

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Irmgard Schwaetzer, Rainer Funke, Dirk Niebel, Detlef Parr, Hildebrecht Braun (Augsburg), Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Hans-Michael Goldmann, Dr. Karlheinz Gutmacher, Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Ulrich Irmer, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt/Main), Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Dr. Hermann Otto Solms, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der F.D.P.

Gesetz zur Intensivierung der Beschäftigungsförderung

A. Problem

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland ist trotz eines deutlichen Rückgangs mit mehr als 3,7 Millionen Arbeit suchender Menschen immer noch zu hoch. Ziel dieses Gesetzentwurfs ist es, dem beginnenden Wirtschaftsaufschwung mehr Wachstumsdynamik zu verleihen und zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Das Arbeitsrecht muss daher beschäftigungsfreundlich flexibilisiert werden. Der Gesetzentwurf fasst die arbeitsrechtlichen Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungsförderung zusammen, die notwendig sind, um gerade älteren Menschen Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verschaffen und das beschäftigungsfördernde Instrument befristeter Arbeitsverträge zu erhalten, da die arbeitsmarktpolitisch notwendige Möglichkeit des Abschlusses befristeter Arbeitsverträge durch Ablauf der in § 1 Abs. 6 BeschFG enthaltenen Befristung zum 31. Dezember 2000 auslaufen wird.

B. Lösung

1. Beschäftigungsförderungsgesetz

Um die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu erleichtern, sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Die gesetzliche Befristung in § 1 Abs. 6 BeschFG wird aufgehoben.
- Die Befristungsmöglichkeit von Arbeitsverträgen wird von zwei auf vier Jahre ausgeweitet.
- Befristete Arbeitsverträge sind bei Vorliegen eines sachlichen rechtfertigenden Grundes zeitlich unbeschränkt zulässig.
- Befristete Arbeitsverträge sind unbeschränkt dann zulässig, wenn der Arbeitnehmer das 55. Lebensjahr vollendet hat.

2. Kündigungsschutzgesetz

Der Schwellenwert, bis zu dem das Kündigungsschutzgesetz nicht gilt, wird von fünf Arbeitnehmern auf zehn Arbeitnehmer angehoben.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Durch die Erweiterung der Befristungsmöglichkeit auf 4 Jahre, den Fortbestand der Möglichkeit der Befristung über den 31. Dezember 2000 hinaus und der Ausweitung der Möglichkeit, unbeschränkt befristete Arbeitsverträge abzuschließen, werden negative Beschäftigungseffekte und damit Beitragsausfälle bei den Trägern der Sozialversicherung vermieden. Zusätzliche Ausgaben für Leistungen aus den Zweigen der Sozialversicherung entstehen nicht.

2. Vollzugaufwand

Durch die Umsetzung dieses Gesetzes entstehen keine zusätzlichen Kosten im Verwaltungsvollzug.

Gesetz zur Intensivierung der Beschäftigungsförderung

Der Bundestag hat folgendes Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz über arbeitsrechtliche Vorschriften zur Beschäftigungsförderung vom 26. April 1985 (BGBl. I S. 710), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. September 1996 (BGBl. I S. 1476), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 wird Absatz 6 neu gefasst:

„Die Befristung eines Arbeitsvertrages ist abweichend von den Absätzen 1 und 2 zulässig, wenn sie durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Ein sachlicher Grund liegt insbesondere dann vor, wenn

1. der betriebliche Bedarf an der Arbeitsleistung nur vorübergehend besteht,
2. der Arbeitnehmer zur Vertretung eines anderen Arbeitnehmers beschäftigt wird,
3. die Eigenart der Arbeitsleistung eine Befristung rechtfertigt,
4. in der Person des Arbeitnehmers liegende Gründe die Befristung rechtfertigen oder
5. die Befristung auf einem gerichtlichen Vergleich beruht.“

2. In § 1 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort „zwei“ durch das Wort „vier“ ersetzt.

3. In § 1 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „zwei“ durch das Wort „vier“ ersetzt.

4. In § 1 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „dreimalig“ durch das Wort „viermalig“ ersetzt.

5. In § 1 Abs. 2 wird die Zahl „60“ durch die Zahl „55“ ersetzt.

Artikel 2

Das Kündigungsschutzgesetz vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1317), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3843), wird wie folgt geändert:

In § 23 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „fünf“ durch das Wort „zehn“ ersetzt.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2001 in Kraft

Berlin, den 11. September 2000

Dr. Heinrich L. Kolb
Dr. Irmgard Schwaetzer
Rainer Funke
Dirk Niebel
Detlef Parr
Hildebrecht Braun (Augsburg)
Rainer Brüderle
Ernst Burgbacher
Hans-Michael Goldmann
Dr. Karlheinz Guttmacher
Klaus Haupt
Ulrich Heinrich
Birgit Homburger
Dr. Werner Hoyer
Ulrich Irmer
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt/Main)
Dr. Edzard Schmidt-Jortzig
Dr. Hermann Otto Solms
Carl-Ludwig Thiele
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Eine Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland ist das Arbeitsrecht. Trotz eines weltweiten wirtschaftlichen Aufschwungs sinken die Arbeitslosenzahlen in der Bundesrepublik Deutschland nicht in dem Maße, wie es notwendig ist. Daraus folgt: das deutsche Arbeitsrecht behindert einen zügigen Abbau der Arbeitslosigkeit. Das deutsche Arbeitsrecht ist zu unflexibel, um dem Arbeitsmarkt Impulse zu einer Beseitigung der strukturellen Arbeitslosigkeit zu geben.

1. Das Gesetz über arbeitsrechtliche Vorschriften zur Beschäftigungsförderung ist als Artikel 1 des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 erlassen worden. Die in § 1 des Gesetzes über arbeitsrechtliche Vorschriften zur Beschäftigungsförderung geregelten Erleichterungen beim Abschluss befristeter Arbeitsverträge, die ursprünglich bis zum 1. Januar 1990 befristet waren, sind durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1990 bis zum 31. Dezember 1995 und durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 bis zum 31. Dezember 2000 verlängert worden. Den Verlängerungen lagen die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen aus den Jahren 1987/1988 (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Infratest Sozialforschung München) und 1992/1993 (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Infratest Sozialforschung München) zugrunde, dass sich befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz als wirksame Instrumente zur Förderung von Neueinstellungen erwiesen haben. Die Untersuchungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz haben sich als Brücke zu Dauerarbeitsverhältnissen bewährt: Die Übernahmequote der nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz zunächst befristet Eingestellten beträgt 50 %. Hierin spiegelt sich u. a. wider, dass die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer, die auf der Grundlage des Beschäftigungsförderungsgesetzes befristet eingestellt wurden, in ihrer Struktur deutlich weniger von den Arbeitsverhältnissen unbefristet eingestellter Arbeitnehmer abweichen, als dies bei den herkömmlichen Befristungen mit ihrer deutlich geringeren Übernahmequote der Fall ist.
- Die Arbeitgeber haben von den durch das Beschäftigungsförderungsgesetz geschaffenen Erleichterungen beim Abschluss befristeter Arbeitsverträge verantwortungsbewusst Gebrauch gemacht. Die Erleichterungen beim Abschluss befristeter Arbeitsverträge haben nicht zu einem Ersatz unbefristeter Neueinstellungen durch befristete Arbeitsverträge geführt, wie dies ursprünglich befürchtet worden war. Die Befristungsquote ist seit 1985 nahezu konstant geblieben. Im Jahr 1999 ist sie leicht von 8,4 % auf 9,2 % gestiegen.

- Durch die Befristungsmöglichkeiten nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz sind Beschäftigungszuwächse geschaffen worden. Direkte Zusatzbeschäftigungseffekte haben sich daraus ergeben, dass die Betriebe befristete Neueinstellungen vorgenommen haben, die sonst wegen des Fehlens eines sachlichen Grundes für die Befristung des Arbeitsvertrages nicht zulässig gewesen wären. Nach der genannten Untersuchung von Infratest Sozialforschung betrug die Anzahl der zusätzlich geschaffenen Dauerarbeitsplätze in der Privatwirtschaft, trotz der beim Abschluss befristeter Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz zu beachtenden (einschränkenden) Voraussetzungen, im Jahr 1992 zwischen 20 000 und 45 000. Darüber hinaus entstanden indirekte Beschäftigungseffekte dadurch, dass die Betriebe aufgrund der durch das Beschäftigungsförderungsgesetz gesicherten Rechtsgrundlage (ein besonderer sachlicher Grund für die Befristung muss nicht vorliegen) Einstellungen vorgenommen haben, die sie sonst wegen dieser Rechtsunsicherheit unterlassen hätten. Auch die neueste Entwicklung am Arbeitsmarkt bestätigt diese Erkenntnis. So sind im Jahr 1999 mehr als die Hälfte der 550 000 geschaffenen Arbeitsplätze befristete Arbeitsverhältnisse gewesen.
- Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz haben sich nicht nachteilig auf die Arbeitsbedingungen und das berufliche Fortkommen der Arbeitnehmer ausgewirkt. Die befristeten beschäftigten Arbeitnehmer haben in ihrer großen Mehrheit nicht den Eindruck, dass sie infolge ihres befristeten Arbeitsverhältnisses gegenüber ihren unbefristeten beschäftigten Kollegen im Erwerbsleben benachteiligt sind. Im Verhältnis zu den neunziger Jahren ist die Beschäftigungssituation nicht wesentlich einfacher geworden. Den Arbeitgebern müssen daher weiterhin Instrumente an die Hand gegeben werden, auch in Fällen einer ungesicherten Auftragslage oder bei nur vorübergehenden Aufträgen Einstellungen vorzunehmen. Als Ersatz für die immer noch in zu großem Ausmaß geleisteten Überstunden bietet sich hier der Abschluss befristeter Arbeitsverträge an. Die Arbeitgeber sind vom Risiko entlastet, daß sie im Fall ausbleibender Anschlussaufträge bei unbefristeten Arbeitsverhältnissen Kündigungen unter Einhaltung von Kündigungsfristen und unter Beachtung des gesetzlichen Kündigungsschutzes aussprechen müssen. Die Nutzung des befristeten Arbeitsvertrages, insbesondere als beschäftigungswirksame Alternative zur Leistung von Überstunden und auch als Einstieg in eine unbefristete Beschäftigung, ist heute Konsens aller beteiligten Gruppen geworden. Grundsätzlich muss es dabei bleiben, dass der unbefristete Arbeitsvertrag der sozialpolitisch erwünschte Normalfall ist und nicht durch befristete Verträge ersetzt wird. Dies liegt nicht nur im Interesse der Arbeitnehmer an kündigungsgeschützten Dauerarbeitsverhältnissen

sen, sondern auch im Interesse der Arbeitgeber an eingearbeiteten Mitarbeitern, die sich voll für die betrieblichen Belange einsetzen.

Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz haben sich aber als Brücke zu Dauerarbeitsverhältnissen bewährt.

Der befristete Arbeitsvertrag hat sich als Einstieg in das unbefristete Arbeitsverhältnis bewährt. Der befristete Arbeitsvertrag ist ein allseits anerkanntes Rechtsinstitut auf dem Arbeitsmarkt geworden. Daher muss die gesetzliche Befristung der Zulässigkeit befristeter Arbeitsverträge aufgehoben werden.

Die Befristung eines Arbeitsvertrages ist dann zeitlich unbegrenzt zulässig, wenn ein sachlich rechtfertigender Grund vorliegt. Durch die Nennung typischer, von der Rechtsprechung anerkannter Befristungsgründe im Gesetz wird der Praxis und den Gerichten eine Orientierung gegeben, welche Gründe als gerechtfertigt anzusehen sind.

2. Die zulässige Dauer befristeter Arbeitsverträge muss auf 4 Jahre ausgedehnt werden. Schon jetzt sind Befristungen aus sachlichem Grund bis zu vier Jahren möglich. Die Höchstgrenze von 2 Jahren ist zwar für den Arbeitnehmer günstiger, wenn sich ein unbefristeter Arbeitsvertrag anschließt, aber ungünstiger, wenn der Arbeitgeber die Beschäftigung beenden will. Beträgt die Befristungsmöglichkeit 4 Jahre, verlängern sich die Beschäftigungsmöglichkeiten bei Arbeitgebern, die vor unbefristeten Arbeitsverträgen zurückschrecken. Die Chancen unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse steigern sich, da der Arbeitnehmer nach vier Jahren stärker in den Betrieb integriert ist.
3. Hat der Arbeitnehmer bei Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses das 55. Lebensjahr vollendet, soll die Begrenzung auf vier Verlängerungen und auf vier Jahre entfallen. Arbeitnehmer in diesem Alter haben gegenwärtig geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosigkeit in der Gruppe 55 Jahre und älterer Arbeitnehmer ist doppelt so hoch, wie die Arbeitslosigkeit im Schnitt aller Altersgruppen. Gerade für sie ist daher die Möglichkeit, auch über vier Jahre hinaus bis zur Inanspruchnahme der Altersrente befristet beschäftigt zu werden, vorteilhafter als arbeitslos zu sein oder eine Rente mit Abschlag zu beziehen. Dies gilt auch im Rahmen einer befristeten Teilzeittätigkeit. Insoweit ist die vorgesehene Erleichterung der Befristung Teil des Konzepts zur Förderung des gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand.
4. Der Schwellenwert, bis zu dem Betriebe nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen, wird wieder von fünf auf zehn Arbeitnehmer heraufgesetzt. Bei der vorgesehenen Heraufsetzung des Schwellenwertes auf zehn Arbeitnehmer bleibt der Charakter des Kleinbetriebes gewahrt, in dem der Betriebsinhaber noch so eng mit seinen Mitarbeitern zusammenarbeitet, dass im Interesse des Betriebsfriedens und der Funktionsfähigkeit des Betriebes notwendige Entlassungen erleichtert möglich sein sollen.

Die Inhaber kleiner Betriebe haben Schwierigkeiten bei der Anwendung des komplizierten Kündigungsrechts, so dass sie teilweise schon aus diesem Grund von Einstellungen Abstand nehmen. Diese Betriebe werden zudem durch langwierige Kündigungsschutzverfahren oder zur Abwendung dieser Verfahren geleistete Abfindungen wirtschaftlich erheblich mehr belastet als größere Betriebe. Sie können vielfach aus finanziellen Gründen keine Abfindungen zur Vermeidung von Kündigungsschutzprozessen anbieten. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß kleine Betriebe häufig kaum Reserven bilden können und deshalb Schwankungen der Auftragslage durch personalwirtschaftliche Flexibilität ausgleichen müssen.

Bei den kleineren Unternehmen handelt es sich zudem vielfach um Unternehmen in der Existenzgründungsphase, die zu zusätzlichen Einstellungen ermutigt werden und von tatsächlich und psychologisch einstellungshemmenden Vorschriften nicht zu sehr eingeschränkt sein sollen. Da die durchschnittliche Arbeitnehmerzahl in neu gegründeten Betrieben bei 5,3 Arbeitnehmern liegt und in den ersten sieben Jahren nach der Gründung auf 11,8 Arbeitnehmern ansteigt, erscheint auch aus diesem Grund eine Heraufsetzung des Schwellenwertes auf zehn Arbeitnehmer gerechtfertigt.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Gesetzes über arbeitsrechtliche Vorschriften zur Beschäftigungsförderung)

Zu Nummer 1

Da die im Beschäftigungsförderungsgesetz enthaltene Möglichkeit des Abschlusses befristeter Arbeitsverträge erhalten und erweitert werden soll, ist die auf den 31. Dezember 2000 in § 1 Abs. 6 BeschFG enthaltene Befristung zu streichen. Zur weitergehenden Begründung wird auf den allgemeinen Teil verwiesen.

In § 1 Abs. 6 wird abweichend von den § 1 Abs. 1–5 die zeitlich unbegrenzte Befristung eines Arbeitsvertrages bei Vorliegen eines sachlichen rechtfertigenden Grundes geregelt. Ausgehend von der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts werden in den Nummern 1 bis 5 typische Gründe genannt, die die Befristung eines Arbeitsvertrages rechtfertigen können. Die Aufzählung ist beispielhaft und soll weder andere von der Rechtsprechung bisher akzeptierte noch weitere Gründe ausschließen.

Zu Nummer 2, 3, 4

Durch die Änderung in Satz 1 des § 1 des Gesetzes über arbeitsrechtliche Vorschriften zur Beschäftigungsförderung wird die Höchstdauer der zulässigen Befristung einheitlich auf vier Jahre erweitert. Durch die Zulassung längerer Befristungen wird der Anreiz für die Arbeitgeber weiter verstärkt, statt Überstunden anzuordnen, auch für qualifiziertere Tätigkeiten, die längere Einarbeitungszeiten benötigen, befristete Einstellungen vorzunehmen. Darüber hinaus soll es bis zur Höchstdauer von vier Jahren zulässig sein, einen

zunächst kürzer befristeten Arbeitsvertrag dreimal zu verlängern. Hier ist insbesondere an die Fälle zu denken, in denen der zusätzliche Arbeitskräftebedarf entgegen der Einschätzung bei Beginn der Befristung für einen längeren Zeitraum besteht. Auch wird es möglich sein, an eine zunächst kürzere befristete Erprobungsphase eine weitere längere Befristung anzuschließen, die die Chancen des Arbeitnehmers auf Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis noch weiter verbessern kann. Der Gefahr, dass an die Stelle des unbefristeten Arbeitsvertrages Kettenarbeitsverträge treten, wird dadurch vorgebeugt, dass die Gesamtdauer der Befristung auf vier Jahre begrenzt wird und in diesem Rahmen höchstens vier Verlängerungen zugelassen werden.

Zu Nummer 5

Hat der Arbeitnehmer bei Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses das 55. Lebensjahr vollendet, sollen auch über vier Jahre hinausgehende (einmalige oder aneinander anschließende mehrmalige) Befristungen zulässig sein. Dadurch sollen die für ältere Arbeitssuchende besonders hohen Einstellungshindernisse verringert werden. Die deutlich erhöhte Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer beginnt bereits mit dem 55. Lebensjahr, so dass die Herabsetzung der Al-

tersgrenze auf 55 Jahre gerechtfertigt ist, weil für einen älteren Arbeitssuchenden, zumal für einen Langzeitarbeitslosen, eine befristete Beschäftigung oft die einzige Möglichkeit ist, einen Arbeitsplatz zu finden. Selbst wenn er zunächst nur für kürzere Zeit eingestellt wird, hat er die Chance zu beweisen, dass er insbesondere auf Grund seiner Berufserfahrungen für den Betrieb wertvoll ist.

Zu Artikel 2 (Änderung des Kündigungsschutzgesetzes)

Während nach der letzten Änderung des § 23 Abs. 1 Satz 2 des Kündigungsschutzgesetzes wieder nur Betriebe mit bis zu fünf Arbeitnehmern nicht unter das Kündigungsschutzgesetz fallen, sollen es künftig wieder Betriebe mit bis zu zehn Arbeitnehmern sein.

Zur Begründung wird auf den Allgemeinen Teil verwiesen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Das Gesetz soll zum 1. Januar 2001 in Kraft treten, damit die bisher bestehende Möglichkeit des Abschlusses befristeter Arbeitsverträge erweitert fortgesetzt werden kann.

