

Manfred Scheifele
Gesamtbetriebsrat Fraunhofer-Gesellschaft
Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft
und Organisation

Stellungnahme

Öffentliches Fachgespräch

zum Thema

„Evaluation des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes“

am 30. November 2011

Manfred Scheifele
Vorsitzender des Gesamtbetriebsrats der Fraunhofer-Gesellschaft

Stellungnahme für das öffentliche Fachgespräch des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestags am 30. November 2011 zum Thema Evaluation des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes (WissZeitVG).

Zusammenfassung

Auch in der Fraunhofer-Gesellschaft nimmt der Anteil befristeter Verträge seit Jahren ständig zu. Die Laufzeiten der Verträge sind so kurz, dass sie keine verlässliche Perspektive bieten, Kettenbefristungen sind die Regel. Unter den spezifischen Bedingungen der Auftragsforschung ermöglicht die sachgrundlose Befristung des WissZeitVG dem Arbeitgeber, das Risiko einseitig auf die Beschäftigten abzuwälzen. Der Gesamtbetriebsrat hat sich mit der Evaluation des WissZeitVG vor dem Hintergrund der Befristungspraxis in der Fraunhofer-Gesellschaft und ihrer Mission befasst und kommt zum Schluss, dass eine grundlegende Reform des WissZeitVG vonnöten ist, um den Beschäftigten verlässliche Vertragsperspektiven zu bieten und für mehr Stabilität im Forschungsprozess zu sorgen. Der Gesamtbetriebsrat benennt Eckpunkte aus Sicht der angewandten Forschung.

Nachhaltige Personalpolitik statt Management by Zeitvertrag! Das WissZeitVG grundlegend reformieren!

Abnehmende Sicherheit der Beschäftigten in Wissenschaft

Das BMBF zieht aus der Evaluation des WissZeitVG den Schluss, dass sich die 2007 dort eingeführten Befristungsvorschriften grundsätzlich bewährt haben: „Das Gesetz schafft Rechtssicherheit sowohl für die Hochschulen und Forschungsinstitute als auch für die befristet beschäftigten Wissenschaftler“ (Pressemitteilung des BMBF vom 09.03.2011, <http://www.bmbf.de/press/3056.php>). Die Rechtssicherheit für die Arbeitgeber ist in der Tat gegeben: Egal, auf welche Weise die Arbeitgeber die sachgrundlosen Befristungsmöglichkeiten des WissZeitVG anwenden, sie müssen nicht mehr befürchten, dass sie rechtsfehlerhaft handeln. Die Sicherheit für die Beschäftigten in Wissenschaft und Forschung hat hingegen stark gelitten, denn immer mehr Menschen in Wissenschaft und Forschung arbeiten nicht nur befristet sondern – wie die Evaluation deutlich macht – in Kettenbefristungen mit unverantwortlich kurzen Laufzeiten der einzelnen Arbeitsverträge.

Befristungsanteil weit überproportional gestiegen

In der Fraunhofer-Gesellschaft ist das starke Wachstum der letzten fünf Jahre weit überproportional mit befristeten Verträgen erfolgt, die um 87% zugenommen haben. Bei den unbefristeten Verträgen hat es lediglich eine Zunahme um 13% gegeben. Der Anteil befristeter Verträge bei den tariflichen Beschäftigten beträgt nunmehr 52 %, bei den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern 59 % und bei den nichtwissenschaftlich Beschäftigten 40 % (12/2010). Zudem streut der Befristungsanteil erheblich zwischen den 60 Instituten; er ist in den Neuen Bundesländern signifikant höher als in den Alten Bundesländern und – wenig überraschend – in jungen Einrichtungen deutlich höher als bei alten. Mehrfachbefristungen in Folge sind die Regel.

Fraunhofer betreibt Auftragsforschung als kontinuierliche Daueraufgabe

Kein Trost für die Fraunhofer-Beschäftigten ist der Verweis auf die Drittmittelbereiche der Hochschulen mit ihrem nochmals erheblich höheren Befristungsanteil. Die Aufgabe der Fraunhofer-Gesellschaft ist schließlich eine andere. Fraunhofer betreibt angewandte Forschung, wobei 70 % des Betriebshaushalts durch Auftragsforschung für Wirtschaft und Staat erwirtschaftet werden. Drittmittel-Forschung ist der „Geschäftszweck“ der Fraunhofer-Gesellschaft, „Drittmittel“ sind „Erstmittel“. Fraunhofer plant sein Budget mit Personalmengen, ohne dabei zwischen unbefristeten oder befristeten Stellen zu unterscheiden. Auch zwischen „drittmittel“-

und grundfinanzierten Stellen wird nicht unterschieden. In einem Fraunhofer-Institut müssen nicht nur gut 70 % des Betriebshaushalts mit externen Projekten erwirtschaftet werden. Jedes Institut ist angehalten, etwa 40 % des Haushalts durch Aufträge aus der Wirtschaft zu erwirtschaften. Diese Projekte sind häufig durch kurze Laufzeiten gekennzeichnet. Aufträge mit vorgegebener Spezifikation anstelle eines offenen Ergebnisses nehmen zu. Üblicherweise arbeiten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gleichzeitig in mehreren Projekten mit überlappenden Laufzeiten und sind zudem mit Akquisitionsaufgaben beschäftigt. Die Auftragsforschung bei Fraunhofer erfüllt somit alle Merkmale einer kontinuierlichen Daueraufgabe.

Auftragsforschung dominiert auch in der Qualifikationsphase nach § 2 Abs. 1 WissZeitVG

Bei Fraunhofer waren zum Stichtag 31.12.2010 knapp 40 % der befristeten Verträge – das sind ca. 2.200 – sachgrundlos befristet, weil sie mit nichtpromoviertem wissenschaftlichem Personal abgeschlossen waren. Weitere 10 % der Verträge – das sind ca. 550 – waren nach der Promotion sachgrundlos befristet. Weniger als 300 Beschäftigte haben einen klassischen Promotionsvertrag (50 % Teilzeit), in dem die Promotionsmöglichkeit verabredet ist. Für die wissenschaftlich Beschäftigten ohne Promotionsvertrag steht die Projektarbeit im Vordergrund und die Arbeit an der Dissertation oder gar einer Habilitation ist Freizeitvergnügen. Die durchschnittliche Promotionsdauer in der Fraunhofer-Gesellschaft beträgt nach Einschätzung der Betriebsräte mehr als sechs Jahre, die Abbruchquote wird Fraunhofer-intern derzeit nicht erhoben und ist leider auch den Betriebsräten nicht verlässlich bekannt. Im Fraunhofer-Geschäftsmodell ist die akademische Qualifizierung zwar erwünscht, steht aber im Unterschied zu den Universitäten derzeit nicht im Vordergrund. Gleichwohl ist die in Aussicht gestellte Möglichkeit zur Promotion für viele Hochschulabgänger ein wichtiges Motiv, bei Fraunhofer ein Arbeitsverhältnis aufzunehmen. Die „Postdoc“-Phase dient – von Ausnahmen abgesehen – nicht der Anfertigung einer Habilitation; vielmehr geht es für promoviertes Personal um wissenschaftliches Arbeiten als Beruf.

Die Anwendung der sachgrundlosen Befristung gemäß § 2 Abs. 1 WissZeitVG – nach Abschluss des Studiums sechs Jahre und nach der Promotion weitere sechs Jahre – bindet das BMBF ausdrücklich nicht an die tatsächliche Gelegenheit zur Erlangung der Formalqualifikation Promotion, Habilitation o. ä. Diese Position macht sich auch der Evaluationsbericht zu Eigen, indem er kritiklos auf entsprechende Darlegungen des Bundestags und des BMBF verweist (Evaluationsbericht, S. 25):

- „Eine befristete Beschäftigung nach dieser Vorschrift ist auch dann zulässig, wenn der wissenschaftliche Mitarbeiter gar keine Promotion anstrebt oder die Beschäftigung keine Möglichkeit dazu eröffnet. Erforderlich ist allerdings, dass eine wissenschaftliche und nicht bloß reine Verwaltungstätigkeit verrichtet wird“. (BT-Drs. 16/3438 vom 16.11.2006, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften in der Wissenschaft <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/034/1603438.pdf>, S. 57)
- „Qualifizierungsphase bezeichnet die Phase der Beschäftigung an Hochschulen oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen, die in erster Linie der Erlangung der für die Arbeit in der Wissenschaft benötigten Kenntnisse und Fähigkeiten dient. Eine formale Qualifizierung (Promotion, Habilitation, Facharzt Ausbildung) ist jedoch nicht Voraussetzung für eine befristete Beschäftigung nach § 2 Abs. 1 WissZeitVG. In der ersten 6-Jahres-Phase muss daher keine Promotion angestrebt werden, in der zweiten Phase keine Habilitation“ (<http://www.bmbf.de/de/7702.php#15>).

Die Definition der Qualifizierungsphase in dieser Allgemeinheit eröffnet den Arbeitgebern in der öffentlich bzw. institutionell geförderten Forschung risikolose Freiheiten bei der Befristung der Arbeitsverhältnisse. In privaten Forschungsinstituten und den F&E-Abteilungen der Industrie gilt bei ansonsten gleicher Art der wissenschaftlichen Tätigkeit (nur) das vergleichsweise restriktive TzBfG. Die Unterschiedlichkeit der Befristungsmöglichkeiten lässt sich aus Sicht des Gesamtbetriebsrats nur mit der tatsächlichen Möglichkeit zur akademischen Qualifizierung und dem Freiraum zur eigenständigen Forschung und Reflexion begründen, beides ist im privatwirtschaftlichen Sektor so nicht möglich und bei der in der Regel interessengeleiteten Auftragsforschung zumindest in Frage zu stellen.

Kurze Vertragslaufzeiten ohne verlässliche Perspektive

Obwohl die Befristungsrealität nicht Gegenstand der vom BMBF beauftragten Evaluation war, kritisiert die Evaluation den sehr hohen Anteil kurzfristiger Arbeitsverträge, in Universitäten in der Regel noch kurzfristiger als in den außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Vertragsverlängerungen werden in beiden Fällen meist mit nochmals kürzerer Laufzeit abgeschlossen, als beim Erstvertrag. Die durchschnittliche Vertragslaufzeit liegt in der Fraunhofer-Gesellschaft bei 2,1 Jahren, in einigen großen Instituten sogar nur bei 1,6 Jahren. 68 % der Verträge haben eine Laufzeit von zwei Jahren und weniger.

Die Anforderungen der „Europäischen Charta für Forscher“ werden bei Fraunhofer in der Abwägung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen häufig nicht angemessen berücksichtigt. In der Charta heißt es ausdrücklich: „Arbeitgeber und/oder Förderer sollten dafür sorgen, dass die Leistung von Forschern nicht durch die Instabilität von Arbeitsverträgen beeinträchtigt wird, und sollten sich daher soweit wie möglich dafür einsetzen, die Stabilität der Beschäftigungsbedingungen für Forscher zu verbessern.“

(http://ec.europa.eu/eracareers/pdf/eur_21620_de-en.pdf, S.18)

Appelle reichen nicht

Der Evaluationsbericht kritisiert vorsichtig zwar, aber zu Recht Fehlentwicklungen in der Anwendung des WissZeitVG: „Die Untersuchungsergebnisse lassen jedoch – bei allen Unterschieden im Detail – ein deutliches Potential erkennen, die Vertragsmodalitäten für die Zeit der wissenschaftlichen Qualifizierung zu verbessern. Dies betrifft sowohl die Attraktivität der Beschäftigungsbedingungen für die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, als auch den administrativen Aufwand für den Arbeitgeber.“ (Evaluationsbericht, S. 77). Das BMBF nimmt dies in seiner Pressemitteilung vom 09.03.2011, <http://www.bmbf.de/press/3056.php>, auf und betont, „dass es von zentraler Bedeutung sei, dem wissenschaftlichen Nachwuchs planbare und verlässliche Karriereperspektiven im Wissenschaftssystem zu bieten“. Das BMBF schränkt aber gleich ein: „Hier stoße allerdings der Gesetzgeber mit seinen Handlungsmöglichkeiten an seine Grenzen. Vielmehr gehe es an dieser Stelle um die Etablierung einer optimierten Personalverantwortung.“ Darüber beabsichtigt das BMBF nach eigener Auskunft mit Vertretern der Hochschulen und Forschungsinstitutionen das Gespräch aufzunehmen.

Mit Appellen an die Vernunft der Arbeitgeber ist es aber solange nicht getan, wie die gesetzlichen Freiheiten des WissZeitVG so verlockend groß und risikoarm sind. Die Fraunhofer-Gesellschaft könnte deutlich mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unbefristet beschäftigen, da sie gemäß Zuwendungsbescheid im Unterschied etwa zu den Universitäten über ein erhebliches Potenzial unbefristeter Einstellmöglichkeiten verfügt, diese aber nicht ausschöpft. Die weitgehenden gesetzlichen Möglichkeiten werden in der Fraunhofer-Gesellschaft genutzt, um den „Wissenstransfer über Köpfe“ zu befördern und um das wirtschaftliche Risiko für die Institute zu reduzieren. Zudem sind Institutsleiter und Führungskräfte vielfach der simplen Grundeinstellung verhaftet, dass sich Druck auf die Beschäftigten und ihre fortlaufende Erprobung mittels kurzer, befristeter Arbeitsverträge in Folge positiv auf die Arbeitsleistung auswirke. Der mit dem oftmals vorzeitigen Ausscheiden der Menschen verbundene Verlust an Know-how, die Diskontinuitäten im Projektverlauf, Qualitätseinbußen bei den Arbeitsergebnissen und die Hemmung der Kreativität durch die Sorge vor dem Verlust des Arbeitsplatzes werden ebenso billigend in Kauf genommen, wie die Schwierigkeiten der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, eine Familie zu gründen (vgl. BMBF-Studie Kinder – Wunsch und Wirklichkeit in der Wissenschaft, http://www.bmbf.de/pub/kinder_wunsch_und_wirklichkeit.pdf).

Wer die enormen Freiheiten des WissZeitVG als Arbeitgeber in Anspruch nehmen kann, braucht sich mit zeitgemäßer Führungskultur und ernsthaft betriebener Personalentwicklung nicht zu beschäftigen.

Fazit

Das WissZeitVG bietet aus Sicht des Gesamtbetriebsrats der Fraunhofer-Gesellschaft dem Arbeitgeber unverhältnismäßig weitgehende und sachlich nicht begründete Freiheiten bei der Gestaltung befristeter Arbeitsverhältnisse. Die im Arbeitsverhältnis notwendige Balance zwischen den legitimen Interessen der Vertragspartner ist sehr einseitig zu Lasten der Beschäftigten verschoben. Dadurch hat eine Prekarisierung der Ar-

beitsverhältnisse in Wissenschaft und Forschung Platz gegriffen. Die verlorene Balance gilt es durch eine Novellierung des WissZeitVG wieder herzustellen, indem die Interessen der Beschäftigten nach Planbarkeit ihrer Lebensumstände – insbesondere hinsichtlich der Familienphase – und verlässlichen Karriereperspektiven ein angemessenes Gewicht bekommen und die Arbeitgeber nicht nur appellatorisch in die Pflicht genommen werden.

Notwendig ist eine grundlegende Reform des WissZeitVG

Der Gesamtbetriebsrat der Fraunhofer-Gesellschaft hält eine grundlegende Reform des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes (WissZeitVG) mit folgenden Eckpunkten für erforderlich, um den Beschäftigten verlässliche Vertragsperspektiven zu bieten und für mehr Stabilität im Forschungsprozess zu sorgen:

1. Abschaffung der Tarifsperre als Voraussetzung für tarifvertragliche Regelungen, die auf Mission und Aufgaben der einzelnen Forschungseinrichtungen zugeschnitten werden können.
2. Mindeststandards hinsichtlich der Vertragslaufzeiten (mindestens 2 Jahre) und der Anzahl der Folgeverträge und/oder Risikozuschläge für befristete Verträge¹.
3. Einschränkung des personellen Geltungsbereichs durch Präzisierung und Änderung des Qualifizierungsbegriffs. Voraussetzung für die sachgrundlose Befristung vor der Promotion müssen nachprüfbar Kriterien bezüglich der tatsächlichen Gelegenheit zur Anfertigung einer Promotionsarbeit sein.
4. Klarstellung, dass (auch) wissenschaftliche Daueraufgaben ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis begründen. In Forschungseinrichtungen, die sich weit überwiegend durch Erträge aus Projekten finanzieren, ist die Auftragsforschung eine Daueraufgabe.
5. Abschaffung der speziellen Drittmittelbefristung im Wissenschaftszeitvertragsgesetz. Die Bestimmungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes sind mehr als ausreichend.

¹ Das Risiko eines befristeten Vertrags ist durch einen Risikozuschlag, den der Arbeitgeber in einen Fonds einzahlt, auszugleichen. Die Höhe der Zuschläge ist abhängig von der Dauer der befristeten Beschäftigung und der Anzahl der befristeten Verträge. Durch die Staffelung der Zuschläge sind mehrere kurzzeitige Verträge teurer als ein Vertrag über längere Zeit. Wird der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer ein unbefristetes Arbeitsverhältnis angeboten, wird der eingezahlte Risikozuschlag an den Arbeitgeber zurückerstattet. Läuft der Zeitvertrag aus, ohne dass ein unbefristetes Arbeitsverhältnis angeboten wird, erhalten die Beschäftigten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses den eingezahlten Risikozuschlag. (vgl. ver.di-Entwurf eines Fraunhofer-Haustarifvertrags http://biwifo.verdi.de/tarifpolitik/fhg/data/fhg_tarifvertrag.pdf)