

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Till Mansmann, Michael Theurer, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/18562 –**

Haushaltsbefristung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die aktuelle deutsche Gesetzeslage verfolgt im Sinne des Dauerschuldverhältnisses den Gedanken, dass Arbeitsverhältnisse grundsätzlich unbefristet abgeschlossen werden sollten. Befristete Arbeitsverhältnisse sind jedoch aus Sicht der Fragesteller unverzichtbarer Bestandteil einer flexiblen Volkswirtschaft. Immerhin ermöglicht neben der Zeitarbeit gerade die Möglichkeit der Befristung Unternehmen in Phasen wirtschaftlichen Abschwungs die Personalkosten so anzupassen, dass auch bei sinkender Auftragslage die finanzielle Situation des Unternehmens mittelfristig gesichert ist. Andersherum sind es gerade die Unsicherheiten während des wirtschaftlichen Aufschwungs nach einer Krise, in dem Unternehmen fähig sein müssen, zügig Beschäftigung aufzubauen, um der steigenden Nachfrage angemessen begegnen zu können, ohne sich sofort langfristig an die neuen Mitarbeiter binden zu müssen. Diese Flexibilisierungsmechanismen tragen nach Ansicht der Fragesteller somit maßgeblich zu einer Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstands bei.

Das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) enthält eine Vielzahl von Beschränkungen zur Befristung von Arbeitsverhältnissen. So schreibt das TzBfG zum Beispiel eine Obergrenze von zwei Jahren für Zeitverträge vor, solange kein Sachgrund nach § 14 Absatz 1 TzBfG vorliegt. Umgekehrt bedeutet das aber auch, dass die Sachgrundbefristung im Gegensatz zur sachgrundlosen Variante quasi beliebig lange durch sogenannte Kettenbefristungen weitergeführt werden kann. Gleichzeitig hat sich der Gesetzgeber nach Ansicht der Fragesteller die Hintertür der haushaltsrechtlichen Befristung nach § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 TzBfG eingerichtet, die es den öffentlichen Arbeitgebern erlaubt, durch ihre Haushaltsentscheidungen selbst Sachgründe für die Befristung von Arbeitsverhältnissen zu schaffen. Im Ergebnis führt dies dazu, dass der Anteil der Beschäftigten mit sachgründig befristeter Beschäftigung allein in den Bundesministerien mit durchschnittlich 6,22 Prozent (vgl. Bundestagsdrucksache 19/9838) mehr als doppelt so hoch ist wie der Vergleichswert der betrieblichen Gesamtbeschäftigung (http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Befristete_Beschaeftigung_in_Deutschland.pdf). Dieser eigens geschaffene Sachgrund der Haushaltsbefristung konterkariert nach Ansicht der Fragesteller daher sowohl in der Theorie als auch in der Praxis den Gedanken des TzBfG. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) legte 2010 daher dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) die Frage vor, „ob der Umstand, dass öffentliche Arbeit-

geber nach deutschem Recht keine Verpflichtungen eingehen dürfen, die haushaltsrechtlich nicht gedeckt sind, es nach § 5 Nr. 1 a) der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (juris: EGRL 70/99) sachlich rechtfertigt, für sie einen zusätzlichen Befristungstatbestand zu schaffen, auf den sich private Arbeitgeber nicht berufen können“ (BAG, Beschluss vom 27. Oktober 2010 – 7 AZR 485/09). Aufgrund einer außergerichtlichen Einigung wurde der gerichtliche Vorabentscheidungsersuch jedoch schon am 22. März 2011 durch das Bundesarbeitsgericht für erledigt erklärt (BAG, 10. März 2011 – 7 AZR 485/09), weshalb die Frage nie abschließend geklärt wurde. Gleichwohl erfuhr aus Sicht der Fragesteller die Causa Haushaltsbefristung durch eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichtes (BAG) aus dem Jahr 2011 eine brisante Wendung, in dem das BAG rund 5.800 Befristungen der Bundesagentur für Arbeit für unzulässig erklärte (Az.: 7 AZR 728/07 und 7 AZR 47/10). Das verdeutlicht nach Auffassung der Fragesteller: Selbst das höchste deutsche Arbeitsgericht hält das Instrument der Haushaltsbefristungen insbesondere in seiner langjährigen Form für bedenklich, sowohl hinsichtlich des Gleichheitsgrundsatzes nach Artikel 3 des Grundgesetzes (GG) als auch in Bezug auf EU-Recht.

1. Wie viele sachgründige Befristungen erfuhren eine Entfristung bei der Bundesagentur für Arbeit infolge des BAG, Urteil vom 9. März 2011 – 7 AZR 728/09?

Der Bundesagentur für Arbeit liegen hierzu keine Daten vor.

2. Bei welchen (Selbstverwaltungs-)Körperschaften im Verantwortungsbereich der Bundesregierung kam es ebenfalls zu Entfristungen infolge des BAG, Urteil vom 9. März 2011 – 7 AZR 728/09?
3. Zu wie vielen Entfristungen kam es nach Kenntnis der Bundesregierung insgesamt infolge des BAG, Urteil vom 9. März 2011 – 7 AZR 728/09?
4. Wie viele Befristungen waren nach Kenntnis der Bundesregierung trotz des BAG, Urteil vom 9. März 2011 – 7 AZR 728/09, nach § 17 Satz 1 und 2 TzBfG i. V. m. § 7 des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) endgültig als wirksam anzusehen?

Die Fragen 2 bis 4 werden gemeinsam beantwortet

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

5. Inwiefern, und in welchem Maße kam es bei der Bundesagentur für Arbeit durch die Entscheidung des BAG vom 9. März 2011 – 7 AZR 728/09 zu einer finanziellen Mehrbelastung?

Die Personalkosten der Bundesagentur für Arbeit ergeben sich grundsätzlich aus der Anzahl der im Stellenplan der Bundesagentur für Arbeit verfügbaren Stellen und deren Besetzung. Die Anzahl der verfügbaren Stellen richtet sich nach den Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit. Merkmale einzelner Beschäftigungsverhältnisse ziehen demgegenüber grundsätzlich keine systematischen Finanzeffekte im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit nach sich.

6. Inwiefern kam es bei der Bundesagentur zu organisatorischen Veränderungen, um die fehlende Möglichkeit der sachgründigen Befristung durch den Sachgrund der Haushaltsbefristung nach § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 TzBfG auszugleichen?

Bei der Bundesagentur für Arbeit kam es diesbezüglich zu keinen systematischen organisatorischen Veränderungen. Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

7. Wie hat sich der Personalbestand der mithilfe der Haushaltsbefristung nach § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 TzBfG sachgründig befristeten Arbeitnehmer seit 2011 in absoluten Zahlen und im Verhältnis zum gesamten Personalbestand der Bundesagentur für Arbeit entwickelt?

Die erfragten Daten konnten aufgrund eines überdurchschnittlichen Erhebungsaufwandes bei der BA in Kombination mit einer deutlich überdurchschnittlichen Arbeitsbelastung aufgrund von Covid-19 nicht innerhalb der Frist ermittelt werden. Auch eine mögliche Fristverlängerung hätte wegen einer Gefährdung der Aufgabenerfüllung in anderen Bereichen keine weiteren Informationen ermöglicht.

8. Wie hat sich der Personalbestand der mithilfe der Haushaltsbefristung nach § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 TzBfG sachgründig befristeten Arbeitnehmer seit 2011 in absoluten Zahlen und im Verhältnis zum gesamten Personalbestand bei den anderen Selbstverwaltungskörperschaften im Verantwortungsbereich der Bundesregierung entwickelt (bitte nach Selbstverwaltungskörperschaft aufschlüsseln)?

Ergebnisse zu den Selbstverwaltungskörperschaften im Verantwortungsbereich der Bundesregierung, bei denen Befristungen nach § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) in den Jahren 2011 und/oder 2019 vorgekommen sind, können der Tabelle 1 im Anhang entnommen werden.

9. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu der Auffassung des Generalanwalts Niilo Jääskinen des EuGH, der in seinem Schlussantrag vom 15. September 2011 – C-313/10 die Frage des Landesarbeitsgerichtes Köln, ob die in Deutschland zulässigen Kettenbefristungen aus Haushaltsgründen mit dem EU-Recht vereinbar seien, verneinte und gleichzeitig darauf hinwies, dass die Richtlinie 1999/70/EG es nicht gestatte, bezüglich des sachlichen Grundes zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgebern zu unterscheiden?

Nach § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 TzBfG liegt ein sachlicher Grund für die Befristung eines Arbeitsvertrags vor, wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer aus Haushaltsmitteln vergütet wird, die haushaltsrechtlich für eine befristete Beschäftigung bestimmt sind, und sie oder er entsprechend beschäftigt wird. Durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts wurde der sachliche Grund der sog. Haushaltsbefristung bereits erheblich eingeschränkt (vgl. etwa BAG, Urteil vom 09. März 2011 – 7 AZR 47/10; BAG, Urteil vom 23. Mai 2018 – 7 AZR 16/17). Der Anwendungsbereich ist in der Praxis daher sehr begrenzt.

10. Wie hoch ist der Anteil der aufgrund von § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 TzBfG sachgründig befristet Angestellten an allen befristet und unbefristet angestellten Tarifbeschäftigten der Bundesministerien sowie der untergeordneten Bundesbehörden?
11. Wie lange sind die nach § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 TzBfG sachgründig befristet Angestellten bereits sachgründig befristet angestellt (bitte nach Bundesministerien sowie untergeordneten Bundesbehörden aufschlüsseln)?

Die Fragen 10 und 11 werden gemeinsam beantwortet

Ergebnisse zu den mit Sachgrund nach § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 TzBfG befristet Beschäftigten nach den erfragten Differenzierungen können der Tabelle 2 im Anhang entnommen werden.

12. Wie schätzt die Bundesregierung den wie auch immer gearteten Mehraufwand ein, der sich durch das Fehlen des Sachgrundes der Haushaltsbefristung nach § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 TzBfG bei den Bundesministerien sowie den untergeordneten Bundesbehörden einstellen würde (bitte detailliert antworten)?

Bei den Bundesministerien sowie den erfragten Bundesbehörden, die von dem sachlichen Grund des § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 TzBfG keinen Gebrauch machen, wäre ein Mehraufwand durch das Fehlen des Sachgrundes nicht ersichtlich. Dort, wo der Sachgrund genutzt wird, kann der Mehraufwand nicht beziffert werden. Es wäre z. B. zu prüfen, inwieweit im Einzelfall andere sachliche Gründe zur Befristung eines Arbeitsvertrages, wie etwa § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 TzBfG, einschlägig wären.

Tabellenanhang
(zu Frage 8 der KA 19/18562)

Tabelle 1: Übersicht der Befristungen nach § 14 Abs. 1, S. 2 Nr. 7 TzBfG bei den Selbstverwaltungskörperschaften

Selbstverwaltete Körperschaft	2011			2019	
	Beschäftigte gesamt (Tarifbeschäftigte und Beamte)	Befristungen nach § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 TzBfG		Befristungen nach § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 TzBfG	
		absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
BADV		Für das Jahr 2011 liegen keine Informationen vor.		1	0,33
BBR	1194	6	0,5	0	0
Geschäftsbereich BMVg	101338	0	0	1	0
gewerbliche Berufsgenossen- schaften	19892*	9	0,05	5	0,03

Quelle: Bundesregierung

* Hinweis: Gesamtbeschäftigtenzahlen bezogen auf acht von neun gewerblichen Berufsgenossenschaften

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang
(zu Fragen 10 und 11
der KA 19/18562)

Tabelle 2: Anzahl, Anteil und Dauer der Befristungen nach § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 TzBfG

Bundes- ministerium/ Geschäfts- bereich	Stichtag 01.04.2020			
	Tarifbeschäftigte gesamt ¹	Befristungen nach § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 TzBfG		Dauer der Befristung (durchschnittlich)
		absolut	in Prozent	
AA ²		-		
BMAS ³		-		
BMBF		-		
BMEL		-		
Geschäfts- bereich BMEL	5.786	70	1,2	ca. 2 Jahre
BMF ⁴		-		
BMFSFJ ³		-		
BMG ⁴		-		
BMI	602	1	0,16	2 Jahre
Geschäfts- bereich BMI ⁵				
BKG	188	3	1,60	32 Monate
BpB	242	6	2,48	nach Bedarf
BPOL	5.922	14	0,24	ca. 3,75 Jahre
THW	1398	131	9,37	2,1 Jahre
BMJV		-		
Geschäfts- bereich BMJV ⁶				
DPMA	903	10	1,11	21,32 Monate
BMU ⁴		-		
BMVi		-		
Geschäfts- bereich BMVi ⁷				
BAG	1089	5	0,5	3 Monate
BMVg		-		
Geschäfts- bereich BMVg	49845	1	0	11 Monate
BMWi ⁴		-		
BMZ		-		

Quelle: Bundesregierung

¹ Diese Angaben werden nur bei vorkommenden Befristungen nach § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 TzBfG übermittelt.

² inkl. DAI und Geschäftsbereich

³ inkl. nachgeordnetem Geschäftsbereich

⁴ inkl. Geschäftsbereich

⁵ Im Geschäftsbereich des BMI wurden Angaben zu Personal des Bundesamtes für Verfassungsschutz nicht abgefragt, da diese der Geheimhaltung unterliegen.

Im abgefragten Geschäftsbereich des BMI kommen Haushaltsbefristungen lediglich in den vier folgend aufgeführten Behörden vor.

⁶ Im Geschäftsbereich des BMJV kommen Haushaltsbefristungen lediglich in der folgend aufgeführten Behörde vor.

⁷ Im Geschäftsbereich des BMVi kommen Haushaltsbefristungen lediglich in der folgend aufgeführten Behörde vor.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.