

Lothar Binding
Mitglied des Deutschen Bundestages

Lothar Binding, MdB * Platz der Republik 1 * 11011 Berlin

Berliner Büro
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Tel: (030) 227 -73144
Fax: (030) 227 -76435
eMail Berlin:
lothar.binding@bundestag.de

Bürgerbüro Heidelberg
Bergheimer Straße 88
69115 Heidelberg
Tel: (06221) 18 29 28
Fax: (06221) 61 60 40

Bürgerbüro Weinheim
Hauptstraße 122
69469 Weinheim
Tel: (06201) 60 22 12
Fax: (06201) 60 22 13

eMail Heidelberg und Weinheim:
lothar.binding@wk.bundestag.de
Homepage: www.lothar-binding.de

Berlin, den 22. Nov. 2004

Rahmenbedingungen für das „Gesetz zur Änderung dienst- und arbeitsrechtlicher Vorschriften im Hochschulbereich“, Befristungsregeln

Sehr verehrte Frau Prof. Meyer,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 9. November 2004 zu den im „Entwurf des Gesetzes zur Änderung dienst- und arbeitsrechtlicher Vorschriften im Hochschulbereich“ vorgesehenen Befristungsregelungen. Sie bemerken insbesondere, dass in dem Gesetzentwurf die vom Wissenschaftsrat im Januar 2004 vorgelegten Vorschläge für eine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten von wissenschaftlichen Mitarbeitern nach der Qualifizierungsphase nicht umgesetzt werden. Ich antworte Ihnen sehr gern und stütze mich dabei auf eine Darstellung von Herrn Ulrich Kasparick, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Zunächst möchte ich kurz die Rahmenbedingungen für das derzeit initiierte Gesetzgebungsvorhaben zur Änderung dienst- und arbeitsrechtlicher Vorschriften im Hochschulbereich erläutern. Dieses Gesetz wurde notwendig, weil durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004, mit der die 5. HRG-Novelle aus formalen Gründen für nichtig erklärt worden war, auch das mit diesem Gesetz im Jahr 2002 eingeführte neue Befristungsrecht des Hochschulrahmengesetzes entfallen war. Damit war für befristete Verträge, die seit dem 23. Februar 2002 geschlossen worden waren und die sich auf das neu gestaltete Zeitvertragsrecht gestützt hatten, die rechtliche Grundlage für die Befristung entfallen.

Durch dieses Urteil hängen deshalb derzeit Tausende befristete Arbeitsverträge in der Luft; Hochschulen und Forschungseinrichtungen könnte eine Klagewelle durch wissenschaftliche Mitarbeiter drohen, die ihre befristeten Arbeitsverhältnisse nach Wegfall der Rechtsgrundlage jetzt als unbefristet ansehen. Unabhängig vom Ausgang der Klagen führt dies zu massiven Spannungen zwischen den Beteiligten und behindert wissenschaftliche Arbeit und

Personalentwicklung in Hochschulen und Forschungseinrichtungen über einen längeren Zeitraum. Im Erfolgsfall würden die Klagen zu einer Blockade von Stellen für Nachwuchswissenschaftler und damit des Innovationssystems in Deutschland führen.

In dieser Situation ist es unausweichlich, mit höchster Priorität zunächst wieder Rechtssicherheit für die jungen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit befristeten Arbeitsverträgen herzustellen. Dies kann nur dadurch geschehen, dass der durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts verursachte Wegfall der Rechtsgrundlage für die Zeitverträge durch rückwirkende Wiederinkraftsetzung des Befristungsrechts geheilt wird. Würden bei dieser Gelegenheit Änderungen an den Befristungsregeln vorgenommen, wären dadurch neue Komplikationen sehr wahrscheinlich. Dies gilt es aber im Interesse der betroffenen Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler zu vermeiden.

Die im Entwurf des Gesetzes zur Änderung dienst- und arbeitsrechtlicher Vorschriften im Hochschulbereich vorgesehenen Regelungen des Befristungsrechts in den §§ 57a bis 57e sind deshalb identisch mit den durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften vom 16. Februar 2002 (BGBl. I S. 693) geschaffenen Regelungen. In § 57f wird eine ergänzende Übergangsregelung für diejenigen befristeten Arbeitsverträge vorgesehen, die seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27.7.2004 auf Basis des wieder aufgelebten „alten“ Befristungsrechts abgeschlossen worden sind.

Darüber hinaus wird aber in § 57f HRG vorgesehen, dass befristet beschäftigte wissenschaftliche Mitarbeiter auch nach Ausschöpfung des HRG-Befristungsrahmens mit einer Laufzeit bis zum 29.2.2008 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 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 Mitarbeitern nach der Qualifizierungsphase. Ziel der Vorschläge ist es, die unbefristete Beschäftigung qualifizierter Wissenschaftler unterhalb der Professur zu erleichtern.

Die heutige Situation wird vom Wissenschaftsrat – aber nicht nur von ihm – als unbefriedigend und nicht sachgerecht angesehen. Hochschulen und Forschungseinrichtungen verfügen zwar über die rechtliche Möglichkeit, qualifizierte Wissenschaftler auf Dauer zu beschäftigen. Derzeit ist es aber so, dass eine unbefristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst praktisch gleichzusetzen ist mit einem unkündbaren Arbeitsverhältnis.

Wissenschaftseinrichtungen und insbesondere die Universitäten beschäftigen daher erfahrene Wissenschaftler unterhalb der Professur nur in Ausnahmefällen unbefristet. Das gegenwärtige Befristungs- und Kündigungsrecht erweist sich so als Hemmnis für eine dauerhafte Beschäftigung.

Konkret empfiehlt deshalb der Wissenschaftsrat, die Kündigungsgründe im Angestelltenverhältnis beschäftigter wissenschaftlicher Mitarbeiter im HRG wissenschaftsadäquat zu präzisieren. Der dauerhafte Wegfall von Drittmitteln soll einen Kündigungsgrund darstellen, die Hürden für eine betriebsbedingte Kündigung sollen herabgesetzt werden. Ergänzend wird die Aufhebung des in § 53 BAT (West) geregelten Ausschlusses einer betriebsbedingten Kündigung nach 15-jähriger Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst für erforderlich gehalten.

Beide Komponenten dieses Vorschlags müssen verlässlich umgesetzt werden, damit das Ziel einer vermehrten unbefristeten Beschäftigung erreicht werden kann. Allein eine wissenschaftsadäquate Ausgestaltung des Kündigungsrechts, die nur auf gesetzlichen Wege erfolgen kann, würde hier nicht helfen, solange eine betriebsbedingte Kündigung generell ausgeschlossen ist. An diesem Punkt aber kann der Gesetzgeber derzeit nicht tätig werden.

Die Unkündbarkeitsregelung in § 53 BAT (West) ist Gegenstand der derzeit noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen über eine Reform des BAT. Eine Aufhebung des tarifvertraglichen Kündigungsausschlusses durch den Bundesgesetzgeber kann unter diesen Umständen als Eingriff in die Tarifautonomie gewertet werden (BVerfGE 94, 268, 284 f.). Solange die Tarifvertragsparteien über diese Frage noch ernsthaft verhandeln, wäre ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gewährleistete Tarifautonomie höchst problematisch. Wegen der einer gesetzlichen Umsetzung dieses Teils der Wissenschaftsratsempfehlung zum jetzigen Zeitpunkt drohenden Verküts aus Karlsruhe würde diese im Übrigen auch nicht die gewünschten Effekte zeitigen. Die Personalverwaltungen würden wegen der verfassungsrechtlichen Implikationen den Abschluss von Dauerarbeitsverhältnissen auf diese Basis – zu Recht – als hoch riskant einstufen und davon Abstand nehmen.

Die Bundesregierung hat jedoch in der Begründung des von ihr am 27. Oktober 2004 beschlossenen Entwurfs für ein Gesetz zur Änderung dienst- und arbeitsrechtlicher Vorschriften im Hochschulbereich deutlich gemacht, dass sie gewillt ist, die Rahmenbedingungen für die unbefristete Beschäftigung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern nach der Qualifizierungsphase auf der Grundlage der Wissenschaftsratsempfehlung zu verbessern.

Damit bis zu einer gesetzlichen Regelung der dauerhaften Beschäftigungsmöglichkeiten nach der Qualifizierungsphase für die derzeit beschäftigten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine verlässliche Perspektive für eine Beschäftigung im Wissenschaftsbereich besteht, sieht der jetzt initiierte Gesetzentwurf eine Verlängerung des Übergangszeitraums für den Abschluss sachgrundlos befristeter Beschäftigungsverhältnisse auch nach Ausschöpfung des HRG-Befristungsrahmens um 3 weitere Jahre bis Ende Februar 2008 vor. Ich bin

zuversichtlich, dass die angestrebte dauerhafte Lösung rechtzeitig unter Dach und Fach sein wird.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich zu der häufig geäußerten Kritik an dem vorgesehenen Befristungsrahmen von 12 Jahren bzw. 15 Jahren im Bereich der Medizin noch etwas anmerken: Mit dieser Regelung, die eine langjährige befristete Beschäftigung ermöglicht, ohne dass hierfür jeweils eine sachliche Begründung erforderlich ist, verfügt unser Wissenschaftsbereich über recht gute Bedingungen, die ihn gegenüber allen anderen Arbeitgebern in Deutschland privilegiert. Nach Ausschöpfung des wissenschaftsspezifischen Befristungsrahmens für die Qualifizierungsphase gilt dann vielmehr für den Abschluss befristeter Arbeitsverträge das, was für alle anderen Arbeitgeber und Arbeitnehmer auch gilt, nämlich das allgemeine Arbeitsrecht. Und dieses sieht vor, dass ein befristeter Arbeitsvertrag einer sachlichen Legitimation bedarf.

Grund hierfür wiederum ist, dass das deutsche wie auch das europäische Arbeitsrecht als Regelfall das unbefristete Arbeitsverhältnis vorsehen. Befristete Arbeitsverhältnisse müssen danach Ausnahmecharakter haben.

Europarechtlich wurde insoweit, 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.

EGB	Europäische Gewerkschaftsbund
UNICE	Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas
CEEP	Europäische Zentralverband der Öffentlichen Wirtschaft.

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 auch künftig 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.

Mit dem Ziel 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. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts rechtfertigt die Finanzierung aus Drittmitteln für

sich genommen keine Befristung. Die Unsicherheit der finanziellen Entwicklung allein ist noch kein sachlicher Grund für die Befristung eines Arbeitsvertrages. Dementsprechend reicht auch die allgemeine Unsicherheit über das Weiterlaufen von Drittmitteln nicht als Sachgrund für eine Befristung aus. Erforderlich ist vielmehr bei Abschluss eines auf Drittmittelfinanzierung gestützten befristeten Arbeitsvertrages eine schlüssige Prognose, dass die Drittmittel nur für eine begrenzte Zeit zur Verfügung stehen.

Im Ergebnis wäre deshalb eine weitere – über das Hochschulrahmengesetz und das (insbesondere für Drittmittel – und Projektbefristungen nach der Qualifizierungsphase relevante) Teilzeit- und Befristungsgesetz hinaus gehende – Liberalisierung der Möglichkeiten, wissenschaftliches Personal befristet zu beschäftigen, arbeitsrechtlich, europarechtlich und verfassungsrechtlich hochproblematisch. Sie käme letztlich einer Aufhebung des Kündigungsschutzes für den Bereich der Hochschulen und Forschungseinrichtungen gleich. Auch der Wissenschaftsrat hat sich deshalb in seinen Empfehlungen von Januar 2004 gegen eine Ausweitung der Möglichkeiten zum Abschluss befristeter Arbeitsverträge ausgesprochen.

Ich würde mich freuen, wenn die im Rahmen des jetzt initiierten Gesetzgebungsvorhabens zu beachtenden Rahmenbedingungen mit diesem Brief deutlich wurden.

Mit freundlichen Grüßen

Lothar Binding