



EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica

GESCANNT

21. Sep. 2015

Bern, 10. September 2015
061.2/51/2015 HA

SBFI / SEFRI		21. SEP. 2015	
z. K.	z. K.	z. K.	z. K.
DIR	HS	HS	HS
stv. DIR	HS	HS	HS
GEK	NFI	NFI	NFI
KOMM	IFI	IFI	IFI
INT	ARE	ARE	ARE
REG	ARE	ARE	ARE
DI	ARE	ARE	ARE
DI	ARE	ARE	ARE

Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation-SBF
Abteilung Bildungszusammenarbeit
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Bundesgesetz über die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen im Bildungsraum Schweiz (Bildungszusammenarbeitsgesetz, BiZG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Juni 2015 hat der Vorsteher WBF, Herr Bundesrat Johann N. Schneider-Ammann, im Auftrag des Bundesrates zur Vernehmlassung zum obgenannten Gesetzesentwurf eingeladen. Obwohl die EDK auf der beigelegten Liste der Vernehmlassungsadressaten nicht aufgeführt ist, gestattet sich ihr Vorstand eine Stellungnahme. Die Behörde des Schulkonkordats der Kantone ist die Partnerin des Bundes bei der Bildungszusammenarbeit auf gesamtschweizerischer Ebene und also vom Regelungsgegenstand sehr direkt betroffen.

- Grundsätzlich stimmen wir mit den im erläuternden Bericht enthaltenen Darlegungen zur verfassungsmässigen Abstützung, zum Stellenwert und zur Ausrichtung der Bildungszusammenarbeit von Bund und Kantonen überein. Es geht um die gemeinsame Sorge für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz (Art. 61a Abs. 1 BV), in geteilter Verantwortung und mit je spezifischen Zuständigkeiten am Bildungssystem. Dieses gemeinsame Sorgen muss in geeigneter Weise instrumentiert werden: Bund und Kantone „koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher“ (Art. 61a Abs. 2 BV). Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Sinne der Bildungsverfassung von 2006 hat sich mittlerweile gut eingespielt und funktioniert pragmatisch im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten und durch die entsprechenden Organe. Es müssen hierfür keine neuen Zuständigkeiten begründet oder weitergehende Regelungen geschaffen werden. Davon geht richtigerweise auch die Vernehmlassungsvorlage aus.
- Das BiZG ersetzt verschiedene Rechtsgrundlagen, die bisher die Zusammenarbeit und Mitfinanzierung des Bundes begründet haben, namentlich das jeweils auf 4 Jahre befristete Bildungssteuerungsgesetz. Entscheidend für die Beurteilung des neu vorgeschlagenen Gesetzes aus Sicht der Kantone ist, dass die eingeübte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in den Bereichen
 - Bildungsmonitoring / Bildungsberichterstattung sowie
 - Qualitätsentwicklung / Qualitätssicherung am System
 auf Ebene der zuständigen Behörden, Verwaltungen und Institutionen unkompliziert und partnerschaftlich weitergehen kann; und dass die Bundesbeiträge an die entsprechenden Vorhaben (Monitoring und Bildungsbericht; PISA) und Institutionen (SKBF; educa.ch; SDBB; WBZ CPS; IFES) auf sicherer Rechtsgrundlage verlässlich ausgerichtet werden. Bei dieser Mitbeteiligung des Bundes an den Arbeiten im Sinne von Art. 61a BV kann es nicht bloss um Projektbeiträge gehen, um welche punktuell und wiederkehrend nachgesucht werden muss. Die Führung eines kohärenten Bildungssystems und die Sicherung seiner Qualität erfordern vielmehr kontinuierliche und auch strukturelle Massnahmen, an deren Finanzierung sich der Bund auf gesamtschweizerischer Koordinationsebene mit Grund, nämlich im Rahmen seiner eigenen Verantwortung (zusammen mit den Kantonen) für Qualität und Durchlässigkeit des

Generalsekretariat | Secrétariat général

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3000 Bern 7 | T: +41 (0)31 309 51 11, F: +41 (0)31 309 51 50, www.edk.ch, edk@edk.ch

IDES Informationszentrum | Centre d'information | T: +41 (0)31 309 51 00, F: +41 (0)31 309 51 10, ides@edk.ch

Bildungsraumes Schweiz, beteiligt. Entsprechend richtig ist die Abstützung des vorgeschlagenen Gesetzes auf Art. 61a Abs. 2 BV. Wenn das an dieser Stelle zu betonen ist, dann deshalb, weil in den vergangenen Jahren bei der Bundesverwaltung teilweise kein entsprechendes Verständnis, also auch kein gemeinsames Verständnis der Bildungsverfassung bestanden hat und weil die jüngsten Wendungen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf irritieren (vgl. Ziffer 3 nachstehend).

3. Bisher war stets die Rede davon gewesen, der Bund benötige im vorliegenden Zusammenhang eine gesetzliche Grundlage, worin die sämtlichen Vorhaben und Institutionen, welche Bundesbeiträge erhalten sollen, im Einzelnen explizit benannt würden. Aus diesem Grund konnte beispielsweise das Institut für Externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II (IFES) bislang beim Bund lediglich Projektmittel beantragen, weil das bisherige, jeweils befristete Bildungssteuergesetz im Zuge der letzten BFI-Botschaft nicht geändert werden wollte und für eine Unterstützung von IFES offenbar keine andere, explizite bundesgesetzliche Grundlage bestand. Nun überrascht und verunsichert es, dass kurzfristig die Argumentation in grundsätzlicher Weise geändert und ein neuer Gesetzesentwurf vorgelegt wird, der – im Unterschied zum bisherigen Gesetz und zu den in guter Partnerschaft bisher diskutierten Entwürfen für ein neues BiZG – überhaupt keine Vorhaben und Institutionen mehr nennt, sondern sich nur mehr einzig darauf beschränkt, eine Zusammenarbeitsvereinbarung vorzusehen. Die rechtliche Begründung für diese Wende bleibt unklar. Natürlich kann der Feststellung im erläuternden Bericht, dass sich die Festlegung konkreter Vorhaben im Gesetz nicht eigne für eine unbefristete, der laufenden Dynamik Rechnung tragende Rechtsgrundlage gefolgt werden – nur wurde bisher stets genau gegenteilig argumentiert. Wenn es jetzt anders auch geht, ist dagegen nichts einzuwenden; die Kantone erwarten aber auf jeden Fall eine verlässliche Partnerschaft auch in der Finanzierung und gehen davon aus, dass die in Vernehmlassung gegebene Gesetzesvariante nach Treu und Glauben alle fraglichen, seit langem bekannten Vorhaben und Institutionen auch wirklich langfristig abdecken wird.
4. Mit den „Grundsätzen über die Ziele der Zusammenarbeit“, wie der erläuternde Bericht sie darstellt, und den Massnahmen, welche der Bericht den Zielen zuordnet, sind wir einverstanden. Das deckt den Stand und die gemeinsam vorgesehenen Perspektiven der aktuellen Arbeit im Sinne von Art. 61a BV ab.
5. Auch die konkreten Ausführungen zum Finanzbedarf und die dabei genannten Beträge sind aus unserer Sicht korrekt. Teilweise nicht nachvollziehbar sind einzig die Ausführungen zur WBZ CPS auf Seite 15 des Berichts; doch ist beabsichtigt und zu erwarten, dass hierzu im Rahmen des von der EDK gemäss ihrem Tätigkeitsprogramm 2015–2019 gestarteten Projekts eine gemeinsame Klärung erfolgen wird. – Der Bericht betont bei den Rahmenbedingungen für eine finanzielle Beteiligung des Bundes, dass letzterer stets maximal die Hälfte der Kosten übernehme. Wir verstehen dieses Limit so, dass der Aufwand, der den Kantonen unter Umständen im Zusammenhang mit bestimmten Massnahmen (z.B. bei externen Schulevaluationen oder bei Lehrerinnen-/Lehrerweiterbildungen) je zusätzlich anfällt, bei der Berechnung der kantonalen Hälfte mitberücksichtigt wird.
6. Was die übrigen „Grundsätze über die Organisation der Zusammenarbeit“ und jene „über das Führen gemeinsamer Institutionen“ betrifft: Es soll auf keinen Fall zu einer Beschwerung oder Komplizierung der bisher geübten, sehr pragmatischen, in den angestammten Strukturen leistbaren und geleisteten Zusammenarbeit kommen. Wir betonen das erneut an dieser Stelle, weil wir die prozeduralen Konsequenzen dieser neu vorgesehenen, einen Zusammenarbeitsvereinbarung (in der Zuständigkeit des Bundesrates) nicht abschätzen können. Schon bisher wurden und werden in den vorliegend relevanten Vorhaben regelmässig Verträge zwischen den je zuständigen Organen von Bund und Kantonen (namentlich zwischen WBF bzw. EDI/EVD und EDK) abgeschlossen. Dabei sollte es bleiben.

Die bislang mit dem SBFI hierüber geführten Gespräche stimmen zuversichtlich. Die im erläuternden Bericht geschilderte Organisation der Zusammenarbeit entspricht im Wesentlichen der bisherigen Übung und der auch unsererseits bestehenden Absicht, daran weitere Vereinfachungen vorzunehmen (z.B. Integration der PISA-Steuerung und der CORECHED-Funktion in die Prozessleitung Bildungsmonitoring).

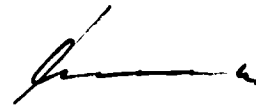
Zusammenfassend: Die koordinierte Umsetzung der Bildungsverfassung von 2006 ist gut angegangen worden und heute gut eingespielt. Der Bildungsbereich ist hinsichtlich horizontaler wie vertikaler Zusammenarbeit sehr gut aufgestellt, die Instrumentierung der gemeinsamen Sorge um Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes im Sinne von Art. 61a BV ist fürs Erste geglückt. Das BiZG sollte sich ohne Weiteres in den Dienst an der Kontinuität dieser positiven Entwicklung stellen. Falls mit der vorgeschlagenen neuen Form des Gesetzes dieser Zielsetzung entsprochen werden kann und will, ist dagegen aus kantonalen Sicht nichts einzuwenden.

Freundliche Grüsse

**Schweizerische Konferenz
der kantonalen Erziehungsdirektoren**



Regierungsrat Dr. Christoph Eymann
Präsident



Hans Ambühl
Generalsekretär

Kopie:

- Mitglieder der EDK



Secrétariat d'Etat à la formation,
à la recherche et à l'innovation SEFRI
Division Coopération en matière
de formation
Einsteinstrasse 2
3003 Berne

Berne, le 10 septembre 2015
061.2/51/2015 HA/bop

Loi fédérale sur la coopération entre la Confédération et les cantons dans l'espace suisse de formation (loi sur la coopération dans l'espace suisse de formation, LCESF)

Madame, Monsieur,

Par lettre du 25 juin 2015, le chef du DEFR, M. Johann N. Schneider-Ammann, a ouvert sur mandat du Conseil fédéral une procédure de consultation relative au projet de loi cité en objet. Même si la CDIP ne figure pas dans la liste des instances consultées, son Comité s'autorise à formuler une réponse. En sa qualité d'autorité chargée de l'exécution du concordat sur la coordination scolaire, la CDIP est en effet le partenaire de la Confédération pour la coopération en matière d'éducation à l'échelon national; elle est donc très directement concernée par l'objet de ces dispositions.

1. Nous réservons dans l'ensemble un accueil favorable aux considérations du rapport explicatif sur les fondements constitutionnels, sur l'importance de la coopération entre la Confédération et les cantons en matière d'éducation et sur l'orientation qui lui est donnée. La Confédération et les cantons doivent en effet veiller ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 1, Cst.), tâche qu'ils assument en coresponsabilité dans les limites de leurs compétences respectives au sein du système éducatif. Cette coresponsabilité doit se doter d'outils appropriés: la Confédération et les cantons «coordonnent leurs efforts et assurent leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures» (art. 61a, al. 2, Cst.). Cette coopération entre la Confédération et les cantons voulue par les articles constitutionnels de 2006 sur l'éducation est désormais bien rodée et fonctionne de façon pragmatique selon le régime des compétences actuelles et à travers les organes institués à cette fin. Il n'est donc pas nécessaire de créer de nouvelles compétences à cet effet ou d'édicter des dispositions supplémentaires. Le projet mis en consultation part à juste titre de ces prémisses.
2. La LCESF remplace plusieurs bases légales sur lesquelles se sont fondés jusqu'ici la coopération et le cofinancement par la Confédération, telles que la *loi relative aux contributions en faveur de projets communs de la Confédération et des cantons en vue du pilotage de l'espace suisse de formation*, réactualisée tous les quatre ans. Du point de vue des cantons, l'évaluation du nouveau projet de loi proposé est essentiellement liée à la possibilité de poursuivre à l'échelon des autorités, administrations et institutions compétentes, sans complications et sur une base de partenariat, la coopération mise au point entre la Confédération et les cantons dans deux domaines:
 - le monitoring de la formation / le rapport sur l'éducation, et
 - le développement de la qualité / l'assurance qualité au niveau du système éducatif,et au fait que les montants versés par la Confédération au titre desdits projets (monitoring et rapport sur l'éducation; PISA) et des institutions concernées (CSRE; educa.ch; CSFO; WBZ CPS; IPES) le soient d'une manière prévisible et selon une base légale sûre. La participation de la Confédération aux travaux menés d'après l'art. 61a, Cst. ne saurait se résumer à des contributions versées par projet,

qui nécessitent des requêtes ponctuelles et répétées. La cohérence du système éducatif et l'assurance de sa qualité demandent bien plutôt des mesures permanentes, également d'ordre structurel, au financement desquelles la Confédération s'associe selon des impératifs de coordination à l'échelon national, à savoir sa responsabilité propre de veiller (conjointement avec les cantons) à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation. Il est donc approprié de fonder la loi proposée sur l'art. 61a, al. 2, Cst. S'il y a lieu de le souligner ici, c'est que, ces dernières années, l'Administration fédérale n'a pas toujours fait sienne une compréhension en ce sens des articles constitutionnels sur l'éducation, empêchant de ce fait l'émergence d'une interprétation commune, et que les derniers revirements intervenus à propos du présent projet de loi sont pour le moins déconcertants (cf. chiffre 3 ci-après).

3. On nous a toujours affirmé jusqu'ici que la Confédération avait besoin dans ce contexte d'une base légale dans laquelle seraient explicitement désignés un à un tous les projets et institutions appelés à recevoir des contributions de la Confédération. C'est pour cette raison que, par exemple, l'Institut pour l'évaluation externe des écoles du degré secondaire II (IPES) ne pouvait solliciter de la Confédération que des fonds liés à un projet, étant donné que la loi actuelle, limitée à la durée du dernier message FRI, n'admettait aucun changement et qu'il ne se trouvait manifestement aucune autre base légale fédérale explicite pour soutenir l'IPES. Ce n'est donc pas sans surprise et sans une certaine inquiétude que nous constatons que l'argumentation a brusquement reviré du tout au tout et qu'un nouveau projet de loi est mis en consultation, lequel ne mentionne plus aucun projet et institution, mais se limite à prévoir une convention de coopération, au contraire de la loi actuelle et des projets de nouvelle LCESF discutés jusqu'ici dans un esprit de partenariat. La motivation juridique de ce revirement reste obscure. Il est naturellement possible de suivre la conclusion du rapport explicatif selon laquelle il serait inadéquat de fixer au niveau de la loi les projets concrets si l'on veut une base légale qui n'ait pas une validité temporelle limitée et qui tienne compte de la dynamique du secteur; il n'en reste pas moins que l'on nous a toujours avancé jusqu'ici des arguments disant exactement le contraire. Nous n'avons certes rien à objecter s'il est maintenant possible de procéder autrement, mais les cantons veulent pouvoir compter dans tous les cas sur un partenariat fiable également sur le plan du financement; ils partent donc du principe que la variante du projet de loi mise en consultation inclura de bonne foi et véritablement à long terme tous les projets et institutions en question qui sont connus de longue date.
4. Nous adhérons aux *principes des objectifs de la coopération* tels qu'exposés dans le rapport explicatif, ainsi qu'aux mesures définies par ce dernier en relation avec les objectifs poursuivis. Ils sont en phase avec l'état actuel des travaux menés sur la base de l'art. 61a, Cst. et avec les perspectives sur lesquelles nous nous sommes mis d'accord ensemble.
5. De notre point de vue, les données concrètes sur les besoins financiers et les montants évoqués dans ce contexte sont eux aussi corrects. Seules les indications concernant le WBZ CPS à la page 16 du rapport ne sont pas toujours compréhensibles; mais c'est voulu et on peut s'attendre à ce que ce point soit clarifié en commun, comme cela est prévu dans le contexte du projet démarré par la CDIP conformément à son programme de travail 2015–2019. – Quant au cadre général d'une participation financière de la Confédération, le rapport souligne que la part fédérale ne dépasse jamais la moitié des coûts. Nous comprenons cette limite dans le sens que les charges financières supplémentaires qui incomberaient le cas échéant aux cantons à l'occasion de certaines mesures (comme les évaluations externes d'établissements scolaires ou les cours de formation continue destinés aux enseignantes et enseignants) seraient incluses dans le calcul du demi-financement cantonal.

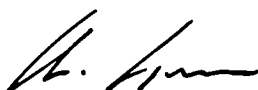
6. S'agissant des autres principes, relatifs à *l'organisation de la coopération et à la conduite des institutions communes*, on notera ceci: il ne faut en aucun cas que la coopération exercée jusqu'ici, très pragmatique, effectuée et effectuable au sein des structures mises en place s'alourdisse ou se complique. Nous tenons à le souligner ici une fois encore, car il ne nous est pas possible d'évaluer l'impact qu'aura sur les processus cette nouvelle convention de coopération, qui relèverait de la compétence du Conseil fédéral. Or il s'est déjà produit, et cela arrive encore régulièrement, que les organes concernés de la Confédération et des cantons (notamment le DEFR ou autrefois DFI&DFE et la CDIP) concluent des contrats dans les domaines dont il est ici question. Cette pratique devrait se poursuivre.

Les entretiens menés à ce jour avec le SEFRI à ce propos nous donnent bon espoir. L'organisation de la coopération telle qu'elle est décrite dans le rapport explicatif correspond pour l'essentiel à la pratique suivie jusqu'ici et à la volonté, qui est aussi la nôtre, de procéder encore à d'autres simplifications (par ex. intégrer le pilotage de PISA et la fonction de la CORECHED dans la direction du processus Monitoring de l'éducation).

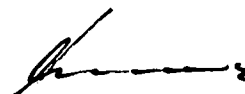
En résumé: la mise en œuvre coordonnée des articles constitutionnels de 2006 a été bien engagée et est aujourd'hui bien rodée. En termes de coopération horizontale et verticale, le domaine de l'éducation est très bien structuré; quant aux outils au service de la coresponsabilité de la qualité et de la perméabilité de l'espace suisse de formation, conformément à l'art. 61a, Cst., ils fonctionnent avec succès pour l'instant. La LCESF devrait s'inscrire tout naturellement dans la poursuite d'une telle évolution positive. Si tel est l'objectif auquel la loi proposée entend et peut répondre sous sa nouvelle forme, nous n'avons aucune objection à y apporter du point de vue cantonal.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

**Conférence suisse des directeurs
cantonaux de l'instruction publique**



Christoph Eymann, conseiller d'Etat
Président



Hans Ambühl
Secrétaire général

Copie:

- Membres de la CDIP