



## Kurzanalysen und Informationen

Nr. 10 Februar 2004

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

### **Gibt es eine Alternative? – Zur Beschäftigung polnischer Saisonarbeitnehmer in Deutschland**

Barbara DIETZ

*Seit Beginn der neunziger Jahre kommt der Beschäftigung osteuropäischer Saisonarbeiter eine Schlüsselrolle in der deutschen Landwirtschaft zu. Obwohl diese auf bilateralen Verträgen beruhende kurzfristige Arbeitsmigration mittlerweile Praxis ist, wurde ihre Bedeutung für Arbeitgeber und Betriebe, aber auch für die lokalen Arbeitsmärkte in Deutschland erst in Ansätzen untersucht. Vor diesem Hintergrund führte das Osteuropa-Institut München im Frühjahr 2003 eine qualitative Befragung bei landwirtschaftlichen Betrieben durch, die Saisonarbeitnehmer aus Polen beschäftigen. Ziel dieser Untersuchung war, umfassende Informationen zur Rekrutierung, Beschäftigung und Erfolgsbilanz von saisonalen Arbeitsmigranten aus Osteuropa zu erheben.\**

Als Folge der politischen Transformation in Osteuropa und der damit einhergehenden Grenzöffnung osteuropäischer Staaten war absehbar, dass Deutschland für potentielle Arbeitsmigranten aus diesen Ländern aufgrund der Wohlstandsunterschiede einen attraktiven Standort darstellten würde. Vor diesem Hintergrund be-

schloss die Bundesregierung, kurzfristige Arbeitsmigrationen aus Osteuropa in begrenzter Form zuzulassen und diese im Rahmen bilateraler Verträge mit den jeweiligen Herkunftsstaaten zu regeln. Dabei wurden Zuwanderungsoptionen für *Saison-, Werkvertrags-, Gast- und Grenzarbeitnehmer* aus osteuropäischen Staaten geschaffen. Während osteuropäische *Saisonarbeitnehmer* auf individueller Basis eine auf höchstens 3 Monate begrenzte Tätigkeit in Deutschland annehmen können, sind *Werkvertragsarbeitnehmer* Beschäftigte osteuropäischer Firmen (Subunternehmer), die mit deutschen Firmen kooperieren. Dagegen werden im Bereich der *Gastarbeit* nur osteuropäische Fachkräfte vermittelt, die in Deutschland ihre beruflichen und sprachlichen Kenntnisse erweitern wollen.

Seit Beginn der neuen Arbeitsmigrationen aus Osteuropa spielt die Beschäftigung von Saisonarbeitern, deren Zahl sich im Jahre 2002 auf etwa

\* Eine ausführliche Analyse dazu ist in der Reihe Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Paper Nr. 253 erschienen. Diese Untersuchung entstand im Rahmen des Forschungsvorhabens "Europäische Integration von unten? Die osteuropäische Migrantenbevölkerung in Deutschland und die Rolle transnationaler Räume im Erweiterungsprozess", das dankenswerterweise durch den Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa (forost) unterstützt wird. Dank geht auch an die bayerisch-polnische Kommission, deren finanzielle Förderung die Befragung ermöglichte. Mein besonderer Dank geht an die interviewten Arbeitgeber und Experten, die ihre Zeit und ihr Wissen zur Verfügung gestellt haben. Ohne ihre Hilfe wäre diese Untersuchung nicht zustande gekommen.

301.000 Personen belief, die größte Rolle. Obwohl osteuropäische Saisonarbeiter gemessen an den ausländischen Beschäftigten in Deutschland kaum ins Gewicht fallen, ist ihre Bedeutung für den landwirtschaftlichen Sektor erheblich: nahezu 90% der saisonal Beschäftigten in der deutschen Landwirtschaft kommen aus Osteuropa. Werden Saisonarbeitnehmer nach Herkunftsländern aufgeschlüsselt, dann zeigt sich, dass Polen mit Abstand das wichtigste Herkunftsland ist: bezogen auf den gesamten Zuwanderungszeitraum kamen über 90% aller Saisonarbeitnehmer aus Polen. Ungeachtet der geringen Entlohnung landwirtschaftlicher Saisonarbeit ist die Nachfrage nach dieser Beschäftigung in osteuropäischen Staaten groß. Die wichtigsten Gründe dafür sind heimische Arbeitslosigkeit und die Lohndifferenzen zwischen den Herkunftsländern und Deutschland. Unter den gegebenen Bedingungen kann davon ausgegangen werden, dass die Möglichkeit der kurzfristigen Arbeitsaufnahme vielen osteuropäischen/polnischen Saisonarbeitnehmern entgegenkommt, da sie ihren Arbeits- und Lebensmittelpunkt weiterhin im Herkunftsland sehen.

### **Die Nachfrage nach Saisonarbeit**

In der Landwirtschaft – vor allem im Obst-, Gemüse- und Weinanbau – ist der Arbeitseinsatz in starkem Maße saisonabhängig. Dabei werden nahezu ausschließlich unqualifizierte Kräfte nachgefragt, die bei vergleichsweise geringer Bezahlung einen hohen körperlichen Arbeitseinsatz leisten müssen. Vor diesem Hintergrund gibt es in Deutschland bereits seit längerem eine kontroverse Diskussion zur Beschäftigung von osteuropäischen Saisonarbeitskräften. Während es in Deutschland eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten gibt, besteht gleichzeitig eine hohe Nachfrage nach wenig qualifizierten Saisonarbeitnehmern, vor allem in der Landwirtschaft. In den letzten Jahren hat es vor diesem Hintergrund in ländlichen Regionen eine Reihe von Initiativen lokaler Arbeitsämter gegeben, um geringqualifizierte Arbeitslose in saisonale Beschäftigungsverhältnisse in der Landwirtschaft zu vermitteln. Im Rückblick kann jedoch festgestellt werden, dass diese Versuche in so gut wie allen Fällen gescheitert sind. Ein wesentlicher Grund für die fehlende Anpassung des deutschen Arbeitsmarktes im Bereich der gering qualifizierten und bezahlten Arbeit dürften die vergleichsweise hohen Leistungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sein. Um die Bereitschaft von Arbeitslosen zu erhöhen, auch gering bezahlte Saisonarbeit zu akzeptieren, müssten

entweder der geltende Lohn der Saisonarbeit deutlich angehoben oder aber soziale Transferleistungen gekürzt werden.

Vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten, heimische Saisonarbeiter für die landwirtschaftliche Produktion zu rekrutieren, kann zweifellos davon ausgegangen werden, dass die Beschäftigung osteuropäischer Saisonarbeitskräfte dazu beigetragen hat, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft zu sichern. Gegen die Rekrutierung osteuropäischer Saisonarbeiter wird jedoch in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion vorgebracht, dass diese zu Verdrängungseffekten und Lohndruck führen können. Die Einstellung von Arbeitsmigranten wirkt sich jedoch nur dann negativ auf die Löhne und die Beschäftigung heimischer Arbeitskräfte aus, wenn die Zuwanderer ein Tätigkeitsprofil aufweisen, das konkurrierenden Einheimischen vergleichbar ist. Wird beispielsweise davon ausgegangen, dass Arbeitsmigranten für niedrig qualifizierte Tätigkeiten zuwandern, dann hat dies möglicherweise Lohnsenkungen und eine höhere Arbeitslosigkeit bei gering qualifizierten Einheimischen zur Folge, während qualifizierte Beschäftigte eher mit positiven Konsequenzen rechnen können. Dementsprechend stellen saisonale, gering qualifizierte Arbeitsmigranten nur dann eine Bedrohung für heimische Saisonarbeiter dar, wenn sie deren Tätigkeit in vollem Umfang übernehmen können. Werden Saisonarbeitnehmer aber in einem Bereich eingesetzt, der die Tätigkeit heimischer Beschäftigter ergänzt, dann stabilisieren die Zuwanderer die heimischen Arbeitsplätze. Zudem tragen saisonale Arbeitsmigranten über eine Ausweitung der Produktion nicht selten dazu bei, qualifizierte Arbeitsplätze in vor- oder nachgelagerten Bereichen zu schaffen.

### **Die Bedeutung polnischer Saisonarbeiter aus Arbeitgeberblick**

Die Beschäftigung polnischer Saisonarbeitnehmer ist in vielen landwirtschaftlichen, Gartenbau- und Gastronomiebetrieben Deutschlands nahezu zur Routine geworden. Die Fragen, wie die Arbeitgeber polnische Saisonarbeiter rekrutieren, wie sie die alltäglichen Arbeitsabläufe organisieren und wie sie die Bedeutung der Saisonarbeiter einschätzen, waren Gegenstand einer qualitativen Untersuchung, die vom Osteuropa-Institut München bei überwiegend landwirtschaftlichen Betrieben durchgeführt wurde. Insgesamt nahmen 16 landwirtschaftliche und ein Gastronomiebetrieb an der Umfrage teil, die zwischen März und Juni 2003 stattfand. Alle Interviews wurden persönlich anhand eines einheitlichen Ge-

sprächsleitfadens geführt. Die regionalen Schwerpunkte der Umfrage lagen in Bayern und Nordrhein-Westfalen, wo polnische Saisonarbeiter in Gemüse-, Salat-, Gurken- und Hopfenanbaubetrieben, bei Sonderkulturen und im Gartenbau beschäftigt sind.

Die Befragung zeigte zunächst, dass die Arbeitgeber bei der Rekrutierung polnischer Saisonarbeiter nahezu ausschließlich auf die Kompetenz von bereits beschäftigten polnischen Arbeitsmigranten bauen, die nach ihrer Erfahrung schnell und effektiv geeignete Personen für die anfallenden Arbeiten ausfindig machen. Die lokalen Arbeitsämter, die offiziell für die Rekrutierung von Saisonarbeitnehmern zuständig sind, spielen aus der Sicht der Arbeitgeber nur bei der Erteilung der Arbeitserlaubnisse eine Rolle. Da es sich bei der Saisonarbeit um einfache Tätigkeiten handelt, werden keine Vorkenntnisse in der Gastronomie, der Landwirtschaft und im Gartenbau benötigt. In keinem der untersuchten Betriebe wurden ausdrücklich Saisonarbeiter mit deutschen Sprachkenntnissen nachgefragt, da es nach Aussagen der Arbeitgeber unter den Saisonarbeitern immer Personen gibt, die über gute Deutschkenntnisse verfügen. Diese Arbeitskräfte übernehmen häufig eine Vermittlerfunktion, sie weisen beispielsweise neue Arbeitskräfte in die Tätigkeiten ein oder sie geben die Anordnungen des Arbeitgebers weiter.

Die Löhne für landwirtschaftliche Saisonarbeiten werden in Deutschland im Rahmen gewerkschaftlicher Tarifverhandlungen regional festgelegt, in Bayern mussten z.B. im Jahr 2002/2003 für einfache saisonale Tätigkeiten in der Landwirtschaft 5,10 € und für schwere 5,83 € bezahlt werden. In Nordrhein-Westfalen lagen die entsprechenden Tarife bei 5,04 € und 5,78 €. Während sich etwa zwei Drittel der interviewten Betriebe als Ausgangsbasis an den Tariflohn hielten, bezahlten die anderen Unternehmen teilweise deutlich mehr. Zusätzlich zum tariflichen Lohn hatten fast alle Betriebe verschiedene Prämiensysteme für gute Leistungen eingeführt. Entweder wurde am Ende der saisonalen Tätigkeit eine zusätzliche Summe über den vereinbarten Lohn hinaus bezahlt, oder es wurden für ausgezeichnete Arbeitskräfte höhere Stundenlöhne abgerechnet. Fast immer werden Saisonarbeiter auf dem Hof des Arbeitgebers untergebracht oder aber in unmittelbarer Nähe zum Arbeitsplatz. Entweder stehen dafür betriebseigene Räume zur Verfügung, oder es werden Häuser bzw. Wohnungen angemietet. Bis auf drei der interviewten Betriebe, die den Wohnraum kostenlos zur Verfügung stellten, verlangten alle Unternehmen die gesetzlich festgelegten Mietzahlungen. Übereinstimmend gaben alle unter-

suchten Betriebe an, dass in der Saison lange Arbeitszeiten die Regel sind.

Ausnahmslos hoben die interviewten Landwirte hervor, dass sie ohne die Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter nicht in der Lage wären, ihre Produktion aufrechtzuerhalten. Begründet wird dies damit, dass in der landwirtschaftlichen Produktion Arbeitsspitzen anfallen, die durch wenig qualifizierte saisonale Arbeitskräfte bewältigt werden müssen. Die Alternative einer stärkeren Mechanisierung der landwirtschaftlichen Produktion wurde von keinem der befragten Betriebe gesehen. Aus Sicht der landwirtschaftlichen Betriebe ist die Beschäftigung saisonaler Kräfte existenziell, da es zu erheblichen finanziellen Einbußen kommt, wenn die saisonal anfallenden Arbeiten nicht zuverlässig und rechtzeitig durchgeführt werden. Bis auf wenige fallbezogene Ausnahmen schätzten die Betriebe die Arbeitsleistung der polnischen Saisonarbeiter außerordentlich hoch ein. Besonders hervorgehoben wurde ihre hohe Motivation, Zuverlässigkeit, Flexibilität, Leistungsfähigkeit und Geschicklichkeit. Ein Spargelbauer schätzte, dass polnische Saisonarbeitskräfte im Vergleich zu deutschen Saisonarbeitern etwa die doppelte Stechleistung beim Spargel erbringen, wobei sie im Gegensatz zu den einheimischen Kollegen kaum Schäden verursachen.

In welcher Beziehung stehen feste Angestellte und saisonale Arbeitskräfte zueinander? Gibt es Anzeichen von Konkurrenz oder Verdrängung? Alle interviewten Arbeitgeber, die neben polnischen Saisonkräften noch feste Angestellte beschäftigten, unterstrichen die stabilisierende Funktion der Saisonarbeit für die Arbeitsplatzsituation der Festangestellten. Im Umkehrschluss sei es jedoch aufgrund des Arbeitsanfalls der Branche nicht möglich, saisonale Arbeiten in feste Arbeitsplätze umzuwandeln. Ungeachtet der laufenden Diskussion, den Niedriglohnsektor in Deutschland zu erweitern, sind die interviewten Arbeitgeber durchgängig pessimistisch, was die Arbeitsmotivation einheimischer Saisonkräfte angeht. Wenn sich im Bereich der Sozialleistungen nicht sehr viel ändert, so die einstimmige Meinung, wird landwirtschaftliche Saisonarbeit in Deutschland nicht mit einheimischen Kräften durchführbar sein.

Von manchen Betrieben wird jedoch vermutet, dass sich die wirtschaftliche Situation in Polen auf längere Sicht so verbessern könnte, dass es dort keine Anreize für saisonale Arbeitsmigration mehr gibt. Vor diesem Hintergrund verstärkten einige landwirtschaftliche Verbände und Betriebe bereits Kontakte zu osteuropäischen Ländern wie Rumänien und Bulgarien, mit denen ebenfalls bilaterale Abkommen zur Saisonarbeit bestehen.

In der Überlegung ist zudem, mit Nachfolgestaaten der UdSSR wie z.B. Russland, der Ukraine, Weißrussland oder Moldowa Verhandlungen zur Rekrutierung saisonaler Arbeitskräfte zu führen.

### Resümee

Die Beschäftigung osteuropäischer Saisonarbeiter ist in Deutschland nicht unumstritten. Während es aus arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten kontraproduktiv erscheint, saisonale Arbeitsmigranten bei gleichzeitig vorherrschender hoher Arbeitslosigkeit zu rekrutieren, argumentieren von Saisonarbeit abhängige Betriebe, dass für gering qualifizierte saisonbedingte Tätigkeiten keine geeigneten Kräfte am deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Die vom Osteuropa-Institut durchgeführte Umfrage in landwirtschaftlichen und Gartenbaubetrieben bestätigt grundsätzlich, dass die Nachfrage nach Saisonkräften am heimischen Arbeitsmarkt auch nicht annähernd gedeckt werden kann. Um hier einen Umschwung herbeizuführen, wären tiefgreifende Veränderungen nötig. Entweder müssten die Löhne deutlich steigen, was nur über steigende Preise landwirtschaftlicher Produkte oder staatliche Subventionen realisiert werden könnte, oder aber es müssten Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfen merklich sinken. Keine der angeführten Alternativen erscheint auf kürzere Sicht realisierbar. Somit ist die landwirtschaftliche Produktion und der Gartenbau in Deutschland bis auf weiteres mehr oder weniger von saisonalen Arbeitsmigranten abhängig.

Nach Aussagen der interviewten Betriebe hat sich das Rekrutierungssystem und die Praxis der Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter bewährt. Vieles deutet zudem daraufhin, dass die illegale Beschäftigung osteuropäischer Arbeitsmigranten durch die Legalisierung der Saisonarbeit zurückgegangen ist. Für den weiteren Erhalt der saisonalen Arbeitskräftemigration spricht auch, dass

Saisonarbeitskräfte nach den verfügbaren Informationen überwiegend komplementär zu festangestellten Mitarbeitern eingesetzt werden. Somit stützen sie deren Beschäftigung sowie die Arbeitsplätze der vor- und nachgelagerten Industrien in der Tendenz. Ernstzunehmen ist allerdings das Problem, dass es bei der Beschäftigung von saisonalen Arbeitsmigranten – vor allem im Bereich halblegaler oder illegaler Praktiken – zu Lohndruck und zu rechtsfreien Räumen im Bezug auf Arbeits- und Wohnbedingungen kommen kann. Hier ist es, trotz der Kritik der Arbeitgeber an einer zunehmenden Bürokratisierung und Kontrolle, geboten, die ausgehandelten Löhne und Arbeitsbedingungen arbeitsmarktpolitisch durchzusetzen und die grundlegenden Rechte der Arbeitsmigranten zu wahren. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung von gesellschaftspolitischer Bedeutung. Auch an der Gleichstellung osteuropäischer Migranten mit der heimischen Bevölkerung wird die EU-Integration zu messen sein.

Im europäischen Kontext gibt es einige Anzeichen dafür, dass durch Arbeitskräfteknappheiten hervorgerufene Migrationen eine immer bedeutendere Rolle spielen werden, wovon sowohl gering- als auch hochqualifizierte Arbeitskräfte betroffen sein dürften. Wünschenswert ist, dass sich die europäischen Staaten auf Regelungen verständigen, die unter anderem die saisonale Migration geringqualifizierter Arbeitskräfte sowohl für Sende-, als auch Empfängerländer zufriedenstellend gestaltet. Heute ist die saisonale Arbeitskräftemigration in erster Linie ein Problem zwischen den EU-Staaten und den südlichen sowie den osteuropäischen Nachbarländern. In nur wenigen Jahren könnte sich diese Migrationsproblematik weiter nach Osten, an die neuen Grenzen der erweiterten Europäischen Union, verlagert haben. Spätestens dann wird die Frage einer EU-weiten Regelung (saisonaler) Arbeitskräftewanderungen erneut auf der Tagesordnung stehen.