

Antrag

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

Mehr Zeitsouveränität für Beschäftigte – Teilzeitarbeit gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Auf die Lebenslage kommt es an: Teilzeitarbeit ist nicht per se gut oder schlecht

Teilzeitarbeit kann Beschäftigten ermöglichen, Erwerbsarbeit und familiäre Verpflichtungen besser zu vereinbaren, und macht es auch leichter, andere persönliche Ziele wie Weiterbildung oder gesellschaftliches Engagement zu verwirklichen. Teilzeitarbeit kann außerdem dazu beitragen, Arbeitsplätze zu sichern und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Teilzeitarbeit wird von einem Viertel der abhängig Beschäftigten genutzt.

Häufig ist jedoch die tatsächliche Arbeitszeit niedriger oder höher als die gewünschte. Der 2001 eingeführte Anspruch auf Arbeitszeitverringerung hat die Situation für Beschäftigte mit Teilzeitwunsch jedoch nur partiell verbessert. Immer wieder gibt es Durchsetzungsschwierigkeiten und langwierige Rechtsstreitigkeiten. Insbesondere der einstweilige Rechtsschutz scheitert regelmäßig an den dort gesetzten hohen Anforderungen. Gerade nach der Elternzeit oder in besonderen Lebenssituationen ist jedoch eine zeitnahe Realisierung des Teilzeitwunsches wichtig.

Zudem arbeiten viele Beschäftigte unfreiwillig in Teilzeit. Mehr als jede/jeder fünfte Teilzeitbeschäftigte mit weniger als 32 Wochenstunden arbeitet nur deshalb in Teilzeit, weil keine Vollzeittätigkeit zu finden war (20,6 Prozent der Teilzeitbeschäftigten würden gerne im Durchschnitt 15,5 Stunden mehr arbeiten, Statistisches Bundesamt 2013, Mikrozensus 2011). Dies entspricht rund zwei Millionen Beschäftigten.

Krankheit, Unfallfolgen, Aus- und Fortbildung werden nur selten als Gründe für Teilzeitarbeit angegeben. Dagegen nennen rund die Hälfte aller Teilzeitbeschäftigten Betreuungs- und Pflegeverpflichtungen sowie sonstige familiäre Verantwortung (Statistisches Bundesamt 2012, Arbeitskräfteerhebung 2011). Es sind in erster Linie Frauen, die diese Sorgearbeit leisten. Daher ist Teilzeitarbeit bekanntermaßen weiblich. Von allen erwerbstätigen Frauen arbeitet fast jede zweite (45 Prozent) in Teilzeit, während das auf gerade einmal jeden zehnten Mann zutrifft (DIW Wochenbericht 42/2011). Von den Frauen mit einem

minderjährigen Kind arbeiten sogar mehr als zwei Drittel in Teilzeit (67 Prozent, Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2011).

Damit die Pflege von Kindern oder Angehörigen keine dauerhafte Verdrängung aus der Vollzeitbeschäftigung bedeutet, ist es dringend nötig, den bestehenden Anspruch auf Arbeitszeitverringerung nach § 8 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) auch befristbar, d. h. mit einem Rückkehranspruch in Vollzeitarbeit auszugestalten. Sowohl die Erziehung von Kindern als auch die Sorgearbeit und Pflege von Angehörigen sind nur selten Aufgaben, die ein ganzes Leben lang wahrgenommen werden. Eine Rückkehr auf eine Vollzeitstelle kann deshalb schon im Vorfeld erleichtert werden, indem die Möglichkeit einer nur befristeten Arbeitszeitreduzierung geschaffen wird.

Verhindert wird damit, dass eine Arbeitszeitreduzierung zur „Teilzeitfalle“ wird. Vielen Frauen gelingt es nicht, nach einer Kinderpause wieder in eine Vollzeitstelle zu wechseln. Dies ist auch ein wesentlicher Faktor für den Gehaltsunterschied zwischen Frauen und Männern von rund 23 Prozent (Statistisches Bundesamt 2012, Verdienststrukturerhebung 2006). So werden etwa Führungspositionen fast ausschließlich von Vollzeittätigen besetzt. Nur eine garantierte Rückkehr in Vollzeit kann sicherstellen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer jene Aufstiegschancen offenstehen, die in der Praxis meist Vollzeitarbeit voraussetzen.

Wünschenswert ist selbstverständlich, dass mehr Männer Sorgearbeiten übernehmen. Eine garantierte Rückkehrmöglichkeit in Vollzeit könnte auch Männer stärker dazu ermuntern. Zwar eröffnet das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) in § 15 Absatz 6 und 7 BEEG die Möglichkeit einer nur befristeten Teilzeittätigkeit. Diese ist jedoch auf die für die Elternzeit vorgesehene Zeit begrenzt, das heißt, auf insgesamt drei Jahre, die die Eltern untereinander aufteilen können. Oft besteht jedoch die Notwendigkeit oder der Wunsch, deutlich länger in Teilzeit zu arbeiten.

Eine Sonderstellung unter den Teilzeitbeschäftigten nehmen die Minijobberinnen und Minijobber ein, die über ein Drittel aller Teilzeitbeschäftigten (35 Prozent, DIW Wochenbericht 42/2011) ausmachen. Diese sind zu einem großen Teil an einer Ausweitung ihrer Wochenarbeitsstunden interessiert (Wanger, IAB-Kurzbericht 9/2011). Für sie könnten verbesserte Möglichkeiten zur Arbeitszeitausweitung die Chance erhöhen, die Geringfügigkeitsgrenze zu überschreiten und in eine reguläre sozialversicherungspflichtige (Teilzeit-)Beschäftigung zu gelangen.

2. Reduzierung der Arbeitszeit

a) Betriebliche Gründe

Der bestehende Anspruch auf Arbeitszeitreduzierung erweist sich in der Praxis oft als wirkungslos. Die Anforderungen an die „entgegenstehenden betrieblichen Gründe“, aufgrund derer das Teilzeitverlangen abgelehnt werden kann (§ 8 Absatz 4 TzBfG), werden teilweise zu wenig Gewicht beigemessen, so dass Teilzeitwünsche keine Chance haben.

Das Gesetz führt aus, dass ein betrieblicher Grund zum Beispiel vorliegt, wenn eine Verringerung der Arbeitszeit die Organisation, den Arbeitsablauf oder die Sicherheit im Betrieb wesentlich beeinträchtigt oder unverhältnismäßige Kosten verursacht. Im Hinblick darauf wird vom Arbeitgeber oder von der Arbeitgeberin zwar eine Darlegung verlangt, inwiefern das betriebliche Organisationskonzept nicht mit Teilzeitarbeit vereinbar sei, sondern durch den Teilzeitwunsch wesentlich beeinträchtigt wird (Bundesarbeitsgesetz, Urteil vom 13. November 2012 – 9 AZR 259/11). Dieses Konzept soll aber grundsätzlich nicht auf seine Zweckmäßigkeit vom Arbeitsgericht überprüft werden können.

Die Umsetzung dieser Grundsätze durch die Gerichte erfolgt sehr uneinheitlich. Das Bundesarbeitsgericht legt den Begriff der entgegenstehenden betrieblichen Gründe wegen des in § 1 TzBfG genannten Ziels, Teilzeit zu fördern, arbeitnehmerfreundlich aus. So hat etwa das Bundesarbeitsgericht festgestellt, dass es auch voll gerichtlich überprüfbar sei, ob das behauptete organisatorische Konzept tatsächlich durchgeführt wird und ob sich das vorgetragene Arbeitszeitmodell aus dem Konzept (notwendigerweise) ergibt (z. B. Urteil vom 18. Februar 2003 – 9 AZR 164/02, Urteil vom 18. März 2003 – 9 AZR 126/02). Weil das Gericht in einem Fall verneinte, dass ein bestimmtes Konzept zu seiner Umsetzung unbedingt Vollzeitstellen erfordere, hatte der Arbeitnehmer mit seinem Teilzeitbegehren Erfolg. Das Bundesarbeitsgericht wendete gegen den Arbeitgeber ein, dass auch mit Vollzeitstellen dessen behauptetes Konzept nicht umgesetzt werden könne, weshalb es einem Teilzeitbegehren nicht entgegengestellt werden könne (Urteil vom 30. September 2003 – 9 AZR 665/02; eine Teppichfiliale wollte ihren Kunden immer denselben Ansprechpartner bieten, die Öffnungszeiten reichten jedoch ohnehin weit über die Arbeitszeiten – selbst bei Vollzeittätigkeit – hinaus).

Dieses und vergleichbare Urteile werden in der Literatur im Hinblick auf den Gesetzeswortlaut kritisiert. Nach § 8 Absatz 4 TzBfG würden nur einfache entgegenstehende betriebliche Gründe genügen; es würden gerade keine dringenden entgegenstehenden betrieblichen Gründe verlangt. Das Bundesarbeitsgericht dürfe daher nicht so hohe Anforderungen an die Gründe stellen (u. a. Preis, in Erfurter Kommentar, 13. Aufl., 2013, § 8 TzBfG Rn. 26a).

Um die praktische Anwendbarkeit des Gesetzes zu verbessern, ist zur Lösung des Auslegungstreits eine Klarstellung geboten. Zugleich soll eine Harmonisierung mit anderen Gesetzen erfolgen, in denen „dringende betriebliche Gründe“ zur Ablehnung von Arbeitnehmerwünschen gefordert werden. Laut § 15 Absatz 7 Satz 1 Nummer 4 BEEG kann z. B. der Teilzeitananspruch nur wegen „dringender“ betrieblicher Gründe abgelehnt werden. Um den Teilzeitbegehren der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bessere Durchsetzungschancen zu verleihen, sollte die Formulierung im TzBfG daher so geändert werden, dass ein Teilzeitverlangen nur wegen entgegenstehender „dringender“ betrieblicher Gründe abgelehnt werden kann.

b) Interessenabwägung

Es erscheint ungerechtfertigt, den gewichtigen betrieblichen Gründen des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin contra Teilzeit absoluten Vorrang vor den Gründen der Arbeitnehmenden pro Teilzeitarbeit zu gewähren. Sachgerecht wäre vielmehr eine abschließende Abwägung, die auch auf Besonderheiten des Einzelfalls Rücksicht nimmt. Für die Beurteilung des Teilzeitanpruchs soll es vollkommen unerheblich sein, aus welchen Gründen eine Verringerung der Arbeitszeit angestrebt wird (Urteil vom 9. Dezember 2003 – 9 AZR 16/0). Die Gründe des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin zur Teilzeit können individuell genauso „zwingend“ sein wie die Gründe des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin dagegen. Lässt sich etwa die Pflege eines minderjährigen Kindes oder eines Angehörigen nicht mit einer Vollzeittätigkeit verbinden, bedeutet das in letzter Konsequenz eine mittelbar erzwungene Kündigung.

Um sich dem Ziel der Vollbeschäftigung weiter anzunähern, ist es daher nötig, den Arbeitszeitwünschen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen insbesondere dann ein ebenso großes Gewicht einzuräumen wie den Interessen der Arbeitgeber, wenn sie nachvollziehbar begründet sind. Daher muss das Gesetz bei Vorliegen dringender betrieblicher Gründe auf Seiten des Arbeitgebers eine abschließende Abwägung der beidseitig entgegenstehenden Interessen vorsehen, welche einzelfallgerechte Entscheidungen ermöglicht.

c) Durchsetzbarkeit von Urteilen

Wichtig ist außerdem, die in der Praxis oft unbefriedigende Möglichkeit zur gerichtlichen Durchsetzung des Teilzeitanpruchs zu verbessern. Wenn die Arbeitgeberseite gegen Urteile bis in die letzte Instanz vorgeht, kann die Arbeitnehmerseite oft nicht so lange abwarten, sondern ist dann gezwungen, das Arbeitsverhältnis nur deshalb zu lösen, weil das Teilzeitbegehren nicht rechtzeitig durchsetzbar war. Dass er oder sie in der letzten Instanz schließlich Recht bekommt, nutzt dann nichts mehr.

Die bestehende Möglichkeit, eine sofortige Umsetzung eines für die Arbeitnehmerseite erfolgreichen unterinstanzlichen Urteils durch einstweilige Verfügung durchzusetzen, ist im Prozess um eine Arbeitszeitverringerung oft nicht erfolgreich. Sie erfordert eine „besondere Eilbedürftigkeit“, die jedoch häufig nicht anerkannt wird. Die Arbeitgeberseite hat es damit in der Hand, durch eine „Verzögerungstaktik“ auch berechtigte Teilzeitbegehren abzuwehren.

Für diese im Prozessrecht ansonsten unübliche einseitige Besserstellung der Arbeitgeberseite gibt es keinen sachlichen Grund. Im Arbeitsprozess üblich ist, dass eine instanzgerichtliche Entscheidung grundsätzlich ohne weiteres vorläufig vollstreckbar ist (§ 62 Absatz 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes bzw. § 64 Absatz 7 i. V. m. § 62 Absatz 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes). Die für die Arbeitnehmerseite ungünstige Situation bei Teilzeitbegehren folgt daraus, dass hier auf die Abgabe einer Willenserklärung des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin zu klagen ist. Die hierfür geltenden Regelungen sind in der Zivilprozessordnung (§ 894 Satz 1 ZPO) enthalten. Es wurden hierbei keine Ausnahmen für die Besonderheiten des Arbeitsrechts geschaffen, wie sie das Arbeitsgerichtsgesetz für viele andere Bereiche vorsieht.

Notwendig ist daher eine Regelung, die ein für die Arbeitnehmerseite erfolgreiches Urteil sofort umsetzbar macht. Sollte es in der letzten Instanz aufgehoben werden, kann zur ursprünglichen Arbeitszeitgestaltung zurückgekehrt werden. Die Arbeitgeberinteressen sind ausreichend dadurch geschützt, dass eine Aussetzung der vorläufigen Vollstreckung des Urteils erwirkt werden kann, sollte diese zu einem nicht zu ersetzenden Nachteil führen (§ 62 Absatz 1 Satz 2 und 3 des Arbeitsgerichtsgesetzes).

3. Verlängerung der Arbeitszeit

a) Freier Arbeitsplatz

Laut § 9 TzBfG haben Teilzeitbeschäftigte, die ihre Arbeitszeit verlängern wollen, einen Anspruch auf bevorzugte Berücksichtigung bei Stellenbesetzungen im Betrieb. Dem kann die Arbeitgeberseite nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts allerdings entgegenhalten, dass die frei gewordene Stelle ebenfalls ein Teilzeitarbeitsplatz ist. Eine bevorzugte Berücksichtigung muss selbst dann nicht erfolgen, wenn ein Teilzeitbeschäftigter beide Teilzeitarbeitsplätze ausfüllen und damit insgesamt eine Vollzeittätigkeit ausüben könnte (Urteil vom 15. August 2006 – 9 AZR 8/06). Die Chancen auf einen Vollzeitarbeitsplatz sinken durch diese sachlich nicht zu rechtfertigende Beschränkung des Berücksichtigungsanspruchs. Es sollte daher klar geregelt werden, dass Beschäftigte auch eine „Zusammenziehung“ von zwei Teilzeitarbeitsplätzen verlangen können, sofern nicht die bereits jetzt in § 9 TzBfG genannten Gegengründe vorliegen.

b) Vorzeitige anderweitige Stellenbesetzung

Der Anspruch auf Arbeitszeitverlängerung nach § 9 TzBfG scheitert in der Praxis häufig an einem prozessrechtlichen Problem, das ebenfalls die hohen Anforderungen des einstweiligen Rechtsschutzes als Ursache hat. Nur über den einstweiligen Rechtsschutz kann ein Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin

im Wege einer Konkurrentenklage verhindern, dass die Arbeitgeberseite eine freie Stelle so vorzeitig besetzt, dass ein Verlängerungsbegehren nicht mehr durchdringt. Scheitert der Arbeitnehmer/die Arbeitnehmerin – wie meistens – an den hohen Anforderungen des einstweiligen Rechtsschutzes, kann der Arbeitgeber auch dann noch, wenn ihm ein Verlangen nach Arbeitszeitverlängerung angezeigt wurde, durch eine anderweitige Besetzung der Stelle „Fakten“ schaffen, die einen Anspruch auf Arbeitszeitverlängerung vereiteln.

Damit der Anspruch auf Arbeitszeitverlängerung in der Praxis Gewicht hat, muss klar sein, dass nach der Anzeige eines Verlängerungswunsches gegenüber dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin einem möglichen Anspruch nicht entgegengehalten werden kann, dass die Stelle anderweitig besetzt wurde – sofern diese Besetzung erst nach der Anzeige des Verlängerungswunsches vorgenommen wurde.

c) Durchsetzbarkeit von Urteilen

Auch bei Arbeitszeitverlängerungsbegehren besteht das Problem der für das Arbeitsrecht untypisch hohen Hürden des einstweiligen Rechtsschutzes, die es besonders schwerwiegen lassen, dass eine sofortige Umsetzung eines erfolgreichen Urteils nach derzeitiger Rechtslage nicht möglich ist. Für einen Verlängerungswunsch eines Arbeitnehmers oder einer Arbeitnehmerin sollte die sofortige Umsetzbarkeit erfolgreicher Urteile daher in vergleichbarer Weise verbessert werden wie bei einem Teilzeitverlangen.

4. Mitbestimmung

Der Betriebsrat hat die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen bei der anderweitigen Besetzung eines freien Arbeitsplatzes ein Zustimmungsverweigerungsrecht zugunsten von aufstockungswilligen Beschäftigten auszuüben. Wenn ein „gleich geeigneter befristet Beschäftigter“ bei einer personellen Maßnahme nicht berücksichtigt wird, gilt dies als Nachteil eines im Betrieb Beschäftigten, welcher den Betriebsrat nach § 99 Absatz 2 Nummer 3 des Betriebsverfassungsgesetzes zur Zustimmungsverweigerung berechtigt. Dieses Zustimmungsverweigerungsrecht wurde jedoch durch eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts über Gebühr beschränkt (Beschluss vom 1. Juni 2011 – 7 ABR 117/09). Danach soll eine Nichtberücksichtigung von Arbeitnehmern, die Wünsche nach § 9 TzBfG angemeldet haben, kein Zustimmungsverweigerungsrecht auslösen. Erst wenn ein Arbeitnehmer/eine Arbeitnehmerin ein entsprechendes Verlangen auf Vertragsänderung gestellt hat, soll das Zustimmungsverweigerungsrecht des Betriebsrats bestehen. Die Entscheidung begrenzt auch den entsprechenden Anspruch des Betriebsrats auf Information im Rahmen des Verfahrens nach § 99 des Betriebsverfassungsgesetzes. Die Geltendmachung der Vertragsänderung bzw. des Beschäftigungsanspruchs scheitert aber oft an Informationsmängeln, die wiederum an der mangelnden Einschaltung des Betriebsrats liegen oder jedenfalls deshalb nicht ausgeräumt werden.

Wichtig ist daher, den Mitbestimmungsanspruch nicht entgegen dem Wortlaut des Gesetzes zu erschweren, um so dem Betriebsrat auch einen entsprechenden (aus dem Mitbestimmungsrecht abgeleiteten) Informationsanspruch zu geben. Erst dann kommt der erforderliche Informationsfluss von der Unternehmensführung über den Betriebsrat an die Beschäftigten in Gang, der für eine effektive Wahrnehmung der Rechte zur Umsetzung eines Verlängerungs- oder Verringerungswunsches nötig ist. Eine entsprechende Regelung, die sich nicht nur auf Verlängerungs-, sondern auch auf Verringerungswünsche von Beschäftigten bezieht, sollte daher ins Betriebsverfassungsgesetz aufgenommen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die folgenden Regelungen zum Gegenstand hat:

§ 8 TzBfG

- Als § 8 Absatz 1 Satz 2 wird eingefügt:
„Hat der Arbeitnehmer danach Anspruch auf Änderung seines Arbeitsvertrages, kann er verlangen, entsprechend beschäftigt zu werden, soweit er die Vertragsänderung gegenüber dem Arbeitgeber geltend macht.“
- Als § 8 Absatz 2 Satz 3 und 4 wird eingefügt:
„Der Arbeitnehmer darf auch ein zeitlich begrenztes Verlangen auf Arbeitszeitverringerung geltend machen; die Befristung muss mindestens sechs Monate und darf bis zu fünf Jahren betragen. Der Arbeitnehmer kann die Verlängerung der Arbeitszeitverringerung beantragen; Satz 3 gilt entsprechend.“
- In § 8 Absatz 4 Satz 1 werden nach dem Wort „Arbeitszeit“ die Wörter „und der Dauer der Verringerung der Arbeitszeit“ eingefügt.
- In § 8 Absatz 4 Satz 1 wird vor den Wörtern „betriebliche Gründe nicht entgegenstehen“ das Wort „dringende“ eingefügt.
- Als § 8 Absatz 4 Satz 3 wird eingefügt:
„Soweit einem Antrag auf Verringerung der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit dringende betriebliche Gründe entgegenstehen und der Antragsteller beachtenswerte Gründe geltend macht, ist eine Abwägung vorzunehmen. Beachtenswerte Gründe für die Verringerung der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit liegen insbesondere vor, wenn der Antragsteller
 - mindestens ein Kind unter 14 Jahren hat oder
 - ein ärztliches Gutachten vorlegen kann, in dem festgestellt wird, dass ein Familienangehöriger oder die Lebensgefährtin oder der Lebensgefährte pflegebedürftig oder zu betreuen ist.Kein beachtenswerter Grund ist der Wunsch eines Arbeitnehmers, zusätzlich bei einem anderen Arbeitgeber zu arbeiten.“

§ 9 TzBfG

- Als § 9 Satz 2 wird eingefügt:
„Ein freier Arbeitsplatz in diesem Sinne ist auch ein Arbeitsplatz, der nach den Arbeitszeitwünschen des Arbeitnehmers zusätzlich zum bereits vertraglich vereinbarten Arbeitsumfang im Wege der Aufstockung in Anspruch genommen werden kann.“
- Als § 9 Satz 3 wird eingefügt:
„Hat der Arbeitnehmer danach Anspruch auf Änderung seines Arbeitsvertrages, kann er verlangen, entsprechend beschäftigt zu werden, soweit er die Vertragsänderung gegenüber dem Arbeitgeber geltend macht.“
- Als § 9 Absatz 2 wird eingefügt:
„Eine nach Anzeige des Verlangens einer Arbeitszeitverlängerung, entgegen den Anforderungen des Absatzes 1 vorgenommene Besetzung des freien Arbeitsplatzes, steht dem Anspruch auf Verlängerung nicht entgegen.“

§ 99 des Betriebsverfassungsgesetzes

In § 99 Absatz 2 Nummer 3 wird das Komma am Ende durch ein Semikolon ersetzt und Folgendes eingefügt:

„als Nachteil gilt es auch, wenn bei einer Einstellung oder Versetzung Arbeitszeitwünsche von Arbeitnehmern, die ein Verlangen nach § 8 TzBfG gestellt oder einen Wunsch nach § 9 TzBfG angezeigt haben, nicht berücksichtigt werden.“

Berlin, den 16. April 2013

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

