



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Zur Regelungsmöglichkeit einer Befristungshöchstquote im Wissenschaftszeitvertragsgesetz

**Zur Regelungsmöglichkeit einer Befristungshöchstquote im
Wissenschaftszeitvertragsgesetz**

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 059/23
Abschluss der Arbeit: 29. September 2023
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit,
Bildung und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtliche Erwägungen	6
2.1.	Formelle Verfassungsmäßigkeit	6
2.1.1.	Gesetzgebungskompetenz für das „Hochschulwesen“	7
2.1.2.	Gesetzgebungskompetenz für das „Arbeitsrecht“	8
2.1.3.	Einordnung der Befristungshöchstquote	9
2.2.	Materielle Verfassungsmäßigkeit	11
2.2.1.	Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit	11
2.2.2.	Eingriffsrechtfertigung	15
3.	Alternative Regelungsmodelle	16
3.1.	Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken	16
3.2.	Exzellenzstrategie	18
3.3.	Pakt für Forschung und Innovation	18
4.	Exkurs: Befristungshöchstquote im TzBfG	19

1. Einleitung

Das **Wissenschaftszeitvertragsgesetz** (WissZeitVG)¹ bildet seit seinem Inkrafttreten im Jahr 2007 die Rechtsgrundlage für befristete Arbeitsverträge mit dem wissenschaftlichen und künstlerischen Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Insofern fungiert das WissZeitVG als ein bundesweites **Sonderbefristungsrecht für die Wissenschaft**.²

Im geltenden **Koalitionsvertrag** haben es sich die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP zum Ziel gesetzt, verlässliche Arbeitsbedingungen in der Wissenschaft zu schaffen:

„Gute Wissenschaft braucht verlässliche Arbeitsbedingungen. Deswegen wollen wir das Wissenschaftszeitvertragsgesetz auf Basis der Evaluation reformieren. Dabei wollen wir die Planbarkeit und Verbindlichkeit in der Post-Doc-Phase deutlich erhöhen und frühzeitiger Perspektiven für alternative Karrieren schaffen. Wir wollen die Vertragslaufzeiten von Promotionsstellen an die gesamte erwartbare Projektlaufzeit knüpfen und darauf hinwirken, dass in der Wissenschaft Dauerstellen für Daueraufgaben geschaffen werden. Wir tragen für eine verbesserte Qualitätssicherung der Promotion Sorge.“³

Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) hat die InterVal GmbH in Kooperation mit dem HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V. (HIS-HE) die Auswirkungen des im Jahr 2016 novellierten WissZeitVG evaluiert. Am 20. Mai 2022 ist der Abschlussbericht **„Evaluation des novellierten Wissenschaftszeitvertragsgesetzes“**⁴ an das BMBF übergeben worden. Dem Evaluationsbericht sind folgende Erkenntnisse für das wissenschaftliche Personal an Hochschulen zu entnehmen:

In der Gruppe der **wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** lag die **Befristungsquote** im Jahr 2020 bei **84 Prozent an den Universitäten** und bei 76 Prozent an den Hochschulen für Angewandte Wissenschaften. Die nicht promovierten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren insgesamt zu 93 Prozent befristet beschäftigt. Die Gruppe der Promovierten (einschließlich Habilitierte) erreichte eine Befristungsquote von 63 Prozent (Seite 15).

-
- 1 Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft (Wissenschaftszeitvertragsgesetz - WissZeitVG) vom 12.4.2007 (BGBl. I S. 506), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25.5.2020 (BGBl. I S. 1073) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/wisszeitvg/BJNR050610007.html>.
 - 2 BMBF (2023), Wissenschaftszeitvertragsgesetz, https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/wissenschaftlicher-nachwuchs/wissenschaftszeitvertragsgesetz/wissenschaftszeitvertragsgesetz_node.html.
 - 3 Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, „Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, Seite 23.
 - 4 Sommer/Jongmanns/Book/Rennert (2022), Evaluation des novellierten Wissenschaftszeitvertragsgesetzes, <https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2022/abschlussbericht-evaluation-wisszeitvg.pdf?blob=publicationFile&v=3>.

Die Befristungsquote bei den über **Haushaltsmittel** finanzierten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern lag an den Universitäten bei **73 Prozent** im Jahr 2020. Unter den **drittmittelfinanzierten** wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern lag die Befristungsquote bei **98 Prozent** (Seite 18).

Ein zentrales Anliegen der Novellierung des WissZeitVG im Jahr 2016 war es, **unsachgemäße Kurzbefristungen** zu vermeiden. Im Rahmen der Evaluation des novellierten WissZeitVG habe sich gezeigt, dass die Einrichtungen ihre Befristungspraxis zwar zugunsten der Beschäftigten verändert hätten; dies sei jedoch „bislang nicht durchgreifend und nachhaltig geschehen“ (Seite XVII).

Das BMBF hat am 6. Juni 2023 einen **Referentenentwurf zur Reform WissZeitVG**⁵ vorgestellt und am 14. Juni 2023 die Verbände- und Länderbeteiligung eingeleitet.⁶ Eine Befristungshöchstquote sieht dieser Referentenentwurf nicht vor. Dahingehende Forderungen finden sich in sieben Stellungnahmen zum Referentenentwurf, namentlich von der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE), von der Deutschen Gesellschaft Juniorprofessur (DGJ), von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), von der Initiative #IchBinHanna, von dem Landesverband Wissenschaftliches Personal in Bayern (LWB), von dem Netzwerk für Gute Arbeit in der Wissenschaft (NGA Wiss) und von der Neuen Richtervereinigung.⁷ Der überwiegenden Mehrheit der abgegebenen Stellungnahmen sind keine Forderungen hinsichtlich einer Befristungshöchstquote zu entnehmen.

Dieser Sachstand fasst Erwägungen zur formellen und materiellen Verfassungsmäßigkeit einer Befristungshöchstquote im WissZeitVG zusammen (Ziffer 2). Anschließend werden alternative Regelungsmodelle beleuchtet (Ziffer 3). Ein Exkurs stellt die seinerzeitige Debatte zum Referentenentwurf betreffend das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) dar (Ziffer 4).

-
- 5 Referentenentwurf des BMBF, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Befristungsrechts für die Wissenschaft, https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/2023-06-wisszeitvg-referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- 6 Die Stellungnahmen zum Referentenentwurf sind abrufbar unter: <https://www.bmbf.de/bmbf/de/service/gesetze/gesetze.html>.
- 7 Deutsche Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE), https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/WissZeitVG/deutsche_gesellschaft_f%C3%BCr_erziehung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Seite 4. Deutsche Gesellschaft Juniorprofessur (DGJ), https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/WissZeitVG/deutsche_gesellschaft_juniorprofessur.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Seite 3. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/WissZeitVG/gewerkschaft_erziehung_und_wissenschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Seite 14. #IchBinHanna, https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/WissZeitVG/ich_bin_hanna.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Seite 4. Landesverband Wissenschaftliches Personal in Bayern (LWB), https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/WissZeitVG/landesverband_wissenschaftliches_personal.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Seite 4. Netzwerk für Gute Arbeit in der Wissenschaft (NGA Wiss), https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/WissZeitVG/netzwerk_f%C3%BCr_gute.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Neue Richtervereinigung, https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/WissZeitVG/neue_richtervereinigung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Seite 17.

2. Rechtliche Erwägungen

Die Frage nach der Rechtmäßigkeit und insbesondere der Verfassungsmäßigkeit einer Befristungshöchstquote im WissZeitVG ist bisher - in Ermangelung eines angreifbaren Regelungsgegenstandes - in der Rechtsprechung noch nicht erörtert worden. In der juristischen Literatur finden sich nur vereinzelt Publikationen, welche eine Befristungshöchstquote im WissZeitVG zum Gegenstand haben (zur Befristungshöchstquote im TzBfG-Referentenentwurf siehe den Exkurs unter Ziffer 4).

2.1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Die Bundesregierung lässt in ihren Antworten auf verschiedene Kleine Anfragen Bedenken an einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung einer Befristungshöchstquote im WissZeitVG erkennen, ohne diese Bedenken aber vertieft zu begründen:

„Es liegt zuvorderst in der Verantwortung der Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Quoten für ein angemessenes Verhältnis von befristeten und unbefristeten Arbeitsverhältnissen zu definieren.“⁸

„Die Ausgestaltung der Befristungspraxis liegt vor dem Hintergrund der rechtlichen Selbstständigkeit der Einrichtungen und der Wissenschaftsfreiheit im Verantwortungsbereich der Einrichtungen selbst. In einem angemessenen Umfang sind befristete Arbeitsverträge notwendiger Bestandteil der Personalpolitik in den außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Grund dafür sind die Besonderheiten des Wissenschaftsbetriebs einschließlich der Verpflichtung zur Qualifizierung von Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftlern.“⁹

„Die Zuständigkeit für die Personalstrukturen an Hochschulen, einschließlich untergesetzlicher Regelungen und Vereinbarungen für die Begrenzung befristeter Beschäftigungsverhältnisse, liegt nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes grundsätzlich bei den Ländern, die dazu beispielsweise im Rahmen von Hochschulverträgen Zielvereinbarungen mit den Hochschulen abschließen. [...] Die Ausgestaltung von Arbeitsverträgen fällt aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Hochschulschulautonomie in den Verantwortungsbereich der Hochschulen als Arbeitgeber. Die Bundesregierung unterstützt gemeinsam mit den Ländern die Hochschulen im Rahmen verschiedener Förderprogramme.“¹⁰

-
- 8 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Von Vertrag zu Vertrag - Planungssichere Karrierewege in der Wissenschaft schaffen, BT-Drs. 19/27096, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/270/1927096.pdf>, Seite 3.
- 9 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Pläne der Bundesregierung zur Reform des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes, BT-Drs. 20/4128, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/041/2004128.pdf>, Seite 2.
- 10 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Pläne der Bundesregierung zur Reform des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes, BT-Drs. 20/6561, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/065/2006561.pdf>, Seiten 3, 11.

Im Folgenden werden die Gesetzgebungskompetenzen für das „Hochschulwesen“ (Ziffer 2.1.1.) und für das „Arbeitsrecht“ (Ziffer 2.1.2.) näher beleuchtet. Sodann wird die von einigen Stakeholdern geforderte Befristungshöchstquote im WissZeitVG dem „Arbeitsrecht“ zugeordnet (Ziffer 2.1.3.).

2.1.1. Gesetzgebungskompetenz für das „Hochschulwesen“

Nach der grundgesetzlichen Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund nach den Vorschriften über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung Befugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG). Enthält das Grundgesetz für eine bestimmte Rechtsmaterie keinen Kompetenztitel, so ergibt sich für diese Materie eine Zuständigkeit der Länder.¹¹

Historisch gesehen tauchte der Begriff des „Hochschulwesens“ nur einmal im Grundgesetz auf, nämlich in der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG a.F. Dieser lautete in seiner vor dem 1. September 2006 geltenden Fassung:

„Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen über: [...] die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens [...].“

Diese Rahmengesetzgebungskompetenz ist im Zuge der Föderalismusreform des Jahres 2006¹² weggefallen. Dies legt zunächst einmal die Vermutung nahe, dass alle Aspekte des sog. „Hochschulwesens“ Länderangelegenheit wurden. Ein Blick auf die durch das Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen offenbart jedoch, dass der Bund im Bereich des bisherigen „Hochschulwesens“ sehr wohl Kompetenzen besitzt.¹³ Seine konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf die Gebiete

- „Hochschulzulassung“ und „Hochschulabschlüsse“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG),
- „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG),
- „Regelung der Ausbildungsbeihilfen“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) und
- „Arbeitsrecht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG).

11 Sachs/Degenhart, 9. Aufl. 2021, GG Art. 70 Rn. 7.

12 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28.8.2006 (BGBl. I, Seite 2034).

13 Mit ausführlicher Betrachtung der Kompetenzverteilung: Nolte, Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, DVBl 2010, 84 (84 f.).

Der Bund verfügt somit über verschiedene Gesetzgebungskompetenzen mit Berührungspunkten zum Hochschulrecht. Eine „Kulturhoheit der Länder“¹⁴ ergibt sich lediglich aus der Summe derjenigen Kompetenzen, die nicht dem Bund zugewiesen sind.¹⁵

Zum Bereich der Länderkompetenzen werden Regelungen zum Hochschulzugang, zur Organisation der Hochschulen einschließlich deren Selbstverwaltung und innerer Gliederung, zur Ausgestaltung von Lehre und Forschung sowie zur Erhebung von Studiengebühren gezählt,¹⁶ ebenso Regelungen zur Ordnung des Studiums und zum Prüfungswesen.¹⁷

2.1.2. Gesetzgebungskompetenz für das „Arbeitsrecht“

Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das „Arbeitsrecht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) begründet eine umfassende Kompetenz für privatrechtliche wie auch öffentlich-rechtliche Bestimmungen über die Rechtsbeziehungen im Arbeitsverhältnis.¹⁸ Sie betrifft alle Vorschriften, die sich mit in abhängiger Tätigkeit geleisteter Arbeit befassen.¹⁹ Auch Regelungen über die **Befristung von Arbeitsverhältnissen des wissenschaftlichen Personals an Hochschulen** gehören nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) sowie nach der herrschenden Meinung in der juristischen Literatur²⁰ zu den Bestimmungen des Arbeitsrechts. So führte das BAG in zwei Entscheidungen aus:

„Regelungen über die Befristung von Arbeitsverhältnissen gehören zum ‚Arbeitsrecht‘ i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG und unterfallen damit der konkurrierenden Gesetzgebung. Dies gilt auch, soweit die bundesgesetzlichen Regelungen an die Besonderheiten im Hochschulbereich anknüpfen.“²¹

14 Zum Kulturrecht als Gegenstand der Gesetzgebungskompetenz der Länder: Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 100. EL Januar 2023, GG Art. 70 Rn. 106 m.w.N.

15 Nolte, Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, DVBl 2010, 84 (85).

16 Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 100. EL Januar 2023, GG Art. 70 Rn. 103.

17 Haratsch/Holljesiefken, Studentische Hilfskraft auf Lebenszeit? - Die Befristung von Arbeitsverträgen mit studentischen Hilfskräften, NZA 2008, 207 (208).

18 BVerfG, Beschluss vom 6.6.2018, 1 BvL 7/14 „Sachgrundlose Befristung“, zitiert nach juris - Rn. 36.

19 BeckOK GG/Seiler, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 74 Rn. 47.

20 Haratsch/Holljesiefken, Studentische Hilfskraft auf Lebenszeit? - Die Befristung von Arbeitsverträgen mit studentischen Hilfskräften, NZA 2008, 207 (208). Kritisch, aber noch zur Rechtslage vor der Föderalismusreform: Löwisch, Befristungen im Hochschulbereich - Rechtslage nach dem Urteil des BVerfG zur Juniorprofessur, NZA 2004, 1065 (1070). Ausdrücklich anders: Dieterich/Preis, Das Hochschularbeitsrecht in der Verfassungsfalle? NZA 2004, 1241 (1244).

21 BAG, Urteil vom 11.9.2013, 7 AZR 843/11, zitiert nach juris - Orientierungssatz. Siehe auch BAG, Urteil vom 30.6.2021, 7 AZR 245/20, zitiert nach juris - Rn. 26.

Uhle fasst in dem von *Dürig/Herzog/Scholz* herausgegebenen Grundgesetz-Kommentar die Abgrenzung von Sachbereichen mit speziellen Kompetenzzuweisungen wie folgt zusammen:

„Arbeitsrechtliche Bestimmungen verlieren ihre kompetenzverfassungsrechtliche Zuordnung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 (1. Alt.) GG nicht dadurch, dass sie für Sachbereiche Geltung beanspruchen, für die spezielle Zuständigkeitszuweisungen bestehen. Das gilt etwa für entsprechende Regelungen, die den Rundfunk, die Presse oder die Hochschulen betreffen. Zwar ließe sich prima facie erwägen, derartige Vorschriften der jeweiligen Spezialmaterie zuzurechnen und folglich auch der diesbezüglichen Kompetenzzuweisung zu unterstellen. Da auf diese Weise indes (nahezu) jedes Arbeitsverhältnis einer solchen, spezifischen Kompetenzzuordnung zu unterstellen wäre, hätte dies eine erhebliche Verkürzung des von Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 (1. Alt.) GG erfassten Zuständigkeitsbereiches zur Folge [...]. Angesichts dessen würde die Zuständigkeit für das Arbeitsrecht letztlich ausgehöhlt. Das wiederum ist mit der Eigenständigkeit und dem weiten Verständnis des Arbeitsrechts als Kompetenzmaterie nicht zu vereinbaren [...]. Demgemäß besteht eine Kompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG folglich auch dann, wenn arbeitsrechtliche Regelungen an Besonderheiten im Hochschulbereich oder im Pressewesen anknüpfen [...].“²²

Auch *Dieterich* und *Preis* sehen im Hochschulbefristungsrecht die Grenze des Kompetenztitels „Arbeitsrecht“ nicht als überschritten an:

„Das Hochschulbefristungsrecht bezweckt [...] keine grundlegende Veränderung der personellen Struktur, der Selbstverwaltung, der inneren Gliederung, der Ausgestaltung der Bedingungen für freie Lehre und Forschung oder der Ordnung des Studiums an Hochschulen. Es knüpft vielmehr mit Mitteln des Arbeitsrechts an vorhandene Strukturen und Personalkategorien an und definiert eindeutige arbeitsrechtliche Vorgaben, die die Effizienz von Forschung und Lehre unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Belange des wissenschaftlichen Personals und der Tarifvertragsparteien optimieren sollen.“²³

Auf den Kompetenztitel „Arbeitsrecht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) hat der Bundesgesetzgeber seinerzeit den Erlass des **WissZeitVG** gestützt.²⁴

2.1.3. Einordnung der Befristungshöchstquote

Eine Befristungshöchstquote im **WissZeitVG** haben nur vereinzelte Publikationen in der juristischen Literatur zum Gegenstand. Nach Auffassung von *Arpaci* und *Pschorr* handele es sich bei einer solchen Befristungshöchstquote um **Individualarbeitsrecht**, sofern sie wie im TzBfG-Entwurf (siehe dazu unter Ziffer 4) ausgestaltet werde. Das Nicht-Überschreiten der Quote sei näm-

22 Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 100. EL Januar 2023, GG Art. 74 Rn. 286 m.w.N.

23 Dieterich/Preis, Das Hochschularbeitsrecht in der Verfassungsfalle? NZA 2004, 1241 (1244).

24 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften in der Wissenschaft, BT-Drs. 16/3438, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/034/1603438.pdf>, Seite 10.

lich maßgebliche Voraussetzung für die Zulässigkeit einer individualarbeitsrechtlichen Befristung.²⁵ Eine Befristungshöchstquote verfolge das Ziel, Befristungen zur Ausnahme zu machen. Eine solche Regelung begegne dem Problem der Prekarisierung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im wissenschaftlichen Mittelbau. Der **Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer** sei ein originäres Regelungsziel des Arbeitsrechts.²⁶

Die Autoren erkennen in der Regelung einer Befristungshöchstquote im WissZeitVG **keine Überdehnung der Bundeskompetenz**. Das Grundgesetz sehe keine explizit normierte Bereichsausnahme für das Hochschulrecht vor. Beschränke sich der Bundesgesetzgeber auf Regelungen zum Schutz der Arbeitsplatzsicherheit und Planbarkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, so sei das **Gebot wechselseitiger bundesstaatlicher Rücksichtnahme** gewahrt. Dem Bundesgesetzgeber sei nach Auffassung der Autoren jedoch anzuraten, bei der Regelung einer Befristungshöchstquote nicht auch inhaltliche Stellenprofile zu normieren.²⁷

Auch die **Neue Richtervereinigung** hält in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMBF eine Befristungshöchstquote im WissZeitVG für verfassungskonform:

„Es besteht eine Gesetzgebungskompetenz für eine solche befristungsrechtliche, das heißt arbeitsrechtliche Regelung, weil sie (nur) am Rechtsverhältnis zwischen Wissenschaftsarbeitgeber und Arbeitnehmer ansetzt [...]. Dies zeigt insbesondere der folgende Kontrollgedanke: Dem Bundesgesetzgeber ist es verfassungsrechtlich, konkret kompetentiell, nicht untersagt, das WissZeitVG ganz aufzuheben und damit einen maßgeblichen, aber nur mittelbaren Einfluss auf die Personalstruktur der Hochschulen zu nehmen. Ist schon diese weitgehende Umstrukturierung der Hochschullandschaft kompetentiell möglich, dann muss a maiore ad minus eine geringfügiger in die Personalstruktur eingreifende Vorschrift regelbar sein.“²⁸

Die Annahme einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung einer Befristungshöchstquote im WissZeitVG erscheint vor dem Hintergrund dieser Argumentationslinien vertretbar. Welche (mittelbaren) Auswirkungen eine solche WissZeitVG-Novelle u.a. auf die Personalstrukturen und Lehrkapazitäten von Wissenschaftseinrichtungen haben könnte, ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

25 Arpaci/Pschorr, Fachwerkstatt Bundesgesetzgeber: Zur Kompetenz für Befristungshöchstquote und Anschlusszusage, JuWissBlog Nr. 18/2023 vom 18.4.2023, <https://www.juwiss.de/18-2023/>.

26 Ebd.

27 Ebd.

28 Neue Richtervereinigung, https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/WissZeitVG/neue_richtervereinigung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Seite 17.

2.2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

2.2.1. Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit

Auf die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) können sich u.a. wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Professorinnen und Professoren sowie die Institutionen selbst (Hochschulen und Forschungseinrichtungen) berufen.²⁹ Eine Befristungshöchstquote im WissZeitVG könnte in die Wissenschaftsfreiheit aller drei vorgenannten Grundrechtsträger eingreifen.

Arpaci und *Pschorr* untersuchen die Vereinbarkeit einer Befristungshöchstquote - insbesondere einer solchen Quote für PostDocs - mit der Wissenschaftsfreiheit. Dabei stellen die Autoren folgende Erwägungen an:

- Die Regelung einer Befristungshöchstquote im WissZeitVG würde in den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit von **Hochschulen und Forschungseinrichtungen** eingreifen, wenn dadurch die Ressourcen verknappt würden oder die wissenschaftliche Tätigkeit insgesamt beeinträchtigt wäre. Dies sei nach Ansicht der Autoren aber nicht der Fall. Befristungsregelungen für PostDocs führten zu keiner unmittelbaren **Ressourcenverschiebung** zulasten anderer Mitgliedsgruppen derselben Einrichtung. Zwar würden durch die längere Beschäftigungszeit dauerbeschäftigter PostDocs die Personalkosten steigen. Dem könne jedoch mit einer Reduzierung der PostDoc-Stellen oder einem Mittelaufwuchs durch Bund und Länder begegnet werden. Eine Beeinträchtigung der **Funktionsfähigkeit** der Hochschule oder Forschungseinrichtung durch Dauerbeschäftigung sei nicht ersichtlich. Vielmehr sicherten unbefristet Beschäftigte u.a. die Weitergabe von Forschungserfahrung und erfolgreicher Lehrkonzepte.³⁰
- Ein weiterer Anhaltspunkt für einen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit der **Hochschule oder Forschungseinrichtung** könnte nach Auffassung von *Arpaci* und *Pschorr* vor dem Hintergrund der **Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses** bestehen. Je mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unbefristet beschäftigt würden, desto weniger Personen könnten bei gleichen Ressourcen wissenschaftlich weitergebildet werden. Die Autoren verneinen eine solche Qualifizierungsverpflichtung indes hinsichtlich PostDocs. PostDocs seien für eine (dauerhafte) wissenschaftliche Betätigung bereits voll qualifiziert. Das bisherige Befristungsrecht werde auf eine „weitere Qualifizierung“ hin zur Professorabilität (Habilitation bzw. habilitationsäquivalente Leistung) gestützt. Dabei handele es sich aber nicht um ein vorberufliches Lernziel, sondern um ein berufliches Aufstiegsziel. Gesetzliche Regelungen des Arbeitsrechts der PostDoc-Phase würden daher nicht in die Qualifikationsaufgabe der Hochschulen und Forschungseinrichtungen eingreifen.³¹

29 BeckOK GG/Kempen, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 5 Rn. 184 f. Sachs/Bethge, 9. Aufl. 2021, GG Art. 5 Rn. 207 ff. v. Mangoldt/Klein/Starck/Starck/Paulus, 7. Aufl. 2018, GG Art. 5 Rn. 483 ff.

30 Zum Ganzen: *Arpaci/Pschorr*, Befristungshöchstquote und Anschlusszusage auf dem grundrechtlichen Prüfstand, JuWissBlog Nr. 19/2023 vom 19.4.2023, <https://www.juwiss.de/19-2023/>.

31 Ebd.

- Hinsichtlich der Wissenschaftsfreiheit der **Professorinnen und Professoren** erkennen die Autoren *Arpaci* und *Pschorr* kein Recht auf individuell zugeordnete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Vielmehr folge aus Art. 5 Abs. 3 GG nur ein **derivatives Teilhaberecht** an den Mitteln der Hochschule bzw. Forschungseinrichtung im Ganzen.³²
- Schließlich könnte die Reduktion von regelmäßig zugänglichen Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund der Schaffung von unbefristeten Stellen in die Wissenschaftsfreiheit **zukünftiger wissenschaftlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** eingreifen. Betroffen sein könne deren **Zugangsmöglichkeit zu Ausbildungsressourcen** und zu einem akademischen Karrierepfad über die Promotion bis hin zur Professur (zur Eingriffsrechtfertigung siehe unter Ziffer 2.2.2.).³³

Diese Erwägungen dürften noch um das aus Art. 5 Abs. 3 GG erwachsene **Distanz- und Autonomiegebot** zu ergänzen sein. Wissenschaftseinrichtungen können im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben und dafür gegebenen Autonomie (akademische Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung) grundsätzlich Eingriffe in ihre organisatorischen Strukturen abwehren, die einer freien wissenschaftlichen Betätigung abträglich sind.³⁴ Der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit werden im Bereich **wissenschaftsrelevanter Angelegenheiten** insofern Grenzen gesetzt.³⁵ Wissenschaftsrelevante Entscheidungen sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) solche, die **Forschung und Lehre unmittelbar berühren**. Zu diesen Angelegenheiten zählt das BVerfG u.a. die Planung wissenschaftlicher Vorhaben, die Koordinierung der wissenschaftlichen Arbeit, die Harmonisierung der Lehraufgaben mit den Forschungsvorhaben, die organisatorische Betreuung und Sicherung der Durchführung von Forschungsvorhaben und Lehrveranstaltungen, die Festlegung und Durchführung von Studien- und Prüfungsordnungen sowie die Personalentscheidungen in Angelegenheiten der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer und ihrer wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.³⁶ Außerhalb dieser wissenschaftsrelevanten Entscheidungen bleibe dem Gesetzgeber im Gebiet der organisatorischen Gestaltung des Hochschulwesens ein breiter Raum zur Verwirklichung seiner hochschulpolitischen Auffassungen.³⁷

Für die betroffenen Hochschulen und Forschungseinrichtungen ginge eine Befristungshöchstquote im WissZeitVG mit einem **personalpolitischen Planungsaufwand** einher. Wissenschaftseinrichtungen wären angehalten, ihre Personalstrukturen so umzugestalten, dass der Quote entsprechend ausreichend Stellen für unbefristete Beschäftigung geschaffen würden. Sie hätten zum einen zu berücksichtigen, dass Stellen für die Dauer der unbefristeten Besetzung nicht für eine Wiederbesetzung zur Verfügung stünden. Zum anderen könnten die mittelfristig höheren Personalkosten für unbefristete Beschäftigte im akademischen Mittelbau weitere personelle Umstruk-

32 Ebd.

33 Ebd.

34 v. Münch/Kunig/Wendt, 7. Aufl. 2021, GG Art. 5 Rn. 171.

35 Ebd., Rn. 167.

36 BVerfG, Urteil vom 29.5.1973, 1 BvR 424/71 „Hochschulurteil“ - zitiert nach juris, Rn. 115.

37 Ebd., Rn. 109.

turierungen erforderlich machen, etwa eine Kompensation durch Wegfall befristeter Qualifikationsstellen. Die mit einer Befristungshöchstquote insgesamt zusammenhängenden Folgewirkungen dürften die **personalpolitische Selbstbestimmung** der von der Regelung betroffenen Hochschulen und Forschungseinrichtungen berühren. Auch **kapazitätsrechtliche Auswirkungen** einer Befristungshöchstquote dürften jedenfalls nicht auszuschließen sein. So könnten sich durch die Schaffung zusätzlicher unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse die Lehrkapazitäten und Betreuungsrelationen in den Studiengängen ändern, was in nachgefragten Studiengängen zu noch mehr Studierenden und in weniger nachgefragten Studiengängen zu einer Überkapazität des Lehrangebots führen könnte. Die personalpolitischen und kapazitätsrechtlichen Auswirkungen einer Befristungshöchstquote müssten in **Folgeplanungen** berücksichtigt werden, etwa mit der Schaffung finanzieller Rahmenbedingungen oder der Änderungen kapazitätsrechtlicher Vorgaben. Solange dies nicht geschehen ist, könnten die Auswirkungen einer Befristungshöchstquote die Annahme eines Eingriffs in die Hochschulautonomie und damit in Art. 5 Abs. 3 GG begründen (zur Eingriffsrechtfertigung siehe unter Ziffer 2.2.2.).

Hinsichtlich der **Teilhabechancen in der Wissenschaft für nachfolgende Generationen** formulierte das BVerfG in einer Entscheidung aus dem Jahr 1996:

„Zur sachgerechten Förderung des akademischen Nachwuchses, einer aus Art. 5 III GG folgenden Aufgabe, ist die generelle Befristung der Beschäftigungsverhältnisse von wissenschaftlichen Mitarbeitern geeignet und auch erforderlich. Arbeitsverhältnisse, die Gelegenheit zur wissenschaftlichen Weiterbildung nach Beendigung eines Studiums geben, sind dazu unentbehrlich. Professionelle wissenschaftliche Arbeitsweisen können schwerlich anders als in täglicher Berufsarbeit erlernt und eingeübt werden. Entsprechende Beschäftigungsverhältnisse gewähren zugleich eine gewisse Alimentierung während einer Phase beruflicher Qualifikation, die auf eine vollwertige wissenschaftliche Arbeit vorbereiten soll. Dieser Sinn verflüchtigt sich, wenn das Arbeitsverhältnis über einen gewissen Zeitraum hinaus andauert. Der Einübungseffekt nutzt sich ab. Jede vorberufliche Lernphase muss einmal zu Ende gehen. **Kontinuierliche Nachwuchsförderung in Arbeitsverhältnissen kann nur betrieben werden, wenn die beschränkt vorhandenen Stellen immer wieder frei werden. Ein milderer Mittel als die Befristung der Arbeitsverhältnisse ist dazu nicht ersichtlich.**“³⁸

Das BVerfG nimmt Bezug auf die Regierungsbegründung zum streitgegenständlichen Gesetz über befristete Arbeitsverhältnisse mit wissenschaftlichem Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen vom 14. Juni 1985 (BGBl. I 1065), der zufolge eine **ständige Fluktuation** erforderlich sei, um einen **laufenden Zustrom junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie neuer Ideen** zu gewährleisten, ohne den die Forschung erstarren würde. Außerdem würden ohne die Möglichkeit einer Befristung die vorhandenen Stellen auf Dauer blockiert und die Nachwuchsförderung behindert.³⁹ Eine Differenzierung des wissenschaftlichen Personals nach seinem Qualifikationsziel (Promotion/Habilitation) nimmt das BVerfG nicht vor. Die Formulierungen „vorberufliche Lernphase“, „wissenschaftliche Weiterbildung nach Beendigung eines Studiums“

38 BVerfG, Beschluss vom 24.4.1996, 1 BvR 712/86 „Wissenschaftliches Personal“ - zitiert nach juris, Rn. 111. Hervorhebungen nicht im Original.

39 Ebd., Rn. 110, unter Bezugnahme auf BT-Drs. 10/2283, Seite 6.

und „auf eine vollwertige wissenschaftliche Arbeit vorbereiten“ erscheinen für bereits promovierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nicht passfähig. Gleichzeitig sieht das geltende WissZeitVG aber eine Qualifizierungsbefristung gerade auch nach der Phase der Promotion vor. Bei Habilitationsstellen würde die vom BVerfG geforderte Fluktuation eintreten, wenn die Habilitierenden ihr Qualifizierungsziel erreichen und einen Ruf auf eine Professur erhalten.

Eine Befristungshöchstquote würde es den Hochschulen und Forschungseinrichtungen zwar nicht grundsätzlich verbieten, befristete Beschäftigungsverhältnisse mit wissenschaftlichem Personal abzuschließen. Sie könnte es den Einrichtungen aber erschweren, Qualifikationsstellen in regelmäßigen Abständen neu zu besetzen. Wie stark sich eine Befristungshöchstquote auf die zahlenmäßige Verfügbarkeit von Qualifikationsstellen auswirken könnte, lässt sich aufgrund verschiedener Unwägbarkeiten nicht abschließend prognostizieren. Diese Unwägbarkeiten bestehen u.a. in der Ausgestaltung der konkreten Befristungshöchstquote (Höhe der Quote, betroffener Personenkreis, relevanter Zeitpunkt) und in der Dauer des Verbleibs von unbefristet Beschäftigten im akademischen Mittelbau einer Wissenschaftseinrichtung. Die Attraktivität einer unbefristeten Anstellung als wissenschaftliche Mitarbeiterin oder wissenschaftlicher Mitarbeiter dürfte je nach Fachrichtung und Attraktivität des außeruniversitären Arbeitsmarktes sehr unterschiedlich sein. Tatsächliche Mehrkosten für eine unbefristete Stelle entstünden der Hochschule oder Forschungseinrichtung zudem nur zu den Zeitpunkten des jeweiligen Stufenaufstiegs. Eine frühzeitige Berufung auf eine Professur würde die Dauer des unbefristeten Anstellungsverhältnisses verkürzen und könnte dem Stufenaufstieg gar zuvorkommen. Insgesamt wäre zu erhardigen, wie viele Jahre eine wissenschaftliche Mitarbeiterin oder ein wissenschaftlicher Mitarbeiter im unbefristeten Beschäftigungsverhältnis verbleibt, d.h. ob und wann ein Ruf auf eine Professur oder die Entscheidung für einen außeruniversitären Karriereweg die Stelle wieder frei werden lassen.

Schließlich folgt aus Art. 5 Abs. 3 GG eine staatliche Verpflichtung zur angemessenen finanziellen Ausstattung der Hochschulen und Forschungseinrichtungen⁴⁰, um eine freie und unabhängige Wissenschaft zu gewährleisten. Offene Finanzierungsforderungen führen nach Auffassung von Autoren in der juristischen Literatur jedoch erst dann zu einer Verletzung ihrer Wissenschaftsfreiheit, wenn der Staat seiner **Pflicht zur Mindestausstattung** nicht gerecht wird.⁴¹ Dabei sei die Haushaltskompetenz des Parlaments ebenso zu berücksichtigen wie seine Befugnis zur Setzung politischer Prioritäten.⁴² Vor diesem Hintergrund dürfte die Regelung einer Befristungshöchstquote im WissZeitVG mit der Wissenschaftsfreiheit der Einrichtungen sowie der Lehrstuhlinhaberinnen und -inhaber vereinbar sein. Hinsichtlich der finanziellen Folgewirkungen bedürfe es einer tragfähigen empirischen Unterlegung, um ein Absinken unter den verfassungsrechtlich garantierten Mindeststandard geltend machen zu können. Ein Unterschreiten der staatlichen Mindestfinanzierung würde dann entsprechende finanzielle Rahmenbedingungen erforderlich machen.

40 BeckOK GG/Kempen, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 5 Rn. 186 f.

41 Sachs/Bethge, 9. Aufl. 2021, GG Art. 5 Rn. 217c.

42 Ebd. Zum weiten Gestaltungsspielraum des Wissenschaftsgesetzgebers Schulte, Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) Band 65 (2006), 110 (125 ff.).

2.2.2. Eingriffsrechtfertigung

Die Wissenschaftsfreiheit ist vorbehaltlos gewährleistet. Das bedeutet aber nicht, dass dem Gesetzgeber jede Regelung im Schutzbereich dieses Grundrechts verwehrt wäre. Eine gesetzliche Regelung kommt jedenfalls dann in Betracht, wenn der Gesetzgeber sich dabei auf Grundrechte Dritter oder andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechte stützen kann und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt.⁴³

Einen Eingriff in die **Wissenschaftsfreiheit zukünftiger wissenschaftlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** sehen die Autoren *Arpaci* und *Pschorr* als gerechtfertigt an. Die Berufsfreiheit und die Wissenschaftsfreiheit von (unbefristet) beschäftigten PostDocs setze als kollidierendes Verfassungsgut dem Teilhaberecht an staatlichen Distributionsentscheidungen Grenzen. Es müsse ein Ausgleich zwischen den **Zugangschancen zum Wissenschaftsbetrieb** und den **Beschäftigungsperspektiven im Wissenschaftsbetrieb** gefunden werden. Mit der Befristungshöchstquote werde gesichert, dass nur ein gewisser Höchstprozentsatz befristeter Stellen, mithin ein korrespondierender Anteil unbefristeter Stellen vorgehalten werde. So würden Fluktuation (Zugangschancen) und Stabilität gleichzeitig adressiert.⁴⁴

Gleiches dürfte für den Eingriff in die **Autonomie der Wissenschaftseinrichtung** aufgrund der personalpolitischen und kapazitätsrechtlichen Auswirkungen einer Befristungshöchstquote gelten. Die Chance (promovierter) wissenschaftlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf eine unbefristete Anstellung im Hochschulbetrieb könnte auch hier zur Rechtfertigung des Eingriffs ins Feld geführt werden. Insofern käme eine Befristungshöchstquote der Wissenschaftsfreiheit des wissenschaftlichen Personals zugute und der Gesetzgeber könnte sich bei einer Regelung im WissZeitVG auf Grundrechte Dritter stützen.

Unter dem Gesichtspunkt der **Verhältnismäßigkeit** dürfte es angezeigt sein, **Übergangsbestimmungen** zu schaffen, um den Wissenschaftseinrichtungen eine Vorbereitung auf die erforderlichen personellen und strukturellen Veränderungen zu ermöglichen. Finanziellen und kapazitätsrechtlichen „Kollateralproblemen“ müsste mit flankierenden Regelungen begegnet werden. Erwägungen der Verhältnismäßigkeit sind schließlich hinsichtlich der Höhe der Quote, des Bezugsrahmens erfasster Beschäftigtengruppen (PostDocs, wissenschaftliche Beschäftigte, alle Beschäftigte, haushalts-/drittmittelfinanzierte Beschäftigte) und des relevanten Zeitpunkts anzustellen. *Arpaci* und *Pschorr* erwägen etwa eine **zeitlich gestaffelte Verschärfung** sowie eine „enge“ **Ausgestaltung nur bezogen auf die PostDocs**.⁴⁵ Eine Befristungshöchstquote von 20 % für PostDocs halten die Autoren für verfassungsrechtlich unbedenklich.⁴⁶

43 Zu den Schranken der Wissenschaftsfreiheit z.B. BeckOK GG/Kempen, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 5 Rn. 199 f.

44 Arpaci/Pschorr, Befristungshöchstquote und Anschlusszusage auf dem grundrechtlichen Prüfstand, JuWissBlog Nr. 19/2023 vom 19.4.2023, <https://www.juwiss.de/19-2023/>.

45 Arpaci/Pschorr, Neue Werkzeuge für die Montagehalle - Befristungshöchstquote und Anschlusszusage im WissZeitVG, JuWissBlog Nr. 17/2023 vom 17.4.2023, <https://www.juwiss.de/17-2023/>.

46 Arpaci/Pschorr, Befristungshöchstquote und Anschlusszusage auf dem grundrechtlichen Prüfstand, JuWissBlog Nr. 19/2023 vom 19.4.2023, <https://www.juwiss.de/19-2023/>.

3. Alternative Regelungsmodelle

In einem von der Hans Böckler Stiftung herausgegebenen „Working Paper“ aus dem Jahr 2022 unterscheiden die Autorin und der Autor vier Dimensionen, die einen Wandel der Arbeit in der Wissenschaft beeinflussen könnten:

Bund	Land
<ul style="list-style-type: none"> • WissZeitVG • Zukunftsvertrag Studium und Lehre • Exzellenzinitiative 	<ul style="list-style-type: none"> • Kodex für Gute Arbeit • Landeshochschulgesetz • Personalvertretungsgesetz • Finanzierungs-/Zielvereinbarungen • Hochschulentwicklungspläne • Dialogprozesse Gute Arbeit • Tarifverträge
Hochschule	Rechtsprechung
<ul style="list-style-type: none"> • Kodex für Gute Arbeit (Leitlinien/Richtlinien/Empfehlungen/Verwaltungsvorschriften/Grundsätze/Rundschreiben) • Leitlinien der TU9 • vertragliche Vereinbarungen (Dienstvereinbarungen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kettenbefristung • Qualifizierungsbegriff • Daueraufgaben • Aufstockungen • Drittmittelbegriff

Abb.: Governance-Ansätze für Personal im Hochschulbereich⁴⁷

Im Folgenden soll lediglich die Bundesebene betrachtet werden. Diesbezüglich bestünden der vorgenannten Publikation zufolge drei Regulierungsbereiche, welche für die Entwicklung der Arbeitsbedingungen von Bedeutung seien: die Novellierung des WissZeitVG, der Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken sowie die Exzellenzinitiative (jetzt Exzellenzstrategie). Neben diesen Instrumenten wird nachfolgend noch auf den Pakt für Forschung und Innovation eingegangen.

3.1. Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken

Mit dem Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken beabsichtigen Bund und Länder, gemeinsam die Qualität von Studium und Lehre an den Hochschulen zu verbessern. Die dauerhafte Förderung ab 2021 soll u.a. dazu beitragen, **unbefristetes, mit Studium und Lehre befasstes Hochschulpersonal auszubauen**. Empfänger der Bundesmittel aus dem Zukunftsvertrag sind zunächst die Bundesländer. Diese geben die Mittel des Bundes zusammen mit den Landesmitteln an die

⁴⁷ Böhme/Dingeldey (2022), Working Paper Forschungsförderung, Arbeitsrechtsreformen und ihre Folgen für die Wissenschaft, Hans Böckler Stiftung, https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008347/p_fofoe_WP_250_2022.pdf, Seite 17.

Hochschulen weiter. Wie die Weitergabe erfolgt, liegt im Rahmen der Zweckbindung im Ermessen der Länder.

Alle sieben Jahre legt jedes Land in Abstimmung mit dem Bund in einer **Verpflichtungserklärung** fest, welche landesspezifischen strategischen Ansätze es bei der Verwendung der Mittel verfolgt, um die gemeinsam vereinbarten Ziele des Zukunftsvertrags zu erreichen.⁴⁸ Die Verpflichtungserklärungen der Länder für die Jahre 2021-2027 wurden Ende Juni 2020 von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern (GWK) zur Kenntnis genommen und veröffentlicht.⁴⁹ Im Rahmen seiner Verpflichtungserklärung hat etwa das Land Berlin unter dem Schwerpunkt „Verbesserung der Beschäftigungsverhältnisse“ angegeben, den Anteil unbefristeter Beschäftigung im wissenschaftlichen Mittelbau bis 2027 ansteigend auf mindestens 35 % zu erhöhen.⁵⁰ Schleswig-Holstein möchte in Ansehung seiner Verpflichtungserklärung, dass sich die Quote des unbefristeten wissenschaftlichen und künstlerischen Personals bis 2027 dem Bundeschnitt von 33,3 % nähert und nicht absinkt.⁵¹

Zur **Überprüfung der Zielerreichung** heißt es auf den Internetseiten des BMBF:

„Ein mehrstufiges Berichtswesen begleitet die Umsetzung des Zukunftsvertrags und die Erreichung der Ziele aus den Verpflichtungserklärungen der Länder. Die Länder stellen jedes Jahr die Bereitstellung und die Verwendung von Mitteln aus dem Zukunftsvertrag dar. Alle drei Jahre erstellen sie einen Bericht, in dem sie die durchgeführten Maßnahmen und die Zielerreichung bewerten. Dabei berücksichtigen die Länder Indikatoren, die die qualitativen und quantitativen Entwicklungen an den Hochschulen deutlich machen. Alle sieben Jahre evaluiert schließlich der Wissenschaftsrat den Zukunftsvertrag: Dabei betrachtet er den Erfolg der durchgeführten Maßnahmen und Mechanismen. Außerdem beurteilt er die Auswirkungen des Zukunftsvertrags auf das deutsche Hochschulsystem. Unter Berücksichtigung des Evaluationsergebnisses berät und beschließt die GWK über inhaltliche und finanzielle Anpassungsbedarfe. Dies findet erstmals im Jahr 2027 statt.“⁵²

48 BMBF (2023), Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken, https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/studium/zukunftsvertrag-studium-und-lehre-staerken/zukunftsvertrag-studium-und-lehre-staerken_node.html.

49 Die Verpflichtungserklärungen der Länder sind abrufbar unter: GWK, Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken, <https://www.gwk-bonn.de/themen/foerderung-von-hochschulen/hochschulpakt-zukunftsvertrag/zukunftsvertrag/>.

50 Verpflichtungserklärung des Landes Berlin, https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/3_BE_Verpflichtungserklaerung.pdf, Seite 10.

51 Verpflichtungserklärung des Landes Schleswig-Holstein, https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/15_SH_Verpflichtungserklaerung.pdf, Seite 7.

52 BMBF (2023), Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken, https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/studium/zukunftsvertrag-studium-und-lehre-staerken/zukunftsvertrag-studium-und-lehre-staerken_node.html.

3.2. Exzellenzstrategie

Mit der Exzellenzstrategie, welche auf ihrem Vorgängerprogramm - der Exzellenzinitiative (2007-2017) - aufbaut, stärken Bund und Länder die **universitäre Spitzenforschung**. Gefördert werden Exzellenzcluster zu bestimmten Forschungsfeldern und Exzellenzuniversitäten als strategische Unterstützung herausragender Universitätsstandorte.⁵³ Insgesamt dürfte die Exzellenzstrategie in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung eher auf Reputation und Forschung an den Universitäten und weniger auf den Aspekt der Guten Arbeit abzielen.⁵⁴

3.3. Pakt für Forschung und Innovation

Der Pakt für Forschung und Innovation soll die großen **außeruniversitären Forschungsorganisationen und die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)** stärken. Die Vereinbarung von Bund und Ländern über den Pakt für Forschung und Innovation bildet die Klammer um die gesamte institutionelle Förderung von DFG, Fraunhofer-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, Leibniz-Gemeinschaft und Max-Planck-Gesellschaft.

Für die aktuelle Laufzeit des Paktes haben Bund und Länder fünf forschungspolitische Ziele festgelegt, u.a. „Die besten Köpfe gewinnen und halten“.⁵⁵ Hierzu präzisiert das BMBF:

„Wie kaum ein anderer Bereich hängt exzellente Wissenschaft von den Menschen ab, die sie betreiben. Der deutsche Forschungsstandort konkurriert weltweit um die Klügsten ihres Fachs. Mit dem PFI-Ziel Die besten Köpfe gewinnen und halten soll deshalb erreicht werden, über die gesamte berufliche Laufbahn die attraktivsten Bedingungen anzubieten. Die Paktororganisationen sind aufgefordert, zeitgemäße Konzepte für Personalpolitik, Personalgewinnung und Personalentwicklung zu erarbeiten und umzusetzen. Sie sollen dem wissenschaftlichen Nachwuchs und Forschenden in frühen Karrierephasen Entwicklungsmöglichkeiten anbieten - auch mit Berufszielen außerhalb der Wissenschaft. Eine dauerhafte Aufgabe ist es zudem, für Chancengerechtigkeit, Diversität und Familienfreundlichkeit zu sorgen und den Anteil von Frauen zu erhöhen - besonders in Führungspositionen.“⁵⁶

Die Fortschreibung des Paktes für Forschung und Innovation für die Jahre 2021-2030 enthält **Zielvereinbarungen** der geförderten Forschungsorganisationen. In der Zielvereinbarung der Fraunhofer-Gesellschaft findet sich der Aspekt „Verantwortungsvoll mit Befristung umgehen“. Hier werden aber vorwiegend eine angestrebte Befristungshöchstdauer und ein einzuführendes

53 BMBF (2022), Die Exzellenzstrategie, https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/das-wissenschaftssystem/die-exzellenzstrategie/die-exzellenzstrategie_node.html.

54 So bezüglich der Exzellenzinitiative: Böhme/Dingeldey (2022), Working Paper Forschungsförderung, Arbeitsrechtsreformen und ihre Folgen für die Wissenschaft, Hans Böckler Stiftung, https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008347/p_fofoe_WP_250_2022.pdf, Seite 13.

55 BMBF (2023), Pakt für Forschung und Innovation, https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/das-wissenschaftssystem/pakt-fuer-forschung-und-innovation/pakt-fuer-forschung-und-innovation_node.html.

56 Ebd.

Monitoring-System adressiert.⁵⁷ Die Helmholtz-Gemeinschaft formuliert es als ihr Ziel, „flächendeckende Angebote zur Karriereentwicklung für alle befristet angestellten Postdoktorandinnen und Postdoktoranden“⁵⁸ zu schaffen. Konkrete Quoten für unbefristete Beschäftigung finden sich gegenwärtig weder in der Fortschreibung des Paktes für Forschung und Innovation noch in den Zielvereinbarungen der geförderten Institutionen.

4. Exkurs: Befristungshöchstquote im TzBfG

Im Jahr 2021 hatte das von der SPD geführte Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einen Referentenentwurf für eine Novelle des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG)⁵⁹ vorgelegt. Anders als der Referentenentwurf zum WissZeitVG enthielt dieser eine Befristungshöchstquote:

„Im TzBfG wird die Zulässigkeit der sachgrundlosen Befristung eingeschränkt:

[...]

– Arbeitgeber, die in der Regel mehr als 75 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, dürfen maximal 2,5 Prozent ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sachgrundlos befristen.“⁶⁰

„Maßgeblich für die Einhaltung des Befristungsanteils von 2,5 Prozent ist der Zeitpunkt der vereinbarten Arbeitsaufnahme. Zur Erleichterung der Berechnung des Anteils von 2,5 Prozent wird der Berechnungszeitpunkt auf den ersten Kalendertag des vorangegangenen Quartals vorverlegt. Dieser errechnete Anteil von 2,5 Prozent unterliegt dann bis zum Zeitpunkt der vereinbarten Arbeitsaufnahme keinen Veränderungen mehr. Bei Überschreiten des Befristungsanteils von 2,5 Prozent gilt jedes weitere sachgrundlos befristete Arbeitsverhältnis als unbefristet zustande gekommen.“⁶¹

Die geplante quotale Begrenzung der sachgrundlosen Befristung hat in weiten Teilen der Wirtschaft, aber auch im arbeitsrechtlichen Schrifttum Kritik auf sich gezogen. Verfassungsrechtliche Bedenken löste insbesondere der beabsichtigte Schwellenwert von mehr als 75 Beschäftigten aus.

57 Pakt für Forschung und Innovation IV in den Jahren 2021-2030, <https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/PFI-IV-2021-2030.pdf>, Seite 11.

58 Ebd., Seite 13.

59 Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz - TzBfG) vom 21.12.2000 (BGBl. I S. 1966), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 20.7.2022 (BGBl. I S. 1174) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/tzbfG/TzBfG.pdf>.

60 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des allgemeinen Befristungsrechts, https://cdn.businessinsider.de/wp-content/uploads/2021/04/BMAS_RefE_Befristungsrest.pdf, Seite 2.

61 Ebd., Seite 9.

Die Kritikpunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Reglementieren der sachgrundlosen Befristung sei zum Erreichen des verfolgten Ziels der „Missbrauchsbekämpfung“ bei Befristungen schon **nicht geeignet**, da der Missbrauch im Bereich der sachgrundbefristeten Verträge vorherrsche.⁶²
- Die vorgeschlagene Schwelle für die Geltung einer Befristungshöchstquote (Arbeitgeber mit mehr als 75 Beschäftigten) führe zu einer nicht gerechtfertigten **Ungleichbehandlung von Unternehmen** unter- und oberhalb dieser Schwelle.⁶³
- Aus der geplanten Regelung resultiere eine **Benachteiligung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern**, die bei einem Arbeitgeber mit bis zu 75 Beschäftigten sachgrundlos befristet beschäftigt seien. Diese könnten sich nicht darauf berufen, dass wegen einer Überschreitung der Höchstquote von 2,5 % ein unbefristetes Arbeitsverhältnis entstanden sei.⁶⁴
- Gerade für Unternehmen mit einer größeren Zahl an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und einer vielgliedrigen Struktur sei es **aufwendig**, die Höchstquote an zeitlich befristeten Beschäftigten tagesaktuell eindeutig festzustellen, um eine rechtssichere Anwendung der Befristungsabreden vornehmen zu können.⁶⁵

Der Referentenentwurf wurde letztlich nicht umgesetzt. Aus der juristischen Debatte um die Befristungshöchstquote im TzBfG könnten indes Lehren auch für eine Befristungshöchstquote im WissZeitVG gezogen werden.

62 Diedrich/Kummerow, Reform des Befristungsrechts, Arbeit und Arbeitsrecht (AuA) 5/19, 272 (274). Waskow zufolge sei die Quote jedenfalls geeignet, um das im Gesetzentwurf formulierte Ziel, das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Sachgrundbefristung (als Regelfall) und sachgrundloser Befristung (als Ausnahmefall) zu sichern, zu erreichen. Waskow, Änderungsbestrebungen im Befristungsrecht, NZA 2021, 1289 (1292).

63 Diedrich/Kummerow, Reform des Befristungsrechts, Arbeit und Arbeitsrecht (AuA) 5/19, 272 (274).

64 Klein, Die geplante Neuregelung des Befristungsrechts, Der Betrieb (DB) 2018, 1018 (1019). Verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz und die Berufsfreiheit erheben auch Waskow, Änderungsbestrebungen im Befristungsrecht, NZA 2021, 1289 (1292) und Stoffels, Die quotale Begrenzung der sachgrundlosen Befristung, ZFA 3/2019, 291 (318).

65 Diedrich/Kummerow, Reform des Befristungsrechts, Arbeit und Arbeitsrecht (AuA) 5/19, 272 (274). Ausführlich zu einzelnen Umsetzungsproblemen: Klein, Die geplante Neuregelung des Befristungsrechts, Der Betrieb (DB) 2018, 1018 (1020 ff.). Auf die fehlende Praktikabilität und den bürokratischen Mehraufwand hinweisend: Waskow, Änderungsbestrebungen im Befristungsrecht, NZA 2021, 1289 (1292). Das Erreichen oder Unterschreiten der Quote festzustellen sei kompliziert und hinge zum Teil auch vom Zufall ab: Arnold/Romero, Die Große Koalition kommt - was wird sich im Arbeitsrecht ändern? NZA 2018, 329 (330).