

René Böhme

Regulierung von Arbeit in der Wissenschaft

Policy Brief Institut Arbeit und Wirtschaft Nr. 5 | Dezember 2022



**FORSCHUNG
& TRANSFER**

1 Arbeitsbedingungen in der Wissenschaft

Für das wissenschaftliche Personal bestehen mit dem Wissenschaftszeitvertragsgesetz (WissZeitVG) seit 2007 Sonderbefristungsregeln. Aus diesem Grund wird über die Situation des Hochschulpersonals regelmäßig berichtet. Die Daten des Bundesberichts Wissenschaftlicher Nachwuchs 2021 zeigen im Wesentlichen drei Aspekte: Erstens sind etwa 80 Prozent des hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Hochschulen (ohne Professor:innen) befristet beschäftigt, bei den unter 35-Jährigen sogar ca. 98 Prozent. Zweitens ist ein Teil der befristet beschäftigten wissenschaftlichen Mitarbeiter:innen von sehr kurzen Vertragslaufzeiten betroffen. Und drittens wird in vielen Fachgebieten Mehrarbeit über die vertraglich festgelegte Arbeitszeit (in der Regel Teilzeitarbeitsverhältnisse) erwartet und erbracht. Wenngleich auch wissenschaftsunterstützendes Personal aufgrund von Drittmittelfinanzierung befristet beschäftigt ist, fehlt es hier an entsprechenden Daten zu deren Beschäftigungssituation.

Angesichts der zunehmenden Kritik an den Beschäftigungsbedingungen im Hochschulbereich erfolgten in den vergangenen Jahren Reformen. So wurde 2016 das WissZeitVG mit dem Ziel novelliert, kurzfristige Befristungen zugunsten länger andauernder befristeter Verträge zu ersetzen, ohne die in der Wissenschaft erforderliche Flexibilität und Dynamik einzuschränken. Viele Bundesländer und Hochschulen haben unverbindliche Rahmenkodizes zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen verabschiedet. Zudem beeinflussen arbeitsgerichtliche Entscheidungen die Einstellungspraxis an den Hochschulen. Erste Studien zur Wirkung der WissZeitVG-Novelle deuten darauf hin, dass sich Vertragslaufzeiten – wie intendiert – erhöht haben. Es gibt allerdings auch Hinweise auf nicht-intendierte negative Wirkungen für die Beschäftigten und die Forschungspraxis.

2 Vorgehensweise

Im Rahmen zweier – durch die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Hans-Böckler-Stiftung finanzierte – Forschungsprojekte wurden die Anwendung und die Auswirkungen der geänderten Rechtslage seit der Novellierung des WissZeitVG 2016 untersucht. Gefragt wurde insbesondere nach den Variationen der Umsetzung der rechtlichen Regulierung und nach den intendierten und nicht-intendierten Auswirkungen. Methodisch wurden zunächst 50 qualitative Interviews mit Personalstellen, Forschungsleiter:innen und Arbeitnehmer:innenvertretungen an 30 Universitäten aus 16 deutschen Bundesländern durchgeführt. Die Ergebnisse der Interviews wurden mithilfe einer Onlineumfrage der Personalstellen an staatlichen Hochschulen (n=86) überprüft. Ergänzend wurde durch eine Befragung von Drittmittelgeber:innen (10 Expert:inneninterviews sowie eine Onlineumfrage unter 96 Landesministerien) ermittelt, inwiefern sich Inkongruenzen und Spannungsfelder zwischen der veränderten Arbeitsrechtslage und den befristeten Finanzierungssträngen von Drittmittelforschung ergeben.

3 Ergebnisse der Studien

Die Analysen führen zu sechs Kernbefunden:

1. Die Hochschulen nehmen vielfältige Änderungen der Governance der Arbeit in der Wissenschaft wahr. Vor allem auf der Landesebene wurden viele Neuregulierungen (Änderungen Landeshochschulgesetze, Kodizes für Gute Arbeit) vorgenommen. Eine Vielzahl an Hochschulen hat mittlerweile einen Kodex „Gute Arbeit“. Viele Personalstellen sind aber nur teilweise zufrieden mit den Änderungen, weil sie die Umsetzung als schwierig erachten.
2. Die Hochschulen wenden das WissZeitVG sehr unterschiedlich an. Das betrifft den Qualifizierungsbegriff, das Verhältnis der § 2 Abs. 1 und Abs. 2 WissZeitVG (Qualifizierungs- vs. Drittmittelbefristung), die Finanzierung der Verlängerungsoption (z. B. bei Elternzeit in Drittmittelprojekten), die Anwendung des § 2 Abs. 2 WissZeitVG (max. Befristungsdauer und Voraussetzungen) sowie der Umgang mit Aufstockungen, Entfristungen und mit dem wissenschaftsunterstützenden Personal. Dabei zeigen sich auch Differenzen zwischen Universitäten und Fachhochschulen.

3. Die Befragten sehen im Mittel in Bezug auf die Befristungsdauer, die Planbarkeit und die Qualifizierungszeit (leicht) positive Entwicklungen in den letzten Jahren. In Bezug auf den Erwerbsumfang, die Entfristungsquote und die Vielfalt an Personalkategorien werden überwiegend Stagnation, beim wissenschaftsunterstützenden Personal auch z. T. Verschlechterungen wahrgenommen. Fachhochschulen sehen dabei im Gegensatz zu Universitäten kaum intendierte Wirkungen.
4. Die Befragten beklagen auch zahlreiche nicht-intendierte Wirkungen. Eine Bürokratiezunahme und eine Überforderung der Personalstellen beim Risikomanagement sowie das Auftreten von Arbeitslosigkeit unter den wissenschaftlichen Mitarbeiter:innen (aufgrund fehlender Möglichkeiten eines Überbrückungsvertrags bzw. aufgrund der Sorge vor Klagerisiken langjährig befristeter Mitarbeiter:innen) und eine Reduktion von Flexibilität in der Forschung werden besonders oft genannt.
5. Nur wenige derzeit diskutierte Reformoptionen erhalten durch die befragten Personalstellen eine hohe Zustimmung. Dazu zählen die Zulassung von Überbrückungsverträgen unter bestimmten Bedingungen und eine Konkretisierung des Qualifizierungsbegriffs. Universitäten und Fachhochschulen haben dabei verschiedene Interessen.
6. Die Mittelgeber:inneninterviews zeigen, dass vielen Förderer:innen ein differenzierter Einblick in die Regulierung der Arbeit an den Hochschulen fehlt, wenngleich letztlich über die gesamten Interviews die auf Hochschulebene genannten Problemlagen bestätigt werden. Die Befragten sehen keine Notwendigkeit für Anpassungen der Förderbedingungen, zum Teil sehen sie ihre Spielräume bereits ausgereizt. Das Verhältnis von Qualifizierungs- und Drittmittelbereich an den Hochschulen wird von den Mittelgeber:innen sehr unterschiedlich eingeschätzt – die einen befürworten eine klare Trennung, andere begrüßen die Vorgabe von Qualifizierungszielen in Drittmittelprojekten.

4 Maßnahmen und Empfehlungen

Die Befunde der Studie machen deutlich, dass im bestehenden Wissenschaftssystem eine Verbindung von Kriterien der Guten Arbeit mit den Flexibilitätswünschen der Wissenschaft nur begrenzt umsetzbar ist und dass es daher eher grundsätzlicher struktureller Reformen bedarf, um Flexibilität und Gute Arbeit in der Wissenschaft besser in Einklang zu bringen. Insbesondere die unterschiedlichen Anforderungen und Finanzierungssystematiken zwischen Haushalts- und Drittmittelstellen sollten bei zukünftigen Reformen stärker reflektiert werden. Ungeachtet dieses Eindrucks seien auf Basis der Ergebnisse abschließend einige konkrete Punkte zusammengefasst, die bei einer Weiterentwicklung der arbeitsrechtlichen Regulierung in der Wissenschaft beachtet werden sollten. Diese betreffen sowohl den Bundesgesetzgeber bei der Reformierung des WissZeitVG als auch die Bundesländer und Hochschulen bei der Gestaltung der Landeshochschulgesetze und lokaler Kodizes sowie die Drittmittelgeber:innen in Bezug auf deren Förderbedingungen:

Überbrückungsverträge

Als Handlungsempfehlung aller Befragten kann festgehalten werden, dass bei einer Weiterentwicklung des WissZeitVG und lokaler Kodizes Überbrückungs- und kurzzeitige Verlängerungsverträge unter klaren Rahmenbedingungen (z. B. Einbezug Personalräte) wieder einfacher ermöglicht werden sollten. Hintergrund ist zum einen, dass insbesondere Drittmittelprojekte vielfach aufgrund von Restmitteln kostenneutral verlängert werden und somit auch Mittel für eine Verlängerung der Arbeitsverträge wissenschaftlicher Mitarbeiter:innen vorhanden wären. Zum anderen ergeben sich in der Wissenschaft Anschlussoptionen nicht immer direkt nach dem Auslaufen des einen Vertrages. In beiden Konstellationen ist Arbeitslosigkeit bzw. der Weggang von der Hochschule vielfach die Alternative für die Beschäftigten.

Konkretisierung Qualifizierungsbegriff

Die Befristung nach § 2 Abs. 1 WissZeitVG setzt einen Qualifizierungsgrund voraus. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Hochschulen bisher sehr unterschiedlich mit dem Begriff der Qualifizierung umgehen (Formalqualifikation wie Promotion vs. arbeitsmarktrelevanter Kenntniserwerb). Dabei erscheint vor allem die zweite Qualifizierungsphase als problematisch. Die Konkretisierung des Qualifizierungsbegriffs im WissZeitVG stellt daher eine zweite weitgehend konsensuale Handlungsempfehlung dar. Ein Ansatz bestünde hier, dies mit in einer stärkeren Ausdifferenzierung von Personalkategorien in den Landeshochschulgesetzen und mit der Erstellung von Dauerstellenkonzepten auf der Hochschulebene zu verbinden. Ziel sollte es dabei sein, mehr dauerhafte Stellenoptionen in einer Einheit von Forschung und Lehre zu schaffen.

Klärung des Verhältnisses von § 2 Abs. (1) zu § 2 Abs. (2) WissZeitVG

Neben der Befristung mit Qualifizierungsgrund nach § 2 Abs. 1 WissZeitVG können bei Vorliegen einer Drittmittelfinanzierung auch Befristungen nach § 2 Abs. 2 WissZeitVG vorgenommen werden. Die Ergebnisse zeigen ein Spannungsverhältnis der beiden Befristungstatbestände, da vor allem Universitäten die Drittmittelbefristung als rechtlich problematisch einstufen. Die Studienergebnisse führen hier zu drei Implikationen:

- Da auch in Drittmittelprojekten die Qualifizierungsbefristung zum Einsatz kommt, sollte sich die Drittmittelforschung auch stärker in einer Weiterentwicklung des Qualifizierungsbegriffs wiederfinden. Qualifizierungsbefristungen in der Drittmittelforschung können jedoch problematisch sein, da die Ziele von Drittmittelprojekten oft schwer mit einer Formalqualifizierung vereinbar sind.
- Zudem ergibt sich durch die Nutzung des § 2 Abs. 1 WissZeitVG für Drittmittelprojekte die Frage der Finanzierung der Verlängerungsoptionen bei Krankheit/Elternzeit. Dieser Aspekt sollte bundesweit einheitlich geregelt werden. Dabei könnten sowohl die Mittelgeber:innen (z. B. Regelfall der kostenneutralen Verlängerung) oder die Hochschulen (Absicherungsfonds) Beiträge leisten.
- Die momentane Rechtsprechung macht eine Vielzahl aufeinanderfolgender Drittmittelbefristungen eher unwahrscheinlich (Stichwort Kettenbefristung). Die Entfristung von mit Drittmitteln finanziertem Personal und anschließender Refinanzierung durch laufende Drittmittel scheint eine geeignete Option zu sein, eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und damit auch Attraktivierung des Berufsbilds mit den Flexibilitätsanforderungen aufseiten der Hochschulen und einem langfristigen Expertisenaufbau zu verbinden. Hierfür müssten im Rahmen einer Weiterentwicklung der rechtlichen Regularien allerdings einige Anpassungen erfolgen. Erstens müssten es alle Drittmittelgeber:innen akzeptieren, wenn ihre Mittel zur Refinanzierung eingesetzt werden. Zweitens müssten auf der Landesebene in den jeweiligen Landeshochschulgesetzen und Landeshaushaltsordnungen bestimmte Voraussetzungen geschaffen werden, die eine Entfristung auf der Basis von Drittmitteln ermöglichen. Drittens braucht es für diesen Weg auch Instrumente zur finanziellen Absicherung (z. B. Refinanzierungsfonds), die es lokal zu entwickeln gilt.

5 Literaturhinweise

Böhme, René (2022): Wandel der Governance der Arbeit an Hochschulen: Neuere Entwicklungstrends und ihre Folgen, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.), Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen/37/2022, Arbeitnehmerkammer Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft. URL: <https://iaw.uni-bremen.de/f/9a5528236e.pdf>,

Böhme, René; Dingeldey, Irene (2022): Arbeitsrechtsreformen und ihre Folgen für die Wissenschaft. Working Paper der Hans-Böckler-Stiftung. URL: https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008347