

# **Die Reform der personalrechtlichen Grundlagen der Zürcher Fachhochschule**

## **Im Spannungsverhältnis von Tradition und modernem Personalmanagement?**

MAS-Arbeit im Rahmen  
des Executive Master of Public Administration (MPA) der Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasser: **Dr. Roberto Sala**  
aus Italien  
Hornacker 30a, 79639 Grenzach-Wyhlen

---

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung .....	3
2. Theoretischer Rahmen.....	5
2.1. Laufbahn- und Positionssysteme als analytischer Referenzrahmen .....	5
2.2. Die Stellung der Schweiz.....	7
2.3. Reformimpulse und New Public Management .....	9
3. Fallstudie .....	12
3.1. Kontext.....	12
3.2. Privatrechtliche versus öffentlich-rechtliche Anstellungen? .....	15
3.3. Personalkategorien und Laufbahn.....	21
3.4. Einreihungssystem und Entlohnung .....	32
4. Einbettung der empirischen Erkenntnisse aus theoretischer Perspektive.....	41
4.1. Rechtliche Dimension.....	41
4.2. Karriere .....	43
4.3. Beziehung .....	45
4.4. Lohnstruktur.....	46
4.5. Fazit .....	49
5. Schlussfolgerungen .....	50
6. Dokumentenverzeichnis .....	53
6.1. Vorbemerkung .....	53
6.2. Liste der Dokumente.....	53
7. Verzeichnis der Rechtstexte .....	58
8. Literaturverzeichnis.....	59

## 1. Einleitung

Die Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW), die Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und die Pädagogische Hochschule Zürich (PH Zürich) bilden zusammen die Zürcher Fachhochschule.<sup>1</sup> Im März 2012 genehmigte der Fachhochschulrat die Revision der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschulen (PVF). Die neue Personalverordnung wurde im Juni 2022 verabschiedet, nachdem das Fachhochschulgesetz des Kantons Zürich im Februar 2022 ebenfalls neu erlassen wurde.<sup>2</sup> Diese Entwicklung gestaltete sich als konfliktreich. Sie wurde geprägt von einer starken Reformintention seitens der politischen Akteure und stiess auf erhebliche Widerstände des bestehenden Personalkörpers. Die neuen gesetzlichen Grundlagen schaffen den prestigeträchtigen Status der Dozierenden ab, legen die Professor:innen als neue Personalkategorie fest und führen ein «Levelmodell» ein, das – anders als in der Vergangenheit – Belohnung und Tätigkeitsanforderungen explizit in Zusammenhang zueinander bringt.

Die Arbeit untersucht in diesem Lichte die Entstehung der neuen personalrechtlichen Grundlagen der Zürcher Fachhochschule. Die Leitfrage der Arbeit lautet, welche Prinzipien des modernen Personalmanagements die Reform geprägt haben und auf welche Widerstände diese innerhalb der bestehenden Verwaltungskultur gestossen sind. Hier ist generell zu eruieren, inwiefern «traditionelle» Elemente fortgewirkt respektive mit Reformimpulsen im Geiste des New Public Managements konkurriert haben. Vor diesem Hintergrund stellt die Fallstudie ein interessantes Beispiel für die Reform der personalrechtlichen Grundlagen von öffentlich-rechtlichen Anstalten in einem Schweizer Kanton dar und kann aufschlussreiche Einblicke in die Reform der Anstellungsbedingungen öffentlicher Angestellte über die gut erforschte Situation der Bundesangestellten hinaus anbieten.

Die Arbeit geht primär von einer analytischen Zielsetzung aus und strebt hierbei an, die neuen personalrechtlichen Grundlagen der Zürcher Fachhochschule als Fallstudie über Reformbestrebungen im Rahmen des akademischen Personalmanagements zu rekonstruieren. Sie verfolgt jedoch zugleich ein normatives Ziel, indem sie Reflexionsansätze für die Bewältigung der noch anstehenden Herausforderungen entwickeln möchte. Die erfolgreiche Umsetzung der neuen Personalverordnung kann nämlich nur gelingen, wenn eine Brücke zwischen personalpolitischen Zielsetzungen und etablierten verwaltungskulturellen Denkmustern geschaffen wird. Ansonsten droht eine «Demotivationsspirale», welche die Leistungsfähigkeit des Hochschulpersonal massiv beeinträchtigen kann.

Der theoretische Zugang der Arbeit orientiert sich an der Diskussion rund um die Unterscheidung zwischen «Laufbahn-» und «Positionssystemen». Die Public Management-Literatur hat mit dieser Unterscheidung einen klaren analytischen Rahmen entwickelt, um die Anstellungsverhältnisse von Staatsbediensteten in (europäischen) Verwaltungen zu charakterisieren und zu

---

<sup>1</sup> Die Zürcher Fachhochschule wurde per 1. Januar 2023 aufgelöst. Dies hat jedoch keinen Einfluss auf das Fachhochschulgesetz und die Personalverordnung. Zur Zürcher Fachhochschule gehörte die auch Hochschule für Wirtschaft Zürich. Da sie eine private Trägerschaft hat, liegt sie ausserhalb des Geltungsbereiches der Personalverordnung. Sie spielte somit keine Rolle bei der Revision der personalrechtlichen Grundlage der Zürcher Fachhochschule. Die Bezeichnung Zürcher Fachhochschule bezieht sich somit in dieser Arbeit auf die drei

<sup>2</sup> Die neue Regelungen sollen im August 2024 in Kraft treten.

differenzieren (Demmke 2019, S. 376–378; Ritz und Thom 2019, S. 425–426; Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 36–41; Bossaert und Demmke op. 2003, S. 15–24; Haensch und Holtmann 2008).

Methodisch geht die Studie von qualitativen textanalytischen Verfahren aus, die einen explorativen Charakter respektive eine offene Hypothesenbildung anstreben, wie sie insbesondere im Bereich der Grounded Theory und der Qualitativ-heuristischen Textanalyse von Gerhard Kleinling entwickelt worden sind (Titscher et al. 1998). Sie zielt hierbei darauf ab, in den ausgewerteten Dokumenten die wesentlichen Argumentationsstränge und Bedeutungsstrukturen zu clustern und zu identifizieren. Die Arbeit basiert auf der Analyse von Unterlagen zur Entstehung der personalrechtlichen Grundlagen der Zürcher Fachhochschule. Diese bestehen in internen Dokumenten, die im Rahmen des hochschulübergreifenden Projektes zur Entwicklung der neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen entstanden sind. Die Dokumente wurden mittels der Analysesoftware MAXQDA kodiert, die computergestützten qualitativen Analyse von Texten entwickelt wurde. Das Codesystem umfasst insbesondere folgende Elemente: Akademisierung, Anforderungen, Anstellungsform, Dozierende, Einreihung, Externe Expertise, Externe Expertise, Fachhochschulrat, Flexibilisierung, Levels, Mitwirkungsorgane, Personalkategorien, Privatrechtliche Anstellungen, Professor:innen, Vereinfachte Funktionsanalyse, Wissenschaftliche Mitarbeitende.

Zu Beginn der Arbeit wird der theoretische Rahmen ergründet. In einem ersten Schritt wird die klassische Unterscheidung zwischen Laufbahn- und Positionssystemen vorgestellt, wobei ihre wesentlichen Elemente identifiziert werden. In einem weiteren Schritt wird auf die besondere Situation der Schweiz eingegangen. An dieser Stelle wird gezeigt, dass die klassische Konnotation der Schweiz als Positionssystem in Teilen unzureichend ist, um die effektiven Anstellungsbedingungen des öffentlichen Personals in der schweizerischen Verwaltung zu fassen. Vor diesem Hintergrund wird schliesslich argumentiert, dass es anstelle der Gegenüberstellung von Laufbahn- und Positionssystemen zielführend sein kann, nicht auf die Zuordnung eines Systems zu dem einen oder anderen Pol zu fokussieren, sondern aus dem Spannungsverhältnis zwischen beiden Idealtypen Reformimpulse abzuleiten. Die Arbeit argumentiert an dieser Stelle, dass die Debatte rund um Laufbahn- und Positionssysteme einige Leitprinzipien widerspiegelt, die im Zuge des New Public Management die Reform der öffentlichen Personalsysteme geprägt haben. Diese Reformimpulse werden in einem Theorieraster dargestellt, das dazu dienen soll, zu überprüfen, inwiefern Prinzipien des New Public Management die Revision der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule geprägt haben.

Die Fallstudie beginnt mit einer kurzen Darstellung des Kontextes, in dem die Revision der Personalverordnung stattgefunden hat, und gliedert sich dann in drei Kapitel. Zunächst wird die Debatte über die Rechtsform der Anstellungsverhältnisse rekonstruiert. Bei dieser Diskussion stand die Frage im Vordergrund, in welchem Masse privatrechtliche Verträge Anwendung finden sollten. Ferner wird auf die Reformierung der Personalkategorien eingegangen, welche auch die Frage tangierte, welche Möglichkeiten der Laufbahnentwicklung innerhalb der drei Hochschulen bestehen sollten. Das Projekt führte dazu, dass die Dozierenden und die wissenschaftlichen Mitarbeitenden in eine übergeordnete Kategorie «Lehr- und Forschungspersonal» überführt wurden, welche in drei «Levels» strukturiert werden sollte; zugleich wurde eine neue

Personalkategorie für die Professor:innen geschaffen. Schliesslich wird dargestellt, nach welchen Prinzipien die Lohnstruktur reformiert wurde. Eine wesentliche Debatte bestand hier darin, inwiefern die Einreihungen an die Anspruchsniveaus der Tätigkeiten gekoppelt werden sollen.

Im Anschluss zur Fallstudie werden die empirischen Befunde vor dem Hintergrund der Reformimpulse, die aus theoretischer Perspektive modelliert wurden. An dieser Stelle soll konkret die Frage beantwortet werden, inwiefern Prinzipien des New Public Management die Revision der personalrechtlichen Grundlagen geprägt haben und welche Auswirkungen dies auf das Projekt hatte. In den Schlussfolgerungen soll thematisiert werden, welche positive Effekte und zugleich welche Problemlagen in Zusammenhang mit den Reformimpulsen zustande gekommen sind. In dieser Hinsicht werden einige Empfehlungen für die Praxis formuliert, die bei der Umsetzung der Personalverordnung von Relevanz sein könnten.

## **2. Theoretischer Rahmen**

### **2.1. Laufbahn- und Positionssysteme als analytischer Referenzrahmen**

Die Public Management-Literatur hat mit der Unterscheidung zwischen «Laufbahn-» und «Positionssystemen» einen klaren analytischen Rahmen entwickelt, um die Anstellungsverhältnisse von Staatsbediensteten in (europäischen) Verwaltungen zu charakterisieren und zu differenzieren (Demmke 2019, S. 376–378; Ritz und Thom 2019, S. 425–426; Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 36–41; Bossaert und Demmke op. 2003, S. 15–24; Haensch und Holtmann 2008). Diese zwei Modelle unterscheiden sich gemäss der Forschungsliteratur primär darin, ob öffentlich Angestellte gesonderte Anstellungsbedingungen und Karrierewege geniessen oder ob diese denjenigen im Privatsektor angeglichen sind. Namensgebend ist die Unterscheidung zwischen «Laufbahn» und «Position» als primäre Elemente, die das Arbeitsverhältnis zwischen Arbeitnehmenden und Staat ausmachen. In «Laufbahnsystemen» gehen Staatsbedienstete «Laufbahnen» respektive Karrieren ein, die in der Regel lebenslang und geschlossen – also für Bewerbende aus der Privatwirtschaft nicht zugänglich – sind und auf gesonderten rechtlichen Grundlagen aufbauen. In «Positionssystemen» besetzen Staatsbedienstete eine «Position» respektive eine Stelle analog zum Privatsektor aufgrund ihrer Qualifikationen und Erfahrungen, ohne eine rechtliche Sonderstellung zu erhalten respektive eine lebenslange Karriere im öffentlichen Dienst zu benötigen respektive beanspruchen zu können.

Aus diesem primären Unterschied lassen sich in Anlehnung an Ritz und Thom sowie Bossaert und Demmke (Ritz und Thom 2019, S. 425–426; Bossaert und Demmke op. 2003, S. 16–17) die in der Tabelle dargestellten Differenzierungsmerkmale definieren:

	<b>Laufbahnsysteme</b>	<b>Positionssysteme</b>
Rechtliche Dimension	Sonderstatus von öffentlichen Anstellungen (Beamtentum)	Gleichstellung von öffentlichen und privaten Anstellungen
	Gesonderte gesetzliche Grundlagen für den öffentlichen Dienst	Privatrechtliche Gesetzgebung gilt auch für Staatsbedienstete
	Begründung des Arbeitsverhältnisses durch einseitigen Akt des Staates	Vertrag zwischen Arbeitnehmenden und öffentlicher Einrichtung
Karriere	Geschlossene Laufbahnsysteme mit lebenslangen Laufbahnen	Offener Austausch zwischen privatem und öffentlichem Sektor
	Einstieg nur zu Beginn der Karriere mit gesonderten Rekrutierungsverfahren	Einstieg in unterschiedlichen Karrierephasen mit normalen Rekrutierungsverfahren
	Besetzung höherer Positionen gemäss festdefinierten Beförderungspraktiken	Kompetitive Besetzung jeder Position
Beziehung	Loyalität, Vertrauen und Stabilität als Merkmal des Anstellungsverhältnisses	Keine spezielle Bindung der Arbeitnehmenden zum Staat als Arbeitgeber
	Betonung von Rechtsstaatlichkeit und Gemeinwohlorientierung	Kein gesonderter Beamtenethos
	Spezielle Altersvorsorge und maximaler Kündigungsschutz	Keine spezielle Altersvorsorge, kein spezieller Kündigungsschutz
Lohnstruktur	Dienstaltersprinzip bei der Bezahlung	Kein Dienstaltersprinzip
	Keine leistungsorientierte Lohnanteile	Leistungsorientierte Lohnanteile
	Regeln vor Zielen und Leistung	Ziel- und Leistungsorientierung

TABELLE 1: UNTERSCHIEDUNGSMERKMALE VON LAUFBAHN- UND POSITIONSSYSTEMEN

Die Orientierung von Positionssystemen an privatrechtlichen Rahmenbedingungen bedeutet nicht per se, dass der öffentliche Dienst der Privatwirtschaft gleicht. Ritz und Thom betonen, dass auch in Positionssystemen «der Staat vielfach eine Vorbildrolle gegenüber dem privaten Sektor einzunehmen versucht und Elemente wie z. B. die Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitszeitregelungen, Sozialversicherungs- und Ruhestandsgehaltsbedingungen oder auch das Verhältnis zu den Sozialpartnern vergleichsweise gut ausgestattet sind» (Ritz und Thom 2019, S. 426).

Dessen ungeachtet bilden die zwei Modelle einen unbestrittenen analytischen Referenzrahmen. Sie nehmen hierbei zwei Gestalten an. Zum einen weist die Literatur auf effektive historische Entwicklungslinien hin, die mit signifikanten Unterschieden zwischen europäischen Verwaltungskulturen einhergegangen sind. So bilanzieren beispielsweise Kuhlmann und Wollmann:

*Traditionell zeichnet sich der klassisch-kontinentaleuropäische öffentliche Dienst (Deutschland, Österreich, Frankreich, Spanien, Belgien) durch ein geschlossenes career-based Personalsystem aus, welches durch die Trennung von öffentlichem Dienstrecht und allgemeinem Arbeitsrecht, ein senioritätsbasiertes Karrieresystem, geringe Durchlässigkeit für Seiteneinsteiger und einen geschlossenen Rekrutierungsmodus charakterisiert ist. Dagegen gibt es im angelsächsischen civil-service-Typus keine explizite Unterscheidung der Arbeitsverhältnisse von privatem Sektor einerseits und öffentlichem Sektor andererseits. (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 37)*

Zum anderen handelt es sich um idealtypische Konstrukte, denn die einzelnen Staaten erfüllen nie sämtliche Kriterien des einen oder des anderen Modells (Hils und Streb 2010, S. 10). Dies hat jedoch die Etablierung der zwei Modelle in der Forschungsliteratur in keiner Weise gehindert. Vielmehr wird betont, dass die meisten europäischen Staaten sich zwischen den zwei Modellen bewegen (Bossaert und Demmke op. 2003, S. 17).

In ihrer Eigenschaft als analytische Konstrukte sind beide Modelle darüber hinaus dazu verwendet worden, die Reformen im Geiste des New Public Management zu charakterisieren: Eine Vielzahl europäischer Staaten hat sich aus dieser Perspektive in den letzten Jahrzehnten von Laufbahnsystemen verstärkt Richtung Positionssystemen entwickelt, beispielsweise indem Sonderregelungen für öffentliche Bedienstete abgeschafft wurden (Reichard 2019; Ritz und Thom 2019, S. 429–432).

Obwohl sie einen starken analytischen Referenzrahmen darstellen, hat Demmke in seinen jüngeren Analysen «die Einteilung in Laufbahn- und Positionsmodelle [als] zunehmend anachronistisch und viel zu allgemein [kritisiert], weil wichtige andere Attribute von Organisationsstrukturen und Arbeitssystemen nicht beachtet werden (z. B. Arbeitsbedingungen, Teamarbeit, Job Autonomie, Kompetenzerwerb, Führungsstil, kulturelle Faktoren und partizipative Formen der Arbeit)» und weil «eine Vielzahl völlig unterschiedlicher nationaler Systeme» unter dem Begriff des Positionssystems nur aufgrund der Tatsache subsumiert worden ist, «dass diese Systeme nicht mehr dem klassischen Beamtentypus entsprechen» (Demmke 2019, S. 6).

## 2.2. Die Stellung der Schweiz

Die Literatur ordnete die öffentliche Verwaltung der Schweiz explizit den Positionssystemen zu und unterstreicht hierbei insbesondere die Durchlässigkeit der schweizerischen Verwaltung für Bewerbende aus der Privatwirtschaft (Knassmüller und Veit 2016; Læg Reid und Recascino Wise 2015; Fuchs et al. 2018, S. 43; Emery 2019, S. 208). Zwar erkennt die Forschung an, dass die Schweiz in der Vergangenheit beamtenähnliche Anstellungsverhältnisse gekannt habe, aber vom «Beschäftigtentypus des Beamten [habe] man weitgehend Abschied genommen und die ursprünglich ebenfalls stark bürokratisierten Personalfunktionen [seien] in einen «post-bürokratischen» Status überführt worden», sodass das «früher vorhandene Laufbahnsystem [...] in ein Positionssystem überführt worden» sei (Reichard 2019, S. 7).

Die Abschaffung des Beamtenstatus in der Schweiz wird hierbei häufig mit den Reformen der Regelungen für das Bundespersonal um die Jahrtausendwende gebracht, welche mit einer Annäherung der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse an privatrechtliche Arbeitsverhältnisse einherging (Henneberger und Sudjana 2010; Ritz und Thom 2019, S. 428–429).<sup>3</sup> Mit der Aufhebung der Sonderregelungen, die für die Pensionierung der «besonderen Personalkategorien» – also die Angehörigen des Berufsmilitärs und Grenzwachtkorps sowie des versetzungspflichtigen Personal des EDA – galten, hat der Bund 2019 einen zusätzlichen wesentlichen Schritt in

<sup>3</sup> Ritz und Thom weisen darauf hin, dass die Schweiz in engerem Sinne nie einen klassischen Beamtenstatus mit lebenslanger Anstellungsgarantie gekannt und sich bereits vor den Reformen des Bundespersonalrechts als positionorientiertes System ausgezeichnet habe, wenn auch der Bund sowie die Kantone über gesonderte personalrechtliche Grundlage für das öffentliche Personal verfügen (Ritz und Thom 2019, S. 428).

diese Richtung unternommen.<sup>4</sup> Blickt man auf die Anstellungsbedingungen des Bundespersonals etwas genauer hin, ergibt sich jedoch ein differenzierteres Bild. Portman und Holenstein heben insoweit hervor, dass beim Kündigungsschutz, den Ferienansprüchen sowie den arbeitsrechtlichen Rechtsstreitigkeiten wesentliche Unterschiede zu privatrechtlichen Beschäftigungen bestehen (Portmann und Holenstein 2020). Weitere Merkmale zur rechtlichen Stellung der Bundesangestellten hat Ross pointiert herausgearbeitet:

*Das heutige Recht des Bundespersonals kennt [...] [die] Unterscheidung in Beamte und Angestellte nicht mehr. Das Bundespersonal besteht aus Angestellten. Es gibt grundsätzlich keine Bundesbeamten mehr. [...] Die rechtliche Stellung des Bundespersonals ist vornehmlich durch das BPG [Bundespersonalgesetz] geprägt; bei einigen dezentralisierten Verwaltungseinheiten erweitert durch Sondernormen [...]. Das Arbeitsverhältnis ist öffentlich-rechtlicher Natur. Das zivilrechtliche Obligationenrecht ist nur entsprechend anwendbar. Nur in Einzelfällen können Arbeitsverhältnisse zur Gänze zivilrechtlich begründet werden. [...] Das Bundespersonal unterliegt bestimmten Pflichten, wie sie auch der Beamtenstatus kannte [...] Von zentraler Bedeutung ist die Treuepflicht. Dazu gehört nicht nur, die berechtigten Interessen des Bundes zu wahren, sondern sich auch in- und außerhalb des Dienstes der Achtung und des Vertrauens würdig zu erweisen, welches die Stellung des Bundespersonals erfordert. [...] Darüber hinaus hat das Bundespersonal Ansprüche auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle oder bei Unfall, welche sich von Beschäftigten in der Privatwirtschaft deutlich unterscheiden. (Ross 2010, S. 163–164)*

Diese Überlegungen machen deutlich, dass die Abschaffung des Beamtenstatus in der Bundesverwaltung sowie der (teilweise) Abbau von Vorzugsrechten nicht *per se* bedeutet haben, dass die Anstellungsbedingungen der Bundesangestellten denjenigen in der Privatwirtschaft gleichzustellen sind, obwohl es zu einer wesentlichen Annäherung gekommen ist. Das Bundespersonalgesetz hat die grundsätzliche Geltung des zivilrechtlichen Obligationenrecht eingeführt, aber dieses kommt zur Anwendung, soweit keine anderweitige Regelungen auf Gesetzesebene vorgesehen sind (Ritz und Thom 2019, S. 428).

Dies gilt generell für die Gesamtheit der Schweizer Staatsbediensteten. Die Sonderstellung von öffentlich-rechtlichen Angestellten geht hierbei mit einer Vielfalt verschiedener Regelungen einher, da das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis auf kantonaler und kommunaler Ebene in vielen verschiedenen Personalgesetzen und -verordnungen geordnet ist; anders als privatrechtliche Anstellungen, die im Obligationenrecht ein in der Rechtspraxis gesicherten Referenzrahmen finden, sind somit öffentlich-rechtliche Anstellungen in der Schweiz nicht einheitlich geregelt (Müller und Graffenried 2011). Die Tatsache, dass privatrechtliche Verträge teilweise auch in öffentlichen Einrichtungen Anwendung finden respektive dass die Abgrenzung zwischen privat- und öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen nicht immer eindeutig ist (ebd.), kann nicht den Blick dafür verstellen, dass Bund, Kantone und Gemeinde ihr Personal mehrheitlich aufgrund von Gesetzen und Verordnungen anstellen. Diese regeln umfassend die

---

<sup>4</sup> Siehe: Das ordentliche Rentenalter gilt neu für alle Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, vorsorgenexperten.ch, 03.12.2018: <https://vorsorgeexperten.ch/aktuelle-themen/artikel/das-ordentliche-rentenalter-gilt-neu-fuer-alle-mitarbeitenden-der-bundesverwaltung/> (abgerufen am 16.04.2023).

arbeitsrechtlichen Grundlagen etwa hinsichtlich der Personalstruktur, der Rechte und Pflichten der Arbeitnehmenden oder der Besoldung (Meyer et al. 2019), sodass die Beschäftigung staatlicher Bediensteten eine eigenständige Verwaltungspraxis bildet, die sich von derjenigen in der Privatwirtschaft unterscheidet.

Mit Blick auf die im Abschnitt 2.1 vorgestellten Merkmale lässt sich festhalten, dass die öffentliche Verwaltung der Schweiz als Positionssystem charakterisiert werden kann, wenn ausschliesslich auf den Bereich «Karriere» – im Sinne der Offenheit der Laufbahnen – sowie einzelne Teilaspekte wie das Fehlen gesonderter Ruhestandsregelungen fokussiert wird. Rückt man andere Aspekte wie die Rechtsnatur des Anstellungsverhältnisses, die Bindung zum Staat als Arbeitgeber oder die Sonderregelungen zur Besoldung und zum Kündigungsschutz, wird deutlich, dass die Gegenüberstellung von Laufbahn- und Positionssystemen wenig geeignet ist, um die öffentliche Beschäftigung in der Schweiz umfassend zu charakterisieren.

### **2.3. Reformimpulse und New Public Management**

Die obige Darstellung verdeutlicht, dass die Gegenüberstellung von Laufbahn- und Positionssystemen eine besondere Rolle darin gespielt hat, Anstellungsverhältnisse im öffentlichen Sektor zu charakterisieren sowie die Reformbestrebungen der letzten Jahrzehnte einzuordnen, dass sie aber wesentliche analytische Grenzen aufweist. Wie am Beispiel Schweiz ersichtlich wird, kommt es zu interpretatorischen Engpässen, wenn von zwei monolithischen Modellen ausgegangen wird, ungeachtet davon, ob diese als Idealtypen oder als historische Grössen verstanden werden. Die Schweiz hat seit dem späten 20. Jahrhundert wesentliche Reformen realisiert, die zweifelsohne eine Annäherung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen und im privaten Sektor mit sich gebracht haben und zeichnet sich nicht durch geschlossene Laufbahnen in staatlichen Einrichtungen aus. Sie auf den Idealtypus Positionssystem zu reduzieren, birgt jedoch die Gefahr, wesentliche Aspekte auszublenden, die die schweizerische öffentliche Verwaltung ausmachen. Hierzu gehört die Tatsache, dass die Rahmenbedingungen für staatliche Bedienstete im wesentlichen Masse in Zusammenhang mit der öffentlich-rechtlichen Natur des Anstellungsverhältnisses stehen und dass diese sowohl im Bund als auch in den Kantonen auf Gesetzes- und Verordnungsebene geregelt wird.

Diese Erkenntnis bedeutet jedoch nicht, dass die analytischen Elemente, die rund um die Diskussion über Laufbahn- und Positionssysteme herausgearbeitet worden sind, nicht fruchtbar gemacht werden können. Die Debatten über die zwei Modelle spiegeln vielmehr die Reformimpulse wider, die sich im Zuge des New Public Management international verbreitet haben und auf die Weiterentwicklung öffentlicher Beschäftigungssysteme ausgerichtet waren. Ohne ein völlig kohärentes Vorhaben zu bilden, zeichnen sich die NPM-Reformen durch einige Kernelemente aus, die bis heute die Reformbestrebungen im öffentlichen Sektor geprägt haben: «While the reform movements vary in depth, scope, and success by country, they are remarkably similar in the goals they pursue and the technologies they utilize» (Kaboolian 1998, S. 190). Diese Ansätze im Geiste des New Public Management gehen hierbei generell von der Vorstellung aus, die Reform der öffentlichen Verwaltung müsse sich an eindeutigen Modernisierungsprinzipien orientieren (Ridder und Hoon 2000). Ritz spricht in diesem Zusammenhang von einem

«Wandel vom traditionellen in ein reformiertes Personalsystem durch zunehmenden Veränderungsdruck aufgrund von Finanzknappheit, Systemrigidität und dadurch auf schwindender gesellschaftlicher Akzeptanz» und stellt fest, dass «sich Staat und Verwaltung an die veränderten Kontextbedingungen anpassen und teilweise hinsichtlich zentraler Elemente des Arbeitsverhältnisses selbständig modernisiert haben» (Ritz 2019, S. 181).

Diese Perspektive geht mit der Annahme einher, dass dieser Wandel mit der «schrittweise Umwandlung vom bislang vorherrschenden Laufbahnsystem in Richtung Positionssystem» einhergegangen sei (Reichard und Schröter 2009, S. 24). Staaten wie Schweden oder Grossbritannien, die als Positionssysteme charakterisiert werden, gelten in diesem Zusammenhang als Vorreiter jener Reformen, die zur Annäherung der Anstellungsverhältnisse im öffentlichen und im privaten Sektor geführt haben; Länder mit traditionellen Laufbahnsystemen werden hingegen als Reformnachzügler betrachtet, die den Gap zur ersten Gruppe nachholen muss (Vaanholt 1997, S. 60–84). In dieser Hinsicht lassen sich wesentliche Leitprinzipien zu den Reformbestrebungen rund um das öffentliche Beschäftigungswesen von den oben dargestellten Merkmalen zur Unterscheidung von Laufbahn- und Positionssystemen ableiten.

	<b>Reformimpuls</b>
Rechtliche Dimension	Die rechtliche Sonderstellung öffentlicher Anstellungen ist abzubauen. Beschäftigungssysteme im öffentlichen Dienst können auf dem Privatrecht aufbauen und somit mehr Flexibilität erlangen.
Karriere	Laufbahnen dürfen sich nicht nach statusbezogenen Positionen richten, sondern müssen sich ausschliesslich an Qualifikationen, Fähigkeiten und Aufgaben orientieren. Es ist eine hohe Durchlässigkeit der Personalstruktur zu gewährleisten.
Beziehung	Es soll kein spezielles Loyalitätsverhältnis zwischen Staat und öffentlichen Bediensteten zustande kommen. Privilegierte Anstellungsbedingungen sind abzubauen, von einem besonderen Beamtenethos ist abzusehen.
Lohnstruktur	Die Entlohnung soll aufgrund der Aufgaben und Qualifikationen der Beschäftigten definiert werden und sich am Leistungsprinzip orientieren.

TABELLE 2: REFORMIMPULSE BEI ÖFFENTLICHEN PERSONALSYSTEMEN

An dieser Stelle dürften einige Präzisierungen zu den einzelnen Reformprinzipien lohnenswert sein. Bezüglich der «rechtlichen Dimension» hat Fredman argumentiert, die Übernahme von Prinzipien des Privatrechts für Bedienstete in der öffentlichen Verwaltung habe nicht dazu geführt haben, dass staatliche Anstellungsverhältnisse denjenigen in der Privatwirtschaft gleichen: «Instead of privatising the legal framework, newly introduced private laws elements have themselves been reshaped by the forces of public law, creating a new form of public employment» (Fredman 1999, S. 53). Folgt man Fredmans Perspektive, haben diese Reformbestrebungen nicht zu einer mechanischen Angleichung von öffentlichem Recht und Privatrecht geführt, sodass sich die Beschäftigungsverhältnisse staatlicher Angestellter *de facto* weiterhin durch besondere Rahmenbedingungen auszeichnen. Diese wichtige Differenzierung ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass eine wesentliche Leitidee im Geiste des New Public Management darin bestanden hat, die rechtliche Sonderstellung öffentlicher Anstellungen zu hinterfragen

(Hils und Streb 2010). Die Rechtsform des Anstellungsverhältnisses lässt sich somit als ein wesentlicher Inhalt der Reformen öffentlicher Personalsysteme ausmachen.

Im Bereich «Karriere» gehört die Forderung nach mehr Durchlässigkeit zu den zentralen Reforminhalten der letzten Jahrzehnte, da die «fehlende Flexibilität aufgrund einer überhöhten Statusorientierung [...] einen optimalen Personaleinsatz sowie die eigene Laufbahnentwicklung des Personals im öffentlichen Sektor» verhindert (Ritz und Thom 2019, S. 433). Obwohl die Literatur in diesem Zusammenhang in der Regel den «Beamtenstatus» in den Vordergrund rückt (Helmke 2011; Vaanholt 1997), geht dieser Reformimpuls über die allgemeine Kritik am Berufsbeamtentums hinaus. Er betrifft insbesondere die Notwendigkeit, «die Anstellungsbedingungen und Arbeitsbedingungen so zu flexibilisieren, dass mehr Durchlässigkeit zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor sowie zwischen Funktionsbereichen und Hierarchien möglich wird» (Ritz 2019, S. 187). Die Forderung nach mehr Flexibilität der Laufbahnen bezieht sich also sowohl auf den Übertritt zwischen Innen und Aussen staatlicher Personalsysteme als auch auf die Karrierechancen und Einsatzmöglichkeiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Die Reformbestrebungen im Geiste des New Public Management zielen also darauf ab, Laufbahnmodelle zu überwinden, welche unter anderem die innere Mobilität innerhalb einer öffentlichen Einrichtung behindern.

Mit Blick auf die Dimension «Beziehung» lässt sich festhalten, dass in diesem Feld die normative Annahme, Laufbahnsysteme seien in die Richtung von Positionssystemen zu verändern, am wenigsten deutlich einen klar abgegrenzten Reformimpuls begründet. Dies hat damit zu tun, dass auch bei Positionssystemen der Staat eine «Vorbildrolle» wahrnehmen kann und generell wahrnimmt, indem die öffentliche Verwaltung für die Arbeitnehmenden günstige, sozial verträgliche Arbeitsbedingungen schafft und ein «soft model» des Personalmanagements verfolgt; hierbei bestehen auch in Ländern, in denen Reformen der öffentlichen Verwaltung besonders radikal gewesen sind, Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Sektor (Ritz und Thom 2019, S. 431–432). Mit Fokus auf «Public Service Bargains» als Grundlage der Beziehung zwischen Staat und öffentlichen Bediensteten warnt Lodge explizit davor, von einer eindeutigen Reformintention im Kontext des New Public Management auszugehen; seine Analyse macht aber zugleich deutlich, dass in den letzten Jahrzehnten traditionelle Formen der Bindung des öffentlichen Verwaltungspersonals hinterfragt und neuverhandelt worden sind (Lodge 2009). Aus dieser Perspektive kann von einem allgemeinen und wirkungsmächtigen Reformimpuls ausgegangen werden, die Beziehung zwischen öffentlicher Verwaltung und öffentlichen Bediensteten verstärkt gemäss den Verhältnissen in der Privatwirtschaft zu gestalten respektive von loyalitätsstiftenden Elementen in der Tradition des Beamtentums abzusehen.

Zur «Lohnstruktur» hat die Literatur die NPM-Reformen insbesondere in Zusammenhang mit den Bestrebungen gebracht, Zugänge des Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung einzuführen (Boselie et al. 2021; Bach und Kessler 2008). Besondere Bedeutung erhalten Ansätze, die dazu beitragen sollen, die Individualleistungen zu fördern. Finanzielle Anreize gehören nicht zu den einzigen Instrumenten in diesem Zusammenhang, da strategisch orientierte HR-Praktiken beispielsweise auch die Stärkung der Autonomie und Eigenverantwortung der Mitarbeitenden zum Ziel haben können (Ritz und Thom 2019, S. 451). Dennoch

kann generell festgehalten werden, dass ein zentrales Reformprinzip darin bestand, Tarifsyste-  
me am Leistungsprinzip auszurichten und leistungsunabhängige finanzielle Anreize zu über-  
winden oder zumindest zu relativieren.

Die hier dargelegten Reformprinzipien schöpfen die HR-bezogenen Modernisierungsziele nicht  
aus, die im Zuge des New Public Management verfolgt worden sind und die beispielsweise  
auch eine Stärkung dezentraler Ansätze der Personalführung umfassten (Oechsler 2004). Das  
diskursive Spannungsverhältnis zwischen Laufbahn- und Positionssystemen als analytischen  
Ausgangspunkt zu nutzen, eignet sich jedoch besonders gut dazu, zentrale reformatorische Leit-  
linien zu identifizieren, da jene Gegenüberstellung sowohl für die Literatur als auch für die  
Akteure der Reformen handlungsleitend gewesen ist. Aus dieser Perspektive sollen die vier hier  
skizzierten «Reformimpulse» der Frage zugrunde liegen, inwiefern sich die Revision der per-  
sonalrechtlichen Grundlagen der Zürcher Fachhochschule nach «modernen» Prinzipien des  
Personalmanagements im Geiste des New Public Management gerichtet hat und ob und in wel-  
chem Masse diese in Konflikt mit tradierten Verwaltungskulturen getreten sind.

### **3. Fallstudie**

#### **3.1. Kontext**

Die Zürcher Fachhochschule entstand im Kontext der Hochschulreformen der 1990er Jahre, die  
mit der Gründung der Fachhochschulen als neuer Hochschultypus der Schweiz einherging (We-  
ber 2010, S. 44–52). Sie wurde zunächst als Zusammenschluss von mehr als ein Dutzend Hö-  
heren Fachschulen 1998 gegründet, später im Jahre 2007 in «drei rechtlich selbstständige Hoch-  
schulen mit je eigenem Leistungsauftrag und Globalbudget» neu gegliedert, die Zürcher Hoch-  
schule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), die Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK)  
und die Pädagogische Hochschule Zürich (PH Zürich) (Hasler et al. 2011, S. 22–25). Diese  
Entwicklung mündete in die Auflösung der Zürcher Fachhochschule per 1. Januar 2023, in de-  
ren Folge die ZHAW, die ZHdK und die PH Zürich als vollständig autonome öffentlich-recht-  
liche Anstalten konstituiert worden sind; auch nach dieser Reform unterstehen jedoch alle drei  
Hochschulen dem Fachhochschulrat als oberstem Organ und sind an die gleichen rechtlichen  
Grundlagen gebunden, dem Fachhochschulgesetz und der Personalverordnung der Zürcher  
Fachhochschule. Somit standen und stehen die drei kantonalen nichtuniversitären Hochschulen  
im Spannungsverhältnis zwischen übergreifenden Reglementen und Grundlagen und den Au-  
tonomiebestrebungen dreier hochschulischen Einrichtungen, die mit Blick auf Mission und aka-  
demische Kulturen grosse Unterschiede aufweisen.

Die Revision der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule ist vor diesem Hintergrund  
zu situieren. Der Fachhochschulrat verabschiedete das Projekt am 13. März 2012 und legte fest,  
dass die neue Personalverordnung dazu beitragen sollte, dass die Zürcher Fachhochschule für  
«hochqualifiziertes Lehr-, Forschungs- und Verwaltungspersonal» attraktiv bleibe und dass  
«das spezifische Profil der wissenschaftlich fundierten Praxis- und Anwendungsorientierung  
gestärkt [werde] und die ZFH sich zur führenden Fachhochschule der Schweiz entwickeln»

könne (Dok. 33, Zwischenbericht, 09.02.15). Hinter diesen allgemeinen Formulierungen standen gewichtige Gründe, die die Reform notwendig gemacht hatten. Diese Gründe wurden der Projektleitung in internen Berichten explizit benannt (Dok. 40, Schlussbericht, 04.02.16). Erstens orientierte sich die geltende am 16. Juli 2008 verabschiedete Personalverordnung an zwei Erlassen aus den Jahren 2000 und 2001, welche die Prozesse und Standards für das Personal der Vorgängerinstitutionen weitgehend übernommen hatten. Zweitens hatten das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz aus dem Jahr 2011 sowie die Bologna-Reform die Rahmenbedingungen der Fachhochschulen wesentlich verändert. Drittens hatte sich der Umfang «des erweiterten Leistungsauftrages in den Bereichen der anwendungsorientierten Forschung, der Weiterbildung und der Dienstleistungen [...] seit der Gründung der ZFH quantitativ und qualitativ stark entwickelt» (ebd.).

Die Revision der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule gehörte somit zu jenen Entwicklungen, die aus der Akademisierung der schweizerischen Professionshochschulen resultierte (Eckert 2020, S. 213–230). Das Personal der Höheren Fachschulen und der Lehrerseminare qualifizierte sich vor allem über die eigene Berufserfahrung, besass häufig eher niedrige akademische Abschlüsse und war vorwiegend in der Lehre tätig (Lehmann). Durch die Annäherung an die Universitäten mussten die Fachhochschulen verstärkt über Mitarbeitende mit akademischen Qualifikationen und Erfahrungen verfügen, die über praxisnahe Ausbildungsmodule hinaus auch Tätigkeiten in den Leistungsbereichen Forschung & Entwicklung, Dienstleistungen und Weiterbildungen gerecht werden konnten.

Somit gestaltete sich das Projekt zur Revision der Personalverordnung als ein anspruchsvolles Vorhaben, das eine komplexe Projektorganisation und hierbei ein vielschichtiges Stakeholder-Management voraussetzte (siehe Abbildung). Beauftragt mit der Projektleitung wurde der promovierte Ökonom Werner Inderbitzin, der von 2005 bis 2011 als Gründungsrektor der ZHAW gewirkt hatte und nach seinem Rücktritt als freischaffender Berater tätig war.<sup>5</sup>

Inderbitzin stand einem «Projektkernteam» vor, dem die Verwaltungsdirektoren der drei Hochschulen, ein HR-Experte der ZHAW, eine Juristin des Hochschulamtes sowie eine Vertreterin der Hochschulversammlungen angehörten. Stellungnahmen wurden innerhalb der drei Hochschulen von hochschuleigenen, von den Verwaltungsdirektoren geleiteten Projektteams sowie von den jeweiligen Hochschulversammlungen erarbeitet, die im Projektkernteam durch die HSV-Vorsitzende der ZHdK vertreten wurden. Begleitet wurden die Arbeiten des Projektteams durch eine Beratungsfirma, die in Organisationsentwicklung spezialisiert war. Ausserdem wurden verschiedene Expertisen verfasst, durch einen Basler Assistenzprofessor für öffentliches Recht, einen Rechtsanwalt, eine «HR-Fachgruppe» bestehend aus den Leitern der Personalressorts der drei Hochschulen sowie eine Beratungsfirma mit Schwerpunkt Gehaltsmanagement. Das Projektkernteam war dem Lenkungsausschuss unterordnet, der mit der Rektorenkonferenz der Zürcher Fachhochschule übereinstimmte und dem Inderbitzin ergänzend mit beratender Stimme angehörte. Der Lenkungsausschuss tagte regelmässig mit dem Projektteam und traf punktuell auch Vertretende der Hochschulversammlungen. Über den Vizepräsidenten Urs

---

<sup>5</sup> Zum Lebenslauf von Werner Inderbitzin: <https://static1.squarespace.com/static/5b695fc39d5abbc2675aad21/t/5cbece50f9619a79fee2b603/1556008528427/190404+CV+Inde+%284.0%29+2.pdf>

Hoffmann pflegte ausserdem der Fachhochschulrat auch den direkten Austausch mit dem Projektkernteam.

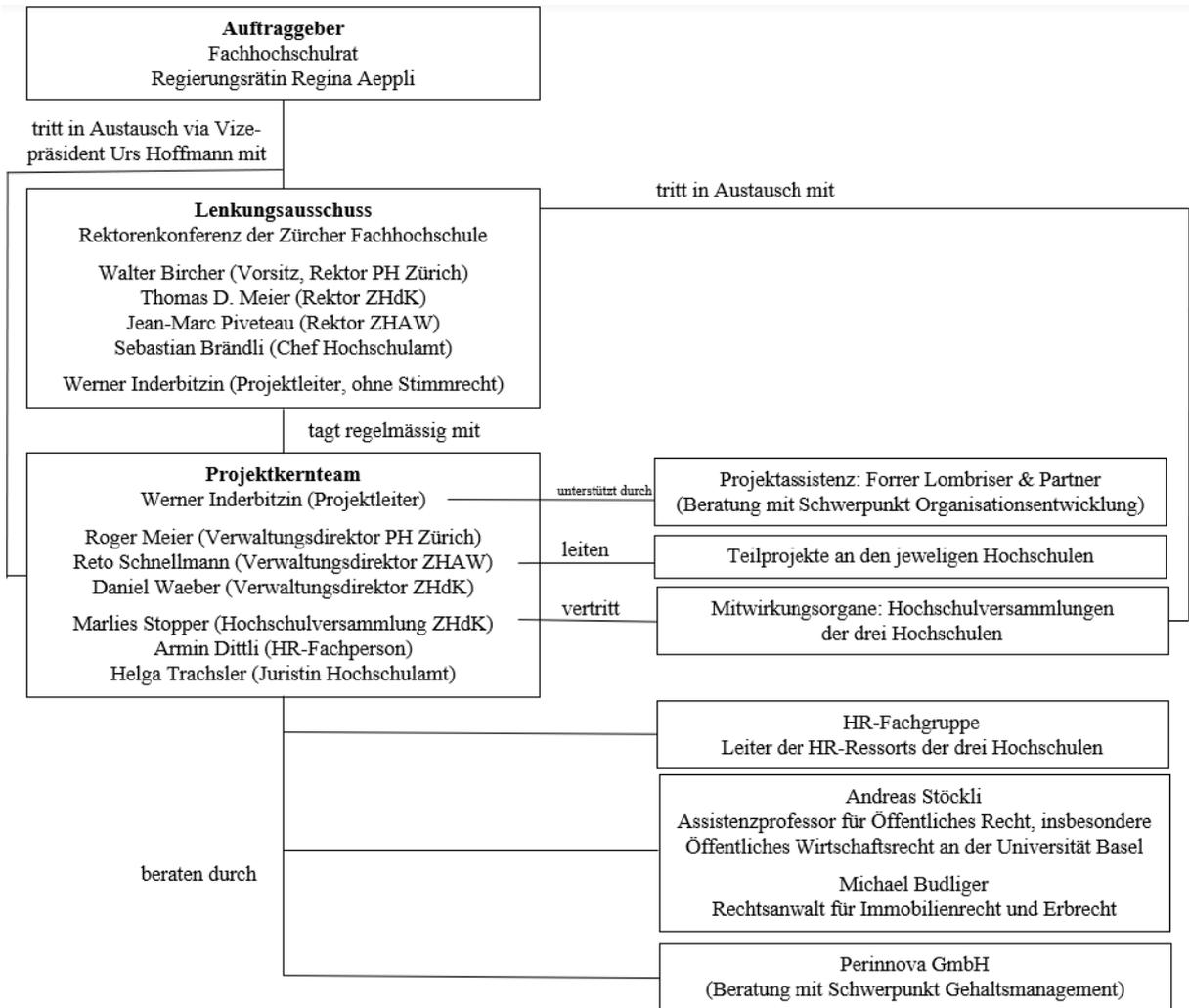


ABBILDUNG 1: PROJEKTORGANISATION, EIGENE DARSTELLUNG IN ANLEHNUNG AN DOK. 33, ZWISCHENBERICHT, 09.02.15, DOK. 40, SCHLUSSBERICHT, 04.02.16

Die Projektarbeiten begannen mit einer Kick-Off-Tagung im März 2012 (Dok. 01, Präsentation Kick-Off-Meeting, 29.03.12) und wurden Anfang 2016 mit der Vorlage eines Schlussberichtes abgeschlossen (Dok. 40, Schlussbericht, 04.02.16). Im Dezember 2017 reichte das Hochschulamt auf der Grundlage des Schlussberichtes den Antrag beim Fachhochschulrat ein, den Entwurf einer Personalverordnung sowie eine Teilrevision des Fachhochschulgesetzes zu verabschieden und dem Regierungsrat zur Freigabe zur Vernehmlassung weiterzuleiten (Dok. 42, Sitzung Fachhochschulrat, 12.12.17). Die regierungsinternen sowie die parlamentarischen Prozesse nahmen noch Jahre in Anspruch, sodass die neue Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule (nPVF) erst im Juni 2022 erlassen wurden und erst im August 2024 in Kraft treten

wird.<sup>6</sup> Der neue Rechtstext entsprach jedoch weitgehend den Grundlagen, die im Rahmen des von Werner Inderbitzin geleiteten Projektes erarbeitet worden waren, sodass sich die Projektarbeiten zwischen 2012 und 2016 als Entstehungsphase der neuen personalrechtlichen Grundlagen der Zürcher Fachhochschule betrachten lassen.

### 3.2. Privatrechtliche versus öffentlich-rechtliche Anstellungen?

Die Beteiligten an der Revision der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule beschäftigten sich früh mit der Frage, welche Rechtsform für die Anstellungsverhältnisse des Hochschulpersonals in Frage kommen soll. Der Fragenkatalog, der zu Projektbeginn im Frühjahr 2012 entwickelt wurde und zur Sondierung der Positionen der einzelnen Hochschulen eingesetzt werden sollte, schenkte diesem Themenkomplex eine hohe Aufmerksamkeit. Zwar wurde unter den Prämissen erwähnt, das Hochschulpersonal werde grundsätzlich öffentlich-rechtlich angestellt und privatrechtliche Anstellungen seien zu begründen (Dok. 03, Fragenkatalog, 24.05.12). Dennoch zeigten die Art und Dichte der aufgeworfenen Fragen, dass die Rechtsnatur des Anstellungsverhältnisses intensiv diskutiert werden sollte, insbesondere mit Blick auf den möglichen Ausbau privatrechtlicher Beschäftigungen:

*iii. Ist es wünschbar, neuartige Modelle von Anstellungen zu prüfen? [...] Beispiele:*

*[...] b. öffentlich-rechtliche Anstellung kombiniert mit privatrechtlicher Anstellung (Individuum Z ist teilweise öffentlich-rechtlich, teilweise privatrechtlich angestellt.) [...]*

*iv. Sind privatrechtliche Anstellungen notwendig für die Erfüllung des Leistungsauftrages? Welche Überlegungen sprechen für privatrechtliche Anstellungen? Welche Überlegungen sprechen für öffentlich-rechtliche Anstellungen?*

*Für welche Art von Aufgaben und/oder Positionen sind privatrechtliche Anstellungen geeignet bzw. notwendig? (Dok. 03, Fragenkatalog, 24.05.12)*

Die geltende Personalverordnung sah grundsätzlich vor, dass das Hochschulpersonal öffentlich-rechtlich angestellt werden sollte und beschränkte ihren Geltungsbereich auf Mitarbeitende im öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis (§1 und §5 PVF i.d.F.v. 29. April 2009). Privatrechtliche Anstellungen wurden als eine Ausnahme deklariert, die insbesondere bei drittmittelfinanzierten Anstellungen zulässig war. Dass im Rahmen der Revision die Frage nach privatrechtlichen Anstellungsformen so dezidiert gestellt wurde, weist auf die Intention hin, den Primat öffentlich-rechtlicher Beschäftigungen zumindest ergebnisoffen zu diskutieren. An dieser Stelle schloss der Fragenkatalog an die Diskussionen an, die die drei Hochschulen auf einer Impulstagung im April 2012 führten. Dort wurde explizit die Frage aufgeworfen, ob die Anstellungsbedingungen zu flexibilisieren seien und inwiefern dies durch den Einsatz privatrechtliche Verträge geschehen solle (Dok. 02, Protokoll Impuls-Tagung, 07.05.12). Die öffentlich-rechtliche Anstellung wurde offenbar von einigen Teilnehmenden als ein potenzielles Hindernis für eine flexible Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse betrachtet.

<sup>6</sup> Hierbei ist die Revision des Fachhochschulgesetz inkl. der Reformierung der Personalkategorien beschlossen worden, aber noch nicht in Kraft getreten: [https://www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen./2021/995/5757\\_FachhochschulG\\_FaHG\\_Aend.pdf](https://www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen./2021/995/5757_FachhochschulG_FaHG_Aend.pdf).

Die Antworten der hochschuleigenen Projektteams auf den Fragenkatalog zeugen davon, wie kontrovers diese Debatte war. Die PH Zürich nahm eine klare Stellung gegen privatrechtliche Anstellungsverhältnisse. Eine Beschäftigung nach Obligationsrecht biete – beispielsweise bei Lohn, Lohfortzahlung im Krankheitsfalls und Kündigungsfristen – tatsächlich eine höhere Flexibilität, bedeute aber zugleich eine Schlechterstellung respektive Ungleichbehandlung der Mitarbeitenden. Sie solle daher vermieden werden und sei ausserdem gar nicht nötig. Es wurde deutlich gemacht, dass öffentlich-rechtliche Verträge (anstelle von Anstellungen per staatliche Verfügung) gemäss kantonalem Personalgesetz angemessene Spielräume für Spezialfälle bieten würden.

Die anderen zwei Hochschulen betonten ebenfalls, dass öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse mehr Sicherheit, Stabilität und Gleichbehandlung garantierten, und sahen sie auch als der Regelfall für die Mehrheit des Personals (ZHAW) respektive die grundständige Lehre (ZHdK) vor (Dok. 04, Fragenkatalog mit Antworten, 25.09.12). Sie argumentierten jedoch, dass privatrechtliche Anstellungen durchaus nötig seien. Aus Sicht der ZHAW ging es vornehmlich um Drittmittelbeschäftigte und Gastwissenschaftler:innen, während die ZHdK von den privatrechtlichen Anstellungen «mehr Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit bei Lehraufträgen, in ihren Drittmittel-Aktivitäten wie auch im Hinblick auf den Arbeitsmarkt» erwartete. Die zwei Hochschulen unterschieden also zwischen Stammbeschäftigten und Angestellten, die nicht in den Genuss der erhöhten Garantien einer öffentlich-rechtlichen Beschäftigung kommen respektive die nicht dem Kern des Hochschulpersonal angehören sollten.

Im Verlauf der weiteren Diskussion einigten sich die Beteiligten auf eine Kompromissformulierung. Ein Zwischenbericht für den Fachhochschulrat aus dem Sommer 2013 hielt explizit fest, dass die öffentlich-rechtlichen Beschäftigungen die Regel respektive privatrechtliche Anstellungen «Ausnahmen» sein sollen (Dok. 16, Fragen an den Fachhochschulrat, 26.08.13). Der Geltungsbereich für Verträge nach Obligationsrecht sollte allerdings ziemlich breit sein und Stellen in Forschung, Weiterbildung und Dienstleistungen umfassen. Begründet wurde dies mit der Notwendigkeit flexiblerer Anstellungen in Bereichen, in denen «Drittmittel involviert sind und Kostendeckung verlangt wird» (ebd.). Die Befürworter:innen privatrechtlicher Anstellungen sahen also eine verringerte Verantwortung der Hochschulen gegenüber ihren Beschäftigten als gerechtfertigt, sobald keine vollständige Kostendeckung durch öffentliche Mittel gegeben war.

Diese Taktik – die Benennung privatrechtlicher Anstellungen als Ausnahmen bei gleichzeitiger Öffnung des Anwendungsbereichs – schien zunächst aufzugehen und sorgte unter anderem dafür, dass es diesbezüglich zu keinen Verstimmungen im Verhältnis zu den Vertretungen der Arbeitnehmenden kam. Zwar teilten die Hochschulversammlungen offiziell mit, dass die öffentlich-rechtliche Anstellung beibehalten werden müsse (Dok. 19, Protokoll Projektkernteam, 09.12.13). Auch wies die Hochschulversammlung der ZHdK darauf hin, dass «die öffentlich-rechtliche Anstellung die Regel sein soll und privatrechtliche Anstellungen generell als zwingend begründete Ausnahmen in der PVF abschliessend geregelt» werden sollen (Dok. 14, Bericht nach Sitzung mit Lenkungsausschuss, 08.04.13). Generell blieb aber der Sachverhalt im Hintergrund der ansonsten sehr kritischen arbeitnehmerseitigen Rückmeldungen. Für die Mitwirkungsorgane stellte offenbar die Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse von Mitar-

beitenden, die – wie beispielsweise Drittmittelbeschäftigte – nicht dem Stammpersonal angehörten, kein zentrales Thema dar, da dieser Personenkreis keine hervorgehobene Stellung in den Mitwirkungsorganen hatte. Der Fachhochschulrat gab ebenfalls Rückendeckung. Es wurde zwar betont, dass Ausnahmen zu öffentlich-rechtlichen Beschäftigungen immer zu begründen seien. Zugleich wurde die Finanzierung durch Drittmittel als wichtigstes Beispiel einer privatrechtlichen Anstellung anerkannt (Dok. 17, Protokoll FHR-Sitzung, 01.10.13).

Drittmittelfinanzierte Anstellungen stellten die Hochschulen tatsächlich vor Herausforderungen. Auf einer Projektsitzung wurde auf die zunehmende Anzahl von Doktorierenden sowie auf die Tatsache hingewiesen, dass Förderagenturen und Stiftungen häufig Vorschriften zu den Lohnbedingungen machten. Es solle daher in der PVF die Möglichkeit geschaffen werden, «in solchen Fällen Anstellungen ausserhalb der Einreisungsregeln gemäss den Vorgaben des Finanzierers» zu entlohnen, entweder durch privatrechtliche Verträge oder durch Sonderregeln für die öffentlich-rechtlichen Beschäftigungen (Dok. 27, Protokoll Projektkernteam, 13.06.14). Wie auch die erwähnte Rückmeldung des Fachhochschulrates deutlich macht, bestand de facto weitgehend Konsens darüber, dass für diesen Anwendungsfall – drittmittelfinanzierte Anstellungen in Forschungsprojekten, welche aussertariflich entlohnt werden mussten – und privatrechtliche Verträge weiterhin möglich seien.

Kontrovers blieb die Frage, ob privatrechtliche Verträge über vollfinanzierte Stellen in der Forschung hinaus in anderen Leistungsbereichen möglich sein sollten respektive welche Aktivitäten als drittmittelfinanziert geltend gemacht werden durften. Im Sommer 2014 bilanzierte die Projektleitung, es zeige sich, «dass in den Leistungsaufträgen <Weiterbildung> und <Dienstleistungen> an den Fachhochschulen – weniger ausgeprägt an den Pädagogischen Hochschulen – Marktgegebenheiten herrschen, die auch privatrechtliche Anstellungen ausnahmsweise rechtfertigen, zumal in diesen Leistungsbereichen die Finanzierung kostendeckend durch Einnahmen aus dem Verkauf von Leistungen (im weiteren Sinne sind dies ebenfalls Drittmittel) geschieht» (Dok. 28, Arbeitspapier Rechtliche Fragen, 10.08.14). Die Teilnahme am Markt, welche sich in den Bereichen Weiterbildung und Dienstleistungen abzeichne, wurde also explizit als Argument aufgeführt, um die rechtliche Natur der Anstellungen gemäss Obligationsrecht und nicht öffentlich-rechtlich zu gestalten.

Es bestanden jedoch Zweifel darüber, ob diese Auslegung rechtskonform war. Die Prüfung der Rechtskonformität privatrechtlicher Anstellungen im Rahmen der neuen Personalverordnung gehörte zu einer der Hauptfragen, zu deren Klärung ein Rechtsgutachten bei Andreas Stöckli, damals Assistenzprofessor für Öffentliches Recht an der Universität Basel, in Auftrag gegeben wurde. Interessant ist es, dass Stöckli seine Überlegungen in die allgemeine (historische) Entwicklung der öffentlich- respektive privat-rechtlichen Rechtsgrundlage der Schweiz einordnete. Für privatrechtliche Anstellungen spreche zwar (aus Arbeitgebersicht) die höhere Flexibilität; diese sei aber in zweierlei Hinsicht zu relativieren:

*Zum einen werden im öffentlichen Dienst die privatrechtlichen Regelungen durch rechts-staatliche Prinzipien und Grundrechte überlagert [...]. Zum anderen hat das öffentliche Dienstrecht in den letzten Jahren eine Annäherung an das private Arbeitsvertragsrecht erfahren. Es hat an Flexibilität gewonnen und kann heute vielfach speziellen Bedürfnissen angemessen Rechnung tragen [...]. Zu diesen Flexibilisierungen gehören neben der Abschaffung des Beamtenstatus*

*etwa die Einführung moderner Arbeitsformen wie Teilzeitarbeit und Job-Sharing und leistungsorientierte Lohnsysteme.* (Dok. 32, Rechtsgutachten Stöckli, 09.01.15, S. 71)

Stöckli betonte somit, dass sich die Unterschiede zwischen privatem und öffentlichem Arbeitsrecht zunehmend verringert hatten, und bezog sich somit implizit auf die Reformen, die seit den 1980er Jahren im Geiste des New Public Management stattgefunden hatten. Trotz oder gerade wegen dieser Differenzierung hob er hervor, privatrechtliche Anstellungen seien generell nicht empfehlenswert, da es zu Personalkategorien mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen – und somit zu erheblichen Rechtsunsicherheiten – komme und das Privatrecht nicht geeignet sei, den Besonderheiten einer Anstellung im Gemeinwesen gerecht zu werden. Er bilanzierte, dass die mit privatrechtlichen Verträgen «verbundenen Unsicherheiten [...] schwerer als die (vermeintlich) grössere Gestaltungsfreiheit» wiegen würden und brach *de facto* eine Lanze für die öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnisse (Dok. 32, Rechtsgutachten Stöckli, 09.01.15, S. 72). Die Prüfung der Rechtskonformität privatrechtlicher Anstellungen, die Stöckli gemäss dem Auftrag der Zürcher Fachhochschule vornahm, ist vor diesem Hintergrund dieser klaren (normativen) Positionierung zu lesen. Der Professor beschränkte sich nicht auf einen allgemeinen Verweis auf das Fachhochschulgesetz, das die Möglichkeit privat-rechtlicher Anstellungen generell offenliess (§ 14 Abs. 3 FaHG i.d.F.v. 22. März 2010), sondern ging – unter dem Stichwort «Was wollte der Gesetzgeber?» – auf die parlamentarische Diskussion ein, die zur Entstehung des Gesetzes im Jahre 2007 führte (Dok. 32, Rechtsgutachten Stöckli, 09.01.15, S. 72 ff). Er wandte somit unter eigenem erhöhtem Aufwand, da er die parlamentarischen Protokolle besorgte und sichtete, die historische Auslegung der Rechtsgrundlagen an. Er beabsichtigte offenbar damit zu belegen, dass die Parlamentarier:innen privatrechtliche Anstellungen in der Zürcher Fachhochschule als einen Sonderfall betrachteten, der nur bei drittmittelfinanzierten Forschungsprojekten möglich sein sollte (ebd., S. 73).

Getreu seinem Credo, staatliche Bedienstete seien öffentlich-rechtlich anzustellen, machte Stöckli stark, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag – anstelle einer Anstellungsverfügung – bei drittmittelfinanzierten Projekten ebenfalls in Frage komme (ebd., S.93–96), die Einhaltung der Lohnvorgaben von Förderagenturen ermögliche und zu bevorzugen sei. Er bestätigte aber die Rechtskonformität privatrechtlicher Anstellungen für den Leistungsauftrag Forschung & Entwicklung, sofern die Beschäftigung ausschliesslich über Drittmittel finanziert, einmalig und befristet sowie projektbezogen sei (ebd. S. 81). Bei Erfüllung dieser Kriterien sei ein privatrechtlicher Vertrag auch bei Dienstleistungen möglich, aber nur bei projektbezogenen Beschäftigungen (ebd.) – was *de facto* bedeutete, dass aus Sicht von Stöckli privatrechtliche Anstellungen für den variablen Einsatz in verschiedenen Projekten unzulässig waren und somit sie für eine Vielzahl von Anwendungsfällen im Dienstleistungsbereich ausschloss. Diffuser war Stöcklis Einschätzung in Bezug auf den Weiterbildungsbereich. Weiterbildungsprogramme liessen sich einerseits als drittmittelfinanziert betrachten, seien aber zugleich kein einmaliges Angebot, was gegen die Zulässigkeit privatrechtlicher Anstellungen spreche. Diese seien allerdings zulässig, wenn «Dozierende einmalig für einen bestimmten Weiterbildungskurs angestellt werden» (ebd., S. 81).

Die Einschätzung des Gutachters stellte für die Projektbeteiligten, die sich für vermehrte Möglichkeiten bezüglich der Nutzung privatrechtlicher Anstellungen eingesetzt hatten, eine Herausforderung dar. In einem Zwischenbericht Anfang 2015 wurde bezüglich des Gutachtens bilanzierend festgehalten, dass privatrechtliche Anstellungen in der grundständigen Lehre ausgeschlossen, jedoch im Bereich Forschung und Dienstleistungen möglich seien, wenn die Stelle mit Drittmitteln finanziert werde; ihre Zulässigkeit sei hingegen im Weiterbildungsbereich noch nicht abschliessend geklärt (Dok. 33, Zwischenbericht, 09.02.15). Somit blendete der Zwischenbericht Stöcklis klare Positionierung gegen privatrechtliche Anstellungen in Weiterbildungsprogrammen mit der Ausnahme von auf einzelne Kurse begrenzten Beschäftigungen aus. Darüber hinaus hob der Bericht hervor, dass der Lenkungsausschuss – also die Rektoren der drei Hochschulen – die Haltung vertrete, «dass der Leistungsbereich Weiterbildung als drittmittelfinanzierter Bereich» zu betrachten sei und dass im «Lichte dieser Haltung [...] Lehrtätigkeiten im Weiterbildungsbereich mit privatrechtlichen Anstellungen» geregelt werden können (ebd.). Diese im offenen Widerspruch zum Rechtsgutachten stehende Auslegung konnte nicht auf einem breiten Konsens aufbauen. In ihrer Rückmeldung zum Bericht machte die Hochschulversammlung der ZHdK in Bezug auf die Verwendung privatrechtlicher Verträge die Position stark, dass eine durch die Teilnehmenden bezahlte Weiterbildung nicht als drittmittelfinanziert zu betrachten sei (Dok. 34, Stellungnahme Zwischenbericht HSV ZHdK, 12.03.15).

Die Rektoren entschieden im Frühjahr 2015, die Verwendung privatrechtlicher Verträge im Weiterbildungsbereich weiter rechtlich prüfen zu lassen (Dok. 35, Protokoll Lenkungsausschuss, 01.07.15). Die Klärung dieses Sachverhaltes gehört daher zu den Hauptfragen, die in einem neuem Rechtsgutachten geklärt werden sollten. Hiermit beauftragte die Rektorenkonferenz auf Vorschlag der Projektleitung Michael Budliger, einen auf Immobilien- und Erbrecht spezialisierten Rechtsanwalt (Dok. 35, Protokoll Lenkungsausschuss, 01.07.15, Dok. 37. Gutachten Budliger, 08.10.15).

Der Verfasser betonte, sein Bericht stelle «kein Gegengutachten oder Zweitmeinung zum Gutachten Stöckli dar, sondern soll[e] [...] zwar rechtlich begründet aber klarerweise praxisbezogen gewisse Einzelfragen im Hinblick auf die konkreten redaktionellen Revisionsarbeiten klären» (Dok. 37. Gutachten Budliger, 08.10.15, Anschreiben). Budliger war aber geradezu darum bemüht, das Urteil des Erstgutachtens zu hinterfragen und zu revidieren. Er argumentierte, dass «die Zentralverwaltung (also der Staat selber) überhaupt keine privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse eingehen darf, eine öffentlichrechtliche Anstalt aber eben schon» (Dok. 37. Gutachten Budliger, 08.10.15, S. 20). Ferner widersprach er der Aussage des Erstgutachtens, privatrechtliche Anstellungen seien nur projektbezogen und befristet möglich. Insbesondere betonte er, «privatrechtliche Arbeitsverträge [seien] auch für wiederholte oder kontinuierliche Weiterbildungskurse oder andere Dienstleistungen zulässig», sofern eine Drittmittelfinanzierung vorliege (ebd.). Gerade zum letzterem Aspekt konnte er jedoch die Feststellung des Kollegen nicht widerlegen, der Gesetzgeber habe privatrechtliche Verträge nur für drittmittelfinanzierte Beschäftigungen vorgesehen, wenn auch er betonte, dass sich diese auf nur zwei Voten im Parlament stützte.

Das Gutachten hielt somit insgesamt fest, dass die «privatrechtliche Anstellung [...] ausnahmsweise zulässig, wenn sie nur drittmittelfinanzierte Weiterbildungsveranstaltungen oder Dienstleistungen betrifft». Es empfahl zugleich, diese Regelung bei einer Revision des Fachhochschulgesetzes ausdrücklich aufzunehmen, da die Rechtsauffassung kontrovers sei, und hob ausserdem hervor, dass bezüglich der Frage, ob Weiterbildungen als drittmittelfinanzierte Leistung gelten durften, der Begriff «Drittmittel» ebenfalls bei einer gesetzlichen Revision zu klären (Dok. 37, Gutachten Budliger, 08.10.15). In der Gesamteinschätzung skizzierte also das neue Gutachten einen Weg, der die Erreichung der Ziele der Rektorenkonferenz ermöglicht hätte. Dieser wäre mit einer Revision des bestehenden Rechtes auf Gesetzesebene einhergegangen. Der Befund der divergierenden Positionen, die zwischen dem Zürcher Rechtsanwalt für Immobilien- und Baurecht und dem Professor für öffentliches Recht bestanden, entspricht keiner trivialen Anekdote. Zwar ist es nicht zu rekonstruieren, aus welchen Gründen die Projektleitung keine fachlich einschlägige Person anfragte, beispielsweise einen Rechtsanwalt respektive eine Rechtsanwältin für Verwaltungsrecht oder öffentliches Personalrecht. Es liegt aber die Vermutung nahe, dass eine über Netzwerke bekannte Person angefragt wurde, die in Abgrenzung zum Gutachten von Andreas Stöckli nach Möglichkeit gewisse Positionen der Projektbeteiligten bestätigen sollte. Die Formulierung Budligers, sein Bericht sei «kein Gegengutachten» entsprach derjenigen, unter der die Projektleitung der Rektorenkonferenz die Einholung der neuen Rechtsexpertise vorgeschlagen hatten, und durfte eher ein taktisches als ein faktisches Gehalt gehabt haben (Dok. 35, Protokoll Lenkungsausschuss, 01.07.15). In einem Protokoll wurde festgehalten, dass sich mehrere Mitglieder des Projektkernteams darüber erfreut äusserten, dass «durch die rechtliche Beurteilung Budliger einige Intentionen des Projektteams und des [...] [Lenkungsausschusses] gestützt werden» (Dok. 39, Protokoll Projektkernteam, 15.10.15). Diese Erkenntnis ist insofern relevant, weil sie die Spannungsverhältnisse rund um die neue Personalverordnung sichtbar macht. Nachdem das Gutachten eines einschlägigen Rechtsprofessors Positionen formuliert hatten, die die Sonderstellung von Personalverhältnissen im öffentlichen Bereich stark machten, involvierte die Projektleitung einen in der Privatwirtschaft tätigen Rechtsanwalt, der zugunsten privatrechtlicher Beschäftigungen in der Zürcher Fachhochschule argumentierte. Dies geschah vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Rektoren der beteiligten Hochschulen – zumindest gemäss der Position, die über den Lenkungsausschuss als ihr Gremium innerhalb des Projektes übermittelt wurde – den expliziten Auftrag gegeben hatten, für die Weiterbildung als einen der vier gesetzlich verankerten Leistungsaufträge der Zürcher Fachhochschule privatrechtliche Verträge zu ermöglichen.

Aufgrund des neuen Gutachtens entschied das Projektkernteam den Rektoren vorzuschlagen, in den Schlussbericht einen Antrag auf Revision des Fachhochschulgesetzes aufzunehmen, welche die Betrachtung von Studiengebühren als Drittmittel und privatrechtliche Arbeitsverträge für drittmittelfinanzierte Leistungen explizit ermöglichen soll (Dok. 38, Aussprachepapier Projektkernteam, 15.10.15, Dok. 39, Protokoll Projektkernteam, 15.10.15). Doch dazu kam es nicht. Der Schlussbericht sah in verschiedenen Punkten eine Revision des Fachhochschulgesetzes vor, wie wir sehen werden, nicht aber *in puncto* privatrechtliche Verträge. Im Gegenteil: Das Dokument liess diesbezüglich nicht nur Änderungen auf Gesetzesstufe unerwähnt, sondern schloss sie auch auf Verordnungsstufe – also im Rahmen der neuen Personalverordnung – aus.

Die Anstellung solle grundsätzlich öffentlich-rechtlich verfügt werden, aber wie bereits vorgesehen sollen «privatrechtliche Anstellungen in Ausnahmefällen möglich sein»; daher solle es bei der revidierten Personalverordnung gegenüber der bestehenden keine Änderung der Vorschriften bezüglich privat-rechtlichen Anstellungen geben (Dok. 40, Schlussbericht, 04.02.16). Der Paragraph 5 zur Rechtsnatur des Arbeitsverhältnisses, wonach dieses «in der Regel öffentlich-rechtlich [ist] und [...] durch Verfügung begründet» wird und die «privatrechtliche Anstellung [...] insbesondere zulässig für Angestellte [ist], deren Lohn durch Drittmittel finanziert wird», sollte also unverändert bleiben (§5 PVF i.d.F.v. 29. April 2009).

Die Rektoren folgten also der Empfehlung von Rechtsanwalt Budliger nicht, in Sachen privatrechtliche Verträge eine Revision auf Gesetzesebene anzustreben. Vielmehr entschieden sie sich dazu, bei der vagen Regelegung der alten Personalverordnung zu bleiben, welche privatrechtliche Verträge in Zusammenhang mit einer Drittmittelfinanzierung nannte – was tatsächlich auch umgesetzt wurde (§5 nPVF).<sup>7</sup> In der Diskussionsvorlage für den Fachhochschulrat erhielt das Thema nur eine Randbemerkung, indem darauf hingewiesen wurde, dass privatrechtliche Verträge in Ausnahmefällen möglich sein sollen (Dok. 42, Sitzung Fachhochschulrat, 12.12.17). Eine Formulierung aus dem Schlussbericht zeugt davon, dass die Rektoren von ihrer Zielsetzung nicht *per se* abgerückt waren: Die Ausnahmeregelung für privatrechtliche Verträge soll «namentlich in Projekten oder Leistungsaufträgen, welche drittmittel-finanziert sind», möglich sein. Wie die Spezifizierung «oder Leistungsaufträgen» verrät, hielten die Rektoren an ihrer Auslegung fest, dass der Leistungsbereich Weiterbildung als drittmittelfinanziert zu betrachten war und dass insofern dort privatrechtliche Anstellungen – auch über einzelne Projekte hinaus – möglich sein sollen. Der Verzicht auf eine normative Regelung sollte also Spielräume für die konkrete Verwaltungspraxis offenlassen.

### 3.3. Personalkategorien und Laufbahn

Die alte Personalverordnung sah verschiedene Personalkategorien vor. Auf der einen Seite standen die «Dozierenden», auf der anderen die «wissenschaftlichen Mitarbeitenden» und «Assistierenden». Die Unterscheidung in diesen Kategorien folgte hierarchischen Prinzipien. Ohne dies explizit zu benennen, identifizierte die Verordnung die Dozierenden als die ranghöchste Personalkategorie. Wissenschaftliche Mitarbeitende und Assistierende bildeten den «Mittelbau» und hatten die Aufgabe, den Lehrkörper – also die Dozierenden – in seinen Aufgaben zu unterstützen (§27 aPVF). Auch der Mittelbau war nach hierarchischen Prinzipien untergegliedert, wie es den tariflichen Bestimmungen zu entnehmen war (§31 aPVF). Die niedrigsten Lohnklassen waren für die Stellen der Assistierenden bestimmt, welche anders als die gleichnamigen Positionen an Universitäten keinen Qualifikationsstellen entsprachen. Wiederum unterschied die Verordnung bei den wissenschaftlichen Mitarbeitenden zwischen einer Gruppe ohne und eine Gruppe mit «besonderen Aufgaben», wobei letztere tariflich bessergestellt war. Die höchsten Lohnklassen waren für die Dozierenden vorgesehen.

Kennzeichnend für die alte Personalverordnung war die Tatsache, dass diese Personalkategorien nicht über gesonderte Aufgabenbereiche, sondern ausschliesslich über die hierarchische

<sup>7</sup> Ausgenommen ist eine Ergänzung, wonach die Hochschulen bei Pensen bis zu 10% auf eine schriftliche Verfügung verzichten können.

Unterscheidung zwischen Dozierenden und Mittelbau definiert wurden. Wie in einem projekt-internen Bericht festgehalten wurde, übernahmen wissenschaftliche Mitarbeitende «oft ein gleiches oder ähnliches Aufgabenportfolio wie Dozierende, ohne die Einreihung und den Status von Dozierenden zu geniessen» (Dok. 18, Bericht Projektleitung, 20.11.13). Die Dozierenden hatten somit einen besonderen Status innerhalb des akademischen Personals inne respektive bildeten dessen Oberstufe, ohne hierfür spezifische Anforderungen oder Aufgaben absolvieren zu müssen. Es ist notwendig, sich diese Ausgangssituation vor Augen zu führen, um die Debatten einzuordnen, die sich rund um das Thema Personalkategorien entfalteten und die mit virulenten Auseinandersetzungen zwischen den Projektverantwortlichen respektive den Rektoren einerseits und den Vertretungen des akademischen Personal andererseits einhergingen.

Der zu Beginn des Projektes – im Frühjahr 2012 – formulierte Fragenkatalog zu den Zielsetzungen der neuen Personalverordnung machte deutlich, dass die Beteiligten oder zumindest die Projektleitung von der Notwendigkeit ausgingen, die bestehenden Personalkategorien zu revidieren. Unter den Prämissen wurde erwähnt, es werde an «der Strukturierung des Hochschulpersonals in Personalkategorien [...] grundsätzlich festgehalten, die Art und Anzahl der Personalkategorien» sei aber (neu) zu gestalten (Dok. 03, Fragenkatalog, 24.05.12). Auf dieser Grundlage lud der Fragenkatalog die teilnehmenden Hochschulen dazu ein zu benennen, welche Personalkategorien zu definieren seien und sie zu umschreiben. Hierbei sollten unter anderem «die Tätigkeiten / Funktion, welche die Angehörigen der jeweiligen Personalkategorie übernehmen» sowie die Qualifikation derselben erläutert werden (ebd.). Alleine diese Fragestellung bedeutete eine Abgrenzung von der geltenden Praxis, weil sie implizierte, dass die neuen Personalkategorien sich in Bezug auf Tätigkeitsfelder und erforderliche Qualifikationen voneinander unterscheiden sollten, was in der alten Personalverordnung – wie oben dargestellt – nicht der Fall war.

Die Antworten zum Fragenkatalog zeugten davon, dass innerhalb der einzelnen Hochschulen eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Personalkategorien stattgefunden hatte. Die ZHdK blieb dem bestehenden Modell am nächsten. Sie schlug die Einführung einer neuen Gruppierung für Professor:innen vor, bildete aber ansonsten die bestehenden Kategorien der Dozierenden und der wissenschaftlichen Mitarbeitenden – mit der Ergänzung «wissenschaftlichen/künstlerischen» – weitgehend ab (Dok. 07, Personalkategorien gemäss ZHdK, 25.09.12). Die PH Zürich sprach sich ebenfalls für eine neue Kategorie der Professor:innen aus, machte sich aber anders als die ZHdK dafür stark, dass auf Ebene der Personalverordnung nur einen groben Rahmen definiert und an die Hochschulen die Kompetenz delegiert werden sollte, eigene Personalkategorien festzulegen (Dok. 04, Fragenkatalog mit Antworten, 25.09.12). In diesem Rahmen ging sie von einer wesentlichen Reformierung oder zumindest Weiterentwicklung der bestehenden Gruppierungen aus. So sollten die Dozierenden in Untergruppen je nach Anforderungsniveau eingeteilt werden, während die wissenschaftlichen Mitarbeitenden vornehmlich im Leistungsbereich Forschung & Entwicklung und in Projekten – mit der Möglichkeit begrenzter Einsätze in der Lehre – tätig sein sollten (Dok. 05, Personalkategorien PH Zürich, 25.09.12); eine weitere Differenzierung der Kategorie der wissenschaftlichen Mitarbeitenden war geplant (Dok. 04, Fragenkatalog mit Antworten, 25.09.12). Den Assistierenden kam die Aufgabe zu, wissenschaftliche Mitarbeitende oder Dozierende zu unterstützen (Dok. 05, Personalkategorien PH Zürich, 25.09.12). Die wissenschaftlichen Mitarbeitenden sollten also aus

Sicht der PH Zürich nicht weiter «den Lehrkörper unterstützen», sondern einen eigenen spezifischen Aufgabenbereich wahrnehmen und ausserdem auch Empfänger:innen von Unterstützung sein. Auf den Punkt gebracht: Die PH Zürich griff die schon vorhandenen Begrifflichkeiten auf, sah aber umfangreiche Änderungen vor; diese hätten einerseits die Personalkategorien in Bezug auf konkrete Aufgabenbereiche und Anforderungen präzisiert und andererseits die hierarchische Unterordnung der wissenschaftlichen Mitarbeitenden gegenüber den Dozierenden beendet oder zumindest relativiert.

Die Vorschläge der ZHAW brachen am deutlichsten mit den bestehenden Personalkategorien. Wie die PH Zürich befürwortete die ZHAW eine Kompetenzdelegation an die Hochschule und schlug vor, in der Personalverordnung eine einzige Personalkategorie zu definieren und diese hochschulspezifisch aufgrund der «Rollen/Aufgabenbündelungen/Funktionen» zu differenzieren (Dok. 04, Fragenkatalog mit Antworten, 25.09.12). Die ZHAW skizzierte zugleich ein Szenario, falls doch differenzierte Personalkategorien auf Ebene der Personalverordnung zu definieren seien:

*Die ZHAW bevorzugt eine Personalkategorie mit der Möglichkeit, diese innerhalb der Hochschule zu differenzieren. Falls dies nicht möglich sein sollte, favorisiert die HSL ein dreistufiges Modell von horizontalen Personalkategorien (hier vorerst bezeichnet mit Level I – III). Das bisherige Modell (mit den Bezeichnungen «Mittelbau» und «Dozierende») wird zugunsten eines in sich stringentes Modells abgelöst. [...]*

*Die drei horizontalen Kategorien (hier mit Level I – III bezeichnet) sind a) in sich selber differenziert und b) zwischen den Level anschlussfähig. Dies bedeutet, dass jede Personalkategorie mit verschiedenen Anforderungsprofilen hinterlegt ist. Diese Anforderungsprofile beschreiben beispielsweise die Aufgaben in den Leistungsbereichen, der Führung und Spezialaufgaben, die erforderliche Qualifikation und die geforderte Berufserfahrung sowie Sach- und Führungsverantwortung, Aufgabenkomplexität und Belastungsmerkmale. Diese Anforderungsprofile sollen inhaltlich so gestaltet werden, dass sie zum nächsthöheren Level anschliessend formuliert sind. (Dok. 06, Grundmodell Personalkategorien gemäss ZHAW, 25.09.12)*

Unabhängig von der Frage der Kompetenzdelegation machte sich also die ZHAW dafür stark, die bestehenden Personalkategorien abzulösen und ein Modell einzuführen, das nach klaren Anforderungsprofilen strukturiert sein sollte (entweder hochschulspezifisch oder hochschulübergreifend).

Sowohl die PH Zürich als auch die ZHAW hinterfragten also – wenn auch mit unterschiedlichen Rezepten und mit diverser Intensität – die bestehenden Personalkategorien, die eine hierarchische Unterscheidung zwischen einem Mittelbau und einer Oberstufe vorsahen, ohne diese näher zu begründen. Sie formulierten Ansätze, wonach sich die vertikale Differenzierung von Personalkategorien nach fassbaren Kriterien wie Tätigkeitsportfolios, Anforderungsprofilen und erforderlichen Qualifikationen richten sollte. Trotz dieser Gemeinsamkeiten wurde zunächst keine Einigung innerhalb der Projektgruppe erzielt, da «Dissens bezüglich Ausgestaltung der Grundsatzregelung» bestand (Dok. 04, Fragenkatalog mit Antworten, 25.09.12). Es

wurde entschieden, das Thema Personalkategorien in einer gemeinsamen Sitzung des Projektkernteam und des Lenkungsausschusses – also der Rektorenkonferenz – aufzunehmen (Dok. 08, Einladung Sitzung Lenkungsausschuss/Projektkernteam, 16.11.12).

Es ist an dieser Stelle hilfreich, auf die Ausgangssituation einzugehen, die für die Gruppe der Professor:innen galt. Der Fachhochschulrat hatte 2010 ein neues «Reglement über den Titel eines Professors oder einer Professorin an der Zürcher Fachhochschule» verabschiedet. Gemäss dem alten Reglement wurde der Titel als Anerkennung der Leistungen der Dozierenden verliehen (§2 aRePro) und setzte keine besondere Stellung innerhalb der Hochschule, sondern einen relativ breit definierten Leistungsausweis voraus: «Der oder die Dozierende weist sich über wissenschaftliche Publikationen, namhafte Forschungsergebnisse oder hohe künstlerische oder gestalterische Leistungen aus» (§3 aRePro). Das neue Reglement sah vor, dass der Titel nur an Inhaber:innen von «Professorenstellen» verliehen werden durfte, welche Stellen «mit besonderer Bedeutung für die Hochschule» sein sollten (§3 und §4 nRePro). Die Hochschulen mussten eine «Professorenstellenplanung» sowie die für diese Stellen geltenden Positionskriterien dem Fachhochschulrat zur Genehmigung vorlegen (§4 nRePro). In den Projektunterlagen wurde das Reglement als Rechtsgrundlage bezeichnet (Dok. 09, Zwischenbericht, 15.02.13; Dok. 14, Bericht nach Sitzung mit Lenkungsausschuss, 08.04.13). Im Vorfeld der eigentlichen Revision der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule hatte der Fachhochschulrat durch das neue Reglement über den Titel der Professor:in oder der Professor:in Fakten geschaffen. Ohne die Personalkategorien zu verändern (was eine Änderung auf Gesetzesebene erfordert hätte), hatte der Fachhochschulrat *de facto* die Professor:innen als eine eigenständige Gruppierung innerhalb der Hochschulen definiert. Der Titel der Professorin des Professors war nicht mehr ein bloss symbolischer Ritterschlag, sondern an «Professorenstellen» gekoppelt, also Positionen die eine eigenständige Stellen innerhalb der Hochschule haben sollten.

Die Projektbeteiligten konnten sich nach dem Austausch zwischen Projektkernteam und Lenkungsausschuss in kurzer Zeit auf eine gemeinsame Position einigen, die im Januar in einem offiziellen Zwischenbericht festgehalten wurde. Hierbei war es vorgesehen, §12 das Fachhochschulgesetz wie folgt zu revidieren:

#### **Fachhochschulgesetz vom 2. April 2007**

Angehörige des Hochschulpersonals sind:

- a) die Dozierenden,
- b) die Lehrbeauftragten mit befristeter Anstellung,
- c) die Assistierenden und die wissenschaftlichen Mitarbeitenden,
- d) das administrative und technische Personal.

#### **Vorgesehene Revision**

Die Angehörigen der Hochschule sind

- i. die Professoren und Professorinnen
- ii. der wissenschaftlich-künstlerische Lehr- und Forschungskörper
- iii. die Assistierenden
- iv. das administrativ-technische Personal

TABELLE 3: NEUE PERSONALKATEGORIEN GEMÄSS DEM STAND DER ARBEITEN IM FEBRUAR 2013 (DOK. 09, ZWISCHENBERICHT, 15.02.13) IM VERGLEICH ZUM FACHHOCHSCHULGESETZ (§12 FAHG I.D.F.V. 22.03.2010)

Die Professor:innen sollten «als qualitativ höchste Stufe innerhalb des wissenschaftlich-künstlerischen Personals – mit einer eigenständigen Personalkategorie» abgebildet werden (Dok. 09, Zwischenbericht, 15.02.13). Hierdurch wurde das Projektkernteam den Zielen gerecht, welche der Fachhochschulrat mit der Verabschiedung des Reglements über den Titel der Professorin oder des Professors vordefiniert hatte. Hingegen sollte die «Personalkategorie «wissenschaftlich-künstlerischer Lehr-/Forschungskörper»» breit definiert sein und «die heutigen Kategorien der Dozierenden, Lehrbeauftragten und wissenschaftlichen Mitarbeitenden [...], nicht aber die Assistierenden, die als eigenständige Kategorie geführt werden», einschliessen; diese neue Kategorie sollte «nach Aufgaben/Funktion bzw. Tätigkeits-/Exzellenzausprägung (Levels) differenziert werden» (ebd.). Das angedachte Modell sah ausserdem vor, dass Forschungstätigkeiten eine wesentliche Rolle für die Strukturierung der Personalkategorien bilden sollten, da sie neben der Lehre zu den Pflichtaufgaben sowohl von Professor:innen als auch von Angehörigen des «Lehr- und Forschungskörpers» des oberen Levels gehören sollten.

Die vorgeschlagenen Änderungen bedeuteten eine Zäsur im Vergleich zum damals geltenden Modell. Diese lässt sich wie folgt darstellen:

### Altes Modell

- Dozierende**
- Zahlenmässig grösste Gruppe
  - Status der Oberstufe
  - Lehrtätigkeit identitätsstiftend
  - Schliessen Professor:innen ein
- Wissenschaftliche Mitarbeitende und Assistierende**
- Zahlenmässig bedeutsame Gruppe
  - Status der Mittel- bis Unterstufe
  - Den Dozierenden untergeordnet

### Geplantes Modell

- Professor:innen**
- Zahlenmässig kleine Gruppe
  - Status der Oberstufe
  - Exzellenz als identitätsstiftendes Merkmal
  - Tätig in Lehre und Forschung
- Wissenschaftlich-künstlerischer Lehr- und Forschungskörper**
- Überwiegende Mehrheit des Personals
  - Status der Mittelstufe
  - Binnendifferenzierung über aufgrund von Anforderungen definierte «Levels»
  - Lehre & Forschung als Leistungsauftrag
- Assistierende**
- Zahlenmässig kleine Gruppe
  - Status der Unterstufe

TABELLE 4: SYSTEMATISCHE DARSTELLUNG DES NEUEN MODELLS GEMÄSS DEM STAND DER ARBEITEN IM FEBRUAR 2013 (DOK. 09, ZWISCHENBERICHT, 15.02.13) IM VERGLEICH ZUM GELTENDEN MODELL

Obwohl die Dozierenden mehr als zwei Drittel des akademischen Personals – versus circa einen Drittel der wissenschaftlichen Mitarbeitenden – ausmachten, hatten sie den Status einer Ober-

stufe inne.<sup>8</sup> Die Dozierenden hätten – mit Ausnahme der Inhaber:innen von Professuren – diesen Status verloren und wären in eine breit gefasste Personalkategorie überführt worden. Zudem wäre das identitätsstiftende Merkmal der Lehre zumindest geschwächt worden, da die neue Personalkategorie die Forschung als Teil des Leistungsauftrages explizit benannte. Somit waren die Dozierenden potenziell die Verlierer im neuen Modell. Auch über die Professor:innen hinaus gab es hingegen mit den wissenschaftlichen Mitarbeitenden eine zahlenmässig grosse Gruppe, die vom neuen Szenario eindeutig profitiert hätten. Denn innerhalb der neuen Personalkategorie hätten sie aufgrund der effektiven Tätigkeitsportfolios Zugang zu den verschiedenen angedachten «Levels» erhalten. Zwar war es im alten Regime möglich, nach einigen Dienstjahren über ein internes Ernennungsverfahren von wissenschaftlichen Mitarbeitenden zu Dozierenden befördert zu werden; dies hing jedoch von verschiedenen Unwägbarkeiten ab. So war eine Beförderung massgeblich vom «Good-Will» der Vorgesetzten abhängig (Weiss Sampietro et al. 2012).

Der Zwischenbericht, den die Projektgruppe im Januar 2013 vorlegte, schlug also eine umfassende Umstrukturierung der Personalkategorien vor. Die Hochschulversammlungen der drei Hochschulen wurden dazu eingeladen, im Rahmen einer Vernehmlassung zu den inhaltlichen Positionen des Dokuments Stellung zu beziehen. Ihre Rückmeldungen brachten eine radikale Ablehnung des vorgeschlagenen Modells. Die Hochschulversammlung der ZHAW beantragte die Beibehaltung der bestehenden Personalkategorien, denn andernfalls drohe ein düsteres Szenario:

*Gemäss vorliegendem Vorschlag soll der Stand der Dozierenden abgeschafft werden. Die Durchführung von Lehre und Forschung könnte weitgehend auch durch Master-Studierende abgedeckt werden. Relativ wenige Professoren sollen für das Renommee sorgen und die Verantwortung für Lehre und Forschung tragen. [...] Wenn die Lehre nicht mehr durch praxiserprobte Fachleute durchgeführt würde, wäre das Studium an der ZHAW für Leute mit einer Berufsmaturität nicht mehr attraktiv und ohne Abstriche bei der Qualität der Absolvierenden nicht bewältigbar. (Dok. 11, Stellungnahme Zwischenbericht HSV PH Zürich, 14.03.13)*

Die Rückmeldung machte explizit deutlich, dass die Dozierenden die Abschaffung ihres «Standes» und den Verlust ihrer Position innerhalb der Hochschule zugunsten der neuen Gruppe der Professor:innen befürchteten. Die unrealistische und überspitzte Vorstellung, Masterstudierende könnten den bestehenden Personalkörper bei ihren Aufgaben im Wesentlichen ersetzen machte deutlich, welche emotionale Reaktionen der Zwischenbericht ausgelöst hatte.

Die Hochschulversammlung der PH Zürich, die die Vernehmlassung wegen des zu geringen Zeitfensters als Farce deklarierte, beklagte, die vorgesehenen Veränderungen seien eine Verschiebung Richtung Universität, da es Professuren und «einen neuen Mittelbau [geben wird],

---

<sup>8</sup> Zu dieser Verteilung gelangt man, wenn man die Anzahl der Dozierenden und der wissenschaftlichen Mitarbeitenden – ohne Berücksichtigung der Assistierenden und der nur mit Kleinpensen angestellten Lehrbeauftragten – gemäss den Angaben in einer Analyse eines externen Beratungsunternehmens addiert (Dok. 31, Auswertungen Testphase, 24.10.14). Das Dokument listete an drei Hochschulen – in Köpfen – 1900 Dozierende (69%) und 838 wissenschaftliche Mitarbeitende (31%).

der an der PH Zürich vermutlich aus dem aktuellen Lehrkörper» bestehen wird. (Dok. 10, Stellungnahme Zwischenbericht HSV PH Zürich, 14.03.13). Es sei eine «Hierarchisierung zwischen Forschung und Lehre, die für den Auftrag der Lehrerbildung an der PH Zürich problematisch sein» werden (ebd.). Diese zwei Argumente brachten grundlegende Befürchtungen zum Ausdruck. Die Personalvertretung der PH Zürich betrachtete die geplanten Veränderungen als eine Einführung des universitären Modells der Professuren, das die Degradierung des bestehenden Lehrkörpers – gemeint waren die Dozierenden – in einen «neuen Mittelbau» bedeutet hätte. Auch ging sie davon aus, dass der Vorschlag des Projektkernteam mit einer Abwertung der Lehre – also des bis dato massgeblichen Betätigungsfeld des akademischen Personals an Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen – eingegangen wäre. Es stand somit die Identität der Dozierenden als «Lehrkörpers» auf dem Spiel.

Ähnliche Positionen bekräftigte die Hochschulversammlung der ZHdK, die eine «zu starke Angleichung der Fachhochschulstruktur an die Universität mit ihrer Lehrstuhl-Orientierung von Forschung und Lehre» befürchtete und beklagte, das angedachte Modell berücksichtige nicht genügend die «Exzellenz von hervorragenden Lehrpersonen»; sie sah in der Sonderstellung der Professor:innen negative Konsequenzen für das gesamte sonstige akademische Personal, da die Gefahr bestehe, dass «die Dozierenden und Wissenschaftlichen Mitarbeitenden den Professoren inhaltlich unterstellt werden und zu Ausführungsorganen werden, was der Lehr- und Forschungsfreiheit beeinträchtigt» (Dok. 12, Stellungnahme Zwischenbericht HSV ZHdK, 15.03.13). Die Personalvertretenden der ZHdK adressierten eine zusätzlich argumentative Ebene, indem sie die «Sammelkategorie eines nach Leistungslevels und Lohnklassen differenzierten <künstlerisch-wissenschaftlichen Lehr- und Forschungskörpers>» explizit kritisierten:

*Ein Fachgebiet kann nicht nach Levels hierarchisiert werden, dies widerspricht dem Experten-Selbstverständnis von Fachhochschulen. Die Hierarchisierung in den Personalkategorien [...] muss also die Lehrfreiheit wahren. Die langfristige strategische Entwicklung eines Studienangebotes kann nicht top-down verordnet werden, sondern muss von allen Lehrenden getragen und verantwortet werden. (Dok. 12, Stellungnahme Zwischenbericht HSV ZHdK, 15.03.13)*

Über die Radikalkritik gegen die Sonderstellung für Professor:innen hinaus äusserte sich also die Hochschulversammlung der ZHdK explizit gegen die neue Personalkategorie des Lehr- und Forschungskörpers. Die geplante Binnendifferenzierung nach Anforderungsniveaus bedeute eine mit akademischer Freiheit nicht kompatible Hierarchisierung des Personals. Dieses Argument ist insofern bemerkenswert, weil die Personalkategorien nach der alten Personalverordnung eine explizite Rangordnung vorsahen und in eine Schlechterstellung eines bedeutsamen Teils des Personals mündete. Obwohl sie in der Regel vergleichbare Aufgaben wahrnahmen, waren die wissenschaftlichen Mitarbeitenden nicht nur lohnmässig benachteiligt, sondern laut Rechtstext den Dozierenden explizit unterstellt (§27 aPVF).

Die Rückmeldung aller drei Hochschulversammlungen hatten gemeinsam, dass sie nicht auf die Position der wissenschaftlichen Mitarbeitenden respektive dass sie ausschliesslich die ne-

gativen Konsequenzen für die Dozierenden thematisierten. Das neue Modell sollte die bestehende Benachteiligung der wissenschaftlichen Mitarbeitenden überwinden und die Einstufung des Personal nicht an einen Status, sondern an Positionskriterien knüpfen. Dies wurde von den Mitwirkungsorganen ausgeblendet, denn diese thematisierten ausschliesslich die negativen Konsequenzen für die Dozierenden. Allein die Rückmeldung der Hochschulversammlung der ZHAW beinhaltete einen indirekten Verweis auf die Situation der wissenschaftlichen Mitarbeitenden. Der Antrag, die bestehenden Personalkategorien beizubehalten, wurde «mit der gleichzeitigen Forderung [gestellt], dass für den Mittelbau verbindliche Laufbahnmodelle geschaffen werden» (Dok. 11, Stellungnahme Zwischenbericht HSV ZHAW, 14.03.13). Die Personalvertretenden der ZHAW befürworteten die Beibehaltung der Personalkategorien der Dozierenden und der – rangmässig unterstellten – wissenschaftlichen Mitarbeitenden, ergänzten aber, dass die Aufstiegschancen für Letztere verbessert werden. Gewissermassen erkannten sie an, dass die bestehende Zweiklassengesellschaft an der Zürcher Fachhochschule mit Problemen verbunden war, und sahen deren Lösung in Ansätzen der Personalentwicklung, die eine Beförderung von der niedrigeren in die höhere Personalkategorie erleichtert hätten müssen.

Dessen ungeachtet setzten sich die Hochschulversammlungen aller drei Hochschulen dafür ein, den Status der Dozierenden zu schützen und blendeten die potenziell positiven Effekte der geplanten Reform für die wissenschaftlichen Mitarbeitenden aus. Die Dozierenden machten etwa die Hälfte der Mitglieder dieser Mitwirkungsorgane aus, während wissenschaftliche Mitarbeitende maximal etwa ein Achtel der Plätze – also in einem Verhältnis von 1:4 im Vergleich zu den Dozierenden – innehatten. Die Hochschulversammlung der PH Zürich bestand beispielsweise aus 13 Dozierenden, 3 wissenschaftlichen Mitarbeitenden (oder Assistierende), 4 administrativen Mitarbeitenden und 7 Studierende (§11 GO-HVPH). Analoge Verhältnisse galten an der ZHAW und der ZHdK.<sup>9</sup> Obwohl die Hochschulversammlung die Interessen des gesamten Personal vertreten sollte (§2 GO-HVPH), nutzten offenbar die Dozierenden ihre Mehrheitsverhältnisse aus, um ihre gehobene Stellung zu verteidigen. Gegen eine gemeinsame Personalkategorie, in die wissenschaftliche Mitarbeitende und Dozierende überführt werden sollten, lieferten sie jedoch keine argumentative Strategie, die über eine Aufrechterhaltung des *status quo* oder die allgemeine Beschwerde hinausging, der Status der Dozierenden werde abgeschafft.

Vor diesem Hintergrund dürfte es dem Projektkernteam und dem Lenkungsausschuss nicht schwergefallen sein, an einer neuen grossen Personalkategorie für das akademische Personal festzuhalten.

Die Beteiligten waren sich gemäss einem Bericht Anfang April einig, dass eine Personalkategorie «Lehr-/Forschungspersonal» – die PH Zürich hatte einen Vorschlag zur Vereinfachung der Bezeichnung eingebracht (Dok. 09, Zwischenbericht, 15.02.13) – eingeführt werden sollte, die breit definiert sei und die «heutigen Kategorien der Dozierenden, Lehrbeauftragten und wissenschaftlich-künstlerisch Mitarbeitenden» einschliesse; es wurde lediglich vermerkt, dass die Hochschulversammlungen aller Hochschulen die Beibehaltung der bestehenden Kategorien

---

<sup>9</sup> 15 Dozierende, 4 Mittelbau, 4 AT, 7 Studierende. <https://www.zhdk.ch/ueberuns/hochschulversammlung-5605> (abgerufen am 2. April 2023). «Die HSV vertritt alle Angehörigen der Hochschule und besteht aus Delegierten, die sich zur Hälfte aus Dozierenden und Lehrbeauftragten und zu je einem Viertel aus dem übrigen Hochschulpersonal und den Studierenden zusammensetzen.» <https://www.zhaw.ch/de/ueber-uns/organisation/> (abgerufen am

befürworteten (Dok. 14, Bericht nach Sitzung mit Lenkungsausschuss, 08.04.13). Der Bericht hielt ausserdem fest, dass innerhalb «der Kategorie des Lehr- und Forschungspersonals [...] Profile definiert und über verschiedene Anspruchsniveaus (Levels) hinweg Laufbahnen ermöglicht werden» sollen (ebd.). Einige Zeit später wurde dieser Gedanke in etwas anderen Worten formuliert, indem festgehalten wurde, dass «ein zentrales Ziel des Levelmodells [...] die Durchlässigkeit zwischen den Levels und den Lohnklassen» sei (Dok. 21, Protokoll HR-Fachgruppe, 18.02.14). Die neue Personalkategorie Lehr- und Forschungspersonal sollte also die alte Zweiklassengesellschaft von Dozierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitenden ablösen und die Entwicklung der Mitarbeitenden gemäss ihren effektiven Aufgaben und unabhängig von einem starren Status ermöglichen:

*Der Mitarbeitende*

- *ist Angehöriger einer Personalkategorie [...]*
- *kann im Laufe seiner beruflichen Karriere unterschiedliche Aufgabenportfolios übernehmen und hat die Möglichkeit, [...]*
- *Aufgaben mit höherer Komplexität zu übernehmen und im Level aufzusteigen*
- *oder aber schwierige Aufgaben zurückzugeben (z.B. gegen Ende der beruflichen Laufbahn) und im Level abzusteigen. (Dok. 18, Bericht Projektleitung, 20.11.13)*

Bei einer weiteren inhaltlichen Positionen erhielten jedoch die Hochschulversammlungen die Rückendeckung einer starken Partei, der Hochschulleitung der ZHAW. Diese lehnte die Schaffung einer eigenen Personalkategorie der Professor:innen ab und teilte somit eine zentrale Forderung der Mitwirkungsorgane. Diese Position ist in einer ausführlichen Stellungnahme dokumentiert:

*Die ursprüngliche Idee, die bisherige Hierarchie Dozierende/wissenschaftliche Mitarbeitende aufzuheben, ist gut. Mit dem Vorschlag, ProfessorIn als Kategorie einzuführen, wird diese Idee verwässert und eine neue Hierarchie eingeführt. Die ZHAW lehnt dies ab. [...] Die Grundidee soll nochmals dargestellt werden: innerhalb der Levels sollen Profile gebildet werden können [...]. Die Professoren entsprechen einem Profil, bilden keine separate Kategorie! (Dok. 13, Stellungnahme Zwischenbericht HSL ZHAW, 22.03.13)*

Die ZHAW, die den ursprünglichen Vorschlag einer übergreifenden Kategorie für das wissenschaftliche Personal eingebracht hatte, machte an dieser Stelle deutlich, dass eine ihrer Hauptintentionen darin bestand, die (dysfunktionale) Hierarchie zwischen Dozierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitenden abzuschaffen. Sie beklagte, ganz im Sinne der Hochschulversammlungen, dass eine separate Personalkategorie der Professor:innen zu einer neuen Hierarchisierung des Personal geführt hätte. Diese Position verdient näherer Betrachtung. Denn die ZHAW schlug zwar eine einzige Personalkategorie vor, ging jedoch nicht davon aus, dass diese undifferenziert bleiben sollte. Im Gegenteil: Die von der ZHAW vorgeschlagene drei Levels sollten – wie bereits dargelegt – nach Tätigkeits- und Anforderungsprofilen strukturiert sein (Dok. 06, Grundmodell Personalkategorien gemäss ZHAW, 25.09.12). Offenbar unterschied

die ZHAW zwischen einer Rangfolge innerhalb einer Gruppe und einer über diverse Personal-kategorien abgebildete «Hierarchie». Auf den Punkt gebracht: Eine (auch lohnrelevante) Bin-nendifferenzierung gemäss Aufgaben und Qualifikationen wurde von der Fachhochschule für angewandte Wissenschaften gebilligt, eine an einen Status gekoppelt Hierarchie hingegen nicht.

Die inhaltlichen Meinungsverschiedenheiten rund um die Personalkategorie der Professor:in-nen wurden explizit dokumentiert. Ein Bericht aus dem April 2013 hielt fest, dass die PH Zürich und die ZHdK vier Personalkategorien – neben den Professor:innen und dem Lehr- und For-schungspersonal die Assistierenden und das administrativ-technische Personal – befürworteten, dass hingegen die ZHAW – mit der Unterstützung der Mitwirkungsorgane aller drei Hoch-schulen – die Schaffung einer Personalkategorie der Professor:innen ablehnte (Doku-ment130408).

Es setzte sich die Position der PH Zürich und der ZHdK zugunsten einer eigenständigen Kate-gorie für die Professorenschaft durch, was allerdings mit einem Kompromiss einherging. Im November 2013 hielt die Projektleitung fest, «die Position des(r) ProfessorIn w[e]rde beibehal-ten und mit der Bezeichnung als eigenständige Personalkategorie gestärkt», gleichzeitig sei die Erreichung der Lohnklasse 24 «nicht an die Ernennung zum(r) ProfessorIn gebunden» (Dok. 18, Bericht Projektleitung, 20.11.13).<sup>10</sup> Anfang 2013 ging die Projektgruppe noch von einer Spitzenposition der Professor:innen innerhalb des Einreihungssystems aus. Sie sollten in die Lohnklassen 23 oder 24 eingereiht werden, während für den höchsten Level des übrigen aka-demischen Personals die Lohnklassen 22 und 23 vorgesehen waren (Dok. 09, Zwischenbericht, 15.02.13). Mit der neu ausgehandelten Regelung blieben die Professor:innen in den höchsten Lohnklassen, diese waren aber für die Angehörigen des Lehr- und Forschungspersonals eben-falls zugänglich.<sup>11</sup> Der Kompromiss ging weit über eine tarifliche Regelung hinaus und be-rührte im Kern den Status der Professor:innen im neuen Modell. Die Professor:innen sollten als gesonderte Personalkategorie geführt werden, aber durften nicht über dem Lehr- und For-schungspersonal stehen.

Dies schlug sich über die Einreihungsfrage hinaus auch in die Konnotation der Rolle der Pro-fessor:innen nieder. Der Zwischenbericht vom Januar 2013 bezeichnete die Professor:innen – wie erwähnt – nicht lediglich als «qualitativ höchste Stufe» des wissenschaftlichen Personals, sondern machte auch fassbar, welche Gestalt diese annehmen sollte. Professor:innen sollten im Rahmen ihrer «wissenschaftlich-künstlerischen Führung» die «Professorenstelle (=Organisati-onseinheit) in Übereinstimmung mit der Hochschulstrategie» positionieren und entwickeln und «das Team der Prof. Stelle» führen (Dok. 09, Zwischenbericht, 15.02.13). Diskutiert wurde also *de facto* ein Lehrstuhlmodell, in deren Rahmen die Professor:innen zum oberen Kader der Hochschule gehört und über bedeutsame finanzielle und personelle Ressourcen verfügt hätten. Nach dem Kompromiss, der die tarifliche Gleichstellung der Professor:innen und des oberen

<sup>10</sup> Auch in einem Treffen mit Vertretenden der Personalabteilungen der drei Hochschulen informierte die Projektleitung einige Zeit später, dass die Personalkategorie der Professor:innen «gesetzt» war, dass aber die Lohnklasse 24 ausserhalb dieser Kategorie erreichen konnte (Dokument 140218).

<sup>11</sup> Die spätere Personalverordnung sah auch Lohnklasse 25, die nun in Ausnahmefällen Anwendung finden sollte, sowohl für Professor:innen als auch für Angehörige des Lehr- und Forschungspersonals vor (§23 und §24 nPVF).

Levels des Lehr- und Forschungspersonals vorsah, verschwand in der weiteren (schriftlich formalisierten) Diskussion jeglicher Verweis auf die Sonderstellung von Professuren. Noch mehr: Die Personalkategorie der Professor:innen blieb im weiteren Verlauf der Projektarbeiten im Hintergrund, erhielt keine klare Definition und wurde gewissermassen dem oberen Level des Lehr- und Forschungspersonals gleichgesetzt.

Dies wurde spätestens deutlich, als im Frühjahr 2014 eine hochschulübergreifenden Gruppe von HR-Fachpersonen «generische Beschreibungen» von Tätigkeitsprofilen zur Ausgestaltung des Levelmodells vorlegte. Diese bezogen sich nur auf die Angehörigen des Lehr- und Forschungspersonals. Die Fachgruppe sah aber darin keine Schwierigkeiten, wie die Projektleitung festhielt:

*Aufgrund der Tatsache, dass*

— *die ZFH-Reglemente zu Verleihung des ProfessorenInnen-Titels sowie der Professorenstellen-Regelung und –Planung unverändert in Kraft bleiben, und*

— *die Einreihung in Level 3, LK 24 nicht nur den ProfessorenInnen vorbehalten bleibt sah die Fachgruppe keine spezifischen Schnittstellen-Probleme. Die formulierten Beschreibungen für das Level 3 gelten auch für ProfessorenInnen. Zusätzlich kommen weitere Anforderungen an ProfessorenInnen hinzu, die ihren Ursprung im Reglement für die Verleihung des Professoren-Titels haben. Die Umsetzung dieser Anforderungen dürfte aber auch in der «neuen Welt» des Level-Modells keine Probleme stellen.*

(Dok. 22, Bericht Projektleitung, 04.04.14)

Die Fachgruppe betrachtete als gesetzt, dass Professor:innen die erhöhten Anforderungen gemäss dem Reglement zur Titelverleihung erfüllen mussten (unter anderem Promotion oder Habilitation, hochschuldidaktische Qualifikationen sowie überdurchschnittliche Kompetenzen sowohl in der Lehre als auch in der Forschung, §5 nRePro). Sie ging aber davon aus, dass sie dieselben Aufgaben wie Angehörige des Lehr- und Forschungspersonals wahrnehmen sollten, die dem oberen Level angehörten. Gegen die Intention des Reglement zur Titelverleihung, gemäss dem – wie geschildert – die Professuren «Stellen mit besonderer Bedeutung für die Hochschule sein sollte», wurde die Personalkategorie der Professor:innen in der Diskussion gewissermassen auf eine Titelfrage reduziert.

Es ist anzunehmen, dass die Positionen der beteiligten Akteure durchaus differenzierter waren und insbesondere, dass die Vertretenden einer gesonderten Personalkategorie weiterhin davon ausgingen, in der Praxis eine «starke Rolle» der Professor:innen durchsetzen zu können. In einem Austausch zwischen den Rektoren der drei Hochschulen und Vertretungen der Hochschulversammlungen, in dessen Rahmen Letztere auf die Gefahr von «besonderen Privilegien» für die Professor:innen hinwiesen und die neue Personalkategorie in Frage stellten, sah sich der Rektor der ZHdK dazu verpflichtet, trotz aller Kompromisse im Rahmen des Projektes die besondere Bedeutung von Professor:innen hervorzuheben. Er argumentierte, es gebe keine Hochschule ohne diese Personalkategorie, die notwendig sei um ernst genommen zu werden und die «Stufe der Exzellenz» sichtbar mache (Dok. 36, Protokoll Treffen Rektoren/HSV, 25.08.15). Dennoch wurde im Verlauf des Projektes die Stellung der Professor:innen kaum näher definiert.

Der Anfang 2016 vorgelegte Schlussbericht betonte vielmehr noch einmal, dass eine neue Personalkategorie für die Professor:innen geschaffen werde, «ohne aber eine Hierarchisierung zu bewirken, da sie «nämlich in den Lohnklassen 23 bis 24, also nicht höher als Angehörige des wissenschaftlichen Lehr- und Forschungspersonals, eingereiht» werden (Dok. 40, Schlussbericht, 04.02.16).

Obwohl die Personalkategorie der Professor:innen im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen in deutlich abgeschwächter Form konkretisiert wurde, blieb sie eine der Hauptzielscheiben der Personalvertretungen. Als die Revision des Fachhochschulgesetzes und der Neuerlass der Personalverordnung von der Bildungsdirektion in die Vernehmlassung gegeben wurde, schenkten die einflussreichen Vereinigten Personalverbände des Kantons Zürich dem Thema besondere Aufmerksamkeit:

*Die Professoren und Professorinnen sind Teil des Lehr- und Forschungspersonals. Mit der Aufteilung in eine separate Personalkategorie entsteht eine unerwünschte Hierarchie und bzgl. Aufgaben ein Abgrenzungsproblem zum Lehr- und Forschungspersonal. Alle Aufgaben, die den Professorinnen und Professoren zugewiesen werden, werden auch vom übrigen Lehr- und Forschungspersonal, insbesondere von den heutigen Dozierenden, geleistet. Konflikte sind darum vorprogrammiert. Wird diese Personalkategorie für Professorinnen und Professoren beibehalten, sind zwingend die heutigen Dozierenden dort miteinzubeziehen. Die heutigen Dozierenden stehen in vielerlei Hinsicht den Professoren und Professorinnen sehr nahe. (Dok. 43, Stellungnahme VPV, 21.12.18)*

Der beinahe kuriose Vorschlag, alle Dozierende zu Professor:innen zu machen (und somit die Gruppierung der Dozierenden unter neuem Namen weiterzuführen), zeugt vom tiefen Unmut, den die neue Personalkategorie arbeitnehmerseitig auslöste. Es war eine beinahe paradoxe Situation. Die Mitwirkungsorgane hatten eigentlich Erfolge bei ihrer Kampagne gegen die hervorgehobene Stellung von Professor:innen erzielt: Sie hatten wesentlich dazu beigetragen, dass das Projektkernteam und der Lenkungsausschuss die Pläne revidiert hatten, auf Ebene der Verordnung für Professor:innen besondere Aufgaben respektive eine gehobene Position innerhalb der Hochschule zu definieren. Nun prangerten sie gerade an, dass Professor:innen und das Lehr- und Forschungspersonal dieselbe Aufgaben hatten. Es ging weiterhin in erster Linie um Status. Die Existenz der Professor:innen als Personalkategorie warf *per se* einen Schatten auf die alte Körperschaft der Dozierenden. Ein Stück weit hatten alle verloren. Die Befürworter starker Professuren hatten eine eigene Personalkategorie durchgesetzt, aber in Kauf genommen, dass diese keine inhaltliche Substanz hatte. Die Gegner der Professuren hatten eine qualitativ konturierte Sonderstellung der Professor:innen vermieden, sahen aber in der neuen Personalkategorie weiterhin eine Drohung für die internen Verhältnisse der Hochschulen.

### **3.4. Einreihungssystem und Entlohnung**

Die Einführung der Personalkategorie «Lehr- und Forschungspersonal» diente aus Sicht ihrer Befürworter nicht lediglich dazu, die statuszentrierte dysfunktionale Unterscheidung zwischen

wissenschaftlichen Mitarbeitenden und Dozierenden zu beheben. Vielmehr sollten die drei Levels innerhalb dieser Personalkategorie die Grundlage bilden, um die tarifliche Gruppierung des Personals nach neuen Prinzipien zu gestalten. Eine wesentliche Prämisse bestand darin, dass die drei Levels an verschiedenen Anspruchsniveaus gekoppelt waren und dass diese für die Strukturierung des Lehr- und Forschungspersonals massgeblich waren. Im Frühjahr 2013 liess sich das Projektkernteam explizit vom Lenkungsausschuss die Position genehmigen, dass die «Personalkategorie Angehörige des Lehr-/Forschungspersonals [...] in Anspruchsniveaus (Levels) gegliedert» wird (Dok. 15, Arbeitspapier Projektleitung, 01.06.13). Wie später festgehalten wurde, sollten Mitarbeitende «neue Aufgaben bzw. Aufgabenportfolios zugewiesen und salärmässig neu eingestuft werden können, damit sie [...] eine ihren effektiven Tätigkeiten und Verantwortungen entsprechende Position in der Hochschule einnehmen können» (Dok. 18, Bericht Projektleitung, 20.11.13).

Die Projektleitung legte im November 2013 – gemeinsam mit einem Mitglied des Teams und einem externen Berater – ein an das Projektkernteam gerichtetes Arbeitspapier vor, das zwei Elemente zur Positionierung der Mitarbeitenden ausmachte: einerseits das «Aufgabenportfolio» (Aufgaben in Lehre, Forschung, Leitung etc.); andererseits die «Komplexität der Aufgabe» (Schwierigkeit und Belastungsgrad der Tätigkeit, Personal- und Finanzverantwortung) und das «Anforderungsprofil» (erforderliche Qualifikationen und Kompetenzen) (Dok. 18, Bericht Projektleitung, 20.11.13). Die Einreihung der Mitarbeitenden in die verschiedenen Lohnklassen sollte somit wesentlich von den Ansprüchen der Stelle und von den für sie nötigen persönlichen Voraussetzungen abhängig sein. Im Papier wurde ausführlich erläutert, wie das «Levelmodell» zu verstehen sei:

- *Die drei Levels 1, 2 und 3 symbolisieren drei Niveaus, welche durch die Komplexität der Aufgabe und die Anforderungen bestimmt werden. Auf Level 1 sind Aufgaben niedrigster Komplexität, welche die tiefsten Anforderungen stellen, auf Level 3 sind entsprechend Aufgaben höchster Komplexität mit höchsten Anforderungen angesiedelt.*
- *Auf jedem Level können Aufgabenportfolios (z.B. Lehre, Forschung, administrative Aufgaben, Führungsaufgaben etc.) beschrieben werden.*
- *Die Aufgabenportfolios auf einem Level sind in Bezug auf Komplexität und Anforderungen äquivalent. (Dok. 18, Bericht Projektleitung, 20.11.13)*

Es ist bemerkenswert, dass in den Augen der Verfasser ein im Grundsatz schlichtes Modell – die Stellen sollten gemäss steigenden Anforderungen eingereiht werden – als besonders erklärungs- und begründungsdürftig erschien.

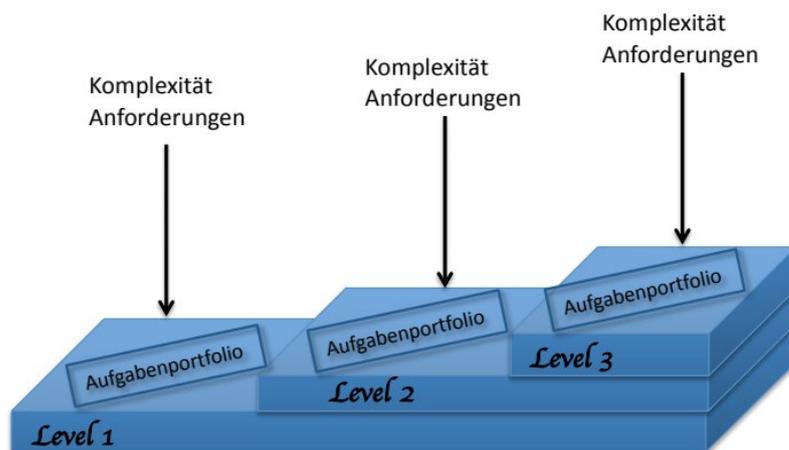


ABBILDUNG 2: DARSTELLUNG DES LEVELMODELLS GEMÄSS DOK. 18, BERICHT PROJEKTLEITUNG, 20.11.13.

Dies ging auf die Tatsache zurück, dass die bisherige Praxis nicht oder nur schwach auf dem Prinzip aufbaute, die Entlohnung solle sich nach dem Anspruchsniveau der Tätigkeit richten. Gemäss der alten Personalverordnung wurde Dozierende «bei Tätigkeit in einem der Leistungsbereiche in Lohnklasse 22, [...] bei mehrjähriger Bewährung in einem der Leistungsbereiche und Übernahme erweiterter Aufgaben und Verantwortungen oder bei Tätigkeit in verschiedenen Leistungsbereichen in Lohnklasse 23» eingeordnet (§29 aPVF). Einerseits konnte die höhere Lohnklasse aufgrund einer Kombination von Dienstaltersprinzip und nicht näher definierter Zusatzaufgaben erreicht werden; andererseits wenn Mitarbeitende in zwei Leistungsbereichen tätig waren; beispielsweise wenn sie Aufgaben in Lehre und Forschung wahrnahmen, aber auch wenn sie an sowohl Ausbildungs- und als auch an Weiterbildungsmodulen beteiligt waren (weil Aus- und Weiterbildung als zwei getrennte Leistungsbereiche galten). Bei wissenschaftlichen Mitarbeitenden räumte die Personalverordnung dem Niveau der Tätigkeit formell mehr Bedeutung ein, da sie generell in die Lohnklassen 17 bis 20 eingereiht werden sollten, aber in die Lohnklassen 21 bis 23 bei «besonderen Aufgaben» (§31 aPVF). Der Rechtstext definierte jedoch nicht, welche Art von Tätigkeiten zu den besonderen Aufgaben zu zählen seien und liess auch offen, nach welchen Prinzipien die Einreihung innerhalb der beiden Untergruppen erfolgen sollte. Die Unterscheidung zwischen wissenschaftliche Mitarbeitende mit und ohne besonderen Aufgaben begründete somit eine Art zusätzliche, umfangsmässig kleine Personalkategorie (weniger als ein Fünftel der wissenschaftlichen Mitarbeitenden)<sup>12</sup>, die als mittlere Stufe im Verhältnis zu den Dozierenden fungierte, und ging nicht *per se* mit auf Anspruchsniveaus bezogenen Einstufungskriterien einher.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass das neue Modell als ein Bruch mit dem bestehenden System wahrgenommen wurde. Die Projektgruppe hielt beispielsweise fest: «Novum des angedachten Levelmodells: Eine hohe Einstufung ist abhängig von der Meisterschaft der Tätigkeit und nicht von der Tätigkeitsbreite» (Dok. 20, Protokoll Projektkernteam, 28.01.14). Der Begriff Tätigkeitsbreite bezog sich auf die Tatsache, dass gemäss der alten Per-

<sup>12</sup> Die Anzahl der wissenschaftlichen Mitarbeitenden ohne besondere Aufgaben betrug 690 Personen, mit besonderen Aufgaben 148 Personen. Eigene Berechnung aufgrund von Dok. 31, Auswertungen Testphase, 24.10.14.

sonalverordnung Dozierende eine höhere Einreihung erhalten konnten, wenn sie in zwei Leistungsbereichen tätig waren. Massgeblich im neuen System sollten nun explizit und allein Kriterien über die Qualität und das Niveau der auszuübenden Tätigkeit, über den Grad ihrer «Meisterschaft». Sowohl der Fachhochschulrat als auch der Lenkungsausschuss äusserten in diesem Zusammenhang den Wunsch, «die Regeln für die Einreihung in Lohnklassen genauer zu prüfen und ein Regulativ für die Einreihung zu entwickeln», woraufhin das Projektkernteam «in der Folge eine ad-hoc Fachgruppe aus HR-Fachpersonen aus allen drei Hochschulen» einsetzte ein, die das Levelmodell präziser fassen sollte (Dok. 30, Zwischenbericht, 21.10.14). Es ist dokumentiert, dass die Bildungsdirektorin persönlich, Regina Aepli, einen «Einreihungsplan» erwartete, was das Ermitteln von «Richtpositionen» mittels Vereinfachter Funktionsanalyse (VFA) bedingte (Dok. 19, Protokoll Projektkernteam, 09.12.13); die VFA ist das im Kanton Zürich etablierte Verfahren zur Zuordnung von Stellen zu Lohnklassen. Eine Expert:innen-gruppe erhielt Anfang 2014 somit den Auftrag, ausgehend von den angedachten drei Levels ein klares und nachvollziehbares Einreihungssystem zu entwickeln (Dok. 21, Protokoll HR-Fachgruppe, 18.02.14).

Diese sogenannte «HR-Fachgruppe» erarbeitete «generische Beschreibungen» der Levels und strukturierte sie nach den Kategorien «Tätigkeiten/Aufgaben», «Verantwortung», «Anforderungen» und «Ausbildung/Erfahrung» (Dok. 22, Bericht Projektleitung, 04.04.14). Diese Kategorisierung knüpfte offenbar an die Begriffselemente «Aufgabenportfolio» (Tätigkeiten/Aufgaben), «Komplexität der Aufgabe» (Anforderungen) und «Anforderungsprofil» (Ausbildung/Erfahrung) an, die die Projektleitung im Herbst 2013 bereits als zentral identifiziert hatte; als zusätzliches Element stärkte «Verantwortung» den Anspruch, die Einreihung aufgrund von Kriterien zu basieren, wonach sich die Höhe der Lohnklasse nach dem Niveau der Stelle richten soll.

Die HR-Expert:innen erarbeiteten Richtpositionen, die übergreifend für sämtliche Tätigkeitsbereiche dienen sollten (siehe Tabelle 5). Die Richtpositionen entsprachen den drei Levels und kombinierte verschiedene Begrifflichkeiten, welche anhand der vier genannten Beschreibungsmerkmale eine Zunahme der Ansprüche und Anforderungen über die drei Levels hinweg darstellen sollten (siehe Hervorhebungen in der Tabelle).

	<b>Level 1</b> Lohnklasse 17 bis 19	<b>Level 2</b> Lohnklasse 20 bis 22	<b>Level 3</b> Lohnklasse 23 bis 24
Tätigkeiten / Aufgaben	Umfasst Aufgaben in einem oder mehreren der Tätigkeitsbereiche Lehre (in Aus- und Weiterbildung), Forschung/Entwicklung oder Dienstleistungen(/Beratungen).	Umfasst die Übernahme von Aufgaben, welche <b>die Fachdisziplin/den Tätigkeitsbereich positionieren und stärken, in einem oder mehreren der Tätigkeitsbereiche</b> Lehre (in Aus- und Weiterbildung), Forschung und Entwicklung, Dienstleistung und Beratung, mit internem und/oder externem Wissenstransfer, <b>oder Führung bzw. unterstützende Leistungen.</b>	Umfasst die Übernahme von Aufgaben, welche <b>für die Hochschule profilbildend wirken, in der Regel in mehr als einem der Tätigkeitsbereiche</b> Lehre (in Aus- und Weiterbildung), Forschung und Entwicklung, Dienstleistung und Beratung, mit verbindlichem internem und/oder externem Wissenstransfer, und/oder <b>Führung bzw. unterstützende Leistungen.</b>
Verantwortung	Verantwortung für die <b>Ausführungsqualität der zugewiesenen Tätigkeiten</b> (Aufgaben).	<b>Qualitätsverantwortung</b> (Entwicklung, Durchführung, Evaluation) für Leistungsangebote (Lehre, Forschung und Entwicklung, Dienstleistung und Beratung) bzw. unterstützende Leistungen oder <b>Führungs- und Finanzverantwortung für kleine oder mittlere Organisationseinheiten oder Projekte.</b>	<b>Umfassende Qualitätsverantwortung</b> (Entwicklung, Durchführung, Evaluation) für komplexe Leistungsangebote (Lehre, Forschung und Entwicklung, Dienstleistung und Beratung) bzw. unterstützende Leistungen oder <b>umfassende Führungs- und Finanzverantwortung für mittlere und grosse Organisationseinheiten oder Projekte.</b>
Anforderungen	Selbständige Ausführung mit hohen Ansprüchen, <b>fokussiert auf die zugewiesenen Tätigkeiten.</b>	Selbständige Ausführung mit <b>hohen Ansprüchen an Methoden- und Fachkompetenzen und/oder Führungskompetenz.</b>	Selbständige Ausführung mit <b>sehr hohen Ansprüchen an Fach- und Transferkompetenzen und/oder Führungskompetenzen</b>
Ausbildung/ Erfahrung	Hochschulabschluss ( <b>Bachelor</b> ), keine oder wenig Berufserfahrung.	Hochschulabschluss ( <b>Konsequativmaster</b> ) und mehrere Jahre Berufserfahrung	Hochschulabschluss ( <b>Konsequativmaster</b> ) mit <b>tätigkeitsrelevanter Zusatzqualifikation</b> und mehreren Jahren Berufserfahrung.

TABELLE 5: GENERISCHE BESCHREIBUNGEN DER RICHTPOSITIONEN IM LEVELMODELL GEMÄSS DER ERGEBNISSE DER HR-FACHGRUPPE (DOK. 26, TÄTIGKEITSMATRIX HR-FACHGRUPPE. TEIL 1, 14.05.14). EIGENE HERVORHEBUNG DER SCHLÜSSELBEGRIFFE.

Selbst in Bezug auf das Merkmal Tätigkeiten und Aufgaben sahen die Expert:innen von «horizontalen» Beschreibungen ab und wählten Formulierungen aus, die eine Steigerung ausdrückten: War im Level 1 bloss von Aufgaben ohne zusätzliche Konnotationen die Rede, sollten die Aufgaben im Level 2 den Tätigkeitsbereich «positionieren und stärken», im Level 3 sogar für «die Hochschule profilbildend wirken». Bemerkenswert waren auch die Passagen zur Verantwortung. Zum einen nahm diese die Gestalt der «Qualitätsverantwortung» für Lehr-, Forschungs- und Dienstleistungstätigkeiten an, zum anderen konnte sie aber auch in Führungs- und Finanzverantwortung für Organisationseinheiten oder Projekte bestehen.

Über die allgemeine Darstellung der Levels hinaus, legte die HR-Fachgruppe auch spezifische Beschreibungen nach Tätigkeitsbereich vor, wobei zu den Tätigkeitsbereichen sowohl die akademischen Kernprozesse Lehre (Aus- und Weiterbildung), Forschung & Entwicklung sowie Dienstleistungen als auch Managementfunktionen wie Führungsunterstützung sowie Führung und Koordination gezählt wurden (siehe die exemplarische Darstellung von Level 3 in Abbil-

dung 3). Auch an diesem Beispiel lässt sich festhalten, dass die höheren Levels an hohe Anforderungen respektive verantwortungs- und anspruchsvolle Leistungen gekoppelt waren. Zu den Aufgaben im Leistungsbereich Forschung & Entwicklung wurde etwa die Leitung von «grossen oder komplexen Projekten einschliesslich der Drittmiteleinwerbung» gezählt.

Level	Tätigkeitsbereiche				
	Lehre	Forschung und Entwicklung	Dienstleistungen/ Beratung	Führungsunterstützung und Recherchen	Führung und Koordination
Level 3	<p><b>TÄTIGKEITEN/AUFGABEN</b> Erbringen von Lehrleistungen; auf hohem Niveau, inhaltlich und methodisch profilbildend. Leiten/Durchführen von komplexen oder spezialisierten Lehrgängen oder Studiengängen oder planerische, strategische, konzeptionelle, koordinative Tätigkeiten.</p> <p><b>VERANTWORTUNG</b> Umfassende inhaltlich-konzeptionelle Qualitätsverantwortung und/oder inhaltliche (Profilierung), finanzielle und personelle Führungsverantwortung für die geleiteten Lehrgänge oder Studiengänge.</p> <p><b>ANFORDERUNGEN</b> Selbständige Ausführung mit sehr hohen Ansprüchen an Fach- und Transferkompetenzen und/oder Führungskompetenzen.</p>	<p><b>TÄTIGKEITEN/AUFGABEN</b> Erbringen von Forschungsleistungen; auf hohem wissenschaftlichem Niveau, profilbildend. Leiten von grossen oder komplexen Projekten einschliesslich Drittmiteleinwerbung und Ergebniskommunikation (Wissens-transfer) oder planerische, strategische, konzeptionelle, koordinative Tätigkeiten.</p> <p><b>VERANTWORTUNG</b> Umfassende inhaltlich-konzeptionelle Qualitätsverantwortung und/oder inhaltliche (Profilierung), finanzielle und personelle Führungsverantwortung für die geleiteten Projekte.</p> <p><b>ANFORDERUNGEN</b> Selbständige Ausführung mit sehr hohen Ansprüchen an Fach- und Transferkompetenzen und/oder Führungskompetenzen.</p>	<p><b>TÄTIGKEITEN/AUFGABEN</b> Erbringen von Dienstleistungen, auf hohem Niveau, wissenschaftlich fundiert und profilbildend. Leiten von grossen oder komplexen Dienstleistungsangeboten und/oder Beratungsaufträgen einschliesslich Akquisition und Wissenstransfer.</p> <p><b>VERANTWORTUNG</b> Umfassende inhaltlich-konzeptionelle Qualitätsverantwortung und/oder inhaltliche (Profilierung), finanzielle und personelle Führungsverantwortung für die geleiteten Dienstleistungsangebote und Beratungen.</p> <p><b>ANFORDERUNGEN</b> Selbständige Ausführung mit sehr hohen Ansprüchen an Fach- und Transferkompetenzen und/oder Führungskompetenzen.</p>	<p><b>TÄTIGKEITEN/AUFGABEN</b> Tätigkeiten (Aufgaben) nahe am akademischen Kerngeschäft; planerische, strategische, konzeptionelle, koordinative Tätigkeiten mit hohem Expertisebedarf und weitreichenden inhaltlichen Setzungen und hoher Komplexität der Prozesse; Weiterentwickeln der Qualitäts- und Leistungsstandards, Profilieren des Bereichs nach innen/aussern, Wissenstransfer.</p> <p><b>VERANTWORTUNG</b> Umfassende inhaltlich-konzeptionelle Qualitätsverantwortung und/oder inhaltliche (Profilierung), finanzielle und personelle Führungsverantwortung für den geleiteten Bereich.</p> <p><b>ANFORDERUNGEN</b> Selbständige Ausführung mit sehr hohen Ansprüchen an Fach- und Transferkompetenzen und/oder Führungskompetenzen.</p>	<p><b>TÄTIGKEITEN/AUFGABEN</b> Leiten grosser Organisationseinheiten.</p> <p><b>VERANTWORTUNG</b> Umfassende inhaltliche (Profilierung), finanzielle, personelle Führungsverantwortung für die Organisationseinheit.</p> <p><b>ANFORDERUNGEN</b> Selbständige Ausführung mit sehr hohen Ansprüchen an Fach- und Transferkompetenzen und/oder Führungskompetenzen.</p>

ABBILDUNG 3: ORIGINALTABELLE ZUR BESCHREIBUNG VON LEVEL 3 NACH TÄTIGKEITSBEREICH GEMÄSS DEN ERGEBNISSEN DER HR-FACHGRUPPE (DOK. 26, TÄTIGKEITSMATRIX HR-FACHGRUPPE. TEIL 2, 14.05.14)

Die Vorschläge der HF-Fachgruppe hatten jedoch nicht von Beginn an die ausgeprägte vertikale Struktur des Modells beinhaltet. Die Version aus dem April 2014 sah beispielsweise für Tätigkeiten im Level 3 «in der Regel Aufgaben in mehr als einem der Tätigkeitsbereiche Lehre (in Aus- und Weiterbildung), Forschung und Entwicklung, Dienstleistung und Beratung, mit verbindlichem internem und/oder externem Wissenstransfer, und/oder Führung» vor, für Tätigkeiten im Level 2 «Aufgaben in einem der Tätigkeitsbereiche», wobei in Bezug auf Wissenstransfer das Adjektiv verbindlich fehlte (Dok. 23, Tätigkeitsmatrix HR-Fachgruppe, 05.04.14). Der Verwaltungsdirektor der ZHAW, Reto Schnellmann, bemängelte, dass der Entwurf dem «Aspekt der Exzellenz mit ansteigendem Level» nicht gerecht werde und dass die «Anzahl/Vielfalt der Tätigkeiten» – also die Tätigkeiten in verschiedenen Leistungsbereichen – als Kriterium für höhere Level gewählt wurde (Dok. 24, Protokoll Projektkernteam, 10.04.14). Die später aufgenommenen Formulierungen wie «den Tätigkeitsbereich positionieren und stärken» (Level 2) oder «für die Hochschule profilbildend wirken» (Level 3) stellten offenbar eine Reaktion auf diese Intervention dar (Dok. 26, Tätigkeitsmatrix HR-Fachgruppe. Teil 1, 14.05.14). Die Formulierung «in der Regel in mehr als in einem Tätigkeitsbereich» für Level 3 wurde aufrechterhalten, aber deren Bedeutung dadurch abgeschwächt, dass nun für Level 1 und 2 von Aufgaben «in einem oder in mehreren der Tätigkeitsbereiche» die Rede war (ebd.). Die ZHAW, die das Level-Modell auch ursprünglich vorgeschlagen hatte, setzte sich also für das Prinzip ein, die Einreihung solle sich nach dem Anspruchsniveau der Stelle und nicht nach

«flachen» Kriterien richten. In eine andere Richtung intervenierte Marlies Stopper, die als Vertreterin der Mitwirkungsorgane im Projektkernteam mitwirkte. Sie regte an, «Fachlichkeit höher zu gewichten und vor der Führung aufzulisten» (Dok. 24, Protokoll Projektkernteam, 10.04.14). Der Erstentwurf der HR-Fachgruppe listete nämlich unter Verantwortung sowohl im zweiten als auch im dritten Level «Führungs- und Finanzverantwortung» für Organisationseinheiten und Projekte vor «Qualitätsverantwortung» (Dok. 23, Tätigkeitsmatrix HR-Fachgruppe, 05.04.14). Im späteren Modell wurde die Reihenfolge daraufhin umgedreht, sodass «Qualitätsverantwortung» (Level 2) respektive «umfassende Qualitätsverantwortung» (Level 3) an erster Stelle erschien (Dok. 26, Tätigkeitsmatrix HR-Fachgruppe. Teil 1, 14.05.14). Die arbeitnehmerseitige Intervention dürfte die gegensätzliche Intention als diejenige des Verwaltungsdirektors verfolgt haben. Ging es Reto Schnellmann darum, die Selektivität des Modells zu erhöhen, zielte Marlies Stopper darauf ab, den Zugang zum höheren Level möglichst offen zu halten. Dennoch konnte sich das Projektkernteam schnell über das neue Einreihungsmodell einigen. Gegenüber dem neuen Entwurf der HR-Fachgruppe beschränkte sich die Diskussion im Projektkernteam auf einzelne Formulierungen und warf keine erneute Grundsatzfragen auf (Dok. 25, Protokoll Projektkernteam, 12.05.14). Im Übrigen löste das vorgeschlagene Einreihungsmodell auch in den Gesprächen mit den Mitwirkungsorganen wenig Diskussionen aus, ganz anders als die Frage der Personalkategorie. Beachtenswert sind an dieser Stelle die Überlegungen, die Rudolf Isler – Vorsitzender der Hochschulversammlung der PH Zürich – in einem Austausch mit den Rektoren der drei Hochschulen formulierte:

*Rudolf Isler befürwortet das Leistungsprinzip. Besondere Leistungen sollen entsprechend entlohnt werden. Die Mitarbeitenden befürchten aber systematische Rückstufungen. Dazu kommt, dass der Lohn als Ausdruck von Wertschätzung verstanden wird. Für viele Mitarbeitende geht es um Anerkennung. Die Neueinstufungen müssen professionell gehandhabt werden. (Dokument 20150825)*

Der HSV-Vorsitzende erkannte an, dass sich das Levelmodell nach dem «Leistungsprinzip» richtete – verstanden als die Einreihung der Stellen gemäss Anspruchsniveau (und nicht als Berücksichtigung leistungsbezogener individueller Lohnanteile). Zugleich legte er nahe, dass dieser Ansatz aber mit der bisherigen Praxis brach und mit zahlreichen Abstufungen hätte einhergehen können. Hier führte Isler die Begriffe «Anerkennung» und «Wertschätzung» ein. Die Institution hatte aus seiner Sicht die Pflicht, die Mitarbeitenden anzuerkennen und wertzuschätzen, unabhängig von den effektiven Leistungen, die mit einer Stelle verbunden waren. *De facto* spielte der Arbeitnehmersvertreter auf das Loyalitätsverhältnis an, das die Hochschulen über Jahre durch ein verhältnismässig hohes und an Leistungskriterien kaum gekoppelte Lohnniveau mit den Mitarbeitenden – oder besser mit den Dozierenden als wichtigster Personalgruppe – aufgebaut hatten. Die Argumentationslinie war jedoch nur schwach, da die Grundlagen dieses Verhältnisses in einem hohen Lohnniveau für eine privilegierte Personalkategorie bestanden und nicht explizit benannt werden konnten. Den Hochschulversammlungen blieb an dieser Stelle nur die Möglichkeit, über indirekte Begrifflichkeiten auf die Einhaltung dieses Verhältnisses zu appellieren.

Als sich die Vereinigten Personalverbände des Kantons Zürich einige Jahre später im Rahmen der Vernehmlassung einschalteten, brachten sie ebenfalls die Befürchtung zum Ausdruck, dass «das Lehr- und Forschungspersonal in tiefere Lohnklassen abklassiert» wird und ergänzten kritisch, «während die Leitungspersonen und die Professoren unbehelligt bleiben» (Dok. 43, Stellungnahme VPV, 21.12.18). Sie lieferten jedoch keine tatsächlichen Argumente gegen das neue Einreihungsmodell. Der Hauptkritikpunkt – neben der Rüge, die Professor:innen kämen zu Unrecht direkt in die höheren Lohnklassen – lautete, die zu erfüllenden Kriterien für die Lohnklassen 23 und 24 seien zu hoch angesetzt, da die Mehrheit der Dozierenden sie nicht erfülle (ebd.). Bei dieser reflexartigen Verteidigung des Lohnniveaus der Dozierenden konnten die Vereinigten Personalverbände die neue, an Anspruchsniveaus ausgerichtete Einstufungslogik nicht überzeugend in Frage stellen. In einem Punkt jedoch sprachen sie eine Problemlage an, die Substanz hatte:

*Die Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals [...] listet Kriterien auf, die kumulativ erfüllt sein müssen. Die offenen Formulierungen lassen aber einen grossen Ermessensspielraum zu. Das führt unweigerlich zu sehr unterschiedlicher Anwendung. Dies geschieht sogar innerhalb derselben Hochschule, weil die einzelnen Departemente eigenständig agieren. Die Regelung [...] bietet keinerlei Rechtssicherheit. Sie führt über kurz oder lang dazu, dass der Grundsatz gleicher Lohn für gleiche Arbeit verletzt wird. (Dok. 43, Stellungnahme VPV, 21.12.18)*

Der Verweis auf das Gebot der gleichen Entlohnung bei gleicher Tätigkeit dürfte einige der damaligen Beteiligten zum Lächeln bewegt haben, da die Zweiklassengesellschaft Dozierende versus wissenschaftliche Mitarbeitende gegen dieses Prinzip eklatant versties. Dass das Einreihungsmodell zumindest in Teilen sehr offen formuliert war, war jedoch kaum zu widerlegen. Die Unschärfe der Formulierungen war hierbei kein Zufall. Sie ging vielmehr auf die Absicht der Hochschulen, über möglichst hohe Spielräume zu verfügen, obwohl die politische Seite klare Einstufungsregeln erwartete und trotz der Tatsache, dass Experten eine Konkretisierung der Richtpositionen empfohlen hatten.

Die Projektleitung hatte die 2014 erarbeiteten Ergebnisse der HR-Fachgruppe von einer externen Beratungsfirma überprüfen lassen und im Begleitdokument vermerkt, dass die «aktuell geltenden Grundsätze der Einreihung [...] Aufgaben, Verantwortung, «Bewährung» sowie die Tätigkeit in einem oder mehreren Leistungsbereichen» betonten, während die neu entwickelten Einreihungsgrundsätze «stärker die Qualität der Leistungen (Meisterschaft, Exzellenz), unabhängig ob in einem oder mehreren Leistungsbereichen» hervorhoben (Dok. 29, Gutachten Firma Perinnova, 26.09.14). Das Beratungsfirma würdigte die Diskussionen im Projektkernteam und in der HR-Fachgruppe und bestätigte, dass die Level-Beschreibungen Richtpositionen im Sinne des Lohnsystems des Kantons Zürich darstellten, wobei eine Richtposition «Bestandteil des Einreihungsplans» und «mehrere gleichwertige oder ähnliche Funktionen» umfasse (ebd.). Sie erläuterte, dass sich eine Richtposition über mehrere Lohnklassen erstrecken könne, dass aber ihre konkrete Umschreibung neben einem allgemeinen Teil auch zusätzliche Spezifikationen pro Lohnklassen beinhalte. Aus Sicht der Beratungsfirma entsprachen die vorliegen-

den Level-Beschreibungen «dem Teil der allgemeinen Umschreibung», sodass es zwecks Kompatibilität mit dem kantonalen System angebracht gewesen wäre, zusätzliche Spezifikationen für einzelne Lohnklassen zu definieren (Dok. 29, Gutachten Firma Perinnova, 26.09.14).

Von diesem Vorschlag sah das Projektkernteam ab. Im Schlussbericht merkte die Projektleitung an, dass die von der Beratungsfirma «angemerkten qualitativen Hinweise zur Schärfung der generischen Beschreibungen [...] ohne grossen Aufwand» in das «Level»-Modell eingearbeitet werden können (Dok. 40, Schlussbericht, 04.02.16). Es handelte sich um die generische Feststellung, eine solche Konkretisierung sei möglich. Sie sollte jedoch nicht mehr im Rahmen der hochschulübergreifenden Erarbeitung der neuen Personalverordnung sondern innerhalb der einzelnen Hochschulen stattfinden. Für diese Position konnte die Hochschulen offenbar das Hochschulamt gewinnen. Dessen Antrag, wonach der Entwurf der Personalverordnung durch den Fachhochschulrat verabschiedet und an den Regierungsrat zur Freigabe für die Vernehmlassung weitergeleitet werden sollte, hielt fest:

*Die Kriterien für die Zuteilung in eine bestimmte Lohnklasse für das Lehr- und Forschungspersonal sowie die Assistierenden sind durch die [externe Beratungsfirma] perinnova GmbH erarbeitet worden. An diesem Einreichungsplan sollen sich die Hochschulen bei der Zuteilung orientieren. Ein zusätzlicher, hochschulspezifischer Konkretisierungsgrad wird zu erarbeiten sein. (Dok. 41, Sitzung Fachhochschulrat, 07.11.17)*

An dieser Stelle schloss sich das Hochschulamt an die Argumentation der Projektleitung an und billigte den Plan, die weitere Ausgestaltung der Einstufungen den einzelnen Hochschulen zu überlassen. Die Aussage, die Beratungsfirma habe einen Einreichungsplan vorgelegt, stellte jedoch eine eindeutige Verzerrung der Tatsachen. Die externen Experten hatten eine einseitige Tabelle erarbeitet, die auf sehr abstrakter Ebene veranschaulichte, wie die Punktebewertungen im Rahmen der Vereinfachten Funktionsanalyse in Zusammenhang mit einzelnen Lohnklassen innerhalb des Levelmodells hätte stehen können; alleine für das Kriterium «Ausbildung und Erfahrung» beinhaltete die Tabelle konkrete Angaben wie beispielsweise «Konsektivmaster plus 4-8 Jahre Berufserfahrung sowie Zusatzqualifikation im Umfang von ungefähr 60 ECTS Punkten als notwendig (Dok. 29, Gutachten Firma Perinnova, 26.09.14).

Die neue Personalverordnung – wie sie später verabschiedet wurde – bildete recht ausführlich die zentralen Merkmale der Richtpositionen, die von der HR-Fachgruppe erarbeitet worden waren:

§ 24. <sup>1</sup>Angehörige des Lehr- und Forschungspersonals werden wie folgt eingereiht:

a. in die Lohnklassen 23 oder 24, wenn sie

1. umfassende Qualitätsverantwortung für Leistungsangebote oder umfassende Führungs- und Finanzverantwortung für mittlere und grosse Organisationseinheiten oder Projekte haben,
2. in der Regel Aufgaben in mehreren Leistungsbereichen mit verbindlichem internem oder externem Wissensaustausch haben,
3. einen Hochschulabschluss auf Masterstufe mit Zusatzqualifikation aufweisen und
4. in der Regel über mehrjährige Berufserfahrung verfügen,

- b. in die Lohnklassen 20 bis 22, wenn sie
1. *Qualitätsverantwortung oder Führungs- und Finanzverantwortung für kleine und mittlere Organisationseinheiten oder Projekte haben,*
  2. *Aufgaben in mindestens einem Leistungsbereich mit verbindlichem internem oder externem Wissensaustausch haben,*
  3. *einen Hochschulabschluss auf Masterstufe aufweisen und*
  4. *in der Regel über Berufserfahrung verfügen,*
- c. in die Lohnklassen 17 bis 19, wenn sie
1. *Verantwortung für die Ausführungsqualität der zugewiesenen Aufgabe tragen,*
  2. *in einem oder mehreren Leistungsbereichen arbeiten,*
  3. *einen Hochschulabschluss auf Bachelor- oder Masterstufe aufweisen und*
  4. *in der Regel über Berufserfahrung verfügen. (§24 nPVF)*

Der Rechtstext definierte jedoch nicht, auf welche Weise die Binnendifferenzierung nach Lohnklassen erfolgen sollte. Es ist anzumerken, dass eine derartige «Grobkörnigkeit» für einen kantonalen Verordnungstext durchaus typisch ist. Beispielsweise legt die Personalverordnung der Universität Zürich ebenfalls nur Bandbreiten für die Lohnklasse fest und delegiert die konkrete Einreihung an die Universitätsleitung (§32 PVO-UZH). Was in der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule fehlte, war jedoch gerade eine explizite Delegationsregelung, etwa an die Hochschulleitungen der einzelnen Einrichtungen mit Genehmigungspflicht durch den Fachhochschulrat. Auch wurde kein alternatives Regulativ benannt, das als Grundlage für die weitere Konkretisierung der Einreihungen gelten hätten können. Eine *de facto*-Delegationskompetenz an die einzelnen Hochschulen war die logische Konsequenz. Die geringe Normdichte respektive das nicht vollumfänglich schlüssige Rechtsdispositiv spiegelte das ungelöste Spannungsverhältnis zwischen der Absicht politischer Seite, ein möglichst verbindliches Regelwerk über die Hochschulen hinweg zu etablieren, und der Wille der einzelnen Hochschulen, möglichst grosse Spielräume zu bewahren.

## **4. Einbettung der empirischen Erkenntnisse aus theoretischer Perspektive**

### **4.1. Rechtliche Dimension**

Wie bei der theoretischen Grundlegung der Arbeit erarbeitet wurde (§ 2.3), bestand ein wesentlicher Reformimpuls im Geiste des New Public Management darin, die rechtliche Sonderstellung öffentlicher Anstellungen abzubauen und Beschäftigungssysteme im öffentlichen Dienst am Privatrecht auszurichten und somit zu flexibilisieren. Im Rahmen der Fallstudie (§3.2) ist in diesem Zusammenhang deutlich geworden, dass die Rechtsform des Anstellungsverhältnisses in Zusammenhang mit der Revision der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule intensiv diskutiert wurde.

Die Nutzung privatrechtlicher Verträge stand zwar anfangs nicht als allgemeiner Standard zur Debatte, erhielt aber im Rahmen des Projektes eine sehr hohe Aufmerksamkeit. Es herrschte früh Konsens darüber, dass eine Mehrheit des akademischen Personals weiterhin öffentlich-

rechtlich angestellt werden sollte; mit Blick auf die kantonalen Rechtsgrundlagen dürfte diese grundsätzliche Annahme nie wirklich in Frage gestellt worden sein, da der Kanton Zürich und generell die kantonalen Verwaltungen der Schweiz ihr Personal im Rahmen öffentlich-rechtlicher Anstellungen beschäftigen. Die beteiligten Hochschulen bemühten sich aber, die Anwendungsmöglichkeiten für privatrechtliche Beschäftigungsverhältnisse massiv auszubauen. Dass privatrechtliche Verträge bereits in einem frühen Stadium des Projektes als «Ausnahme» deklariert wurden, dürfte eher einem taktischen Kalkül zur Vermeidung von Konflikten mit den politischen Akteuren, als einer effektiven Zielsetzung entsprochen haben. Denn diese «Ausnahmeregelung» sollte gemäss dem Willen des Lenkungsausschusses, also der Rektorenkonferenz, zwar bei der grundständigen Lehre ausgeschlossen bleiben, aber in den Leistungsbereichen Weiterbildung, Forschung & Entwicklung und Dienstleistungen möglichst ungehindert angewandt werden können.

Die Nutzung privatrechtlicher Verträge im Leistungsbereich Forschung & Entwicklung war grundsätzlich unumstritten: Forschungsprojekte basieren in wesentlichem Masse auf befristeten Stellen, die vollumfänglich über Drittmittel finanziert werden, und das Fachhochschulgesetz sah privatrechtliche Anstellungen bei einer Drittmittelfinanzierung explizit vor. Schwieriger gestaltete sich die Rechtfertigung privatrechtlicher Verträge für die Leistungsbereiche Weiterbildung und Dienstleistungen. Hier liess sich nicht eindeutig argumentieren, dass einzelne Stellen vollumfänglich über externe Gelder finanziert werden, da die Beschäftigten in der Regel in verschiedenen Projekten und Angeboten tätig sind und in einem mehr oder minder grossem Umfang über die Regelmittel der Hochschule finanziert werden. Die drei Hochschulen setzten sich dennoch mit Nachdruck dafür ein, eine Lösung zu finden, um die breite Anwendung privatrechtlicher Anstellungen zu legitimieren. Das besondere Augenmerk lag hier auf dem Leistungsbereich Weiterbildung, also auf einem hochrelevanten Betätigungsfeld der Hochschulen, in dem ein bedeutsamer Teil des Personals tätig war. Offenbar sahen die Rektoren in der Nutzung privatrechtlicher Verträge eine Chance, die Anstellungsverhältnisse im Leistungsbereich Weiterbildung zu flexibilisieren und somit die Spielräume der Hochschulen zu erhöhen.

Um dieses Anliegen zu legitimieren, griffen das Projektkernteam und der Lenkungsausschuss das gängige Argument aus dem Repertoire des New Public Management auf, wonach der Staat auf privatrechtliche Instrumente respektive Organisationsformen zurückgreifen kann respektive soll, wenn in einem Betätigungsfeld Marktverhältnisse herrschen; Knuth hat in Bezug auf arbeitsmarktnahe Dienstleistungen herausgearbeitet, dass dieses Narrativ in Zusammenhang mit «Vermarktlichung» auftritt, d.h. mit «staatlich inszenierten Quasi-Märkten» (Knuth 2018). Die Projektbeteiligten argumentierten explizit, dass Weiterbildungsangebote unter Marktbedingungen stattfinden und dass insofern in diesem Bereich privatrechtliche Anstellungen möglich sein sollen. Sie bemühten sich hierbei darum, die Studiengebühren für Weiterbildungen als unter Wettbewerbsverhältnissen akquirierten Drittmittel und nicht als Gebühren gelten zu lassen, die der Staat teilweise für die Wahrnehmung seiner Aufgaben erhebt.

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass diese Diskussion auch über die Einholung von juristischen Expertisen stattfand und dass in diesem Zusammenhang kulturelle Konflikte zwischen den Positionen der beteiligten Akteure deutlich wurden. Ein Professor für öffentliches Recht, der mit der Verfassung eines Rechtsgutachtens über die geplanten Änderungen beauftragt

wurde, erteilte der Leseart des Projektkernteams und des Lenkungsausschusses eine klare Absage. Aus seiner Sicht sollten öffentlich-rechtliche Anstalten von der Nutzung privatrechtlicher Verträge grundsätzlich absehen, bis allenfalls auf eng definierte Ausnahmen. Das Projektteam reagierte mit der Beauftragung eines (fachlich nicht einschlägigen) Rechtsanwaltes, der die Perspektiven des Rechtsprofessors systematisch in Frage stellte, und bemüht war, privatrechtliche Anstellungen zu legitimieren. Unter dem Duktus der objektivierenden Rechtsauslegung fand ein Kulturkampf bezüglich der Frage statt, ob und inwiefern die Fachhochschulen als öffentlich-rechtliche Anstalten auf das Privatrecht zurückgreifen durften und somit die Sonderstellung öffentlicher Bedienstete in gewissen Bereichen aushebeln konnten. Am Ende verzichteten die Rektoren darauf, eine Neuregelung zu entwickeln, und begnügten sich damit, dass die bestehenden Paragraphen privatrechtliche Anstellungen nicht ausschlossen.

Die Diskussion rund um privatrechtliche Anstellungen macht deutlich, dass der Reformimpuls, die rechtliche Sonderstellung des öffentlichen Personals in Frage zu stellen, die Revision der neuen Personalverordnung bedeutsam geprägt hat. Die Hochschulen hatten ein Interesse an der Anwendung des Obligationsrechts zumindest für einen Teil des Personals und griffen verschiedene Argumente im Geiste des New Public Management auf. Dennoch stiess dieser Reformimpuls auf eine Verwaltungskultur, in deren Rahmen die rechtliche Sonderstellung öffentlicher Anstellungsverhältnisse fest verankert war, und konnte sich schliesslich nicht durchsetzen.

## 4.2. Karriere

Ein weiterer zu Beginn der Arbeit dargelegter Reformimpuls (§2.3) spiegelt den Anspruch wider, Laufbahnen nicht an Staturelemente zu koppeln, sondern eine hohe Durchlässigkeit der Personalstruktur zu gewährleisten. Wie die Debatten bezüglich der Neugestaltung der Personalkategorien darlegen (§3.3), spielte dieses Leitprinzip eine Schlüsselrolle bei der Revision der Personalverordnung.

Das wissenschaftliche Personal der drei Hochschulen gliederte sich nämlich mehrheitlich in die Personalkategorien Dozierende und wissenschaftliche Mitarbeitende, die jeweils eine Ober- und eine Unterstufe bildeten und ein deutlich unterschiedliches Lohnniveau hatten. Die Unterscheidung betraf fast ausschliesslich den Status beider Gruppierungen, da sie mehrheitlich dieselben Tätigkeiten wahrnahmen. Diese dysfunktionale Unterteilung wurde von der Projektgruppe explizit in Frage gestellt, besonders die Schlechterstellung der wissenschaftlichen Mitarbeitenden. Als alternativer Zugang setzte sich das sogenannte «Levelmodell» durch, das auf einer einzigen Personalkategorie für das akademische Personal aufbaute und diese nach verschiedenen Anspruchsniveaus und nicht nach statusbezogenen Kriterien differenzierte.

Wie dessen Vertretenden explizit verdeutlichten, zielte das Modell insbesondere darauf hin, die Durchlässigkeit von Laufbahnen zu gewährleisten. Die neue, breit definierte Personalkategorie des «Lehr- und Forschungspersonals» sollte nicht mit einer Nivellierung der Beschäftigten einhergehen, sondern die vertikale Binnendifferenzierung der Mitarbeitenden aufgrund von Anforderungen und Qualifikationen strukturieren. Der Abbau von statusbezogenen Hierarchien sollte eine erhöhte Effektivität des Personaleinsatzes ermöglichen und die interne Mobilität sowie Aufstiegschancen fördern.

Das Level-Modell verkörperte in dieser Hinsicht zentrale Prinzipien des New Public Management: Anspruchsniveaus anstelle von Status, Durchlässigkeit anstelle von starren Hierarchien. Es war kein Zufall, dass die ZHAW als zentrale Impulsgeberin für das neue Modell diente. Sie verfügt über ein grosses und einflussreiches betriebswirtschaftliches Department und war in ihrer Entstehungsphase vom Gründungsrektor Werner Inderbitzin geprägt worden, einem Ökonomen, der seine Karriere als Unternehmerberater im Bereich Bildung und Ausbildung von Mitarbeitenden und Führungskräften gestartet hatte und später das Departement Wirtschaft und Management der Zürcher Hochschule Winterthur geleitet hatte. Dass Inderbitzin unmittelbar nach seiner Rücktritt als Rektor der ZHAW die Leitung des Projektes zur Revision der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule übernommen hatte, dürfte die Zirkulation von Managementprinzipien innerhalb des Projektkernteams zusätzlich begünstigt haben.

Das Levelmodell konnte sich trotz der heftigen Widerstände der Mitwirkungsorgane durchsetzen, die – wie im nächsten Abschnitt zu vertiefen sein wird – die Abschaffung der Personalkategorie der Dozierenden als eine wesentliche Schwächung des Loyalitätsverhältnisses zwischen Hochschulen und akademischem Personal betrachteten. Innerhalb des Projektkernteams sowie des Lenkungsausschusses kristallisierte sich bald ein breiter Konsens darüber aus, dass sich eine breit gefasste Personalkategorie dazu eignete, das Hochschulpersonal abzubilden.

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass sich dennoch rund um das Thema Personalkategorien ein dezidierter Meinungsstreit innerhalb der zwei Gremien entfachte. Der Plan, eine eigenständige Personalkategorie für Professor:innen einzuführen, stiess nicht nur auf die Widerstände der Hochschulversammlungen, die eine zusätzliche Degradierung des Standes der Dozierenden befürchteten. Auch die ZHAW lehnte eine gesonderte Kategorie für die Professorenschaft deutlich ab und setzte sich dafür ein, das Levelmodell in Reinform einzuführen, also auf der Basis einer einzigen, vollumfassenden Personalkategorie. Die Vertretenden der ZHAW betrachteten nämlich Professuren als Ausdruck von statusbezogenen Positionen, welche dysfunktionale Hierarchien hervorgerufen und das Levelmodell geschwächt hätten.

Ob diese Diagnose in organisationssoziologischer Hinsicht stimmt, lässt sich schwer beantworten. Zwar entstammen die klassischen Professuren respektive Lehrstühle grundsätzlich einer korporatistischen Tradition, die den Professor:innen eine starke Machtposition verleiht und sie für Steuerungsansprüche der Organisation kaum erreichbar macht (Hüther und Krücken 2012). Zugleich beruht die Figur des Professor respektive der Professorin in wesentlichem Masse auf dem Exzellengedanken, der als Ausdruck ökonomischer Rationalität betrachtet werden kann (Bröckling und Peter 2017). Da Professor:innen nicht lediglich einen Status, sondern spezifische Aufgaben innerhalb der Organisation haben und darüber hinaus höchste Anforderungen und Qualifikationen erfüllen sollen, wären sie durchaus mit einem Modell, das von verschiedenen Anspruchsniveaus als Strukturierungsmerkmal des Personals ausgeht, kompatibel. Sie könnten vielmehr eine entscheidende Rolle für den Erfolg eines solchen Modells spielen, sofern die Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, dass Professor:innen als Multiplikatoren für exzellente Forschung und Lehre und nicht als disintegrative Machtakeure fungieren.

Dass die ZHAW so dezidiert gegen eine eigene Personalkategorie für Professor:innen intervenierte, zeugt davon, dass ihre Vertretenden einen sehr hohen Wert auf das durch das New Public Management inspirierte Prinzip legte, starre Hierarchien respektive Positionen mit einer hohen

Statusorientierung zu vermeiden. Die Haltung der ZHAW – in Kombination mit dem Widerstand der Mitwirkungsorgane, der jedoch, wie noch darzustellen, eine andere Herkunft hatte – führte paradoxerweise dazu, dass die Personalkategorie der Professor:innen auf ein Statusgehalt reduziert wurde. Die zunächst kursierenden Pläne, für diese Gruppe spezifische Rollen und Aufgaben vorzusehen, wurden zurückgestellt.

Professuren wurden de facto in der neuen Personalverordnung nicht oder nur schwach als Stellen definiert, die auf die Erbringung hoher Leistungen ausgerichtet sein und höchste Qualifikationen voraussetzen sollen. Nicht viel anders als bei der alten Unterscheidung zwischen Dozierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitenden wurde postuliert, dass die Professor:innen die Oberstufe des akademischen Personals sein sollen (wenn auch hochgestufte Angehörige des Lehr- und Forschungspersonal dieselbe Lohnklassen erreichen konnten), ohne dies an besondere Tätigkeiten und Aufgaben zu knüpfen.

### 4.3. Beziehung

Von Relevanz ist die Diskussion rund um die Personalkategorien der Zürcher Fachhochschule (§3.3) auch mit Blick auf einen weiteren Reformimpuls, der sich aus dem Spannungsverhältnis zwischen Laufbahn- und Positionssystemen ableiten lässt (§2.3). Es handelt sich um das Leitprinzip, der Staat solle die Beziehung zu den öffentlichen Bediensteten nicht auf loyalitätsstiftenden Elementen wie Beamtenethos oder privilegierten Anstellungsbedingungen aufbauen. Die Einführung des Levelmodells ging mit der Abschaffung der Personalkategorie der Dozierenden, die in verschiedener Hinsicht von einer privilegierten Position genossen, einher. Dozierende bildeten die Oberstufe des akademischen Personals und sollten gemäss Verordnungstext von Mittelbau – also in erster Linie den wissenschaftlichen Mitarbeitenden – unterstützt werden. Sie wurden in die höheren Lohnklassen eingestuft, nahmen aber weitgehend dieselben Tätigkeiten wissenschaftlicher Mitarbeitenden wahr. Sie verfügten in den Mitwirkungsorganen über eine dominierende Stellung, die nicht durch quantitative Verhältnisse begründet war. Schliesslich hatte die Personalkategorie der Dozierenden einen starken identitätsstiftenden Charakter: Die Lehre galt als der primäre Leistungsauftrag der Zürcher Fachhochschule und der «Lehrkörper» respektive die Dozierenden waren dessen Träger.

Die alte Personalverordnung verlieh den Dozierenden einen hohen Status und schuf somit ein starkes Loyalitätsverhältnis zwischen Hochschulen und der quantitativ grössten, aber über anderen Teilgruppen stehenden Gruppierung. Die Einführung der Personalkategorie «Lehr- und Forschungspersonal» unterminierte die Grundlagen dieser Beziehung. Davon zeugten die heftigen Reaktionen der Mitwirkungsorgane. Für die Vertretenden der Hochschulversammlungen bedeutete die Abschaffung der Personalkategorie der Dozierenden einen Positionsverlust, der die Identität der einflussreichsten und grössten Teilgruppe der Belegschaft in Frage stellte.

Argumentativ konnten die Mitwirkungsorgane keine Position entwickeln, die über eine blosser Verteidigung des *status quo* hinausging. Die Unterscheidung zwischen Dozierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitenden hatte keine starke Berechtigungsgrundlage und benachteiligte systematisch einen bedeutsamen Teil des hochschulischen Personals. Die Hochschulversammlungen konzentrierten sich daher auf die Kritik gegen die geplante Personalkategorie der Professor:innen, die ebenfalls einen Schatten auf den Rang der Dozierenden warf. Diese dezidierte

Stellungnahme schwächte die Position der Professor:innen in der neuen Personalstruktur, lieferte aber keine Instrumente zur Hinterfragung der Personalkategorie «Lehr- und Forschungspersonal».

Dem Projektkernteam und dem Lenkungsausschuss gelang daher es ohne besondere Schwierigkeiten, die Dozierenden und die wissenschaftliche Mitarbeitenden in die Personalkategorie des «Lehr- und Forschungspersonals» zu überführen. Die Abschaffung der Gruppierung der Dozierenden und ihrer privilegierten Position stellte eine rationale und zielführende Massnahme dar, um die Personalstruktur der Zürcher Fachhochschule zu verbessern. Dies forderte jedoch einen hohen Preis. Der von Management-Prinzipien stark geprägte Zugang wurde der Tatsache nicht gerecht, dass ein radikaler Bruch mit der bestehenden Verwaltungskultur die Akzeptanz des neuen Modells gefährdete und demoralisierende Auswirkungen auf das bestehende Personal haben konnte.

Das Projektkernteam und der Lenkungsausschuss formulierten kein alternatives Deutungsangebot, das eine neue Grundlage für den «Pakt» zwischen Belegschaft und Hochschulen hätte darstellen können. Die stark identitätsstiftende Personalkategorie der Dozierenden wurde abgelöst durch eine Gruppierung, die eine technokratische Perspektive zum Ausdruck brachte. Der Terminus «Lehr- und Forschungspersonal» ging nicht von den Mitarbeitenden als potenziell aktiven Subjekten wie den «Dozierenden» aus, sondern reduzierte sie auf ein unpersönliches Objekt wie das «Personal». Die neue Personalkategorie eignete sich somit kaum dazu, eine identitäre Projektionsfläche für die Belegschaft darzustellen. Die wesentlichen Vorteile, die aus der Integration der bestehenden Personalkategorien resultierten, wurden nicht als Argumente zur Berechtigung und Kontextualisierung des neuen Modells hervorgehoben, sodass auch die Chance verpasst wurde, die wissenschaftlichen Mitarbeitenden als «Alliierte» zu gewinnen.

Der Reformimpuls zur Abschaffung von loyalitätsstiftenden Elementen und Privilegien gab den Anlass für eine sachlich richtige und notwendige Reform wie die Zusammenlegung von Dozierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitenden. Diese wurde jedoch beschlossen und verabschiedet, ohne eine Strategie zu entwickeln, um die bestehenden kulturellen Gegebenheiten der drei Hochschulen zu adressieren. Auch wurde die neue Personalkategorie nicht an ein Narrativ gekoppelt, das deren Legitimität unter dem Personal hätte stärken können. Der Reformimpuls erwies somit als in Teilen dysfunktional, weil er der Tatsache nicht Rechnung trug, dass eine nachhaltige Reformierung der (psychologischen) Beziehungsgrundlagen zwischen akademischem Personal und Hochschulen vorausgesetzt hätte, ein alternatives Deutungsangebot zu entwickeln.

#### **4.4. Lohnstruktur**

Der letzte einleitend präsentierte Reformimpuls im Geiste des New Public Management (§2.3) ging davon aus, die Entlohnung solle sich nach Aufgaben und Qualifikationen der Mitarbeitenden richten und das Leistungsprinzip in den Vordergrund rücken. Dieser Gedanke prägte tiefgehend die Festlegung von Einreihungsprinzipien für das Levelmodell (§ 3.4). Als wesentlicher Inputgeber diente an dieser Stelle nicht nur die ZHAW, die das Modell konzipiert und vorge schlagen hatte. Auch der Fachhochschulrat und die Bildungsdirektorin persönlich brachten die

Erwartung zum Ausdruck, dass die Personalverordnung klare Kriterien zu Einstufung des Personals entwickeln sollte.

Eine nach Anspruchsniveaus strukturierte Lohnstruktur bedeutet eine Zäsur mit dem bestehenden System. Unabhängig von der lohnmassigen Besserstellung von Dozierenden sah die alte Personalverordnung kaum Kriterien vor, um die Einstufungen aufgrund von Aufgaben wachsender Komplexität respektive Qualifikation zunehmenden Ranges vorzunehmen. Die Entwicklung eines Einreihungsrasters respektive von Richtpositionen entwickelte sich zu einem zentralen Auftrag des Projektes. Einbezogen für diese Aufgaben wurden die Leiter der Personalmanagementressorts der drei Hochschulen. Bemerkenswert ist dabei die Tatsache, dass die ersten von diesen Experten erarbeiteten Entwürfe die Managementprinzipien, die dem neuen Zugang zugrunde lagen, nur teilweise verkörperten. Offenbar orientierten sich die HR-Ressortleitende an einer Verwaltungskultur, in der die vertikale Strukturierung von Einreihungen nur in schwacher Form vorgesehen war und die Einstufung der Mitarbeitenden nach statusorientierten Merkmalen gestaltet wurde. Diese Verwaltungskultur hatte über Jahre den gemeinsamen Boden sowohl für die Mitarbeitenden als auch für die administrativen Ressorts und die Führungspersonen gebildet. Die Koppelung der Entlohnung an das Anspruchsniveau der Tätigkeit stellte somit eine wesentliche Neuerung nicht nur für die Mitarbeitenden, sondern für den gesamten Verwaltungsapparat der Hochschulen dar.

Das Projektkernteam intervenierte und setzte eine Stärkung von Kriterien, die von steigenden Ansprüchen ausgingen, mit Erfolg durch. Im Endergebnis entstanden drei Richtpositionen, die drei Levels abbildeten und die Elemente Tätigkeiten/Aufgaben, Verantwortung, Anforderungen, Ausbildung/Erfahrung umfassten. Um den Erwartungen der Bildungsdirektion gerecht zu werden, liess das Projektkernteam die Richtpositionen von einer externen Beratungsfirma bewerten, welche hierbei die «vereinfachten Funktionsanalyse» anwendete. Diese im Kanton Zürich etablierte Auswertungsmethode dient dazu, die Richtpositionen in Lohnklassen aufgrund von sechs evidenzbasierten Kriterien zu bestimmen: Ausbildung und Erfahrung, Geistige Anforderungen, Verantwortung, Psychische Belastungen und Anforderungen, Physische Belastungen und Anforderungen und Beanspruchung der Sinnesorgane und spezielle Arbeitsbedingungen.<sup>13</sup> Diese Bewertungsmethodik verkörpert im Kern das Leitprinzip, Einreihungen seien nach Anspruchsniveaus zu gestalten. Aus kantonaler Perspektive stellten die drei Hochschulen insofern eine Insel dar, in welcher nichtzeitgemässe Praktiken der Einstufung galten und die gemäss den kantonale geltenden Grundsätzen zu reformieren war.<sup>14</sup>

Die Einführung des Levelmodells bedeutete also, dass die Einstufungsgrundlagen der Zürcher Fachhochschule als öffentlicher-rechtlicher Anstalt im wesentlichen Masse an die in der Zentralverwaltung Kanton geltende Praxis angeglichen werden sollte. Diese richtete sich nach modernen Managementprinzipien im Geiste des New Public Management und sah vor, Richtpositionen nach evidenzbasierten Kriterien einzureihen. Dennoch setzte sich der Reformimpuls

---

<sup>13</sup> Siehe das Handbuch Vereinfachte Funktionsanalyse vom Kanton Zürich: <https://www.zh.ch/de/arbeiten-beim-kanton/fuer-hr-profis/handbuch-personalrecht/definition/lohn/lohn-grundlagen/handbuch-vereinfachte-funktionsanalyse.html>

<sup>14</sup> Es ist anzumerken, dass leistungsorientierte Lohnanteile nicht Gegenstand der Diskussion rund um das Levelmodell waren. Hier griff das kantonale Personalrecht, welches Lohnerhöhungen aufgrund der individuellen Leistungen und nicht gemäss dem Dienstalterprinzip vorsah und zudem leistungsorientierte Sonderzulagen ermöglichte.

---

nicht vollständig durch und wurde von den Autonomiebestrebungen der drei Hochschulen geschwächt. Die Beratungsfirma bestätigte die allgemeine Einreihung der Richtpositionen gemäss der Methode der Vereinfachten Funktionsanalyse, und wies zugleich auf die Notwendigkeit hin, die Binnendifferenzierung nach Lohnklassen innerhalb der drei Levels zu präzisieren.

Die Hochschulen hatten ein Interesse daran, die Einreihungen nach eigenen Prinzipien zu gestalten. Das Projektkernteam konnte in diesem Zusammenhang erreichen, dass auf Verordnungsebene keine Kriterien bezüglich dieser Binnendifferenzierung aufgenommen wurden, sodass faktisch die Präzisierung der Levels in die Zuständigkeit der drei Hochschulen fiel. Insbesondere definierte die Verordnung kein Mechanismus, um die Vereinfachte Funktionsanalyse als Grundlage für die Zuordnung von Lohnklassen festzulegen. Vor diesem Hintergrund blieb für die Hochschule die Möglichkeit offen, bei der Differenzierung der Levels auch Kriterien anzuwenden, die beispielsweise Statuselemente betreffen.

Insgesamt stellte jedoch das Levelmodell bezüglich der Einreihungslogik eine wesentliche Reform dar. Die Mitwirkungsorgane konnten diese nicht überzeugend in Frage stellen, da das Prinzip, Saläre sollten sich nach dem Anspruchsniveau der Tätigkeit richten, dem Zeitgeist entspricht. Im Rahmen der Debatten kam darüber hinaus das Argument zum Vorschein, das Leistungsprinzip sei nachvollziehbar, der Lohn solle aber auch Ausdruck von «Wertschätzung» sein. Dieses zeugt davon, dass im alten Modell ein hohes, nicht leistungsbezogenes Lohnniveau eine wesentliche Rolle bei der Begründung des Loyalitätsverhältnisses zwischen Mitarbeitenden und Hochschulen gespielt hatte.

#### 4.5. Fazit

Der Abgleich zwischen empirischen Erkenntnissen und den aus theoretischer Perspektive modellierten Reformimpulsen zeigt, dass Reformprinzipien im Geiste des New Public Management eine sehr hohe Bedeutung für die Revision der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule hatten. Alle vier Reformimpulse erhielten eine hohe oder sehr hohe Bedeutung innerhalb der Debatten, die die Entstehung der neuen personalrechtlichen Grundlagen. Sie waren jedoch nicht gleichmässig erfolgreich und führten zu Ergebnissen, die mit Blick auf effektive und wirksame Personalführung unterschiedlich zu bewerten sind. Die Bedeutung und das Ergebnis der einzelnen Reformimpulse werden schematisch in der Tabelle dargestellt.

	Reformimpuls	Bedeutung im Projekt	Ergebnis
Rechtliche Dimension	Abbau der rechtlichen Sonderstellung öffentlicher Anstellungen, Orientierung am Privatrecht für höhere Flexibilität	Hoch: Interesse der Hochschulen an der Verwendung privatrechtlicher Verträge zur Flexibilisierung der Anstellungsverhältnisse.	Reformimpuls setzt sich nicht durch. Die öffentlich-rechtliche Anstellungsform war in der kantonalen respektive schweizerischen Verwaltungskultur tief verankert.
Karriere	Laufbahnen nicht nach Status, sondern nach Qualifikationen, Fähigkeiten und Aufgaben gestalten. Hohe Durchlässigkeit der Personalstruktur gewährleisten.	Sehr hoch: Das Levelmodell sollte statusorientierte Personal-kategorien abbauen und die Durchlässigkeit der Karrieren fördern.	Reformimpuls setzt sich durch. Allerdings kommt es zu widersprüchlichen Ergebnissen bezüglich der Personal-kategorie der Professor:innen.
Beziehung	Kein spezielles Loyalitätsverhältnis zwischen Staat und öffentlichen Bediensteten, Abbau privilegierter Anstellungsbedingungen.	Hoch: Im Levelmodell wird identitätsstiftenden Elemente und privilegierten Anstellungsbedingungen eine geringe Bedeutung eingeräumt.	Reformimpuls setzt sich durch. Es kommt jedoch zu problematischen Folgen, weil kein alternatives Deutungsangebot betr. die identitäre Bindung der Mitarbeitenden entwickelt wird.
Lohnstruktur	Entlohnung aufgrund der Aufgaben und Qualifikationen der Beschäftigten definieren.	Hoch: Das Levelmodell sieht vor, die Entlohnung an das Anspruchsniveau der Tätigkeit zu koppeln.	Reformimpuls setzt sich im Wesentlichen durch. Die Bestrebungen, die Autonomie der einzelnen Hochschulen, führen jedoch dazu, dass evidenzbasierte Einreihungskriterien nur grobkörnig definiert werden und dass potenziell Spielräume für statusorientierte Einstufungen erhalten bleiben.

TABELLE 6: BEDEUTUNG UND WIRKUNG DER REFORMIMPULSE BEI DER REVISION DER PERSONALVERORDNUNG DER ZÜRCHER FACHHOCHSCHULE

## 5. Schlussfolgerungen

Die alte Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule verkörperte Prinzipien, die aus Sicht des modernen Personalmanagements in verschiedener Hinsicht dysfunktional waren. Die Personalkategorien zeichneten sich durch eine hohe Statusorientierung aus und hinderten die Durchlässigkeit der Karrieren. Das Loyalitätsverhältnis zwischen Hochschulen und Mitarbeitenden basierte ebenfalls auf identitären Staturelementen, die mit der auch lohnmassig relevanten Privilegierung eines Teils der Belegschaft einhergingen. Die Lohnstruktur orientierte sich ebenfalls am Status der Angestellten und wies nicht oder kaum explizite Kriterien zur Differenzierung der Saläre auf.

Die Reformimpulse im Geiste des New Public Management haben wesentlich dazu beigetragen, dass durch die neue Personalverordnung bessere Grundlagen für die Führung der Belegschaft an der ZHAW, der ZHdK und der PH Zürich geschaffen worden sind. Die neue Personalkategorie «Lehr- und Forschungspersonal» vermeidet statusorientierte Diskriminierungen und führt die ehemaligen Dozierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitenden zusammen, die über Jahrzehnte bei gleicher oder vergleichbarer Tätigkeit unterschiedlich behandelt wurden; sie trägt zur Durchlässigkeit der Personalstruktur bei respektive fördert die Personalentwicklung (erster Reformimpuls). Die neue Lohnstruktur sieht nachvollziehbare Kriterien für die Einreihung des Personals vor und basiert auf dem Gebot, dass sich die Saläre nach dem Anspruchsniveau der Tätigkeit richten müssen (vierter Reformimpuls). Es kam hierbei zu einer wesentlichen Angleichung an die Einstufungsprinzipien des Kantons, der mit der «Vereinfachten Funktionsanalyse» über ein auf evidenzbasierten Kriterien aufbauenden Bewertungssystem verfügt.

Dennoch gingen die vier Reformimpulse teilweise auch in die Richtung von Veränderungen, die aus normativ-präskriptiver Perspektive mit problematischen Folgen einhergehen hätten können oder einhergehen werden. Der Versuch, die Einsatzmöglichkeiten für privatrechtliche Verträge auszubauen (erster Reformimpuls), scheiterte an der starken Verankerung der öffentlich-rechtlichen Anstellungsform im Kanton Zürich und generell in der Schweiz. Die Hochschule bemühten sich insbesondere, die Verwendung privatrechtlicher Anstellungen im Leistungsbereich Weiterbildung zu ermöglichen, und argumentierten, das sei nötig wegen der Tatsache, dass hier marktwirtschaftliche Begebenheiten vorherrschen. Durch die Aufrechterhaltung der alten Normen wurde die Nutzung privatrechtlicher Verträge nicht *per se* ausgeschlossen, aber es kam nicht zur allgemeinen Öffnung, die von den Hochschulen als Arbeitgeber angestrebt wurde. Dieses Ergebnis lässt sich grundsätzlich als positiv betrachten. Der breite Einsatz von privat-rechtlichen Anstellungsformen für einen begrenzten, aber quantitativ relevanten Anteil der Belegschaft hätte eine «Zweiklassengesellschaft» hervorgerufen und somit die positiven Entwicklungen relativiert, die durch die Reform der Personalkategorien erzielt wurden. Hierbei wären die Vorteile für die Hochschulen als Arbeitgeber vermutlich begrenzt gewesen, da öffentlich-rechtliche Anstellungen in der Schweiz generell eine verhältnismässig hohe Flexibilität gewährleisten.

Die anderen drei Reformimpulse setzten sich hingegen weitgehend durch. Sie brachten wie erwähnt wesentliche Verbesserungen des Personalsystems mit, riefen aber in Teilen auch prob-

lematische Ergebnisse vor. Das Anliegen, Personalkategorien nicht aufgrund von Staturelementen zu gestalten (zweiter Reformimpuls), ging nicht lediglich mit der Schaffung der Personalkategorie «Lehr- und Forschungspersonal» einher, welche einen zielführenden Bezugsrahmen für das akademische Personal darstellt; es führte auch zu sehr kontroversen Debatten rund um die Personalkategorie der Professor:innen. Diese wurde zwar eingeführt, aber inhaltlich «entkernt», denn es wurden keine klaren Merkmale definiert, die die Professor:innen von anderen Beschäftigten unterschieden hätten. Vielmehr wurde festgehalten, dass das Tätigkeitsportfolio von Professor:innen und Angehörigen des Lehr- und Forschungspersonals deckungsgleich sein könnte. Um statusorientierte Hierarchien zu vermeiden, wurde *de facto* die Personalkategorie der Professor:innen auf einen blossen Status reduziert. Hierbei wäre eine eigene Personalkategorie der Professor:innen mit dem Levelmodell durchaus kompatibel gewesen, wenn eine klare Definition der Tätigkeitsmerkmale und Anforderungen erfolgt wäre. Sie spielt ausserdem für die nationale und internationale Profilierung von Hochschulen eine Schlüsselbedeutung.

Die Intention, dysfunktionale identitätsstiftende Elemente und Privilegien abzubauen (dritter Reformimpuls), trug dazu bei, bei der neuen Personalkategorie «Lehr- und Forschungspersonal» falsche Anreize zu vermeiden. Sie verstellte aber den Blick dafür, dass funktionale identitätsstiftende Elemente durchaus angemessen und notwendig gewesen wären. Die neue Personalkategorie eignet sich nicht als eine identitäre Projektionsfläche und bildet keine starke Grundlage für ein positiv konnotiertes Loyalitätsverhältnis zwischen Hochschulen und Mitarbeitenden.

Schliesslich wurde das Anliegen, die Lohnstruktur aufgrund von Anspruchsniveaus zu gestalten (vierter Reformimpuls), nur unvollständig umgesetzt. An dieser Stelle wäre eine vollständige Umsetzung des Reformprinzips wünschenswert gewesen. Obwohl sich die Bildungsdirektion für ein transparentes Einreihungssystem explizit einsetzte, wehrten sich die Hochschulen in Teilen dagegen, weil sie ihre Autonomie bei der Lohngestaltung wahren wollten. Hierdurch besteht die Gefahr, dass innerhalb der einzelnen Hochschulen wieder Kriterien Anwendung finden, die nicht von den Anspruchsniveaus ausgehen und/oder Staturelemente beinhalten.

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse lassen sich Empfehlungen für die Praxis formulieren, die bei der Umsetzung der Personalverordnung innerhalb der Hochschulen Berücksichtigung finden könnten. *Erstens* ist darauf zu achten, dass privatrechtliche Anstellungen tatsächlich die Ausnahme bleiben und dass sie nicht zu einer Marginalisierung von eine Teilgruppe der Belegschaft führen. Insbesondere sollen sie nicht im Leistungsbereich Weiterbildung Anwendung finden, denn als Auftrag der Hochschule unterscheidet sich dieser nicht von der grundständigen Lehre.

*Zweitens* sind die Rolle und die Aufgaben der Professor:innen zu klären. Die Führung der Personalkategorie als blossen Status kann Konflikte innerhalb der Belegschaft fördern und ermöglicht es nicht, die Vorteile zu erschliessen, die aus einer aktiven Bewirtschaftung der Personalkategorie resultieren könnten. «Starke» Professor:innen könnten einen wesentlichen Beitrag zur Profilierung der drei Hochschulen beitragen und würden keinen Schatten auf das sonstige akademische Personal werfen, sofern die negativen Aspekte vermieden werden, die häufig an Universitäten in Zusammenhang mit dem Lehrstuhlmodell respektive mit dem Fehlen einer stabilen Belegschaft unter der Professur zustande kommen.

*Drittens* wäre zu prüfen, inwiefern positive identitätsstiftende Elemente geschaffen werden könnten, die die Bindung zwischen Personal und Hochschulen fördern könnten. Hierzu könnten klassische Instrumente der Personalführung beitragen. Anstelle von dysfunktionalen Privilegien könnten beispielsweise Massnahmen der Personalentwicklung und Personalförderung treten. Ausserdem könnten innerhalb der Personalkategorie «Lehr- und Forschungspersonal» konkrete Bezeichnung oder Teilgruppen eingerichtet werden, die sich als identitäre Projektionsfläche eignen und den technokratischen Duktus der Personalkategorie abmildern.

*Viertens* und *letzten* wäre es von wesentlicher Bedeutung, dass die einzelnen Hochschulen dafür Sorge tragen, dass die Binnendifferenzierung der Levels respektive die Einteilung in Lohnklassen innerhalb eines Levels ausschliesslich nach Anspruchsniveaus geschieht. Eine hohe Transparenz ist hierbei massgeblich, um die Akzeptanz des neuen Systems unter den Mitarbeitenden zu fördern.

## 6. Dokumentenverzeichnis

### 6.1. Vorbemerkung

Die Dokumente werden gemäss dem folgenden Muster aufgelistet:

Dok. NUMMER,            *DATEINAME – AUTOR:INNENVERWEIS*  
 KURZTITEL, DATUM    TITEL

Die NUMMER dient der Nummerierung der Dokumente.

Der KURZTITEL umfasst Stichwörter zur Einordnung des Dokuments.

Das DATUM gibt das Originaldatum des Dokument wieder.

Der DATEINAME entspricht der Beschriftung der Datei gemäss Originalunterlagen.

Der AUTOR:INNENVERWEIS gibt eine allfällige Signatur in der Originalform wieder

Der TITEL gibt die Überschrift des Dokuments wieder, wie dieser am Anfang des Dokumentes erscheint.

### 6.2. Liste der Dokumente

- |  |   |
|--|---|
| Dok. 01, Präsentation Kick-Off-Meeting, 29.03.12 | <i>120329 Kick Off (U Hofmann) V 1.0 – Urs Hoffmann</i><br>Projekt Revision der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule (PVF). Kick Off Meeting 29. März 2012   |
| Dok. 02, Protokoll Impuls-Tagung, 07.05.12       | <i>120507 Ergebnis_Impulstagung 2 – Forrer Lombriser &amp; Partner AG</i><br>Projekt «PVF Revision». Impulstagung vom 23. April 2012: Ergebnisse  |
| Dok. 03, Fragenkatalog, 24.05.12                 | <i>120524 Fragenkatalog bereinigte Version (1.1) – Inde / FF</i><br>Inhaltliche Soll-Positionen der PVF. Fragen an die Projektorganisationen der Hochschulen, verabschiedet vom Lenkungsausschuss und dem Projektkernteam 21.5.2012 |
| Dok. 04, Fragenkatalog mit Antworten, 25.09.12   | <i>120925_Erweiterter_Fragenkatalog_21_Anträge – F. Forrer/W. Inderbitzin</i><br>Zusammenstellung der Antworten der Hochschulen. Anträge betreffend Zusatzfragen und Positionen   |
| Dok. 05, Personalkategorien PH Zürich, 25.09.12  | Beilage I zu: <i>120925_Erweiterter_Fragenkatalog_21_Anträge</i><br>Grundlagen der künftigen Ausgestaltung der Personalkategorien an der PH Zürich. Version vom 12.10.2011 (teilweise angepasst durch Projektgruppe PVF)            |

- Dok. 06, Grundmodell Personalkategorien gemäss ZHAW, 25.09.12  
 Beilage II zu: *120925\_Erweiterter\_Fragenkatalog\_21\_Anträge*  
 ZHAW. Rektorat. Erläuterungen zum Grundmodell der Personalkategorien. Verfasst 03.09.12
- Dok. 07, Personalkategorien gemäss ZHdK, 25.09.12  
 Beilage III zu: *120925\_Erweiterter\_Fragenkatalog\_21\_Anträge*  
 Beilage ZHdK
- Dok. 08, Einladung Sitzung Lenkungsausschuss/Projektkernteam, 16.11.12  
*121116 Einladung Sitzung LA und PKT vom 22 11 2012 – Werner Inderbitzin*  
 Projekt «PVF Revision». Sitzung Lenkungsausschuss und Projektkernteam. 22. November 2012
- Dok. 09, Zwischenbericht, 15.02.13  
*Dok5 130215 Bericht PHZH Zwischenstand ROM V3 – Werner Inderbitzin (mit Anmerkungen von Roger Meier)*  
 Projekt Revision PVF. Bericht zum Zwischenstand der inhaltlichen Diskussion nach den Beschlüssen im Projektkernteam vom 18.1.2013
- Dok. 10, Stellungnahme Zwischenbericht HSV PH Zürich, 14.03.13  
*Stellungnahme Zwischenbericht – Rudolf Isler*  
 Hochschulversammlung PH Zürich. Stellungnahme «Projekt Revision PVF – Bericht zum Zwischenstand der inhaltlichen Diskussion nach den Beschlüssen im Projektkernteam vom 18.1.2013». 14.03.2013
- Dok. 11, Stellungnahme Zwischenbericht HSV ZHAW, 14.03.13  
*Dok6 2013-03-15 Stellungnahme HSV-ZHAW – Monika Schmid*  
 Hochschulversammlung ZHAW. Projekt PVF-Revision - Bericht zum Zwischenstand der inhaltlichen Diskussion nach den Beschlüssen im Projektkernteam vom 18. Januar 2013. Stellungnahme der ZHAW. 14.03.2013
- Dok. 12, Stellungnahme Zwischenbericht HSV ZHdK, 15.03.13  
*Dok7 ZHdK\_HSV\_VernehmlassungsantwortPVF*  
 Stellungnahme HSV-ZHdK zum Zwischenbericht PVF-Revision. 15.03.13
- Dok. 13, Stellungnahme Zwischenbericht HSL ZHAW, 22.03.13  
*Dok3 131322 Stellungnahme ZHAW Zwischenbericht*  
 Stellungnahme ZHAW zum Bericht «Zwischenstand der inhaltlichen Diskussion». Nach Hochschulleitung vom 21.3.13
- Dok. 14, Bericht nach Sitzung mit Lenkungsausschuss, 08.04.13  
*130408 Bericht Phase 1 Projekt Revision PVF (V 1.2) – Werner Inderbitzin/Fritz Forrer*

- Bericht zu den Ergebnissen der Diskussion und der inhaltlichen Vorschläge aus dem Projekt „Revision PVF“  
nach der gemeinsamen Sitzung des Lenkungsausschusses und des Projektkernteams am 8. April 2013
- Dok. 15, Arbeitspapier Projektleitung, 01.06.13 *130601 Projekt PVF Themen und Prozess V 2.0 final – Werner Inderbitzin*  
Projekt Revision der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule (PVF). Themen und Prozess. Juni 2013. V 1.0
- Dok. 16, Fragen an den Fachhochschulrat, 26.08.13 *130826\_Vorlage der Fragen an den FHR für die Sitzung vom 1.10.13 – Inde*  
Projekt «Revision PVF ZFH». Stand und Inhalt der Projektarbeiten – Fragen an den FHR
- Dok. 17, Protokoll FHR-Sitzung, 01.10.13 *131001\_FHR\_Protokollauszug – HT*  
Auszug aus dem Protokoll der FHR-Sitzung vom 1. Oktober 2013
- Dok. 18, Bericht Projektleitung, 20.11.13 *131120 Bericht an das PKT Level Modell (V 4 2) – Werner Inderbitzin, Fritz Forrer, Armin Dittli*  
Bericht an das Projektkernteam: Fokus Personalkategorien / «Level»-Modell
- Dok. 19, Protokoll Projektkernteam, 09.12.13 *131209\_Protokoll\_PKT\_Sitzung (V 2.0) – F. Forrer*  
Projekt «PVF Revision». Sitzung Projektkernteam. 9. Dezember 2013
- Dok. 20, Protokoll Projektkernteam, 28.01.14 *140128\_Protokoll\_PKT\_Sitzung\_fof – F. Forrer*  
Projekt «PVF Revision». Sitzung Projektkernteam. 28. Januar 2014
- Dok. 21, Protokoll HR-Fachgruppe, 18.02.14 *140218\_Protokoll\_HR\_Fachgruppe – F. Forrer*  
Projekt «PVF Revision». Sitzung HR-Fachgruppe. 18. Februar 2014
- Dok. 22, Bericht Projektleitung, 04.04.14 *140404 Antrag an das PKT (1.0) – Werner Inderbitzin*  
Generische Beschreibungen der «Level» nach Lohnklassen und Tätigkeitsbereichen und Gestaltung der Testphase. Bericht und Antrag an das Projektkernteam
- Dok. 23, Tätigkeitsmatrix HR-Fachgruppe, 05.04.14 *140405 Level Beschreibungen (4.0)*

	Projekt «PVF» Revision –Tätigkeitsmatrix. Ergebnis der Arbeiten in der HR-Fachgruppe Stand 4.4.2014. 1. Teil: Beschreibung der «Level»
Dok. 24, Protokoll Projekt- kernteam, 10.04.14	<i>ZFH-PVF_Protokoll_Sitzung_Projektkernteam_140410</i> Projekt «PVF Revision». Sitzung Projektkernteam. 10. April 2014.
Dok. 25, Protokoll Projekt- kernteam, 12.05.14	<i>140512 ZFH-PVF_Protokoll_Sitzung_Projektkernteam_final</i> PVF Revision. Zürcher Fachhochschule. Beschlussprotokoll. Sitzung Projektkernteam. 12. Mai 2014.
Dok. 26, Tätigkeitsmatrix HR-Fachgruppe. Teil 1, 14.05.14	Anhang 1 zu: <i>Nachversand Inde Gesamt Pdf – Werner Inderbitzin</i> Projekt «PVF» Revision –Tätigkeitsmatrix. Ergebnis der Arbeiten in der HR-Fachgruppe 1. Teil: Beschreibung der «Level»
Dok. 26, Tätigkeitsmatrix HR-Fachgruppe. Teil 2, 14.05.14	Anhang 2 zu: <i>Nachversand Inde Gesamt Pdf – Werner Inderbitzin</i> «PVF» Revision – Entwurf Tätigkeitsmatrix – Arbeitsversion. 2. Teil: Beschreibung der «Level» nach Tätigkeitsbereichen
Dok. 27, Protokoll Projekt- kernteam, 13.06.14	<i>140613 ZFH-PVF_Protokoll_Sitzung_Projektkernteam_140613</i> PVF-Revision, Zürcher Fachhochschule. Beschlussprotokoll. Sitzung Projektkernteam 13. Juni 2014
Dok. 28, Arbeitspapier Rechtliche Fragen, 10.08.14	<i>140810 PVF Positionen abweichend vom Personalrecht (2.1) – Werner Inderbitzin</i> Projekt Revision PVF. Rechtliche Fragen
Dok. 29, Gutachten Firma Perinnova, 26.09.14	<i>05 Meinung_ZH_FH_20140926 – Firma Perinnova</i> Meinung zu den Ergebnissen der bisherigen Projektarbeiten. Lohnrelevante Kategorisierungen von Mitarbeitendengruppen. Einreihungen in Lohnklassen mittels Levelmodell
Dok. 30, Zwischenbericht, 21.10.14	<i>141021 Zwischenbericht (V 1.1) Okt 14 – Werner Inderbitzin</i> Projekt Revision PVF. Zwischenbericht Stand Ende Oktober 2014
Dok. 31, Auswertungen Testphase, 24.10.14	<i>02 ZFH_PVF_Auswertungen_Testdaten_141024</i>

- ZFH PVF – Auswertungen Testphase. Forrer, Lombriser & Partner.
- Dok. 32, Rechtsgutachten  
Stöckli, 09.01.15 *Rechtsgutachten Stöckli – Prof. Dr. Andrea Stöckli, RA*  
Rechtsgutachten betreffend Projekt «Revision der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule». Erstellt im Auftrag der Zürcher Fachhochschule
- Dok. 33, Zwischenbericht,  
09.02.15 *150209 Zwischenbericht (V 4.2) LA final – Werner Inderbitzin*  
Projekt Revision PVF. Zwischenbericht. Stand der Projektarbeiten nach der Behandlung im Projektkernteam am 20. Januar 2015 und im Lenkungsausschuss am 2. Februar 2015
- Dok. 34, Stellungnahme  
Zwischenbericht HSV  
ZHdK, 12.03.15 *20150312\_Projekt\_Revision\_PVF\_Stellungnahme\_HSV\_ZHdK – Irene Sommer, Präsidentin HSV ZHdK*  
Projekt Revision PVF Zwischenbericht, V 4.2 / 5.2.2015 Stellungnahme durch die HSV ZHdK
- Dok. 35, Protokoll Lenkungsausschuss, 01.07.15 *prot\_LA-PVF-Revision\_20150701\_RTH – Reto Thaler*  
Protokoll Lenkungsausschuss Projekt PVF-Revision vom 21.5.2015
- Dok. 36, Protokoll Treffen  
Rektoren/HSV, 25.08.15 *prot\_RK-HSV-PVF\_20150825\_RTH\_WBI – Reto Thaler*  
Protokoll der Aussprache der Rektoren ZFH mit Vertretungen der Hochschulversammlungen der ZFH-Hochschulen zum Projekt PVF-Revision vom 25.8.2015
- Dok. 37. Gutachten Budliger,  
08.10.15 *Gutachten Budliger – Michael Budliger, Anja Haller*  
Rechtliche Beurteilung von Einzelfragen Revision Personalrecht ZFH
- Dok. 38, Aussprachepapier  
Projektkernteam, 15.10.15 *151015 PVF Projekt Aussprache- und Antragspapier (V 1.0) – Werner Inderbitzin*  
Projekt Revision PVF. Aussprache- und Antragspapier. Sitzung des PKT vom 15. Oktober 2015
- Dok. 39, Protokoll Projektkernteam,  
15.10.15 *ZFH\_PVF\_Protokoll\_Sitzung\_Projektkernteam\_151015*  
PVF Revision. Zürcher Fachhochschule. Beschlussprotokoll. Sitzung Projektkernteam (PKT). 15. Oktober 2015
- Dok. 40, Schlussbericht,  
04.02.16 *160204 Schlussbericht als Vorlage zur Konsultation (V 2.0) vera – Werner Inderbitzin*

	Projekt Revision der Personalverordnung (PVF) für die Zürcher Fachhochschule. Bericht zum Stand des Projektes als Vorlage zur hochschulinternen Konsultation. Verabschiedet vom Lenkungsausschuss des Projektes am 4. Februar 2016
Dok. 41, Sitzung Fachhochschulrat, 07.11.17	<i>Sammelmappe 1</i> Zürcher Fachhochschule. Fachhochschulrat. Sitzung vom 7. November 2017. Thema: Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule. Revision
Dok. 42, Sitzung Fachhochschulrat, 12.12.17	<i>2017_12_12 FHR/Trakt.1.1_PVF</i> Zürcher Fachhochschule. Fachhochschulrat. Sitzung vom 12. Dezember 2017. Traktandum 1.1 Thema Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule. Revision
Dok. 43, Stellungnahme VPV, 21.12.18	<i>PVF-Rev Stellungnahme VPV – Dominik Schmid</i> Vereinigte Personalverbände des Kantons Zürich. Stellungnahme zur Änderung des Fachhochschulgesetzes (FaHG) und Neuerlass der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschulen (PVF)

## 7. Verzeichnis der Rechtstexte

Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule vom 16. Juli 2008 (PVF). Fassung gemäss Regierungsratsbeschluss vom 29. April 2009.

Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule vom 22. Juni 2022 (nPVF).

Fachhochschulgesetz des Kantons Zürich vom 2. April 2007 (FaHG). Fassung gemäss Regierungsratsbeschluss vom 22. März 2010.

Reglement über den Titel der Professorin oder des Professors an der Zürcher Fachhochschule vom 6. Juli 2010 (nRePro):

Reglement betreffend den Titel des Professors oder der Professorin an der Zürcher Fachhochschule vom 23. Oktober 2001(aRePro):

PH-Nr. 5.6. Geschäftsordnung der Hochschulversammlung der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 30. November 2011 (GO-HVPH)

Personalverordnung der Universität Zürich vom 29. September 2014 (PVO-UZH)

## 8. Literaturverzeichnis

- Bach, Stephen; Kessler, Ian (2008): HRM and the New Public Management. In: Peter Boxall, John Purcell und Patrick M. Wright (Hg.): *The Oxford Handbook of Human Resource Management*: Oxford University Press, S. 469–488.
- Boselie, Paul; van Harten, Jasmijn; Veld, Monique (2021): A human resource management review on public management and public administration research: stop right there... before we go any further... In: *Public Management Review* 23 (4), S. 483–500. DOI: 10.1080/14719037.2019.1695880.
- Bossaert, Danielle; Demmke, Christoph (op. 2003): *Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten. Neue Trends und die Auswirkungen des Integrationsprozesses*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bröckling, Ulrich; Peter, Tobias (2017): Das Dispositiv der Exzellenz. In: Rainer Diaz-Bone und Ronald Hartz (Hg.): *Dispositiv und Ökonomie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 283–303.
- Demmke, Christoph (2019): Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich. In: Sylvia Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wewer (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5., vollständig überarbeitete Auflage. Wiesbaden, Germany: SPRINGER VS, S. 373–383.
- Eckert, Nancy (2020): *Das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz: Hintergrund, Bedeutung und erste Auswirkungen auf den Hochschulraum Schweiz*. University of Zurich.
- Emery, Yves (2019): In-Depth Modernization of HRM in the Public Sector: The Swiss Way. In: Andreas Ladner, Nils Soguel, Yves Emery, Sophie Weerts und Stéphane Nahrath (Hg.): *Swiss Public Administration. Making the State Work Successfully*. 1st ed. 2019. Cham: Palgrave Macmillan/Springer Nature Switzerland (Governance and Public Management), S. 205–220.
- Fredman, Sandra (1999): The legal context: Public or private. In: Susan Corby und Geoff White (Hg.): *Employee relations in the public services. Themes and issues*. London, New York: Routledge (Routledge studies in employment relations), S. 53–70.
- Fuchs, Gesine; Bothfeld, Silke; Leitner, Andrea; Rouault, Sophie (2018): *Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber. Betriebliche Gleichstellung in den Bundesverwaltungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz*. 1st ed. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich.
- Haensch, Peter; Holtmann, Everhard (2008): Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten. In: Oscar W. Gabriel und Sabine Kropp (Hg.): *Die EU-Staaten im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 606–630.

- 
- Hasler, Ursula; Girsberger, Esther; Buomberger, Thomas (2011): Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Die Entstehung einer Hochschule. Zürich: Orell-Füssli-Verl. Online verfügbar unter <https://permalink.obvsg.at/AC08855688>.
- Helmke, Thomas (2011): Nachhaltiges Personalmarketing für öffentliche Verwaltungen. Strategien für ein modernes Personalmarketing im demografischen Wandel. Berlin: wvb Wiss. Verl.
- Henneberger, Fred; Sudjana, Sarah (2010): Reform der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse in der Schweiz : Konsequenzen für die Personalvertretung auf Bundesebene? In: Die Personalvertretung: PersV. Fachzeitschrift des gesamten Personalwesens für Personalvertretungen und Dienststellen 53 (5), S. 164–174.
- Hils, Sylvia; Streb, Sebastian (2010): Vom Staatsdiener zum Dienstleister? Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden. In: TranState Working Papers. Universität Bremen (111).
- Hüther, Otto; Krücken, Georg (2012): Hierarchie ohne Macht? Karriere- und Beschäftigungsbedingungen als ‚vergessene‘ Grenzen der organisatorischen Umgestaltung der deutschen Universitäten. In: Uwe Wilkesmann und Christian J. Schmid (Hg.): Hochschule als Organisation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 27–39.
- Kaboolian, Linda (1998): The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. In: Public Administration Review 58 (3), S. 189–193.
- Knassmüller, Monika; Veit, Sylvia (2016): Culture matters – the training of senior civil servants in Austria, Germany, the Netherlands and Switzerland. In: Teaching Public Administration 34 (2), S. 120–149.
- Knuth, Matthias (2018): Vermarktlichung von Arbeitsmarktdienstleistungen als Legitimationsbeschaffung. In: Rolf Dobischat, Arne Elias und Anna Rosendahl (Hg.): Das Personal in der Weiterbildung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 345–376.
- Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut (2013): Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: SPRINGER VS.
- Lægreid, Per; Recascino Wise, Lois (2015): Transitions in Civil Service Systems. Robustness and Flexibility in Human Resource Management. In: F. M. van der Meer: Comparative Civil Service Systems in the 21st Century. 2nd edition. Hg. v. Frits M. der. van Meer, Jos C. N. Raadschelders und Theo A. J. Toonen. London: Palgrave Macmillan UK; Imprint: Palgrave Macmillan, S. 203–222.
- Lehmann, Lukas: Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung als Tertiarisierungs- und Akademisierungprozess. In: Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990., S. 249–267.
- Lodge, Martin (2009): Public Service Bargains, New Public Management und Variationen in Verwaltungsreformen. In: dms 2 (1), S. 37–52. DOI: 10.3224/dms.v2i1.03.

- Meyer, Christoph; Weihrauch, Ines; Hafner, Felix; Reimann, Martin (2019): Öffentliche Arbeitsverhältnisse im Kanton Basel-Stadt: Helbing & Lichtenhahn.
- Müller, Roland; Graffenried, Caroline von (2011): Unterschiede zwischen privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher Anstellung. In: *Recht. Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis* 29 (5/6), S. 156–169.
- Oechsler, Walter A. (2004): Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung — Ansätze zur organisatorischen Umsetzung. In: Rainer Koch und Peter Conrad (Hg.): *Verändertes Denken — Bessere Öffentliche Dienste?! Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag*, S. 133–151.
- Portmann, Wolfgang; Holenstein, Andreas (2020): Das öffentliche Personalrecht der Schweiz : Eine Darstellung aufgrund des Bundespersonalrechts. In: *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás* 8 (2), S. 138–161.
- Reichard, Christoph (2019): Personalmanagement. In: Sylvia Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wewer (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform. 5., vollständig überarbeitete Auflage*. Wiesbaden, Germany: SPRINGER VS, S. 385–394.
- Reichard, Christoph; Schröter, Eckhard (2009): Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2 (1), S. 17–36.
- Ridder, Hans-Gerd; Hoon, Christina (2000): Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: eine inhalts- und prozessanalytische Untersuchung. In: *Diskussionspapiere. Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Hannover* (231).
- Ritz, Adrian (2019): Öffentliche Personalsysteme im Wandel – weitere Reformschritte sind notwendig. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 12 (1-2019), S. 176–189.
- Ritz, Adrian; Thom, Norbert (2019): *Public Management. Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen. Sixth edition*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Ross, Friso (2010): Schweiz ohne Beamte – Staatsdiener ohne Pension? Zur Alterssicherung des eidgenössischen Bundespersonals. In: Ulrich Becker, Peter A. Köhler und Yasemin Körtek (Hg.): *Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co KG*, S. 161–177.
- Titscher, Stefan; Wodak, Ruth; Meyer, Michael; Vetter, Eva (1998): *Methoden der Textanalyse. Leitfaden und Überblick*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer eBook Collection).
- Vaanholt, Silke (1997): *Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung*. Zugl.: Bamberg, Univ., Diss., 1997. Wiesbaden: DUV Dt. Univ. Verl..

Weber, Karl (2010): Gleichwertig, aber andersartig? Zur Entwicklung der Fachhochschulen in der Schweiz. Basel, Bern, Luzern: Gebert-Rüf-Stiftung; Zentrum für Universitäre Weiterbildung Universität Bern; Interface Politikstudien Forschung Beratung.

Weiss Sampietro, Theresia; Ramsauer, Nadja; Karvounaki Marti, Sheila; Lobsiger-Kägi, Evelyn (2012): Perspektiven von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Eine Fallstudie zu Arbeitssituation und Entwicklungsmöglichkeiten an der Zürcher Fachhochschule aus gendertheoretischer Sicht. In: Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung (18).