



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-222

### Ergreift der Staatsrat angesichts der Ergebnisse der gemeinsamen Westschweizer Vergleichsprüfungen und der PISA-Studie Massnahmen?

---

Urheber/in:	Moura Sophie / Michellod Savio
Anzahl Mitunterzeichnende:	0
Einreichung:	18.09.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	18.09.2024
Antwort des Staatsrats:	18.11.2024

---

#### I. Anfrage

Dank der gemeinsamen Prüfungen in der Westschweiz (EpRoCom, Art. 10 Abs. 2 des HarmoS-Konkordats und Art. 6 der Westschweizer Schulvereinbarung), aber auch dank PISA («Programme for International Student Assessment») verfügen wir über wichtige Daten zum Leistungsniveau der Schülerinnen und Schüler. Die Westschweizer Vergleichsprüfungen sollen nämlich das Erreichen der Ziele des Westschweizer Lehrplans (Plan d'Etudes Romand – PER) bewerten, während die PISA-Erhebung den Leistungsstand in drei grundlegenden Kompetenzbereichen testet. Da die Ergebnisse einen ungünstigen Trend erkennen lassen und mögliche Lücken festgestellt wurden, ist es wichtig, Gegenmassnahmen zu ergreifen, um die schulischen Leistungen zu verbessern und eine qualitativ hochwertige Ausbildung zu gewährleisten.

Wir stellen dem Staatsrat daher die folgenden Fragen:

1. Hat der Staatsrat spezifische Massnahmen ergriffen, um die Lücken zu beheben, die aufgrund der Ergebnisse der Westschweizer Vergleichsprüfungen oder der PISA-Erhebungen festgestellt wurden?
2. Wenn ja, welche Massnahmen werden prioritär ergriffen, um sicherzustellen, dass sich die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler in den betreffenden Bereichen verbessern?

#### II. Antwort des Staatsrats

Seit Beginn der 2000er-Jahre wurden an der obligatorischen Schule mehrere internationale und interkantonale Erhebungen durchgeführt, die interessante Einblicke in die Leistungen der teilnehmenden Schülerinnen und Schüler und letztlich Aufschluss über die Erreichung der Ziele der verschiedenen Schulsysteme lieferten. Die Schulsysteme und die Lehrpläne für die obligatorische Schule sind von Land zu Land unterschiedlich. In der Schweiz stand es bis vor einigen Jahren jedem Kanton frei, seine Bildungsziele nach eigenem Ermessen festzulegen. Mit der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 wurde die Bundesverfassung geändert mit dem Ziel, eine interkantonale Koordination (Harmonisierung) einzuführen und die Durchlässigkeit des

schweizerischen Bildungssystem sicherzustellen (Art. 61a und 62 Abs. 4 BV). Die Verpflichtung des Bundes, die Ziele der Bildungsstufen zu harmonisieren, führte unter anderem zu gemeinsamen Lehrplänen, nämlich dem Lehrplan 21 und dem Plan d'Etudes Romand (PER) für den Kanton Freiburg. Diese Lehrpläne bauen auf den nunmehr im ganzen Land identischen Lernzielen und Bildungswegen auf.

Die beiden Grossratsmitglieder beziehen sich auf folgende drei internationale und interkantonale Erhebungen:

- > Die Schweiz beteiligt sich seit 2000 an den **PISA-Erhebungen** (Programme for International Student Assessment) der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). Der Zweck dieser Erhebungen besteht nicht darin, die Zielerreichung der nationalen Bildungssysteme zu messen, da jedes Land seine Ziele selbst festlegt. Im Rahmen dieser Erhebungen fragt die OECD Expertinnen und Experten, welche Kompetenzen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften 15-jährige Schülerinnen und Schüler ihrer Meinung nach beherrschen sollten, damit sie für das Leben gut gerüstet sind. In Ermangelung gemeinsamer Zielsetzungen lässt sich bei der PISA-Studie die Effizienz der Bildungssysteme nicht vergleichen; stattdessen bewertet die PISA-Erhebung die Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler, ihre schulischen Kenntnisse abzurufen und sie in Alltagssituationen anzuwenden. In den Jahren 2000, 2003, 2006, 2009 und 2012 beantragte der französischsprachige Teil des Landes jeweils, ausreichend repräsentative Stichproben bilden zu können, um über kantonale Ergebnisse zu verfügen. Für diese Jahre verfügen wir über statistisch signifikante Ergebnisse für den französischsprachigen Kantonsteil. Für den deutschsprachigen Teil des Kantons konnte leider kein solches Konsortium gebildet werden. Zwar wurden die deutschsprachigen Schulen des Kantons in die nationale Schweizer Stichprobe aufgenommen, doch liegen uns für sie keine statistisch aussagekräftigen Ergebnisse auf kantonaler Ebene vor. Da mit der PISA-Erhebung nicht gemessen werden kann, inwieweit die kantonalen Bildungssysteme die Lernpläne erreichen, solche Indikatoren jedoch im Rahmen des HarmoS-Konkordats von 2007 verlangt werden, nimmt die Schweiz ab 2015 nur noch mit einer nationalen Stichprobe an der PISA-Erhebung teil. Kantonale Ergebnisse sind nicht mehr verfügbar.
- > Artikel 10 Abs. 2 des HarmoS-Konkordats vom 14. Juni 2007 führt eine Überprüfung des **Erreichens der nationalen Bildungsstandards** ein, unter anderem mithilfe der **Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen (ÜGK)**. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) hat die Arbeiten für eine solche Überprüfung ab 2007 aufgenommen. Es war nicht einfach, den methodologischen Aufbau zu implementieren, die erste schweizerische Überprüfung fand 2016/17 statt. Aufgrund der Covid-19-Pandemie musste die nächste Erhebung verschoben werden. Sie konnte schliesslich 2023/24 stattfinden, die Ergebnisse werden voraussichtlich 2025 oder 2026 veröffentlicht.
- > Gemäss Artikel 6 der Westschweizer Schulvereinbarung (Convention Scolaire Romande – CSR) vom 21. Juni 2007 soll die Interkantonale Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) mit der EDK bei der Durchführung der oben erwähnten Überprüfungen zusammenarbeiten. In Artikel 15 der CSR waren damals gemeinsame **Westschweizer Vergleichsprüfungen (EpRoCom)** vorgesehen. Gleichzeitig wurde darin angedeutet, dass die Überprüfungen der EDK das mit den Westschweizer Vergleichsprüfungen angestrebte Ziel möglicherweise erreichen könnten. Dies ist in der Praxis der Fall, und die CIIP hielt es schlussendlich nicht für angebracht, die Zahl der bereits bestehenden Prüfungen um eine weitere Ebene zu erweitern. Stattdessen baut die CIIP gemäss diesem Artikel 15 eine

Westschweizer Datenbank mit qualitativ hochwertigen und validierten Items auf, auf die die Unterrichtsämtler und die Lehrpersonen gemäss noch festzulegender Nutzungsberechtigungen online zugreifen können. Der Jahresbericht der CIIP über die Umsetzung der Westschweizer Schulvereinbarung (Convention Scolaire Romande, CSR), der für die Mitglieder der interparlamentarischen Kommission der Westschweiz bestimmt ist, beschreibt detailliert das Vorgehen und die durchgeführten Pilottests.

An dieser Stelle ist es wichtig zu erwähnen, dass die Freiburger Schule sowohl in den PISA-Ergebnissen für die französischsprachigen Kantone (bis 2012) als auch in den ÜGK-Ergebnissen stets an der Spitze der interkantonalen Rangliste stand. Interessierte können dazu z. B. die Ergebnisse der [letzten kantonalen PISA-Erhebungen](#) und des [ÜGK-Referenztests](#) einsehen. Der Staatsrat zeigte sich jeweils erfreut über die im Vergleich zu anderen Kantonen sehr guten Ergebnisse der obligatorischen Schule des Kantons. Dabei achtete er stets darauf, die Lehrpersonen zu diesen guten Leistungen zu beglückwünschen.

Die Grossratsmitglieder verweisen jedoch auf «Lücken, die aufgrund der Ergebnisse der Westschweizer Vergleichsprüfungen oder der PISA-Tests festgestellt wurden», ohne zu präzisieren, auf welche Fakten sich dieses negative Urteil stützt. Bezogen auf die Westschweizer Vergleichsprüfungen und die kantonalen PISA-Stichproben geht der Staatsrat davon aus, dass die Grossratsmitglieder hier über den französischsprachigen Teil des Kantons sprechen. Er bestreitet, dass in diesem Kantonsteil spezifische Lücken festgestellt wurden, weder im Rahmen der ÜGK-Referenztests noch der PISA-Erhebungen 2000 bis 2012. Er bestätigt, dass das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (FOA), wie übrigens auch das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (DOA), diese Ergebnisse stets sehr aufmerksam verfolgt und im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung stets berücksichtigt hat.

Am 5. Dezember 2023 wurden den Medien, der Öffentlichkeit, dem Bildungswesen und der Politik die Ergebnisse der internationalen Mathematikstudie PISA 2022 präsentiert ([siehe Medienmitteilung des Bundesrats](#)). Die Schweizer Stichprobe bestand aus rund 7000 15-jährigen Schülerinnen und Schülern aus 260 Schulen. Die Schülerinnen und Schüler in der Schweiz erzielten mit einem Durchschnitt von 508 sehr gute Ergebnisse, der OECD-Durchschnitt lag bei 472. Sechs asiatische Länder oder Regionen sowie Estland schnitten besser ab als die Schweiz.

Zwar erreichten 16 % der Schweizer Schülerinnen und Schüler die höchsten Leistungsniveaus in Mathematik, doch ist anzumerken, dass 19 % das Mindestkompetenzniveau nicht erreichten (vgl. [PISA 2022: Die Schweiz im Fokus](#)). Ausserdem schnitten die Jungen bei gleichen Mathematikaufgaben besser ab als die Mädchen. Fremdsprachige Schülerinnen und Schüler schnitten weniger gut ab. Schülerinnen und Schüler aus privilegierten sozialen Verhältnissen erzielten bessere Ergebnisse. Im Bereich der Mathematik verzeichnet die Schweiz zudem wie die meisten Industrieländer einen leichten Abwärtstrend ihres Mittelwerts, der für die Zeiträume 2015–2018 und 2018–2022 nicht signifikant ist, für den Zeitraum 2015–2022 hingegen schon. Bei der Leseleistung in der Unterrichtssprache schnitt die Schweiz besser ab als der OECD-Durchschnitt, aber der Anteil der leistungsschwachen Schülerinnen und Schüler lag bei 25 %, während der Anteil der sehr leistungsstarken Schülerinnen und Schüler 9 % betrug.

Letztendlich besteht die Befürchtung, dass die schulisch schwächsten Schülerinnen und Schüler im Laufe der weiteren PISA-Erhebungen noch schwächer werden. Die Herausforderung für die Schweiz und mehr noch für alle Bildungssysteme in Europa und anderen Vergleichsländern besteht darin, dass die Risikogruppe der 20%, welche die von den OECD-Expertinnen und -Experten

definierten Mindestanforderungen nicht erreichen, mit der Zeit nicht besser wird. Dieser Befund bereitet Schulbehörden und Pädagoginnen und Pädagogen in ganz Europa und anderen Ländern grosse Sorgen. Die Publikation der PISA-Ergebnisse 2022 warf viele Fragen auf, auch wenn die Daten nicht überinterpretiert werden sollten (vgl. vor allem Punkt 2.5 und Kapitel 3 des oben erwähnten Schweizer Berichts).

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Staatsrat die beiden Fragen der Grossratsmitglieder bezüglich der spezifischen Politik des Kantons Freiburg in diesem internationalen Kontext.

*1. Hat der Staatsrat spezifische Massnahmen ergriffen, um die Lücken zu beheben, die aufgrund der Ergebnisse der Westschweizer Vergleichsprüfungen oder der PISA-Erhebungen festgestellt wurden?*

Im Zusammenhang mit den eben gemachten Feststellungen möchte der Staatsrat zunächst festhalten, dass sich die Gesellschaft im Laufe der Jahre verändert hat, die zu lösenden Herausforderungen immer komplexer werden, die Anforderungen an die Bevölkerung und insbesondere an die Jugendlichen stetig gestiegen sind und die Jugendlichen auf diese Umstände reagieren. Wie bereits erwähnt, lässt sich anhand der Ergebnisse dieser Erhebungen zudem festhalten, dass die Schülerinnen und Schüler in der Schweiz (PISA 2022) und in Freiburg (ÜGK) im Vergleich zu den Schülerinnen und Schülern anderer Länder bzw. Kantone insgesamt besser abschneiden.

Die relative Verschlechterung der Leistungen bei den Schülerinnen und Schülern mit den grössten schulischen Schwierigkeiten in den letzten Jahren ist bei allen getesteten Gruppen zu beobachten und das nicht nur im Kanton Freiburg. Seit einigen Jahren stellt man anhand von Fragebögen, die den Tests beigelegt sind, fest, dass der sozioökonomische Hintergrund, der Migrationsstatus und die Sprache, in der die Kinder eingeschult werden, die wichtigsten Faktoren für den Schulerfolg sind. Der relative Rückgang des Kompetenzniveaus im Lesen folgt der Kurve des Anteils fremdsprachiger Schülerinnen und Schüler, die in die Schule aufgenommen werden (die Zahlen haben sich seit 2015 fast verdoppelt). Die Schule leistet ihren Beitrag, aber man kann nicht von ihr erwarten, dass sie diese sozioökonomischen Gegebenheiten völlig umkehren kann.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Sekundarstufe 1 (Orientierungsschule) in unserem Kanton generell und im Gegensatz zu anderen Kantonen in drei getrennte Bildungsgänge organisiert ist, die es den Schülerinnen und Schülern ermöglichen, ihre obligatorische Schulzeit so zu absolvieren und abzuschliessen, wie es ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten am besten entspricht. In den Realklassen setzen die Lehrpersonen stärker differenzierte Ansätze ein. Seit 2014 sieht das Reglement zum Schulgesetz für Schülerinnen und Schüler mit grossen Lernschwierigkeiten oder Schulabbrüchen ausdrücklich die Möglichkeit vor, ein Berufsprojekt zu entwickeln und Praktika in Unternehmen zu absolvieren. In manchen Situationen scheint nämlich eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt die geeignetere Lösung als der schulische Erfolg zu sein. Im Freiburger Schulsystem sind die Bildungsgänge jedoch nicht starr. Denn die Schülerinnen und Schüler haben die Möglichkeit, im Laufe des 3. Zyklus dank einer verstärkten Durchlässigkeit entsprechend ihrer Ergebnisse und Fähigkeiten den Klassentypus zu wechseln. Wer in der Praxis die Ziele leicht erreicht und in den verschiedenen Fächern gute Ergebnisse erzielt, kann auf Empfehlung der Lehrperson und unter bestimmten Voraussetzungen in die Progymnasialklasse wechseln: während der 9H jederzeit und in der 10H und 11H jeweils am Ende eines Semesters. Der Entscheid liegt bei der Schuldirektion. Schülerinnen und Schülern, die allzu grosse Schwierigkeiten

und ungenügende Leistungen haben, wird hingegen der Wechsel in einen leistungsschwächeren Klassentypus nahegelegt.

Der Staatsrat trägt über die Ämter für obligatorischen Unterricht (FOA, DOA, SOA) den Bedürfnissen dieser Schülerinnen und Schüler, die beim Lernen in der Schule am meisten Schwierigkeiten haben, Rechnung. Es werden Ressourcen eingesetzt und Massnahmen ergriffen, siehe Antwort auf Frage 2.

2. *Wenn ja, welche Massnahmen werden prioritär ergriffen, um sicherzustellen, dass sich die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler in den betreffenden Bereichen verbessern?*

Bei der Beurteilung in den französischsprachigen Klassen 1H–11H wurde gemäss den Richtlinien, die im August 2022 in Kraft traten, auf Ebene unseres Kantons ein Referenzrahmen erarbeitet. Die Beurteilung erhält ihren ursprünglichen Sinn zurück, nämlich die Fähigkeiten und Kenntnisse der Schülerinnen und Schüler aufzuzeigen. Sie ist ein wichtiges Instrument zur Unterstützung des Lernprozesses, indem sie den Schülerinnen und Schülern möglichst viel Feedback gibt. Um diese Entwicklung zu ermöglichen, werden je nach Bedarf verschiedene Weiterbildungen für Führungskräfte und Lehrkräfte angeboten.

Das Ziel, die Grundansprüche des PER zu beherrschen, stellt einen Orientierungspunkt dar, der es allen Schülerinnen und Schülern ermöglicht, ihre Lernprozesse fortzusetzen. Zwei Vorgehensweisen, die es zu bevorzugen gilt, sind das universelle Konzept des Lernens, das vorsieht, das Lernen für möglichst viele Schülerinnen und Schüler zugänglich zu machen, und die differenzierte Pädagogik, bei der die Lehrpersonen einen flexiblen Rahmen schaffen, in dem jede Schülerin und jeder Schüler individuell Fortschritte machen kann, aber gleichzeitig Teil eines kollektiven Unterrichtsprozesses bleibt.

Im Bereich des schulischen Lernens wurden verschiedene Ressourcen und Massnahmen eingeführt, um den unterschiedlichen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler und der Klassen gerecht zu werden. Dazu gehören beispielsweise Sprachkurse (Deutsch (DaZ) oder Französisch (FLS) als Zweitsprache), mit dem fremdsprachige Schülerinnen und Schüler beim Erlernen der Schulsprache unterstützt werden können, pädagogischer Stützunterricht, niederschwellige (NM) oder verstärkte (VM) sonderpädagogische Massnahmen für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf sowie die Bereitstellung von Westschweizer Lehrmitteln, die besser an die Heterogenität der Klassen angepasst sind und die Umsetzung einer differenzierten Pädagogik erleichtern. Hinsichtlich der Entwicklung der für das schulische Lernen wesentlichen sozialen Fähigkeiten ermöglicht der Einsatz von Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern eine gezielte Begleitung der Schülerinnen und Schülern und Klassen.

Das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (FOA), seine Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der Orientierungsschulen (CDCO) und eine Gruppe von Lehrpersonen arbeiten an Alternativen zum 12. Schuljahr für die Schülerinnen und Schüler, die noch keine Anschlusslösung für die Zeit nach der obligatorischen Schule haben.

Letztendlich besteht für die Ämter für obligatorischen Unterricht der BKAD wie überall in Europa und anderswo das Risiko, dass sich die leistungsschwächsten Schülerinnen und Schüler relativ gesehen noch weiter verschlechtern. Das Problem beschränkt sich keineswegs nur auf den Kanton Freiburg. Unser Kanton kümmert sich darum und setzt konkrete Lösungen um, wobei er sich auf seine grosse Erfahrung in der Entwicklung von Freiburger Lösungen, die unserer französisch- und deutschsprachigen Schulkultur entsprechen, stützen kann.