

RAPPORT N° 255
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au projet d'accord intercantonal
sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire
et au projet de convention scolaire romande

4 avril 2006

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport relatif au projet d'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et au projet de convention scolaire romande de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP). Ce rapport est structuré de la manière suivante:

1. Mise en contexte et présentation des enjeux
2. Lignes de force des projets et incidences pour le canton de Fribourg
3. Procédure suivie
4. Conclusion

1. MISE EN CONTEXTE ET PRÉSENTATION DES ENJEUX

1.1 Projet d'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS)

En Suisse, la responsabilité majeure de la formation, tout particulièrement pour la scolarité obligatoire, incombe aux cantons. Ceux-ci collaborent toutefois dans un certain nombre de domaines. C'est le 24 février 1897 que se tint à Lucerne la première réunion des directeurs cantonaux de l'instruction publique, acte fondateur de la CDIP. Grâce au Concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire, auquel le canton de Fribourg a adhéré par décret du Grand Conseil voté le 1^{er} juillet 1971 (RSF 416.1), l'harmonisation des systèmes scolaires cantonaux au niveau suisse est devenue effective dans les domaines suivants: l'âge d'entrée à l'école obligatoire, la durée de l'école obligatoire, la durée de la scolarité jusqu'à la maturité, ainsi que, après une modification de la Constitution fédérale, la date du début de l'année scolaire. Depuis les années 1990, d'autres accords permettent d'assurer la reconnaissance de diplômes cantonaux de fin d'études au niveau suisse, ainsi que, pour l'enseignement post-obligatoire, la mobilité des étudiantes et étudiants dans l'ensemble du pays. Le projet d'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS), qui est mis en consultation par la CDIP jusqu'au 30 novembre 2006, entend modifier la teneur du concordat en vigueur et renforcer les efforts d'harmonisation. Les enjeux principaux de ce projet sont les suivants:

- il définit de façon unitaire les principales caractéristiques structurelles de la scolarité obligatoire (début de la scolarité, nombre et durée des degrés scolaires), actualisant ainsi le concordat de 1970;
- il identifie les finalités de l'école suisse au niveau de la scolarité obligatoire;
- il indique les instruments qui permettent d'assurer et de développer la qualité du système d'éducation à l'échelon national;

- il désigne en particulier l'instrument que constituent les standards nationaux de formation, standards à caractère impératif, et règle la procédure qui permet de déterminer ces derniers.

Le rapport explicatif et le texte du projet d'accord, rédigés et édités par la CDIP, vous sont remis en annexe sous la forme d'un livret de format A5 (ces documents et d'autres encore sont également disponibles à l'adresse <http://www.cdip.ch>). Pour cette raison, le présent rapport du Conseil d'Etat ne reprend pas le détail de l'argumentation, ni le texte intégral du projet d'accord. En revanche, le gouvernement vous présente, dans le point 2 ci-dessous, les incidences pour le canton de Fribourg des principales lignes de force du projet d'accord.

1.2 Projet de convention scolaire romande

La création de la CIIP est antérieure à celle de la CDIP, puisque les directeurs cantonaux de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin ont tenu leur première réunion le 2 avril 1874 à Lausanne. Les travaux menés dès les années 1960 en direction d'une «école romande» ont abouti à l'adoption de CIRCE I (plan cadre, degrés 1 à 4) en 1972, de CIRCE II (degrés 4 à 6) en 1979, de CIRCE III (degrés 7 à 9) en 1986. Ainsi, depuis un certain nombre d'années déjà, les plans d'étude cadres de la partie francophone du pays tendent à l'harmonisation. Plusieurs moyens d'enseignement sont communs aux cantons de la CIIP; certains consistent en un choix harmonisé de moyens existant sur le marché, alors que d'autres ont été réalisés par la Conférence elle-même.

Par le Concordat scolaire de 1970, la CIIP est devenue l'une des quatre conférences régionales de la CDIP. Les trois autres conférences régionales sont toutes exclusivement germanophones. Le canton de Fribourg appartient simultanément à la CIIP et à la Conférence de la Suisse du Nord-Ouest (NWEDK) en raison de sa situation de canton bilingue.

En 2003, la CIIP a adopté une «Déclaration sur les finalités et les objectifs de l'Ecole publique». Cette déclaration a été suivie en avril 2005 d'une déclaration politique visant à l'établissement d'un «Espace romand de la formation». Cet espace doit être institué par le biais d'une convention intercantonale que les parlements des cantons romands adopteront. Dans le contexte national d'harmonisation de l'école obligatoire, les chefs de l'instruction publique de la CIIP souhaitent que l'Espace romand de la formation puisse jouer un rôle déterminant dans la mise en place et l'application de la future coordination suisse; il en va, aussi, de l'identité de la Suisse latine au sein de la coordination scolaire suisse. Il est précisé que pour cette convention, qui implique une grande proximité géographique, le Tessin n'est pas partie prenante. La convention scolaire romande, dont le projet est mis en consultation par la CIIP jusqu'au 30 novembre 2006, doit permettre de:

- mettre en œuvre au niveau de la CIIP les tâches que le projet d'accord national, dans ses articles 7 et 8, délègue aux conférences régionales (développement et mise en œuvre de tests de référence basés sur les standards nationaux de formation, harmonisation des plans d'étude par un plan d'études cadre (PECARO), coordination des moyens d'enseignement); comme indiqué plus haut, pour une part importante de ces tâches, la convention donne une forme juridique à des pratiques

romandes dont les origines remontent à la fin des années 1960;

- fixer les domaines complémentaires à ceux déterminés par le projet d'accord suisse sur l'harmonisation de l'école obligatoire, dans lesquels les cantons signataires se fixent des objectifs communs (p. ex. précisions supplémentaires sur les degrés scolaires, formation continue des enseignant-e-s, formation des cadres scolaires, éléments d'harmonisation relatifs à d'autres degrés d'enseignement, etc.).

Le projet de la CIIP est donc intimement lié à celui de la CDIP. Pour une partie, il en constitue une application concrète à la partie francophone du pays, ce qui implique certaines redites par rapport au projet de la CDIP. Pour une autre partie, le projet de la CIIP va plus loin et contient des éléments particuliers supplémentaires et spécifiques à l'Espace romand de la formation. Ainsi, dans le cadre fixé par l'accord de la CDIP, la convention de la CIIP confirme et intensifie l'ensemble du dispositif de coordination scolaire romande, qui s'est progressivement construit depuis de nombreuses années. Ce projet définit une volonté politique harmonisée avec le cadre helvétique, mais néanmoins spécifique à la Suisse romande. Par souci de meilleure visibilité et d'appréciation globale sur l'avenir de la politique de la formation, la CIIP a décidé de lier la procédure de consultation sur son projet à la procédure de consultation sur le projet de la CDIP.

Le rapport explicatif et le texte du projet de convention, rédigés et édités par la CIIP, vous sont remis en annexe sous la forme d'un livret de format A5 (ces documents et d'autres encore sont également disponibles à l'adresse <http://www.ciip.ch>). Pour cette raison, le présent rapport du Conseil d'Etat ne reprend pas le détail de l'argumentation, ni le texte intégral du projet de convention. En revanche, le gouvernement vous présente dans le point 2 ci-dessous les incidences pour le canton de Fribourg des principales lignes de force du projet de convention.

1.3 Lien avec les nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation

Le 21 mai 2006, le peuple suisse se prononcera sur la révision des articles constitutionnels sur l'éducation, telle que proposée dans le projet élaboré par le Parlement fédéral, en collaboration avec la CDIP. L'application de l'accord de la CDIP et de la convention de la CIIP ne dépend certes pas de la révision des dispositions constitutionnelles relatives à l'éducation, mais ces dernières et les projets en question sont néanmoins harmonisés sur le plan du contenu. L'adoption de la Constitution révisée viendrait renforcer de manière décisive les efforts des cantons en matière d'harmonisation. Dans ce cas, les projets de la CDIP et de la CIIP apporteraient une réponse concrète et immédiate à l'impératif de coordination intercantonale stipulé dans les articles constitutionnels, enlevant ainsi toute nécessité pour la Confédération de légiférer dans des domaines relevant d'abord des cantons. Ils permettraient d'éviter une forme de centralisation de l'instruction publique obligatoire par la Confédération, tout en parant aux inconvénients et limites d'une approche trop cantonaliste de la politique scolaire.

Dans le cas où les nouveaux articles constitutionnels devaient être rejetés lors du scrutin populaire, les deux projets pourraient néanmoins aboutir, cette fois sans la contrainte fédérale de coordination et pour autant évidemment que les cantons en décident ainsi.

2. LIGNES DE FORCE DES PROJETS ET INCIDENCES POUR LE CANTON DE FRIBOURG

Les deux textes tirent le meilleur parti des principes du fédéralisme et de la subsidiarité propres au système scolaire suisse. Ne sont transférés au niveau intercantonal que des éléments nécessitant une harmonisation, que la Confédération pourrait imposer aux cantons et qu'un canton de la taille de celui de Fribourg ne peut pas ou ne peut plus prétendre assumer à lui tout seul.

La consultation organisée permet aux parlements cantonaux de s'impliquer dans le processus d'élaboration de ces actes législatifs. S'agissant de la coordination romande, une commission interparlementaire est instituée pour assurer le suivi de l'exécution de la convention. C'est un renforcement de la démocratie dans les travaux intercantonaux qui est ainsi promu.

2.1 Les cantons explicitent, développent et légitiment leur volonté

Au niveau suisse, les cantons décident du principe d'harmoniser la scolarité obligatoire en ce qui concerne les objectifs de l'enseignement, les structures scolaires, l'amélioration de la qualité et de la perméabilité du système scolaire. Au niveau romand, les cantons veulent donner une base légale explicite à l'institution qu'est la CIIP et renforcer l'Espace romand de la formation, tout en garantissant la mise en application des principes fixés par l'accord suisse.

Pour le canton de Fribourg, ces actes forts confirment et promeuvent l'implication déjà grande des organes cantonaux dans la collaboration intercantonale dans le domaine de l'instruction publique et de la formation. Ils constituent par ailleurs des signes tangibles de mise en œuvre de l'article 5 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004. Le fait qu'un acte particulier soit établi pour la CIIP ne signifie pas que les deux parties linguistiques du canton s'éloignent l'une de l'autre. Au contraire, le cadre fixé par l'accord suisse garantira une meilleure harmonisation entre parties linguistiques, notamment par la définition commune des finalités de la scolarité obligatoire et l'établissement de standards nationaux de formation.

2.2 Les cantons définissent ensemble les finalités générales de la scolarité obligatoire

L'article 3 de l'accord suisse définit les connaissances et compétences fondamentales que tous les élèves devront avoir acquises et développées au cours de leur scolarité obligatoire. Cette formation de base couvre en particulier les domaines

- des langues,
- des mathématiques et des sciences naturelles,
- des sciences humaines et sociales,
- de la musique, des arts et des activités créatrices,
- du mouvement et de la santé.

Cette formation doit permettre non seulement l'accès aux filières subséquentes du degré secondaire II, mais ouvre également la voie vers la poursuite de la formation tout au long de la vie, vers le développement d'une personnalité autonome et le respect de la vie en société.

Si la convention romande ne reprend pas ces thèmes de manière explicite, elle les intègre cependant à la base du plan d'études cadre romand, dont les domaines sont identiques, avec la formation générale en sus.

Pour le canton de Fribourg, ces exigences ne posent pas de problème particulier, puisqu'elles se retrouvent largement dans la loi scolaire du 23 mai 1985 (RSF 411.0.1), en cours de révision complète (cf. point 2.10 ci-dessous). Il convient toutefois de noter que la loi scolaire fribourgeoise devra obligatoirement englober l'ensemble de ces points au minimum; rien ne l'empêchera en revanche de se donner une marge supplémentaire de créativité et de spécificité.

2.3 Les cantons refondent les structures de la scolarité obligatoire

L'âge d'entrée en scolarité obligatoire est avancé de deux ans par rapport à la situation actuelle. Il s'agit en fait de l'intégration de deux années d'école enfantine dans le cursus obligatoire. La scolarité obligatoire passe donc de neuf ans actuellement à onze ans. Le degré primaire, école enfantine ou cycle élémentaire inclus, dure huit ans et le degré secondaire I, chez nous le cycle d'orientation, dure en règle générale trois ans. Sur le plan romand uniquement, on précise que les huit années du degré primaire se composent de deux cycles (art. 5); cette notion de cycle intervient ici pour fixer les termes des tests de référence (art. 6). Le passage à la formation professionnelle s'effectue à l'issue de la onzième année d'école (actuelle troisième année du cycle d'orientation), alors que le passage dans les écoles de maturité peut s'effectuer après la dixième année ou après la onzième année d'école, étant entendu que le programme de maturité gymnasiale s'effectue obligatoirement en quatre ans. Ces principes structurels étant posés, il est clair que des élèves pourront progresser individuellement plus rapidement ou plus longuement à l'intérieur de cette structure.

Pour le canton de Fribourg, cette disposition implique l'introduction généralisée d'une deuxième année d'école enfantine et la fixation du caractère obligatoire de ces deux années d'école enfantine. L'introduction d'une année supplémentaire d'école enfantine a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires au cours des derniers mois (motion Ursula Krattinger-Jutzet/Françoise Morel N° 092.05 relative à l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine, postulat Isabelle Joye/Anita Brünisholz Haag N° 276.05 relatif à une étude globale sur la scolarité incluant également l'école enfantine, motion Jean-Jacques Collaud/Antoinette Romanens/Jean-Louis Romanens N° 113.05 relative à la création d'une deuxième année d'école enfantine, motion Jean-Claude Rossier/Ueli Johner-Etter N° 127.05 relative à l'adaptation de la législation cantonale sur la durée des études pour obtenir la maturité cantonale en incluant une deuxième année d'école enfantine). L'entrée en vigueur de l'accord contraindrait le canton à faire ce pas. Un groupe de travail est actuellement en train d'analyser les modalités d'une année supplémentaire d'école enfantine, en ce qui concerne l'horaire de l'année initiale (par exemple à mi-temps), le contenu pédagogique des deux années ou encore les aspects financiers et organisationnels dont il faut tenir compte. A titre de comparaison, selon les dernières statistiques financières consolidées disponibles (Dépenses publiques d'éducation 2003, Office fédéral de la statistique 2005), l'année d'école enfantine à plein temps (21 unités hebdomadaires) offerte en 2003 par l'école fri-

bourgeoise a coûté, en charges de fonctionnement, un montant de 7 937 158 francs au canton et de 16 460 029 francs aux communes. Si l'année supplémentaire d'école enfantine fonctionne à raison de 10 unités hebdomadaires, par exemple, il en coûterait alors quelque 4 millions de plus au canton et 8,3 millions aux communes. A cela, il convient d'ajouter les coûts d'investissement correspondant à l'aménagement de salles supplémentaires; le groupe de travail examine les besoins effectifs cercle scolaire par cercle scolaire, compte tenu des locaux disponibles et du nombre d'unités hebdomadaires de cette année d'école enfantine. Enfin, l'évolution démographique constitue ensuite un paramètre de plus à considérer dans l'estimation des coûts.

Le caractère obligatoire des deux années d'école enfantine constitue l'autre nouveauté par rapport à la situation en cours dans le canton de Fribourg. Actuellement, l'école enfantine est facultative. Toutefois, l'enfant inscrit à l'école enfantine a l'obligation de s'y rendre. Les données démographiques du recensement fédéral de la population effectué en 2000 nous apprennent que, cette année-là, sur les 3318 enfants qui étaient en âge de fréquenter l'école enfantine, 3293 enfants étaient scolarisés, soit le 99,2%. On peut donc considérer que, depuis de nombreuses années, plus de 99% des enfants en âge d'école enfantine ont bénéficié de cette possibilité. Le caractère obligatoire de la seconde des deux années d'école enfantine ne changerait donc pas beaucoup la pratique actuelle. En revanche, rendre obligatoire les deux années constituerait un changement important. Il convient de noter que, actuellement, seuls les cantons de Fribourg et d'Obwald n'offrent qu'une année d'école enfantine; dans les autres cantons, la première des deux années d'école enfantine est suivie par une très grande majorité des enfants. Par exemple, dans le canton de Vaud, la première des deux années d'école enfantine, qui est facultative, est fréquentée par 94% des enfants.

Pour le reste, la structure scolaire indiquée dans les projets correspond à celle déjà en place dans le canton de Fribourg, à l'exception du changement de la date de référence pour l'âge d'entrée à l'école. Enfin, la question du nombre d'années nécessaires pour obtenir la maturité gymnasiale (14 ou 15 ans, si l'on compte les deux années d'école enfantine) reste flexible pour les cantons.

2.4 Les cantons recommandent d'aménager le temps scolaire et les structures d'accueil extrascolaire en fonction des besoins concrets des familles et des caractéristiques de la société contemporaine

L'accord suisse indique que l'organisation du temps scolaire privilégie la formule des horaires blocs et qu'il existe une offre appropriée de structures de jour. Cette proposition est exprimée de manière souple et générale parce que les besoins effectifs sont très différents d'une région à l'autre, tant en fonction des spécificités de la géographie physique que des caractéristiques urbaines ou rurales ou encore des activités économiques dominantes. Le principe général de cette proposition est que l'établissement scolaire ne peut pas ignorer les rythmes de vie des familles et doit tenir compte de cet élément dans l'aménagement de ses horaires et la collaboration avec des structures extrascolaires.

Dans le canton de Fribourg, les horaires scolaires relèvent des autorités locales (commissions scolaires, comités d'école). Actuellement déjà, celles-ci peuvent fixer les

horaires selon le principe des horaires blocs, de telle sorte que les horaires de tous les élèves de l'école enfantine et de l'école primaire soient harmonisés. Le nombre de demi-journées d'école varie évidemment selon l'âge des enfants, mais les élèves qui sont à l'école peuvent d'ores et déjà vivre au rythme des horaires blocs. Pour plus de détail, on peut se référer à la réponse du 17 août 2005 du Conseil d'Etat aux postulats 255.04 et 260.04.

S'agissant des structures de jour, il appartient aux autorités locales de mettre en place l'offre appropriée dont il est question dans l'accord. Le besoin d'une telle offre n'est pas ressenti dans tout le canton avec la même acuité. L'accord ne dit pas que l'offre doit avoir un caractère obligatoire, ni qu'elle doit être gratuite, ni même bénéficier d'un tarif préférentiel. Pour le canton de Fribourg, le projet de loi sur l'enfance et la jeunesse et les travaux en cours sur les mesures de politique familiale permettent de faire des propositions sur l'opportunité et les modalités quant à la mise en place de telles offres selon les besoins.

2.5 Les cantons vérifient que l'école obligatoire atteint les objectifs qui lui sont assignés

A l'échelle helvétique, cette proposition est l'une des plus novatrices des projets. Elle exprime la volonté de vérifier et d'attester des résultats globaux atteints par le système scolaire à divers moments du parcours de formation des élèves. Cette exigence de résultats, qui constitue une extension au secteur de l'école obligatoire de l'approche d'assurance qualité, n'est pas sans rapport avec les résultats mitigés, en ce qui concerne la moyenne suisse, des tests internationaux tels que PISA. Elle répond également aux attentes des parents, des degrés scolaires subséquents, des milieux professionnels et de la société en général au sujet du niveau et de la nature des connaissances et compétences acquises au terme de la scolarité obligatoire.

L'accord suisse prévoit l'institution de standards nationaux de formation, objectifs explicites devant être atteints par tous les cantons, quelles que soient les régions linguistiques, les plans d'études et les moyens d'enseignement choisis. C'est ici que se situe le nœud central à la fois de la politique d'harmonisation des systèmes scolaires cantonaux et d'exigence de résultats de ces systèmes. Cette démarche d'élaboration de standards de formation porte le nom de travail de HarmoS (harmonisation de la scolarité obligatoire). Cette appellation de HarmoS a été reprise pour nommer l'ensemble du processus lié à l'accord suisse, que l'on retrouve avec le sous-titre de concordat HarmoS.

Concrètement, l'exécution de l'accord prévoit la définition de standards nationaux pour la langue 1 (le français pour la partie francophone et l'allemand standard pour la partie alémanique du canton de Fribourg), la langue 2 (respectivement pour le canton de Fribourg, l'allemand et le français) et la langue 3 (l'anglais pour le canton de Fribourg), les mathématiques et les sciences naturelles. Ils font l'objet de mesures à la fin de la quatrième année (actuellement 2P), de la huitième année (actuellement 6P) et de la onzième année (actuellement 9^e année, soit la 3^e année du CO pour le canton de Fribourg). Avec son «portfolio», chaque élève dispose d'un dossier validant et attestant son parcours de formation dans chaque discipline donnée. Les autorités scolaires, quant à elles, développent un modèle de diagnostic permanent du système suisse d'éducation («monitorage»), dont les standards

constituent des balises. A terme, le monitoring est appelé à devenir un élément fondamental du pilotage du système éducatif aux niveaux cantonal, régional et national.

Il est possible de faire un pas de plus si l'on travaille au sein d'une région linguistique. C'est ce que propose la convention romande, qui prévoit explicitement l'organisation d'épreuves de référence communes à l'Espace romand de la formation et préconise la définition de profils de compétence des élèves pour la fin de la scolarité obligatoire.

Le canton de Fribourg n'est pas resté à l'écart de ces développements tendant vers une meilleure mesure des résultats du système scolaire. La notion d'épreuves cantonales est apparue aussi chez nous, en particulier pour l'allemand et les mathématiques dans la partie francophone (cf. également le rapport N° 235 du 14 novembre 2005 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, qui oriente sur l'instauration d'épreuves cantonales et le diplôme de fin de scolarité). Les procédures francophone et alémanique de passage de l'école primaire vers le cycle d'orientation vont également dans ce sens. Les portfolios des langues ont fait leur entrée au degré secondaire II. Cette approche ne nous est donc pas étrangère; elle devrait cependant être clairement intensifiée. Il conviendra d'adapter les programmes et les modes d'évaluation aux standards de formation, aux épreuves de référence et aux profils de compétence. Cas échéant, des mesures de développement ou de correction pourraient être prises assez rapidement s'il s'avérait que le système scolaire fribourgeois ne répondait pas aux objectifs minimaux définis en commun. A priori, les résultats fribourgeois obtenus dans les tests PISA sont toutefois de nature à rassurer sur ce point. Il est bien clair toutefois que ces balises intercantionales indiqueront des seuils au dessous desquels il ne sera pas possible d'aller; en revanche, les cantons garderont toute liberté d'aller au-delà de ces objectifs, voire de fixer un plus grand nombre d'objectifs.

En ce qui concerne les ressources à mettre à disposition, il faut d'emblée considérer que le développement et le suivi des standards, des épreuves et des profils, ainsi que l'activité de monitoring, vont nécessiter un travail important. Les conférences intercantionales (CDIP, CIIP) se chargeront de l'essentiel de cette tâche, pour une partie en collaboration avec la Confédération, mais la participation des cadres et du corps enseignant des cantons sera également (et est déjà) sollicitée. C'est donc aussi bien par les contributions financières des cantons à ces conférences que par un certain temps de travail des collaboratrices et collaborateurs de la DICS que ce projet pourra se réaliser. Le crédit global du projet HarmoS est de 2,6 millions de francs, répartis entre les cantons et sur les années 2003 à 2007. Les dépenses pour le monitoring sont estimées à 1,2 million de francs, réparties entre la Confédération et les cantons et échelonnées sur quatre ans. Enfin, le coût des portfolios déjà disponibles varie entre 5 francs et quelque 13 francs par élève. Les coûts de fonctionnement des conférences intercantionales pourraient augmenter par rapport à leur niveau actuel, quand bien même celles-ci ont reçu le mandat de renoncer à fournir un certain nombre de prestations qui ne sont pas liées aux priorités que constituent les deux projets d'accord et de convention.

Il faut toutefois considérer que cette exigence de résultats s'imposerait aux cantons même en l'absence de conférences intercantionales. Celles-ci permettent aux cantons d'y répondre collectivement et de s'en acquitter à bien

meilleur compte que s'ils le faisaient individuellement, avec des garanties de qualité et de pertinence beaucoup plus élevées. Quoi qu'il en soit, les parlements cantonaux auront la maîtrise des incidences financières de ces développements, par les décisions relatives aux budgets annuels des organes concernés.

2.6 Les cantons harmonisent leurs plans d'études et coordonnent leurs moyens d'enseignement au sein des régions linguistiques

Cette proposition est relativement nouvelle pour la partie alémanique du pays, qui est en train de mettre en place une organisation de projet pour un plan d'études. En revanche, elle ne fait que confirmer une situation déjà existante en ce qui concerne la Suisse romande.

Pour le canton de Fribourg, il faut signaler que le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande utilise déjà régulièrement des plans d'études et des moyens d'enseignement élaborés par d'autres cantons de langue allemande. S'agissant de la partie francophone du canton, la CIIP s'est engagée depuis plusieurs années dans la réalisation d'un plan d'études cadre romand (PECARO), qui remplacera les plans CIRCE mentionnés au point 1.2. La consultation relative au projet de PECARO a eu lieu en 2004; la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil et le Club Education et formation avaient tous deux été informés du contenu et des enjeux de ce projet. Alors que la CIIP travaille à la version définitive du premier PECARO, qui sera évolutif au fil des ans, les cantons se sont d'ores et déjà mis à la tâche d'adapter leurs plans d'études à ce nouveau cadre. En particulier, les cantons de Berne, du Jura, de Neuchâtel, du Valais et de Fribourg rédigent ensemble leurs plans cantonaux. Il n'est pas exclu que, à terme, les plans des cantons de Genève et Vaud, qui sont en vigueur depuis relativement peu de temps, soient eux aussi rédigés en commun avec ceux des autres cantons.

Les moyens d'enseignement des cantons de la CIIP sont coordonnés dans toute la mesure du possible. La convention administrative du 19 février 2004 fixe les modalités de cette collaboration et du choix des moyens.

2.7 Les cantons de la CIIP s'obligent à coopérer dans des domaines qui ne figurent pas dans l'accord suisse

La convention romande définit des domaines de coopération obligatoire qui ne figurent pas dans l'accord suisse. Il s'agit:

- de la coordination des contenus de la formation de base du corps enseignant. Celle-ci est certes en grande partie déjà assurée par les règlements de reconnaissance des diplômes adoptés au niveau de la CDIP; les cantons francophones estiment pouvoir aller plus loin encore, en particulier pour le regroupement de certaines formations de base dans des disciplines spécifiques ou dites «rares»;
- de la formation continue du corps enseignant. Il s'agit ici de réactiver une collaboration intercantonale en matière de formation continue du personnel enseignant, qui avait été mise quelque peu en veilleuse au moment où la priorité des cantons était de mettre en place les nouvelles structures de la formation de base et continue (les HEP);

- de la formation des cadres scolaires. Cette disposition confirme un état de fait et promeut son développement. Depuis une dizaine d'années, les nouveaux directeurs et directrices, puis également les inspectrices et inspecteurs, participent aux modules de formation de la FORRES (Formation des responsables des établissements scolaires) organisés au niveau romand.

Pour le canton de Fribourg, ces propositions sont déjà en partie inscrites dans la réalité. Elles ne sont pas de nature à susciter des frais supplémentaires; le contraire devrait se vérifier.

2.8 Les cantons de la CIIP décident de coopérer dans des domaines allant au-delà de la seule scolarité obligatoire

La convention romande institue de manière explicite des activités qui existent déjà actuellement, en particulier:

- la coordination de la recherche appliquée en éducation par l'Institut de recherche et de documentation pédagogique (IRDP),
- la mémoire des patois romands au travers du Glossaire des patois de la Suisse romande,
- la collaboration entre les hautes écoles universitaires romandes par la Conférence universitaire de Suisse occidentale (CUSO),
- la collaboration des services cantonaux d'orientation scolaire et professionnelle,
- la collaboration des services cantonaux de la formation professionnelle,
- la collaboration des services cantonaux de la culture.

Pour le canton de Fribourg, ces propositions sont déjà totalement inscrites dans la réalité. Elles ne sont pas de nature à susciter des frais supplémentaires.

2.9 Les cantons de la CIIP mettent en place un contrôle parlementaire sur le fonctionnement de leur collaboration

Consciente de la demande des parlements cantonaux d'être mieux intégrés dans les processus de décision des conférences intercantionales et tenant compte de l'existence, depuis le 9 mars 2001, de la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (RSF 121.4), la CIIP a choisi non seulement de faire examiner le projet de convention scolaire romande par la procédure dite de la «convention des conventions», mais aussi de placer l'ensemble de l'institution CIIP sous le contrôle parlementaire prévu en matière de suivi des conventions. Dès lors, si le projet de convention renforce la dimension intercantonale, diminuant symétriquement la marge d'autonomie des cantons et donc des parlements cantonaux, il rééquilibre la balance en donnant plus de poids que cela n'était le cas jusqu'à présent aux parlements cantonaux dans le fonctionnement de la CIIP.

Pour le canton de Fribourg, cela signifie concrètement que le Grand Conseil pourra désigner sept de ses membres en tant que délégués au sein de la Commission interparlementaire.

2.10 Lien avec la révision en cours de la loi scolaire

Le Conseil d'Etat a présenté dans le détail les enjeux et les modalités de travail de la révision en cours de la loi scolaire, dans son rapport N° 176 du 21 décembre 2004 sur le postulat Christine Bulliard/Yvonne Stempfel concernant la loi scolaire du 23 mai 1985. Dans le point 2.8 de ce document, le gouvernement annonçait d'ailleurs les deux projets qui font l'objet du présent rapport. Les travaux de révision de la loi scolaire tiennent compte du projet d'accord suisse et du projet de convention romande. Dans ce sens, la consultation sur ces deux projets constitue une source privilégiée d'informations pour la rédaction de la nouvelle loi scolaire. En effet, certaines options politiques importantes seront discutées ces prochains mois dans le public et au sein du Parlement. L'avant-projet de loi scolaire tiendra compte des arguments avancés. Le retard ainsi provoqué pour la présentation de l'avant-projet de loi sera rattrapé lors de la consultation sur ce dernier texte, parce que le débat aura déjà pu avoir lieu sur ces grandes options.

2.11 Conséquences financières et en personnel

Il est apparu au fil des points 2.1 à 2.8 que, pour le canton de Fribourg, les principales incidences financières et en personnel des deux projets concernent:

- l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine, en principe selon un horaire réduit par rapport à l'année déjà mise en place, engendrera des EPT et des frais supplémentaires. Les coûts de cette année supplémentaire seront à la charge des communes et du canton (répartition 65%–35% en ce qui concerne les charges salariales du corps enseignant). Le délai d'introduction de cette obligation étant fixé aux années 2012 à 2013, une compensation éventuelle liée à l'évolution démographique et à l'évolution des effectifs scolaires qui en découle n'est pas exclue. Par ailleurs, ces coûts supplémentaires seront également compensés par des économies dans le domaine des structures d'accueil de la petite enfance, que les enfants quitteront un an plus tôt qu'actuellement; ces économies seront concrètes pour les communes et pour les parents.
- le développement par les communes d'une offre appropriée de structures de jour. Celle-ci sera mise en place lorsque le besoin s'en manifestera et les coûts pourront être répercutés, en tout ou partie, sur les bénéficiaires de ces prestations.
- le développement, puis le suivi, des standards nationaux de formation, des épreuves de référence, des profils de compétence et des portfolios. Les coûts relatifs à ces éléments seront couverts (et le sont déjà en partie) par les budgets respectifs de la CDIP, de la CIIP et de la Confédération. Si ces tâches doivent entraîner globalement une augmentation des budgets de la CDIP et de la CIIP et donc des contributions financières fribourgeoises pour ces organes, ces augmentations seront placées sous le contrôle des parlements cantonaux. Au sein de l'administration cantonale, des forces de travail devront être consacrées à ce suivi de la qualité.
- l'adaptation des plans d'études cantonaux. A vrai dire, les plans cantonaux font de toute manière l'objet de modifications périodiques, parfois globales, parfois pour certaines branches en particulier. Cette fois, l'adaptation est généralisée et harmonisée entre les

cantons. L'effort en ressources financières et humaines, qui n'est certes pas à négliger, est simplement plus concentré que d'ordinaire.

Globalement, c'est la deuxième année d'école enfantine qui générera les principaux coûts pour les collectivités cantonale et locales fribourgeoises. Cette proposition serait parvenue au Grand Conseil même sans les projets d'accord et de convention, puisque plusieurs interventions parlementaires ont été déposées à ce sujet ces derniers mois.

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

Les propositions des deux accords peuvent être réalisées en respectant la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes.

2.13 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral, eurocompatibilité

Ces projets sont non seulement conformes à la Constitution du 16 mai 2004, mais ils proposent des mesures répondant notamment aux articles 5, 6, 18, 34, 53, 59, 60 et 64.

Par ailleurs, les modifications proposées sont conformes au droit fédéral et vont dans le sens d'une eurocompatibilité accrue.

2.14 Soumission au referendum législatif

Dans la phase actuelle, le Grand Conseil est appelé à se déterminer sur des avant-projets. La possibilité de referendum législatif sera ouverte en cas de vote des décrets portant adhésion du canton de Fribourg à l'accord et à la convention, en principe dans le courant de l'année 2008.

3. PROCÉDURE SUIVIE

La CDIP et la CIIP consultent les gouvernements cantonaux sur leurs projets respectifs. Les gouvernements organisent la consultation interne à leur canton selon leurs modalités propres, de manière à pouvoir transmettre leur prise de position à la CDIP et à la CIIP pour le 30 novembre 2006. Les projets seront remaniés durant l'année 2007, de manière à tenir compte des résultats des consultations. A l'automne 2007, tant la CDIP que la CIIP devraient pouvoir adopter les projets qui seront ensuite soumis aux procédures de ratifications cantonales. Pour le canton de Fribourg, le Grand Conseil sera appelé à se prononcer sur deux projets de décret portant adhésion du canton à l'accord et à la convention, en principe au cours de l'année 2008. Dans ce scénario, les deux textes pourraient entrer en vigueur à la fin 2008. L'accord de la CDIP peut devenir effectif à partir du moment où dix cantons au moins y ont adhéré. La convention de la CIIP entrera en force six mois après sa ratification par trois cantons. Si ces délais sont respectés, les cantons concernés devront avoir réalisé les exigences fixées dans les deux documents pour 2012/2013 au plus tard.

Ce calendrier général étant établi, il convient de noter que les cantons partenaires du projet de convention de la CIIP ont décidé de mettre en œuvre la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des

cantons avec l'étranger (Convention des conventions). En principe, seul l'avant-projet de convention romande, qui recouvre le périmètre de la Convention des conventions, devrait être soumis à une commission interparlementaire. En effet, selon un avis de droit du professeur Andreas Auer du 20 mai 2005, la Convention des conventions n'est pas applicable aux conventions de portée nationale. Dans le cas particulier, l'avant-projet d'accord intercantonal sur l'harmonisation de l'École obligatoire dépasse certes le périmètre de la Convention des conventions et pourrait par conséquent faire l'objet d'une procédure de consultation traditionnelle uniquement. Toutefois, les deux avant-projets sont liés formellement, la convention scolaire romande constituant pour une part une convention d'application des articles 7 et 8 de l'accord intercantonal sur l'harmonisation de l'École obligatoire. Dans ce contexte, afin de garantir une cohérence optimale de la procédure d'adoption de ces deux conventions et en raison de la portée politique de ces projets, la CIIP a estimé plus judicieux de soumettre les deux avant-projets à la commission interparlementaire, tout en relevant qu'il s'agit d'un cas particulier et que cela ne peut en aucun cas constituer un précédent pour le traitement d'autres accords intercantonaux qui dépasseraient notablement le périmètre de la Convention des conventions. Au sein de la CDIP, les cantons non parties à la Convention des conventions ne se sont pas opposés à cette procédure propre aux cantons romands.

Le Conseil d'Etat procède dès lors à la consultation interne au canton de la manière suivante:

- il transmet l'avant-projet d'accord intercantonal sur l'harmonisation de l'école obligatoire et l'avant-projet de convention scolaire romande au Grand Conseil, avec invitation à instituer une commission interparlementaire et à en nommer les sept représentantes et représentants, en application de la Convention des conventions. Le Conseil d'Etat devant transmettre la détermination du canton pour le 30 novembre 2006, les observations émanant du Parlement devront lui parvenir avant la fin du mois d'octobre;
- il demande à la DICS d'organiser une procédure de consultation des Directions, des partis et des organisations intéressées, conformément à la pratique habituelle en matière de consultation cantonale. Pour ce volet de la consultation, le délai de réponse est fixé au 31 août 2006, de telle manière que la commission ad hoc du Grand Conseil puisse elle aussi disposer des résultats de cette consultation avant de fixer sa propre détermination.

4. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat voit dans les deux projets mis en consultation un renouvellement marquant du paysage éducatif suisse. Loin de conduire à une uniformisation de systèmes scolaires très largement marqués par l'histoire et les spécificités cantonales, ces projets constituent une proposition concrète de renouveau du fédéralisme helvétique, dans un domaine pour lequel les cantons montrent un attachement profond à leurs prérogatives. L'évolution proposée contraindrait le canton de Fribourg à ajuster son dispositif sur un certain nombre de points. Elle susciterait également des réallocations de ressources financières, dans un souci de mise en commun de moyens en vue d'une utilisation économe des deniers publics. Le gouvernement attend avec beaucoup d'intérêt la prise de po-

sition du Grand Conseil au sujet de ce projet de société, qui mérite un débat large et approfondi.

-
- Annexes:** 1. Rapport explicatif de la CDIP sur le projet d'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (Concordat HarmoS)
2. Rapport explicatif de la CIIP sur le projet de convention scolaire romande
-

BERICHT Nr. 255 4. April 2006 **des Staatsrates an den Grossen Rat** **betreffend die Vorlage Interkantonale** **Vereinbarung über die Harmonisierung** **der obligatorischen Schule sowie die Vorlage** **Westschweizer Schulvereinbarung**

Hiermit legen wir Ihnen einen Bericht vor betreffend die Vorlagen Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und Westschweizer Schulvereinbarung der Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen und italienischen Schweiz (CIIP). Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Hintergrund und Bedeutung der Vorlagen
2. Schwerpunkte der Vorlagen und Auswirkungen für den Kanton Freiburg
3. Vorgehen
4. Schlussbemerkung

1. HINTERGRUND UND BEDEUTUNG **DER VORLAGEN**

1.1 Interkantonale Vereinbarung über die **Harmonisierung der obligatorischen Schule** **(HarmoS-Konkordat)**

In der Schweiz sind die Kantone für die Bildung, insbesondere für die obligatorische Schule, hauptverantwortlich. In einigen Bereichen arbeiten sie jedoch zusammen. Am 24. Februar 1897 kamen in Luzern zum ersten Mal die kantonalen Erziehungsdirektoren zusammen und begründeten die EDK. Dank dem Abkommen vom 29. Oktober 1970 über die Schulkoordination, dem sich der Kanton Freiburg per Dekret angeschlossen hat, das vom Grossen Rat am 1. Juli 1971 verabschiedet wurde (SGF 416.1), wurde die landesweite Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme in den folgenden Bereichen wirksam: Schuleintrittsalter, Dauer der obligatorischen Schule, Unterrichtsdauer bis zur Maturität sowie – nach einer Änderung der Bundesverfassung – Zeitpunkt des Schulanfangs. Seit den 1990er-Jahren ermöglichen weitere Abkommen die Sicherstellung der Anerkennung kantonalen Ausbildungsabschlüsse auf Landesebene sowie für den nachobligatorischen Unterricht, die landesweite Mobilität der Studierenden. Die Vorlage Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS), die von der EDK bis zum 30. November 2006 in der Vernehmlassung gegeben wird, will den Inhalt des geltenden Abkommens ändern und die

Harmonisierungsbemühungen verstärken. Hauptanliegen der Vorlage:

- Sie definiert einheitlich die wichtigsten strukturellen Eckwerte (Schuleintritt, Anzahl und Dauer der Schulstufen) und aktualisiert damit das Schulkonkordat von 1970.
- Sie benennt die übergeordneten Ziele der obligatorischen Schule Schweiz.
- Sie bezeichnet die Instrumente der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung auf nationaler Ebene.
- Sie bestimmt insbesondere das Instrument verbindlicher Bildungsstandards und regelt das Verfahren für deren Festlegung.

Diesem Bericht beigelegt ist der Bericht der EDK und der Text des Vereinbarungsentwurfs in Form eines Büchleins im A5-Format. Diese und weitere Unterlagen sind im Übrigen auch verfügbar unter <http://www.edk.ch>. Somit nimmt der Bericht des Staatsrates die Argumentation nicht im Detail wieder auf und gibt nicht den Volltext des Vereinbarungsentwurfs wieder. Die Regierung legt Ihnen unter Punkt 2 weiter unten die Auswirkungen der Vorlage auf den Kanton Freiburg dar und die Schwerpunkte des Vereinbarungsentwurfs.

1.2 Westschweizer Vereinbarungsentwurf

Die Schaffung der CIIP erfolgte noch vor derjenigen der EDK, denn die kantonalen Erziehungsdirektoren der Westschweiz und des Tessins hielten bereits am 2. April 1874 ihre erste Sitzung in Lausanne ab. Die Arbeiten, die seit 1960 in der Verwaltung einer «Westschweizer Schule» geführt wurden, haben 1972 zur Verabschiedung von CIRCE I (Rahmenplan, Stufen 1 bis 4), 1979 zu CIRCE II (Stufen 4 bis 6) und 1986 zu CIRCE III (Stufen 7 bis 9) geführt. Seit bereits einigen Jahren gehen die Rahmenlehrpläne der französischsprachigen Schweiz in Richtung einer Harmonisierung. Mehrere Lehrmittel haben die Kantone der CIIP gemeinsam; einige bestehen in einer harmonisierten Wahl der Lehrmittel, die es auf dem Markt gibt, und andere hat die Konferenz selber geschaffen.

Mit dem Schulabkommen von 1970 ist die CIIP zu einer der vier regionalen Konferenzen der EDK geworden. Die drei übrigen Regionalkonferenzen sind alle ausschliesslich deutschsprachig. Der Kanton Freiburg gehört wegen seiner Situation als zweisprachiger Kanton gleichzeitig der CIIP und der Nordwestschweizerischen Konferenz (NW EDK) an.

2003 hat die CIIP eine «Erklärung über die Zielsetzungen und die Ziele der öffentlichen Schule» herausgegeben. Dieser Erklärung folgte im April 2005 eine politische Erklärung, die auf die Schaffung eines «Westschweizer Bildungsraums» hinzielt, über eine von den Westschweizer Kantonsparlamenten zu verabschiedende interkantonale Vereinbarung. Im nationalen Kontext der Harmonisierung der obligatorischen Schule möchten die CIIP-Erziehungsdirektoren, dass der Westschweizer Bildungsraum über ein ausreichend gefestigtes Fundament verfügt, um bei der Einrichtung und Anwendung der künftigen Schweizer Koordination eine entscheidende Rolle zu spielen; das gleiche gilt für die Identität der lateinischen Schweiz innerhalb der Schweizer Schulkoordination. Es wird festgehalten, dass sich das Tessin nicht an dieser Vereinbarung beteiligt, für die eine grosse geografische

Nähe erforderlich ist. Die Westschweizer Vereinbarung, deren Entwurf von der CIIP bis am 30. November 2006 in die Vernehmlassung gegeben wird, sollte ermöglichen:

- Umsetzung der Aufgaben auf Ebene der CIIP, die der nationale Vereinbarungsentwurf in seinen Artikeln 7 und 8 an die Regionalkonferenzen delegiert (Entwicklung und Anwendung von Referenztests auf der Grundlage von nationalen Bildungsstandards, Harmonisierung der Lehrpläne über einen Rahmenlehrplan (PECARO), Koordination der Lehrmittel); wie weiter oben erwähnt, schafft die Vereinbarung für einen wichtigen Teil dieser Aufgaben eine Rechtsform der Westschweizer Praxis, deren Ursprünge auf das Ende der 1960er-Jahre zurückgeht;
- Festlegung der ergänzenden Bereiche zu denjenigen, die von der Schweizer Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule festgelegt wurden, in denen die Unterzeichnerkantone sich gemeinsame Ziele setzen (z.B. zusätzliche Ausführungen über die Schulstufen, Weiterbildung der Lehrpersonen, Ausbildung der Schulkader, Harmonisierungselemente betreffend andere Unterrichtsstufen usw.).

Die CIIP-Vorlage ist also eng mit derjenigen der EDK verbunden. Zu einem Teil bildet sie eine konkrete Anwendung davon im französischsprachigen Landesteil, was gegenüber der EDK-Vorlage gewisse Wiederholungen bedeutet. Zu einem anderen Teil geht der CIIP-Entwurf weiter und enthält besondere zusätzliche Elemente, die dem Westschweizer Bildungsraum eigen sind. So bestätigt und verstärkt die CIIP-Vereinbarung im Rahmen, den die EDK festgelegt hat, die Gesamtheit des Koordinationsdispositivs der Westschweizer Schulkoordination, die sich seit vielen Jahren schrittweise gebildet hat. Dieser Entwurf legt eine mit dem helvetischen Rahmen harmonisierte, jedoch trotzdem westschweizspezifische Vorlage fest. Für eine bessere Sichtbarkeit und Gesamteinschätzung der künftigen Bildungspolitik hat die CIIP beschlossen, das Vernehmlassungsverfahren über ihren Entwurf mit dem Vernehmlassungsverfahren über den EDK-Entwurf zu verbinden.

Erläuternder Bericht und Text des Vereinbarungsentwurfs der CIIP sind diesem Bericht in Form eines A5-Büchleins beigelegt (diese und weitere Unterlagen sind auch einsehbar unter <http://www.ciip.ch>). Deshalb nimmt dieser Bericht des Staatsrates weder die gesamte Argumentation noch einmal im Detail auf, noch gibt er den Volltext des Vereinbarungsentwurfs wieder. Die Regierung legt indes unter Punkt 2 weiter unten die Auswirkungen für den Kanton Freiburg der Hauptpunkte des Vereinbarungsentwurfs auseinander.

1.3 Verbindung mit den neuen Bildungsartikeln in der Bundesverfassung

Am 21. Mai 2006 wird das Schweizer Volk über die Revision der Bildungsartikel der Bundesverfassung abstimmen, wie sie im Entwurf vorgeschlagen wird, den das Bundesparlament in Zusammenarbeit mit der EDK ausgearbeitet hat. Nun hängt die Anwendung der EDK-Vereinbarung und der CIIP-Vereinbarung nicht ab von der Revision dieser Bildungsartikel der Bundesverfassung, doch stimmen letztere und die vorliegenden Entwürfe inhaltlich miteinander überein. Die Genehmigung der revidierten Verfassung würde die Harmonisierungsbemühungen der Kantone entscheidend verstärken. In diesem Fall

hätten die Vorlagen von EDK und CIIP konkret und unmittelbar eine Antwort auf die in den Verfassungsartikeln vorgeschriebene interkantonale Koordinierung bereit und würden dem Bund jegliche Notwendigkeit ersparen, diejenigen Bereiche gesetzlich zu regeln, die bis anhin in der Kompetenz der Kantone lagen. Damit könnte eine Zentralisierung des obligatorischen öffentlichen Unterrichts durch den Bund vermieden und den Nachteilen und Grenzen eines zu sehr auf den Kanton sich konzentrierenden Ansatzes bei der Schulpolitik begegnet werden.

Wenn die neuen Bildungsartikel der Bundesverfassung in der Volksabstimmung abgelehnt werden sollten, könnten die beiden Vorlagen ohne Bundesverpflichtung zur Koordinierung erfolgreich sein, wenn sich die Kantone dafür entscheiden.

2. SCHWERPUNKTE DER VORLAGEN UND AUSWIRKUNGEN AUF DEN KANTON

Die beiden Texte ziehen das Beste aus den beiden Grundsätzen Förderalismus und Subsidiarität, die dem Schweizer Schulsystem eigen sind. Es werden lediglich Elemente auf die interkantonale Ebene verlegt, die einer Harmonisierung bedürfen, die der Bund von den Kantonen verlangen könnte, und die ein Kanton der Grösse Freiburg nicht oder nicht mehr allein bewältigen könnte.

Die durchgeführte Vernehmlassung erlaubt den Kantonsparlamenten, sich in den Erarbeitungsprozess dieser Gesetzestexte einzubringen. Bei der Westschweizer Koordination wird eine interparlamentarische Kommission eingesetzt, die den Vollzug der Vereinbarung sicherstellt. Damit wird eine verstärkte Demokratie in den interkantonalen Arbeiten gefördert.

2.1 Die Kantone explizieren, entwickeln und legitimieren ihren Willen

Auf Schweizer Ebene beschliessen die Kantone den Grundsatz der Harmonisierung der obligatorischen Schule in Bezug auf Unterrichtsziele, Schulstrukturen, Qualitätsverbesserung und Durchlässigkeit des Schulsystems. Auf Westschweizer Ebene wollen die Kantone eine explizite Rechtsgrundlage der Institution CIIP und eine Verstärkung des Westschweizer Bildungsraums, indem sie die Umsetzung der in der Schweizerischen Vereinbarung festgelegten Grundsätze sicherstellen.

Für den Kanton Freiburg bestätigen und fördern diese starken Dokumente die bereits bedeutende Einbindung der kantonalen Organe in die interkantonale Zusammenarbeit beim öffentlichen Unterrichts- und Bildungswesen. Sie sind greifbare Zeichen einer Umsetzung von Artikel 5 der Staatsverfassung vom 16. Mai 2004 des Kantons Freiburg. Die Tatsache, dass für die CIIP ein besonderes Dokument erstellt wird, bedeutet nicht, dass sich die beiden Kantonsteile voneinander entfernen. Im Gegenteil: der von der Schweizer Vereinbarung festgelegte Rahmen ermöglicht eine bessere Harmonisierung zwischen den Sprachgemeinschaften, insbesondere durch die gemeinsame Festlegung von Zielsetzungen der obligatorischen Schule und der Aufstellung von schweizerischen Bildungsstandards.

2.2 Die Kantone legen gemeinsam die allgemeinen Zielsetzungen der obligatorischen Schule fest

Artikel 3 der Schweizer Vereinbarung legt die grundlegenden Kenntnisse und Kompetenzen fest, welche die

Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Schule erwerben und entwickeln sollen. Diese Grundausbildung deckt insbesondere die folgenden Bereiche ab:

- Sprachen,
- Mathematik und Naturwissenschaften,
- Sozial- und Geisteswissenschaften,
- Musik, Kunst und Gestaltung,
- Bewegung und Gesundheit.

Diese Ausbildung bereitet nicht nur auf den Eintritt in weiterführende Ausbildungsgänge der Sekundarstufe II vor, sondern unterstützt auch lebenslanges Lernen, die Entwicklung einer eigenständigen Persönlichkeit und eines verantwortungsvollen Handelns gegenüber Mitmenschen und Umwelt.

Die Westschweizer Vereinbarung übernimmt diese Themen nicht explizit, integriert sie jedoch in der Grundlage des Westschweizer Rahmenlehrplans, dessen Bereiche zu der Allgemeinbildung hinzu identisch sind.

Für den Kanton Freiburg stellen diese Anforderungen kein besonderes Problem dar, weil sie weitgehend im Schulgesetz vom 23. Mai 1985 (SGF 411.0.1) vorhanden sind, das derzeit einer Totalrevision unterzogen wird (vgl. Punkt 2.10 weiter unten). Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass das freiburgische Schulgesetz obligatorisch mindestens alle diese Punkte enthalten muss; darüber hinaus kann es aber bis zu einem gewissen Grad durchaus auch kreativ und spezifisch sein.

2.3 Die Kantone strukturieren die obligatorische Schule neu

Das Schuleintrittsalter wird gegenüber der jetzigen Situation zwei Jahre vorgezogen. Dabei wird ein Zweijahreskindergarten in die Schulpflicht eingebunden. Die obligatorische Schule umfasst damit neu elf statt der bisherigen neun Jahre. Die Primarstufe, inklusive Kindergarten oder Eingangsstufe, dauert acht Jahre, und die Sekundarstufe I, bei uns die Orientierungsschule, in der Regel drei Jahre. Nur auf Westschweizer Ebene setzen sich die acht Jahre Primarstufe aus zwei Zyklen zusammen (Art. 5); dieser Zyklusbegriff wird hier für die Referenztests verwendet (Art. 6). Der Übertritt in die Berufsbildung erfolgt Ende des elften Schuljahrs (heutiges drittes Orientierungsschuljahr), der Übertritt in die Maturitätsschulen kann nach dem zehnten oder elften Schuljahr erfolgen, wenn das Programm der Gymnasialmaturität obligatorisch vier Jahre dauert. Mit diesen strukturellen Vorgaben können Schülerinnen und Schüler innerhalb dieser Struktur individuell natürlich schneller Fortschritte machen oder länger verweilen.

Für den Kanton Freiburg ist diese Bestimmung verbunden mit der allgemeinen Einführung eines zweiten Kindergartenjahres und der Festlegung einer Pflicht, diese beiden Kindergartenjahre zu besuchen. Die Einführung eines zusätzlichen Kindergartenjahrs war in den letzten Monaten Gegenstand mehrerer parlamentarischer Vorstösse (Motion Ursula Krattinger-Jutzet/Françoise Morel Nr. 092.05 betreffend die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres, Postulat Isabelle Joye/Anita Brünisholz Haag Nr. 276.05 über eine umfassende Studie, die auch den Kindergarten einschliesst, Motion Jean-Jacques Collaud/Antoinette Romanens/Jean-Louis Romanens Nr. 113.05 über die Schaffung eines zweiten Kindergartenjahres, Motion Jean-Claude Rossier/Ueli Johnner-Etter

Nr. 127.05 über die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung über die Ausbildungsdauer bis zur kantonalen Maturität mit Einführung eines zweiten Kindergartenjahres). Das Inkrafttreten der Vereinbarung würde den Kanton zu diesem Schritt verpflichten. Eine Arbeitsgruppe ist derzeit daran, die Modalitäten eines zusätzlichen Kindergartenjahres zu prüfen, sowohl bezüglich Stundenplan des ersten Jahres (zum Beispiel Halbzeitkindergarten), wie auch bezüglich pädagogischen Inhalts der beiden Jahre sowie der finanziellen und organisatorischen Aspekte, die zu berücksichtigen sind. Zum Vergleich: gemäss verfügbaren neueren konsolidierten Finanzstatistiken (Öffentliche Bildungsausgaben 2003, Bundesamt für Statistik 2005) kostete im Jahr 2003 das Vollzeitkindergartenjahr (21 wöchentliche Einheiten) im Kanton Freiburg in Betriebskosten den Kanton 7 937 158 Franken und die Gemeinden 16 460 029 Franken. Bei einem zusätzlichen Kindergartenjahr mit beispielsweise 10 wöchentlichen Einheiten würde dies für den Kanton rund 4 Millionen und für die Gemeinden 8,3 Millionen Mehrkosten bedeuten. Dazu kämen die Investitionskosten für die Einrichtung von zusätzlichen Räumlichkeiten; die Arbeitsgruppe prüft die effektiven Bedürfnisse der einzelnen Schulkreise angesichts der verfügbaren Räumlichkeiten und der Anzahl wöchentlicher Einheiten dieses Kindergartenjahres. Schliesslich bildet die Bevölkerungsentwicklung ein Parameter, der bei der Kosteneinschätzung auch noch zu berücksichtigen ist.

Der obligatorische Charakter der beiden Kindergartenjahre bildet die zweite Neuheit gegenüber der heutigen Situation im Kanton Freiburg. Heute ist der Kindergarten freiwillig. Sobald ein Kind im Kindergarten eingeschrieben ist, ist es zum Besuch verpflichtet. Den demografischen Angaben der Eidgenössischen Volkszählung vom Jahr 2000 kann entnommen werden, dass in jenem Jahr, von 3318 Kindern im Kindergartenalter 3293 Kinder den Kindergarten besuchten, also 99,2%. Seit vielen Jahren kann somit festgestellt werden, dass über 99% der Kinder im Kindergartenalter diese Möglichkeit nutzen. Der obligatorische Charakter des zweiten dieser beiden Kindergartenjahre würde also nicht viel an der heutigen Praxis ändern. Wenn hingegen beide Jahre obligatorisch erklärt würden, ist dies schon eine einschneidende Änderung. Hierzu sei erwähnt, dass derzeit lediglich die Kantone Freiburg und Obwalden nur ein Kindergartenjahr anbieten; in den übrigen Kantonen wird das erste der beiden Kindergartenjahre von einer sehr grossen Mehrheit der Kinder besucht. Beispielsweise besuchen im Kanton Waadt 94% der Kinder das erste, freiwillige Jahr des Zweijahreskindergartens.

Im Übrigen entspricht die in den Entwürfen festgehaltene Schulstruktur, abgesehen vom Referenzdatum für den Schuleintritt, bereits der im Kanton Freiburg bestehenden Struktur. Schliesslich bleibt die Frage der Anzahl der erforderlichen Jahre bis zur gymnasialen Maturität (14 oder 15 Jahre, mit dem Zweijahreskindergarten) für die Kantone flexibel.

2.4 Die Kantone empfehlen, dass die Schulzeit und die Strukturen der ausserschulischen Betreuung an die Bedürfnisse der Familien und die Besonderheiten der heutigen Gesellschaft angepasst werden

Die Schweizer Vereinbarung erwähnt, dass die Organisation der Schulzeit der Lösung mit Blockzeiten den Vorzug gibt und dass ein geeignetes Angebot an Tagesstrukturen besteht. Dieser Vorschlag wird flexibel und

allgemein ausgedrückt, weil die tatsächlichen Bedürfnisse von einer Region zur anderen sehr unterschiedlich sind, sowohl von den Besonderheiten der physischen Geografie wie der urbanen Charakteristiken oder aber der vorherrschenden wirtschaftlichen Aktivitäten her. Allgemeiner Grundsatz dieses Vorschlags ist, dass die Schule die Lebensrhythmen der Familien nicht ignorieren kann und dieses Element bei der Erstellung ihrer Stundenpläne sowie die Zusammenarbeit mit den ausserschulischen Strukturen berücksichtigen muss.

Im Kanton Freiburg sind die örtlichen Behörden für die Stundenpläne zuständig (Schulkommissionen, Schulvorstände). Bereits heute können diese die Stundenpläne nach dem Grundsatz der Blockzeiten festlegen, so dass die Stundenpläne aller Schülerinnen und Schüler der Kindergärten und der Primarschulen aufeinander abgestimmt sind. Die Anzahl der schulischen Halbtage variiert natürlich je nach Alter der Kinder, aber die Schülerinnen und Schüler, die in der Schule sind, können bereits im Rhythmus der Blockzeiten leben. Für mehr Details verweisen wir auf die Antwort vom 17. August 2005 des Staatsrates auf die Postulate Nr. 255.04 und Nr. 260.04.

Was die Tagesstrukturen betrifft, so ist es Sache der örtlichen Schulbehörden, ein geeignetes Angebot gemäss Vereinbarung anzubieten. Der Bedarf nach einem solchen Angebot ist nicht im ganzen Kanton gleich stark vorhanden. In der Vereinbarung ist nicht von einem obligatorischen, kostenlosen oder vergünstigten Angebot die Rede. Im Kanton Freiburg können aufgrund der Jugendgesetzesvorlage und der laufenden Arbeiten über die familienpolitischen Massnahmen Vorschläge bezüglich der Angemessenheit und der Modalitäten der Einrichtung solcher Angebote je nach Bedürfnissen gemacht werden.

2.5 Die Kantone überprüfen, ob die obligatorische Schule ihre gesetzten Ziele erreicht

Auf helvetischer Ebene ist dieser Vorschlag eine der Neuheiten der Vorlagen. Er ist Ausdruck des Willens, die vom Schulsystem erreichten Gesamtergebnisse zu verschiedenen Zeitpunkten der Ausbildung der Schülerinnen und Schüler zu kontrollieren und zu bestätigen. Diese Ergebnisanforderung, die eine Erweiterung auf den Sektor der obligatorischen Schule des Qualitätssicherungsansatzes bildet, ist nicht ohne Bezug zu den mittelmässigen Ergebnissen, was den Schweizer Durchschnitt bei internationalen Studien wie PISA betrifft. Er ist auch eine Antwort auf Erwartungen der Eltern, der nachfolgenden Schulstufen, der beruflichen Kreise und der Gesellschaft allgemein bezüglich des Niveaus und der Art der in der obligatorischen Schule erworbenen Kenntnisse und Kompetenzen.

Die Schweizer Vereinbarung sieht die Einrichtung von nationalen Bildungsstandards vor, bei denen alle Kantone, unabhängig von Sprachregionen, Lehrplänen und gewählten Lehrmitteln, explizite Ziele erreichen müssen. Hier treffen sich die Politik der Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme und die Politik der Erwartung von Resultaten dieser Systeme. Diese Erarbeitung von Bildungsstandards trägt den Arbeitsnamen HarmoS (Harmonisierung der obligatorischen Schule). Mit dem Namen HarmoS wurde der gesamte Prozess in Verbindung mit der Schweizer Vereinbarung bezeichnet, der mit dem Untertitel HarmoS-Konkordat weiter besteht.

Konkret sieht der Vollzug der Vereinbarung die Festlegung von nationalen Standards für die erste Sprache vor

(Standarddeutsch für Deutschfreiburg und Französisch für den französischsprachigen Kantonsteil), die zweite Sprache (im Kanton Freiburg, entweder Französisch oder Deutsch) und die dritte Sprache (im Kanton Freiburg Englisch), Mathematik und Naturwissenschaften. Am Ende des vierten Jahres (heute der 2. Primarklasse), der achten Klasse (heute 6. Primarklasse) und der zwölften Klasse (heute 9. Schuljahr oder im Kanton Freiburg drittes OS-Jahr) werden die Leistungen gemessen. Mit einem eigenen «Portfolio» haben die Schülerinnen und Schüler ein Dossier, das ihren Werdegang in den einzelnen Fächern dokumentiert. Die Schulbehörden entwickeln ihrerseits ein Modell einer ständigen Überprüfung des schweizerischen Bildungssystems («Monitoring»), dessen Standards die Leitplanken bilden. Das Monitoring wird über kurz oder lang zum grundlegenden Steuerungselement des Bildungssystems auf kantonalen, regionalen und nationaler Ebene werden.

Es kann ein weiterer Schritt gemacht werden, wenn in einer Sprachregion gearbeitet wird. Dies schlägt die Westschweizer Vereinbarung vor, die explizit die Durchführung von dem Westschweizer Bildungsrahmen gemeinsamen Referenzprüfungen vorsehen und die Festlegung von Kompetenzprofilen der Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit empfiehlt.

Diese Entwicklungen hin zu einer besseren Messung der Ergebnisse des Schulsystems haben den Kanton Freiburg nicht unberührt gelassen. Der Begriff kantonale Prüfungen ist auch bei uns aufgetaucht, insbesondere im französischen Kantonsteil für Deutsch und Mathematik (vgl. auch den Bericht Nr. 235 vom 14. November 2005 des Staatsrates an den Grossen Rat, der über die Einrichtung von kantonalen Prüfungen und dem Schulabschlussdiplom orientiert). Die deutsch- und französischsprachigen Verfahren für den Übertritt von der Primarschule in die Orientierungsschule gehen ebenfalls in diese Richtung. Die Sprachenportfolios haben in der Sekundarstufe II Einzug gehalten. Dieser Ansatz ist uns also nicht fremd; er müsste jedoch klar verstärkt werden. Die Programme und Evaluationsformen müssten den Bildungsstandards, Referenzprüfungen und Kompetenzprofilen angepasst werden. Gegebenenfalls könnten ziemlich schnell Entwicklungs- oder Korrekturmassnahmen getroffen werden, wenn sich herausstellen sollte, dass das freiburgische Schulsystem nicht den gemeinsam festgelegten Mindestzielen entspricht. Die in der PISA-Studie erzielten Freiburger Resultate sind zwar in dieser Hinsicht beruhigend. Es ist jedoch klar, dass diese interkantonalen Leitplanken die Schwellen angeben werden, die nicht unterschritten werden dürfen; die Kantone sind hingegen frei, diese Ziele zu überschreiten, oder gar eine grössere Anzahl Ziele festzulegen.

Bezüglich der Mittel, die zur Verfügung zu stellen sind, muss zunächst festgestellt werden, dass die Entwicklung und Einhaltung von Standards, Prüfungen und Profilen sowie die Monitoringtätigkeit mit viel Arbeit verbunden sein werden. Die interkantonalen Konferenzen (EDK, CIIP) werden diese Aufgabe im Wesentlichen übernehmen, zum einen in Zusammenarbeit mit dem Bund, aber auch die Mitsprache der Kader und des Lehrpersonals der Kantone wird (und ist bereits) gefragt sein. Somit wird dieses Projekt sowohl mit den finanziellen Beiträgen der Kantone an diese Konferenzen, als auch mit einer bestimmten Arbeitszeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der EKSD realisiert werden können. Der Gesamtkredit des HarmoS-Projekts beläuft sich auf 2,6 Millionen

Franken, verteilt auf die verschiedenen Kantone und die Jahre 2003 bis 2007. Die Monitoringausgaben werden auf 1,2 Millionen Franken geschätzt, die sich auf Bund und Kantone verteilen und über vier Jahre gestaffelt werden. Schliesslich variieren die Kosten der bereits vorhandenen Portfolios zwischen 5 Franken und rund 13 Franken pro Schülerin oder Schüler. Die Betriebskosten der interkantonalen Konferenzen könnten gegenüber dem heutigen Niveau anwachsen, auch wenn die Konferenzen den Auftrag erhalten haben, die Bereitstellung einer Anzahl nicht mit den Prioritäten, den beiden Vereinbarungsprojekten, verbundener Leistungen einzustellen.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass diese Ergebnisanforderung den Kantonen auch ohne interkantonale Konferenzen auferlegt würden. Diese ermöglichen den Kantonen, kollektiv zu reagieren und sie zu einem viel günstigeren Preis als im Alleingang und mit höheren Qualitäts- und Zweckmässigkeitsgarantien einzulösen. So oder so wird die Bewältigung der finanziellen Auswirkungen dieser Entwicklungen von den Kantonsparlamenten entschieden, wenn sie die jährlichen Vorschläge der zuständigen Organe verabschieden.

2.6 Die Kantone passen ihre Lehrpläne an und koordinieren ihre Lehrmittel in den Sprachregionen

Dieser Vorschlag ist relativ neu für die deutsche Schweiz, die daran ist, eine Projektorganisation für einen Lehrplan einzurichten. Was die französische Schweiz betrifft, bestätigt sie lediglich eine bereits bestehende Situation.

Für den Kanton Freiburg muss darauf hingewiesen werden, dass das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht bereits regelmässig Lehrpläne und Lehrmittel anderer deutschsprachiger Kantone verwendet. Was den französischsprachigen Kantonsteil betrifft, so hat sich die CIIP seit mehreren Jahren für einen Westschweizer Rahmenlehrplan eingesetzt (PECARO), der die unter Punkt 1.2 erwähnten CIRCE-Pläne ersetzt. Die Vernehmlassung über das PECARO-Projekt hat 2004 stattgefunden; die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Grossen Rates und der Parlamentarierclub Erziehung und Bildung wurden beide über den Inhalt und die Bedeutung dieses Projekts informiert. Während die CIIP an der definitiven Version des ersten PECARO arbeitet, die sich im Laufe der Jahre wandelt, haben die Kantone bereits mit der Anpassung ihrer Lehrpläne auf diesem Kaderniveau begonnen. Insbesondere die Kantone Bern, Jura, Neuenburg, Wallis und Freiburg verfassen ihre kantonalen Pläne gemeinsam. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Pläne der Kantone Genf und Waadt, die seit relativ kurzer Zeit in Kraft sind, über kurz oder lang ebenfalls gemeinsam mit denjenigen der anderen Kantone verfasst werden.

Die Lehrmittel der CIIP-Kantone werden soweit möglich koordiniert. Die Verwaltungsvereinbarung vom 19. Februar 2004 legt die Modalitäten dieser Zusammenarbeit und der Wahl der Mittel fest.

2.7 Die CIIP-Kantone verpflichten sich, in den Bereichen, die nicht in der Schweizer Vereinbarung aufgeführt sind, zusammenzuarbeiten

Die Westschweizer Vereinbarung legt die obligatorischen Zusammenarbeitsbereiche fest, die nicht in der Schweizer Vereinbarung aufgeführt sind. Es handelt sich um:

- die Koordination der Inhalte der Grundausbildung des Lehrpersonals. Diese ist zwar zu einem grossen Teil schon sichergestellt durch die auf EDK-Ebene verabschiedeten Reglemente über die Anerkennung der Diplome; die französischsprachigen Kantone sind der Ansicht, dass sie noch weiter gehen können, insbesondere bei der Zusammenlegung bestimmter Ausbildungen und bei spezifischen oder als «selten» bezeichneten Fächern;
- die Weiterbildung des Lehrpersonals. Es handelt sich hier darum, eine interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Weiterbildung des Lehrpersonals wieder aufleben zu lassen, die gewissermassen auf Sparflamme reduziert worden war, als die Kantone ihre Priorität auf die Einrichtung der neuen Grund- und Weiterbildungsstrukturen (PHs) legten;
- die Ausbildung der Schulkader. Diese Bestimmung bestätigt eine bestehende Sache und fördert deren Entwicklung. Seit rund zwölf Jahren nehmen die Direktorinnen und Direktoren und die Inspektorinnen und Inspektoren an den auf Westschweizer Ebene organisierten Bildungsmodulen der FORRES (Formation des responsables des établissements scolaires) teil.

Für den Kanton Freiburg sind diese Vorschläge zum Teil bereits Realität. Sie führen nicht zu Mehrkosten; es sollte sich eher das Gegenteil herausstellen.

2.8 Die CIIP-Kantone beschliessen, in den über die rein obligatorische Schule hinausgehenden Bereichen zusammenzuarbeiten

Die Westschweizer Vereinbarung richtet explizit Tätigkeiten ein, die bereits heute bestehen, insbesondere:

- die Koordination der angewandten Erziehungsforschung durch das Institut de recherche et de documentation pédagogique (IRDp),
- das Gedenken an Westschweizer Mundarten mit dem Glossaire des patois de la Suisse romande,
- die Zusammenarbeit zwischen den universitären Hochschulen der Westschweiz durch die Conférence universitaire de Suisse occidentale (CUSO),
- die Zusammenarbeit der kantonalen Ämter für Berufsberatung,
- die Zusammenarbeit der kantonalen Ämter für Berufsbildung,
- die Zusammenarbeit der kantonalen Ämter für Kultur.

Für den Kanton Freiburg sind alle diese Vorschläge bereits Realität. Sie führen nicht zu Mehrkosten.

2.9 Die CIIP-Kantone richten eine parlamentarische Kontrolle ihrer Zusammenarbeit ein

Im Bewusstsein der Forderung der Kantonsparlamente nach besserer Integration im Entscheidungsprozess der interkantonalen Konferenzen und mit Rücksicht auf das Bestehen seit dem 9. März 2001 der Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland (SGF 121.4) hat die CIIP sich nicht nur dafür entschieden, den Westschweizer Vereinbarungsentwurf mit der so genannten «Vereinbarungsvereinbarung» zu prüfen, sondern auch die gesamte

CIIP-Institution der im Bereich der Vereinbarungskontrolle vorgesehenen parlamentarischen Kontrolle zu unterstellen. Somit verstärkt der Vereinbarungsentwurf die interkantonale Dimension durch eine symmetrische Reduktion der Autonomie der Kantone und damit der Kantonsparlamente und stellt das Gleichgewicht wieder her, indem er den Kantonsparlamenten bei der Arbeit der CIIP mehr Gewicht als bisher verleiht.

Für den Kanton Freiburg bedeutet dies konkret, dass der Grosse Rat sieben seiner Mitglieder als Delegierte in der interparlamentarischen Kommission bezeichnen kann.

2.10 Verbindung mit der laufenden Schulgesetzrevision

Der Staatsrat hat die Bedeutung und die Arbeitsmodalitäten der laufenden Schulgesetzrevision in seinem Bericht Nr. 176 vom 21. Dezember 2004 zum Postulat Christine Bulliard/Yvonne Stempfel über das Schulgesetz vom 23. Mai 1985 vorgestellt. Unter Punkt 2.8 dieses Dokuments hat die Regierung im Übrigen die beiden Projekte, die Gegenstand dieses Berichts sind, angekündigt. Die Arbeiten zur Revision des Schulgesetzes berücksichtigen die Schweizer Vereinbarung und das Westschweizer Vereinbarungsprojekt. In diesem Sinn bildet die Vernehmlassung über diese beiden Projekte eine bevorzugte Informationsquelle für die Erstellung des neuen Schulgesetzes. In den nächsten Monaten werden in der Öffentlichkeit und im Parlament einige wichtige politische Optionen diskutiert. Der Schulgesetzesvorentwurf wird die in der Diskussion geäusserten Argumente berücksichtigen. Die so für die Präsentation des Gesetzesvorentwurfs entstandene Verzögerung wird bei der Vernehmlassung über ihren Text wieder aufgeholt werden, weil die Debatte über die Hauptpunkte bereits stattfinden konnte.

2.11 Finanzielle und personelle Auswirkungen

In den Punkten 2.1 bis 2.8 trat hervor, dass die hauptsächlich finanziellen und personellen Auswirkungen der beiden Projekte für den Kanton wie folgt sind:

- Die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres, mit grundsätzlich gegenüber dem bereits bestehenden Kindergartenjahr reduzierten Stundenplan, die VZÄ und zusätzliche Kosten mit sich bringen wird. Die Kosten dieses zusätzlichen Jahres werden zu Lasten der Gemeinden und des Kantons gehen (Verteilung 65%–35%, was die Besoldungskosten des Lehrpersonals betrifft). Weil die Einführungsfrist dieser Pflicht auf die Jahre 2012 bis 2013 festgelegt worden ist, ist ein allfälliger Ausgleich je nach Bevölkerungsentwicklung und der damit verbundenen Entwicklung der Schülerbestände nicht ausgeschlossen. Im Übrigen werden diese Mehrkosten mit Einsparungen im Bereich der Aufnahmestrukturen für Kleinkinder, welche die Kinder ein Jahr früher als bisher entlassen, ausgeglichen. Es handelt sich dabei um konkrete Einsparungen für die Gemeinden und die Eltern.
- Die Entwicklung durch die Gemeinden eines geeigneten Angebots an Tagesstrukturen. Dieses wird eingerichtet, sobald sich das Bedürfnis danach zeigt, und die Kosten könnten ganz oder teilweise auf die Nutzniesser dieser Leistungen abgewälzt werden.
- Die Entwicklung und dann die Kontrolle von nationalen Bildungsstandards, Referenzprüfungen, Kompetenzprofilen und Portfolios. Die mit diesen Elementen

verbundenen Kosten werden gedeckt (und sind es bereits zum Teil) durch die entsprechenden Budgets der EDK, der CIIP und des Bundes. Müssen diese Aufgaben gesamthaft zu einer Erhöhung der Budgets von EDK und CIIP führen und somit zu einer Erhöhung der freiburgischen finanziellen Beiträge an diese Organe, werden diese Erhöhungen unter die Aufsicht der Kantonsparlamente gestellt. In der Kantonsverwaltung muss die Arbeitskraft für die Qualitätskontrolle eingesetzt werden.

- Die Anpassung der kantonalen Lehrpläne. Eigentlich werden die kantonalen Pläne sowieso von Zeit und Zeit geändert, manchmal umfassend, manchmal auf einzelne Fächer bezogen. Dieses Mal ist die Anpassung allgemein und zwischen den Kantonen abgestimmt. Der sicher nicht zu vernachlässigende finanzielle und menschliche Einsatz ist einfach konzentrierter als normalerweise.

Insgesamt verursacht das zweite Kindergartenjahr die hauptsächlichsten Kosten für die freiburgischen kantonalen und lokalen Gemeinwesen. Dieser Vorschlag hätte den Grossen Rat auch ohne die Vereinbarungsprojekte erreicht, weil in den letzten Monaten verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht worden sind.

2.12 Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden

Die Vorschläge der beiden Vereinbarungen können unter Einhaltung der heutigen Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden realisiert werden.

2.13 Verfassungsmässigkeit, Konformität mit dem Bundesrecht, Eurokompatibilität

Diese Projekte stimmen nicht nur mit der Verfassung vom 16. Mai 2004 überein, sie schlagen auch Massnahmen vor, die insbesondere die Artikel 5, 6, 18, 34, 53, 59, 60 und 64 erfüllen.

Im Weiteren stimmen die vorgeschlagenen Änderungen mit dem Bundesrecht überein und gehen in Richtung einer verstärkten Eurokompatibilität.

2.14 Unterstellung unter das Gesetzesreferendum

In der aktuellen Phase ist der Grosse Rat aufgefordert, sich zu den Vorentwürfen zu äussern. Die Möglichkeit des Gesetzesreferendums wird eröffnet werden, wenn es zur Abstimmung über die Dekrete über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Vereinbarung kommt; das wird grundsätzlich im Laufe des Jahres 2008 sein.

3. WEITERES VORGEHEN

EDK und CIIP hören die kantonalen Regierungen über ihr jeweiliges Projekt an. Die Regierungen führen eine kantonsinterne Vernehmlassung nach ihren eigenen Modalitäten durch, so dass sie ihre Stellungnahme der EDK und der CIIP bis am 30. November 2006 vorlegen können. Die Projekte werden im Laufe des Jahres 2007 im Sinne der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet. Im Herbst 2007 sollten sowohl EDK wie CIIP die Projekte verabschieden können, die anschliessend den kantonalen Ratifizierungsverfahren unterstellt werden. Für den Kanton Freiburg wird der Grosse Rat grundsätzlich im Laufe

des Jahres 2008 über zwei Dekretsentwürfe über den Beitritt des Kantons zu den Vereinbarungen zu entscheiden haben. Bei diesem Ablauf können die beiden Texte Ende 2008 in Kraft treten. Die EDK-Vereinbarung kann ab dem Zeitpunkt ihre Wirkung entfalten, da ihr zehn Kantone beigetreten sind. Die CIIP-Vereinbarung tritt sechs Monate nach ihrer Ratifizierung durch mindestens drei Kantone in Kraft. Wenn diese Fristen eingehalten werden können, müssen die betroffenen Kantone die in den beiden Dokumenten festgelegten Anforderungen bis spätestens 2012/13 erfüllt haben.

Nachdem dieser allgemeine Zeitplan steht, muss festgehalten werden, dass die Partnerkantone des CIIP-Vereinbarungsprojekts beschlossen haben, die Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland (Vereinbarungsvereinbarung) umzusetzen. Grundsätzlich sollte nur der Vorentwurf der Westschweizer Vereinbarung, der den Perimeter der Vereinbarungsvereinbarung abdeckt, einer interparlamentarischen Kommission vorgelegt werden, denn nach dem Rechtsgutachten von Professor Andreas Auer vom 20. Mai 2005 ist die Vereinbarungsvereinbarung nicht auf eine Vereinbarung von nationaler Tragweite anwendbar. Im vorliegenden Fall überschreitet der Vorentwurf der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule sicher den Perimeter der Vereinbarungsvereinbarung und könnte deshalb nur Gegenstand eines herkömmlichen Vernehmlassungsverfahrens sein. Die beiden Vorentwürfe sind jedoch förmlich miteinander verbunden, denn die Westschweizer Vereinbarung bildet einen Teil der Vollzugsvereinbarung für die Artikel 7 und 8 der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule. Um in diesem Zusammenhang eine optimale Kohärenz des Verabschiedungsverfahrens dieser beiden Vereinbarungen sicherzustellen, und aus Gründen der politischen Tragweite dieser Projekte, hat die CIIP es sinnvoller gefunden, die beiden Vorentwürfe der interparlamentarischen Kommission vorzulegen. Sie wies jedoch darauf hin, dass es sich um einen Sonderfall handelt und dass dies keinesfalls einen Präzedenzfall für die Behandlung weiterer interkantionaler Vereinbarungen bilden soll, die den Perimeter der Vereinbarungsvereinbarung überschreiten. In der EDK haben sich die Kantone, die der Vereinbarungsvereinbarung nicht angeschlossen sind, nicht gegen dieses Verfahren der Westschweizer Kantone gestellt.

Der Staatsrat nimmt somit die interne Vernehmlassung im Kanton wie folgt vor:

- Er übermittelt den Vorentwurf der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule und den Vorentwurf der Westschweizer Schulvereinbarung dem Grossen Rat und lädt diesen ein, eine interparlamentarische Kommission einzurichten und in Anwendung der Vereinbarungsvereinbarung sieben Vertreterinnen und Vertreter zu ernennen. Die Stellungnahmen des Parlaments müssen bis Ende Oktober beim Staatsrat eingereicht werden, der seinerseits die Stellungnahme des Kantons bis am 30. November 2006 einzureichen hat;
- Er fordert die EKSD auf, eine Vernehmlassung bei den Direktionen, Parteien und interessierten Organisationen durchzuführen, gemäss der üblichen kantonalen Vernehmlassungspraxis. Für diesen Teil der Vernehmlassung wird die Antwortfrist auf den 31. August 2006

festgelegt, so dass die Ad-hoc-Kommission des Grossen Rates zuerst selber über die Ergebnisse dieser Vernehmlassung verfügt, bevor sie ihre eigene Stellungnahme verfasst.

4. SCHLUSSBEMERKUNG

Der Staatsrat sieht in den beiden Projekten, die in die Vernehmlassung gegeben werden, eine markante Erneuerung der Schweizer Bildungslandschaft. Weit entfernt davon, zu einer Gleichmachung der sehr breit von der Geschichte und den kantonalen Besonderheiten geprägten Schulsysteme, bilden diese Projekte einen konkreten Vorschlag für die Erneuerung des helvetischen Föderalismus in einem Bereich, bei dem die Kantone stark an ihren Vorrechten hängen. Die vorgeschlagene Entwicklung würde den Kanton Freiburg dazu zwingen, sein Dispositiv in einer gewissen Anzahl von Punkten anzupassen. Sie würde im Bemühen um eine Zusammenführung der Mit-

tel für eine wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Gelder auch neue Allokationen finanzieller Mittel bedeuten. Die Regierung ist sehr gespannt auf die Stellungnahme des Grossen Rates zu diesem Gesellschaftsprojekt, das eine breite und eingehende Debatte verdient.

Beilagen: 1. Bericht der EDK über den Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)
2. Bericht der CIIP über den Entwurf der Westschweizer Schulvereinbarung
