

Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 – 1995

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung beschäftigungsfördernder Vorschriften sollen arbeitsrechtliche Neuregelungen des BeschFG, AFG, AÜG und des Schwerbehindertengesetzes einheitlich bis 1995 verlängert werden.

Die Bundesregierung hatte Anfang 1987 das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Infratest, München, mit folgenden Begleituntersuchungen betraut:

- einer bundesweiten schriftlichen Repräsentativbefragung von 2392 Betrieben in der Privatwirtschaft, die den Zeitraum zwischen Mai 1985 (Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985) und April 1987 umfaßt,
- vertiefenden qualitativen Nacherhebungen bei 30 ausgewählten Betrieben, die den Zeitraum bis April 1988 erfassen,
- einer zwischen Mai 1987 und April 1988 durchgeführten bundesweiten Repräsentativbefragung von 4930 befristet und unbefristet beschäftigten Arbeitnehmern sowie 1539 Arbeitsuchenden,
- einer zwischen November 1987 und Oktober 1988 erfolgten Wiederholungsbefragung von 3370 Arbeitnehmern und Arbeitsuchenden und
- einer schriftlichen Repräsentativbefragung von 1968 Hauptvermittlern in den Arbeitsämtern, die im Oktober und November 1988 erfolgt ist und den Zeitraum seit Mai 1985 (Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985) erfaßt.

Der Schlußbericht liegt dem BMA seit 21. 6. 89 vor und wurde am 16. 8. 89 veröffentlicht. Im einzelnen faßt die Bundesregierung die Untersuchungsergebnisse wie folgt zusammen:

- 1) Die befristeten Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 haben sich als Einstieg in ein Dauerarbeitsverhältnis bewährt:
 - Die Übernahmequote bei Befristungen nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 beträgt in der Privatwirtschaft gut 56% im Verhältnis zu rd 25% bei den sonstigen Befristungsfällen. Hierin spiegelt sich unter anderem wider, daß die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer, die auf der Grundlage des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 befristet eingestellt wurden, in ihrer Struktur deutlich weniger von den Arbeitsverhältnissen unbefristet eingestellter Arbeitnehmer abweichen als bei herkömmlichen Befristungen.
 - Wesentliche Motive für die Anwendung des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 waren die längere Erprobungsmöglichkeit, die reibungslosere Anpassung an Produktionsschwankungen, die Vermeidung sonst notwendiger Überstunden bei Auftragsspitzen und die Unsicherheit über die künftige Auftragslage. Es ist jedoch vielfach nicht möglich, diese Motive voneinander zu trennen.
- 2) Die Betriebe haben die Erleichterungen beim Abschluß befristeter Arbeitsverträge durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 verantwortungsbewußt angenommen.

Zwischen Mai 1985 und April 1987 sind 26% aller in diesem Zeitraum abgeschlossenen befristeten Arbeitsverträge auf der Grundlage des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 abgeschlossen worden. Hochgerechnet sind dies 850000 Arbeitsverträge. Von allen befristeten Arbeitsverträgen wurden außerhalb von Kleinbetrieben 7% ohne Vorliegen eines von der Rechtsprechung anerkannten sachlichen Befristungsgrundes und mit einer Laufzeit von über sechs Monaten abgeschlossen. Dies bedeutet, daß zwischen Mai 1985 und April 1987 230000 befristete Arbeitsverträge abgeschlossen worden sind, die ohne das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 rechtlich nicht möglich gewesen wären. Dies sind etwa 2% aller Neueinstellungen in der Privatwirtschaft.



Von allen Betrieben, die seit Mai 1985 erstmals oder häufiger befristete Einstellungen vorgenommen haben, haben 56% die erleichterten Befristungsmöglichkeiten des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 genutzt und Verträge ausdrücklich nach diesem Gesetz abgeschlossen. Die zunehmende Befristungspraxis der Betriebe in den letzten Jahren ist damit nur zum Teil auf das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 zurückzuführen. Dem entspricht es, daß weniger als die Hälfte der im Rahmen der qualitativen Nacherhebungen untersuchten Betriebe mit erstmaligen oder häufigeren Befristungen dies vor allem mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 begründet. Von den Hauptvermittlern in den Arbeitsämtern geben 72% an, es lasse sich seit Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 ein Trend zur häufigeren Befristung beobachten; von diesen 72% ist wiederum die Hälfte der Meinung, ein solcher Trend sei auch bereits vor Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 festzustellen gewesen.

- 3) Durch die Befristungsmöglichkeiten nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 sind Beschäftigungszuwächse geschaffen worden:
- Die direkten Zusatz-Einstellungseffekte, die sich daraus ergeben, daß die Betriebe aufgrund der durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 zusätzlich geschaffenen rechtlichen Befristungsmöglichkeiten mehr Neueinstellungen vorgenommen haben als dies sonst der Fall gewesen wäre, liegen zwischen Mai 1985 und April 1987 bei rd. 50 000 Einstellungen.
 - Darüber hinaus ergeben die Antworten der Betriebe indirekte Beschäftigungseffekte. Diese sind darauf zurückzuführen, daß die Betriebe aufgrund der durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 gesicherten Rechtsgrundlage Einstellungen vorgenommen haben, die sie sonst unterlassen hätten. Es handelt sich zwischen Mai 1985 und April 1987 um 100 000 bis 120 000 befristete zusätzliche Neueinstellungen.
 - Die direkten und indirekten Beschäftigungseffekte des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 liegen damit zusammengenommen bei 150 000 bis 170 000 Einstellungen, die sonst nicht vorgenommen worden wären. Da 56% der zusätzlich eingestellten Arbeitnehmer anschließend in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis übernommen worden sind, ist der dauerhafte Zusatz-Beschäftigungseffekt des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 zwar geringer; er macht für die Zeit von Mai bis April 1987, also für die ersten zwei Jahre, aber immer noch schätzungsweise 90 000 längerfristige Arbeitsverhältnisse aus.
 - Dem entspricht es, daß nach den Angaben der Betriebe 46% aller Betriebe in der Privatwirtschaft, die zwischen Mai 1985 und April 1987 das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 angewandt haben, mehr Neueinstellungen als ursprünglich geplant vorgenommen worden sind. Dies sind 28% aller Betriebe, die in diesem Zeitraum befristete Arbeitsverträge abgeschlossen haben, und gut 9% aller Betriebe überhaupt.
 - Von den befragten Hauptvermittlern in den Arbeitsämtern haben gut 40% angegeben, das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 habe bewirkt, daß sich Arbeitgeber zumindest teilweise schneller zu Neueinstellungen entschließen. Andererseits sind von den Arbeitsvermittlern nur knapp 2% der Meinung, das Gesetz habe sich „deutlich entlastend“ auf die Arbeitsmarktlage ausgewirkt. Eine „leichte Entlastung“ stellen rund 36% der Arbeitsvermittler fest. Demgegenüber schreiben gut 28% dem Gesetz „keine Auswirkungen“ zu und 24% sehen eher „negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt“. Knapp 65% der Arbeitsvermittler haben festgestellt, daß die Betriebe bei Auftragsrückgang eher bereit seien, befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 auslaufen zu lassen, als unbefristete Arbeitsverträge zu kündigen.
- 4) Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 hat sich nicht nachteilig auf die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer ausgewirkt.

Nur eine kleine Minderheit von knapp 14% der Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 hat den Eindruck, sie müßte „mehr Leistung im Betrieb“ erbringen als ihre Kollegen mit unbefristetem Arbeitsvertrag.



Etwas weniger als 17% der Arbeitnehmer haben die Erfahrung gemacht, sie könnten mit einem befristeten Arbeitsvertrag „ihre Rechte als Arbeitnehmer“ schlechter wahrnehmen als ihre unbefristet eingestellten Kollegen. Knapp 67% der befristet Beschäftigten haben dies verneint.

Nur 6% der nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 beschäftigten Arbeitnehmer sehen die befristete Beschäftigung als „nachteilig für ihr berufliches Fortkommen“ an, während rund 57% positive Auswirkungen für ihren zukünftigen Berufsweg erwarten; ebenfalls überwiegend positiv sehen die Arbeitnehmer ihre künftigen Weiterbeschäftigungsaussichten im Betrieb an.

Die Annahme, befristete Arbeitsverträge würden von den Betrieben zur Umgehung des besonderen Kündigungsschutzes für bestimmte Arbeitnehmergruppen (Schwerbehinderte, Wehrpflichtige, Schwangere und junge Mütter) genutzt, ist weitgehend widerlegt worden. Andererseits hat das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 aus diesem besonders geschützten Personenkreis für junge Männer, die ihren Wehrdienst noch nicht abgeleistet haben, in Einzelfällen die Einstellungschancen verbessert.

Übernommene Auszubildende sind nur in geringem Umfang in befristete Arbeitsverhältnisse übernommen worden, so daß sich Behauptungen, das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 werde gerade bei Auszubildenden zu nur noch befristeten Einstellungen führen, nicht bestätigt haben.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Arbeitgeber von den Möglichkeiten des Gesetzes im allgemeinen in sozialverträglicher Weise Gebrauch gemacht haben. Befürchtungen, befristete Arbeitsverträge würden als Instrument zur Umgehung des Arbeitnehmerschutzes genutzt, sind weitgehend widerlegt worden. Rechnet man die für die ersten zwei Jahre nach Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 ermittelten Beschäftigungseffekte hoch, so ergeben sich vor dem Hintergrund der insgesamt günstigen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungskonjunktur bis heute bei vorsichtiger Schätzung zusätzliche Dauerarbeitsverhältnisse in einer Größenordnung von etwa 150000. Dem sind nicht quantifizierbare potentielle Beschäftigungsverluste gegenüberzustellen, die sich daraus ergeben, daß mitunter die Befristungsmöglichkeiten des Beschäftigungsförderungsgesetzes auch dazu geführt haben, Arbeitsverträge zu befristen, die ansonsten unbefristet abgeschlossen worden wären.

Insgesamt hat sich damit das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 in der Arbeitsmarktlage der vergangenen Jahre als eine von mehreren Maßnahmen im Gesamtkonzept der Bundesregierung zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit bewährt.

Folgende sonst auslaufende gesetzliche Maßnahmen sollen bis zum 31. Dezember 1995 verlängert werden:

- 1) Im Gesetz über arbeitsrechtliche Vorschriften zur Beschäftigungsförderung, das Teil des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 ist, die Erleichterungen beim Abschluß befristeter Arbeitsverträge,
- 2) im Arbeitsförderungsgesetz,
 - die unentgeltliche Vermittlung in berufliche Ausbildungsstellen im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit,
 - die Förderung von Arbeitslosen unter 25 Jahren in berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ohne Anrechnung von Einkommen bereits nach vier Monaten beitragspflichtiger Beschäftigung,
 - die Förderung der Teilnahme von Arbeitslosen unter 25 Jahren an Vorbereitungslehrgängen zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses und an allgemeinbildenden Kursen zum Abbau von beruflich schwerwiegenden Bildungsdefiziten,



- die Förderung der Teilnahme Jugendlicher unter 25 Jahren an beruflichen Bildungsmaßnahmen in Teilzeitunterricht durch ein Teil-Unterhaltsgeld,
 - die Förderung der Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer nach der Betreuung und Erziehung eines Kindes durch ein Teil-Unterhaltsgeld,
 - die Senkung des Mindestalters für die Zuweisung in Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer auf 50 Jahre,
 - der erleichterte Bezug von Arbeitslosengeld für Arbeitslose, die das 58. Lebensjahr vollendet haben und sich verpflichten, zum frühestmöglichen Zeitpunkt Altersruhegeld zu beantragen,
 - die Verlängerung der Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe,
- 3) im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz die Verlängerung der zulässigen Höchstdauer für die Arbeitnehmerüberlassung auf sechs Monate,
- 4) im Schwerbehindertengesetz die Doppel- und Mehrfachanrechnung von schwerbehinderten Auszubildenden auf Pflichtplätze.

Im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wird die „Kollegenhilfe“ zur Vermeidung von Kurzarbeit und Entlassungen erleichtert, indem das Erlaubnisverfahren zur Arbeitnehmerüberlassung insoweit durch eine Anzeige des überlassenden Arbeitgebers ersetzt wird.

Nach: Bundestagsdr. 11/4952 vom 14. 7. 1989, BeschFG 1990. Zu einer anderen Einschätzung gelangt Christoph F. Büchtemann: „More Jobs Through Less Employment Protection? Lessons from an Evaluation of the West German "Employment Promotion Act 1985" (BeschFg 1985). Beitrag zur Gründungskonferenz der European Association of Labour Economists, Turin 8.-10. 9. 1989.

