

Hohendanner, Christian

**Research Report**

## Reform der befristeten Beschäftigung im Koalitionsvertrag: Reichweite, Risiken und Alternativen

IAB-Kurzbericht, No. 16/2018

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Hohendanner, Christian (2018) : Reform der befristeten Beschäftigung im Koalitionsvertrag: Reichweite, Risiken und Alternativen, IAB-Kurzbericht, No. 16/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/185851>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# IAB-Kurzbericht

16/2018

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## In aller Kürze

■ Befristungen haben im Jahr 2017 mit über 3,15 Millionen oder 8,3 Prozent der Beschäftigten einen neuen Höchststand erreicht. Davon waren fast 1,6 Millionen Verträge, also etwa die Hälfte, ohne sachlichen Grund befristet.

■ Zugleich sind die Übernahmechancen in unbefristete Beschäftigung seit 2009 kontinuierlich gestiegen. Im ersten Halbjahr 2017 sind 42,3 Prozent der Vertragsänderungen bei Befristungen auf innerbetriebliche Übernahmen zurückzuführen, weitere 33,0 Prozent werden verlängert und 24,9 Prozent beendet.

■ Übernahmen in unbefristete Beschäftigung scheinen eher über den Weg der sachgrundlosen Befristung zu erfolgen. Allerdings macht diese Option pauschale Befristungen überhaupt erst möglich.

■ Die aktuellen Reformvorhaben der Regierung zielen darauf ab, sachgrundlose Befristungen mit einer Quotenregelung zu beschränken sowie Befristungsdauern und -ketten zu begrenzen.

■ Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die geplanten Regelungen im Einzelfall Nachteile für die betroffenen Arbeitnehmer haben können. Deshalb sollten bei der Befristungsreform auch alternative Ansätze in Erwägung gezogen werden.

## Reform der befristeten Beschäftigung im Koalitionsvertrag

# Reichweite, Risiken und Alternativen

von Christian Hohendanner

Befristete Arbeitsverträge haben im Jahr 2017 mit 8,3 Prozent der Beschäftigten einen neuen Höchststand erreicht. Zugleich sind die Übernahmechancen in unbefristete Beschäftigung seit 2009 kontinuierlich gestiegen. Die Bundesregierung plant nun eine Reform, um Zahl und Dauer der Befristungen zu beschränken. Es ist jedoch offen, ob die im Koalitionsvertrag geplanten Vorhaben im Hinblick auf die Beschäftigungsmöglichkeiten der Betroffenen zielführend sind. Daher sollten mögliche Alternativen geprüft werden.

Seit Einführung des Beschäftigungsförderungsgesetzes im Jahr 1985 streiten die politischen Akteure über die gesetzliche Regulierung befristeter Arbeitsverträge und das richtige Maß an Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Dass sich die Politik mit Reformen des Befristungsrechts seit jeher schwertut, lässt sich damit erklären, dass befristete Arbeitsverträge ambivalent sind: Einerseits werden sie als Instrument der Beschäftigungsförderung betrachtet, mit dem Arbeitgebern mehr Handlungsspielräume

und Arbeitnehmern eine Brücke in Beschäftigung ermöglicht werden soll. Andererseits wird jedoch befürchtet, dass die Regelungen missbraucht werden und Kettenbefristungen zunehmen.

Aus Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist es problematisch, wenn man nicht weiß, ob man in wenigen Monaten noch beschäftigt ist – insbesondere wenn dieser Zustand über Jahre anhält. Drohende Arbeitslosigkeit und fehlende Planungssicherheit erschweren nicht nur die Entscheidung, eine Familie zu gründen; sie können sich auch negativ auf die Gesundheit der Betroffenen auswirken. Befristungsoptionen erleichtern Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Einstellungen, wenn Unsicherheit über die Eignung neu eingestellter Arbeitskräfte besteht und das „Matching“ mit der Arbeitsstelle überprüft werden soll. Auch für Arbeitnehmer kann dies letztlich von Vorteil sein – wenn etwa die Einstellungschancen von Personen mit Vermittlungshemmnissen dadurch steigen.

Befristete Verträge werden auch eingesetzt, wenn sich die Auftragsbücher füllen,

aber noch nicht absehbar ist, wie nachhaltig der Aufschwung sein wird; ebenso bei Saisonarbeit, oder generell, wenn Aufträge und Projekte zeitlich begrenzt sind. Eine klassische Funktion erfüllen Befristungen bei der Vertretung von Mitarbeitern, die für längere Zeit, etwa wegen Eltern- und Pflegezeit oder Krankheit ausfallen.

Die wesentliche Herausforderung der rechtlichen Regulierung befristeter Arbeitsverträge besteht darin, die berechtigten, aber teilweise gegenläufigen Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auszubalancieren: Arbeitgeber wollen den Personalbestand möglichst reibungslos an den jeweils benötig-

ten Bedarf anpassen und Arbeitnehmer streben einen sicheren Arbeitsplatz an, der ein planbares und existenzgesichertes Leben ermöglicht.

Aus Sicht der Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD scheint eine neuerliche Ausbalancierung dieses Interessenkonflikts erforderlich. Der im Koalitionsvertrag gefasste Beschluss, den „Missbrauch bei den Befristungen ab[zu]schaffen“, enthält im Kern drei Maßnahmen: den Anteil sachgrundloser Befristungen bei größeren Arbeitgebern zu beschränken, die einzelvertragliche Dauer sachgrundloser Befristungen auf 18 Monate zu verkürzen sowie eine individuelle Höchstbefristungsdauer beim selben Arbeitgeber von fünf Jahren einzuführen (wörtlicher Auszug vgl. Infokasten 1). Welche Reichweite diese Maßnahmen haben könnten, welche Risiken damit verbunden sind und welche alternativen Ansätze vorstellbar wären, ist Thema des Kurzberichts. Zunächst wird ein Überblick über die geltenden Regelungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) gegeben und ausgehend davon die im Koalitionsvertrag skizzierten Reformmaßnahmen dargestellt.

## ■ Die aktuelle Rechtslage im Überblick

Den Arbeitgebern stehen im deutschen Arbeitsrecht – abgesehen von Sonderregelungen in der Wissenschaft (WissZeitVG), für Ärzte in der Weiterbildung (ÄArbVtrG), im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (§ 21 BEEG), im Pflegezeitgesetz (§ 6 PflegeZG) und nach Erreichen der Regelaltersgrenze (§ 41 SGB VI) – grundsätzlich zwei Möglichkeiten der Befristung offen: die Befristung mit und ohne Sachgrund nach § 14 Abs. 1 und Abs. 2 TzBfG. Diese beiden juristischen Kategorien sind zunächst unabhängig davon zu sehen, ob es aus betrieblicher Sicht inhaltlich nachvollziehbare Befristungsgründe gibt.

Die Befristung eines Arbeitsvertrags ist nach § 14 Abs. 1 TzBfG zulässig, wenn sie durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Seit 2001 sind im TzBfG – nicht abschließend – acht sachliche Gründe aufgelistet (vgl. Infokasten 2). Darüber hinaus ist die Befristung eines Arbeitsvertrags nach § 14 Abs. 2 TzBfG auch ohne Angabe eines sachlichen Grundes bis zur Dauer von zwei Jahren zulässig. Innerhalb dieses Zeitraums sind bis zu drei Verlängerungen des Vertrags möglich. In Tarifverträgen können diesbezüglich abweichende Regelungen getroffen werden.

Seit ihrer Einführung im Jahr 1985 ist die sachgrundlose Befristung umstritten und hat in der jahrelangen politischen Auseinandersetzung eine starke

## 1 Wörtlicher Auszug aus dem Koalitionsvertrag 2018

„Wir wollen den Missbrauch bei den Befristungen abschaffen. Deshalb dürfen Arbeitgeber mit mehr als 75 Beschäftigten nur noch maximal 2,5 Prozent der Belegschaft sachgrundlos befristen. Bei Überschreiten dieser Quote gilt jedes weitere sachgrundlos befristete Arbeitsverhältnis als unbefristet zustande gekommen. Die Quote ist jeweils auf den Zeitpunkt der letzten Einstellung ohne Sachgrund zu beziehen. Die Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes ist nur noch für die Dauer von 18 statt bislang von 24 Monaten zulässig, bis zu dieser Gesamtdauer ist auch nur noch eine einmalige statt einer dreimaligen Verlängerung möglich.“

Wir wollen nicht länger unendlich lange Ketten von befristeten Arbeitsverhältnissen hinnehmen. Eine Befristung eines Arbeitsverhältnisses ist dann nicht zulässig, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits zuvor ein unbefristetes oder ein oder mehrere befristete Arbeitsverhältnisse mit einer Gesamtdauer von fünf oder mehr Jahren bestanden haben.

Wir sind uns darüber einig, dass eine Ausnahmeregelung für den Sachgrund nach § 14 Abs. 1 Nr. 4 Teilzeit- und Befristungsgesetz wegen der Eigenart des Arbeitsverhältnisses (Künstler, Fußballer) zu treffen ist. Auf die Höchstdauer von fünf Jahren wird bzw. werden auch eine oder mehrere vorherige Entleihung(en) des nunmehr befristet eingestellten Arbeitnehmers durch ein oder mehrere Verleiherunternehmen angerechnet. Ein erneutes befristetes Arbeitsverhältnis mit demselben Arbeitgeber ist erst nach Ablauf einer Karenzzeit von drei Jahren möglich.“

## 2 Gründe bei Befristungen mit Sachgrund nach § 14 Abs. 1 TzBfG 2001 (nicht abschließende Auflistung)

Die Befristung eines Arbeitsvertrags ist zulässig, wenn sie durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Ein sachlicher Grund liegt insbesondere vor, wenn

1. der betriebliche Bedarf an der Arbeitsleistung nur vorübergehend besteht,
2. die Befristung im Anschluss an eine Ausbildung oder ein Studium erfolgt, um den Übergang des Arbeitnehmers in eine Anschlussbeschäftigung zu erleichtern,
3. der Arbeitnehmer zur Vertretung eines anderen Arbeitnehmers beschäftigt wird,
4. die Eigenart der Arbeitsleistung die Befristung rechtfertigt,
5. die Befristung zur Erprobung erfolgt,
6. in der Person des Arbeitnehmers liegende Gründe die Befristung rechtfertigen,
7. der Arbeitnehmer aus Haushaltsmitteln vergütet wird, die haushaltsrechtlich für eine befristete Beschäftigung bestimmt sind, und er entsprechend beschäftigt wird oder
8. die Befristung auf einem gerichtlichen Vergleich beruht.

Symbolkraft entwickelt. Überspitzt formuliert ist sie für die einen Symbol einer schleichenden Erosion „guter Arbeit“, für die anderen notwendiges Korrektiv eines komplexen Arbeitsrechts, das unternehmerisches Handeln beeinträchtigt. Die Änderungen bei der sachgrundlosen Befristung seit 1985 zeigen daher auch ein widersprüchliches Bild. Einerseits wurde es mit dem Beschäftigungsfördergesetz von 1996 nochmals leichter, solche Verträge abzuschließen: Die ursprünglich seit 1985 geltende Höchstdauer der sachgrundlosen Befristung von 18 Monaten wurde auf 24 Monate angehoben, Befristungen bei Arbeitnehmern ab 60 Jahren ohne Einschränkungen zugelassen. Andererseits wurden im Teilzeit- und Befristungsgesetz von 2001 durch das Vorbeschäftigungsverbot neue Hürden aufgebaut, um einem potenziellen Missbrauch durch sachgrundlose Kettenbefristungen zu begegnen. Danach ist eine sachgrundlose Befristung nicht mehr möglich, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits jemals zuvor ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsverhältnis bestanden hat. Das Bundesarbeitsgericht hat zwar im Jahr 2011 das Vorbeschäftigungsverbot dahingehend aufgeweicht, dass eine Vorbeschäftigung nicht vorliegt, wenn ein früheres Arbeitsverhältnis mehr als drei Jahre zurückliegt (BAG 7 AZR 716/09). Das Bundesverfassungsgericht hat diese Einschränkung jedoch am 6. Juni 2018 zurückgewiesen (1 BvL 7/14).

In den letzten Jahren gab es auch Bestrebungen, Befristungsketten bei Befristungen mit Sachgrund einzudämmen. Wurde in früherer Rechtsprechung allein die Rechtmäßigkeit der aktuellen Befristung geprüft, wird seit einigen Jahren auf Vorgabe des Europäischen Gerichtshofs eine Gesamtschau früherer Verträge vorgenommen, die Hinweise auf eine missbräuchliche Handhabung geben können. In zwei Urteilen aus den Jahren 2012 und 2017 wurde ein dreistufiges Prüfschema nach den Grundsätzen des institutionellen Rechtsmissbrauchs (§ 242 BGB) entwickelt (vgl. Infokasten 3). Welche Stufe jeweils erreicht ist, prüft das Bundesarbeitsgericht anhand der zweijährigen sachgrundlosen Befristung mit dreimaliger Verlängerung innerhalb der zwei Jahre nach § 14 Abs. 2 TzBfG. Eine Sachgrundbefristung, die nicht mindestens das Vierfache eines dieser Werte oder simultan das Dreifache beider Werte überschreitet, ist demnach unbedenklich (Stufe 1). Werden diese Werte überschritten, muss der Arbeitnehmer den Missbrauch belegen (Stufe 2). Betragen die einzelnen Werte allerdings mehr als das Fünffache oder beide Werte gemeinsam das Vierfache, ist Missbrauch indi-

ziert. Hier muss der Arbeitgeber den angenommenen Rechtsmissbrauch widerlegen (Stufe 3).

Vor dem Hintergrund der dargestellten Rechtslage und der verschiedenen Entwicklungen im Befristungsrecht stellt das Reformvorhaben im Koalitionsvertrag (vgl. Infokasten 1) eine Zäsur in Richtung einer stärkeren Regulierung befristeter Verträge dar: Mit einer Quotierung sollen Befristungen allgemein eingedämmt, mit der verkürzten Dauer sachgrundloser Befristungen sowie der Fünf-Jahres-Grenze (Ketten-)Befristungen zeitlich beschränkt werden.

Um die Notwendigkeit des Reformvorhabens und dessen Reichweite besser einschätzen zu können, wird zunächst ein Überblick über die Entwicklung befristeter Beschäftigung im Allgemeinen und die der sachgrundlosen Befristung im Besonderen gegeben. Anschließend geht es darum, wie wahrscheinlich es ist, dass die Reform ihr implizites Ziel der Eindämmung befristeter Verträge erreichen wird und welche Fallstricke das Vorhaben auch gerade für diejenigen birgt, die von der Reform profitieren sollen – die befristet Beschäftigten.

### ■ Allgemeine Entwicklung der befristeten Beschäftigung

Die Zahl befristeter Arbeitsverträge hat sich von 2016 bis 2017 um knapp 300.000 von 2,886 auf 3,154 Millionen erhöht (vgl. Abbildung 1 auf Seite 4). Auch der Befristungsanteil ist um 0,5 Prozentpunkte von 7,8 auf 8,3 Prozent gestiegen. Damit erreicht der Anteil der Befristungen an den Beschäftigten nach einer längeren Periode der Stagnation zwischen 2011 und 2016 einen neuen Höchststand. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass es sich um hochgerechnete Werte aus einer Stichprobe handelt, die einer gewissen Unschärfe unterliegen (vgl. Infokasten 4 auf Seite 10).

Ein Höchststand zeigt sich auch bei den Übernahmen: Gut 42 Prozent der Vertragsänderungen im ersten Halbjahr 2017 beruhen auf Entfristun-

### 3 Dreistufiges Prüfschema bei Kettenbefristungen mit Sachgrund

Stufe	Laufzeit	Verlängerungen	Laufzeit und Verlängerungen
1	maximal 8 Jahre	maximal 12	maximal 6 Jahre Laufzeit bei 9 Verlängerungen
2	mehr als 8 und maximal 10 Jahre	13 bis 15	mehr als 6 Jahre bis maximal 8 Jahre Laufzeit bei 10 bis 12 Verlängerungen
3	über 10 Jahre	über 15	mehr als 8 Jahre Laufzeit bei über 12 Verlängerungen

gen. Im Krisenjahr 2009 – dem ersten Jahr, für das vollständige Daten vorliegen – lag dieser Wert noch bei knapp 30 Prozent (vgl. Abbildung 2 auf Seite 5). Die Übernahmechancen haben sich also seitdem sukzessive und deutlich verbessert. Der Anteil der Personalabgänge nach Auslaufen befristeter Verträge hat sich gegenläufig entwickelt: 2009 lag dieser Anteil noch bei knapp 37 Prozent, bis 2017 ist er auf 25 Prozent gesunken. Auch hier zeigt sich also eine kontinuierliche Verbesserung. Der Anteil befristeter Verträge an allen Einstellungen hat sich hingegen seit 2004 kaum verändert (vgl. Abbildung 1). Befristete Verträge sind also mit 43,5 Prozent bei den Neueinstellungen ein relevantes Rekrutierungsinstrument, aber immer seltener ein Instrument zur Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen.

Bezogen auf alle Personalabgänge war der Anteil derjenigen Abgänge, die auf das Auslaufen von Befristungen zurückzuführen sind, in den Jahren 2004 (19,0 %) und 2009 (18,1 %) am höchsten. Im Jahr 2017 erreichte dieser Anteil mit 11,9 Prozent den niedrigsten Wert seit der ersten Messung 1996 (vgl. Abbildung 3 auf Seite 5). Einen immer größeren Anteil haben hingegen die Arbeitnehmerkündigungen:

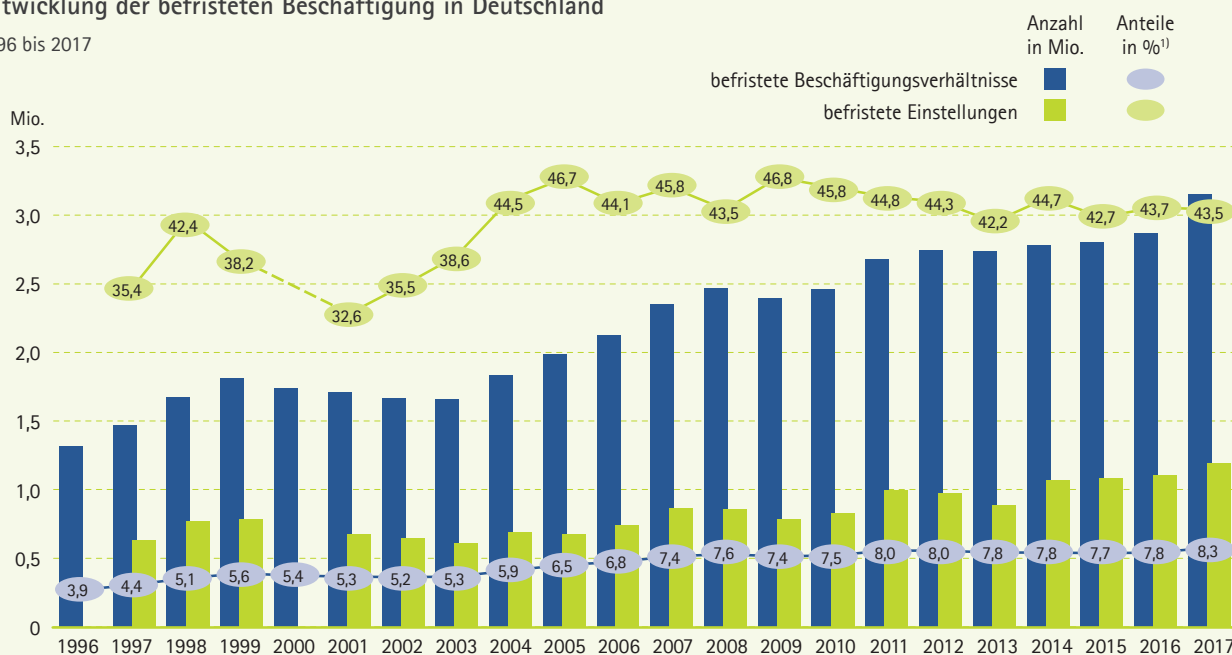
Mit 43,1 Prozent aller Personalabgänge erreichen sie 2017 den höchsten Wert seit 1996.

Befristungen und Arbeitgeberkündigungen können teilweise als zwei Seiten einer Medaille interpretiert werden: Tendenziell scheiden Mitarbeiter in Sektoren und Branchen, in denen kaum gekündigt wird, häufiger über das Auslaufen von befristeten Verträgen aus, und umgekehrt. Bei der Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen hat die Befristung beispielsweise im öffentlichen Dienst eine große Bedeutung (26,2 % aller Personalabgänge). Dagegen spielen hier die Arbeitgeberkündigungen mit 3,8 Prozent kaum eine Rolle. In der Privatwirtschaft ist eine spiegelbildliche Lage zu beobachten: Dort gehen 9,3 Prozent der Personalabgänge auf das Konto von auslaufenden Befristungen, 25,1 Prozent sind auf Arbeitgeberkündigungen zurückzuführen (Hohendanner 2018a; dort finden sich detaillierte Informationen zu den Befristungen in Deutschland – insbesondere nach Branchen und Sektoren – zum kostenlosen Download).

Abbildung 1

### Entwicklung der befristeten Beschäftigung in Deutschland

1996 bis 2017



<sup>1)</sup> Die Anteile der befristeten Beschäftigungsverhältnisse beziehen sich auf die betriebliche Gesamtbeschäftigung ohne Auszubildende (1996 inklusive Auszubildende). Sie umfasst neben sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitern und Angestellten auch nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Beamte/Beamtenanwärter, tätige Inhaber/innen und mithelfende Familienangehörige) sowie geringfügige und sonstige Beschäftigte. Die Anteile der befristeten Einstellungen an allen Einstellungen gelten für das erste Halbjahr des jeweiligen Jahres; für 1996 und 2000 liegen keine Informationen vor.

Quelle: IAB-Betriebspanel 1996–2017; hochgerechnete Werte (auf Betriebsebene berechnete Anteile).

## ■ Befristungen mit und ohne sachlichen Grund

Informationen über Befristungen mit und ohne sachlichen Grund liegen im IAB-Betriebspanel für die Jahre 2001, 2004, 2012, 2013 und 2017 vor. Im Zeitverlauf haben die sachgrundlosen Befristungen an Bedeutung gewonnen: Im Jahr 2017 waren fast 1,6 Millionen Verträge ohne sachlichen Grund befristet, das entspricht etwa der Hälfte aller Befristungen (vgl. Tabelle 1 auf Seite 6).

Der häufige Rückgriff auf die sachgrundlose Befristung erklärt sich vor allem durch die höhere Rechtssicherheit für Arbeitgeber, da das rechtmäßige Vorliegen eines Sachgrundes nicht immer eindeutig ist und letztlich der richterlichen Einzelprüfung unterliegt (Hohendanner et al. 2015). Sachgrundlose Befristungen sind etwa im Falle von Vertretungen flexibler in verschiedenen Arbeitsbereichen einsetzbar, während bei Sachgrundbefristungen die Tätigkeit der zu vertretenden Arbeitskraft als Maßstab gilt.

Die sachgrundlosen Befristungen werden häufig als Rekrutierungsinstrument genutzt und scheinen nicht selten als Brücke in unbefristete Beschäftigung zu fungieren (Hohendanner 2018a): In Branchen, in denen die sachgrundlose Befristung eine größere Rolle spielt, sind tendenziell auch die Übernahmequoten in unbefristete Beschäftigung höher. Zudem zeigt sich, dass Branchen, die eher auf sachgrundlose Befristungen setzen, insgesamt geringere Befristungsquoten aufweisen. In Branchen mit geringeren Gesamtbefristungsquoten zeigen sich wiederum tendenziell höhere Übernahmequoten. Alle drei Zusammenhänge bestätigen sich auch auf der betrieblichen Ebene in multivariaten Analysen (Hohendanner 2014).

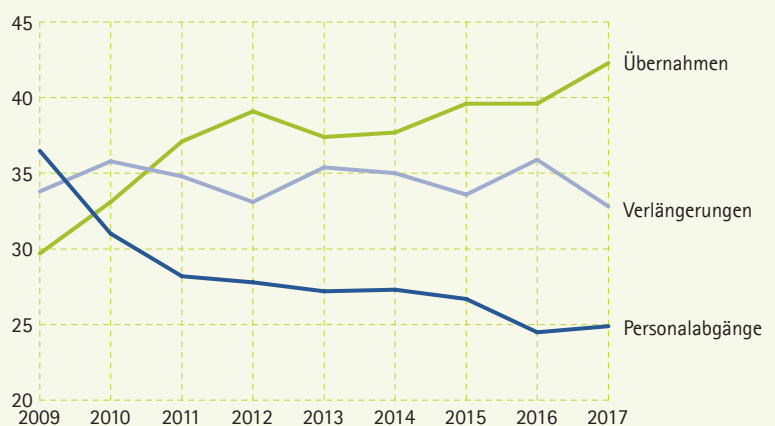
Gerade größere Arbeitgeber dürften – um ihren Aufwand zu reduzieren – nicht jede Einstellung hinsichtlich der Befristung einer Einzelfallbeurteilung unterziehen und bestimmte Handlungs routinen entwickeln. Ein Indiz hierfür ist, dass sich die Befristungspraxis seit 2004 kaum verändert hat, obwohl die Nachfrage nach Arbeitskräften ständig gewachsen ist und sich die Einstellungschancen der Arbeitnehmer dadurch verbessert haben. Dass Einstellungen zunächst befristet erfolgen, wird durch die erleichterte Möglichkeit der (sachgrundlosen) Befristung befördert. Hohe Übernahmequoten bei sachgrundlosen Befristungen können daher auch ein Hinweis auf Mitnahmeeffekte sein, in dem Sin-

ne, dass Arbeitgeber zum Teil pauschal befristeten, obwohl die eine oder andere Einstellung auch unbefristet hätte erfolgen können. Indizien für solche pauschale Befristungen finden sich auch in einer qualitativen Befragung von Personalleitern im öffentlichen Dienst. So berichtet einer der Personalchefs, dass diese Praxis dazu dient, den ansonsten entstehenden Verwaltungsaufwand im Falle einer Trennung innerhalb der Probezeit gering zu halten:

Abbildung 2

### Übernahmen, Verlängerungen und Personalabgänge nach Ende eines befristeten Vertrags

2009 bis 2017, Anteile an allen Vertragsänderungen, jeweils im ersten Halbjahr, in Prozent



Vollständige Informationen über innerbetriebliche Übernahmen und Verlängerungen sowie Personalabgänge liegen erst ab 2009 vor. Auszubildende werden nicht berücksichtigt.

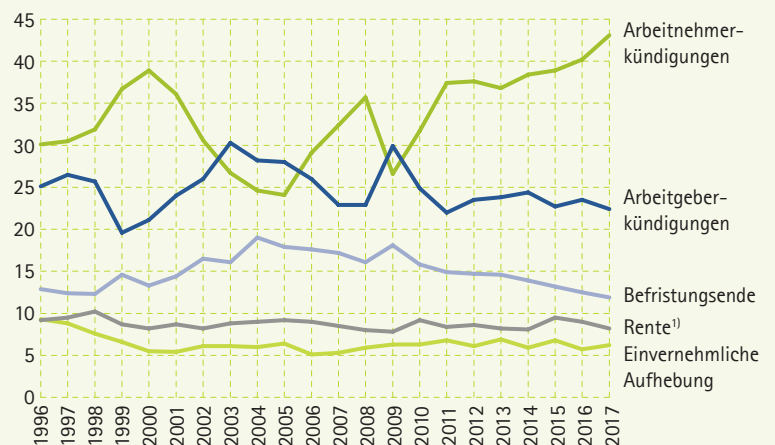
Quelle: IAB-Betriebspanel 2009–2017, hochgerechnete Werte (auf Betriebsebene berechnete Anteile).

© IAB

Abbildung 3

### Personalabgänge in Deutschland

1996 bis 2017, Anteil der Personalabgänge an allen Personalabgängen, jeweils im ersten Halbjahr, in Prozent



<sup>1)</sup> Rente: (Vor)Ruhestand, Erwerbsunfähigkeit, Tod (generiert)

Anmerkung: Nicht dargestellt sind die Abgänge nach Ausbildungsende, bei Versetzung in einen anderen Betrieb des Unternehmens sowie sonstige Abgänge (insgesamt 8,1 % der Personalabgänge).

Quelle: IAB-Betriebspanel 1996–2017, hochgerechnete Werte.

© IAB



„Wir [machen das] grundsätzlich so, dass wir erst mal für sechs Monate befristen, um dann zu sehen, ist der Mitarbeiter geeignet. Entweder er hat gezeigt, er oder sie hat gezeigt, ja das ist der richtige Mitarbeiter, die richtige Mitarbeiterin, dann kann ich sagen, ‚Okay, ich setz noch mal eine weitere Befristung drauf, für meinen jeweiligen Grund‘ oder aber das befristete Beschäftigungsverhältnis läuft ganz unspektakulär aus. Nur ich hab eben die Problematik, wenn ich innerhalb der Probezeit kündigen will, brauch ich meine Gremien dazu, muss ich jede Menge Papier schreiben. Um es mal ganz pragmatisch auszudrücken.“ (Zitat B6a: Z. 398ff, Hohendanner et al. 2015)

Die Synchronisierung des befristeten Vertrags mit der Probezeit scheint zum einen der Umgehung der betrieblichen Mitbestimmung im Falle einer Probezeitkündigung zu dienen. Zum anderen wird die sachgrundlose Befristung als Einstiegsbefristung für weitere Befristungen mit Sachgrund betrachtet.

Über die quantitative Relevanz dieser Praxis kann keine Aussage getroffen werden, es kann sich dem-

nach auch um einen Einzelfall handeln. Fest steht jedoch, dass ein solches Vorgehen juristisch möglich ist. Die sachgrundlose Befristung steht somit einerseits in Zusammenhang mit guten Übernahmechancen, diese können aber zugleich auf Mitnahmeeffekte bei pauschalen Befristungen hindeuten.

Doch auch Befristungen mit Sachgrund bieten den Arbeitgebern gewisse Vorteile. Sie sind – anders als Befristungen ohne Sachgrund – in der Regel nicht auf zwei Jahre begrenzt, sondern können je nach Sachgrund über mehrere Jahre abgeschlossen werden. Zudem gilt für sie nicht das Vorbeschäftigungsverbot und es können mehrere Befristungen mit Sachgrund „in Kette“ hintereinander geschaltet werden. Jahrelange Kettenbefristungen sind somit nur mit dieser Variante möglich; über ihre quantitative Bedeutung gibt es allerdings keine gesicherten empirischen Erkenntnisse.

Eine Klassifizierung in „problematische“ sachgrundlose – auch als „grundlos“ oder gelegentlich als „willkürlich“ bezeichnete – Befristungen und „unproblematische“ Befristungen mit Sachgrund greift jedenfalls zu kurz. Die Koalitionspartner haben dies erkannt und begrenzen sowohl sachgrundlose Befristungen als auch Kettenbefristungen mit Sachgrund. Sie verfolgen damit zwei Ziele: die Eindämmung der Befristungen insgesamt und die Begrenzung von Befristungsdauern und -ketten.

## ■ Bewertung der Reformvorschläge zur Quotierung der sachgrundlosen Befristung

Das Ziel, Befristungen insgesamt zu begrenzen, soll vor allem über die Quotierung der sachgrundlosen Befristungen erreicht werden, und zwar auf 2,5 Prozent bei Arbeitgebern mit mehr als 75 Beschäftigten (vgl. Infokasten 1). Während Betriebe mit 75 Mitarbeitern rein rechnerisch alle 75 sachgrundlos befristeten könnten, dürfte es in Betrieben mit 76 bis 79 Mitarbeitern nur eine sachgrundlose Befristung geben, ab 80 Mitarbeitern wären es zwei Personen, ab 120 Mitarbeitern drei, ab 200 Mitarbeitern vier, ab 400 Mitarbeiter zehn usw. Die Einschränkungen wären für größere Betriebe also durchaus beträchtlich.

Da die Bedeutung befristeter Verträge mit der Betriebsgröße steigt, sind betriebsgrößenspezifische Maßnahmen prinzipiell eher geeignet, eine große Reichweite zu entfalten, als beispielsweise Lösungen, die einzelne Branchen oder Sektoren betreffen (Hohendanner 2018a). Befristete Beschäftigung

Tabelle 1

### Befristungen mit und ohne Sachgrund

2001 bis 2017 (verfügbare Jahre)

	Anzahl der Befristungen			Anteil an den betrieblich Beschäftigten (ohne Auszubildende)		
	nach Betriebsgröße		Gesamt	nach Betriebsgröße		Gesamt
	bis 75 Beschäftigte <sup>1)</sup>	mehr als 75 Beschäftigte <sup>1)</sup>		bis 75 Beschäftigte <sup>1)</sup>	mehr als 75 Beschäftigte <sup>1)</sup>	
	in 1.000			in %		
<b>Befristungen ohne sachlichen Grund</b>						
2001	178	375	554	1,1	2,4	1,7
2004	320	414	734	2,0	2,8	2,4
2012	397	801	1.198	2,2	5,0	3,6
2013	471	841	1.312	2,6	5,1	3,8
2017	522	1.058	1.580	2,7	6,1	4,3
<b>Befristungen mit sachlichem Grund</b>						
2001	265	517	782	1,6	3,4	2,5
2004	318	475	792	2,0	3,3	2,6
2012	326	568	894	1,8	3,5	2,6
2013	337	504	841	1,9	3,0	2,4
2017	372	579	950	1,9	3,3	2,6
<b>Alle Befristungen</b>						
2001	570	1.142	1.711	3,4	7,2	5,3
2004	744	1.092	1.835	4,6	7,3	5,9
2012	1.026	1.717	2.742	5,7	10,5	8,0
2013	1.043	1.696	2.739	5,8	10,0	7,8
2017	1.113	2.042	3.154	5,7	10,9	8,3

<sup>1)</sup> Betrieblich Beschäftigte inkl. Auszubildende, ohne nicht sozialversicherungspflichtige Inhaber.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2001-2017, die absoluten Zahlen und Anteile der Befristungen mit und ohne Sachgrund addieren sich nicht auf die Gesamtzahl bzw. den Gesamtanteil, da Sonderregelungen, Befristungen wegen öffentlicher Förderung und fehlende Werte nicht ausgewiesen sind.

spielt in kleinen Betrieben mit bis zu zehn Beschäftigten – in denen der allgemeine Kündigungsschutz keine Anwendung findet – eine relativ geringe Rolle. 93,5 Prozent aller befristet Beschäftigten sind in Betrieben mit mehr als zehn Beschäftigten tätig, zwei Drittel aller befristet Beschäftigten arbeiten in Betrieben mit mehr als 75 Mitarbeitern. Die quantitative Reichweite der 2,5-Prozent-Quotierung lässt sich allerdings in zweierlei Hinsicht nur eingeschränkt beurteilen. Erstens fehlt die genaue Ausgestaltung des Gesetzesvorhabens. Im Koalitionsvertrag ist nicht festgelegt, wie sich der Schwellenwert genau berechnet. In bestehenden arbeitsrechtlichen Schwellenwerten werden beispielsweise Teilzeitkräfte unterschiedlich berücksichtigt und bestimmte Arbeitnehmergruppen wie Auszubildende oder Leiharbeiter mitgerechnet oder nicht. Zweitens lässt sich das Gesetzesvorhaben mit den Daten des IAB-Betriebspanels nur eingeschränkt quantifizieren, weil sich die Regelung auf „Arbeitgeber“ und nicht auf einzelne „Betriebe“ bezieht. Im öffentlichen Dienst gibt es beispielsweise auf Bundesebene nur den Arbeitgeber „Bund“, in den einzelnen Bundesländern den Arbeitgeber „Land“. Die einzelnen Ministerien, Anstalten und Behörden, die zu den Arbeitgebern „Bund“ oder „Land“ gehören, müssten ihre Beschäftigungsverhältnisse bündeln und eine Quote berechnen. Die Quote würde sich dann auf die letzte Einstellung ohne Sachgrund beziehen, die irgendwo auf Bundes- beziehungsweise Landesebene erfolgt ist. Wird der Koalitionsvertrag in dieser Weise umgesetzt, könnte es bei solchen Arbeitgebern zum kompletten Verzicht auf sachgrundlose Befristungen kommen, da bereits die technische Umsetzung der rechtlichen Vorgaben schwierig sein dürfte. Auch dürfte die juristische Einzelfallprüfung, wie viele Beschäftigte bei einem größeren Arbeitgeber zu einem bestimmten Zeitpunkt beschäftigt waren, nicht immer einfach sein. Bislang sind Arbeitgeber jedenfalls nicht dazu verpflichtet, im Arbeitsvertrag anzugeben, ob ein befristeter Vertrag mit oder ohne Sachgrund erfolgt. Um die Wirksamkeit der Quote sicherzustellen, müssten Arbeitgeber die Befristungsgrundlage (mit oder ohne Sachgrund) bei Beginn des Arbeitsverhältnisses schriftlich spezifizieren und Arbeitnehmer ein Auskunftsrecht über die Quote bei ihrem Arbeitgeber erhalten.

Im IAB-Betriebspanel ist es möglich, zwischen Einzelunternehmen und anderen Betriebstypen (Zentralen, Niederlassungen/Filialen und Mittelinstanzen) zu unterscheiden. Unter der Annahme, dass der Ar-

beitgeberbegriff auf Einzelunternehmen anwendbar ist, kann zumindest für diese Gruppe die potenzielle Reichweite des Koalitionsvertrags abgeschätzt werden. Die Berechnung im IAB-Betriebspanel erfolgt – im Gegensatz zu einer früheren, groben Einschätzung auf Basis der Daten von 2013 (Hohendanner 2018b) – nicht auf aggregierter Ebene, sondern auf Betriebsebene und auf Basis der Daten von 2017. Dabei wird der Anteil sachgrundloser Befristungen für jeden Betrieb sowie der einzelbetriebliche Überhang gegenüber der 2,5-Prozent-Quote ermittelt. Hat beispielsweise ein Arbeitgeber 4,0 Prozent seiner Beschäftigten sachgrundlos befristet, müssen 1,5 Prozent entfristet, in Sachgrundbefristungen weiterbeschäftigt oder entlassen werden. Hat der Arbeitgeber insgesamt 100 Beschäftigte (davon vier sachgrundlos befristet), sind demnach rein rechnerisch 1,5 Personen betroffen. Da Personen nicht geteilt werden können, muss der Arbeitgeber die Arbeitsverträge von zwei Personen anpassen. Er hätte nach der Reform noch zwei sachgrundlos befristet Beschäftigte, seine Quote läge bei 2,0 Prozent.

Auf Basis dieser Berechnung – bezogen auf die Daten des Jahres 2017 und ohne Berücksichtigung von Verhaltensänderungen der Arbeitsmarktakteure – wären in Einzelunternehmen etwa 360.000 sachgrundlose Befristungen betroffen, für 480.000 weitere sachgrundlose Befristungen in Zentralen,

Tabelle 2

### Anzahl betroffener sachgrundloser Befristungen und potenzielle Anteile sachgrundloser Befristungen nach einer Reform

2001 bis 2017 (verfügbare Jahre)

	Anzahl betroffener sachgrundloser Befristungen <sup>1)</sup> (in 1.000)		Anteile sachgrundloser Befristungen (in %)		
			Potenzielle Anteile nach der Reform <sup>2)</sup>		Status quo
	Einzelunternehmen	alle Betriebe	Minimalvariante	Maximalvariante	
2001	138	258	1,3	0,9	1,7
2004	126	282	2,0	1,5	2,4
2012	292	612	2,7	1,7	3,6
2013	299	638	2,9	2,0	3,8
2017	359	839	3,3	2,0	4,3

<sup>1)</sup> Anzahl sachgrundloser Befristungen in Betrieben mit mehr als 75 Beschäftigten, die über der 2,5-Prozent-Schwelle liegen. Die Anzahl der Beschäftigten beinhaltet alle betrieblich Beschäftigten inklusive Auszubildende, ohne nicht sozialversicherungspflichtige Inhaber.

<sup>2)</sup> Anteile sachgrundloser Befristungen an allen Beschäftigten ohne Auszubildende nach Wegfall der betroffenen sachgrundlosen Befristungen. Maximalvariante: Jeder Betrieb wird als einzelner Arbeitgeber behandelt; Schwelle gilt für jeden Betrieb; Minimalvariante: Schwelle gilt nur für Einzelunternehmen, alle anderen Betriebe verrechnen ihre Quoten untereinander und erreichen die Schwelle nicht.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2001-2017.

© IAB



Mittelinstanzen, Niederlassungen oder Filialen kann die Betroffenheit nicht klar abgeschätzt werden, weil nicht bekannt ist, wie einzelne Betriebe ihre Befristungsquoten auf Arbeitgeberebene miteinander verrechnen können (vgl. Tabelle 2). In einer Minimalvariante betrifft die Reform demnach etwa 360.000 sachgrundlos befristet Beschäftigte. In der Maximalvariante, in der jeder Betrieb die 2,5-Prozent-Quote erfüllt, wären etwa 840.000 befristet Beschäftigte betroffen. Der Anteil sachgrundloser Befristungen an allen Beschäftigten, der im Jahr 2017 bei 4,3 Prozent lag, würde sich in der kleinen Variante auf 3,3 Prozent, in der Maximalvariante auf 2,0 Prozent reduzieren. Nicht eingerechnet ist hierbei die Möglichkeit, dass mancher Arbeitgeber angesichts der verminderten Attraktivität sachgrundloser Befristungen gänzlich darauf verzichten könnte und andere Wege in der Personalpolitik einschlägt.

Die Absicht, sachgrundlose Befristungen einzuschränken, basiert letztlich auf zwei impliziten Annahmen: Erstens befristen Betriebe häufig sachgrundlos, obwohl die ökonomische und individuelle Voraussetzung für eine unbefristete Beschäftigung gegeben ist. Die hohen Übernahmequoten können als Hinweis gewertet werden, dass die Betriebe eigentlich einen langfristigen Bedarf haben. Wenn Betriebe zweitens dennoch befristen müssen, dann können sie auf eine Vielzahl von Sachgründen zurückgreifen, die einen weiten Teil der möglichen Befristungsmotive abdecken. Zugespitzt formuliert ist die reformleitende Annahme, dass viele Arbeitgeber befristen, weil sie es können, und nicht, weil sie müssen. Und wenn sie es müssen, dann wäre das juristisch auch problemlos mit Sachgrundbefristungen möglich. Diese Annahmen sind in zweierlei Hinsicht zu hinterfragen:

Erstens ist empirisch nicht gesichert, ob und wie vielen Betrieben die ökonomische Grundlage für eine Dauerbeschäftigung tatsächlich fehlt. Sollte dies der Fall sein, käme es nicht zu mehr unbefristeter Beschäftigung, sondern zu Ausweichreaktionen. Einen Hinweis darauf liefern die Motive der Arbeitgeber für befristete Beschäftigung, die letztmals im Jahr der Wirtschaftskrise 2009 im IAB-Betriebspanel erhoben wurden. Dort nannten etwa 25 Prozent der Betriebe den Eignungstest als wichtigstes Motiv, 22 Prozent wirtschaftliche Unsicherheit, 20 Prozent die Vertretung von Stammkräften, 18 Prozent einen zeitlich begrenzten Zusatzbedarf und 8 Prozent zeitlich begrenzt finanzierte Stellen (Hohendanner et al. 2015). Auch wenn davon auszugehen ist, dass wirtschaftliche Unsicherheit im Jahr 2017 ein gerin-

geres Problem ist und die Befristung als verlängerte Probezeit eine größere Rolle spielen dürfte, ist anzunehmen, dass ein nicht unerheblicher Teil weiterhin Bedarf an befristeten Arbeitsverträgen hat.

Zweitens bleibt die Problematik der Rechtsunsicherheit bei Befristungen mit Sachgrund bestehen. Neben einem Anstieg der Nachfrage nach Rechtsberatung ist es daher fraglich, ob die betroffenen Arbeitgeber komplett auf Befristungen mit Sachgrund umschwenken, sofern sie keine unbefristete Stelle anbieten (können). Alternativ könnten Arbeitgeber verstärkt auf andere Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit oder Werk- und Dienstverträge ausweichen und sich mit Einstellungen zurückhalten. Zwar sind auch diese möglichen Ausweichreaktionen ex ante nicht quantifizierbar. Betriebe werden aber – dem ökonomischen Kalkül folgend – auf die Erwerbsformen ausweichen, die ihnen gesetzlich zur Verfügung stehen und die ihnen adäquat erscheinen.

Vor dem Hintergrund der simultanen Existenz unterschiedlich regulierter Erwerbs- und Beschäftigungsformen im deutschen Beschäftigungssystem könnte man auch argumentieren, dass die Reform zu kurz greift, weil sie nur eine Beschäftigungsform in den Blick nimmt.

## ■ Bewertung der Reformvorschläge zur Begrenzung von Befristungsdauern und -ketten

Neben der Eindämmung der Befristungen insgesamt verfolgt der Koalitionsvertrag das Ziel, Befristungsdauern und -ketten zu begrenzen. Dies soll über die Verkürzung der Dauer der sachgrundlosen Befristung sowie über eine generelle Begrenzung der Befristungsdauer beim selben Arbeitgeber erreicht werden.

### Begrenzung der Dauer sachgrundloser Befristungen auf 18 Monate

Mit der Verkürzung der Dauer der sachgrundlosen Befristung von 24 auf 18 Monate wird der Stand aus dem Beschäftigungsfördergesetz von 1985 wieder hergestellt. Dabei soll nur noch eine Verlängerung in diesem Zeitraum möglich sein. Die Verkürzung dürfte zunächst entsprechende Personalanpassungen wie Entfristungen, Anschlussbeschäftigungen mit Sachgrundbefristung, aber auch Personalabgänge beschleunigen. Bei geplanten Beschäftigungsdauern von mehr als 18 Monaten dürfte es zu Ausweichreaktionen – etwa zu Befristungen mit Sachgrund – kommen.

Die Verkürzung hat jedoch noch weitere Implikationen: Für befristet Beschäftigte, die dadurch sechs Monate kürzer in Beschäftigung sind und danach arbeitslos werden, verkürzt sich gegebenenfalls auch die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von zwölf auf neun Monate (sofern die kumulierte Beschäftigungsdauer von 24 Monaten in den letzten fünf Jahren nicht erreicht wurde). Zudem würde die Grenze von 18 Monaten bei sachgrundlosen Befristungen bei einmaliger Verlängerung auch zu einer Eingrenzung von Kettenverträgen bei Befristungen mit Sachgrund führen, sofern sich das Prüfschema des BAG (vgl. Infokasten 3) auch weiterhin auf die (aktualisierte) Regulierung der sachgrundlosen Befristungen bezieht.

Der Koalitionsvertrag sieht allerdings vor, das Prüfschema des Bundesarbeitsgerichts zu Kettenbefristungen vollständig abzulösen und eine einheitliche Grenze von Befristungsdauern beim selben Arbeitgeber zu ziehen.

### **Begrenzung der Befristungsdauer beim selben Arbeitgeber auf 5 Jahre**

Die Befristung eines Arbeitsverhältnisses (mit und ohne Sachgrund) soll nicht mehr zulässig sein, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits zuvor ein unbefristetes Arbeitsverhältnis bestanden hat beziehungsweise ein oder mehrere befristete Verträge eine Gesamtdauer von fünf oder mehr Jahren erreicht haben. Auf die Höchstdauer von fünf Jahren werden auch vorherige Entleihungen des nunmehr befristet eingestellten Arbeitnehmers angerechnet. Ein erneutes befristetes Arbeitsverhältnis mit demselben Arbeitgeber ist erst nach Ablauf einer Karenzzeit von drei Jahren möglich.

Generell fehlen empirische Informationen über die quantitative Relevanz und Dauer von Kettenbefristungen. Die Reform im Koalitionsvertrag und ihre Bewertung müssen daher weitgehend ohne empirische Evidenz auskommen. Die pauschale Einschränkung von Befristungsketten auf höchstens fünf Jahre geht jedenfalls deutlich über die aktuelle Rechtsprechung hinaus, die stärker am Einzelfall orientiert ist.

Die Begrenzung auf fünf Jahre hat – möglicherweise unbeabsichtigte – Konsequenzen für den Anwendungsbereich der in § 14 Abs. 1, Nr. 1–8 TzBfG festgelegten Sachgründe. Die folgenden Beispiele sind Löwisch (2018) teilweise im Wortlaut entnommen: So könnte eine Person, die zehn Jahre lang nacheinander zwei Saisonbeschäftigungen von jeweils sechs Monaten nachgegangen ist, diese im

elften Jahr nicht mehr fortsetzen (vorübergehender betrieblicher Bedarf, Nr. 1). Die Befristung zur Erprobung (Nr. 5) eines früheren Arbeitnehmers für eine neue Tätigkeit wäre frühestens nach der Karenzzeit von drei Jahren möglich. Auch die auf einem gerichtlichen Vergleich beruhende befristete Weiterbeschäftigung (Nr. 8) wäre für Arbeitnehmer mit einem mindestens fünfjährigen Beschäftigungsverhältnis ausgehebelt. Ein gerichtlicher Konflikt könnte dann nicht mehr dadurch gelöst werden, dass der Arbeitnehmer noch für eine bestimmte Zeit weiterbeschäftigt wird. Zudem dürfte die Berücksichtigung von Leiharbeitsverhältnissen den Übergang von Leiharbeitern in Beschäftigungsverhältnisse bei Entleihbetrieben erschweren. Wollte ein Unternehmen beispielsweise einen bereits zuvor dort tätigen Leiharbeiter aufgrund seiner spezifischen Qualifikation auf ein längeres, aber zeitlich begrenztes Projekt befristet einstellen, könnte das an der kumulierten Beschäftigungsdauer (Leiharbeitszeiten plus Projektdauer) von mehr als fünf Jahren scheitern. Einzuwenden ist allerdings auch hier, dass nicht bekannt ist, welche empirische Relevanz diese juristisch formulierten Beispiele haben.

Unabhängig davon dürfte bei größeren Arbeitgebern mit mehreren Dienststellen und Einzelbetrieben die Unsicherheit zunehmen, ob eine einzustellende Person die Fünf-Jahres-Grenze unter Berücksichtigung der Karenzzeit von drei Jahren überschritten hat. In der Summe erhöht sich der Verwaltungsaufwand, die Unsicherheit könnte sich negativ auf das Einstellungsverhalten auswirken und betriebliche Beschäftigungsdauern verkürzen. Positiv gewendet – und im Sinne des Koalitionsvorhabens – erhöht die Fünf-Jahres-Grenze den Druck auf die Arbeitgeber, mehr unbefristete Beschäftigung zu schaffen. Öffentlichen Arbeitgebern – die zumindest im Verdacht stehen, für einen Großteil der Kettenbefristungen verantwortlich zu sein, wenngleich empirische Evidenz fehlt – fällt dies tendenziell schwerer. Dauerstellen werden in der Regel in Abstimmung mit den für den Haushalt zuständigen Stellen bewilligt, die Kündigungsmöglichkeiten sind eingeschränkt. Die öffentlichen Arbeitgeber stehen vor der Herausforderung, den zukünftigen Arbeitskräftebedarf vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und möglicher Umwälzungen durch die Digitalisierung abzuschätzen und zugleich mit den Steuermitteln und Abgaben effizient umzugehen. Die Mittel der Personalanpassung sind im öffentlichen Dienst – abgesehen von Befristungen – begrenzt, da

Kündigungen oder der Rückgriff auf die Arbeitnehmerüberlassung kaum eine Rolle spielen. Das veranschaulicht ein Zitat aus der Studie von Hohendanner et al. (2015) zur Befristungssituation im öffentlichen Dienst. So schildert einer der befragten Personalchefs am Beispiel der Sachbearbeitung in seiner Einrichtung, dass in diesem Arbeitsbereich zukünftig aufgrund des technologischen Fortschritts weniger Personal benötigt würde, während er in anderen Aufgabenfeldern mit Personalzuwächsen rechnet. Er geht davon aus, dass die Sachbearbeiter aufgrund fehlender Eignung nicht einfach in den neuen Tätigkeitsbereichen eingesetzt werden können. Daher würden frei werdende „Dauerstellen“ in der Sachbearbeitung nur noch befristet besetzt.

„Ich kann Ihnen heute schon sagen, in der Sachbearbeitung werden wir in zehn Jahren deutlich weniger Leute brauchen. Da rationalisieren wir hoch drei. Aber [...] die personenintensiven Geschäfte, da investieren wir. [...] Wenn ich jetzt ein paar Dauerstellen in der Sachbearbeitung habe, dann befrichte ich da nur noch. Weil sonst hab ich [zu viele] Sachbearbei-

ter an Bord [...] Denn wenn man nicht betriebsbedingt kündigt, heißt das [die unbefristeten Mitarbeiter sind] unkündbar“.

Öffentliche wie private Arbeitgeber setzen in ihrer Personalpolitik auf verschiedene interne und externe Flexibilisierungsstrategien. Zu den internen zählen zeitliche Flexibilität wie Überstunden, Arbeitszeitkonten, aber auch organisatorische Anpassungen, Aufgabenkritik, Rotation und Weiterbildung. Unter externe Flexibilität fallen Einstellungen und Entlassungen, aber auch der Einsatz von Befristungen, Werkverträgen oder Leiharbeit. Die Erhöhung interner Flexibilität etwa durch die Schaffung von flexiblen Springern in Bereichen, in denen bislang befristete Elternzeitvertretungen an der Tagesordnung sind, ist ein Weg, um befristete Arbeitsverträge zu reduzieren. Die Alterung der Gesellschaft, die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, der Anstieg der Geburtenrate und flexiblere Arbeitszeitmodelle dürften die Relevanz solcher Vertretungsbefristungen in Deutschland zukünftig noch erhöhen. Die Einrichtung dauerhafter Vertretungsstellen mag nicht immer einfach sein, erhöht die Anforderungen an Personalabteilungen wie Mitarbeiter und verlangt deren Bereitschaft, neue Wege einzuschlagen. Relevant ist vor allem die Investition der Arbeitgeber in die (Weiter-)Bildung ihrer Arbeitskräfte, zumal gerade im öffentlichen Dienst unbefristete Anstellungen zum Teil an formalen Qualifikationsanforderungen – etwa bei der befristeten Anstellung von Lehrern – scheitern.

Ein flankierender und notwendiger Schritt zur Fünf-Jahres-Grenze wäre daher, die interne Flexibilität und Qualifikation der Mitarbeiter zu verbessern. Dann könnten Arbeitgeber womöglich leichter zusätzliche unbefristete Stellen schaffen, um potenzielle Nachteile der Reform für die betroffenen Arbeitnehmer abzufedern. Da vor allem im öffentlichen Dienst immer mehr Beschäftigte in den Ruhestand gehen (Hohendanner 2018a) und die Probleme bei der Fachkräfterekrutierung allgemein zunehmen, dürfte der Handlungsdruck auf private wie öffentliche Arbeitgeber steigen.

## ■ Alternative Reformvorschläge

Wie bereits erwähnt, sind die leitenden Annahmen im Koalitionsvertrag, dass viele Arbeitgeber befristeten, weil sie es können und nicht weil sie müssen; und wenn sie es müssen, sei das juristisch auch problemlos mit Sachgrundbefristungen möglich. Wenn

## 4 Das IAB-Betriebspanel

Das IAB-Betriebspanel ist eine repräsentative Arbeitgeberbefragung zu betrieblichen Bestimmungsgrößen der Beschäftigung. Die Befragung wird seit 1993 in Westdeutschland, seit 1996 auch in Ostdeutschland jährlich im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführt. Mittlerweile werden bundesweit etwa 16.000 Betriebe aller Branchen und aller Größen zu einer Vielzahl beschäftigungspolitischer Themen befragt. Die Befragung findet jeweils Mitte des Jahres statt. Die Betriebe werden in einer geschichteten Zufallsstichprobe aus der Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit gezogen, die über zwei Millionen Betriebe erfasst. Die Befragungsergebnisse werden anschließend auf die Grundgesamtheit der Betriebsdatei repräsentativ hochgerechnet. Die hochgerechneten Zahlen sind keine exakten, administrativ erfassten Werte, sondern enthalten eine gewisse Unschärfe. Würde man eine neue Stichprobe von Betrieben aus der Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit ziehen und diese Betriebe befragen, dann wären auch etwas andere hochgerechnete Werte wahrscheinlich. Um dieser statistischen Unschärfe Rechnung zu tragen, wird häufig zusätzlich zu dem konkreten Wert ein Intervall angegeben, in dem sich der Wert höchstwahrscheinlich befindet. Meist wird ein 95-Prozent-Konfidenzintervall angegeben, das folgendermaßen interpretiert werden kann. Würde man viele weitere Stichproben ziehen, dann läge in 95 Prozent der Stichproben der ermittelte Wert in dem jeweiligen Intervall. Das Konfidenzintervall wird gerade bei kleinen Fallzahlen (Branchen, kleine Bundesländer etc.) breiter. Viele Veränderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt erfolgen in kleinen Schritten. Veränderungen zwischen zwei Jahren bewegen sich daher häufig innerhalb statistischer Konfidenzintervalle.

Im Falle des Befristungsanteils von 8,3 Prozent liegt der ermittelte Befristungsanteil in 95 Prozent der Stichproben zwischen 7,8 und 8,8 Prozent, die Anzahl befristeter Verträge zwischen 2,935 und 3,374 Millionen. Durchschnittlich beträgt das Konfidenzintervall im Befristungsanteil über die Jahre 1996 bis 2017 0,8 Prozentpunkte, das Konfidenzintervall bei der Zahl der Befristungen 300.000.

Im IAB-Betriebspanel werden Betriebe gebeten, die Anzahl ihrer befristeten Beschäftigungsverhältnisse anzugeben. Dabei wird nicht zwischen Haupt- und Nebenbeschäftigungsverhältnissen unterschieden. In Personenbefragungen beziehen sich die Befristungsinformationen in der Regel auf die Hauptbeschäftigung.

aber die Schaffung zusätzlicher – die Reform flankierende – Dauerstellen weder öffentlichen noch privaten Arbeitgebern verordnet und das Problem der Rechtssicherheit bei Sachgrundbefristungen nicht gelöst werden kann, sollten Alternativen in Erwägung gezogen werden, um zumindest einen etwaigen Missbrauch bei Befristungen zu reduzieren.

Alternative Lösungsansätze zur Eindämmung befristeter Arbeitsverträge versuchen eher auf ökonomische Anreize für unbefristete Beschäftigung zu setzen und eine zu pauschale Regulierung des Befristungsrechts zu vermeiden. Die einfache, gemeinsame Idee der Ansätze besteht darin, befristete Arbeitsverträge – unabhängig von der jeweiligen Rechtsgrundlage – für Arbeitgeber zu verteuern und/oder ökonomische Anreize für unbefristete Beschäftigung zu setzen.

Hausner und Hohendanner (2017a; 2017b) schlagen beispielsweise vor, dass Arbeitgeber für ihre befristet Beschäftigten einen höheren Arbeitslosenversicherungsbeitrag entrichten müssen. Im Gegenzug wird der Arbeitgeberbeitrag für unbefristet Beschäftigte gesenkt. Dieser Vorschlag schafft nicht nur die erwähnten ökonomischen Anreize, er bezieht auch die gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit ein. Der Vorteil besteht darin, dass die jeweiligen Beitragssätze in Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage flexibel angepasst werden können. Bei vollen Auftragsbüchern könnte der Arbeitgeberbeitrag für befristete Arbeitsverträge steigen, bei schlechter wirtschaftlicher Lage könnten die Beschäftigungshürden durch niedrigere Beiträge gesenkt werden. Die Flexibilität der Arbeitgeber wäre kaum eingeschränkt und Missbrauch wäre durch die höheren Kosten weniger wahrscheinlich. Beispielsweise hätten Arbeitgeber einen geringeren Anreiz, nur zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand im Falle einer Trennung innerhalb der Probezeit sechsmonatige Befristungen abzuschließen.

Ein darauf aufbauender Ansatz, bei dem zusätzlich die betroffenen Arbeitnehmer finanziell profitieren, stammt von Möller (2018). Arbeitgeber könnten bei befristet Beschäftigten den vollständigen Arbeitslosenversicherungsbeitrag der Arbeitgeber und Arbeitnehmer übernehmen. Dadurch erhält der betroffene Arbeitnehmer ein höheres Nettoentgelt und der ökonomische Anreiz für unbefristete Beschäftigung wäre noch höher. Die flexible, konjunkturabhängige Anpassung der Arbeitgeberbeitragssätze für unbefristet und befristet Beschäftigte würde dann allerdings entfallen.

Einen weiteren Vorschlag, der ebenfalls die Arbeitslosenversicherung einbezieht, hat Weber (2018) vorgelegt. Sein Ansatzpunkt wendet sich gegen eine generelle Verteuerung befristeter Verträge und zielt vor allem auf die besonders kritischen lang andauernden Kettenbefristungen – und zwar unabhängig davon, ob sie beim selben Arbeitgeber verortet sind oder nicht. So könnten Arbeitgeber motiviert werden, Personen, die schon mehrere Befristungen in anderen Betrieben hinter sich haben, unbefristet einzustellen. Als Gegenleistung könnten in solchen Fällen die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung für die ersten Jahre erlassen werden. Zudem plädiert er – im Sinne einer Arbeitsversicherung – für eine begleitende Unterstützung und Beratung von Personen mit vielen Befristungen. Ziel wäre, deren Erwerbskarrieren zu verstetigen, und zwar unabhängig davon, ob sie gerade arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet sind.

## ■ Fazit

Die Daten des IAB-Betriebspanels zeigen, dass Befristungen trotz zunehmender Arbeitskräfteknappheit an Bedeutung gewonnen haben. Angesichts der individuellen Nachteile befristeter gegenüber unbefristeter Beschäftigung bleibt die Frage nach ihrer Regulierung aktuell. Allerdings sind die Übernahmekancen in unbefristete Beschäftigung seit 2009 kontinuierlich gestiegen – was sicherlich auch der günstigen Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre geschuldet ist. Befristungen werden zwar bei den Einstellungen weiterhin häufig eingesetzt, bei den Personalabgängen spielen sie eine immer geringere Rolle. Zugleich erfolgt die Hälfte aller Befristungen ohne Angabe eines sachlichen Grundes. Arbeitgeber schätzen dabei offensichtlich die höhere Rechtssicherheit gegenüber der Sachgrundbefristung. Einerseits erfolgen Übernahmen in unbefristete Beschäftigung eher über den Weg der sachgrundlosen Befristung, andererseits machen diese den pauschalen Rückgriff auf Befristungen überhaupt erst möglich.

Der neue Höchststand bei den Befristungen und die wachsende Bedeutung der sachgrundlosen Befristung sprechen augenscheinlich für eine neue Regulierung. Die im Koalitionsvertrag geplanten Einschränkungen würden durchaus Wirkung zeigen, wengleich eine genaue Abschätzung der Reichweite der Reform nicht möglich ist. Während von der Einschränkung sachgrundloser Befristungen



Dr. Christian Hohendanner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ im IAB.  
christian.hohendanner@iab.de

Ein aktuelles Interview mit dem Autor zu den Gründen für die dynamische Entwicklung der befristeten Beschäftigung in Deutschland finden Sie im Onlinemagazin „IAB-Forum“ (<https://www.iab-forum.de/betriebe-die-besser-bezahlen-und-seltener-befristen-haben-weniger-vakanzen/>).

zwischen 360.000 und 840.000 Verträge betroffen wären, kann eine quantitative Bewertung der Befristungsgrenze von fünf Jahren beim selben Arbeitgeber schon allein deshalb nicht erfolgen, weil es keine repräsentativen Informationen über die Relevanz und Dauer von Kettenbefristungen gibt.

Ungeachtet der empirischen Quantifizierbarkeit lassen sich jedoch gewisse Risiken des Koalitionsvorhabens identifizieren: Die Begrenzung der sachgrundlosen Befristung bei fortbestehender Rechtsunsicherheit bei Befristungen mit Sachgrund könnte dazu führen, dass Arbeitgeber verstärkt auf andere Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit oder Werk- und Dienstverträge ausweichen oder sich mit Einstellungen zurückhalten. Die pauschale Begrenzung von Kettenbefristungen auf fünf Jahre ohne Berücksichtigung des Einzelfalls könnte das Risiko bergen, dass Arbeitnehmerinteressen nicht gestärkt, sondern verletzt werden. Im ungünstigsten Fall hätten einige der betroffenen Arbeitnehmer statt eines befristeten Vertrags keinen Arbeitsvertrag mehr. Insofern wären die Umwandlung befristeter in unbefristete Stellen im öffentlichen Dienst und eine Förderung betrieblicher Weiterqualifizierung sinnvoll, um Mitarbeiter unbefristet, aber flexibel beschäftigen zu können.

Zu den diskussionswürdigen Punkten zählen zwei weitere Aspekte: die Berücksichtigung von unbefristeten Verträgen und Leiharbeitsverhältnissen bei der Berechnung der Beschäftigungsdauer – eine starre Grenze, die besondere Umstände (zum Vorteil der Arbeitnehmer) nicht berücksichtigt –, sowie die Anwendung der Schwellenwerte auf „Arbeitgeber“, ungeachtet der besonderen Situation etwa im öffentlichen Dienst mit den Arbeitgebern „Bund“ und „Länder“.

Angesichts der relativ hohen Übernahmequoten stellt sich einerseits die Frage, ob die geplante Reform angemessen ist und ein Ansatz mit potenziell geringeren Nebenwirkungen vorzuziehen wäre. Andererseits wären etwaige Nebenwirkungen vor dem Hintergrund der guten Lage auf dem Arbeitsmarkt derzeit wahrscheinlich zu verkraften. Infolge der fragilen weltpolitischen Situation, der Volatilität auf den Finanzmärkten und der rasanten technologischen Entwicklung kann sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt mittelfristig aber auch wieder ändern. Alternative Ansätze, die auf die Einführung von Anreizwirkungen in der Arbeitslosenversicherung abzielen, liegen vor und sollten zumindest in Erwägung gezogen werden.

## Literatur

- Hausner, Karl Heinz; Hohendanner, Christian (2017a): [Der Flexibilitätsbeitrag in der Arbeitslosenversicherung](#). In: Wirtschaftsdienst, Jg. 97, H. 6, S. 415–420.
- Hausner, Karl Heinz; Hohendanner, Christian (2017b): [Ein neues Modell für den Arbeitsmarkt](#). In: Wirtschaftswoche, H. 47, S. 70.
- Hohendanner, Christian (2018a): Befristete Beschäftigung in Deutschland, Aktuelle Daten und Indikatoren, 3.7.2018 ([http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Befristete\\_Beschaeftigung\\_in\\_Deutschland.pdf](http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Befristete_Beschaeftigung_in_Deutschland.pdf)).
- Hohendanner, Christian (2018b): Zur Einschränkung befristeter Arbeitsverträge im Koalitionsvertrag. In: IAB-Forum, 12.2.2018 (<https://www.iab-forum.de/zur-einschraenkung-befristeter-arbeitsvertraege-im-koalitionsvertrag/>).
- Hohendanner, Christian (2014): Befristete Beschäftigung. Mögliche Auswirkungen der Abschaffung sachgrundloser Befristungen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 17. März 2014. [IAB-Stellungnahme, Nr. 1](#), Nürnberg.
- Hohendanner, Christian; Ostmeier, Esther; Ramos Lobato, Philipp (2015): Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung. [IAB-Forschungsbericht Nr. 12](#), Nürnberg.
- Löwisch, Manfred (2018): Kettenbefristungen: Unausgeglichenes im Koalitionsvertrag. Handelsblatt Rechtsboard – Wirtschafts- und Arbeitsrechtliche Perspektiven, 13.3.2018.
- Möller, Joachim (2018): [Vorstoß der SPD: Warum es nichts bringt, grundlos befristete Verträge zu verbieten](#). In: Spiegel Online, 25.1.2018.
- Weber, Enzo (2018): Befristungen – nötig sind gezielte Maßnahmen und ein breiter Flexibilitätskompromiss. In: Ökonomenstimme, 29.1.2018 (<http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2018/01/befristungen-noetig-sind-gezielte-massnahmen-und-ein-breiter-flexibilitaetskompromiss/>).