

**BOTSCHAFT Nr. 102** 28. Oktober 2008  
**des Staatsrats an den Grossen Rat zu den Gesetzesvorlagen über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule sowie zur Westschweizer Schulvereinbarung**

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Gesetzesentwurf über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und zur Westschweizer Schulvereinbarung der Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen und italienischen Schweiz (CIIP). Da diese beiden Vorhaben eng miteinander verknüpft sind, legt der Staatsrat Ihnen, wie schon beim Vernehmlassungsbericht zu den Vorlagen für die beiden Vereinbarungen (Bericht Nr. 255 vom 4. April 2006), eine einzige Botschaft vor, obschon für die Ratifizierung der Vereinbarungen zwei separate Erlasse nötig sind.

In beiden Texten wird versucht, aus den Grundsätzen des Föderalismus und der Subsidiarität, die das Schweizer Schulsystem prägen, den bestmöglichen Nutzen zu ziehen. Dabei werden jene Elemente auf die interkantonale Ebene verlegt, bei denen eine Harmonisierung nötig ist. Denn eine solche Harmonisierung könnte der Bund aufgrund der am 21. Mai 2006 vom Schweizer Stimmvolk angenommenen Bildungsartikel in der Bundesverfassung von den Kantonen verlangen. Dies ist eine Aufgabe, die ein Kanton der Grösse Freiburgs nicht alleine zu bewältigen vermag. Die beiden Vereinbarungen streben keineswegs eine Gleichmachung der Schule in der Schweiz an. Wie auch die übrigen Kantone legt der Kanton Freiburg zu Recht Wert darauf, in seinem Bildungssystem gewisse Eigenheiten beizubehalten.

Auf gesamtschweizerischer Ebene haben die Kantone den Grundsatzentscheid getroffen, die obligatorische Schule hinsichtlich der Unterrichtsziele, Schulstrukturen, Qualitätsverbesserung und Durchlässigkeit des Schulsystems zu harmonisieren. In der Westschweiz wollen die betreffenden Kantone eine explizite Rechtsgrundlage für die Institution CIIP schaffen und den Westschweizer Bildungsraum stärken, wobei gleichzeitig die Umsetzung der in der Schweizer Vereinbarung festgelegten Grundsätze sichergestellt werden soll. Die Deutschschweizer Kantone konzentrieren sich derzeit auf den gemeinsamen Lehrplan.

Für den Kanton Freiburg bilden diese Bemühungen und Vorhaben klare Anzeichen dafür, wie stark die kantonalen Organe bereits in die interkantonale Zusammenarbeit im Schul- und Bildungswesen eingebunden sind. Sie sind zudem greifbare Ergebnisse der Umsetzung von Artikel 5 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 und der Herausforderung Nr. 5 des Regierungsprogramms für die Legislaturperiode 2007–2011. Die Tatsache, dass ein separater Rechtserlass für die Westschweiz (CIIP), nicht hingegen für den deutschsprachigen Landesteil erstellt wird, bedeutet nicht, dass sich zwischen den beiden Sprachregionen des Kantons nun ein Graben auftut. Im Gegenteil, denn der von der Schweizer Vereinbarung festgelegte Rahmen ermöglicht eine bessere Abstimmung zwischen den Sprachgemeinschaften, dies insbesondere durch die gemeinsame Festlegung von Zielsetzungen für die obligatorische Schule und durch die Erarbeitung von gesamtschweizerischen Bildungsstandards.

Dank der im Jahr 2006 durchgeführten Vernehmlassung konnten sich die Kantonsparlamente, die politischen Parteien und die Partner der Schule an der Erarbeitung dieser Gesetzestexte beteiligen. Für die Koordination in der Westschweiz wird eine interparlamentarische Kommission eingesetzt, die für den Vollzug der Vereinbarung sorgt. Auf diese Weise werden die Kantonsparlamente stärker in die interkantonalen Arbeiten eingebunden.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Hintergrund und Tragweite der Vorlagen
2. Schwerpunkte der Interkantonalen Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule und Auswirkungen für den Kanton Freiburg
3. Schwerpunkte der Westschweizer Vereinbarung vom 21. Juni 2007 und Auswirkungen für den Kanton Freiburg
4. Die finanziellen und personellen Auswirkungen im Überblick
5. Weitere Auswirkungen
6. Schlussbemerkungen

## 1. HINTERGRUND UND TRAGWEITE DER VORLAGEN

### 1.1 Interkantonale Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)

In der Schweiz fällt die Bildung, insbesondere die obligatorische Schule, hauptsächlich in die Zuständigkeit der Kantone. In einigen Bereichen arbeiten diese aber zusammen. Am 24. Februar 1897 taten sich in Luzern die kantonalen Erziehungsdirektoren erstmals zusammen und begründeten die EDK. Dank dem Konkordat vom 29. Oktober 1970 über die Schulkoordination, dem sich der Kanton Freiburg – mit einem am 1. Juli 1971 vom Grossen Rat verabschiedeten Dekret (SGF 416.1) – angeschlossen hat, wurde in einigen Bereichen mit der landesweiten Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme begonnen: Schuleintrittsalter (Einschulung), Dauer der Schulpflicht (Schulobligatorium), Ausbildungszeit vom Eintritt in die Schulpflicht bis zur Maturitätsprüfung sowie – nach einer Änderung der Bundesverfassung – Beginn des Schuljahres. Seit den 1990er-Jahren wird mit weiteren Vereinbarungen dafür gesorgt, dass die kantonalen Ausbildungsabschlüsse gesamtschweizerisch anerkannt werden und die landesweite Mobilität (Freizügigkeit) der Studierenden im tertiären Bildungsbereich gewährleistet ist.

Am 21. Mai 2006 fand die Volksabstimmung über die revidierten Bildungsartikel in der Bundesverfassung statt. 85,6% der Stimmenden sowie 26 Kantone nahmen die bundesrätliche Vorlage an. Im Kanton Freiburg erreichten die Ja-Stimmen einen Anteil von 88,8%. Artikel 62 Abs. 4 der Bundesverfassung verpflichtet die Kantone, in wichtigen Bereichen – das Schuleintrittsalter, die Schulpflicht, die Dauer und Ziele der Bildungsstufen, die Übergänge von einer Bildungsstufe zur anderen sowie die Anerkennung der Abschlüsse – eine gemeinsame Lösung zu finden. Für den Fall, dass keine Harmonisierung unter den Kantonen zustandekommt, wird der Bund die notwendigen Vorschriften erlassen. Die Kantone ergrif-

fen die Initiative und erarbeiteten bereits im Vorfeld der Volksabstimmung einen Entwurf für die Interkantonale Vereinbarung. Einerseits wollten sie damit die Konsequenzen dieses Verfassungsartikels vorwegnehmen und zugleich bekräftigen, dass sie an ihrer Eigenständigkeit in einem föderalistischen Umfeld festhalten, und andererseits wollten sie dem Stimmvolk konkret erläutern, um was es bei diesem Vorhaben geht. Zu diesem Entwurf führte die EDK eine Vernehmlassung durch, die von Februar bis November 2006 dauerte. Somit konnten sich die politischen Parteien, die verschiedenen Interessengruppen und schliesslich das Schweizer Volk vor der Abstimmung am 21. Mai 2006 über die neuen Bildungsartikel sowie im Rahmen der bis 30. November 2006 dauernden Vernehmlassung über den Vereinbarungsentwurf eine Meinung bilden und gut informiert entscheiden.

Im Kanton Freiburg liess der Staatsrat eine breite Vernehmlassung über den Vereinbarungsentwurf durchführen. Zuerst legte er dem Grossen Rat seinen Bericht Nr. 255 vom 4. August 2006 vor und lancierte mit den übrigen Westschweizer Kantonen freiwillig das Beitrittsverfahren (Verfahren zur Mitwirkung) der Kantonsparlamente an der in der «Convention des conventions» (Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland über die Vereinbarungen) vorgesehenen Verhandlungsphase. Dann eröffnete er die kantonale Vernehmlassung und lud folgende Verbände und Organisationen zur Vernehmlassung ein: den Freiburger Gemeindeverband, die Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden, sämtliche Schulkommissionen und Vorstände der Orientierungsschulen, den Jugendrat, den Dachverband der Freiburger Lehrerschaft sowie die Elternvereine. Auch die politischen Parteien wurden direkt angefragt. In ihren Antworten vom 28. August (SVP, CVP), vom 30. August (FDP) und vom 31. August (SP) nahmen diese dazu Stellung und begrüsst diese logische Konsequenz des mit der Abstimmung vom 21. Mai 2006 ausgedrückten Volkswillens, wobei einige Erläuterungen oder differenzierte Ansichten zu besonderen Punkten des Entwurfs angebracht wurden. Die Interparlamentarische Kommission und die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Grossen Rates unterbreiteten dem Staatsrat ebenfalls Verbesserungsvorschläge, die dieser in seiner Stellungnahme vom 21. November 2006 übernommen hat. Der Vernehmlassungsbericht sowie die Antwort des Staatsrats an die EDK können über die Website der EKSD heruntergeladen werden (Interkantonale Zusammenarbeit > Download).

Der Konkordatsentwurf wurde daraufhin entsprechend den Ergebnissen der Vernehmlassung angepasst und schliesslich am 14. Juni 2007 von den für das Bildungswesen zuständigen Staatsrätinnen und Staatsräten der jeweiligen Kantone einstimmig genehmigt.

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) ändert den Inhalt des Konkordats aus dem Jahr 1970 und verstärkt die Harmonisierungsbestrebungen. Mit dem HarmoS-Konkordat werden hauptsächlich folgende Anliegen verfolgt:

- Es legt die wichtigsten strukturellen Eckwerte (Schuleintritt, Anzahl und Dauer der Schulstufen) einheitlich fest und aktualisiert damit das Schulkonkordat von 1970.

- Es benennt die übergeordneten Ziele der obligatorischen Schule Schweiz.
- Es bezeichnet die Instrumente der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung auf nationaler Ebene.
- Es bestimmt insbesondere das Instrument der verbindlichen nationalen Bildungsstandards und regelt das Verfahren für deren Festlegung.

Verschiedene Unterlagen zu diesem Konkordat können unter der Internetadresse [www.edk.ch](http://www.edk.ch) konsultiert werden. Die Regierung legt Ihnen unter Ziffer 2 dieses Berichts die Schwerpunkte des Konkordatsentwurfs und dessen Auswirkungen für den Kanton Freiburg dar.

## 1.2 Westschweizer Schulvereinbarung vom 21. Juni 2007

Die CIIP ist noch vor der EDK entstanden, denn die kantonalen Erziehungsdirektoren der Westschweiz und des Tessins hielten bereits am 2. April 1874 ihre erste Sitzung in Lausanne ab. In den 1960er-Jahren wurden Arbeiten für den Aufbau einer «Westschweizer Schule» aufgenommen, die 1972 in den Rahmenplan CIRCE I (Stufen 1 bis 4) mündeten; 1979 folgte CIRCE II (Stufen 4 bis 6) und 1986 CIRCE III (Stufen 7 bis 9). Somit folgen die Rahmenlehrpläne der französischsprachigen Schweiz bereits seit etlichen Jahren einem Trend zur Harmonisierung. Die Kantone der CIIP haben mehrere Lehrmittel gemeinsam; einige sind das Ergebnis einer untereinander abgesprochenen Auswahl der auf dem Markt verfügbaren Lehrmittel und andere hat die Konferenz selber erstellt.

Mit dem Schulabkommen von 1970 wurde die CIIP eine der vier regionalen Konferenzen der EDK. Die drei übrigen Regionalkonferenzen sind rein deutschsprachig. Als zweisprachiger Kanton gehört der Kanton Freiburg gleichzeitig der CIIP und der Nordwestschweizerischen Konferenz (NW EDK) an.

2003 gab die CIIP eine «Erklärung über die Zielsetzungen und die Ziele der öffentlichen Schule» heraus. Dieser Erklärung folgte im April 2005 eine politische Erklärung, die auf die Schaffung eines «Westschweizer Bildungsraums» hinzielt, und zwar soll dies mit einer von den Westschweizer Kantonsparlamenten zu verabschiedenden interkantonalen Vereinbarung erreicht werden. Angesichts der gesamtschweizerischen Bestrebungen zur Harmonisierung der obligatorischen Schule möchten die in der CIIP zusammengeschlossenen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren, dass der Westschweizer Bildungsraum genügend gefestigt ist, um bei der Einrichtung und Umsetzung der künftigen nationalen Koordination eine entscheidende Rolle zu spielen. Dies gilt für die Identität der lateinischen Schweiz innerhalb der gesamtschweizerischen Schulkoordination. Dabei ist zu beachten, dass sich das Tessin nicht an dieser Vereinbarung beteiligt, da diese eine erhebliche geografische Nähe bedingt. Mit der Westschweizer Vereinbarung werden folgende Ziele verfolgt:

- In der französischsprachigen Schweiz diejenigen Aufgaben umsetzen, welche gemäss Artikel 8 des HarmoS-Konkordats an die EDK-Regionalkonferenzen delegiert werden (Harmonisierung der Lehrpläne, Koordination der Lehrmittel, Entwicklung und Anwendung von Referenztests auf Basis der nationalen Bildungsstandards). Wie weiter oben erwähnt, schafft die Vereinbarung für einen bedeutenden Teil dieser Aufgaben eine gemeinsame Rechtsgrundlage der in

der Westschweiz üblichen Praktiken, deren Ursprünge auf das Ende der 1960er-Jahre zurückgehen.

- Weitere für die französischsprachige Schweiz relevante Koordinationsbereiche regeln (Grundausbildung und Weiterbildung der Lehrpersonen, Ausbildung von schulischen Führungskräften, Westschweizer Vergleichsprüfungen, Wissens-/Kompetenzprofile am Ende der obligatorischen Schulzeit usw.).

Die Vereinbarung der CIIP ist also eng mit derjenigen der EDK verbunden. Zum Teil regelt sie die konkrete Anwendung der nationalen Vereinbarung im französischsprachigen Landesteil, wodurch sich gewisse Elemente mit der EDK-Vorlage überschneiden. Die Vorlage der CIIP geht aber noch weiter und enthält zusätzliche Elemente, die dem Westschweizer Bildungsraum eigen sind. So bestärkt und verstärkt die CIIP-Vereinbarung in dem von der EDK festgelegten Rahmen die gesamten Koordinationsmassnahmen der Westschweizer Schulkoordination, die in vielen Jahren schrittweise entstanden sind. Bei diesem Projekt geht es um eine mit dem helvetischen Rahmen abgestimmte, jedoch dennoch für die Westschweiz spezifische Vorlage. Für eine transparentere und übersichtlichere Präsentation der künftigen Bildungspolitik hat die CIIP beschlossen, das Vernehmlassungsverfahren über ihre Vereinbarung mit dem Vernehmlassungsverfahren über die EDK-Vereinbarung zu verbinden. Der Staatsrat hat die beiden Dokumente gleichzeitig präsentiert und in die Vernehmlassung geschickt (Bericht Nr. 255 vom 4. April 2006). Der Vernehmlassungsbericht sowie die Antwort des Staatsrats an die CIIP können auf der Webseite der EKSD konsultiert und heruntergeladen werden (Interkantonale Zusammenarbeit > Download).

Der Vereinbarungsentwurf wurde anschliessend entsprechend den Ergebnissen der Vernehmlassung angepasst und schliesslich am 21. Juni 2007 von den in den Kantonen für das Bildungswesen zuständigen Staatsrätinnen und Staatsräten einstimmig genehmigt.

Verschiedene Unterlagen zu dieser Vereinbarung sind unter der Internetadresse [www.ciip.ch](http://www.ciip.ch) zu finden. Die Regierung legt unter Ziffer 3 dieses Berichts die Schwerpunkte des Vereinbarungsentwurfs und dessen Auswirkungen für den Kanton Freiburg dar.

### 1.3 Harmonisierung im deutschsprachigen Teil des Landes

Wie bereits erwähnt umfasst die EDK vier Regional-Konferenzen, und der Kanton Freiburg gehört als zweisprachiger Kanton gleichzeitig der CIIP und der Nordwestschweizerischen Konferenz (NW EDK) an. Die drei deutschsprachigen Regionalkonferenzen haben sich ausserdem für gemeinsame Projekte unter dem Kürzel D-EDK (deutschsprachige EDK-Regionen) zusammengeschlossen.

Die Kantone der Deutschschweiz planen keine interkantonale Vereinbarung über sämtliche Koordinationsmassnahmen im Schulwesen. Derzeit erarbeiten die beteiligten Kantone die Statuten der D-EDK, die im Anschluss an die Genehmigung des HarmoS-Konkordats verabschiedet werden könnten. Das wichtigste Projekt, das sich aus HarmoS für die Deutschschweiz ergibt, ist die Erarbeitung eines gemeinsamen Lehrplans, was für diesen Teil des Landes eine grosse Neuerung darstellt. Mit diesem gemeinsamen Lehrplan soll die Harmonisierung der Inhalte und Ziele der Volksschule gefördert werden. Er

soll helfen, die bestehenden Mobilitätshindernisse beim Wohnort und Schulwechsel zwischen den Kantonen abzubauen. Zudem dient der gemeinsame Lehrplan als Orientierungsrahmen für die gemeinsame Entwicklung von Lehrmitteln. Eine weitere Zielsetzung des Deutschschweizer Lehrplans besteht darin, die Ausbildung der Lehrpersonen inhaltlich besser zu harmonisieren und so die berufliche Mobilität der Lehrpersonen zu erhöhen. Nach dem Zeitplan soll der neue gemeinsame Lehrplan im Schuljahr 2012/13 eingeführt werden.

Die Kantone der Deutschschweiz, die an der französischen Sprachgrenze liegen (BE, BL, BS, FR, SO, VS), arbeiten gemeinsam am Projekt «Passepartout – Fremdsprachen an der Volksschule», mit dem im gesamten Projektgebiet der Französischunterricht ab der 3. Primarklasse (dies ist in FR bereits der Fall) und der Englischunterricht ab der 5. Primarklasse eingeführt werden soll. Nebst der koordinierten Umsetzung der Sprachenstrategie der EDK geht es in diesem interkantonalen Projekt auch um die Zusammenarbeit in den Fragen der Didaktik, der Stundentafel, Lehrpläne, Lehrmittel, der Grund- und Weiterbildung der Lehrpersonen sowie der Evaluationsinstrumente und des Sprachenportfolios. Diese Zusammenarbeit wird in einer Verwaltungsvereinbarung geregelt, die der Staatsrat am 23. Oktober 2007 verabschiedet hat. Nach dem Projektplan ist vorgesehen, den Englischunterricht ab der 5. Primarklasse in den beteiligten sechs Projektkantonen auf das Schuljahr 2013/14 einzuführen.

## 2. SCHWERPUNKTE DER INTERKANTONALEN VEREINBARUNG VOM 14. JUNI 2007 ÜBER DIE HARMONISIERUNG DER OBLIGATORISCHEN SCHULE UND AUSWIRKUNGEN FÜR DEN KANTON FREIBURG

Der Staatsrat greift hier die Schwerpunkte der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule nochmals auf und fügt die besonderen Auswirkungen für den Kanton Freiburg an.

### Art. 1 Zweck

Dieser Artikel übernimmt den Auftrag, den die Bundesverfassung (Art. 62 Abs. 4) den Kantonen erteilt, ohne diesem etwas hinzuzufügen. Dieser Verfassungsauftrag ist am 21. Mai 2006 von Volk mit 85,6% Ja-Stimmen und von allen Ständen angenommen worden. Es geht hier wohlgerne um eine Harmonisierung, keinesfalls um eine Gleichmachung (Uniformisierung) der obligatorischen Schule. Gemeinsame Ziele festzusetzen bedeutet nicht, dass man nun überall alles gleich machen soll. Es soll auch nicht nur ein einziger Weg für das Erreichen dieser Ziele vorgeschrieben werden. Vielmehr geht es darum, im dezentralen Schulsystem die inhaltlichen Ziele und die Strukturen so weit aufeinander abzustimmen, dass die Qualität und die Durchlässigkeit des Systems auf gesamtschweizerischer Ebene gewährleistet werden können und gleichzeitig das schweizerische Schulsystem eine klare Identität erhält.

### Art. 2 Grundsätze

Absatz 1: Hier wird nochmals auf den Grundsatz hingewiesen, dass nach dem Subsidiaritätsprinzip die jeweils übergeordnete Ebene nur tätig wird, sofern und soweit das Ziel ansonsten nicht erreicht werden kann. Bildungs-

prozesse verlaufen wesensgemäss dezentral: Der einzelnen Schule vor Ort und dem in ihr tätigen Leitungs-, Lehr- und übrigen Fachpersonal kommt eine hohe Verantwortung für die Gestaltung des Bildungsprozesses zu, und sie sollen diese Verantwortung organisatorisch wie pädagogisch möglichst ganzheitlich wahrnehmen können – das ist die Entsprechung zur Steuerung über Zielvorgaben.

Absatz 2: Die Kantone bemühen sich, schulische Hindernisse für die Mobilität der Bevölkerung zu beseitigen.

### **Art. 3 Grundbildung**

Absatz 1: In der obligatorischen Schule wird eine entscheidende Grundlage dafür gelegt, dass sich die künftigen Erwachsenen in die Gesellschaft und ins Berufsleben integrieren und im Einklang mit sich und ihren Mitmenschen leben können. Nebst diesem Bildungsauftrag und der Unterstützung der persönlichen Entwicklung stellt sich für die Schule überdies die besondere Herausforderung, die Schülerinnen und Schüler zu lebenslangem Lernen zu befähigen. Diese Bestimmung ist mit den Artikeln 16, 12 und 14 des Freiburger Schulgesetzes vom 23. Mai 1985 (SGF 411.0.1) vergleichbar.

Absatz 2: Damit alle jungen Menschen einen beruflichen oder allgemein bildenden Abschluss auf der Sekundarstufe II erwerben können, hat die obligatorische Schule die Aufgabe, allen Schülerinnen und Schülern jene Grundbildung zu vermitteln, die ihnen den Zugang zu dieser Stufe ermöglicht. Die Grundbildung wird in fünf übergeordnete Bildungsbereiche gegliedert: Sprachen, Mathematik und Naturwissenschaften, Sozial- und Geisteswissenschaften, Musik, Kunst und Gestaltung sowie Bewegungs- und Gesundheitserziehung. Diese sind in allen Kantonen gleich, sie können aber weitere Bildungsinhalte hinzufügen, um ihren eigenen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Die fünf erwähnten Hauptbereiche müssen sich in den Lehrplänen der obligatorischen Schule wieder finden. Im Kanton Freiburg waren die obligatorischen Bildungsbereiche bisher nicht gesetzlich festgelegt. Mit der formellen Ergänzung und ausdrücklichen Nennung dieser Bereiche wird aber lediglich die bisherige Praxis bestätigt.

Absatz 3: Die Schule unterstützt die Eltern bei der Persönlichkeitsentwicklung und bei der Entwicklung von sozialen Kompetenzen der Kinder und Jugendlichen sowie der Heranbildung des Verantwortungsbewusstseins gegenüber Mitmenschen und Umwelt. Diese Rolle der Schule wird in ganz ähnlichen Worten auch in den Artikeln 2 und 3 des Freiburger Schulgesetzes vom 23. Mai 1985 beschrieben.

### **Art. 4 Sprachenunterricht**

In einem mehrsprachigen Land wie der Schweiz ist die koordinierte, klare Regelung des Sprachenunterrichts von besonderer Bedeutung. Diese Regelung basiert auf der gemeinsamen Strategie, welche die kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren am 25. März 2004 beschlossen haben.

Absatz 1: Die erste Fremdsprache ist spätestens ab dem 5. Schuljahr zu unterrichten, also ab der heutigen 3. Primarklasse. Dies ist im Kanton Freiburg bereits der Fall; hier beginnt für die französischsprachigen Klassen der Deutschunterricht und für die deutschsprachigen Klassen der Französischunterricht in der 3. Primarklasse. Kan-

tone, die dies wünschen, können auch schon früher mit dem Fremdsprachenunterricht beginnen.

Die zweite Fremdsprache ist spätestens ab dem 7. Schuljahr zu unterrichten, also ab der 5. Primarklasse. Gegenwärtig wird Englisch im Kanton Freiburg ab dem 1. Jahr der Orientierungsschule unterrichtet. Der Englischunterricht wäre also um zwei Jahre vorzulegen. Entsprechende Vorbereitungen sind bereits in Gang. Der deutschsprachige Kantonsteil beteiligt sich am Projekt «Passepartout» der sechs Kantone an der französischen Sprachgrenze, gemäss dem im Schuljahr 2013/14 der Englischunterricht in der 5. Primarklasse eingeführt werden soll. Die französischsprachigen Kantone planen koordinierte Versuche mit dem Englischunterricht in der Primarklasse auf den Beginn des Schuljahres 2009/10, wobei die generelle Einführung auf den gleichen Zeitpunkt vorgesehen ist (in Abstimmung mit dem Projekt «Passepartout»). Eine im Winter 2007/08 durchgeführte Umfrage hat erbracht, dass ein Teil der Primarlehrpersonen, und zwar sowohl der deutschsprachigen wie auch der französischsprachigen, über die sprachlichen Fähigkeiten verfügt und gewillt ist, sich entsprechend weiterzubilden, um Englisch an der Primarschule zu unterrichten. Auf längere Sicht stellt sich die Frage nach der Aus- und Weiterbildung der Primarlehrpersonen und ihrem Kompetenzprofil für den Sprachenunterricht. Dazu werden in allen Kantonen bereits Überlegungen angestellt.

Für den Kanton Freiburg hat die Vorverlegung des Englischunterrichts um zwei Jahre womöglich finanzielle und personelle Auswirkungen, die je nach den Modalitäten mehr oder weniger stark ausfallen werden. Dieser Unterricht, der in Form von zwei wöchentlichen Unterrichtslektionen in der 5P und 6P erfolgt, dürfte im französischsprachigen Teil an die 260 Klassen und im deutschsprachigen Teil etwa 120 Klassen betreffen, also insgesamt 380 Klassen. Für die Umsetzung kommen verschiedene Varianten in Betracht. Bei der Maximalvariante würden diese zwei Unterrichtslektionen der Lektorentafel der Schülerinnen und Schüler hinzugefügt (von 28 auf 30 wöchentliche Unterrichtseinheiten). In diesem Fall wären für den Englischunterricht 27 Vollzeitstellen nötig, die rund 2,7 Millionen Franken pro Jahr kosten würden. Eine zweite, mittlere Variante bestände darin, diesen Unterricht teilweise in den aktuellen Stundenplan zu integrieren (d.h. nur eine der beiden Unterrichtseinheiten würde hinzugefügt); damit würden sich die Kosten halbieren. Die in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen minimalste Variante bestände darin, den Englischunterricht anstelle von zwei bisherigen Unterrichtseinheiten durchzuführen, was keine Auswirkungen auf das Budget hätte. Der definitive Entscheid darüber wird zu einem späteren Zeitpunkt getroffen werden, somit wird sich auch der Mittelbedarf erst dann beziffern lassen. Auf jeden Fall einzuberechnen ist aber ein Betrag für die Weiterbildung in der Grössenordnung von jährlich 100 000 bis 150 000 Franken während vier Jahren.

Absatz 2: Zudem ist während der obligatorischen Schule eine dritte Landessprache fakultativ anzubieten, für den Kanton Freiburg im Prinzip die italienische Sprache. Bereits heute bieten die Orientierungsschulen einen solchen Unterricht in Form eines Freifachs an, insbesondere im 9. Schuljahr, also im 3. OS-Jahr. Die für die Eröffnung erforderliche Mindestzahl von Schülerinnen und Schülern ist jedoch bisher noch nie erreicht worden.

Absatz 3: Die regionale Koordination der Reihenfolge der obligatorisch zu unterrichtenden Fremdsprachen ist

bereits Realität. Sämtliche französischsprachigen Kantone unterrichten Deutsch als erste Fremdsprache. Die sechs am Projekt «Passepartout» beteiligten Kantone an der französischen Sprachgrenze haben sich für Französisch als erste Fremdsprache entschieden. Die meisten der übrigen deutschsprachigen Kantone haben Englisch gewählt.

Absatz 4: Die Erstsprachen von Kindern mit einem Migrationshintergrund werden von den Kantonen valorisiert, vor allem durch die Unterstützung der von den Herkunftsländern bzw. von organisierten Sprachgemeinschaften angebotenen Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse). Auch der Kanton Freiburg unterstützt diese Kurse; die Kursteilnahme des Kindes wird im französischsprachigen Kantonsteil sogar im Schulzeugnis vermerkt.

### **Art. 5 Einschulung**

Absatz 1: Eingeschult werden alle Schülerinnen und Schüler, die am 31. Juli das 4. Altersjahr erreicht haben. Dies hat zur Folge, dass der Eintritt in den Kindergarten im fünften Lebensjahr zu erfolgen hat und dass die beiden Kindergartenjahre obligatorisch werden. Bereits heute besuchen in der Schweiz fast 86% der Kinder den Kindergarten zwei Jahre lang. Am 5. September 2008 hat der Grosse Rat des Kantons Freiburg einer Änderung des Schulgesetzes zugestimmt, mit der ein zweites Kindergartenjahr eingeführt wird, das für alle Kinder obligatorisch ist. Mit dieser nach langjährigen Debatten beschlossenen Reform wird das Freiburger Recht künftig die Bestimmungen des HarmoS-Konkordats erfüllen. Die finanziellen und personellen Auswirkungen dieser Vorlage für den Kanton Freiburg werden in der Botschaft Nr. 57 vom 11. März 2008 zum Gesetzesentwurf betreffend die Änderung des Schulgesetzes (Kindergarten) und zum Dekretsentwurf über einen Beitrag des Staates an die Gemeinden erläutert.

Absatz 2: Die Einschulung des Kindes soll aber flexibilisiert werden und schrittweise erfolgen: Der Kindergartenbesuch ist zeitlich beschränkt, der Schwerpunkt liegt auf der Sozialisierung und nicht auf dem Erwerb von Kenntnissen; es gibt auch keine Bewertungen oder spezielle Übertrittsverfahren wie in den späteren Schuljahren.

Die hier angesprochenen besonderen Massnahmen zur Unterstützung entsprechen im Prinzip, gemessen am Umfang der bereitgestellten Mittel, dem heutigen Angebot – den niederschweligen wie auch den hochschweligen Massnahmen – des Kantons Freiburg. Es lässt sich jedoch nicht ausschliessen, dass diese Mittel künftig auf andere Art und Weise eingesetzt werden, vor allem im Hinblick auf die laufende Reform im Bereich der Sonderpädagogik und der Unterstützungsmassnahmen. Auf den Bereich der Sonderpädagogik wird aber im HarmoS-Konkordat nicht eingegangen; dieser wird in einer anderen interkantonalen Vereinbarung behandelt, die in einem separaten Verfahren ratifiziert wird.

### **Art. 6 Dauer der Schulstufen**

Die strukturellen Eckwerte der obligatorischen Schule werden verbindlich festgelegt, um die Durchlässigkeit des Schulsystems und damit die Mobilität der Bevölkerung zu gewährleisten. Mit der nun beschlossenen Einführung des zweiten Kindergartenjahrs im Kanton Freiburg sind die Absätze 1 bis 4 dieses Artikels voll und ganz erfüllt: Acht Jahre für die Primarschule inklusive

Kindergarten, drei Jahre für die Orientierungsschule, dann Übertritt in die Sekundarstufe II (Allgemein- oder Berufsbildung). Den Kantonen steht es frei, für die vier ersten Jahre der obligatorischen Schule eine «Basisstufe» einzuführen, wenn sie dies wollen. Sie können auch die Orientierungsschule nach Belieben in Abteilungen und verschiedene Klassen unterteilen, wie dies bisher bereits der Fall ist. Hinsichtlich des Übergangs in die Sekundarstufe II ist darauf hinzuweisen, dass das Programm der gymnasialen Maturität (die Ausbildung bis zur gymnasialen Maturität) nach geltendem Bundesrecht mindestens vier Jahre dauern muss. Die Dauer der obligatorischen Schule beträgt in der Regel elf Jahre, doch hat das Kind nach Absatz 5 die Möglichkeit, die Schulstufen entsprechend seinen Begabungen, Fähigkeiten und seiner persönlichen Reife schneller oder langsamer zu durchlaufen. Das bedeutet, dass ein Kind mit schulischen Schwierigkeiten unter Umständen für das Durchlaufen der obligatorischen Schule mehr als elf Jahre benötigt. Andererseits können begabte Schülerinnen und Schüler die obligatorische Schule schneller durchlaufen und direkt mit der nachobligatorischen Ausbildung beginnen, ohne zu warten, bis sie mindestens elf Jahre lang die obligatorische Schule besucht haben.

### **Art. 7 Bildungsstandards**

Diese Bestimmung ist auf gesamtschweizerischer Ebene eine der bedeutendsten Neuerungen der Vereinbarung. Dahinter steht der Wille, die gesamten Leistungen (den Output) des Schulsystems zu messen und die in verschiedenen Stadien des Bildungswegs erreichten Lernergebnisse der Schülerinnen und Schüler zu prüfen und zu bestätigen. Diese Erfassung der Lernergebnisse, mit der die Qualitätssicherung auf den Bereich der obligatorischen Schule ausgedehnt wird, ist unter anderem eine Reaktion auf die – insbesondere was den schweizerischen Durchschnitt betrifft – durchgezogenen Resultate von internationalen Tests wie der PISA-Studie. Damit wird aber auch auf die Erwartungen der Eltern, der nachfolgenden Bildungsstufen, der Berufswelt und der Gesellschaft im Allgemeinen hinsichtlich des nach Abschluss der obligatorischen Schule zu erreichenden Wissens- und Kompetenzniveaus eingegangen.

Absätze 1 und 2: Zwar behalten die Kantone und die Sprachregionen des Landes innerhalb des in Artikel 3 bis 6 der Vereinbarung vorgegebenen Rahmens einen gewissen Handlungsspielraum, müssen aber ein bestimmtes Mass an Qualität gewährleisten, das mit Hilfe von nationalen Bildungsstandards überprüft wird. Diese legen genau fest, welche Kompetenzen die Kinder oder Jugendlichen in einem bestimmten Fachbereich an einem bestimmten Zeitpunkt der Schullaufbahn erworben haben sollen. Dieses konkrete Qualitätsniveau macht den Standard überprüf- und messbar. Es wird also gemessen und nachgeprüft, inwieweit diese Ziele (Bildungsziele) des Schulsystems erreicht worden sind; dadurch wird die Qualität dieses Systems geprüft und gleichzeitig dessen Durchlässigkeit gewährleistet. Nur mit diesem Instrument ist es möglich, Systemvergleiche (Benchmarking) anzustellen, die für die Steuerung des Systems nützlich sind, und über die Ergebnisse des Bildungssystems Rechenschaft abzulegen. Nach diesem Absatz sind zwei Arten von Standards möglich: Leistungsstandards, die auf einem fachbereichsbezogenen Kompetenzmodell und auf der genauen Beschreibung der aufeinander folgenden Kompetenzniveaus basieren, und andere Standards, die auf die Inhalte («content standards») oder die Bedingun-

gen für die Umsetzung im Unterricht («opportunity to learn standards») ausgerichtet sind.

Absätze 3 und 4: Die Erarbeitung und Verabschiedung von Bildungsstandards, die für die gesamte Schweiz gültig sind, bilden eine komplexe Aufgabe. Die beiden Absätze legen den Rahmen für diese Arbeiten fest. Die Standards werden vom zuständigen politischen Organ verabschiedet, d.h. von den für die Bildung zuständigen Staatsrätinnen und Staatsräten der jeweiligen Kantone, wobei sie aber zuvor den Schweizer Berufsverbänden der Lehrerinnen und Lehrer unterbreitet werden.

Die Erarbeitung der nationalen Bildungsstandards ist in Gang; diese wurden im Jahr 2007 bereits in den Kantonen getestet und können voraussichtlich Ende 2008 (für die Fachbereiche Mathematik und Fremdsprachen) und im Jahr 2009 (lokale Standardsprache und Naturwissenschaften) den Schulbehörden und den Lehrpersonen zur Stellungnahme unterbreitet werden. Somit sollten sämtliche Bildungsstandards für diese Fachbereiche im Jahr 2010 feststehen. Der Kanton Freiburg kann von der Festlegung solcher Standards nur profitieren, da er anhand dieser Bildungsstandards messen kann, inwieweit diese pädagogischen Zielsetzungen in den beiden Sprachgebieten erreicht worden sind. Diesbezüglich ist zu beachten, dass die Standards bei weitem nicht sämtliche Ziele der Lernpläne abdecken. Sie betreffen lediglich eine beschränkte Zahl von Unterrichtsfächern, die zu bestimmten Zeitpunkten der Schullaufbahn erfasst werden. Sie dürfen daher nicht mit den Unterrichtszielen verwechselt werden und bergen auch nicht die Gefahr einer Herabstufung der Qualität der Schule. Den Sprachregionen und den Kantonen steht es frei, sich zusätzliche und höhere Ziele zu setzen, die über diese Standards hinausgehen. Betrachtet man die Lehrpläne, die derzeit in Planung sind, so wird dies auch tatsächlich gemacht. Man wird also nicht eine statistische Messgrösse, die Bildungsstandards, als Unterrichtsziel nehmen. Diese Standards stellen folglich ein Instrument dar, das zur Erreichung dieser Ziele dient, sind selber aber keine Ziele.

Konkret ist die Festlegung von nationalen Standards, zumindest in einer ersten Phase, für folgende Fachbereiche vorgesehen: die erste Sprache (Standarddeutsch für Deutschfreiburg und Französisch für den französischsprachigen Kantonsteil), die zweite Sprache (im Kanton Freiburg entweder Französisch oder Deutsch) und die dritte Sprache (im Kanton Freiburg Englisch), Mathematik und Naturwissenschaften. Am Ende des vierten Jahres (heute der 2. Primarklasse), der achten Klasse (heute 6. Primarklasse) und der zwölften Klasse (heute 9. Schuljahr oder im Kanton Freiburg drittes OS-Jahr) werden die Leistungen gemessen.

Auch im Kanton Freiburg sind Bestrebungen für eine bessere Messung der Ergebnisse des Schulsystems in Gang. Der Wunsch nach kantonalen Prüfungen ist seit einigen Jahren auch hier zu hören, insbesondere im französischen Kantonsteil für Französisch, Deutsch und Mathematik (vgl. auch den Bericht Nr. 235 vom 14. November 2005 des Staatsrates an den Grossen Rat, der über die Einführung von kantonalen Prüfungen und dem Schulabschlussdiplom orientiert). Die deutsch- und französischsprachigen Verfahren für den Übertritt von der Primarschule in die Orientierungsschule gehen ebenfalls in diese Richtung. Die Bildungsstandards stellen weder die kantonalen Prüfungen noch die Verfahren infrage. Diese müssten jedoch koordiniert werden, um den Schülerinnen und Schülern sowie den Lehrpersonen Doppel-

spurigkeiten und Arbeitsüberlastungen zu ersparen. Die Sprachenportfolios haben in der Sekundarstufe II Einzug gehalten. Dieser Ansatz ist uns also nicht fremd; er müsste jedoch ganz klar verstärkt und koordiniert werden. Die Programme und Evaluationsformen (Bewertungsmethoden) sollten den Bildungsstandards angepasst werden. Gegebenenfalls könnten ziemlich rasch Förder- oder Korrekturmassnahmen getroffen werden, sollte sich herausstellen, dass das Freiburger Schulsystem nicht den gemeinsam festgelegten Mindestzielen entspricht. Die Resultate, die Freiburg in der PISA-Studie erzielt hat, sind zwar in dieser Hinsicht beruhigend. Es ist klar, dass diese interkantonalen Leitplanken die Schwellen angeben werden, die nicht unterschritten werden dürfen; den Kantonen wird hingegen freistehen, diese Ziele zu überschreiten oder gar zusätzliche und ehrgeizigere Ziele festzulegen.

#### **Art. 8 Lehrpläne, Lehrmittel und Evaluationsinstrumente**

Absatz 1: Die gemeinsamen nationalen Standards werden für alle Kantone vorgegeben, hingegen werden die Harmonisierung der Lehrpläne, wie es dem verfassungsmässigen Auftrag entspricht, und die Koordination der Lehrmittel auf sprachregionaler Ebene erfolgen.

In der Westschweiz gibt es bereits seit vielen Jahren gemeinsame Lehrpläne (siehe Ziffer 1.2 dieser Botschaft). Die Kantone BE, JU und NE, die Partner einer Institution (der pädagogischen Fachhochschule BEJUNE) zur Grundausbildung der Lehrkräfte sind, haben sich in den Jahren 2002–2003 zusammengetan, um die bestehenden Lehrpläne gemeinsam zu überarbeiten und zu aktualisieren. Bald darauf hat sich ihnen auch der Kanton Freiburg angeschlossen, da er die gleichen Bedürfnisse hat und von diesem kantonsübergreifenden Zusammenschluss der Kräfte profitieren wollte. Später kamen auch das Wallis und schliesslich die Kantone Genf und Waadt hinzu. Was zuerst als Zusammenarbeit von drei Kantonen begann, wurde schliesslich im Jahr 2007 ein Projekt der gesamten französischsprachigen Schweiz. Daher kümmert sich seither auch die CIIP um dieses Projekt unter der Bezeichnung «Plan d'études romand» (PER). Es wird denn auch unten im Abschnitt über die Westschweizer Schulvereinbarung erneut behandelt (Art. 7).

In der deutschen Schweiz sind die Arbeiten zum «Deutschschweizer Lehrplan» in Gang; an diesem Projekt arbeiten die betreffenden 21 Deutschschweizer Kantone. Die konzeptuelle Grundlage wird im Laufe des Jahres 2008 festgelegt. Nach dem aktuellen Zeitplan sollte im 2011 eine fertige Fassung vorliegen, und ab dem Schuljahr 2012/13 sollte der Lehrplan dann in den Klassen eingeführt werden. Für den Kanton Freiburg ist anzumerken, dass das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht bereits regelmässig Lehrpläne und Lehrmittel anderer deutschsprachiger Kantone verwendet.

Der Kanton Freiburg beteiligt sich an diesen Arbeiten und schätzt es, dass er von den Beiträgen anderer Kantone profitieren kann, statt die ganze Arbeit alleine zu machen, was er verfassungsrechtlich und von den Ressourcen her auch gar nicht könnte. Hinsichtlich Ressourcen ist zu sagen, dass Kaderleute und Lehrpersonen aus dem Kanton Freiburg an den interkantonalen Arbeiten für die französischsprachigen und die deutschsprachigen Lehrpläne beteiligt sind. Die Lehrpläne wurden bisher eher kantonsintern überarbeitet; nun arbeiten die Kantone gemeinsam an diesem Projekt. Diese auf den geltenden

Lehrplänen basierenden Arbeiten werden aber immer noch von Leuten aus der Praxis durchgeführt und nicht von realitätsfremden Theoretikern.

Absatz 2: Ein kohärentes System setzt natürlich voraus, dass die Lehrpläne, die Lehrmittel, die Instrumente für die Evaluation der Kenntnisse und die Bildungsstandards aufeinander abgestimmt werden.

Absatz 3: Hier wird erneut auf den Grundsatz der Subsidiarität hingewiesen. Konkret ergreift die CIIP die nötigen Massnahmen durch die Westschweizer Schulvereinbarung und in der deutschen Schweiz schliessen sich die drei betreffenden Regionen in der D-EDK zusammen, um den Lehrplan zu erarbeiten.

Absatz 4: Diese Bestimmung gibt den Sprachregionen die Möglichkeit, andere Evaluationsinstrumente zu erarbeiten, wie beispielsweise jener für die individuellen Wissens- und Kompetenzprofile (vgl. Westschweizer Schulvereinbarung, Art. 16). Tun sie dies, so sprechen sie sich vorher ab, um die verfügbaren Ressourcen optimal einzusetzen. Die hier erwähnten Referenztests könnten zwei unterschiedliche Funktionen erfüllen: Zum einen lässt sich mit ihnen die Wirksamkeit des Systems messen («Monitoring», siehe Art. 10), zum anderen könnten damit die Kenntnisse der Schülerinnen und Schüler im Rahmen von individuellen Standortbestimmungen ermittelt werden. Diese Standortbestimmungen könnten in verschiedenen Zeitpunkten der Schullaufbahn durchgeführt werden und würden dazu beitragen, allenfalls zu ergreifende Unterstützungsmassnahmen abzuklären.

### Art. 9 Portfolios

Die Kantone sorgen dafür, dass die Schülerinnen und Schüler ihre Lernfortschritte und ihre Kompetenzen mittels nationalen oder internationalen Portfolios dokumentieren können. Denn diese spielen auf dem Arbeitsmarkt eine immer wichtigere Rolle, da die Arbeitgeber im Zuge des freien Personenverkehrs vermehrt mit Stellensuchenden aus unterschiedlichen Ländern und Bildungssystemen zu tun haben. Die Idee des Portfolios passt gut in das Konzept der schweizerischen Bildungsstandards. Da diese auf Kompetenzmodellen und Kompetenzniveaus beruhen, die durch steigende Anforderungen gekennzeichnet sind, entsprechen sie der Logik des Portfolios, welches die Fortschritte der Schülerin oder des Schülers im Laufe des Lernprozesses genau erfasst und dokumentiert. Das Europäische Sprachenportfolio (ESP; [www.sprachenportfolio.ch](http://www.sprachenportfolio.ch)) ist das bisher einzige solche Instrument, das offiziell anerkannt wurde. An dessen Entwicklung und Erprobung haben zahlreiche Länder mitgearbeitet. Es liegt in Fassungen für unterschiedliche Altersgruppen vor (7–11 Jahre; 12–15 Jahre; ab 15 Jahre). Im Kanton Freiburg wird das ESP an den Schulen der nachobligatorischen Bildungsstufen bereits eingesetzt. Bei der obligatorischen Schule ist das ESP im deutschsprachigen Kantonsteil zu Beginn des Schuljahrs 2006/07 für das 7. Schuljahr und zu Beginn des Schuljahrs 2007/08 ab dem 5. Schuljahr eingeführt worden. Im französischsprachigen Kantonsteil ist die Einführung des ESP auf das Jahr 2012 für die 7. bis 9. Schulstufe sowie die letzten beiden Primarschuljahre geplant. Das ESP wird auch an der Hochschule für Pädagogik (PH) verwendet, und zwar in der Lernbegleitung der Studierenden während ihrer gesamten Studienzzeit. Zudem ist es fester Bestandteil der Kurse in Mehrsprachigkeitsdidaktik und Fremdsprachendidaktik.

Dieser Artikel der Vereinbarung bietet aber auch die Möglichkeit, in anderen Bereichen Portfolios einzuführen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die regelmässige Aktualisierung der Portfolios auf keinen Fall auf Kosten der für den Unterricht selber reservierten Zeit erfolgen darf. Zudem ersetzen die Portfolios natürlich weder die Evaluationen, noch die Schulzeugnisse und auch nicht die Noten.

Das Portfolio selber bringt eigentlich keine Mehrkosten mit sich, da das entsprechende Dokument wenig kostet (Fr. 5.80) und ins Schulmaterial aufgenommen wird. Für die Ausbildung der Lehrpersonen in der Handhabung der Portfolios werden weitgehend die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ämter für deutsch- und französischsprachigen obligatorischen Unterricht besorgt sein. Die Kosten dieser Ausbildung (vor allem für die Entschädigung der Reisespesen) werden auf 20 000 Franken veranschlagt und in das ordentliche Weiterbildungsbudget aufgenommen.

### Art. 10 Bildungsmonitoring

Das Bildungsmonitoring<sup>1</sup> besteht in der systematischen und auf Dauer angelegten Erfassung und Aufbereitung von Informationen über ein Bildungssystem und dessen Umfeld. Das HarmoS-Konkordat schafft aber keine Rechtsgrundlage für das Monitoring, da eine solche bereits im Schulkonkordat 1970 gelegt wurde (Art. 4).

Absatz 1: Die Kantone beteiligen sich zusammen mit dem Bund an einem Monitoring über das gesamte schweizerische Bildungssystem. Der Entscheid für die Arbeiten an diesem Monitoring ist bereits im Jahr 2004 formell gefallen. 2006 erschien der erste «Bildungsbericht Schweiz», in dem die Effektivität (Wirkung), die Effizienz (die Wirkung in Relation zum Aufwand) und die Equity (Gerechtigkeit, Chancengleichheit) des Bildungssystems untersucht werden, um damit Rechenschaft über die Verwendung öffentlicher Mittel abzulegen.

Absatz 2: Die Bildungsstandards (Art. 7) und die Referenztests (Art. 8 Abs. 4) sind eine wichtige Komponente und sinnvolle Ergänzung dieses Monitorings.

### Art. 11 Blockzeiten und Tagesstrukturen

Artikel 11 behandelt eine Frage, die nicht den Inhalt des Unterrichts betrifft, sondern das Umfeld, in dem dieser erfolgt. Diese Bestimmung ist flexibel und allgemein gehalten, weil die tatsächlichen Bedürfnisse von Region zu Region – aufgrund der natürlichen geografischen Gegebenheiten, des städtischen oder ländlichen Charakters oder der vorherrschenden Wirtschaftstätigkeiten – sehr unterschiedlich sind. Allgemeiner Grundsatz dieses Artikels ist, dass die Schule die Lebensrhythmen der Familien nicht ignorieren darf und diesem Aspekt bei der Erstellung ihrer Stundenpläne sowie bei der Zusammenarbeit mit den ausserschulischen Strukturen Rechnung tragen muss. Es geht hier also darum, die Entwicklung in eine bestimmte Richtung zu lenken, zumal die Umsetzung in der Hand der lokalen Behörden liegt, die mit diesen Besonderheiten und den damit verbundenen unterschiedlichen Bedürfnissen konfrontiert sind. Die im Jahr 2006 durchgeführte Vernehmlassung zum Konkordatsentwurf

<sup>1</sup> Da die Westschweizer Kantone sich nicht auf einen französischen Begriff einigen konnten, wählte man im Französischen den Überbegriff «Monitoring» für die Einrichtung eines Überwachungssystems als Instrument zur Steuerung des Bildungssystems.

hat klar gezeigt, dass die diesbezüglichen Bedürfnisse von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich sind.

Absatz 1: Der Unterricht auf der Primarstufe soll vorzugsweise in Blockzeiten organisiert sein. Konkret bedeutet dies, dass die erste Regel, die dabei beachtet werden sollte (jedoch nicht muss, denn sie ist nicht verbindlich), darin besteht, die Unterrichtszeiten der verschiedenen Primarstufenstufen bestmöglich aufeinander abzustimmen. Allerdings haben die unterschiedlichen Stundendotationen (Unterrichtspensen), beispielsweise beim Kindergarten, gezwungenermassen unregelmässige Unterrichtszeiten zur Folge. Es geht hier nicht darum, die Schule zu einer Tagesschule zu machen, was etwas völlig anderes ist. Die Blockzeit besteht hier einzig in der Angleichung der Zeiten für den Unterrichtsbeginn und das Unterrichtsende an den Halbtagen auf der Primarstufe. Für den Kanton Freiburg läuft dies darauf hinaus, dass die Gemeinden, die auf lokaler Ebene für die Organisation des Schuljahres zuständig sind (Art. 54 Abs. 2 des Schulgesetzes) und die heute bereits die Möglichkeit haben, Blockzeiten festzulegen, künftig dieses Modell bevorzugen sollten. Wenn sie dies wünschen, steht es ihnen frei, eine Tagesschule anzubieten.

Absatz 2: Daneben sollte ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen, ausserschulische Betreuung) aufgebaut werden, damit die Kinder betreut werden können, statt dass sie auf sich selber aufpassen müssen, weil ihre Eltern (ein Elternteil oder beide) die Betreuung nicht selber übernehmen oder organisieren können (Betreuung vor Schulbeginn, Mittagessen, Aufgabenbetreuung und Betreuung nach Schulschluss). Die Nutzung dieses Angebots bleibt fakultativ; den Eltern steht es selbstverständlich frei, sich selber um ihre Kinder zu kümmern oder eine andere Form der Betreuung zu wählen, wenn diese nicht in der Schule sind. Es wird hier also nicht der Versuch gemacht, den Eltern die Kinder wegzunehmen und die Erziehung zu verstaatlichen. Vielmehr steht dahinter die Sorge, Kindern, die sonst sich selbst überlassen blieben, einen angemessenen Rahmen für die Betreuung zu bieten. Das kann Kinder aus allen Schichten der Gesellschaft und allen ethnischen Bevölkerungsgruppen betreffen. Die Studien über die Integration von Kindern aus bescheidenen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen haben aber gezeigt, dass mit ausserschulischen Betreuungsmassnahmen spätere (Schul-)Schwierigkeiten verhindert werden können.

Die Gemeinden, die als einzige den örtlichen Bedarf beurteilen können, werden von den betreffenden Eltern im Prinzip eine finanzielle Beteiligung verlangen. Im Kanton Freiburg haben die Gemeinden nach Artikel 8 des Jugendgesetzes vom 12. Mai 2006 (JuG; SGF 835.5) je nach den Bedürfnissen ihrer Bevölkerung eine ausserschulische Betreuung zu errichten und zu unterstützen, dies in Zusammenarbeit mit dem Kanton und mit Privaten. In mehreren Gemeinden besteht bereits ein solches Angebot. Zudem ist man im Kanton auch unabhängig vom HarmoS-Projekt in dieser Frage tätig geworden, und zwar im Rahmen des Steuerungsausschusses zur Familienpolitik. Die Direktion für Gesundheit und Soziales hat in den Voranschlag 2009 des Jugendamtes eine 50%-Stelle für eine wissenschaftliche Mitarbeiterin oder einen wissenschaftlichen Mitarbeiter eingetragen; diese Person wird damit betraut, die Gemeinden bei der Bedarfsermittlung zu unterstützen und sie in der Entwicklung von Betreuungsstrukturen zu beraten.

### **Art. 12 Fristen**

Die Kantone verpflichten sich, diese Vereinbarung spätestens sechs Jahre nach ihrem Inkrafttreten umzusetzen und zu erfüllen. Würde die Vereinbarung beispielsweise Ende 2008 in Kraft treten, so müssten alle Vereinbarungskantone die Vereinbarung per Ende 2014 umgesetzt haben. Der Kanton Freiburg könnte diese Frist einhalten, denn er hat die Gesamtrevision des Freiburger Schulgesetzes bereits vor einigen Jahren in die Wege geleitet, also noch bevor die Arbeiten am HarmoS-Konkordat begonnen haben, und dann die kantonalen Arbeiten mit den Fristen der interkantonalen Vereinbarung abgestimmt.

### **Art. 13 Beitritt**

Stimmt der Kanton Freiburg dem Beitritt zur Vereinbarung zu, so wird diese vom Staatsrat dem Vorstand der EDK erklärt.

### **Art. 14 Austritt**

Will ein Kanton aus der Vereinbarung austreten, so erklärt er gegenüber dem Vorstand der EDK seinen Austritt. Die Kündigungsfrist beträgt drei ganze Kalenderjahre.

### **Art. 15 Ausserkraftsetzung von Artikel 2 des Schulkonkordats von 1970**

Die Vereinbarung ersetzt Artikel 2 des Schulkonkordats von 1970 und setzt diesen Artikel ausser Kraft (Schuleintrittsalter, Dauer der obligatorischen Schulzeit, Anzahl Schulwochen pro Jahr, ordentliche Ausbildungszeit vom Eintritt in die Schulpflicht bis zur Maturitätsprüfung).

### **Art. 16 Inkrafttreten**

Der Vorstand der EDK setzt die Vereinbarung in Kraft, wenn ihr mindestens zehn Kantone beigetreten sind.

Bis zum 28. Oktober 2008 sind folgende Kantone der Vereinbarung beigetreten: SH (Kantonsparlament: Abstimmung vom 29.10.07), VD (22.4.08), JU (23.4.08), GL (4.5.08; Landsgemeinde), VS (7.5.08), NE (25.6.08).

In den folgenden Kantonen ist eine Volksabstimmung hängig: TG (19.12.07; Abstimmung am 30.11.08), GR (12.2.08; Abstimmung am 30.11.08), SG (16.4.08; Abstimmung am 30.11.08), ZH (30.6.08; Abstimmung am 30.11.08), NW (28.5.08; Abstimmung am 8.2.09).

Im Kanton BE kommt eventuell noch ein Referendum zustande (8.9.08; Referendumsfrist läuft bis 5.1.2009).

Im Kanton LU hat das Volk die Vereinbarung am 28. September 2008 abgelehnt.

### **Art. 17 Fürstentum Liechtenstein**

Die neue Vereinbarung eröffnet dem Fürstentum Liechtenstein die Möglichkeit eines Beitritts, wenn es dies wünscht.

## **3. SCHWERPUNKTE DER WESTSCHWEIZER VEREINBARUNG VOM 21. JUNI 2007 UND AUSWIRKUNGEN FÜR DEN KANTON FREIBURG**

Der Staatsrat nennt hier nochmals die Schwerpunkte der Westschweizer Schulvereinbarung und erläutert die besonderen Auswirkungen dieser Vereinbarung für den Kanton Freiburg.

**Art. 1 Zweck**

Ziel dieser Bestimmung ist es, den Westschweizer Bildungsraum zu verankern und zu stärken, wobei aber explizit darauf hingewiesen wird, dass die Arbeiten dieser Sprachregion im Rahmen der gesamtschweizerischen Harmonisierungsbestrebungen erfolgen sollen.

**Art. 2 Anwendungsbereich**

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen verbindlichen Bereichen der Zusammenarbeit, die Gegenstand rechtskräftiger Entscheide sind, und freiwilligen Bereichen, bei denen Empfehlungen abgegeben werden.

**Obligatorische interkantonale Zusammenarbeit – Bereiche der Zusammenarbeit, die sich aus der Schweizer Vereinbarung ergeben****Art. 3 Allgemeines**

Die Bereiche der Zusammenarbeit sind im HarmoS-Konkordat aufgeführt.

**Art. 4 Zeitpunkt der Einschulung**

Das Schuleintrittsalter ist im HarmoS-Konkordat festgelegt (Art. 5). Es wird aber darauf hingewiesen, dass individuelle Ausnahmen, für die die Kantone zuständig sind, nicht ausgeschlossen sind. Diese Ausnahmeregel gilt übrigens auch für das HarmoS-Konkordat, auch wenn sie dort nicht ausdrücklich erwähnt wird. Diese Ausnahmen sollen aber Einzelfällen vorbehalten bleiben.

**Art. 5 Dauer der Schulstufen**

Der Artikel 6 des HarmoS-Konkordats wird für den Westschweizer Bildungsraum präzisiert. Die Primarschule umfasst künftig auch die beiden Kindergartenjahre und dauert insgesamt acht Jahre. Diese acht Jahre bestehen – heute bereits – aus zwei Zyklen von je vier Jahren (die gegenwärtigen Schuljahre -2 bis +2 und +3 bis +6). Der Begriff Zyklus wird hier verwendet, um die Kohärenz der beiden Perioden zu unterstreichen. Es bedeutet keinesfalls, dass Schuljahre, wie wir sie heute kennen, gestrichen werden, da es jedem Kanton freisteht, diese vierjährigen Zyklen nach Belieben weiter zu unterteilen.

**Art. 6 Referenztests auf der Grundlage von nationalen Standards**

In der Westschweizer Schulvereinbarung ist explizit die Organisation von Referenztests vorgesehen, mit denen überprüft wird, ob die nationalen Standards erreicht werden. So wird Artikel 8 Abs. 4 des HarmoS-Konkordats in den obligatorischen Bereich der Zusammenarbeit der Mitgliedskantone der CIIP integriert.

Weder im HarmoS-Konkordat noch in der Westschweizer Schulvereinbarung werden Noten oder andere Bewertungsinstrumente für die Arbeit der Schülerinnen und Schüler erwähnt. Es bleibt den Kantonen überlassen, wie sie die Eltern über die Leistungen ihrer Kinder informieren wollen.

**Art. 7 Lehrplan für die französischsprachige Schweiz**

Gemäss HarmoS (Art. 8 Abs. 1) sind die Lehrpläne auf sprachregionaler Ebene zu harmonisieren. Im Kanton Freiburg werden die kantonalen Lehrpläne von der EKSD erlassen. Bei der CIIP wird der Lehrplan von der

Versammlung der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren, welche die Konferenz bilden, erlassen.

Bei der CIIP sind zwar bereits seit etlichen Jahren gemeinsame Lehrpläne vorhanden (vgl. Ziffer 1.2 dieser Botschaft). Wie bereits erwähnt, haben sich die Kantone BE, JU und NE in den Jahren 2002–2003 zusammengesetzt, um künftig die bestehenden Lehrpläne gemeinsam zu überarbeiten und zu aktualisieren. Der Kanton FR, dann VS und schliesslich GE und VD haben sich ihnen rasch angeschlossen. So entwickelte sich aus einer Zusammenarbeit von drei Kantonen im Jahr 2007 ein Projekt der gesamten französischsprachigen Schweiz. Dieses wird seither von der CIIP unter der Bezeichnung «Plan d'études romand» (PER – Westschweizer Lehrplan) geleitet. Dieses Dokument wurde von Leuten aus der Praxis auf der Grundlage der bestehenden kantonalen Lehrpläne erarbeitet, wobei auch die Ergebnisse der im Jahr 2004 durchgeführten Vernehmlassung über einen Entwurf für einen «Plan d'études cadre romand» (PECARO), den der PER ersetzt, einfließen. Der PER entstand also in einer Kombination aus der Arbeit von Leuten aus der Praxis sowie eher konzeptuellen Arbeiten.

Lehrpersonen aus dem Kanton Freiburg und Führungskräfte der EKSD haben aktiv an diesen Arbeiten teilgenommen, um dafür zu sorgen, dass der geplante Lehrplan für den Kanton tauglich ist und die hohe Qualität der Schulbildung, die der Kanton anstrebt und bisher, insbesondere bei den PISA-Studien, auch bewiesen hat, weiterhin gewährleistet bleibt. Der PER ist bei weitem kein kleinster gemeinsamer Nenner, sondern vielmehr ein Instrument zur Qualitätsförderung und zur stetigen Verbesserung für sämtliche Schülerinnen und Schüler sowie Schulstufen. Der Entwurf wurde am 26. August 2008 in die Vernehmlassung geschickt, die bis zum 30. November 2008 dauern wird.

**Art. 8 Inhalt des Lehrplans für die französischsprachige Schweiz**

Der Westschweizer Lehrplan legt die Kenntnisse und Kompetenzen fest, welche die Schülerinnen und Schüler erwerben sollen (Lerninhalte, grundlegende Anforderungen). Der Lehrplan soll aber keine bestimmte Unterrichtsmethode vorschlagen, denn es ist Aufgabe der Lehrperson, zu beurteilen, welche Methode sich zu einem bestimmten Zeitpunkt für ein bestimmtes Unterrichtsfach und unter Berücksichtigung der Gegebenheiten (Klasse und besonderen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler) am besten eignet. Der PER beschreibt konkrete Fallbeispiele und Aktivitäten, mit deren Hilfe die Schülerinnen und Schüler die festgelegten Kenntnisse und Kompetenzen erwerben und die Anforderungen erfüllen können.

Der PER legt eine gemeinsame einheitliche Basis für sämtliche Kantone der CIIP fest, lässt diesen aber auch einen Handlungsspielraum (15% der Unterrichtsdauer), der es ihnen erlaubt, im Unterrichtsprogramm ihren Besonderheiten Rechnung zu tragen. So erlaubt dieser Spielraum dem Kanton Freiburg, in der Primarschule die Lektionendotation der künstlerischen Fächer zu erhöhen; für die OS kann der Lateinunterricht in den Stundenplan aufgenommen und im 3. Jahr können Wahlfächer wie technisches Zeichnen, Einführung in die Wirtschaft oder Griechisch angeboten werden. Auch die Bibelkunde fällt, für die gesamte obligatorische Schulzeit, in diesen Spielraum. Die gesamte Lektionentafel des Kantons Freiburg

ist gut bemessen und daher müssen keine Lektionen hinzugefügt werden, um den PER einzuführen. Der Kanton hat andererseits auch nicht die Absicht, die Gesamtzahl der Lektionen zu verringern.

Die im Vorentwurf für den Westschweizer Lehrplan PER, der nun in der Vernehmlassung ist, enthaltenen Elemente sind weitgehend mit den heutigen französischsprachigen Programmen des Kantons Freiburg vergleichbar, jedenfalls was die Formulierungen und Inhalte betrifft, so wie sie in den vergangenen Jahren überarbeitet und aktualisiert wurden (z.B. für Französisch, Deutsch, Mathematik, Naturwissenschaften, Allgemeinbildung in der OS). Dies gilt besonders für die OS, aber auch für die gesamte obligatorische Schule. Für die bevorstehende Arbeit mit den Lehrpersonen in der Umsetzungsphase ist dies eine beruhigende Feststellung.

Schliesslich ist anzumerken, dass der PER kein fertiges Instrument ist, sondern weiterentwickelt werden kann. Dies soll nun aber nicht als Aufruf zu ständigen Schulreformen verstanden werden. Wichtig dabei ist, den Inhalt des Lehrplans nicht unabänderlich festzulegen. Dies erfolgt natürlich innerhalb des Rahmens der gesamtschweizerischen Standards der HarmoS-Vereinbarung.

#### **Art. 9 Lehrmittel und didaktische Materialien**

Die Kantone der CIIP haben die Lehrmittel bereits koordiniert, soweit dies möglich ist. Die Interkantonale Verwaltungsvereinbarung vom 19. Februar 2004 über die Lehrmittel und didaktische Materialien regelt die Modalitäten dieser Zusammenarbeit sowie die Wahl der Lehrmittel und Materialien. Mit dieser Bestimmung, die sich auf Art. 8 des HarmoS-Konkordats stützt, wird diese Vereinbarung besser verankert. Sie greift einen Grundsatz der Verwaltungsvereinbarung vom 19. Februar 2004 auf, nämlich dass die CIIP nur dann eigene Westschweizer Lehrmittel erarbeitet, wenn der Bedarf durch die auf dem französischsprachigen Verlagsmarkt erhältlichen Lehrmittel und Materialien nicht gedeckt werden kann und auch keine Anpassungen von vorhandenen Materialien möglich sind. Denn auf dem Verlagsmarkt können die Mittel rasch und kostengünstiger beschafft werden.

#### **Art. 10 Portfolios**

Diese Bestimmung entspricht Artikel 9 des HarmoS-Konkordats.

#### **Obligatorische interkantonale Zusammenarbeit, Bereiche der regionalen Zusammenarbeit**

#### **Art. 11 Allgemeines**

Diese Bereiche sind im HarmoS-Konkordat nicht alle explizit aufgeführt, ergeben sich jedoch aus dieser Vereinbarung. Die CIIP pflegt bereits seit einigen Jahren eine Zusammenarbeit im Bereich der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen sowie der Ausbildung der schulischen Führungskräfte. Diese Zusammenarbeit wird hier explizit rechtlich verankert.

Im Kanton Freiburg sind diese Vorschläge zum Teil bereits verwirklicht. Sie sollten keine Mehrkosten zur Folge haben.

#### **Art. 12 Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer**

Hierzu wird klargestellt, dass die Koordination die Inhalte der Grundausbildung der Lehrpersonen betrifft. Diese ist zwar zu einem grossen Teil schon durch die auf

EDK-Ebene verabschiedeten Reglemente über die Anerkennung der Diplome sichergestellt; die französischsprachigen Kantone sind jedoch der Ansicht, dass sie noch weiter gehen können, insbesondere bei der Zusammenlegung bestimmter Grundausbildungen in speziellen oder in den so genannten «seltenen» Fachrichtungen.

Die Koordination der Grundausbildung bedeutet keineswegs, dass nun der gesamten Westschweiz eine bestimmte pädagogische Methode aufdiktiert werden soll. Die für die Ausbildung der Lehrpersonen zuständigen Hochschulen sollen es den Lehrerinnen und Lehrern ermöglichen, sich Kenntnisse und Erfahrungen über alle methodischen Konzepte anzueignen, die in der Klasse zur gegebenen Zeit und je nach den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler und dem Umfeld der Klasse nützlich sein könnten. Keine Methode kann für sich beanspruchen, immer und in jeder Situation zweckmässig zu sein. Es gehört zum Beruf der Lehrerin oder des Lehrers zu wissen, welche Instrumente in einer bestimmten Situation angebracht sind.

#### **Art. 13 Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer**

Hier geht es darum, den Bereich der Weiterbildung der Lehrpersonen zu öffnen, den interkantonalen Austausch zu fördern und Anreize zu schaffen, damit die Angebote koordiniert werden können, sollte sich dies als sinnvoll erweisen.

#### **Art. 14 Ausbildung der Schulkader**

Mit dieser Bestimmung wird ein bestehendes Ausbildungskonzept bestätigt und dessen Weiterentwicklung gefördert. Seit rund zehn Jahren nehmen die neuen Direktorinnen und Direktoren sowie die Inspektorinnen und Inspektoren an den für die Westschweiz organisierten Bildungsmodulen der FORRES (Formation des responsables des établissements scolaires) teil. Diese Ausbildung hat sich inzwischen weiterentwickelt und präsentiert sich im Herbst 2008 in einer neuen Form. Die FORDIF (Formation en direction d'institutions de formation – Studiengang im Leiten von Institutionen der Berufsbildung) wird künftig als Bildungsgang auf Tertiärstufe angeboten, für den je nach Wunsch der Kantone, welche diese Angebote in Anspruch nehmen, Zeugnisse (10 ECTS-Kreditpunkte), Diplome (30 ECTS) oder Masters (60 ECTS) abgegeben werden können, die alle interkantonal anerkannt sind.

#### **Art. 15 Vergleichsprüfungen für die französischsprachige Schweiz**

Anhand dieser Vergleichsprüfungen soll ermittelt werden, ob und inwieweit die Ziele des Westschweizer Lehrplans am Ende des 4. Schuljahres (heute 2P), des 8. Schuljahres (heute 6P) und nach Abschluss der Orientierungsschule erreicht sind. Die Prüfungen werden von sämtlichen Schülerinnen und Schülern in bestimmten Fächern abgelegt, die nach einem auf Westschweizer Ebene koordinierten Plan ausgewählt werden. Um Zeit zu sparen und den Aufwand möglichst gering zu halten, sollten diese Vergleichsprüfungen vernünftigerweise gleichzeitig als Referenztests für die Validierung der nationalen Standards dienen, welche die EDK im Rahmen des HarmoS-Konkordats verabschiedet hat. Denn würden anstelle der kantonalen Prüfungen für die betreffenden Stufen die Westschweizerischen Vergleichsprüfungen durchgeführt, so ergäbe sich ein Kostenersparnis, da sämtliche Westschweizer Kantone sich an der Vorbereitung dieser

Prüfungen beteiligen würden und sich somit die entsprechenden Arbeiten teilen könnten.

#### **Art. 16 Wissens- und Kompetenzprofile**

Aus diesen Profilen sollen die Lehrmeisterinnen und die Lehrmeister sowie die Schulen der Sekundarstufe II besser ersehen können, welche Kenntnisse und Kompetenzen die Schülerin oder der Schüler während der obligatorischen Schulzeit erworben hat. Die herkömmlichen Schulergebnisse werden somit mit präziseren Angaben zu den einzelnen Fächern des Lehrplans ergänzt. Die Profile dienen zudem als Dokumentation für die Studien- und Berufsberatung sowie für die Unternehmen und Institutionen, in die Jugendliche nach der obligatorischen Schule eintreten. Damit soll der Übergang von der obligatorischen Schule in die nachobligatorische Ausbildung erleichtert werden. Zudem lassen sich mit den Profilen die heutigen kostenpflichtigen Wissenstests ersetzen, die im Privatsektor angeboten werden (zum Beispiel die Basic-Check-Standortbestimmungen).

#### **Nicht obligatorische interkantonale Zusammenarbeit**

##### **Art. 17 Empfehlungen**

Diese Bestimmung ermöglicht den Mitgliedskantonen der CIIP eine Koordination in Bereichen der öffentlichen Schule, der Erziehung und der Ausbildung, die nicht in den Bereich der verbindlichen Zusammenarbeit fallen. Obschon die Empfehlungen keinen bindenden Charakter haben, bedeutet dies nicht, dass die Kantone hier den Alleingang praktizieren werden. In der Praxis werden die Kantone selber im Rahmen der CIIP solche Empfehlungen erarbeiten und erlassen.

#### **Andere Bestimmungen (organisatorische, institutionelle)**

##### **Art. 18 Ausführungsbestimmungen der Westschweizer Schulvereinbarung**

Da die Westschweizer Schulvereinbarung die Charta darstellt, die den Rahmen für die Zusammenarbeit der Kantone der CIIP absteckt, sollten Ausführungsbestimmungen für diese Vereinbarung erlassen werden. Die Kantonsparlamente werden das Recht haben, sich zu diesen Bestimmungen zu äussern, zum einen dann, wenn deren finanzielle Auswirkungen ein Überschreiten der jährlichen Beiträge an die CIIP durch die Kantone verursachen, und zum anderen im Zuge der Ausübung der weiter unten erläuterten parlamentarischen Kontrolle.

##### **Art. 19 Finanzierung**

Die Bestimmungen über die Finanzierung werden heute bereits angewandt.

##### **Art. 20 Tätigkeitsbericht der CIIP**

In dieser Bestimmung wird angegeben, welche Informationen die Kantonsregierungen den Kantonsparlamenten automatisch unterbreiten.

##### **Art. 21 Interparlamentarische Kommission**

Diese Bestimmung übernimmt die für die Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) geltende Regelung. Damit wird den Kantonsparlamenten die Möglichkeit gewährt, Fragen zur Anwendung der Vereinbarung zu stellen und Anmerkungen und Vorschläge vorzubringen.

Im Bewusstsein der Forderung der Kantonsparlamente nach besserer Einbindung in den Entscheidungsprozess der interkantonalen Konferenzen und unter Berücksichtigung der Vereinbarung vom 9. März 2001 über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland (SGF 121.4) hat die CIIP sich dafür entschieden, den Westschweizer Vereinbarungsentwurf anhand der so genannten «Convention des conventions» (Vereinbarung über die Vereinbarungen) zu prüfen und darüber hinaus auch die gesamte CIIP-Institution der hinsichtlich der Vereinbarungskontrolle vorgesehenen parlamentarischen Kontrolle zu unterstellen. Für den Kanton Freiburg bedeutet dies konkret, dass der Grosse Rat sieben seiner Mitglieder als Delegierte in der interparlamentarischen Kommission bezeichnen kann. Bei der Vernehmlassung von 2006 wurde der Vorschlag gemacht, die Rolle der Kontrollkommission der HES-SO zu erweitern, statt eine neue Kommission für die Kontrolle der CIIP zu bilden. Dies zu entscheiden, wird Sache des Grossen Rates sein.

##### **Art. 22 Präsidium**

Diese Bestimmung übernimmt die für die Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) geltende Regelung.

##### **Art. 23 Abstimmungen**

Diese Bestimmung übernimmt die für die Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) geltende Regelung.

##### **Art. 24 Vertretung der CIIP**

Diese Bestimmung übernimmt die für die Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) geltende Regelung.

##### **Art. 25 Prüfung des Berichtes der CIIP durch die Parlamente**

Diese Bestimmung übernimmt die für die Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) geltende Regelung.

##### **Art. 26 Rekurswege**

Dieser Artikel regelt die Vorgehensweise im Falle von Streitigkeiten zwischen Kantonen.

##### **Art. 27 Entscheidungsverfahren vor der Ratifizierung der Westschweizer Schulvereinbarung**

Diese Bestimmung soll Blockaden vermeiden, nicht nur während dem Ratifizierungsverfahren der Westschweizer Schulvereinbarung, sondern auch ab dem Zeitpunkt, an dem diese in Kraft treten wird.

##### **Art. 28 Umsetzung der Ziele der verbindlichen Zusammenarbeit**

Die Frist für die Umsetzung entspricht der für das Harmons-Konkordat festgesetzten Frist (Art. 12).

##### **Art. 29 Schulstufen und Schulzyklen**

Diese Bestimmung zur Terminologie dient zur Vereinheitlichung der gemeinsamen Begriffe. Hingegen sind die Kantone nicht verpflichtet, ihre kantonsintern gebräuchlichen Bezeichnungen zu ändern.

##### **Art. 30 Inkrafttreten**

Die für das Inkrafttreten der Westschweizer Schulvereinbarung notwendige Anzahl Kantone entspricht im

Verhältnis ungefähr der Anzahl der Kantone, die für das Inkrafttreten des HarmoS-Konkordats notwendig ist (Art. 16), also drei Kantone, wovon mindestens einer zweisprachig sein muss. Tritt die Westschweizer Vereinbarung verspätet in Kraft, so hat der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Schweizer Vereinbarung Vorrang.

Bis zum 28. Oktober 2008 sind folgende Kantone der Vereinbarung beigetreten: VD (Kantonsparlament: Abstimmung vom 22.4.08), JU (23.4.08), VS (7.5.08), NE (25.6.08), BE (8.9.08), wobei hier die Referendumsfrist noch nicht abgelaufen ist. Da in den ersten drei beigetretenen Kantonen, darunter einem zweisprachigen, kein Referendum ergriffen wurde und damit die Voraussetzung für das Inkrafttreten seit dem 4. September 2008 erfüllt ist, kann die Vereinbarung Anfang März 2009 in Kraft treten.

#### **Art. 31 Dauer, Kündigung**

Das Verfahren ist mit jenem des HarmoS-Konkordats (Art. 14) vergleichbar.

#### **Art. 32 Ausserkrafttreten**

Analog zur Bestimmung über das Inkrafttreten (Art. 30) tritt die Westschweizer Schulvereinbarung ausser Kraft, wenn die Mindestanzahl von drei Kantonen nicht mehr erreicht wird.

### **4. DIE FINANZIELLEN UND PERSONELLEN AUSWIRKUNGEN IM ÜBERBLICK**

Nach den Erläuterungen unter Ziffer 2 und 3 dieses Berichts lassen sich die wichtigsten finanziellen und personellen Auswirkungen der beiden Vorlagen für den Kanton Freiburg wie folgt zusammenfassen:

- Die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres. Mit der Abstimmung vom 5. September 2008 hat der Grosse Rat ein solches zweites, obligatorisches Kindergartenjahr bereits in die Freiburgische Gesetzgebung aufgenommen. Dabei ist zu beachten, dass dieses Vorhaben im Kanton Freiburg bereits viel früher in Angriff genommen wurde als die Arbeiten im Rahmen von HarmoS und der Westschweizer Schulvereinbarung. Der Kanton Freiburg wurde somit nicht von den interkantonalen Konferenzen dazu verpflichtet, sondern diese sind vielmehr mit ihren Projekten nachgezogen.
- Der Sprachenunterricht, insbesondere die Einführung von Englisch auf der Primarstufe. Für den Englischunterricht, der in 380 Klassen der 5P und 6P im Umfang von zwei Wochenlektionen erteilt wird, sind maximal 27 Vollzeitstellen nötig, was Kosten von ungefähr 2,7 Millionen Franken pro Jahr ergibt. Wird dieser Unterricht teilweise in den heutigen Stundenplan integriert (d.h. eine von zwei Lektionen), würden sich die Kosten halbieren. Werden zwei Lektionen der heutigen Lektionentafel durch den Englischunterricht ersetzt, hätte dies keine Auswirkungen auf das Budget. Einzuberechnen ist ein namhafter Betrag für die Weiterbildung in der Grössenordnung von jährlich 100 000 bis 150 000 Franken während vier Jahren.
- Die Erarbeitung und die künftige Kontrolle von nationalen Bildungsstandards, Referenztests, Westschweizer Vergleichsprüfungen, Kompetenzprofilen und Portfolios. Die damit verbundenen Kosten sollen durch die entsprechenden Budgets der EDK, der CIIP und des

Bundes gedeckt werden (die Kosten für die Erarbeitung sind zum Teil bereits gedeckt). Sollten diese Aufgaben gesamthaft eine Erhöhung der Budgets von EDK und CIIP nach sich ziehen, womit sich auch die Beiträge des Kantons Freiburg an diese Organe erhöhen würden, werden diese Budgeterhöhungen der Kontrolle der Kantonsparlamente unterstellt. Der Staatsrat hat in seinem Finanzplan für die Legislaturperiode 2007–2011 einige Budgeterhöhungen vorgesehen. Um diese in Grenzen zu halten, wurden die beiden Konferenzen aufgefordert, auf einige Leistungen zu verzichten, die nicht mit den prioritären Zielsetzungen dieser beiden Vorlagen verbunden sind. In der Kantonsverwaltung wird man Personal für die Qualitätskontrolle bereitstellen müssen. Dabei gilt es aber zu bedenken, dass die Kantone diese Leistungsanforderung auch ohne die interkantonalen Konferenzen zu erfüllen hätten. Dank den interkantonalen Konferenzen können die Kantone diese Aufgabe gemeinsam lösen und dies mit sehr viel geringeren Kosten als bei einem Alleingang. Zudem bietet die gemeinsame Lösung auch eine weit höhere Gewähr hinsichtlich der Qualität und Effizienz. So oder so werden die Kantonsparlamente über die finanziellen Auswirkungen dieser Entwicklungen zu befinden haben, wenn sie die jährlichen Voranschläge der zuständigen Organe verabschieden.

- Die Anpassung der kantonalen Lehrpläne: Eigentlich werden die kantonalen Lehrpläne sowieso von Zeit zu Zeit geändert, manchmal umfassend, manchmal für bestimmte Fächer. Dieses Mal erfolgt eine allgemeine Anpassung, die von den Kantonen aufeinander abgestimmt wird. Der sicherlich nicht zu vernachlässigende finanzielle und personelle Aufwand dieser Anpassungen ist daher einfach konzentrierter als normalerweise.
- Die Entwicklung eines geeigneten Angebots an Tagesstrukturen durch die Gemeinden, wie dies im Jugendschutzgesetz vorgesehen ist. Dieses wird eingerichtet, sobald eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist; die Kosten könnten ganz oder teilweise auf jene abgewälzt werden, die diese Leistungen in Anspruch nehmen.

Die Umsetzung von Artikel 62 Abs. 4 der Bundesverfassung zieht jene des HarmoS-Konkordats nach sich, das eine enge Abstimmung der Aufgaben, die der EDK obliegen, mit jenen, die in die Zuständigkeit der Sprachregionen fallen, sowie mit den von den Kantonen getroffenen Massnahmen bedingt. Zudem müssen im Zuge dieser Umsetzung auch innerhalb des Kantons Arbeiten unternommen werden, um in allen tangierten Bereichen die Elemente anzupassen, bei denen eine Anpassung nötig ist. Zu diesem Zweck hat der Staatsrat im Finanzplan der Legislaturperiode 2007–2011 zusätzliche Stellenprozente (1,5 VZÄ) für pädagogische Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter vorgesehen. 0,75 VZÄ wurden bereits im Voranschlag 2008 genehmigt; die restlichen Stellenprozente sollten im Jahr 2009 gewährt werden. Das bedeutet, dass im Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht eine Vollzeitstelle und im deutschsprachigen Amt eine Halbzeitstelle geschaffen wird, um den Personalbestand zu verstärken. Bei der konkreten Durchführung dieses Vorhabens geht es darum, einerseits die allgemeinen Unterlagen im Hinblick auf ihre Umsetzung praxistauglich zu machen und andererseits die Lehrpersonen mittels Informationen und Schulung entsprechend vorzubereiten. Dabei müssen die verschiedenen Fachgebiete des gesamten Lehrplans einbezogen werden, denn

zum ersten Mal in den jüngeren Geschichte der Schule werden sämtliche Fächer überarbeitet und neu geschrieben, und zwar für sämtlich Stufen vom Kindergarten bis zum Ende der OS. Im Übrigen werden die Arbeiten nach Möglichkeit dadurch ausgeführt, dass die üblichen Personalressourcen auf Tätigkeiten konzentriert werden, die in Richtung der gewünschten Koordination gehen. Diesbezüglich sei daran erinnert, dass die Regierung die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit in die Schwerpunkte ihres Regierungsprogramms aufgenommen hat (Herausforderung Nr. 5). Ausserdem müsste sich der Kanton aufgrund der Bundesverfassung auch ohne HarmoS und die Westschweizer Schulvereinbarung an der interkantonalen Harmonisierung beteiligen.

Übersicht der finanziellen und personellen Auswirkungen der beiden Vereinbarungen				
Massnahmen	VZÄ	Jährliche Kosten für den Kanton	Jährliche Kosten für die Gemeinden	Jährliche Gesamtkosten
1 Zweites Kindergartenjahr: Grundsatzentscheid unabhängig von HarmoS getroffen; finanzielle und personelle Auswirkungen in der Botschaft Nr. 57 vom 11. März 2008 ausführlich dargelegt	-	-	-	-
2 Englischunterricht in der 5P ( <i>Maximalvariante</i> ) – Neuanstellungen – Ausbildung (4 Jahre)	27,0 -	945 000.– 150 000.–	1 755 000.– -	2 700 000.– 150 000.–
3 Portfolios	-	-	5,80 / Schüler	5,80 / Schüler
4 Transparenz und Qualität des Systems (Lehrpläne, Standards, Prüfungen, Tests, Profile, Monitoring), Umsetzung sämtlicher Massnahmen – Personal – Beiträge an interkantonale Konferenzen	1,5 -	150 000.– 50 000.–	- -	150 000.– 50 000.–
5 Tagesstrukturen (auserschulische Betreuung): Grundsatzentscheid unabhängig von HarmoS getroffen; siehe Botschaft Nr. 224 vom 25. Okt. 2005	-	-	[entsprechend den lokalen Bedürfnissen: Beteiligung der Eltern]	-
* Total	28,5	1 295 000.–	1 755 000.–	3 050 000.–

## 5. WEITERE AUSWIRKUNGEN

### 5.1 Bezug zur laufenden Revision des Schulgesetzes

Die Arbeiten zur Revision des Schulgesetzes wurden aufgenommen, bevor der neue Inhalt von Artikel 62 der Bundesverfassung und die Projekte HarmoS und Westschweizer Schulvereinbarung entstanden sind. Aufgrund dieser beiden Vereinbarungen war die EKSD sogar gezwungen, die Revision des Schulgesetzes zurückstellen, bis die nationalen und die interkantonalen Rahmenbestimmungen genau bekannt waren. Nachdem im Jahr 2007 beide Vereinbarungen definitiv verabschiedet wurden – die EDK genehmigte das HarmoS-Konkordat und die CIIP die Westschweizer Schulvereinbarung – konnte im ersten Halbjahr 2008 der Vorentwurf zum Schulgesetz fertiggestellt werden. Er wird demnächst in die Vernehmlassung geschickt.

### 5.2 Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden

Die Vorschläge der beiden Vereinbarungen können im Rahmen der heutigen Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden realisiert werden.

### 5.3 Verfassungsmässigkeit, Konformität mit dem Bundesrecht, Eurokompatibilität

Diese Projekte sind mit der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 vereinbar; mit den darin vorgeschlagenen Massnahmen wird insbesondere den Artikeln 5, 6, 18, 34, 53, 59, 60 und 64 entsprochen.

Zudem stimmen die vorgeschlagenen Änderungen mit dem Bundesrecht überein und bringen auch eine Annäherung an das EU-Recht. Überdies kann der Bund gemäss Art. 48a Abs. 1 Bst. b der Bundesverfassung interkantonale Vereinbarungen allgemeinverbindlich erklären oder gewisse Kantone verpflichten, interkantonalen Vereinbarungen beizutreten. Für das Schulwesen könnte der Bund in den in Artikel 62 Abs. 4 der Bundesverfassung erwähnten Bereichen – Schuleintrittsalter und Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie Anerkennung von Abschlüssen – Vorschriften erlassen.

### 5.4 Unterstellung unter das Gesetzesreferendum

Der Beitritt zu jeder der beiden Vereinbarungen untersteht dem Gesetzesreferendum, jedoch nicht dem Finanzreferendum.

## 6. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Aus Sicht des Staatsrats bringen die beiden Projekte neuen Wind in die Schweizer Bildungslandschaft. Sie sind weit davon entfernt, eine Gleichmachung der sehr stark von der Geschichte und den kantonalen Besonderheiten geprägten Schulsysteme bewirken zu wollen, sondern bieten einen konkreten Lösungsvorschlag für die Erneuerung des schweizerischen Föderalismus in einem Bereich, in dem die Kantone stark an ihren Vorrechten hängen. Der Kanton Freiburg müsste sein System in einigen Punkten anpassen und zusätzliche finanzielle und personelle Mittel bereitstellen, dies um die Mittel zu bündeln und die öffentlichen Gelder haushälterisch einzusetzen. Die Regierung empfiehlt Ihnen, die beiden Gesetzesvorlagen anzunehmen.