

Stellungnahme

der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Hauptvorstand

**Entwurf eines Gesetzes
zur Unterstützung von Wissenschaft und Studierenden
aufgrund der COVID-19-Pandemie
(Wissenschafts- und Studierendenunterstützungsgesetz)**

abgegeben von

Dr. Andreas Keller

Stellvertretender Vorsitzender
Vorstandsmitglied für Hochschule und Forschung

Frankfurt am Main, 14. April 2020

1. Vorbemerkung

Im Sommersemester 2020 wird es als Folge der Corona-Krise erhebliche Behinderungen von Forschung, Lehre und Studium geben – Lehrveranstaltungen, Forschungsreisen und Fachtagungen fallen aus, Bibliotheken, Archive und Labore schließen oder ihre Nutzung wird eingeschränkt, Praktika, Jobs und Kinderbetreuungsangebote fallen weg. Hinzu kommt, dass die Hochschulen nicht auf eine flächendeckende Umstellung ihrer Lehre auf ein Fernstudium eingestellt sind: Dafür sind weder die Lehrenden ausreichend qualifiziert noch gibt es eine dafür geeignete digitale Infrastruktur. Diese Beeinträchtigungen dürfen nicht zu Nachteilen führen – weder für Studierende noch für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Die GEW setzt sich daher für umfassende Maßnahmen für einen kollektiven Nachteilsausgleich ein, für die Bund, Länder und Hochschulen zu sorgen haben. Das setzt auch Änderungen des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes (WissZeitVG) sowie des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) voraus. Insofern begrüßt die GEW die Initiative der Bundesregierung für eine Änderung dieser Gesetze durch einen Entwurf für ein Wissenschafts- und Studierendenunterstützungsgesetz.

Die GEW kritisiert, dass die Bundesregierung zwar einen vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ausgearbeiteten Gesetzentwurf vorgelegt hat, diesen aber nicht selbst einbringt, sondern als „Formulierungshilfe“ den Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD im Bundestag übergibt – offensichtlich um die übliche Verbändeanhörung zu umgehen. Die GEW begrüßt zwar, dass das Gesetz möglichst schnell verabschiedet werden soll. Das darf aber keine Rechtfertigung dafür sein, auf die übliche Anhörung von Wissenschaftsorganisationen und Gewerkschaften zu verzichten.

Die GEW fordert daher den Deutschen Bundestag auf, über den zuständigen Fachausschuss eine öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf zu organisieren, die ggf. auch in einem Online-Format durchgeführt werden kann. Vorsorglich legt die GEW eine unaufgeforderte Stellungnahme zum vom Bundeskabinett am 8. April 2020 als „Formulierungshilfe“ beschlossenen Gesetzentwurf vor.

2. Zu Artikel 1: Änderung des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes (WissZeitVG)

Der Gesetzentwurf für ein Wissenschafts- und Studierendenunterstützungsgesetz sieht vor, dass § 7 WissZeitVG um einen neuen Absatz 3 ergänzt wird. Dieser soll regeln, dass sich die in § 2 Absatz 1 Satz 1 und 2 festgelegte Höchstbefristungsdauer für Qualifizierungsbefristungen von sechs Jahren vor der Promotion und weiteren sechs, in der Medizin neun, Jahren nach der Promotion um sechs Monate verlängert, „wenn ein Arbeitsverhältnis nach § 2 Absatz 1 zwischen dem 1. März und dem 30. September 2020 besteht.“ Außerdem soll das BMBF ermächtigt werden, die Höchstbefristungsdauer mit Zustimmung des Bundesrats um höchstens weitere sechs Monate zu verlängern, „soweit dies aufgrund fortbestehender Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in der Bundesrepublik Deutschland geboten erscheint“. In diesem Fall soll die Verlängerung auch auf Arbeitsverhältnisse erstreckt werden, die nach dem 30. September 2020 begründet werden.

Die GEW begrüßt die geplante Änderung, da sie die Verlängerung von nach § 2 Absatz 1 WissZeitVG (Qualifizierungsbefristung) begründeten befristeten Beschäftigungsverhältnissen mit wissenschaftlichem und künstlerischem Personal ermöglichen würde, auch wenn dadurch die nach geltendem Recht bestehenden Höchstbefristungsgrenzen überschritten würden. Auf diese Weise könnten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die aufgrund der Corona-Krise Verzögerungen bei ihrer wissenschaftlichen Qualifizierung und Forschung erfahren, einen Nachteilsausgleich erfahren.

Wie in der Begründung des Gesetzentwurfs zutreffend ausgeführt wird, folgt allerdings aus der Ausweitung der Höchstbefristungsgrenze „keine zwingende Verlängerung des Arbeitsverhältnisses“. Die GEW kritisiert das und fordert, dass statt einer bloßen *Option* einer Verlängerung des befristeten Beschäftigungsverhältnisses auch über die Höchstbefristungsgrenze hinaus ein *Rechtsanspruch* der befristet Beschäftigten auf eine entsprechende Verlängerung ihres Arbeitsvertrags im Gesetz verankert werden muss. Andernfalls hinge es vom Ermessen des Arbeitgebers ab, ob und in welchem Umfang eine entsprechende Verlängerung tatsächlich angeboten wird.

Die GEW tritt weiter für die Ausweitung dieser Regelungen auf nach § 2 Absatz 2 (Drittmittelbefristungen) sowie nach § 6 (Studentische Beschäftigte) WissZeitVG begründete befristete Beschäftigungsverhältnisse ein.

Gleichwohl befürwortet die GEW zusätzlich die im Gesetzentwurf vorgesehene Erweiterung der Höchstbefristungsdauer für Qualifizierungsbefristungen und fordert darüber hinaus eine analoge Regelung für die studentischen Beschäftigten an Hochschulen und Forschungseinrichtungen, deren Höchstbefristungsdauer nach § 6 WissZeitVG sechs Jahre beträgt.

Die GEW schlägt dem Deutschen Bundestag daher alternativ zur Formulierungshilfe der Bundesregierung folgende Änderung des WissZeitVG vor:

§ 7 wird um folgenden Absatz 3 ergänzt:

(3) Die jeweilige Dauer eines befristeten Arbeitsvertrages nach § 2 Absatz 1 oder 2 sowie nach § 6 verlängert sich im Einverständnis mit der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter um sechs Monate, wenn ein Arbeitsverhältnis nach § 2 Absatz 1 oder 2 oder nach § 6 zwischen dem 1. März 2020 und dem 30. September 2020 besteht. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates eine Verlängerung nach Satz 1 höchstens um weitere sechs Monate vorzusehen, soweit dies aufgrund fortbestehender Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in der Bundesrepublik Deutschland geboten erscheint; die Verlängerung ist auch auf Arbeitsverhältnisse zu erstrecken, die nach dem 30. September 2020 und vor Ablauf des in der Rechtsverordnung genannten Verlängerungszeitraums begründet werden. Die Zeit, die nach Satz 1 und Satz 2 zu einer Verlängerung eines befristeten Arbeitsvertrages führt oder führen könnte, wird nicht auf die nach § 2 Absatz 1 und § 6 zulässige Befristungsdauer angerechnet.

Über eine Änderung des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes hinaus bedarf es aus Sicht der GEW weiterer Maßnahmen, um einen umfassenden kollektiven Nachteilsausgleich für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu erreichen:

- Auch Dienstverhältnisse mit verbeamteten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, insbesondere Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren sowie Akademischen Rätinnen und Räten, sind um sechs Monate, im Falle eines Fortbestehens der Corona-Krise um bis zu sechs weitere Monate zu verlängern. In den Beamten- und Hochschulgesetzen der Länder verankerte Höchstbefristungsgrenzen sind analog zu erweitern.
- Auf anderer Rechtsgrundlage, insbesondere nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) befristete Arbeitsverträge mit Beschäftigten an Hochschulen und Forschungseinrichtungen sind ebenfalls um sechs Monate, im Falle eines Fortbestehens der Corona-Krise um bis zu sechs weitere Monate verlängert werden. Die GEW fordert die Bundesregierung auf, eine entsprechende Anpassung des TzBfG zu prüfen und bei Bedarf auf den Weg zu bringen.
- Stipendien für Doktorandinnen und Doktoranden und weitere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie die zum Teil festgelegte Förderungshöchstdauer sind pauschal um sechs Monate, im Falle eines Fortbestehens der Corona-Krise um bis zu sechs weitere Monate zu verlängern, um die durch die Corona-Krise zu erwartenden Beeinträchtigungen und Verzögerungen zu kompensieren. Soweit der Bund Stipendien finanziert, insbesondere bei den Begabtenförderwerken sowie bei der DFG, sind die Mittel entsprechend zu erhöhen und die „Zusätzlichen Nebenbestimmungen zur Förderung begabter Studierender sowie begabter Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler“ sowie die Förderrichtlinien entsprechend zu ändern.
- Lehrbeauftragte müssen im Sommersemester, im Falle eines Fortbestehens der Corona-Krise auch im kommenden Wintersemester, die komplette Lehrauftragsvergütung erhalten, auch wenn die Lehre aufgrund der Corona-Krise nicht oder nicht vollständig erbracht werden kann. Der Bund wird aufgefordert über seine Hochschulfinanzierungsinstrumente, insbesondere über den „Hochschulpakt 2020“ bzw. den „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“, darauf hin zu wirken.
- Bund und Länder sind aufgefordert, das Budget der von ihnen finanzierten Drittmittelprojekte bzw. der von ihm finanzierten Drittmittelgeber, insbesondere der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), entsprechend aufzustocken. Eine entsprechende Aufforderung richtet sich an private Drittmittelgeber.

3. Zu Artikel 2: Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG)

Die GEW begrüßt, dass das Bundesministerium für Bildung und Forschung frühzeitig gegenüber den für den BAföG-Vollzug zuständigen Bundesländern und ihren Ausbildungsförderungsämtern klargestellt hat, dass die Ausbildungsförderung weiterzuzahlen ist, auch wenn Lehrveranstaltungen oder Unterricht wegen der Corona-Krise vorübergehend ausfallen oder der Semesterbeginn ganz verschoben wird.

Weiter begrüßt die GEW, dass Bundestag und Bundesrat bereits am 25. bzw. 27. März 2020 eine erste Änderung des BAföG beschlossen haben. Der neue § 53 Absatz 2 BAföG sieht vor, dass Einkommen, das „aus einer anlässlich der Bekämpfung der durch das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 ausgelösten Pandemie 2020 aufgenommenen Tätigkeit in oder für eine Gesundheitseinrichtung oder eine sonstige soziale Einrichtung zur Unterstützung der Bekämpfung der Pandemie und deren

sozialen Folgen oder in der Landwirtschaft erzielt“ wird, für die Berechnung des Anspruchs auf Ausbildungsförderung nur auf die Monate angerechnet wird, in denen dieses Einkommen erzielt wird.

Allerdings wurde bei dieser Gesetzesänderung nicht bedacht, dass all diejenigen schlechter als bisher gestellt werden, die in einem Zeitraum viel Einkommen erzielen. Nach der früheren Regelung hätten sie alle Einkünfte unterhalb von 5.400 Euro (bei einem Bewilligungszeitraum von zwölf Monaten) behalten können. Die Neuregelung, die eine monatsweise Anrechnung der Einkommen vorsieht, kann dazu führen, dass Ausbildungsförderung in diesem Zeitraum vollständig verloren wird.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die GEW die Absicht der Bundesregierung, das BAföG abermals zu ändern und durch eine Ergänzung von § 21 Absatz 4 um eine neue Nr. 5 zu regeln, dass „zusätzliche Einnahmen aus einer Tätigkeit der Antragstellenden in systemrelevanten Branchen und Berufen, soweit die Tätigkeit zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und deren sozialen Folgen seit dem 1. März 2020 aufgenommen oder in ihrem arbeitszeitlichen Umfang aufgestockt wurde, für die Dauer dieser Tätigkeit oder Arbeitszeitaufstockung“ vollständig anrechnungsfrei bleiben soll. Durch die Regelung soll ein Anreiz geschaffen werden, Tätigkeiten in diesen Bereichen aufzunehmen oder zuvor aufgenommene Tätigkeiten aufzustocken.

Weiter soll entsprechend des Gesetzentwurfs der erst am 27. März ins Gesetz aufgenommene § 53 Absatz 2 BAföG wieder gestrichen werden sowie durch eine Ergänzung von § 66a BAföG um einen neuen Absatz 9 geregelt werden, dass die Nichtanrechnung „ab dem ersten Tag des Monats (...), der auf den Monat folgt, in dem die Aufhebung der vom Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite in Folge der COVID-19-Pandemie nach § 5 Absatz 1 Satz 3 des Infektionsschutzgesetzes bekannt gemacht wird“, endet.

In der Praxis dürfte Fragen aufwerfen, was genau unter „systemrelevanten Branchen und Berufen“ zu verstehen ist und wann davon auszugehen ist, dass eine „Tätigkeit zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und deren sozialen Folgen“ aufgenommen worden ist. Hinweise zur Beantwortung dieser Fragen gibt die Begründung des als „Formulierungshilfe“ vorgelegten Gesetzentwurfs der Bundesregierung:

„Bestimmte Branchen und Berufe sind für das öffentliche Leben, Sicherheit und Versorgung der Menschen unabdingbar. Hierzu zählen die Ordnungs- und Sicherheitsbehörden, Energie- und Wasserversorger, der Transport- und Personenverkehr, aber auch die Aufrechterhaltung von Kommunikationswegen. Besondere Bedeutung haben zudem das Gesundheitswesen mit Krankenhäusern und Apotheken, aber auch die Land- und Ernährungswirtschaft und die Versorgung der Menschen mit Lebensmitteln sowie die Bereiche Bildung und Erziehung, Kinder- und Jugendhilfe sowie Behindertenhilfe. Einen Maßstab für die Zuordnung von Tätigkeiten zu systemrelevanten Branchen und Berufen bieten die Verordnung zur Bestimmung kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung) und die landesrechtlichen Bestimmungen für die Berechtigung zur Inanspruchnahme von Kindernotfallbetreuung.“

Da die Begründung eines Gesetzentwurfs nicht verbindlich ist, sondern lediglich eine Auslegungshilfe darstellen kann, hält es die GEW für erforderlich, das Bundesministerium für Bildung und Forschung zu ermächtigen, die im Hinblick auf die Anrechnung von Einkommen auf das BAföG privilegierten

Branchen, Berufe und Tätigkeiten zu bestimmen. Bei der Ausarbeitung der Rechtsverordnung hat das Ministerium Gewerkschaften und Verbände zu beteiligen.

Die GEW fordert über die Nichtanrechnung von Einkommen aus Tätigkeiten in systemrelevanten Branchen und Berufen hinaus weitergehende Änderungen des BAföG, damit Studierende sowie Schülerinnen und Schüler in der Corona-Krise geschützt werden:

- Die Förderhöchstdauer muss um ein Semester, im Falle eines Fortbestehens der Corona-Krise um weitere sechs Monate verlängert werden.
- Diese krisenbedingten Verlängerungszeiten sind als Vollzuschuss zu gewähren, damit die Schuldenlast der Studierenden nicht als Folge der Corona-Krise weiter anwächst.
- Die nach der 26. BAföG-Novelle für 2021 vorgesehene Erhöhung der BAföG-Sätze um sechs Prozent ist auf das Sommersemester 2020 vorzuziehen.
- Der Zeitpunkt der Leistungskontrolle bei Studierenden muss um ein Semester, im Falle einer längeren Dauer der Corona-Krise um einen längeren Zeitraum verlängert werden.

Weiter fordert die GEW analog, Stipendien für Studierende pauschal um sechs Monate, im Falle eines Fortbestehens der Corona-Krise um weitere sechs Monate zu verlängern, um die durch die Corona-Krise zu erwartenden Beeinträchtigungen und Verzögerungen zu kompensieren. Soweit der Bund Stipendien finanziert, insbesondere bei den Begabtenförderwerken, sind die Mittel entsprechend zu erhöhen und die Förderrichtlinien entsprechend zu ändern.

Ansprüche auf bereits bewilligte Stipendien und Fördermittel für Auslandsaufenthalte, die nicht angetreten werden, müssen bestehen bleiben und zu einem späteren Zeitpunkt abgerufen werden können. Bereits ausgezahlte Fördermittel dürfen in dem Umfang nicht zurückverlangt werden, wie den Studierenden bereits Kosten entstanden sind.

Die GEW gibt zu bedenken, dass derzeit nur ca. 13 Prozent der Studierenden in Deutschland überhaupt Leistungen nach dem BAföG beziehen und weitere vier Prozent Stipendien erhalten. Ausbildungsförderung nach dem BAföG liegt in der Regel deutlich unter dem Förderhöchstsatz, Stipendien gibt es häufig, etwa im Falle des vom Bund kofinanzierten Deutschlandstipendiums, nicht in Existenz sichernder Höhe.

Über eine Änderung des BAföG hinaus fordert die GEW, Studierenden, denen aufgrund der Corona-Krise insbesondere durch den Wegfall von Jobs die finanzielle Lebensgrundlage entzogen wurde, einen Anspruch auf die Sozialleistungen des Dritten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB II) zu gewähren. Dabei muss die Sicherstellung des Lebensunterhalts einschließlich der Wohnkosten absoluten Vorrang gegenüber der Vollständigkeit von Nachweisen haben. Diese Regelung ist auch auf zukünftige singuläre Ereignisse wie Naturkatastrophen oder Epidemien, die den Arbeitsmarkt in Härte treffen, anzuwenden. Die GEW fordert die Bundesregierung auf, eine entsprechende Gesetzesinitiative zu starten.

Um eine unbürokratische Soforthilfe für Studierende, die insbesondere aufgrund wegfallender Jobs in Not geraten sind, leisten zu können, fordert die GEW den Bund auf, für diesen Zweck einen Studienfonds einzurichten. Insbesondere viele ausländische Studierende sind dringend auf Nothilfen

angewiesen. Die Bildungsgewerkschaft GEW begrüßt, dass Medienberichten zufolge inzwischen auch die Bundesbildungsministerin einen derartigen Fonds befürwortet, kritisiert aber, dass lediglich ein Kreditfonds geplant ist. Das würde die Verschuldungsspirale, in der viele Studierende schon heute stecken, weiter ankurbeln und viele von der Fortsetzung ihres Studiums abschrecken. Wie die für Unternehmen, Selbstständige und Soloselbstständige gewährten Soforthilfen sollten auch Soforthilfen für Studierende als Zuschuss gewährt werden. Auf diese Weise ließen sich auch der Verwaltungsaufwand begrenzen und leichter geeignete Träger für eine Umsetzung der Maßnahmen finden. Die GEW spricht sich dafür aus, dass Vertreterinnen und Vertreter gewählter Studierendenvertretungen an den Entscheidungen über die Vergabe der Soforthilfen aus einem Studienfonds beteiligt werden.

Darüber hinaus fordert die GEW eine Aussetzung jeglicher Studiengebühren im Sommersemester, im Falle eines Fortbestehens der Corona-Krise auch im folgenden Wintersemester.

4. Schlussbemerkung: Grundlegender Reformbedarf von WissZeitVG und BAföG

Die GEW hat wiederholt den grundlegenden Reformbedarf sowohl des WissZeitVG als auch des BAföG hervorgehoben und entsprechende Vorschläge gemacht.

Mit Blick auf das WissZeitVG hat die GEW erst am 11. März 2020 aus Anlass der Vorstellung der ersten Evaluation des Gesetzes seit der Novelle 2016 Vorschläge für eine Novellierung noch vor der Bundestagswahl gemacht (<https://www.gew.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/gesetzgeber-muss-jetzt-handeln/>):

- Definition des Qualifizierungsbegriffs,
- Präzisierung Vorgabe für angemessene Vertragslaufzeiten für Qualifizierungsbefristungen,
- Erweiterung der Regelungen zur Förderung der Vereinbarkeit von wissenschaftlicher Qualifizierung und Familie sowie zum Nachteilsausgleich bei Behinderung oder chronischer Erkrankung,
- Bindung der befristeten Beschäftigung nach der Promotion an einen Tenure Track,
- ersatzlose Aufhebung der Tarifsperre.

Mit Blick auf das BAföG hat der 28. ordentliche Gewerkschaftstag der GEW 2017 eine Reform des BAföG

- durch eine deutliche Erhöhung der Fördersätze und Freibeträge,
- die Verankerung einer regelmäßigen Anpassung an steigende Lebenshaltungskosten,
- die Abschaffung des Darlehensanteils zugunsten eines Vollzuschusses und
- den langfristigen Ausbau des BAföG zu einer elternunabhängigen Förderung gefordert.

Die GEW fordert den Deutschen Bundestag auf, diesem Reformbedarf nach der Verabschiedung der durch die Corona-Krise bedingten Änderungen so bald als möglich und noch vor der nächsten Bundestagswahl Rechnung zu tragen.