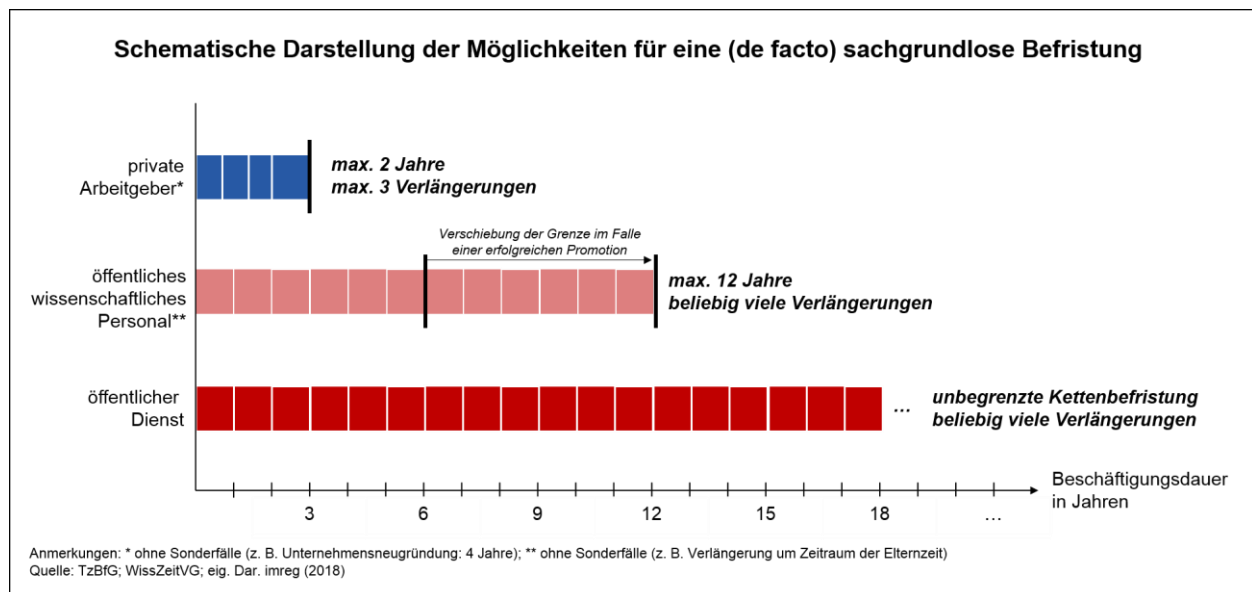


27.03.2018

Kontakt: Dr. Cornelius Plaul
Tel. 0351 25593-604 . Fax 0351 25593-605 . info@imreg.de

Befristungen: Starke Einschränkung durch den Gesetzgeber – mit großen Schlupflöchern für sich selbst

In den Verhandlungen über eine erneute „Große Koalition“ spielte das Thema der sachgrundlosen Befristung eine prominente Rolle. So plant die neue Bundesregierung, den „Missbrauch bei den Befristungen abzuschaffen“¹. Inwiefern ein erneuter regulierender Eingriff – der in einer Marktwirtschaft nur unter sehr sorgfältiger Abwägung aller Für und Wider erfolgen darf – bleibt erstens zweifelhaft.



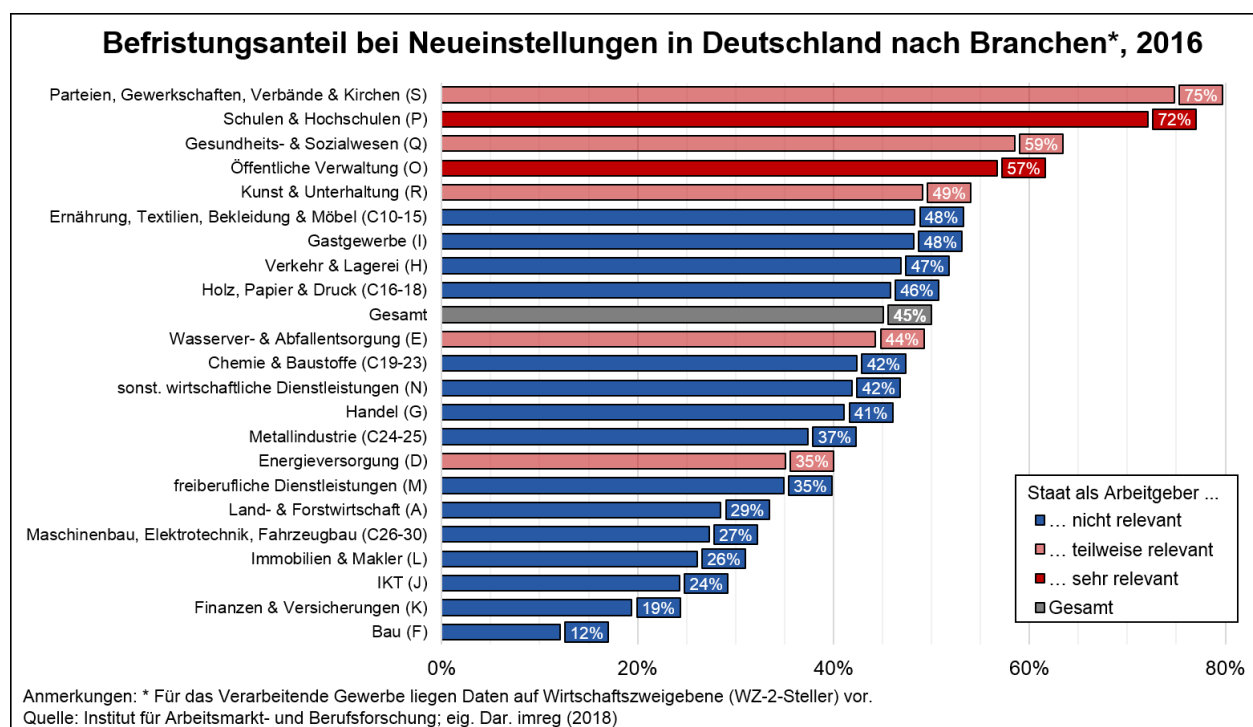
So legt das Teilzeit- und Befristungsgesetz² (TzBfG) den privaten Unternehmen bereits ein enges Korsett an: In Deutschland gibt es gem. § 14 Abs. 2 TzBfG die Möglichkeit für eine sachgrundlose Befristung für die Dauer von maximal zwei Jahren, innerhalb der höchstens drei Verlängerungen zulässig sind. Beim Vorliegen von Sachgründen gem. § 14 Abs. 1 existiert dagegen keine weitere Beschränkung. Neben Gründen wie bspw. der unter Nr. 3 genannten Vertretung eines anderen Arbeitnehmers (z. B. bei Schwangerschaft oder Elternzeit) sticht dabei der Sachgrund Nr. 7 („aus Haushaltsmitteln vergütet“) heraus. Dieser kann jedoch nur von einer exklusiven Auswahl an Arbeitgebern in Anspruch genommen werden: Staatlichen Institutionen.

Dies erlaubt dem Staat de facto eine beliebig lange sachgrundlose Befristung. Das Argument einer unsicheren Haushaltslage³ stellt dabei nur ein Feigenblatt dar, denn mit der gleichen Begründung ließen sich auch schwankende Auftragseingänge bei Unternehmen als Befristungsgrund rechtfertigen, die aber kein anerkannter Sachgrund sind. Zudem verfügt der Staat bei wissenschaftlichem

und künstlerischem Personal mit dem Wissenschaftszeitvertragsgesetz⁴ über ein weiteres Instrumentarium, mittels dessen er befristet beschäftigen und das viele der dort Tätigen in eine gefährliche berufliche Sackgasse führen kann⁵. Zusätzlich führt die Tatsache, dass es keine Grenze für die Zahl der zulässigen Verlängerungen gibt, in der Praxis zu teils absurden Zuständen und bindet beträchtliche administrative Ressourcen⁶.

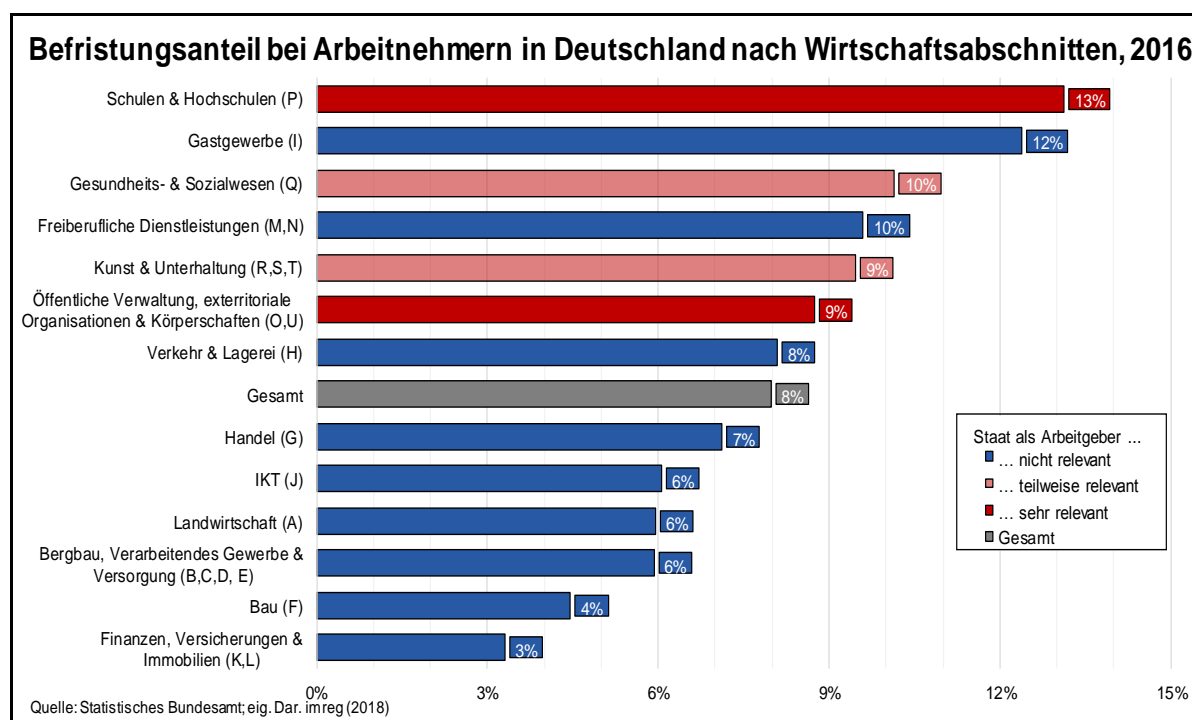
Große sektorspezifische Unterschiede beim Einsatz von Befristung bei Neueinstellungen: Augenmaß versus maximaler Ausreizung

Folgerichtig bestehen zweitens große Unterschiede in den Befristungsquoten von Neueinstellungen zwischen Wirtschaftsabschnitten bzw. -zweigen (WZ), wie die Stellenerhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Stellenerhebung (IAB) zeigt. Allgemein gilt dabei, dass der Befristungsanteil umso höher ist, je relevanter der Staat als Arbeitgeber ist. So wird im Baugewerbe nur etwa jeder achte neu Eingestellte mit einem befristeten Arbeitsvertrag ausgestattet. Dagegen ist in der öffentlichen Verwaltung weit mehr als jeder zweite und sind im Bereich sonstiger Dienstleistungen, worunter Tätigkeiten bei Parteien, Verbänden, Gewerkschaften und Kirchen fallen, drei von vier Angestellten befristet angestellt. In allen Segmenten des Produzierenden Gewerbes liegt der Befristungsanteil bei den Neueinstellungen unter 50 Prozent. Eine Differenzierung nach Branchen ist also dringend geboten!



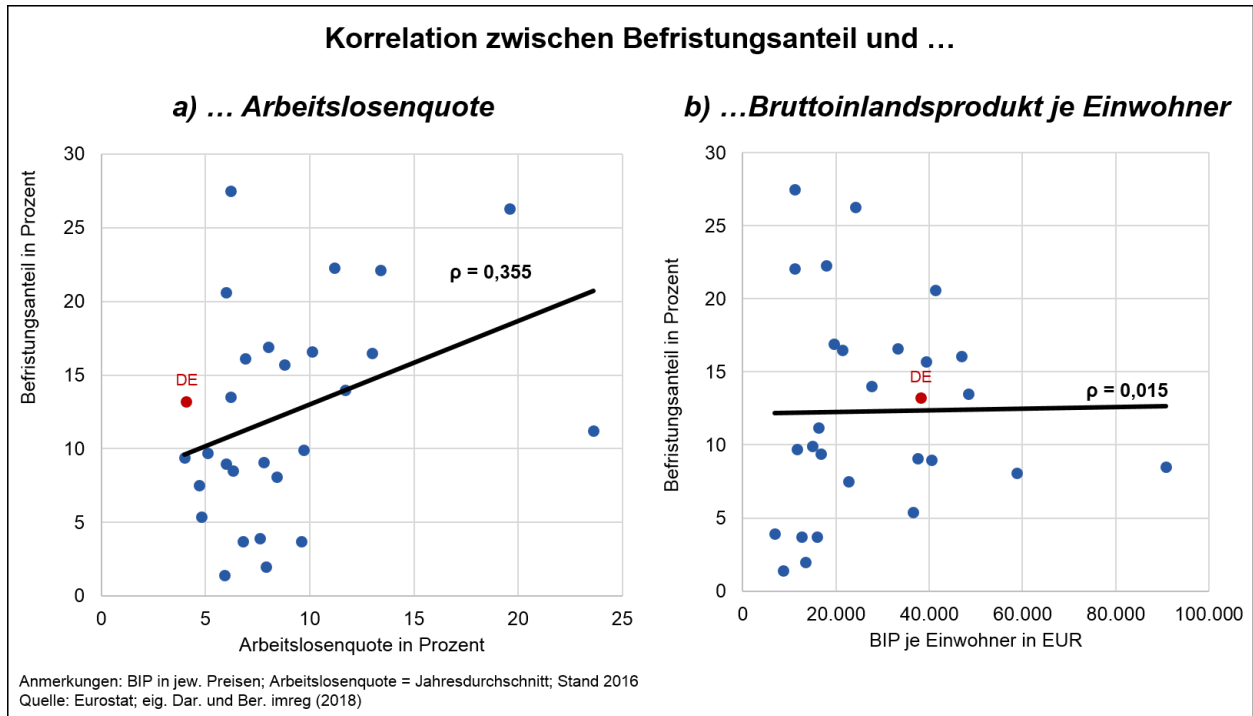
Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn der Befristungsanteil nicht bezogen auf Neueinstellungen, sondern bezogen auf den aktuellen Arbeitskräftebestand betrachtet wird. Hier weisen die Abschnitte

Schulen & Hochschulen (13 Prozent), Gesundheits- & Sozialwesen (10 Prozent), Kunst & Unterhaltung (9 Prozent) und öffentliche Verwaltung, extraterritoriale Organisationen & Körperschaften (9 Prozent) die höchsten Befristungsanteile auf. Der Befristungsanteil ist generell umso höher (niedriger), je niedriger (höher) der Anteil des technischen Personals ist. So erklären sich auch die relativ geringen Befristungsanteile in den Wirtschaftsabschnitten der Wasser- und Energieversorgung, in denen der Staat ebenfalls ein relevanter Arbeitgeber ist.

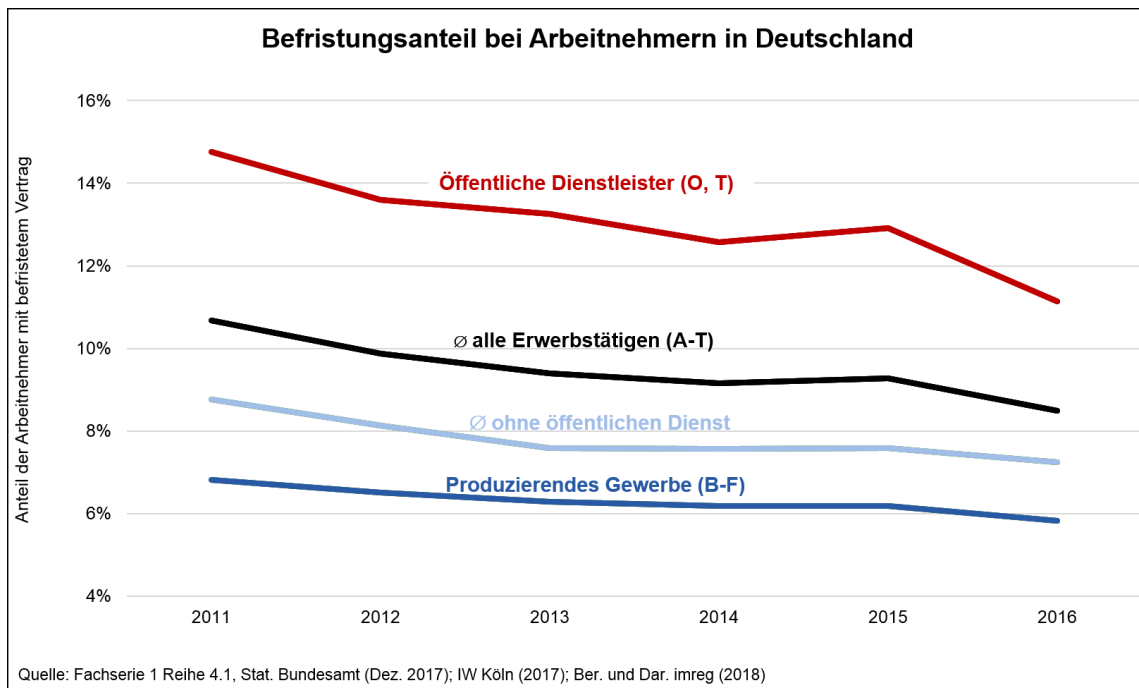


Gleiche Regeln für alle Arbeitgeber – Auftragsschwankungen als Sachgrund akzeptieren

Drittens sind Stellenbefristungen ein wichtiges Mittel, um vorübergehende Schwankungen und Unsicherheiten in Geschäftsprozessen auszugleichen. Sie spiegeln mit anderen Worten die natürlichen Unsicherheiten des Wirtschaftslebens wider. Viele Neueinstellungen können überhaupt nur dann erfolgen, wenn der Arbeitskräftebestand und damit die Kosten bei einem wirtschaftlichen Abschwung auch zügig an die neue Situation angepasst werden können. Dies zeigte sich nicht zuletzt im Beschäftigungsaufschwung nach den Hartz-Reformen 2005, der sich trotz hoher weltwirtschaftlicher Unsicherheiten inzwischen zu einem regelrechten „Arbeitsmarktboom“ verstetigt hat. Deutlich wird dagegen, dass ein niedriger Befristungsanteil kein spezielles Privileg reicher Länder oder ein hoher Anteil eine spezielle Bürde armer Länder ist: So gibt es innerhalb der EU-28-Staaten keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Befristungsanteil und BIP pro Kopf gibt (Korrelationskoeffizient $\rho = 0,015$). Dagegen besteht ein stärkerer Zusammenhang zwischen Befristungsanteil und Arbeitslosenquote ($\rho = 0,355$)⁷.



Dementsprechend ist der Befristungsanteil an allen Arbeitnehmern in Deutschland seit Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise 2011 rückläufig. Der leichte Anstieg im Jahr 2015 war allein auf die vielen Neueinstellungen im öffentlichen Dienst in diesem Jahr zurückzuführen. Deutschland weist im europäischen Vergleich derzeit sowohl eine unterdurchschnittliche Befristungs- als auch Arbeitslosenquote auf. Dagegen schaffen angesichts der guten Konjunktur und der steigenden Konkurrenz um Fachkräfte private Unternehmen derzeit im hohen Umfang unbefristete Arbeitsstellen. Gerade mittelständische Firmen stellen überdurchschnittlich häufig unbefristet ein⁸. Ohne öffentliche Dienstleister käme Deutschland auf einen Durchschnittswert von nur noch 7,2 Prozent.



Zusammenfassend ist in den staatlich dominierten Wirtschaftsabschnitten der Befristungsanteil besonders hoch⁹. Die größte Unsicherheit erwartet Arbeitnehmer mit anderen Worten in allen Bereichen, in denen sie auf den Staat als Arbeitgeber treffen. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Schulen & Hochschulen, öffentliche Verwaltung und Kunst & Unterhaltung, in denen unbegrenzte, de facto sachgrundlose Kettenbefristungen eingesetzt werden, und damit für viele Angestellte von Bundesländern¹⁰. Aber auch Bundesministerien weisen mit durchschnittlich 34 Prozent und in der Spitze sogar von 98 Prozent sehr hohe Befristungsanteile auf¹¹.

Die im Koalitionsvertrag angedachten Maßnahmen zum Abbau des angeprangerten „Missbrauchs bei den Befristungen“ werden daher keine Lösung des vermeintlichen Problems bringen, auf der anderen Seite aber die Regulierung und Bürokratie für Unternehmen unnötig weiter verschärfen. Gerade auch in einem neuerlichen Abschwung würden sich zusätzliche Regelungen in Deutschland mit hoher Sicherheit dagegen wieder hemmend für Neueinstellungen auswirken. Wenn es zu weiteren gesetzliche Einschränkungen der sachgrundlosen Befristung käme, müssten daher zumindest Auftragsspitzen und Auftragsschwankungen als Sachgrund im TzBfG anerkannt werden. Dies entspräche lediglich einer Gleichstellung mit den öffentlichen Arbeitgebern – schließlich sollte gelten: Gleiches Recht für alle!

Dresden, 27.03.2018

-
- ¹ CDU/CSU/SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag vom 07.02.2018, Berlin, S. 52, Rn. 2341 ff.
- ² Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz – TzBfG) vom 21.12.2000, BGBl. I S. 1966, das zuletzt durch Art. 23 des Gesetzes vom 20.12.2011 (BGBl. I S. 2854) geändert worden ist.
- ³ Vgl. Bothfeld, S.; Kaiser, L. C. (2003): Befristung und Leiharbeit: Brücken in reguläre Beschäftigung?, WSI Mitteilungen 8/2003, S. 484-493.
- ⁴ Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft (Wissenschaftszeitvertragsgesetz – WissZeitVG) vom 12.04.2007, BGBl. I S. 506, das zuletzt durch Art. 6 Abs. 4 des Gesetzes vom 23.05.2017 (BGBl. I S. 1228) geändert worden ist.
- ⁵ Ohne Vorliegen weiterer Gründe (z. B. Geburt eigener Kinder) können Wissenschaftler gem. § 2 Abs. 1 WissZeitVG bis zum Erwerb einer Promotion bis zu sechs Jahre befristet angestellt werden. Danach sind weitere sechs (im Bereich der Medizin neun) Jahre befristeter Beschäftigung möglich, in der üblicherweise an der Verfassung einer Habilitation gearbeitet wird. Können die Wissenschaftler nach Ablauf dieser Zeit keine unbefristete Stelle oder eine Professur erlangen, ist ihnen die weitere Tätigkeit in ihrem Beruf an einer staatlichen Einrichtung verwehrt, wodurch eine berufliche Neuaufstellung – meist in der Mitte des (Berufs-)Lebens – notwendig wird.
- ⁶ Für Aufsehen sorgte in diesem Zusammenhang der Fall eines wissenschaftlichen Mitarbeiters der TU Dresden, der in sechs Jahren Tätigkeit 25 Arbeitsverträge erhielt. Dabei konnte die Universitätsverwaltung die Vielzahl der Verträge nicht mehr beherrschen (vgl. 25 Verträge, sechs Jahre, ein Urteil: TU Dresden verliert erneut Verfahren um befristete Arbeitsverhältnisse, Dresdner Neueste Nachrichten vom 27.11.2014).
- ⁷ Doch ergibt sich hier ein klassisches „Henne-Ei-Problem“, denn Kausalität wird so noch nicht erklärt. So könnte ein hoher Befristungsanteil Folge einer hohen Arbeitslosigkeit sein, wenn die Arbeitnehmer entsprechend wenig Verhandlungsmacht besitzen. Andererseits könnte die hohe Arbeitslosigkeit auch Folge eines rigiden Arbeitsmarktes mit strengen Befristungsregeln sein. Zumindest für Deutschland erscheint letztere Interpretation naheliegend, sind doch infolge der Liberalisierung des Arbeitsmarktes im Zuge der „Hartz-Reformen“ die Arbeitslosigkeit dramatisch gesunken und die (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung bis heute auf ein Rekordniveau gestiegen. Befristete Beschäftigung dient in Deutschland häufig als „Eintrittskarte“ für eine reguläre unbefristete Anstellung, da sie hierzulande oft der Erprobung junger Arbeitnehmer dient
- ⁸ Siehe IAB-Kurzbericht 18/2017, Abbildung 6.
- ⁹ In folgenden Wirtschaftsabschnitten ist der Staat ein (sehr) relevanter Arbeitgeber:

Parteien, Gewerkschaften, Verbände & Kirchen (Abschnitt S): Hier ist der Staat teilweise als Arbeitgeber relevant. Der sehr hohe Befristungsanteil von 75 Prozent erklärt sich u. a. damit, dass (wissenschaftliche) Mitarbeiter von Abgeordneten der Parteien i. d. R. nur befristet für die Dauer einer Legislaturperiode angestellt werden.

Schulen & Hochschulen (Abschnitt P): Hier ist der Staat der maßgebliche Arbeitgeber. Auch hier ist der Befristungsanteil mit 72 Prozent enorm hoch. Dazu trägt bspw. die Praxis bei, Lehrer nur befristet zwischen dem Ende der Sommerferien eines Jahres und dem Anfang der Sommerferien des

Folgejahres anzustellen, um so die Gehaltszahlung in der dazwischen liegenden Periode einzusparen. In den Hochschulen wurde insbes. der Befristungsanteil des akademischen Mittelbaus extrem erhöht.

Gesundheits- und Sozialwesen (Abschnitt Q): Hier ist der Staat zwar nicht mehrheitlicher Arbeitgeber, besitzt aber dennoch einen starken Einfluss. Der Befristungsanteil ist mit 59 Prozent sehr hoch.

Öffentliche Verwaltung (Abschnitt O): Hier ist der Staat der dominante Arbeitgeber. Dort, wo der Staat also den größten unmittelbaren Einfluss auf die Beschäftigungsverhältnisse hat, beträgt der Befristungsanteil 57 Prozent.

Kunst & Unterhaltung (Abschnitt R): Hier ist der Staat der wichtigste Arbeitgeber. Mit 49 Prozent ist der Befristungsanteil des Abschnitts überdurchschnittlich hoch.

Wasser- und Abfallentsorgung (Abschnitt E): Hier tritt der Staat v. a. als Eigentümer kommunaler Unternehmen in Erscheinung und hat hier teilweise einen dominanten Einfluss. Der Befristungsanteil ist mit 44 Prozent in etwa auf dem bundesweiten Durchschnittsniveau.

Energieversorgung (Abschnitt D): Analog zum Abschnitt E. Der Befristungsanteil beträgt 35 Prozent und ist damit unterdurchschnittlich.

¹⁰ Vgl. Das eingebildete Problem, iwd-Newsletter 04/2018 vom 15. Februar 2018, S. 7.

¹¹ Antwort auf die Kleine Anfrage der Bundestagsabgeordneten Linda Teuteberg vom 8. Februar 2018 (vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/775, 25). Lediglich das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit verzichtete 2017 gänzlich auf Neueinstellungen mit sachgrundloser Befristung. Der gewichtete Durchschnitt über alle Ministerien lag bei 34 Prozent. An der Spitze standen das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (98 Prozent) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (76 Prozent).