

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Klaus Ernst, Susanna Karawanskij, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/7 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der sachgrundlosen Befristung

A. Problem

Befristete Arbeitsverträge haben sich nach den Ausführungen der Initianten in den vergangenen Jahren stark ausgebreitet – mit negativen Auswirkungen für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Zudem höhlt befristete Arbeitsverträge den Kündigungsschutz aus.

B. Lösung

Die Fraktion DIE LINKE. fordert, im Teilzeit- und Befristungsgesetz die Möglichkeiten zur Befristung ohne Sachgrund zu streichen.

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Kostenrechnungen wurden nicht angestellt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/7 abzulehnen.

Berlin, den 19. März 2014

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Kerstin Griese

Vorsitzende

Wilfried Oellers

Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Wilfried Oellers

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/7** ist in der 3. Sitzung des Deutschen Bundestages am 28. November 2013 an den Hauptausschuss und ohne erneute Aussprache in der 8. Sitzung am 16. Januar 2014 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen worden.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Zahl der befristeten Arbeitsverträge ist nach Analyse der Fraktion DIE LINKE. in den vergangenen Jahren enorm angestiegen. Nach Berechnungen des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sei der Anteil befristeter Beschäftigung an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von 4,7 Prozent im Jahr 1996 auf 9,5 Prozent im Jahr 2012 gestiegen. Bei den neuen Verträgen sei der Anteil besonders hoch. Im Jahr 2001 seien 32 Prozent aller Neueinstellungen, im Jahr 2012 bereits 44 Prozent befristet worden. Besonders betroffen seien davon junge Beschäftigte. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes habe der Anteil der befristet Beschäftigten bei den 25- bis 29-Jährigen im Jahr 2011 bei über 17 Prozent gelegen. Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes gebe für die Gruppe der 15- bis 20-Jährigen einen Anteil von 41 Prozent an. Damit werde jungen Beschäftigten die Chance genommen, ihr Leben auf der Grundlage eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses planen zu können.

Angesichts der starken Ausweitung von befristeten Arbeitsverträgen und der damit einhergehenden fehlenden Sicherheit für die Beschäftigten hinsichtlich ihrer Lebens- und Berufsperspektiven sei es notwendig, Befristungen auf ein unvermeidbares Maß zurückzuführen. Eine Befristung dürfe nur dann zulässig sein, wenn es für sie einen sachlichen Grund gebe.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/7 in seiner 5. Sitzung am 19. Februar 2014 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Die Anhörung fand in der 7. Sitzung am 17. März 2014 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 18(11)50 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Die Familienunternehmer - ASU e. V.

Hugo Sinzheimer Institut für Arbeitsrecht

Deutscher Gewerkschaftsbund

Sachverständiger Prof. Dr. Gregor Thüsing, Bonn

Sachverständige Prof. Dr. Christiane Brors, Münster

Sachverständiger Dr. Reingard Zimmer, Hamburg

Sachverständige Dr. Nadine Zeibig, Düsseldorf.

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (BDA) lehnt den Gesetzentwurf ab. Die Zahlen über befristete Beschäftigungsverhältnisse würden durch die hohe Anzahl von Befristungen im öffentlichen Dienst verzerrt, der der Sektor mit den weitaus meisten Befristungen sei. So habe im Bereich

Erziehung und Unterricht der Anteil befristeter Einstellungen an allen Einstellungen im Jahr 2012 rund 76 Prozent und im Bereich der öffentlichen Verwaltung 60 Prozent betragen. Im Gegensatz dazu seien die Übernahmequoten im Bereich der öffentlichen Hand aber die niedrigsten. Befristungen seien aber dennoch ein zentraler Bestandteil eines wettbewerbsfähigen Arbeitsmarkts. Sie trügen in erheblichem Maße zur Beschäftigung bei. Befristete Beschäftigung mit oder ohne Sachgrund ermögliche Menschen soziale Teilhabe, die sie sonst nur schwer oder gar nicht erreichen könnten. Daher dürfe das Instrument der sachgrundlosen Befristung nicht beschränkt werden.

Der **Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)** lehnt den Gesetzentwurf ebenfalls ab und spricht sich für den Erhalt der sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen nach § 14 Absatz 2, 2a und 3 TzBfG aus. Eine Abschaffung der sachgrundlosen Befristungsmöglichkeiten berge das Risiko, dass Arbeitgeber sich mit Einstellungen zurückhielten, ihr Spielraum eingeschränkt werde und eine Vielzahl zusätzlicher Beschäftigungsoptionen zulasten potentieller Arbeitnehmer ungenutzt bleibe. Die sachgrundlose Befristung von Arbeitsverhältnissen habe sich als wichtiges personal- und arbeitsmarktpolitisches Instrument bewährt. Vielen Arbeitnehmern böten befristete Arbeitsverträge eine Alternative zur Arbeitslosigkeit und zugleich eine Brücke in Dauerbeschäftigung.

Bei der Anzahl befristeter Arbeitsverträge hat es dem **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** der Bundesagentur für Arbeit (IAB) zufolge kein weiteres Wachstum gegeben. Befristete Arbeitsverträge hätten zwischen 2001 und 2011 von etwa 1,7 auf 2,7 Millionen zugenommen. Zwischen 2011 und 2013 habe sich die Anzahl bei etwa 2,7 Millionen stabilisiert. Auch der Anteil befristeter Einstellungen an allen Neueinstellungen habe sich zwar zwischen den Jahren 2001 und 2004 von 32 auf 45 Prozent erhöht, seitdem jedoch kaum verändert. In den letzten beiden Jahren habe die Bedeutung befristeter Neueinstellungen sogar abgenommen. Sachgrundlose Befristungen hätten jedoch an Bedeutung gewonnen. Ihre Anzahl habe sich zwischen 2001 und 2013 von etwa 550 000 auf 1,3 Millionen erhöht. Damit habe sich der Anteil sachgrundloser Befristungen an allen im IAB-Betriebspanel erfassten Befristungen von 32 auf 48 Prozent erhöht.

Der Verband **Die Familienunternehmer – ASU** schließt sich der Ablehnung des Gesetzentwurfs an. Die Forderung, Arbeitsverhältnisse mit sachgrundloser Befristung abzuschaffen, schließe sich der Entwicklung einer zunehmenden Zementierung des Arbeitsmarktes an. Damit würden die beschäftigungspolitischen Erfolge der Vergangenheit ins Gegenteil verkehrt. Es gebe gute Gründe aus Arbeitgeber- und vor allem aus Arbeitnehmersicht, keine weiteren Regulierungen der flexiblen Beschäftigungsformen anzustreben. Zudem liege die Zahl der befristet Beschäftigten mit einem Anteil von 8 bis 9 Prozent an der Gesamtheit aller Beschäftigten in Deutschland seit fast zehn Jahren stabil.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)** unterstützt die Forderung nach Streichung der sachgrundlosen Befristung nach § 14 Absatz 2, 2a und 3 TzBfG. Die erhofften beschäftigungspolitischen Wirkungen der sachgrundlosen Befristung seien nicht eingetreten. Stattdessen seien vielmehr bisher unbefristete Arbeitsplätze sukzessive durch befristete ersetzt worden. Die Praxis, grundsätzlich erst einmal frei werdende Arbeitsplätze nur befristet zu besetzen, führe zu einer unangemessenen Verlängerung der gesetzlich vorgesehenen Probezeit. Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten könnten ferner kündigen. Das belaste diese Unternehmen nicht über Gebühr. 53 Prozent aller Kündigungen würden in den ersten zwei Jahren eines Arbeitsverhältnisses ausgesprochen. Dies verdeutliche, dass es durchaus möglich sei, sich von Beschäftigten wieder zu trennen, wenn die wirtschaftliche Situation eine Weiterbeschäftigung nicht zulasse. Darüber hinaus werde nicht einmal in 12 Prozent der Fälle gegen eine Kündigung gerichtlich vorgegangen. Die notwendige Flexibilität, die die Begründung für die sachgrundlose Befristung gewesen sei, sei mithin längst vorhanden.

Das **Hugo Sinzheimer Institut für Arbeitsrecht** fordert, dass vor dem Hintergrund der gravierenden Nachteile für die Betroffenen Befristungen grundsätzlich nur dort zugelassen werden sollten, wo es unbedingt notwendig sei. Das sei typischerweise der Fall, wenn ein berechtigter Sachgrund gegeben sei. Dies werde durch die Untersuchung des konstitutionellen Rahmens unterstützt. Dieser verlange ein Minimum an Bestandsschutz, der jedenfalls bei der sachgrundlosen Befristung nicht mehr gewährleistet werde. Ferner sei die im Zusammenhang mit der sachgrundlosen Befristung in vielerlei Hinsicht bestehende Rechtsunsicherheit und Missbrauchsanfälligkeit zu beachten. Eine Gesamtschau spreche dafür, die Regelungen zur sachgrundlosen Befristung in § 14 Absatz 2, 2a und 3 TzBfG aufzuheben. Darüber hinaus seien weitere Befristungstatbestände kritisch zu überprüfen.

Der **Sachverständige Prof. Dr. Gregor Thüsing** empfiehlt, von der vorgeschlagenen Streichung im TzBfG Abstand zu nehmen. Die aufgeführten positiven Effekte der Abschaffung würden deutlich über- und die negativen eher unterbewertet. Dies rühre vor allem daher, dass der systematische Zusammenhang mit der Sachgrundbefristung nach § 14 Absatz 1 TzBfG unterschätzt werde. Im Falle der Abschaffung des § 14 Absatz 2 TzBfG werde es erhebliche Ausweichbewegung zur Befristung nach § 14 Absatz 1 TzBfG geben, so dass für den Bestandsschutz der Arbeitnehmer wenig gewonnen werde. Gleichzeitig verursache die Sachgrundbefristung nach § 14 Absatz 1 TzBfG höhere Bürokratie- und Rechtsstreitkosten.

Die **Sachverständige Prof. Dr. Christiane Brors** begrüßt die vorgeschlagene Abschaffung der sachgrundlosen Befristung gemäß § 14 Absatz 2 TzBfG. Diese Regelung hebe einzelne, in anderen Gesetzen gewährte Arbeitnehmerschutzrechte praktisch auf. Insbesondere Frauen würden durch diese Regelung erheblich benachteiligt. Darüber hinaus führe die sachgrundlose Befristung nach § 14 Absatz 2 TzBfG in der Praxis dazu, dass der Arbeitnehmer aus Angst vor Nichtverlängerung seines Vertrags die ihm verbliebenen Rechte nicht wahrnehme.

Der **Sachverständige Dr. Reingard Zimmer** beurteilt die vorgeschlagene Abschaffung der sachgrundlosen Befristung ebenfalls als sinnvoll. Die Empirie zeige, dass unbefristete Arbeitsverhältnisse nicht mehr den „Normalfall der Beschäftigung“ darstellten, wie vom Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung zur Einführung des TzBfG noch beabsichtigt. Fast die Hälfte aller Neueinstellungen erfolge mittlerweile befristet. Bei Befristungen werde jedoch nicht nur der allgemeine, sondern auch der Sonderkündigungsschutz ausgehebelt, so dass weder schwangere Frauen noch Betriebsratsmitglieder nach Ablauf des befristeten Vertrages im Unternehmen verblieben, obwohl sie besonders schutzbedürftig seien. Auch unter Berücksichtigung der mit der Befristungsrichtlinie 1999/70/EG verfolgten Ziele sei eine Reform des Befristungsrechts in Deutschland geboten, welche nicht nur Aspekte der Flexibilität, sondern auch des Arbeitnehmerschutzes stärker berücksichtige. Da die Regelungen der Sachgrundbefristung in § 14 Absatz 1 Nummer 2 TzBfG den Arbeitgebern bereits ausreichende Flexibilität böten, um ihren Personalbedarf schwankenden Auftragslagen anzupassen, sei eine ersatzlose Streichung von § 14 Absatz 2 TzBfG sinnvoll. Der Gesetzgeber könnte dabei zudem die aufgrund der Debatten um die geänderte Rechtsprechung des BAG zum sogenannten Zuvorbeschäftigungsverbot des § 14 Absatz 2 Satz 1 TzBfG entstandene Rechtsunsicherheit beseitigen.

Die **Sachverständige Dr. Nadine Zeibig** begrüßt ebenfalls die vorgeschlagene Abschaffung der sachgrundlosen Befristung und schlägt darüberhinaus die Abschaffung von § 14 Absatz 1 Nummer 5 TzBfG sowie weitere Reformen im Bereich der Regelungen der verbleibenden Sachgrundbefristungen vor. Der Gesetzgeber begründe die Regelungen der sachgrundlosen Befristung damit, dass sie im Interesse der Flexibilität der Beschäftigung und der Schaffung neuer Arbeitsplätze zwingend gebraucht würden. Befristete Beschäftigung sei eine Brücke in unbefristete Arbeitsverhältnisse. Forschung und Empirie zeigen, dass die Regelungen der sachgrundlosen Befristung den Zielen des Gesetzgebers nicht gerecht würden. Sie führten nicht zu zusätzlicher Beschäftigung, sondern ersetzten unbefristete Beschäftigungsverhältnisse. Sie integrierten zudem weder benachteiligte Beschäftigtengruppen in spürbarem Umfang in den ersten Arbeitsmarkt noch bildeten sie in der Mehrheit der Fälle eine Brücke in unbefristete Arbeitsverhältnisse. Schon Untersuchungen im Rahmen des Beschäftigungsförderungsgesetzes von 1985 zeigten, dass die mit der Einführung der erleichterten Befristung erhofften Beschäftigungseffekte nicht eingetreten seien.

Weitere Einzelheiten können den Stellungnahmen auf Ausschussdrucksache 18(11)50 sowie dem Protokoll der Anhörung entnommen werden.

IV. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**, der **Haushaltsausschuss**, der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** sowie der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/7 in ihren Sitzungen am 19. März 2014 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/7 in seiner 8. Sitzung am 19. März 2014 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** plädierte dafür, die Flexibilität des Arbeitsmarktes nicht zusätzlich einzuschränken. Dies würde zulasten der Beschäftigung gehen. Die Befristung von Arbeitsverträgen ohne Sachgrund werde beispielsweise zur Abfederung von Auftragsspitzen dringend benötigt. Diese Befristung sei ohnehin nur maximal für die Dauer von zwei Jahren zulässig und führe zu positiven Beschäftigungseffekten. 75 Prozent der befristet Beschäftigten würden anschließend weiterbeschäftigt, unbefristet oder befristet. 39 Prozent der befristeten Arbeitsverhältnisse gingen in eine unbefristete Beschäftigung über. Befristete Arbeit sei immer besser als Arbeitslosigkeit.

Die **Fraktion der SPD** beurteilte das Ziel des Gesetzentwurfs grundsätzlich positiv. Der Koalitionsvertrag mit der CDU/CSU sehe insgesamt viele Maßnahmen mit guten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt vor, allerdings nicht die Abschaffung der sachgrundlosen Befristung. Daher werde die SPD-Fraktion mit Rücksicht auf die gemeinsamen Vorhaben koalitionstreu abstimmen. Die Anhörung habe nur wenige neue Erkenntnisse erbracht, aber gezeigt, dass wegen der guten Konjunkturlage in den vergangenen Jahren viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus befristeter in unbefristete Beschäftigung übernommen worden seien – ein Effekt, den man nur begrüßen könne.

Die **Fraktion DIE LINKE.** kündigte neue Initiativen an, wenn es jetzt nicht gelinge, sachgrundlose Befristung abzuschaffen. Sachgrundlose Befristung bedeute starke Einschränkungen für die Lebensplanung der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und hindere diese daran, ihre Interessen konsequent wahrzunehmen, aus Angst, den Arbeitsplatz zu verlieren. Die Kündigungsschutzrechte selbst für besonders schutzwürdige Arbeitnehmer würden ausgehöhlt, so dass selbst Betriebsräte und Schwangere wegen der Befristung keinen Kündigungsschutz genössen. Auf der anderen Seite sei der Nutzen der sachgrundlosen Befristung nicht überzeugend.

Die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** sprach sich ebenfalls grundsätzlich für eine Abschaffung der sachgrundlosen Befristung aus. Der Anteil befristet Beschäftigter auf dem Arbeitsmarkt habe besorgniserregend zugenommen. Das gelte besonders für den Anteil sachgrundloser Befristung. Die Arbeitnehmer bezahlten dies mit fehlenden Möglichkeiten zur Lebensplanung und oft schlechteren Arbeitsbedingungen. Wer befristet beschäftigt sei, wehre sich verständlicherweise wegen der Hoffnung auf Weiterbeschäftigung meist nicht. Zudem reichten die Kündigungsmöglichkeiten für die Arbeitgeber offensichtlich aus, um Flexibilität am Arbeitsmarkt zu erhalten. In einem stimme man mit der vorliegenden Initiative aber nicht überein: Die Grünen wollten die Möglichkeit zur sachgrundlosen Befristung für Unternehmensgründungen erhalten.

Berlin, den 19. März 2014

Wilfried Oellers

Berichterstatter

