

## **Antrag**

**der Abgeordneten Anette Kramme, Gabriele Lösekrug-Möller, Iris Gleicke, Hubertus Heil (Peine), Josip Juratovic, Gabriele Hiller-Ohm, Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Katja Mast, Thomas Oppermann, Anton Schaaf, Silvia Schmidt (Eisleben), Ottmar Schreiner, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD**

### **Langfristige Perspektive statt sachgrundlose Befristung**

Der Bundestag wolle beschließen:

#### **I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:**

Wir brauchen mehr Sicherheit im Erwerbsleben. Prekäre Beschäftigung auf Zeit nimmt in Deutschland zu. Deshalb müssen befristete Arbeitsverträge auf das Notwendige zurück gedrängt werden. Menschen, die in der Arbeitswelt keine Sicherheit vorfinden, haben auch keine Sicherheit im Privatleben. Ihnen fällt es schwer, eine Familie zu gründen sowie Beruf und bürgerschaftliches Engagement zu vereinbaren. Dies ist jedoch das Fundament unseres Miteinanders in der Bundesrepublik Deutschland.

Der Anteil befristeter Beschäftigung an allen Arbeitsverhältnissen ist in der Vergangenheit stetig gestiegen. 2,7 Millionen Menschen waren 2008 befristet beschäftigt, was einem Anteil an der Gesamtbeschäftigung von knapp 9 Prozent entspricht. Auszubildende, Schüler/-innen und Studierende mit Nebenjob sind dabei nicht berücksichtigt. Zwei Jahre vorher lag der Anteil noch bei 6 Prozent. Verträge werden in etwa gleich häufig mit und ohne sachlichen Grund abgeschlossen (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung – IAB). Von allen neu geschlossenen Verträgen war im ersten Halbjahr 2009 fast jeder zweite (47 Prozent) befristet. Acht Jahre zuvor lag der entsprechende Anteil noch bei 32 Prozent (Statistisches Bundesamt). Dieser Trend muss gestoppt werden.

#### **Erhöhtes Prekaritätsrisiko und erschwerte Lebensplanung**

Der Zusammenhang zwischen befristeter Beschäftigung und schlechten Arbeitsbedingungen liegt auf der Hand: Zum einen führt eine häufige Arbeitsplatzsuche zu Zugeständnissen beim Einkommen und bei den Arbeitsbedingungen. Zum anderen scheuen sich Beschäftigte, die auf eine Entfristung ihrer Stelle hoffen, auch während ihrer befristeten Beschäftigung, Arbeitnehmerrechte wahrzunehmen, beispielsweise bei der Einhaltung der Arbeitszeit, bei der Vergütung von Überstunden oder bei der Gewährung von Urlaub; sie verzichten häufig auf tarifliche Ansprüche und gehen krank zur Arbeit. Befristet Beschäftigte haben im Grunde keine Chance, sich als Betriebsrat oder Betriebsrätin zu engagieren.

Das Risiko von befristet Beschäftigten, zu einem Niedriglohn angestellt zu werden, ist statistisch dreimal höher als bei Beschäftigten in einem Normalarbeitsverhältnis (Statistisches Bundesamt, Daten von 2006). Auch die Möglichkeiten zum beruflichen Aufstieg und der Zugang zu Weiterbildung sind bei befristet

Beschäftigten geringer. Hinzu kommt, dass die Betroffenheit von Mobbing bei befristet Beschäftigten größer ist als bei unbefristet Beschäftigten (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung).

Eine befristete Beschäftigung bietet keinen persönlichen Planungshorizont – weder für die Familiengründung, die aktive Entscheidung für ein Kind, noch für große Investitionen. Sicherheit im Erwerbsleben bedeutet deshalb, für fast jeden ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zu haben. Von allen befristet Beschäftigten erklärten 2008 nur 2,5 Prozent, keine Dauerstellung gewünscht zu haben (Statistisches Bundesamt).

Betroffen sind von Befristungen leicht überdurchschnittlich Frauen (9,5 Prozent im Vergleich zu 8,4 Prozent Männer; Statistisches Bundesamt) und Ausländer/-innen (13,6 Prozent im Vergleich zu 8,5 Prozent deutschen Beschäftigten).

Gesetzliche Regelungen zur sachgrundlosen Befristung sind nicht zielführend

Die ursprünglich angestrebte arbeitsmarktpolitische Wirkung sachgrundloser Befristungen ist nicht eingetreten. Während befristete Beschäftigung die Beschäftigungsaussichten weder verbessert noch verschlechtert, ist sie mit gravierenden Nachteilen für die Beschäftigten verbunden. Durchweg alle relevanten Arbeitsbedingungen wie insbesondere Lohnhöhe sowie Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten schneiden im befristeten Arbeitsverhältnis deutlich schlechter ab als im unbefristeten Arbeitsverhältnis. Die rechtlich unerwünschte Verlagerung unternehmerischer Risiken auf Arbeitnehmer/-innen und die Aushebelung des Kündigungsschutzes für sachgrundlos befristet Eingestellte wird damit nicht durch positive Beschäftigungseffekte ausgeglichen. Eine Abschaffung dieser Regelung ist damit überfällig.

Die grundsätzlich erwünschte Absicht, Arbeitnehmer/-innen zu testen und langfristig in den Unternehmen auch eine Auslese vorzunehmen, wird durch eine Streichung der sachgrundlosen Befristung nicht gefährdet. Sie lässt sich sowohl mit Hilfe der entsprechenden Befristungssachgründe vornehmen als auch mit Hilfe von Kündigungen. Die Probezeitfunktion, die befristete Beschäftigung oft hat, ist damit nicht gefährdet.

Auch die beiden erleichterten Befristungsmöglichkeiten für Ältere und in den ersten vier Jahren nach einer Unternehmensgründung sind nicht zielführend.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, unverzüglich einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die nachfolgenden Punkte regelt:

- Die Möglichkeit zur kalendermäßigen Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes bis zur Dauer von zwei Jahren in § 14 Absatz 2 des Teilzeit und Befristungsgesetzes (TzBfG) ist zu streichen.
- Die Möglichkeit zur kalendermäßigen Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes bis zur Dauer von vier Jahren in den ersten vier Jahren nach der Gründung eines Unternehmens in § 14 Absatz 2a TzBfG ist zu streichen.
- Die Möglichkeit zur kalendermäßigen Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes bis zur Dauer von fünf Jahren für Arbeitnehmer ab Vollendung des 52. Lebensjahrs in § 14 Absatz 3 TzBfG ist zu streichen.

Berlin, den 19. Mai 2010

**Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion**

## Begründung

### Gesetzgebungsgeschichte

Der Regelfall und sozialpolitisch erwünschte Normalfall soll der Abschluss eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses sein. Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 wurde die Möglichkeit zur sachgrundlosen Befristung eingeführt. Die Höchstdauer betrug damals im Regelfall 18 Monate und in kleinen oder neugegründeten Betrieben zwei Jahre. Bis dahin war die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts von 1960 maßgeblich, wonach ein Arbeitsverhältnis nur befristet abgeschlossen werden durfte, wenn ein sachlicher Grund vorlag, der es rechtfertigte, dem oder der Arbeitnehmer/-in den Kündigungsschutz vorzuenthalten. Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 war Kernstück einer arbeitsrechtlichen Deregulierungspolitik der damaligen schwarz-gelben Bundesregierung unter Dr. Helmut Kohl mit der erklärten Absicht, Beschäftigung durch den Abbau von Schutzvorschriften zu fördern. Es enthielt eine Aufweichung des Kündigungsschutzes und der arbeitsrechtlichen Schutzgesetzgebung.

Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1996 wurde dann die Möglichkeit zur sachgrundlosen Befristung ausgeweitet; Verträge durften bis zu zwei Jahre ohne Sachgrund abgeschlossen und innerhalb dieses Zeitraums bis zu dreimal verlängert werden. Verträge mit Arbeitnehmer/-innen über 60 Jahre durften einschränkungslos ohne Sachgrund befristet werden. Zudem waren für alle Arbeitnehmer/-innen „Kettenbefristungen“ gesetzlich erlaubt, wenn zwischen den einzelnen Befristungen mindestens vier Monate Pause lagen. Die Befürchtungen hatten sich jedoch bewahrheitet, dass dies nicht nur zu ausgedehnten Befristungen, sondern auch zu Befristungsketten führte. Die Richtlinie 1999/90/EG über befristete Arbeitsverhältnisse forderte dann Maßnahmen, um einen Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge zu verhindern.

Das zum 1. Januar 2001 in Kraft getretene TzBfG reagierte darauf, indem es eine sachgrundlose Befristung verbietet, wenn mit demselben Arbeitgeber zuvor bereits ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsverhältnis bestanden hat. Auch die Schriftform für befristete Verträge wurde zwingend geregelt. Zugleich wurden mit dem Gesetz die wichtigsten Befristungsgründe, die vorher lediglich von der Rechtsprechung entwickelt worden waren, erstmals im Gesetz selbst geregelt (§ 14 Absatz 1 TzBfG). Der gesetzliche Sachgrundkatalog ist jedoch nicht abschließend; denn alle gesetzlich vergleichbaren Gründe können eine Befristung rechtfertigen. Daneben wurde die Möglichkeit zu einer Befristung ohne Sachgrund bis zur Dauer von zwei Jahre mit einer bis zu dreimaligen Verlängerungsmöglichkeit übernommen (§ 14 Absatz 2 TzBfG).

Gleichzeitig wurde mit Einführung des TzBfG die Altersschwelle für die erleichterte Befristung Älterer auf 58 Jahre herabgesetzt. Im Zuge von Reformen am Arbeitsmarkt unter der rot-grünen Bundesregierung erfolgte eine weitere Absenkung der Altersschwelle auf 52 Jahre zum 1. Januar 2003. Zum 1. Mai 2007 wurde die erleichterte Befristungsmöglichkeit für Ältere auf höchstens vier Jahre und auf zuvor „beschäftigungslose“ Arbeitnehmer/-innen beschränkt. Durch die Regelungen sollten die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitnehmer verbessert werden.

Im Zuge des Arbeitsmarktreformgesetzes wurde zum 1. Januar 2004 die Möglichkeit einer sachgrundlosen Befristung in den ersten vier Jahren nach einer Unternehmensneugründung für die Dauer von bis zu vier Jahren eingeführt.

### Verlängerte Probezeit und größere „Flexibilität“ für Unternehmen

Rund jeder fünfte befristet Beschäftigte (20,9 Prozent) gab an, dass seine Befristung eine verlängerte Probezeit darstellte (Statistisches Bundesamt). Stärker ausgeprägt als die „Probezeitfunktion“ befristeter Beschäftigung ist jedoch laut

einer empirischen Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts die „Flexibilitätsfunktion“.

Für die „Probezeitfunktion“ befristeter Beschäftigung ist die sachgrundlose Befristungsmöglichkeit nicht erforderlich. Da dieser Befristungszweck anerkanntswert ist, zielen zwei der in § 14 Absatz 1 TzBfG geregelten Sachgründe darauf, eine Erprobung des oder der Arbeitnehmer/-in möglich zu machen: Erlaubt ist nach Nummer 2 zum einen eine Befristung „im Anschluss an eine Ausbildung oder ein Studium“, zum anderen nach Nummer 5 eine Befristung „zur Erprobung“.

Die sachgrundlose Befristung dient somit wohl nicht selten dazu, die „Flexibilitätsfunktion“ befristeter Beschäftigung zu bedienen, d. h. Unternehmen kostengünstige Reaktionen auf Auftragsschwankungen zu ermöglichen. Diese Absicht ist allerdings zu Recht nicht als Sachgrund anerkannt. Das Bundesarbeitsgericht hat vor 1985 wiederholt entschieden, dass die Absicht eines Unternehmens, auf eine unsichere und schwankende Auftragslage und auf wechselnde Marktbedingungen, flexibel zu reagieren, nicht als Sachgrund für eine nur befristete Einstellung taugt. Erst als 1985 die Möglichkeit zur sachgrundlosen Befristung eröffnet wurde, konnten Unternehmen befristete Beschäftigung zu diesem Zweck nutzen und damit das unternehmerische Risiko tendenziell auf den oder die Arbeitnehmer/-in abwälzen. Dies steht jedoch im Widerspruch zum Schutzzweck des Arbeitsrechts, eine solche Risikoabwälzung gerade zu verhindern.

Keine arbeitsmarktpolitische Wirkung von Kündigungs- und Befristungserleichterungen

Arbeitsverhältnisse, die nach § 14 Absatz 2 TzBfG befristet sind, enden automatisch mit dem Ablauf der Zeit, für die sie eingegangen sind, ohne dass die betreffenden Arbeitnehmer/-innen insoweit Kündigungsschutz geltend machen könnten. Dementsprechend hat das Bundesarbeitsgericht 1960 in befristeten Arbeitsverhältnissen eine Umgehung des Kündigungsschutzes gesehen und diese nur bei einem nachvollziehbaren Grund für gerechtfertigt gehalten. Diese Rechtsprechung ist mit der Einführung der sachgrundlosen Befristung überholt. Auch der Gesetzgeber darf jedoch nicht beliebig über den Kündigungsschutz disponieren. Das in Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) gewährleistete Grundrecht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes schützt den Einzelnen auch in seinem Entschluss, eine konkrete Beschäftigungsmöglichkeit in dem gewählten Beruf beizubehalten; die Verfassung fordert also ein Mindestmaß an Bestandsschutz (so auch BVerfG 1991).

Die 1985 eingeführte sachgrundlose Befristung wurde im Hinblick auf die in Artikel 12 Absatz 1 GG gewährleistete Berufsfreiheit trotz der mit ihr einhergehenden Verkürzung des Bestandsschutzes nur deshalb für verfassungsgemäß gehalten, weil sie von ihrem Ziel her, die Beschäftigungschancen Arbeitsloser zu verbessern, plausibel erschien. Die Annahme einer arbeitsmarktpolitisch förderlichen Wirkung sachgrundloser Befristungen durfte sich damals auf das Jahresgutachten 1984/85 des Sachverständigenrats gestützt haben, in dem der Regelung eine Eignung bescheinigt wurde, die Arbeitsmarktflexibilität zu erhöhen und zu mehr Beschäftigung beizutragen, sowie auf die Annahme des damaligen Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit, wonach zu erwarten sei, dass die erleichterte Zulassung befristeter Arbeitsverträge die Bereitschaft der Arbeitgeber beeinflusst, Überstunden abzubauen und Neueinstellungen vorzunehmen. Im Hinblick darauf, dass es in den vergangenen 25 Jahren nicht gelungen ist, diese Annahmen empirisch zu bestätigen, sondern im Gegenteil zahlreiche Studien die arbeitsmarktpolitische Wirkungslosigkeit von Befristungs- und Kündigungserleichterungen nahelegen, steht die Verfassungsmäßigkeit der Regelung im Hinblick auf das verfassungsrechtlich geforderte Mindestmaß an Bestands-

schutz wieder in Frage. Auch der gegenwärtige Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit Frank-Jürgen Weise ist offensichtlich anderer Auffassung als der damalige Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, da er im März dieses Jahres appellierte, Beschäftigten Planungssicherheit zu gewähren und der stetigen Zunahme befristeter Arbeitsverhältnisse entgegenzutreten.

Zahlreiche empirische Studien aus den vergangenen zehn Jahren konnten keinen wesentlichen Einfluss von Kündigungserleichterungen auf die Schaffung neuer Beschäftigung zeigen. Auch der erleichterten Befristungsmöglichkeit für Ältere wurde arbeitsmarktpolitische Wirkungslosigkeit bescheinigt. Die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung und vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2006 durchgeführte Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission konnte keine Arbeitsmarktwirkung der Neuregelung 2003 feststellen. 96 Prozent der befragten Unternehmen gaben an, die Regelung habe keinen Einfluss auf ihre Einstellungspraxis. Eine Analyse des Mikrozensus zeigte, dass die Änderung des TzBfG zum 1. Januar 2003 bis Ende April des darauf folgenden Jahres die Chancen der von der Änderung betroffenen älteren Arbeitnehmer/-innen auf eine befristete Tätigkeit nicht verändert hat. Genauso wenig ist im selben Zeitraum eine Veränderung ihrer Chancen auf eine unbefristete Tätigkeit eingetreten.

#### Brückenfunktion zweifelhaft

Bereits im Koalitionsvertrag 2006 wurde zwischen CDU, CSU und SPD vereinbart, dass die Möglichkeit, Arbeitsverträge bis zu zwei Jahre sachgrundlos zu befristen, im TzBfG gestrichen werden soll. Befristete Arbeitsverträge sollten in Zukunft nur noch bei Vorliegen eines Sachgrundes geschlossen werden können. Diese Vereinbarung wurde in der 16. Legislaturperiode nicht umgesetzt.

Die Brückenfunktion beschreibt die Arbeitsmarktwirkung aus der individuellen Perspektive. Sie ist bei befristeter Beschäftigung uneindeutig. Zwar sind im ersten Halbjahr 2009 rund 45 Prozent der ausgelaufenen befristeten Beschäftigungen in eine unbefristete Beschäftigung übergegangen (IAB). Gleichwohl ist es für befristet Beschäftigte ebenso wahrscheinlich, nach zwei oder drei Jahren arbeitslos zu sein, wie für Arbeitslose, die keine befristete Beschäftigung annehmen, sondern weiter aus der Arbeitslosigkeit nach einem Job suchen (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung). Die Brückenfunktion bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen funktioniert damit zwar besser als beispielsweise bei der Leiharbeit. Es besteht aber für einen nicht unerheblichen Teil der befristet Beschäftigten ein Risiko, immer wieder bei verschiedenen Unternehmen nur befristet eingestellt zu werden.





