rahmenbedingungen anzubieten. Das zentrale Anliegen der Schule besteht darin, dass jedes Kind seine Persönlichkeit voll entfalten kann. Und sie möchte dazu Mittel anbieten und Wege aufzeigen, damit sich jede und jeder in einer zunehmend komplexeren Welt zurechtfinden und behaupten kann.

Dabei will die Schule alle Schülerinnen und Schüler anspornen, für sich persönlich maximale Ziele zu setzen. Niemand sollte die obligatorische Schulzeit beenden, ohne das vorgegebene Programm durchgearbeitet und diejenigen Kenntnisse erworben zu haben, die für eine gute Eingliederung ins berufliche und soziale Leben unerlässlich sind. Darum sei daran erinnert, dass die oberste Aufgabe der Schule in der Weitergabe von Wissen und im Aufbau von wesentlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten besteht.

2.1.1 Unerlässliche Partnerschaft zwischen allen Beteiligten im Schulbereich

Die Schule ist ein komplexes Räderwerk, in dem jeder Partner eine Funktion einnimmt. Schülerinnen und Schüler, Eltern, Lehrpersonen, pädagogische Beratende und Mitarbeitende, zuständige Schulbehörden auf kommunaler oder kantonaler Ebene: Alle tragen ihren Teil dazu bei, dass dieses Räderwerk funktioniert. Mit ihrem Engagement schaffen sie das Klima, in dem die Weitergabe von Wissen, die Bildung und Erziehung der Kinder erfolgen.

Diese Partnerschaft ist in den Grundsätzen verankert, die im Gesetzesentwurf wie folgt umschrieben werden:

- «Die **Schule** erfüllt einen allgemeinen Bildungs- und Sozialisierungsauftrag mit Unterrichts- und Erziehungsaufgaben. Sie unterstützt darüber hinaus die Eltern in ihrer Erziehungsverantwortung.» (Art. 2)
- «Jedes **Kind** im obligatorischen Schulalter hat das Recht, einen Unterricht zu erhalten, der seinem Alter und seinen Fähigkeiten entspricht.» (Art. 38)
- «Die **Eltern** sind für die Erziehung ihres Kindes erstverantwortlich. Sie helfen der Schule in ihrer pädagogischen Aufgabe, während die Schule ihrerseits die Erziehungsarbeit der Eltern unterstützt und verstärkt.» (Art. 36)
- «**Die Lehrerinnen und Lehrer** haben die Aufgabe, die ihnen anvertrauten Schülerinnen und Schüler zu unterrichten und zu erziehen.» (Art. 50)

Eine klare Beschreibung der Rollen erlaubt Schülerinnen und Schülern, Eltern sowie Lehrpersonen und Schulbehörden, im partnerschaftlichen Netzwerk, das sie bilden, den ihnen zugedachten Platz einzunehmen. Die Rolle, die Rechte und Pflichten jedes Partners werden jeweils in einem eigenen Kapitel beschrieben. So wurden Regeln entwickelt, nicht nur für das «Zusammenleben», sondern und vor allem für das «Zusammenarbeiten». Und dieser zweite Begriff kann als eines der Leitmotive dieses Gesetzes dienen.

Dabei werden nur die Grundprinzipien dieses «Zusammenarbeitens» dargelegt. Sie sind später mit Regeln und Kommentaren zu ergänzen, die dann in das fertig zu überarbeitende Ausführungsreglement übernommen werden.

Ein Teil dieser Mitverantwortung wird in Artikel 36 dargelegt, wo die Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern beschrieben wird. Im Kommentar wird die Komplementarität sämtlicher Akteure unterstrichen: «Die der Schule anvertraute Aufgabe ist zweifellos herausfordernd und befriedigend, gestaltet sich manchmal aber auch heikel und schwierig. Dies trifft auch für die Rolle der Eltern zu. Im Rahmen einer wechselseitigen Beziehung mit Erwachsenen werden die Kinder selber erwachsen und entwickeln Verantwortungsgefühl sowie Eigenständigkeit, so dass sie zunehmend für sich selber sorgen können. Kinder, Eltern und Lehrpersonen bilden die Glieder einer Kette. Wird ein einziges Glied geschwächt, so gerät das Gleichgewicht des gesamten erzieherischen Konzeptes in Gefahr und das emotionale Wohl des Kindes wird bedroht.

Im Zusammenhang mit den Partnern der Schule ist die Bedeutung der Schuldienste und die Zusammenarbeit des sozialpädagogischen Personals sowie auf die Arbeit der Mediatorinnen und Mediatoren hervorzuheben, die alle massgeblich zu einem guten Schulbetrieb beitragen. Ihnen kommt in einer Zeit des sozialen Wandels eine besonders wichtige Rolle zu.

2.1.2 Die Führungsstrukturen

Der Ausbau der Führungsstrukturen der Schulen gehört zu den bedeutenden Neuerungen dieser Vorlage, sowohl im französischsprachigen wie auch im deutschsprachigen Kantonsteil.

Sie beruht auf folgendem Grundsatz (Art. 60): In allen Primarschulkreisen und Quartierschulen besteht eine Schulleitung. Dieses Führungsmodell entstand Ende der 1990er Jahre, als etliche Kantone begannen, die operative Leitung schrittweise den Schulen zu übertragen, und zwar aus der Überzeugung heraus, dass die Betonung der Teilautonomie der Einzelschule einen positiven Einfluss auf die Qualität des Schulbetriebs hat. Diese positive Wirkung konnte in zahlreichen Studien nachgewiesen werden, insbesondere bei Untersuchungen zur erfolgreichen Durchfüh-

rung von Projekten. Nach einer Versuchsphase ist in vielen Schulkreisen, so in sämtlichen Schulkreisen Deutschfreiburgs und in der überwiegenden Mehrheit im französischsprachigen Kantonsteil, in der Zwischenzeit eine professionelle Schulleitung eingerichtet worden. Nun gilt es, diese Führungsstruktur im Gesetz zu verankern und auf alle Schulkreise auszuweiten. Dieses Ziel wird ab dem Schuljahr 2013/14 erreicht sein.

Welches sind die Aufgaben einer Schulleitung? Gemäss Artikel 61 setzt sie sich «für den guten Betrieb der Schule ein und ist für alles zuständig, was das Schulleben und die pädagogische Führung, die Organisation und die Verwaltung der Schule, ihre Vertretung und Kommunikation sowie die Personalführung betrifft». Ziel ist es, in jeder Schule eine eigene Kultur zu schaffen mit einem Klima, das von der Schulleitung aktiv, kompetent und zielgerichtet gepflegt wird. Die Schulleitung ist die Schnittstelle zwischen der örtlichen Schulbehörde und dem Schulinspektorat, unter dessen Aufsicht sie ihre Führungsaufgaben ausübt. Die örtlichen Schulbehörden können einige ihrer operativen oder finanziellen Zuständigkeiten an die Schulleitung abtreten.

Die Schulleitung ist kein zusätzliches Element in der Struktur der Freiburger Schule. Vielmehr füllt sie eine seit langem bestehende Lücke und ist ein wichtiger Garant für die Qualitätsentwicklung und -sicherung der Schule.

2.1.3 Eine integrationsfähige Schule

Mit klaren Zielsetzungen (Art. 3) ist die Schule bestrebt, jedem Kind zu helfen, sein Potenzial möglichst umfassend auszuschöpfen: «Die Schule hilft den Schülerinnen und Schülern, ihre Begabungen und Fähigkeiten bestmöglich zu entfalten». Sowohl in der Erklärung der CIIP aus dem Jahr 2003 über den Zweck und die Ziele der öffentlichen Schule wie auch in Artikel 3 des Har- moS-Konkordats geht es um das gleiche Ziel: Die Schule unternimmt alles, damit sich die Schülerinnen und Schüler die nötigen Kenntnisse und Kompetenzen für ihr Erwachsenenleben aneignen können. Eine integrationsfähige Schule hat die Pflicht, alle Schülerinnen und Schüler aufzunehmen und bei jedem Kind sein persönliches Potenzial so weit wie möglich anzuregen und auszuschöpfen.

Die markanteste Änderung gegenüber dem Gesetz aus dem Jahr 1985 besteht in den Anstrengungen und Angeboten, welche die Schule zur Erreichung dieses Ziels unternimmt bzw. bereitstellt. Seit einigen Jahren setzt sich die Schule konsequent dafür ein, Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen zu unterstützen und zu fördern. Gleichzeitig steigt aber auch die Komplexität der Aufgabe, die der Schule übertragen ist. Die zunehmende Vielfalt und soziale Heterogenität haben nämlich neue Probleme und Herausforderungen mit sich gebracht.

Die in dieser Gesetzesvorlage aufgeführten Massnahmen betreffen hauptsächlich Schülerinnen und Schüler der Regelklassen, die Unterstützungsmassnahmen benötigen. Zwar sind die meisten dieser Massnahmen bereits vorhanden, doch werden sie nun erstmals in einen rechtlichen Rahmen gestellt.

Die beiden obligatorischen Kindergartenjahre, welche im Kanton seit Beginn des Schuljahres 2009/10 nach und nach eingeführt werden, bilden für die Kinder eine wichtige Phase bei ihrem Übergang vom Elternhaus in die Schule. Die verwendeten pädagogischen Konzepte schaffen Bedingungen, die es dem Kind erlauben, Kenntnisse aufzubauen und sein Denken in unterschiedlichen Situationen zu strukturieren. Dabei nehmen das spielerische Lernen und das lernende Spielen einen breiten Platz ein.

Durch die Beibehaltung einer Orientierungsschule, die «in verschiedene Klassentypen (...), die den Fähigkeiten und dem späteren Bildungsweg der Schülerinnen und Schüler Rechnung tragen»

(Art. 18) gegliedert ist, bietet die Freiburger Schule ein differenziertes Angebot, das es jeder Schülerin und jedem Schüler erlaubt, das Gelernte zu festigen und weiteres Wissen zu erwerben. Nebst den Progymnasialklassen, den allgemeinen Sekundarklassen und den Realklassen übernehmen die **Förderklassen** (Art. 19) – heute noch Klein- und Werkklassen genannt – eine besondere Rolle: «Die Förderklassen dienen speziell dazu, Kindern, die bei der Aneignung der Grundkenntnisse und Grundfertigkeiten ungenügende Lernfortschritte erzielen, einen geeigneten Unterricht zu bieten». Sie ermöglichen es, den Lernrhythmus auf die individuellen Möglichkeiten der Schülerinnen und Schülern abzustimmen und den Umfang und Schwierigkeitsgrad der behandelten Themen anzupassen.

Die **Integrationsklassen** (Art. 20) richten sich besonders an neu zugewanderte Schülerinnen und Schüler. Diese Klassen bieten fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit, die für ihre Integration in die Regelklassen unerlässlichen sprachlichen Grundkenntnisse zu erwerben und sich so erfolgreich in die Schule und in die Gesellschaft unseres Landes zu integrieren.

In den **Relaisklassen**, früher Anschlussklassen (Art. 21), sollen «verhaltensauffällige Schülerinnen und Schüler, die vorübergehend aus ihrer Schule herausgenommen werden müssen, eine Verhaltens- und Einstellungsänderung» erwerben. Diese Klassen bieten während einer befristeten Zeit eine erzieherische Betreuung, die der besonderen Situation der einzelnen Schülerinnen und Schüler angepasst ist, sowie die Möglichkeit, berufsvorbereitende Praktika zu absolvieren. Bedingung für die Aufnahme in eine Relaisklasse ist, dass die der Regelschule zur Verfügung stehenden pädagogischen Massnahmen ausgeschöpft und die Eltern regelmässig über die Schwierigkeiten ihres Kindes informiert worden sind.

In den **Sonderklassen** (Art. 22) werden Schülerinnen und Schüler unterrichtet, die aufgrund einer körperlichen, psychischen oder geistigen Behinderung oder wegen schweren Entwicklungsstörungen keine Regelschule besuchen können. Die Aufnahme in eine Sonderklasse sowie die Organisation, der Betrieb des Sonderschulunterrichts und die Aufsicht darüber sind im Gesetz über den Sonderschulunterricht geregelt. Allerdings werden Schülerinnen und Schüler, welche trotz einer Behinderung die Regelschule besuchen können, individuell unterstützt. Sei es durch Stützmassnahmen in Form von heilpädagogischer Begleitung oder durch pädagogisch-therapeutische Massnahmen.

Nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) liegt die Schulbildung von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung neu vollumfänglich in der Zuständigkeit der Kantone. Am 1. Januar 2008 nahm das Amt für Sonderpädagogik (SoA), dem sämtliche Aufgaben im Bereich der Sonderpädagogik übertragen wurden, seine Tätigkeit auf. Gestützt auf die Interkantonale Vereinbarung vom 25. Oktober 2007 über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik, welcher der Kanton Freiburg im Dezember 2009 beigetreten ist, wird derzeit ein kantonales Integrationskonzept erarbeitet, das sich schwerpunktmässig mit der Frage der Eingliederung von behinderten Kindern in Regelklassen befasst. Bis dieses Konzept vorliegt, beschränkt sich diese Gesetzesvorlage darauf, die Bestimmungen des Schulgesetzes von 1985 nur mit einigen geringfügigen Änderungen zu übernehmen.

Eine weitere Neuerung, die seit einigen Jahren in den Schulen schrittweise eingeführt wird, ist die **Schulmediation** (Art. 33). Die Schulmediatorinnen und Schulmediatoren beraten, betreuen und begleiten Schülerinnen und Schüler mit Schwierigkeiten. Sie unterstützen die Lehrpersonen in ihrer pädagogischen Arbeit und beraten zudem auch die Eltern, vor allem in Konfliktsituationen.

Die **Unterstützungsmassnahmen** (Art. 40) sind für Schülerinnen und Schüler «mit besonderen schulischen Bedürfnissen» bestimmt. Das können entweder Schülerinnen und Schüler mit Lernschwierigkeiten sein oder aber Kinder mit besonderen Fähigkeiten (sogenannte hochbegabte Kinder). Diese Massnahmen richten sich auch an Schülerinnen und Schüler mit einem physischen, psychischen oder geistigen Problem oder mit Verhaltensauffälligkeiten. Sie gelten auch für sportlich besonders talentierte oder künstlerisch begabte Schülerinnen und Schülern, damit sie ihre Schulausbildung mit der intensiven Ausübung einer sportlichen oder künstlerischen Tätigkeit verbinden können.

Im Schulgesetz wird dazu für die meisten Massnahmen ein Grundsatz festgelegt. Diese Grundsätze sollen dann im Ausführungsreglement oder vom Staatsrat, der namentlich Bestimmungen zu den Unterstützungsmassnahmen zu erlassen hat, ergänzt und ausgeführt werden.

Das 15. Kapitel (Art. 126-129) betrifft speziell die **Schuldienste**, also die Psychologie, die Logopädie und die Psychomotoriktherapie. Auch in diesem Kapitel wurden aufgrund der Überlegungen, die derzeit im Bereich der Sonderpädagogik in Gang sind, keine Änderungen vorgenommen.

2.2 Ziele und Begrenzungen

Der Entwurf für das neue Schulgesetz bezieht sich auf die obligatorische Schule, von der Primarschule, die künftig auch den Kindergarten umfasst, bis zur Orientierungsschule. In der Gesetzesvorlage werden die Ziele und Zwecke, die Strukturen, der Betrieb und die Finanzierung geregelt. Sie beschränkt sich auf die jeweilige Rolle der Schülerinnen und Schüler, der Eltern, der Lehrpersonen und der Schulbehörden im gesamten Schulsystem.

Ein Schulgesetz ist jedoch kein Bauwerk. Zwar ist es so angelegt, dass es den heutigen Bedürfnissen entspricht, doch soll es darüber hinaus und vor allem auch dem Schulsystem als einem der Grundpfeiler unserer Gesellschaft Zukunftsperspektiven eröffnen. Die Verfasserinnen und Verfasser dieses Textes haben sich im Übrigen auch gefragt, ob die der Schule durch Rechtstexte zugewiesenen Ziele ausreichen, um das zu umschreiben, was die Gesellschaft von der Schule, mit der sie sich ausgestattet hat, erwartet. Da die Schule als Einrichtung zu Recht ständig hinterfragt und neu überdacht wird, sollten in einem Gesetzestext die Grenzen der rechtlichen Regelung festgelegt werden. Diese Vorlage versteht sich als Mischform zwischen einem Rahmengesetz und einem Detailgesetz, die beide ihre jeweiligen Vor- und Nachteile und demzufolge ihre Befürworter haben. Der Text ist genügend allgemein gehalten, um auf eine gewisse Dauer angelegt zu sein, wobei die sich rasch wandelnden Bedürfnisse zwangsläufig Änderungen nötig machen werden. Andererseits ist der Text auch genügend präzise verfasst, damit er in der Praxis leicht ausgelegt werden kann.

Ein solches Gesetz ist keine pädagogische Abhandlung. Das Gesetz soll langfristig Bestand haben und weder pädagogische Aspekte noch Lehrmethoden oder Lehrmittel beinhalten, die notwendigerweise einer anderen Logik folgen und einem anderen Rhythmus unterstehen als ein Gesetzestext.

Es handelt sich somit um das Grundgesetz der Freiburger Schule. Die Vorlage wurde als Rahmengesetz konzipiert; zusätzlich werden Ausführungsbestimmungen nötig sein, um gewisse Aspekte zu vertiefen und Detailfragen zu regeln.

Bei der Erarbeitung dieses Textes wurden selbstverständlich die bestehenden Gesetze berücksichtigt. Der Entwurf fügt sich in die Rechtsordnung unseres Kantons ein. Darüber hinaus wurden bei der Verfassung des Textes auch die interkantonale Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über

die Harmonisierung der obligatorischen Schule und die Westschweizer Schulvereinbarung vom 21. Juni 2007 einbezogen.

Schliesslich ist noch anzumerken, dass in diesem Vorentwurf des Schulgesetzes einige Bereiche, die in einer Spezialgesetzgebung geregelt sind, nicht behandelt werden. So den Bereich der Sonderpädagogik und der Schuldienste. Da dieser gesamte Bereich sich aufgrund der Arbeiten im Zusammenhang mit der NFA im Wandel befindet, wurde entschieden, die diesbezüglichen Bestimmungen nur geringfügig zu ändern.

2.3 Die wichtigsten Neuerungen

Der Gesetzesentwurf bringt folgende Neuerungen:

Im Kapitel «Allgemeine Bestimmungen»

- Neudefinition der Aufgaben und Ziele der Schule
- Einführung von zwei obligatorischen Kindergärten als Bestandteil der Primarschule (eingeführt im Jahr 2008)
- Änderung des Beginns der obligatorischen Schulzeit (Schulpflicht)
- Einführung der Möglichkeit, die Primarschule in Stufen zu führen, inkl. Basisstufe
- Förderung des Sprachenlernens

Im Kapitel «Gliederung der Schule»

- Festlegung von Integrationsklassen, Relaisklassen und Sonderklassen

Im Kapitel «Allgemeiner Schulbetrieb»

- Änderung des Beginns des administrativen Schuljahrs
- Festlegung der Mediation im schulischen Umfeld

Im Kapitel «Eltern»

- Neubestimmung der Zusammenarbeit Schule-Eltern

Im Kapitel «Schülerinnen und Schüler»

- Neufestlegung der Rechte und Pflichten der Schülerinnen und Schüler
- Erweiterung der Unterstützungsmassnahmen
- Einführung nationaler Referenztests sowie kantonsübergreifender und kantonaler Prüfungen
- Ausbau der Disziplinar-massnahmen

Im Kapitel «Lehrerinnen und Lehrer»

- Neudefinition der Rolle der Lehrpersonen und ihrer Anstellungsbedingungen
- Einrichtung einer Unterrichtsberechtigung

Im Kapitel «Schulleiterinnen und Schulleiter der Primarschule»

- Schaffung von Schulleiterinnen und Schulleitern

In den Kapiteln «Schulinspektorinnen und Schulinspektoren» sowie «Schuldirektorinnen und Schuldirektoren»

- Neudefinition ihrer jeweiligen Rolle
- Neufestlegung ihrer Anstellungsbedingungen
- Festlegung von Stellvertreterinnen und Stellvertretern der Direktion

Im Kapitel «Örtliche Organisation der Schule»

- Neubestimmung des Schulkreises und die Definition von Quartierschulen
- Neue Bestimmungen zur Zusammensetzung von Schulkommission und Schulvorstand

In den Kapiteln zur Finanzierung der Schule

- Teilweise Änderung der gemeinsamen Schulkosten

In den Kapitel «Private Schulen» und «Unterricht zu Hause»

- Änderung der Voraussetzungen für den privaten Unterricht

Im Kapitel «Kantonale Behörden»

- Neudefinition der Rolle der Direktion, ihrer Ämter sowie der pädagogischen Beraterinnen und Berater sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Festlegung der Möglichkeiten für Schulentwicklungs- und Forschungsprojekte

3 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Die Einführung des Schulgesetzes wird finanzielle Auswirkungen in Form von höheren Betriebskosten zur Folge haben. Diese Erhöhungen lassen sich anhand folgender Kostenaufstellung abschätzen:

Kapitel des Vorentwurfs Aufgaben	Auswirkungen für den Kanton	Auswirkungen für die Gemeinden
1. Allgemeine Bestimmungen		
Zweijahreskindergarten	Entscheid bereits vom Grossen Rat getroffen (Gesetz vom 5. September 2008); finanzielle Auswirkungen in der Botschaft Nr. 57 vom 11. März 2008 beziffert.	
Förderung des Sprachenlernens	Für 2009: 5.6 Vollzeitstellen (PS+OS) fürs SEnOF und DOA + projektbezogener Betrag von 30'000 Fr.	
	407'300.-	256'700.-
	Für die Jahre 2010 bis 2013: + 25.4 Vollzeitstellen (PS+OS) fürs SEnOF und DOA + projektbezogener Betrag von 700'000 Fr.	
	2'324'000.-	1'216'000.-
Transporte bei einem Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen	Falls Variante 2: Unentgeltlichkeit für die Eltern gewährleistet. Schätzung: Nur Übernahme des tpf-Abonnements: Schätzung auf Basis eines Durchschnittspreises: CHF 1'000/Fall/Jahr.	
2. Gliederung der Schule	-	-
3. Allgem. Schulbetrieb		
Westschweizer Lehrplan, Lehrplan 21, Lehrmittel	Beteiligung des Kantons an den Arbeiten, wie dies bereits früher der Fall war	Ankauf durch die Gemeinden, wie dies bereits früher der Fall war
Beteiligung des Staates an die Vergütung des Religionsunterrichts	Keine Änderung gegenüber heute. Übernahme von rund 20 Vollzeitstellen für den katholischen und reformierten Religionsunterricht an der OS, geschätzte Kosten: 2'000'000.-.	Keine Änderung gegenüber heute (Aufteilung Gehaltskosten Staat-Gemeinden).

Reglementarische Bestimmungen zum Bestim- Klassen- bestand	Für den Kindergarten keine Mehrkosten zu in der Botschaft Nr. 57 vom 11. März 2008 veranschlagten Kosten	
	Bei der Primarschule ist mit der Anwendung der neuen Bestimmungen, die im RSchG dargelegt werden, mit der Eröffnung von 12 Primarklassen im Kanton zu rechnen (7 beim SEnOF, 5 beim DOA): Theoretische Mischrechnung zwischen dem geltenden RSchG und den neuen Bestimmungen (ohne die in Regelklassen integrierten Schülerinnen und Schüler, die von den Gemeinden bezahlten Klassen usw.).	
	PS: 609'000.-	PS: 1'131'000.-
	Bei der OS (-2 Schüler/innen gegenüber dem aktuellen Höchstbestand im Progymnasium, in der Sek und der Real) werden für den gesamten Kanton 23 Klasseneröffnungen veranschlagt (21 beim SEnOF, 2 beim DOA).	
	OS: 3'139'500.-	OS: 1'345'500.-
Mediationsdienst in den obligatorischen Schulen	Derzeit im französischsprachigen Kantonsteil: 1 Vollzeitstelle für Primarschulen, 2.7 Vollzeitstellen für die OS und 1.4 Vollzeitstellen für die «Education Générale» Vorderhand keine Änderungen vorgesehen. Derzeit in Deutschfreiburg: Insgesamt 3.2 Vollzeitstellen Schulsozialarbeit, angestellt und finanziert ausschliesslich durch die Gemeinden. Diese Stellen werden künftig gemeinsam durch Staat und Gemeinden finanziert.	
Datenbank im Rahmen des Projekts HarmAdminEcoles	Das heutige Schulerhebungssystem muss zwangsläufig geändert werden. Das künftige System sollte auf den Einwohnerregistern sowie auf den an der Schule zu sammelnden Daten beruhen. Zudem sollen die elektronischen Schulverwaltungssysteme, wovon einige so oder so geändert werden müssen, vereinheitlicht werden. Für dieses Projekt wird dem Grossen Rat im Laufe des Jahres 2010, sobald die Vorbereitungen soweit gediehen sind, ein Verpflichtungskredit unterbreitet werden.	
4. Eltern	-	-
5. Schüler/innen		
Unterstützungsmassnahmen	Je nachdem, welches Konzept für sogenannte hochbegabte Schüler/innen sowie für sportlich talentierte oder künstlerisch begabte Schüler/innen gewählt wird, ist mit einem massvollen Kostenanstieg zu rechnen. Im Fall von sportlich oder künstlerisch talentierten Schüler/innen könnten die Mehrkosten den Eltern in Rechnung gestellt werden. In den betreffenden OS ist eine Entlastung von einer halben Stunde pro Gruppe von 5 sportlich oder künstlerisch talentierten Schüler/innen geplant.	
6. Lehrpersonen	-	-

7. Schulleiterinnen / Schulleiter der Primarschule		
Eine Schulleiterin bzw. ein Schulleiter pro Schulkreis und Quartierschule	Für 2009: 26.05 Vollzeitstellen für den Kanton (14.30 beim SEnOF, 11.75 beim DOA) + 135'210.- für die Entschädigungen (vorerst nur beim DOA; Ausbildung, die Anrecht auf eine Entschädigung gibt, ist beim SEnOF in Gang).	
	911'750.-	1'693'250.-
	Für die Jahre 2010 bis 2013: + 11 Vollzeitstellen für den Kanton (8 beim SEnOF, 3 beim DOA) + ca. 400'000.- für die Entschädigungen (SEnOF + DOA)	
	525'000.-	975'000.-
8. Schulinspektorinnen und Schulinspektoren	-	-
9. Schuldirektor/innen und Stellvertreter/innen der Direktion	-	-
Stellvertreterin/Stellvertreter der Direktion in jeder OS	Im 2009 17 Vollzeitstellen für den Kanton (14.5 beim SEnOF, 2.5 beim DOA) + 200'500.- für die Entschädigungen. Vorerhand sind keine finanziellen Änderungen vorgesehen (jedoch Aufwertung der Stellung durch eine besondere Funktion).	
	1'568'350.-	672'150.-
10. Örtliche Organisation der Schule		
Betreuung der Schüler/innen ausserhalb der Unterrichtszeit je nach Bedarf	-	Gegebenenfalls Organisation durch die Gemeinden, Fakturierung an die Eltern.
Neubestimmung des Schulkreises	Gestützt auf die Klassenbestände und die Klassenzahl KG + PS im Schuljahr 2009/10 im Kanton, in 36 kleinen Schulkreisen liegt die Gesamtzahl der Klassen unter 7 (25 im französischsprachigen Kantonsteil und 11 in Deutschfreiburg). Es ist zu rechnen mit: - höheren Transportkosten - eventuell einer Verringerung der Klassenzahl Kantonale Prognosen nach den neuen Vorgaben: -6.5 KG-Klassen (-3.5 beim SEnOF, -3 beim DOA) -21 Primarklassen (-14 beim SEnOF, -7 beim DOA)	
	KG: - 250'250.-	KG: - 464'750.-
	PS: - 1'065'750.-	PS: - 1'979'250.-
11. Finanzierung der Primarschule		
An Primarschulen erzieherisch und beraterisch tätiges Personal	Für 2009, schulinterne Massnahmen: 7.59 Vollzeitstellen für SEnOF und DOA	
	265'650.-	493'350.-
	Für die Jahre 2010 bis 2013, schulinterne Massnahmen: + 2.9 Vollzeitstellen für SEnOF und DOA	
	101'500.-	188'500.-

Schülertransport (ausser Schwimmunterricht)	Das Projekt zu den Pauschalabgeltungen für die Schülertransporte ist keine direkte Folge der gegenwärtigen Schulgesetzrevision. Dieses Projekt betrifft das RSchG und könnte mit der geltenden Rechtsgrundlage realisiert werden. Das neue System sollte keine Mehrkosten verursachen.	
Schülertransport für den Schwimmunterricht	- 5 bis 10 Lektionen pro Jahr (KG bis 6. Klasse) - CHF 175'000 bis 350'000 zulasten des Kantons (Berechnungsgrundlage: Durchschnittlich 20 km für Hin-/Rückfahrt à 5.-/km pro Schwimmlektion, 1000 Kindergarten- und Primarklassen = Kosten von 500'000-1'000'000 CHF zu 35%)	- 5 bis 10 Lektionen pro Jahr (KG bis 6. Klasse) - Der Kostenaufwand der Gemeinden, die derzeit die gesamten Transportkosten für den Schwimmunterricht tragen, verringert sich um 35% (Beteiligung des Staates am gemeinsamen Topf).
Ausserkantonaler Schulbesuch	Freiburger Schüler/innen, die in einem anderen Kanton zur Schule gehen: 30% des vereinbarten Betrags zulasten der Gemeinde; der Rest wird über den gemeinsamen Topf nach dem üblichen Verteilschlüssel (65-35) finanziert. Schüler/innen aus einem anderen Kanton, die im Kanton Freiburg zur Schule gehen: 30% des vereinbarten Betrags wird an die Gemeinde überwiesen; der Rest wird über den gemeinsamen Topf nach dem üblichen Verteilschlüssel (65-35) aufgeteilt.	
12. Finanzierung der Orientierungsschule	-	-
An den OS erzieherisch und beraterisch tätiges Personal	Für 2009, schulinterne Massnahmen: 8 Vollzeitstellen für SEnOF und DOA	
	744'000.-	216'000.-
	Für 2009, Koordinationsstelle: 1 Vollzeitstelle (Entscheid bereits per Dekret vom 13. Dezember 2005, verlängert am 8. Oktober 2008, getroffen)	
	120'000.-	0.-
	Für 2009, Relaisklassen SEnOF + DOA: 8.4 Vollzeitstellen (Entscheid bereits per Dekret vom 13. Dezember 2005, verlängert am 8. Oktober 2008, getroffen)	
	705'600.-	302'400.-
	Mobile Einheit:	
	120'000.-	0.-
	Für die Jahre 2010 bis 2013, schulinterne Massnahmen: + 2.5 Vollzeitstellen für SEnOF und DOA	
	210'000.-	90'000.-

Ausserkantonaler Schulbesuch	<p>Freiburger Schüler/innen, die in einem anderen Kanton zur Schule gehen: 30% des vereinbarten Betrags zulasten der Gemeinde; der Rest wird über den gemeinsamen Topf nach dem üblichen Verteilschlüssel (30-70) finanziert.</p> <p>Schüler/innen aus einem anderen Kanton, die im Kanton Freiburg zur Schule gehen: 30% des vereinbarten Betrags wird an die Gemeinde überwiesen; der Rest wird nach dem üblichen Verteilschlüssel (30-70) aufgeteilt.</p>	
13. Private Schulen	-	-
14. Unterricht zu Hause	-	-
15. Schulpsychologischer, logopädischer und psychomotorischer Dienst (Schuldienste)		
Neues Finanzierungssystem wird geprüft.	Im Prinzip keine wesentliche Erhöhung und keine Änderung in der Aufteilung der Finanzierung (55% Gemeinden-45% Staat).	
16. Rechtsmittel	-	-
17. Kantonale Behörden		
Bildungsmonitoring, Qualitätssicherung des Systems	Kostenschätzung in der Botschaft Nr. 102 vom 28. Oktober 2008: 1.5 Vollzeitstellen (150'000.-) und Erhöhung der Beiträge an die interkantonalen Konferenzen um 50'000 Franken.	-
18. Übergangs- und Schlussbestimmungen	-	-