

Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)
zum Entwurf eines

Gesetz(es) zur Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften in der Wissen-
schaft (AVWÄndG), Artikel 1 Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der
Wissenschaft (Wissenschaftszeitvertragsgesetz – WissZeitVG)

beschlossen vom Bundeskabinett am 13.09.2006

Ausgangssituation

Der Anlass für die Gesetzesinitiative des BMBF ist ein Neuregelungsbedarf, der sich durch die Föderalismus-Reform ergibt: der Bundesgesetzgeber hat die Befugnis zur Setzung von Rahmenrecht über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens verloren. Das Hochschulrahmengesetz (HRG) wird „demnächst“ abgeschafft. Der Bundesgesetzgeber behält allerdings gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Grundgesetz (GG) im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Möglichkeit, allgemeines Arbeitsrecht zu setzen. Dafür besteht auch kein Abweichungsrecht der Länder.

Die HRG-Regelungen der befristeten Beschäftigungsmöglichkeiten während der Qualifizierungsphase an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen sollen in ein Sonderarbeitsrecht für WissenschaftlerInnen überführt werden (Artikel 1 AVWÄndG = Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft, Wissenschaftszeitvertragsgesetz - WissZeitVG). Die Bestimmungen des HRG hätten sich in der Praxis bewährt. Von einer Abschaffung der 12-Jahres-Frist - wie teilweise in der Presse kolportiert (Forschung & Lehre 8/06 S. 428, „Neue Perspektive für wissenschaftliche Mitarbeiter: Die 12-Jahres-Regelung soll fallen“, Amory Burchard in: Der Tagesspiegel vom 26.06.2006; SPIEGEL ONLINE vom 17.07.2006) - kann also nicht die Rede sein.

Es geht im AVWÄndG-E/WissZeitVG-E erstens um die Fortschreibung der sachgrundlosen Befristung mit Höchstbefristungsdauer während der Qualifizierungsphase des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals nach HRG nebst einer Ergänzung um eine sog. familienpolitische Komponente in Form von Verlängerungsoptionen der befristeten Vertragslaufzeiten von zwei Jahren pro Kind für beide Elternteile, sofern sie sich der Kinderbetreuung widmen.

Zweitens werden Regelungen neu formuliert, um wissenschaftliches und sog. akzessorisches Personal in drittmittelfinanzierten Projekten „rechtssicher und für beide Seiten transparent zu befristen“. § 1 Abs. 2 zweiter Halbsatz WissZeitVG-E stellt klar, dass das wissenschaftliche und künstlerische Personal auch weiterhin nach dem TzBfG befristet werden kann.

Das BMBF sieht überdies Handlungsbedarf im Hinblick auf das nahende Ende der Übergangsfristen nach dem Gesetz zur Änderung dienst- und arbeitsrechtlicher Vorschriften im Hochschulbereich (HdaVÄndG) am 29.02.2008. Das AVWÄndG/WissZeitVG soll Anfang 2007 in Kraft treten.

Bewertung

Die GEW anerkennt den konkreten Regelungsbedarf für die Gesetzesinitiative des BMBF. Gegen die Fortschreibung der sachgrundlosen Befristung mit Höchstbefristungsdauer nach HRG werden keine Einwände erhoben. Auch die GEW hält es für sinnvoll, Qualifizierungsphasen (Promotion, PostDoc-Phase) zeitlich zu begrenzen – dafür müssen allerdings zwei Mindestbedingungen erfüllt sein: 1. Es müssen bei der Vertragsgestaltung Zeiten für alternative Bildungswege ebenso wie für Familiengründung berücksichtigt werden. 2. Es muss nach der Qualifizierung das unbefristete Beschäftigungsverhältnis zum Regelfall werden.

Die GEW besteht darauf, dass – entsprechend den Grundsätzen des allgemeinen Arbeitsrechts – permanent anfallende Aufgaben in den Wissenschaftseinrichtungen von Personen in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen zu erledigen sind. Wie das Bundesarbeitsgericht in seinem Urteil vom 07.04.2004 (7 AZR 441/03) festgestellt hat, gibt es durchaus drittmittelfinanzierte Projekte, die zu den Daueraufgaben einer Forschungseinrichtung gehören; für diese lässt sich die befristete Beschäftigung des Personals nicht rechtfertigen. In der Personalstruktur der deutschen Hochschulen fehlt unterhalb der Professur die Kategorie eines „scientific worker“, der Daueraufgaben in Forschung und Lehre übernimmt und z. B. den „senior lecturers“ im angelsächsischen Bereich oder entsprechenden Positionen in den skandinavischen Hochschulen entspricht. Dass es sich bei den von Wissenschaftlichen MitarbeiterInnen wahrgenommenen wissenschaftlichen Dienstleistungen oftmals um Daueraufgaben handelt, wird sogar in der Begründung des WissZeitVG-E S. 16 eingeräumt. Solange die personelle Infrastruktur unzureichend ist, werden diese Daueraufgaben den QualifikantInnen unzulässigerweise aufgebürdet. Von der in § 57a Abs. 2 HRG = WissZeitVG-E § 1 Abs. 2 eröffneten Möglichkeit der Hochschulen, auch unbefristet einzustellen, wird nachweislich wenig Gebrauch gemacht.

Eine Gesetzesinitiative des BMBF könnte die Chance eröffnen, Defizite der bestehenden HRG-Regelungen auszugleichen. Die GEW hat bezüglich der Drittmittelbeschäftigten (allerdings nur der WissenschaftlerInnen) frühzeitig Nachbesserungen des 5.HRGÄndG vom 23.02.2002 und später auch des HdaVÄndG vom 30.12.2004 eingefordert. Die GEW hat vorgeschlagen, durch eine Änderung des §57a Abs. 1 Satz 1 HRG die Drittmittelbeschäftigten vom HRG auszunehmen und deren befristete Beschäftigung gegebenenfalls im TzBfG zu regeln. Das TzBfG § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 deckt bestimmte Fallkonstellationen ab (vgl. Begründung S. 10f.). Auch eine Weiterbeschäftigung des wissenschaftlichen Personals nach der Qualifizierungsphase ist bereits jetzt nach TzBfG § 14 Abs. 1 möglich, s. auch HRG § 57 b Abs. 2 Satz 3.

Letztlich ist der sachgemäße Regelungsstandort für die Bedingungen und Formen von (befristeter) Beschäftigung nach Auffassung der GEW jedoch kein Gesetz, sondern ein Tarifvertrag!

Diesem steht allerdings die Tarifsperre des HRG § 57a Abs. 1 Satz 2 entgegen. Die Fortschreibung dieser Tarifsperre im WissZeitVG-E § 1 Abs. 1 Satz 2-4 kann nicht akzeptiert werden!

Sie ist zum jetzigen Zeitpunkt auch gänzlich unverständlich, nachdem die Öffentlichen Arbeitgeber auf Länderebene inzwischen längst anerkannt haben, dass für die Beschäftigten in der Wissenschaft ein spezifischer Regelungsbedarf besteht. In den Eckpunkten des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 19.05.2006 wurde ein Besonderer Teil Wissenschaft vereinbart.

In VIII.4 heißt es: „Die Tarifvertragsparteien erwarten eine verantwortungsbewusste Handhabung der Befristungen im Wissenschaftsbereich. Das bedingt auch eine ausgewogene Abwägung zwischen den dienstlichen Notwendigkeiten einerseits und den Interessen der betroffenen Beschäftigten andererseits.

In der Arbeitsgruppe Wissenschaft wird geprüft, ob die Befristungsregelungen des TV-L den Anforderungen der Hochschulen und ihrer Beschäftigten gerecht werden bzw. ob und ggf. welche wissenschaftsspezifischen Ergänzungen erforderlich sind. Wegen der erhöhten Mobilitätsanforderungen im Wissenschaftsbereich soll in diese Prüfung auch die Frage einbezogen werden, ob und ggf. in welchem Umfang in Befristungsfällen, die nicht aufgrund HRG oder im Rahmen einer Vertretungsregelung erfolgen, eine Zahlung im Sinne einer Überbrückungsleistung erfolgen soll, wenn im Anschluss an eine befristete Beschäftigung keine zeitnahe Anschlussbeschäftigung erfolgt.“

In der Anlage 5 D 1 des TV-L wurde für die KlinikärztInnen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bereits eine Begrenzung von befristeten Arbeitsverträgen vereinbart und angemahnt,

„ ... beim Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen mit besonders kurzen Vertragslaufzeiten ist auch das Interesse der Ärztin/des Arztes an einer notwendigen Planungssicherheit zu berücksichtigen. Bei befristeten Beschäftigungen im Rahmen des HRG zum Zwecke der Weiterbildung zum Facharzt soll der erste Vertrag möglichst für eine Laufzeit von nicht weniger als zwei Jahren und der weitere Vertrag bis zum Ende der Mindestweiterbildungszeit, längstens bis zu einem im Einzelfall festzulegenden Zeitpunkt geschlossen werden, sofern nicht sachliche Gründe kürzere Vertragslaufzeiten erfordern.“

Die GEWERkschaften gehen davon aus, dass diese Mindeststandards, die HRG § 57a Abs. 1 Satz 3 ausschöpfen, auf die Wissenschaft insgesamt übertragen werden.

Die GEW hält es verfassungsrechtlich für bedenklich, dass der (Bundes)Gesetzgeber jetzt etwas regeln will, was der Tarifregelung bereits zugänglich ist. Der Gesetzentwurf greift in laufende Tarifverhandlungen auf Länderebene ein. Würde der WissZeitVG-E Gesetz, wäre allen auf Drittmittelbasis Beschäftigten nach HRG der bereits in Aussicht gestellte Risikozuschlag verwehrt. Der vorliegende AVWÄndG-E/WissZeitVG-E ist somit aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen!

Zu den grundsätzlichen Einwänden gehört auch, dass mit dem AVWÄndG-E/WissZeitVG eine Ausweitung der Befristungspraxis ermöglicht wird: Zum einen soll es keine zeitlichen Obergrenzen/keine Höchstbefristungsdauer für Drittmittelbeschäftigte geben, d.h. es soll im Wissenschaftsbereich möglich sein, unbefristet befristet beschäftigt zu werden. Zum anderen wird die Befristungsoption auf das nichtwissenschaftliche und nichtkünstlerische Personal ausgedehnt. Zum dritten soll Befristung auch zulässig werden, wenn die Beschäftigung „überwiegend“ (§ 2 Abs. 2 WissZeitVG-E) aus Mitteln Dritter erfolgt, d.h. ab einem Drittmittelanteil von 51%, und

die/der MitarbeiterIn „überwiegend“ der Zweckbestimmung dieser Mittel entsprechend beschäftigt wird. Sowohl bezogen auf die Beschäftigung als auch bezogen auf die Finanzierung ist diese Definition unsachgemäß und deswegen nicht hinnehmbar; der Terminus „überwiegend“ muss im WissZeitVG-E § 2 Abs. 2 getilgt werden. Die geplanten Regelungen würden die Forschungsfinanzierung grundlegend verändern. In der Gesetzesbegründung S. 20 erhalten die Wissenschaftseinrichtungen bereits sachdienliche Hinweise auf die Rechtsprechung, wie man geschickt Drittmittelstellen mit Planstellen mixt, um möglichst viele Stellen zu bekommen, die „überwiegend“ drittmittelfinanziert sind. Die Finanzierungsstruktur der Forschungseinrichtungen ist obendrein inhomogen. Die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) beispielsweise führt Vertragsforschung für die Industrie, für Dienstleistungsunternehmen und für die Öffentliche Hand aus. Drittmittel sind in der FhG im Grunde „Erstmittel“. Die Dominanz der Auftragsforschung bewirkt, dass das wissenschaftliche Personal die Qualifikationsphasen nach HRG nicht vorrangig für die Promotion nutzt, sondern dass die Bearbeitung der Projekte im Vordergrund steht. Die FhG nutzt seit 2003 signifikant häufiger den vom Wirtschaftsplan zugelassenen Spielraum für unbefristete Einstellmöglichkeiten (s. G. Hilb/P. Hoyer, Strategische Institutsanalyse. Ein Instrument der Forschungsplanung innerhalb der FhG, Wissenschaftsmanagement 3, Mai/Juni 2006, S. 9ff. bes. Abb.3).

Die vollständige Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse in der Drittmittelforschung geht mindestens teilweise am Bedarf des Wissenschaftsbetriebs vorbei. Es erscheint vielmehr, dass das Versagen der Wissenschaftsarbeitgeber in Fragen des Personalmanagements und die geübte schlechte Praxis (s. Begründung S. 10f.) legitimiert werden sollen. Der AVWÄndG/WissZeitVG ist für die GEW in ihrer Verantwortung für die Beschäftigteninteressen inakzeptabel!

Außerdem ist die Ausweitung der Befristungspraxis auch europarechtlich bedenklich. Das unbefristete Arbeitsverhältnis gilt seit der EU-Richtlinie 1999/70/EG im Europarecht als das Normalarbeitsverhältnis. Mit der sog. Forschungs-Charta (GEW-Dok-HuF-2005/05) hat die EU-Kommission am 11.03.2005 den Arbeitgebern der Mitgliedstaaten empfohlen:

Arbeitgeber und/oder Förderer sollten dafür sorgen, dass die Leistung von Forschern nicht durch die Instabilität von Arbeitsverträgen beeinträchtigt wird, und sollten sich daher so weit wie möglich dafür einsetzen, die Stabilität der Beschäftigungsbedingungen für Forscher zu verbessern und damit die in der EU-Richtlinie über befristete Arbeitsverträge niedergelegten Grundsätze und Bedingungen in die Praxis umzusetzen und zu beachten.

In mehreren europäischen Nachbarländern - wie z.B. im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden - kritisieren inzwischen die Wissenschaftseinrichtungen selbst die Befristungspraxis. Sie rücken davon ab und handeln mit den Gewerkschaften Verträge aus, in denen die Befristung an wenige, klare Sachgründe gebunden wird (s. http://www.gew.de/Befristete_Vertraege.html). Für die GEW ist es unverständlich und zu kritisieren, dass das BMBF mit seiner Gesetzesinitiative diesen internationalen Entwicklungen nicht Rechnung trägt.

Weiter löst das AVWÄndG/WissZeitVG nicht das strukturelle Problem, dass es unterhalb der Professur zu wenig Dauerbeschäftigungsmöglichkeiten und Karriereperspektiven in der Wissenschaft gibt. Der Gesetzentwurf greift mit dem zu Grunde gelegten „typischen Problemfall in der Praxis“ - eines/r Habilitierten bzw. eines/r JuniorprofessorIn oder anderweitig Qualifizierten vor

der Ruferreichung auf die Professur mit selbst eingeworbenen Drittmitteln in der Tasche - viel zu kurz. Die unmittelbare Anschlussbeschäftigung nach der Qualifikation ist die Sorge einer Teilgruppe der Beschäftigten in Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Selbstverständlich tritt die GEW dafür ein, dass den Betroffenen eine Perspektive geboten wird. Allerdings kann sich diese nur im Kontext einer aufgabengerechten Personalstruktur auf der Basis tarifvertraglicher Regelungen eröffnen. Die GEW sieht durch die vom AVWÄndG-E/WissZeitVG-E ermöglichte flexible Befristungspraxis nach Kassenlage ihre Bemühungen und die anderer Akteure um Personalplanungs- und -entwicklungskonzepte konterkariert. Den Arbeitgebern soll es in Zukunft leichter denn je gemacht werden, sich nach Wegfall der Drittmittelbasis von ganzen Projektteams zu trennen. Das Personal muss nach AVWÄndG-E/WissZeitVG-E nicht einmal für die geplante Projektlaufzeit eingestellt werden (S. Begründung S. 10.11). Das Beschäftigungsrisiko tragen allein die, die sich auf die Forschungs(zu)arbeit eingelassen haben. Der WissZeitVG-E § 2 Abs. 2 Satz 1 ist deswegen unbedingt ergänzungsbedürftig: hier muss eine Mindestbefristung gesetzlich verankert werden, die dem Bewilligungszeitraum eines Projektes entspricht. Die Einbeziehung des sog. wissenschaftsakkessorischen Personals in das WissZVG-E ist nach Auffassung der GEW durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.04.1996 (BVerfGE 94, 268) nicht abgedeckt. Sie muss aus dem Gesetz herausgenommen werden.

Wenig überzeugend ist schließlich der Anspruch des AVWÄndG-E/WissZeitVG-E, eine familienpolitische Maßnahme zu beeinhaltet. In der gesellschaftspolitischen Diskussion wird immer wieder bemängelt (vgl. Begründung S. 11), dass AkademikerInnen im Vergleich zu anderen Berufsgruppen zu wenige Kinder hätten. Die GEW knüpft an die Ankündigung des Bundesgesetzgebers die Erwartung, dass die Arbeitsbedingungen in Wissenschaftseinrichtungen familienfreundlicher gestaltet werden und Chancengleichheit für die Geschlechter, aber auch zwischen Eltern und Kinderlosen besteht. Wissenschaftliche Qualifizierung und Familiengründung fallen üblicherweise in dieselbe Lebensphase.

Der WissZeitVG-E § 2 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 5 Nr. 1 bietet nun an, dass vollzeitbeschäftigte Mütter (und auch Väter) ihre Qualifizierungsphase um je zwei Jahre pro Kind unter 18 Jahren verlängern können. Dabei liegt die Prämisse zu Grunde: Mütter (und auch Väter) sind nicht voll einsatzfähig, sie brauchen länger. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf soll durch ein Nacheinander der Lebensabschnitte erzielt und sie muss individuell von den Eltern geleistet werden. Eine Verlängerungsmöglichkeit der Qualifizierungsphase ist im Einzelfall sicherlich eine Entlastung. Es wird allerdings bezweifelt, dass für Väter ein Anreiz gesetzt wird, sich intensiver um Kinder zu kümmern, als sie das bisher tun. Letztendlich entsteht der Eindruck, dass die sog. familienpolitische Komponente des AVWÄndG-E/WissZeitVG-E vor allem in der Erhöhung der Reproduktionsrate von NachwuchswissenschaftlerInnen besteht - das ist aus Sicht der GEW absolut unzureichend! Gleichwohl tritt durch die im AVWÄndG-E/WissZeitVG-E vorgesehene pauschale Nichtanrechnung von zwei Jahren pro Kind auf die verfügbare Qualifikationszeit eine klare Verbesserung für die Betroffenen ein, denn damit sind nicht nur Vollbeschäftigte künftig geschützt, sondern auch Teilzeitbeschäftigte und StipendiatInnen. Allerdings wird die Realisierung derartiger Verlängerungszeiten abhängig sein von der Bereitschaft des Arbeitgebers, diese Option zu nutzen; ein Anspruch der Betroffenen auf Vertragsverlängerung besteht jedenfalls nicht.

Fazit

Die GEW sieht den aktuellen Handlungsbedarf für das BMBF. Die GEW kann das Interesse der Betroffenen nachvollziehen, für bestimmte Fallkonstellationen eine schnell wirksame gesetzliche Lösung zu bekommen. Der vorliegende Gesetzentwurf bietet allerdings nur scheinbar Lösungen, denn Grundsatzentscheidungen bezüglich einer aufgabengerechten Personalstruktur in Hochschulen und Forschungseinrichtungen werden erneut vertagt. Vor allem aber kritisiert die GEW, dass der Gesetzgeber die Perspektive gewechselt hat. Im HdaVÄndG vom 27.12.2004 hieß es zur erweiterten Übergangsregelung in § 57 f Abs. 2 bis zum 29.02.2008, das vorhandene Zeitfenster solle genutzt werden, um die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung von wissenschaftlichen MitarbeiterInnen nach der Qualifizierungsphase zu verbessern. Dabei bezieht sich die Begründung auf die am 30.01.2004 vom Wissenschaftsrat (WR) vorgelegten „Empfehlungen zu einem Wissenschaftstarifvertrag und zur Beschäftigung wissenschaftlicher Mitarbeiter“ (Drs. 5923/04). Ziel der WR-Empfehlungen war allerdings, die unbefristete Beschäftigung qualifizierter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unterhalb der Professur zu erleichtern (S. 04). Das Ziel der vorliegenden Gesetzesinitiative ist es, den Wissenschaftsarbeitgebern ein Instrument in die Hand zu geben, um die befristete Beschäftigung des wissenschaftlichen und des nichtwissenschaftlichen und nichtkünstlerischen Personals zu erleichtern.

Um Schaden von den Beschäftigten abzuwehren, hat die GEW einige Änderungsvorschläge zu den geplanten Einzelregelungen gemacht. Im Hinblick auf die konkreten Unstimmigkeiten und aus grundsätzlichen Erwägungen lehnt die GEW den AVWÄndG-E/WissZeitVG-E in der vorliegenden Fassung insgesamt ab. Er erfüllt weder die beschäftigungspolitischen-, noch die familienpolitischen Ansprüche der GEW. Er geht an den Interessen der meisten Beschäftigten in der Wissenschaft vorbei. Für die GEW sind Kontinuität und Planungssicherheit unabdingbare Voraussetzungen für die Qualität wissenschaftlicher Arbeit. Das Paradigma maximaler Flexibilisierung ist für Forschungsprozesse kontraproduktiv.

von Dr. Claudia Kleinwächter
mit den GEW-Projektgruppen „Arbeitsplatz Hochschule und Forschung“
und „Frauen in Hochschule und Forschung“
Frankfurt am Main, 13. September 2006