

Die Entwicklung des befristeten Arbeitsvertrags

Der Aufstieg vom Zankapfel im Gerichtssaal zum prominenten Reizthema der Politik

Das Thema „befristete Arbeitsverhältnisse“ polarisiert seit eh und je. Ein „wichtiger Teil des deutschen Jobwunders“, „Alternative zur Arbeitslosigkeit“ und „Brücke zur Dauerbeschäftigung“ heißt es von Seiten der Befürworter. Gegner hingegen sehen darin prekäre Arbeitsverhältnisse, ein Unterlaufen des Kündigungsschutzes und die Schaffung einer Mentalität des „Heuerns und Feuerns“.



Ein Blick in die Geschichte zeigt: Der Streit hat Tradition. Schon in den 1930er Jahren mussten sich Gerichte mit befristeten Arbeitsverhältnissen auseinandersetzen und das Spannungsverhältnis zwischen Vertragsfreiheit einerseits und Kündigungsschutz andererseits lösen. Mit der Massenarbeitslosigkeit zu Beginn der 1980er Jahre entwickelte sich die Befristung der Arbeitsverträge dann zu einem Kriseninstrument, welches bis heute polarisiert.

Befristung in den 1930er Jahren – eine politische Unbekannte

Die Befristung von Beschäftigungsverhältnissen war zu Zeiten des Reichsarbeitsgerichts noch kein Politikum. Der Kündigungsschutz für Arbeitnehmer war in den 1930er Jahren nur wenig ausgeprägt und ermöglichte die Befristung von Arbeitsverträgen ohne größere Hürden. Ob mit oder ohne sachlichen Grund befristet – für die rechtliche

Beurteilung spielte das damals keine Rolle. Trotzdem lässt sich den Gerichtsurteilen dieser Zeit entnehmen, dass die Arbeitnehmerseite Befristungen als ungerecht empfand. In der Folge mehrten sich Entscheidungen des Reichsarbeitsgerichts, die besagten, dass es Arbeitgebern nicht erlaubt war, Arbeitnehmer befristet einzustellen, wenn die Absicht bestand, durch die Befristung kündigungsrechtliche Vorschriften zu umgehen. Das Thema Befristung fand damit erstmals Eingang in höchstrichterliche Rechtsprechung, zunächst aber nicht in die Politik.

Trendwende 1960 – klare Regeln gegen Missbrauch

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges begannen die Aufbauarbeiten. Das deutsche Wirtschaftswunder kam immer mehr in Schwung, die Zahl der Arbeitnehmer erhöhte sich. Der Zuwachs und der Bedarf an Arbeitskräften verlieh der



Arbeitnehmerschaft zeitweise eine strukturelle Überlegenheit, was zu einer Verbesserung des Schutzes der Arbeitnehmer führte. Dies spiegelte sich auch in der Rechtsprechung wider. Das Bundesarbeitsgericht verfolgte bis ins Jahr 1960 den durch das Reichsarbeitsgericht aufgestellten Grundsatz der Unzulässigkeit von Befristungen, wenn damit der Kündigungsschutz umgangen werden sollte. Es begründete seine Urteile dabei mit einer Vielzahl von Argumenten, die sich noch heute auf Seiten der Gegner der Befristung wiederfinden. So wurde der Gedanke des Bestandsschutzes der Arbeitsverhältnisse angeführt, die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers, die fehlende wirtschaftliche Vertragsparität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, aber auch erstmals die Notwendigkeit besonderer Gründe zur Befristung. Klare Regelungen für Arbeitgeber waren diesen Maßstäben noch nicht zu entnehmen, bis es 1960 zu einer richtungsweisenden Entscheidung durch das Bundesarbeitsgericht in der Beurteilung befristeter Arbeitsverträge kam (Aktenzeichen: BAG (GS), Beschluß vom 12.10.1960 – 3 AZR 65/59). Erstmals stellte das Bundesarbeitsgericht klar, dass eine Befristung von Arbeitsverträgen nur dann zulässig war, wenn es einen sachlichen Grund für diese Befristung gab. Diese Grundregel der Befristung findet sich bis heute im Gesetz wieder. Mit ihr wurde der Befristung erstmals in aller Deutlichkeit Einhalt geboten.

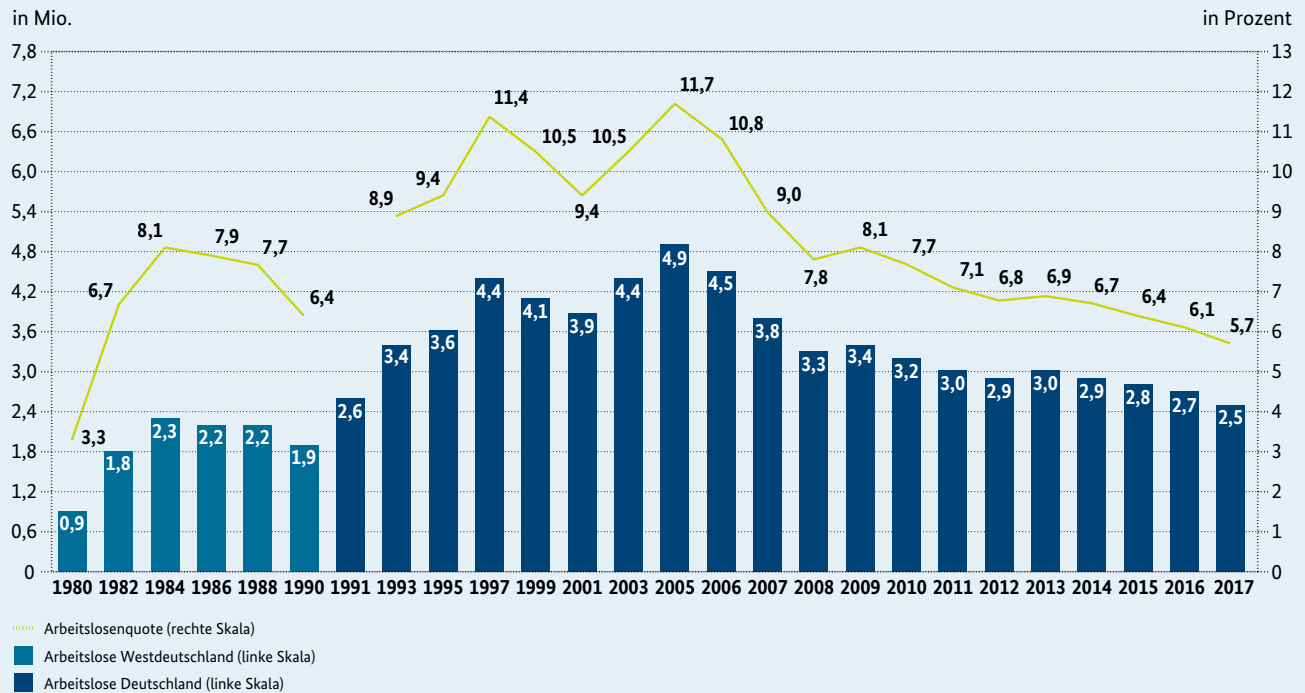
Die generelle Zurückhaltung des Gesetzgebers zu dieser Zeit deutet allerdings darauf hin, dass nach Jahren hoher Arbeitslosigkeit in der Nachkriegszeit und – begleitet von der Währungsreform und der Einführung der Sozialen

Marktwirtschaft – aufgrund des deutschen Wirtschaftswunders ein Handeln seitens der Politik nicht erwartet wurde. Eine Arbeitslosenquote von unter 1 Prozent, zeitweise Vollbeschäftigung und Mangel an Arbeitskräften prägten die wirtschaftliche Entwicklung bis in die 1970er Jahre. Bahnbrechende Änderungen oder gesetzliche Regelungen der Befristung von Arbeitsverträgen wurden vor diesem Hintergrund von keinem der Akteure in der Arbeitswelt gefordert.

Weg von mehr Staat, hin zu mehr Markt – Krisen verändern Deutschlands Arbeitsmarktpolitik

Eine Zäsur trat erst Mitte der 1980er Jahre ein. Die Bundesrepublik sah sich nach den Ölkrisen 1973/1974 und 1979/1980, mit denen das Wirtschaftswunder ein Ende nahm, einer drastischen Zunahme der Arbeitslosigkeit bis in das Jahr 1983 ausgesetzt. So stieg die Arbeitslosenquote zwischen 1980 und 1983 von 3,3 Prozent auf über 8 Prozent. Ursachen sah man in überhöhten Lohnabschlüssen und im wirtschaftlichen Strukturwandel. Gleichzeitig drängten die geburtenstarken Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt und Frauen nahmen zunehmend am Erwerbsleben teil, was zu einer Erhöhung des Arbeitskräfteangebots führte. In dieser Situation anhaltend hoher Arbeitslosigkeit machten Arbeitgeber immer mehr von den Gestaltungsmöglichkeiten der Befristung Gebrauch. Bereits im Jahr 1985 lag nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes die Zahl der befristeten Arbeitsverhältnisse

Abbildung 1: Die Statistik zeigt den rasanten Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn der 1980er Jahre und die teils dramatische Entwicklung nach der Wende.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (BA): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf 01/2017.

bei über 5 Prozent. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen und angesichts der sich in der Bevölkerung breitmachenden Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen Situation wurde die Politik auf den Plan gerufen.

Die schwarz-gelbe Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP unternahm den Versuch, ähnlich wie die Regierungen in anderen westlichen Industrienationen, durch Deregulierung den unternehmerischen Kurs einer Flexibilisierung von Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmärkten zu unterstützen und zu verstärken. Von Bedeutung war hierbei auch die Schaffung des Beschäftigungsförderungsgesetzes im Jahr 1985. Die Bundesregierung versprach sich davon den Abbau von Hemmschwellen gegenüber Neueinstellungen. Von größter Bedeutung war die mit diesem Gesetz erstmals zulässige einmalige sachgrundlose Beschäftigung bis zu einer Dauer von 18 Monaten. Voraussetzung hierfür war, dass ein Arbeitnehmer neu eingestellt wurde oder er in unmittelbarem Anschluss an die Berufsausbildung nur vorübergehend weiterbeschäftigt werden konnte, weil kein Arbeitsplatz für einen unbefristet einzustellenden Arbeitnehmer zur Verfügung stand. Die Regelungen waren von Beginn an umstritten. Gewerkschaften und die Bundestagsopposition sahen darin eine Aushöhlung des Kündi-

gungsschutzrechts und befürchteten, dass Arbeitsplätze künftig verstärkt befristet würden. Dagegen begrüßten Arbeitgeberverbände das Gesetz als geeigneten Weg, um Marktschwankungen – auch zu Gunsten der Arbeitnehmerschaft – in geeigneter Weise begegnen zu können und um die Bereitschaft zu Neueinstellungen zu erhöhen.

Im Zuge der Wiedervereinigung stieg die Zahl der Arbeitslosen erneut stark an. Gab es 1991 noch ca. 2,6 Mio. Arbeitslose, so näherte sich die Zahl 1996 der 4-Millionen-Marke. Die Entwicklung auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt war durchwachsen; die Arbeitslosigkeit auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt entwickelte sich dramatisch. Der Wechsel von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft machte in den neuen Bundesländern aus der „verdeckten“ eine offene Arbeitslosigkeit. Neue Unternehmen und Arbeitsplätze entstanden nicht so schnell, wie der Strukturwandel nicht überlebensfähige Arbeitsplätze vernichtete. Nur ein Teil der Betroffenen konnte durch Umschulungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie großzügige Vorruhestandsregelungen aufgefangen werden. Angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit beschloss die schwarz-gelbe Regierungskoalition ein „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“. Dazu gehörte auch eine neue Ausgestaltung der



Befristung von Arbeitsverträgen, um die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zu unterstützen. Eine neue Regelung, die mit Wirkung zum 1. Oktober 1996 eingeführt wurde, verringerte die Hürden für den Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen ohne Sachgrund erheblich: Das Kriterium der Neueinstellung wurde erstmals gestrichen und damit das Tor für die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes weiter aufgestoßen. Auch wurde die zeitliche Grenze für Befristungen von ursprünglich 18 auf 24 Monate erweitert.

Die Regelungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes liefen am 31. Dezember 2000 aus. Deutschland war darüber hinaus verpflichtet, europarechtliche Vorgaben über Teilzeitverträge und befristete Verträge umzusetzen. Dies führte zur Neuregelung der Befristungsregelungen und zur Verabschiedung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes im Jahre 2001 unter der Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen, das die Befristung von Arbeitsverträgen weiter erleichterte: Bislang prüften die Gerichte, ob durch die Befristung eine Umgehung des Kündigungsschutzes seitens der Arbeitgeber bezweckt war. In einem solchen Falle wurde dann ein unbefristetes Arbeitsverhältnis festgestellt. Durch die neue Gesetzeslage wurde diese Voraussetzung vom Kündigungsschutzrecht abgekoppelt, um die Hemmschwelle der Arbeitgeber für Neueinstellungen erneut zu senken. Gleichzeitig war es Ziel der rot-grünen Regierung, u. a. durch die Einführung eines Vorbe-

schäftigungsverbots und die Festlegung auf maximal drei Verlängerungen innerhalb der zulässigen Gesamtdauer von 24 Monaten, eine ständige Verlängerung des sachgrundlos befristeten Arbeitsvertrags – sog. Kettenbefristungen – durch einen mehrfachen Wechsel zwischen Befristungen mit und ohne Sachgrund zu verhindern. Gerade dazu hatte auch der öffentliche Diskurs großen Einfluss. Gewerkschaften prangerten die Möglichkeit des Missbrauchs der Befristung von Arbeitsverträgen an und forderten die Politik auf, Missbrauch zu beseitigen und Arbeitnehmer vor jahrelangen Kettenbefristungen zu schützen. Diese Forderungen wurden auch in den vergangenen Jahren und im jüngsten Wahlkampf diskutiert.

Die „nervöse Republik“ – Die Befristung der Arbeitsverträge als Streitthema der Koalitionsverhandlungen 2017

Im Wahlkampfjahr 2017 flammte gerade vor dem Hintergrund der anhaltend stabilen Wirtschaftslage die Debatte über die Notwendigkeit der Flexibilität durch die sachgrundlose Befristung erneut auf. Die langanhaltend gute Wirtschaftslage müsse zu einem Abbau von Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt zu Gunsten der Arbeitnehmer führen, wie es umgekehrt in Krisenzeiten zu einem Ausbau zu Lasten des Arbeitnehmers kam, so die Kritiker. Außerdem

ermöglichte das zu liberale Gesetz Arbeitgebern immer noch einen Missbrauch durch die Kettenbefristung von Arbeitsverträgen mit Sachgrund. Befristete Verträge erschwerten die Lebensplanung der Menschen, seien oft mit schlechter Bezahlung verbunden und nicht durch die wirtschaftliche Lage zu rechtfertigen. Neben der Partei Die Linke war es auch die SPD, die sich in ihrem Wahlprogramm für die Abschaffung der sachgrundlosen Befristung und die Einschränkung der Befristung mit Sachgründen sowie Kettenbefristungen stark gemacht hat. Das Wahlprogramm von CDU/CSU hingegen hob einerseits die wichtige Bedeutung eines flexiblen Arbeitsmarktes sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer hervor. Andererseits wurde aber auch die Gefahr des offenkundigen Missbrauchs bei Befristungen betont.

Der Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU/CSU zeigt einen Mittelweg auf. Arbeitgeber sollen weiterhin sachgrundlos befristet dürfen, jedoch nur noch für 18 statt für bislang 24 Monate. Bis zu dieser Gesamtdauer soll nicht mehr eine dreimalige, sondern nur noch eine einmalige Verlängerung möglich sein. Zudem sollen Arbeitgeber mit mehr als 75 Beschäftigten nur noch maximal 2,5 Prozent der Belegschaft sachgrundlos befristet dürfen. Eine erneute Befristung des Arbeitsvertrags soll generell dann nicht zulässig sein, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits zuvor ein unbefristetes oder ein oder mehrere befristete Arbeitsverhältnisse mit einer Gesamtdauer von fünf oder mehr Jahren bestanden haben.

Diese Einschränkungen sollen die Missbrauchsmöglichkeiten so weit wie möglich eindämmen, zeigen aber zugleich, dass man auf die Grundzüge eines flexiblen Arbeitsrechts nicht verzichten möchte. Sowohl die sachgrundlose Befristung als auch eine Kettenbefristung bei befristeten Arbeitsverträgen mit Sachgrund werden im Grundsatz weiterhin möglich sein. Kettenbefristungen werden jedoch Grenzen gesetzt. Dies kann als Bekenntnis der Politik gewertet werden, die Chancen der Arbeitnehmer auf eine unbefristete Anstellung effektiv zu erhöhen. Es bleibt abzuwarten, ob die neuen Regelungen tatsächlich zu mehr unbefristeten Arbeitsverträgen führen werden und wie sich die neuen Regelungen in der Praxis sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer auswirken werden.

Kontakt: Verena Hedtke
Referat: „Wirtschaftspolitische Fragen des Arbeitsmarktes und der Sozialordnung“