

MESSAGE N° 57 11 mars 2008
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi
scolaire (école enfantine) et le projet de décret
relatif à la contribution financière de l'Etat
en faveur des communes)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de modification de loi relatif à l'introduction d'une 2^e année d'école enfantine et un projet de décret relatif à la contribution financière de l'Etat en faveur des communes.

Ce document est structuré de la manière suivante:

1. Introduction
2. Améliorer les débuts de la scolarité
3. Les enjeux des accords et conventions scolaires inter-cantonaux
4. La situation dans les autres cantons
5. Le projet mis en consultation
6. Les résultats de la consultation
7. Le modèle retenu
8. La proposition du Conseil d'Etat
9. Les conséquences financières et en personnel
10. Une contribution financière exceptionnelle de l'Etat
11. Le commentaire des articles du projet de loi
12. Le commentaire des articles du projet de décret
13. Conclusion

1. INTRODUCTION

Dans le canton de Fribourg, les communes ont l'obligation de permettre dès 1987 à tous les enfants de fréquenter l'école enfantine durant un an avant d'entrer à l'école primaire. Cette fréquentation reste facultative. Ce système rencontre un grand succès: la presque totalité des enfants concernés en profite. Les données démographiques du recensement fédéral de la population effectué en 2000 en témoignent: sur les 3318 enfants en âge de fréquenter l'école enfantine, 3293 enfants étaient scolarisés, soit le 99,2 %. On peut estimer que, depuis de nombreuses années, plus de 99 % des enfants en âge d'école enfantine bénéficient de cette offre.

Dans les deux régions linguistiques du canton, quelques cercles scolaires ont déjà introduit, à leurs frais, la 2^e année d'école enfantine (2^e EE), mais dans des conditions différentes de celles proposées dans le présent message, notamment au niveau des horaires et des unités d'enseignement. Il s'agit des cercles scolaires de Barberêche, Corminbœuf-Chésopelloz, Courcevaux-Greng-Meyriez-Montilier-Morat/Murten, Cressier-sur-Morat, Dompierre-Russy, Givisiez, Granges-Paccot, Semsales, Galmiz, Fräschels et Jaun¹.

L'introduction d'une deuxième année d'école enfantine est une question discutée depuis longtemps. En 1995,

¹ Rapport final du groupe de travail chargé d'étudier les modalités d'une 2^e année d'école enfantine, 11.12.06.

le postulat n° 231.95 déposé par la députée Evelyne Krauskopf demande déjà l'introduction de la 2^e EE. Les communes, les commissions scolaires et les associations d'enseignants sont consultées. Or, seuls les districts de la Singine et du Lac y sont favorables. Le projet est rejeté principalement en raison des coûts engendrés.

La motion Françoise Morel/Ursula Krattinger, déposée le 6 avril et développée le 10 mai 2001, relance le débat. La motion est refusée par 52 voix contre 46 avec des abstentions. Bon nombre de député-e-s soutiennent néanmoins l'instauration d'une 2^e EE, les soucis portant essentiellement sur deux aspects: son financement et l'adoption d'une nouvelle obligation faite aux communes de soutenir financièrement les diverses structures de la petite enfance.

Trois ans plus tard, trois motions et un postulat sont déposés au cours de la seule année 2005:

- Par motion déposée et développée le 16 mars 2005 (*BGC* p. 325), les députées Ursula Krattinger-Jutzet et Françoise Morel souhaitent modifier l'article 33 de la loi scolaire sur la durée de l'école enfantine dans le sens d'une concrétisation rapide d'une deuxième année d'école enfantine arguant l'important apport de cette année préscolaire et l'harmonisation de sa durée au niveau romand, voire suisse.
- Par postulat déposé et développé le 16 mars 2005 (*BGC* p. 332) les députées Isabelle Joye et Anita Brünisholz Haag demandent une étude globale sur la scolarité, incluant le post-obligatoire et l'introduction d'une 2^e EE, ainsi que les incidences financières liées à ces propositions. Ce postulat a été repris par Christine Bulliard et Jacqueline Brodard.
- Par motion déposée et développée le 9 septembre 2005 (*BGC* p. 1337), les députés Jean-Jacques Collaud, Antoinette Romanens et Jean-Louis Romanens réclament la création d'une deuxième année d'école enfantine. Ils désirent que le canton prenne en charge l'essentiel du coût de cette introduction pour permettre aux communes de rééquilibrer les sacrifices consentis à l'occasion des divers programmes d'économie.
- Par motion déposée et développée le 17 novembre 2005 (*BGC* p. 1646), les députés Jean-Claude Rossier et Ueli Johner-Etter réclament l'introduction d'une 2^e EE et la réduction simultanée de la durée des études gymnasiales d'une année. Cette organisation aurait pour effet de résoudre une grande partie du problème de la garde et de l'éducation des enfants et de compenser largement les charges financières entre la quatrième année gymnasiale et la première année d'école enfantine.

En octobre 2007, le Conseil d'Etat publie son Programme gouvernemental de la législature 2007–2011. Parmi les trois priorités annoncées, la volonté de profiler la jeunesse comme la force vive du canton. Et dans son premier défi, le Conseil d'Etat défend l'introduction de la deuxième année d'école enfantine, présentée comme «la partie avancée de la révision totale de la loi scolaire». Cette 2^e année d'école enfantine s'inscrit dans l'harmonisation intercantonale de la scolarité obligatoire, qui exerce sur le système éducatif fribourgeois une influence importante.

Le Conseil d'Etat a indiqué à plusieurs reprises son souhait de pouvoir démarrer avec cette introduction dès la prochaine rentrée. L'introduction de la 2^e année d'éco-

le infantile doit cependant être reportée à la rentrée 2009/10. Ce report d'une année est principalement dû au fait que le Conseil d'Etat propose de soutenir cette introduction par une aide financière directe aux communes de l'ordre de 30 millions de francs, prévue dans un décret qui accompagne le projet de loi scolaire. Or, l'importance du montant implique la soumission du décret au référendum financier obligatoire. Ce qui ne pourra pas être le cas avant l'automne prochain. Dans ces conditions, l'échéance initialement envisagée pour 2008 n'est plus possible.

2. AMÉLIORER LES DÉBUTS DE LA SCOLARITÉ

Depuis quelques années, un large consensus s'est développé en Suisse autour de la nécessité d'anticiper l'obligation scolaire et de la faire valoir dès le degré préscolaire. C'est effectivement lors des premières années d'école que le système scolaire peut apporter le soutien le plus efficace aux élèves, en particulier à ceux qui rencontrent des difficultés d'apprentissage ou ne bénéficient pas de conditions socio-culturelles encourageant la formation, et pour lesquels les études PISA ont rappelé le potentiel possible d'échec scolaire. Les enseignant-e-s des premiers degrés peuvent notamment faire un travail irremplaçable de dépistage et de soutien pour certains enfants en difficulté, aidés au besoin par des spécialistes en logopédie, en psycho-motricité et en psychologie scolaire.

Il s'agit toutefois, en premier lieu, d'offrir à tous les élèves la possibilité de bénéficier d'un encadrement propice et structuré pour développer et renforcer leurs compétences linguistiques et sociales, artistiques et physiques, ainsi que leur créativité et leurs savoir-faire. L'objectif est aussi, en particulier, de compléter et de consolider les apprentissages langagiers fondamentaux. Tout en pratiquant une pédagogie adaptée au jeune âge des élèves, les enseignant-e-s veillent à assurer une différenciation pédagogique et une progression qui tiennent compte de leurs capacités et de leur maturité intellectuelle, affective et sociale.

Diverses études ont d'ailleurs révélé une importante proportion d'enfants qui entrent au degré primaire en maîtrisant déjà la lecture et l'écriture. Pour eux également, une différenciation et une émulation supplémentaires sont des plus profitables.

Dans le cadre de la marge donnée par le Concordat scolaire de 1970, l'âge moyen d'entrée à l'école n'a cessé de baisser depuis vingt ans en Suisse et la durée de la fréquentation du degré préscolaire d'augmenter globalement, passant en durée moyenne de 20 à 23 mois. Pour une même classe d'âge, 34 % des enfants suivent une éducation préscolaire à quatre ans et 89 % à cinq ans. C'est donc la quasi-totalité des enfants qui suivent, en Suisse, la deuxième année d'école infantile.

En comparaison européenne, la Suisse entame relativement tard l'obligation scolaire. S'il est vrai que, dans les pays nordiques, celle-ci ne débute qu'à six ou sept ans, c'est aussi parce qu'une offre préscolaire publique y prend en charge bien plus tôt la totalité des enfants, et ce dans des conditions d'encadrement très professionnelles.

Aujourd'hui, tous les cantons, à l'exception de Fribourg et d'Obwald, proposent deux années d'école infantile. Dans certains cantons toutefois, notamment en Suisse centrale et orientale, la possibilité d'offrir une deuxième année repose sur l'autonomie communale.

Dans toute la Suisse alémanique se déroule depuis quatre ans une expérience pilote du cycle élémentaire en trois («Grundstufe») ou quatre ans («Basisstufe»). Cette expérimentation fait l'objet d'une évaluation scientifique dont le rapport final sera publié en 2010. Les cantons romands ont annoncé leur intention commune d'anticiper le début de la scolarité, en lien avec l'introduction de leur projet de plan d'étude.

3. LES ENJEUX DES ACCORDS ET DES CONVENTIONS SCOLAIRES INTERCANTONALES

L'introduction d'une 2^e année d'école infantile n'est pas le fruit du hasard. Elle puise ses racines dans un contexte plus large, celui des métamorphoses engendrées par la révision des articles constitutionnels sur la formation. Le 21 mai 2006, en effet, le peuple fribourgeois a accepté de manière enthousiaste, avec 88,82 % d'avis favorables, les nouveaux articles constitutionnels, un pourcentage supérieur à la moyenne suisse (86 %).

Les projets de la CDIP – l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire discuté au sein de la CDIP depuis 2001 – et de la CIIP – la Convention scolaire romande – ont le mérite de pouvoir répondre de manière concrète et immédiate aux besoins de coordination intercantonale contenus dans la révision des articles constitutionnels. Le Grand Conseil a d'ailleurs été informé de ces projets par le Rapport N° 255 du 4 avril 2006. L'application du Concordat HarmoS ne dépend certes pas de l'approbation des nouvelles dispositions constitutionnelles dans la mesure où le projet HarmoS a précédé l'approbation de ces dernières, mais leurs contenus sont étroitement complémentaires. Et l'adoption par le peuple de ces nouveaux articles sur la formation renforce de manière décisive les efforts des cantons en matière d'harmonisation. Le Concordat HarmoS, accepté le 14 juin 2007 à l'unanimité par l'assemblée plénière de la CDIP, et la Convention scolaire romande, également adoptée unanimement le 21 juin 2007 par l'assemblée de la CIIP, permettent ainsi d'éviter une forme de centralisation de l'instruction publique obligatoire par la Confédération, tout en évitant les inconvénients et les limites d'une approche trop cantonaliste de la politique scolaire.

Pour le canton de Fribourg, les principales modifications structurelles engendrées par le Concordat HarmoS sont l'introduction généralisée d'une deuxième année d'école infantile et la fixation du caractère obligatoire de ces deux années d'école infantile.

Si, comme il est écrit, la mise en place d'une 2^e EE a fait l'objet de fréquentes discussions au cours des dernières années, les consultations effectuées au sujet du Concordat HarmoS et de la Convention scolaire romande ont donné des résultats très positifs sur le principe de l'intégration de deux années d'école infantile dans le cursus obligatoire.

Le Concordat HarmoS est actuellement en phase de ratification au sein des parlements cantonaux. A ce jour – 11 mars 2008 – quatre cantons l'ont approuvé (SH, TG, LU, et GR), même si un référendum a abouti dans le canton de Lucerne. Le Grand Conseil fribourgeois sera prochainement sollicité pour la ratification de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire et de la Convention scolaire romande.

4. LA SITUATION DANS LES AUTRES CANTONS

Les modalités de scolarisation en classes enfantines varient d'un canton à l'autre, voire d'une région linguistique à l'autre. Ainsi, un enfant scolarisé au Tessin peut-il entrer à «la scuola dell'infanzia» dès l'âge de 3 ans et y rester trois ans, alors qu'un enfant scolarisé à Bâle entre à l'école enfantine un an plus tard. Dans le canton de Genève, l'école primaire est organisée en deux cycles, la division élémentaire comprenant les quatre premières années – deux années d'EE et deux années d'école primaire.

Seuls deux cantons n'offrent qu'une année d'école enfantine, Fribourg et Obwald. Dans les autres cantons, l'offre s'échelonne sur deux ans, la fréquentation étant majoritairement obligatoire, parfois facultative. Dans le canton de Vaud, par exemple, la première des deux années d'école enfantine, bien que facultative, est fréquentée par 94 % des enfants.

Le Concordat HarmoS rend obligatoire l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine dans tous les cantons.

5. LE PROJET MIS EN CONSULTATION

Sur la base de ces éléments, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) mandate, le 5 juillet 2005, un groupe de travail pour l'étude des modalités d'une 2^e EE et définit ses tâches comme suit:

- Etudier diverses propositions dans la perspective d'une école enfantine sur deux années et proposer des modèles d'organisation sur la base des connaissances actuelles et des expérimentations récentes ou en cours;
- Tenir compte du respect des rythmes scolaires et de la grille horaire;
- Présenter les conséquences (effectifs, besoins en locaux, coûts supplémentaires) des modèles proposés;
- Analyser les conséquences salariales;
- Enoncer les modifications à prévoir dans la loi scolaire et son règlement d'exécution.

Le groupe de travail est constitué de trois représentant-e-s des services de la DICS, de deux représentant-e-s de chaque conférence (francophone et alémanique) des inspecteurs et des inspectrices, de quatre représentant-e-s des enseignant-e-s, d'une représentante de l'Association fribourgeoise des écoles maternelles (AFEM) et d'un représentant du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ).

Au terme de son mandat, le groupe de travail rédige un rapport qu'il dépose à la DICS le 11 décembre 2006.

Se basant sur les efforts d'harmonisation des structures scolaires et des systèmes de formation d'une part, sur l'enquête¹ relative à l'état actuel de développement de l'école enfantine au plan suisse, ainsi que sur différentes expérimentations en cours dans le canton de Fribourg et dans d'autres cantons d'autre part, le groupe de travail défend l'introduction de deux années d'école enfantine, avec la prise en compte des éléments suivants:

- Deux ans de scolarisation;
- Obligation de fréquentation;
- Constitution de classes à deux degrés;
- Adaptation du nombre de leçons à la moyenne suisse (23 leçons hebdomadaires de 50 minutes pour les élèves qui fréquentent la 2^e EE);
- Organisation par temps blocs;
- Augmentation du temps d'enseignement des enseignant-e-s (28 unités hebdomadaires pour un équivalent plein temps).

Avant de se déterminer de manière définitive sur le modèle à mettre en place (deux ans d'école enfantine ou cycle élémentaire «EE-1P-2P»), le groupe de travail se propose de suivre attentivement l'étude des modèles Basisstufe et Grundstufe en cours dans les cantons alémaniques et d'attendre le rapport final de l'évaluation qui sera déposé en 2010.

C'est pourquoi, il propose d'introduire les deux années d'école enfantine dans la loi scolaire en utilisant une formulation suffisamment souple qui permette de choisir ultérieurement l'un ou l'autre des modèles envisagés.

Le rapport du groupe de travail et ses propositions ont été mis en consultation dès la mi-juin 2007 auprès de 370 instances dans les deux régions linguistiques du canton (Directions du Conseil d'Etat et par elles, les services et institutions concernés, partis politiques, communes et commissions scolaires, associations de parents d'élèves, autres associations et conférences concernées). Celles-ci disposaient d'un délai avec échéance au 15 octobre 2007 pour déposer leurs observations et éventuelles propositions de modifications.

6. LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION

La consultation a rencontré un large succès puisque 62 % des organes sollicités ont répondu (57 % dans la région alémanique du canton, 65 % dans la partie romande). Des 267 instances consultées dans la partie francophone du canton, 172 ont répondu à la consultation. Dans la partie alémanique, 59 ont pris position sur les 103 interrogées.

De manière générale, le projet soumis à consultation a été bien accueilli par les instances consultées qui se rallient globalement à la nouvelle orientation proposée par la DICS pour l'organisation future de l'école enfantine sur deux années. Si les arguments pédagogiques ont largement convaincu, la question du financement a suscité le plus grand nombre de réserves. Plusieurs communes se sont ralliées à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), laquelle soutient l'introduction de cette 2^e EE en relevant qu'elle s'inscrit dans le Concordat HarmoS en cours de ratification. Mais l'ACF suggère que cette procédure ne soit pas dissociée des travaux en cours de révision de la loi scolaire. Parmi les questions financières soulevées: celle des coûts engendrés par l'aménagement de certaines infrastructures et/ou la nécessité de nouvelles constructions, celle des transports scolaires, celle des conséquences sur le personnel administratif, celle des coûts de fonctionnement lié à l'inspection des écoles. L'ACF rappelle le débat parlementaire qui a eu lieu dans le cadre des discussions sur l'utilisation de la part excédentaire de l'or de la Banque nationale suisse (BNS) et la proposition de trois grands partis (PLR, PS et PDC) d'attribuer une partie de cet

¹ Enquête réalisée par le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (DICS) dont les résultats figurent dans les annexes (1) du Rapport du groupe de travail chargé d'étudier les modalités d'une 2^e EE

argent à l'introduction de la 2^e EE. La Conférence des préfets du canton de Fribourg se réfère, elle aussi, à ces interventions parlementaires visant à faire assumer au canton la majeure partie des coûts. Quant à la Société pédagogique fribourgeoise francophone (SPFF), elle suggère que les communes soient contraintes de participer au pot commun dès la rentrée 2008, afin de limiter le risque d'inégalité de traitement.

D'autres éléments de la proposition mise en consultation ont fait l'objet de commentaires, lesquels sont repris dans la présentation du modèle retenu.

7. LE MODÈLE RETENU

7.1 Deux années d'école infantine

En fonction de l'harmonisation en cours des structures scolaires, en considérant notamment les modèles de l'école infantine tessinoise et genevoise, en prenant appui sur les expérimentations du modèle «école infantine – 1P – 2P» telles qu'elles sont menées à Barberèche, Morat et Fräschels, c'est la proposition d'introduire deux années d'école infantine qui est retenue.

Le groupe de travail suggère que cette introduction soit suffisamment ouverte afin que l'évolution vers un système de scolarisation du genre de la Grundstufe ou du cycle élémentaire soit possible. Il convient de suivre attentivement l'expérience du cycle élémentaire et d'attendre le rapport final de l'évaluation prévu en 2010. Si ces résultats devaient démontrer que, comparé au modèle traditionnel (EE suivie de deux ans d'école primaire), les modèles du cycle élémentaire et/ou de la Grundstufe présentent de substantiels avantages, il sera utile d'envisager une adaptation de la loi scolaire.

7.2 Une scolarisation des enfants entre quatre et cinq ans

Avec le Concordat HarmoS, l'entrée à l'école obligatoire (y compris l'école infantine) s'effectue dans toute la Suisse dès l'âge de quatre ans révolus. Cet avancement du début de la scolarité est associé à un assouplissement de la première étape de la vie scolaire. Chaque enfant doit avoir la possibilité de parcourir plus ou moins rapidement les deux premières années de scolarité, selon ses aptitudes, ses capacités et sa maturité personnelle.

L'école devient donc obligatoire pour tous les enfants qui ont atteint l'âge de quatre ans au 31 juillet – actuellement six ans révolus au 30 avril. Contrairement à ce que prévoyait le concordat scolaire de 1970, les cantons ne peuvent plus avancer ou reculer de quatre mois la date butoir du 31 juillet.

La scolarisation des enfants dès l'âge de quatre ans ne suscite pas de critiques majeures dans la consultation. Emergent ci et là quelques inquiétudes face à cette précocité de la scolarisation. Il importe de rassurer les personnes exprimant des craintes sur le temps réel passé en classe durant la première année d'école infantine, soit quatre ou cinq demi-jours par semaine. Il faut également leur faire prendre conscience du fait que le pas à franchir de l'école maternelle – ou de la crèche – à l'école infantine n'est pas si grand.

Quant aux réserves émises par les responsables d'écoles maternelles, il convient de les nuancer. L'expérience dé-

montre que, dans les cantons disposant de deux années EE, les écoles maternelles n'ont rien perdu de leur légitimité. Elles accueillent des enfants plus jeunes – les demandes sont croissantes – et proposent une offre complémentaire à l'école infantine, dont il faut rappeler que la fréquentation durant la première année ne représente que quatre ou cinq demi-journées. Plusieurs voix se manifestent pour souligner le besoin de structures d'accueil extrascolaires permettant de concilier travail et vie familiale. Une coordination des offres devrait répondre aux besoins engendrés.

7.3 L'obligation de l'école infantine

L'avancement de l'âge d'entrée à l'école prévu par HarmoS a pour conséquence que les années d'école infantine sont intégrées dans le cursus scolaire normal et deviennent obligatoires. Actuellement, le système fribourgeois rend facultative la fréquentation de l'école infantine par les enfants – ils sont cependant plus de 99 % à l'utiliser – mais il contraint les communes à proposer cette offre.

7.4 Les unités hebdomadaires

Actuellement, l'horaire de l'école infantine comprend entre 20 et 22 unités de 50 minutes. Le modèle de deux années EE propose un horaire en augmentation progressive. Ainsi, pour la première année, 12 à 14 unités de 50 minutes sont prévues, soit 4 à 5 demi-jours. Pour la deuxième année, les 6 à 7 demi-jours seront occupés par 22 à 24 leçons de 50 minutes. Cette organisation entraînera la présence simultanée des élèves de 1^{re} EE et de 2^e EE à hauteur de 8 à 10 unités hebdomadaires.

Cette proposition d'horaire progressif entre la première et la deuxième année rencontre une large approbation. C'est presque à l'unanimité que les associations professionnelles (maîtresses enfantines, écoles maternelles et services auxiliaires scolaires) et les associations de parents saluent le passage de 12 (14) à 22 (24) unités hebdomadaires. Certaines voix se font entendre pour estimer que la progression n'est pas encore suffisante et qu'une augmentation en cours d'année constituerait une meilleure solution.

Les dispositions relatives aux unités seront toutefois développées dans le règlement d'exécution de la loi scolaire.

7.5 Des classes à deux degrés

Le modèle retenu est celui d'une école infantine sur deux années avec des classes multi-âges.

Les avantages pédagogiques liés à l'introduction de deux années EE au sein de classes à deux degrés (1^{re} et 2^e années regroupées) sont multiples. Le mélange des âges favorise les compétences individuelles et sociales, comme l'intégration dans un groupe, le fait d'assumer des responsabilités, de gagner en assurance. Les enfants de langue étrangère ou présentant des difficultés dans leur développement, pourront profiter durant deux ans du soutien de la ou des mêmes personnes. Et comme l'enseignement n'est dispensé que pour un seul degré durant certains demi-jours, l'enseignant-e aura la possibilité de s'occuper d'un groupe plus restreint.

Le regroupement de deux degrés au sein d'une classe EE est accueilli très favorablement par près de 85 % des organes consultés. Parmi les réticences évoquées, on no-

tera le caractère trop élevé des effectifs (un maximum de 23 élèves) rendant problématique la prise en charge de très jeunes enfants au développement différencié, la trop longue durée de l'horaire du matin pour les enfants de 4 ans, la fatigabilité des jeunes élèves encore habitués à une sieste.

Les dispositions relatives à l'organisation des degrés seront toutefois développées dans le règlement d'exécution de la loi scolaire.

7.6 L'harmonisation des horaires

Actuellement déjà, dans plusieurs cercles scolaires, le temps de présence à l'école enfantine est le même qu'à l'école primaire, à la seule différence que l'école enfantine commence plus tard le matin. L'introduction de temps blocs devrait permettre l'harmonisation des horaires entre classes enfantines et classes primaires. Un horaire uniforme est appelé à faciliter l'organisation des journées de travail ou de loisirs des familles. Mais il devrait simplifier également l'organisation des transports scolaires.

Cette proposition soulève une très large adhésion des personnes consultées, conscientes des avantages que pourrait en retirer la vie familiale. Mais il est suggéré de laisser une liberté de manœuvre en fonction du milieu (urbain ou rural) dans lequel évolue l'établissement. La question du transport scolaire est en effet complexe, répondant à des contraintes spécifiques: là un horaire bloc amènerait de la simplification, alors qu'ici ce sont de nouveaux problèmes qui se posent, en raison de la répartition des classes sur plusieurs sites, par exemple.

Les dispositions relatives aux horaires seront toutefois développées dans le règlement d'exécution de la loi scolaire.

7.7 Le temps de travail et le traitement des enseignant-e-s

Afin d'augmenter l'attractivité de l'école enfantine et de motiver les enseignant-e-s à pratiquer dans ce degré, proposition est faite de supprimer les différences observées entre les écoles enfantines et primaires.

Le modèle proposé implique une augmentation du temps de travail des enseignant-e-s EE – passage de 20–22 unités à 28 unités hebdomadaires – ayant pour effet une adaptation salariale. Les enseignant-e-s EE seront ainsi au niveau de la classe des enseignant-e-s primaires. Il convient de rappeler qu'en 2002, un jugement du Tribunal fédéral avait souligné le fait que les enseignant-e-s EE du canton de Fribourg travaillaient – pour un équivalent plein temps – 25 % de moins que les enseignants-e-s primaires. Les changements liés à l'introduction d'une deuxième année EE permettent de régler le problème.

La proposition est acceptée à plus de 90 % dans la partie francophone du canton et à 80 % dans la partie germanophone. Les bémols apportés dans ce chant d'avis favorables concernent essentiellement les conditions de travail: surcharge de travail, notamment avec l'intégration d'enfants handicapés, nécessité de mesures d'encadrement pédagogique, proposition d'établir une commission susceptible d'analyser les problèmes rencontrés.

Les dispositions relatives au temps de travail et au traitement des enseignant-e-s seront toutefois développées dans le règlement sur le personnel enseignant de la DICS

et dans l'arrêté concernant la classification des fonctions du personnel de l'Etat.

7.8 La période de mise en œuvre de cinq ans

Un tel changement ne s'opère pas d'un jour à l'autre. De nombreux arguments plaident pour un étalement temporel de la mise en œuvre: l'augmentation des classes EE (de 205 à 315/325), le besoin d'enseignant-e-s supplémentaires qualifié-e-s, la nécessité d'aménager des salles, le besoin d'en construire d'autres.

Une période de mise en œuvre de cinq ans est proposée. Ainsi, dans l'hypothèse de l'entrée en vigueur de la loi pour la rentrée scolaire 2009, les communes pourraient introduire la deuxième année EE jusqu'à la rentrée scolaire 2013.

Ce délai de mise en œuvre, proposé aux communes et aux commissions scolaires, est approuvé par 95 % dans la partie alémanique et par 75 % dans la partie romande. Du côté germanophone, où un quart des cercles a déjà introduit une deuxième année EE, le délai transitoire de cinq ans est jugé suffisant. Du côté francophone, une mise en œuvre simultanée dans toutes les communes semble davantage convaincre. Principales raisons? La mobilité des familles à l'intérieur du canton et l'égalité de traitement pour élèves et communes dans le cadre du pot commun. Si certaines communes et commissions scolaires jugent le délai trop court, c'est en raison des problèmes générés par les infrastructures et leur financement.

8. LA PROPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat a analysé avec la plus grande attention l'ensemble de la thématique de la 2^e EE et les résultats de la consultation menée par la DICS au plan cantonal. Il se rallie aux propositions acceptées par une large majorité des instances consultées et en adopte les principes fondamentaux suivants:

- Introduction d'une école enfantine obligatoire sur deux ans à partir de la rentrée scolaire 2009 et dans un délai de 5 ans, soit au plus tard à la rentrée scolaire 2013. Cette période permet de répondre à la fois aux besoins en personnel et de réaliser les aménagements ou les constructions nécessaires.
- Constitution de classes à deux degrés (1^{re} et 2^e années enfantines regroupées).
- Temps de fréquentation fixé à 12–14 unités hebdomadaires pour les élèves de la 1^{re} EE et à 22–24 unités hebdomadaires pour les élèves de 2^e EE.
- Harmonisation de l'horaire journalier entre les classes enfantines et primaires, afin de faciliter tant l'organisation des transports scolaires que l'organisation de la vie familiale.
- Les enseignant-e-s des écoles enfantines verront leur nombre d'unités d'enseignement hebdomadaire passer de 20–22 unités à 28 unités pour un équivalent plein temps. Cette adaptation aura pour conséquence une revalorisation salariale de la classe 14 à la classe 18, cette dernière correspondant aujourd'hui à la classe salariale du corps enseignant primaire.
- Mise en place d'une offre de formation continue à l'intention des enseignant-e-s au bénéfice d'un diplôme

d'enseignement non reconnu pour le degré concerné par la CDIP ou par la DICS.

Conscient de l'importance de l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine pour la formation et l'éducation des jeunes Fribourgeois, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter cette proposition. Cette introduction s'inscrit dans le cadre d'une harmonisation cantonale et nationale, qui permettra une plus grande mobilité et une augmentation de son attractivité.

A celles et ceux qui estiment inutile d'anticiper la révision attendue de la loi scolaire, il rappelle que cette dernière constitue un travail de grande ampleur, appelé à intégrer tous les éléments contenus dans l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire et dans la Convention scolaire romande, notamment. En fonction de sa complexité, cette grande révision prend du temps, d'autant plus qu'il s'agit d'intégrer toutes les évolutions pédagogiques ou structurelles introduites depuis deux décennies ou à venir (évaluation des élèves et qualité de l'école, procédure de passage au CO, mesures de soutien, classes relais, concept d'intégration, effectif des classes, responsables d'établissement, mandat des cadres scolaires). Il convient d'ajouter que les travaux réglementaires sont menés en parallèle de la révision de la loi. Une large consultation devrait être lancée cette année encore, afin de permettre une discussion approfondie sur un thème qui concerne toute la société.

Si le Conseil d'Etat préconise une introduction rapide de la deuxième année d'école enfantine, c'est aussi parce que le moment lui semble propice, dans la mesure où les statistiques laissent entrevoir une stabilisation des effectifs, du moins provisoirement.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de modifier la loi scolaire selon les principes qui viennent d'être expliqués. En application des articles 63 et 65 de la loi sur le Grand Conseil, ce message et le projet de loi constituent la réponse et la suite donnée aux motions suivantes:

- motion déposée et développée le 16 mars 2005 (*BGC* p. 325): les députées Ursula Krattinger-Jutzet et Françoise Morel souhaitent modifier l'article 33 de la loi scolaire sur la durée de l'école enfantine dans le sens d'une concrétisation rapide d'une deuxième année d'école enfantine arguant l'important apport de cette année préscolaire et l'harmonisation de sa durée au niveau romand, voire suisse.
- motion déposée et développée le 9 septembre 2005 (*BGC* p. 1337): les députés Jean-Jacques Collaud, Antoinette Romanens et Jean-Louis Romanens réclament la création d'une deuxième année d'école enfantine. Ils désirent que le canton prenne en charge l'essentiel du coût de cette introduction pour permettre aux communes de rééquilibrer les sacrifices consentis à l'occasion des divers programmes d'économie.
- motion déposée et développée le 17 novembre 2005 (*BGC* p. 1646): les députés Jean-Claude Rossier et Ueli Johner-Etter réclament l'introduction d'une 2^e EE et la réduction simultanée de la durée des études gymnasiales d'une année. Cette organisation aurait pour effet de résoudre une grande partie du problème de la garde et de l'éducation des enfants et de compenser largement les charges financières entre la quatrième année gymnasiale et la première année d'école enfantine.

Une suite est également donnée au postulat suivant:

- postulat déposé et développé le 16 mars 2005 (*BGC* p. 332): les députées Isabelle Joye et Anita Brünisholz Haag demandent une étude globale sur la scolarité, incluant le post-obligatoire et l'introduction d'une 2^e EE, ainsi que les incidences financières liées à ces propositions. Ce postulat a été repris par Christine Bulliard et Jacqueline Brodard.

9. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

L'introduction d'une deuxième année d'école enfantine engendre trois types d'incidences financières. Les premières concernent l'augmentation de la masse salariale des enseignant-e-s, les secondes touchent à l'engagement d'autres collaborateurs-trices, les troisièmes concernent la construction nécessaire de classes supplémentaires.

Le calcul des coûts se base sur une augmentation du nombre de classes – de 205 à 315/325 classes –, sur le nombre d'EPT supplémentaires – entre 110 et 120 – et sur l'augmentation du nombre de leçons – de 20–22 actuellement à 28 –. Il est tenu compte également de l'insertion des enseignant-e-s dans la classe salariale F 18.

9.1 Incidences financières au plan de la masse salariale des enseignant-e-s

Les incidences financières engendrées par l'introduction progressive de l'EE sur deux ans ont été évaluées sur la base des prévisions relatives au calendrier d'introduction annoncées par les communes lors de la consultation.

Le coût global de l'opération s'articule de la manière suivante:

- Masse salariale supplémentaire à l'échéance: 20 974 608 francs.
- En termes de répartition entre l'Etat et les communes, les montants du pot commun évoluent de la manière suivante à l'échéance en 2012:

	Fr.
◦ Montant du pot commun EE + EP sans la 2 ^e EE	181 163 160
◦ Montant du pot commun EE + EP avec la 2 ^e EE	202 137 768
– A charge de l'Etat EE + EP sans la 2 ^e EE:	63 407 220
– A charge de l'Etat EE + EP avec la 2 ^e EE:	70 748 333
Soit une augmentation de	7 341 112
– A charge des communes EE + EP sans la 2 ^e EE:	117 755 939
– A charge des communes EE + EP avec la 2 ^e EE:	131 389 434
Soit une augmentation de	13 633 495

Voir ci-après le détail des coûts par année civile.

Les chiffres présentés ci-après ont été établis selon le calendrier 2008-2012 initialement prévu. Malgré le renvoi d'une année de ce calendrier, soit dès 2009 et jusqu'en 2013, les estimations proposées n'ont pas été revues. Il est probable que des ajustements seront nécessaires pour répondre au calendrier réadapté des communes. Cependant, partant du principe que les incidences financières ne vont être fondamentalement modifiées à cause du renvoi d'une année de l'introduction, il a été décidé de maintenir les chiffres initialement calculés pour 2008-2012.

**Progression de l'augmentation du pot commun
dès l'introduction en 2008 à l'échéance en 2013**

Budget 2008			35 / 65 %
	Pot commun EE + EP	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	733'351.05	64'140'571.55
Charges Communes	117'755'939.50	1'361'937.65	119'117'877.15
Total	181'163'160.00	2'095'288.70	183'258'448.70

Budget 2009			35 / 65 %
	Pot commun EE + EP	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	2'808'123.75	66'215'344.25
Charges Communes	117'755'939.50	5'215'086.95	122'971'026.45
Total	181'163'160.00	8'023'210.70	189'186'370.70

Budget 2010			35 / 65 %
	Pot commun EE + EP	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	4'211'070.75	67'618'291.25
Charges Communes	117'755'939.50	7'820'559.95	125'576'499.45
Total	181'163'160.00	12'031'630.70	193'194'790.70

Budget 2011			35 / 65 %
	Pot commun EE + EP	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	4'620'317.35	68'027'537.85
Charges Communes	117'755'939.50	8'580'589.35	126'336'528.85
Total	181'163'160.00	13'200'906.70	194'364'066.70

Budget 2012			35 / 65 %
	Pot commun EE + EP	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	4'964'418.65	68'371'639.15
Charges Communes	117'755'939.50	9'219'634.65	126'975'574.15
Total	181'163'160.00	14'184'053.30	195'347'213.30

Budget 2013			35 / 65 %
	Pot commun actuel	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	5'592'022.80	68'999'243.30
Charges Communes	117'755'939.50	10'385'185.20	128'141'124.70
Total	181'163'160.00	15'977'208.00	197'140'368.00

Echéance			35 / 65 %
	Pot commun actuel	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	7'341'112.80	70'748'333.30
Charges Communes	117'755'939.50	13'633'495.20	131'389'434.70
Total	181'163'160.00	20'974'608.00	202'137'768.00

L'année scolaire étant budgétisée avec une année de retard par rapport à une année civile, il est nécessaire de faire apparaître le budget 2013 dans le présent tableau

9.2 Autres incidences en personnel

L'introduction de la deuxième année d'école enfantine représente la création de 110 à 120 classes supplémentaires. Compte tenu de la proportion d'enseignant-e-s travaillant à temps partiel, l'ouverture de ces classes représente l'engagement de 180 à 200 enseignant-e-s. Les 3500 nouveaux élèves qui vont prendre place, comme chaque année, sur les bancs de l'école enfantine seront intégrés dans les classes à deux degrés, selon l'organisation retenue.

L'ensemble de ces conditions nécessite l'engagement de personnel supplémentaire, à savoir:

- des conseiller-ère-s pédagogiques, appelé-e-s à soutenir et encadrer les enseignant-e-s nouvellement engagé-e-s (1,5 EPT prévu au plan financier 2011). Ces coûts sont exclusivement à la charge de l'Etat.
- une dotation supplémentaire pour les appuis pédagogiques, destinés au soutien des élèves présentant des difficultés particulières (1,5 EPT prévu au plan financier 2009 et 1,5 EPT prévu au plan financier 2010). Ces coûts sont à la charge de l'Etat et des communes, selon la répartition 35 % – 65 %.
- une dotation supplémentaire également nécessaire pour les services auxiliaires. Indépendamment de l'introduction de la deuxième année d'école enfantine, ce domaine est en pleine construction, lié aux transferts des charges exigés par la RPT. Les services auxiliaires sont appelés à intervenir auprès des tout jeunes enfants. En raison de la mutation en cours, il est difficile de déterminer exactement les besoins générés par la 2^e année EE. Une estimation permet de considérer globalement l'incidence à 1,5 EPT. Lequel n'apparaît cependant pas dans le plan financier de l'Etat puis qu'il s'agit de soutiens faisant l'objet de subventions.

9.3 Incidences financières au plan des constructions scolaires

Conséquences de l'introduction de la deuxième année d'école enfantine: la construction ou l'aménagement de locaux destinés à accueillir les classes supplémentaires. Les coûts engendrés par la construction de ces nouveaux locaux, la transformation ou l'aménagement de locaux existants feront l'objet d'un subventionnement conformément à la loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions scolaires.

Il est probable que durant les années à venir un projet de loi sur la péréquation financière intercommunale modifiera le système de subventionnement, sans pour autant remettre en question l'aide de l'Etat aux constructions scolaires.

Les incidences financières liées aux constructions scolaires ont fait l'objet d'une projection, sur la base des estimations suivantes:

	Fr.
• Construction d'une nouvelle salle de classe:	400 000
• Transformations lourdes pour une salle de classe:	200 000
• Equipement de locaux déjà disponibles:	20 000

Les montants ont été évalués sur la base des prévisions relatives au calendrier d'introduction annoncées par les communes lors de la consultation. Les montants correspondants aux communes et commissions scolaires qui n'ont pas répondu à la consultation ont été reportés à l'échéance, décidée par le Conseil d'Etat.

En voici la synthèse:

	Fr.
◦ Echéance 2008	5 700 000
◦ Echéance 2009	7 280 000
◦ Echéance 2010	2 280 000
◦ Echéance 2011	40 000
◦ Echéance 2012	4 500 000
◦ Solde	<u>11 120 000</u>
Total	30 920 000

Ces chiffres globaux ne peuvent être qu'estimatifs, car:

- Lorsque la construction d'un nouveau bâtiment est envisagée dans un secteur ou une région couvrant plusieurs communes, ces dernières ont tendance à recourir à la constitution d'une Association de communes pour permettre la réalisation d'un bâtiment répondant aux besoins de l'école et de son développement futur. Dans ce cas précis, les taux de subvention tiennent compte de la population et de l'indice de capacité financière de toutes les communes concernées.
- L'introduction d'une 2^e EE incitera vraisemblablement plusieurs communes à revoir le fonctionnement de leur cercle scolaire, et en particulier la localisation des bâtiments. En fonction de la nouvelle loi sur les constructions scolaires et en cas de fermeture de petites écoles et du regroupement des classes, la clause du besoin pédagogique pourra être appliquée. La subvention sera donc plus importante.
- La classification des communes étant calculée sur deux ans, de nombreuses communes verront leur taux modifié. Comme l'introduction d'une 2^e EE se fera dans les 5 années à venir, ces taux ne peuvent pas être déterminés aujourd'hui.
- Malgré la difficulté d'établir une estimation, et la prudence avec laquelle il convient d'en user, il peut être envisagé que la fourchette des taux moyens de subventionnement s'étale entre 10 % et 20 %, ce qui représente pour les 30,92 millions d'investissements présentés comme nécessaires une somme à la charge de l'Etat à titre de subvention estimée entre 3,1 millions et 6,2 millions de francs.

9.4 Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

La proposition de loi ne modifie pas la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes.

9.5 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral, eurocompatibilité

Ce projet est non seulement conforme à la Constitution cantonale du 16 mai 2004, mais aussi au droit fédéral. Il s'inscrit également, dans la perspective du Concordat HarmoS, dans le sens d'une eurocompatibilité accrue.

10. UNE CONTRIBUTION FINANCIÈRE EXCEPTIONNELLE DE L'ÉTAT

Le Conseil d'Etat est conscient des efforts financiers que canton et communes doivent consentir pour permettre l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine. Il rappelle que le subventionnement des réalisations et des travaux rendus nécessaires avec l'introduction en question s'applique conformément à la loi sur les constructions scolaires.

Le Conseil d'Etat propose également de soutenir l'introduction de la 2^e année EE par une aide financière directe. Lors des débats sur l'or de la Banque nationale, conduits au sein du Grand Conseil, de nombreux députés et plusieurs partis politiques avaient souhaité que le financement de cette année enfantine supplémentaire soit, pour partie, réalisé au moyen des montants reçus par le canton à l'occasion de la vente de cet or. Dans le cadre de la consultation du présent projet de loi, il apparaît qu'une grande majorité de communes saluent l'introduction de la deuxième année EE mais mettent en doute le financement qui avait été prévu à ce moment-là.

Le Conseil d'Etat est donc prêt à donner suite en versant aux communes une somme de 30 millions de francs.

Ce montant de 30 millions permet de couvrir davantage que la phase de mise en œuvre, dont le coût est estimé à quelque 20 millions pour cinq ans.

La répartition de ce montant entre les communes sera fixée par le Conseil d'Etat dans une ordonnance, éventuellement selon l'indicateur des naissances par commune entre 2002 et 2007. La somme, versée en quatre annuités dès l'entrée en vigueur de la loi, sera à la libre disposition des communes, sans affectation particulière. Elle fait l'objet du décret proposé en annexe.

L'importance du montant implique le recours au référendum financier obligatoire. L'adoption du décret est dépendante de l'acceptation de la loi scolaire. Pour cette raison, leur entrée en vigueur est commune et prévue au plus tôt le 1^{er} août 2009.

11. LE COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Les modifications proposées consistent en une simple adaptation de la loi scolaire actuelle de façon à pouvoir introduire la deuxième année d'école enfantine. La révision totale de la loi scolaire apportera probablement quelques changements au niveau de la formulation ou de la terminologie, adaptée à HarmoS, à la convention scolaire romande et aux résultats du rapport final de l'évaluation des modèles Basisstufe et Grundstufe.

Art. 6, 8, 20, 40 al. 4, 45 al. 1, 100, 124 al. 2, 125 al. 1 et let. c, 126 al. 1

Ces articles voient simplement disparaître le terme de «préscolaire», l'école enfantine faisant désormais partie intégrante de la scolarité obligatoire.

L'article 100 prévoit un financement de la 2^e année d'école enfantine identique à celui de l'école enfantine actuelle et celui de l'école primaire. Une contribution financière de l'Etat en faveur des communes vient toutefois compléter ce financement, par voie de décret.

Art. 4 al. 2

Cet article introduit les deux ans d'école enfantine dans la scolarité obligatoire.

Art. 5 al. 1

Cet article fixe l'âge d'entrée à l'école obligatoire. La date du 31 juillet correspond à la date définie par HarmoS.

Art. 13

Cet article fixe la durée de l'école enfantine et entérine le principe d'une école enfantine à deux degrés.

Art. 22

Cet article fixe les jours de congé hebdomadaire des élèves, notamment des élèves de l'école enfantine. Les jours de congé des élèves de l'école primaire et du cycle d'orientation ne changent pas par rapport à la loi actuelle. Seule la rédaction de l'article a été revue.

Art. 33 al. 2

Cet article de la loi actuelle n'a plus lieu d'être, l'école enfantine devenant obligatoire.

Art. 39 al. 2 let. a

Cet article prévoit que l'enseignant-e est compétent en matière de passage d'une année à l'autre à l'école enfantine. Chaque enfant doit avoir la possibilité de parcourir plus ou moins rapidement les premières années de scolarité, selon ses aptitudes, ses capacités et sa maturité personnelle.

Art. 53

Cet article prévoit l'obligation pour les communes de pourvoir à ce que tout enfant reçoive l'instruction obligatoire – enfantine et primaire –, à charge pour elles de faire en sorte que chaque enfant résidant sur leur territoire puisse recevoir l'enseignement auquel il a droit. Elles doivent donc assurer aux enfants l'accès à l'école.

Disposition transitoire

La disposition transitoire prévoit un délai de 5 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi pour mettre en œuvre la deuxième année d'école enfantine.

Clause référendaire et entrée en vigueur

Compte tenu du montant que l'Etat devra engager pour la mise en œuvre de la deuxième année enfantine, un référendum financier facultatif est possible. Quant à la date d'entrée en vigueur, elle est envisagée pour le 1^{er} août 2009.

12. LE COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE DÉCRET

Art. 1 et 2

Pour faciliter l'introduction de la deuxième année d'école enfantine, l'Etat allouera un montant de 30 millions de

francs aux communes sous la forme d'une contribution unique et non affectée.

Art. 3

La contribution financière s'élèvera à 7,5 millions de francs par année dès août 2009. Les modalités d'octroi seront arrêtées dans une ordonnance du Conseil d'Etat.

Art. 5

La contribution financière faisant l'objet du présent décret est une subvention au sens de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions. Sans cette disposition, elle entrerait dans le calcul du total des subventions nettes de fonctionnement qui est pris pour référence pour déterminer la quote-part des subventions de l'Etat par rapport au produit de la fiscalité cantonale. Vu son importance, elle pourrait avoir pour effet d'entraîner le dépassement de la limite légale actuelle de 41 %. Cela signifie que des modifications législatives seraient nécessaires et qu'elles pourraient avoir comme conséquences des réductions de prestations dans d'autres domaines de subventionnement de l'Etat touchant notamment les communes. Le Conseil d'Etat ne souhaite pas un tel effet. Pour cette raison et au vu du caractère unique et exceptionnel de cette importante contribution financière, il est prévu que cette subvention s'ajoute à la liste des exceptions énumérées à l'article 6 de la loi sur les subventions. Cela signifie concrètement que cette subvention ne sera pas prise en compte dans le calcul total des subventions pour déterminer la quote-part des subventions par rapport au produit de la fiscalité cantonale.

Art. 6

La contribution financière de l'Etat étant allouée en quatre annuités, le décret expire le 31 août 2012, date du versement de la dernière annuité de 7,5 millions de francs.

Le referendum financier obligatoire étant déclenché par une dépense supérieure à 26,6 millions de francs, la contribution financière de l'Etat de 30 millions de francs sera soumise au vote du peuple. Quant à la date d'entrée en vigueur du décret, elle est la même que celle de la loi, les deux objets étant liés.

13. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat est convaincu de la pertinence d'une introduction rapide de la deuxième année d'école enfantine. Elle représente un premier pas vers l'harmonisation scolaire voulue par le Concordat HarmoS, qui sera prochainement soumis au Grand Conseil. Persuadé par les arguments pédagogiques avancés par le groupe de travail, il fait sien le projet d'introduction de la deuxième année EE proposé par la DICS. Les fruits de la consultation menée témoignent du large soutien dont fait l'objet ce projet important.

Le Gouvernement estime que la proposition de financement répond à des demandes fréquemment exprimées. Toutes les conditions étant désormais réunies pour permettre l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à suivre ses propositions.

BOTSCHAFT Nr. 57 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf betreffend die Änderung des Schulgesetzes (Kindergarten) und zum Dekretsentswurf über einen Beitrag des Staates an die Gemeinden

11. März 2008

Hiermit legen wir Ihnen einen Gesetzesentwurf betreffend die Einführung eines 2. Kindergartenjahres und einen Dekretsentswurf über einen Beitrag des Staates an die Gemeinden vor. Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einführung
2. Verbesserung des Schuleintritts
3. Die interkantonalen Vereinbarungen und Konkordate
4. Die Situation in den anderen Kantonen
5. Der Entwurf in der Vernehmlassung
6. Die Ergebnisse der Vernehmlassung
7. Das ausgewählte Modell
8. Vorschlag des Staatsrats
9. Die finanziellen und personellen Folgen
10. Der Ausnahme-Finanzbeitrag des Staates
11. Kommentar zu den Gesetzesartikeln
12. Kommentar zu den Dekretsartikeln
13. Schlussbemerkung

1. EINFÜHRUNG

Im Kanton Freiburg sind die Gemeinden seit 1987 dazu verpflichtet, allen Kindern zu ermöglichen, vor dem Eintritt in die Primarschule ein Jahr lang den Kindergarten zu besuchen. Der Kindergartenbesuch ist freiwillig. Dieses System ist sehr erfolgreich: praktisch alle Kinder im betreffenden Alter machen davon Gebrauch. Dies ergibt sich aus den Ergebnissen der eidgenössischen Volkszählung 2000: von 3318 Kindern im Kindergartenalter besuchten 3293 Kinder, also 99,2 %, den Kindergarten. Man kann somit davon ausgehen, dass seit vielen Jahren über 99 % Kinder im Kindergartenalter den Kindergarten besuchen.

In den beiden Sprachregionen des Kantons haben einige Schulkreise das zweite Kindergartenjahr bereits auf eigene Kosten eingeführt, jedoch zu anderen Bedingungen, als den in dieser Botschaft vorgeschlagenen, insbesondere bezüglich Stundenplan und Unterrichtseinheiten. Es sind dies die Schulkreise Barberêche, Corminbœuf-Chésopelloz, Courgevaux-Greng-Meyriez-Montilier-Morat/Murat, Cressier-sur-Morat, Dompierre-Russy, Givisiez, Granges-Paccot, Semsales, Galmiz, Fräschels und Jaun¹.

Die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres ist schon länger ein Thema. Bereits 1995 wird mit dem

¹ Schlussbericht der Arbeitsgruppe zur Prüfung der Modalitäten eines zweiten Kindergartenjahres, 11.12.06.

Postulat Nr. 231.95 von Grossrätin Evelyne Krauskopf die Einführung eines 2. Kindergartenjahres gefordert. Gemeinden, Schulkommissionen und Lehrerverbände werden dazu befragt, doch nur die Bezirke Sense und See äussern sich positiv. Das Vorhaben wird überwiegend wegen der damit verbundenen Kosten verworfen.

Die Motion Françoise Morel/Ursula Krattinger, die am 6. April eingereicht und am 10. Mai 2001 begründet wurde, bringt die Debatte wieder in Gang. Die Motion wird mit 52 Stimmen gegen 46, mit Enthaltungen, abgewiesen. Eine grosse Anzahl Grossrätinnen und Grossräte unterstützen aber die Einführung eines 2. KG-Jahres, wobei es aber zwei Bedenken gibt: die Finanzierung und eine neue Verpflichtung für die Gemeinden, die verschiedenen Kleinkinderstrukturen finanziell zu unterstützen.

2005, drei Jahre später, werden im gleichen Jahr drei Motionen und ein Postulat eingereicht:

- Per Motion, die am 16. März 2005 (*TGR* S. 325) eingereicht und begründet wurde, fordern Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet und Grossrat Françoise Morel eine Änderung von Artikel 33 des Schulgesetzes über die Dauer des Kindergartens im Sinne einer raschen Realisierung eines zweiten Kindergartenjahres; sie argumentieren mit dem wichtigen Beitrag dieses Vorschuljahres und der Harmonisierung seiner Dauer auf Westschweizer, ja gesamtschweizerischer Ebene.
- Per Postulat, das am 16. März 2005 eingereicht und begründet wurde (*TGR* S. 332), fordern die Grossrätinnen Isabelle Joye und Anita Brünisholz Haag eine umfassende Studie über die Schulzeit, einschliesslich der postobligatorischen Schule, und die Einführung eines 2. KG-Jahres, sowie die damit verbundenen finanziellen Folgen. Dieses Postulat haben Christine Bulliard und Jacqueline Brodard wieder aufgenommen.
- Per Motion, die am 9. September 2005 (*TGR* S. 1337) eingereicht und begründet wurde, fordern Grossrat Jean-Jacques Collaud, Grossrätin Antoinette Romanens und Grossrat Jean-Louis Romanens die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres. Sie wollen, dass der Kanton den grösseren Teil der Kosten dieser Einführung übernimmt, als Ausgleich für die Opfer, welche die Gemeinden bei den verschiedenen Sparprogrammen bringen mussten.
- Per Motion, die am 17. November 2005 (*TGR* S. 1646) eingereicht und begründet wurde, fordern die Grossräte Jean-Claude Rossier und Ueli Johner-Etter die Einführung eines 2. KG-Jahres und eine gleichzeitige Verkürzung um ein Jahr der Dauer der Gymnasialausbildung. Damit könnten viele Probleme im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung und -erziehung gelöst und die Finanzausgaben des ersten Kindergartenjahrs weitgehend über das vierte Gymnasialjahr ausgeglichen werden.

Im Oktober 2007 veröffentlicht der Staatsrat sein Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2007–2011. Zu den drei angekündigten Prioritäten zählt der Wille, die Jugend als lebendige Kraft im Kanton zu profilieren. Eine erste Herausforderung sieht der Staatsrat in der Einführung des Zweijahreskindergartens als vorgezogenen Teil der Gesamtrevision des Schulgesetzes. Der Zweijahreskindergarten ist Teil der interkantonalen Harmonisie-

rung der obligatorischen Schule, die sich bedeutend auf das freiburgische Bildungssystem auswirkt.

Der Staatsrat äusserte mehrmals seinen Wunsch, zu Beginn des nächsten Schuljahrs mit dieser Neuerung starten zu können. Die Einführung des zweiten KG-Jahres muss nun jedoch auf den Schuljahresbeginn 2009/10 verschoben werden. Der Hauptgrund dafür ist, dass der Staatsrat vorschlägt, die Gemeinden für diese Neuerung mit einer direkten Finanzhilfe in Höhe von 30 Millionen Franken zu unterstützen. Diese ist in einem Dekret vorgesehen, welches das revidierte Schulgesetz begleitet. Aufgrund der Höhe des Betrags muss das Dekret jedoch dem obligatorischen Finanzreferendum unterstellt werden. Dies kann nicht vor dem Herbst 2008 erfolgen. Unter diesen Umständen kann nicht mehr am ursprünglich für 2008 geplanten Einführungsdatum festgehalten werden.

2. DIE VERBESSERUNG DES SCHULEINTRITTS

Bereits seit einigen Jahren herrscht in der Schweiz über die Vorverschiebung der Schulpflicht und über ihren Beginn auf der Vorschulstufe ein breiter Konsens. In den ersten Schuljahren kann das Schulsystem die Schülerinnen und Schüler am wirksamsten unterstützen, insbesondere diejenigen mit Lernschwierigkeiten oder mit wenig bildungsfördernden gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen, deren potenzieller schulischer Misserfolg sich in den PISA-Studien gezeigt hat. Die Lehrpersonen der ersten Stufen können bei Kindern mit Schwierigkeiten eine unersetzliche Früherziehungs- und Unterstützungsarbeit leisten, bei der sie nötigenfalls von Fachpersonen der Logopädie, Psychomotoriktherapie und Schulpsychologie unterstützt werden.

In erster Linie geht es jedoch darum, allen Kinder einen fördernden und strukturierten Rahmen zu bieten, innerhalb dessen sie ihre sprachlichen und sozialen, gestalterischen und körperlichen Fähigkeiten sowie Kreativität und Handlungskompetenz entfalten und verstärken können. Ziel ist insbesondere auch, dass ihre sprachlichen Basiskompetenzen ergänzt und gefestigt werden. Die Lehrpersonen sorgen mit einer dem Alter der Kinder angepassten Pädagogik für eine Individualisierung und Verbesserung entsprechend ihren Fähigkeiten und ihrer intellektuellen, affektiven und sozialen Reife.

Aus mehreren Studien geht hervor, dass viele Kinder beim Eintritt in die Primarstufe bereits lesen und schreiben können. Eine zusätzliche Individualisierung und die Zusammenarbeit mit andern Kindern wirken sich auch bei ihnen förderlich aus.

Innerhalb der im Schulkonkordat von 1970 festgelegten Grenzen wurde das durchschnittliche Schuleintrittsalter in der Schweiz seit über zwanzig Jahren kontinuierlich herabgesetzt, und der Besuch der Vorschulstufe hat sich allgemein von durchschnittlich 20 auf 23 Monate verlängert. In einer einheitlichen Altersklasse sind in der Vorschulbildung 34 % der Kinder vierjährig und 89 % fünfjährig. Somit besuchen in der Schweiz praktisch alle Kinder ein zweites Kindergartenjahr.

Im europäischen Vergleich beginnt die Schulpflicht in der Schweiz relativ spät. Zwar beginnt sie in den nordischen Ländern erst mit sechs oder sieben Jahren, doch dort übernimmt ein öffentliches Vorschulangebot schon sehr viel

früher alle Kinder und dies unter sehr professionellen Betreuungsbedingungen.

Heute bieten alle Kantone ausser Freiburg und Obwalden zwei Kindergartenjahre an. In einigen Kantonen, insbesondere der Zentral- und Ostschweiz, beruht die Möglichkeit, ein zweites Kindergartenjahr anzubieten, auf der Gemeindeautonomie.

In der gesamten Deutschschweiz gibt es seit vier Jahren den Pilotversuch einer Elementarstufe über drei («Grundstufe») oder vier Jahre («Basisstufe»). Dieser Versuch wird wissenschaftlich begleitet. Ein Schlussbericht wird 2010 veröffentlicht. Die Westschweizer Kantone haben ihre gemeinsame Absicht angekündigt, den Beginn der Schulzeit im Zusammenhang mit der Einführung ihres Lehrplanprojekts vorzuziehen.

3. DIE INTERKANTONALEN VEREINBARUNGEN UND SCHULKONKORDATE

Die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres ist kein zufälliges Projekt. Ihre Wurzeln stehen im breiteren Zusammenhang der Veränderungen aufgrund der Revision der Bildungsartikel der Bundesverfassung. Am 21. Mai 2006 hat das Freiburger Volk den neuen Verfassungsartikeln mit 88,82 % haushoch zugestimmt, dieser Prozentsatz lag über dem schweizerischen Mittel (86 %).

Die Projekte der EDK – interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule, die bereits seit 2001 innerhalb der EDK und der CIIP (Westschweizer Schulkonkordat) im Gespräch ist, – haben den Vorzug, dass sie konkret und unmittelbar die Bedürfnisse einer interkantonalen Koordinierung gemäss Revision der Verfassungsartikel erfüllen. Der Grosse Rat wurde im Bericht Nr. 255 vom 4. April 2006 über diese Vorhaben informiert. Weil das HarmoS-Projekt der Genehmigung der neuen Verfassungsbestimmungen vorausgegangen ist, ist die Umsetzung des HarmoS-Konkordats nicht davon abhängig, doch ergänzen sich die Inhalte der beiden Texte. Die Zustimmung des Volkes zu den neuen Bildungsartikeln verstärkt die Harmonisierungsbemühungen der Kantone sehr entscheidend. Mit dem HarmoS-Konkordat, das am 14. Juni 2007 einstimmig von der Generalversammlung der EDK verabschiedet wurde, und dem Westschweizer Schulkonkordat, das am 21. Juni 2007 ebenfalls einstimmig von der Generalversammlung der CIIP gutgeheissen wurde, können eine Zentralisierung der obligatorischen Bildung durch den Bund sowie die Nachteile und die Begrenztheit eines zu einseitigen kantonalen Vorgehens in der Schulpolitik vermieden werden.

Für den Kanton Freiburg bestehen die hauptsächlichen strukturellen Veränderungen aufgrund des HarmoS-Konkordats in der generellen Einführung des Zweijahreskindergartens sowie der Festlegung des Obligatoriums für beide Kindergartenjahre.

Wenn, wie festgehalten wurde, die Einführung des 2. KG-Jahres in den letzten Jahren Gegenstand häufiger Diskussionen war, so haben die Vernehmlassungen zum HarmoS-Konkordat und zum Westschweizer Schulkonkordat sehr günstige Ergebnisse über den Grundsatz der Integration von zwei Kindergartenjahren in der obligatorischen Ausbildung ergeben.

Das HarmoS-Konkordat wird derzeit von den Kantonsparlamenten genehmigt. Bis heute – dem 11. März

2008 – haben es vier Kantone gutgeheissen (SH, TG, LU und GR), während es im Kanton Luzern zu einem Referendum gekommen ist. Der freiburgische Grosse Rat wird demnächst über das interkantonale Konkordat über die Harmonisierung der obligatorischen Schule und das Westschweizer Schulkonkordat zu befinden haben.

4. DIE SITUATION IN DEN ANDEREN KANTONEN

Die Modalitäten der Kindergartenausbildung variieren von Kanton zu Kanton, respektive von einer Sprachregion zur andern. Ein im Tessin eingeschultes Kind kann beispielsweise mit drei in die «Scuola dell'infanzia» eintreten und drei Jahren darin bleiben, während ein in Basel eingeschultes Kind ein Jahr später in den Kindergarten eintritt. Im Kanton Genf gibt es die Primarschule in zwei Zyklen: die Elementarabteilung mit zwei Jahren KG und zwei Jahren Primarschule.

Lediglich zwei Kantone bieten nur ein Kindergartenjahr an: Freiburg und Obwalden. In den übrigen Kantonen gibt es den Zweijahreskindergarten, wobei der Besuch mehrheitlich obligatorisch, manchmal freiwillig ist. Im Kanton Waadt ist beispielsweise das erste der beiden Kindergartenjahre freiwillig, wird aber von 94 % der Kinder besucht.

Mit dem HarmoS-Konkordat wird die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres in allen Kantonen obligatorisch.

5. DER ENTWURF IN DER VERNEHMLASSUNG

Auf dieser Basis beauftragt die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) am 5. Juli 2005 eine Arbeitsgruppe zur Prüfung der Modalitäten der Einführung eines 2. KG-Jahres mit dem folgenden Mandat:

- Die Kommission prüft anhand der heutigen Kenntnisse und neueren oder laufenden Schulversuche verschiedene Vorschläge im Hinblick auf zwei Kindergartenjahre und schlägt Organisationsmodelle vor.
- Sie achtet darauf, dass die Schulrhythmen und die Stundentafel eingehalten werden.
- Sie legt die Auswirkungen (Bestände, Raumbedarf, Zusatzkosten) der vorgeschlagenen Modelle dar.
- Sie untersucht die Auswirkungen auf Besoldungsebene.
- Sie führt die erforderlichen Änderungen im Schulgesetz und im Ausführungsreglement zum Schulgesetz an.

Die Arbeitsgruppe setzt sich zusammen aus drei Vertreterinnen und Vertretern der Ämter der EKSD, zwei Vertreterinnen und Vertretern der Konferenzen (französisch- und deutschsprachig) der Inspektorinnen und Inspektoren und vier Vertreterinnen und Vertretern der Lehrpersonen, einer Vertreterin der Freiburger Vereinigung der Spielgruppen (AFEM) und einem Vertreter des Jugendamts (JA).

Die Arbeitsgruppe verfasst am Schluss einen Bericht, den sie der EKSD am 11. Dezember 2006 vorlegt.

Vor dem Hintergrund der Bestrebungen der Harmonisierung der Schulstrukturen und Bildungssysteme, der

schweizerischen Umfrage¹ über den Stand der Entwicklung auf Stufe Kindergarten und die laufenden Schulversuche im Kanton Freiburg und in anderen Kantonen favorisiert die Arbeitsgruppe klar die Einführung von zwei Kindergartenjahren, unter Berücksichtigung der nachfolgenden Eckwerte:

- Dauer von zwei Jahren
- Obligatorium
- Altersgemischte Gruppen
- Anpassung des Pensums der Kinder an das schweizerische Mittel (23 Wochenstunden zu 50 Minuten für die Kinder des 2. KG)
- Blockzeiten
- Erhöhung der Unterrichtslektionen der Lehrpersonen

Bevor ein definitiver Entscheid für ein Modell (Zweijahreskindergarten oder Basisstufe) getroffen wird, schlägt die Arbeitsgruppe vor, auch das Projekt Basisstufe der Deutschschweizer Kantone aufmerksam weiterzuverfolgen und den Schlussbericht der Evaluation im Jahre 2010 abzuwarten.

Deshalb schlägt sie vor, in der Schulgesetzgebung den Zweijahreskindergarten zu verankern und mit einer offenen Formulierung auch die Möglichkeit der Einführung eines neuen Einschulungsmodells mit der Basisstufe und/oder Grundstufe zuzulassen.

Der Bericht der Arbeitsgruppe und ihre Vorschläge wurden ab Mitte Juni 2007 bei 370 Instanzen der beiden Sprachregionen des Kantons in Vernehmlassung gegeben (Direktionen des Staatsrates und durch sie die betroffenen Ämter und Institutionen, politische Parteien, Gemeinden und Schulkommissionen, Elternvereinigungen sowie weitere betroffene Vereinigungen und Konferenzen). Die Vernehmlassung dauerte bis zum 15. Oktober 2007.

6. DIE ERGEBNISSE DER VERNEHMLASSUNG

Die Vernehmlassung stiess auf grosses Interesse: 62 % der befragten Organe haben geantwortet (57 % in Deutschfreiburg, 65 % im französischsprachigen Teil). Von den 267 im französischsprachigen Teil des Kantons befragten Instanzen haben 172 geantwortet, in Deutschfreiburg 59 der 103 Befragten.²

Das Projekt wurde allgemein gutgeheissen. Die von der EKSD vorgeschlagene Neuausrichtung für die künftige Organisation als Zweijahreskindergarten wurde angenommen. Die pädagogischen Argumente haben breit überzeugt, nur bei der Frage der Finanzierung gab es viele Vorbehalte. Mehrere Gemeinden haben sich der Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) angeschlossen, der die Einführung des 2. KG-Jahres befürwortet und darauf hinweist, dass dieses sich in das in der Genehmigungsphase befindliche HarmoS-Konkordat einfügt. Der FGV schlägt aber auch vor, dass das Ver-

fahren nicht von der Revision des Schulgesetzes getrennt werden sollte. Angesprochen wurden die Kosten, die mit der Einrichtung und bestimmten Infrastrukturen und/oder der Notwendigkeit von Neubauten verbunden sind, die Schülertransporte, die Auswirkungen für das Verwaltungspersonal, die Betriebskosten im Zusammenhang mit der Schulinspektion. Der FGV erinnert an die Parlamentsdebatte im Rahmen der Diskussionen über die Verwendung des Anteils an den überschüssigen Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und an den Vorschlag dreier grosser Parteien (FDP, SP und CVP), einen Teil dieses Geldes für die Einführung des 2. KG-Jahres zu verwenden. Die Konferenz der Oberamt männer des Kantons Freiburg bezieht sich ebenfalls auf diese parlamentarischen Vorstösse, gemäss denen der Kanton den grösseren Teil der Kosten übernehmen soll. Die Société pédagogique fribourgeoise francophone (SPFF) schlägt vor, dass sich die Gemeinden ab Schuljahr 2008 am gemeinsamen Topf beteiligen sollen, damit das Risiko einer Ungleichbehandlung eingeschränkt werden kann.

Weitere Elemente des in Vernehmlassung geschickten Vorschlags wurden ebenfalls kommentiert. Diese Kommentare werden bei der Vorstellung des gewählten Modells aufgeführt.

7. DAS GEWÄHLTE MODELL

7.1 Zweijahreskindergarten

Im Sinne der laufenden Harmonisierung der Schulstrukturen, insbesondere mit Blick auf die Modelle im Tessin und in Genf und unter Berücksichtigung der Schulversuche mit dem Modell «Kindergarten Unterstufe» in Barberêche, Murten und Fräschels wird der Vorschlag Zweijahreskindergarten gewählt.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Einführung noch offen zu formulieren, um ein neues Einschulungsmodell mit der Basis- und/oder der Grundstufe zuzulassen. Es empfiehlt sich, das Projekt Basisstufe aufmerksam weiterzuverfolgen und den Schlussbericht der Evaluation im Jahre 2010 abzuwarten. Sollten die Ergebnisse zeigen, dass die Modelle Basisstufe und/oder Grundstufe gegenüber dem traditionellen Modell Kindergarten und Unterstufe grosse Vorzüge aufweisen, müsste die Umstellung auf ein neues Einschulungsmodell im Kanton Freiburg möglich sein.

7.2 Einschulung der Kinder zwischen vier und fünf Jahren

Mit dem HarmoS-Konkordat erfolgt der Eintritt in die obligatorische Schule (inklusive Kindergarten) in der ganzen Schweiz ab dem vollendeten vierten Altersjahr. Das jüngere Schuleintrittsalter wird mit einer Flexibilisierung der ersten Schuletappe verknüpft. Jedes Kind muss die Möglichkeit haben, die beiden ersten Schuljahre gemäss seinen Fähigkeiten, Fertigkeiten, Kapazitäten und seiner persönlichen Reife mehr oder weniger schnell zu durchlaufen.

Die Schule wird somit für alle Kinder obligatorisch, die am 31. Juli ihr sechstes Altersjahr – heute am 30. April ihr sechstes Altersjahr vollendet haben. Entgegen dem Schulkonkordat von 1970 können die Kantone das Stich-

¹ Umfrage des Amtes für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (EKSD), deren Ergebnisse in den Anhängen (1) zum Bericht der Arbeitsgruppe zur Prüfung der Modalitäten der Einführung eines 2. KG aufgeführt sind.

² Auflistung der Instanzen, nach Sprachzugehörigkeit geordnet, die auf die Vernehmlassung des Staatsrates geantwortet haben: siehe Anhang.

datum vom 31. Juli nicht mehr vier Monate nach vorne oder nach hinten verschieben.

Die Einschulung der Kinder ab vier Jahren ruft bei der Vernehmlassung keine weiteren Einwände hervor. Hier und da werden Besorgnisse wegen dieser frühen Einschulung geäußert. Zur Beruhigung für diejenigen, die sich deswegen Sorgen machen, sei darauf hingewiesen, dass die effektive Unterrichtszeit im ersten Kindergartenjahr lediglich vier bis fünf Halbtage in der Woche beträgt und dass der Schritt von der Spielgruppe oder der Krippe zum Kindergarten nicht sehr gross ist.

Die Vorbehalte, die von Verantwortlichen der Spielgruppen geäußert wurden, müssen nuanciert werden. Die Erfahrung zeigt, dass die Spielgruppen in den Kantonen mit Zweijahreskindergarten keineswegs ihre Daseinsberechtigung verloren haben. Sie nehmen jüngere Kinder auf – wofür die Nachfrage steigt – und bieten zusätzlich den Kindergarten an; diesbezüglich sei daran erinnert, dass er im ersten Jahr lediglich vier bis fünf Halbtage pro Woche dauert. Einige Befragte betonen das Bedürfnis nach ausserschulischen Aufnahmestrukturen zwecks Vereinbarung von Familie und Beruf. Eine Koordinierung des Angebots sollte die damit verbundenen Bedürfnisse befriedigen.

7.3 Das Obligatorium für den Kindergarten

Das von HarmoS vorgesehene frühere Schuleintrittsalter hat zur Folge, dass die Kindergartenjahre in die ordentliche Schulausbildung integriert werden und obligatorisch werden. Obschon der Kindergartenbesuch heute im Kanton Freiburg freiwillig ist, wird dieses Angebot von 99 % der Kinder genutzt, und die Gemeinden müssen diese Möglichkeit anbieten.

7.4 Die Wochenstunden

Heute umfasst der Stundenplan im Kindergarten zwischen 20 und 22 Lektionen zu 50 Minuten. Das Modell Zweijahreskindergarten sieht einen Stundenplan mit einer schrittweisen Erhöhung der Anzahl Lektionen vor. Im ersten Jahr sind es 12 bis 14 Lektionen zu 50 Minuten bei wöchentlich 4 bis 5 Halbtagen, im zweiten Jahr 22 bis 24 Lektionen zu 50 Minuten bei wöchentlich 6 bis 7 Halbtagen. Mit dieser Organisation werden die Kinder des ersten Jahres und diejenigen des zweiten Jahres während 8 bis 10 wöchentlichen Lektionen gemeinsam unterrichtet.

Dieser vom ersten zum zweiten Jahr aufbauende Stundenplan wird von den meisten gutgeheissen. Die Berufsverbände der Fachpersonen der Kindergärten, Spielgruppen und Schuldienste und die Elternvereinigungen begrüssen die Erhöhung von 12 (14) auf 22 (24) wöchentliche Lektionen. Einige finden diese allmähliche Erhöhung nicht ausreichend, für sie wäre die Erhöhung im Laufe des Schuljahres die bessere Lösung.

Die Bestimmungen über die Lektionen werden im Ausführungsreglement zum Schulgesetz näher ausgeführt.

7.5 Altersgemischte Klassen

Das gewählte Modell ist ein altersgemischter Zweijahreskindergarten.

Die pädagogischen Vorteile der Einführung eines Zweijahreskindergartens mit zweistufigen Klassen (1. und 2. Jahr zusammen) sind sehr zahlreich. Die Altersmischung

favorisiert die individuellen und sozialen Kompetenzen, das heisst die Integration in der Gruppe, die Übernahme von Verantwortung und zunehmende Selbstsicherheit. Die fremdsprachigen Kinder oder solche mit Entwicklungsschwierigkeiten werden zwei Jahre lang von der gleichen Person oder den gleichen Personen unterstützt. Mit dem Lernangebot in einer mehrstufigen Klasse kann jedes Kind seiner Entwicklung gemäss profitieren. Die fremdsprachigen Kinder und solche mit verzögerter Entwicklung werden während zwei Jahren von mehreren Personen unterstützt. Weil der Unterricht während einiger Halbtage nicht nur an eine Stufe erteilt wird, kann sich die Lehrperson mit einer kleineren Gruppe abgeben.

Die Zusammenlegung von zwei Stufen in einer Kindergartenklasse wird von 85 % der befragten Organe sehr positiv aufgenommen. Unter den geäußerten Vorbehalten werden zu grosse Bestände (maximal 23 Kinder) erwähnt, die das Eingehen auf die Kleineren mit unterschiedlicher Entwicklung erschweren, eine zu lange Dauer des Vormittagsstundenplans für 4-Jährige, die Ermüdung der Kleinen, die noch an einen Mittagsschlaf gewöhnt sind.

Die Bestimmungen über die Organisation der Stufen werden im Ausführungsreglement zum Schulgesetz näher ausgeführt.

7.6 Die Harmonisierung der Stundenpläne

Bereits heute ist die Präsenzzeit im Kindergarten in verschiedenen Schulkreisen die gleiche wie in der Primarschule, mit dem einzigen Unterschied, dass der Kindergarten am Morgen später beginnt. Mit der Einführung der Blockzeiten sollten die Stundenpläne von Kindergarten und Primarschule harmonisiert werden können. Ein einheitlicher Stundenplan erleichtert die Organisation der Arbeitstage oder der freien Tage der Familien. Dadurch wird auch die Organisation der Schülertransporte einfacher.

Dieser Vorschlag stiess bei den Befragten auf breite Zustimmung. Sie sind sich der Vorteile für das Familienleben bewusst. Es wird jedoch vorgeschlagen, dass es einen Handlungsspielraum gibt, damit der Umgebung (städtisch oder ländlich) der Schule Rechnung getragen werden kann. Die Frage der Schülertransporte ist tatsächlich komplex, weil es dabei verschiedene Vorgaben gibt: einerseits sollte ein Blockzeitunterricht zu einer Vereinfachung führen, doch andererseits können sich daraus beispielsweise wegen der Verteilung der Klassen auf mehrere Standorte neue Probleme ergeben.

Die Bestimmungen über die Stundenpläne werden im Ausführungsreglement zum Schulgesetz näher ausgeführt.

7.7 Arbeitszeit und Besoldung der Lehrpersonen

Damit der Kindergarten attraktiver wird und um die Lehrpersonen zu motivieren, diese Stufe zu unterrichten, wird vorgeschlagen, den Kindergarten mit der Primarschule gleichzustellen.

Mit dem vorgeschlagenen Modell erhöht sich die Arbeitszeit der Lehrpersonen des Kindergartens – von 20–22 Lektionen auf 28 wöchentliche Lektionen – was mit einer Lohnanpassung verbunden ist. Die KG-Lehrpersonen kommen so in die gleiche Lohnklasse wie die Primarlehrpersonen. Es sei an den Bundesgerichtsentscheid er-

innert, der 2002 hervorgehoben hat, dass das Vollpensum einer KG-Lehrperson im Kanton Freiburg 25 % kleiner ist als das einer Primarlehrperson. Die mit der Einführung des Zweijahreskindergartens verbundenen Änderungen können diesen Unterschied aufheben.

Der Vorschlag wird im französischsprachigen Kantonsteil zu 90 % gutgeheissen und in Deutschfreiburg zu 80 %. Es gibt nur ein paar Vorbehalte bezüglich der Arbeitsbedingungen: Arbeitsüberlastung, insbesondere mit der Integration von behinderten Kindern, erforderliche pädagogische Betreuungsmassnahmen, Vorschlag, eine Kommission zu schaffen, welche diesbezügliche Probleme untersucht.

Die Bestimmungen über die Arbeitsbedingungen und die Besoldung der Lehrpersonen werden im Reglement über das Lehrpersonal, das der EKSD untersteht, näher ausgeführt, sowie im Beschluss über die Einreihung der Funktionen des Staatspersonals.

7.8 Die Umsetzungszeit von fünf Jahren

Eine Veränderung wie diese kann nicht von einem Tag auf den anderen erfolgen. Viele Befragte plädieren für eine zeitliche Staffelung der Umsetzung: Erhöhung der KG-Klassen (von 205 auf 315/325), Bedarf an qualifizierten zusätzlichen Lehrpersonen, erforderliche Anpassung der Schulzimmer, Neubau weiterer Schulzimmer.

Es wird eine Umsetzungszeit von fünf Jahren vorgeschlagen. So können die Gemeinden im Hinblick auf das Inkrafttreten des Schulgesetzes auf den Schuljahrsbeginn 2009 den Zweijahreskindergarten bis zum Schuljahrsbeginn 2013 einrichten.

Diese Umsetzungsfrist, die den Gemeinden und Schulkommissionen vorgeschlagen wird, wird in Deutschfreiburg zu 95 % und im französischsprachigen Kantonsteil zu 75 % gutgeheissen. Bei den Deutschsprachigen, bei denen bereits ein Viertel der Schulkreise ein zweites Kindergartenjahr eingeführt hat, wird eine Übergangsfrist von fünf Jahren als ausreichend beurteilt. Bei den Französischsprachigen erscheint die allgemeine Einführung in allen Gemeinden überzeugender. Als hauptsächliche Gründe werden die Mobilität der Familien innerhalb des Kantons und die Gleichbehandlung der Schülerinnen und Schüler und Gemeinden im Rahmen des gemeinsamen Topfs genannt. Einigen Gemeinden ist die Frist wegen der zu schaffenden Infrastrukturen und ihrer Finanzierung zu kurz.

8. DER VORSCHLAG DES STAATSRATES

Der Staatsrat hat die gesamte Thematik des Zweijahreskindergartens und die Ergebnisse der auf kantonaler Ebene von der EKSD durchgeführten Vernehmlassung geprüft. Er schliesst sich den Vorschlägen an, die von einer breiten Mehrheit der befragten Instanzen gutgeheissen wurden und übernimmt die wichtigsten Grundsätze:

- Einführung des obligatorischen Zweijahreskindergartens ab Schuljahrsbeginn 2009 innerhalb von 5 Jahren, also bis spätestens 2013. In dieser Zeit können der Personalbedarf und die erforderlichen Einrichtungen und Bauten realisiert werden.
- Zweistufige Klassen (1. und 2. Kindergartenjahr zusammen)

- Auf 12–14 wöchentliche Lektionen für die Kinder im 1. KG-Jahr und auf 22–24 wöchentliche Lektionen für die Kinder des 2. KG-Jahrs festgelegte Unterrichtszeit
- Harmonisierung des Tagesstundenplans zwischen Kindergarten und Primarschule: Vereinfachung der Organisation der Schülertransporte und der Organisation des Familienlebens
- Für die Lehrpersonen des Kindergartens erhöht sich die wöchentliche Unterrichtszeit im Vollpensum von 20–22 Lektionen auf 28 Lektionen. Diese Erhöhung führt zu einer Anpassung der Einstufung und zu einem Wechsel von der Besoldungsklasse 14 in die Klasse 18, die Klasse des Primarlehrpersonals.
- Einführung eines Weiterbildungsangebots für Lehrerinnen mit einem Lehrdiplom, das für die betreffende Stufe von der EDK oder der EKSD nicht anerkannt wird.

Im Bewusstsein der Bedeutung der Einführung eines zweiten Kindergartenjahrs für die Bildung und Erziehung der Freiburger Jugend, lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Vorschlag gutzuheissen. Diese Einführung ist Teil einer kantonalen und interkantonalen Harmonisierung, die die Mobilität erleichtert und die Attraktivität des Kantons erhöht.

Diejenigen, die es als unnötig erachten, die bevorstehende Revision des Schulgesetzes vorwegzunehmen, erinnert er daran, dass die Schulgesetzrevision eine sehr umfangreiche Arbeit ist, in die insbesondere alle Elemente der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule und des Westschweizer Schulkonkordats einfließen. Wegen ihrer Komplexität braucht diese grosse Revision Zeit, umso mehr als es darum geht, alle pädagogischen und strukturellen Entwicklungen der letzten 20 Jahre und der nächsten Jahre (Schülerbeurteilung und Qualität der Schule, Übertrittsverfahren in die OS, Unterstützungsmassnahmen, Relaisklassen, Integrationskonzept, Klassenbestände, Schulleitung, Auftrag der Schulkader) zu integrieren. Es sei hinzugefügt, dass die Arbeit am Reglement parallel zur Gesetzesrevision läuft. Eine breite Vernehmlassung sollte noch in diesem Jahr durchgeführt werden, damit eine vertiefte Diskussion über das Thema, das die gesamte Gesellschaft betrifft, möglich ist.

Der Staatsrat tritt für eine rasche Einführung des zweiten Kindergartenjahrs ein, weil ihm der Moment dafür günstig erscheint, soweit die Statistiken auf eine zumindest vorübergehende Stabilisierung der Bestände schliessen lassen.

In diesem Sinn schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, das Schulgesetz nach vorgehend ausgeführten Grundsätzen zu ändern. In Anwendung der Artikel 63 und 65 Grossratsgesetz, bilden diese Botschaft und der Gesetzesänderungsentwurf die Antwort auf die folgenden Motionen:

- In der Motion, die am 16. März 2005 (*TGR* S. 325) eingereicht und begründet wurde, fordern Grossrätin Ursula Krattinger-Jutetz und Grossrat Françoise Morel eine Änderung von Artikel 33 Schulgesetz über die Dauer des Kindergartens im Sinne einer raschen Realisierung eines zweiten Kindergartenjahres; sie argumentieren mit dem wichtigen Beitrag dieses Vorschuljahres und der Harmonisierung seiner

	Fr.
Dauer auf Westschweizer, ja gesamtschweizerischer Ebene.	
– In der Motion, die am 9. September 2005 (<i>TGR</i> S. 1337) eingereicht und begründet wurde, fordern Grossrat Jean-Jacques Collaud, Grossrätin Antoinette Romanens und Grossrat Jean-Louis Romanens die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres. Sie wollen, dass der Kanton den grösseren Teil der Kosten dieser Einführung übernimmt, als Ausgleich für die Opfer, welche die Gemeinden bei den verschiedenen Sparprogrammen bringen mussten.	
– In der Motion, die am 17. November 2005 (<i>TGR</i> S. 1646) eingereicht und begründet wurde, fordern die Grossräte Jean-Claude Rossier und Ueli Johner-Etter die Einführung eines 2. KG-Jahres und eine gleichzeitige Verkürzung um ein Jahr der Dauer der Gymnasialausbildung. Damit könnten viele Probleme im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung und -erziehung gelöst und die Finanzausgaben des ersten Kindergartenjahrs weitgehend über das vierte Gymnasialjahr ausgeglichen werden.	
	◦ Betrag gemeinsamer Topf KG + PS ohne 2. KG-Jahr 181 163 160
	◦ Betrag gemeinsamer Topf KG + PS mit 2. KG-Jahr 202 137 768
	– Zulasten des Staates KG + PS ohne 2. KG-Jahr: 63 407 220
	– Zulasten des Staates KG + PS mit 2. KG-Jahr: 70 748 333
	Die Erhöhung beträgt folglich 7 341 112
	– Zulasten der Gemeinden KG + PS ohne 2. KG-Jahr: 117 755 939
	– Zulasten der Gemeinden KG + PS mit 2. KG-Jahr: 131 389 434
	Also eine Erhöhung um 13 633 495

Nachstehend die Kosten pro Kalenderjahr im Einzelnen.

Auch das folgende Postulat wird damit beantwortet:

- Im Postulat, das am 16. März 2005 eingereicht und begründet wurde (*TGR* S. 332), fordern die Grossrätinnen Isabelle Joye und Anita Brünisholz Haag eine umfassende Studie über die Schulzeit, einschliesslich der postobligatorischen Schule, und die Einführung eines 2. KG-Jahres, sowie die damit verbundenen finanziellen Folgen. Dieses Postulat haben Christine Bulliard und Jacqueline Brodard wieder aufgenommen.

9. FINANZIELLE UND PERSONELLE FOLGEN

Die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres hat drei verschiedene finanzielle Auswirkungen zur Folge. Erstens wird die Lohnmasse der Lehrpersonen erhöht, zweitens sind weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzustellen, und drittens müssen zusätzliche Kindergärten gebaut werden.

Die Berechnung der Kosten beruht auf einer erhöhten Anzahl KG-Klassen – von 205 auf 315/325 –, zusätzlichen VZÄ – zwischen 110 und 120 – und einer erhöhten Stundenanzahl – von gegenwärtig 20–22 auf 28 –. Dabei wird auch die Aufnahme der Lehrpersonen in die Lohnklasse F 18 mit berücksichtigt.

9.1 Finanzielle Folgen für die Lohnmasse der Lehrpersonen

Die finanziellen Auswirkungen, die sich aus der schrittweisen Einführung des zweiten Kindergartenjahres ergeben, sind aufgrund der Prognosen für den Einführungsplan überprüft worden, die von den Gemeinden im Vernehmlassungsverfahren geäussert wurden.

Die Gesamtkosten für das Verfahren belaufen sich wie folgt:

- Zusätzliche Lohnmasse: 20 974 608 Franken.
- Bezüglich Verteilung zwischen Staat und Gemeinden entwickeln sich die Beträge des gemeinsamen Topfs 2012 beim Beginn wie folgt:

Die unten aufgeführten Zahlen wurden nach dem ursprünglich vorgesehenen Einführungsplan 2008-2012 erstellt. Nachdem dieser Plan um ein Jahr verschoben wurde, das heisst von 2009 bis 2013, wurden die ursprünglichen Schätzungen nicht revidiert. Es kann sein, dass nach der Verschiebung Anpassungen notwendig sein werden, um den neuen Bedürfnissen der Gemeinden zu genügen. Da jedoch nach der Verschiebung nicht mit grundsätzlichen finanziellen Änderungen gerechnet wird, wurde beschlossen, die ursprünglich für 2008-2012 berechneten Zahlen beizubehalten.

**Progressive Erhöhung des gemeinsamen Topfs
von der Einführung 2008 bis zum Beginn 2013**

Voranschlag 2008			35 / 65 %
	Gemeinsamer Topf KG + PS	Zusätzliche Beträge 2. KG-Jahr	Allgemeines Total
Ausgaben Staat	63'407'220.50	733'351.05	64'140'571.55
Ausgaben Gemeinden	117'755'939.50	1'361'937.65	119'117'877.15
Total	181'163'160.00	2'095'288.70	183'258'448.70

Voranschlag 2009			35 / 65 %
	Gemeinsamer Topf KG + PS	Zusätzliche Beträge 2. KG-Jahr	Allgemeines Total
Ausgaben Staat	63'407'220.50	2'808'123.75	66'215'344.25
Ausgaben Gemeinden	117'755'939.50	5'215'086.95	122'971'026.45
Total	181'163'160.00	8'023'210.70	189'186'370.70

Voranschlag 2010			35 / 65 %
	Gemeinsamer Topf KG + PS	Zusätzliche Beträge 2. KG-Jahr	Allgemeines Total
Ausgaben Staat	63'407'220.50	4'211'070.75	67'618'291.25
Ausgaben Gemeinden	117'755'939.50	7'820'559.95	125'576'499.45
Total	181'163'160.00	12'031'630.70	193'194'790.70

Voranschlag 2011			35 / 65 %
	Gemeinsamer Topf KG + PS	Zusätzliche Beträge 2. KG-Jahr	Allgemeines Total
Ausgaben Staat	63'407'220.50	4'620'317.35	68'027'537.85
Ausgaben Gemeinden	117'755'939.50	8'580'589.35	126'336'528.85
Total	181'163'160.00	13'200'906.70	194'364'066.70

Voranschlag 2012			35 / 65 %
	Gemeinsamer Topf KG + PS	Zusätzliche Beträge 2. KG-Jahr	Allgemeines Total
Ausgaben Staat	63'407'220.50	4'964'418.65	68'371'639.15
Ausgaben Gemeinden	117'755'939.50	9'219'634.65	126'975'574.15
Total	181'163'160.00	14'184'053.30	195'347'213.30

Voranschlag 2013			35 / 65 %
	Gemeinsamer Topf heute	Zusätzliche Beträge 2. KG-Jahr	Allgemeines Total
Ausgaben Staat	63'407'220.50	5'592'022.80	68'999'243.30
Ausgaben Gemeinden	117'755'939.50	10'385'185.20	128'141'124.70
Total	181'163'160.00	15'977'208.00	197'140'368.00

Beginn			35 / 65 %
	Gemeinsamer Topf heute	Zusätzliche Beträge 2. KG-Jahr	Allgemeines Total
Ausgaben Staat	63'407'220.50	7'341'112.80	70'748'333.30
Ausgaben Gemeinden	117'755'939.50	13'633'495.20	131'389'434.70
Total	181'163'160.00	20'974'608.00	202'137'768.00

Weil das Schuljahr ein Jahr später als das Kalenderjahr veranschlagt wird, muss der Voranschlag 2013 in diese Übersicht aufgenommen werden.

9.2 Weitere personelle Auswirkungen

Die Einführung des zweiten Kindergartenjahrs ist mit der Schaffung von 110 bis 120 zusätzlichen Klassen verbunden. Angesichts des hohen Anteils von Lehrpersonen mit Teilzeitpensen müssen für die Eröffnung dieser Klassen 180 bis 200 Lehrpersonen angestellt werden. Die 3500 neuen Kindergartenkinder, die wie jedes Jahr in den Kindergarten eintreten, besuchen den Kindergarten gemäss der gewählten Organisation, das heisst alternierend mit einer oder zwei Stufen.

Alle diese Voraussetzungen sind mit der Anstellung von zusätzlichem Personal verbunden, nämlich:

- Pädagogische Beraterinnen und Berater zur Betreuung der neu angestellten Lehrpersonen (1,5 VZÄ, im Finanzplan 2011 vorgesehen). Diese Ausgaben gehen ausschliesslich zulasten des Staates.
- eine zusätzliche Dotierung für die pädagogische Unterstützung für die Schülerinnen und Schüler mit besonderen Schwierigkeiten (1,5 VZÄ, im Finanzplan 2009 vorgesehen, und 1,5 VZÄ im Finanzplan 2010 vorgesehen). Diese Kosten gehen zulasten des Staates und der Gemeinden, nach dem Verteilschlüssel 35 % – 65 %.
- eine weitere zusätzliche Dotierung für die Schuldienste. Unabhängig von der Einführung des zweiten Kindergartenjahres ist dieser Bereich im Zuge der durch die NLA bedingten Lastenverschiebung voll im Umbruch. Die Schuldienste sind aufgerufen, bereits bei ganz jungen Kindern einzugreifen. Aufgrund der im Gang befindlichen Veränderungen ist es schwierig, den durch das zweite Kindergartenjahr entstehenden Personalbedarf genau zu bestimmen. Global geschätzt dürfte er etwa 1,5 Vollzeitäquivalente betragen. Diese sind jedoch im Finanzplan des Staates nicht aufgeführt, da es sich um eine in Form von Subventionen gewährte Unterstützung handelt.

9.3 Finanzielle Folgen bei den Schulbauten

Die Einführung des zweiten Kindergartenjahres erfordert den Bau oder die Einrichtung von Kindergärten für die Aufnahme der zusätzlichen Klassen. Die Ausgaben für Neubauten und Umbauten bzw. die Einrichtung von bestehenden Räumlichkeiten werden gemäss Gesetz vom 11. Oktober 2005 über die Beiträge an die Schulbauten subventioniert.

Es ist möglich, dass das Beitragssystem in den kommenden Jahren durch ein Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich geändert wird. Die Unterstützung des Staates für die Schulbauten wird dadurch aber nicht in Frage gestellt.

Die finanziellen Auswirkungen auf die Schulbauten wurden ebenfalls vorausberechnet:

	Fr.
• Neues Schulzimmer:	400 000
• Grösserer Umbau für Schulzimmer:	200 000
• Bestehende Raumausrüstung:	20 000

Die Beträge wurden aufgrund der Prognosen für den Einführungsplan überprüft, die von den Gemeinden im Vernehmlassungsverfahren geäussert wurden. Die Beträge für die Gemeinden und Schulkommissionen, die nicht

an der Vernehmlassung teilgenommen haben, wurden auf den vom Staatsrat beschlossenen Beginn berechnet.

Zusammenfassung:

	Fr.
◦ Beginn 2008	5 700 000
◦ Beginn 2009	7 280 000
◦ Beginn 2010	2 280 000
◦ Beginn 2011	40 000
◦ Beginn 2012	4 500 000
◦ Restbetrag	<u>11 120 000</u>
Total	30 920 000

Diese Pauschalbeträge lassen sich lediglich schätzungsweise angeben, und zwar aus folgenden Gründen:

- Ist in einem Sektor oder einer Region für mehrere Gemeinden ein Neubau vorgesehen, so neigen die Gemeinden dazu, einen Gemeindeverband zu bilden. So können sie ein Gebäude bauen, das den Bedürfnissen der Schule ihrer künftigen Entwicklung entspricht. Im vorliegenden Fall berücksichtigen die Beitragssätze die Bevölkerung und die Finanzkraftindex aller betroffenen Gemeinden.
- Die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres wird wahrscheinlich mehrere Gemeinden dazu anregen, den Betrieb ihres Schulkreises und insbesondere die Lokalisierung ihrer Gebäude zu überprüfen. Mit dem neuen Gesetz über die Schulbauten und bei einer Schliessung der kleinen Schulen und der Zusammenlegung von Klassen wird die Klausel des pädagogischen Bedarfs angewendet werden können. Der Beitrag wird so grösser ausfallen.
- Weil die Klassifikation der Gemeinden auf zwei Jahre berechnet wird, wird der Satz bei vielen Gemeinden geändert werden. Weil die Einführung eines 2. KG-Jahres in den fünf kommenden Jahren erfolgt, können diese Sätze heute nicht bestimmt werden.
- Trotz der Schwierigkeit, eine Schätzung aufzustellen, und der Tatsache, dass eine solche nur mit grösster Vorsicht verwendet werden sollte, kann von durchschnittlichen Beitragssätzen zwischen 10 % und 20 % ausgegangen werden. Bei den für nötig erachteten Gesamtinvestitionen von 30,92 Millionen ergibt dies somit schätzungsweise einen staatlichen Beitrag zwischen 3,1 und 6,2 Millionen Franken.

9.4 Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Gesetzesvorschlag ändert nichts an der Aufgaben- und Pflichtenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

9.5 Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, Eurokompatibilität

Der Entwurf stimmt nicht nur mit der Staatsverfassung vom 16. Mai 2004 überein, sondern auch mit dem Bundesrecht. Er entspricht im Hinblick auf das HarmoS-Konkordat auch einer stärkeren Eurokompatibilität.

10. EIN AUSNAHME-FINANZBEITRAG DES STAATES

Der Staatsrat ist sich der finanziellen Anstrengungen bewusst, die Kanton und Gemeinden vornehmen müssen, um die Einführung eines zweiten Kindergartenjahrs zu ermöglichen. Er erinnert daran, dass die Beitragsleistung für die Bauten und für die mit dieser Einführung verbundenen Arbeiten in Übereinstimmung mit dem Gesetz über die Schulbauten anwendbar ist.

Der Staatsrat schlägt zudem vor, die Einführung des 2. Kindergartenjahrs durch eine direkte Finanzhilfe zu unterstützen. Bei den Debatten über das Gold der Nationalbank im Grossen Rat wollten viele Grossräte und mehrere politische Parteien die Finanzierung dieses zusätzlichen Kindergartenjahrs mit einem Teil der Beträge realisieren, die der Kanton aus dem Verkauf dieses Goldes erhalten hat. Im Rahmen der Vernehmlassung dieses Gesetzesentwurfs scheint eine grosse Mehrheit der Gemeinden die Einführung des zweiten Kindergartenjahrs zwar zu begrüssen, hegt aber Zweifel bezüglich der damals vorgesehenen Finanzierung.

Der Staatsrat ist bereit, darauf einzugehen und den Gemeinden einen Gesamtbetrag über 30 Millionen Franken zu zahlen.

Mit diesen 30 Millionen kann mehr als die Umsetzungsphase finanziert werden, deren Kosten für fünf Jahre auf rund 20 Millionen geschätzt werden.

Die Verteilung dieses Betrags auf die Gemeinden wird vom Staatsrat in einer Verordnung festgelegt, allenfalls nach Geburtenziffer der Gemeinde zwischen 2002 und 2007. Der Gesamtbetrag, der ab dem Inkrafttreten des Gesetzes in vier Jahresraten ausbezahlt wird, wird den Gemeinden zu ihrer freien Verfügung stehen, ohne Zweckbestimmung. Sie ist Gegenstand des Dekretsentwurfs im Anhang.

Mit der Höhe des Betrags ist mit dem obligatorischen Finanzreferendum verbunden. Der Erlass des Dekrets hängt von der Annahme des Schulgesetzes ab. Aus diesem Grund treten beide gemeinsam in Kraft. Das Inkrafttreten ist frühestens am 1. August 2009 vorgesehen.

11. KOMMENTAR ZU DEN ARTIKELN DES GESETZESENTWURFS

Die Änderungen bestehen in einer einfachen Anpassung des heutigen Schulgesetzes, so dass das zweite Kindergartenjahr eingeführt werden kann. Die Gesamtrevision des Schulgesetzes wird voraussichtlich noch einige Änderungen bei der Formulierung oder der Terminologie erfahren, die an HarmoS, an das Westschweizer Schulkonkordat und an die Ergebnisse des Schlussberichts der Evaluation der Modelle Basisstufe und Grundstufe angepasst werden.

Art. 6, 8, 20, 40 Abs. 4, 45 Abs. 1, 100, 124 Abs. 2, 125 Abs. 1 und Bst. c, 126 Abs. 1

Aus diesen Artikeln verschwindet der Begriff «Vorschule», weil der Kindergarten nun zur obligatorischen Schule gehört.

Artikel 100 sieht eine Finanzierung des 2. Kindergartenjahres vor, die dem des heutigen Kindergartens und der Primarschule entspricht. Indes wird diese Finanzie-

rung via Dekret durch einen Finanzbeitrag des Staates ergänzt.

Art. 4 Abs. 2

Dieser Artikel führt den Zweijahreskindergarten ein.

Art. 5 Abs. 1

Dieser Artikel legt das Schuleintrittsalter fest. Das Datum des 31. Juli entspricht dem von HarmoS festgelegten Datum.

Art. 13

Dieser Artikel legt die Dauer des Kindergartens fest und verankert den Grundsatz eines zweistufigen Kindergartens.

Art. 22

Dieser Artikel legt die wöchentlichen freien Tage der Schülerinnen und Schüler fest, insbesondere der Kindergarten-schüler. Die freien Tage der Schülerinnen und Schüler der Primarschule und der Orientierungsschule ändern sich nicht gegenüber dem heutigen Gesetz. Nur die Fassung des Artikels wurde überarbeitet.

Art. 33 Abs. 2

Dieser Artikel des heutigen Gesetzes braucht es nicht mehr, weil der Kindergarten obligatorisch wird.

Art. 39 Abs. 2 Bst. a

Dieser Artikel sieht vor, dass die Lehrperson für den Übertritt von einem Kindergartenjahr zum nächsten zuständig ist. Jedes Kind muss die Möglichkeit haben, die ersten Schuljahre je nach seinen Fähigkeiten, Fertigkeiten und seiner persönlichen Reife mehr oder weniger schnell zu absolvieren.

Art. 53

Dieser Artikel sieht die Verpflichtung für die Gemeinden vor, dafür zu sorgen, dass jedes Kind die obligatorische Bildung – des Kindergartens oder der Primarschule – erhält: jedes Kind, das auf ihrem Gebiet seinen Wohnsitz hat, muss den Unterricht erhalten, auf den es Anspruch hat. Sie müssen für die Kinder auch den Zugang zur Schule sicherstellen.

Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung sieht eine Frist von 5 Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes für die Umsetzung des zweiten Kindergartenjahres vor.

Referendumsklausel und Inkrafttreten

Gegen den Betrag, den der Staat für die Umsetzung des zweiten Kindergartenjahres einsetzen muss, kann das fakultative Finanzreferendum ergriffen werden. Das Inkrafttreten ist auf den 1. August 2009 vorgesehen.

12. KOMMENTAR ZU DEN ARTIKELN DES DEKRETS ENTWURFS

Art. 1 und 2

Zur erleichterten Einführung des zweiten Kindergartenjahrs gewährt der Staat den Gemeinden einen Betrag von 30 Millionen Franken in Form eines einmaligen, nicht zweckgebundenen Beitrags.

Art. 3

Der Finanzbeitrag beträgt ab August 2009 7,5 Millionen Franken. Die Modalitäten der Gewährung werden in einer Verordnung des Staatsrates festgelegt.

Art. 5

Der Finanzbeitrag, Gegenstand dieses Dekrets, ist eine Subvention im Sinn des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999. Ohne diese Bestimmung würde er in die Berechnung aller Nettobetriebssubventionen einfließen, die als Berechnungsgrundlage für die Festlegung der staatlichen Beiträge im Verhältnis zu den kantonalen Steuererträgen dient. Wegen seiner Höhe könnte die heutige gesetzliche Grenze von 41 % überschritten werden. Das bedeutet, dass Gesetzesänderungen nötig würden, welche Leistungskürzungen in anderen Subventionsbereichen des Staates nach sich ziehen könnten, von denen insbesondere die Gemeinden betroffen sind. Das möchte der Staatsrat nicht. Deshalb und wegen der Einmaligkeit und Aussergewöhnlichkeit dieses wichtigen Finanzbeitrags wurde beschlossen, dass diese Subvention eine Ausnahme gemäss Artikel 6 Subventionsgesetz bilden soll. Konkret heisst dies, dass diese Subvention nicht in die Gesamtrechnung der Subventionen einfließt, auf de-

ren Grundlage die staatlichen Beiträge im Verhältnis zu den kantonalen Steuererträgen festgelegt werden.

Art. 6

Weil der Finanzbeitrag des Staates in vier Jahresraten gewährt wird, tritt das Dekret am 31. August 2012 ausser Kraft, dem Datum der letzten Jahresrate von 7,5 Millionen Franken.

Weil das obligatorische Finanzreferendum bei einer Ausgabe über 26,6 Millionen Franken ausgelöst wird, untersteht der Finanzbeitrag des Staates von 30 Millionen Franken der Volksabstimmung. Das Dekret wird gleichzeitig mit dem Gesetz in Kraft treten, weil sie miteinander verbunden sind.

13. SCHLUSSBEMERKUNG

Der Staatsrat ist überzeugt, dass eine rasche Einführung des zweiten Kindergartenjahres sinnvoll ist. Sie ist der erste Schritt auf dem Weg zur Schulharmonisierung, die das HarmoS-Konkordat anstrebt, das in nächster Zeit dem Grossen Rat vorgelegt wird. Die pädagogischen Argumente der Arbeitsgruppe haben ihn überzeugt, und er steht ganz hinter dem Projekt der Einführung eines zweiten Kindergartenjahres, das die EKSD vorschlägt. Die Ergebnisse der Vernehmlassung zeugen von der breiten Unterstützung, die dieses wichtige Projekt genießt.

Die Regierung ist der Meinung, dass der Finanzierungsvorschlag den oft geäusserten Forderungen entspricht. Weil nun alle Bedingungen für die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres erfüllt sind, lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, seinen Vorschlägen zu folgen.

Loi

du

modifiant la loi scolaire (école enfantine)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 11 mars 2008;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 23 mai 1985 sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation (loi scolaire) (RSF 411.0.1) est modifiée comme il suit:

Art. 4 al. 2

² La scolarité obligatoire dure onze ans et comprend l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation.

Art. 5 al. 1

¹ La scolarité obligatoire commence à l'âge de 4 ans révolus au 31 juillet.

Art. 6 al. 1

Supprimer les mots «Durant l'année préscolaire et».

Art. 8

Remplacer «Direction compétente en matière d'enseignement préscolaire et d'enseignement obligatoire» *par* «Direction compétente en matière d'enseignement obligatoire».

Gesetz

vom

zur Änderung des Schulgesetzes (Kindergarten)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 11. März 2008;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 23. Mai 1985 über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (Schulgesetz) (SGF 411.0.1) wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 2

² Die Schulpflicht dauert elf Jahre und umfasst den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule.

Art. 5 Abs. 1

¹ Die Schulpflicht beginnt, wenn das Kind am 31. Juli das vierte Altersjahr vollendet hat.

Art. 6 Abs. 1

«Während des Vorschuljahres» *streichen*.

Art. 8

«Direktion, die für die Vorschule und die obligatorische Schule zuständig ist» *ersetzen durch* «Direktion, die für die obligatorische Schule zuständig ist».

Art. 13 Durée

L'école enfantine comprend deux degrés et a une durée normale de deux ans.

Art. 20

Remplacer «Durant l'année préscolaire, à l'école primaire et à l'école du cycle d'orientation» *par* «Durant la scolarité obligatoire».

Art. 22 Calendrier scolaire et jours de congé

a) Principes

¹ Le calendrier scolaire doit être le même pour une école du cycle d'orientation et les écoles des cercles enfantines et primaires qu'elle recouvre géographiquement.

² A l'école enfantine et à l'école primaire, les élèves ont congé le mercredi après midi, outre le samedi, le dimanche et les jours légalement fériés.

³ En plus des jours fixés à l'alinéa 2, les élèves de l'école enfantine et des deux premières années de l'école primaire bénéficient des congés suivants:

- a) quatre ou cinq demi-jours de congé par semaine pour les élèves de la première année d'école enfantine;
- b) deux ou trois demi-jours de congé par semaine pour les élèves de la deuxième année d'école enfantine;
- c) un demi-jour de congé par semaine, pris chaque semaine séparément par une partie de la classe, puis par l'autre, pour les élèves des deux premières années de l'école primaire.

⁴ Les élèves de l'école du cycle d'orientation ont congé le samedi, le dimanche et les jours légalement fériés.

Art. 33 al. 2

Abrogé

Art. 39 al. 2 let. a

[² Sont compétents:]

- a) en matière de promotion à l'école enfantine et primaire, le maître;

Art. 13 Dauer

Der Kindergarten umfasst zwei Stufen und dauert in der Regel zwei Jahre.

Art. 20

«Im Vorschuljahr, in der Primarschule und in der Orientierungsschule» *ersetzen durch* «Während der Schulpflicht».

Art. 22 Schulkalender und schulfreie Tage

a) Grundsätze

¹ Der Schulkalender muss für eine Orientierungsschule und die Schulen der Primarschulkreise, die sie geographisch umfasst, gleich festgelegt sein.

² Im Kindergarten und in der Primarschule haben die Schüler ausser an Samstagen, an Sonntagen und an den gesetzlichen Feiertagen auch am Mittwochnachmittag schulfrei.

³ Zusätzlich zu den in Absatz 2 festgelegten Tagen haben die Schüler des Kindergartens und der Primarschule noch an folgenden Tagen schulfrei:

- a) Die Schüler des 1. Kindergartenjahres haben an vier bis fünf halben Tagen pro Woche schulfrei.
- b) Die Schüler des 2. Kindergartenjahres haben an zwei bis drei halben Tagen pro Woche schulfrei.
- c) Die Schüler der ersten zwei Primarschuljahre haben einen halben Tag pro Woche schulfrei. Einer der beiden Halbtage ist in einer Woche für einen Teil der Klasse, in der darauf folgenden für den andern Teil schulfrei.

⁴ Die Schüler der Orientierungsschule haben an Samstagen, an Sonntagen und an den gesetzlichen Feiertagen schulfrei.

Art. 33 Abs. 2

Aufgehoben

Art. 39 Abs. 2 Bst. a

[² Zuständig sind:]

- a) der Primarlehrer für die Beförderung innerhalb des Kindergartens und der Primarschule;

Art. 40 al. 4

Remplacer «Direction compétente en matière d'enseignement préscolaire et d'enseignement obligatoire» *par* «Direction compétente en matière d'enseignement obligatoire».

Art. 45 al. 1

Remplacer «pour les degrés préscolaire et primaire» *par* «pour les degrés enfantine et primaire».

Art. 53

Supprimer les mots «et puisse recevoir l'enseignement préscolaire».

Art. 100

Remplacer «de l'année préscolaire» *par* «de l'école enfantine».

Art. 124 al. 2 et 125 al. 1, phr. intr. et let. c

Remplacer «service chargé de l'enseignement préscolaire et obligatoire» *par* «service chargé de l'enseignement obligatoire».

Art. 126 al. 1

Remplacer «préscolaire» *par* «enfantine» *et* «Le chef du service chargé de l'enseignement préscolaire et obligatoire» *par* «Le chef du service chargé de l'enseignement obligatoire».

Art. 2 Disposition transitoire

Tous les cercles scolaires doivent offrir deux ans d'école enfantine à partir de l'année scolaire 2013/14.

Art. 3 Entrée en vigueur et referendum

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} août 2009.

² Elle est soumise au referendum législatif. Elle est également soumise au referendum financier facultatif.

Art. 40 Abs. 4

«Direktion, die für die Vorschule und die obligatorische Schule zuständig ist» *ersetzen durch* «Direktion, die für die obligatorische Schule zuständig ist».

Art. 45 Abs. 1

«Im Kindergarten und in der Primarschule» *ersetzen durch* «in den Kindergarten- und Primarschulstufen».

Art. 53

«und den vorschulischen Unterricht besuchen kann» *streichen*.

Art. 100

«Das Vorschuljahr» *ersetzen durch* «Der Kindergarten».

Art. 124 Abs. 2 und 125 Abs. 1, Einleitungssatz und Bst. c

«dem Amt, das für die Vorschule und die obligatorische Schule zuständig ist» *ersetzen durch* «dem für die obligatorische Schule zuständigen Amt».

Art. 126 Abs. 1

«Vorschulunterricht» *ersetzen durch* «Kindergarten» *und* «Dienstchef des für die Vorschule und die obligatorische Schule zuständigen Amtes» *ersetzen durch* «Dienstchef des für die obligatorische Schule zuständigen Amtes».

Art. 2 Übergangsbestimmungen

Bis zum Beginn des Schuljahres 2013/14 müssen alle Schulkreise zwei Kindergartenjahre anbieten.

Art. 3 Inkrafttreten und Referendum

¹ Dieses Gesetz tritt am 1. August 2009 in Kraft.

² Es untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht zudem dem fakultativen Finanzreferendum.

Décret

du

modifiant la relatif à la contribution financière de l'Etat en faveur des communes en vue de l'introduction de la deuxième année d'école enfantine

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi du 23 mai 1985 sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation (loi scolaire);

Vu la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub);

Vu le message du Conseil d'Etat du 11 mars 2008;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1 But et bénéficiaires

L'Etat verse aux communes du canton une contribution financière unique en vue de l'introduction de la deuxième année d'école enfantine.

Art. 2 Montant

La contribution financière de l'Etat s'élève à 30 millions de francs.

Art. 3 Modalités d'octroi

La contribution financière est octroyée en quatre annuités à partir de l'entrée en vigueur du présent décret. Le Conseil d'Etat fixe par ordonnance les critères de répartition du montant entre les communes.

Dekret

vom

über einen Beitrag des Staats an die Gemeinden für die Einführung des zweiten Kindergartenjahres

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Gesetz vom 23. Mai 1985 über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (Schulgesetz);

gestützt auf das Subventionsgesetz vom 17 November 1999 (SubG);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 11. März 2008;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Zweck und Empfänger der Finanzhilfe

Der Staat richtet den Gemeinden des Kantons einen einmaligen Beitrag für die Einführung des zweiten Kindergartenjahres aus.

Art. 2 Höhe

Der Beitrag des Staates beläuft sich auf 30 Millionen Franken.

Art. 3 Auszahlung

Der Beitrag wird nach Inkrafttreten dieses Dekrets in vier Jahresbeträgen ausbezahlt. Der Staatsrat regelt in einer Verordnung die Modalitäten für die Aufteilung des Betrags unter den Gemeinden.

Art. 4 Crédit d'engagement

¹ Un crédit d'engagement de 30 millions de francs est ouvert auprès de l'Administration des finances au titre de contribution au financement de l'introduction de la deuxième année d'école enfantine.

² Les crédits de paiements nécessaires seront inscrits aux budgets des années 2009 à 2012.

Art. 5 Exception

Cette contribution est unique et est, dès lors, considérée comme une exception au sens de l'article 6 LSub.

Art. 6 Entrée en vigueur et referendum

¹ L'entrée en vigueur du présent décret est dépendante de l'entrée en vigueur de la loi scolaire modifiée en vue de l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine. A cette condition, il entre en vigueur le 1^{er} août 2009 et expire le 31 août 2012.

² Il est soumis au referendum financier obligatoire.

Art. 4 Verpflichtungskredit

¹ Bei der Finanzverwaltung wird ein Verpflichtungskredit von 30 Millionen Franken als Beitrag an die Finanzierung der Einführung des zweiten Kindergartenjahres eröffnet.

² Die erforderlichen Zahlungskredite werden in die Voranschläge der Jahre 2009–2012 aufgenommen.

Art. 5 Ausnahme

Dieser Betrag ist einmalig und gilt daher als Ausnahme im Sinne von Artikel 6 SubG.

Art. 6 Inkrafttreten und Referendum

¹ Das Inkrafttreten dieses Dekrets ist an das Inkrafttreten des geänderten Schulgesetzes im Hinblick auf die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres gebunden. Unter diesem Vorbehalt tritt es am 1. August 2009 in Kraft und gilt bis zum 31. August 2012.

² Es untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.