

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Flach, Cornelia Pieper, Daniel Bahr (Münster), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/4004 –**

Befristungsregeln im Forschungsbereich in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Die zurzeit geltende 5-Jahres-Befristungsregel und die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geplante Wiedereinführung der 12- bzw. 15-Jahres-Befristungsregel behindern die Arbeit junger Forscher in Deutschland. Ein Großteil der Forschung wird im Rahmen projektbezogener und zeitlich begrenzter Arbeitsverhältnisse durchgeführt. Die Beschränkung dieser Anstellungen auf einen bestimmten Zeitraum führt nicht wie ursprünglich geplant zur unbefristeten Beschäftigung von Wissenschaftlern, sondern verhindert in vielen Fällen, dass junge Wissenschaftler weiter in Deutschland in der Forschung arbeiten können. Dies leistet der Abwanderung von qualifizierten Wissenschaftlern aus Deutschland weiteren Vorschub.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Zeitvertragsbestimmungen für wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Hochschulen sowie für das wissenschaftliche Personal an Forschungseinrichtungen waren mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften vom 16. Februar 2002 (BGBl. I S. 693) auf eine neue konzeptionelle Grundlage gestellt worden. Der Gesetzgeber ging dabei davon aus, dass für einen bestimmten, zeitlich begrenzten Zeitraum während der Qualifizierungsphase befristete Arbeitsverträge das gebotene vertragliche Gestaltungsmittel sind, ohne dass es einer zusätzlichen sachlichen Begründung bedarf. Die Regelungen schufen Rechtssicherheit sowohl für diejenigen, die sich in der Qualifikationsphase befinden, wie auch für die Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Diese Rechtssicherheit war durch die bis dahin geltenden Regelungen nicht in gleichem Maße gegeben, da jede Befristung, auch während der Phase der wissenschaftlichen Qualifikation, sachlich begründet werden musste. Durch die Neuregelung wurde der Abschluss befristeter Arbeitsverträge während der Qualifizierungsphase bis zur Dauer von insgesamt zwölf Jahren, im Bereich der Medizin bis zu

insgesamt fünfzehn Jahren ermöglicht. Damit wird der Wissenschaftsbereich gegenüber allen anderen Arbeitgebern privilegiert.

Ziel der Reform war es, entsprechend den unterschiedlichen Fächerkulturen und Lebensläufen die Qualifikationsphase in sich flexibler gestalten zu können. Gleichzeitig sollte die Funktions- und Innovationsfähigkeit der Hochschulen und der außerhochschulischen Forschungseinrichtungen durch Sicherung der personellen Erneuerungsfähigkeit gestärkt werden. Die Reform zielte schließlich darauf ab, die Chancen des wissenschaftlichen Nachwuchses, für eine begrenzte Zeit der Qualifizierung im Hochschul- und Forschungsbereich tätig zu sein, auch den nachkommenden Altersgruppen zu wahren.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 27. Juli 2004 das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes aus formalen Gründen insgesamt für nichtig erklärt. Hiervon betroffen war auch das neu gestaltete Zeitvertragsrecht. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist für Verträge, die seit dem 23. Februar 2002 geschlossen wurden und die sich auf das neu gestaltete Zeitvertragsrecht gestützt haben, die Grundlage für die Befristung entfallen. Für den wissenschaftlichen Nachwuchs an Hochschulen und Forschungseinrichtungen ist hierdurch eine erhebliche Rechtsunsicherheit entstanden.

Angesichts dieser Sachlage ist schnelles Handeln des Gesetzgebers gefordert. Die Bundesregierung hat deshalb am 27. Oktober 2004 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienst- und arbeitsrechtlicher Vorschriften im Hochschulbereich beschlossen. Damit sollen die bereits im Fünften Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes enthaltenen Zeitvertragsbestimmungen mit Rückwirkung auf das ursprüngliche Datum des Inkrafttretens erneut und im Wesentlichen unverändert erlassen werden. Die geänderte Übergangsregelung sieht vor, dass das den Befristungsregelungen unterfallende Personal der Hochschulen und Forschungseinrichtungen auch nach Ausschöpfung des sich nach den wieder in Kraft gesetzten §§ 57a bis 57e HRG ergebenden Befristungsrahmens mit einer Laufzeit bis zum 29. Februar 2008 befristet beschäftigt werden können. Hierdurch soll zum einen der erneute Übergang auf das neue Befristungsrecht erleichtert werden. Zum anderen soll das dadurch vorhandene Zeitfenster dazu genutzt werden, die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach der Qualifizierungsphase zu verbessern.

Den Hintergrund hierfür bilden die am 30. Januar 2004 vom Wissenschaftsrat beschlossenen „Empfehlungen zu einem Wissenschaftstarifvertrag und zur Beschäftigung wissenschaftlicher Mitarbeiter“. Diese enthalten u. a. Vorschläge für eine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach der Qualifizierungsphase. Ziel der Vorschläge ist es, die unbefristete Beschäftigung qualifizierter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unterhalb der Professur zu erleichtern. Angesichts der veränderten Finanzierungsmodalitäten im Wissenschaftsbereich, insbesondere der stark zugenommenen Bedeutung der Drittmittelfinanzierung, einerseits und der deutlichen Rekrutierungsschwierigkeiten für Nachwuchskräfte andererseits sei es wichtig, hoch qualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Anschluss an die zwölf- bzw. fünfzehnjährige Qualifizierungsphase auf Dauer beschäftigen zu können.

Die heutige Situation wird vom Wissenschaftsrat als unbefriedigend und nicht sachgerecht angesehen. Zwar verfügten Hochschulen über die Möglichkeit, qualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auf Dauer zu beschäftigen. Solange jedoch eine unbefristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst praktisch gleichzusetzen sei mit einem unkündbaren Arbeitsverhältnis, würden Wissenschaftseinrichtungen und insbesondere die Universitäten erfahrene Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unterhalb der Professur nur in Ausnah-

mefällen unbefristet beschäftigen. Das gegenwärtige auch tarifvertraglich geregelte Befristungs- und Kündigungsrecht erweise sich so als Hemmnis für eine dauerhafte Beschäftigung.

Das weitgehende Fehlen dauerhafter Beschäftigungsmöglichkeiten unterhalb der Professur an den Universitäten führe aber zu einem problematischen Karrieremuster. Entweder erreichten hoch qualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nach jahrelanger Tätigkeit in der Wissenschaft eine Lebenszeitstellung als Professorin oder Professor oder sie müssten die Universität verlassen. Zwar sei das Vorhandensein eines Überhangs an qualifizierten Bewerbern auf eine Professur aus Gründen der Qualitätssicherung unverzichtbar. Unter den gegebenen Bedingungen sei dafür jedoch von den Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftlern wie von den Universitäten ein zu hoher Preis zu entrichten.

Die Universitäten seien mit dem Verlust qualifizierter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler konfrontiert, die einzelnen Betroffenen sähen sich einem großen beruflichen Risiko ausgesetzt. Insbesondere schrecke die Gefahr, dass eine wissenschaftliche Karriere nach zwölf und mehr Jahren in eine Sackgasse mündet, heute viele Nachwuchskräfte von einer wissenschaftlichen Karriere ab.

Bis zu einer tarifvertraglichen oder gesetzlichen Regelung der dauerhaften Beschäftigungsmöglichkeiten nach der Qualifizierungsphase bedarf es im Interesse der derzeit beschäftigten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dringend verlässlicher Perspektiven für eine Beschäftigung im Wissenschaftsbereich. Dem dient die vorgesehene Verlängerung des Übergangszeitraums für den Abschluss sachgrundlos befristeter Beschäftigungsverhältnisse auch nach Ausschöpfung des HRG-Befristungsrahmens um drei weitere Jahre.

1. Wie viele Wissenschaftler arbeiten zurzeit in Deutschland an akademischen Forschungseinrichtungen mit befristeten Arbeitsverträgen (inklusive Universitäten)?

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes waren 2002 an den Hochschulen in Deutschland insgesamt 95 782 Personen des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals mit Zeitverträgen beschäftigt (inkl. Ärzte im Praktikum). An den außeruniversitären Forschungseinrichtungen in Deutschland waren 2002 insgesamt 14 182 Personen im höheren Dienst (eine andere Klassifikation wird vom Statistischen Bundesamt nicht erhoben) mit Zeitvertrag beschäftigt.

2. Welches Konzept hat die Bundesregierung, um Wissenschaftler nach Ablauf befristeter Arbeitsverträge weiter in der deutschen akademischen Forschungslandschaft halten zu können?

Eine Tätigkeit in der deutschen akademischen Forschungslandschaft ist nicht an befristete Arbeitsverträge gebunden, sondern kann auch im Rahmen eines unbefristeten Beschäftigungsverhältnisses erfolgen.

Die Bundesregierung nimmt allerdings für den weit überwiegenden Teil der Beschäftigungsverhältnisse an Hochschulen und Forschungseinrichtungen außerhalb der Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben keine Arbeitgeberfunktionen wahr. Die Entscheidung über die Befristung oder Nichtbefristung eines Arbeitsverhältnisses fällt in die Verantwortung der jeweiligen Einrichtungen.

Die Schaffung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der Hochschulen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Länder.

An den von Bund und Ländern gemeinsam geförderten außerhochschulischen Forschungseinrichtungen wird ein erheblicher Teil der Mitarbeiter unbefristet auf Stellen beschäftigt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, aufgrund entsprechender haushaltsrechtlicher Ermächtigungen Personal außerhalb des Stellenplans unbefristet zu beschäftigen, soweit Drittmittel vorhanden sind.

Die Bundesregierung hält es allerdings aus den vom Wissenschaftsrat in seinen „Empfehlungen zu einem Wissenschaftstarifvertrag und zur Beschäftigung wissenschaftlicher Mitarbeiter“ vom 30. Januar 2004 genannten Gründen für erforderlich, die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung von wissenschaftlichen Mitarbeitern nach der Qualifizierungsphase zu verbessern. Sie wird hierzu Vorschläge erarbeiten und diese zu gegebener Zeit vorlegen.

3. Plant die Bundesregierung eine Wiedereinführung einer zeitlichen Befristungsregel (z. B. zwölf Jahre), gültig für ganz Deutschland und nicht institutionell begrenzt, und wenn ja, mit welcher Begründung?

Es wird hierzu auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und ergänzend auf die Begründung des von der Bundesregierung am 27. Oktober 2004 beschlossenen Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung dienst- und arbeitsrechtlicher Vorschriften im Hochschulbereich verwiesen.

4. Plant die Bundesregierung eine Regelung, nach der mit Ablauf einer zeitlichen Befristungsregel (z. B. zwölf Jahre) trotz Gewährleistung der Finanzierung eine weitere Anstellung mit befristeten Arbeitsverträgen in der akademischen Forschung nur über das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) möglich ist?

Die Bundesregierung beabsichtigt eine praxistaugliche Regelung nach der mit Ablauf einer zeitlichen Befristungsregel (z. B. zwölf Jahre) bei Gewährleistung der Finanzierung eine weitere Beschäftigung möglich ist.

5. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass bei Wiedereinführung einer zeitlichen Befristungsregel für ganz Deutschland Lehre und Forschung durch qualifizierte Assistenten aufrechterhalten bleibt?

Nach Auffassung der Bundesregierung werden Lehre und Forschung durch die im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienst- und arbeitsrechtlicher Vorschriften im Hochschulbereich vorgesehenen Regelungen zum Abschluss befristeter Arbeitsverhältnisse nicht nachteilig berührt.

6. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, bessere Bildung, Förderung der Exzellenz durch eine erhöhte Zahl von Professoren oder Assistenten pro Studenten zu erreichen?

Tatsächlich ist die Menge an Lehrdeputatsstunden, die an deutschen Hochschulen pro Studierenden bereitgestellt wird, im internationalen Vergleich relativ niedrig. Dies beschränkt die Möglichkeiten der Hochschulen, mit Betreuungskapazität einzelnen Studierenden zur Lehrbetreuung zur Verfügung zu stehen ebenso wie die Möglichkeiten, die Gruppengrößen in Unterrichtsveranstaltungen zu reduzieren. Eine Erhöhung des Personaleinsatzes wäre deshalb wünschenswert.

7. Sieht die Bundesregierung einen Bedarf, ein eigenes Berufsbild für Wissenschaftler ohne Habilitation oder Juniorprofessur in der akademischen Forschung zu etablieren und gegebenenfalls zu erweitern?

Einen solchen Bedarf sieht die Bundesregierung nicht.

Für wissenschaftliche Dienstleistungen in der Forschung außerhalb der Professur steht das Berufsbild des wissenschaftlichen Mitarbeiters innerhalb der Hochschulen und in der außeruniversitären Forschung zur Verfügung.

8. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, dass trotz starrer Zeitfristen innovative Forschung in Deutschland betrieben wird?

Die Bundesregierung ist nicht der Ansicht, dass zwischen befristeten Arbeitsverhältnissen und innovativer Forschung ein Widerspruch besteht. Nach Auffassung der Bundesregierung erfordert im Gegenteil die Funktions- und Innovationsfähigkeit der Hochschulen und der außerhochschulischen Forschungseinrichtungen eine Sicherung ihrer auch personellen Erneuerungsfähigkeit.

Eine Tätigkeit in der deutschen akademischen Forschungslandschaft ist im Übrigen nicht an befristete Arbeitsverträge gebunden, sondern kann auch im Rahmen eines unbefristeten Beschäftigungsverhältnisses erfolgen.

9. Welche Möglichkeit sieht die Bundesregierung, dass trotz deutscher Befristungsregeln und deutschen Kündigungsschutzes hoch qualifizierte ausländische Wissenschaftler nach Deutschland kommen und bleiben?

Wie die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „Abwanderung deutscher Nachwuchswissenschaftler und akademischer Spitzenkräfte („Brain drain“)“ vom 25. Mai 2004 (Bundestagsdrucksache 15/3185) ausführlich dargelegt hat, zeichnet sich der Forschungs- und Entwicklungsstandort Deutschland durch eine im internationalen Vergleich hohe Attraktivität aus.

Nach Einschätzung der Bundesregierung eröffnet der wissenschaftliche Arbeitsmarkt hoch qualifizierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern attraktive Arbeits- und Karrieremöglichkeiten. Durch die Unterstützung von Strukturreformen im Hochschulbereich und das Festhalten an dem Ziel, weitere Flexibilisierung und Gewährleistung leistungsorientierter Bezahlung im Wissenschaftsbereich zu erreichen, sowie durch eine Einbeziehung spezifischer Belange des Wissenschaftsbereichs bei der Reform des Tarifrechts des öffentlichen Dienstes und verstärkte Investitionen in Bildung und Forschung wird die Bundesregierung weiterhin wesentliche Beiträge leisten, um die Attraktivität des wissenschaftlichen Arbeitsmarkts in Deutschland weiter zu erhöhen.

10. Wodurch sieht die Bundesregierung Hinderungsgründe, eine wissenschaftsadäquate Anstellung von Wissenschaftlern (außer Professoren oder unbefristeten Assistentenstellen) über eine vorgegebene Zeitfrist hinaus in Deutschland zu ermöglichen?

Die Bundesregierung sieht keine grundsätzlichen Hinderungsgründe für eine Anstellung von Wissenschaftlern nach Ausschöpfung eines zwölf- bzw. fünfzehnjährigen Befristungsrahmens für die Qualifizierungsphase.

Sie muss jedoch zur Kenntnis nehmen, dass die Personalverwaltungen der Hochschulen und Forschungseinrichtungen nur sehr zurückhaltend von den

Möglichkeiten Gebrauch machen, qualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auf Dauer zu beschäftigen. Das gilt auch für die nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz bestehenden Möglichkeiten einer befristeten Beschäftigung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern.

Der Wissenschaftsrat hat die gegenwärtige Beschäftigungssituation in seinen am 30. Januar 2004 beschlossenen „Empfehlungen zu einem Wissenschaftstarifvertrag und zur Beschäftigung wissenschaftlicher Mitarbeiter“ ausführlich analysiert und Verbesserungen angeregt.

Vor dem Hintergrund dieser Empfehlungen wird die Bundesregierung Vorschläge für die Beschäftigung von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach der Qualifizierungsphase erarbeiten.

11. Welche deutschen oder europäischen Gesetze stehen einer Regelung entgegen, nach der gewährleistet werden kann, dass in der akademischen Forschung uneingeschränkt befristet beschäftigt werden kann?

Europarechtlich wurde mit der Richtlinie 1999/70/EG des Rates der Europäischen Union vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge eine hinsichtlich des mit der Richtlinie zu erreichenden Ziels für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbindliche Rechtsgrundlage geschaffen. Die Richtlinie schafft erstmals gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für befristete Arbeitsverträge im Bereich der Europäischen Union und setzt damit europäische Mindeststandards. Zugleich wird in der Richtlinie festgestellt, dass unbefristete Verträge die übliche Form des Beschäftigungsverhältnisses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern darstellen und weiter darstellen werden.

In Deutschland ergibt sich aus der Schutzfunktion des Grundrechts aus Artikel 12 Abs. 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit dem in Artikel 20 Abs. 1 des Grundgesetzes verankerten Sozialstaatsprinzip die Verpflichtung zur Gewährleistung eines Mindestmaßes an arbeitsrechtlichem Bestandsschutz. Die einfachgesetzliche Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Anforderungen findet sich im Kündigungsschutzgesetz. Um die Umgehung des Kündigungsschutzes durch den Abschluss befristeter Arbeitsverhältnisse zu vermeiden, hat das Bundesarbeitsgericht in ständiger Rechtsprechung Grundsätze für die Kontrolle befristeter Arbeitsverhältnisse, insbesondere im Hinblick auf das Vorliegen eines sachlichen Grundes, entwickelt. Diese Grundsätze wurden in dem am 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Teilzeit- und Befristungsgesetz kodifiziert. Ausweislich seiner Begründung geht das Teilzeit- und Befristungsgesetz ausdrücklich davon aus, dass aus sozialpolitischen Gründen das unbefristete Arbeitsverhältnis der Normalfall der Beschäftigung bleiben soll.

12. Welche Änderungen müssten deutsche oder europäische Gesetze erfahren, um es der Bundesregierung zu ermöglichen, drittmittelfinanzierte befristete Arbeitsverträge über eine zeitliche Befristungsregel (z. B. zwölf Jahre) hinaus installieren zu können?

Die der Frage zugrunde liegende Annahme, über die zwölfjährige Qualifikationsphase hinaus könnten keine befristeten Arbeitsverträge abgeschlossen werden, ist unzutreffend. Bei Vorliegen z. B. eines Sachgrundes kann auch nach zwölf Jahren ein befristeter Arbeitsvertrag abgeschlossen werden.

13. Liegen der Bundesregierung statistische Erhebungen vor, die die These stützen, dass ein Zeitraum von zwölf Jahren (inkl. Promotion) in der deutschen wissenschaftlichen Praxis ein realistischer Zeitrahmen ist, um eine Professur besetzen oder eine unbefristete Assistentenstelle erhalten zu können?

Nach Auffassung der Bundesregierung, die sich insoweit einig weiß mit den Wissenschaftsverwaltungen der Länder, der Hochschulrektorenkonferenz und den Wissenschaftsorganisationen ist der für die HRG-Befristungsregelungen vorgesehene Zeitrahmen von zwölf Jahren bzw. 15 Jahren im Bereich der Medizin ein für die wissenschaftliche Qualifizierung ausreichend bemessener Zeitraum. Hinsichtlich der Beschäftigungsmöglichkeiten nach dem Ende der Qualifizierungsphase wird auf die Antwort auf Frage 10 verwiesen.

