



Änderung des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule Zug

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 14. August 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zu einer Änderung des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule Zug.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Grundsätzliches – die wichtigsten Änderungen
4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens
5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen
6. Inkrafttreten
7. Fremdänderung
8. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen
9. Zeitplan
10. Antrag

1. In Kürze

Aufgrund des Projekts «Anstellungsbedingungen» sind auch die Rechtsgrundlagen der Pädagogischen Hochschule Zug (PH Zug) anzupassen. Abweichungen vom kantonalen Personalrecht sind und bleiben notwendig, um den hochschulspezifischen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Unter anderem auch aus diesem Grund hat der Regierungsrat beschlossen, die notwendigen Anpassungen für die PH Zug in einem eigenen Revisionsprojekt vorzunehmen.

Mit dem kantonalen Projekt «Anstellungsbedingungen», welches eine neue Lohnsystematik und die Abschaffung der Treue- und Erfahrungszulage (TREZ) respektive Einbindung derselben in das Lohnsystem vorsieht, war eine grundlegende Überarbeitung des kantonalen Personalrechts verbunden. Von den Veränderungen der Anstellungsbedingungen sind die Mitarbeitenden der PH Zug mitbetroffen. Die zwingend vorzunehmenden personalrechtlichen Bestimmungen bieten die Gelegenheit, weitere fällige Anpassungen vorzunehmen, auch wenn sie in keinem Zusammenhang mit dem genannten Projekt stehen.

2. Ausgangslage

Für die Mitarbeitenden der PH Zug sind grundsätzlich die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts massgebend. Vom kantonalen Personalrecht abweichende Bestimmungen sind im Gesetz über die Pädagogische Hochschule Zug vom 28. Februar 2013 (PH-Gesetz; BGS 414.41) respektive in der Verordnung zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule Zug vom 9. Juli 2013 (PH-Verordnung, PHV; BGS 414.411) festgehalten.

Im Rahmen des eigenen Projekts der PH Zug wurden die Unterlagen zum kantonalen Projekt «Anstellungsbedingungen» geprüft, das geltende PH-Gesetz den Gesetzgebungen zahlreicher anderer Pädagogischer Hochschulen und Fachhochschulen gegenübergestellt und schliesslich Änderungsvorschläge für die Revision des PH-Gesetzes ausgearbeitet. Der von der Hochschulleitung der PH Zug (HSL) beschlossene Revisionsentwurf wurde dem Hochschulrat der PH Zug (HSR) am 1. März 2021 in Form eines Antrags mit Synopse unterbreitet und an dessen ausserordentlichen Sitzung vom 8. März 2021 diskutiert. Antrag und Synopse wurden anschliessend per 19. März 2021 und 28. September 2022 gemäss Beschlüssen der Sitzungen des HSR überarbeitet. Die Ergebnisse dieser Überarbeitungen sind in den vorliegenden Bericht und Antrag eingeflossen.

3. Grundsätzliches – die wichtigsten Änderungen

Im PH-Gesetz sollen formelle und materielle Änderungen vorgenommen werden.

Verschiedene Begrifflichkeiten des geltenden PH-Gesetzes sind nicht mehr gebräuchlich. Diesem Aspekt wird Rechnung getragen, indem die Begriffe der aktuellen Verwendung angepasst werden. Im zu revidierenden PH-Gesetz sollen, wo immer möglich, substantivierte Partizipien und Adjektive (Beispiel: Mitarbeitende) und somit geschlechtsindifferente Varianten verwendet werden.

Die materiellen Änderungen betreffen die folgenden Themenbereiche und werden nach dem folgenden Überblick im Einzelnen erläutert:

1) Kompetenzregelung Regierungsrat – Direktion für Bildung und Kultur und Hochschulrat

Aufgrund des Vergleichs mit anderen PH-/FH-Gesetzen ist die Kompetenzverteilung zwischen Regierungsrat, HSR, Direktion für Bildung und Kultur (DBK) sowie der HSL angepasst worden. Der HSR soll mehr Kompetenzen erhalten: personell, strategisch sowie hinsichtlich Erlassen/Regelungen. In diesem Zusammenhang wurde das Augenmerk insbesondere auf die Differenzierung zwischen den verschiedenen Kompetenzarten (erlassen, festlegen, genehmigen etc.) bei unterschiedlichen Regelungsdokumenten, insbesondere dem Studienreglement, gerichtet.

2) Studienreglement

Die angepasste Kompetenzregelung wirkt sich auf den Erlass von die PH Zug betreffenden Regelungsdokumenten aus: Das Studienreglement (und die Studienpläne) erlässt neu der HSR auf Antrag des Rektorats – analog zu anderen Pädagogischen Hochschulen. Die DBK genehmigt (in einem weiteren Schritt) das Studienreglement.

3) Verbreiterung der HSL

Die bisher schmale HSL, bestehend aus drei Personen, soll um die Leitenden der beiden Leistungsbereiche, Weiterbildung und Dienstleistungen sowie Forschung und Entwicklung,

erweitert werden. Dies entspricht der üblichen Zusammensetzung von Hochschulleitungen Pädagogischer Hochschulen in der Schweiz.

- 4) Partizipation: Vertreterin oder Vertreter der Dozierenden und Studierenden mit beratender Stimme im HSR

Der PH-/FH-Vergleich zeigt, dass im HSR mindestens eine Vertretung der Dozierenden mit beratender Stimme Einsitz nimmt. Die Zürcher Fachhochschule (ZFH) als Verbund von grossen Hochschulen lässt mehrere Personal-Vertretungen zu (Dozierende, Studierende, wissenschaftliche Mitarbeitende und übriges Hochschulpersonal). Die HSL spricht sich zudem für eine Studierendenvertretung aus, um die Sicht der Klientel bei Entscheiden für die PH Zug stärker zu gewichten.

- 5) Hochschulpersonal

Das Personal an Hochschulen kennt eigene Funktionen. Diese sollen im überarbeiteten PH-Gesetz in groben Kategorien aufgeführt und damit der Unterschied zu den Lehrpersonen auf der Sekundarstufe II sowie zum kantonalen Verwaltungspersonal verdeutlicht werden.

- 6) Lohnsystematik

Mit dem kantonalen Projekt Anstellungsbedingungen wird die TREZ in das ordentliche Lohnsystem eingebaut. Die Komponente TREZ der einzelnen Mitarbeitenden wird in die Komponente Jahreslohn transferiert. Für das Hochschulpersonal im vierfachen Auftrag der PH Zug bzw. das Lehr- und Forschungspersonal (Dozierende, Lehrbeauftragte und wissenschaftliche Mitarbeitende und Assistierende) wird die Lohnsystematik im Sinne der Zuordnung von Mitarbeitendenkategorien zu bestimmten Lohnklassen grundsätzlich beibehalten. Die Lohnentwicklung soll jedoch neu einer anderen Systematik folgen als diejenige der Lehrpersonen der kantonalen oder gemeindlichen Schulen. Die PH Zug behält das bisherige Lohngefüge bei. Bei der Lohnkurve sind Anpassungen möglich, soweit der Regierungsrat einen entsprechenden Antrag beschliesst. Das künftige Lohnentwicklungssystem für diese Personalkategorien sieht weiterhin einen automatischen Stufenanstieg vor, doch wird die Lohnkurve weniger steil ansteigen als bisher, wo der Lohn im Alter von 43 Jahren stagnieren konnte. Eine flacher verlaufende Lohnkurve trägt den langen Laufbahnwegen des Hochschulpersonals Rechnung und ermöglicht die differenziertere Honorierung der verschiedenen Qualifikationsschritte ihres vielfältigen Kompetenzprofils. Ferner zeigt sich ein Trend, dass die jüngere Generation früher und mit teilweise unvollständigen Qualifikationen in die PH Zug eintritt und entsprechend eine längere Verweildauer aufweist. Vorgesehen sind wie bisher drei Dozierendenkategorien und neu drei, anstatt bisher nur zwei Personalkategorien für die wissenschaftlichen Mitarbeitenden und Assistierenden (vgl. ausführlicher unter Ziffer 5.5).

Die Mitarbeitenden in der zentralen und dezentralen Verwaltung sowie den Stäben werden nach der Lohnsystematik des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz; PG) vom 1. September 1994 (BGS 154.21) eingestuft. Dasselbe gilt für Stabsmitarbeitende in spezifischen Funktionen (z.B. International Office, Rechtsdienst, Generalsekretariat im Rektorat, Mediothek etc.).

- 7) Finanzen

Die Reservebildung der PH Zug ist im PH-Vergleich eher tief und soll erhöht werden. Das erst im November definitiv verabschiedete Budget für das Folgejahr bringt regelmässig Verzögerungen bei der Lancierung von Projekten der Strategie mit sich. Aus diesem Grund haben einige Pädagogische Hochschulen einen Leistungsauftrag über zwei Jahre (z.B. PH Schwyz) oder eine grössere Reservebildung, damit längere Planungszeiten möglich sind.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Am 4. April 2023 eröffnete die Direktion für Bildung und Kultur das Vernehmlassungsverfahren. Eingeladen waren die Einwohnergemeinden, die im Kantonsrat vertretenen Parteien, die Privatschulen, die Sonderschulen, der Verband Zuger Logopädinnen und Logopäden, der Lehrerinnen- und Lehrerverein des Kantons Zug (LVZ), der Verein Schule und Elternhaus, der Verband Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Zug (VSL), die Pädagogische Hochschule Zug (PH Zug), der Staatspersonalverband, der Verband Zuger Polizei, der Gewerbeverband des Kantons Zug, die Zuger Wirtschaftskammer und der Gewerkschaftsbund. Ausserdem standen sämtliche Vernehmlassungsunterlagen auf der Internetadresse Vernehmlassungen (zg.ch) zur Verfügung, womit die Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren auch anderen Interessierten offen stand. Den Vernehmlassungsunterlagen war kein Fragekatalog beigelegt, so dass die Vernehmlassungspartnerinnen und -partner in ihrer Einschätzung frei Schwerpunkte setzen konnten. Es gingen insgesamt 19 Stellungnahmen ein. Von den eingeladenen Vernehmlassungspartnerinnen und -partnern sind von sämtlichen Einwohnergemeinden, der Mitte, der FDP, der GLP, der SP, der SVP, dem LVZ, und dem Gewerbeverband Stellungnahmen eingegangen, wobei letzterer seinen Verzicht auf eine Stellungnahme erklärte. Die Gemeinde Risch und der LVZ erklären sich mit der Vorlage vollumfänglich einverstanden. Die FDP begrüsst gewisse Punkte ausdrücklich und erklärt sich mit der Vorlage einverstanden, behält sich jedoch vor, im Rahmen der Beratung in den Kommissionen und im Rat vertieft auf einzelne Bestimmungen einzugehen oder Änderungsvorschläge vorzubringen.

4.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Vorlage wurde von sämtlichen sich dazu äussernden Vernehmlassungspartnerinnen und -partnern grundsätzlich begrüsst. Die Gemeinde Risch erklärte sich mit der Vorlage vollumfänglich einverstanden. Umstritten waren insbesondere die Streichung des Begriffs «Zusatzausbildungen» in § 3 Abs. 2 Bst. b im Gesetzestext, die Kompetenzregelung Regierungsrat – Direktion für Bildung und Kultur und Hochschulrat und die Zusammensetzung des Hochschulrats bzw. der Hochschulleitung. Darauf und auf weitere Vorbringen wird im Folgenden eingegangen.

4.2 Materielle Anträge

§ 3 Grundauftrag

Sämtliche Einwohnergemeinden (mit Ausnahme von Risch), die Mitte, und die SP sprechen sich für die Beibehaltung des Begriffs «Zusatzausbildungen» in § 3 Abs. 2 Bst. b aus. Dies teilweise aus Gründen der Klarheit und weniger juristischem Interpretationsspielraum. Es wird aber auch vorgebracht, dass Angebote wie Zertifikatsstudiengänge (wie CAS, DAS und MAS) gesetzlich verankert werden sollen.

Der Regierungsrat nimmt diese Anliegen auf. Der Begriff «Zusatzausbildungen» soll der Verständlichkeit halber weiterhin Verwendung finden und wie folgt ergänzt werden: «Zusatzausbildungen (Zertifikatsstudiengänge CAS, DAS, MAS sowie weitere Programme)». Damit werden die gängigen Formate im Zuge der Bologna-Reform (Certificate of Advanced Studies für CAS etc.) verwendet und gleichzeitig eine Offenheit für kürzere Angebote signalisiert (z. B. aktuell «schulergänzende Betreuung»).

§ 8 Direktion für Bildung und Kultur

Neun Einwohnergemeinden (Zug, Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Baar, Cham, Hünenberg, Steinhausen und Neuheim) beantragen, dass die Aufgaben, welche aktuell der Direktion für Bildung und Kultur zugeteilt sind, auf die politischen Gremien oder den HSR bzw. die HSL verteilt werden. Begründet wird dies zusammengefasst und teilweise nicht immer gleichlautend damit, dass die PH Zug eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit sei. Die Steuerung und Aufsicht der PH Zug erfolge über die politischen Gremien und Organe der Hochschule: Kantonsrat, Regierungsrat, Hochschulrat und Hochschulleitung. Daher seien die Zuständigkeiten und Kompetenzen ausschliesslich diesen politischen Gremien und Organen zuzuordnen. Die zusätzliche Ebene der Direktion für Bildung und Kultur in der Aufsicht sei nicht notwendig. Die Einwohnergemeinde Hünenberg bringt vor, dass sich in § 8 ein Widerspruch zeige. Zwar solle der Hochschulrat mehr Kompetenzen erhalten und die Kompetenzverteilung zwischen Regierungsrat, Hochschulrat, Direktion für Bildung und Kultur sowie der Hochschulleitung geklärt werden, doch werde es als fragwürdig bzw. widersprüchlich erachtet, dass die Direktion für Bildung und Kultur nach wie vor die Aufsicht ausübe.

Der Regierungsrat hält an seiner Aufsichtsfunktion und damit an seinem Antrag fest. § 8 regelt die Ausübung der Aufsicht durch die Direktion für Bildung und Kultur im Sinne einer Aufgabenteilung, die hier aufgrund des sachlichen Zusammenhangs zweckmässig im Gesetz festgehalten wird. Die Aufgabenbereiche der verschiedenen Steuerungsorgane und Entscheidungsträgerinnen und -träger hat der Kantonsrat 2012 im Rahmen seiner Arbeit am ersten Gesetz über die Pädagogische Hochschule (Vorlage 2152) nach gründlicher Diskussion beschlossen. Der Regierungsrat sieht keinen Handlungsbedarf, auf seine Aufsichtsfunktion und die Ausübung derselben durch die Direktion für Bildung und Kultur zurückzukommen.

§ 10 Zusammensetzung und Amtsdauer des Hochschulrats

Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Cham, Hünenberg, und Neuheim beantragen, dass die Schulleitenden und RektorInnen bzw. Rektoren der gemeindlichen Schulen mit mindestens einem Mitglied in Hochschulrat vertreten sein sollen. Für einen starken Bezug zwischen Schulfeld und Pädagogischer Hochschule solle mindestens eine Vertretung der Bildung aus dem Kreis von Schulleitenden oder Rektoren oder RektorInnen der gemeindlichen Schulen stammen. Unterägeri führt aus, dass, um die Perspektive der Klientel einzubeziehen und die Partizipation zu stärken, es sinnvoll sei, den Hochschulrat um Mitglieder mit beratender Stimme aus dem Kreis der Dozierenden und Studierenden zu erweitern. Dadurch würden die Erfahrungen und Bedürfnisse der Studierenden und Lehrenden direkt in die Entscheidungsprozesse einbezogen. Hünenberg und Neuheim begrüssen, dass die Partizipation im Hochschulrat durch eine Vertretung der Dozierenden und Studierenden mit beratender Stimme möglich gemacht wird. Die Mitte führt aus, dass die aktive Integration von Dozierenden und Studierenden in die entsprechenden Gremien durchaus sinnvoll sein könne. Sie fragt sich jedoch, an welcher Stelle die Gemeinden und dabei insbesondere die Abnehmerschulen in die Prozesse und Gestaltung eingegliedert würden. Die Grünliberalen wollen im Sinne einer vollständigen gelebten Partizipation und einer dialogischen Kultur eine weitere (vierte) Stimme der PH Zug vorsehen, indem sie je eine Vertreterin oder einen Vertreter der Mitarbeitenden und Studierenden der PH Zug mit beratender Stimme teilnehmen lassen möchten, Die SVP hingegen will ein «JeKaMi» verhindern. Es sei stärker zwischen «für sich selber mitreden» und «Verantwortung tragen» zu unterscheiden. Personalvertretungen und Studentenvertretungen sollten und müssten angehört werden. Sie sollten ihre Anliegen einbringen können, die endgültigen Entscheide müsse der HSR tragen und diese Entscheidungen müsse er gegenüber dem Steuerzahler vertreten. Weiter bedauert die SVP den zu geringen Einbezug von Wirtschaft und Gewerbe und verlangt, ein besseres Gleichgewicht der Geschlechter anzustreben. Schliesslich fordert sie den Regierungsrat auf, den HSR während der nächsten

Legislatur personell zu erneuern und die drittstärkste Partei im Kanton Zug gleichberechtigt mit anderen Parteien und Organisationen zu berücksichtigen.

Der Regierungsrat hält an seinem Vorschlag fest. Der Einbezug der Abnehmerschulen liegt im Interesse der PH Zug. In den Hochschulrat ist derzeit ein Rektor einer gemeindlichen Schule und (bereits bisher) eine Vertretung aus dem Kreis der Schulpräsidien gewählt. Ferner kennt die Abteilung Weiterbildung, Dienstleistungen und Beratung einen Beirat mit Vertreterinnen und Vertretern aus Bildungsverwaltung, Schulen und weiteren Anspruchsgruppen (z. B. Elternvertretungen). Die Ausbildung arbeitet eng mit allen gemeindlichen Schulen zusammen. In der Verordnung zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule Zug wird die Zusammenarbeit mit den gemeindlichen Schulen besonders betont (§ 1). Das Anliegen der SVP, dass im HSR auch Mitglieder des Gewerbes vertreten sein sollen, kann mit Vertretungen der Wirtschaft eingelöst werden.

Der Regierungsrat als Wahlkörper wird die Ansprüche der verschiedenen Anspruchsgruppen im besten Interesse der PH Zug berücksichtigen. Eine gesetzliche Regelung ist nicht angezeigt. Auf Grund der Grösse der PH Zug soll es zudem hinsichtlich Partizipation bei den zwei grössten internen Interessengruppen (Studierende und Dozierende) bleiben und damit der Fokus auf das Kerngeschäft Ausbildung gerichtet werden. An grösseren Pädagogischen Hochschulen und insbesondere an universitären Hochschulen ist eine Vertretung des Mittelbaus zentral, da diese Gruppe von Beschäftigten oft weniger gut entschädigt und lediglich befristet angestellt ist. An der PH Zug ist diese (kleine) Gruppe ebenso wie die übrigen Mitarbeitenden in der Mitarbeitendenorganisation vertreten. Daher soll auf einen Einsitz im HSR und entsprechend auf eine nachträgliche Anpassung von § 10 Abs. 3 verzichtet werden.

§ 12 Zusammensetzung der Hochschulleitung

Die SVP sieht diesen Schritt sehr kritisch. Die SVP stehe für kurze Wege, flache Hierarchien und klare Verantwortung Einzelner. Sie schlägt eine engere HSL (bisherige Struktur) und eine erweiterte HSL (neue Struktur) vor. Im Weiteren sei bei diversen Punkten der Revision festzustellen, dass der Regierungsrat Lösungen von anderen PH-Gesetzgebungen zahlreicher anderer Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen unkritisch übernehme. Kritische Vergleiche mit der Konkurrenz seien gut – eigene, der Grösse und den Strukturen der Zuger PH angepasste Lösungen seien sicher besser und würden von der SVP bevorzugt.

Der Regierungsrat hält an der geplanten Änderung fest. Die Struktur einer engeren und einer erweiterten Hochschulleitung ist nicht zielführend bzw. ist zu komplex. Es gäbe eine Zwischen-Hierarchiestufe mehr, wenn neben der Hochschulleitung eine erweiterte Hochschulleitung eingesetzt wird, was dem plausiblen Argument der flachen Hierarchien widerspricht.

4.3 Anträge betreffend terminologische Anpassungen bzw. kleinere Anpassungen sowie weitere Anträge

Verschiedene Vernehmlassungspartnerinnen und -partner sprachen sich für terminologische Anpassungen bzw. kleinere sonstige Anpassungen aus. Wo angezeigt, wurden diese übernommen.

Aus Sicht der Mitte wird die Notwendigkeit zur Unterscheidung von Hochschulpersonal und den anderen kantonalen Mitarbeitenden, sei es aus der Verwaltung oder zu den Lehrpersonen, zwar mehrfach proklamiert, die Plausibilisierung dieser Feststellung findet jedoch ungenügend statt. Das erfolgreiche Projekt «Anstellungsbedingungen» schaffe einen modernen Rahmen für kantonale Mitarbeitende mit

den Profilen einer unterrichtenden Person, genauso wie von jemandem aus der Verwaltung. Aus Sicht der Mitte sind die Parallelen von unterrichtendem Personal der PH zu unterrichtendem Personal an den Schulen, bzw. von Verwaltungspersonal in beiden Einheiten nach wie vor gegeben. Der Regierungsrat nimmt diesen Hinweis auf und hat den vorliegenden Bericht und Antrag auf Seite 14 zu § 21a ergänzt.

Im Vernehmlassungsverfahren sind auch Anträge betreffend Änderungen und Hinweise eingegangen, die nicht Gegenstand der vorliegenden Kantonsratsvorlage sind. So führen die Grünliberalen aus, dass in den Beratungen der kantonsrätlichen Kommissionen festgestellt wurde, dass die PH Zug eine sogenannte Studi-WG mit 17 möblierten Zimmern zwischen 10–32 Quadratmetern führt.¹ Sie würden das Engagement der PH Zug diesbezüglich begrüßen, sei doch die Wohnsituation im Kanton Zug sehr angespannt.

Um die längerfristige Planung dieses Angebots sicherzustellen, würden sie es aber begrüßen, dass in der vorliegenden Vorlage die rechtliche Grundlage dieses Angebots formell festgehalten werde. Damit könne dieses Angebot mit eigenen und fremden Immobilien weiterhin sichergestellt werden und auch die Frage nach der Handhabung bei Leerständen (wie eine allfällige Vermietung an Nicht-Studierende) festgeschrieben werden. Es wäre aus Sicht der Grünliberalen bedauerlich, wenn aufgrund einer unklaren Rechtslage solche Angebote gestoppt werden müssten. Dazu ist auszuführen, dass gemäss der Einschätzung des Regierungsrats dafür eine Gesetzesbestimmung nicht stufengerecht ist. Hierfür ist eine Regelung in der Verordnung anzustreben.

Die Grünliberalen bringen zudem vor, dass es im Zuge des Lehrermangels wünschenswert wäre, dass Referenzen bzw. konkrete Massnahmen im Gesetz oder in der dazugehörigen Verordnung Aufnahme finden würden. Ausserdem solle die Praxis, Lehrkräfte anzustellen, die formal nicht den regulären Qualifikationsansprüchen genügen (fachfremde Ausbildung u. a. m.), geregelt werden. Es stelle sich die Frage, inwieweit hier eine entsprechende Zusatzqualifikation von der PH angeboten werde und inwieweit diese Regeln für deren Umsetzung geregelt werden sollen. Dazu ist auszuführen, dass konkrete Massnahmen zum Lehrpersonenmangel nicht ins Gesetz gehören, sondern allenfalls in den Leistungsauftrag. Die Stossrichtung im Kanton Zug lautet: Keine Abstriche bei der Ausbildung (Qualität von Bildung), aber Arbeit an den Anstellungsbedingungen zusammen mit den Gemeinden (Anstellungsbehörden).

Die PH Zug bietet vielfältige Wege in den Lehrberuf an: Über Berufslehre/Berufsmaturität oder den FMS-Ausweis mit Vorbereitungskurs, über die Fachmaturität Pädagogik regulär. Auch ein Quereinstieg «admission sur dossier» für Personen, welche die regulären Bedingungen nicht erfüllen, ist möglich (Broschüre Quereinstieg: [Link](#)). Zudem können neu (ab SJ 23/24) die Praktika in eigener Klasse absolviert werden im letzten Ausbildungsjahr, so dass noch nicht ausgebildete Lehrpersonen früher in den Schuldienst aufgenommen werden können. Im Zusammenhang mit dem flexiblen Studium ist auch die 2022 neu eingeführte Studienvariante pi (personalisiertes und individualisiertes Lernen) zu erwähnen, wo der Berufseinstieg ab dem 2. Ausbildungsjahr möglich ist.

¹ <https://www.zg.ch/behoerden/direktion-fur-bildung-und-kultur/phzg/ausbildung/studium/studi-wg>

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzes

5.1. Titel/Ingress

Die im Umgang mit dem Gesetz über die Pädagogische Hochschule Zug oft verwendete Kurzbezeichnung «PH-Gesetz» und die ebenfalls gebräuchliche Abkürzung «PHG» sind in das Gesetz aufzunehmen.

5.2. Grundlagen

§ 1 Bestand und Stellung

In zwei zu ergänzenden Absätzen soll auf die Autonomie der Hochschule sowie die Freiheit von Lehre und Forschung hingewiesen werden. Im Folgenden wird diese Ergänzung juristisch hergeleitet und begründet.

Gemäss Art. 63a Abs. 3 Satz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sorgen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Die Regelungskompetenz des Hochschulwesens ist in Bezug auf die Pädagogischen Hochschulen grundsätzlich den Kantonen zugeordnet. Die Kantone nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen (Art. 63a Abs. 3 Satz 3, 1. Teilsatz). Aus diesem Gebot der Rücksichtnahme ergibt sich «die generelle, also nicht auf die Bereiche Koordination und Qualitätssicherung beschränkte Verpflichtung, [...] die Pädagogischen Hochschulen in den Hochschulgesetzgebungen und -verträgen mit Autonomie auszustatten und diese namentlich bei der Erteilung von Leistungsaufträgen sowie bei der Aufsichtstätigkeit (also etwa im Rahmen von Genehmigungsverfahren oder des Fällens von Rechtsmittelentscheiden) zu respektieren».² Zentral dafür sind der «Erlass und [...] Vollzug eigener Satzungen (Organisations-, Finanz- und Personalreglemente, Studien- und Prüfungsordnungen, Zulassungsrichtlinien usw.)» wie auch die Gewährleistung von Gestaltungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräumen «bei der Anwendung des übergeordneten Rechts (zu denken ist vor allem an das Hochschul- und das Personalrecht des jeweiligen Hochschulträgers)».³ Nach Ansicht der Lehre ist den Hochschulen hierbei sogar «möglichst viel» Spielraum zu gewähren.⁴ Auch das für die institutionelle Akkreditierung der PH Zug massgebende Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2010 (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG; SR 414.20) erwähnt unter den Grundsätzen der Aufgabenerfüllung die Notwendigkeit der Gewährleistung der Autonomie von Hochschulen (vgl. Art. 5 HFKG).

Aus Vorstehendem ergibt sich, dass dort, wo dies möglich ist, Kompetenzdelegationen (Kanton – Hochschule; wie dies auch im Verhältnis Kanton – Gemeinden tendenziell der Fall ist) vorzusehen sind, wobei eine Hochschule als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 1 Abs. 2 PHG) im Vergleich zu einem kantonalen Amt formal unabhängiger zu sein hat.

Die Freiheit von Lehre und Forschung ist für die PH Zug mit vierfachem Leistungsauftrag von besonderer Bedeutung: Wer lehrt oder forscht, soll die eingesetzten Mittel und die möglichen Folgen der wissenschaftlichen Arbeit unter ethischen Gesichtspunkten und im Hinblick auf ihre möglichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt eigenständig beurteilen können. In dieser Art umschreibt auch § 4 des Fachhochschulgesetzes des Kantons Zürich vom 2. April 2007 (FaHG; 414.10) die Freiheit von Forschung und Lehre. Die Freiheit von Lehre und Forschung an der PH Zug soll künftig im PHG – anstatt wie bisher in der PHV – verankert sein.

² KAUFMANN MATHIAS: Die Hochschulautonomie, in: Jusletter vom 16. September 2019; S. 4f.

³ KAUFMANN, 2019, S. 8 (Fn. 1).

⁴ Exemplarisch a.a.O.

§ 2 Leistungsauftrag

Die Art («kantonal») des durch den Regierungsrat erteilten Leistungsauftrags (§ 7 Abs. 2 Bst. b PHG) gilt es in Abgrenzung zum «vierfachen Leistungsauftrag» (vgl. § 3 Abs. 1 PHG) der PH Zug – gemeint sind hiermit Ausbildung, Weiterbildung, Forschung und Dienstleistungen – zu spezifizieren.

§ 3 Grundauftrag

Für die Hochschulen der Schweiz ist mit dem HFKG ein übergreifender Rahmen mit schweizweiten Gremien geschaffen worden. Alle Hochschulen müssen sich einer Akkreditierung nach dem HFKG unterziehen und diese alle sieben Jahre erneuern. Das HFKG bildet zusammen mit den EDK-Anerkennungsreglementen und weiteren Regelungsdokumenten, auf die im PH-Gesetz bereits verwiesen wird, eine wichtige Instanz für die schweizweite Anerkennung der Diplome für Lehrpersonen sowie der Rahmenbedingungen von Weiterbildungen (CAS, DAS, MAS) oder die Gestaltung der Titel etc. Dennoch wird auf eine Bezugnahme im PHG auf das HFKG verzichtet, da es sich dabei um übergeordnetes zwingendes Recht handelt.

Die PH Zug bietet Weiterbildungen, Zusatzausbildungen und weitere Kurse für unterschiedliche Zielgruppen an. Der Begriff Zusatzausbildungen soll neu im Gesetzestext mit den Zertifikatsstudiengängen CAS, DAS, MAS sowie weiteren Programmen ergänzt werden. Damit werden die gängigen Formate im Zuge der Bologna-Reform (Certificate of Advanced Studies für CAS etc.) verwendet und gleichzeitig eine Offenheit für kürzere Angebote signalisiert (z. B. aktuell «schulergänzende Betreuung»).

Weiter zu präzisieren ist die Bestimmung bzgl. Dienstleistungen. Diese erbringt die PH Zug «für» Dritte (nicht «im Auftrag Dritter») in den Bereichen Schule und Bildung. Beim Vergleich mit anderen PH-/FH-Gesetzen zeigte sich, dass diese Bezeichnung im Hochschulbereich üblich ist.

§ 5 Leitbild, Strategie und Qualitätsmanagement

Die Strategie ist das zentrale Instrument zur Führung der PH Zug und umfasst Schwerpunkte in allen Leistungsbereichen, die in den jährlichen Leistungsaufträgen verankert werden. Leitbild und Strategie 2019–2026 wurden am 15. Mai 2019 durch den HSR verabschiedet. Die Bezeichnung Strategie wird im geltenden Recht nicht aufgeführt. Sie soll sowohl in den Titel des § 5 wie auch in den entsprechenden Absatz Eingang finden.

5.3. Organisation

§ 6 Kantonsrat

Diese Bestimmung ist formal an diejenige des § 7 Abs. 2 Bst. a PHG anzugleichen, wo der bestimmte Artikel sowohl vor «Jahresrechnung» wie auch vor «Berichterstattung» verwendet wird.

§ 7 Regierungsrat

Dem Regierungsrat kommt in allen konsultierten Gesetzgebungen eine Aufsichtsfunktion zu. Seine Kompetenzen sind – wie auch diejenigen des HSR – in ausgewählten Bereichen zu erweitern oder zu konkretisieren (z.B. Bestätigung von Personalentscheiden und Genehmigung zentraler Dokumente der Hochschule).

Der Regierungsrat soll die Anstellung der Rektorin oder des Rektors künftig auf Antrag des HSR genehmigen.

Des Weiteren fällt dem Regierungsrat gemäss Antragsentwurf die Genehmigung der Studiengänge der PH Zug zu. In der Praxis wurde dies bereits bis anhin so gehandhabt. Die Anpassung stellt somit lediglich eine terminologische Präzisierung dar.

Die Bestimmung betreffend Vereinbarungen, die der Regierungsrat mit anderen Kantonen abschliessen kann, ist aufzuheben. Sie ist nach Auflösung des Konkordats der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ) als historisch zu qualifizieren. Dazu gesellt sich, dass die hochschulübergeordnete Ermächtigung des Regierungsrats, entsprechende Vereinbarungen (z.B. über die VBK-Entschädigung [vgl. regionales Schulabkommen] oder die Zulassung von Lehrpersonen des Kantons Aargau in das Weiterbildungsangebot der PH Zug) abzuschliessen, nicht im PHG festgeschrieben sein muss.

Sämtliche an der PH Zug erhobenen Gebühren werden in einer Gebührenordnung festgehalten. Diese ist durch den Regierungsrat zu erlassen.

Zu ergänzen gilt schliesslich der Erlass der PHV durch den Regierungsrat. Zentral sind hierbei besonders die personalrechtlichen Bestimmungen.

§ 8 Direktion für Bildung und Kultur

Die Anstellung bzw. Wahl der weiteren Mitglieder der HSL soll, wie an anderen Pädagogischen Hochschulen, dem HSR (auf Antrag der Rektorin oder des Rektors) zukommen (vgl. dazu § 11 PHG), in welchem die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher von Amtes wegen vertreten ist und an dessen Sitzungen die Leiterin oder der Leiter des für die PH Zug zuständigen Amtes der DBK mit beratender Stimme teilnimmt.

Die PH Zug ist administrativ der DBK zugeordnet. Die administrative Anbindung findet ihren Ausdruck in der Genehmigung von bestimmten Regelungsdokumenten. So genehmigt die DBK etwa die vom HSR ausgearbeitete Geschäftsordnung für den HSR.

§ 10 Zusammensetzung und Amtsdauer des Hochschulrats

Da die Wahl des Hochschulrats in § 7 Abs. 2 Bst. c geregelt wird («Der Regierungsrat wählt die Mitglieder des Hochschulrats und legt ihre Entschädigung fest;»), ist der bisherige Titel von § 10 verwirrt. Entsprechend wird dieser angepasst und lautet neu: «Zusammensetzung und Amtsdauer des Hochschulrats» anstelle von «Zusammensetzung und Wahl des Hochschulrats».

Ein Vergleich mit anderen Hochschulen zeigt, dass die Mehrheit der Räte der Pädagogischen Hochschulen, wie an der PH Zug, durch die Vorsteherin respektive den Vorsteher des Departements für Bildung und Kultur (DV DBK) geleitet respektive präsiert wird. Ausnahmen sind bspw. die PH Graubünden oder die PH Thurgau wie auch die sich über vier Kantone erstreckende Pädagogische Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (PH FHNW). Im überschaubaren Kanton Zug stellt das Präsidium durch die/den DV DBK eine Stärkung der PH Zug dar.

Mit beratender Stimme nehmen an den Sitzungen des HSR die Rektorin oder der Rektor der PH Zug sowie die Leiterin oder der Leiter des Amtes für Mittelschulen und Pädagogische Hochschule («die Leiterin oder der Leiter des für die Pädagogische Hochschule Zug zuständigen Amtes der Direktion für Bildung und Kultur») teil. Ein Benchmarking der Rechtsgrundlagen anderer Hochschulen zeigt, dass darüber hinaus mindestens eine Vertretung der Dozierenden mit beratender Stimme Einsitz nimmt. Die ZFH als Verbund von grossen Hochschulen lässt mehrere Personal-Vertretungen zu (Dozierende, Studierende, wissenschaftliche Mitarbeitende und übriges Hochschulpersonal). Die HSL der PH Zug erachtet es auch für die PH Zug als gewinnbringend, zu den HSR-Sitzungen jeweils eine Vertreterin oder einen Vertreter der Dozierenden der PH Zug einzuladen, um die Partizipation der Mitarbeitenden zu gewährleisten. Die Vertretung soll deshalb durch Dozierende erfolgen, weil diese Gruppe von Mitarbeitenden in mehr als einem Leistungsbereich und damit im Kerngeschäft der PH Zug tätig ist (z.B. Ausbildung und Forschung und Entwicklung oder Ausbildung und Weiterbildung/Dienstleistungen).

Im Sinne einer gelebten Partizipation und einer dialogischen Kultur soll diese Ausweitung auch bei den Studierenden vorgenommen werden.

Das Wahlverfahren für die vorgeschlagenen Studierenden- und die Mitarbeitendenvertretungen im HSR ist noch festzulegen (auf Ebene Verordnung, z.B. gemäss FH-Gesetz bzw. -Verordnung [Zürich]: Die Gremien [Studierendenorganisation und Mitarbeitendenorganisation] wählen ihre Delegierten selbständig). Das Anliegen des HSR, die Wahl von einem weiteren Organ (z.B. HSL) bestätigen zu lassen, wird bei der konkreten Festlegung des Verfahrens geprüft. Es wird eine Nomination ad personam mit möglichst hoher Beständigkeit angestrebt.

§ 11 Funktion und Aufgaben des Hochschulrats

Im schweizweiten PH-/FH-Vergleich zeigen sich teilweise Kompetenzregelungen, die von derjenigen an der PH Zug bzw. im Kanton Zug abweichen. Die Abweichungen betreffen vor allem die Kompetenzen des Hochschul- bzw. Fachhochschulrates. Mit einer Anpassung in vorgeanntem Bereich kann nach Ansicht der HSL für die PH Zug eine transparentere und einfacher umsetzbare Organisationsstruktur erreicht werden. Deshalb werden folgende Kompetenzanpassungen beantragt:

Der HSR genehmigt (anstelle von «erlässt»; vgl. dazu § 13 Abs. 2 Bst. c PHG sowie die Ausführungen unter Kap. 2) Strategie und Leitbild (vgl. dazu die Ausführungen unter § 5 PHG), Qualitätsmanagement und internes Kontrollsystem (gemäss gebräuchlicher Bezeichnung ohne den Zusatz «Konzept»).

Zudem soll im Rahmen seiner strategischen Aufsicht eine Erweiterung der personellen Kompetenzen des HSR erfolgen, indem dieser dem Regierungsrat die Anstellung der Rektorin oder des Rektors beantragt und die weiteren Mitglieder der HSL anstellt. Die Antragstellung betreffend alle personalrechtlichen Belange der Mitglieder der HSL zuhanden des Regierungsrats bzw. der DBK wird dadurch hinfällig und kann aufgehoben werden.

Zu ergänzen sind dagegen die Antragstellung des HSR an den Regierungsrat zur Genehmigung von Studiengängen sowie die Antragstellung an die DBK zur Genehmigung seiner Geschäftsordnung und des Studienreglements.

Neben dem Erlass des Organisationsreglements der PH Zug fällt dem HSR auch der im Gesetz bislang fehlende Erlass des Reglements über die Verleihung des Titels Professorin oder Professor an der PH Zug zu. Diese Kompetenz ist deshalb neu in das PH-Gesetz aufzunehmen. Auch aufzunehmen ist, dass der HSR die Stellen für Professorinnen und Professoren genehmigt. Mit aktuellem Stand vom 19. Januar 2022 heisst das ehemalige «Reglement über die Verleihung des Titels Professorin oder Professor an der Pädagogischen Hochschule Zug» neu «Reglement über die Verleihung des Titels Professorin oder Professor sowie die Genehmigung von Stellen für Professorinnen und Professoren an der Pädagogischen Hochschule Zug».

Weiter beantragt der HSR dem Regierungsrat die Gebührenordnung, wobei es sich nicht nur um den Erlass besonderer Bestimmungen betreffend Gebühren handelt. Der Zusatz «besonderen» soll daher entfallen.

§ 12 Zusammensetzung der Hochschulleitung

An anderen Hochschulen bildet die Rektorin oder der Rektor ebenfalls ein Organ. Die HSL der PH Zug hat darauf verzichtet und hält damit am Bild einer «Hochschulleitung» als Entscheidungsgremium fest. Die HSL, bestehend aus drei Personen (Rektorin oder Rektor, Leiterin oder Leiter Ausbildung als Prorektorin oder Prorektor und Leiterin oder Leiter Verwaltung) ist bisher schmal aufgestellt. Sie soll künftig breiter abgestützt sein, weshalb beabsichtigt wird, neu die Leitenden der weiteren Leistungsbereiche (Weiterbildung und Dienstleistungen sowie Forschung und Entwicklung) einzubeziehen. Aufgrund der Verbreiterung der HSL soll gesetzlich nicht mehr festgelegt sein, dass die Funktion der Prorektorin bzw. des Prorektors (und

damit die Stellvertretung der Rektorin oder des Rektors) per se der Leiterin oder dem Leiter Ausbildung zukommt. Die Rektorin oder der Rektor soll künftig ihre respektive seine Stellvertretung und damit die Prorektorin oder den Prorektor aus dem Kreis der Leitenden der Leistungsbereiche (Ausbildung, Weiterbildung, Forschung und Entwicklung und Dienstleistungen) ernennen können.

Auch wird beantragt, weitere Personen als Mitglieder der HSL mit beratender Stimme bestimmen zu können. Auf diese Weise sichert sich bspw. auch die PH Luzern eine gewisse Flexibilität bezüglich der Zusammensetzung der Hochschulleitung. Hierfür wird eine flexible Formulierung mit möglicher Verankerung im Organisationsreglement der PH Zug (Verabschiedung HSR) vorgeschlagen.

§ 13 Funktion und Aufgaben der Hochschulleitung

Die HSL wirkt bei der Erarbeitung der Strategie der PH Zug (anstelle derjenigen des HSR) mit und setzt diese um.

Unter den Kompetenzen der HSL ist bei der Antragstellung zur Genehmigung des Leitbilds wiederum die Strategie zu ergänzen (vgl. dazu die Ausführungen unter §§ 5 und 11 PHG). In Zusammenhang mit der Antragstellung zur Genehmigung des Qualitätsmanagements (gemäss gebräuchlicher Bezeichnung ohne den Zusatz «Konzept»; vgl. dazu auch § 11 Abs. 2 Bst. b PHG) fehlt die Erwähnung des internen Kontrollsystems (vgl. § 11 Abs. 2 Bst. b PHG). Sodann ist die Bestimmung um die Antragstellung zur Genehmigung des Organisationsreglements zu erweitern (vgl. § 11 Abs. 2 Bst. c3 und d PHG).

Gleiches gilt in Bezug auf die Antragstellung zur Verleihung von Professorinnen- und Professorentiteln (vgl. § 11 Abs. 2 Bst. f PHG).

Gemäss § 8 und § 11 PHG liegt die Genehmigung des Studienreglements bei der DBK, der HSR erlässt jedoch das Studienreglement und beantragt die Genehmigung bei der DBK. Deshalb soll in § 13 Abs. 2 der Buchstabe c2 neu aufgenommen werden.

Der HSL obliegt auch der Erlass der zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Weisungen. Hier ist der Wortlaut unverändert zu lassen. Es sei indes anzumerken, dass der Begriff der Weisungen weit zu verstehen ist. Die HSL kann zur Sicherstellung der innerbetrieblichen Führung etwa entsprechende Regelungen erlassen.

Zur Bearbeitung der Fälle hinsichtlich Verweigerung der Zulassung zum Studium sowie Ausschluss vom Studium und vom Vorbereitungskurs wird die vergrösserte HSL einen Ausschuss von drei Personen unter der Leitung der Rektorin oder des Rektors einsetzen. § 13 Abs. 2 Bst. i PHG soll daher bestehen bleiben.

Die HSL genehmigt nicht nur die Geschäftsordnung der Studierendenorganisation sondern auch diejenige der Mitarbeitendenorganisation.

5.4. Finanzen

§ 16 Finanzierung

Die Reservebildung der PH Zug ist im PH-Vergleich eher tief: Die PH Graubünden kann 12 % des Bruttoaufwands, die PH Luzern 10 % des Bruttoaufwands und die PH Schwyz 5 % des Bruttoaufwands äufnen. Mit 10 % des Bruttoaufwands gemäss Globalbudget (Total Aufwand) kann die PH Zug mehr Reserven bilden (von heute ca. 1 Mio. Franken auf neu 2.2 Mio. Franken). Mit einer grösseren Reservebildung wird die längerfristige Planung erleichtert.

§ 17 Gebührenerhebung

Mit der Ergänzung von «für» im Absatz 1 und entsprechender Löschung in allen untergeordneten Bestimmungen soll zunächst eine formale Anpassung erfolgen.

Der Begriff «Weiterbildungsangebote» umfasst auch die Zusatzausbildungen (vormals: Nachdiplomstudien) und weitere Kurse. Daher sollen die weiteren Bezeichnungen entfallen. Es werden auch für Weiterbildungen Gebühren erhoben, die nicht auf Lehrpersonen (sondern z.B. auf Schulleitende oder andere Zielgruppen) ausgerichtet sind (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Kap. 2 und § 3). Daher ist die Bestimmung weiter zu fassen.

Eine weitere notwendige materielle Anpassung besteht darin, dass sich die Benützung des Studienangebots als Hörerin oder Hörer auf den Leistungsbereich Ausbildung beschränkt.

Im Zusammenhang mit § 17 hat sich im Zuge der aktuellen Revision des Studienreglements noch ein geringfügiger Anpassungsbedarf ergeben: Gebühren sollen auch für die Bearbeitung von Gesuchen zur Anerkennung von Vorleistungen erhoben werden können, da der Aufwand dafür stetig zunimmt. Entsprechend ist dies im Gesetz anzupassen. Einzelheiten regelt die Gebührenverordnung, wo Art und Höhe der Gebühr festgehalten sind. Mit Blick auf andere Hochschulen kann von einer Gebühr zwischen 200 und 300 Franken ausgegangen werden, auch wenn damit nur ein kleiner Teil der Kosten gedeckt wird, welche die zum Teil aufwändigen Gesuche um Anrechnung von formellen und informellen Bildungsleistungen (Quereinstieg) verursachen.

Schliesslich soll der Begriff der Eignungsabklärung, der im Studienreglement auch für die Abklärungen zur Eignung während des Studiums verwendet wird – hier jedoch Abklärungen vor Studienbeginn (im Rahmen des Aufnahmeverfahrens) meint – konkretisiert werden.

§ 18 Gebührenbemessung

Die Notwendigkeit der Konkurrenzfähigkeit wird von Absatz 2 in Absatz 1 verschoben, da es sich dabei um einen allgemeinen Grundsatz der Gebührenbemessung handelt.

In Absatz 2 werden zu viele ganz verschiedene Gebühren mit je unterschiedlichen Anforderungen an Deckungsbeiträgen vermengt (z.B. die zum Vollkostenpreis angebotenen Zusatzausbildungen im Vergleich zu eher symbolischen Beiträgen von Hörerinnen und Hörern). Die Anpassung ermöglicht den nötigen Handlungsspielraum für die Weiterbildung. Wie bereits bei der Erstellung des geltenden PH-Gesetzes festgehalten, gilt für Leistungen der Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen, dass ihnen ein Vertragsverhältnis zu Grunde liegt. Dieses regelt auch die finanzielle Abgeltung.

5.5. Hochschulpersonal

§ 20a Hochschulpersonal

Wie für PH-/FH-Gesetze üblich, soll das Hochschulpersonal hier in groben «Kategorien» definiert werden, um Unterschiede zum Verwaltungspersonal im Personalgesetz oder zu den dort genannten Lehrpersonen der kantonalen Schulen deutlich zu machen und somit den hochschulspezifischen Anforderungen gerecht zu werden. Um auf den nicht-abschliessenden Charakter dieser Auflistung hinzuweisen, erscheint es zentral, diese Bestimmung mit der Möglichkeit des Regierungsrats zu ergänzen, bei Bedarf weitere Personalkategorien bilden zu können.

Weiter soll der zentrale, bislang in § 6 der PHV verankerte Passus zur grundsätzlichen Unterstellung des Hochschulpersonals unter das kantonale Personalrecht in das PH-Gesetz integriert werden.

In der Verordnung ist dann zu präzisieren, dass das in den Buchstaben b. bis d. aufgeführte Personal den vierfachen Auftrag der PH Zug (Ausbildung, Weiterbildung, Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen) erbringt. Für dieses gelten besondere Bestimmungen, bspw. im Bereich der Zeiterfassung (Jahresarbeitszeitmodell mit Stundenkontingenten bzw. Pauschalen).

Das Personal unter Buchstabe e. umfasst Mitarbeitende, die in Verwaltung und Stäben tätig sind. Dazu gehören Mitarbeitende von HR, ICT oder Finanzen, der Administration in den Leistungsbereichen (Kanzlei / Studierendenadministration, Administration Weiterbildung etc.) sowie der Stäbe (insbes. Rektorat und Prorektorat) oder der Mediothek. Diese Personen werden nach den kantonalen Regelungen gemäss der Verordnung über die Referenzfunktionen, den Einreihungsplan und die Lohneinreihung (Lohneinreihungsverordnung, LEVO) vom 22. November 2022 eingereiht.

§ 21a Referenzfunktionen, Einreihungsplan und Lohneinreihung

Die Bestimmung zu den Gehaltsklassen (Einreihungen) einzelner Funktionsgruppen ist gemäss Anpassungen im kantonalen Projekt «Anstellungsbedingungen» aufzuheben und die Einreihungen sind neu in der PHV zu regeln. Eine Verortung des angeführten Sachverhalts in der Verordnung bringt den Vorteil mit sich, dass das PH-Gesetz bei entsprechenden Anpassungen keiner erneuten Revision bedarf.

Eine PH-eigene Regelung ist notwendig, um für Teile des Hochschulpersonals (Professuren, Dozierende und Mittelbau) einer anderen Lohnsystematik als die Lehrpersonen der kantonalen Schulen folgen lassen zu können. Die Gründe liegen in den Laufbahnen des Hochschulpersonals, die sich im Gegensatz zu den kantonalen Lehrpersonen der Sekundarstufe II bzw. im Gegensatz zum kantonalen Verwaltungspersonal über verschiedene Karrierestufen mit jeweiligen Qualifikationsschritten entwickeln (Lehrdiplom – Hochschulabschluss bzw. Abschlüsse im zu unterrichtenden Fachgebiet – ggf. Doktorat). So heisst es etwa im nationalen Qualifikationsrahmen für die Pädagogischen Hochschulen: «Die Professorinnen und Professoren und die Dozierenden haben einen Hochschulabschluss auf Stufe Doktorat bzw. Habilitation oder Master, sind umfassend hochschuldidaktisch ausgebildet und verfügen über Unterrichts- und/oder Forschungserfahrung. Für die Tätigkeit in der berufsbezogenen Lehre wird zwingend ein Lehrdiplom auf der Zielstufe verlangt. Die Ausschreibung erfolgt national und/oder international. Der Mittelbau besteht aus wissenschaftlichen Mitarbeitenden und Assistierenden».⁵ Das Personal an Hochschulen muss demnach eigene Funktionen und Honorierungsmöglichkeiten kennen. Das Personal im vierfachen Auftrag der PH Zug (insbesondere Dozierende) hat Gemeinsamkeiten mit den kantonalen Lehrpersonen (z. B. Lehrtätigkeit) oder mit dem Verwaltungspersonal des Kantons (z. B. hinsichtlich Mutterschaftsurlaub, Ferien, DAG etc.). Daher gibt es in der PHV einen Passus, der besagt, dass das Personalgesetz (und untergeordnete Erlassebenen) gilt, sofern in der PHV keine anderslautenden Bestimmungen enthalten sind. Abweichende Bestimmungen für das Lehr- und Forschungspersonal sind jedoch nötig bezüglich (1) Arbeitszeit (Kontingentierung von Aufträgen in Lehre, Wochenendeinsätze in der Weiterbildung, Überzeit etc.), (2) den Referenzfunktionen für diese Personalkategorien (Dozierende, wissenschaftliche Assistierende etc.), (3) ggf. der Lohnsystematik (flacher ansteigende Lohnkurve als kantonale Lehrpersonen) sowie (4) Regeln zum geistigen Eigentum im Bereich Forschung und Entwicklung. Ähnliche Anliegen sind in den relativ umfangreichen Regelwerken des Gesamtarbeitsvertrags der FHNW oder der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschulen festgehalten, schlank ist die Personalverordnung der PH Luzern mit den Referenzfunktionen für das Hochschulpersonal.

⁵ Qualifikationsrahmen für den schweizerischen Hochschulbereich, 2009, S. 23f, abrufbar unter <https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Lehre/NQR/nqf-ch-HS-d.pdf>.

Bis anhin fehlen der PH Zug die Möglichkeiten, die verschiedenen Funktionen ihres Personals angemessen abzubilden, weshalb Funktionszulagen gefordert werden. Funktionszulagen (analog § 6 LEVO) sind ein Mittel, Personen in Führungsfunktionen zu heben, ohne sie in eine höhere Lohnklasse einzureihen. Wird die in der Regel teilzeitliche Führungsfunktion wieder niedergelegt, erfolgt keine Änderungskündigung, sondern lediglich die Streichung der Funktionszulage. Gleichzeitig müssen insbesondere für die Aufgabe der Personalführung Anreize geschaffen werden, damit diese auf Interesse stösst, während fachliche Führung im Hochschulkontext als attraktiv gilt.

Die bisherige Zuteilung zu den Lohnklassen bleibt grundsätzlich erhalten. Neu soll es eine weitere Funktion für wissenschaftliche Mitarbeitende geben, die eine Anlauffunktion für Dozierende in der Aus- und Weiterbildung darstellt, welche noch nicht alle Voraussetzungen erfüllen (z.B. Hochschulabschluss oder Lehrdiplom, Unterrichts- und Berufserfahrung). Es handelt sich dabei um eine Anlauffunktion für Dozierende in der Aus- und Weiterbildung. Weiter dient diese Funktion dazu, Fachspezialistinnen und Fachspezialisten in Spezialgebieten der Forschung und Entwicklung einzureihen». Das heisst, dass die Dozierenden-Laufbahn nach unten, respektive die Laufbahn einzelner Personen des Mittelbaus (z.B. Methoden-Spezialisten) nach oben erweitert wird. Damit wird eine «Scharnierfunktion» zwischen den befristeten wissenschaftlichen Mitarbeitenden und den unbefristet angestellten Dozierenden eingebaut und eine Lücke in der Lohnsystematik geschlossen.

Die neue Funktion einer unbefristeten Anstellung in der Personalkategorie wissenschaftliche Mitarbeitende stimmt mit den Referenzfunktionen anderer PHs/FHs (z. B. FHNW, vgl. GAV; PHZH u. a. m.) überein. Da die Einheiten in der anwendungsorientierten Forschung mit einem «Deckungsbeitrag» arbeiten, führt Personal mit einer höheren Einstufung zwangsläufig dazu, dass mehr Drittmittel eingeworben werden müssen. Mit der neuen Funktion können junge Dozierende in der Ausbildung durch die unbefristete Anstellung bereits gebunden werden, auch wenn ihnen noch eine Qualifikation (i. d. R. Master-Diplom) fehlt. Einen ähnlichen Passus gibt es für die kantonalen Lehrpersonen, die ebenfalls tiefer eingereiht werden, wenn ihnen das Lehrdiplom für die Sekundarstufe II noch fehlt. Die Einführung dieser neuen Funktion führt nicht zu einem höheren Aufwand.

Die Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz haben sich in den letzten Jahren im Projekt «Doppeltes Kompetenzprofil» (Lehrdiplom, Unterrichtserfahrung und Hochschulabschluss) intensiv mit den Profilen ihrer Dozierenden beschäftigt und ein Rahmenmodell für Fach- und Führungslaufbahnen entwickelt (Modell der Kammer PH von swissuniversities). Die PH Zug hat darauf aufbauend die Erarbeitung von Funktionsbeschrieben (analog der Referenzfunktionen in der LEVO) an die Hand genommen und intern abgestützt. Dabei war auch der Austausch mit den Pädagogischen Hochschulen der Zentralschweiz wichtig, ebenso wie der Vergleich mit anderen PHs/FHs. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden in die PHV einfließen.

§ 21b Arbeitszeit

Mit der Ergänzung dieses neuen Paragraphen wird auf Gesetzesebene festgelegt, dass die Ausformulierung von abweichenden Bestimmungen zum Personalgesetz durch den Regierungsrat in der PHV geregelt wird. Dies ist notwendig, da das Personalgesetz die Spezifika eines Teils des Hochschulpersonals nicht abbildet. Die Arbeitszeitmodelle eines Teils des Hochschulpersonals unterscheiden sich wesentlich vom Verwaltungs- wie auch vom Lehrpersonal der kantonalen Schulen.

Es sind insbesondere folgende Punkte festzulegen:

- Pauschalierung und Anrechnung von Arbeitszeit bei Dozierenden, wissenschaftlichen Mitarbeitenden und wissenschaftlichen Assistierenden in den verschiedenen Leistungskategorien;
- Ausnahmeregelung der Arbeitszeiterfassung für Teile des Hochschulpersonals.

Mit Faktoren und Zeitpauschalen werden zum Beispiel in der Lehre (Weiterbildung und Ausbildung) die Zeitgutschriften festgelegt, abhängig von der Anzahl Teilnehmenden, vom Umfang (ECTS-Punkten) und von der Form (z.B. Vorlesung oder Seminar etc.).

Die personalrechtlichen Bestimmungen des Kantons zur Arbeitszeit (inkl. Arbeitszeitverordnung) gelten grundsätzlich auch für die Mitarbeitenden der PH Zug. Für das Lehr- und Forschungspersonal im vierfachen Auftrag der PH Zug, der mit einem individuellen Arbeitsportfolio (Tool Personaleinsatzplanung) arbeitet, welches ihre Aufgaben mit zugehörigen Pensen/Arbeitsstunden ausweist, braucht es Möglichkeiten zur Pauschalierung und Anrechnung von Arbeitszeit (faktorierte Leistungen, Leistungen mit Pauschalen, Leistungen mit Stundendach). Man kann hier auch von Stundenkontingenten sprechen. Die FHNW beispielsweise unterscheidet deshalb «Personen mit Zeiterfassung» und «Personen ohne Zeiterfassung». Mitarbeitenden ohne Zeiterfassung wird durch die vorgesetzte Person ein individuelles Arbeitsportfolio erstellt. Die Brutto-Soll-Arbeitszeit bei einem Vollpensum beträgt pro Studienjahr 2100 Stunden nach Abzug der Feiertage/arbeitsfreien Tage (vgl. FHNW, GAV, A3.5).

In die PHV soll deshalb sinngemäss folgende Bestimmung aufgenommen werden (§ 22 nPHV): Die Hochschulleitung der Pädagogischen Hochschule Zug erlässt zur Anrechnung der Arbeitszeit des Lehr- und Forschungspersonals im vierfachen Auftrag Richtlinien, worin sie pauschale Zeitgutschriften sowie den Modus für weitere Leistungen festlegt.

In der Ausbildung wird bspw. eine Pauschale für eine Veranstaltung von zwei Lektionen Dauer festgelegt. Neben dem Unterricht haben Dozierende Arbeiten zu beurteilen, Praktika zu begleiten etc. Auch wenn der Aufwand für die Dozierenden höher oder tiefer liegen sollte, wird die Leistung mit einer (fixen) Pauschale entschädigt. Damit wird garantiert, dass der Aufwand für die Lehre berechenbar ist.

Sowohl im Bereich Arbeitszeit als auch im nachfolgend aufgeführten Bereich der Aus- und Weiterbildung, ist eine adäquate, auf das Hochschulpersonal ausgerichtete Regelungsmöglichkeit von hoher Bedeutung. Deshalb werden diese Bereiche hier explizit zur Regelung im Rahmen der PHV aufgeführt. Die aufgenommenen Anpassungen sind u.a. auch angeregt durch einen Quervergleich mit den Gesetzen anderer PHs bzw. FHs.

§ 21c Aus- und Weiterbildung

Die Bestimmungen betreffend die Aus- und Weiterbildung richten sich grundsätzlich nach den Bestimmungen des Personalgesetzes. Allenfalls notwendige, für die PH Zug spezifische rechtliche Abweichungen der Bestimmungen betreffend die Bedingungen für die Aus- und Weiterbildung, die Voraussetzungen und den Umfang einer allfälligen Kostenbeteiligung durch die PH Zug sowie der Rückzahlungsverpflichtung durch die Mitarbeitenden legt der Regierungsrat in der Verordnung fest.

§ 22 Kündigung

Personen mit Lehrverpflichtung können das Arbeitsverhältnis unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten jeweils auf Ende eines Semesters kündigen. Davon abweichend kann seitens Arbeitgeber Personen mit Lehrverpflichtung nur auf Ende des Studienjahres gekündigt werden. Diese Inkongruenz ist analog der im Rahmen des Projekts Anstellungsbedingungen geänderten Regelung für kantonale und gemeindliche Lehrpersonen zu beheben. Neu

soll auch den Personen mit Lehrverpflichtung auf Ende eines Semesters gekündigt werden können. Der Gesetzestext wird entsprechend angepasst. Begründet ist dies wie folgt: Treten bei einer Person mit Lehrverpflichtung gravierende Probleme auf (Verhalten; Leistung/Qualität), welche eine Weiterbeschäftigung verunmöglichen, nimmt der Kündigungsprozess ausserordentlich viel Zeit in Anspruch. Wird die Kündigung beispielsweise im Verlaufe des 2. Semesters ausgesprochen, greift diese erst per Ende des darauffolgenden Studienjahres. Mit der Angleichung des Kündigungstermins des Arbeitgebenden an denjenigen der Arbeitnehmenden wird diese Frist in vertretbarer Weise verkürzt.

5.6. Studierende und Weiterbildungsteilnehmende

§ 23 Umschreibung

Aufgrund der Anpassung der Begrifflichkeiten im Leistungsbereich Weiterbildung (vgl. dazu §§ 3 und 17 PHG sowie die Ausführungen unter Kap. 2) sind auch der Titel von Ziff. 2.2. sowie § 23 des PHG entsprechend anzupassen.

§ 27 Gaststudierende

Bei Studierenden der PH Zug, die während eines Semesters an einer anderen Hochschule studieren, erfolgt kein «Austausch» im klassischen Sinne. Die PH Zug begrüsst zwar ebenfalls Gaststudierende. Diese Studierenden müssen aber nicht zwingend an denjenigen Partnerhochschulen eingeschrieben sein, an denen die Studierenden der PH Zug im entsprechenden Semester ihren Aufenthalt absolvieren. Die Bezeichnungen im revidierten Gesetzestext sollen sich an den durch «movetia», der Nationalen Agentur für Austausch und Mobilität, üblicherweise verwendeten und vom International Office der PH Zug übernommenen Bezeichnungen («Gaststudierende», «Gastaufenthalt», «Mobilitätsprogramme») orientieren. Dabei sind jeweils geschlechtsindifferente Bezeichnungen zu verwenden (auch im Paragraphentitel).

§ 28 Organisation von Mitarbeitenden und Studierenden

Wie bereits angeführt (vgl. Kap. 2 sowie § 10), hat die Partizipation von Mitarbeitenden und Studierenden an der PH Zug einen grossen Stellenwert. Zusätzlich zur Studierendenorganisation soll auch die Mitarbeitendenorganisation Eingang in das Gesetz finden (vgl. dazu auch das Organisationsreglement der PH Zug).

Die Organisationen geben sich eine so bezeichnete Geschäftsordnung, die durch die HSL zu genehmigen ist (vgl. auch hierzu das Organisationsreglement der PH Zug).

5.7. Übergangsbestimmungen

§ 34 Vorkehrungen zur Verselbständigung

Diese Bestimmung ist knapp acht Jahre nach Auflösung des PHZ-Konkordats nicht mehr aktuell und daher in ihrer Gesamtheit aufzuheben.

§ 35 Personal

Die Absätze 1–3 dieser Bestimmungen sind ebenfalls nicht mehr aktuell und aus diesem Grund aufzuheben.

§ 36 Studierende

Auch diese Bestimmung ist nicht mehr aktuell und daher in ihrer Gesamtheit aufzuheben.

§ 37 Hängige Verfahren

Es existieren keine hängigen Verfahren mehr, weshalb auch diese Bestimmung aufzuheben ist.

6. Inkrafttreten

Eine rückwirkende Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2024 und damit die Koordination mit den Änderungen aufgrund des Projekts Anstellungsbedingungen, welche auch am 1. Januar 2024 in Kraft treten – und von denen die Mitarbeitenden der PH Zug mitbetroffen sind – ist vorliegend angezeigt. Die rückwirkende Inkraftsetzung ist zeitlich mässig, führt weder zu einer stossenden Rechtsungleichheit noch stellt sie einen Eingriff in wohlerworbene Rechte dar. Ausserdem handelt es sich um eine begünstigende Rückwirkung.

7. Fremdänderung

Der aufgehobene § 21 PHG enthielt in Abs. 1 Bst. c die Lohnklasse für «besondere wissenschaftliche Mitarbeitende». Neu gibt es gemäss § 20a Abs. 1 Bst. d PHG keine Personalkategorie der «besonderen wissenschaftlichen Mitarbeitenden» mehr. Diese Personalkategorie wird neu «wissenschaftliche Mitarbeitende» genannt.

Im aufgrund des Projekts Anstellungsbedingungen revidierten Personalgesetz werden jedoch nach wie vor in § 44^{bis} Abs. 5 die «besonderen wissenschaftlichen Mitarbeitenden» erwähnt, wobei die «wissenschaftlichen Mitarbeitenden» bei der Aufzählung des Hochschulpersonals fehlen. Um diese Inkonsistenz zwischen dem PHG und dem Personalgesetz zu beseitigen, wird eine Fremdänderung des § 44^{bis} Abs. 5 des Personalgesetzes beantragt, indem bei der Aufzählung bezüglich der Teile des Hochschulpersonals der Begriff «besondere wissenschaftliche Mitarbeitende» durch «wissenschaftliche Mitarbeitende» ersetzt wird. Auch zu ergänzen sind die Lehrbeauftragten, welche ebenfalls den vierfachen Auftrag erfüllen und deshalb folgerichtig auch aufgeführt werden müssen.

8. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

8.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die finanziellen Auswirkungen wurden im Rahmen des Projektes Anstellungsbedingungen berechnet und sind wie folgt (vgl. nachfolgende Tabelle mit den Angaben in den jeweiligen Kapiteln im Bericht und Antrag des Projekts Anstellungsbedingungen):

Anpassungen	Kapitel	Jährlich wiederkehrende Kosten in Franken
Einbau TREZ Lehrpersonen (Lehr- und Forschungspersonal) PH Zug	5.6.6	200 000
Ausbau Dienstadressgeschenk PH Zug	6.3.6	30 000
Erhöhung Ferienanspruch PH Zug	6.6.5	260 000
Erweiterung der Hochschulleitung um zwei Mitglieder		22 800

Der Einbau der Treue- und Erfahrungszulage (TREZ) von 200 000 Franken, der Ausbau für Dienstaltersgeschenke in der Höhe von 30 000 Franken sowie der Aufwand für die Erhöhung des Ferienanspruchs (260 000 Franken) wurden bereits im Kantonsratsgeschäft betreffend das Projekt Anstellungsbedingungen (Vorlage Nr. 3333.1) ausgewiesen, sind im Finanzplan bereits enthalten und deshalb in der Finanztabelle nicht mehr aufzuführen. Neu dazu kommt die Erweiterung der Hochschulleitung um zwei Mitglieder. Die daraus resultierenden Kosten in Höhe von 22 800 Franken werden in der vorliegenden Finanztabelle aufgeführt.

A	Investitionsrechnung	2023	2024	2025	2026
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
B	Erfolgsrechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Erfolgsrechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand				
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand	0	22 800	22 800	22 800
	effektiver Ertrag				

8.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

8.3. Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

9. Zeitplan

Der voraussichtliche Zeitplan präsentiert sich wie folgt:

31. August 2023	Kommissionsbestellung
September 2023	Kommissionssitzungen und Berichte
26. Oktober 2023	1. Lesung Kantonsrat
25. Januar 2024	2. Lesung Kantonsrat
1. April 2024	Ablauf Referendumsfrist
1. Januar 2024	Inkrafttreten (rückwirkend)

10. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen auf die Vorlage Nr. 3607.2 - 17397 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 14. August 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser