

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/1702**

A07, A01



Leibniz-Institut für  
Wirtschaftsforschung

RWI · Hohenzollernstraße 1-3 · 45128 Essen

An den  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Martin Börschel MdL  
Vorsitzender des Haushalts- und Finanzausschusses  
Postfach 101143  
40002 Düsseldorf

Prof. Dr. Ronald Bachmann  
Leiter Kompetenzbereich  
"Arbeitsmärkte, Bildung, Bevölkerung"  
ronald.bachmann@rwi-essen.de

Phone +49 201-81 49-220  
Fax +49 201-81 49-200

Essen, 11. Juli 2019

### Schriftliche Stellungnahme zu sachgrundloser Befristung

Sehr geehrter Herr Börschel,

im Folgenden schicke ich Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD „NRW muss Vorreiter werden! - Auf sachgrundlose Befristungen im öffentlichen Dienst verzichten“, Drucksache 17/5621.

Mit freundlichen Grüßen,

Prof. Dr. Ronald Bachmann

**RWI – Leibniz-Institut für  
Wirtschaftsforschung e.V.**

Hohenzollernstraße 1-3  
45128 Essen

Postanschrift:  
Postfach 10 30 54  
45030 Essen

[www.rwi-essen.de](http://www.rwi-essen.de)

Executive Board/Vorstand:  
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt  
(Präsident),  
Prof. Dr. Thomas K. Bauer  
(Vizepräsident),  
Dr. Stefan Rumpf  
(Administrativer Vorstand),  
Registration-No./VR 1784  
beim Amtsgericht Essen

## **Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD „NRW muss Vorreiter werden! - Auf sachgrundlose Befristungen im öffentlichen Dienst verzichten“, Drucksache 17/5621**

Die Anzahl befristeter Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland hat im Jahr 2017 mit mehr als 3,15 Millionen einen neuen Höchststand erreicht, etwa die Hälfte davon waren sachgrundlos befristet (Hohendanner, 2018). Befristete Beschäftigung spielt somit quantitativ eine wichtige Rolle auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Hierbei hat sie bedeutende Auswirkungen auf den gesamten Arbeitsmarkt und auf individuelle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (siehe hierzu auch Bachmann und Bredtmann, 2016, sowie Bachmann et al. 2017).

Auf der positiven Seite sind drei wichtige Punkte zu konstatieren. Erstens erleichtern befristete Beschäftigungsverhältnisse Einstellungen, da mögliche Kündigungskosten deutlich geringer ausfallen als bei unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen. Dies ist insbesondere von Bedeutung in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit, wenn Arbeitgeber weder die ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel noch die Nachfrage nach ihren Produkten oder Dienstleistungen gut abschätzen können (Amuedo-Dorantes und Malo, 2008). Zweitens können befristete Beschäftigungsverhältnisse den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern und über die ausgeübte Sprungbrettfunktion zu längerfristig stabilen Beschäftigungsverhältnissen führen; dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Arbeitgeber die Eignung einer Person für eine bestimmte Tätigkeit schlecht einschätzen können und sich deshalb am Ende der Probezeit im Zweifelsfall für eine komplette Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses aussprechen würden (Boockmann und Hagen, 2008). Drittens profitieren vor allem junge Personen von dieser Möglichkeit, in den Arbeitsmarkt einzusteigen (Schäfer, 2019). Auf der negativen Seite führt befristete Beschäftigung zu einer erhöhten Unsicherheit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, was dafür spricht, befristete Beschäftigung nicht übermäßig einzusetzen.

Im speziellen Fall der sachgrundlosen Befristung gelten diese Argumente ebenso. Zusätzlich ist zu beachten, dass sachgrundlose Befristungen offenbar mit geringeren Befristungsanteilen und einer höheren Übernahmequote einhergehen als andere Befristungsformen (Hohendanner et al., 2015). Dies zeigt sich sowohl auf der Branchenebene als auch auf der Ebene des Arbeitgebers bzw. Betriebs. Hinsichtlich des öffentlichen Sektors zeigt sich, dass die Übernahmechancen aus einem befristeten Beschäftigungsverhältnis generell geringer ausfallen als in der Privatwirtschaft. Jedoch ist auch zu erkennen, dass die Übernahmeanteile mit steigendem Anteil sachgrundloser Befristungen in den Betrieben und Einrichtungen des öffentlichen Sektors höher ausfallen.

Sachgrundlose Befristung bietet zudem für Arbeitgeber den Vorteil höherer Rechtssicherheit. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass die Arbeitgeber beim Abschluss

RWI – Leibniz-Institut für  
Wirtschaftsforschung e.V.

Hohenzollernstraße 1-3  
45128 Essen

Postanschrift:  
Postfach 10 30 54  
45030 Essen

[www.rwi-essen.de](http://www.rwi-essen.de)

Executive Board/Vorstand:  
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt  
(Präsident),  
Prof. Dr. Thomas K. Bauer  
(Vizepräsident),  
Dr. Stefan Rumpf  
(Administrativer Vorstand),  
Registration-No./VR 1784  
beim Amtsgericht Essen

RWI · Hohenzollernstraße 1-3 · 45128 Essen

eines befristeten Vertrages ohne sachlichen Grund im Falle einer arbeitsgerichtlichen Auseinandersetzung einem geringeren Risiko ausgesetzt sind, den betreffenden Mitarbeiter entfristen zu müssen. Außerdem ist es möglich, den Arbeitnehmer nach Bedarf in vielen Betriebsbereichen einzusetzen (Hohendanner et al., 2015).

Vor diesem Hintergrund ist daher bei einem Verbot der sachgrundlosen Befristung im öffentlichen Dienst mit drei wichtigen negativen Auswirkungen zu rechnen: Erstens mit einer Verringerung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, denn von einer kompletten Ersetzung der zurzeit sachgrundlos befristet Beschäftigten mit entfristet Beschäftigten kann nicht ausgegangen werden; zweitens mit geringeren Einstellungen und geringeren Übernahmequoten von befristet Beschäftigten; drittens mit geringeren Spielräumen bei der Personalpolitik des öffentlichen Diensts. Somit würde ein solches Verbot voraussichtlich zu deutlich negativen Auswirkungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer führen. Zudem ist bei einem Verbot damit zu rechnen, dass andere Instrumente der Arbeitsmarktflexibilisierung, wie z.B. der Einsatz von Zeitarbeitskräften, verstärkt eingesetzt werden, was die Wirksamkeit des Verbots sachgrundloser Befristung weiter in Frage stellt.

Letztlich sind zwei wichtige Entwicklungen zu beachten. Erstens wird die Nutzung (sachgrundloser) Befristung zurzeit auf Bundesebene generell eingeschränkt, hierzu sind im Koalitionsvertrag mehrere Maßnahmen vorgesehen. Vor diesem Hintergrund erscheint es – unabhängig von den oben genannten Argumenten – sinnvoll, die Effekte dieser neuen Regelungen abzuwarten, anstatt nahezu zeitgleich Neuregelungen in diesem Bereich zu etablieren. Zweitens verschlechtert sich die Wirtschaftslage derzeit. Da sich durch eine Eintrübung der konjunkturellen Lage die Situation der öffentlichen Haushalte in näherer Zukunft verschlechtern könnte – was die oben angesprochene wirtschaftliche Unsicherheit erhöht –, erscheint es nicht sinnvoll, den öffentlichen Dienst durch weitere (indirekte) Kostenfaktoren, zu denen die Abschaffung der Möglichkeit sachgrundlos zu entfristen zählen würde, zu belasten.

Zusammenfassend überwiegen bei dem genannten Antrag daher die zu erwartenden negativen Auswirkungen deutlich.

RWI – Leibniz-Institut für  
Wirtschaftsforschung e.V.Hohenzollernstraße 1-3  
45128 Essen

Postanschrift:

Postfach 10 30 54

45030 Essen

[www.rwi-essen.de](http://www.rwi-essen.de)

Executive Board/Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt  
(Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

(Vizepräsident),

Dr. Stefan Rumpf

(Administrativer Vorstand),

Registration-No./VR 1784

beim Amtsgericht Essen

## Literatur

Amuedo-Dorantes, C. und M. Á. Malo (2008), How are fixed-term contracts used by firms? An analysis using gross job and worker flows, *Research in Labor Economics* 28: 277-304.

Bachmann, R. und J. Bredtmann (2016), Die Rolle befristeter Beschäftigung in Europa. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 65(3): 239-268.

Bachmann, R., R. Felder und M. Tamm (2017), Erwerbstätigkeit und atypische Beschäftigung im Lebenszyklus – Ein Kohortenvergleich für Deutschland. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18 (3): 263-285.

Boockmann, B. und T. Hagen (2008), Fixed-term contracts as sorting mechanisms: Evidence from job durations in West Germany, *Labour Economics* 15(5): 984-1005.

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

Hohendanner, C., E. Ostmeier und P. Ramos Lobato (2015), Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst: Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung. IAB-Forschungsbericht 12/2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Schäfer, Holger (2019), Befristete Beschäftigung: Sprungbrett oder Sackgasse?, *IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 46(1): 25-43. Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

RWI – Leibniz-Institut für  
Wirtschaftsforschung e.V.

Hohenzollernstraße 1-3  
45128 Essen

Postanschrift:

Postfach 10 30 54

45030 Essen

[www.rwi-essen.de](http://www.rwi-essen.de)

Executive Board/Vorstand:  
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt  
(Präsident),  
Prof. Dr. Thomas K. Bauer  
(Vizepräsident),  
Dr. Stefan Rumpf  
(Administrativer Vorstand),  
Registration-No./VR 1784  
beim Amtsgericht Essen