

## „Wir wollen den Missbrauch bei den Befristungen abschaffen“<sup>1</sup>

### Das Wichtigste in Kürze

- Bei Neueinstellungen ist fast jede zweite Stelle befristet. Die Anzahl sachgrundloser Befristungen steigt.
- Befristete Verträge dauern meistens bis zu 18 Monate. Dabei ist das Risiko von Arbeitslosigkeit ohne die Erfüllung notwendiger Anwartschaftszeiten in der Arbeitslosenversicherung groß.
- Die Befristungsquote wächst mit der Betriebsgröße. Die Vermeidung einer Kündigungsschutzklage bietet keine ausreichende Erklärung dafür.
- Befristungen betreffen mittlerweile alle Alters- und Qualifikationsgruppen. Die meisten befristeten Beschäftigten sind deutsch, zwischen 25 und 40 Jahre alt und mit einer abgeschlossenen Ausbildung bzw. einem Studium.
- Das Privat- und Berufsleben von befristet Beschäftigten ist von fehlender Planungssicherheit geprägt. Sie sind oft gezwungen schlechtere Arbeitsbedingungen in Kauf zu nehmen.
- Die meisten Befristungen finden in der Privatwirtschaft statt. Anteilig an der betrieblichen Gesamtbeschäftigung sind aber der öffentliche Dienst und der gemeinnützige Dritte Sektor Vorreiter bei der Befristungspraxis.
- Befristungen haben sich in den letzten zehn Jahren von einem Mittel zur Deckung eines befristeten Bedarfes immer mehr in Richtung eines Mittels zur Erprobung von Neueingestellten entwickelt. Heute werden Beschäftigte befristet eingestellt, auch wenn sie langfristige Bedarfe decken sollen.
- Überwiegender Befristungsgrund in der Privatwirtschaft ist die Erprobung von Beschäftigten. Im öffentlichen Dienst wird am häufigsten aufgrund von Vertretungsbedarfen und begrenzten Haushaltsmitteln befristet. Im gemeinnützigen Bereich spielt die begrenzte Finanzierung die größte Rolle.
- Viele Branchen mit einer hohen Befristungsquote sind gleichzeitig von Fachkräfte- bzw. Personalmangel geprägt. Betriebe investieren weniger in die Weiterbildung von befristeten Beschäftigten. Fachkräfte- und Personalmangel werden durch befristete Beschäftigung verschärft.
- Trotz Anstieg der Befristungszahlen sind dadurch keine eindeutigen positiven Effekte auf die Durchlässigkeit und Flexibilität des Arbeitsmarktes zu erkennen. Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist bei befristet Beschäftigten vier Mal so hoch wie bei Unbefristeten.

### Gliederung:

#### Das Wichtigste in Kürze

1. Einleitung
2. Was möchten Beschäftigte?
3. Entwicklung der Befristung in Deutschland
4. Warum befristeten Betriebe?
5. Fachkräfte finden, weiterbilden und binden
6. Befristung schafft keine dauerhafte Beschäftigung
7. Ausblick
8. DGB-Forderungen

<sup>1</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, S. 52.

## 1. Einleitung

Die Große Koalition hat die Halbzeit ihrer Legislaturperiode erreicht. Dabei wurde das im Koalitionsvertrag verankerte Thema des Missbrauchs von Befristungen noch nicht angefasst. Für den DGB ist das allerdings ein zentrales Thema. Eine Vielzahl von Studien und Analysen dokumentiert, welche Ausmaße die Befristungspraxis auf dem deutschen Arbeitsmarkt angenommen haben und welche bedeutenden Nachteile für die Beschäftigten damit einhergehen. Eine Reform des Teilzeit- und Befristungsgesetzes ist deshalb als prioritär zu behandeln. Wir erwarten für das erste Quartal 2020 einen Reformentwurf dazu und setzen uns dafür ein, dass dieser auch über die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag hinausgeht. Sachgrundlose Befristungen gehören abgeschafft, nicht nur in großen Betrieben. Genauso muss es eine grundsätzliche Debatte über die zulässigen Befristungsgründe geben. Eine Erprobung oder befristete Haushaltsmittel dürfen nicht mehr als akzeptable Gründe gelten.

## 2. Was möchten Beschäftigte?

Ein sicherer Arbeitsplatz ist der Wunsch Nr. 1 bei Beschäftigten in Deutschland.<sup>2</sup> Unabhängig von Region oder soziodemographischen Merkmalen ist der Wunsch nach einem sicheren Arbeitsplatz dem nach flexiblen Arbeitszeiten oder sogar nach einem hohen Einkommen übergeordnet. Auffällig ist, dass die Arbeitsplatzsicherheit am häufigsten von 18 bis 34-Jährigen als sehr wichtig genannt wird - von Männern und Frauen zu jeweils gleichen Anteilen. Erstaunlich ist das nicht, wenn man bedenkt, dass diese Altersgruppe am meisten von Arbeitsplatzunsicherheit durch Befristungen betroffen ist und gleichzeitig in einem Alter ist, in dem große Lebensentscheidungen getroffen werden: berufliche Richtungswahl, Ortswahl, Eheschließungen, Geburten<sup>3</sup> usw.

Die Realität befristet Beschäftigter entspricht aber nicht diesen Erwartungen: sie schätzen ihre Arbeitsplatzsicherheit, ihre Aufstiegschancen und ihr Einkommen für bedeutend geringer ein als ihre unbefristeten Kolleginnen und Kollegen. Allgemein ist die Arbeitszufriedenheit von befristet Beschäftigten geringer, besonders deutlich in den neuen Bundesländern.<sup>4</sup>

Folgerichtig haben sich in 2018 lediglich 5,9 Prozent der Beschäftigten bewusst für ein befristetes Beschäftigungsverhältnis entschieden. Der Rest gibt überwiegend an, keine Dauerstelle gefunden zu haben oder einen „Probevertrag“ eingegangen zu sein. Dabei gehen Frauen etwas häufiger als Männer unfreiwillig in eine befristete Beschäftigung.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Cröbmann, A.; Günther L. (2018): Arbeitsmarkt und Verdienste, S. 186, in Datenreport 2018, Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

<sup>3</sup> [Statistisches Bundesamt, Stand 14. August 2019](#)

<sup>4</sup> Cröbmann, A.; Günther L. (2018): Arbeitsmarkt und Verdienste, S. 186, in Datenreport 2018, Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

<sup>5</sup> [Statistisches Bundesamt \(2019\): Mikrozensus 2018](#)

## Schlechtere Lebens- und Arbeitsbedingungen für befristet Beschäftigte

### Das Leben von befristet Beschäftigten ist von fehlender Planungssicherheit geprägt:

- Auf angespannten Wohnungsmärkten vieler Großstädte senkt eine Befristung erheblich die Ausgangschancen auf eine Mietwohnung.
- Für Menschen mit befristeten Verträgen ist es deutlich schwieriger bis unmöglich, Kredite aufzunehmen – für einen Immobilienkauf, den Kauf eines Autos usw.
- Wenn ein oder sogar beide Partner befristet sind, ist eine Entscheidung über eine Familiengründung schwieriger. Verglichen mit Unbefristeten, heiraten befristet Beschäftigte zwischen 20 und 34 Jahre seltener und sie kriegen seltener Kinder<sup>6</sup>. Eventuelle Umzüge, Einkommenseinbußen, geänderte Voraussetzungen für die Kinderbetreuung usw. lassen sich nicht im Voraus planen.
- Befristet Beschäftigte verdienen deutlich öfter ein Einkommen unter der Niedriglohnschwelle: zu 33,3 Prozent verglichen mit 9,6 Prozent bei Beschäftigten in einem Normalarbeitsverhältnis.<sup>7</sup>
- Das Armutsrisiko von befristet Beschäftigten ist doppelt so hoch wie bei Unbefristeten<sup>8</sup>: über 15 Prozent von ihnen hatten 2015 ein Haushaltseinkommen geringer als 60 Prozent des Medianeinkommens.

### Im Arbeitsleben machen Befristungen erpressbar und zu Beschäftigten zweiter Klasse:

- Durch Befristungen wird das allgemeine Kündigungsschutzrecht von Beschäftigten ausgehöhlt.
- Während bei unbefristet Beschäftigten bestimmte Gruppen vom Gesetzgeber als besonders schutzwürdig erachtet werden, so dass für sie ein Sonderkündigungsschutz gilt, kann ein befristeter Vertrag unabhängig von diesen besonderen Lebenslagen einfach auslaufen. Darunter zählen Frauen in Mutterschutz, Beschäftigte in Elternzeit, solche die Pflegezeiten in Anspruch nehmen, schwerbehinderte Menschen oder Betriebsratsmitglieder.
- Befristungen höhlen auch den Schutz vor einer maßregelnden Kündigung aus: wenn etwa Beschäftigte länger krank sind, bessere Arbeitsbedingungen einfordern, sich gegen ausbeuterische Arbeit wehren usw. darf der Arbeitgeber sie nicht „zur Strafe“ kündigen. Er kann allerdings den Vertrag einfach auslaufen lassen.
- Befristung hat einen negativen Einfluss auch auf die Stellung im Betrieb, Verhandlungsmöglichkeiten und das Einfordern von Rechten, von höheren Löhnen und besseren Arbeitsbedingungen.
- Frauen sind zwar nicht mehr wie in der Vergangenheit deutlich öfter befristet, haben aber im Falle einer Schwangerschaft ein höheres Risiko, keine Anschlussbeschäftigung zu finden. In einer aktuellen Dokumentation der „Zeit“ bringt das eine 24-jährige Angestellte so auf den Punkt: „In unserer Firma sind befristete Verträge Standard. Sobald man schwanger wird und in Elternzeit geht, ist klar, dass man raus ist.“<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Seils, E. (2016): [Jugend und befristete Beschäftigung, WSI Policy Brief 12/2016](#)

<sup>7</sup> Crößmann, A.; Günther L. (2018): Arbeitsmarkt und Verdienste, S. 175, in Datenreport 2018, Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

<sup>8</sup> Seils, E. (2016): [Jugend und befristete Beschäftigung, WSI Policy Brief 12/2016](#)

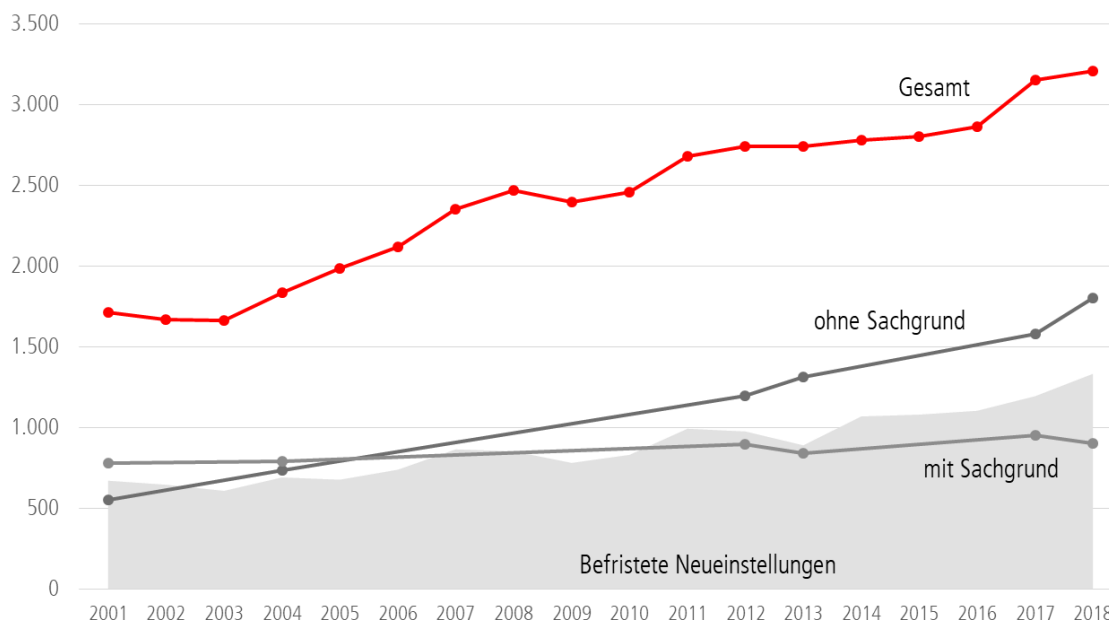
<sup>9</sup> Bund, K; Geisler, A.; Kunze, A.; Venohr, S. (2019): Was Frauen im Job erleben. DIE ZEIT Nr. 34/2019, 15. August 2019. Zuletzt besucht am 11.12.2019.

- Befristet Beschäftigte können sich zwar als Betriebsräte zur Wahl stellen, tun dies aber seltener.<sup>10</sup> Sie können nicht selbstbewusst sich selber oder Kolleginnen und Kollegen vertreten bzw. Verhandlungen und Konflikte aushalten, wenn sie um die Verlängerung ihres Arbeitsvertrages fürchten müssen. Dadurch wird die betriebliche Mitbestimmung maßgeblich beeinträchtigt sowie in manchen Fällen die Interessen von befristet Beschäftigten innerhalb der Betriebe weniger berücksichtigt.
- Befristet Beschäftigte haben überdurchschnittlich lange Arbeitszeiten. Besonders hoch ist die tatsächliche Arbeitszeit, wenn Beschäftigte um eine Beförderung auf eine unbefristete Stelle konkurrieren.<sup>11</sup>

### 3. Entwicklung der Befristung in Deutschland

3,2 Millionen Menschen in Deutschland hatten 2018 einen befristeten Arbeitsvertrag.<sup>12</sup> Das sind doppelt so viele wie 1996. Betrachtet man die Neueinstellungspraxis der Betriebe, wird die Etablierung der Befristungen auf dem Arbeitsmarkt noch deutlicher: im ersten Halbjahr 2018 waren knapp 45 Prozent der Neueinstellungen befristet. Das heißt, fast jede zweite Neueinstellung erfolgte befristet. Dieses stetige Wachstum wird größtenteils vom rasanten Anstieg der sachgrundlosen Befristungen angetrieben. Während Befristungen mit Sachgrund seit 2001 anteilig auf mehr oder weniger demselben Niveau der Gesamtbeschäftigung bleiben, hat sich der Anteil derer ohne Grund verdreifacht.

**Grafik 1: Entwicklung von Befristungen 1996-2018**



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des IAB-Betriebspanels 1996-2018, hochgerechnete Werte.

<sup>10</sup> Nur 1% der gewählten Betriebsratsmitglieder war 2016 befristet beschäftigt. [Keller, B \(2018\): Unsichere Arbeit – unsichere Mitbestimmung. Die Interessenvertretung atypisch Beschäftigter, Otto Brenner Stiftung, S. 19.](#)

<sup>11</sup> [Bossler, M.; Grunau, P. \(2019\): Chasing the carrot - actual working hours of fixed-term employees. In: Applied Economics Letters, Vol. 26, No. 14, S. 1148-1152.](#)

<sup>12</sup> Hohendanner, C. (2019): Befristete Beschäftigung in Deutschland 2018, IAB-Betriebspanel 1996-2018, hochgerechnete Werte.

Spitzenreiter bei der Befristung von Arbeitsverträgen im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung sind Arbeitgeber in den Bundesländern Berlin und Bremen sowie Nordrhein-Westfalen, wo auch in absoluten Zahlen die höchste Befristungsrate registriert wird.

Aktuell haben wir es mit einer Teil-Entkoppelung des Arbeitsmarktes von der Konjunktur zu tun. Stellen, die in Sektoren wie Erziehung, Bildung, Gesundheit, Pflege aber auch dem Non-Profit-Sektor entstehen, zeugen von einem langfristigen Bedarf und sind weitestgehend konjunkturunabhängig. Befristungen sind allerdings überdurchschnittlich oft in diesen Bereichen anzufinden. Dieser Zustand ist nicht mehr mit bisherigen Argumenten vertretbar. Die Befristungspraxis dieser Bereiche muss sich ändern.

### 3.1. Kurzfristige Befristungen überwiegen

Kurzfristige Befristungen, mit einer Dauer von unter einem Jahr machen 56 Prozent aller aktuellen Befristungen aus. Andere 21 Prozent dauern ein bis zwei Jahre.<sup>13</sup> Denselben Trend kann man bei befristeten Neueinstellungen beobachten<sup>14</sup>: knapp 84 Prozent aller befristeten Neueinstellungen dauern weniger als 18 Monate.

Grundsätzlich sind kurzfristige Befristungen besonders problematisch, denn sie verstärken alle genannten negativen Effekte auf Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten. Mit häufigen Arbeitsuchend-Meldungen und Einleitungen von Maßnahmen zur Jobsuche bzw. Vermittlung stellen sie gleichzeitig für Beschäftigte und die Bundesagentur für Arbeit einen hohen Aufwand dar. Ebenfalls sollten zumindest Befristungen, die unter sechs Monaten dauern, aufgrund der besonderen Kündigungsmöglichkeiten in der Probezeit am wenigsten erforderlich sein; es sei denn es besteht tatsächlich nur ein kurzfristiger Bedarf oder eine begrenzte Finanzierung (zu den betrieblichen Gründen für Befristungen s. allerdings Punkt 7).

Vorhandene Erhebungen über die Befristungsdauer unterscheiden nicht danach, ob es sich um eine Befristung mit oder ohne Sachgrund handelt. Daher kann man die möglichen Effekte der Koalitionsvereinbarungen auf die Dauer der Befristungen nicht abschließend beurteilen. Bei so einem hohen Anteil kurzfristiger Befristungen kann man allerdings davon ausgehen, dass eine Verkürzung der Dauer, in der man sachgrundlos befristen kann, für einen Großteil der Befristungen zwar ein kleiner Schritt in die richtige Richtung wäre, allerdings für sich genommen einen geringen Effekt auf die Befristungspraxis hätte. Praxisfälle<sup>15</sup> zeigen auch, dass häufig mehrere kurzfristige Befristungen aneinandergereiht werden und immer dieselbe Person betreffen. Deshalb muss eine Verkürzung der Gesamtbefristungsdauer auch bei Befristungen mit Sachgrund ansetzen, flankiert von einer Beschränkung der Verlängerungsmöglichkeiten von befristeten Verträgen in dieser Zeitspanne.

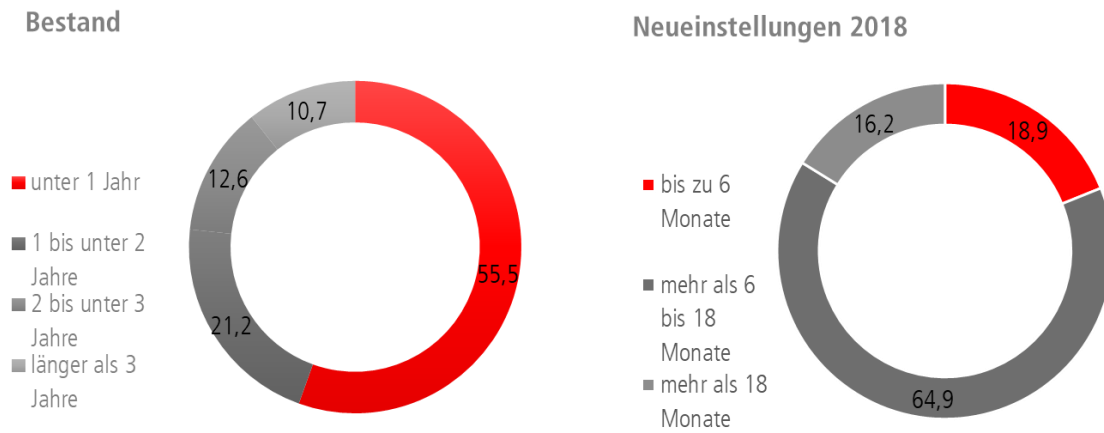
---

<sup>13</sup> Statistisches Bundesamt (2019): Pressemitteilung Nr. 349 vom 11. September 2019; Arbeitskräfteerhebung.

<sup>14</sup> Bossler, M; Gürtzgen, N; Kubis, A; Rebien, M. (2019): Befristungen bei Neueinstellungen; IAB-Stellenerhebung 2018.

<sup>15</sup> DGB (2017): Befristete Beschäftigung – Arbeiten ohne Bestandsschutz, S. 13-18.

**Grafik 2: Dauer der Befristungen Bestand und bei Neueinstellung**



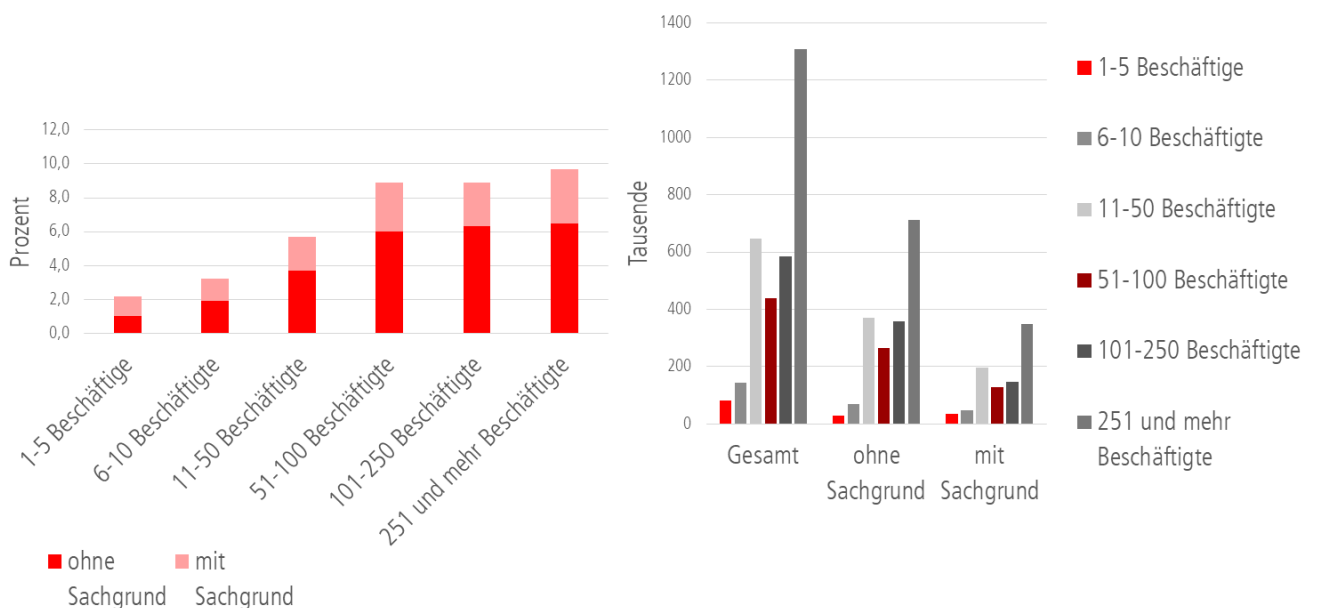
Quelle: Destatis, Arbeitskräfteerhebung

Quelle: Eigene Berechnungen nach IAB Stellenerhebung 2018

### 3.2. Große Befristungsanzahl in großen Unternehmen

Absoluter Vorreiter bei allen Arten von Befristungen sind große Betriebe mit mehr als 250 Beschäftigten. Dabei genießen diese, aufgrund ihrer Größe und finanziellen Ressourcen i.d.R. die größte interne Flexibilität, um Beschäftigte bei ggf. entfallenden Bedarfen anderweitig unterzubringen. So könnten solche Betriebe organisatorische Anpassungen vornehmen, wie Personalrotationen zwischen Projekten und Abteilungen oder Weiterbildung von Beschäftigten, um sie für neue Stellen zu qualifizieren. Der Einsatz von Befristungen, vor allem von solchen ohne Sachgrund, ist daher in diesen Betrieben am wenigsten notwendig.

**Grafik 3: Anteil von Befristungen an Gesamtbeschäftigung, nach Betriebsgröße und absolut**



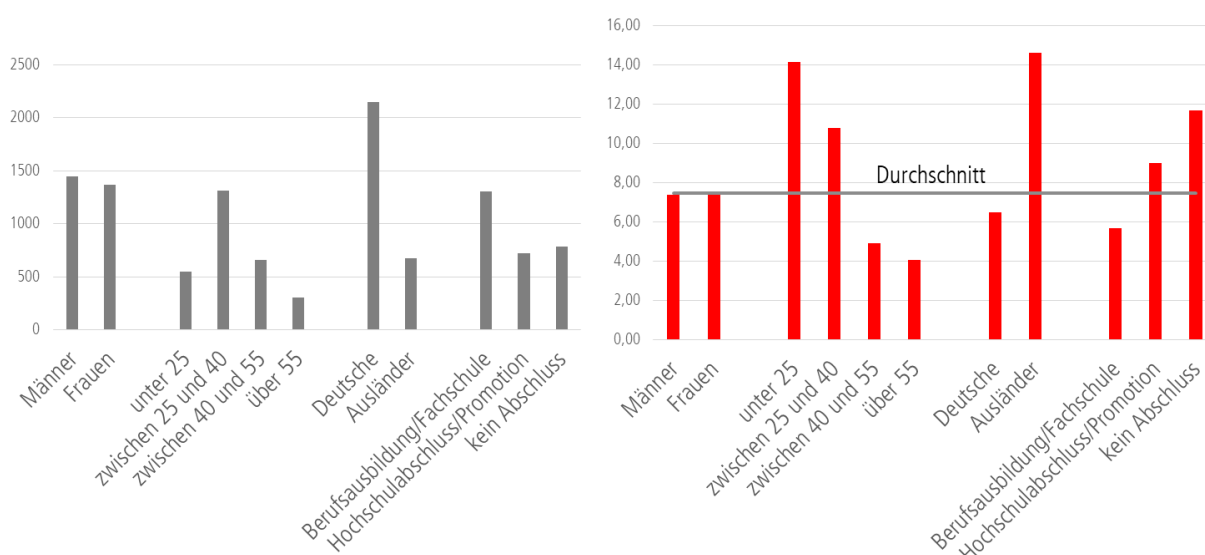
Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des IAB-Betriebspanels 1996-2018, hochgerechnete Werte

Auch der Anteil der Befristungen an der gesamtbetrieblichen Beschäftigung wächst gleichmäßig mit der Betriebsgröße. Dabei ist kein nennenswerter Effekt beim Einsetzen des Kündigungsschutzes zu erkennen (bei Unternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten). Das spricht dafür, dass Unternehmen Befristungen weniger als Schutz gegen die Gefahr finanzieller Einbußen im Falle einer tatsächlichen Kündigungsschutzklage einsetzen, sondern als ein Instrument zur Flexibilisierung des Personals.<sup>16</sup>

Der Ansatzpunkt des Koalitionsvertrages, sachgrundlose Befristungen vor allem bei großen Arbeitgebern, mit mehr als 75 Beschäftigten einzudämmen ist folgerichtig. Nach Schätzungen des IAB würden davon in der Maximalvariante 840.000 sachgrundlos befristet Beschäftigte profitieren<sup>17</sup>. Für den DGB ist allerdings der Einsatz von sachgrundlosen Befristungen in Unternehmen jeglicher Größe nicht nachvollziehbar. Wie der Name schon sagt, sollte eine derartige Benachteiligung von Beschäftigten nicht ohne erkennbaren Grund zulässig sein.

### 3.3. Merkmale von befristeten Beschäftigten

**Grafik 4: Anzahl und Anteil der Befristungen nach sozioökonomischen Merkmalen**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Destatis Mikrozensus 2018

In der Diskussion um Befristungen wird in der Regel unterstrichen, dass diese überdurchschnittlich junge Beschäftigte betreffen, Migrantinnen und Migranten sowie Beschäftigte mit geringen Qualifikationsniveaus. All diesen Gruppen kämen Befristungen als Sprungbrett in den

<sup>16</sup> Zeibig, N. (2011) zeigt auch aufgrund der Arbeitsgerichtsbarkeitsstatistik wie wenige Kündigungsschutzklagen von Beschäftigten tatsächlich erhoben werden und wie gering die Summe der Abfindungszahlungen in solchen Fällen ausfällt.

<sup>17</sup> Hohendanner, C. (2018): Reform der befristeten Beschäftigung im Koalitionsvertrag. Reichweite, Risiken und Alternativen, IAB – Kurzbericht 16/2018, S7.

Der Koalitionsvertrag geht nicht im Detail darauf ein, ob sich die Quote auf Betriebe, Niederlassungen oder Filialen beziehen soll. Daher kann die Anzahl der betroffenen Stellen nur aufgrund bestimmter fiktiver Grundannahmen geschätzt werden.

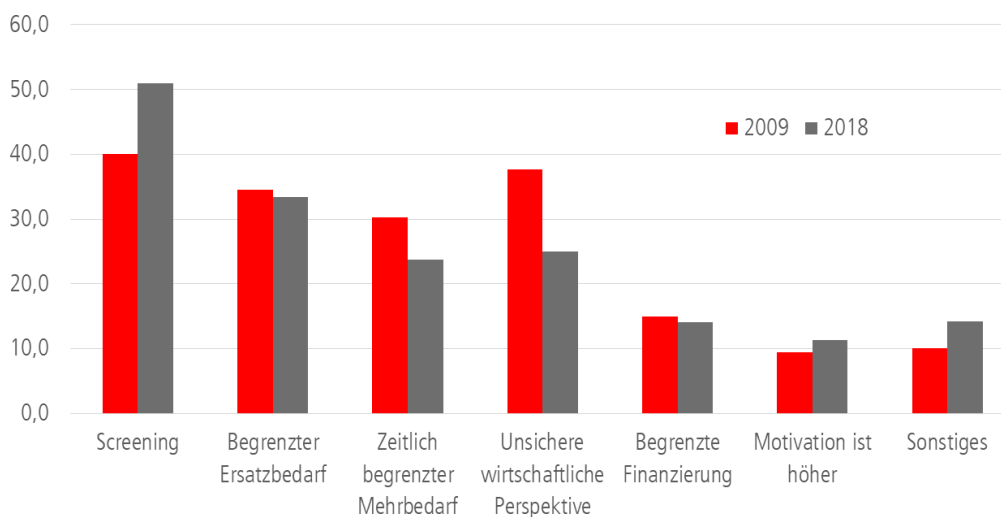
Arbeitsmarkt zugute. Es stimmt, dass diese Gruppen besonders von Befristungen betroffen sind und dementsprechend richtigerweise in den Fokus genommen werden sollten. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die meisten befristet Beschäftigten deutsch, zwischen 25 und 40 Jahre alt sind und eine abgeschlossene Ausbildung bzw. ein Studium haben.

Befristungen sind bereits bei allen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt angekommen. Gravierend ist vor allem die klare Erkenntnis, dass eine berufliche Qualifikation oder ein Studium nicht einmal in Zeiten von verstärktem Fachkräftemangel vor befristeten Verträgen und damit einhergehender Unsicherheit schützen.

#### 4. Warum befristen Betriebe?

85 Prozent aller befristeten Neueinstellungen werden für die Deckung eines langfristigen Bedarfs eingesetzt. Ein vorübergehender Ersatz- oder Mehrbedarf z.B. wegen Krankheit, Elternzeit, Saisonarbeit usw. spielt bei den Betrieben eine deutlich untergeordnete Rolle. Anhand des Vergleichs mit den betrieblichen Befristungsgründen im Jahr 2009 kann man eine Verlagerung der Relevanz von Befristungen als Mittel zur Deckung eines befristeten Bedarfes hin zu einem Mittel der Erprobung (das sog. „Screening“) von Beschäftigten beobachten. Schließen kann man daraus, dass Befristungen in vielen Fällen eingesetzt werden aus dem einfachen Grund, dass sie möglich sind und nicht, weil Unsicherheit über einen zukünftigen Bedarf oder die Auftragslage herrscht.

**Grafik 5: Betriebliche Gründe für Befristungen in Prozent**



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des IAB-Betriebspanels 1996-2018, hochgerechnete Werte, Mehrfachnennungen möglich.



## 4.1. Jahrelange Erprobung in der Privatwirtschaft

Mit über zwei Millionen Befristungen ist die Privatwirtschaft Spitzenreiter in absoluten Zahlen beim Einsatz von Befristungen: Das ist fast das Sechsfache des öffentlichen Dienstes und mehr als zwei Drittel aller Befristungen in Deutschland. Dabei zu berücksichtigen ist, dass der Privatwirtschaft auch vielfach andere Formen atypischer und „flexibler“ Arbeitsformen wie Leiharbeit oder Werkverträge zur Verfügung stehen, von denen Gebrauch gemacht wird. Im öffentlichen Dienst oder im sog. dritten Sektor kommen andere Flexibilisierungsformen hingegen sehr selten zum Einsatz.

In der politischen Diskussion begründen Unternehmen die Notwendigkeit von Befristungen hauptsächlich mit dem benötigten Reaktionsspielraum im Zusammenhang mit unsicheren wirtschaftlichen Perspektiven. Allerdings steht dieser Grund nur bei knapp 14 Prozent der Betriebe im Vordergrund, wenn sie nach den Gründen des Einsatzes von Befristungen befragt werden.<sup>18</sup> Der mit Abstand am öftesten genannte Grund (von mehr als 42 Prozent der Betriebe und in der Tendenz steigend) ist hingegen das sog. „Screening“ oder die Erprobung von Beschäftigten. Dazu kommen noch 2 Prozent von Betrieben, die hauptsächlich befristen, weil sie glauben, das würde die Motivation der Beschäftigten steigern. Es geht also knapp 45 Prozent aller Betriebe bei Befristungen nicht um eine sorgfältige Abwägung zwischen Sicherheitswünschen der Beschäftigten und eigene wirtschaftliche Zwänge, sondern um das Ausnutzen einer vom Gesetzgeber erlaubten Möglichkeit, um Beschäftigte zusätzlich zur Probezeit hinaus zu testen und zu „motivieren“.

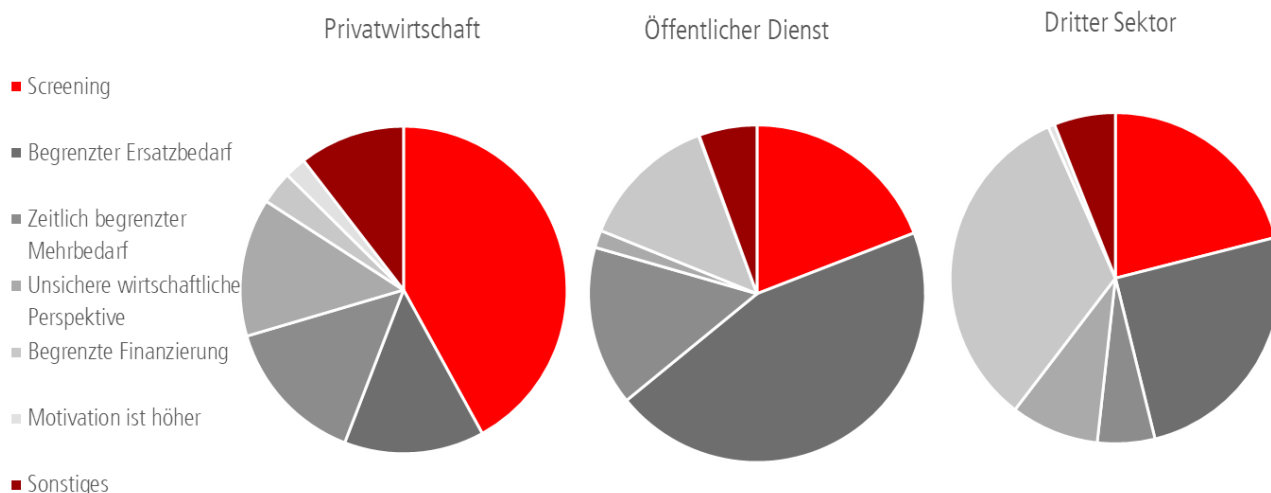
Dabei wurde 1993 gerade für die Zwecke dieser Erprobung und zur Erleichterung einer unbefristeten Einstellung eine im europäischen Vergleich relativ großzügige Probezeitkündigungsregelung gesetzlich eingeführt. Ziel davon war „in einer überschaubaren ersten Zeit der Beschäftigung die Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers bzw. die Arbeitsbedingungen (...) erproben und bei negativem Ausgang das Arbeitsverhältnis relativ kurzfristig beenden zu können“.<sup>19</sup> Warum darüber hinaus im Teilzeit- und Befristungsgesetz eine einseitige Schlechterstellung der Beschäftigten durch die Möglichkeit zur sachgrundlosen Befristung sowie der „Erprobungsbefristung“ eingeräumt wird, ist nicht nachvollziehbar. Diese sollten komplett gestrichen werden.

---

<sup>18</sup> Hohendanner, C. (2019): Befristete Beschäftigung in Deutschland 2018, IAB-Betriebspanel 1996-2018, hochgerechnete Werte.

<sup>19</sup> [Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung der Kündigungsfristen von Arbeitern und Angestellten, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/4902 vom 11.05.1993.](#)

**Grafik 6: Betriebliche Gründe für Befristungen nach Wirtschaftssektoren**



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des IAB-Betriebspanels 1996-2018, hochgerechnete Werte, Nennung des jeweils wichtigsten Befristungsgrundes.

#### 4.2. Begrenzte Haushaltsmittel rechtfertigen keine begrenzte Sicherheit

Mit knapp neun Prozent Befristungsanteil an der betrieblichen Gesamtbeschäftigung werden im öffentlichen Sektor mehr befristete Verträge als in der Privatwirtschaft (sieben Prozent) geschlossen. Fast die Hälfte der Betriebe gibt einen begrenzten Ersatzbedarf als Grund für Befristungen an. Darunter fallen klassische Vertretungen für Mutterschutz, Elternzeit, Krankheit, Sabbaticals usw. Mit der Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen und dem demographischen Wandel dürften diese Gründe sogar zunehmen.

Darüber hinaus nennt ca. ein Viertel der befragten Betriebe im öffentlichen Dienst eine begrenzte Finanzierung und einen zeitlich begrenzten Mehrbedarf als Hauptbefristungsgründe.<sup>20</sup> Rechtlich stecken dahinter entweder eine sachgrundlose Befristung oder der zugelassene Befristungsgrund der „begrenzten Haushaltsmittel“. Beschäftigte werden also befristet, weil sich Bedarfe von einem Haushalt zum anderen verändern und die Flexibilität erhalten werden muss, um neue politische Schwerpunkte zu setzen. Diese Einschränkungen liegen im Wesen öffentlicher Arbeitgeber, müssen aber nicht zwangsläufig auf Kosten der Beschäftigungssicherheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gelöst werden. Der DGB setzt sich daher für die Streichung des Befristungsgrundes begrenzter Haushaltsmittel im Teilzeit- und Befristungsgesetz ein.

Bei einem steigenden Bedarf an Fachkräften und zunehmenden Rekrutierungsschwierigkeiten im öffentlichen Dienst, sollte der pauschale Einsatz von Befristungen überwunden werden und durch eine Personalpolitik ersetzt werden, die mehr auf interne Flexibilitätsmodelle basiert. In beiden geschilderten Konstellationen können unbefristete Vertretungsstellen oder „Springerstellen“ geschaffen werden. Beschäftigte könnten so, abhängig von den Haushalts- oder Vertretungsbedarfen wechselnde Themenbereiche abdecken.

<sup>20</sup> Hohendanner, C. (2019): Befristete Beschäftigung in Deutschland 2018, IAB-Betriebspanel 1996-2018, hochgerechnete Werte.

Voraussetzungen für die Gewährleistung einer kurzfristigen Einarbeitung in den jeweils neuen Bereichen, sind ausreichende Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Organisation des internen Wissenstransfers. Bei wechselnden Teamkonstellationen würde als positiver Nebeneffekt auch eine interne Flexibilität entstehen, die Innovation fördert, ohne dass dadurch betriebsspezifisches Humankapital verloren geht. Eine langfristige Bindung von Fachkräften an den Betrieb wäre gewährleistet und erhebliche Ineffizienzen und Verzögerungen bei der Neubesetzung von Stellen vermieden.

### 4.3. Der Dritte Sektor

Öffentliche Auftraggeber spielen aber auch eine indirekte Rolle dabei, dass der sog. Dritte Sektor der gemeinnützigen Organisationen die höchste Befristungsrate hat, anteilig an der Gesamtbeschäftigung. Befristete Haushaltsmittel, mit denen Non-Profit-Organisationen von der öffentlichen Hand auf Projektbasis finanziert werden, rechtfertigen den gesetzlich zugelassenen Sachgrund des vorübergehenden betrieblichen Bedarfes. Diese Organisationen wie z.B. Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Weiterbildungsträger usw. spielen aber eine zentrale Rolle im deutschen Sozialstaat. Oftmals übernehmen sie langfristige, staatliche Aufgaben wie Bildung, Beratung, Betreuung, Forschung usw. Sie werden allerdings auf kurzfristiger Projektbasis finanziert. Um Kündigungen zu vermeiden, schließen die Projektträger daher auch nur befristete Verträge mit ihren Beschäftigten. Mangelnde Tariftreueklauseln bei der öffentlichen Auftragsvergabe kommen verschärfend hinzu. Die Träger solcher Maßnahmen haben hier eine eindeutige Verantwortung als Arbeitgeber, ihre Beschäftigten zu entfristen und, falls erforderlich, im Falle einer ausgehenden Finanzierung vom Instrument der betriebsbedingten Kündigung Gebrauch zu machen. Langfristig wird aber kein Träger bestehen können, wenn nicht ein Wandel der öffentlichen Förderrichtlinien stattfindet, hin zu einer längerfristigen Planung, einer großzügigeren Mitfinanzierung von allgemeinen Verwaltungskosten und einer Sockelfinanzierung für voraussehbar langfristige gesellschaftliche Aufgaben.

5. Fachkräfte finden, weiterbilden und binden

Grafik 7: Berufshauptgruppen mit den meisten Befristungen

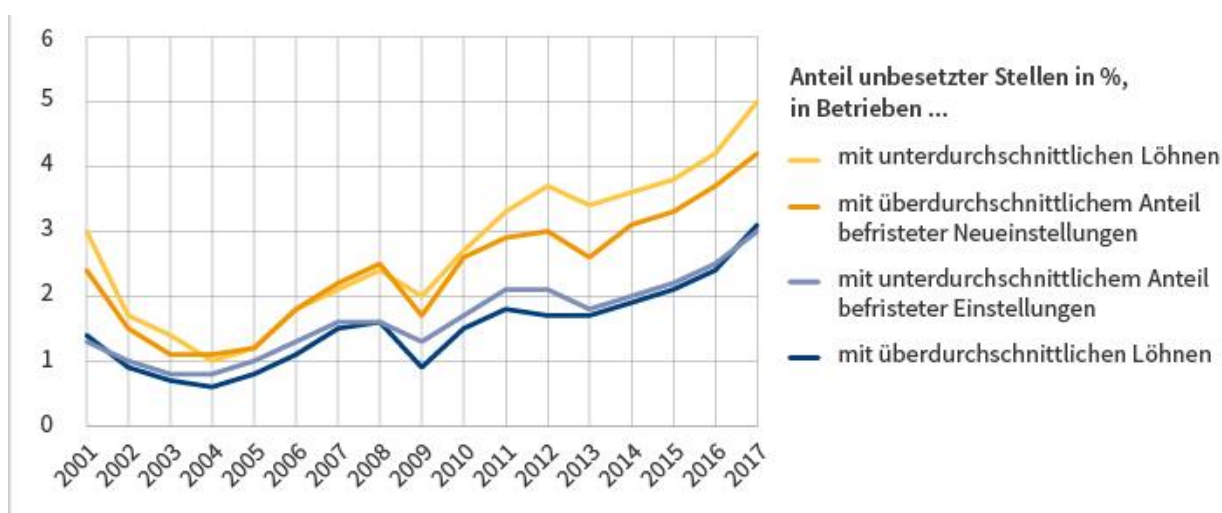
Fachkräfte			Spezialisten			Experten		
Berufshauptgruppe	befristet	befristet in v.H.	Berufshauptgruppe	befristet	befristet in v.H.	Berufshauptgruppe	befristet	befristet in v.H.
Verkaufsberufe	273.711	47	Darstellende, unterhaltende Berufe	98.197	94,1	Darstellende, unterhaltende Berufe	204.965	96,1
Berufe Unternehmensführung, -organisation	200.381	34,7	Werbung, Marketing, kaufm. red. Medienberufe	30.272	34,2	Lehrende und ausbildende Berufe	160.821	85,6
Verkehr, Logistik (außer Fahrzeugführ.)	151.672	55,2	Berufe Unternehmensführung, -organisation	28.481	24,5	Werbung, Marketing, kaufm. red. Medienberufe	89.180	89,3
Tourismus-, Hotel- und Gaststättenberufe	135.915	40,4	Einkaufs-, Vertriebs- und Handelsberufe	26.208	26,4	Medizinische Gesundheitsberufe	70.015	54,3
Erziehung, soz., hauswirt. Berufe, Theologie	116.587	51,8	Finanzdienstl.Rechnungsw., Steuerberatung	17.223	22,9	Erziehung, soz., hauswirt. Berufe, Theologie	32.208	48,8
Führer von Fahrzeug- u. Transportgeräten	101.900	24,3	Informatik- und andere IKT-Berufe	16.853	21,6	Geistes-Gesellschafts-Wirtschaftswissen.	26.093	73,2
Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufe	99.487	34,8	Medizinische Gesundheitsberufe	15.819	20,7	Berufe Unternehmensführung, -organisation	25.983	19,1
Werbung, Marketing, kaufm. red. Medienberufe	74.175	62,3	Techn.Entwickl.Konstr. Produktionssteuer.	15.527	24,2	Informatik- und andere IKT-Berufe	13.684	16,3
Medizinische Gesundheitsberufe	74.094	23,8	Lehrende und ausbildende Berufe	14.381	43	Techn. Entwickl. Konstr. Produktionssteuer.	12.519	17,5
Lebensmittelherstellung u. -verarbeitung	62.589	36,7	Papier-, Druckberufe, tech. Mediengestalt.	10.141	42,8	Berufe in Recht und Verwaltung	11.176	36,9

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung für den DGB

Unter den Berufshauptgruppen, in denen am meisten befristet wird (in dunkelrot), befinden sich viele Berufe, die gleichzeitig in der Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit als Engpassberufe aufgeführt sind. Und auch darüber hinaus sind die Branchen: unternehmensnahe Dienstleistungen, Gesundheits- und Sozialwesen, Erziehung und Unterricht sowie das Gastgewerbe führend bei der Anzahl von Befristungen. Viele davon beklagen gleichzeitig einen gestiegenen Fachkräftemangel.

Es gibt zwei klare Zusammenhänge zwischen Anzahl der Befristungen und den Mangel an Fachkräften. Erstens ist der Anteil unbesetzter Stellen in Betrieben mit überdurchschnittlichem Anteil befristeter Neueinstellungen deutlich höher als in solchen mit niedrigerem Befristungsanteil und in der Tendenz weiterhin steigend.<sup>21</sup> Wenn Betriebe um Fachkräfte konkurrieren - teilweise sogar im internationalen Wettbewerb - müssen sie berücksichtigen, dass auch bei Fachkräften und Hochqualifizierten die Beschäftigungssicherheit ausschlaggebend für die Arbeitsstellenwahl ist. Bei ausländischen Fachkräften, die für eine Stelle einen oftmals aufwendigen Migrationsprozess bewältigen müssen, und deren Voraussetzungen für einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland von dem Arbeitsvertrag abhängen, wird ein unbefristeter Vertrag verschärft an Bedeutung gewinnen.

**Grafik 8: Unbesetzte Stellen nach Betriebsmerkmalen**



Quelle: IAB, IAB-Betriebspanel 1996 – 2017

Zweitens investieren Unternehmen in die Weiterbildung befristet Beschäftigter deutlich weniger als bei Unbefristeten. Dadurch gehen inländische Fachkräftepotentiale verloren. Nur 36 Prozent befristet Beschäftigter nahmen 2016 an einer betrieblichen Weiterbildung teil, während bei Unbefristeten die Quote bei 51 Prozent lag<sup>22</sup>. Diese Differenz nimmt seit 2012 immer mehr zu und ist bei Neueingestellten im ersten Jahr sogar noch ausgeprägter. Es bestehen weder für Arbeitgeber noch für Beschäftigte ausreichend Anreize dafür, wenn eine langfristige Beschäftigungsperspektive nicht vorausgesetzt werden kann. Dafür investieren viel mehr befristet Beschäftigte individuell in ihre Weiterbildung, um vermutlich so ihre Beschäftigungsfähigkeit zu steigern. Berufliche Bildung wird dadurch individualisiert und von den finanziellen Möglichkeiten eines Einzelnen abhängig gemacht. Vor allem solche Beschäftigte, denen es an Qualifikationen mangelt und wenig verdienen, können die Kosten privater Weiterbildungen nicht tragen. Diesem Trend muss entgegengewirkt werden.

<sup>21</sup> Schludi, M. (2018): Betriebe, die besser bezahlen und seltener befristen, haben weniger Vakanzen, IAB Forum, Interview Christian Hohendanner.

<sup>22</sup> [Bilger, F.; Behringer, F.; Kuper, H.:\(2017\): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016. Ergebnisse des Adult Education Survey \(AES\), S. 46.](#)

Eine Reduzierung des Befristungsanteils und mehr Investitionen in die Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten sind wichtige Stellschrauben für Arbeitgeber und Politik, um den Fachkräftemangel und die vielfältigen Transformationsprozesse auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu bewältigen.

## 6. Befristung schafft keine dauerhafte Beschäftigung

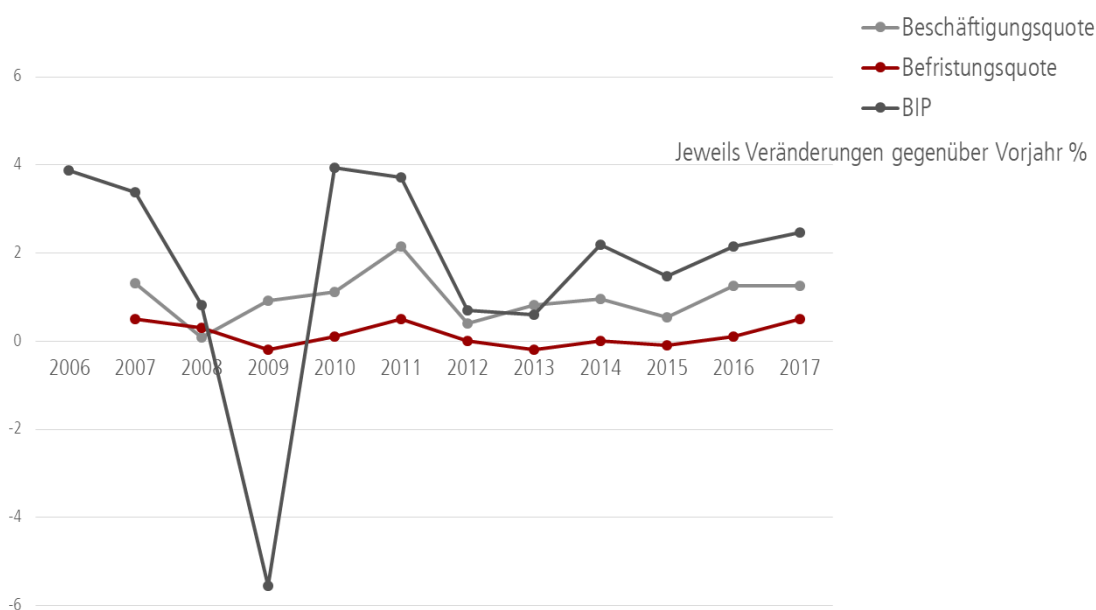
Befristeter Beschäftigung wird ein positiver Effekt auf die Durchlässigkeit und Flexibilität des Arbeitsmarktes zugeschrieben. Trotz massiven Anstiegs von Befristungen in den letzten zehn Jahren kann man diesen allerdings nicht allgemein feststellen. Vor allem wenn man bedenkt, dass eventuelle positive Effekte mit dem Preis einer zunehmenden Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen und einer Segmentierung des Arbeitsmarktes einhergehen.

### 6.1. Alternative zu Befristung ist nicht automatisch Arbeitslosigkeit

Bei der Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes geht es um die Chancen für Arbeitslose, wieder eine Arbeit zu finden. Das Argument für Befristungen lautet in etwa „lieber befristet in Arbeit als unbefristet arbeitslos“. Aber es gibt nicht nur diese zwei Optionen. Mangels einer Zulässigkeit bestimmter Befristungsformen wäre die dritte Option, ein Übergang aus Arbeitslosigkeit direkt in eine unbefristete Beschäftigung.

Die Anzahl von Befristungen hat sich seit 1996 prozyklisch entwickelt: in konjunkturell guten Zeiten ist sie gestiegen, nahm wiederum leicht ab in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs, in etwa parallel zur Entwicklung der Gesamtbeschäftigung.

**Grafik 9: Entwicklung von Befristungen, makroökonomische Indikatoren**



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes

Der Anteil der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in befristete Beschäftigung hat dabei zugenommen, bis hin zur aktuellen Situation, in der fast jeder zweite Übergang in befristeter Beschäftigung stattfindet. Allerdings kann dabei nicht überprüft werden, wie die Einstellungspraxis der Betriebe ausgesehen hätte, wenn es die Möglichkeit der Befristungen nicht gegeben hätte.

Sehr wahrscheinlich hätten diese, um steigende Auftragsvolumen zu decken, trotzdem eingestellt aber unbefristet.

## 6.2. Hohes Arbeitslosigkeitsrisiko

Auch für diejenigen, denen ein Eintritt in den Arbeitsmarkt über befristete Beschäftigung gelingt, ist dieser häufig nicht von Dauer. Das Risiko der Arbeitslosigkeit ist bei befristet Beschäftigten ca. vier Mal<sup>23</sup> so hoch wie bei unbefristeten Beschäftigten. Ein häufiges Abwechseln zwischen befristeter Beschäftigung und Arbeitslosigkeit ist mit hohen Risiken verbunden, bis hin zu einem Abdriften ins Hartz-IV-System, wenn Anwartschaftszeiten fürs Arbeitslosengeld nicht gesammelt werden können.

## 6.3. Sprungbrett für manche, Sackgasse für viele

Befristungen wird nicht nur eine Erleichterung des Zugangs zu Beschäftigung zugeschrieben, sondern auch eine sog. Sprungbrettfunktion in unbefristete Beschäftigung. In den letzten Jahren sind die Übernahmen aus Befristung tatsächlich leicht gestiegen. Trotzdem übersteigen noch immer Personalabgänge und Befristungsverlängerungen die Übernahmequote in unbefristete Beschäftigung. 56 Prozent der befristeten Stellen in der Privatwirtschaft und im dritten Sektor sind im ersten Halbjahr 2018 entweder ausgelaufen oder verlängert worden. Im öffentlichen Dienst sind es sogar 70 Prozent.

In allen Sektoren überwiegt darüber hinaus die Anzahl der befristeten Neueinstellungen maßgeblich die der Übernahmen in eine unbefristete Beschäftigung. Um zu vermeiden, dass Stellen, die auf Dauer angelegt sind, immer wieder mit befristet Beschäftigten besetzt werden, sollte über die personenbezogene Entfristung hinaus eine schrittweise Umwandlung befristeter Stellen in unbefristete stattfinden. Beispielsweise gibt es in Frankreich und Luxemburg nach einem Personalabgang oder einer Übernahme aus Befristung eine Karenzzeit bevor eine Stelle erneut mit einem befristet Beschäftigten besetzt werden kann. So eine Regelung würde auch absurde Situationen vermeiden, in denen Beschäftigte nach dem Ablauf der Maximalbefristungsdauer – die grundsätzlich zu ihrem Schutz da ist - aus dem Betrieb ausscheiden müssen, um aber von anderen befristeten Beschäftigten einfach ersetzt zu werden.

Nicht zuletzt werden durch den großen Anteil von Befristungen bei Neueinstellungen auch Jobwechsel erschwert, was negative Effekte auf die Flexibilität des Arbeitsmarktes hat. Unbefristete Beschäftigte werden in den wenigsten Fällen auf eine befristete Stelle wechseln, auch wenn diese passgenauer ist und ihren Qualifikationen besser entspricht.

## 7. Ausblick

Um den Missbrauch von sachgrundlosen Befristungen und Kettenbefristungen abzuschaffen, ist eine Reform des Teilzeit- und Befristungsgesetzes im Koalitionsvertrag verankert. Die Bundesregierung möchte bei Arbeitgebern mit mehr als 75 Beschäftigten die sachgrundlosen Befristungen auf eine Quote von 2,5 Prozent der Belegschaft beschränken. Die maximale Gesamtdauer von Befristungen ohne Sachgrund soll von 24 auf 18 Monate verkürzt werden, wobei nur noch eine einmalige statt einer dreimaligen Verlängerung innerhalb dieser Zeit mög-

---

<sup>23</sup> ebd.

lich sein soll. Bei Befristungen mit Sachgrund sieht der Koalitionsvertrag eine neu einzuführende zeitliche Beschränkung von fünf Jahren vor. Dem DGB gehen diese Vorhaben nicht weit genug.

Die Befristungsgesetzgebung sollte eine sorgfältige Abwägung zwischen den Sicherheitsbedürfnissen der Beschäftigten und den Bedarfen des Arbeitsmarktes und der Wirtschaft darstellen. Es ist hinreichend belegt, dass der Einsatz von Befristungen als verlängerte Probezeit, wegen begrenzter Haushaltsmittel oder einfach weil sie möglich sind und dadurch eine Kündigungsschutzklage auszuschließen ist, nicht ausreicht, um die erheblichen Nachteile, die Beschäftigte davon haben, auszugleichen. Diese Erkenntnisse sollten somit auch zu gesetzlichen Konsequenzen führen. Der DGB erwartet für das erste Quartal 2020 neben einer zügigen Umsetzung des Koalitionsvertrags auch eine darüber hinaus laufende Debatte und Gesetzesänderung, die sachgrundlose Befristungen komplett abschafft und auch die Zulässigkeit mehrerer aktuell erlaubter Befristungsgründe in Frage stellt.

## 8. DGB-Forderungen

- Das Instrument der sachgrundlosen Befristung ist ersatzlos abzuschaffen (§14 Abs. 2, 2a und 3 TzBfG). Denn mit diesen Regelungen hat der Gesetzgeber den Arbeitgebern faktisch ermöglicht, den Kündigungsschutz auszuhöhlen und die Probezeit in einem Anstellungsverhältnis ohne Angabe von Gründen auf zwei Jahre (oder noch länger) auszudehnen.
- Notwendig ist zudem eine Eindämmung der Befristungsgründe. Der Befristungsgrund der begrenzten Haushaltsmittel (§ 14 Abs. 1 Nr. 7) ermöglicht dem Bund, den Ländern und den Kommunen eine ausufernde Befristungspraxis und gehört abgeschafft. Die Tatsache, dass die Haushaltsmittelpäne stets zeitlich begrenzt bewilligt werden, ist kein valider Grund für die Befristung des Arbeitsverhältnisses; zudem bestehen Gleichbehandlungsprobleme mit der Privatwirtschaft.
- Der Befristungsgrund der Erprobung (§ 14 I Nr. 5 TzBfG) sollte ebenfalls aus dem Teilzeit- und Befristungsgesetz gestrichen werden. Mittlerweile ist diese Befristungsmöglichkeit der Hauptgrund von Befristungen in der Privatwirtschaft und angesichts existierender Probezeitregelungen nicht notwendig.
- Um den Missbrauch von aufeinander folgenden Befristungen beim selben Arbeitgeber (Kettenbefristungen) zu bekämpfen, muss darüber hinaus die Gesamtdauer in der ein Beschäftigter bei demselben Arbeitgeber befristet werden kann, unabhängig vom Befristungs-sachgrund eingeschränkt werden. Gleichzeitig muss die Anzahl von möglichen Vertragsverlängerungen innerhalb dieses Zeitraumes eingeschränkt werden.



**Impressum**

Herausgeber: DGB Bundesvorstand  
Abteilung Arbeitsmarktpolitik  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
Telefon: 030-24060 729  
[www.dgb.de](http://www.dgb.de)  
Mail: [ais@dgb.de](mailto:ais@dgb.de)

verantwortlich: Annelie Buntenbach  
Kontakt: Johannes Jakob, Ruxandra Empen  
Stand: Januar 2020

Sie können die DGB-Publikation „Arbeitsmarkt aktuell“ und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 8 bis 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen. Folgen Sie diesem Link: <http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen von „Arbeitsmarkt aktuell“ benutzen Sie bitte folgenden Link:  
<https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>