

Moritz Arnet

Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970

Entstehung Geschichte Kommentar

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
Bern 2000

Französische Ausgabe:
Le Concordat scolaire du 29 octobre 1970

Bestellungen:
Sekretariat EDK, Zähringerstrasse 25, Postfach 5975, 3001 Bern

Druck:
Schüler AG, Biel

Inhalt

Vorwort	5
1 Einleitung	7
2 Die Entstehung des Konkordats	13
2.1 Die bildungspolitische Ausgangslage	15
2.2 Durchbruch der Konkordatsidee	17
2.3 Erste Entwürfe	18
2.4 Beschluss in zwei Lesungen	20
2.5 Die Ratifikation in den Kantonen	23
2.6 Stolperstein Schuljahrbeginn	24
2.7 Zwischen Erfolg und Misserfolg	25
2.8 Konkordat und revidierte Bildungsartikel als neue Verfassung	27
2.9 Die Bildungsartikel scheitern	30
2.10 Erste Vollzugsmassnahmen	33
3 Das Konkordat von 1973 bis 2000	37
3.1 Zwei Phasen und mehrere Bilanzen	39
3.2 Erste Bilanz nach zehn Jahren	39
3.3 Die Wende von 1985	41
3.4 Die Bilanz von 1990	44
3.5 Das Konkordat im dritten Jahrzehnt	48
4 Das Konkordat heute	55
4.1 Allgemeines	57
4.2 Die neue Bundesverfassung	57
4.3 Neue Bildungsartikel: Ersatz des Konkordats oder neue Partnerschaft?	59
4.4 Der Neue Finanzausgleich	59
4.5 Neue Inhalte: Teilrevision des Konkordats?	61
5 Der Konkordatstext mit Erläuterungen	63
5.1 Allgemeines	65
5.2 Die einzelnen Bestimmungen	67

[nächste Seite](#)

Literatur	105
Materialien	108
Anhang	111
Ansprache von EDK-Präsident Hans Hürlimann zur Verabschiedung des Konkordatstextes am 29. Oktober 1970	113

Vorwort

Seit nun mehr dreissig Jahren besteht das Konkordat über die Schulkoordination, kurz «Schulkonkordat» genannt: Es war am 29. Oktober 1970 von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK zuhanden der Ratifikation in den einzelnen Kantonen verabschiedet worden. Just auf dieses kleine Jubiläum hin beschenkt uns Moritz Arnet, Generalsekretär der EDK von 1985 bis 1999, mit einer ebenso fundierten wie spannenden Darstellung von Entstehung, Wirkungsgeschichte und Bedeutung des Schulkonkordats. Wie kaum ein anderer ist er hierfür prädestiniert: damals als luzerner Departementssekretär bereits intensiv in der interkantonalen Kooperation im Rahmen der EDK engagiert, nahm Moritz Arnet massgeblich Einfluss auf die Formulierung des Schulkonkordats und mithin auf die gestaltende Wirksamkeit der Kantone innerhalb der föderalistischen Bildungsverfassung unseres Landes. Wir danken Moritz Arnet herzlich dafür, dass er das Wissen und die Erfahrung dieser Zeitzeugenschaft in der vorliegenden wertvollen Art und Weise weitergibt. Besonders dankbar sind wir dem Juristen Moritz Arnet dafür, dass er die Entstehungs- und Wirkungsgeschichte durch einen eigentlichen juristischen Kommentar der einzelnen Konkordatsbestimmungen ergänzt und somit vervollständigt hat zu einem umfassenden Compendium über das Schulkonkordat von 1970.

Diese kenntnisreiche bildungspolitische und -rechtliche Validierung des Schulkonkordats und mithin der gesamtschweizerischen Bildungskooperation im Rahmen der Konkordatsbehörde EDK kommt zur rechten Zeit. Das Konkordat und die interkantonale Kooperation insgesamt stehen nach einer Phase der Bewährung vor einer neuen Dimension bildungs- und kulturpolitischer Herausforderungen: Die strategische Bedeutung der Bildung für eine würdige Entwicklung der Menschen und für die Wohlfahrt der jeweiligen Gesellschaft wird auf nationaler wie internationaler Ebene spürbar prägnanter wahrgenommen als noch vor wenigen Jahren. Die schon zuvor vorhandene exponentielle Vermehrung des Wissens wird durch die weltumspannenden Informations- und Kommunikationstechnologien unserer Tage allgegenwärtig: Menschen, Gesellschaften, Staaten befinden sich in einem weltweit offenen Wettbewerb, der nicht nur (und nicht zuerst) ein wirtschaftlicher ist, sondern auch (und voraussetzungsmässig) einer in Bildung, Wissenschaft und Kultur. Die beschleunigte Modernisierung in unserem Land und die entsprechende Mobilität

der Menschen stellen neue Anforderungen an Strukturen und Inhalte des öffentlichen Bildungswesens. Dabei ist in unserem kleinen, kleinräumig föderalistischen Land insbesondere die interkantonale und dabei wiederum vorab die gesamtschweizerische Kooperation vor grosse, teils neuartige Anforderungen gestellt. Die «Charta» dieser gesamtschweizerischen Bildungskoopeation der Kantone, nämlich das vorliegend dargestellte Schulkonkordat, wird weiterentwickelt werden müssen. Es ist zu hoffen, dass die grundlegende Überzeugung von der Intelligenz dezentraler Systeme ebenso wie der konföderale Geist aufrichtiger Zusammenarbeit, die für die Steuerung solch dezentraler Systeme unabdingbar ist, in jenem Masse erhalten bleiben, welches der vorliegende Rechenschaftsbericht bezeugt.

Oktober 2000

Hans Ulrich Stöckling
St. Gallen
Präsident der EDK

Regierungsrat

1 Einleitung

Das Konkordat über die Schulkoordination, kurz Schulkonkordat genannt, ist nach schwierigen Anfängen zur bedeutsamen Charta der interkantonalen Zusammenarbeit im Bildungswesen geworden. Es bietet die rechtliche und politische Grundlage für das Zusammenwirken der Kantone in einem Politikbereich, der zu den wichtigsten Elementen der kantonalen Gestaltungsfreiheit und des schweizerischen Kulturföderalismus gehört. Der Bund wird auf positive Weise in diese Zusammenarbeit einbezogen.

Seine Geschichte ist wechselhaft und sowohl für das Funktionieren schweizerischer Politik wie für die spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Bildungswesen illustrativ. Das Schulkonkordat entstand unter dem Druck der wachsenden Bildungsnachfrage und dem Ruf nach stärkerer Zentralisierung der Bildungspolitik. Nach dem Scheitern der Bundesverfassungsrevision, die als zweite Stütze einer landesweiten Bildungsförderung hätte dienen sollen, stand das Konkordat unversehens allein da. Es bestand die Bewährungsprobe nur unter grössten Schwierigkeiten. Das beinahe Grotteske – oder gar Helvetisch-Typische – daran war, dass die Schwierigkeiten letztlich nicht in der politischen, finanziellen und bildungsreformerischen Rezession der 70er-Jahre lagen, sondern in der unbedeutenden, aber basisdemokratisch ausgetragenen Schuljahrbeginn-Frage. Erst die Lösung dieses Einzelproblems mittels Bundesrechts verschaffte dem Schulkonkordat die nötige Handlungsfähigkeit. Der Aufschwung des Konkordats traf zudem in ein Umfeld, in dem Ausbau und Bildungsentwicklung wieder gefragt waren.

Das Schulkonkordat ist heute in mehrere andere interkantonale Vereinbarungen eingebettet, die spezifische Fragen des Zugangs zu den Bildungseinrichtungen, des Lastenausgleichs, der Anerkennung (und damit der Koordination) von Bildungsabschlüssen und andere Kooperationsaufgaben regeln. Nach wie vor bietet es aber den Gesamtrahmen für die fachlichen und politischen Entwicklungsarbeiten und für die Konsensbildung in den Bereichen, welche die Möglichkeiten des einzelnen Kantons oder der bloss regionalen Zusammenarbeit übersteigen. Es soll nicht vergessen werden, dass die Grösse, die Ausstattung und die Lage der einzelnen Kantone sehr unterschiedlich sind und dass das Konkordat ein Solidaritätswerk nicht nur unter Gleichen sondern auch unter Ungleichen ist.

Nach wie vor ist das Schulkonkordat unter sämtlichen Staatsverträgen der Kantone der einzige, der die Zusammenarbeit in einem ganzen Politikbereich regelt. Der Titel «über die Schulkoordination» und die lange Anlaufzeit mögen dazu beigetragen haben, dass weder die Rechts- noch die Politikwissenschaft dieses Charakteristikum hervorgehoben und ausgewertet haben. Auch das einzigartige und erfolgreiche Instrument der förmlichen «Empfehlung an die Kantone» (Artikel 3 des Konkordats) ist bisher von diesen Wissenschaften her kaum beachtet worden. Die im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs geplanten interkantonalen Vereinbarungen zur Zusammenarbeit der Kantone könnten ohne Zweifel von den Erfahrungen des Schulkonkordats profitieren. Schliesslich bildet das Konkordat die bisher einzige staatsvertragliche Grundlage für die Tätigkeit einer interkantonalen Direktorenkonferenz. Während sowohl die Konferenz der Kantonsregierungen wie die anderen Direktorenkonferenzen (bloss) auf Verwaltungsabkommen basieren, ist die Erziehungsdirektorenkonferenz als oberstes Konkordatsorgan (auch) von den kantonalen Legislativen mandatiert.

Was den Beitrag des Konkordats zur Entwicklung von Schule und Bildung in der Schweiz betrifft, bietet die reichhaltige EDK-Geschichte von Hans Badertscher (1997) eine gute Präsentation. Im Folgenden wird vielfach auf sie verwiesen. Die alte Klage, dass es in der Schweiz sowohl an einer politischen Wissenschaft fehle, die das Bildungswesen einbeziehe, wie an einer Bildungswissenschaft, die die Politik und die Soziologie einbeziehe, wird dadurch nicht aus der Welt geschafft.

In jüngerer Zeit werden die Konkordate wieder vermehrt als wenig transparent und wenig demokratisch kritisiert. Im Kern kann diese Kritik das Schulkonkordat kaum treffen, da es keine hoheitlichen Befugnisse in Anspruch nimmt. Seine Konsensarbeit, die in der Regel auf viele Etappen und mehrere Jahre ausgelegt ist, erfolgt offen und ist grundsätzlich jedermann zugänglich. Sie endet nicht mit bindenden Beschlüssen, sondern mit informellen Anregungen oder mit Empfehlungen. Es ist einzuräumen, dass letztlich auch auf diesem Wege für die kantonalen Parlamente Drucksituationen entstehen, die als Zwang empfunden werden können. Die laufende Orientierung in den Kantonen über die Konkordatsarbeiten und allenfalls ein frühzeitiger Einbezug der entsprechenden parlamentarischen Kommissionen könnten den Druck entschärfen. Wer aber interkantonale Koordination will – und das Schulkonkordat ist Ausdruck der kan-

tonalen Koordinationsbereitschaft – muss andererseits der Konsensarbeit ihren Tribut zollen.

*

Die vorliegende Arbeit zeichnet die dreissigjährige Geschichte des Konkordats auf (Kapitel 2 und 3), skizziert kurz die heutigen Herausforderungen (Kapitel 4) und kommentiert die Konkordatsbestimmungen (Kapitel 5). Im Vordergrund stehen – in Ergänzung zur EDK-Geschichte von Badertscher – die rechtlichen und politischen Aspekte.

2 Die Entstehung des Konkordats

2.1 Die bildungspolitische Ausgangslage

Schon das 19. Jahrhundert kannte Versuche, die Bildungskoordination unter den Kantonen vertraglich abzusichern. So regelten einzelne Konkordate einheitliche Prüfungsanforderungen für wissenschaftliche Berufsarten¹. Die Lösungen blieben fragil und umfassten in der Regel nicht alle Kantone. Die meisten wurden 1874 durch Artikel 33 der neuen Bundesverfassung, bzw. durch die entsprechende Vollzugsgesetzgebung, abgelöst.² 1882 scheiterte der Entwurf eines «Konkordats betreffend gemeinsame Prüfung und Freizügigkeit der Primarlehrer und -lehrerinnen».³

Im Jahre 1897 verfestigten sich die bisher nur losen Zusammenkünfte der kantonalen Erziehungsdirektoren zu einer permanenten und strukturierten Konferenz. Die EDK wurde zur bildungspolitischen Plattform des Meinungs- und Erfahrungsaustausches, des mitwirkenden, aber auch abwehrenden Dialogs mit dem Bund und – mindestens teilweise – gemeinsamer Entscheide und Unternehmungen.

Mit der Herausgabe des Schweizer Schulatlasses und eines Jahrbuchs für das schweizerische Unterrichtswesen trat die EDK schon um die Jahrhundertwende auch rechtsgeschäftlich auf.⁴ Der Bundesrat attestierte ihr in einem Rechtsfall die juristische Persönlichkeit⁵. Die von der EDK im Jahre 1899 erlassenen «Bestimmungen betreffend die provisorischen Zusammenkünfte der kantonalen Erziehungsdirektoren», rechtlich wohl als interkantonale Verwaltungsvereinbarung zu werten, hatten allerdings solche Aufgaben noch nicht ausdrücklich im Visier.

Die Zusammenarbeit im Rahmen der EDK genügte für die relativ stabile Bildungsentwicklung der ersten Jahrhunderthälfte. Auch vom Bund her

¹ Beispiele: Konkordat und Prüfungsreglement betreffend gemeinschaftliche Prüfung der Geometer und deren Freizügigkeit (1864); Konkordat über die Freizügigkeit für Inhaber von medizinischen Berufspatenten (1867).

² BG betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 19.12.1877.

³ Badertscher, EDK, S. 14f. und S. 20f.

⁴ Badertscher, EDK, S. 63ff.

⁵ Vgl. VEB 29 (1959/60) Nr. 52 (Gutachten des Sekretariats des Eidgenössischen Departements des Innern mit Verweis auf einen früheren Entscheid des Bundesrats).

war kein Zentralisierungsdruck zu spüren. Die aufkommende Berufsbildung wurde zwar in die städtischen und kantonalen Bildungsangebote eingebaut, aber weithin eher als Wirtschaftsförderung denn als Bildungsanliegen wahrgenommen.

Gegen Ende der 50er-Jahre stiegen Bedarf und Nachfrage nach Bildung stark an. Die Kantone, Hauptträger der Schulen vom Kindergarten bis zur Universität, hatten nicht nur das Angebot auf allen Stufen auszubauen; sie sahen sich auch gezwungen, ihre bisher geschlossenen Schulsysteme zu modernisieren und zur Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinaus zu öffnen. Wichtige Impulse gingen von der Lehrerschaft aus. Da und dort erhob sich der Ruf nach Bundeslösungen.

Die Kantone reagierten. Die schweizerische EDK wurde aktiviert, unter anderem durch Angliederung einer Kommission für interkantonale Schulfragen und einer Mittelschulkommission. Als Gefässe der regionalen Koordination bildeten sich vier Regionalkonferenzen. In Zusammenarbeit mit dem Bund entstanden schweizerische Informations- und Dienstleistungszentren (Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen CESDOC, Genf 1962; Schweizerische Zentralstelle für die Weiterbildung der Mittelschullehrer WBZ, Luzern 1969; Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF, Aarau 1971). Der Bund seinerseits nahm sich vor allem der akademischen Nachwuchsförderung an und setzte mit der Gründung des Schweizerischen Wissenschaftsrates (1965) und mit dem Erlass des Hochschulförderungsgesetzes (1968) eigene Marksteine.

Die Öffentlichkeit drängte darüber hinaus auf eine Angleichung der Schulstrukturen. Die unterschiedlichen Lösungen des Schuljahresbeginns und des Schuleintrittsalters erschwerten die interkantonale Mobilität. Die Lage wurde dadurch nicht besser, dass alle Lösungen ihre pädagogischen und politischen Eiferer hatten und dass in jüngsten Beschlüssen der Kantonsparlamente oder Volksabstimmungen *Faits accomplis* geschaffen worden waren. Die EDK konnte sich dennoch zu gemeinsamen Empfehlungen an die Kantone durchringen. Am 21. Juni 1967 erliess sie die folgenden vier Empfehlungen:

- *Das Schuljahr soll nach den Sommerferien beginnen.*
- *Der Eintritt in die Schulpflicht soll mittels einer Rahmenordnung koordiniert werden.*

- *Die Schulpflicht sei auf 9 Jahre festzusetzen.*
- *Die Dauer der Ausbildung bis zur Matura betrage mindestens 12 Jahre.*

In der vorbereitenden Kommission waren Zweifel geäussert worden, ob blosser Empfehlungen genügen oder ob nicht verbindlichere Beschlüsse nötig wären.⁶ Die Konferenz selber sprach sich darüber nicht aus.

Die Lage spitzte sich zu, als Anfang 1969 die Jugendfraktion der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei eine Verfassungsinitiative lancierte, die vom Bund die Angleichung der Schulsysteme sowie Massnahmen zur Bildungsförderung verlangte.⁷ Ähnliche Begehren wurden in den eidgenössischen Räten in Motionsform eingereicht.

2.2 Durchbruch der Konkordatsidee

Die Idee, die interkantonale Zusammenarbeit und die Bildungskoordination vertraglich abzusichern, fand unter diesen Umständen offene Türen.

Als Initiant und Förderer trat der eben zum Präsidenten der reorganisierten EDK gewählte Zuger Erziehungsdirektor Hans Hürlimann auf. Auf welscher Seite war es vor allem der Waadtländer Erziehungsdirektor und Präsident der Conférence romande, Jean-Pierre Pradervand, der die Konkordatsidee unterstützte. Hürlimann beantragte am 19. März 1969 dem Vorstand, es sei der gleichentags stattfindenden Plenarversammlung vorzuschlagen, ein Konkordat zu schaffen. Die Koordinationsarbeit brauche eine Rechtsgrundlage. Das Vorstandsprotokoll vermerkt, dass «dieser Vorschlag allgemein lebhaftere Unterstützung» gefunden habe.

⁶ Protokoll der Plenarversammlung vom 29./30.10.1970. Die Kommission für interkantonale Zusammenarbeit im Schulwesen habe «den Gedanken eines Konkordats schon vor dreieinhalb Jahren in Erwägung» gezogen.

⁷ Die Initiative wurde in der Form der allgemeinen Anregung vorgelegt. Sie vereinigte die hohe Zahl von 87'577 Unterschriften. An der Pressekonferenz der Initianten vom 25.2.1969 wurde auf eine Umfrage hingewiesen, nach der neun von zehn Befragten eine schweizerisch einheitliche Regelung des Schuleintrittsalters, der Schulpflicht und der Lehrpläne wünschten.

Die anschliessende Plenarversammlung liess sich rasch überzeugen. Sie erteilte, nach offenbar nur kurzer Diskussion, dem Vorstand den förmlichen Antrag, ein Konkordat vorzubereiten.⁸

Bereits an der nächsten Vorstandssitzung (vom 12. Mai 1969) wurde eine Expertenkommission mit dem Auftrag eingesetzt, Thesen für ein Konkordat zu erarbeiten. Den Vorsitz übernahm der Generalsekretär der EDK, Eugen Egger; er wurde, mit Hans Hürlimann zusammen, zum wichtigen Motor der Vorarbeiten. Der Vorstand nahm auch gleich in Aussicht, die juristischen Fragen des geplanten Konkordats mit Rechtsexperten zu bereinigen.

2.3 Erste Entwürfe

Die Expertengruppe, vom Vorstand ohne vorherige Zustimmung ihrer Mitglieder ernannt, machte sich unverzüglich an die Arbeit.⁹ Eine erste schriftliche Befragung unter den Mitgliedern, was Gegenstand des Konkordats sein solle, ergab noch recht heterogene Resultate. Einigkeit bestand darin, dass die Empfehlungen von 1967 zu Verpflichtungen werden sollten und dass darüber hinaus insbesondere die Koordination mittels Rahmenlehrplänen anzustreben sei. Im Einzelnen fehlten aber weder Warnungen vor zu weit gehenden Eingriffen in die kantonale Schulhoheit noch Detailvorschläge wie die Gewährleistung der Freizügigkeit unter den Lehrpensionskassen.

Egger trat die Flucht nach vorne an und formulierte auf die erste Sitzung des Arbeitsausschusses (wie sich die Expertenkommission fortan bezeichnete) einen Konkordatsentwurf in elf Artikeln¹⁰. Der Ausschuss hielt sich inhaltlich weitgehend an diese Vorschläge, unterschied aber deutlicher,

⁸ Protokolle des Vorstands und der Plenarversammlung vom 19.3.1969. Dem Vorstand gehörten damals an: Hans Hürlimann, Zug; Raymond Broger, Appenzell IR; Jean-Pierre Pradervand, Waadt; Arthur Schmid, Aargau; Alfred Wyser, Solothurn.

⁹ Mitglieder der Expertengruppe unter dem Vorsitz von Eugen Egger waren die Departementssekretäre Moritz Arnet, Luzern, Claudio Hüppi, Zug, René Jotterand, Genf, Max Keller, Bern, Jean Mottaz, Waadt, Christian Schmid, Graubünden.

¹⁰ Der handschriftliche Entwurf ist nicht datiert.

was für die Kantone verpflichtend festgesetzt und was darüber hinaus dem Konkordatsrat an fördernden Massnahmen übertragen werden soll. Das Beratungsergebnis, als 1. Konkordatsentwurf bezeichnet und mit einem kurzen Kommentar versehen, wurde vom EDK-Vorstand (am 1. Oktober 1969) und von der Plenarversammlung (am 16./17. Oktober 1969) wohlwollend, aber ohne eingehende Beratung aufgenommen. Nachdem sich bereits die Westschweizer Regionalkonferenz mit dem Entwurf auseinandergesetzt hatte, beschloss man, alle Regionalkonferenzen um Stellungnahme anzugehen. Der Präsident übernahm es zudem, ausserstehende Experten zu befragen¹¹. Die Akten weisen aus, dass nun auch die neueste staatsrechtliche Literatur beigezogen wurde. Der «kooperative Föderalismus» war auch in anderen Bereichen zum Thema geworden, und der Schweizerische Juristenverein hatten ihn zum Gegenstand seiner Jahrestagung 1969 gemacht.¹²

Die Vernehmlassung führte zu einem 2. Entwurf. Er stellte klar, dass das Konkordat nur mittelbares Recht setzen soll. Andererseits wurde die Handlungsfähigkeit des Konkordats insoweit gestärkt, als ihm ausdrücklich die juristische Persönlichkeit zuerkannt wurde. Neu wurden nun auch die Regionalkonferenzen und die gemeinsamen «Institutionen» im Konkordat verankert. Auf Anregung von Bundesrat Hans Peter Tschudi, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern, wurde ebenfalls die Zusammenarbeit mit dem Bund als Konkordatsaufgabe festgehalten. Der EDK-Vorstand hatte dem Arbeitsausschuss mitgegeben, das Konkordat solle zwar «ein Minimum an Verpflichtungen» (aber) «ein Maximum an Ausbaumöglichkeiten» enthalten.¹³

Der Vorstand bereinigte diesen Entwurf an zwei Sitzungen. Erneut wurden ausserstehende Fachleute befragt.¹⁴

¹¹ Befragt wurden die Staatsrechtsprofessoren Kurt Eichenberger (Basel) und Jean-François Aubert (Neuenburg) sowie Max Frenkel von der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit.

¹² Der deutschsprachige Berichterstatter, Professor Ulrich Häfelin (Zürich) gab in seinem Referat bekannt, die Erziehungsdirektorenkonferenz bereite zur Zeit «eine interkantonale Vereinbarung im Schulwesen» vor (Zeitschrift für Schweizerisches Recht [ZSR], Hefte 2 und 3, 1969).

¹³ Protokoll des Vorstands vom 20.1.1970.

¹⁴ Wiederum die Rechtsprofessoren Eichenberger und Aubert (vgl. Fussnote 11) und zusätzlich der Staatsschreiber des Kantons Zug.

Die Fassung, die am 8. Mai 1970 zur Vernehmlassung den Kantonen zugeht (3. Entwurf), entsprach im Aufbau und Inhalt weitgehend dem späteren Beschlusstext. Erstmals werden drei Ebenen der Koordination klar auseinandergehalten: die verpflichtenden Bestimmungen, der Erlass von Empfehlungen sowie die (allgemeine und spezielle) Zusammenarbeit in der Bildungsplanung unter sich und mit dem Bund. Statt eines eigenen Konkordatsrats, der dann – nach dem Beitritt aller Kantone – die gleiche Zusammensetzung wie die EDK hätte, sieht der Entwurf nun gleich die EDK als Konkordatsorgan vor. Offen, bzw. nicht einmal erwähnt, bleibt die Frage der Finanzierung.

An der Vernehmlassung beteiligten sich neben den Kantonen auch der Bund, die Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, die Konferenz der schweizerischen Lehrerorganisationen sowie weitere Interessierte. Sie ergab hohe Zustimmung, aber auch zahlreiche Änderungsvorschläge im Detail.¹⁵

Die Conférence romande und die welschen Kantone stützten sich auf eine bereits überholte Übersetzung, was zu Missverständnissen führte. Die Anträge betrafen insbesondere die Formulierung des Zweckartikels (nicht nur Harmonisierung, sondern Verbesserung des Schulwesens), das Problem der Rechtspersönlichkeit, die Formulierung der kantonalen Gesetzgebungspflichten und die Stellung der Kantone, die das Konkordat nicht ratifizieren.

2.4 Beschluss in zwei Lesungen

Am 16. September 1970 beriet der Vorstand einen überarbeiteten Entwurf zu Händen der gleichentags stattfindenden Plenarversammlung. Er klärte die Finanzierungsfrage: da letztlich alle Kantone profitierten, soll die Finanzierung – so die salomonische Lösung – über die EDK laufen. Der EDK-Kostenverteiler, basierend auf der Einwohnerzahl der Kantone, wurde in den Vertragstext aufgenommen.

¹⁵ Vernehmlassungsbericht (des EDK-Sekretariats) vom 12.9.1970.

Die Plenarversammlung führte eine ausdrücklich so bezeichnete «erste Lesung» durch. In der Detailberatung erhielten die Vorschläge des Vorstands durchwegs Zustimmung. Schliesslich stimmten von den anwesenden 22 Konferenzmitgliedern deren 21 zu; ein Kanton – die Akten halten nicht fest, welcher – enthielt sich der Stimme.

Der beschlossene Text ging am 18. September 1970 an die Erziehungsdirektoren und wurde am gleichen Tag der Bundeshauspresse vorgestellt. Das Echo in der Öffentlichkeit war lebhaft und positiv.¹⁶

Auch der Zeitplan stimmte. Wie vorgesehen, konnte die zweite Lesung und somit die definitive Verabschiedung des Textes auf die Jahresversammlung vom 29./30. Oktober 1970 traktandiert werden. Die Versammlung fand in Montreux statt, auf Einladung des Vizepräsidenten der EDK, Staatsrat Jean-Pierre Pradervand. Das Konkordat bildete das Hauptgeschäft der Jahreskonferenz. Präsident Hürlimann eröffnete die Verhandlungen mit einem umfassenden Referat, das die bildungspolitische Ausgangslage, die Vorarbeiten sowie die staatspolitische und die pädagogische Bedeutung der Vorlage umriss. Das Konkordat sei nicht nur «der bedeutendste Verhandlungsgegenstand der Konferenz von Montreux», sondern auch «in der Geschichte unserer Konferenz der bisher wichtigste». Für die Kantone gelte es, eine kooperative Lösung zu schaffen, da sie sonst «ein Gut verlieren» würden, «dessen Verlust für unsere Schulpolitik und unsere föderalistische Schulstruktur» entscheidend wäre. Als Hauptgründe für die Angleichung der Schulsysteme nannte Hürlimann ausdrücklich die Binnenwanderung, die Dringlichkeit einer regionalen und nationalen Schulentwicklungsplanung und die Sicherung der Chancengleichheit. Schliesslich sei auch der Schulartikel in der Bundesverfassung zu überprüfen, wobei dieser nun «in unsere Konkordatslösung miteinbezogen werden» müsse. Hürlimann rief zum Schluss die Kantone auf, das Konkordat rasch zu ratifizieren, damit die begonnenen Koordinationsarbeiten fortgesetzt und intensiviert werden könnten. Als neue Schwerpunkte müssten der Übertritt in die aufgegliederten Oberstufen, die Beziehungen zwischen der allgemeinen und der berufsbil-

¹⁶ Protokoll des Vorstands vom 29.9.1970.

denden Schule und der Zugang zu den Universitäten angegangen werden.¹⁷

Die Beratung der Vorlage – Grundlage war der deutsche Text – gestaltete sich kurz. Drei Vorschläge zu redaktionellen Klärungen fanden sofort Zustimmung. Materiell von Bedeutung war der Antrag des St. Galler Erziehungsdirektors Hermann, die Kostentragung im Konkordat ausdrücklich zu regeln und nicht auf den EDK-Kostenverteiler zu verweisen. In der Diskussion wurde dies nicht grundsätzlich bestritten; die offene Formulierung des Vorstands hätte aber, nach einem Votum, «gewisse Möglichkeiten» offen gelassen; gemeint war wohl ein spezieller Kostenverteiler für die Übergangszeit bis zur Ratifizierung durch alle Kantone.

In der Schlussabstimmung stimmten alle Kantonsvertreter zu. Das Protokoll spricht ausdrücklich von allen 25 Erziehungsdirektoren. Zwei Entschuldigte hatten den Präsidenten ermächtigt «ihre Stimme zu zählen». Dem Vertreter des ebenfalls abwesenden Erziehungsdirektors des Kantons Tessin wurde von der Versammlung das Stimmrecht eigens zugebilligt.

Präsident Hürlimann dankte «für dieses einmütige Bekenntnis zu einer modernen föderalistischen Schulpolitik». Bundesrat Tschudi, der samt seinem Generalsekretär Martel und dem Direktor der Abteilung für Wissenschaft und Forschung, Professor Hochstrasser, den Verhandlungen beigewohnt hatte, schloss sich mit einem Glückwunsch an. Das Konkordat sei «die unserem schweizerischen Staatsdenken angepasste Lösung auf dem Gebiet der Schulkoordination». Sollte es sich notwendig erweisen, «werden der Bundesrat und das Eidgenössische Departement des Innern die Kantone bei Vollzug und Durchführung des Konkordats unterstützen».¹⁸

Der Konkordatstext war damit zu Handen der Kantone verabschiedet. Er wurde unverzüglich auch auf Französisch bereinigt und ging, mit der

¹⁷ Das Referat ist im Protokoll der Jahresversammlung 1970 vollständig wiedergegeben, ebenfalls im Jahresbericht 1969/70 der EDK. Vgl. den Text im Anhang dieser Publikation.

¹⁸ Alle Zitate gemäss Protokoll vom 29./30.10.1970.

förmlichen Einladung zum Beitritt, an die Kantonsregierungen. Das Referat des EDK-Präsidenten diente als Begleittext. Ziel war, den Beitritt aller oder doch einer deutlichen Mehrheit der Kantone bis Herbst 1971 zu erreichen. Damit waren nun die Kantone am Zug.

Am 14. Dezember 1970 genehmigte der Bundesrat das Konkordat gemäss Artikel 7 Absatz 2 der Bundesverfassung.

Die EDK machte sich daran, die Umsetzung zu planen. Ein Arbeitspapier des Generalsekretariats zeigte die Bedürfnisse und Bedingungen auf. Wenn die gesteckten Ziele erreicht werden sollen, müssten nun das Sekretariat ausgebaut, das Milizinstrumentarium erweitert und durch Experten ergänzt, das Verfahren geregelt und die Informationspolitik verbessert werden. Dies bedingte mindestens eine Verdoppelung des Jahresbudgets auf etwa zwei Millionen Franken.¹⁹

Der Vorstand war grundsätzlich einverstanden, dämpfte aber ab, da er die Beitrittsverfahren in den Kantonen nicht mit kühnen Ausbauplänen erschweren mochte. Das Konkordat sei schliesslich noch nicht in Kraft und das künftige Engagement des Bundes mit der geplanten Verfassungsrevision sei ebenfalls noch offen. Man dürfe nur schrittweise vorgehen.²⁰

2.5 Die Ratifikation in den Kantonen

Der Beitritt der Kantone liess sich, gemäss den optimistischen Erwartungen, gut an. Die Idee der interkantonalen Zusammenarbeit und der Schulkoordination fiel sowohl bei den Kantonsregierungen wie in den kantonalen Parlamenten und namentlich auch der weiteren Öffentlichkeit auf einen beackerten Boden. Das Konkordat, verbunden zudem mit der Erwartung eines stärkeren Bundesengagements, wurde im Ganzen als taugliche und kluge Lösung aufgenommen.

¹⁹ Arbeitspapier, datiert Dezember 1970 «Comment continuer? Réflexions à l'intention du comité».

²⁰ Protokoll des Vorstands vom 16.12.1970.

Noch im Jahre 1970 erklärte Appenzell Innerrhoden als erster Kanton den Beitritt.²¹ 1971 folgten in rascher Reihe Obwalden, Neuenburg, Solothurn, Waadt, Basel-Landschaft, Nidwalden, Glarus, Luzern, Genf, Zürich, Uri, Schwyz, Zug, St. Gallen, Freiburg und Appenzell Ausserrhoden. Am 1. Juni 1971 konnte der Öffentlichkeit mitgeteilt werden, das Konkordat habe das Quorum von 10 Kantonen für das In-Kraft-Treten (Artikel 11) erreicht. Im folgenden Jahr, 1972, traten drei weitere Kantone bei: Schaffhausen, Graubünden und Wallis. Ende 1972 zählte das Konkordat 20 Kantone.

Zuständig in den Kantonen waren die Parlamente oder die Stimmbürgerschaft. Alle Parlamentsentscheide fielen mit grossem Mehr, zum Teil mit Einstimmigkeit, zu Gunsten des Beitritts aus. Wo das Verfassungsrecht ein fakultatives Referendum vorsah – etwa in der Hälfte der Beitrittskantone – liefen die Referendumsfristen durchwegs unbenutzt ab. In Zürich, Graubünden und Wallis fanden Volksabstimmungen statt, da gleichzeitig Schulgesetze geändert wurden und der Konkordatsbeitritt entsprechend verknüpft wurde; auch hier blieb das Konkordat unbestritten.

2.6 Stolperstein Schuljahrbeginn

Nach dem guten Start erfolgte ein abrupter Rückschlag. Ausgelöst wurde er vom Streit über den richtigen Schuljahrbeginn. Das Konkordat, und schon die EDK-Empfehlungen von 1967, sahen den Schuljahrbeginn im Spätsommer vor, was gut die Hälfte der Deutschschweizer Kantone zum Wechseln des Schuljahrbeginns anhielt. Die Umstellung erwies sich als hochpolitisches Unterfangen und sollte das Konkordat für mehr als ein Jahrzehnt in seiner vollen Entfaltung hindern.

Die Stimmbürgerschaft des Kantons Zürich hiess 1971 das Konkordat mit grossem Mehr gut, stimmte aber der gleichzeitig vorgelegten Änderung

²¹ Nach der Anekdote soll der Erziehungsdirektor des Kantons Appenzell Innerrhoden, Landammann Broger, bereits an der Jahresversammlung den Beitritt seines Kantons erklärt haben. Er als Landammann leite den Antrag auf Beitritt gleich an den Kantonsratspräsidenten, der er auch sei. Sollte der Entscheid angefochten werden, werde er ihn selbstverständlich in seiner weiteren Eigenschaft als Präsident des Kantonsgerichts bestätigen.

des Schulgesetzes, das den Spätsommer-Schulbeginn vorsah, nur ganz knapp zu²². Das Resultat bewog die Umstellungsgegner, eine Initiative zur Beibehaltung des Frühjahrschulbeginns zu starten. Die Initiative wurde am 4. Juni 1972 gutgeheissen. Am selben Tag verwarf der Kanton Bern eine Vorlage zur Umstellung des Schuljahrs, die er als Vorbedingung für den Konkordatsbeitritt deklariert hatte.

Der Schock sass tief. Die beiden grössten Kantone hatten ein signifikantes Koordinationsanliegen verworfen. Zürich war und blieb zwar Konkordatsmitglied, sah sich aber in einer ungemütlichen Rolle. Bern musste abseits bleiben. Einzelne Konkordatskantone, vor allem jene der Ostschweiz, sahen sich genötigt, die Umstellung des Schuljahrs zu sistieren. Wer noch nicht beigetreten war (Basel-Stadt, Aargau, Thurgau, Tessin sowie Bern), verlegte sich auf Abwarten.

2.7 Zwischen Erfolg und Misserfolg

Die Lagebeurteilungen, die die EDK an den Plenarversammlungen vom 22. Juni und vom 2./3. November 1972 vornahm, fielen somit gemischt aus. Das Konkordat war in Kraft, das Konkordatsinstrumentarium begann zu greifen, die Zusammenarbeit spielte – politisch und fachlich – recht gut und der Bund half mit. Der Misserfolg bei der Schuljahrsbeginn-Frage blockierte jedoch das Durchsetzungsvermögen vorab in Strukturfragen, versetzte die Kantone auf die Versagerbank und liess eine Bundeslösung befürchten. Es machte sich die Sorge breit, die koordinationswillige Westschweiz wende sich bei der Bildungskoordination von der zerstrittenen Deutschschweiz ab. Die Erziehungsdirektoren machten sich dennoch Mut und beschworen den Schulterschluss. Zürich, Bern, der Vorsteher des EDI und der Vertreter der Lehrerorganisationen sprachen sich weiterhin für das Konkordat aus, und es kam, einstimmig, zu folgenden Beschlüssen:

²² Volksabstimmung vom 6.6.1971:

- Schulkonkordat:	Ja	215'045	Nein	84'957
- Umstellungsgesetz:	Ja	152'081	Nein	151'948

1. *Für die Koordination des Volksschulwesens, das im Kompetenzbereich der Kantone bleibt, ist das Konkordat die der staatsrechtlichen Struktur der Schweiz entsprechende Lösung. Am Schulkonkordat wird daher festgehalten.*
2. *Die Kantone, welche dem Konkordat beigetreten sind und die Bestimmungen des Konkordats bereits ganz oder teilweise erfüllen, setzen den Vollzug fort.*
3. *Mit den Kantonen, die dem Konkordat noch nicht beigetreten sind oder die einzelne Konkordatsbestimmungen nicht oder noch nicht erfüllen können, wird über die Anwendung der Bestimmungen hinsichtlich der Vollzugsfristen eine Regelung getroffen.*
4. *Zur Verwirklichung der pädagogischen Ziele des Konkordats wird die Zusammenarbeit aller Kantone systematisch fortgesetzt.²³*

Schliesslich wurde vereinbart, dass sich die deutschsprachigen Kantone gegenseitig abstimmen und für die Schuljahrsfrage pragmatische Übergangslösungen treffen sollten.

Damit waren auf EDK-Ebene die Grundlagen gelegt, die das Konkordat und seinen Vollzug sowie auch die Mitwirkung der Nichtkonkordatskantone bis zum definitiven Durchbruch im Jahre 1985 bestimmten. Die Vereinbarung galt allen als Zielnorm, den Konkordatskantonen zudem als Verpflichtung, einzelnen davon jedoch nur unter Vorbehalten.²⁴ Konkordats- und Nichtkonkordatskantone fanden sich in der EDK (die für die einen Konkordatsbehörde und für die anderen bloss «Konferenz» war) zu einer praktikablen Koordinationsarbeit zusammen. Die erheblich steigenden Aufwändungen wurden stets von allen Kantonen nach glei-

²³ Protokoll der Plenarversammlung vom 22.6.1972, S. 8.

²⁴ Die EDK als Konkordatsbehörde betonte in mehreren Stellungnahmen an anfragende Kantone den Pflichtcharakter von Art. 2 des Konkordats. Abweichungen könnten nur als Übergangslösungen akzeptiert werden. Dem Kanton Schaffhausen, der mit einem Vorbehalt zu Art. 2 Bst. a und b beigetreten war, wurde mitgeteilt, dass der Beitritt nur akzeptiert werden könne, «sofern der Kanton die genannten Verpflichtungen nicht grundsätzlich ablehnt». (Protokoll des Vorstands vom 15.2.1973)

chem Verteiler getragen.²⁵ Die Konferenzakten halten nicht fest, ob je bei Abstimmungen nach der Regel von Artikel 5 Absatz 4 vorgegangen wurde, wonach Nichtkonkordatskantone in Konkordatsgeschäften nur beratende Stimme haben.

Der politischen Not gehorchend, verlegte das Konkordat in dieser Phase das Schwergewicht auf die so genannte «innere Koordination» und auf die pädagogische Zusammenarbeit.²⁶ Das Konkordat wurde zur Plattform inhaltsbezogener nationaler Bildungsdebatten («Mittelschule von morgen», «Lehrerbildung von morgen», Prioritäten und Methoden im Fremdsprachunterricht, in Mathematik usw.). Diese wichtige Rolle wurde umso bedeutsamer, als die hohen Erwartungen in die geplanten neuen Bildungsartikel der Bundesverfassung enttäuscht wurden.

2.8 Konkordat und revidierte Bildungsartikel als neue Bundesverfassung

Das Konkordat entstand – unter anderem – als Reaktion auf Vorstösse für umfassendere Kompetenzen des Bundes im Bildungsbereich. Nebst zwei Motionen in den eidgenössischen Räten verlangte insbesondere das von der Jugendfraktion der Schweizerischen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei lancierte Volksbegehren für die Schulkoordination ein stärkeres Eingreifen des Bundes. Die am 1. Oktober 1969 eingereichte Initiative verlangte in Form der allgemeinen Anregung die einheitliche Festsetzung des Schuleintrittsalters, des Schuljahresbeginns und der Schulpflicht, die Förderung der Bildungsforschung und der Schulkoordination durch den Bund sowie, im Speziellen, die Mitwirkung des Bundes zur Harmonisierung der Lehrpläne aller Stufen, der Lehrmittel und der Lehrerbildung.

Die Forderungen gingen erheblich über die Perspektiven der Kantone und der EDK hinaus, aber auch über die Vorstellungen der Bundesorgane, die an sich einer Kompetenzerweiterung günstig gesinnt waren. Der Bundes-

²⁵ Von 1970 bis 1985 stiegen die Aufwendungen für die EDK und ihre Institutionen von rund einer Million auf rund vier Millionen Franken pro Jahr.

²⁶ Dazu Badertscher, EDK, S. 204ff.

rat, und insbesondere der Vorsteher des EDI, Bundesrat Tschudi, versuchte daher von Anfang an, mit der EDK eine Art Paket zu schnüren und die Revision der Bundesverfassungsnormen mit dem Konkordatsprojekt der EDK abzustimmen. Dahinter stand der Respekt vor der Schulhoheit der Kantone, aber wohl auch die Einsicht, dass das Koordinationsgeschäft in der realen Situation der Mehrsprachigkeit, der kulturellen Vielfalt und der direktdemokratischen Tradition in den Kantonen kein leichtes Unterfangen werden sollte.

Der Bericht des Bundesrates vom 26. August 1970²⁷ verwies denn auch ausdrücklich auf die laufenden Arbeiten zum Schulkonkordat und schlug vor, vorerst deren Entwicklung abzuwarten. Es dürfe angenommen werden, «dass schon das Konkordat die mit der vorliegenden Initiative angestrebte Koordination erreichen kann, sofern alle Kantone sich ihm anschliessen». Neue Bildungsartikel in der Bundesverfassung seien unerlässlich, doch müssten sie eine «umfassendere und grundsätzlichere Neuordnung bringen ... als die vor allem auf Einzelfragen gerichtete Schulkoordinationsinitiative». Entsprechende Vorarbeiten seien im Gang.

Die eidgenössischen Räte nahmen Kenntnis und stimmten am 7. Oktober 1970 der Fristverlängerung zur Beschlussfassung über das Volksbegehren zu. – Für das Konkordatsprojekt war diese Stellungnahme des Bundes, wenige Wochen vor seiner Verabschiedung, zugleich Flankenschutz wie leise Drohung.

Der Bundesrat und die EDK gingen somit von der gemeinsamen Vorstellung aus, die neue schweizerische «Bildungsverfassung» solle – unter grundsätzlicher Wahrung der kantonalen Schulhoheit – aus einer Kombination von interkantonalen Konkordatsnormen und revidierten Bundesverfassungsbestimmungen bestehen.

Schon im November 1970 legte das EDI einen Vorentwurf zu neuen Bildungsartikeln vor. Am Text hatten u.a. mehrere Erziehungsdirektoren und der Generalsekretär der EDK mitgearbeitet. Am 26. Januar 1971 nahm der EDK-Vorstand dazu positiv Stellung, wenn auch mit einigen

²⁷ BBl 1970 II 755.

Änderungsvorschlägen, die nicht den Kern der Vorschläge betrafen²⁸. Die folgende Vernehmlassungsvorlage (April 1971) basierte auf diesen Vorstellungen: Bildung als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen; Vorschule und Volksschule (bei neunjähriger Schulpflicht) als Kantonsaufgabe mit Pflicht zur interkantonalen Koordination; subsidiäre Kompetenz bzw. Rahmenkompetenzen des Bundes für die weiterführenden Schulen, die Erwachsenenbildung und das Stipendienwesen.

Der Bundesrat vermied es, sein Projekt als förmlichen Gegenvorschlag zum Volksbegehren zu bezeichnen. Die Arbeiten wurden zwar sehr zügig vorangetrieben, reichten aber nicht aus, um innert der (verlängerten) Frist zur Beschlussfassung über die Initiative ausgereift zu sein. Am 27. September 1971²⁹ schlug der Bundesrat den Räten vor, das Volksbegehren zur Verwerfung zu empfehlen. Der Bericht präsentiert nicht nur den Stand der Vorarbeiten für die geplanten neuen Bildungsartikel sondern auch des Konkordatsprojektes der Kantone. Dieses habe «einen erfreulichen positiven Ausgang genommen». Das Konkordat sei in Kraft getreten und zähle zur Zeit 16 Kantone. Die Botschaft enthält den Konkordatstext im Wortlaut und spricht, unter Hinweis auf Artikel 3 des Konkordats, davon, dass «das Konkordat ein langfristiges Programm» darstelle.

Am 19. Januar 1972³⁰ folgten dann die konkreten Vorschläge für neue Bildungs- und Forschungsartikel. Sie entsprachen weitgehend dem Vernehmlassungsentwurf, verzichteten aber darauf, Bildungsziele festzulegen. Neu wurde ein «Recht auf Ausbildung» aufgenommen. Zudem wurde die Regelungskompetenz für die Berufsbildung von den Wirt-

²⁸ Protokoll des Vorstands vom 26.1.1971.

²⁹ BBl 1971 II 1001.

³⁰ Botschaft vom 19.1.1972 (BBl 1972 I 375): Auch wenn sich die Berichte und Botschaften zum Teil wiederholen, ist es doch erstaunlich, dass der Bund innert knapp anderthalb Jahren vier Vorlagen an die eidgenössischen Räte vorlegte. Man wird das zu Recht als Zeichen der politischen Dringlichkeit deuten, die der Bildungsverfassung damals zugeschrieben wurde. Die Botschaft vom Januar 1972 verwies denn auch darauf, dass sich das Bildungswesen «weltweit in Bewegung» befinde, und sie präsentierte auf fast vierzig Seiten eine eigentliche Auslegeordnung des schweizerischen Bildungs- und Forschungswesens. Redaktor dieser Berichte war der heutige Direktor des Bundesamts für Bildung und Wissenschaft, Gerhard Schuwey.

schaftsförderungsartikeln in die Bildungsartikel transferiert. Für das Schulkonkordat von Bedeutung war, dass die Kantone ausdrücklich «für die Koordination ihres Bildungswesens» verantwortlich bezeichnet wurden (Artikel 27^{bis} Absatz 2) und dass der Bund ermächtigt wurde, «die Koordinationsbestrebungen der Kantone zu fördern» (Artikel 27^{bis} Absatz 4 Buchstabe d). Wiederum wurde das Schulkonkordat – dem inzwischen 18 Kantone beigetreten waren – positiv gewürdigt und als Teil der schweizerischen Neuordnung der Kompetenzen dargelegt. Die im Verfassungsentwurf vorgesehene Möglichkeit, die Dauer des obligatorischen Unterrichts festzulegen (Artikel 27 Absatz 4 Buchstabe a), solle nur zum Zuge kommen, wenn «eine Angleichung über den Konkordatsweg nicht zu erreichen» sei. Mit der Kompetenz, die Koordination der Kantone zu fördern, wolle der Bund im Besonderen dann eingreifen, wenn einzelne Kantone aus finanziellen Gründen nicht in der Lage wären, den Verpflichtungen und Empfehlungen des Konkordats nachzukommen. Darüber hinaus soll aber der Bund auch «von sich aus Koordinationsmassnahmen anregen können und bei der Gestaltung interkantonalen Vereinbarungen mitwirken können».

2.9 Die Bildungsartikel scheitern

In den intensiven Beratungen der eidgenössischen Räte, auf die wir hier im Detail nicht eingehen, wurde die Vorlage als Ganzes positiv aufgenommen. Dass die Bundeskompetenzen von der einen (bürgerlichen, föderalistischen) Seite als zu weitgehend und von der anderen (vorab der linken, zentralistischen) Seite als zu einschränkend empfunden wurden, war zu erwarten. Kleine Redeschlachten wurden zum «Recht auf Bildung» geschlagen; die Verdeutlichung des in der bundesrätlichen Vorlage zurückhaltend formulierten «Rechts auf eine der Eignung entsprechende Ausbildung» zum gewährleisteten «Recht auf Bildung» sollte zu einem Stolperstein der Volksabstimmung werden. Zum zweiten Hindernis geriet die Verschärfung der Koordinationsnormen: der Bund wurde nun für befugt erklärt, auch seinerseits «Vorschriften über die Koordination» zu erlassen.

Es ist anzunehmen, dass diese – zwar als subsidiär bezeichnete – Koordinationskompetenz des Bundes unter dem Eindruck aufgenommen wurde, den die Zürcher und Berner Abstimmungen über den Spätsom-

mer-Schulbeginn hinterlassen hatten.³¹ Das Konkordat als Teil des Gesamtpakets «neues Bildungsrecht» hatte seine erste Bewährungsprobe nicht bestanden, und der Bundesgesetzgeber liess sich eine Ersatzkompetenz zur Koordination geben.³²

Am 4. März 1973 hatten Volk und Stände über den folgenden Verfassungstext abzustimmen³³:

Artikel 27

¹ *Das Recht auf Bildung ist gewährleistet.*

² *Die öffentlichen Schulen müssen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.*

³ *Der Unterricht während der obligatorischen Schulzeit steht unter staatlicher Aufsicht. Er ist an den öffentlichen Schulen unentgeltlich.*

Artikel 27^{bis}

¹ *Das Bildungswesen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.*

² *Die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Die Kantone sorgen für die Koordination in diesem Bereich. Der Bund fördert ihre Bestrebungen; er kann Vorschriften über die Koordination erlassen.*

³¹ Abstimmung vom 4.6.1972 (siehe Kap. 2.6); der Nationalrat begann seine Verhandlungen am 20.6.1972.

³² Es gab allerdings auch Stimmen, die die Konkordatlösung grundsätzlich ablehnten. Nationalrätin Lilian Uchtenhagen kritisierte, dass «das Volk und die Parlamente keine Möglichkeit der Auseinandersetzung» hätten. «Hinter verschlossenen Türen werden von 25 Erziehungsdirektoren oder ihren Ausschüssen Kompromisse ausgehandelt. Den Stimmbürgern werden damit Vorlagen unterbreitet, zu denen sie zwar ja oder nein sagen können, bei deren Erarbeitung sie aber in keiner Weise mitbeteiligt waren» (zitiert nach Schweizer Schule, Nr. 4 vom 15.2.1973).

³³ Zur Lage vor der Abstimmung vgl. die oben erwähnte Schwerpunktnummer der Schweizer Schule sowie die Schweizerische Lehrerzeitung, Nr. 9 vom 1.3.1973, S. 363.

³ *Der Bund regelt die Berufsbildung.*

⁴ *Der Bund ist befugt,*

- a) *die Dauer des obligatorischen Unterrichts festzulegen;*
- b) *Grundsätze für Gestaltung und Ausbau des Mittelschulwesens, des höheren Bildungswesens, der Erwachsenenbildung und der ausser-schulischen Jugendbildung sowie für die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen aufzustellen;*
- c) *höhere Unterrichtsanstalten zu errichten, sich am Betrieb solcher Anstalten zu beteiligen oder solche ganz oder teilweise zu übernehmen.*

⁵ *Der Bund kann an die Aufwendungen der Kantone für das Bildungswesen sowie für Beihilfen an die Ausbildungen und die Weiterbildung Beiträge leisten. Er kann auch selbst Ausbildungsbeihilfen gewähren und ausserschulische Bildungsangebote fördern. Leistungen des Bundes an die Kantone können insbesondere an die Voraussetzung geknüpft werden, dass Koordination und Freizügigkeit im Bildungswesen unter den Kantonen sowie der Zugang zu den Hochschulen sichergestellt sind.*

⁶ *Die Kantone sind zur Vorbereitung und zum Vollzug von Ausführungserlassen beizuziehen. Die zuständigen Organisationen sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören. In der Berufsbildung können sie zur Mitwirkung beim Vollzug herangezogen werden.*

Das Volk stimmte mit 507'358 Ja gegen 454'463 Nein zu, die Vorlage scheiterte aber knapp am Ständemehr. Die EDK hatte sich mehrheitlich hinter das Projekt gestellt und ihr Präsident Hans Hürlimann hatte die neuen Bildungsartikel ausdrücklich als «staats- und bildungspolitische Chance» begrüsst.³⁴

Nach dem Scheitern der Verfassungsvorlage blieb das Konkordat «die einzige rechtliche Basis, auf welche sich eine schweizerische Planung im

³⁴ Schweizer Schule, Nr. 4 vom 15.2.1973, S. 126.

Bereich der obligatorischen Schulzeit abstützen konnte»³⁵. Die zum Teil erhoffte, zum Teil befürchtete Mitwirkung des Bundes blieb auf der Strecke. Das angeschlagene Konkordat erhielt nun, etwas unerwartet, neuen Atem und neue Ziele: Die gemeinsame Schulentwicklung und Reformarbeit der Kantone, die sich unter dem Stichwort der «inneren Schulkoordination» entfaltet hatte, sah sich gestärkt.³⁶ Darüber hinaus musste das Konkordat – mindestens teilweise – in die Lücken treten, die nach dem Verfassungsprojekt der eidgenössische Rahmengesetzgeber im nachobligatorischen Bildungsbereich zu füllen gehabt hätte. Es zeigte sich bald, dass die offenen Zielsetzungen und die flexiblen Instrumente des Konkordats sehr dienlich waren.

Für die Konkordatsarbeiten der folgenden Jahre wird wieder auf die EDK-Geschichte verwiesen.³⁷ Hier sei nur festgehalten, dass die EDK als Konkordatsorgan mehrere bedeutende bildungspolitische Studien (u.a. Mittelschule von morgen, 1972, Lehrerbildung von morgen, 1975) vorlegte und eine Reihe förmlicher Empfehlungen an die Kantone richtete (u.a. zum Schulübertritt unter den Kantonen, zum Mathematik- und zum Fremdsprachunterricht, zur Mittelschulpolitik und zur Lehrerbildung)³⁸.

Parallel zur schweizerischen EDK entwickelten sich die vier Regional-konferenzen, die nun ebenfalls Konkordatsorgane waren und die, nach dem Scheitern des einheitlichen Schuljahrbeginns, je einen regionalen Modus vivendi in dieser Sache anstrebten.

2.10 Erste Vollzugsmassnahmen

Mit dem Konkordat erhielten die schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz und, in geringerem Masse, auch die Regionalkonferenzen ein staatsvertragliches Mandat (Artikel 5 und 6 des Konkordats). Die EDK insbesondere hatte «die Durchführung» der «materiellen Vorschriften» des Konkordats zu besorgen.

³⁵ Badertscher, EDK, S. 204.

³⁶ So der Lagebericht an der Plenarversammlung der EDK vom 13.4.1973 (Protokoll S. 4).

³⁷ Badertscher, EDK, S. 204ff.

³⁸ Empfehlungen und Beschlüsse.

Es lag auf der Hand, an die bisherige Koordinationsarbeit anzuknüpfen, die schon seit Jahren ähnliche Ziele verfolgt hatte, wie sie nun das Konkordat förmlich festlegte. Die neue Rechtsgrundlage und die bildungspolitische Dringlichkeit drängten aber zu einer intensiveren und verbindlicheren Organisation und Arbeitsweise. Das Konkordat schrieb direkt vor, «Kompetenzen und Arbeitsweise»... «in einem Geschäftsreglement» zu regeln (Artikel 5 Absatz 2).

Die Regelung erfolgte auf zwei Ebenen. Die EDK revidierte ihr Statut und schrieb sich die Aufgabe, das Schulkonkordat durchzuführen, in ihr eigenes Pflichtenheft ein (Statut vom 9. November 1971, Artikel 1)³⁹. Auf der Traktandenliste müssen Konkordatsgeschäfte als solche gekennzeichnet sein. Für Beschlüsse in diesen Angelegenheiten bedarf es der Zustimmung von zwei Dritteln der vertretenen Konkordatskantone; Nichtkonkordatskantone haben nur beratende Stimme. Die Schaffung gemeinsamer Institutionen (Artikel 4 des Konkordats), der Erlass von Empfehlungen (Artikel 3) und die Überwachung des Vollzugs der Massnahmen nach Artikel 2 sind der Plenarversammlung vorbehalten. Die Regionalkonferenzen sind verpflichtet, zu geplanten Empfehlungen des Konkordats Stellung zu nehmen.

Die Details wurden auf einer zweiten Ebene, in einem als «Geschäftsreglement» bezeichneten Erlass geregelt⁴⁰. Das Koordinationsinstrumentarium und das Verfahren werden recht eingehend und – aus heutiger Sicht – eher bürokratisch umschrieben. Dahinter steht offensichtlich nicht nur das Ziel, die Koordinationsarbeit fachlich und politisch möglichst breit abzustützen, sondern auch die Erwartung, ein präzises schrittweises Verfahren werde gewissermassen von selbst zu guten Resultaten führen.

³⁹ Wie auch bei späteren Revisionen des EDK-Statuts wurde redaktionell nicht klar zwischen Teil- und Totalrevision unterschieden. Inhaltlich sind sowohl die Änderung vom 9.11.1971 wie die folgenden Revisionen vom 18.3.1979 und 12.6.1985 blosser Teilrevisionen des Statuts vom 18.6.1968 (vgl. Interkantonale Zusammenarbeit im Bildungswesen, Rechtsgrundlagen. Informationsbulletin (der EDK) Nr. 49, Bern 1986).

⁴⁰ Erstmals am 2.11.1972, in der Folge revidiert am 20.10.1975, 18.5.1979 und 24.10.1985. Es gilt das Gleiche, wie in der vorigen Fussnote angemerkt: Neuausgaben nach einer Teilrevision wurden als Totalrevision präsentiert.

Der Auftrag zur Bearbeitung eines Koordinationsgeschäfts durch Kommissionen, Experten oder andere Instanzen wird genau geregelt und einer internen und externen Vernehmlassung unterzogen; eine zweite Vernehmlassung, und allenfalls weitere, erfolgen nach Vorliegen des Resultats und eines Empfehlungsentwurfs. Obligatorische Vernehmlassungspartner sind insbesondere die Kantone, die Regionalkonferenzen und die in der Konferenz der schweizerischen Lehrerorganisationen zusammengefasste Lehrerschaft.

Oberstes Organ ist die Plenarversammlung der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren. Ein Vorstand, der aus je zwei von den Regionalkonferenzen delegierten, formell aber von der Plenarversammlung gewählten Erziehungsdirektoren besteht, bereitet die Tagungsgeschäfte vor, besorgt die politische Zusammenarbeit mit dem Bund und amtiert als Exekutivbehörde. Dem Präsidenten, auf vier Jahre gewählt und wiederwählbar, kommt eine starke Stellung zu, da er sowohl die Plenarversammlung wie den Vorstand leitet und die Konferenz nach aussen vertritt. Der Konferenzsekretär – das EDK-Sekretariat wird schon seit 1968 professionell geführt – ist für die laufenden Arbeiten, die Protokolle und die Rechnungsführung verantwortlich; er koordiniert alle Projektarbeiten und alle Suborgane der Konferenz und stellt die Verbindung zum Vorstand und zur Plenarversammlung sicher.

Die zum Teil schon vor dem Konkordat bestehenden Planungs- und Beratungsgremien werden ausgebaut, ergänzt und in ihrem Zusammenspiel neu geregelt: Eine «Kommission der Departementssekretäre» (Departementssekretärenkommission DSK) begutachtet die Konferenzgeschäfte in rechtlicher, administrativer und finanzieller Hinsicht; sie bereitet, in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat, die Vorstandsgeschäfte vor und macht Verfahrensvorschläge für die Abwicklung der Koordinationsprojekte. Zwei weitere ständige Kommissionen stehen für die pädagogischen Planungsarbeiten zur Verfügung: die Pädagogische Kommission (PK) für den Bereich der obligatorischen Schule und die Kommission für Mittelschulfragen (MSK) für die allgemeinbildenden Mittelschulen und die Lehrerbildung. Beide Kommissionen sind breit abgestützt und umfassen Vertretungen der aktiven Lehrerschaft, der Erziehungswissenschaften, der Bildungsverwaltungen der Kantone und des Bundes, der Regionalkonferenzen und der EDK-Institutionen. Merkmale dieser Organisation sind ihr Milizcharakter, der starke

Einbezug der Lehrerverbände und Rektorenkonferenzen sowie der Dualismus von pädagogischer und administrativ-politischer Planung.

Das Konkordat bot schliesslich auch eine neue Legitimation für gemeinsame Institutionen. Die Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen in Genf (CESDOC) und die Schweizerische Zentralstelle für die Weiterbildung der Mittelschullehrpersonen in Luzern (WBZ) kamen, ohne weitere Änderung ihres Statuts, unter die Fittiche des Konkordats (Artikel 4). Ähnlich erging es mit der Gründung der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung in Aarau (SKBF), deren schwieriger Aufbau im Umfeld der Konkordatsdebatte erfolgte. Schliesslich stützte sich auch die Beteiligung der EDK an der Schweizerischen Zentralstelle für Heilpädagogik in Luzern (SZH) auf das konkordatäre Patronat⁴¹.

⁴¹ Für Einzelheiten siehe Arnet, Das Instrumentarium der EDK, in: Festschrift Egger, S. 69ff., sowie Badertscher, EDK, S. 196f., 228f., 247f.

3 Das Konkordat von 1973 bis 2000

3.1 Zwei Phasen und mehrere Bilanzen

Die Geschichte nach der Gründung des Konkordats und nach dem Scheitern der Verfassungsrevision im Bund lässt sich auf zwei Arten strukturieren. Die Tatsache, dass das Konkordat erst nach 1985, nach der Lösung der Schuljahrbeginn-Frage, seine volle, ursprünglich anvisierte Wirksamkeit entfalten konnte, führt zu einer Phase vor und einer Phase nach 1985. Andererseits hat das Konkordat selber mehrfach «Bilanzen» gezogen und Zukunftsperspektiven erarbeitet, die sich für eine strukturierte Präsentation anbieten.

Wir versuchen, beide Stränge zu verfolgen. Sie kommen allerdings gefragter zur Darstellung als die Gründungsgeschichte.

3.2 Erste Bilanz nach zehn Jahren

Die unklare Situation drängte nach Lagebeurteilung und neuen Perspektiven. Der Bund versuchte, im Verein mit dem Konkordat, den Faden der Verfassungsrevision nochmals aufzunehmen. Der Schwung der grossen Horizonte war allerdings entschwunden. 1978, nach dem Scheitern des neuen Hochschulförderungsgesetzes, wurden die Arbeiten an der Revision der Bildungsartikel eingestellt.⁴²

Die EDK benützte dann das Zehnjahresjubiläum des Konkordats zu einer breiten Auslegeordnung. Aufgrund einer umfangreichen Dokumentation⁴³ und nach mehreren Referaten führte sie an der Jahresversammlung vom

⁴² Auf Vorstösse in den eidgenössischen Räten hin setzte sich der Bundesrat in den Richtlinien zur Regierungspolitik 1975–1979 zum Ziel, wieder neue Bildungsartikel vorzulegen. Nach vielerlei Umfragen, Studien und Entwürfen versandeten die Bemühungen. Es herrschte Rezession sowohl im Finanziellen wie in der Reformbereitschaft. Die Bildungsartikel gerieten zudem in den Sog der Arbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung und zur Aufgabenteilung Bund/Kantone. Letztlich scheiterten auch diese Vorhaben.

⁴³ Die Dokumentation vom 14.10.1980 mit dem Titel «Zehn Jahre Konkordat über die Schulkoordination» umfasst neben Tätigkeitsbereichen der verschiedenen Kommissionen auch Fragenkataloge, Thesen und Vorschläge zur Valorisierung des Konkordats und zur Konkordatsarbeit.

22./23. Oktober 1980 eine eingehende, Selbstkritik einschliessende Debatte. Ein Jahr zuvor hatte der Konferenzsekretär mit einem Aufsatz «Hat das Schulkonkordat versagt?» die Tonart vorgegeben.⁴⁴

Aller Kritik zum Trotz kam die EDK zum Schluss, dass kein Weg an der vertraglich gesicherten Koordination der Kantone vorbeiführe. Der Neuenburger Erziehungsdirektor, François Jeanneret, hielt es lapidar fest: «Le concordat était la seule voie, il en est toujours ainsi.» Ausdrücklich wurde auch auf die laufenden Arbeiten für eine neue Aufgabenteilung von Bund und Kantonen verwiesen, die die Verantwortung der Kantone im Bildungsbereich noch verstärken würden.

Die Konferenz beschwor wieder den Schulterschluss um das geltende Konkordat. Auf die durchaus ernst gemeinte Anregung des Konferenzsekretärs, ein neues, unmittelbar rechtsetzendes Konkordat zu prüfen⁴⁵, trat niemand ein.

Als dann 1981 in Zürich und Bern neue Anläufe zur Einführung des Spätsommer-Schulbeginns gestartet wurden, unterstrich die EDK die Erwartung, das Schulkonkordat voll umsetzen zu können.⁴⁶

In diesem Zusammenhang benützte die Regierung des Nichtkonkordatskantons Bern eine Interpellation im Grosse Rat, um ausführlich Stellung zur Konkordatsfrage zu nehmen: Bern gehöre aus bekannten Gründen nicht dem Konkordat an, stehe aber, als Brückenkanton zwischen Deutsch- und Westschweiz, hinter dem Koordinationsgedanken und den Arbeiten der EDK. Bern habe sich daher «auf diese Weise den Konkordatsbestimmungen freiwillig unterzogen» und ohne Vertragspflicht die Kosten gemäss Bevölkerungszahl mitgetragen. Die Regierung werde ein Gesetz über den Beitritt vorlegen, sobald die Frage des Schuljahresbeginns gelöst sei.⁴⁷

⁴⁴ In: «Mitteilungen» der Schweizerischen Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen, Nr. 69, Januar/März 1979, ebenfalls abgedruckt in: Schweizer Schule, Nr. 13, Juli 1979, S. 453 ff.

⁴⁵ Der Vorschlag, allerdings in Frageform, war Teil der erwähnten Dokumentation.

⁴⁶ Pressemitteilung vom 27.4.1981.

⁴⁷ Bericht vom 6.7.1981 betreffend die Interpellation Schwab vom 18.2.1981 über die Koordination der Schulsysteme.

Bilanz und Perspektiven blieben getrübt, zumal die Volksabstimmungen in Zürich und Bern erneut scheiterten.⁴⁸

Die Stimmung sank auf einen Tiefpunkt. Schon 1983 traf sich die EDK wieder zu einer Standortbestimmung. Der Appell des Präsidenten, Ernst Rüesch, zu einer «kohärenten und kontinuierlichen Bildungspolitik» hatte nun auch noch das Ziel, interne Zweifler aufzurufen und die Kantone zu bitten, die Ausweitung des EDK-Budgets zu akzeptieren.⁴⁹

In der Tat raffte sich die EDK auf. Sie gab die Mittel für das Projekt «Bildung in der Schweiz von morgen (BICHMO)» frei, beschloss eine Straffung der Organe und verabschiedete eine «Erklärung zur Schulpolitik», in der auch ausdrücklich die Bereitschaft bekanntgegeben wurde, neue Aufgaben zu übernehmen, die sich aus der geplanten Aufgabenteilung von Bund und Kantonen ergeben sollten.⁵⁰

3.3 Die Wende von 1985

Die Schuljahrfrage liess sich nur noch mit Hilfe des Bundes lösen. Die Anstösse gingen von den eidgenössischen Räten aus, aber auch – politisch eher noch gewichtiger – von mehreren Konkordatskantonen (Standesinitiativen der Kantone Zug, Schwyz und Luzern) und von elf freisinnigen Kantonalparteien (Volksinitiative mit 104'750 Unterschriften). Die Initia-

⁴⁸ Volksabstimmungen vom 6.6.1982. Die EDK hatte vergeblich gehofft, mindestens einer der beiden Kantone erreiche ein positives Resultat und bringe damit Bewegung in die blockierte Konkordatslandschaft. Wie sehr diese Teil-Niederlage des Konkordats auch heute noch nachwirkt, macht der Politologe Wolf Linder in seinem (sonst) ausgezeichneten Werk «Schweizerische Demokratie» (Bern, 1999) deutlich: Das Schulkonkordat reduziert sich auf ein «Konkordat über den gemeinsamen Herbstschulbeginn», das in den Volksabstimmungen von Zürich und Bern 1982 gescheitert sei (S. 143).

⁴⁹ Ernst Rüesch, «Versuch einer politischen Standortbestimmung der EDK» vom 31.8.1983, Typoskript. Dazu auch Walter Gut, «Erstes Echo auf die <Politische Standortbestimmung der EDK>» vom 17.10.1983, Typoskript.

⁵⁰ Die Reorganisation wurde mit der Teilrevision des EDK-Statuts vom 12.6.1985 und dem neuen Geschäftsreglement vom 24.10.1985 besiegelt. Der Text der EDK-Erklärung findet sich im Jahresbericht 1983/84 und in den Empfehlungen und Beschlüssen.

tive beschränkte sich weitgehend darauf, dem Bund die Kompetenz zur Regelung des Schuljahresbeginns zu übertragen.

Nach den gescheiterten Abstimmungen in Zürich und Bern machte sich der Bund ans Werk.⁵¹ Am 22. September 1985 stimmten Volk und Stände einem neuen lapidaren Absatz 3^{bis} von Artikel 27 Bundesverfassung zu: «Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte September.» Es ist exakt die Formulierung von Artikel 2 Buchstabe d des Konkordats, allerdings mit der Änderung, dass die Bandbreite des Schuljahresbeginns um einen Monat gekürzt wird.

Das Konkordat begrüßte das Resultat als «glückliches Ende» der Schuljahrsdebatte und gab der Hoffnung Ausdruck, «das deutliche Abstimmungsresultat sei auch Ermunterung für die übrige Koordinationsarbeit».⁵²

In der Tat wurde das Konkordat zu neuem Leben erweckt. Ein Arbeitspapier des EDK-Sekretariats schlug vor, die noch abseits stehenden Kantone erneut förmlich um den Beitritt zu ersuchen und jene Konkordatskantone, die ihre Schulgesetzgebung noch nicht vollständig gemäss den eingegangenen Verpflichtungen angepasst hatten (es ging insbesondere um die neunjährige Schulpflicht), an ihre Pflichten zu erinnern.⁵³ Das geschah so und führte bald zum Erfolg. 1987 erklärten Basel-Stadt und Thurgau ihren Beitritt, 1988 Bern, und schliesslich reihte sich 1989 auch der Aargau ein. Da der Kanton Jura schon unmittelbar nach seiner Gründung beigetreten war – Bern hatte sich für seinen frankophonen Teil schon immer in der Coordination romande und am Spätsommer-

⁵¹ Botschaft des Bundesrats vom 17.8.1983 BBl 1983 III 761ff. Die Vorlage beschränkte sich bewusst auf die Schuljahrsfrage. Zwar sei im Vernehmlassungsverfahren «gelegentlich die grundsätzliche Wünschbarkeit einer erweiterten verfassungsmässigen Grundlage im Bildungsbereich angedeutet» worden. Da sich die Ausgangslage gegenüber den 70er-Jahren geändert habe und jetzt eher Aufgabenteilung als gemeinsame Verantwortlichkeiten im Vordergrund stünden und der Bund in finanziellen Schwierigkeiten stecke, hätten neue Bildungsartikel kaum eine Chance (S. 772).

⁵² Jahresbericht EDK 1984/85. Vgl. dazu auch Badertscher, EDK, S. 216f.

⁵³ Arbeitspapier «Wie weiter in der Schulkoordination?» vom 7.1.1986.

Schulbeginn beteiligt –, umfasste nun das Konkordat, 19 Jahre nach seiner Verabschiedung in Montreux, alle Kantone ausser dem Tessin.⁵⁴

Der politischen und rechtlichen Erstarkung des Konkordats folgten Erfolge der Schulkoordination. Als Beispiele seien die Vereinheitlichung und die Reform des Fremdsprachenunterrichts und auch die gemeinsame Entwicklung der Diplommittelschule genannt. Beide, für die mehrsprachige, föderalistische Schweiz bedeutsamen, aber auch schwierigen Reformen wären ohne die neue Handlungsfähigkeit des Konkordats nicht zu Stande gekommen. Die Koordination des Fremdsprachenunterrichts geht auf Empfehlungen des Jahres 1975 zurück; ihren Durchbruch in den kantonalen Parlamenten und in mehreren kantonalen Volksabstimmungen erzielte sie aber erst in der Zeit von 1985 bis 1990.

Die koordinierte Konzipierung und Einführung der Diplommittelschule zeigte, dass das Konkordat nun auch in der Lage war, die Schulstrukturen zu beeinflussen und aus der Beschränkung auf «innere Koordination» auszurechnen.⁵⁵ Der Blick richtete sich zudem vermehrt auf die postobligatorische Bildung, wo die Strukturprobleme des Gymnasiums und bald auch die Fachhochschulfrage reichlich Koordinations- und Entwicklungsarbeiten benötigten. In beiden Bereichen spielte mit, dass das Konkordat die Zusammenarbeit mit dem Bund legitimierte. Als der Bund seinerseits die Zusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung und insbesondere der neuen Berufsmaturität suchte, war die Bereitschaft auf Seiten des Konkordats selbstverständlich.

⁵⁴ Der Vertreter des Tessins hatte bei der Verabschiedung des Konkordatstexts zugestimmt. Die Tessiner Regierung strebte einen raschen Beitritt des Kantons an. Ein Teil der Lehrerschaft machte aber von Anfang an heftig Opposition, weil Art. 2 des Konkordats das Tessin zu mehr Unterrichtswochen pro Jahr (38 statt 35 Schulwochen) und zu einem etwas späteren Schuleintritt verpflichtet hätte. Die Erziehungsdirektion befragte daher im Jahre 1971 sowohl die Lehrerschaft wie die Eltern der Schulkinder. Das Resultat gab der Regierung nicht den nötigen Rückhalt. Auch spätere Versuche schlugen fehl. Der Kanton Tessin arrangierte sich, macht in allen Konkordatsarbeiten mit und bezahlt den Kostenanteil wie ein Konkordatskanton. In der Tischzeitung zum 20-Jahr-Jubiläum des Konkordats hielt der Tessiner Departementssekretär Giaccardi fest: «Aparte queste due clausole, per qualche verso formali, il Ticino si sente de facto un Cantone concordatario.»

⁵⁵ Badertscher, EDK, S. 206f., 217. Weniger erfolgreich waren die damaligen Bemühungen zur Koordination der Lehrerbildung (Badertscher, EDK, S. 212).

Das durchaus merkwürdige Fazit nach gut 15 Jahren Ringen um eine nationale Bildungsverfassung war, dass sich die ursprünglichen Erwartungen und Befürchtungen auf den Kopf gestellt sahen: Das Konkordat, seinerzeit als Reservat für die kantonale Volksschulhoheit neben einer breiten Rahmenkompetenz des Bundes im übrigen Bildungsbereich konzipiert, bot die einzige interkantonale bildungspolitische Rechtsgrundlage und wirkte nun über seine «weichen» nicht verpflichtenden Bestimmungen weit über die Volksschule hinaus. Der Bund seinerseits hatte keine neuen Bildungsartikel erhalten, aber mit der banalen Regelung des Schuljahresbeginns – und auch mit aktiver Zusammenarbeit – wesentlich zum Aufschwung einer schweizerischen Bildungspolitik beigetragen.

3.4 Die Bilanz von 1990

An der Jahresversammlung 1990 der EDK, an der das Jubiläum «20 Jahre Schulkonkordat» im Mittelpunkt stand, war nun nichts mehr von der jahrelangen Morosität zu spüren. Das Arbeitspapier des Sekretariats, das erste Vorschläge zur Gestaltung des Anlasses machte, trug allerdings das vorsichtige (chinesische) Motto: «Fürchte Dich nicht, langsam zu gehen, fürchte Dich nur, stehen zu bleiben.» Es regte aber an, sowohl das Instrumentarium des Konkordats wie die Zusammenarbeit mit dem Bund weiterzuentwickeln, sich, mittels Empfehlungen, nun auch an heikle Themen wie die Vorverlegung des Schuleintrittsalters und der Dauer der verschiedenen Schulstufen heranzuwagen und allenfalls neue Konkordate (zur Anerkennung von Abschlüssen und zur Stipendienharmonisierung) oder neue Bundesnormen zu prüfen.⁵⁶

Die Dokumentation zur Jubiläumsveranstaltung⁵⁷, die verschiedenen Referate und schliesslich auch einzelne Beschlüsse nahmen den Faden auf.⁵⁸ Für das Schulkonkordat bedeutsam waren vor allem die Vorhaben,

⁵⁶ Arbeitspapier vom 3.10.1989.

⁵⁷ Dokumentation «20 Jahre Konkordat über die Schulkoordination – Wie weiter?» vom 6.9.1990, bestehend aus drei Teilen: 1. Was hat das Schulkonkordat gebracht?, 2. Wo liegen die Probleme heute?, 3. Wie weiter mit dem Schulkonkordat?. Zusätzlich zu dieser Dokumentation gab das EDK-Sekretariat eine Tischzeitung «Konkordat 70» heraus, die verschiedene Rück- und Ausblicke enthielt.

⁵⁸ Jahresbericht EDK 1990, S. 1, 3.

das Konkordat «neu zu lesen» bzw. noch konsequenter für eine abgestimmte Bildungspolitik zu nützen und allenfalls weitere Konkordate mit eingeschränkter aber konkreter Zielsetzung anzugehen.

Ein Jahr früher schon hatte eine breit angelegte Studientagung des IRDP in Neuenburg, das sein zwanzigjähriges Bestehen feierte, die Bilanz des Konkordats gezogen und Perspektiven aufgezeigt. Die Folgerung lautete auch hier: «Insuffler un nouveau souffle au concordat.»⁵⁹

Hintergrund dieses Aufbruchs war nicht nur das erwähnte Erstarren des Konkordats nach den Entscheiden des Jahres 1985. Das Projekt BICHMO (Bildung in der Schweiz von morgen 1984–89)⁶⁰, die von der EDK angeregte OECD-Studie «Bildungspolitik in der Schweiz»⁶¹ und die Debatte über die schweizinterne und europaweite Mobilität der Diplomierten im Zusammenhang mit dem geplanten EWR-Beitritt hatten neue Aufgaben des Konkordats, zum Teil aber auch seine Grenzen, aufgezeigt.

Die «neuen Aufgaben» wurden an der nächsten Jahresversammlung (1991) bestätigt. Unter dem Titel «Beschlüsse, Empfehlungen und Hinweise zur Realisierung des Konkordats über die Schulkoordination von 1970» wird vorerst der Kanton Tessin nochmals zum Konkordatsbeitritt, allenfalls mit einem Vorbehalt zum Schuleintrittsalter, eingeladen und werden die vier Kantone Obwalden, Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden ersucht, endlich auch formell die neunjährige Schulpflicht zu statuieren (Artikel 2 Buchstabe b des Konkordats)⁶². Es folgen dann materielle Beschlüsse für die weitere Koordinationsarbeit:

⁵⁹ Die Tagung ist dokumentiert in: Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques (Ed.): *Le Concordat: forme vivante de la démocratie suisse?* Das Zitat stammt aus dem Résumé von Jacques André Tschoumy, S. 12.

⁶⁰ EDK-Dossiers 9A, 10 und 13A.

⁶¹ Originalausgabe in Französisch: OCDE. *Examen des politiques nationales d'éducation. Suisse.* Paris, octobre 1990. Auf Deutsch: EDK (Hrsg.), *Bildungspolitik in der Schweiz.* Bericht der OECD.

⁶² Der Beschluss anerkennt, dass auch in diesen Kantonen das 9. Schuljahr faktisch realisiert ist; die Konkordatspflicht beziehe sich aber ausdrücklich auf ein gesetzliches Obligatorium.

3. *Einbezug der Berufsbildung und der nichtuniversitären Tertiärstufe*

- a. *Die Koordination und die Entwicklung der Sekundarstufe II (Allgemein- und Berufsbildung) und der nichtuniversitären Tertiärstufe werden, unter Respektierung der geltenden Zuständigkeiten, als Aufgaben des Schulkonkordats anerkannt.*
- b. *Die Kantone werden gebeten, günstige Strukturen zu schaffen, um die Bildungs- und Ausbildungsprobleme dieser Stufen gesamtheitlich zu bearbeiten.*
- c. *Die Regionalkonferenzen werden ersucht, in diesen Bereichen die regionalen Probleme aufzunehmen und die entsprechenden Geschäfte der Gesamtkonferenz im Sinn von Artikel 6 des Konkordats vorzubereiten.*
- d. *Der Vorstand wird beauftragt, Vorschläge zur Reorganisation der Konferenzarbeiten (Instrumentarium, Geschäftsreglement, Beziehungen zu bestehenden Direktoren- und Stellenleiterkonferenzen) vorzulegen.*

4. *Schuleintrittsalter (Art. 2 lit. a)*

Der Vorstand wird beauftragt, die Frage des Schuleintrittsalters abzuklären und der Plenarkonferenz Antrag zu stellen.

5. *Empfehlungen nach Artikel 3*

- a. *Für die obligatorische Schule sind gesamtschweizerische Treffpunkte und Richtlinien für die Kernfächer zu formulieren, für die der kantonalen Lehrplanhoheit unterstehenden Schulen der Sekundarstufe II sind gesamtschweizerische Rahmenlehrpläne anzustreben.*
- b. *Der Vorstand wird beauftragt, zu prüfen, wie die unterschiedlichen Formen der Sekundarstufe I sinnvoll reduziert werden können.*

- c. *Die Möglichkeiten, einheitliche Bezeichnungen der gleichen Schulstufen und Schultypen zu empfehlen, sind vorerst sprachregionale und dann gesamtschweizerisch abzuklären.*
- d. *Die Arbeiten zur Harmonisierung der Lehrerbildungen sind voranzutreiben. Neben der Gleichwertigkeit der Ausbildungen und Abschlüsse wird auch eine angemessene strukturelle Harmonisierung angestrebt.⁶³*

Die Entscheide sollten für das ganze neunte Jahrzehnt wegleitend sein. Sie lösten nicht nur neue Grundlagenarbeiten aus, sondern weiteten die Sicht des Konkordats nun definitiv auf eine gesamtheitliche Bildungspolitik hin.⁶⁴

Das auf Konsens und Empfehlungen ausgerichtete Konzept des 1970er-Konkordats genügte jedoch, wie sich bei der kritischen Neu-Lesung bald erwies, für eine verbindliche gegenseitige Anerkennung der Diplome nicht. Um Diplome gemeinsam regeln zu können und um sie gegenseitig mit verpflichtenden Folgen anerkennen zu lassen, bedurfte es neuer interkantonalen Abmachungen. Das Nein des Soveräns zum EWR-Beitritt vom 6. Dezember 1992 vermochte die Einsicht nicht zu schmälern, es sei nun Zeit für einheitliche Bildungsabschlüsse auch im Bereich der kantonalen Zuständigkeiten. 1993 kam die unter der Federführung des EDK-Sekretariats erarbeitete «Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen» zu Stande. Die drei Konferenzen der Erziehungsdirektoren, der Sanitätsdirektoren und der Fürsorgedirektoren legten sie gemeinsam den Kantonen zum Beitritt vor. Die Vereinbarung konnte auf Beginn des Jahres 1995 in Kraft gesetzt werden. Seit Frühjahr 1996 gehören ihr alle Kantone an.

Mit der Diplomvereinbarung verfügt das Schulkonkordat über eine bedeutsame Ergänzung. Da die Diplomvereinbarung nicht nur auf formellen Kriterien aufbaut, sondern qualitative Gleichwertigkeit der Diplome verlangt, kann sie – in ihrem Wirkungskreis – erheblich kräftigere Koor-

⁶³ Jahresbericht EDK 1991, S. 46–50; Empfehlungen und Beschlüsse, S. 163–166.

⁶⁴ Badertscher, EDK, S. 217.

dinationswirkungen entfalten als das Schulkonkordat. Da die EDK das vollziehende Organ beider Verträge ist, ergänzen und vermischen sich die beiden Mandate vielfach.⁶⁵

3.5 Das Konkordat im dritten Jahrzehnt

Wie schon angedeutet, brachten die 90er-Jahre neue Bewegung in die Bildungspolitik. Einerseits trat der Bund mit der Fachhochschulgesetzgebung, der Universitäts- und Forschungsförderung und der Berufsbildungsreform wieder vermehrt als Mitakteur auf. Das Konkordat kam in allen drei Bereichen zumindest als privilegierter Partner der Zusammenarbeit zum Zug. In der Fachhochschulfrage legte es mit den als Empfehlungen verabschiedeten «Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten» vom 18. Februar 1993 ein wegweisendes Konzept vor.

Im Bereich der universitären Koordination sah es einige Zeit so aus, als ob die interkantonalen Belange ebenfalls dem Konkordat bzw. der EDK zugeweiht würden. Man prüfte bereits, ob und wie weit das Schulkonkordat auch als übergreifende Rechtsgrundlage für die gesamte interkantonale Bildungspolitik dienen könnte. Die Entscheide fielen dann, in Anlehnung an die von der Hochschulförderungsgesetzgebung des Bundes (seit 1968) geschaffene Tradition, in die gegenteilige Richtung. Die Kantone schufen mit der Interkantonalen Universitätsvereinbarung von 1997 die Rechtsgrundlage für eine gemeinsame Förderpolitik mit dem Bund; die Vereinbarung wird nun noch ergänzt durch ein Interkantonales Konkordat über universitäre Koordination, das unter den Universitätskantonen geschlossen werden soll.⁶⁶ Die Schweizerische Universitätskonferenz, die ausserhalb der EDK als gemeinsames Organ von Bund und Universi-

⁶⁵ Im Bereich des Gesundheitswesens ist auch die Sanitätsdirektorenkonferenz Vollzugsorgan der Diplomvereinbarung (Art. 4 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 3). Obwohl die Diplomvereinbarung von einem eigenen Kostenverteiler ausgeht (Art. 12) hat die EDK den entsprechenden Aufwand (wie auch den Aufwand des Schulkonkordats) in die EDK-Rechnung integriert.

⁶⁶ Am 9.12.1999 vom Rat der Schweizerischen Hochschulkonferenz zu Handen der Universitätskantone verabschiedet. Das Ratifikationsverfahren ist im Gang. Zur Vorgeschichte siehe Scheuber.

tätskantonen fungiert, wird rechtlich klar abgesichert als Instrument einer gemeinsamen Aufgabe auftreten. Man erinnere sich daran, dass die Verfassungsrevision von 1973 ebenfalls von «gemeinsamer Aufgabe» sprach, aber im ganz anderen Sinn einer komplementären Aufgabenteilung und je eigenen Organen auf Bundes-, kantonaler und interkantonaler Ebene.

Anders verlief die Entwicklung im Fachhochschulbereich, wo keine vorgegebenen Strukturen zu berücksichtigen waren und keine Bundesinstitutionen (ETH) einzubeziehen waren. Die interkantonale Federführung in der Fachhochschulfrage blieb bei der EDK. Sie erliess die bereits erwähnten Empfehlungen zum Fachhochschulkonzept, bestellte als Organ der Fachhochschulzusammenarbeit den Fachhochschulrat und arbeitete bei der Fachhochschulgesetzgebung des Bundes und deren Vollzug aktiv mit.

Während von diesen Arbeiten durchaus gesagt werden kann, dass sie sich direkt auf das Konkordat von 1970 stützen, bedurfte es zur Lösung des offenen interkantonalen Zugangs zu den höheren Schulen und zum interkantonalen Lastenausgleich zusätzlicher Instrumente. Zur Interkantonalen Universitätsvereinbarung von 1997, die frühere Vereinbarungen (seit 1979) fortführte und ausweitete, gesellten sich 1998 die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung und die Interkantonale Fachschulvereinbarung. Das Konkordat über die Schulkoordination wurde somit durch eine Reihe spezifischer Abkommen ergänzt. Es liegt auf der Hand, dass das offene, aber wenig konkret formulierte Konkordat in den von speziellen Abkommen geregelten Bereichen nur noch eine ergänzende und subsidiäre Rolle spielt.

Diese Aufgabenteilung lässt sich deutlich an zwei zentralen bildungspolitischen Themen der 90er-Jahre illustrieren.

1990 kündigte die Eidgenössische Maturitätskommission an, eine umfassende Revision der Maturitätsanerkennungsverordnung des Bundes an die Hand zu nehmen. Die EDK stimmte zu, da ihre eigenen Arbeiten die Dringlichkeit einer Reform der Gymnasien aufgezeigt hatten. Sie legte andererseits von Anfang an Wert darauf, dass sich der Bund auf seine eigene beschränkte Kompetenz (Zugang zu den ETH und Regelung der Freizügigkeit der Medizinalpersonen) zurückziehe und im Übrigen die

Maturitätsfrage in Zusammenarbeit mit den Kantonen löse. Nach einigem Hin und Her wurde dieses Konzept beidseitig akzeptiert.

Für die interkantonale Anerkennung der Maturitätsausweise bedurfte es der Diplomvereinbarung als neuer spezifischer Rechtsgrundlage.⁶⁷ Das Reglement (der EDK) über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen vom 15. Februar 1995 beruft sich zwar im Ingress sowohl auf das Schulkonkordat wie auf die Diplomvereinbarung. Die rechtlichen Abklärungen hatten aber ergeben, dass die im engeren Sinn verpflichtenden Bestimmungen des MAR sich nur auf die Diplomvereinbarung stützen können. Alle anderen bedeutsamen Entwicklungs-

⁶⁷ Im Vorfeld dieser Debatte hatte die EDK beim damaligen Vorsteher des EDI, Bundesrat Cotti, die Bereitschaft des Bundes abklären lassen, zu einer gemeinsamen Lösung Hand zu bieten. Das EDI holte den Bericht des Bundesamtes für Justiz ein, der insofern enttäuschte, als er das Konzept einer Vereinbarung zwischen Bundesrat und EDK über Normen der Maturitätsanerkennung aus grundsätzlichen Überlegungen ablehnte. Zum einen sei fraglich, ob Bund und Kantone gemeinsam Recht setzen könnten (blosse Verwaltungsvereinbarungen wären möglich), andererseits fehle dem Bundesrat für eine solche Vereinbarung jede gesetzliche Grundlage. Auch die EDK könne nicht Vertragspartei sein, da sie weder über ein entsprechendes Mandat verfüge noch Rechtspersönlichkeit besitze (Bericht vom 30.1.1992. Im ganzen Text des Bundesamts ist – als ob es unbekannt wäre – vom Konkordat nicht die Rede!). Die EDK holte sich dazu die Stellungnahme des Zürcher Staatsrechtlers Professor Ulrich Häfelin ein und unterbreitete ihm auch ausdrücklich die Frage, ob allenfalls schon das Schulkonkordat als interkantonale Rechtsgrundlage genüge oder ob die in Arbeit befindliche neue Diplomvereinbarung abgewartet werden müsse. Häfelin bejahte die parallelen, sich ergänzenden Zuständigkeiten von Bund und Kantonen in der Anerkennungsfrage und hielt eine entsprechende Vereinbarung Bund/Kantone nicht nur für möglich, sondern staatsrechtlich erwünscht. Die Frage, ob schon das Schulkonkordat als Vollmacht für die EDK genüge, müsse eher verneint werden, auch wenn eine gemeinsame Anerkennung der Maturität nicht mit Pflichten zur Hochschulzulassung verbunden wäre. Der richtige Weg sei die geplante Diplomvereinbarung (Berichte vom 31.3. und 27.5.1992). Dem Bund genüge diese Klärung noch nicht, da das Bundesamt für Justiz auf seiner Meinung beharrte und eine einseitige Bundesregelung vorschlug (Gutachten vom 8.9.1992). Im Einvernehmen mit der EDK wurde ein förmliches Rechtsgutachten von Professor Jean-François Aubert, Neuenburg, eingeholt. Dessen Avis de droit vom 30.3.1993 führte zum Durchbruch, weil er in aller Klarheit die beschränkte Bundeskompetenz in dieser Materie hervorhob und weil die EDK inzwischen ihre Diplomvereinbarung verabschiedet hatte. Mit den einheitlichen Anerkennungsnormen von 1995 haben Bund und EDK letztlich keine «gemeinsame Lösung» getroffen, sondern parallele, gleichlautende Lösungen je für ihren Rechtsbereich.

und Begleitarbeiten zur Gymnasialreform basierten andererseits auf dem Schulkonkordat. Im Besonderen wurde der Rahmenlehrplan für die Maturitätsschulen vom 9. Juni 1994 als förmliche Empfehlung im Sinn von Artikel 3 des Schulkonkordats erlassen.⁶⁸

Das zweite Beispiel bezieht sich auf die Reform der Lehrerbildung. Auch hier diente das Schulkonkordat als Grundlage für die Entwicklungsarbeiten und für das in einer Konkordatsempfehlung⁶⁹ zusammengefasste Reformkonzept. Die Regelung der Diplome, bzw. ihrer Anerkennung, oblag und obliegt der Diplomvereinbarung. Die (harten) Anerkennungsbedingungen, die die Mindestanforderungen umschreiben, denen die kantonalen Lehrdiplome genügen müssen, stützen sich weitgehend auf die (weichen) Konkordatsempfehlungen. Inhaltlich gehen die Empfehlungen über die Diplomfragen hinaus, da sie – gemäss Artikel 3 Buchstabe g des Konkordats – eine «gleichwertige Lehrerbildung» anstreben.

Die starke Rolle der EDK liess in der Folge die Kritik am Konkordatsweg erneut aufflammen. In den heftigen Auseinandersetzungen zur neuen Maturität und zur Lehrerbildungsreform wurde mehrfach der Vorwurf erhoben, das Konkordat sei «undemokratisch», das Verfahren intransparent und die EDK gebärde sich diktatorisch.⁷⁰ Ähnliche Töne wurden in kantonalen Parlamenten angeschlagen.⁷¹ Schliesslich hatte sich auch der Bundesrat mit einem entsprechenden Vorstoss zu befassen.⁷²

In den meisten Fällen diente die angeblich fehlende Legitimation der Konkordate nur als Nebenargument. Die Kritiker wollten primär die Maturitätsreform verhindern und die Lehrerseminare erhalten. Hätte die EDK anders entschieden, wäre das Nebenargument rasch entfallen.

⁶⁸ Empfehlung vom 9.6.1994. Dossier 30A. Vgl. Jahresbericht EDK 1994, S. 49.

⁶⁹ Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26.10.1995. Jahresbericht EDK 1995, S. 57–95.

⁷⁰ Beispiele: Artikel in der NZZ vom 23.1.1996 (Hans Widmer) und vom 15.5.1997 (Thomas Homberger). Vgl. dazu NZZ vom 12.6.1996 (Gespräch mit dem EDK-Präsidenten Peter Schmid).

⁷¹ Beispiele: Interpellation Félix vom 17.6.1997 (Grosser Rat des Kantons Waadt), Motion Najmann 98.002 571 (Grosser Rat des Kantons Aargau). Einfache Anfrage Tobler vom 24.8.1997 (Grosser Rat des Kantons Thurgau).

⁷² Interpellation von Nationalrat Zwygart vom 7.10.1999.

Schulkonkordat und Diplomvereinbarung wurden zudem meist in einen Topf geworfen: die EDK-Empfehlungen nach dem Schulkonkordat erhielten dann den gleichen Stellenwert wie die förmlichen Reglemente der Diplomvereinbarung. Zum Teil spielten auch finanzielle Aspekte eine Rolle: die (wenn auch nur mässig) steigenden Kosten der interkantonalen Konkordatsarbeit gaben in den kantonalen Parlamenten zu reden; Kürzungsanträge wurden dann von konkordatskritischen Äusserungen begleitet.

Die EDK nahm die Kritik ernst, auch wenn sie gelassen darauf hinweisen konnte, dass ihre Konkordate und insbesondere das Schulkonkordat und die Diplomvereinbarung allen rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen entspreche.⁷³ Sie beschloss nach Aussprachen im Vorstand und an einer Plenarversammlung, die laufende Information über die Konkordatsgeschäfte zu verbessern, ersuchte die Konferenzmitglieder, die kantonalen Parlamente stärker in die EDK-Vernehmlassungen einzubeziehen und in den Geschäftsberichten eingehender über die Konkordatsarbeit zu berichten.

Schliesslich wurde auch in Aussicht genommen, das Hundertjahrjubiläum der EDK 1997 zu benützen, um eine breitere Öffentlichkeit zu informieren.

Das Thema wurde dann sowohl in der als Jubiläumsschrift konzipierten EDK-Geschichte⁷⁴ wie auch an den Jubiläumsfeierlichkeiten selber aufgenommen⁷⁵.

Neue Themen, die das Konkordat herausfordern, tauchten mit den Diskussionen um die Basisstufe, um die Priorität des Englischen gegen-

⁷³ Moritz Arnet, NZZ vom 29.1.1996; Peter Schmid, NZZ vom 12.6.1996. Die Kritik an den Konkordaten erfolgt häufig ohne die erforderlichen Differenzierungen. Die verschiedenen Arten und Inhalte interkantonalen Vereinbarungen stellen unterschiedliche Anforderungen an demokratische Abstützung und parlamentarische Kontrolle. Vgl. dazu die Berichte der Westschweizer Groupe de travail sur la rôle et les attributions des parlements dans la collaboration intercantonale, referiert in Abderhalden, S. 226ff. und Boegli, S. 88. Vgl. auch Borter, S. 88–92.

⁷⁴ Badertscher, EDK, S. 228ff. (Artikel Arnet) und 273 (Artikel Kramer).

⁷⁵ Dossier 50, S. 71ff. (Ansprache Schmid) und 77ff. (Ansprache Dreifuss).

über der zweiten Landessprache und um die Reorganisation der Regionalkonferenzen (Schaffung einer Regionalkonferenz Deutschschweiz) auf.⁷⁶

Halten wir noch fest, dass Mitte der 90er-Jahre auch das Konkordatsinstrumentarium zum Teil neu gestaltet wurde. Die Reorganisation war eine wichtige Folge der seinerzeitigen «Beschlüsse zur Realisierung des Schulkonkordats» (1991), die die inhaltlichen Prioritäten setzten. Eine Arbeitsgruppe der DSK schlug schliesslich vor, die Entscheidungswege zu verkürzen, die Kantone direkt (und nicht mehr primär über die Regionalkonferenzen) in die Arbeiten einzubinden und die Organe zu verkleinern. 1995 gab sich die EDK ein neues Statut, das nun als «total revidiertes» den vielfach geänderten Erlass gleichen Namens von 1968 sowie das Geschäftsreglement von 1985 ersetzte. Es will die EDK in allen drei Hauptbereichen ihrer Aufgabe regeln: als interkantonale Direktorenkonferenz im Aufgabenbereich der Erziehungsdepartemente sowie als Vollzugsorgan des Schulkonkordats von 1970 und der Diplomvereinbarung von 1993. Mehrere Dinge sind neu bzw. geändert:

- Sowohl das Vernehmlassungsverfahren wie die Vorberatungsorgane (bisher im Besonderen die Pädagogische Kommission und die DSK) werden nicht mehr auf dieser Stufe geregelt. Sie sind Sache des Vorstands.
- Die Kommission der Departementssekretäre ist nicht mehr Passage obligé für alle Koordinationsgeschäfte; sie übernimmt die wichtige, aber beschränkte Funktion der Organisationsberatung und -kontrolle.
- Ausdrücklich statuiert der Erlass den Grundsatz der Subsidiarität: die schweizerische EDK erfüllt nur Aufgaben, die die Kantone und die Regionalkonferenzen nicht ebenso gut erfüllen können.
- Das Fürstentum Liechtenstein bzw. dessen Vorsteher des Ressorts Bildung wird ausdrücklich Gastmitglied mit beratender Stimme.⁷⁷

⁷⁶ Vgl. die entsprechenden Hinweise in Kap. 4 und 5.

⁷⁷ Das Fürstentum Liechtenstein erhielt auf sein Ersuchen schon 1971 den Beobachterstatus im Konkordat. In der Regionalkonferenz EDK-Ost gilt es als Vollmitglied (Protokoll der Plenarversammlung vom 8./9.11.1971).

- Der 1993 ad hoc eingerichtete Fachhochschulrat als Instanz der Zusammenarbeit im Fachhochschulbereich wird ordentliches Organ und erhält – beschränkt auf seine Aufgabe – eine ähnliche Stellung wie der Vorstand.
- Die interkantonalen Konferenzen von Dienststellenleitern im Bildungsbereich können als Fachkonferenzen anerkannt und zur Mitarbeit beigezogen werden.

Für den Vollzug des Konkordats gelten die bisherigen Grundregeln weiterhin: Zuständig bleibt für alle wichtigen Entscheide die Plenarversammlung. Für die Schaffung gemeinsamer Institutionen und für den Erlass von Empfehlungen bedarf es weiterhin einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Konkordatsmitglieder.

In der Folge komplettierte der Vorstand das Organigramm mit der Regelung und der Wahl der beiden wichtigsten ständigen Kommissionen: der Kommission Allgemeine Bildung und der Kommission Berufsbildung.⁷⁸

Nachzutragen bleibt, dass 1994 die älteste der vom Konkordat erfassten Institutionen, die Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen (CESDOC) von Genf nach Bern disloziert und zum Teil in das Bundesamt für Statistik, zum grösseren Teil in das EDK-Sekretariat integriert wurde.⁷⁹ Ein ähnliches Schicksal erlebte die Schweizerische Koordinationsstelle (später Kommission) für audiovisuelle Unterrichtsmittel und Medienpädagogik (SKAUM). Sie hatte ihre Aufgabe erfüllt.⁸⁰ Der Bund (Bundesamt für Berufsbildung) und das Konkordat schufen mittels Vertrag beim Film Institut Bern eine gemeinsame Fachstelle für Informationstechnologien im Bildungswesen (SFIB).⁸¹

⁷⁸ Reglemente (des Vorstands) vom 25.1.1996.

⁷⁹ Badertscher, EDK, S. 237ff.

⁸⁰ Badertscher, EDK, S. 121ff.

⁸¹ Vertrag zwischen BIGA (heute: BBT), EDK und Film Institut über die Führung der Schweizerischen Fachstelle für Informationstechnologien im Bildungswesen vom 24.4.1991 mit Nachtrag (1995).

4 Das Konkordat heute

4.1 Allgemeines

Das Schulkonkordat von 1970 steht heute gefestigt da. Es ist zum beinahe selbstverständlichen Element der schweizerischen Bildungsverfassung geworden. Eingebettet in den nach wie vor geltenden Bildungsföderalismus, bzw. in die Aufgabenteilung von Kantonen und Bund, spielt es die Rolle, die Kantone zu verknüpfen und ihnen zudem, auf der Ebene der übergreifenden Probleme, die Kontakte mit dem Bund und mit der internationalen Zusammenarbeit zu vermitteln. Neben den spezifischen Bildungskonkordaten – namentlich jenen im Hochschulbereich und im Bereich der Diplomanerkennung – obliegt ihm die subsidiäre, aber umfassendere Aufgabe, Plattform für eine gesamtheitliche Bildungsentwicklung und Bildungspolitik zu sein.

Von aussen und von innen her steht das Konkordat aber vor wichtigen Herausforderungen. Wir beschränken uns im Folgenden auf einige Hinweise zur Rechtsentwicklung auf Bundesebene, zum Projekt des Neuen Finanzausgleichs und zu allfälligen Revisionspunkten des Konkordats.

Dass das künftige Schicksal des Konkordats mit der Zukunft des Bildungsföderalismus zusammenhängt, liegt auf der Hand. Wenn wir richtig sehen, hat die Stunde einer unitarischen, zentralistischen Bildungspolitik in der Schweiz noch nicht geschlagen. Auf absehbare Zeit hinaus werden die Kantone nicht nur vollziehende, sondern auch entscheidende und autonom finanzierende Bildungsträger bleiben. Das Konkordat von 1970 mag in diesem oder jenem Einzelpunkt überholt und revisionsbedürftig sein; als Charta der Bildungszusammenarbeit hat es weiterhin Zukunft.

4.2 Die neue Bundesverfassung

Die auf den 1. Januar 2000 in Kraft getretene neue Bundesverfassung versteht sich primär als redaktionelle Neufassung des geltenden Verfassungsrechts. Schon von da her ist ein direkter Einfluss auf das Konkordat nicht zu vermuten.

Ohne auf Einzelheiten einzugehen, darf festgestellt werden, dass die neue Bundesverfassung der interkantonalen Zusammenarbeit gegenüber mindestens ebenso offen gegenüber steht wie die alte. Die Formulierungen von Artikel 48 neue Bundesverfassung sind generell positiver gefasst als es der Artikel 7 alte Bundesverfassung war. Ausdrücklicher – und die Sicht des Schulkonkordats unterstützend – wird bestätigt, dass die Kantone «gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen» können. Geklärt wird auch die juristisch umstrittene Frage, ob sich der Bund an einem Konkordat beteiligen kann.⁸² Er kann dies «im Rahmen seiner Zuständigkeit» tun. Für das Schulkonkordat spielt die Frage, ob sich der Bund «beteiligen» kann, eine bedeutsame Rolle mindestens in Bezug auf die in Artikel 4 angesprochenen Institutionen der Zusammenarbeit. Ähnlich wie das Konkordat die bereits bestehenden Zusammenarbeitswerke juristisch sanktioniert hat, sanktioniert nun der Bund solche Gemeinschaftswerke gar in der Verfassung.⁸³

Die neuen Verfassungsbestimmungen über Bildung und Forschung bringen materiell keine Änderungen; selbst der Schulbeginn im Spätsommer findet sich im Verfassungstext wieder (Artikel 62). Zwei Ausnahmen bestätigen die Regel: Die Regelungskompetenz des Bundes im Bereich der Berufsbildung (die nun endlich im Kontext der Bildungsverfassung erscheint⁸⁴) bezieht sich nicht mehr nur auf die wirtschaftsbezogenen Berufe, sondern unterschiedslos auf alle Berufe⁸⁵. Für das Konkordat schmälert dies die interkantonale Verantwortung, erweitert aber den Zusammenarbeitsbereich mit dem Bund. Neu ist auch die ausdrückliche, wenn auch nachrangige, Förderkompetenz des Bundes in der Erwachsenenbildung (Artikel 67 Absatz 2). Auch hier erweitert sich – mindestens virtuell – der Abstimmungsbedarf zwischen Kantonen, Konkordat und Bund.

⁸² Häfelin, Art. 7 BV Rz. 26. Vgl. auch die Rechtsgutachten zur Totalrevision der Maturitätsanerkennung, vorn, Fussnote 67.

⁸³ Vgl. Kap. 5 Kommentar zu Art. 4.

⁸⁴ Wie schon im abgelehnten Revisionsentwurf von 1973.

⁸⁵ Der Begriff der Berufsbildung ist dennoch auslegebedürftig; so bezieht er sich nicht auf die akademischen Berufe und auch nicht auf die Lehrberufe. Das BG über die Berufsbildung befindet sich z.Z. in Totalrevision.

4.3 Neue Bildungsartikel: Ersatz des Konkordats oder neue Partnerschaft?

Vor dreissig Jahren hätten das Schulkonkordat und neue Bildungsnormen in der Bundesverfassung gemeinsam die neue Bildungsverfassung der Schweiz bilden sollen. Seit der Ablehnung der neuen Bundesartikel 1973 sind verschiedene Anläufe für mehr Bundeskompetenzen gescheitert. Die meisten Vorstösse, in der Regel aus dem politisch linken Lager, sahen ihr Ziel allerdings nicht in der Partnerschaft mit der kantonalen Schulhoheit oder mit dem Schulkonkordat, sondern primär in der Zentralisierung aller wichtigen Bildungsentscheide beim Bund.

Zur Zeit befasst sich der Nationalrat erneut mit einem derartigen Vorstoss für einen umfassenden «Bildungsrahmenartikel» (Parlamentarische Initiative Zbinden vom 30. April 1997), während der Ständerat eine Motion verabschiedet hat, die sich auf mehr Bundeskompetenz und mehr Bundesförderung im Hochschulbereich beschränkt (Motion der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur WBK des Ständerats vom 23. März 1999).

Es ist klar, dass ein zentralistischer Bildungsrahmenartikel, der dem Bund in allen landesweit bedeutsamen Fragen der Bildungspolitik die Führung gäbe, aus der Sicht des Konkordats unnötig ist und sowohl das Konkordat wie die (mehrheitlich) positiven Seiten des schweizerischen Bildungsföderalismus schwer tangieren würde. Demgegenüber könnte ein stärkeres Engagement des Bundes im Hochschulbereich wohl nur begrüsst werden.

Sollten umfassendere Bildungsrahmenartikel angestrebt werden, dürften diese die Errungenschaften des Konkordats jedenfalls nicht gefährden. Zwischen dem Bund, den Kantonen und dem Konkordat der Kantone wäre eine neue Partnerschaft zu definieren, die zwar die Grundideen von 1970 aufnehmen könnte, den seitherigen Entwicklungen aber Rechnung tragen müsste.

4.4 Der Neue Finanzausgleich

Die Idee einer Entflechtung der Finanzströme zwischen dem Bund und den Kantonen hat sich zu einem Projekt entwickelt, das mindestens ebenso

gewichtige staatspolitische wie finanzpolitische Dimensionen aufweist. Vor der finanziellen Entflechtung steht die Entflechtung der Aufgaben.⁸⁶

Nicht überraschend hat es sich für die Bereiche Bildung und Forschung gezeigt, dass die heutige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Grossen und Ganzen sachgerecht, tauglich und transparent ist.⁸⁷ Probleme grundlegender Art finden sich im Bereich der Sonderschulung/Invalidenversicherung einerseits und im Bereich der Hochschulförderung andererseits. Die von Anfang an von der Bildungspolitik bekämpfte Idee, die Berufsbildung in die Hoheit der Kantone zu übertragen, wurde zu Recht früh aufgegeben.

Das Konkordat würde von einer solchen Aufgabenteilung inhaltlich wenig getroffen. Ohne Zweifel müssten die heute schon bestehenden Anstrengungen, den Sonderschulbereich interkantonal abzustimmen und den Lastenausgleich zu verbessern, verstärkt werden. Die Hochschulkoordination und Hochschulförderung andererseits sind eben mit dem neuen Bundesgesetz, der Interkantonalen Universitätsvereinbarung und mit dem (im Ratifikationsverfahren stehenden) Universitätskonkordat weitgehend NFA-tauglich gelöst worden.

Das Projekt Neuer Finanzausgleich sieht indes auch neue Instrumente der interkantonalen Zusammenarbeit vor. Eine Rahmenvereinbarung soll bereichsübergreifend die Grundsätze der Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs regeln; ergänzend dazu wären dann spezifische Vereinbarungen pro Aufgabenbereich auszuarbeiten. Mit Hilfe des Bundesrechts wären interkantonalen Organen eigentliche Rechtsetzungsbefugnisse einzuräumen und die Möglichkeit zu schaffen, interkantonale Vereinbarungen allgemein verbindlich zu erklären.⁸⁸

Diese Ideen fordern das Schulkonkordat in mehrfacher Weise heraus, da es einerseits in eine Rahmenvereinbarung eingebettet würde und sich andererseits wohl vom «weichen» Zusammenarbeitsvertrag zur «harten»

⁸⁶ Das war schon beim Projekt Aufgabenteilung der Jahre 1975–1985 so. Vgl. Fussnote 42.

⁸⁷ Schlussberichte der Projektgruppen 4 und 5 zum NFA.

⁸⁸ Schlussbericht der Projektgruppe 2 zum NFA.

rechtsetzenden Vereinbarung entwickeln müsste. Ob die heutigen Spezialvereinbarungen über die Diplomanerkennung, über den Zugang zu höheren Schulen und den entsprechenden Lastenausgleich und über die Heime sich integrieren lassen, mag offen bleiben. Mindestens mittelfristig müssten wohl das Schulkonkordat und die Spezialvereinbarungen in ein neues Gewand gekleidet werden.

Die Erfahrungen des Schulkonkordats – des einzigen bestehenden Bereichskonkordats – machen gegenüber solchen More-geometrico-Lösungen eher skeptisch. Die Rechtsgrundlagen würden zwar (noch) transparenter, die demokratische Abstützung und insbesondere die parlamentarische Kontrolle würden verbessert und abseits stehende Kantone könnten zwangsverpflichtet werden. Aber es entstünde auch das, was das Schulkonkordat verhindern wollte: ein neuer Hoheitsraum zwischen Kantonen und Bund.⁸⁹ Das Schulkonkordat hat andererseits gezeigt, dass eine möglichst freie und flexible Zusammenarbeit der Kantone, deren stärkstes Instrument die förmliche Empfehlung ist, im Ganzen zu guten Resultaten führen kann.⁹⁰

4.5 Neue Inhalte: Teilrevision des Konkordats?

Auch abgesehen von den Perspektiven des Neuen Finanzausgleichs und den Folgen einer grundlegenden Änderung der Bundesverfassung gibt es Anlass, eine Revision des Konkordats zu prüfen. Wir haben bereits auf das bildungspolitisch bedeutsame Projekt hingewiesen, eine «Basisstufe» einzuführen, die, den bisherigen Kindergarten integrierend, den Eintritt in die Schulpflicht um rund zwei Jahre nach vorn verlegen würde. Offen ist auch die Frage einer Deutschschweizer Regionalkonferenz. Im März 2000 hat ferner der Landrat des Kantons Basel-Landschaft ein Postulat überwiesen, das die «Einleitung eines Revisionsverfahrens zur Anpassung des Konkordats über die Schulkoordination an die heutigen gesellschaftlichen

⁸⁹ Im Bereich der Hochschulpolitik wird dies nun allerdings (teilweise) vorexerziert: mit der neuen Schweizerischen Universitätskonferenz.

⁹⁰ Vgl. dazu das Arbeitspapier des EDK-Sekretariats zum Schlussbericht der Arbeitsgruppe 2, vom 23.12.1997, das einzelne Bedenken vorbringt und Vorschläge macht. Der Präsident der Arbeitsgruppe 2 hat in einem Schreiben an den EDK-Vorstand (vom 19.1.1998) dazu Stellung genommen.

Bedürfnisse» zum Ziel hat. Als Punkte für eine «bessere Konkordatslösung» nennt es insbesondere das Schuleintrittsalter, die Dauer und Bezeichnung der Schulstufen und Schularten, den Beginn und Umfang des Fremdsprachenunterrichts und gemeinsame Lehrmittel. Das Postulat ist umgehend der EDK zugestellt worden.⁹¹

Die aufgeworfenen Fragen betreffen die Artikel 2 und 5 des Konkordats. Würde die Anpassung auf diese Punkte beschränkt, so bliebe es bei einer Teilrevision des Konkordats.

Sowohl inhaltlich wie rechtlich ergeben sich erhebliche Probleme. Für die Revision eines Konkordats bedarf es der Einstimmigkeit der Mitglieder. Stimmen einzelne Kantone nicht zu, bleibt für sie die alte Vereinbarung in Kraft.⁹² Für eine Übergangszeit mag dies zu tolerieren sein, als Dauerlösung widerspräche dies offensichtlich der Zielsetzung der Koordination. Die Revisionsvorlage muss daher in hohem Mass konsensfähig sein; wo strikte Festlegungen hinderlich sind, soll allenfalls ein inhaltlicher und zeitlicher Rahmen die nötige Flexibilität gewährleisten. Zu prüfen ist auch, ob den Kantonen und Regionalkonferenzen versuchsweise Abweichungen von Konkordatsverpflichtungen gestattet werden sollen.

Für das Problem der Basisstufe und des Schuleintritts (Artikel 2 Buchstaben a, b und c des Konkordats) hat die EDK im Sommer 1999 ein Rechtsgutachten eingeholt, das verschiedene Lösungsvarianten bewertet.⁹³ Wir gehen hier nicht auf Einzelheiten ein. Das Gutachten bestätigt, dass das Problem komplex ist.

Die Erfahrungen der Gründerzeit des Konkordats geben alle Zuversicht, dass auch diese Probleme gemeistert werden. Das Konkordat bewährt sich letztlich nicht in der Eleganz und Widerspruchslosigkeit des Rechts, sondern als brauchbare Plattform einer föderalistischen Bildungspolitik.

⁹¹ Postulat Krähenbühl vom 15.12.1999, überwiesen am 23.3.2000; Schreiben der Erziehungs- und Kulturdirektion des Kantons Basel-Landschaft an die EDK vom 6.4.2000.

⁹² Häfelin, Art. 7 BV N 79, 80.

⁹³ Gutachten Herbert Plotke vom 21.9.1999 (Typoskript 17 Seiten).

5 **Der Konkordatstext mit Erläuterungen**
(Erläuterungen in Randziffern = Rz.)

5.1 Allgemeines

- 1 Zur Geschichte und zur Bedeutung des Konkordats verweisen wir auf die ersten Kapitel dieser Publikation.
- 2 Der Konkordatstext wurde seinerzeit den Kantonen ohne einen detaillierten Kommentar zum Beitritt unterbreitet. Als Begleitbericht diente das Referat des EDK-Präsidenten Hürlimann, das die zweite Beratung und die Schlussabstimmung vom 29.10.1970 in der EDK-Plenarversammlung einleitete. (Text im Anhang dieser Publikation.)
- 3 Das Konkordat liegt in allen vier Landessprachen vor. Die Erarbeitung des Textes und die Beratungen erfolgten jedoch nur auf Deutsch und Französisch. Die italienische und die rätoromane Fassung sind nachträgliche Übersetzungen.
- 4 Aufbau und Regelungsdichte des Konkordats entsprechen seiner Zielsetzung, eine Rahmenordnung für die interkantonale «Angleichung und Zusammenarbeit» im Bildungswesen zu setzen (Referat Hürlimann). Der Text besteht nur aus elf Artikeln, die zudem klar strukturiert sind: Der erste Artikel ist keinem Kapitel unterstellt; er regelt die Konstituierung der öffentlich-rechtlichen Institution «Schulkonkordat» und ist zugleich Zweckartikel. Es folgen drei Artikel unter «A. Materielle Vorschriften», die den Kern des Vertragswerks bilden: abgestuft nach dem Verpflichtungsgrad regeln sie gemäss den Überschriften die «Verpflichtungen», die «Empfehlungen» und die «Zusammenarbeit». Unter dem Kapitel B mit dem etwas seltsamen Titel «Organisatorische Vorkehrungen» werden, wieder in drei Artikeln, die EDK als Konkordatsbehörde eingesetzt, die Regionalkonferenzen einbezogen und der Rechtsschutz geregelt. Schliesslich sind vier Artikel unter «C. Übergangs- und Schlussbestimmungen» zusammengefasst. Sie enthalten Regeln zu den Übergangsfristen, zum Beitrittsverfahren, zum Austritt und zum In-Kraft-Treten. Alle Bestimmungen sind knapp gehalten. Man mag allenfalls (heute) gewisse Klärungen vermissen (z.B. zu den Folgen eines Austritts, zu Fragen der Haftung, zur Informationspflicht, zur Stellung der Institutionen nach Art. 4); im Ganzen hat sich das Konkordat als

jene Charta der interkantonalen Zusammenarbeit im Bildungswesen bewährt, von der erwartet worden war, sie bringe ein «Minimum an Verpflichtungen», aber «ein Maximum an Ausbaumöglichkeiten»⁹⁴.

- 5 Nach der Typologie⁹⁵ handelt es sich beim Schulkonkordat um eine Mischung von rechtsetzender und rechtsgeschäftlicher Vereinbarung. Die Unterscheidung von rechtsetzend und rechtsgeschäftlich ist allerdings in einem Vertrag, dessen Hauptzweck Zusammenarbeit und Koordination eines Politikbereichs ist, nicht scharf. Eindeutig ist, dass das Konkordat in seinen «materiellen Bestimmungen» nur mittelbar rechtsetzend ist; es enthält keine gesetzvertretenden Normen, sondern (nur) die Verpflichtung zum Erlass von gesetzlichen Bestimmungen. Als «rechtsgeschäftlich» ist wohl die Einsetzung der interkantonalen öffentlich-rechtlichen Einrichtung (Art. 1) anzusehen, da damit eine gemeinsame Institution (u.a. als juristische Person des öffentlichen Rechts) geschaffen wird. Auch die Förderung und Führung gemeinsamer Institutionen der Zusammenarbeit hat rechtsgeschäftlichen Charakter.
- 6 Das Konkordat ist in den kantonalen Rechtssammlungen (der Konkordatskantone) und in der Sammlung des Bundesrechts (SR 411.a) publiziert. Die EDK hat 1986⁹⁶ und 1997 eine inoffizielle Sammlung der Vereinbarungen und Erlasse über die interkantonale Zusammenarbeit im Bildungswesen herausgegeben. Die Dokumentation von 1997, die allen Kantonen, den interessierten Bundesämtern, den wissenschaftlichen Bibliotheken und weiteren Interessierten zur Verfügung steht, wird laufend nachgeführt⁹⁷.

⁹⁴ Vorn Kap. 2.3 Fussnote 13.

⁹⁵ Häfelin/Haller, Staatsrecht, S. 163. Boegli, S. 15 und Annex 4. Abderhalden, S. 65.

⁹⁶ Informationsbulletin (der EDK), Nr. 49, Bern 1986.

⁹⁷ EDK, Sammlung der Erlasse, Bern 1997 (letzte Nachführung: 1.9.1999).

5.2 Die einzelnen Bestimmungen

Titel

Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970

- 7 Schon die ersten Entwürfe tragen diesen oder einen sehr ähnlichen Titel.
- 8 Mit der Bezeichnung «Konkordat» sollte die politische und staatsrechtliche Bedeutung des Vertrags hervorgehoben werden. Für die späteren interkantonalen Verträge, die spezielle Bereiche der Zusammenarbeit regeln (Hochschulzulassung und -beiträge, Diplomanerkennung), wählte die EDK mit Absicht den Terminus «interkantonale Vereinbarung».
- 9 Der Begriff der Schulkoordination ist offensichtlich in einem sehr weiten Sinn zu verstehen: Der Zweckartikel (Art. 1) und die Zusammenarbeitsverpflichtungen (Art. 4) gehen erheblich über das hinaus, was üblicherweise unter Koordination verstanden wird. Der in der Praxis häufig verwendete Kurztitel «Schulkonkordat» (der im Text nirgends erscheint) ist unter diesem Aspekt adäquater. Heute würde eher von «Bildung» als von «Schule» gesprochen; das Konkordat spricht ebenfalls von Zusammenarbeit in Bildungsplanung und Bildungsforschung (Art. 4).
- 10 Das Datum vom 29. Oktober 1970 bezieht sich auf die Verabschiedung des Konkordatstextes an der Plenarversammlung der EDK.

Art. 1 Zweck

Die Konkordatskantone bilden eine interkantonale öffentlich-rechtliche Einrichtung zur Förderung des Schulwesens und zur Harmonisierung des entsprechenden kantonalen Rechts.

- 11 Der einzige Satz konstituiert einerseits das Konkordat als interkantonale Institution und legt andererseits den Zweck dieser Institution (und des Konkordats als Vertragswerk) fest.⁹⁸
- 12 Als interkantonale öffentlich-rechtliche Einrichtung verfügt das Konkordat über juristische Persönlichkeit und über eigene Handlungsfähigkeit. Der erste Entwurf hatte diese Klärung noch nicht enthalten; sie wurde in den zweiten Entwurf aufgenommen, um das Konkordat im eigenen Namen handlungsfähig zu machen.⁹⁹ Den Kantonen, dem Bund und Dritten gegenüber erhält damit das Konkordat eine bessere Legitimation.¹⁰⁰
- 13 Die «Einrichtung» hat – anders als etwa im Heilmittelkonkordat – keinen speziellen Namen. Der Konkordatsname ist auch der Name für die Einrichtung.
- 14 Der Zweck des Konkordats ist ein doppelter: (allgemein) die Förderung des Schulwesens und (speziell) die Harmonisierung des kantonalen Bildungsrechts. Während das Harmonisierungsziel von Anfang an festgeschrieben war, wurde der allgemeine Förderungszweck erst in den letzten Entwurf aufgenommen. In der Vernehmlassung war mehrfach eine entsprechende Präambel oder eine Ausweitung des Zweckartikels angeregt worden.

⁹⁸ Vgl. dazu etwa das Heilmittelkonkordat vom 19.5.1988, das Zweck und Institution in zwei verschiedenen Artikeln regelt.

⁹⁹ Vorn Kap. 2.3.

¹⁰⁰ Auf eine solche Legitimation sind weder die Heimvereinbarung noch die Diplomvereinbarung und erst recht nicht die Universitäts- und Fachhochschulvereinbarung angewiesen, da sie konkrete Fragen regeln, nicht «offen» formuliert sind und keine umfassende Delegation enthalten.

- 15 Zur Förderung des Schulwesens tragen insbesondere die Massnahmen nach Art. 3 und 4 des Konkordats bei. Darüber hinaus soll offenbar der Fördergedanke Leitidee für die gesamte Konkordats-tätigkeit sein. Wiederum ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff des Schulwesens nicht eng gefasst werden darf: Die Volksschule steht zwar im Zentrum, doch gehören die Vorschule, die postobligatorische allgemeine Bildung (Gymnasien, Diplommittelschulen) und die gesamte Lehrerbildung ausdrücklich unter den Schulbegriff des Konkordats. Da die Zusammenarbeit mit dem Bund eigens erwähnt wird (Art. 4), wird auch die Berufsschule – im Rahmen der kantonalen Verantwortlichkeit – dazu gehören. Ausgenommen ist wohl nur die universitäre Hochschule, für deren Koordination und Förderung bereits ein eigenes, vom Bundesgesetz über die Hochschulförderung (1968) eingerichtetes Instrumentarium bestand.
- 16 Die Harmonisierung des kantonalen Bildungsrechts ist eine wichtige spezifische Fördermassnahme. Harmonisieren heisst nicht (immer) vereinheitlichen; das Konkordat zielt auf eine Koordination, die den Kantonen Flexibilität und Freiräume belässt. Mit Absicht wird das Bildungsrecht, und nicht die Pädagogik, koordiniert. Das Recht ist Sache der Politik; es setzt den Rahmen für die öffentliche Bildung. Die Pädagogik als Wissenschaft und als praktische Kunst kann nicht verordnet werden.
- 17 Dem Zweck dieser Harmonisierung dienen insbesondere die Verpflichtungen des Art. 2 und die Empfehlungen von Art. 3 (insbesondere die Empfehlungen für Rahmenlehrpläne, Übertrittsregelungen, Diplomanerkennungen, einheitliche Bezeichnungen).

A. Materielle Vorschriften

Art. 2 *Verpflichtungen*

Die Konkordatskantone verpflichten sich, ihre Schulgesetzgebung in den folgenden Punkten anzugleichen:

- a) Das Schuleintrittsalter wird auf das vollendete 6. Altersjahr festgelegt. Stichtag ist der 30. Juni. Abweichungen im kantonalen Recht bis zu 4 Monaten vor und nach diesem Datum sind zulässig.
- b) Die Schulpflicht für Knaben und Mädchen dauert bei mindestens 38 Schulwochen mindestens 9 Jahre.
- c) Die ordentliche Ausbildungszeit vom Eintritt in die Schulpflicht bis zur Maturitätsprüfung dauert mindestens 12, höchstens 13 Jahre.
- d) Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte Oktober.

- 18 Die vier Verpflichtungen gehörten von Anfang an zum Kern der Konkordatsidee. Die EDK hatte schon 1967 entsprechende Empfehlungen an die Kantone erlassen. Auch die Verfassungsinitiative zur Schulkoordination zielte im Wesentlichen auf diese Koordinationspunkte.¹⁰¹
- 19 Die Auseinandersetzung, ob das Konkordat in diesen vier Punkten unmittelbar oder nur mittelbar rechtsetzend gestaltet werden sollte, wurde erst nach der Vernehmlassung (des 3. Entwurfs) entschieden. Der EDK-Vorstand hatte sich aus «Respekt vor der Autonomie der Kantone» für die vorliegende Fassung ausgesprochen; die Plenarversammlung stimmte dem zu¹⁰².
- 20 Für die zeitliche Umsetzung dieser Pflichten sieht Art. 8 verschiedene Fristen vor. Vgl. die Erläuterungen zu Art. 8.

¹⁰¹ Vorn Kap. 2.1 und 2.8.

¹⁰² Plenarversammlung vom 16.9.1970. In einer Stellungnahme hatte ein Gutachter des EJPD (A. Muff) rechtsetzende Konkordate als verfassungswidrig bezeichnet. Professor Eichenberger, der dazu konsultiert worden war, hielt dies für falsch (Protokoll des Vorstands vom 8.5.1970).

- 21 Die Bestimmungen sind heute im Wesentlichen erfüllt bzw. im Fall von Buchstabe d teilweise durch anderes Recht ersetzt. Es stellen sich Fragen der Anpassung an neue bildungspolitische Postulate (Schulpflicht, Basisstufe). Vgl. Rz. 25, 29, 30, 36.

Zu Buchstabe a

- 22 Die Schulpflicht ist in der Bundesverfassung verankert (aBV Art. 27 Abs. 2, nBV Art. 62) aber nicht näher umschrieben¹⁰³. Der Schuleintritt legt den Beginn der Schulpflicht fest; seine Koordination ist für andere Koordinationsbereiche und für die gemeinsame Schulentwicklung unerlässlich. Alle Kantone regeln einen Normalfall, lassen aber unter bestimmten Voraussetzungen einen früheren oder späteren Schuleintritt zu. Da die Primarschule in Schuljahren organisiert wird, werden grundsätzlich Schülerjahrgänge eingeschult.
- 23 Das Konkordat geht von diesen Grundlagen aus und hält fest, dass jene Schülerinnen und Schüler in die Schule übertreten, die am 30. Juni das 6. Altersjahr erreicht haben. Die Kantone können das Stichdatum um vier Monate nach vorn oder nach hinten verschieben. Geregelt wird nur der Normalfall. Die Bestimmung ist so flexibel, dass sie die meisten Kantone nicht zu gesetzlichen Änderungen zwang. 1993 zeigte eine umfassende Bestandesaufnahme, dass die Konkordatskantone die Vorgaben des Konkordats erfüllten; es gab allerdings drei Ausnahmen: Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden und Graubünden schulten ihre Kinder zwei Monate später ein, als es das Konkordat erlaubte¹⁰⁴. (Der Nichtkonkordatskanton Tessin schult seine Kinder demgegenüber zwei Monate früher als der früheste Konkordatstermin ein; dies ist mit ein Grund, weswegen das Tessin dem Konkordat nicht beigetreten ist.)

¹⁰³ Plotke, Schulrecht, S. 143ff.; Borghi, BV 27 Rz. 45–52.

¹⁰⁴ Eine genaue Übersicht bietet das Dossier 25.

- 24 1994 erliess die EDK Empfehlungen, in denen die nicht regelkonformen Kantone zur Anpassung ihrer Gesetzgebung angehalten wurden und in denen allen Kantonen empfohlen wurde, ein Schuleintrittsalter zu wählen, das «dem mittleren Stichdatum des Konkordats (6. Altersjahr erfüllt am 30. Juni) entspricht oder darunter liegt».¹⁰⁵ Die Empfehlungen stützten sich u.a. auf internationale Vergleiche, die auswiesen, dass die Schweiz sehr spät einschult. In mehreren Kantonen hatten sich zudem Tendenzen gezeigt, den Schuleintritt noch weiter hinauszuschieben. Die Empfehlung wurde weitgehend befolgt, indem mehrere Kantone ihre Gesetze anpassten. In der Folge überlagerte die neue Idee der «Basisstufe» die Schuleintrittsfrage (vgl. Rz. 25).
- 25 Andererseits wurden erste Ideen diskutiert, den Kindergarten obligatorisch zu erklären bzw. als Basisstufe der obligatorischen Schule zu führen. Die Idee der Basisstufe wird zur Zeit intensiv diskutiert. Ihre Einführung müsste von einer Änderung des Konkordats begleitet werden¹⁰⁶. Im August 2000 wird in fast der Hälfte aller Kantone die Einführung einer Basisstufe auf Parlaments- und Departementsebene diskutiert.

Zu Buchstabe b

- 26 Die Schulpflicht wird mit zwei Mindestnormen umschrieben, die beide die Dauer und nicht die Inhalte betreffen: neun Schuljahre zu 38 Schulwochen. Auch die Zahl der Lektionen wird offen gelassen, doch geht das Konkordat offensichtlich von Vollzeitschulen aus. Dass ausdrücklich von Knaben und Mädchen die Rede ist, weist darauf hin, dass die Gleichstellung noch nicht selbstverständlich war. Das Konkordat bleibt beim Grundsatz. Es wird offen gelassen, ob einfach neun Jahreskurse genügen, ob eine Klassenrepetition zählt oder nicht und ob Ausnahmen im Einzelfall möglich sind.

¹⁰⁵ Empfehlungen und Beschlüsse, S. 197.

¹⁰⁶ Vgl. Kap. 4.5.

- 27 1970 bestand die durchgehende neunjährige Schulpflicht erst etwa in der Hälfte der Kantone. Einige Kantone kannten unterschiedliche Regelungen für einzelne Schularten. In wenigen Kantonen galt für Schülerinnen und Schüler der Realschule formell noch die siebenjährige Schulpflicht (vgl. Art. 8 Bst. b).
- 28 Im Ganzen bot der Vollzug wenig Probleme. 1986, nach dem Neuaufschwung des Konkordats, mussten vier Kantone an die Verpflichtung erinnert werden.¹⁰⁷ Schon damals konnte aber festgestellt werden, dass das 9. Schuljahr, wenn nicht als striktes Obligatorium, so doch in der Praxis allgemein eingeführt war. In der Folge passten zwei der vier Kantone ihre Gesetzgebung an. AI und AR kennen eine gesetzliche obligatorische Schulpflicht von acht Jahren, es besteht aber ein Recht auf neun und zehn Schuljahre.
- 29 Von der Idee der obligatorischen Basisstufe wird auch die Dauer der Schulpflicht betroffen. Vgl. Rz. 25.
- 30 Der Kanton Luzern hat mit dem neuen Gesetz über die Volksschulbildung vom 22.3.1999 die Kindergartenstufe in die Volksschule eingliedert und ein Jahr Kindergartenbesuch als obligatorisch erklärt. Die Frage, ob damit die Konkordatsbestimmungen von Art. 2 Bst. a und b verletzt werden, kann wohl solange verneint werden, als der Kindergarten nicht (primär) als Schule, sondern als Erziehungseinrichtung sui generis geführt wird. Andernfalls würden sich gerade die Koordinationsprobleme stellen, die mit dem harmonisierten Schuleintritt gelöst werden wollten.
- 31 Die vom Konkordat verlangten 38 Schulwochen pro Jahr waren der wichtigste Grund für den Kanton Tessin, dem Konkordat nicht beizutreten.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Vorn Kap. 3.3.

¹⁰⁸ Vgl. Fussnote 54.

Zu Buchstabe c

- 32 Die Bestimmung setzt einen Rahmen für die Ausbildungsdauer bis zur Maturität. Gemeint ist die gymnasiale Maturität, die die allgemeine Universitätsreife vermittelt. Die Bestimmung war von Anfang an unbestritten, obwohl in einzelnen Kantonen noch Ausbildungsgänge bestanden, die 13½ Jahre dauerten. Die eidgenössische Maturitätsanerkennungsverordnung schrieb, für die Anerkennung der Maturität, eine Mindestausbildungsdauer von 12 Jahren vor (MAV vom 22.5.1968, Art. 10).
- 33 Harmonisiert wird nach dem Konkordat nur die Ausbildungsdauer, nicht die Stufung bzw. die Struktur des Ausbildungsgangs (Kurz- oder Langgymnasium, gebrochener oder ungebrochener Bildungsweg).
- 34 Inhaltliche und strukturelle Vorgaben für den gymnasialen Lehrgang und die Maturität sind heute im «Rahmenlehrplan für die Maturitätsschulen vom 9.6.1994» (Empfehlung nach Art. 3 des Konkordats) und in den gleichlautenden Anerkennungserlassen des Bundesrats und der EDK zur Maturitätsanerkennung von 1995 enthalten.¹⁰⁹
- 35 Seit mehreren Jahren besteht in den Kantonen die Tendenz, die Ausbildungsdauer bis zur Maturität auf 12 Jahre festzulegen. Dies in Anlehnung an internationale Vergleiche und mit dem Ziel, insgesamt die Dauer der Erstausbildung in Schranken zu halten.
- 36 Sofern das Schuleintrittsalter im Rahmen einer Basisstufe vorverlegt wird, wird die Revision auch dieser Konkordatsbestimmung geprüft werden müssen.

¹⁰⁹ Verordnung des Bundesrats vom 15.2.1995 (SR 413.11).
Reglement der EDK vom 16.1.1999.

Vgl. dazu: Von der «Mittelschule von morgen» zur Maturitätsreform 1995, Studien und Berichte (der EDK) 8, Bern 1995.

Zu Buchstabe d

- 37 Die Koordination des Schuljahrbeginns auf Konkordatebene erwies sich als nicht möglich. Einzelne Kantone, die dem Konkordat beigetreten waren, konnten die Verpflichtung nicht umsetzen; andere traten überhaupt nicht bei.¹¹⁰
- 38 Mit der Revision von Art. 27 Abs. 3 der Bundesverfassung von 1985 wurde der Schuljahrbeginn Bundessache, allerdings nur bezogen auf die obligatorische Schule. Die neue Bundesverfassung hat die Schuljahrregelung übernommen (Art. 62 Abs. 2).
- 39 Die Konkordatsnorm gilt somit nur noch für die postobligatorische Schule und dort offensichtlich nur für jene Vollzeitschulen, die jahrgangsmässig organisiert sind und für deren Koordination ein Bedürfnis besteht (Diplommittelschulen, Gymnasien). Es ist anzunehmen, dass die Norm auch bezogen auf die obligatorische Schule wieder aufleben würde, wenn die Bundesregelung wegfiel.

¹¹⁰ Vorn Kap. 2.6.

Art. 3 Empfehlungen

Die Konkordatskantone arbeiten zuhanden aller Kantone Empfehlungen aus, insbesondere für folgende Bereiche:

- a) Rahmenlehrpläne;
- b) gemeinsame Lehrmittel;
- c) Sicherstellung des freien Übertritts zwischen gleichwertigen Schulen;
- d) Übertritt in die aufgegliederten Oberstufen;
- e) Anerkennung von Examensabschlüssen und Diplomen, die in gleichwertigen Ausbildungsgängen erworben wurden;
- f) einheitliche Bezeichnung der gleichen Schulstufen und gleichen Schultypen;
- g) gleichwertige Lehrerausbildung.

Die Konferenz schweizerischer Lehrerorganisationen ist bei der Ausarbeitung dieser Empfehlungen anzuhören.

a. Allgemeines

40 Schon vor dem Konkordat erliess die EDK hin und wieder Empfehlungen an die Kantone. Sie waren aber weder näher geregelt noch verfügten sie über eine grössere Legitimation als irgendwelche Empfehlungen anderer Direktorenkonferenzen.¹¹¹

41 Das Konkordat gibt nun den Empfehlungen, die in seinem Rahmen erlassen werden, ein besonderes Gewicht. Sie werden in einem eigenen Artikel als Konkordatsinstrument und als Konkordatsaufgabe geregelt. Mit der Einreihung zwischen den «Verpflichtungen» von Art. 2 und der «Zusammenarbeit» von Art. 4 wird offensichtlich verdeutlicht, dass den Empfehlungen eine

¹¹¹ Empfehlungen in diesem Sinn sind zum Teil nicht einmal den Plenarversammlungen vorbehalten; auch Vorstände (etwa der Finanzdirektorenkonferenz) geben solche Erklärungen ab. Vgl. Frenkel, Bundesstaat, N 1462. Das EDK-Statut kennt als besondere Form der Verlautbarung auch noch die «öffentliche Stellungnahme der EDK (Erklärung)»; auch diese ist der Plenarversammlung vorbehalten (Statut Art. 7 Abs. 2).

Zwischenstellung zwischen Rechtsnorm und blosser Zusammenarbeitsverpflichtung zukommt. Die Empfehlungen des Konkordats sind ein spezielles Rechtsinstrument zur Durchsetzung der in Art. 1 festgelegten Ziele der Bildungsförderung und der Bildungscoordination.

- 42 Weder das Bundesrecht noch andere interkantonale Vereinbarungen kennen derartige Empfehlungen; bekannt sind sie andererseits im Völkerrecht, im Besonderen im Recht von intergouvernementalen Organisationen.¹¹²
- 43 Empfehlungen schaffen keine auf dem Rechtsweg durchsetzbare Verpflichtungen. Als Instrument der Selbstkoordination der Kantone stecken sie aber gemeinsame Ziele ab und stellen den Kantonen gemeinsam erarbeitete Resultate zur Verfügung. Die Konkordatsmitglieder sind gehalten, die Empfehlungen zur Kenntnis zu nehmen und ihre Umsetzung zu prüfen. Die EDK als Vollzugsorgan des Konkordats ist andererseits berechtigt (und wohl auch verpflichtet), die Kantone zur Umsetzung bzw. zur Respektierung einer Empfehlung – gewiss ohne Sanktionen – anzuhalten und sich darüber informieren zu lassen¹¹³. Solche Mahnungen erfolgen selbstverständlich vorerst informell und kon-

¹¹² Müller/Wildhaber, Praxis des Völkerrechts, S. 33f.

¹¹³ Die Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Zwygart vom 7.10.1999, in der u.a. gefragt wurde, wie verbindlich Empfehlungen interkantonaler Direktorenkonferenzen seien und welche Auswirkungen die Nichtumsetzung einer Empfehlung durch einen einzelnen Kanton habe, ist zwar nicht falsch, aber unvollständig. Der Bundesrat schreibt den Empfehlungen «eine gewisse politische Verbindlichkeit» zu. Statt auf die rechtlichen Grundlagen abzustellen, auf denen solche «Empfehlungen» basieren (Konkordat, Konferenzstatut oder gar blosser Übung), erfindet er einen höheren Verpflichtungsgrad für den Fall, dass es um den Vollzug von Bundesangelegenheiten geht: «Eine politische Verbindlichkeit von «Empfehlungen» kantonaler Direktorenkonferenzen besteht aus der Sicht des Bundesrats insbesondere dann, wenn sie gestützt auf Beratungen mit dem Bund ergangen sind und den Vollzug von Bundespolitiken betreffen.»

ferenzintern. In Einzelfällen hat sich aber die EDK auch schon an eine Kantonsregierung gewandt.¹¹⁴

- 44 Weder die politische Bedeutung noch die Rechtsnatur der konkordatären Empfehlungen haben in der Literatur die gebührende Aufmerksamkeit gefunden. Sie könnten aber für weitere Zusammenarbeitskonkordate (vgl. die Vorschläge zum Neuen Finanzausgleich) von erheblichem Nutzen sein.
- 45 Die Verbreitung und Publikation der Empfehlungen erfolgte anfänglich ohne Systematik. Nach der Beschlussfassung wurde der Text, der manchmal auf wenig präzise Art Beschluss und Begründung umfasste, auf Deutsch und Französisch (in Ausnahmefällen auch auf Italienisch) redigiert und den Kantonen (Erziehungsdirektionen) sowie weiteren Betroffenen und Interessierten zugestellt. In der Regel wurden die Empfehlungen auch im Anhang des Jahresberichts der EDK im Wortlaut aufgenommen; die EDK-Jahresberichte wurden bis 1984 polykopiert, seither liegen sie gedruckt vor. 1995 veröffentlichte die EDK eine Sammlung ihrer Empfehlungen und Beschlüsse, in die insbesondere alle Empfehlungen des Konkordats aufgenommen wurden (Dossier 36A). Die seitherigen Empfehlungen sind in den EDK-Jahresberichten lückenlos veröffentlicht.

b. Zum Text

- 46 Die Formulierung, dass «die Konkordatskantone <Empfehlungen> ausarbeiten», kann nur dahin verstanden werden, dass «das Konkordat» solche «erlässt». Offensichtlich wollte sichergestellt werden, dass die Kantone aktiv einbezogen werden und dass sol-

¹¹⁴ Das war beispielsweise der Fall, als sich die Regierung von Zürich für Englisch und gegen Französisch als erste obligatorische Fremdsprache aussprach und damit die Konkordatsempfehlung von 1975 missachtete. Die EDK argumentierte u.a., die Konkordatsstreue verlange, dass ein solches Problem vorerst beim Konkordat hängig gemacht werden müsse.

- che Empfehlungen in einem soliden Bearbeitungsprozess entwickelt werden.
- 47 Adressaten sind ausdrücklich alle Kantone, also auch allfällige Nichtkonkordatskantone. Das Konkordat hat von Anfang an in Anspruch genommen, eine gesamtheitliche interkantonale Sicht zu vertreten. Damit hängt auch die Mandatierung der EDK als Vollzugsorgan zusammen: in der EDK sind alle Kantone vertreten. Für die Konkordatskantone sind die Empfehlungen solche ihrer eigenen Institution; für den Nichtkonkordatskanton Tessin sind sie zwar Empfehlungen einer fremden Institution, gleichzeitig aber auch der EDK, der das Tessin angehört.
- 48 Empfehlungen können im ganzen Aufgabenbereich des Konkordats erlassen werden. Der Katalog von a bis g ist nicht abschliessend. Zur Praxis der Empfehlungen vgl. Rz. 55–78.
- 49 Wie schon vor dem Konkordat im Rahmen der EDK wird der Lehrerschaft auch im Rahmen des Konkordats ein Anhörungsrecht eingeräumt. Die Konferenz schweizerischer Lehrerorganisationen als schweizerische Vertretung der Lehrerschaft existiert heute nicht mehr. Solange kein umfassender schweizerischer Dachverband besteht, werden der Schweizerische Lehrerinnen- und Lehrerverband (LCH) sowie das Syndicat des enseignants romands (SER) zur Anhörung beigezogen.
- c. **Wie kommen Empfehlungen zu Stande?**
- 50 Das Konkordat stellt selber keine Verfahrensregeln auf, verweist aber auf ein zu erlassendes Geschäftsreglement (Art. 5 Abs. 2).
- 51 Die Verfahrensvorschriften wurden erstmals im EDK-Statut von 1971 und dem ergänzenden Geschäftsreglement von 1972 detailliert geregelt. Für Einzelheiten wird auf Kap. 2.10 verwiesen.
- 52 Seit der Reorganisation der EDK 1995 ist das Verfahren nicht mehr strikt vorgeschrieben. Die Erfahrung zeigte, dass die Konsenssuche – die meistens die Suche nach dem grösstmöglichen Kompromiss ist – flexibleres Verfahren bedarf. Die Publi-

kation aller wichtigen Arbeitsdokumente sowie eine breite und transparente Vernehmlassung sind indes nach wie vor unerlässliche Elemente.

- 53 Initiativen können von überall her kommen: von den Kantonen und Regionen, von der Lehrerschaft, von Dritten, von EDK-Organen selber.
- 54 Zuständig zum Erlass einer Empfehlung ist die Plenarversammlung der EDK (Statut Art. 7). Die Versammlung ist beschlussfähig, wenn mindestens 17 stimmberechtigte Mitglieder anwesend sind. Für Empfehlungen bedarf es der Zweidrittelmehrheit der anwesenden Stimmberechtigten. Nichtkonkordatskantone können nur mitberaten, aber nicht mitstimmen (Statut Art. 9). Es besteht die Übung, dass Beschlüsse, welche nur eine knappe Mehrheit erreichen, ausgesetzt bzw. verschoben werden.

d. Die Gegenstände (der Insbesondere-Katalog)

Zu a) Rahmenlehrpläne

- 55 Weder Begriff noch Funktion und Ziel der Rahmenlehrpläne wurden anfänglich klar definiert. Zweifellos standen die Curricula der obligatorischen Schule im Vordergrund. Die Idee war, eine inhaltliche Angleichung der Volksschul-Lehrpläne zu erreichen, mindestens in den Kernfächern. Die Startschwierigkeiten des Konkordats verhinderten eine einigermaßen kohärente Arbeit in diesem Bereich. Von Anfang an spielte auch die Aufgabenteilung zwischen der Gesamtkonferenz und den Regionalkonferenzen mit: die *Conférence romande* und bald auch die *Innerschweizer Konferenz* arbeiteten mit Erfolg regionale (Rahmen-)Lehrpläne aus.¹¹⁵
- 56 Das Konkordat beschränkte seine Arbeiten zur Lehrplankoordination vorerst auf den Fremdsprach- und den Mathematikunterricht. 1975 kamen die wichtigen «Empfehlungen und Beschlüsse betreffend Einführung, Reform und Koordination des

¹¹⁵ Vgl. Badertscher, EDK, S. 148ff., 152ff.

Unterrichts in der zweiten Landessprache» zu Stande.¹¹⁶ 1982 folgten «Empfehlungen zum Mathematikunterricht während der obligatorischen Schulzeit».¹¹⁷ Beide Empfehlungen verzichteten darauf, eigentliche Rahmenlehrpläne vorzuschlagen, sie begnügen sich damit, in der Form von «Treffpunkten» und «Richtlinien» gemeinsame Lernziele zu setzen und methodisch-didaktische Hinweise zu geben.

- 57 Implizit enthalten auch andere Empfehlungen Lehrplanelemente. So beispielsweise jene zur Mädchenbildung bzw. zur Gleichstellung von Frau und Mann (1972, 1981, 1991), zur Schulung und Integration der fremdsprachigen Kinder (1972, 1974, 1976, 1991), zur Sonderpädagogik (1985, 1993), zum Informatikunterricht (1986), zur Umwelterziehung (1988), zur Lehrerbildung (1978, 1982, 1985, 1991, 1995).
- 58 Mit den Beschlüssen zur Realisierung des Schulkonkordats vom 24./25.10.1991 wurde erstmals eine Art Konzept definiert: eigentliche Rahmenlehrpläne sollen (nur) für die Schulen der Sekundarstufe II angestrebt werden; für die obligatorische Schule soll es genügen, «gesamtschweizerische Treffpunkte und Richtlinien für die Kernfächer zu formulieren».
- 59 Im Sinn dieses Konzepts hat das Konkordat bisher drei Rahmenlehrpläne (als Empfehlung) erlassen:
- Rahmenlehrplan der Diplommittelschulen vom 2.9.1988 (z.Z. in Revision)¹¹⁸
 - Rahmenlehrplan für die Maturitätsschulen vom 9.6.1994¹¹⁹
 - Rahmenlehrplan für die Maturitätsschulen für Erwachsene vom 15.11.1996¹²⁰

¹¹⁶ Empfehlungen und Beschlüsse, S. 23ff., 111.

¹¹⁷ Empfehlungen und Beschlüsse, S. 75.

¹¹⁸ Dossier 11A.

¹¹⁹ Dossier 19A.

¹²⁰ Dossier 44A.

60 Anzumerken ist, dass nun auch einzelne Diplomanerkennungsreglemente (gestützt auf die Vereinbarung zur Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen von 1993) die EDK zum Erlass von Rahmenstudienplänen ermächtigen¹²¹ bzw. sich auf die vom Schulkonkordat erlassenen Rahmenlehrpläne stützen¹²².

Zu b) gemeinsame Lehrmittel

61 Angesichts der kantonalen Lehrplanhoheit und der besonderen Situation der Sprachregionen hat sich das Konkordat im Bereich der Lehrmittelkoordination zurückgehalten. Für die postobligatorischen Schulen besteht ohnehin weitgehend ein freier Lehrmittelmarkt. Im Bereich der obligatorischen Schule haben sich regionale Zusammenschlüsse gebildet, die die Entwicklung und Koordination der Lehrmittel fördern: das «Office romand des éditions et du matériel scolaires (COROME)» eine Institution der CIIP, die «Interkantonale Lehrmittelzentrale (ILZ)» eine Institution von dreizehn Kantonen der Nordwest- und der Ostschweiz und die «Goldauerkonferenz» als Zusammenschluss von neun Kantonen (vorwiegend der Innerschweiz) und des Fürstentums Liechtenstein.¹²³

62 Das Konkordat hat keine Empfehlungen mit Schwerpunkt Lehrmittelkoordination erlassen. Fast alle Empfehlungen, die sich auf Lehrplanfragen beziehen (vgl. vorn Rz. 55ff.), enthalten aber Elemente für die Koordination der Lehrmittel.

¹²¹ Z.B. Reglement über die Anerkennung der Diplome für höhere Ausbildung in Musik vom 28.8.1997, Art. 7.

¹²² Z.B. Reglement über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen vom 16.1.1995, Art. 8.

¹²³ Vgl. dazu in Festschrift Egger: Robert Stadelmann, Lehrmittelkoordination, eine Utopie? S. 211, Etienne Beuret, L'Office romand des éditions et du matériel scolaires S. 219, Adalbert Kälin, Am Anfang war ein Lesebuch S. 223.
Eine neue Übersicht bietet der Bericht der Arbeitsgruppe «Lehrmittelentwicklung der NW EDK» vom 26.3.1999 (Polykopie NW EDK).

- Zu c) Sicherstellung des freien Übertritts zwischen gleichwertigen Schulen
- 63 Dem Sinn nach bezieht sich die Bestimmung nur auf den interkantonalen Übertritt. Er war ein frühes und jahrzehntelang gewichtiges Konkordatsanliegen.¹²⁴ Er lag auch den Promotoren der Verfassungsinitiative von 1969 am Herzen.
- 64 Die Frage, ob eine Schule gleichwertig ist, stellt sich nicht an die Einzelschule, aus der der Schüler stammt, sondern an den Schultyp. Sie spielt somit dort eine Rolle, wo unterschiedliche Schulstrukturen und Schultypen im Spiel sind. Das ist vor allem auf der Sekundarstufe I der Fall.
- 65 Das Konkordat erliess sehr bald, am 25.10.1973, «Empfehlungen für die Erleichterung des Schulübertritts zwischen Kantonen».¹²⁵
- 66 Die seitherigen Koordinationsmassnahmen, die selbstverständlich gewordene Mobilität in Gesellschaft und Wirtschaft, die Profilierung der Einzelschule, sowie andere Prioritäten (z.B. die Integration der fremdsprachigen Kinder) haben das Problem relativiert. Es stehen sich nicht mehr geschlossene kantonale Schulsysteme gegenüber; doch sind auch weiterhin gewichtige Koordinationsanliegen auf dieser Ebene zu lösen.
- Zu d) Übertritt in die aufgegliederten Oberstufen
- 67 Thema ist der Übergang von der einheitlichen, undifferenzierten Primarstufe in die differenzierte, in der Regel in separate Abteilungen gegliederte Sekundarstufe I («Oberstufe» der Volksschule). In zweiter Linie ist auch der Übertritt in die weiterführenden, nachobligatorischen Bildungseinrichtungen (Sekundarstufe II) anvisiert. Übertritt hat hier einen anderen Sinn als in Bst. c, da er nicht in erster Linie den individuellen Zugang des Schülers meint,

¹²⁴ Badertscher, EDK, S. 29.

¹²⁵ Empfehlungen und Beschlüsse, S. 13.

sondern auf die strukturellen Fragen zielt: auf die Harmonisierung des Zeitpunkts des Übertritts und der Art der Differenzierung der Oberstufen.

- 68 Das Konkordat hat in seinen verpflichtenden Bestimmungen (Art. 2) auf strukturelle Vorgaben für die Dauer und die Aufgliederung der Oberstufe verzichtet und dieses wichtige Anliegen den Empfehlungen vorbehalten. Neben der sechsjährigen Primarschule gab es vor dem Konkordat (1965/66) auch fünfjährige (LU, SO, BL, SH, AG, TI, VS, NE), vierjährige (BE, BS) und dreijährige (VD) Primarschulen. Dementsprechend zählte die Sekundarstufe I drei, vier, fünf oder sechs Jahreskurse. Ohne direkten Einfluss des Konkordats tendierte die Entwicklung in Richtung sechsjähriger Primarschule. Sie ist heute Regel in 22 Kantonen, in vier Kantonen (BL, AG, NE, TI und im FL) findet der Übergang nach der fünften und in zwei Kantonen (VD, BS) nach der vierten Klasse statt. Dem entspricht eine unterschiedliche Dauer der Sekundarstufe I. Diese ist zudem durch unterschiedliche strukturelle Merkmale geprägt: getrennte Züge, Anzahl dieser Züge, Kooperation dieser Züge, integrierte Sekundarstufe I mit Binnendifferenzierung.
- 69 Das Konkordat versuchte erstmals mit den «Empfehlungen und Beschlüssen zum Bericht ‹Mittelschule von morgen›» (1976)¹²⁶ ordnend einzugreifen. Der Erfolg blieb aus. 1991 wurde das Anliegen in breiterem Rahmen wieder aufgenommen. Es entstanden ein Lagebericht (1994), ein Perspektivenbericht (1996) und ein Bericht zu den Abschlüssen der Sekundarstufe I (1996)¹²⁷. Ein von der Kommission Allgemeine Bildung erarbeiteter Empfehlungsentwurf fand aber schliesslich keine genügende Unterstützung¹²⁸. Mit dem Grundsatzbeschluss, gemeinsame schweizerische Treffpunkte und Richtlinien je für das Ende des zweiten, des sechsten und des neunten Schuljahrs zu erarbeiten, wird das Über-

¹²⁶ Empfehlungen und Beschlüsse, S. 37ff.

¹²⁷ Dossiers 31, 38 und 41A.

¹²⁸ Jahresbericht EDK 1998, S. 7.

trittsproblem wieder mehr über die Lehrziele und weniger über strukturelle Absprachen zu steuern versucht.

- Zu e) Anerkennung von Examensabschlüssen und Diplomen, die in gleichwertigen Ausbildungsgängen erworben wurden
- 70 Bis zum Abschluss der interkantonalen Diplomvereinbarung blieb die Sicht des Konkordats auf jene Abschlüsse beschränkt, die direkt mit den Koordinationsarbeiten zusammenhingen: die gymnasiale Maturität, die DMS-Diplome und die Lehrdiplome.
- 71 Entsprechende Empfehlungen enthalten die Thesen zur Frage des Hochschulzugangs (1974) sowie die Empfehlungen betreffend den Hochschulzugang von Inhabern eines Primarlehrpatents (1982) zur Ausbildung der Lehrer für die Sekundarstufe I (1985) und die Sekundarstufe II (1991), über die gegenseitige Anerkennung der kantonalen Lehrdiplome (1990) sowie die Richtlinien für die Anerkennung der Diplome von Diplommittelschulen RAD (1987)¹²⁹ und die Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Diplommittelschulen (1999)¹³⁰.
- 72 Mit der Diplomvereinbarung, die die Grundlage für eigentliche Anerkennungsreglemente bietet, ist der Wirkungskreis entsprechender Konkordatsempfehlungen stark eingeschränkt worden. Es lassen sich Empfehlungen allenfalls dort vorstellen, wo Anerkennungsreglemente unnötig sind oder wo Anliegen empfohlen werden müssten, die über die Diplomvereinbarung hinausgehen. Ein Beispiel sind die «Beschlüsse zu den Ausbildungen im Sozialbereich» (1999)¹³¹.

¹²⁹ Siehe Empfehlungen und Beschlüsse; die RAD sind publiziert im Dossier 11A.

¹³⁰ Anhang zum Jahresbericht EDK 1999.

¹³¹ Sie präsentieren in der Form von Konkordatsempfehlungen ein Gesamtkonzept der künftigen Ausbildungen im Sozialbereich, das dann in den Diplomanerkennungsreglementen konkretisiert werden soll.

Zu f) einheitliche Bezeichnung der gleichen Schulstufen und gleichen Schultypen

73 Ähnlich wie im Bereich der Schulstrukturen hat sich erwiesen, dass einheitliche Bezeichnungen nur schwer mittels förmlicher Empfehlungen zu erreichen sind. Wirksamer war offensichtlich die gemeinsame Schulentwicklung einerseits in den Regionen und andererseits auf EDK- (bzw. Konkordats-)Ebene. Nicht zu übersehen ist auch der Beitrag der Schulstatistik, die auf eine einheitliche Begrifflichkeit angewiesen ist.

74 Mit Bezeichnungsfragen befassen sich indirekt fast alle Empfehlungen, die zu Fragen der Bildungsentwicklung Stellung nehmen. Als typisch und spezifisch haben sich etwa die Bezeichnungen «Diplommittelschule» und «Fachhochschule» durchgesetzt. Im engeren Sinn zielen nur zwei Empfehlungen auf eine gemeinsame (neue) Sprachregelung: Die Richtlinien zur Bezeichnung von Fachhochschulen (1996) und die Empfehlungen zur Terminologie in der Lehrer- und Lehrerinnenbildung (1998)¹³².

Zu g) gleichwertige Lehrerausbildung

75 Eine harmonisierte qualitativ hochstehende Lehrerbildung spielt für die Bildungsentwicklung und -koordination eine entscheidende Rolle. Die Formulierung legt den Akzent auf die Gleichwertigkeit, die mittels Empfehlungen zu definieren und zu fördern ist.

76 Das Konkordat nahm schon Anfang der 70er-Jahre mit dem Grossprojekt «Lehrerbildung von morgen (LEMO)» das Heft in die Hand. 1975 erschien der Grundlagenbericht¹³³. Die 1978 erlassenen Empfehlungen¹³⁴ waren dann offensichtlich zu kühn und fielen zudem in eine Zeit bildungspolitischer Rezession. Ihre Wirkung blieb in Grenzen.

¹³² Texte im Anhang zu den Jahresberichten EDK 1996 und 1998.

¹³³ Müller (Hrsg.), Lehrerbildung von morgen, Hitzkirch 1975.
Vgl. Badertscher, EDK, S. 212.

¹³⁴ Empfehlungen und Beschlüsse S. 57ff.

77 Weitere Empfehlungen, die zum Teil als Konkretisierungen der LEMO-Empfehlungen auftraten, betrafen die Ausbildung der Lehrer der Sekundarstufe I (1985) und der Lehrer der Sekundarstufe II (1991).¹³⁵ Schliesslich führte der Reformdruck, der von der Fachhochschulentwicklung und von der EU-Kompatibilität kam, zu den bedeutsamen und wirksamen «Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen» (1995)¹³⁶. Die Empfehlungen umschreiben ein Grobkonzept der gesamten Lehrerbildung. Sie dienten in der Folge als wichtige Grundlage für die Reglemente zur interkantonalen Anerkennung der Lehrdiplome, die gestützt auf die Diplomvereinbarung erlassen wurden und noch werden.¹³⁷

Weitere Gegenstände von Empfehlungen

78 Der in Art. 3 aufgeführte Katalog ist, wie erwähnt, nicht abschliessend. Ausserhalb dieser Aufzählung waren u.a. noch folgende Bereiche Gegenstände von Empfehlungen.¹³⁸

- Stipendien (1963, 1975, 1987, 1997)
- Schulung der fremdsprachigen Kinder (1972, 1974, 1976, 1991)
- Sonderschulung (1985, 1993)
- Mädchenbildung, Gleichstellung von Frau und Mann in der Bildung (1972, 1981, 1991)
- Lehrermangel/Lehrerüberfluss (1977, 1981)
- Förderung der italienischen Sprache und Kultur (1985)
- Förderung des Schüler- und Lehreraustauschs (1985, 1993)
- Doppelbesteuerung ausländischer Lehrer (1991)
- Europa in der Schule (1993)
- Fachhochschulen und Berufsmaturitäten (1993)
- Reform der deutschen Rechtschreibung (1996)
- Sport in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (1998)

¹³⁵ Empfehlungen und Beschlüsse S. 95, 153.

¹³⁶ Anhang zum Jahresbericht EDK 1995.

¹³⁷ Vgl. Kap. 3.5.

¹³⁸ Alle publiziert in: Empfehlungen und Beschlüsse, bzw. ab 1995 in den Jahresberichten EDK.

Art. 4 Zusammenarbeit

Die Konkordatskantone arbeiten im Bereich der Bildungsplanung und -forschung sowie der Schulstatistik unter sich und mit dem Bund zusammen.

Zu diesem Zweck werden:

- a) für diese Zusammenarbeit notwendige Institutionen gefördert und unterstützt;
- b) Richtlinien für jährliche oder periodische schweizerische Schulstatistiken ausgearbeitet.

79 Die Konkordatskantone verpflichten sich zur Zusammenarbeit untereinander und zur Zusammenarbeit mit dem Bund.¹³⁹ Das Ziel dieses Zusammenwirkens ist in Artikel 1 festgehalten. Die Verpflichtung hat staatsrechtlichen und nicht bloss verwaltungsrechtlichen Charakter, da die Kantone als solche sich verpflichten (und nicht nur Regierungs- oder Verwaltungsstellen). Es gibt z.Z. kein anderes interkantonales Konkordat, das eine derart breite Zusammenarbeitsverpflichtung statuiert.

80 Als Bereiche der Zusammenarbeit werden die «Bildungsplanung und -forschung» und die «Schulstatistik» genannt. Die Materialien zeigen, dass grundsätzlich das ganze vielfältige Zusammenwirken, das schon in der EDK gepflegt worden war, in das Konkordat einbezogen werden sollte. «Bildungsplanung» ist daher nicht nur im engen Sinn der Konzipierung von Ausbau- und Gestaltungsplänen zu verstehen, sondern auch im breiten Sinn der Schulentwicklung und der Bildungspolitik. Beim Terminus «Bildungsforschung» ist wohl eher einengend der Akzent auf die angewandte und Entwicklungsforschung zu legen; es bestand nie die Absicht, eigentliche Grundlagenforschung zu betreiben oder zu fördern. «Schulstatistik» ist als quantitative Erfassung des Bildungsgeschehens

¹³⁹ Generell zu diesen Fragen: Abderhalden, S. 54ff. Wo der Bund zur Gesetzgebung befugt ist, kann er die Kantone zur Zusammenarbeit verpflichten. Im Bildungsbereich hat er dies in Art. 65 Abs. 1 des Berufsbildungsgesetzes von 1978 getan.

eine unerlässliche Grundlage für eine interkantonal abgestimmte Bildungsplanung und Bildungspolitik.

- 81 Als Mittel und Wege dieser Zusammenarbeit werden namentlich die Förderung von entsprechenden «Institutionen» und «Richtlinien für Schulstatistiken» vorgesehen. Als solche «Institutionen» galten von Anfang an die schon von der EDK getragenen, mitgetragenen oder unterstützten Dienstleistungsstellen CESDOC, Genf, WBZ, Luzern, und SKBF, Aarau, sowie die SZH, Luzern.¹⁴⁰ Diese Institutionen verfügen über eigene Rechtsgrundlagen (CESDOC und SKBF: Verträge zwischen EDK und Bund; WBZ: Statut der EDK; SZH: Vereinsstatut). Mit dem Förderartikel übernahm das Konkordat – wohl zusätzlich zur EDK – die Mitträgerschaft und die Unterstützungsfunktion.
- 82 Im EDK-Statut wird nur von der «Einrichtung» gemeinsamer Institutionen gesprochen und festgehalten, dass über Aufgabe, Organisation, Aufsicht und Kostentragung die Plenarversammlung beschliesse. Der Begriff der «Einrichtung» umfasst aber wohl auch die (wesentliche) Beteiligung an einer mit Dritten oder von Dritten mitgetragenen Institution.
- 83 Heute gelten als Institutionen nach Art. 4 die WBZ, die SKBF, die SZH, die SFIB (Schweizerische Fachstelle für Informationstechnologien im Bildungswesen) sowie die im EDK-Sekretariat integrierte Fachstelle IDES (Information, Dokumentation, Erziehung, Schweiz).¹⁴¹ Wie in Rz. 82 festgehalten, geht der

¹⁴⁰ Das 1971 gegründete Schweizerische Schulbauzentrum in Lausanne hatte nur kurzen Bestand. Es wurde nach einem Betriebsjahr wieder liquidiert.

¹⁴¹ Grundlagen

- Statut der Zentralstelle für die Weiterbildung der Mittelschullehrer (WBZ) vom 29.10.1993 (Erlass der EDK).
- Statut der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung vom 20.4.1983 (gemeinsamer Erlass vom Bundesrat und von der EDK).
- Statuten der Schweizerischen Zentralstelle für Heilpädagogik (SZH) vom 7.4.1995 (Vereinsstatuten): Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und der Vereinigung Schweizerische Zentralstelle für Heilpädagogik (SZH) vom 12.6.1985.
- Vertrag zwischen dem BIGA und der EDK und dem Film Institut Bern über die Führung der Schweizerischen Fachstelle für Informationstechnologien im Bildungswesen (SFIB) vom 24.4.1991 (mit Ergänzungen 1995).

Begriff der Förderung und Unterstützung nach dem Konkordat weiter; er deckt beispielsweise auch die Unterstützung des Schüler- und Lehrlingsaustauschs der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit ab.¹⁴²

- 84 Im Bereich der Schulstatistik übernahm der Bund mit dem Gesetz über schulstatistische Erhebungen vom 27.6.1973 die Federführung.¹⁴³ Das CESDOC als Institution des Konkordats betreute weiterhin verschiedene Prognose- und Prospektivarbeiten. 1994 bei der Auflösung des CESDOC ging auch dieser Bereich an das Bundesamt für Statistik über. Das Konkordat, bzw. die EDK, ist an den entsprechenden Arbeiten beteiligt.
- 85 Die interkantonale Zusammenarbeit ist durch die Schulhoheit der Kantone geprägt. Es geht also in der Regel nicht um Vollzug von Bundesgesetzen, sondern um Absprachen, gemeinsame Studien, Entwicklungen und Dienstleistungen in einem Bereich, in dem die Kantone voll zuständig sind. Nur dort, wo der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat (Berufsbildung), konzentriert sich die Zusammenarbeit auf die Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung sowie auf den Vollzug. Über die Praxis dieser Zusammenarbeit geben die EDK-Publikationen Auskunft.
- 86 Dass ausdrücklich auch die Zusammenarbeit mit dem Bund in den Konkordatstext aufgenommen wurde, geht auf eine Anregung von Bundesrat Tschudi zurück. Die Verpflichtung richtet sich an das Konkordat und wohl auch an den einzelnen Konkordatskanton. Die Praxis der Zusammenarbeit ist dicht und vielfältig. Gegenstände sind vorab die Berufsbildung, die gymnasiale Maturität bzw. der Universitätszugang, die Bildungsstatistik, das Sonderschulwesen sowie die Fachhochschul- und Universitätsfragen. Zusammenarbeitspartner sind in erster Linie die Departement-

¹⁴² Vertrag zwischen EDK, BBT und Bundesamt für Bildung und Wissenschaft einerseits und ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit andererseits vom 8.5.2000.

¹⁴³ Heute: Bundesstatistikgesetz vom 9.10.1992 (SR 431.01).

mente des Innern und der Volkswirtschaft.¹⁴⁴ Zu den mit dem Bund gemeinsam geführten Institutionen vgl. Rz. 81 und 83.

- 87 Das Konkordat sagt nichts aus über die Zusammenarbeit im internationalen Bereich, d.h. mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen. Es darf angenommen werden, dass mindestens all jene Kontakte und Beteiligungen an internationalen Projekten und Tagungen, die dem Konkordatsziel dienen und mit Konkordatsprojekten zusammenhängen, vom Konkordat abgedeckt sind.¹⁴⁵
- 88 Die konkordatäre Verpflichtung zur Zusammenarbeit ist in erster Linie als politische Absichtserklärung zu sehen. Sie ist Ausdruck der Bereitschaft der Kantone, aktiv im Bildungsbereich zu kooperieren, gemeinsam (bessere) Lösungen zu suchen und zu treffen und interkantonale Solidarität zu üben.

Die Rechtsfolgen einer solchen allgemeinen Verpflichtung sind nicht leicht zu umschreiben. Einerseits ist klar, dass ein Konkordatskanton seine Autonomie behält und dass die Beschlüsse von Zusammenarbeitsorganen keine direkten Verpflichtungen für die Kantone entstehen lassen. Andererseits besteht doch nicht nur die Pflicht, die Kosten gemeinsam zu tragen (Rz. 93), sondern sich auch «zusammenarbeitskonform» zu verhalten. Die gemeinsam eingesetzten Organe, die konkreten Zusammenarbeitsprojekte und die regelrecht verabschiedeten Resultate verdienen auch einen rechtlichen Respekt. In Einzelfällen können aus Gründen des Vertrauensschutzes und des öffentlichen Interesses weitere, «vertragsähnliche» Folgen geknüpft werden.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Vgl. Arnet Moritz: EDK und Bund: permanente Kappeler Milchsuppe, in: Badertscher, EDK, S. 169ff.

¹⁴⁵ Vgl. Luisoni Pierre: La CDIP et les relations internationales, in: Badertscher, EDK, S. 131ff. Ferner: Bericht (des Bundesrates) über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik vom 7.3.1994. BBl 1994 II 620ff.

¹⁴⁶ Abderhalden, S. 65, die sich ausführlich auf Bortler stützt.

B. Organisatorische Vorkehrungen

Art. 5 *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren*

Die Konkordatskantone übertragen der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren die Durchführung der unter Art. 2 bis Art. 4 festgelegten Aufgaben.

Kompetenzen und Arbeitsweise werden in einem Geschäftsreglement niedergelegt.

Die Kosten der Konkordatsstätigkeit werden nach Massgabe der Einwohnerzahl unter die Kantone verteilt.

Nicht-Konkordatskantone haben in Konkordatsgeschäften beratende Stimme.

- 89 Der Art. 5 regelt mehrere wichtige Vollzugselemente, die auch je in eigenen Artikeln oder doch in eigenen Absätzen hätten formuliert werden können: die Einsetzung eines Konkordatsorgans, das Mandat, ein Geschäftsreglement zu erlassen, die Verteilung der Konkordatskosten sowie die Stellung der Nichtkonkordatskantone. Dass all diese Bereiche sehr knapp und unter der Überschrift «Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren» geregelt werden, weist darauf hin, dass das Konkordat sich für den Vollzug in sehr umfassender Weise auf die schon lange bestehende und als Initiantin funktionierende EDK abstützen will.
- 90 Die ersten Entwürfe hatten eine eigene, nicht mit der EDK zusammenfallende Konkordatskonferenz und auch einen eigenen Kostenverteiler vorgesehen. Die Annahme, dass letztlich alle Kantone von der Koordinationsarbeit profitieren würden und dass auch – ungeachtet eines Beitritts – alle Kantone zur Mitarbeit bereit seien, führte dann zur Mandatierung der EDK als Konkordatsorgan und zur Übernahme des bestehenden EDK-Kostenverteilers.¹⁴⁷

- 91 Die auf einer Verwaltungsvereinbarung aller Kantone beruhende EDK wird zum Vollzugsorgan eines interkantonalen Staatsvertrags.¹⁴⁸ Sie bleibt einerseits «interkantonale Direktorenkonferenz» eigenen Rechts, erhält andererseits ein sehr wichtiges und ihren bisherigen Aufgabenkreis überlagerndes Mandat als oberstes Organ des Schulkonkordats.¹⁴⁹
- 92 Die «Durchführung der unter Art. 2 bis Art. 4 festgelegten Aufgaben» ergibt für die EDK sehr verschiedene Funktionen:
- Die EDK hat die Umsetzung der Verpflichtungen von Art. 2 zu fördern und zu überwachen. Sie kann koordinierende Umsetzungsmassnahmen vorschlagen und säumige Konkordatskantone mahnen. Ihr stehen aber weder Sanktions- noch Ersatzmassnahmen zu.
 - Bei den Empfehlungen nach Art. 3 obliegen ihr dagegen alle Aufgaben einer Exekutive: Initiativen, Prioritätensetzung, Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen, Vernehmlassungen, Beschlussfassung.
 - Im Bereich der von Art. 4 geforderten Zusammenarbeit kommt ihr eine Förder-, zum Teil auch eine Trägerfunktion zu. Soweit die Konkordatskantone unter sich zur Zusammenarbeit verpflichtet sind, soll die EDK Unterstützung leisten; für regionale Aufgaben ist dies primär Sache der Regionalkonferenzen.

¹⁴⁷ Vorn Kap. 2.4.

Eine eigene Konkordatskonferenz und einen separaten Kostenteiler sieht beispielsweise das Heilmittelkonkordat vom 19.5.1988 vor (Art. 13 und 22). Das Heilmittelkonkordat regelt zudem auch die Unterorgane der Konferenz und enthält eigene Verfahrensregeln.

¹⁴⁸ So richtig Rechsteiner, S. 644. Frenkel (Handbuch, S. 330 und 335 und Bundesstaat N 1456) scheint dagegen die wichtige Rolle der EDK als Konkordatsorgan zu übersehen.

¹⁴⁹ Die EDK umfasst seit ihrer Gründung alle Kantone; ihre Aufgaben beziehen sich auf «alle Koordinationsaufgaben, die in den Bereich der Erziehungsdepartemente fallen» (Statut Art. 2). Demgegenüber vertritt die EDK als Organ des Schulkonkordats nur die Konkordatskantone bzw. «das Konkordat»; das Konkordat beschränkt sich auf das Bildungswesen (wohl ohne Universitäten) und bezieht andere Bereiche der Erziehungsdepartemente wie etwa die Kulturförderung oder die allgemeine Jugendförderung nicht ein.

Wenn alle Kantone betroffen sind, obliegt die Federführung der EDK; das gilt in der Regel auch bei der Zusammenarbeit mit dem Bund.

- 93 Ein Geschäftsreglement soll Arbeitsweise und Kompetenzen näher regeln. Mit «Kompetenzen» sind die interne Aufgabenteilung und Organisation, und nicht etwa über den Konkordatstext hinausgehende Zuständigkeiten gemeint. Die erstmalige Regelung von Organisation und Geschäftsgang erfolgte in zwei Erlassen: mit einer Änderung des EDK-Statuts 1968 vom 9.11.1971 und mit dem Geschäftsreglement vom 2.11.1972. Heute gibt sich das EDK-Statut von 1995 im Ingress (auch) als Vollzugserlass und als Geschäftsreglement des Schulkonkordats; weitere organisatorische Bestimmungen enthalten die Reglemente für die zuständigen Kommission und die Richtlinien zur Führung des Finanzhaushaltes der EDK.¹⁵⁰
- 94 Für den Kostenverteiler wählte das Konkordat mit Absicht die gleiche Lösung, wie sie schon die EDK kannte: Aufteilung unter (alle) Kantone, nach Massgabe der Einwohnerzahlen. Rechtlich ergeben sich zwei Probleme:
- Das Konkordat kann die Nichtkonkordatskantone nicht verpflichten. Ans Konkordatsrecht gebunden sind nur die Konkordatskantone. Nichtkonkordatskantone (konkret: der Kanton Tessin) sind nur ans «EDK-Recht», d.h. an die entsprechende Verwaltungsvereinbarung, gebunden. Die Kredite für das Konkordat gelten für die Konkordatskantone als gebundene Ausgaben, die nicht auf dem Budgetweg gestrichen oder gekürzt werden können.¹⁵¹ Für die blossen EDK-Kredite (also für

¹⁵⁰ Reglement für die Kommission Allgemeine Bildung vom 25.1.1996.
Reglement für die Kommission Berufsbildung vom 25.1.1996.
Reglement der Kommission der Departementssekretäre (DSK) vom 25.1.1996.
Richtlinien für die Führung des Finanzhaushalts der EDK vom 19.9.1985 (mit Änderungen vom 2.5.1996 und 23.1.1997).

¹⁵¹ Das ergibt sich aus dem vertraglichen Charakter des Konkordats und ist heute unbestritten. Im Einleitungsreferat zur Verabschiedung des Konkordats hatte EDK-Präsident Hürlimann eher unklar festgehalten: «Ob diese Beiträge zu gesetzlich gebundenen Leistungen ausgestaltet werden sollen, ist eine politische Frage, die jeder Kanton nach eigenem Ermessen zu beurteilen hat.»

Kantone, die der EDK, aber nicht dem Konkordat angehören) kann wohl kaum von gebundenen Ausgaben gesprochen werden, da sie nicht gesetzlich oder staatsvertraglich fundiert sind.¹⁵²

- Was sind die Kosten der Konkordatstätigkeit und welche Abgrenzungen bestehen zu den Kosten der (übrigen) EDK-Tätigkeit? Die bewusst weite Fassung des Konkordats (Art. 1, 3 und 4), die Entstehungs- und die seitherige Entwicklungsgeschichte legen nahe, grundsätzlich alle EDK-Tätigkeiten, die unter das Konkordat subsumiert werden können, als solche des Konkordats anzusehen. Geht man von den EDK-Tätigkeiten aus, wie sie etwa in den letzten fünf Jahresberichten (1995–1999) dokumentiert sind, wären somit nur die Kosten für die kulturelle Zusammenarbeit sowie die Kosten für den Vollzug anderer Konkordate (Diplomvereinbarung, Universitätsvereinbarung, Fachhochschulvereinbarung) auszunehmen.
- 95 In der Praxis spielen diese Fragen eine geringe Rolle. Das EDK-Budget wird nicht nach Rechtsbereichen aufgeteilt, da dies auch aus der Sicht der Kantone als wenig hilfreich und wenig praktikabel erscheint. Der Nichtkonkordatskanton Tessin zahlt seinen Anteil wie ein Konkordatskanton. Gegen einzelne Kürzungsbeschlüsse oder -androhungen aus kantonalen Exekutiven oder Parlamenten hat sich die EDK erfolgreich mit den Argumenten zur Wehr gesetzt, es handle sich grossmehrheitlich um vertraglich zugesagte und somit gebundene Leistungen, und die EDK- bzw. die Konkordatsarbeiten würden die Kantone von eigenen Arbeiten und Aufwänden entlasten.¹⁵³

¹⁵² Auch hier müssten Grundsätze des Vertrauens und des allgemeinen Vertragsrechts gelten: Ein Kanton, der gemeinsame interkantonale Arbeiten im Rahmen einer Konferenz mitträgt und keine Vorbehalte macht, muss beim Rückzug aus einem Projekt oder beim Abbruch oder bei Kürzung der Mitfinanzierung beispielsweise Fristen beachten oder Liquidationskosten mittragen.

¹⁵³ Die Kürzungsbeschlüsse wurden teils finanziell, teils bildungspolitisch begründet. Mehrmals wurde versucht, das EDK-Budget, bzw. den entsprechenden Kantonsanteil, in lineare Kürzungsmassnahmen einzubeziehen. In andern Fällen wollte man die EDK zur Aufgabe oder Änderung von Reformvorschlägen verhalten. Die EDK hat jeweils ernsthaft geprüft, ob und wie weit sie finanzielle und politische Konsequenzen ziehen müsse. Vgl. dazu die Jahresberichte EDK 1991, 1992, 1995, 1996, ferner vorn Kap. 3.5.

Art. 6 Regionalkonferenzen

Zur Erleichterung und Förderung der Zusammenarbeit schliessen sich die Kantone zu vier Regionalkonferenzen zusammen (Westschweiz und Tessin, Nordwestschweiz, Innerschweiz, Ostschweiz). Über den Beitritt zu einer Regionalkonferenz entscheidet jeder Kanton selbst.

Die Regionalkonferenzen beraten die Geschäfte der Plenarkonferenz vor.

- 96 Die vier Regionalkonferenzen bestanden schon vor dem Konkordat. Das Konkordat sanktioniert sie und bestätigt damit, dass die Bildungszusammenarbeit auch auf regionaler Ebene stattfinden soll. Die Regionalkonferenzen sind Instrumente zur Realisierung des Konkordatzwecks (Art. 1). Sie erhalten zudem konkret die Aufgabe, die schweizerischen Konkordatsgeschäfte vorzubereiten. Mit «Plenarkonferenz» ist – im Vorgriff auf das Geschäftsreglement – die Vollversammlung der kantonalen Erziehungsdirektoren und -direktorinnen gemeint. Die Einteilung in vier Regionen wurde sowohl geografisch wie kulturell begründet; zudem wurde als Vorteil angesehen, dass sich etwa zahlenmässig gleich grosse Kantonsgruppen ergeben und der romanischen Schweiz gegenüber keine dominierende Deutschschweiz auftrete.
- 97 Im Übrigen beruhen die Regionalkonferenzen auf eigenem Recht. Sie verfügen je über eigene Statuten¹⁵⁴ und zum Teil über eigene

¹⁵⁴ Statuts de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) du 9.5.1996.

Statut der Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz vom 14.3.1980.

Statut der Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz vom 23.3.2000.

Geschäftsreglement der Konferenz der Erziehungsdirektoren der Ostschweiz vom 20.10.1972.

¹⁵⁵ So verfügen sowohl die Westschweizer wie die Innerschweizer Konferenz über eigene Bildungsplanungsstellen: das Institut de recherche et de documentation pédagogique IRDP in Neuenburg und die Bildungsplanung Zentralschweiz in Luzern.

gemeinsame Institutionen¹⁵⁵. Wie weit sich die Regionalkonferenzen bezüglich Kompetenzen, Finanzierung, Trägerschaft von Institutionen, Stimmrechtsregelung u.a. auf das Schulkonkordat stützen können, ist nicht klar. Wir neigen dazu, dass das Konkordat mit seiner schweizerischen Perspektive die Regionalkonferenzen nur insofern erfassen will, als sie Mitwirkungsorgane der Gesamtkonferenz sind.¹⁵⁶

98 Die Regionalkonferenzen setzen sich heute wie folgt zusammen:

CIIP SR/TI Berne, Fribourg, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, Jura

NW EDK Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau

BKZ Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Wallis

EDK-Ost Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell IR, Appenzell AR, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Schwyz, Fürstentum Liechtenstein

99 Probleme bereitet die Idee, die Deutschschweizer Kantone – mehrsprachige Kantone inbegriffen – zu einer Deutschschweizer Konferenz zusammenzufassen. Damit könnten die für die Schule wichtigen sprachregionalen Probleme besser behandelt und administrative Einsparungen erzielt werden. Die bisherigen drei deutschsprachigen Regionalkonferenzen würden damit ersetzt oder stark eingeschränkt. Der Konkordatstext schliesst eine solche Lösung nicht aus, sofern sie juristisch (auch) als enge Zusammenarbeit der betreffenden drei Regionalkonferenzen konstituiert würde.

¹⁵⁶ Die in der Publikation «Le Concordat: forme vivante de la démocratie suisse?» mehrfach vertretene Sicht, das IRDP sei eine Konkordatsinstitution, geht wohl zu weit. Eine Regionalkonferenz könnte sich wohl auch nicht auf Art. 3 des Konkordats abstützen, um förmliche Empfehlungen an ihre Kantone zu erlassen.

Art. 7 Rechtsschutz

Bei Streitigkeiten, die sich aus dem Konkordat zwischen Kantonen ergeben, entscheidet auf Klage hin das Bundesgericht.

- 100 Das Konkordat regelt nur Rechte und Pflichten von Kantonen und berechtigt oder verpflichtet keine Dritte. Einzige Ausnahme ist das Anhörungsrecht der Lehrerorganisationen (Art. 3). Seine Organe können weder Erlasse noch Verfügungen treffen, die hoheitlichen Charakter haben. Die Empfehlungen nach Art. 3 sind soft law und binden die Kantone nicht im strikten Sinn.¹⁵⁷
- 101 Der Rechtsschutz beschränkt sich daher grundsätzlich auf allfällige Rechtsstreitigkeiten unter den Kantonen. Art. 113 Abs. 1 Ziff. 2 aBV/Art. 189 nBV und Art. 83 Bst. b des Bundesgesetzes über die Bundesrechtspflege (SR 173.110) eröffnen den Weg der staatsrechtlichen Klage an das Bundesgericht.¹⁵⁸ Der Konkordats-text nimmt auf diese Grundlagen Bezug. Zur Klage legitimiert sind die Kantone, und auch das Konkordat selber.¹⁵⁹
- 102 Zur Möglichkeit staatsrechtlicher Beschwerden vgl. Abderhalden, S. 106ff.

¹⁵⁷ Vgl. Rz. 43.

¹⁵⁸ Häfelin, Art. 7 BV Rz. 103.

1997 wurde von einer Privatperson gegen eine Konkordatsempfehlung der EDK (Einführung der neuen deutschen Rechtschreibung an den Schulen) beim Amtsgericht VIII Bern-Laupen Klage erhoben. Das Gericht trat auf die Klage wegen Unzuständigkeit nicht ein und sprach der EDK eine Parteientschädigung zu (Entscheid Gerichtskreis VIII Bern-Laupen vom 9.12.1997).

¹⁵⁹ Häfelin, Art. 7 BV Rz. 103.

C. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 8 *Fristen*

Die Angleichung der Schulgesetzgebung im Sinne von Art. 2 dieses Konkordats wird etappenweise vollzogen.

Die Konkordatskantone verpflichten sich:

- a) in einem Zeitraum von 6 Jahren das Schuleintrittsalter im Sinne von Art. 2 a) festzulegen;
- b) die Schulpflicht in einer angemessenen Zeitspanne auf 9 Jahre auszuweiten. Die Kantone mit nur 7jähriger Schulpflicht können dies in zwei Etappen verwirklichen.

Die Festsetzung des Schuljahresbeginns im Sinne von Art. 2 d) soll grundsätzlich auf den Beginn des Schuljahres 1973/74 erfolgen.

- 103 Zur Geschichte und zum Stand der Umsetzung der verpflichtenden Bestimmungen von Art. 2 vgl. Rz. 18–39. Die Übergangsfristen haben heute keine praktische Bedeutung mehr.

Art. 9 Beitritt

Der Beitritt zum Konkordat wird dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt, der dem Bundesrat Mitteilung macht.

- 104 Die Bestimmung hat rein administrativen Charakter. Wer für die Beitrittserklärung zuständig ist, entscheidet das jeweilige kantonale Recht.

Art. 10 Austritt

Der Austritt aus dem Konkordat muss dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt werden. Er tritt in Kraft auf Ende des dritten der Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres.

- 105 Der Austritt eines Kantons kann jederzeit erfolgen. Wird der Austritt erklärt – für den Entscheid darüber ist wiederum das jeweilige kantonale Recht massgebend –, bleiben die Rechte und Pflichten noch im Jahr der Erklärung und während dreier weiterer Kalenderjahre bestehen.
- 106 Für weitere Fragen, insbesondere über die Frage, ob mit dem Austritt auch noch vermögensrechtliche Ansprüche (z.B. aus Guthaben oder aus Schulden des Konkordats) verbunden sind, schweigt das Konkordat.¹⁶⁰ Verbleibt der austretende Kanton in der EDK, stellt sich die Frage, wie weit er in diesem Rechtsbereich verpflichtet ist.

¹⁶⁰ Anders z.B. das Heilmittelkonkordat vom 19.5.1988 (Art. 10) und das Konkordat über das Schweizerische Landwirtschaftliche Technikum vom 30.6.1964 (Art. 17 Abs. 2). Vgl. dazu Häfelin, Art. 7 BV Rz. 70–73.

Art. 11 Inkrafttreten

Dieses Konkordat tritt in Kraft, wenn ihm zehn Kantone beigetreten sind und wenn es vom Schweizerischen Bundesrat genehmigt worden ist.

- 107 Das Quorum von zehn Kantonen wurde im Mai 1971 erreicht (vgl. Kap. 2.5). Der Bundesrat hatte die (nicht konstitutive) Genehmigung schon am 14.12.1970 erteilt.

Von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren beschlossen in Montreux, am 29. Oktober 1970.

Der Präsident: Hans Hürlimann

Der Sekretär: Eugen Egger

- 108 Zur Beschlussfassung vom 29.10.1970 vgl. Kap. 2.4. Die beiden Signierenden waren zugleich die Hauptpromotoren des Konkordats.

Literatur

- Abderhalden Ursula: Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit. Freiburg/Schweiz 1999 (zitiert: Abderhalden)
- Ambühl Hans: Notwendigkeiten und Möglichkeiten föderalistischen Zusammenwirkens. Zu staatsrechtlichen und bildungspolitischen Aspekten der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. In: Hans-Rudolf Schärer (Hrsg.): Lehrerbildung im Wandel: Grundlagen – Ansprüche – Impulse. Aarau 2000
- Arnet Moritz: Das Instrumentarium der EDK – interkantonale Koordination als Organisationsfrage. In: EDK (Hrsg.): Festschrift Egger. S. 69–75
- Badertscher Hans (Hrsg.): Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Bern, Stuttgart, Wien 1997 (zitiert: Badertscher, EDK)
- Boegli Laurence: Les concordats intercantonaux: Quels enjeux pour la démocratie? Travaux de cours et mémoires de l'IDHEAP 12/1999 (zitiert: Boegli)
- Borghi Marco: Kommentar zu Art. 27 BV, in: Aubert, Eichenberger, Müller, Rhinow, Schindler: Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. Basel, Zürich, Bern 1986 (zitiert: Borghi, Art. 27 BV)
- Borter Willy: Demokratiegebot und interkantonales Vertragsrecht. Konkordate – Verwaltungsabkommen – Absprachen. Freiburg 1976 (zitiert: Borter)
- Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) (Ed.): Politique de l'éducation et chemins de traverse. 125 ans de collaboration intercantonale en Suisse romande. Neuchâtel 1999
- Dominicé Christian: Fédéralisme coopératif. Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1969 II, S. 743ff.
- EDK s. Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
- Frenkel Max: Föderalismus und Bundesstaat. Band I: Föderalismus. Bern (etc.) 1984. Band II: Bundesstaat. Bern, Frankfurt am Main, New York 1986 (zitiert: Frenkel, Bundesstaat)
- Germann Raimund und Weibel Ernst (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Schweiz. Band 3: Föderalismus. Bern und Stuttgart 1986 (zitiert: Handbuch)

- Häfelin Ulrich: Der kooperative Föderalismus in der Schweiz. Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1969 II, S. 549ff.
- Häfelin Ulrich: Kommentar zu Art. 7 BV, in: Aubert, Eichenberger, Müller, Rhinow, Schindler: Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. Basel, Zürich, Bern 1986 (zitiert: Häfelin, Art. 7 BV)
- Häfelin Ulrich und Haller Walter: Schweizerisches Bundesstaatsrecht – Ein Grundriss. 4. Auflage, Zürich 1998 (zitiert: Häfelin/Haller, Staatsrecht)
- Hega Gunther M.: Consensus Democracy? Swiss Education Policy Between Federalism and Subsidiarity. New York, Bern (etc.) 1999
- Hürlimann Hans: Bildungspolitische Spannungsfelder im Föderalismus. In: EDK (Hrsg.): Festschrift Egger, S. 13–19
- Imboden Max und Rhinow René A.: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung. 5. Auflage. Band I: Allgemeiner Teil, Band II: Besonderer Teil. Basel, Stuttgart 1976
- Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques (Ed.): Le Concordat: forme vivante de la démocratie suisse? Cousset (Fribourg) 1999
- Kehrli Hanspeter: Interkantonaies Konkordatsrecht. Zürich 1968
- Linder Wolf: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern, Stuttgart, Wien 1999
- Müller Jörg Paul und Wildhaber Luzius: Praxis des Völkerrechts. 2. Auflage. Bern 1982
- Plotke Herbert: Schweizerisches Schulrecht. Bern, Stuttgart 1979 (zitiert: Plotke, Schulrecht)
- Rechsteiner Werner A.: Die Volksschule im Bundesstaat. Verfassungsgrundlagen und Verwaltungsorganisation der allgemeinbildenden Pflichtschule in Österreich, in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Zürich 1978 (zitiert: Rechsteiner)
- Rhinow René A. und Krähenmann Beat: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung. Ergänzungsband. Basel, Frankfurt am Main 1990
- Saladin Peter: Holzwege des kooperativen Föderalismus, in: Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi. Bern 1973. S. 237–258
- Scheuber Andreas: Das Schicksal der schweizerischen Hochschulkonferenz nach der Schaffung der Fachhochschulen. Cahiers de l'IDHEAP 156/1996

- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Hrsg.):
 Bildungspolitik im schweizerischen Föderalismus. Festschrift für
 Prof. Dr. Eugen Egger/Politique de l'éducation et fédéralisme
 helvétique. Mélanges en hommage au Professeur Eugène
 Egger. Bern, Stuttgart 1985 (zitiert: Festschrift Egger)
- EDK-Projekt Bildung in der Schweiz von morgen. Vorprojekt
 Literaturanalyse: Prospektivstudie in der Schweiz und im
 Ausland. Dossier 9A, Bern 1988
- EDK-Projekt Bildung in der Schweiz von morgen. Vorprojekt:
 Expertenbefragung – Projet CDIP Education dans la Suisse de
 demain. Avant-projet: Interviews d'experts. Dossier 10, Bern
 1989
- Diplommittelschule DMS. Richtlinien, Rahmenlehrpläne/Scolas
 medias da diplom SMD. Directivas. Dossier 11A, Bern 1989
- EDK-Projekt Bildung in der Schweiz von morgen. Bericht. Dossier
 13A, Bern 1990
- Bildungspolitik in der Schweiz. Bericht der OECD. Bern 1990
- Rahmenlehrpläne für die Maturitätsschulen. Dossier 19A, Bern
 1992
- Schuleintrittsalter/Age d'entrée à l'école. Dossier 25, Bern 1993
- Rahmenlehrplan für die Maturitätsschulen. Dossier 30A, Bern 1994
- Sekundarstufe I: Aktuelle Situation/Degré secondaire I: Situation
 actuelle. Dossier 31, Bern 1994
- Empfehlungen und Beschlüsse. Dossier 36A, Bern 1995
- Von der «Mittelschule von morgen» zur Maturitätsreform 1995/De
 l'«enseignement secondaire de demain» à la réforme de la ma-
 turité 1995. Studien und Berichte 8/Etudes et rapports 8, Bern
 1995
- Perspektiven für die Sekundarstufe I/Secondaire I: Perspectives
 d'avenir. Dossier 38, Bern 1996
- Abschlüsse in der Sekundarstufe I. Dossier 41A, Bern 1996
- Rahmenlehrplan für die Maturitätsschulen für Erwachsene. Dossier
 44A, Bern 1997
- Sigrist Ulrich K.: Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage
 und Schranke des interkantonalen kooperativen Föderalismus.
 Band I: Grundlagen. Zürich 1977. Band II: Schranken. Zürich
 1978
- Weber Alexander: Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur
 Bundesgesetzgebung? Bern 1976

Materialien

Die Arbeit stützt sich vorab auf die im EDK-Archiv befindlichen Akten. Die Arbeitspapiere, die Korrespondenzen und die Dokumentationen zu den einzelnen Stationen des Konkordats erweisen sich vielfach als ergiebiger als die sich darauf stützenden Beschlüsse, die in den offiziellen Protokollen festgehalten sind. Selbstverständlich wurden auch alle Protokolle des EDK-Vorstands und der EDK-Plenarversammlung ausgewertet.

Weitere Materialien

EDK

- Jahresberichte 1968–1999
- Interkantonale Zusammenarbeit im Bildungswesen. Rechtsgrundlagen. Informationsbulletin 49, 1986
- Sammlung der Erlasse der EDK, Bern 1999
- Informationsbulletin/Bulletin d'information, EDK-Sekretariat, Genf/Bern 1974–1986
- EDK-Mitteilungen, EDK-Sekretariat Bern, 1985–1997
- IDES-Bulletin, EDK-Sekretariat Bern, 1997ff.
- EDK-Rundschreiben, EDK-Sekretariat Bern, 1997ff.
- Publikationsreihe «Dossier» seit 1984 (zitiert: Dossier mit Publikationsnummer). Dossier 36A enthält die Sammlung der Empfehlungen und Beschlüsse des Konkordats bis 1995. Es wird zitiert: Empfehlungen und Beschlüsse
- Publikationsreihe «Studien und Berichte» seit 1986
- Interkantonale Vereinbarungen (mit Nachweis in der Sammlung des Bundesrechts):
 - Konkordat über die Schulkoordination vom 29.10.1970 (SR 411.a)
 - Interkantonale Vereinbarung über Vergütungen an Betriebsdefizite und die Zusammenarbeit zugunsten von Kinder- und Jugendheimen sowie Behinderteneinrichtungen (Heimvereinbarung) vom 2.2.1984 (in der SR nicht publiziert)
 - Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18.2.1993 (SR 413.21)
 - Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20.2.1997 (SR 414.23)

- Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) für die Jahre 1999–2005 vom 4.6.1998 (in der SR noch nicht publiziert)
- Interkantonale Fachschulvereinbarung (FSV) vom 27.8.1998 (in der SR noch nicht publiziert)

Bund

- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Behandlung des Volksbegehrens vom 1. Oktober 1969 für Schulkoordination vom 26.8.1970 (BBl 1970 II 755)
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für Schulkoordination vom 27.9.1971 (BBl 1971 II 1001)
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die neuen Bildungs- und den Forschungsartikel der Bundesverfassung (Art. 27, 27^{bis} und 27^{quater}) vom 19.1.1972 (BBl 1972 I 375)
- Botschaft über die Volksinitiative «für die Koordination des Schuljahrbeginns in allen Kantonen» sowie Stellungnahme zu den Standesinitiativen der Kantone Luzern, Schwyz und Zug betreffend einheitlicher Schuljahrbeginn und zur parlamentarischen Initiative betreffend Schulkoordination vom 17.8.1983 (BBl 1983 III 761)
- Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen (BBl 1994 III 789)

Heilmittelkonkordat

Konkordat über die Kontrolle der Heilmittel (Heilmittelkonkordat) vom 19. Mai 1988 (nicht in Kraft getreten). Separatausgabe mit Erläuterungen, hrsg. von der Interkantonalen Vereinigung für die Kontrolle der Heilmittel, Bern 1988

Neuer Finanzausgleich (NFA)

- Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Schlussberichte der paritätischen aus Bundes- und Kantonsvertretern zusammengesetzten Arbeitsgruppen, Bern 1997
- Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996. Schlussbericht der vom Eidg. Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragenen Projektorganisation. Bern und Solothurn 1999

Anhang

Ansprache von EDK-Präsident Hans Hürlimann zur Verabschiedung des Konkordatstextes am 29. Oktober 1970

«Mit diesem Traktandum unterziehen wir das Hauptgeschäft unserer diesjährigen Jahrestagung der Beratung. Es ist nicht nur der bedeutsamste Verhandlungsgegenstand der Konferenz von Montreux – unser Beschluss wird in der Geschichte unserer Konferenz der bisher wichtigste sein. Die Erziehungsdirektorenkonferenz in Montreux vom 29. und 30. Oktober 1970 nimmt daher ohne Übertreibung ein historisches und säkulares Ausmass an. Die Konferenzorte, an denen wir dieses Konkordat beraten haben – Bern, Appenzell, Zürich, Montreux – signalisieren symbolkräftig, dass es mit unseren Beratungen um für unsere föderative und bundesstaatliche Ordnung wesentliche und entscheidende Belange geht. Ich will nun keineswegs ein neues Plädoyer halten, um Sie zu überzeugen. Sie sind schon längst überzeugt, und ohne den geschlossenen Willen und ohne die Mitarbeit aller Konferenzmitglieder hätten wir diese Etappe nicht hinter uns gebracht. Ich glaube dagegen in Ihrem Sinne zu handeln, wenn ich versuche, die Grundideen festzuhalten, welche uns bei der Arbeit beseelten, und es mag ferner von Interesse sein, den Weg zum Konkordat, sein Gehalt und seine Fortentwicklung, kurz zu skizzieren.

I Die staatspolitische Bedeutung

Im letzten Jahrzehnt ist die Frage der Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen und damit der Grundsatz der bundesstaatlichen Ordnung – angeregt durch das Vernehmlassungsverfahren für die Totalrevision der Bundesverfassung – in eine neue Spannungsphase geraten. Obwohl dieses Problem so alt ist wie die Geschichte der Eidgenossenschaft selber, ist es in dieser Zeit doch von besonderer Aktualität. Noch vor gut zwei Jahrzehnten hat der Sprecher des Bundesrates auf ein Postulat hin erklärt, es sei undenkbar und ausgeschlossen, dass sich der Bund je in irgend einer Form mit Schulpolitik befassen werde, denn das sei das ausgesprochene und unabdingbare Reservat der Kantone. Diese Auffassung blieb damals unbestritten. Heute haben wir zu registrieren, dass sowohl im Nationalrat wie im Ständerat Motionen eingereicht wurden, die von einer andern Auffassung getragen sind. Im gleichen Bundeshaus liegt eine Initiative, welche einen

Verfassungsartikel als Grundlage für ein eidgenössisches Rahmengesetz in der Schulpolitik postuliert. Ich führe das deshalb an, weil mit diesen Fakten die gesetzgeberische schulpolitische Situation signalisiert ist. Mit der wachsenden Tendenz, dem Bund ständig neue Aufgaben und damit weitere Kompetenzen zuzuteilen, sind unausweichlich der Ausbau der Zentralgewalt und die zunehmende Einschränkung der Kantone zur eigenen Rechtsetzung verbunden. Als ein Reservat der kantonalen Rechtsetzung ist bis auf den heutigen Tag immer die Schule, im besondern die Volksschule geblieben. Dies entspricht einem echten materiellen Grund, weil gerade die Schule ein Ausdruck der Individualität eines Kantons und seiner besondern kulturellen Situation gewesen ist. Wenn es uns Erziehungsdirektoren daher nicht gelingt, in der heutigen Zeit eine fortschrittliche, echte Schulpolitik zu realisieren, welche einerseits den Erfordernissen eines Industriestaates und andererseits dem Prinzip der Föderation zwischen dem Bund und den Kantonen Rechnung trägt, dann haben wir eine staatspolitische Treuhandaufgabe von nicht leicht zu umschreibenden Ausmassen nicht erfüllt. Wenn der Trend zur nationalen Lösung auf die Schule übergreift, dann wird nicht nur eine schöne Aufgabe den Kantonen verloren gehen, sondern der Jochstein einer glaubwürdigen und föderalistischen Staatskonzeption ist aus dem Fundament gebrochen.

In verschiedenen Stellungnahmen zur Totalrevision der Bundesverfassung wird es deutlich gesagt: Wenn die Kantone sich nicht für eine kooperative Lösung durchringen und entschliessen können, dann wird ein zentralistisches Diktat unvermeidlich sein. Wir würden damit ein Gut verlieren, dessen Verlust für unsere Schulpolitik und unsere föderative Staatsstruktur zu spät empfindlich spürbar würde.

II Werden und Wesen des Konkordats

1. Geschichtliche Entwicklung

Das Schulwesen hat sich in der Schweiz auch nach der Gründung des Bundesstaates kantonal entwickelt. Erst im Jahre 1874 ist ein Schulartikel, der heutige Artikel 27, in die Bundesverfassung aufgenommen worden. Die kulturelle Vielfalt des Landes, die Verschiedenheiten kultureller Tradition, die vier Landessprachen, die Ungleichheit wirtschaftlicher Strukturen und Mittel sowie der Unterschied der Konfessionen haben zur

Entwicklung von 25 Schulsystemen geführt, die ihre Aufgabe lange erfüllt haben und die noch heute nicht als ungenügend bezeichnet werden könnten, nur weil sie verschieden sind.

Notwendigkeit und Wünschbarkeit einer Angleichung der Schulsysteme sehen wir zunächst darin begründet, dass die Binnenwanderung ständig zunimmt, dass sich ferner zur Bewältigung regionaler und nationaler Aufgaben eine Gesamtplanung und die Kooperation aufdrängen, damit im Bildungswesen möglichst jedem die gleichen Chancen eröffnet werden können. Dabei geht es nicht nur darum, zu organisieren und Förderungsmassnahmen zu treffen, sondern ebenso sehr um die Beseitigung aller Hindernisse, die einer fortschrittlichen Bildungspolitik im Wege stehen.

Die Anstösse für das Konkordat kamen von aussen und von innen. 1962 war es die Société pédagogique romande, die mit ihrem Projekt einer «école romande» den Stein ins Rollen brachte und in der Westschweiz auch auf offizieller Ebene zu gemeinsamen Anstrengungen führte. 1964 ist der Schweizerische Lehrerverein mit einem Vorstoss für die Vereinheitlichung des muttersprachlichen und des Rechenunterrichts auf der Primarschulstufe an die Erziehungsdirektionen gelangt. Im selben Jahr ist auch die Arbeitsgemeinschaft zur Koordination im Schulwesen in der deutschsprachigen Schweiz aktiv geworden. 1965 hat die Erziehungsdirektorenkonferenz sodann ihre Kommission für interkantonale Zusammenarbeit im Schulwesen sowie die Pädagogische Expertenkommission gebildet. Auf Antrag der Kommission für interkantonale Zusammenarbeit, die den Gedanken eines Konkordats schon vor dreieinhalb Jahren in Erwägung zog, wurden im Jahre 1967 wichtige Koordinationsgrundlagen beschlossen. Ebenfalls im Jahre 1965 hat die Konferenz die Kommission für Mittelschulfragen ernannt, die als erstes den Vorschlag des Vereins Schweizerischer Gymnasiallehrer zur Schaffung einer zentralen Weiterbildungsstelle für Mittelschullehrer realisierte.

1968 hat die Erziehungsdirektorenkonferenz auf Wunsch des Schweizerischen Wissenschaftsrates die Konstituierung einer Koordinationsstelle für Bildungsforschung in Angriff genommen, die nunmehr ihre Tätigkeit aufnehmen kann.

1969 reichte die Jugendfraktion der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei eine Gesetzesinitiative ein, die auf Bundesebene eine Angleichung der Schulsysteme sowie Massnahmen zur Bildungsförderung verlangt. Die konkreten Vorschläge entsprachen den von der EDK bereits formulierten Grundsatzempfehlungen. Die EDK hat den Vorstand am 19. März 1969 – anlässlich einer Arbeitstagung in Bern – mit der Ausarbeitung eines Konkordates als politische Alternative zu einer Bundesregelung beauftragt. Am 17. Oktober 1969 fand in Appenzell die Grundsatzdebatte statt und ein Zeitplan wurde festgelegt. Am 16. September 1970 beriet die Konferenz in Zürich den Konkordatsentwurf in erster Lesung. Heute, wenige Wochen später, hoffen wir zur Schlussabstimmung zu gelangen. Die Konferenz erfüllt damit das dem Bund und den Initianten gegenüber im vergangenen Winter abgegebene Versprechen. Die Termine, die wir uns selber gesetzt haben, konnten wir dank Ihrer Mitarbeit einhalten.

2. Wichtigste Aspekte des Konkordats

Das Konkordat will eine politische Lösung zur Beseitigung der aus den Verschiedenheiten und Ungleichheiten der kantonalen Schulsysteme erwachsenen Schwierigkeiten darstellen. Dass es überdies pädagogische Anstrengungen beinhaltet, ist selbstverständlich. Beide Aspekte verlangen indessen nicht nur eine Angleichung der Schulsysteme, sondern auch eine materielle Förderung. Dieses ist nur über enge Zusammenarbeit und Finanzausgleich möglich. Der vor einem Jahrhundert erlassene Schulartikel in der Bundesverfassung wird daher ebenfalls überprüft und in unsere Konkordatslösung miteinbezogen werden müssen. Wir verschweigen nicht, dass verschiedene Kreise dem Konkordat gegenüber Bedenken anmelden. Die wichtigsten sind: mangelnde Erzwingbarkeit, Schwerfälligkeit des Vollzugs, vermeintliche Vorherrschaft des Minimalen. Föderalismus und Schulhoheit der Kantone werden zum Teil grundsätzlich abgelehnt.

Demgegenüber fällt aber für die Konkordatslösung folgendes entscheidend ins Gewicht:

- a. Es geht bei der Koordination nicht um absolute Vereinheitlichung und Zentralisation, sondern um Angleichung und Zusammenarbeit, dort wo eine solche einem höheren Ziele dient und wo kulturelle Güter nicht verletzt werden.

- b. Es muss mit einem Minimalprogramm begonnen werden, das innert nützlicher Frist durchführbar ist und von allen Kantonen angenommen werden kann; das zudem glaubhaft als erstes Ziel anvisiert wird und den Mechanismus der Kooperation in Bewegung setzt. Die EDK hat sich ehrlich zu diesen ersten Schritten bekannt. Eine Tradition von über hundert Jahren kann nicht einfach übersehen, eine komplexe Vielfalt von 25 verschiedenen Gesetzgebungen nicht widerstandslos zum Übereinstimmen gebracht werden. Ein Minimalziel stellen die Verpflichtungen in Artikel 2 dar, wobei in den Fristen auf Realitäten und politische Möglichkeiten Rücksicht genommen und auf illusorische Versprechungen verzichtet wurde. Dies entbindet keinen Kanton von der Verpflichtung, dieses Minimalziel raschestens anzustreben. Andererseits werden in den Artikeln 3 und 4 auch pädagogische Ziele gesteckt. Zugegeben, sie sind in Empfehlungen gekleidet. Aber jedes Konkordat kann revidiert werden. Eine Erweiterung des verpflichtenden Inhalts wird sich ohne Zweifel ergeben. Dabei werden die Lehrerschaft und die kantonalen Parlamente keineswegs überspielt: die Lehrer werden bei der Erarbeitung der Empfehlungen – die ja pädagogischen Inhalts sind – massgeblich beteiligt sein und somit mitbestimmend wirken, und die kantonalen Parlamente treten aus staatsrechtlichen Gründen in Erscheinung, sobald diesen Empfehlungen bindende Kraft zukommt. Dieser Tatbestand erlaubt es, das Konkordat zu einem dynamischen Instrument zu machen. In diesem Zusammenhang darf ich erneut auf die staatspolitisch konsequente Lösung des Konkordats hinweisen: weil wir die Rechtsetzungskompetenz der Kantone nicht schmälern wollen, ersetzt das Konkordat nicht kantonales Recht, sondern macht den Kantonen die eigene Gesetzgebung nach Konkordat zur Pflicht.
- c. Wir sind uns bewusst, dass sich Bildungspolitik auf wissenschaftliche Unterlagen – Statistiken, Forschungen, Experimente – stützen muss. Es ist zu hoffen, dass hinsichtlich der Statistik zwischen Bund und Kantonen ein Weg gefunden wird; ebenso erwarten wir, dass sich alle Kantone an den Erhebungen der Konferenz beteiligen. Mit Genugtuung stellen wir fest, dass die Bildungsforschung jetzt in Aarau und Neuenburg eine institutionelle Verankerung findet. Damit sind wir im Begriffe, Artikel 4 des Konkordats in die Tat umzusetzen.

- d. Ein Wort zur Organisation. Es ist verständlich, wenn klare Kompetenzen der Konkordatsorgane postuliert werden. Dieses Postulat wird mit der Kongruenz von Konferenz- und Konkordatsorganen am besten erreicht.

Wir wollen doch alles vermeiden, was zu einer Aufsplitterung führen könnte. Wie bisher sollen alle Kantone an der Koordination beteiligt sein. Die Vertrauensatmosphäre der Konferenz, ihr Pragmatismus, ihre Einfachheit können nur von Vorteil sein. Wir haben jede Kompliziertheit vermieden, um beweglich zu bleiben und rasch arbeiten zu können. Manche unter Ihnen werden mir beipflichten, dass dies gerade bei Koordinationsbemühungen besonders wichtig ist.

Überdies wissen wir, wie sehr wir alle arbeitsmässig belastet sind; wie schwierig es ist, 25 Regierungsräte zu versammeln. Wir möchten deshalb jede Verdoppelung von Organen, von Sitzungen usw. vermeiden. Die Unterscheidung beim Stimmrecht wird rechtlich genügen. Der Vorstand wird aber die Ausarbeitung des Geschäftsreglements in Angriff nehmen, damit gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Konkordates eine solide Arbeits- und Geschäftsunterlage vorliegt.

Über Organisation und Schwerpunkte der Koordinationsarbeiten werden Sie morgen unsere Kollegen Wyser und Jeanneret orientieren. Die Arbeiten in ihren Kommissionen stellen weitgehend die Ausführung der Konkordatsbeschlüsse dar. Daher müssen diese Gremien auch im Geschäftsreglement verankert werden.

- e. Die genannten Kommissionsarbeiten sind natürlich mit Kosten verbunden. Einige unter uns brachten – was die Finanzierung anbelangt – ihre Vorbehalte an. Andererseits hat ein Kanton sogar eine Finanzkompetenz gewünscht, die auf dem Konkordat basiert. Wir haben es vorgezogen, auch hier den einfachen und grundsätzlichen Weg einzuschlagen. Die Beiträge für die Koordinationsarbeiten sind auf dem ordentlichen Budgetweg zu beschliessen. Wenn ein Kanton schon einem Vertragswerk beiträgt, dann wird er auch die finanziellen Konsequenzen tragen. Ob diese Beiträge zu gesetzlich gebundenen Leistungen ausgestaltet werden sollen, ist eine politische Frage, die jeder Kanton nach eigenem Ermessen zu beurteilen hat.
- f. Die Meinungen waren geteilt hinsichtlich der Regionalkonferenzen, die – nach einigen Kantonen – zu Blockbildungen führen könnten.

Der Vorstand vertritt die Ansicht, dass diese Regionalisierung notwendig ist. Damit wird eine Strukturierung erreicht, und die Detailberatungen werden erleichtert. Natürlich ist es wichtig, gesamtschweizerische Kommissionen zu schaffen, in denen die einzelnen Regionen durch Delegierte vertreten sind. Die Arbeit in diesen Kommissionen wird nicht durchwegs nebenamtlich geleistet werden können. Hier braucht es also einen Ausbau und eine Verstärkung des Instrumentariums. Jenen, die eine Blockbildung befürchten, darf übrigens die Tatsache in Erinnerung gerufen werden, dass ein Kanton in mehreren Regionalkonferenzen mitarbeiten kann, wenn er es wünscht. Dadurch wird der Gefahr der Isolierung bereits entgegengewirkt.

Soweit zu den wichtigsten Aspekten des Konkordats. Die morgige Diskussion über die laufenden Koordinationsarbeiten wird zeigen, wie manche der Empfehlungen in Artikel 3 bereits in Vorbereitung ist. Der Wagen ist in Fahrt!

III Das weitere Vorgehen

Die Konferenz von Montreux wird nur bedeutsame Geschichte, wenn wir mit dem festen Willen nach Hause gehen, die Ratifizierung des Konkordats so rasch als möglich voranzutreiben. Im Frühjahr 1971 muss es in Kraft treten können, und die Mehrheit der Kantone muss ihm im Laufe des Jahres 1971 beitreten.

Die begonnenen Koordinationsarbeiten werden fortgesetzt, intensiviert und nach Prioritäten strukturiert. Wir erfahren morgen näheres darüber.

Schliesslich müssen wir auch die Angleichung des Übertritts in die aufgliederten Stufen, die Beziehungen zwischen dem allgemeinen und dem Berufsschulwesen, den Zugang zu den Universitäten zum Gegenstand unserer Beratungen machen.

Wir können nicht für alle Entscheide die Resultate von Grundlagenforschungen abwarten. Diese sind nie ganz vollständig und oft nicht eindeutig. Sie werden indessen für methodisch-didaktische, psychopädagogische Fragen wichtig sein. Eine Reihe von politischen Engagements werden wir eingehen müssen – nicht im Gegensatz zur Bildungs-

forschung, wohl aber ohne den Segen jedes einzelnen Wissenschafters! Trotz Forschung und Planung kann uns die Verantwortung zur politischen Entscheidung nicht abgenommen werden.

In diesem Zusammenhang ist zu überlegen, durch wen und in welcher Zeitspanne eine Gesamtkonzeption der Bildungspolitik, die quantitative und qualitative Bildungsziele formuliert, erarbeitet werden kann. Eine mögliche Lösung besteht in der Zusammenarbeit mit bestehenden Organen (Wissenschaftsrat, Hochschulkonferenz, Eidg. Departement des Innern, Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, EDK) mit einer ad hoc-Gruppe von Sachverständigen. Eine Zusammenarbeit auf dieser Basis ist bereits im Gange.

Wir sind in unserer Bildungspolitik in eine Phase getreten, welche ein klares und mutiges Handeln verlangt. Für den Bürger gibt es zur Gestaltung einer zukünftigen Bildungspolitik verschiedene Möglichkeiten. Für unsere Konferenz gibt es, wenn sie die ihr zugeordnete Funktion im föderativen Staat erfüllen will, keine Alternative; es bleibt nur das Konkordat. Nur diese Lösung rechtfertigt unsere Anstrengungen zu freiwilliger Angleichung der kantonalen Schulgesetze und Systeme, zur Übernahme gemeinsamer Pflichten und Verantwortungen. Sie gibt der Erziehungsdirektorenkonferenz neuen Sinn und neue Kompetenzen. Nur zur Ausführung zentraler Anweisungen braucht es keinen politischen Konsens. Wir sind mit dem Konkordat auf dem richtigen Weg, und ich anerkenne dankbar, dass die Auffassung auch von Herrn Bundespräsident Tschudi geteilt wird. Wir haben den richtigen Weg eingeschlagen. Lasst uns auf diesem mutig voranschreiten.»