



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1700

A07, A01

10. Juli 2019 // Schriftliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag „NRW muss Vorreiter werden! Auf sachgrundlose Befristungen im öffentlichen Dienst verzichten“, Drucksache 17/5621, der SPD-Fraktion

ZUR BEFRISTUNGSSITUATION IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Dr. Christian Hohendanner

Befristete Beschäftigung in Deutschland

Befristete Arbeitsverträge spielen nach wie vor eine relevante Rolle auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Mit etwa 3,2 Millionen oder 8,3 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse erreichten sie im Jahr 2018 einen neuen Höchststand seit Beginn der bundesweiten Erhebung des IAB-Betriebspanels im Jahr 1996. Wie in den vergangenen Jahren erfolgten mehr als zwei von fünf Einstellungen (44,1 %) zunächst auf der Basis befristeter Verträge.

Befristungen erleichtern Einstellungen, wenn der Bedarf an Arbeitskräften im Betrieb zeitlich begrenzt oder die Dauer dieses Bedarfs aus wirtschaftlichen Gründen unsicher ist. Befristungen werden zudem oft als verlängerte Probezeit genutzt, wenn die Eignung neu eingestellter Arbeitskräfte noch unklar ist. Das erleichtert den Betroffenen den Zugang zum Arbeitsmarkt, erhöht jedoch ihr Risiko, nach Ablauf der Vertragsdauer erneut arbeitslos zu werden. Diese Unsicherheit kann die Familienplanung erschweren, sich negativ auf die Gesundheit auswirken und der Kreditwürdigkeit der meist jungen Betroffenen schaden, wenn sie sich beispielsweise Wohneigentum anschaffen wollen.

Die Situation im öffentlichen Dienst

Der Befristungsanteil lag im Jahr 2018 im öffentlichen Dienst mit 8,9 Prozent über dem Anteil in der Privatwirtschaft mit 7,1 Prozent (Hohendanner, 2019). Allerdings muss berücksichtigt werden, dass wissenschaftliche Einrichtungen (Universitäten, Hochschulen, Institute), die über ein eigenes Befristungsrecht verfügen (das Wissenschaftszeitvertragsgesetz) und dieses auch in großem Umfang nutzen, in diese Zahlen mit eingehen. Betrachtet man den öffentlichen Dienst *ohne wissenschaftliche Einrichtungen*, sind die Befristungsanteile im öffentlichen und privaten Sektor ähnlich hoch (Hohendanner et al. 2015, aktuellere Zahlen hierzu liegen nicht vor).

Die Mehrheit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst (über 90 %) ist „auf Lebenszeit“ verbeamtet oder unbefristet angestellt und daher mit den genannten Problemen, die mit der Beschäftigungsunsicherheit befristeter Verträge einhergehen, nicht direkt konfrontiert. Zurückzuführen ist dies darauf, dass im öffentlichen Dienst faktisch nicht gekündigt wird. Arbeitgeberkündigungen spielten im Jahr 2018 nach Informationen aus dem IAB-Betriebspanel im öffentlichen Sektor mit 3,3 Prozent aller Personalabgänge kaum eine Rolle, während sie in der Privatwirtschaft 24,5 Prozent betragen (Hohendanner, 2019). Ein beträchtlicher Teil der Personalabgänge im öffentlichen Dienst erfolgte im Jahr 2018 über (Vor-)Ruhestand, Erwerbsunfähigkeit und Tod (30,1 %). In der Privatwirtschaft liegt dieser Anteil lediglich bei 6,3 Prozent. Wenn Arbeitskräfte im öffentlichen Dienst eine unbefristete Anstellung oder Lebenszeitverbeamtung erhalten, bedeutet dies häufig, dass sie auch bis zum Eintritt in den Ruhestand dort tätig sind. Aus Sicht des öffentlichen Arbeitgebers bedeutet dies im Umkehrschluss, dass die dauerhafte Einstellung einer Arbeitskraft mit Haushaltsmitteln über ein durchschnittliches Arbeitsleben hinterlegt sein sollte. Zusätzliche Dauerstellen werden daher meist sehr zurückhaltend bewilligt, weil sie Haushaltsmittel über einen langen Zeitraum binden. Hinzu kommen knappe Budgets vieler Kommunen, die Schuldenbremse und das Bestreben, Steuer- und Beitragsgelder möglichst effizient und zielgerichtet einzusetzen.

Öffentliche wie private Arbeitgeber setzen in ihrer Personalpolitik auf verschiedene interne und externe Flexibilisierungsstrategien, um mit Diskontinuitäten im Arbeitskräftebedarf umzugehen. Zu interner Flexibilität zählen zeitliche Flexibilität wie etwa 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.

Öffentliche Arbeitgeber setzen weit weniger auf externe Flexibilitätsinstrumente als private Arbeitgeber. Arbeitgeberkündigungen spielen, wie dargestellt, eine sehr geringe Rolle, aber auch der Rückgriff auf Leiharbeit oder Minijobs erfolgt im öffentlichen Dienst seltener als in der Privatwirtschaft (Hohendanner et al. 2015). Was bleibt, ist im Wesentlichen das Instrument der Befristung. Einstellungen erfolgen im öffentlichen Dienst häufiger befristet als in der Privatwirtschaft (2018: öffentlicher Dienst: 58,6 %, Privatwirtschaft: 41,4 %, siehe Hohendanner 2019). 20,1 Prozent aller Personalabgänge im öffentlichen Dienst sind auf das Auslaufen befristeter Arbeitsverträge zurückzuführen (Privatwirtschaft: 9,2 %). Zugleich sind die Übernahmequoten im öffentlichen Dienst niedriger (2018: öffentlicher Dienst: 31,1 %, Privatwirtschaft: 45,4 %).

Zwar fallen die genannten Statistiken eher ungünstig für den öffentlichen Dienst aus. In Anbetracht der Tatsache, dass der öffentliche Dienst zur Personalanpassung überwiegend auf Befristungen setzt, während private Arbeitgeber neben Befristungen auch verstärkt Arbeitgeberkündigungen, Leiharbeit oder Minijobs nutzen, sind die Befristungsanteile im öffentlichen Dienst (sofern man die Wissenschaft herausrechnet) aber insgesamt vergleichsweise moderat.

Verzicht auf sachgrundlose Befristungen: Vom Mittel zum (Selbst-)Zweck?

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

In der öffentlichen Diskussion um sachgrundlose Befristungen entsteht gelegentlich der Eindruck, der Verzicht oder das Verbot sachgrundloser Befristungen sei das zentrale Ziel und nicht nur ein mögliches Mittel, um das eigentliche Ziel – mehr unbefristete Beschäftigung – zu erreichen. Der Verzicht auf sachgrundlose Befristungen ist nicht gleichbedeutend mit mehr unbefristeter Beschäftigung. Unbefristete Beschäftigung wird nicht geschaffen, weil es eine bestimmte arbeitsvertragliche Rechtsform gibt oder nicht gibt, sondern weil langfristig Personalbedarf vorhanden und zugleich Personalmittel zur Verfügung stehen. Die Hoffnung, dass der Verzicht auf sachgrundlose Befristungen in gleichem Maß dazu führt, dass die betroffenen Personen unbefristet eingestellt werden, wird sich nicht vollständig erfüllen. Bei unveränderten Haushaltsrestriktionen könnten öffentliche Arbeitgeber auf Befristungen mit Sachgrund ausweichen oder Aufgaben an private Unternehmen, freie Mitarbeiter oder Leiharbeiter auslagern. Für den Fall, dass eine Dauerstelle aus haushalterischen Gründen in absehbarer Zeit, aber eben nicht sofort verfügbar ist, fehlt den Arbeitgebern eine Möglichkeit, den Betroffenen zur Überbrückung rechtssicher einen befristeten Arbeitsvertrag anzubieten. Hinzu kommt, dass eine Klassifizierung in „problematische“ sachgrundlose – auch als „grundlos“ oder gelegentlich als „willkürlich“ bezeichnete – Befristungen und „unproblematische“ Befristungen mit Sachgrund zu kurz greift.

Anders als sachgrundlose Befristungen sind Befristungen mit 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“ hintereinandergeschaltet werden. Jahrelange Kettenbefristungen sind somit nur mit Sachgrundbefristungen möglich. Die in der öffentlichen Debatte häufig angeführten Kettenbefristungen etwa bei Lehrern, die in den Sommerferien entlassen und dann wiedereingestellt werden, werden von dem Verzicht auf sachgrundlose Befristungen in keiner Weise tangiert.

Gelegentlich wird die Nutzung von sachgrundlosen Befristungen als Arbeitgeberwillkür bezeichnet, die sich aus der Machtasymmetrie zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer speist. Diese Sichtweise ist ebenfalls zu kurz gegriffen. Der häufige Rückgriff auf die sachgrundlose Befristung ist in den meisten Fällen nicht „willkürlich“, sondern erklärt sich vor allem durch die höhere Rechtssicherheit für Arbeitgeber, da das rechtmäßige Vorliegen eines Sachgrundes nicht immer eindeutig ist und letztlich der richterlichen Einzelfallprüfung unterliegt (Hohendanner 2018). 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.

Der Vorteil, keinen Sachgrund angeben zu müssen, ist es natürlich auch, der pauschale Befristungen erst ermöglicht. Gerade größere Arbeitgeber dürften – um ihren Aufwand zu reduzieren – nicht jede Einstellung hinsichtlich der Befristung einer Einzelfallbeurteilung unterziehen und bestimmte Handlungsroutinen entwickeln. 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 Sinne, dass Arbeitgeber zum Teil pauschal befristen, obwohl die eine oder andere Einstellung auch unbefristet hätte erfolgen können. Indizien für solche pauschalen 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:

„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 demnach auch um einen Einzelfall handeln. Fest steht jedoch, dass ein solches Vorgehen juristisch möglich ist.

Andererseits werden sachgrundlose Befristungen 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.

Die sachgrundlose Befristung steht somit einerseits in Zusammenhang mit guten Übernahmemechancen, diese können aber andererseits auf Mitnahmeeffekte bei pauschalen Befristungen hindeuten. Die Befristung mit Sachgrund macht wiederum erst jahrelange Kettenbefristungen möglich. Eine Klassifizierung in „problematische“ sachgrundlose Befristungen und „unproblematische“ Befristungen mit Sachgrund greift jedenfalls zu kurz.

Alternative Wege zur Verringerung befristeter und Erhöhung unbefristeter Beschäftigung

Zwei miteinander in Verbindung stehende Stellschrauben kommen in Betracht, will man die Zahl der Befristungen vermindern und zugleich unbefristete Beschäftigung erhöhen: die Umwandlung befristeter in unbefristete Stellen bzw. die Schaffung zusätzlicher Dauerstellen sowie die Stärkung interner Flexibilität.

Im öffentlichen Dienst werden Dauerstellen meist sehr zurückhaltend bewilligt, weil sie Haushaltsmittel über einen langen Zeitraum binden. Hinzu kommen Budgetrestriktionen vieler Kommunen, die Schuldenbremse und das Bestreben, Steuergelder möglichst effizient und zielgerichtet einzusetzen. Wenn der nordrhein-westfälische Landtag mehr unbefristete Beschäftigung anstrebt, dann müssen in den Haushalten des Landes die Weichen zunächst so gestellt werden, dass die einzelnen öffentlichen Arbeitgeber überhaupt in die Lage versetzt werden, Arbeitskräfte auf Dauer einzustellen.

Öffentliche Arbeitgeber werden aber weiterhin mit Diskontinuitäten in ihrem Arbeitskräftebedarf konfrontiert sein. Wird die Möglichkeit der Befristung als eine Form externer Flexibilität eingeschränkt, wäre die Erhöhung interner Flexibilität notwendig, um weiterhin Anpassungen an sich verändernde Situationen und Umwelten zu gewährleisten. Dies mag nicht immer einfach sein, erhöht die Anforderungen an die Personalabteilungen und verlangt die Bereitschaft der Mitarbeiter, neue Wege einzuschlagen. Ein Beispiel wäre die Schaffung von unbefristeten „Springern“ in Bereichen, in denen bislang befristete Elternzeitvertretungen an der Tagesordnung sind, etwa in Schulen. Der Preis wäre allerdings, dass manche der zusätzlich dauerhaft beschäftigten Lehrer zumindest zeitweise als „mobile Reserve“ – wie solche Springer etwa an bayerischen Grundschulen heißen – arbeiten müssten. Eine niedrigere externe Flexibilität müsste somit zum Teil mit einer höheren internen Flexibilität ausgeglichen werden, sofern sie sich organisatorisch umsetzen lässt.

Sollte es also zu einem Verzicht auf sachgrundlose Befristungen kommen, bleibt abzuwarten, inwieweit die Arbeitgeber ihre Kreativität primär darauf richten, andere Formen der externen Flexibilität einzusetzen (Veränderung der Kündigungspraxis, Leiharbeit, Werkverträge, Outsourcing), oder ob sie ihre interne Flexibilität stärken.

Das eigentliche Anliegen des Antrags der Fraktion der SPD besteht darin, mehr unbefristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu schaffen. Allerdings ist das angestrebte Mittel – der Verzicht auf sachgrundlose Befristungen – nur bedingt geeignet, um dieses Ziel zu erreichen. Wie oben ausgeführt, bedeutet der Verzicht auf sachgrundlose Befristungen nicht, dass im Umkehrschluss automatisch mehr unbefristete Beschäftigung geschaffen wird. Naheliegender wäre es, in den Personalhaushalten direkt darauf hinzuwirken, mehr Dauerstellen zu schaffen bzw. befristete Beschäftigungsverhältnisse in unbefristete umzuwandeln. Letztlich ist dies weniger eine arbeitsrechtliche Frage als eine Frage der zur Verfügung stehenden Personalmittel.

Literatur

Hohendanner, Christian (2019): Befristete Beschäftigung 2018. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Daten und Indikatoren. Nürnberg.

http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Befristete_Beschaeftigung_2018.xlsx

Hohendanner, Christian (2018): Reform der befristeten Beschäftigung im Koalitionsvertrag: Reichweite, Risiken und Alternativen. IAB-Kurzbericht Nr. 16. Nürnberg.

<http://doku.iab.de/kurzber/2018/kb1618.pdf>

Hohendanner, Christian; Ostmeier, Esther; Ramos Lobato, Philipp (2015): Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung. IAB-Forschungsbericht 12/2015, Nürnberg.

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb1215.pdf>