

Stellungnahme



zum

Antrag der Abgeordneten Anette Kramme, Gabriele Lösekrug-Möller, Iris Gleicke, Hubertus Heil (Peine), Josip Juratovic, Gabriele Hiller-Ohm, Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Katja Mast, Thomas Oppermann, Anton Schaaf, Silvia Schmidt (Eisleben), Ottmar Schreiner, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD (Drucksache 17/1769 v. 19. 5. 2010)

Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Herbert Behrens, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Werner Dreibus, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Kornelia Möller, Petra Pau, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 17/1968 v. 9. 6. 2010)

Köln / Berlin, 20. September 2010

1 Einleitung

Die Befristung von Arbeitsverträgen ist aus ökonomischer Sicht nur in einem Umfeld eines rigiden Kündigungsschutzes von Bedeutung. Gäbe es keine rechtlichen Hürden hinsichtlich der Kündigung von Mitarbeitern, dann wäre die Frage der Laufzeit eines Arbeitsvertrages ohne Belang: Ob befristet oder nicht, der Arbeitsvertrag könnte in jedem Fall ohne Kosten gelöst werden. Insofern spielt für die Diskussion der Befristungsregeln die Wirkung der Kündigungsschutzgesetzgebung eine Rolle. Der Kündigungsschutz wirkt wie eine Steuer auf die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses. Die Arbeitskosten je Arbeitnehmer aus Sicht des Unternehmens erhöhen sich damit um die Kosten der Kündigung multipliziert mit der Wahrscheinlichkeit, eine Kündigung aussprechen zu müssen. Aus Sicht des Arbeitnehmers handelt es sich – wie bei der Arbeitslosenversicherung – um eine Versicherung gegen den Einkommens- und Wohlfahrtsverlust im Falle einer Entlassung (Jahn, 2005).

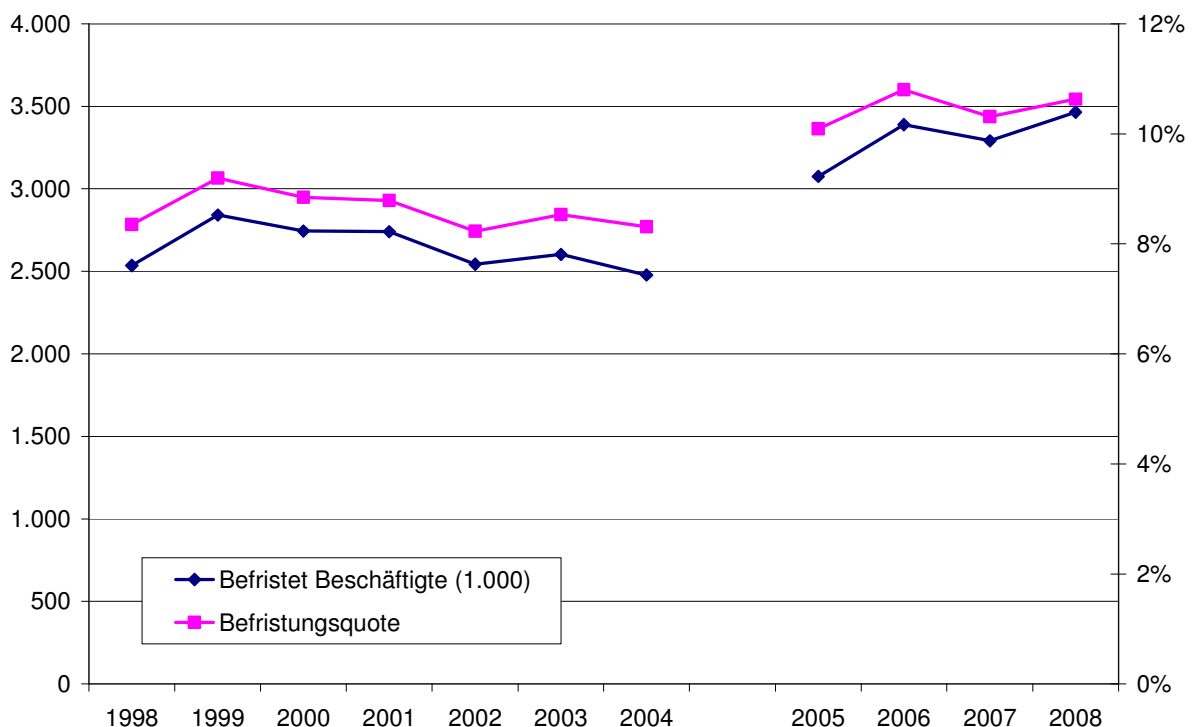
Die Wirkung des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung ist ambivalent. In Zeiten sinkender Güternachfrage wird die Zahl der Entlassungen geringer ausfallen, wohingegen in Zeiten steigender Güternachfrage die Einstellungen geringer ausfallen werden. Im Ergebnis bleibt die Beschäftigung stabiler als in einer Welt ohne Kündigungsschutz – was umgekehrt aber auch heißt, dass Arbeitsuchende auf weniger Beschäftigungsangebote stoßen. Dies resultiert in einer längeren durchschnittlichen Dauer der Beschäftigungslosigkeit bzw. einem höheren Anteil Langzeitarbeitsloser. Durch die Erosion von Humankapital im Laufe langer Arbeitslosigkeit verschärft sich das Problem und es kommen gegebenenfalls soziale Problemlagen hinzu. Der Effekte auf das Beschäftigungsniveau und das Niveau der Arbeitslosigkeit ist aus theoretischer Sicht unbestimmt. Die überwiegende Zahl der empirischen Studien bescheinigt der Arbeitsschutzgesetzgebung jedoch einen negativen Effekt auf die Beschäftigungshöhe und einen erhöhenden Effekt auf die Arbeitslosigkeit (Addison und Teixeira, 2003; Jahn, 2005).

Die Befristung von Arbeitsverträgen bietet eine Möglichkeit, ein Beschäftigungsverhältnis zu lösen, ohne die Kosten, die der Kündigungsschutz andernfalls auferlegt, tragen zu müssen. Eine ähnliche Rolle kann die Nutzung von Zeitarbeit haben, wobei hier die Relevanz des Kündigungsschutzes nicht verschwindet, sondern lediglich von den Kunden- auf die Zeitarbeitsunternehmen übergeht. Unabhängig davon muss die flexible Disposition von Personal keineswegs die vorherrschende Motivation für die Befristung von Arbeitsverträgen sein. Tatsächlich ist die Motivlage für die Betriebe differenziert: Etwa je ein Fünftel verteilt sich auf die Hauptmotive Eigenschaftsfeststellung und flexibler Personaleinsatz. Knapp 40 Prozent der Betriebe gab als wichtigsten Grund für Befristungen einen zeitlich begrenzten Ersatz- oder Erweiterungsbedarf an. Der Rest verteilt sich auf weitere Motive, wobei die zeitlich begrenzte Finanzierung der Stellen – vor allem im öffentlichen Dienst – mit 8 Prozent noch erwähnenswert ist (Hohendanner, 2010, 5). Vor allem in den Fällen, wo der Personalbedarf von vorneherein zeitlich begrenzt ist, ist fraglich, ob bei Abwesenheit von Befristungsmöglichkeiten alternativ zu unbefristeten Einstellungen kommen würde. Denkbar ist eher, dass es in einem solchen Szenario entweder zur verstärkten Nutzung von Überstunden und/oder Zeitarbeit käme oder – etwa wenn diese auch stark reguliert wurde – ganz auf Einstellungen verzichtet würde. Dies hätte dann zum Ergebnis, dass Wertschöpfung und Einkommen wegfallen und somit auch die Beschäftigungssicherheit der übrigen (unbefristet beschäftigten) Arbeitnehmer beeinträchtigt würde. Insofern erscheint die Erklärung von unbefristeter Beschäftigung zum „sozialpolitisch erwünschten Normalfall“ (Drucksache 17/1769, 3) zu kurz gegriffen: Die Alternative zur befristeten Beschäftigung ist unter Umständen eben nicht die unbefristete Beschäftigung, sondern eine andere flexible Erwerbsform oder gar keine Beschäftigung.

2 Entwicklung und Struktur befristeter Beschäftigung

Die Zahl der befristet Beschäftigten, so stellt es der Antrag der Abgeordneten Anette Kramme u. a. (Drucksache 17/1769) fest, sei in der Vergangenheit stetig gestiegen. Belegt wird dies mit einem Vergleich der Befristungsquote auf Basis des Mikrozensus. Diese Berechnungen stellen eine Sonderauswertung des Mikrozensus dar, in der Auszubildende, Schüler und Studenten im Nebenjob sowie Arbeitnehmer über 65 Jahren herausgerechnet wurden (Grau, 2010). In dieser Untersuchung wird jedoch nur unzureichend berücksichtigt, dass Befunde des Mikrozensus von 2005 und später nicht mit solchen der Jahre vor 2005 vergleichbar sind. Der Grund dafür ist eine Umstellung der Erfassungsmethode. Bis einschließlich 2004 folgte der Mikrozensus dem Berichtswochenkonzept, d.h. alle Angaben beziehen sich auf eine Berichtswoche, die in der Regel im Frühjahr lag. Ab 2005 erfolgen die Befragungen jedoch über das ganze Jahr verteilt. Da die befristete Beschäftigung auch eine bedeutende saisonale Komponente hat, können mit der unterjährigen Erfassungsweise befristete Beschäftigungsverhältnisse erfasst werden, die zuvor unberücksichtigt blieben, z.B. Tätigkeiten im Einzelhandel im Weihnachtsgeschäft. Somit verbietet sich ein Vergleich der Befristungen bis bzw. nach dem Jahr 2005. Zulässig ist allein eine separate Betrachtung der Zeiträume bis 2004 und ab 2005. Werden die befristet beschäftigten abhängig Erwerbstätigen in dieser Hinsicht betrachtet, so zeigt sich zumindest in den letzten zehn Jahren kein eindeutiger Trend, der auf eine Erhöhung der Befristungsneigung schließen ließe (Abbildung 1). Andererseits zeigen Erhebungen mit dem IAB-Betriebspanel (Hohendanner, 2010) oder dem SOEP (Schäfer, 2010) eine – allerdings nur moderat – steigende Befristungsquote an.

Abbildung 1: Befristete Beschäftigung 1998-2008



Befristungsquote:

Befristet Beschäftigte in Prozent der abhängig Beschäftigten, jeweils ohne Auszubildende

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1 (verschiedene Jahrgänge);

eigene Berechnungen.

Befristet Beschäftigte sind überwiegend in den jüngeren Altersgruppen zu finden. Knapp die Hälfte der befristet Beschäftigten ohne Auszubildende ist unter 30 Jahre alt. Die altersspezifische Befristungsquote der Arbeitnehmer unter 25 Jahre liegt bei über einem Drittel (Tabelle 1), während in der Altersgruppe von 40 bis 45 Jahren lediglich 6,5 Prozent befristet beschäftigt sind. Dies spricht dafür, dass Arbeitnehmer vor allem im Zuge des Berufseinstiegs mit Befristungen konfrontiert werden. Wird die befristete Beschäftigung nach Branchen differenziert¹, so zeigt sich, dass die Befristungsneigung im Verarbeitenden Gewerbe unterdurchschnittlich ist. Die höchsten Befristungsquoten weisen die Land- und Forstwirtschaft, die öffentliche Verwaltung und die unternehmensorientierten Dienstleistungen auf. Während es sich in der Landwirtschaft um Saisonarbeit handeln dürfte, die aus nachvollziehbaren Gründen nur in begrenzten Zeiträumen anfällt, spiegelt die hohe Befristungsquote in der öffentlichen Verwaltung unter anderem die Einstellungspraxis des wissenschaftlichen Mittelbaus wider, der nahezu ausschließlich befristet beschäftigt wird. Dies wird auch deutlich, wenn die Betroffenheit von Befristungen nach der Qualifikation betrachtet wird. Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss sind weit häufiger befristet beschäftigt als Arbeitnehmer mit einer Lehrausbildung. Dieser Befund geht ausschließlich auf die Universitätsabsolventen zurück, die zu 14,7 Prozent befristet beschäftigt sind, während es bei den Fachhochschulabsolventen nur 7,5 Prozent sind. Hochschulabsolventen können auf dem Arbeitsmarkt nicht als benachteiligt angesehen werden. Im Gegenteil, ihre Betroffenheit von Arbeitslosigkeit ist gering und ihr Einkommen überdurchschnittlich.

Mithin sind es keineswegs überwiegend geringproduktive Arbeitnehmer, die aufgrund einer schlechten Verhandlungsposition befristet beschäftigt werden. Berücksichtigt werden muss weiterhin, dass die Mobilität aus befristeter in unbefristete Beschäftigung recht hoch ist. Von 100 abhängig befristet Vollzeitbeschäftigten des Jahres 2003 waren fünf Jahre später 49 abhängig unbefristet vollzeitbeschäftigt. 15 Prozent waren nach wie vor oder erneut befristet beschäftigt, 5 Prozent wechselten in die Selbstständigkeit und rund 15 Prozent in andere Beschäftigungsformen (z.B. Teilzeit). Nur 16 Prozent waren arbeitslos oder nicht erwerbstätig (Schäfer 2010).

Tabelle 1: Strukturdaten befristeter Beschäftigung

	abhängig Erwerbstätige ohne Auszubildende	davon befristet	in Prozent
insgesamt	32.591	3.465	10,6
bis 25 Jahre	2.872	988	34,4
Vollzeiterwerbstätige (ab 36 Std.)	21.656	2.035	9,4
Verarbeitendes Gewerbe	7.825	581	7,4
öffentliche Verwaltung	2.809	353	12,6
mit Lehrausbildung	19.154	1.633	8,5
mit Hochschulabschluss	5.292	639	12,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1 (2008)

¹ Die veröffentlichten Mikrozensus-Resultate erlauben nur eine grobe Differenzierung in 10 Wirtschaftsbereiche. Für eine weitergehende Disaggregation wäre – sofern es die Fallzahlen zulassen – eine Auswertung der Mikrodaten erforderlich.

3 Ist befristete Beschäftigung prekär?

Ein zentrales Argument, mit dem das Verbot sachgrundloser Befristungen begründet wird, ist das vermeintlich erhöhte Prekaritätsrisiko befristeter Beschäftigter. Definiert man die Frage der Prekarität anhand der Dimensionen Beschäftigungsstabilität und Entlohnung, so legt die Theorie ein Zusammenfallen von hohem Beschäftigungsrisiko und geringem Lohn nicht unbedingt nahe. Es könnte auch eine Komplementarität beider Dimensionen erwartet werden: Arbeitnehmer verlangen für Beschäftigungsverhältnisse mit geringer Stabilität einen höheren Lohn, der das Risiko ausgleicht. Dass die Stabilität befristeter Beschäftigungsverhältnisse geringer ist als die unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse, ist nicht nur nahe liegend, sondern auch empirisch verifiziert worden (Giesecke/Groß 2006).

Schwieriger ist die Frage nach der Entlohnung zu beurteilen. Auswertungen mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) haben gezeigt, dass abhängig befristet beschäftigte Vollzeitbeschäftigte einen Stundenlohn von 73 Prozent des Niveaus von unbefristet Vollzeitbeschäftigten erreichen, wobei Beamte in dieser Betrachtung nicht berücksichtigt sind. Diese rein deskriptive Lohnlücke besagt aber noch nichts über Kausalitäten. So könnte der Lohnunterschied nicht allein auf die Frage der Befristung zurückzuführen sein, sondern auf eine Reihe struktureller Unterschiede zwischen den befristet bzw. unbefristet Beschäftigten. So weisen befristet Vollzeitbeschäftigte zwar eine höhere Akademikerquote auf als die unbefristet Vollzeitbeschäftigten, doch dafür ist auch der Anteil der Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung höher. Zudem weisen befristet Beschäftigte eine weit geringere Betriebszugehörigkeitsdauer auf. Diese ist wiederum eng mit dem betriebsspezifischen Humankapital verknüpft, was wiederum wichtiger Bestimmungsfaktor der individuellen Produktivität und damit auch der Entlohnung ist. Um den Einfluss des Befristungsmerkmals zu isolieren, ist eine simultane Schätzung des Stundenlohns unter Einschluss aller lohnrelevanten Merkmale erforderlich. Eine solche Berechnung ergibt, dass – je nach Modellspezifikation – abhängig befristet Vollzeitbeschäftigte einen Lohnabschlag von rund 15 Prozent gegenüber rechnerisch identischen abhängig unbefristet Vollzeitbeschäftigten (jeweils ohne Beamte) hinnehmen müssen². Hinsichtlich des gewichteten Haushaltsnettoeinkommens erreichen befristet Beschäftigte 91 Prozent des Niveaus unbefristet Beschäftigter. Somit überträgt sich der Abstand im Bruttostundenlohn nur zum Teil auf die soziale Lage. Zudem liegt dieser Wert weit über dem Einkommen von Arbeitslosen, die lediglich auf 48 Prozent kommen (Schäfer 2010).

4 Beschäftigungseffekte der Deregulierung von Befristungen

Ein weiterer Argumentationsstrang, mit dem das Verbot sachgrundloser Befristungen begründet wird, besteht in der vermeintlichen Wirkungslosigkeit von Deregulierungsschritten in der Vergangenheit. So wird festgestellt, dass die Risiken für Arbeitnehmer „nicht durch positive Beschäftigungseffekte ausgeglichen“ werden (Drucksache 17/1769, S. 2). Dies würden „zahlreiche Studien“ belegen, wobei im Weiteren aber lediglich die Befunde von zwei Studien wiedergegeben werden.

1. In Drucksache 17/1769 wird subsumiert, dass die Untersuchung von RWI/ISG (2006) im Rahmen der Evaluation der Hartz-Gesetze ergeben habe, dass die damalige Deregulierung der Befristung für Ältere für 96 Prozent der Unternehmen keine Auswirkungen auf das Einstellungsverhalten habe. Dies war in der Tat das Ergebnis einer Befragung von Unterneh-

² Brehmer/Seifert (2008) errechnen sogar nur einen Lohnabschlag von 6 (Männer) bzw. 8 Prozent (Frauen) für befristet Vollzeitbeschäftigte gegenüber unbefristet Vollzeitbeschäftigten.

men. In der fraglichen Studie wird aber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dies vor allem den geringen Bekanntheitsgrad der Neuregelung reflektierte. Zudem spielte die Deregulierung vor dem Hintergrund keine wichtige Rolle für das Rekrutierungsverhalten der Unternehmen, als dass angesichts der seinerzeit hohen Arbeitslosigkeit ein ausreichendes Angebot an jüngeren Arbeitskräften zur Verfügung stand. Dies ist aber dem damaligen konjunkturellen und strukturellen Kontext geschuldet, der sich gegenwärtig ganz anders darstellt. Die Autoren der Studie stellen keineswegs die Wirkungslosigkeit der Reform fest. Vielmehr sehen sie in dieser Frage weiteren Forschungsbedarf.

2. Als weiterer Beweis für die These, dass Befristungsmöglichkeiten keine positiven Beschäftigungseffekte entfalten, wird eine Untersuchung des ZEW angeführt. Möglicherweise handelt es sich um die Arbeit von Hagen (2003). Darin ergibt sich – wie in Drucksache 17/1769 korrekt dargestellt wird – der Befund, dass sich die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer befristeten Beschäftigung langfristig nicht mindert. Dies ist jedoch nur die Hälfte des Ergebnisses. Der Autor stellt nämlich weiterhin fest, dass die Wahrscheinlichkeit der Nichterwerbstätigkeit sinkt oder – anders gewendet – sich die Wahrscheinlichkeit einer zukünftigen Beschäftigung erhöht. Befristete Beschäftigung ist mithin durchaus ein Sprungbrett in Beschäftigung, und zwar insbesondere für Arbeitslose mit geringen Beschäftigungschancen. Einen vergleichbaren Befund ergibt die Untersuchung von Boockmann (2006) im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, auf die möglicherweise rekurriert wird. Diese Arbeit stellt darüber hinaus fest, dass befristete Beschäftigung mittelfristig die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sich die betroffenen Arbeitnehmer in einer unbefristeten Beschäftigung befinden.

5 Fazit

Die Forderung nach einer Regulierung von Befristungsmöglichkeiten ist ökonomisch schlecht begründet. Weder kann ein durchgehender Trend einer steigenden Bedeutung befristeter Beschäftigung festgestellt werden, noch gelingt der Nachweis, dass befristete Beschäftigte zu den besonders benachteiligten Arbeitnehmern gehören und aus diesem Grunde besonders schützenswert seien. Zwar sind befristete Beschäftigte sozial schlechter gestellt als unbefristete Beschäftigte, doch schneiden sie weit besser ab als Arbeitslose. Der Schritt aus Arbeitslosigkeit in befristete Beschäftigung ist mithin in den meisten Fällen mit einem sozialen Aufstieg verbunden. Trotz anders lautender Behauptungen gibt es keine eindeutigen Befunde hinsichtlich der Wirkung von Regulierungs- oder Deregulierungsschritten befristeter Beschäftigung in der Vergangenheit. Die These, dass Deregulierungen keine positiven Effekte erbracht hätten, ist somit nicht zu halten und taugt nicht als Begründung einer Re-Regulierung. Letztlich erscheint ohnehin fraglich, ob sich ein Verlangen nach Regulierung lediglich auf die vermeintlich fehlenden positiven Effekte einer Deregulierung stützen kann. Vielmehr tragen diejenigen, die einer Regulierung das Wort reden, die Beweislast für die positiven Effekte der vorgeschlagenen Maßnahmen.

Literatur

Addison, John T. / **Teixeira**, Paulino, 2003, The Economics of Employment Protection, in: Journal of Labor Research, 1, S. 85-129

Boockmann, Bernhard, 2006, Chancen trotz befristetem Arbeitsvertrag?, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 121, Düsseldorf

Brehmer, Wolfram / **Seifert**, Hartmut, 2008, Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär?, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 4, S. 501-531

Giesecke, Johannes / **Groß**, Martin, 2006, Befristete Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen, 5, S. 247-254

Grau, Andreas, 2010, Befristete Beschäftigung: Jeder elfte Vertrag hat ein Verfallsdatum, in: StatMagazin v. 16.03.2010, URL: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/SATmagazin/2010/Arbeitsmarkt2010_032,templateId=renderPrint.psml_nnn=true [Stand: 2010-09-10]

Hagen, Tobias, 2003, Do Fixed-Term Contracts Increase the Long-Term Employment Opportunities of the Unemployed?, ZEW

Hohendanner, Christian, 2010, Unsichere Zeiten, unsichere Verträge?, IAB-Kurzbericht Nr. 14, Nürnberg

Jahn, Elke J., 2005, Wie wirkt der Kündigungsschutz?, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 2 und 3, S. 284-304

RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung / **ISG** - Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, 2006, Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1, Modul 1f, Endbericht

Schäfer, Holger, 2010, Sprungbrett oder Sackgasse? Entwicklung und Strukturen von flexiblen Erwerbsformen in Deutschland, in: IW-Trends, 1/2010, S. 47-63