

Version für das Vernehmlassungsverfahren



**Gesetz über die deutschsprachige Pädago-
gische Hochschule (PHG)
(Änderung)**

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zum Gesetz über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule (PHG)
(Änderung)**

1. Zusammenfassung

Das Gesetz über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule vom 8. September 2004 (PHG; BSG 436.91) wurde am 1. September 2005 in Kraft gesetzt. Seitdem hat das Gesetz nur eine grössere (indirekte) Änderung im Rahmen der Änderung des Gesetzes vom 5. September 1996 über die Universität (UniG; BSG 436.11) vom 3. Juni 2010 erfahren.

Eine verstärkte Vereinheitlichung der schweizerischen Hochschullandschaft, namentlich im Lichte der Einführung des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination des schweizerischen Hochschulbereichs vom 30. September 2011 (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG), bedingt nun eine Anpassung des PHG an die bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich der Zulassungsbedingungen. Mit der vorliegenden Teilrevision soll überdies eine Anpassung an die Vorgaben der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) im Bereich Zulassung für den Studiengang Schulische Heilpädagogik erfolgen.

Des Weiteren haben sich im Laufe der Entstehungsgeschichte der Pädagogischen Hochschule Bern (PH Bern) einige wenige Praktikabilitätsschwierigkeiten ergeben, welche nun ebenfalls im Zuge der Teilrevision ausgemerzt werden sollen. Diese betreffen teilweise auch die anderen beiden Hochschulen und werden dort durch indirekte Änderungen in den entsprechenden Gesetzen ebenfalls korrigiert.

2. Ausgangslage

Am 21. Mai 2006 wurde eine Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung durch das Volk und alle Kantone angenommen. Die neue Bildungsverfassung überträgt Bund und Kantone die gemeinsame Sorge für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz (Art. 61a Abs. 1). Der Hochschulbereich ist mit Artikel 63a Gegenstand eines eigenen Artikels: Neu sollen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen sorgen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe. Das HFKG, welches die Eidgenössischen Räte im Rahmen der Herbstsession 2011 genehmigten, regelt die Zuständigkeiten für diese Organe sowie die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination. Neu sind somit auch im Bereich der pädagogischen Hochschulen bundesrechtliche Vorgaben zu beachten. Die Bestimmungen des HFKG zur Zulassung zu den Studiengängen der Grundbildung der pädagogischen Hochschulen haben imperativen Charakter und sind somit in der kantonalen Gesetzgebung umzusetzen.

Die Zulassung zum Studiengang Schulische Heilpädagogik ist im HFKG nicht geregelt. In diesem Bereich bestehen jedoch Minimalvorgaben der EDK. Bisher kannte der Kanton Bern strengere Zulassungsbedingungen als diejenigen, die die EDK vorschrieb. Er liess nämlich nur Personen, welche über ein Lehrdiplom für Regelklassen verfügen, zu. Aufgrund des bestehenden Rekrutierungsproblems für Lehrpersonen der Schulischen Heilpädagogik ist es sinnvoll, die EDK-Vorgaben zu übernehmen und neu auch Personen aus verwandten Berufen zuzulassen.

Nebst den notwendigen Anpassungen an die vorstehend erwähnten veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen drängen sich einige weitere kleine Anpassungen auf. Es handelt sich dabei um die Behebung von Praktikabilitätsschwierigkeiten, welche sich im Laufe der letzten Jahre in der Anwendung des Gesetzes ergeben haben. Insbesondere im Bereich Personalrecht hat sich gezeigt, dass die für die PH Bern grundsätzlich anwendbare Personalgesetzgebung, was die finanzielle Abgeltung von Ferien- und Zeitguthaben sowie die Langzeitkonti angeht, nicht den Bedürfnissen der PH Bern entspricht. Die Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass von Regelungen, die von der Personalgesetzgebung abweichen, soll daher auf diese Bereiche ausgedehnt werden. Auch der persönliche Anwendungsbereich der Bestimmung bedarf einer Erweiterung, da beispielsweise auch bei den Institutsleiterinnen und Institutsleitern ein Bedarf für spezifische Regelungen besteht. Die Problematik betrifft alle drei Hochschulen gleichermassen. Die entsprechenden Bestimmungen im UniG und im Gesetz vom 19. Juni 2003 über die Berner Fachhochschule (FaG; BSG 435.411) sind daher indirekt anzupassen.

3. Erläuterungen zu den Artikeln

3.1 Änderungen im Gesetz vom 8. September 2004 über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule (PHG; BSG 436.91)

Artikel 4 und Artikel 5 Absatz 7

Am 1. August 2012 hat die PH Bern das neue Institut für Forschung und Evaluation (IFE) eröffnet, welches die Aufgaben des Zentrums für Bildungsevaluation und des Zentrums für Forschung und Entwicklung weiterführt. In den zu ändernden Bestimmungen des PHG erweist sich der Begriff „Forschung“ heute in Anbetracht des breiten Aufgabenspektrums in diesem Bereich als zu eng. „Forschung“ wird daher durch „Forschung und Entwicklung“ ersetzt.

Artikel 19

Der persönliche Anwendungsbereich von Artikel 19 Absatz 2 definiert weiterhin abschliessend die Personalkategorien der Hochschulen, für die der Regierungsrat von der allgemeinen Personalgesetzgebung abweichende Regelungen erlassen kann. Die Aufzählung orientiert sich nun jedoch inhaltlich an Artikel 18 Absatz 3 UniG und erfasst damit neu alle in der Lehre und Forschung tätigen Personen. Da in der PH Bern die Institutsleiterinnen und Institutsleiter sowie der Rektor gewöhnlich nicht direkt in der Lehre oder Forschung tätig sind, wird explizit festgehalten, dass auch für die Mitglieder der Schulleitung von der Personalgesetzgebung abweichende Regelungen getroffen werden können.

Der sachliche Anwendungsbereich der Norm wird um die zwei Bereiche „finanzielle Abgeltung von Ferien- und Langzeitguthaben“ sowie „Langzeitkonti“ erweitert. Dies ermöglicht es dem Regierungsrat, den besonderen Bedürfnissen der in Lehre und Forschung tätigen Mitarbeitenden gerecht zu werden. Zu denken ist dabei beispielsweise an die Dozierenden, deren Arbeitszeit die Normalarbeitszeit teils deutlich übersteigt, so dass sich nach kurzer Zeit Ferien- und/oder Langzeitguthaben ansammeln, welche faktisch kaum kompensiert oder finanziell abgegolten werden können. Das Arbeitspensum dieser Mitarbeitenden soll neu über einen aufgabenorientierten Ansatz definiert werden können. Das dem jeweiligen Mitarbeitenden zugeteilte Spektrum an Aufgaben (z. B. eine bestimmte Anzahl Lektionen Lehrtätigkeit) entspricht dabei einer bestimmten Arbeitszeit und definiert somit gleichzeitig auch das Arbeitspensum. Allfällige Überstunden werden – wie bei den Berner Lehrpersonen – nicht abgegolten.

Artikel 25

Artikel 24 HFKG regelt die Zulassung zu den Bachelorstudiengängen der pädagogischen Hochschulen. Davon betroffen sind bei der PH Bern also der Studiengang Vorschulstufe und Primarstufe (der mit einem Bachelor abgeschlossen wird) und der Studiengang Sekundarstufe I (der mit einem Master abgeschlossen wird). Dabei nennt Absatz 1 die gymnasiale Maturi-

tät als Hauptzubringer zur ersten Studienstufe (bis Bachelor). Der Begriff „gymnasiale Maturität“ umfasst die schweizerisch anerkannten kantonalen oder kantonal anerkannten gymnasialen Maturitätsausweise sowie die aufgrund einer schweizerischen Maturitätsprüfung ausgestellten Maturitätsausweise. Für die Zulassung zur ersten Studienstufe für die Vorstufen- und Primarlehrerausbildung wird entweder eine gymnasiale Maturität, eine Fachmaturität pädagogischer Ausrichtung oder unter bestimmten – vom Hochschulrat festzulegenden – Voraussetzungen eine Berufsmaturität verlangt. Die pädagogischen Hochschulen können des Weiteren die Zulassung zur ersten Studienstufe aufgrund einer gleichwertigen Vorbildung vorsehen. Zur Qualitätssicherung erlässt der Hochschulrat gestützt auf die Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen Richtlinien über die Gleichwertigkeit. Diese Richtlinien zur Gleichwertigkeit sind an die Hochschulen gerichtet und sollen die gesamtschweizerische Harmonisierung in diesem Bereich unterstützen.

Die heute geltenden Regelungen über die Anerkennung von Berufsmaturitätsausweisen in Verbindung mit Ausweisen über Ergänzungsprüfungen für die Zulassung zu den universitären Hochschulen sollen dabei voraussichtlich weitergeführt werden (sog. Passerelle Dubs).

Im Gegensatz zu den Kann-Formulierungen der bestehenden EDK-Richtlinien, welche eine Mindestvoraussetzung darstellten, hat Artikel 24 HFKG imperativen Charakter und ist auf kantonalen Ebene umzusetzen. Neben der bisherigen Zulassung durch die gymnasiale Maturität, sind nun auch Absolventinnen und Absolventen der Fachmaturität Pädagogik zum Studiengang Vorschulstufe und Primarstufe prüfungsfrei zuzulassen. Da eine Änderung des HFKG jeweils auch wieder eine Änderung des PHG bewirken würde und auch die Richtlinien zur Gleichwertigkeit umzusetzen sein werden, wird im PHG auf das HFKG und dessen Ausführungsbestimmungen verwiesen.

Artikel 27

Im Jahr 2004 wurden im Bereich der Zulassung zum Studiengang Schulische Heilpädagogik die Bestimmungen der damaligen EDK-Reglemente übernommen. Diese haben sich mittlerweile verändert. Gemäss dem Reglement vom 12. Juni 2008 über die Anerkennung der Diplome im Bereich Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik) sind zur Ausbildung nicht nur Personen mit einem Lehrdiplom für Regelklassen, sondern auch Personen, welche über ein Diplom in Logopädie oder Psychomotoriktherapie (mindestens auf Bachelor-Stufe) oder über einen Bachelor-Abschluss in einem verwandten Studienbereich, insbesondere Erziehungswissenschaften, Sozialpädagogik, Sonderpädagogik, Psychologie oder Ergotherapie, verfügen, zugelassen. Studierende, welche nicht über ein anerkanntes Lehrdiplom für den Unterricht in Regelklassen verfügen, müssen aber theoretische und/oder praktische Zusatzleistungen im Bereich Ausbildung für den Unterricht in der Regelschule erbringen (Art. 6 und 7 des oben genannten EDK-Reglements).

Das PHG hielt bisher an der Voraussetzung des Regelklassenlehrdiploms fest und definierte damit strengere Zulassungsvoraussetzungen, als dies aufgrund der Minimalvorgaben der EDK notwendig ist. Diese Regelung soll nun gelockert werden. Vom Lehrermangel im Kanton Bern ist zurzeit fast ausschliesslich die Schulische Heilpädagogik betroffen. Im Vergleich zum hohen Bedarf an Schulischen Heilpädagogen sind die Studierendenzahlen an der PH Bern zu tief. Insbesondere im Bereich der integrativen Förderung fehlt es an spezialisierten Schulischen Heilpädagogen. Um zu verhindern, dass aufgrund des Mangels – wie dies heute oftmals der Fall ist – Regelklassenlehrpersonen ohne heilpädagogische Ausbildung solche Klassen übernehmen oder in der integrativen Förderung tätig sind, sollen die Zulassungsbedingungen im Sinne des EDK-Reglements und der konkretisierenden Richtlinien der EDK angepasst werden. Um zu verhindern, dass bei einer allfälligen Änderung des EDK-Reglements erneut eine Gesetzesanpassung notwendig wird, erfolgt die Übernahme der Vorgaben des

EDK-Reglements und der konkretisierenden Richtlinien der EDK¹ in Form eines dynamischen Verweises. Diese automatische Übernahme der EDK-Vorgaben ins kantonale Recht erscheint sinnvoll, da eine Nicht-Übernahme der Vorgaben mittelfristig zum Verlust der Anerkennung des Studiengangs durch die EDK führen würde und daher kaum je in Betracht kommen wird. Weiter gilt es zu berücksichtigen, dass der Kanton Bern von allfälligen Änderungen des Reglements seitens der EDK als deren Mitglied frühzeitig Kenntnis erhält und seine Interessen im Rahmen der Plenarversammlung der EDK vertreten kann.

Artikel 39

Es hat sich gezeigt, dass die bisherige Regelung, wonach die Rektorin oder der Rektor auf Antrag der diesen jeweils vorgesetzten Stellen alle Mitarbeitenden mit Ausnahme der Institutsleiterinnen und Institutsleiter ernannt, wenig praktikabel ist. So kann es nicht die Aufgabe der Rektorin oder des Rektors sein, über jede Anstellung der PH Bern genau informiert und ausschliesslich entscheidungsbefugt zu sein. Vielmehr sollen die Institutsleiter/-innen und die Verwaltungsleiterin bzw. der Verwaltungsleiter für die Anstellungen der Mitarbeitenden in ihrer Organisationseinheit zuständig sein, weshalb eine entsprechende Delegationsmöglichkeit vorgesehen werden soll. Die Gehaltseinstufungen erfolgen hingegen weiterhin zentral durch die Verwaltung der PH Bern und die Rektorin oder der Rektor legt die entsprechenden Grundsätze fest. Die Delegation ist mit einer Kann-Formulierung verbunden. Die Rektorin oder der Rektor wird das Nähere in einem Reglement festhalten können. Obwohl durch diese Änderung innerhalb der PH Bern verschiedene Organe als Anstellungsbehörde auftreten werden, ist die Einheitlichkeit der Rechtsmittel weiterhin gewahrt. Artikel 64 Abs. 2 PHG, welcher u.a. den Rechtsweg bei Verfügungen einzelner Mitglieder der Schulleitung definiert, gelangt in personalrechtlichen Angelegenheiten nicht zur Anwendung, da aufgrund des Verweises in Artikel 19 Absatz 1 PHG die in der Personalgesetzgebung definierten Rechtswege massgebend sind.

Ebenso hat sich in der Praxis gezeigt, dass das Ausstellen gewisser Diplome, Zertifikate und Bescheinigungen durch die zuständigen Institutsleitenden möglich sein sollte. Auch in diesem Bereich wurde nun eine Kann-Formulierung im Gesetz aufgenommen, damit die Rektorin oder der Rektor durch Reglement festlegen kann, welche Diplome, Zertifikate und Bescheinigungen durch die Institutsleitenden verliehen werden können. Die Delegationsbefugnis beschränkt sich auf Weiterbildungsdiplome, Zertifikate und sonstige Bescheinigungen. Die Verleihung der Bachelor- und Masterdiplome sowie der Lehrdiplome bleibt somit weiterhin in der alleinigen Kompetenz der Rektorin oder des Rektors.

Die Neuregelungen in Absatz 2 erfordern eine Anpassung des bisherigen Absatz 2 (neu Absatz 3): Das Statut, welches durch den Schulrat erlassen wird, kann nur in denjenigen Bereichen das Nähere regeln, in welchen nicht der Erlass eines Reglements durch die Rektorin oder den Rektor vorgesehen ist.

Artikel 71

Mit der indirekten Teilrevision des PHG vom 3. Juni 2010 wurde der Wortlaut von Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe b PHG im Hinblick auf die Einführung des Beitragssystems präzisiert: Unter die vom Schulrat zu erlassenden Reglemente, welche die PH Bern als Gesamtheit betreffen, fallen demnach insbesondere auch diejenigen über die Finanzen und die Organisation. Im Sinne einer terminologischen Anpassung wurde damals der gleiche Wortlaut in Artikel 71 Absatz 2 Buchstabe a PHG übernommen, so dass heute für Lehrerbildungsinstitutionen mit privater Trägerschaft insbesondere auch die Reglemente der PH Bern über die Finanzen und die Organisation gelten. Diese Anpassung von Artikel 71 Absatz 2 Buchstabe a hat sich als inhaltlich ungeeignet erwiesen, da Lehrerbildungsinstitutionen mit privater Trägerschaft

¹ Richtlinien für den Vollzug des Reglements über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik) vom 11. September 2008 (4.2.2.2.1).

naturgemäss sowohl in finanzieller als auch in organisatorischer Hinsicht andere Strukturen aufweisen als die PH Bern. Diesem Umstand trägt der neue Wortlaut von Artikel 71 Absatz 2 Buchstabe a PHG Rechnung, indem er die Reglemente über die Finanzen und die Organisation ausdrücklich ausnimmt.

3.2 Indirekte Änderungen

Artikel 21 des Mittelschulgesetzes vom 27. März 2007 (MiSG; BSG 433.12)

Die indirekte Änderung des Absatzes 1 ist Folge der im HFKG geregelten und nunmehr im PHG übernommenen Zulassung von Personen mit Fachmaturität pädagogischer Ausrichtung an pädagogische Hochschulen. Zudem ergibt sie sich aus den in Artikel 2 Absatz 2 HFKG neu explizit festgelegten drei Hochschultypen (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen).

Artikel 18 des Gesetzes vom 19. Juni 2003 über die Berner Fachhochschule (FaG; BSG 435.411)

Der persönliche und sachliche Anwendungsbereich von Artikel 18 Absatz 2 wird entsprechend der Änderung des PHG ausgedehnt, da für die in Lehre und Forschung tätigen Mitarbeitenden der Berner Fachhochschule im gleichen Umfang Bedarf für von der allgemeinen Personalgesetzgebung abweichende Regelungen abzeichnet.

Die Zuständigkeiten für die Anstellung regelt der Regierungsrat bis anhin in der Verordnung. Demnach ist gemäss Artikel 13 der Verordnung vom 5. Mai 2004 über die Berner Fachhochschule (Fachhochschulverordnung, FaV; BSG 436.811) der Schulrat, die Rektorin oder der Rektor bzw. die Departementsleiterin oder der Departementsleiter Anstellungsbehörde. Neu soll der Regierungsrat die Möglichkeit erhalten, die Regelung der Zuständigkeiten der Anstellung durch Verordnung an den Schulrat zu delegieren (Absatz 3). Falls er von dieser Kompetenz Gebrauch machen wird, wird es dem Schulrat möglich sein, die Anstellungsbefugnisse der Rektorin oder des Rektors sowie der Departementsleiterinnen und Departementsleiter an ihnen unterstellte Organisationseinheiten zu übertragen. So erhält die Berner Fachhochschule BFH mehr Flexibilität. Der Rektor sowie die Departementsleitenden müssen nicht über jede Anstellung (z.B. Reinigungspersonal, Cafeteria etc.) entscheidungsbefugt sein. Die Ausführungen zur Gehaltseinstufung und zum Rechtsmittelweg in Artikel 39 PHG gelten ebenfalls für die BFH.

Artikel 18 des Gesetzes vom 5. September 1996 über die Universität (UniG; BSG 436.11)

Bei den in Forschung und Lehre tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Universität entsprechen die Regelungen der Personalgesetzgebung – wie bei der PH Bern und der Berner Fachhochschule – teilweise nicht den praktischen Bedürfnissen der Hochschule. Der sachliche Geltungsbereich von Artikel 18 Absatz 3 UniG wird daher in gleicher Weise ausgedehnt. Im Gegensatz zur PH Bern und zur Berner Fachhochschule ist bei der Universität eine Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereiches von Artikel 18 Absatz 3 nicht notwendig, da der Begriff „in Forschung und Lehre tätige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ auch die Dekaninnen und Dekane sowie die gewählten Mitglieder der Universitätsleitung erfasst.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kantonshaushalt.

5. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Artikel 19 Absatz 2 PHG, 18 Absatz 3 UniG und 18 Absatz 2 FaG erlauben es dem Regierungsrat in grösserem Umfang als bisher, von der Personalgesetzgebung abweichende Regelungen zu erlassen. Bei der PH Bern und der Berner Fachhochschule wird zudem der Kreis derjenigen Mitarbeitenden erweitert, für die von der Personalgesetzgebung abweichende Re-

gelungen getroffen werden dürfen. Diese Änderung hat unmittelbare Auswirkungen auf die Anstellungsbedingungen der betroffenen Mitarbeitenden, sobald der Regierungsrat von seiner erweiterten Verordnungskompetenz Gebrauch macht.

Aus der Änderung von Artikel 39 PHG ergibt sich eine minimale Auswirkung auf das Personal der PH Bern, welche darin besteht, dass – eine entsprechende Delegation durch die Rektorin oder den Rektor vorausgesetzt – neu die Institutsleitenden und die Verwaltungsleiterin oder der Verwaltungsleiter direkt ihre Mitarbeitenden anstellen.

6. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die vorgesehenen Änderungen stärken die Durchlässigkeit des Bildungssystems und sind geeignet, die Studierendenzahlen des Studiengangs Schulische Heilpädagogik zu erhöhen. Eine Entschärfung des Fachkräftemangels in diesem Bereich dürfte sich positiv auf die Bildungsqualität der Volksschule auswirken.

7. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

–

8. Antrag

Gestützt auf die Auswertung der Vernehmlassung beantragt der Regierungsrat die Annahme der Vorlage.

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: / Der Präsident:

[Name]

Der Staatsschreiber: *[Name]*