

Beschäftigungshemmnisse im öffentlichen Dienst – dargestellt anhand wissenschaftlicher Mitarbeiter in Forschungseinrichtungen

Ein allgemeiner Rahmen

Unternehmen, wenn sie am Markt überleben wollen, müssen sich flexibel den Marktbedingungen anpassen. Dieses gilt auch, wenngleich etwas abgeschwächerter, für steuerfinanzierte wissenschaftliche Einrichtungen. Die Anpassungen umfassen sowohl die inhaltliche Ausrichtung von Instituten als auch die hierzu erforderlichen personalpolitischen Entscheidungen. Je personalintensiver ein Institut ausgestattet ist, desto enger ist der personalpolitische Handlungsspielraum. Der Grund hierfür ist, dass vielfältige Regulierungen ein flexibles Personalmanagement oft beeinträchtigen oder gar verhindern, seien es gesetzliche Bestimmungen oder tarifvertragliche Regelungen. Diese beschäftigungspolitischen Hemmnisse treten insbesondere dann sehr gravierend hervor, wenn ein „Paradigmenwechsel“ in der wissenschaftlichen Ausrichtung vollzogen wird, so wie er sich beispielsweise bei den wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten vollzogen hat. Stand in der Vergangenheit die Politikberatung im Vordergrund der wissenschaftlichen Aktivitäten, so gelten heute Kriterien für die Qualitätsbeurteilung von Forschungsinstituten, die primär auf die grundlegende Forschung abstellen, gemessen an wissenschaftlichen Publikationen in international anerkannten Fachzeitschriften etc. Reine Serviceleistungen wie Aufbereitung von Daten und Erstellung von Datenbanken z. B. gelten hingegen nicht als wissenschaftliche Arbeit und werden dementsprechend bei einer Bewertung nicht oder nur sehr gering berücksichtigt.

Dieser Wechsel im Anforderungsprofil von (wirtschaftswissenschaftlichen) Forschungsinstituten verlangt eine veränderte Organisationsstruktur, die sich auch in einem geänderten Anforderungsprofil an die wissenschaftlichen Mitarbeiter äußert. Will man diesem veränderten Anforderungsprofil schnell, unbürokratisch und effizient Rechnung tragen, so stößt man sehr schnell an Grenzen, die entweder nicht oder nur sehr schwer überwunden werden können. Diese beginnen mit der Dauer der Beschäftigungsverhältnisse, die auszuübende Tätigkeit und nicht zu letzt mit der Vergütung. Diese Regelungen bewirken, dass z. B. nur sehr begrenzt

bestehendes Personal gegen neue Mitarbeiter ausgetauscht werden kann.

Will man trotz dieser formalen Einschränkungen den neuen Anforderungen genügen, dann ist es unerlässlich, eine Reorganisation der institutionellen Strukturen vorzunehmen, die in zweierlei Hinsicht Anreizsysteme schafft: zum einen dafür belohnt, dass Mitarbeiter ein Interesse daran haben, ihre frühere Tätigkeiten zugunsten verstärkter Forschung aufzugeben, und zum anderen für neue, kreative Gestaltungsformen belohnt. Aber auch eine derartige Strategie ist in keinerlei Hinsicht einfach und problemlos durchzusetzen und verlangt von allen Beteiligten ein beträchtliches Maß an „good will“.

Mitarbeiter in wissenschaftlichen Einrichtungen der öffentlichen Hand

Zugegeben, das Beispiel, das hier vorgestellt und diskutiert werden soll, betrifft nur eine relativ kleine, spezielle Gruppe des Arbeitsmarktes: wissenschaftliche Mitarbeiter¹⁰ in Forschungsinstituten und an Universitäten, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Der Unterschied zwischen beiden Beschäftigungsverhältnissen besteht unter anderem darin, dass die Beschäftigung eines wissenschaftlichen Mitarbeiters an einer Universität vornehmlich der Weiterqualifizierung dient, also entweder eine Promotion oder eine Habilitation angestrebt wird, wobei Letztere in der Regel die Voraussetzung für eine mögliche Professur ist. Demgegenüber sind Forschungsinstitute mit Aufgaben betraut, die oft ein längerfristiges Beschäftigungsverhältnis als es an den Universitäten angeboten wird erfordern oder die Möglichkeit eröffnen, über befristete Verträge die zu erledigende Arbeit durchführen zu können. Demgegenüber spielen Lehrverpflichtungen bei Beschäftigten in Forschungsinstituten im Vergleich zu ihren universitären Kollegen eher eine untergeordnete Rolle. Aber vergleichbar zu wissenschaftlichen Mitarbeitern an

¹⁰ Im folgenden Text wird auf eine Unterscheidung zwischen männlich und weiblich verzichtet. Alle Aussagen bleiben unverändert, wenn anstelle der hier gewählten männlichen Formulierungen entsprechende weibliche gesetzt werden.

Kasten 1:

Der Wissenschaftsrat als Kontrollorgan

In regelmäßigen Abständen werden die Forschungsinstitute vom Wissenschaftsrat evaluiert. Bei einer solchen Evaluation wird insbesondere Wert auf die Wissenschaftlichkeit der Arbeit der Mitarbeiter, ihre Weiterqualifikation und ihre Publikationstätigkeit in externen, referierten Fachzeitschriften gelegt. Zudem beurteilt der Wissenschaftsrat die Struktur der Beschäftigungsverhältnisse, wobei hierunter die Aufteilung der wissenschaftlichen Stellen in befristete und unbefristete Stellen zu verstehen ist. In der Regel spricht sich der Wissenschaftsrat für eine „gesunde Mischung“ zwischen beiden Beschäftigungstypen aus. Hier hinter steht der Gedanke, dass bei ausschließlich befristeten Arbeitsverträgen zuviel Humankapital verloren geht bzw. erst gar nicht aufgebaut werden kann und somit den Instituten die Möglichkeit genommen wird, einen bestimmten Bestand an leistungsfähigem Personal zu behalten bzw. aufzubauen. Andererseits können unbefristete Beschäftigungsverhältnisse dazu führen, dass keine oder nur noch geringe Anreize für die Mitarbeiter bestehen, in externen Zeitschriften zu veröffentlichen und/oder sich weiterzubilden. Fällt das Urteil des Wissenschaftsrats über die wissenschaftliche Qualifikation eines Instituts eher negativ aus, dann ist mit beträchtlichen Konsequenzen zu rechnen. Diese können von einer Empfehlung, das Institut aufzulösen, den Personalbestand drastisch zu verringern etc. reichen. Von politischer Seite kann z. B. ein Teil der Finanzierung in Frage gestellt werden.

Universitäten wird erwartet, dass sie sich im Rahmen ihrer Beschäftigungsdauer neben ihren laufenden Arbeiten weiterqualifizieren und hierzu entsprechende Publikationen in wissenschaftlich anerkannten Zeitschriften veröffentlichen.

Die Ausgangslage

Angenommen, ein Hochschulabsolvent bewirbt sich im Jahre 2005 auf eine wissenschaftliche Mitarbeiterstelle in einem Forschungsinstitut.¹¹ Bei ei-

¹¹ Für das Forschungsinstitut wird unterstellt, dass es eine Grundfinanzierung erhält, die sich anteilig das jeweilige

Kasten 2:

Forschungseinrichtungen der öffentlichen Hand

Da hier Forschungseinrichtungen (Universitäten, Fachhochschulen und Forschungsinstitute) Gegenstand des Beitrags sind, die überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, erfolgt die Beschäftigung von Mitarbeitern nach den Regeln des Bundesangestelltentarifs (BAT), wobei vielfach – trotz der Mischfinanzierung zwischen Bund und Land – die tarifvertraglichen Regelungen der Bundesländer (also nicht die des Bundes oder der Kommunen) Anwendung finden. Zur Erinnerung: Aktuell bestehen tarifvertragliche Regelungen zwischen Bund und Kommunen als Arbeitgeber mit den entsprechenden Arbeitnehmerverbänden, nicht jedoch mit den Ländern, die die bestehenden Tarifverträge zunächst gekündigt haben (Stand April 2005). Diese Tarifverträge regeln vornehmlich die Vergütung, die Arbeitszeit, den Urlaubsanspruch und den Kündigungsschutz, wenn von den vielen anderen Bestimmungen abstrahiert wird. Die Vorschriften über die Dauer von Beschäftigungsverhältnissen ergeben sich aus dem Hochschulrahmengesetz, das gleichermaßen für die Hochschulen als auch für die Forschungsinstitute gilt.

Ein weiterer Punkt im Zusammenhang mit der öffentlichen Hand, den es zu berücksichtigen gilt, betrifft die Mittelzuweisung an die Institute. Normalerweise verfügt ein Institute über einen mehr oder weniger festen Stellenplan, aus dem sich dann die Personalaufwendungen ergeben. Über diesen Stellenplan hinausgehende Stellen können nur dann geschaffen werden, wenn eine zusätzliche Finanzierungsquelle erschlossen wird, die so genannte Drittmittelfinanzierung. Es besteht aber auch die Möglichkeit, dass ein Budget zugewiesen wird, wobei dem Institut dann die Aufgabe obliegt, die zugewiesenen (Personal-)Mittel sachgerecht für seine Belange einzusetzen.

nem Bewerbungsgespräch werden dem Bewerber dann die folgenden Informationen unterbreitet:

Bundesland und der Bund teilen. Zusätzlich wird angenommen, dass das Institut Mitglied der so genannten „Blauen Liste“ bzw. Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft (WGL) ist. Diese Annahmen sind nicht restriktiv, klären aber eindeutig, welche Art öffentlich finanzierter Forschungsinstitute betrachtet wird.

- die Tätigkeit wird nach BAT II a (entweder West oder Ost, je nach regionaler Lage) vergütet.
- Einmalzahlungen (Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld) entfallen. Falls Überstunden anfallen, werden sie durch entsprechende Freizeitregelungen ausgeglichen.
- Jenseits einer üblichen Probezeit erfolgt dann eine Einstellung auf Zeit, wobei in der Regel zunächst eine dreijährige Befristung angeboten wird, die dann um weitere drei Jahre verlängert werden kann. Beschäftigungsdauer und Vertragsverlängerungen erfolgen nach den Regelungen des Hochschulrahmengesetzes.
- Es wird erwartet, dass sich der Bewerber während der Beschäftigungsdauer weiterqualifiziert (Promotion, sofern noch nicht vorhanden).

Die hier interessierenden Punkte beziehen sich zum einen auf die Vergütung und zum anderen auf die Verlängerungsmöglichkeiten bzw. auf die Beschäftigungsmöglichkeit überhaupt. Wenn im Folgenden von Beschäftigungshemmnissen gesprochen wird, dann sind hierunter potenzielle Hemmnisse zu verstehen, die aus den gesetzlichen Regelungen folgen können, indem sie entweder implizit eine Diskriminierung eines bestimmten Personenkreises enthalten oder Regelungen über die Dauer von Beschäftigungsverhältnissen formulieren, die zwingend einzuhalten sind. Folglich treten zwei Arten von potenziellen Beschäftigungshemmnissen auf: eine, die sich über die Entlohnung – und hier insbesondere dem Senioritätsprinzip der Entlohnung – ergibt, und eine andere, die die Dauer von Beschäftigungsverhältnissen zum Gegenstand hat. Weitere mögliche Beschäftigungshemmnisse, wie das Recht auf Teilzeitarbeit, Kündigungsschutz und betriebliche Mitbestimmung, gelten allgemein, sodass sie hier nicht betrachtet werden.

Die Vergütung nach BAT (Ost) II a

Sicher ist es im Ermessen des Forschungsinstituts gestellt, einem Bewerber eine so genannte Eingangsvergütung nach BAT III anzubieten und nach einer gewissen Zeit dann eine Erhöhung auf BAT II a vorzunehmen. Praktisch wird dies jedoch nicht geschehen, da zwischen den einzelnen Forschungsinstituten eine Konkurrenz um Bewerber besteht und somit nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich der Bewerber zugunsten des besser zahlenden Instituts entscheidet. Um diese Nachteile zu ver-

meiden, wird in der Regel eine vergleichbare Vergütungsgruppe angeboten.

Nach den zurzeit gültigen Regelungen setzt sich die Vergütung (monatliches Bruttogehalt) aus drei Komponenten zusammen: der Grundvergütung, dem Ortszuschlag und einer allgemeinen Zulage. Für die Höhe der Grundvergütung ist das Alter des wissenschaftlichen Mitarbeiters ausschlaggebend: bei gleicher Qualifikation und gleichen Tätigkeitsmerkmalen ist die Grundvergütung umso höher, je älter der Mitarbeiter ist. Dieser Effekt wird als Senioritätsvergütung bezeichnet. Bis zur Endstufe, die mit 45 Jahren erreicht wird, erhöht sich in einem Zwei-Jahres-Rhythmus die Grundvergütung entsprechend tarifvertraglicher Regelungen. Die Höhe des Ortszuschlags richtet sich – entgegen der begrifflichen Erwartung – nach dem Familienstand: ledig, verheiratet, verheiratet mit Kindern, Alleinerziehend etc. Die allgemeine Zulage wiederum ist weder abhängig vom Familienstand noch vom Alter. Die beiden Tabellen 1 und 2 zeigen die Vergütungsstruktur nach BAT (Ost) II a für drei verschiedene Altersgruppen und für Ledige bzw. Verheiratete.

Tabelle 1:
Vergütung nach BAT (Ost) II a, Jahr 2005

Gehaltsbestandteile	27 Jahre, ledig	31 Jahre, ledig	45 Jahre, ledig
Grundvergütung	2 230,74	2 437,99	3 163,42
Ortszuschlag	522,88	522,88	522,88
Allgemeine Zulage	106,01	106,01	106,01
Bruttoeinkommen I	2 859,63	3 066,88	3 792,31
Arbeitgeberanteil ^a	591,94	634,84	785,01
Bruttoeinkommen II	3 451,57	3 701,72	4 577,32
Weitere Kosten ^b	46,26	49,83	62,30
Personalkosten	3 497,83	3 751,55	4 639,62

^a Unterstellt sind 6,85% Gesetzliche Krankenversicherung, 0,85% Pflegeversicherung, 9,75% Rentenversicherung und 3,25% Arbeitslosenversicherung. – ^b Unter weitere Kosten sind zusammengefasst 1% ZV, 22% PST und 0,5% ZV.

Quelle: Bundesangestelltentarif.

Zunächst soll von der Art der Beschäftigung – befristet oder unbefristet – abstrahiert werden. Es wird angenommen, ein Forschungsinstitut schreibt eine wissenschaftliche Mitarbeiterstelle mit der Vergütung BAT (Ost) II a aus. Auf diese Stellenausschreibung bewerben sich zwei Personen: ein 27-jähriger lediger Hochschulabsolvent und ein 45-jähriger Kollege, der bereits zuvor im

öffentlichen Dienst beschäftigt war und eine den Anforderungen entsprechende Qualifikation aufweist.

Beginnt ein 27-jähriger lediger Hochschulabsolvent seine wissenschaftliche Laufbahn in einem Forschungsinstitut oder als wissenschaftlicher Mitarbeiter an einem Lehrstuhl der Universität in den neuen Bundesländern, dann beträgt sein monatliches Bruttoeinkommen 2 859,63 Euro (Stand 2005). Aus Sicht des Arbeitgebers belaufen sich die Personalkosten jedoch auf 3 497,83 Euro monatlich (vgl. Tabelle 1). Ändern sich im Laufe der Zeit weder der Familienstatus noch die Vergütungsgruppe und sieht man von tariflichen Lohnerhöhungen ab, dann beträgt sein monatliches Einkommen mit 45 Jahren brutto 3 792,31 Euro. Die Differenz $3\,792,31 - 2\,859,63 = 932,68$ Euro (= 32,6%) ist lediglich dem physischen Altern geschuldet und wird als Senioritätsentlohnung bezeichnet. Hierbei ist unterstellt, dass der Mitarbeiter die Zeit zwischen 27 und 45 Jahren durchgängig im öffentlichen Dienst beschäftigt bleibt. Oder anders ausgedrückt: Bewerben sich ein 27-jähriger und ein 45-jähriger Wissenschaftlicher auf eine BAT (Ost) II a Stelle, dann ist der 45-jährige Wissenschaftler um etwa 1/3 teurer als der 27-Jährige, alle anderen Beschäftigungsmerkmale als gleich und die erforderlichen Bedingungen als gegeben unterstellt.

Es ist offenkundig, dass somit ein älterer Bewerber aus Sicht des Arbeitgebers einen entscheidenden Nachteil aufweist, der im günstigsten Fall durch ein Mehr an Erfahrung ausgeglichen werden kann.

Starrer Stellenplan oder Budget für Personalkosten mit eigenverantwortlicher Gestaltung

Bedenkt man aber, dass die Personaletats von Forschungsinstituten eher knapp bemessen sind, dann wird sich aus Kostengründen eine Geschäftsleitung eher zugunsten des jüngeren als des älteren Bewerbers entscheiden. So angenehm und segensreich diese Regelung für bereits Beschäftigte sein mag, faktisch diskriminiert diese Tarifregelung ältere Arbeitnehmer, indem sie ihnen eine Beschäftigungsaufnahme erschwert.

Tabelle 2 wiederholt im Prinzip die vorherigen Überlegungen, diesmal jedoch für eine verheiratete 31-jährige Person, die ein Kind besitzt bzw. für eine 45-jährige verheiratete Person mit zwei Kindern. Zwar weisen ledige und verheiratete Personen

die gleiche Grundvergütung auf, der Unterschied jedoch kommt über den Ortszuschlag, der nun 840,16 Euro für den Verheirateten mit zwei Kindern beträgt im Vergleich zu 522,88 Euro für Ledige. Bewerben sich wieder ein 27-jähriger lediger und ein 45-jähriger verheirateter Wissenschaftler auf eine Mitarbeiterstelle, dann ist die verheiratete Person (mit zwei Kindern) nun 1 199,11 Euro monatlich teurer (= 42%), wenn man auf das Bruttoeinkommen I schaut, und für den Arbeitgeber insgesamt um 1 467,95 Euro, wenn man auf die Personalkosten abstellt.

Angenommen, im Rahmen von Personalveränderungen oder Berufungszusagen werden einem Institut von der öffentlichen Hand zusätzlich 150 000 Euro jährlich als Personalmittel bewilligt, sodass monatlich 12 500 Euro verwendet werden können. Aus Sicht der Geschäftsleitung kann dann z. B. entschieden werden, entweder zwei 45-jährige verheiratete Wissenschaftler einzustellen oder drei ledige 27-jährige. Auch hier ist zu vermuten, dass eine Diskriminierung stattfindet, die einzig dem Senioritätsprinzip der Entlohnung und dem Ortszuschlag anzulasten ist.

Tabelle 2:
Vergütung nach BAT (Ost) II a, Jahr 2005

Gehaltsbestandteile	27 Jahre, ledig	31 Jahre, verheiratet, 1 Kind	45 Jahre, verheiratet, 2 Kinder
Grundvergütung	2 230,74	2 437,99	3 163,42
Ortszuschlag	522,88	705,54	789,31
Allgemeine Zulage	106,01	106,01	106,01
Bruttoeinkommen I	2 859,63	3 249,54	4 058,74
Arbeitgeberanteil ^a	591,94	672,65	840,16
Bruttoeinkommen II	3 451,57	3 922,19	4 898,90
Weitere Kosten ^b	46,26	52,97	66,88
Personalkosten	3 497,83	3 975,16	4 965,78

^a Unterstellt sind 6,85% Gesetzliche Krankenversicherung, 0,85% Pflegeversicherung, 9,75% Rentenversicherung und 3,25% Arbeitslosenversicherung. – ^b Unter weitere Kosten sind zusammengefasst 1% ZV, 22% PST und 0,5% ZV.

Quelle: Bundesangestelltentarif.

Wie könnte eine veränderte Vergütungsstruktur aussehen?

Zunächst sollte man sich auf eine Grundvergütung einigen, in der in angemessener Weise die Komponenten Ortszuschlag und allgemeine Zulage ent-

halten sind. Dies ist bereits in den neuen Tarifverträgen zwischen Bund und Kommunen und den Arbeitnehmerorganisationen vorgenommen worden. Wesentlicher ist aber, die Senioritätsentlohnung abzuschaffen, also eine altersunabhängige Entlohnung einzuführen, und die hierdurch frei werdenden Mittel für eine leistungsorientierte Vergütung zu verwenden, wobei die Kriterien im einzelnen durch die Tarifvertragsparteien oder auf betrieblicher Ebene zu regeln sind.

Ein weiteres Anreizmoment kann dadurch geschaffen werden, dass für die verschiedenen BAT-Gruppen Einkommensklassen gebildet werden. Welche Bezahlung dann innerhalb einer Klasse, z. B. BAT II a, erfolgt, ist Verhandlungssache der vertragsabschließenden Parteien. So könnte beispielsweise die Grundvergütung (Grundvergütung + Ortszuschlag + Allgemeine Zulage) unabhängig vom Alter und vom Familienstand in einer Klassenbreite zwischen 2 800 und 3 700 Euro brutto monatlich (BAT (Ost) II a) liegen. Die Spannweite wäre groß genug Anreize zu setzen, um beispielsweise von 2 700 auf 3 300 Euro zu gelangen. Der Leistungsanreiz vergrößert sich noch, wenn zusätzlich aus den freien Mitteln der Senioritätsentlohnung Leistungsprämien gezahlt werden können. Hierbei ist sicherzustellen, dass es sich um jährliche Prämienzahlungen handelt, die nicht Bestandteil der vertraglich ausgehandelten Entlohnung sind. Weiterhin ist zu garantieren, dass auch bei mehrmaliger Zahlung von Prämien, die auch in aufeinanderfolgenden Jahren erfolgen kann, hieraus kein (dauerhafter) Einkommensanspruch des Begünstigten entstehen kann. Hierzu ist es zumindest notwendig, das so genannte „Besserstellungsgebot“ entweder aus den tariflichen Regelungen zu entfernen oder erheblich abzuschwächen.

Lohnkosten von arbeitsfremden Belastungen trennen

Der Ortszuschlag in seiner jetzigen Form als familienpolitisches Instrument sollte abgeschafft werden. Die Entscheidung für oder gegen eine Ehe und für oder gegen Kinder ist eine private Entscheidung, die von der Entlohnung für Arbeit abgekoppelt werden sollte, da sie zu einer Verteuerung des Faktors Arbeit führt. Die Entlohnung des Faktors Arbeit sollte sich, soweit dies möglich ist,

an der entsprechenden (Grenz-) Produktivität der Arbeit orientieren und der allgemeinen Preissteigerung Rechnung tragen. Nicht mit dem Faktor Arbeit verbundene Kostenelemente sollten deshalb auch nicht bei der Entlohnung berücksichtigt werden. Dies bedeutet nicht, dass Familien mit und ohne Kinder gegenüber ledigen Personen nicht finanziell besser gestellt werden sollen, sofern dies politisch gewünscht ist. Aber eine solche familienpolitische Orientierung sollte, auch aus Gründen einer erhöhten Transparenz, über entsprechende steuerpolitische Maßnahmen oder staatliche Transfers finanziert werden. Eine solche Finanzierung würde nicht nur die Lohnkosten senken, sondern auch klar machen, dass Familienpolitik als eine gesellschaftliche Aufgabe angesehen wird, die dementsprechend auch von der Gesamtheit der Mitglieder der Gesellschaft zu tragen und zu finanzieren ist und nicht nur von dem erwerbstätigen Teil der Bevölkerung.

Eine solche Reform könnte aus Sicht der finanzierenden Länder und des Bundes aufkommensneutral gestaltet werden. Aus Sicht der beschäftigenden Institute würde hierdurch die Möglichkeit eröffnet, flexibler auf unterschiedliches Leistungsvermögen und auf unterschiedliche Leistungsbereitschaft zu reagieren. Aber die Art der Entlohnung ist nur ein Hemmnis, weitere Probleme folgen aus den Bestimmungen des Hochschulrahmengesetzes (HRG), in dem die Dauer von befristeten Beschäftigungsverhältnissen geregelt ist.

Beschäftigungsdauer nach dem HRG

Üblicherweise werden wissenschaftliche Mitarbeiter an Forschungsinstituten und Universitäten befristet beschäftigt. Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen finden sich im § 57 a-d HRG in der Fassung vom 8. August 2002. Allerdings bleibt es den genannten Institutionen unbenommen, auch unbefristete Arbeitsverhältnisse einzugehen. Praktisch wird dies jedoch bei Wissenschaftlern, insbesondere wenn es sich um eine Erstbeschäftigung handelt, nicht der Fall sein. Diese Praxis entspricht auch den Beurteilungskriterien des Wissenschaftsrats, der in regelmäßigen Abständen die Institute evaluiert. Eine seiner Empfehlungen lautet in der Regel, einen erheblichen Anteil des wissenschaftlichen Personal mit befristeten Verträgen auszu-

statten. Also kann davon ausgegangen werden, dass eine Befristung des Arbeitsverhältnisses die Regel und nicht die Ausnahme ist.

Kasten 3:

Vorschriften über die Befristung von Beschäftigungsverhältnissen in Universitäten und Forschungseinrichtungen

In § 57 b macht das HRG die Gesamtdauer eines Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst vom Stand der erreichten Qualifikation abhängig. Demnach beträgt die maximale Beschäftigungsdauer für nicht promovierete Mitarbeiter sechs Jahre, nach abgeschlossener Promotion ist eine befristete Beschäftigung um weitere sechs Jahre möglich.^a Allerdings ist es nicht möglich, sofort mit Beschäftigungsbeginn eine sechsjährige Beschäftigung zu vereinbaren. Die Höchstdauer beträgt hier vier Jahre mit einer entsprechenden Verlängerungsmöglichkeit um dann höchstens zwei Jahre.

Ebenfalls in § 57 b (2) formuliert der Gesetzgeber, dass bei einem neu abgeschlossenen befristeten Arbeitsvertrag „alle befristeten Arbeitsverhältnisse mit mehr als einem Viertel der regelmäßigen Arbeitszeit, die mit einer deutschen Hochschule oder einer Forschungseinrichtung im Sinne des § 57 d abgeschlossen wurden, sowie entsprechende Beamtenverhältnisse auf Zeit und Privatdienstverträge nach § 57 c anzurechnen“ sind. Ebenfalls angerechnet werden auch befristete Arbeitsverhältnisse, die nach anderen Rechtsvorschriften abgeschlossen wurden. Nicht angerechnet werden z. B. Zeiten einer Beurlaubung, Zeiten einer Inanspruchnahme von Elternzeit sowie Mutterschutz, Zeiten einer Freistellung zur Wahrnehmung von Aufgaben in einer Personal- oder Schwerbehindertenvertretung sowie die Zeiten des Grundwehr- und Zivildienstes.

^a Für wissenschaftliches Personal im medizinischen Bereich gelten andere Regelungen.

Nach dem Hochschulrahmengesetz sind befristete Beschäftigungsverhältnisse auf maximal zwölf Jahre beschränkt. Innerhalb dieser Gesamtdauer sind theoretisch beliebig viele befristete Beschäftigungsverhältnisse möglich. Ist beabsichtigt, eine Person über diese zwölf Jahre hinaus zu beschäftigen, unabhängig davon, wie lange sie schon

beim jetzigen Arbeitgeber beschäftigt ist, dann kann dies nur über ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis erfolgen (die so genannte Entfristung). Und es ist insbesondere diese Regelung, die geradezu eigenwillige Konsequenzen aufweist. Die folgenden beiden Beispiele sollen dies aufzeigen.

Beispiel 1:

Mit 27 Jahren schließt eine Person erfolgreich ihr Studium ab und nimmt eine Beschäftigung an einem Forschungsinstitut auf. Innerhalb der ersten sechs Jahre wird die Promotion abgeschlossen, in den weiteren sechs Jahren das Habilitationsverfahren. Wird die Person nach Ablauf der 12 Jahre (im Alter von 39 Jahren) nicht im Anschluss auf eine Professur berufen, findet sie in der Regel keine neue Beschäftigung in einer wissenschaftlichen Einrichtung (im öffentlichen Dienst) und muss unter Umständen in Kauf nehmen, arbeitslos zu werden.

Beispiel 2:

Angenommen, die gleichen Voraussetzungen wie im ersten Beispiel treffen zu und es gäbe eine Möglichkeit, im Rahmen eines drittmittel-finanziertes Forschungsprojekts diese Person, z. B. als Projektleiter, für die Dauer der Laufzeit zu finanzieren und zu beschäftigen.¹² Diese Möglichkeit wird allerdings durch das HRG nicht erlaubt, da nicht die Art der Finanzierung relevant ist, sondern die vorangegangene Beschäftigungsdauer im öffentlichen Dienst. Allerdings besteht hier die Möglichkeit, eine befristete Beschäftigung nach den Bestimmungen des Teilzeitgesetzes¹³ zu schaffen, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, die in TzBfG § 14 aufgelistet sind. Im vorliegenden Falle würde als Befristungsgrund angeführt werden, dass der betriebliche Bedarf an der Arbeitsleistung nur vorübergehend besteht. Dies bedeutet aber, dass bei einem gegenseitigen Interesse an einer längerfristigen Beschäftigung jeweils neue betriebliche Bedarfe gefunden wer-

¹² Und somit unter Umständen einer drohenden Arbeitslosigkeit vorzubeugen.

¹³ Siehe Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (TzBfG) in der Fassung vom 21. Dezember 2000, zuletzt geändert am 24. 12. 2003.

den müssen, die eine solche Befristung rechtfertigen. Neben einem unter Umständen erheblichen Verwaltungsaufwand kommt auch ein beträchtliches Maß an Unsicherheit für die Betroffenen hinzu, ob eine weitere Beschäftigung möglich sein wird. Eine Reaktion hierauf könnte dann sein, dass ein Teil der Arbeitszeit darauf verwendet wird, eine Anschlussbeschäftigung zu finden.

Vermutlich hat der Gesetzgeber mit dieser Regelung die Absicht verfolgt, einerseits Wissenschaftlern nach Abschluss ihrer Qualifikation einen sicheren Arbeitsplatz zu bieten und andererseits einen Mechanismus zu etablieren, der in einer mehr oder weniger akzeptablen Zeitspanne zu der gewünschten Qualifikation führt. Aber – wie so oft – fallen die Reaktionen der Betroffenen entgegen den Intentionen des Gesetzgebers aus. Wenn schon von dieser Regelung nicht vollständig abgewichen werden soll, dann sollte zumindest eine Klausel eingeführt werden, die in einem gegenseitigen Einvernehmen eine weitere, über zwölf Jahre hinausgehende befristete Beschäftigung ermöglicht. Denn: Institute, die vor der Wahl stehen, ein befristetes in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis umzuwandeln, werden dahin tendieren, eher auf eine weitere Mitarbeit zu verzichten.

Diese Regelung, so sinnvoll sie für den akademischen Nachwuchs, der eine Hochschulkarriere plant, auch sein mag, ist für Forschungsinstitute wenig geeignet. Der Grund ist einfach, dass die Tätigkeiten an Forschungsinstituten in vielerlei Hinsicht anders strukturiert sind als an Universitäten. Hier besteht somit ein neuer Handlungsbedarf, der mehr auf die Bedürfnisse der Institute abstellt als dies bisher der Fall war.

Weitere Hemmnisse

Neben den angesprochenen Problemen mit der Vergütung und der Beschäftigungsdauer kommen zwei weitere Probleme hinzu: Da auch der gesetzliche Urlaubsanspruch altersabhängig ist, jüngere Mitarbeiter erhalten weniger Urlaubstage als ältere Kollegen, verteuert sich die Arbeit der Älteren nicht nur durch die Senioritätentlohnung, sondern auch durch die höhere Anzahl an Urlaubstagen. Praktisch bedeutet dies, dass sich die Arbeitskosten älterer Mitarbeiter nochmals erhöhen, da ihr

jährliches Arbeitsvolumen geringer ausfällt als das jüngerer Kollegen.

Eng mit dem Entlohnungsprinzip verbunden ist auch die Konkurrenzfähigkeit eines Instituts bei der Einwerbung von Drittmitteln. Da die Personalkosten in der Regel den größten Teil des Angebotspreises für ein drittmittel-finanziertes Gutachten ausmachen, steigt der Angebotspreis eines Instituts, je älter die Mitarbeiter sind. Zwar kann dieses Problem etwas abgeschwächt werden, indem anstelle der individuellen Lohn- bzw. Personalkosten durchschnittliche Lohnkosten kalkuliert werden, aber der Wettbewerbsnachteil gegenüber Instituten mit überwiegend jungen wissenschaftlichen Mitarbeitern bleibt gleichwohl bestehen. Und, da neben dem Gesamtkonzept der Angebotspreis eines Gutachtens eine wesentliche Rolle bei der Zuteilung spielt, besteht die Gefahr, dass die Zuteilung an preisgünstigere Institute erfolgt.

Anreizsysteme

Wurden bisher potenzielle Hemmnisse angesprochen, die von der Arbeitsnachfrageseite herrühren, also der Arbeitgeberseite, so sollen nun noch einige Hemmnisse kurz angesprochen werden, die überwiegend die Arbeitsangebotsseite betreffen.

Will der Präsident eines Forschungsinstituts einen qualifizierten Mitarbeiter längerfristig an das Institut binden, dann muss er der Person verschiedene Anreize bieten. Da finanzielle Anreize zurzeit nicht oder nur sehr begrenzt möglich sind und Verlängerungsmöglichkeiten ebenfalls erheblichen Restriktionen unterliegen, können vielfach nur noch nicht-monetäre Anreize angeboten werden wie z. B. die Position eines Senior Researchers (bei gleicher Vergütung mit mehr Arbeit und Verantwortung) oder der Aufenthalt als Gastwissenschaftler bei befreundeten Institutionen oder die Umwandlung des befristeten in einen unbefristeten Arbeitsvertrag. Die möglichen Anreize, die hiermit verbunden sein können, sollen nicht a priori in Frage gestellt werden. Ob aber diese Mechanismen ausreichend sind, um qualifizierte Mitarbeiter an ein Institut zu binden, darf zumindest mit einem Fragezeichen verbunden werden. Flexiblere Entlohnung und flexiblere Beschäftigungsmöglichkeiten würden erheblich zu einer Verbesserung der Anreize beitragen. Ein Mehr an Flexibilität sowohl bei der Entlohnung als auch bei der Beschäftigung könnte die

Anreizstrukturen bedeutend verbessern und bisher nicht nutzbare Beschäftigungspotenziale eröffnen.

Was vielleicht als Schutz oder Errungenschaft für den Mitarbeiter gedacht war (Beschränkung der befristeten Vertragsverhältnisse auf maximal zwölf Jahre), erweist sich eher als Bumerang und nachhaltiges Beschäftigungshemmnis für junge Wissenschaftler. Mehr Entscheidungsfreiheit für beide Vertragsparteien könnte zum Vorteil beider sein. Neben flexibleren Beschäftigungsmöglichkeiten sollte auch eine flexiblere Entlohnung in nächster Zukunft durchgesetzt werden, so wie sie teilweise schon bei der Besoldung neu berufener Professoren praktiziert wird. Beide Instrumente könnten dann zum Vorteil aller Beteiligten eingesetzt werden. Insbesondere sollte von der Senioritätentlohnung

Abstand genommen werden. Denn sie entspricht nicht den seit Jahren erhobenen Forderungen der Gewerkschaften, dass für gleiche Arbeit auch der gleiche Lohn gezahlt werden soll – eine Forderung, die mindestens im Rahmen der Gleichbehandlung von Frauen und Männern auch heute noch vertreten wird. Dies bedeutet nicht, dass jeder Beschäftigte das gleiche Gehalt bekommt. Das Gegenteil ist der Fall: Neben einem vom Alter und Familienstand unabhängigen Grundgehalt, das sich aus der Grundvergütung, dem Ortszuschlag und der allgemeinen Zulage ergibt, sollten die freiwerdenden Mittel für eine leistungsorientierte Entlohnung verwendet werden.

Herbert.Buscher@iwh-halle.de

Does Language matter? Sprachgrenzen und Konvergenz in der EU-25

Die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den EU-Regionen war und ist ein zentrales Anliegen des europäischen Einigungsprozesses. Dieses Ziel soll vornehmlich über den Abbau von rechtlichen und ökonomischen Barrieren des Handels und der Faktormobilität realisiert werden. Trotz zunehmender Liberalisierungsanstrengungen ist der Gesamttraum der EU-25 aber durch eine sehr moderate Konvergenzgeschwindigkeit und durch ein immer noch hohes Wohlstandsgefälle zwischen armen und reichen EU-Regionen gekennzeichnet. Eine mögliche Erklärung für den schleppenden Angleichungsprozess könnte in den nach wie vor bestehenden kulturellen Grenzen liegen, wobei den sprachlichen Unterschieden die wichtigste Rolle zukommen dürfte. Nicht zuletzt der Beitritt der zehn neuen Staaten, von denen keiner den bisher dominierenden germanischen und romanischen Sprachräumen angehört, sollte die Relevanz von Sprachgrenzen erhöht haben. Der Wirkung dieser Grenzen für die europäische Konvergenz soll im Folgenden nachgegangen werden.¹⁴

¹⁴ Der Artikel ist im Rahmen eines von der Alexander von Humboldt-Stiftung geförderten TransCoop-Gemeinschaftsprojektes des Lehrstuhls für VWL, insb. Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung, TU Dresden mit dem Département de sciences économiques, Université de Montréal zum Thema „Language, Federalism, and Economic Performance“ entstanden.

Eine Bemerkung zum Verständnis von Sprache ist vorzuschicken. Nach linguistischer Auffassung hat Sprache nicht nur eine kommunikative, sondern darüber hinaus eine kulturelle und soziale Dimension. Sprachräume sind aus naheliegenden Gründen immer auch Kulturräume und Räume einer bestimmten sozialen Identität, wobei sich die unterschiedlichen Dimensionen nicht sinnvoll isolieren lassen. Der zu analysierende Einfluss der Sprache auf Konvergenzprozesse steht somit für einen größeren Kultur- und Sozialzusammenhang.

Die Sprachstruktur der EU-25

Die Sprachstruktur der EU-25 muss als sehr heterogen eingeschätzt werden. Anhand der Klassifikation der ISO 639-2¹⁵ lassen sich über 40 Muttersprachen unterscheiden, wobei die Sprachen der nicht-europäischen Immigranten gar nicht eingerechnet sind. Neben der Anzahl ist aber auch die Verschiedenheit der gesprochenen Sprachen erheblich. Außer den Sprachen der dominanten indoeuropäischen Familie finden sich uralische Sprachen, semitische, indische, Turksprachen sowie das Bas-

¹⁵ Die ISO-639-2 definiert 3-buchstabile Kürzel für Sprachnamen. Darin spiegelt sich eine allgemein anerkannte Sprachklassifikation wider, insbesondere ist die schwierige Grenzziehung zwischen Sprache und Dialekt schon impliziert.