

TEMPORÄRE ARBEITSMIGRATION AUS POLEN NACH DEUTSCHLAND

Entsendeland Republik Polen

In der Einleitung zur vorliegenden Arbeit wurde darauf hingewiesen, dass die rezent zu verzeichnende temporäre Arbeitsmigration aus Polen in die Bundesrepublik Deutschland ihre historischen Vorläufer im Deutschen Reich hat. Ich hatte auf diesen Umstand hingewiesen um auszuführen, dass saisonale Arbeitsmigration schon sehr früh Gegenstand der wissenschaftlichen Betrachtung wurde und zeitlich befristete Migration insofern nicht unbedingt als ein neues Phänomen betrachtet werden kann. Derartige Vergleiche und historische Verweise dienen in der Diskussion der Ursachen und Wirkungen der Ost-West-Migration der 90er und folgender Jahre häufig auch einem anderen Zweck. Mit ihnen soll auf eine historische Kontinuität sozialer Prozesse oder Ereignisse hingewiesen werden, die eben durch den Hinweis auf Geschichte einen selbsterklärenden Anspruch realisieren sollen.

In der Beschäftigung mit der aktuellen Ost-West-Wanderung von Arbeitskräften führt ein solches Argument zu der Annahme, dass mit dem Wegfall gewisser Beschränkungen sich alte Migrationsmuster wieder ohne Restriktionen entfalten können. Aktuelle Entwicklungen werden so mit historisch weit zurückliegenden Ursachen in Verbindung gebracht, ohne dass im jeweils spezifischen Fall dazu ein Beweis erbracht werden müsste. Allein mit dem Bezug zum „geschichtlichen Hinter-

grund“ oder dem „historischen Ursprung“ soll schon die Sache selbst erklärt werden.¹

Der Suggestivkraft solcherart historisierender Argumentationsmuster soll hier nicht gefolgt werden. Der Hinweis, dass schon 1910 polnische Saisonarbeiter am Niederrhein Spargel geerntet haben, erklärt nicht (jedenfalls nicht hinreichend), dass auch 100 Jahre später wieder Erntehelfer aus Polen sich auf den Weg machen, das „weiße Gold“ des Niederrheins zu stechen.

Im Folgenden soll daher zwar ein Blick auf die Entwicklung des Migrationsgeschehens zwischen Polen und den westlichen Staaten im allgemeinen und der Bundesrepublik im besonderen geworfen werden, allerdings soll es hier genügen, sich mit der Phase, die der aktuellen Saisonarbeiterbeschäftigung unmittelbar vorausgeht, zu befassen. Zu untersuchen ist die Frage, ob temporäre Arbeitsmigration nach der Auflösung des sozialistischen Gesellschaftssystems und mit der Übereinkunft über Saisonarbeit zwischen der Bundesrepublik und der Republik Polen auf eine völlig neue politische und ökonomische Basis gestellt worden ist, oder ob die neue Migration in den 90er Jahren an die alte der sozialistischen Ära der 80er Jahre anknüpft. Konkret geht es in Bezug auf die Problemstellung der polnischen Saisonarbeit in der Bundesrepublik um die Frage, ob es Hinweise darauf gibt, in welcher Form die Wanderungen der Erntehelfer der 90er Jahre an die Migrationen der 80er Jahre anschließen.

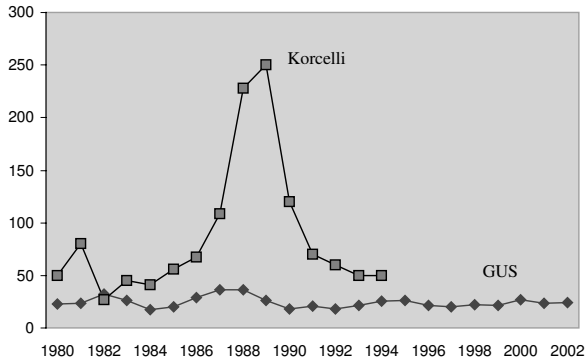
Emigration aus Polen vor 1989

Ein wesentliches Problem bei der Beantwortung dieser Fragestellung wirft die Zuverlässigkeit der amtlichen Statistik zur Emigration aus Polen auf. Offensichtlich ist der Feststellung von Deichmann/Handerson zuzustimmen, dass die wesentlichen Faktoren der Migrationsentwicklung der offiziellen Statistik nicht zu entnehmen sind (Deichmann/Handerson 2000, vgl. auch zur Problematik der Datenlage z. B. Korcelli 1996, Okólski 2000 und Pallaske 2001). So lassen allein die Datenreihen

1 Als ein Beispiel unter mehreren sei hier auf Fassmann 1998 hingewiesen. Dort wird festgestellt, dass die meisten polnischen Einwanderer in Wien aus Südpolen, aus dem ehemals zu Österreich gehörenden Galizien stammen. Im Subtext dieser Aussage schwingt so etwas wie eine historische Logik mit, die unterstellt, dass hier alte Muster aus vergangenen Zeiten wiederholt werden; die Suche nach alternativen Erklärungsmöglichkeiten erübrigt sich dabei.

zur Emigration aus Polen Zweifel berechtigt erscheinen, dass diese Zahlen das Migrationsgeschehen realitätsnah wiedergeben.²

Abb. 1: Emigration aus Polen 1980 - 2002 (in Tausend)



Quelle: GUS 2004, Korcelli 1996

Das statistische Zentralamt Polens (GUS = Główny Urząd Statystyczny) geht für den betrachteten Zeitraum von 1980 - 2002 von einer relativ gleichförmigen Entwicklung aus (vgl. Abbildung 1). Danach wanderten zwischen 1980 und 2002 insgesamt 562 000 Personen aus Polen ab. Das jährliche Mittel für diesen Zeitraum lag bei ca. 24 400 Emigranten. Mit 36 400 bzw. 36 300 auswandernden Personen wird ein Höhepunkt 1987/1988 erreicht. Die wenigsten Auswanderer zählen die Jahre 1984

- 2 Das Problem scheint wohl darin zu liegen, dass ein großer Teil der Auswanderung während der 80er Jahre, aber auch noch in den ersten Jahren der 90er nicht registriert wurde. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration schreibt dazu „Die Validität der offiziellen Migrationsstatistik wird von Experten jedoch entschieden angezweifelt. Insbesondere die Abwanderungsstatistiken unterschätzen die tatsächliche Zahl der abwandernden Personen enorm, was ein einfacher Vergleich mit den Zuwanderungszahlen Deutschlands zeigt [...]. Der Grund liegt in der oft fehlenden Abmeldung der Personen. Auch die Rückkehrmigration ist sehr schlecht bestimmbar, da oftmals bereits die Ausreise nicht registriert wurde und somit auch die Meldung der Wiedereinreise unterbleibt.“ (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2003, S. 96)

(17 400), 1990 (18 400) und 1992 (18 100). Insgesamt geben die Zahlen der amtlichen Statistik eine relativ gleichmäßige Entwicklung auf relativ niedrigem Niveau wieder. Eine drastische Veränderung im Wandlungsgeschehen nach der Wende von 1989 kann nicht verzeichnet werden.

Korcelli (1996) und mit ihm andere Autoren (etwa Okólski 1999, Okólski/Stola 1999, Iglicka 2000, Pallaske 2001, Kępínska 2003) beziffern unter Bezugnahme der Einwanderungszahlen der Zielländer die Emigration aus Polen allein für die Jahre 1980 - 1989 auf knapp eine Million Fälle. Nach diesen Zahlen wird ein erster Höhepunkt der Ausreisewelle mit der Verhängung des Kriegsrechts in den Jahren 1980/81 erreicht. Für 1982 wird eine niedrigere Emigration als in der offiziellen Statistik angenommen. Mit der vollständigen Liberalisierung der Passgesetze und der Ausreisebestimmungen von 1987 wächst die Zahl der Emigrationen bis 1989 auf jährlich 250 000, um sich in den Jahren 1992 - 1994 auf jährlich ca. 50 000 einzupendeln. Auch für die folgenden Jahre ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Fortzüge etwa doppelt so hoch ist wie in den Zahlen des statistischen Zentralamtes wiedergegeben, darauf lassen die Einwanderungsstatistiken der Hauptzielländer schließen (vgl. etwa Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2003, Okólski 1999).

Neben der Emigration, die auf Dauer angelegt war, existieren aber auch in den 80er Jahren schon Formen temporärer Migration. Hier wird zwischen kurzfristiger (unter einem Jahr) und langfristiger Migration (über ein Jahr Dauer) unterschieden. Für die 80er Jahre geht Okólski (1994) von einem Gesamtvolumen von ca. 2,25 Millionen nicht auf Dauer angelegter Migrationen aus. Iglicka (2001) ordnet dabei ca. 1,2 Millionen Fälle der langfristigen und ca. 1,05 Millionen der kurzfristigen Migration zu.

Die Diskrepanz zwischen offizieller Migrationsstatistik und anderen Datenquellen lässt sich auf die Besonderheiten der Ausreisebestimmungen in Polen und den Immigrationsmöglichkeiten in die Hauptzielländer erklären. Da die legalen Auswanderungsmöglichkeiten für die polnische Bevölkerung bis 1987 in relativ engen Grenzen gefasst waren, fand ein großer Teil der Emigrationen in einem von polnischer Seite undokumentierten Rahmen statt.³ Möglich wurde diese Migration durch die Einreisebestimmungen in vielen westlichen Staaten. Migranten aus Polen fanden hier mit dem Status des „Ostblockflüchtlings“ in der Regel politi-

3 Iglicka (2001, 26) geht für die Jahre 1984 - 1985 von einem Anteil der illegalen Migration an den gesamten Wandlungsvorgängen von 80 % aus.

sches Asyl. Eine andere bedeutende Möglichkeit zur Emigration in die Bundesrepublik Deutschland war die Berufung auf den Status des deutschen Aussiedlers.

Auch nach der Liberalisierung der Ausreisebedingungen 1987/88 wurde oftmals bei der Auswanderung formal ein Wohnsitz in Polen beibehalten, um einerseits sich die Möglichkeit der Rückkehr offen zu halten und andererseits den Bezug verschiedener Transferleistungen des Staates für zurückbleibende Verwandte zu sichern (Korcelli 1996).

Viele westliche Staaten reagierten auf die Ausreisewelle von 1988 und nachfolgender Jahre mit der Einführung der Visumpflicht für Einreisende aus den mittel- und osteuropäischen Staaten. In der Bundesrepublik wurde die Möglichkeit der Einwanderung für Aussiedler aus Polen – deren Anteil an der Gesamtmigration in den Jahren 1980 - 1990 ca. 80 % ausmachte (Pallaske 2001) –, mit der Einführung des Aussiedleraufnahmegesetzes von 1990 drastisch eingeschränkt (vgl. dazu Hofmann 1998).

Die Hauptzielländer der Auswanderung in den 80er Jahren waren die westlichen Staaten. Korcelli schätzt, dass im Zeitraum 1981 - 1988 55 % der Migranten in die Bundesrepublik, 20 % in die USA und 12 % nach Kanada emigrierten. Andere Zielländer waren neben Australien und Südafrika auch Österreich, Frankreich, Schweden und Italien (Korcelli 1996, 253 f., vgl. auch Okólski/Stola 1999).

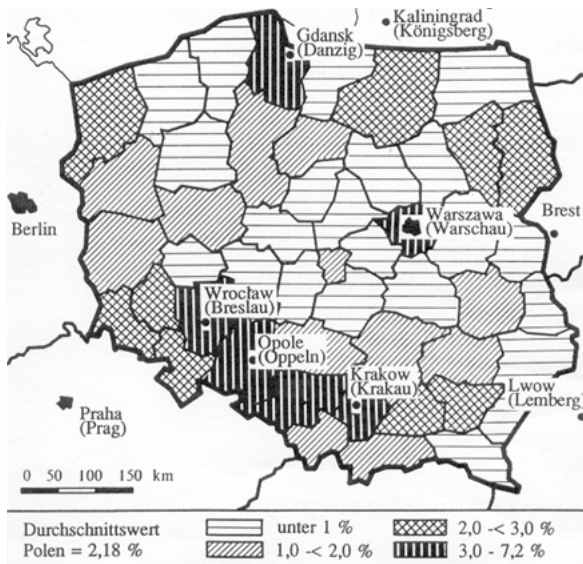
Betrachtet man die soziale Zusammensetzung der Migranten in dieser Zeit, so fällt auf, dass vor allem überdurchschnittlich gut ausgebildete Personen ins Ausland gingen. Ca. 13 % der Migranten waren Hochschulabsolventen (Landesdurchschnitt 6,5 %) und 46 % besaßen die Mittlere Reife (Landesdurchschnitt 31 %). Berechtigterweise kann man für diesen Zeitraum von einem „brain drain“ sprechen. In den 80er Jahren verloren die wissenschaftlichen Einrichtungen Polens über 25 % ihrer Mitarbeiter durch Auswanderung an das Ausland (Romaniszyn 1997). Auffallend ist auch der hohe Anteil von Frauen von mehr als 52 % (Iglicka 2000).

Wanderer aus den urbanen Zentren und den Verdichtungsräumen Polens waren überproportional vertreten, unterrepräsentiert waren hingegen Migranten aus ländlichen und weniger entwickelten Räumen (Okólski 1999).

Abbildung 2 macht deutlich, dass die Hauptauswanderungsregionen mit den Siedlungsgebieten der deutschen Minderheit in den südwestlichen Agglomerationen (Opole, Wrocław, Katowice) und um Gdansk korrespondieren (Aussiedlermigration). Daneben sind als Herkunftsregionen die Verdichtungsräume Warszawa und Kraków überdurchschnittlich stark vertreten.

Neben der Ausreise aus Polen zum Zwecke einer dauerhaften Niederlassung im Ausland hatten sich auch schon in den 80er Jahren Ansätze eines Systems der Pendel-Migration entwickelt. Die Migranten reisten als Touristen aus, verkauften aus Polen mitgebrachte Waren (hier entstanden in der Bundesrepublik die so genannten Polenmärkte), nahmen illegal kurzfristig durchzuführende Arbeiten an und verkauften in Polen die Waren, die sie aus den westlichen Ländern eingeführt hatten. Ein wesentlicher Anreiz für dieses System der kurzzeitigen Migration bestand in dem enormen Kaufkraftgefälle zwischen einheimischer und den erworbenen westlichen Währungen.

Abb. 2: Herkunftsregionen der Emigranten 1981 - 1988 (in % der Gesamtbevölkerung in den Regionen)



Quelle: Korcelli 1996, 257; die Regionen sind in den Verwaltungsgrenzen der alten Wojewodschaften vor der Gebietsreform von 1999 dargestellt

Mit Okólski/Stola (1999, 6 f.) kann man die folgenden fünf Migrationstypen unterscheiden, die für die 80er Jahre kennzeichnend waren. Der wichtigste Typus innerhalb der Gruppe der Auswanderer war der des Aussiedlers. Er belegte zahlenmäßig den weitaus größten Anteil am Migrationsgeschehen. Den zweiten Typus kann man als „Polonia-Migranten“ bezeichnen. Er emigrierte in Länder mit einer großen und

aktiven polnischen Diaspora. Hier kam vor allem die USA als Zielland in Frage. Den dritten Typus bildete der Asylsuchende, der, mit einem Touristenpass ausgestattet, Polen verließ und im Zielland als so genannter Ostblockflüchtling um politisches Asyl nachsuchte. Der vierte Typus wurde vom klassischen Kontraktarbeiter gebildet, der aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen (hauptsächlich mit den sozialistischen Ländern) einige Zeit im Ausland arbeitete. Kontraktarbeitsmigration in die westlichen Länder war in den 80er Jahren eine Randerscheinung (zum Thema Kontraktarbeiter in der DDR vgl. Kienast/Marburger 1994, Becker 1998).

Der fünfte Typus ist schließlich der (Klein-)Handelstourist und (in der Mehrzahl illegale) Arbeitstourist, der vor allem auf dem informellen Arbeitsmarkt Beschäftigung fand. Seine Migration war nicht auf Dauer angelegt, sondern als temporäre Wanderung konzipiert, die teilweise auch schon den Charakter von Pendel-Migration annahm. Ende der 80er Jahre, nach der vollständigen Liberalisierung der Ausreisebedingungen in Polen, scheint diese Gruppe einen sehr großen Anteil an der polnischen Emigration auszumachen. Die Volkszählung von 1988 weist ca. 500 000 Personen aus, die sich für einen befristeten Zeitraum im Ausland aufhielten (Korcelli 1996, 250). Vermutlich stammen aus dieser Personengruppe auch die Pioniere der in den 90er Jahren durch zwischenstaatliche Vereinbarungen legalisierten Saisonarbeit in der Bundesrepublik. Dieser Umstand ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass Polen auch heute noch den weitaus größten Anteil an den Saisonarbeitskräften in der Bundesrepublik inne haben. Zum Start der Saisonarbeitskräfteregelung 1991 waren von ihnen schon viele Positionen in den Arbeitskräften nachfragenden Unternehmen besetzt.

Okólski fasst die Bedeutung der 80er Jahre für die Entwicklung des heutigen polnischen Migrationssystem folgendermaßen zusammen:

„.... the 1980s were the period of [...] establishing new networks, and acquiring experience in international migration by large masses of the population of Poland. With immigration volume still rather negligible, emigration (both documented and undocumented) involved around 1.1 - 1.3 million persons. Undocumented short-term outflow might be estimated at some 1.0 - 1.1 million, and the documented outflow of migrant workers at around 700,000. In addition approx. one million people practised non-tourist circular movements usually contained within at most two months [...]. As survey results reveal from

one-third to a half of households, depending on region, who were engaged in at least one of those forms of migration.”⁴ (Okólski 1999, 6)

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Systemwechsel von 1989 in Polen zwar zu einem umfangreichen Umbau des politischen und ökonomischen Gesellschaftssystems geführt hat, eine grundlegende Wende im Migrationsgeschehen aber – wie noch aufzuzeigen sein wird – nicht induziert hat. Vielmehr entwickelten sich die wesentlichen Kennzeichen des Migrationssystems der 90er Jahre schon in dem Jahrzehnt zuvor.

Migration aus Polen in den 90er Jahren

Das Ende des sozialistischen Gesellschaftssystems und die damit einhergehende Öffnung zu den Marktwirtschaften der westeuropäischen Länder ließ den „Eisernen Vorhang“, der die Grenzen zwischen bürgerlich-kapitalistischen und sozialistischen Gesellschaften über vier Jahrzehnte markiert hatte, zum Verschwinden bringen und wurde von einem „Goldenen Vorhang“ ersetzt (Fischer 1994, Okólski 1994, Engfer/Seng 1997). Die westlichen Länder hatten auf die Liberalisierung der Ausreisestimmungen der ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten ihrerseits mit einer Verschärfung der Einreisemöglichkeiten reagiert. Die bis dahin de facto geltende Freizügigkeit wurde abgeschafft und durch starke Reglementierungen ersetzt. In der Bundesrepublik führte diese Politik dazu, dass Einreisende aus Polen nicht mehr (nahezu automatisch) als sog. Ostblockflüchtlinge anerkannt wurden und die Möglichkeiten der deutschen Minderheit in Polen zur Übersiedlung nach Deutschland stark

4 Okólski bezieht sich hier auf die Ergebnisse einer Studie, die am ISS (Instytut Studiów Społecznych) der Universität Warschau durchgeführt worden ist und in bestimmten Regionen Polens eine sehr große Bedeutung temporärer Arbeitsmigration ins Ausland für die privaten Haushalte annimmt (vgl. dazu Jazwinska et al. 1997, Jazwinska/Okólski 1996 und vor allem den Sammelband von Frejka et al. 1998). Das Projekt „Social Consequences of Transition in Central Europe“ (SOCO) vom Institut für die Wissenschaft vom Menschen in Wien kommt allerdings bei seinen Haushaltsbefragungen in Polen zu wesentlich niedrigeren Ergebnissen. Danach hatte mindestens ein Mitglied in einem von ca. 7 % der befragten Haushalte in Polen eine Beschäftigung im Ausland ausgeübt (vgl. Engfer/Seng 1997).

eingeschränkt wurden. Außerdem wurde eine generelle Visapflicht für Reisende aus Polen eingeführt.⁵

Das Migrationsgeschehen zwischen Polen und dem Ausland blieb von den politischen Veränderungen in Europa weitgehend – zumindest was den Umfang der Migrationsbewegungen betraf – unbeeinflusst. Weder hatte die vollständige Liberalisierung des Ausreiseverkehrs zu der im Westen befürchteten massiven Immigration geführt, noch konnten die Abschottungsmaßnahmen der westlichen Länder Migrationen nennenswert verhindern. Die (gesellschafts-)politischen Veränderungen der 90er Jahre hatten in Bezug auf die Wanderungsbewegungen gegenüber den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts nicht so sehr das Volumen als vielmehr die Strukturen verändert (Iglicka 2001, Okólski 1998). Diese Strukturveränderungen lassen sich hinsichtlich der demographischen und sozialen Zusammensetzung der Migranten (Alter, Geschlecht, Bildungsstand), der Herkunftsregionen, aber auch in Bezug auf Dauer und Motivlage der Wanderungen darstellen.⁶

Tab. 1: Emigranten nach Geschlecht 1981 - 1997

Jahr	insgesamt	Männer abs.	Männer in %	Frauen abs.	Frauen in %
1981-1985	120148	54686	45,5	65462	54,5
1986-1990	146820	68668	46,8	78152	53,2
1991-1995	112716	56686	50,3	56030	49,7
1995	26344	13305	50,5	13039	49,5
1996	21297	10882	51,1	10415	48,9
1997	20222	10179	50,3	10043	49,7

Quelle: Iglicka 2000, 6, eigene Berechnungen

Nachdem in den 80er Jahren der Frauenanteil an der Emigration größer war als der der Männer (vgl. Tabelle 1), verändert sich dieses Verhältnis. In den 90er Jahren dominiert leicht der Männeranteil. Diese Verschiebungen deuten darauf hin, dass die aus der sozialistischen Zeit stammenden Muster der Emigration hinsichtlich des Geschlechterverhält-

5 Ab 1991 wurde die Visapflicht wieder schrittweise mit Hilfe zwischenstaatlicher Vereinbarungen abgeschafft. 1994 gab es eine Visapflicht für europäische Staaten nur noch für Island und die Türkei.

6 Auch hier bleibt das Problem der ungesicherten Datenlage bestehen. Die folgenden Aussagen zur Struktur der Emigration beziehen sich hauptsächlich auf amtliche Statistik und erfassen damit nur den legalen (registrierten) Teil der gesamten Emigration.

nisses nicht weiter fortexistieren. Der höhere Frauenanteil war hier vor allem dadurch zustande gekommen, dass Männer zu einem größeren Anteil illegal das Land verlassen hatten und die Frauen dann im Zuge der Familienzusammenführung legal folgten (Iglicka 2000).

Das Durchschnittsalter der Migranten ist in den 90er Jahren deutlich gestiegen. Während in den 80er Jahren vor allem die jüngeren Jahrgänge überproportional stark vertreten waren, dominieren in den 90er Jahren die Altersjahrgänge der 35-44 Jährigen (Iglicka 2000). Die Alterskohorten unter 15 und über 44 Jahren sind unterrepräsentiert, diejenigen zwischen 15 und 44 Jahren sind überrepräsentiert (Okólski 1998). Dieser Umstand lässt darauf schließen, dass in den 90er Jahren Migrationen von Familien bzw. die Familiennachzüge an Bedeutung verlieren und mit der relativen Zunahme der Migration der beruflich aktiven Altersklassen die Arbeitsmigration an Bedeutung gewinnt.

Auf die temporäre Migration scheinen die hier wiedergegebenen Beobachtungen allerdings nur bedingt zuzutreffen. Von den insgesamt 786 000 vom Zensus 2002 erfassten temporären Migranten waren 53,8 % Frauen, was etwa dem Anteil des Durchschnitts der 80er Jahre entspricht. In der Altersklasse der über 64jährigen haben die Frauen gar einen Anteil von 62,6 %.

In Bezug auf den Altersaufbau gelten jedoch für die temporäre die gleichen Beobachtungen wie für die dauerhafte Migration: die erwerbsfähigen Altersklassen nehmen einen überdurchschnittlich hohen Anteil an der Migration ein. Im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung sind die jüngeren und die älteren Jahrgänge unterrepräsentiert (vgl. Tabelle 2).

Tab. 2: Hauptaltersgruppen temporärer Migranten im Vergleich zur polnischen Bevölkerung 2002 (in tausend)

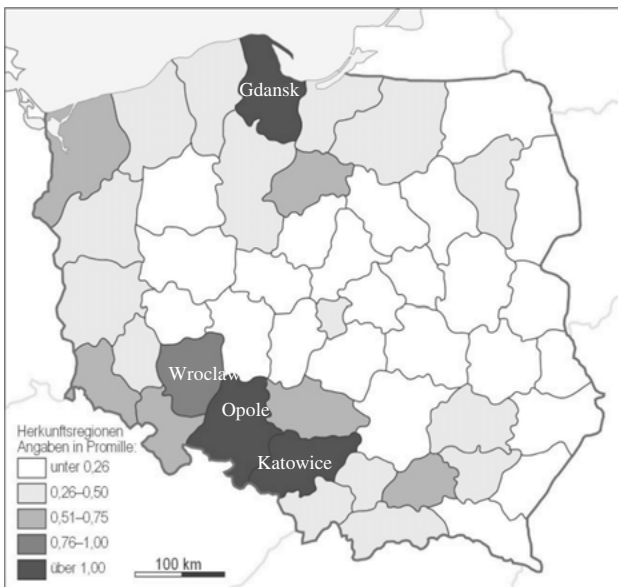
Altersklasse	polnische Bevölkerung insges.		temporäre Migranten	
	abs.	in %	abs.	in %
0-14	6804,3	17,8	60,6	7,7
15-64	26526,6	69,4	689,8	87,8
65 u. älter	4887,6	12,8	35,6	4,5
insgesamt	38218,5	100,0	786	100,0

Quelle: GUS 2006, Kepinska 2003, 46, eigene Berechnungen

Die Veränderungen der Struktur der Migration in den 90er Jahren lassen sich sehr gut am Bildungsstand der Wanderer aufzeigen. In den 80er Jahren waren Migranten mit höchstem Bildungsabschluss eindeutig

überrepräsentiert. Während nach dem Bevölkerungszensus von 1978 nur 7 % der Polen über 15 Jahren einen Hochschulabschluss anstreben, hatten 55 % ihre schulische Laufbahn mit der Grundschule⁷ abgeschlossen. Im Gegensatz dazu hatten 14 % der Migranten (sowohl der registrierten als auch der nicht-registrierten) einen Hochschulabschluss und nur 12 % der männlichen und 21 % der weiblichen Migranten hatten einen Grundschulabschluss vorzuweisen. Auch die soziale Selektivität der Wanderungen kommt hier deutlich zum Ausdruck.

Abb. 3: Herkunftsregionen polnischer Emigranten 1997 (in Promille der Gesamtbevölkerung in den Regionen)



Quelle: GUS 2001, eigene Darstellung, Kartographie: Ute Dolezal

In den 90er Jahren verändert sich das Bildungsniveau der Migranten. Waren in dem Jahrzehnt zuvor hauptsächlich gut ausgebildete Wanderer am Migrationsgeschehen beteiligt, so stellen jetzt die schlechter ausgebildeten Schichten den Hauptteil der Migranten. Bei den Frauen nimmt der Anteil der Personen mit Hochschulabschluss zwischen 1988 und

7 In der sozialistischen Ära betrug die Dauer der Grundschulzeit acht Jahre und konnte mit einem Schulabschluss beendet werden; heute beträgt die Grundschulzeit sechs Jahre und ist eher mit der Grundschule in der Bundesrepublik vergleichbar.

1998 von 6,2 % auf 1,5 % ab, während der Anteil mit Grundschulbildung als höchstem Bildungsabschluss von 30,0 % auf 53,5 % steigt. Bei den Männern ist in dieser Hinsicht eine noch stärkere Entwicklung festzustellen. Hier nehmen die Personen mit Hochschulabschluss 1988 noch einen Anteil von 11,7 % ein, der dann bis 1998 auf 1,4 % zurückgeht. Entsprechend entwickelt sich der Anteil der männlichen Personen mit einem Grundschulabschluss. Der lag 1988 bei 23,6 % und 1998 bei 59,8 % (Kepinska 2003, Okólski 1999, Jaźwińska/Łukowski/Okólski 1997).

Vergleicht man die Hauptherkunftsgebiete der Emigranten der 90er Jahre mit denen der 80er Jahre, so fällt auf, dass nach wie vor die gleichen Wojewodschaften dominieren. Auch in den 90er Jahren kommen die relativ meisten Emigranten aus Opole (2,55 Promille), Wrocław (0,73 Promille), Katowice (1,82 Promille) und Gdansk (1,10 Promille). Allerdings verlieren die Verdichtungsräume Warschau und Krakau ihre Bedeutung für die Emigration. Ihre Stelle nehmen die Wojewodschaften Tarnow und Szczecin ein. Bei dem Vergleich der beiden Jahrzehnte muss allerdings berücksichtigt werden, dass es sich hier um registrierte Dauer-Emigration handelt. Im Folgenden wird man sehen, dass die Migration der kurzzeitigen Saisonarbeiter von diesen räumlichen Mustern erheblich abweicht.

Auch wenn die Datenlage keine genaueren Zahlenangaben zulässt, so scheint ein Trend für die 90er Jahre doch relativ eindeutig bestimmbar zu sein: die kurzfristige Migration nimmt zu. Dies hängt einerseits mit den Ursachen der Migration zusammen; die Migration in den 80er Jahren war zu einem großen Teil entweder politisch oder ethnisch (Ausiedler) motiviert und in diesem Zusammenhang auf Dauer angelegt. In dem darauf folgenden Jahrzehnt treten vor allem ökonomisch motivierte Migrationen auf; wobei die mit der Migration verbundenen ökonomischen Ziele auch durch kürzere Aufenthalte im Zielland verwirklicht werden können bzw. durch die vorhandenen Zutrittsbarrieren zu den nationalen Arbeitsmärkten auch gezwungenermaßen verwirklicht werden müssen.⁸ Iglicka (2001) hält diesen Trend zu kürzeren Aufenthaltszeiten im Zielland für ein wesentliches Kennzeichen des Migrations-

8 Auch mit dem Beitritt Polens zur Europäischen Union 2004 bestehen die Zutrittsbarrieren zum Großteil der nationalen Arbeitsmärkte weiterhin. Zu Beginn der Mitgliedschaft hatten nur Irland, Großbritannien und Schweden die für die alten Mitgliedsländer der EU gültige Freizügigkeit auch den Arbeitern aus den neuen EU-Erweiterungsländern gewährt. Seit 2006 gehört auch Finnland zu dieser Staatengruppe. Die Bundesrepublik hat 2006 die Nicht-Gewährung der Freizügigkeit verlängert.

verhaltens der 90er Jahre. Von ihr werden folgende Formen der Migration nach ihrer Dauer unterschieden:

- Pendel-Migration: hier dauert ein Aufenthalt im Ausland nicht länger als drei Monate;
- kurzfristige Migration: mindestens drei Monate Aufenthalt im Zielland, aber kürzer als ein Jahr;
- langfristige Migration: Mindestaufenthaltsdauer ein Jahr;
- Dauermigration: Niederlassung im Ausland ohne Rückkehroptionen. (Iglicka 1998)

Pendel- und Dauermigration bleiben mit einem Anteil von 35 % und 27 % in den 80er bzw. 36 % und 30 % in den 90er Jahren weitgehend stabil. Größere Veränderungen sind zwischen den Anteilen von langfristiger und kurzfristiger Migration zu verzeichnen. Während in den 90er Jahren das Verhältnis 10 % zu 24 % beträgt, war es in dem Jahrzehnt zuvor 26 % zu 12 %. In diesem Zeitraum findet eine Verdrängung der langfristigen zugunsten der kurzfristigen Wanderungen statt.

Łukowski (1998) führt diese Veränderungen in der engeren zeitlichen Befristung des Migrationsverhaltens auf den Umstand zurück, dass zwischen den 80er und den 90er Jahren eine Umorientierung der Motivlagen zeitlich befristeter Migration zu verzeichnen ist. Während in den 80er Jahre Akkumulation und Investition der im Ausland erworbenen Geldmittel in eine selbständige wirtschaftliche Existenz im Vordergrund der ökonomischen Überlegungen der Migranten stand, werden die in den 90er Jahren erzielten Löhne vornehmlich für den Konsum ausgegeben. Das enorme Kaufkraftgefälle, das in den 80er Jahren zwischen den sozialistischen und kapitalistischen Staaten zu verzeichnen war und bis Mitte der 90er Jahre auf ein hundertstel des ursprünglichen Wertes zusammenschmolz⁹, ließ die Migranten der 80er Jahre versuchen, möglichst viel Geld anzuhäufen und bei der Rückkehr z. B. in die Erneuerung landwirtschaftlicher Geräte zu investieren. Für die 90er Jahre hingegen kann man registrieren, dass zwar immer noch ein großes Lohngefälle existiert, das Kaufkraftgefälle aber durch die Einbindung in den kapitalistischen Weltmarkt nicht mehr die frühere Bedeutung hat, und

9 Łukowski verdeutlicht diesen Umstand am folgenden Beispiel: „One dollar bought approximately one ton of coal. Today a ton of coal costs 100 dollars. If, therefore, we use the purchasing power of one dollar in relation to the price of coal as a criterion for change, it has fallen by 100 times in Poland. In other words, 60,000 ‚old‘ dollars are the equivalent of 600 ‚new‘ dollars.“ (Łukowski 1998, 147)

die im Ausland verdienten Löhne zunehmend zu Konsumzwecken ausgegeben werden, um den Lebensstandard zu sichern.

Den Vergleich des Migrationsgeschehens zwischen den 80er und den 90er Jahren zusammenfassend kann folgendes festgehalten werden: Mit dem Systemwechsel in Polen entwickelt sich kein völlig neues Migrationssystem, neue Strukturen knüpfen vielmehr an alte an, verändern sich allerdings in engen Grenzen. Politische Emigrationen und Aussiedlungen von Mitgliedern der deutschen Minderheit finden durch entsprechende Maßnahmen in den Zielländern kaum noch statt. Hinsichtlich der sozialen Struktur der an den Wanderungen beteiligten Personen zeichnet sich ab, dass in den 90er Jahren die Teilnahme von weniger gebildeten Schichten zunimmt und die städtischen Agglomerationen um Warschau und Krakau als Herkunftsgebiete von Migrationen an Bedeutung verlieren. In Bezug auf die Altersstruktur überwiegen diejenigen Jahrgänge, die sich im erwerbsfähigen Alter befinden. Die kurzzeitige Migration dominiert die langfristige; zusammen mit der Pendel-Migration nimmt diese Form der Wanderung einen Anteil von 60 % der gesamten Migrationen ein.

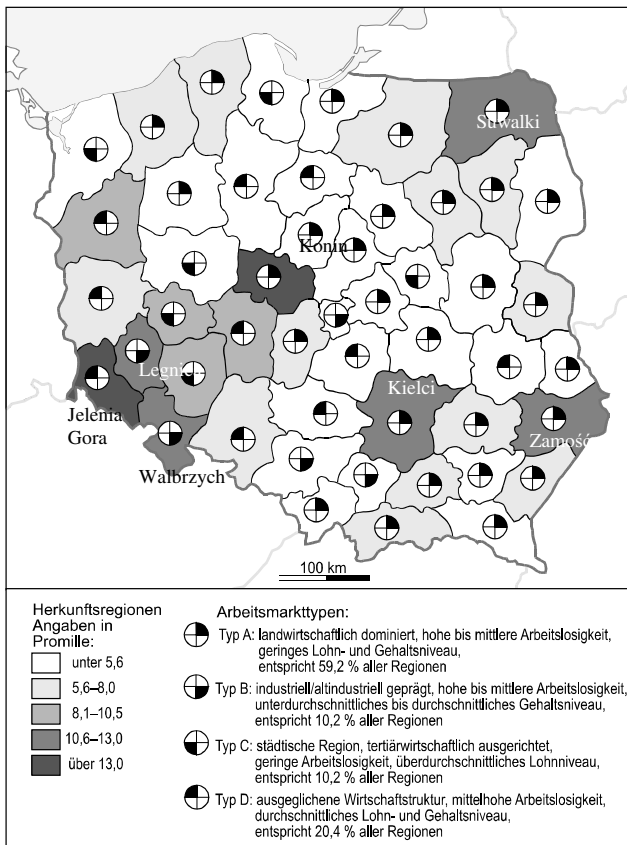
Zum Schluss der Ausführungen über das Entsendeland Polen kann noch ein genauerer Blick auf die Herkunftsregionen der polnischen Saisonarbeiter – dem eigentlichen Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit – geworfen werden. Hier sollen in einem ersten Schritt Unterschiede und Besonderheiten gegenüber dem allgemeinen Migrationsgeschehen festgemacht und die Frage beantwortet werden, ob diejenigen Kräfte, die in der Migrationsforschung normalerweise als strukturelle „Push-Faktoren“ (vgl. etwa Bähr/Jentsch/Kuls 1992, Heller/Bürkner 1995) für ökonomisch motivierte Migrationen identifiziert werden, auch bei der Saisonarbeitsmigration von Polen nach Deutschland verursachend wirken.

Die Abbildung 4 zeigt auf, dass sich die Hauptherkunftsregionen der Saisonarbeiter von denen der Dauermigranten unterscheiden (vgl. Abbildung 3). Zwar kommt ein relativ großer Anteil auch der Saisonarbeiter aus Regionen, in denen die Siedlungsgebiete der deutschen Minderheit liegen, andere Regionen gewinnen hier aber an Bedeutung; etwa Konin mit einer Saisonarbeitsmigrationsrate von 20,29 ‰, Zamość (12,12 ‰) oder Kielce (11,73 ‰).

Es lassen sich für die Saisonarbeitsmigration unschwer Regionen erkennen, in denen diese Form der Migration besonders stark stattfindet. So kommen über 50 % der Saisonarbeiter (110 542 von insgesamt 217 688) aus nur 16 von insgesamt 49 Wojewodschaften. Ein Zusammenhang von Migrationsrate und bestimmten strukturellen Eigenschaften, die die Migration beeinflussen könnten, sind aber nur schwer zu

erkennen. Ein Versuch wird mit der Arbeitsmarkttypisierung unternommen, wobei davon auszugehen ist, dass je mehr sich eine Region mit problematischen Entwicklungsprozessen konfrontiert sieht (hohe Arbeitslosigkeit, geringe durchschnittliche Lohnhöhe, hoher Anteil des primären Sektors), desto größer müsste auch die zu messende Migration sein. Zur Kennzeichnung der verschiedenen Regionen in ihrer sozioökonomischen Entwicklung wurden die Wojewodschaften in unterschiedliche Arbeitsmarkttypen gegliedert. Orientiert wird sich dabei an der Typisierung, wie sie von Kühne (2000) vorgeschlagen wurde:

Abb. 4: Herkunftsregionen polnischer Saisonarbeiter 1997/1998 (gemittelter Durchschnittswert in Promille der Gesamtbevölkerung von 1997)



Quelle: Krajowy Urząd Pracy 2000, eigene Darstellung, Kartographie: Ute Dolezal

- Typ A: landwirtschaftlich dominiert, hohe bis mittlere Arbeitslosigkeit, geringes Lohn- und Gehaltsniveau,
- Typ B: industriell/altindustriell geprägt, hohe bis mittelhohe Arbeitslosigkeit, unterdurchschnittliches bis durchschnittliches Gehaltsniveau,
- Typ C: städtische Region, tertiärwirtschaftlich ausgerichtet, geringe Arbeitslosigkeit, überdurchschnittliches Lohnniveau,
- Typ D: ausgeglichene Wirtschaftsstruktur, mittelhohe Arbeitslosigkeit, durchschnittliches Lohn- und Gehaltsniveau.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass von den 16 Wojewodschaften mit den höchsten Saisonarbeitsmigrationsraten neun Regionen dem Arbeitsmarkttyp A, zwei dem Typ B, eine Region dem Typ C und vier dem Typ D zuzuordnen sind. Überrepräsentiert ist damit der Regionstyp A keineswegs, da sein Anteil an den Regionen insgesamt sehr hoch ist (für alle 49 Regionen gelten folgende Verhältnisse: Typ A 59,2 %, Typ B 10,2 %, Typ C 10,2 %, Typ D 20,4 %; für die 16 von Saisonarbeitsmigration am stärksten Regionen: Typ A 56,3 %, Typ B 12,5 %, Typ C 6,2 %, Typ D 25,0 %).

Nach den vorliegenden Zahlen muss man davon ausgehen, dass die Regionen mit den höchsten Migrationsraten sich nicht nur einem Arbeitsmarkttyp zuordnen lassen, sondern andere Regionstypen in ähnlicher Weise beteiligt sind, dass also ein enger Zusammenhang zwischen der spezifischen Struktur des regionalen Arbeitsmarktes und der Höhe der Migrationsraten nicht existiert.

Dieses eher diffuse Bild bestätigt sich, wenn man neben der nicht sehr stark differenzierten Variable „Arbeitsmarkttyp“ auch andere Größen in die Betrachtung mit einbezieht. Auch die Variablen „Arbeitslosigkeit“, „Höhe des durchschnittlichen Bruttolohnes“ und „Beschäftigte im primären Sektor“ haben nur einen geringen Einfluss auf die Migrationsraten in den verschiedenen Regionen. Zwischen der Höhe des durchschnittlichen Bruttolohnes und der Migrationsrate in den verschiedenen Wojewodschaften sowie zwischen der Anzahl der Beschäftigten im primären Wirtschaftssektor und der Migrationsrate besteht kein statistisch signifikanter Zusammenhang. Zwischen der Höhe der Arbeitslosigkeit und der Höhe der Migrationsrate in den Regionen besteht ein geringer bis mittelschwacher positiver Zusammenhang von $r = 0,383$ (auf einem Signifikanzniveau von 5 %). Statistisch gesehen ist ein Zusammenhang zwischen den untersuchten unabhängigen Variablen und der abhängigen Variable „Migrationsrate“ mit den vorhandenen Werten nicht nachzuweisen. Allenfalls besteht eine geringe Korrelation zwischen den Variablen „Arbeitslosigkeit“ und „Migrationsrate“. Damit

scheinen die klassischen „Push-Faktoren“ von Staatsgrenzen überschreitender Wanderung für die Saisonarbeitsmigration zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen keine oder nur eine geringe Bedeutung aufzuweisen. Welche Ursachen – inhaltlicher wie auch möglicherweise methodischer Art – hierfür verantwortlich sein können, soll weiter unten vor dem Hintergrund detaillierterer empirischer Ergebnisse diskutiert werden. Hier soll zunächst einmal der Hinweis genügen, dass ein direkter Zusammenhang zwischen der Höhe der Arbeitslosigkeit und der Lohnhöhe auf der einen und der Migrationsrate auf der anderen Seite in den Regionen Polens nicht nachzuweisen ist.

Zielland Bundesrepublik Deutschland

Politische und rechtliche Grundlagen der Saisonbeschäftigung

Arbeitskräfte, die weder die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen noch aus einem der zur Europäischen Union gehörenden Länder stammen oder aus einem Mitgliedstaat der EU kommen, für deren Bürger die Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt noch nicht gewährt wird, benötigen zur Ausübung einer legalen Beschäftigung auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt grundsätzlich eine Erlaubnis der Bundesagentur für Arbeit. Die Rechtsgrundlage für die Erteilung der allgemeinen Arbeitserlaubnis bildet das Sozialgesetzbuch III in Verbindung mit der Arbeitserlaubnisverordnung. Gesetz und Verordnung sehen vor, dass über eine allgemeine Arbeitserlaubnis nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes unter der Berücksichtigung der Verhältnisse des jeweiligen Einzelfalles entschieden wird.

Neben der arbeitsrechtlichen Dimension der Ausländerbeschäftigung ist auch der aufenthaltsrechtliche Status zu berücksichtigen. Aufenthalts- und Arbeitsrecht waren bis zur Einführung des Zuwanderungsgesetzes zwei voneinander relativ unabhängige Rechtskreise. Diese Zweiteilung des Ausländerrechts führte im Bereich der Saisonarbeit in der Landwirtschaft zur von den Unternehmen oft beklagten Überbürokratisierung und zu Behinderungen bei der zügigen Anwendung ausländischer Arbeitskraft, da die Unternehmen sowohl für die arbeitsrechtliche Genehmigungen bei der Arbeitsbehörde wie auch für die ausländerrechtliche Genehmigung bei der Ausländerbehörde Sorge zu tragen hatten.

Das im Industrialisierungsprozess des Deutschen Reiches Anfang des 20. Jahrhunderts erst relativ spät durchgesetzte Inländerprimat auf dem Arbeitsmarkt wurde auch angesichts eines erneuten „Leutemangels“ in der Landwirtschaft nicht angetastet, sondern weiter aufrecht erhalten. Allerdings wurde das rechtliche Instrumentarium trotz des

grundsätzlichen Festhaltens an dem seit 1973 für ausländische Arbeitskräfte bestehenden Anwerbestopps im Hinblick auf neu entstandene Bedürfnisse nach bestimmten Arbeitskräften einer genauen Überprüfung unterzogen und für unterschiedliche Bereiche flexibilisiert.

Nach den gesetzlichen Bestimmungen ist die Erteilung einer Arbeitserlaubnis nach dem Überschreiten einer gewissen Garantiegröße abzulehnen, wenn bevorrechtigte Arbeitnehmer vermittelt werden können. Zu diesem Personenkreis zählen neben Arbeitskräften mit deutscher Staatszugehörigkeit EU-Arbeitnehmer und andere Ausländer, die aufgrund einer langjährigen Beschäftigung oder eines langfristigen legalen Aufenthalts in der Bundesrepublik ein Arbeitsmarktzugangsrecht erworben haben. An diesen rechtlichen Verhältnissen hat sich auch nach dem Inkrafttreten des lange Zeit im Gesetzgebungsverfahren blockierten Zuwanderungsgesetzes nichts geändert.

Die das Gesetzgebungsverfahren beratende Unabhängige Kommission Zuwanderung hatte ausdrücklich empfohlen, die Regelungen für Saisonarbeitskräfte fortzuführen, um die Wettbewerbsfähigkeit in den betroffenen Wirtschaftssektoren zu erhalten. Sie regte an, eine ständige Anpassung an neuere Entwicklungen des Arbeitsmarktes und den absehbaren Folgen der EU-Erweiterung zu ermöglichen. Die Kommission empfahl dem Gesetzgeber, die maximale Beschäftigungsdauer „entsprechend dem praktischen Bedarf“ auf sechs Monate (nach der Anwerbestoppausnahmereverordnung dürfen polnische Saisonarbeiter in der Regel nur drei Monate – seit 2005 vier Monate – im Jahr in der Bundesrepublik arbeiten) zu verlängern. Die Kommission schlug weiterhin vor, dass das von den Saisonarbeitskräften insgesamt geleistete Arbeitsvolumen nicht ausgeweitet werden dürfe, und im weiteren Gesetzgebungsverfahren müsse darauf geachtet werden, dass sich der rechtliche Status der Arbeitskräfte durch eine längere Beschäftigungsdauer nicht ändere. Ebenso sollte ausgeschlossen bleiben, dass zusätzliche Ansprüche gegenüber den deutschen sozialen Sicherungssystemen auf Seiten der Saisonarbeiter entstünden (Bundesministerium des Innern 2001). Der Empfehlung der Kommission, bewährte Formen der Zuwanderung ohne große Änderungen in das neue Ausländerrecht zu übernehmen, wurde im Gesetzgebungsverfahren Folge geleistet. Daher wurde die Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV), das für die Regelung der ausländischen Saisonarbeit in der Bundesrepublik wichtigste Instrument, nicht in das Zuwanderungsgesetz integriert, sondern als Sonderregelung beibehalten.

Zwar gehört seit Mai 2004 die Republik Polen zur Europäischen Gemeinschaft, jedoch genießen ihre Arbeitnehmer nicht die in der EU üblichen Freizügigkeitsrechte, d. h. der Arbeitsmarkt in Deutschland ist

für polnische Staatsbürger weiterhin nicht frei zugänglich. Bei der EU-Erweiterung im Mai 2004 sahen die Übergangsregelungen eine Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit im so genannten 2+3+2-Modell vor. Die Bundesrepublik Deutschland hat dieses Modell angewandt und zunächst für zwei Jahre die Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus Polen auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt verwehrt. Im März 2006 hat die Bundesregierung beschlossen, auch für einen Zeitraum von weiteren drei Jahren den freien Zugang zum Arbeitsmarkt nicht zu erlauben. Es ist damit zu rechnen, dass Deutschland die vollen sieben Jahre der Übergangsfrist in Anspruch nehmen wird.

Der EU-Beitritt Polens und die Ablösung der alten ausländerrechtlichen Bestimmungen durch die Einführung des Zuwanderungsgesetzes haben an den rechtlichen Grundlagen, die polnische Saisonarbeit in Deutschland möglich machen, im wesentlichen nichts verändert. Nach wie vor ist die Anwerbestoppausnahmereverordnung das wichtigste Instrument zur Steuerung der Saisonarbeit. Ich möchte auf diese Verordnung im Folgenden näher eingehen.

Ausländer aus Nicht-EU-Staaten können nur zum Arbeiten in die Bundesrepublik einreisen, wenn eine Ausnahme nach der seit 1991 geltenden Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) gegeben ist. Im Sinne der ASAV bestehen Ausnahmen u. a. bei der Aus- und Weiterbildung, bei Werkvertragsarbeitnehmer-Vereinbarungen, bei Grenzgängern und Gastarbeitern und eben auch bei Saisonarbeitern. Hierzu führt die 1998 in einigen Teilen überarbeitete Verordnung aus:

„§4 Zeitlich begrenzte Erwerbstätigkeit

1 Die Arbeitserlaubnis kann Ausländern für eine Beschäftigung von mindestens 30 Stunden wöchentlich bei durchschnittlich mindestens sechs Stunden arbeitstäglich in der Land- und Forstwirtschaft, im Hotel und Gaststättengewerbe, in der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie in Sägewerken bis zu insgesamt drei Monaten im Kalenderjahr erteilt werden, wenn der Arbeitnehmer auf Grund einer Absprache der Bundesanstalt für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes über das Verfahren, die Auswahl und die Vermittlung vermittelt worden ist. Der Zeitraum für die Beschäftigung von Arbeitnehmern nach Satz 1 ist für einen Betrieb auf sieben Monate im Kalenderjahr begrenzt. Satz 2 gilt nicht für Betriebe des Obst-, Gemüse-, Wein-, Hopfen- und Tabakanbaus.“ (Verordnung über Ausnahmeregelungen 1998)

Mit der zeitlich befristeten Erwerbstätigkeit nach der Anwerbestoppausnahmereverordnung werden keine weiter gehenden Rechte bezüglich des Aufenthalts in der Bundesrepublik erworben. Vielmehr wird der Aufenthalt in der Bundesrepublik direkt an eine bestimmte Tätigkeit gebunden. Die polnischen Saisonarbeiter erhalten einen befristeten Arbeitsver-

trag, in dem die auszuübende Tätigkeit und das beschäftigende Unternehmen festgelegt sind. Die Arbeiter haben nicht das Recht, die Tätigkeit, den Betrieb oder die Region zu wechseln. Nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses hat der Migrant das Land wieder zu verlassen. Auch ein Familiennachzug ist für die Dauer des Aufenthalts ausgeschlossen.

Mit dieser Regelung wurde erstmals in der Geschichte der Ausländerbeschäftigung der Bundesrepublik ein Rückkehrzwang etabliert. Hier wurde an Traditionen angeknüpft, die unmittelbar ihre Vorbilder in den staatlichen Vorschriften zur „Polenbeschäftigung“ des deutschen Reiches zu Beginn des letzten Jahrhunderts haben.

Die in §4 ASAV genannten Absprachen hat die Bundesrepublik mit mehreren mittel- und osteuropäischen Staaten (Polen, Rumänien, Ungarn, Slowakei, Tschechien, Kroatien, Slowenien, Bulgarien) in Form von Regierungsvereinbarungen Anfang der 90er Jahre getroffen. In den Verträgen wurden Verfahrensfragen der Arbeitskräfteanwerbung und -entsendung in groben Zügen festgelegt. Es wurden z. B. nur Arbeitskräfte zugelassen, die von der deutschen Arbeitsverwaltung auf Grund von Vereinbarungen mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes vermittelt werden. Dadurch sollten Beschäftigungen unter dem üblichen Standard des Ziellandes ausgeschlossen und eine den Interessen der Herkunftsländer zuwiderlaufende Anwerbung von Arbeitern verhindert werden. Damit wurde auch der Versuch unternommen, unerwünschte Tätigkeiten privater Arbeitsvermittler auszuschalten (Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Vogt vom 30. Oktober 1990).

In der Regierungsvereinbarung zwischen der Republik Polen und der Bundesrepublik Deutschland vom Dezember 1990 wurde herausgestellt, dass die Arbeit polnischer Arbeitskräfte in Deutschland der gegenseitigen Annäherung, der beruflichen und sprachlichen Weiterbildung und der Förderung zwischenmenschlicher Kontakte dienen soll (vgl. Korczynska 2001). Neben diesen eher philanthropischen Absichten der Arbeitskräfteentsendung wurden allerdings auch politische und ökonomische Gründe benannt, die sowohl für die polnische als auch für die deutsche Seite die Vereinbarung dieses Abkommens haben sinnvoll erscheinen lassen.

Der Europarat z. B. hat darauf hingewiesen, dass die Vereinbarungen mit dazu beitragen, die Staaten Mittel- und Osteuropas in ihrem Transformationsprozess zu unterstützen und die Entsendung von Arbeitskräften auch ein Mittel sei, die Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas an die üblichen sozialen und ökonomischen Standards der Marktwirtschaften heranzuführen. Daneben mindere die Etablierung eines temporären Migrationssystems den Migrationsdruck hinsichtlich

permanenter Wanderungen (Council of Europe o. J., vgl. auch OECD 1998, Hönekopp 1997).

Werner (1996a, 40 f., 1996b, 7 f.) führt unterschiedliche Interessen sowohl im Aufnahme- wie im Herkunftsland auf, die dazu geführt haben, dass die Vereinbarungen getroffen worden sind. Es werden jeweils verschiedene Interessensfelder differenziert, die sich auf den Arbeitsmarkt, die beschäftigenden Unternehmen oder auch auf die Volkswirtschaft als Ganzes beziehen. Für das Zielland lassen sich demnach folgende Bereiche unterscheiden:

- Beseitigung von Arbeitskräfteengpässen. Zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs, der durch saisonale Schwankungen hervorgerufen wird, wird auf ein Arbeitskräftereservoir in anderen Ländern zurückgegriffen. Zahl und Qualifikation der nachgefragten Arbeitskraft kann dabei flexibel den Nachfrageerfordernissen angepasst werden.
- Verringerung der Arbeitskosten. Durch die vorübergehende Beschäftigung billigerer Arbeitskräfte wird die Konkurrenzfähigkeit der einzelnen Unternehmen und der Volkswirtschaft insgesamt gesteigert.
- Anpassung an die jeweilige Arbeitsmarktsituation. Durch die befristete Beschäftigung und den Einsatz unterschiedlicher Steuerungsinstrumente wie Arbeitsmarktprüfung durch die Arbeitsverwaltung, Kontingentierungen von Zulassungen ausländischer Arbeitskräfte und regionaler und sektoraler Beschränkungen oder Ausweitungen können Nachfragesituation und Arbeitskräfteangebot mit dem Ziel der Vermeidung von Verdrängungseffekten auf dem inländischen Arbeitsmarkt angepasst werden.
- Gleiche Zugangsmöglichkeiten zur Beschäftigung von Saisonarbeitern für die Betriebe. Zur Vermeidung von Konkurrenznachteilen werden den nachfragenden Unternehmen einheitliche Zugangsmöglichkeiten zur Beschäftigung von Saisonarbeitern bereitgestellt.
- Reduzierung illegaler Zuwanderung. Durch die Ermöglichung temporärer Arbeitsmigration und zur Vermeidung der mit illegaler Beschäftigung einhergehenden gesellschaftlichen Auswirkungen soll der Migrationsdruck kanalisiert und verringert werden.
- Vermeidung sozialer Folgekosten der Zuwanderung. Da der Aufenthalt im Aufnahmeland direkt an die Arbeitstätigkeit der Saisonarbeiter geknüpft ist und darüber hinaus der Familiennachzug untersucht ist, entstehen für das Zielland keine weitergehenden Kosten (etwa Transferzahlungen durch Arbeitslosigkeit, Krankenbehandlung von Familienmitgliedern etc.).

Auch das Entsendeland verknüpft mit der temporären Entsendung von Arbeitskräften verschiedene positive Effekte:

- Verringerung der Arbeitslosigkeit. Es wird davon ausgegangen, dass die mit der Umstrukturierung der ehemals sozialistisch geplanten Ökonomien zu Marktwirtschaften einhergehende hohe Arbeitslosigkeit durch temporäre Arbeitsmigration abgemildert werden kann. Das im Ausland erzielte Einkommen und die erworbenen Kenntnisse sollen zu Gründungen von Unternehmen beitragen und damit auch einen Beschäftigungseffekt im Entsendeland auslösen.
- Erwerb von beruflichen Kenntnissen. Das Heimatland verknüpft mit der Entsendung von Arbeitskräften die Erwartung, dass der Aufenthalt im Zielland dazu genutzt wird, Kenntnisse und Know-how zu erwerben, das nach der Rückkehr im Heimatland einsetzbar ist.
- Lohntransfer. Die höheren Einkommensmöglichkeiten in den Zielländern führen zu einer Erhöhung der Kaufkraft in den Entsendeländern. Durch den Transfer von Verdiensten wird der Devisenzufluss gestärkt.
- Kontrollierte Abwanderung. Durch die Abkommen mit den Aufnahmestaaten hat das Entsendeland die Möglichkeit, Art und Höhe der Abwanderung zumindest in Teilen zu kontrollieren. Es kann durch die Vereinbarungen bestimmte Mindeststandards z. B. der Entlohnung festlegen und es kann Einfluss nehmen auf den Qualifizierungsgrad der abwandernden Arbeitskräfte, um einen „brain-drain“ zu vermeiden, was angesichts der Erfahrungen aus den 80er Jahren gerade für Polen von großer Wichtigkeit ist.

Für die Republik Polen bedeutet die zeitlich befristete Entsendung von Arbeitskräften nicht nur eine gewisse Entlastung auf dem einheimischen labilen Arbeitsmarkt, sondern auch einen Transfer von Einkommen in nicht unerheblichem Ausmaß. Hönekopp (1997, 20, 1999, 4) geht für die 90er Jahre von einem Einkommenstransfer in einem Umfang von jährlich zwischen 652 und 665 Millionen DM¹⁰ aus, was in diesem Zeit-

10 Hier ist anzumerken, dass die Höhe der Einkommenstransfers nur vage Schätzungen darstellen, die entweder auf Hochrechnungen von Ergebnissen aus Befragungen von Migranten beruhen oder gänzlich nur als Modellrechnungen vorliegen. So geht die Landesregierung von Baden-Württemberg in ihrer Berechnung für die Saisonarbeiter in diesem Bundesland von einem Devisentransfer von 50 bis 75 Millionen DM für 1998 aus (Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft 1999). Übernimmt man diesen Ansatz für die gesamten Bundesländer, so ergibt sich ein Devisentransfer von

raum ca. 5 % des gesamten Exportvolumens Polens nach Deutschland entsprach (GUS). Die Einkommensübertragungen erreichen damit eine Größenordnung, die von einigem volkswirtschaftlichen Interesse sein können, da sie in Polen kaufkräftige Nachfrage erzeugen und wirtschaftliches Wachstum induzieren.

Für die Gewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt haben sich die Motivationen der an der temporären Migration beteiligten Akteure weniger komplex dargestellt. Im Vordergrund stand für sie die Interessenlage der unmittelbar Betroffenen, nämlich die der Unternehmen und die der migrierenden Arbeitskräfte. Die Wanderarbeiter trafen danach auf einen Arbeitsmarkt, der einerseits durch einen aufgrund des agrarstrukturellen Wandels entstandenen Mangels an lokalen und einheimischen Arbeitnehmern gekennzeichnet sei und auf dem die inländischen Arbeitslosen hinsichtlich Motivation, Qualifikation und Mobilität nicht den betrieblichen Anforderungen entsprächen. In dieser Lücke hätten sich die polnischen Arbeitskräfte zu bewähren. Für die Unternehmen sei die Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter darüber hinaus deshalb interessant, weil durch die Befristung der Tätigkeiten es den Unternehmen leichter fiele,

ca. 315 Millionen DM in 1998 und kommt somit zu einem wesentlich niedrigeren Ergebnis als die Untersuchung Hönekopps. Diese unbefriedigende Datenlage scheint symptomatisch für den Bereich Saisonarbeit und internationale Wanderungen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union bemängelte, dass die Datenlage über landwirtschaftliche Wanderarbeit sowohl in quantitativer wie qualitativer Hinsicht weiterhin ungenügend sei. Die Erfassung der Wanderarbeit geschehe auf einzelstaatlicher Ebene nur in Ansätzen. Differenzierte Auswertungen seien kaum vorhanden. Eine Zusammenführung auf europäischer Ebene erfolge nicht (Wirtschafts- und Sozialausschuss 2000). Welche Ursachen diese unbefriedigende Situation hat, darüber kann nur spekuliert werden. Offensichtlich hat sich bisher kein hinreichend großes Bedürfnis artikuliert, hier Abhilfe zu schaffen. Meine Erfahrungen bei der Bearbeitung dieser Studie haben gezeigt, dass auch die (nicht vorhandene) Bereitschaft verschiedener Institutionen zur Zusammenarbeit zu dieser misslichen Situation beitragen kann. Eine Vereinbarung mit der örtlichen Arbeitsagentur Wesel über die Nutzung der dort im Verwaltungsvollzug anfallenden sozial- und arbeitsmarktsstatistischen Daten zur polnischen Saisonarbeit kam auf Intervention der Zentrale in Nürnberg nicht zustande. Dort wurde argumentiert, es bestehe kein öffentliches Interesse an einer solchen Untersuchung. Im übrigen würde sich schon das eigene wissenschaftliche Institut (IAB, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) mit dem Thema Saisonarbeit beschäftigen.

ihre Arbeitsanforderungen durchzusetzen. Außerdem könnten teilweise zusätzliche Sozialabgaben (etwa tarifliche Zusatzversorgungen) eingesparrt werden (Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt o. J).

Die ASAV und die zu ihr gehörigen Verordnungen und Verfahrensregeln sind seit 1991 mehrmals verändert worden. Während zunächst die Anwerbung für verschiedene Sektoren der Ökonomie möglich war, wurde die Beschäftigung von Saisonarbeitern im Laufe der Zeit auf wenige Branchen beschränkt. Heute (2006) ist der größte Nachfrager die Landwirtschaft und der Gartenbau, gefolgt von der Tourismusindustrie. Für den Bereich Tourismus gab es von Seiten der Politik immer wieder Bestrebungen, die Beschränkungen der Beschäftigungsdauer auf sieben Monate im Jahr aufzuheben. Vor allem die FDP hat dazu einige Initiativen gestartet. Interessant sind in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen Koalitionen und temporären Bündnisse der verschiedenen parteipolitischen Lager. So schloss sich die CDU-Fraktion im niedersächsischen Landtag der FDP-Linie in dieser Frage der weiteren Liberalisierung der Saisonarbeiterbeschäftigung an, während die CDU-Bundestagsfraktion sich als entschiedener Gegner einer Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten aussprach (vgl. etwa Ausweitung der Arbeitserlaubnis 2003).

Obwohl der EU-Beitritt Polens keine wesentlichen Veränderungen der arbeitsrechtlichen Voraussetzungen der Saisonarbeitsbeschäftigung mit sich gebracht hat, ist eine nicht unerhebliche rechtliche Veränderung im System der Saisonarbeiterbeschäftigung dann doch auf den EU-Beitritt Polens zurückzuführen. Die Verordnung VO (EWG) 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit in der Europäischen Union hat für einige Unruhe in Verbänden und Politik gesorgt (Entschließung des Bundesrates 2005). Während bis Juni 2005 in Fragen der Sozialversicherungspflicht für die Saisonarbeitskräfte die Bestimmungen nach deutschem Recht im Rahmen der Regelungen zur geringfügigen bzw. kurzfristigen Beschäftigung galten, müssen seit Juli 2005 diejenigen Saisonarbeiter, die in Polen versicherungspflichtig beschäftigt sind und die Saisonarbeit während ihres Urlaubs ausüben, nach den polnischen Rechtsvorschriften versichert werden. Eine vergleichbare sozialversicherungsfreie Beschäftigung (bei kurzfristiger Beschäftigung unter 50 Tagen) wie in der Bundesrepublik besteht in Polen nicht. Die die polnischen Saisonarbeiter beschäftigenden Betriebe in Deutschland müssen die Sozialbeiträge direkt mit den polnischen Versicherungsträgern abrechnen. Dadurch entstehe für die landwirtschaftlichen Unternehmen „ein nicht absehbarer, zusätzlicher, langwieriger und unzumutbarer Bürokratieaufwand für Anträge, Nachweise und Kontrollen sowie eine enorme Kostensteigerung“, so die baden-württembergische Landes-

regierung (Initiative Baden-Württembergs 2006), die sich hier als direkter Anwalt der ökonomischen Interessen des Gartenbaus und der Landwirtschaft versteht und die sich in dieser Funktion auch nicht scheut, sich in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen. Mit der Initiative Baden-Württembergs im Bundesrat sollte die Bundesregierung aufgefordert werden, „in Verhandlungen mit der polnischen Regierung darauf hin zu wirken, dass für Saisonarbeiter aus Polen im polnischen Sozialversicherungsrecht eine Regelung für geringfügig Beschäftigte, angelehnt an die in Deutschland geltenden Bestimmungen, eingeführt wird.“ (ebd., vgl. auch Entschließung des Bundesrats zur Sozialversicherungsregelung 2006)

Die für den Agrarsektor zuständige Gewerkschaft (IG Bauen-Agrar-Umwelt) zeigte für ein solches Vorhaben wenig Verständnis. Der stellvertretende Gewerkschaftsvorsitzende Wilms forderte, dass geltendes Recht „ohne wenn und aber eingehalten werden“ müsse. Wer „nicht zahlt, darf eben keine Saisonarbeiter beschäftigen, so einfach ist das“, fügte er polemisch hinzu und im Hinblick auf den von Baden-Württemberg kritisierten Bürokratieaufwand: „Wenn es um das Ausfüllen von Subventionsanträgen geht, können die Bauern doch auch lesen und schreiben.“ Für die Gewerkschaft ging es in dieser Auseinandersetzung nicht darum, die von der Europäischen Union geforderte Umstellung wieder abzuschaffen, sondern lediglich darum, mit Polen „Regelungen über die Nachzahlung der fälligen Sozialabgaben zu treffen.“ (Sozialversicherungspflicht für Saisonarbeiter, vgl. auch Wyputta 2006a, Wyputta 2006b)

Die konkrete Praxis des Anwerbeverfahren ist vielfach von Seiten der Unternehmen und Unternehmensverbände als bürokratisch und unflexibel kritisiert worden (vgl. z. B. Zentralstelle für Arbeitsvermittlung 1998) und hat seit seiner Einführung 1991 auch einige Modifikationen erfahren, wobei allerdings durch Einführung von Quoten und vielfachen Ausnahmeregelungen eher eine Verkomplizierung als eine Vereinfachung zu verzeichnen ist.

Die jüngste Eckpunkteregelung und Quotierung zur beginnenden Erntesaison 2006, mit der die Anzahl der polnischen Saisonarbeiter begrenzt und durch inländische Arbeitskräfte ersetzt werden sollen, hat zu einigen Protesten der Unternehmen, die auch teilweise aus der Politik Unterstützung fanden, geführt. Durchgesetzt werden soll für das Jahr 2006, dass die Saisonarbeitskräfte beschäftigenden Unternehmen nur noch 80 % ihres im Vorjahr genehmigten Kontingents an ausländischen Arbeitskräften von der Arbeitsverwaltung zugewiesen bekommen. Der darüber hinaus gehende Bedarf soll durch inländische Arbeitskräfte, vornehmlich durch Arbeitslose, ersetzt werden (Merkblatt für Arbeitgeber-

ber 2005, Eubel/Rosenfeld 2005, Müntefering will Arbeitslose 2005, Arbeitslose statt polnische Erntehelfer 2005). Eine ähnliche Regelung hatte schon 1997/98 für politische Auseinandersetzungen gesorgt, die darin mündeten, dass die Quotierungen wieder zurückgenommen wurden und die Beschäftigtenzahlen polnischer Saisonarbeiter weiter ansteigen konnten.

Dabei bewegten sich die Diskussionen zwischen den unterschiedlichen Polen der Sicherstellung einer ausreichenden Zufuhr von ausländischen Arbeitskräften zur Saisonarbeit in Landwirtschaft, Wein-, Gemüse- und Gartenbau auf der einen Seite und der Heranziehung einer möglichst großen Anzahl von inländischen Arbeitslosen auf der anderen. Nach den damaligen Koalitionsbeschlüssen der die Bundesregierung tragenden Regierungsparteien und den Weisungen und Verordnungen des Bundesarbeitsministeriums sollten zur Entlastung des Arbeitsmarktes verstärkt inländische Arbeitskräfte in die Saisonbeschäftigung vermittelt werden. Hierzu wurde eine zehnprozentige Reduzierung der Arbeitserlaubnisse für ausländische Saisonarbeiter gegenüber dem Jahr 1996 angestrebt. Allerdings sollten bei der Neuregelung der Vermittlungsverfahren auch die Besonderheiten des landwirtschaftlichen Arbeitsmarktes berücksichtigt werden. Nach der damaligen Einschätzung der bayerischen Landesregierung müssten Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft rasch und zuverlässig zur Verfügung stehen, „damit Existenzgefährdungen bäuerlicher Betriebe vermieden werden“ (Plenarprotokoll 13/100 v. 19.02.98). Da diese Arbeitskräfte auf dem inländischen Arbeitsmarkt aber nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung standen, sollte auch die Möglichkeit der Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland nicht zu stark eingeschränkt werden.

Die Einschränkungen bei der Anwerbung wurden nicht nur von den landwirtschaftlichen Unternehmen und Gartenbaubetrieben kritisiert, sondern auch von den Agrarministern der Bundesländer. Auf der Agrarministerkonferenz vom September 1998 forderten sie die Bundesregierung auf, die Kontingentierungen wieder rückgängig zu machen und die alten Regelungen in Kraft zu setzen (Erfahrungen mit der Neuregelung für Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft). Die FDP forderte im Landtag Rheinland-Pfalz, die „Überregulierungen“ der Landwirtschaft endlich zurückzunehmen und deren Interessen, die Ernte „frisch, sachgerecht und zeitgemäß“ einbringen zu können, nicht einem „Feigenblatt der Sozialpolitik“ zu opfern („Einsatz von Langzeitarbeitslosen als Erntehelfer“ auf Antrag der Fraktion der F.D.P.), da die Arbeitsmarkteffekte der Kontingentierungen nur von sehr untergeordneter Bedeutung sein könnten.

Die landwirtschaftlichen Betriebe waren nicht nur unzufrieden damit, dass ein weiterhin steigender Bedarf nach Saisonarbeitskräften nicht mehr auf dem bewährten Weg der Zunahme der Auslandsanwerbungen befriedigt werden sollte, sondern sie hatten sich auch über die Qualität der Arbeitsvermittlung inländischer Saisonarbeitskräfte beklagt. Hier wurde die Abwesenheit der für den Arbeitsprozess notwendigen Flexibilität und hohen Einsatzbereitschaft moniert. Von den Arbeitsämtern vermittelte inländische Arbeitslose seien häufig den Arbeitsanforderungen nicht gewachsen. Diese Klagen aus den Unternehmen rief wiederum die Politik auf den Plan.

Schon 1989 – also lange vor der Verabschiedung der Anwerbestopp-ausnahmereverordnung – gab es Anlass für den damaligen Bundestagsabgeordneten Dreßler nach den Absichten der Bundesregierung zu fragen, Änderungen im Recht der Zumutbarkeit nach dem Arbeitsförderungs-gesetz vorzunehmen, um Arbeitslose stärker zur Aufnahme von gering bezahlten Saisonbeschäftigungen zu bewegen (Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung 1989). Diese Frage wurde in der Debatte einige Jahre später wieder aufgegriffen. Diskutiert wurden die Möglichkeiten von Verwaltung und Politik, Bezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe in die Saisonarbeit zu vermitteln. Dabei wurde von einem Teil der Diskutanten der Generalverdacht ausgesprochen, dass diese Personengruppe nicht gewillt sei, als Saisonarbeiter zu arbeiten: „Es ist doch die Crux, dass von 50 angemeldeten Langzeitarbeitslosen in der Regel noch nicht einmal einer, aber maximal einer übrigbleibt, der dann auch auf dem Feld erscheint. Mir hat neulich ein Landwirt erzählt: Der wird am zweiten Tag von der Katze gebissen, die zwar noch nie einen gebissen hat, und fehlt dann auch, und dann bleibt keiner mehr übrig“, so der Landtagsabgeordnete der CDU Billen im Landtag von Rheinland-Pfalz („Einsatz von Langzeitarbeitslosen als Erntehelfer“ auf Antrag der Fraktion der F.D.P., 4684).

Es wurde nach Möglichkeiten gesucht, die Vermittlung von Arbeitskräften in die offensichtlich für Inländer wenig attraktiven saisonalen Arbeit in der Landwirtschaft zu erhöhen. Zwei Wege, diesem Ziel näher zu kommen, wurden dazu als gangbar erachtet. Auf der einen Seite sollte der Druck auf Arbeitslose über die Möglichkeit der restriktiveren Auslegung der Zumutbarkeitsregelungen erhöht werden¹¹, auf der ande-

11 Diese Anstrengungen mündeten in teilweise recht phantasievollen Aktivitäten der örtlichen Arbeitsverwaltungen. So führte ein Arbeitsamt in Bayern eine Aktion mit niedergelassenen Ärzten durch, in denen die Ärzte die saisonale Arbeit in den landwirtschaftlichen Betrieben kennen lernen soll-

ren sollten Wege gefunden werden, die Arbeitsbedingungen attraktiver zu gestalten. Die Qualifizierung von Arbeitslosen, die Einrichtung von Beschäftigungsgesellschaften und die Überprüfung der Möglichkeiten zur Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle bis hin zu Maßnahmen der Imageverbesserung der beruflichen Tätigkeit in der Landwirtschaft im allgemeinen schienen hierzu die geeigneten Instrumente (Mündliche Anfrage des Abg. Arnold Tölg CDU – Arbeitsverweigerung von Erntehelfern in der Landwirtschaft, Mündliche Anfrage des Abgeordneten Dieter Schmitt (CDU) – Erfahrungen mit der Neuregelung für Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft, Erntehilfe als Aufgabe sozialer Beschäftigungsgesellschaften).

Rückblickend sind die Anstrengungen aus den Jahren 1997/98, mehr Inländer in die saisonale Beschäftigung zu vermitteln, als gescheitert anzusehen. Die Vermittlungszahlen¹² legen diese Einschätzung nahe. Warum die Bundesregierung acht Jahre später dennoch wieder mit dem gleichen Instrumentarium versuchte, verstärkt Inländer für die Saisonarbeit zu rekrutieren, war nicht unbedingt einsehbar und stieß auch bei den Unternehmensverbänden auf wenig Verständnis. Die Argumente, die ausgetauscht wurden, waren ebenfalls diejenigen aus den 90er Jahren. Die Landwirtschaftsverbände behaupteten immer noch, dass Arbeitslose als landwirtschaftliche Saisonarbeiter ungeeignet und die Quotierungen und Beschränkungen der Ausländerbeschäftigung ein untaugliches Mittel seien, die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland zu senken (Landwirte: Arbeitslose als Erntehelfer ungeeignet.). Auch die Länder sahen sich wieder aufgefordert, beim Bund zu intervenieren, und Baden-Württemberg brachte eine EntschlieÙung in den Bundesrat ein, in der die Bundesregierung aufgefordert wurde, die Eckpunkterege lung durch die Einführung von Öffnungsklauseln zu entschärfen (EntschlieÙung des Bundesrates zur Sozialversicherungsregelung für Saisonarbeitskräfte aus Polen). Der Bevollmächtigte der Landesregierung Baden-Württembergs beim Bund warf der Bundesregierung vor, dass die beabsichtigte starre

ten, um sie auf diese Weise von zu schnellem „Krankschreiben“ inländischer Saisonarbeiter abzuhalten.

- 12 Hier liegen allerdings nur sehr wenige Vergleichszahlen vor. In Baden-Württemberg z. B. wurden 554 Personen in 1998, in Rheinland-Pfalz 815 Personen in 1997 vermittelt (vgl. Erntehilfe als Aufgabe sozialer Beschäftigungsgesellschaften, Einsatz von Saisonarbeitskräften). Für die neuen Bundesländer scheinen die Vermittlungszahlen höher zu liegen. Hier wurden 1997 in Brandenburg 1430 inländische Saisonkräfte vermittelt, ein nach Einschätzung der Landesregierung allerdings „insgesamt noch völlig unbefriedigendes“ Ergebnis (Frage 935).

und restriktive Regelung eindeutig an den Erfordernissen der Betriebe vorbeuge, sie gar deren Weiterentwicklung be- und den Strukturwandel in der Landwirtschaft verhindere (Bundesrat 2006).

Zu vermuten ist, dass die Bundesregierung davon ausging, dass mit den Reformen des Arbeitsmarktes und den sog. Hartz-Gesetzen, die die Zumutbarkeitsregeln drastisch verschärft und die Sanktionsmöglichkeiten gegenüber „arbeitsunwilligen“ Leistungsempfängern erweitert haben, eine Mobilisierung von Arbeitslosen eher gelingen würde als einige Jahre zuvor. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Vermittlungszahlen vor diesem Hintergrund entwickeln werden.

Auch ein anderes, im März 2006 vom Bundestag verabschiedete Gesetz könnte Einfluss nehmen auf den Teilarbeitsmarkt der Saisonbeschäftigung. Die SPD- und CDU-Fraktion hatten einen Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht, der die Förderung ganzjähriger Beschäftigung und die Verstetigung der Beschäftigungsverhältnisse in Bau- und Saisonbetrieben zum Ziel hat. Zwar ist dieses Gesetz vornehmlich für die Bauwirtschaft konzipiert, aber eine Ausdehnung auf andere Wirtschaftsbereiche – ausdrücklich wurde die Landwirtschaft erwähnt – soll möglich werden. Auch hier gilt es abzuwarten, welche Umstrukturierungen mit diesem Gesetz in der ausländischen Saisonarbeiterbeschäftigung verknüpft sein werden, ob es z. B. möglich sein wird, durch den Einsatz flexibler Arbeitszeitmodelle eine ganzjährige Beschäftigung zu erreichen und so – wie beabsichtigt – inländische Belegschaften an die landwirtschaftlichen Betriebe zu binden (SPD. Die Bundestagsfraktion 2006, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung ganzjähriger Beschäftigung).

Für die Bundesrepublik Deutschland wurden mit der Einführung der Anwerbestoppausnahmereverordnung Praktiken legalisiert, die schon seit einigen Jahren in einem zum Teil rechtlich nicht abgesicherten und prekären Rahmen bestanden hatten. Aufgrund der im Vergleich zu anderen sozialistischen Staaten relativ liberalen Ausreisebedingungen in Polen hatte sich seit Mitte der 80er Jahre ein zwar fragiles, aber dennoch kontinuierliches temporäres Migrationssystem zwischen der Bundesrepublik und Polen entwickelt. Bevorzugtes Beschäftigungsfeld waren die Land- und die Bauwirtschaft. Für diesen Zeitraum liegen allerdings keine Statistiken vor, die es erlauben würden, die temporäre Arbeitsmigration in dieser Phase zu quantifizieren. Für den landwirtschaftlichen Sektor geht die Gewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt für die 80er Jahre von einer Anzahl von 20 000 bis 50 000 Beschäftigungsverhältnissen aus (vgl. Spahn 1999). Einen Hinweis auf das Ausmaß dieses halblegalen bis illegalen Systems gibt der Umstand, dass von den 1991, also im ersten Jahr nach den Vereinbarungen mit Polen und der Einführung der Anwerbe-

stopppausnahmeverordnung von der Arbeitsverwaltung vermittelten 78 594 Saisonarbeiter 74 600 namentlich von den Betrieben angefordert wurden und damit diesen in der Mehrzahl schon vorher bekannt sein mussten.

Die Problematik der illegalen Beschäftigung von polnischen Saisonarbeitern ist mit den Möglichkeiten, die die Anwerbestoppausnahmeverordnung eröffnet, keineswegs aus der Welt geschafft. Die Gewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt schätzt, dass auf jeden legal beschäftigten Saisonarbeiter eine illegal arbeitende Saisonkraft kommt (Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt o. J.b). Die Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Arbeitsagentur berichtete 2002, dass bei einer Überprüfung 40 % der ausländischen Arbeitskräfte über keine Arbeitsgenehmigung verfügten (vgl. Cyrus 2005).

Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union sieht in dem massenhaften Vorkommen von illegalen Beschäftigungsverhältnissen ein bedeutendes Problem der landwirtschaftlichen Wanderarbeit. Illegale Saisonarbeit wird als inhuman, sozial gefährlich und wirtschaftlich destabilisierend verstanden (Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union 2000).

Der Agrarwissenschaftler Hess ermittelt das Ausmaß der illegalen Saisonarbeit über den errechneten Bedarf an Saisonarbeitsstunden für den gesamten Landwirtschafts- und Gartenbaubereich. Hierzu wurde von ihm eine Auswahl von 126 als besonders arbeitsintensiv eingeschätzten Einzelkulturen zusammengestellt. Im zweiten Schritt wurden für diese 126 Einzelkulturen anhand von Flächen- und Ertragsdaten eine Hochrechnung der anfallenden Saisonarbeitsstunden ermittelt. Unter der Annahme einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 50 Stunden und einer durchschnittlichen Kontraktdauer von 10 Wochen nimmt Hess für 1994 einen Bedarf an Saisonarbeitskräften von ca. 280 000 an, der bis 2001 durch Flächenausweitungen und Intensivierungen des Anbaus langsam aber kontinuierlich auf einen errechneten Bedarf von 317 000 Saisonkräften anwächst. Diesen Rechenwerten kann man die Vermittlungszahlen der Arbeitsagenturen gegenüberstellen und kommt so zu einem illegalen Arbeitskräftepotential, das 1994 bei ca. 150 000 und 2001 bei ca. 60 000 Personen lag. Durch die Ausweitung der Vermittlungstätigkeit nimmt die illegale Beschäftigung von Saisonarbeitskräften in dem beobachteten Zeitraum von 1994 - 2001 nach diesen Berechnungen deutlich ab (Hess 2004).

Neben illegalen sind auch halblegale Praktiken und ständige Verstöße gegen unterschiedliche rechtliche Bestimmungen der Saisonarbeitskräftebeschäftigung von großer Bedeutung. So werden häufig die Vorschriften zur Unterbringung der Saisonarbeiter missachtet, gegen die

tariflichen Vereinbarungen verstoßen oder die Saisonarbeiter zu anderen, nicht genehmigten Arbeiten herangezogen usw. Doppelverträge, nicht regelkonformer Akkordlohn, unbezahlte Mehrarbeit, Verstöße gegen die Arbeitszeitregeln, untertarifliche Bezahlung und Steuerhinterziehung sind weit verbreitete Praxis (Cyrus 2005, Koch o. J., Ünal o. J.).

Schon vor der Einführung der Anwerbestoppausnahmereverordnung gab es Möglichkeiten für die landwirtschaftlichen Unternehmen Saisonarbeiter aus Polen legal zu beschäftigen. Dabei bestanden für die Arbeitserlaubnisverfahren auch in den 80er Jahren bundeseinheitliche Regeln nach dem Arbeitsförderungsgesetz und der Arbeitserlaubnisverordnung. Voraussetzung für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis war der legale Aufenthalt in der Bundesrepublik. Über die Arbeitserlaubnis war – wie heute – nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes unter der Berücksichtigung der Verhältnisse des jeweiligen Einzelfalles zu entscheiden. Die Arbeitserlaubnis sollte nur erteilt werden, wenn kein inländischer Arbeitnehmer nach Prüfung durch die Arbeitsverwaltung vermittelt werden konnte (Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Vogt vom 28. Oktober 1988). Auf der Grundlage dieser Gesetze und ihrer entsprechenden Verordnungen wurden „Staatsangehörigen aus Ostblockstaaten, die vorübergehend Verwandte im Bundesgebiet besuchen oder sich im Bundesgebiet niederlassen, ohne einen Asylantrag zu stellen“, den so genannten „Arbeitstouristen“, die Arbeitserlaubnis gewährt. Im Jahr 1983 wurde diesem Personenkreis 3300 Arbeitserlaubnisse erteilt (Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Vogt vom 28. Februar 1984, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Waffenschmidt vom 28. Februar 1989). Diese Zahlen scheinen dann in den folgenden Jahren rasch anzusteigen. Allein die Arbeitsamtsdienststelle Geldern im Arbeitsamtsbezirk Wesel erteilte 1987 200 polnischen Staatsangehörigen Arbeitsgenehmigungen für landwirtschaftliche Betriebe (Gespräch im Arbeitsamt Geldern).

Die politischen Auseinandersetzungen um die Saisonbeschäftigung von Ausländern waren auch vor 1991 durch unterschiedliche Interessenartikulationen geprägt. So forderte etwa die Innenministerkonferenz weitgehende Ausnahmen zur Beschäftigung von Ausländern in der Landwirtschaft (Deutscher Bundestag 13. April 1988). Die Bundesregierung jedoch wollte von dem Vorrang der Vermittlung inländischer Arbeitskräfte nicht abrücken und nur in Ausnahmefällen auf die Bedürfnisse der landwirtschaftlichen Betriebe nach einer Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Saisonarbeiter reagieren. Noch im Mai 1990 bekräftigte der damalige Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Seehofer für die Bundesregierung an dem seit 1973 bestehenden Anwerbestopp festhalten zu

wollen (Deutscher Bundestag 9. Mai 1990). Ein Jahr später trat eine Verordnung in Kraft, die weitgehende Ausnahmen vom Anwerbestopp umsetzte und in deren Gefolge sich ein umfangreiches temporäres Arbeitsmigrationssystem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen entwickeln konnte.

Mit der Entwicklung eines legalen und zahlenmäßig stark ausgeweiteten temporären Migrationssystems zwischen Polen und Deutschland wurde die Arbeitskräftezufuhr staatlicherseits reguliert, für die offensichtlich ein kontinuierlicher und in seinem Ausmaß nicht unbedeutender Bedarf vorhanden war. Vor allem die Unternehmerverbände hatten immer wieder eine Legalisierung und Ausweitung gefordert, um die Zuführung einer ausreichenden Anzahl von Arbeitskräften sicher zu stellen und um Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Unternehmerschaft durch Anwendung illegaler Arbeitskraft vorzubeugen.

Die Bedeutung der polnischen Saisonarbeit für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik

Das Arbeitserlaubnisverfahren für die polnischen Saisonarbeiter wird von der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Partnerorganisation in Polen (Krajowy Urząd Pracy) durchgeführt. Der einstellende Betrieb muss für den einzelnen Arbeiter einen Vermittlungsantrag, die sog. „Einstellungszusage“ bei der örtlich zuständigen Arbeitsagentur stellen. Bei Antragstellung ist eine Bearbeitungsgebühr von 60 EUR pro Antrag zu entrichten. Insgesamt fallen Transaktionskosten von ca. 170 EUR pro Saisonarbeiter an (Merkblatt für Arbeitgeber 2005, vgl. auch Krüger 2001, 29). Die zuständige Arbeitsagentur prüft nach Antragstellung, ob bevorrechtigte Arbeitskräfte für die Vermittlung zur Verfügung stehen. Fällt die Prüfung negativ aus, wird der Antrag an die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit in Bonn weitergeleitet.¹³ Diese prüft, ob und für welchen Zeitraum die zu vermittelnde Person sich noch beworben hat, bzw. ob für sie weitere Einstellungszusagen vorliegen. Wesentliche Aufgabe der ZAV ist es, die Obergrenze der Beschäftigungsdauer für den einzelnen Saisonarbeiter zu kontrollieren. Nach der Prüfung leitet die ZAV das Stellenangebot an die polni-

13 Auch dieses Verfahren ist seit 1991 mehrmals revidiert worden. Für die Saison 2006 gilt die Regel, dass 80 % der polnischen Arbeitskräfte, die 2004 in dem anfordernden Unternehmen gearbeitet haben, ohne Arbeitsmarktpflicht vermittelt werden, 10 % nach Prüfung und die restlichen 10 % der Stellen mit bevorrechtigten inländischen Arbeitnehmern besetzt werden.

sche Arbeitsverwaltung weiter. Von dort gelangt die Einstellungszusage an die polnischen Saisonarbeiter, die mit dieser Zusage ein Arbeitsvisum bei der deutschen Botschaft oder einem deutschen Konsulat beantragen.

Das Vermittlungsverfahren kennt neben der namentlichen Vermittlung, bei dem das Unternehmen die einzustellende Person direkt angibt auch das anonyme Verfahren. Hier wird ein Auswahlverfahren entweder durch die polnische Arbeitsverwaltung oder bei der Anforderung eines größeren Kontingents durch die Bundesagentur für Arbeit in Polen durchgeführt.

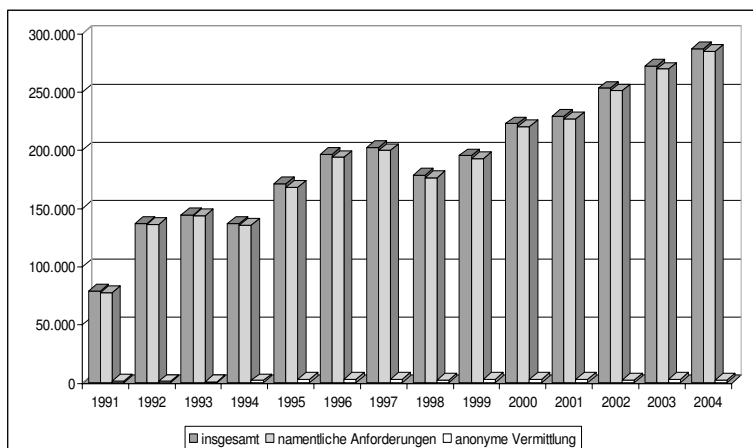
Die von den landwirtschaftlichen Unternehmen und ihren Verbänden oftmals beklagten bürokratischen und zu komplexen Verfahrensregeln halten die Unternehmen und Betriebe dennoch nicht davon ab, polnische Arbeitskräfte anzuwerben und zu beschäftigen. Dies zeigt die Entwicklung der Arbeitserlaubnisverfahren.

Im Zeitraum von 1991, dem Beginn der Saisonarbeiterregelung zwischen der Bundesrepublik und Polen, bis 2004 ist die Zahl der vermittelten polnischen Arbeitskräfte von 78 600 auf 286 600 Personen angestiegen (vgl. Abb. 5). Den wachsenden Vermittlungszahlen liegt ein Jahr für Jahr kontinuierlich wachsender Bedarf an polnischen Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft zugrunde. Daneben spielt der Umstand eine Rolle, dass vormals illegale Beschäftigungsverhältnisse mit dem neuen Instrumentarium, welches das nunmehr rechtlich abgesicherte Anwerbeverfahren zur Verfügung gestellt hat, legalisiert weitergeführt wurden. Auf diesen Umstand weist der große Anteil der „namentlichen“ Vermittlungen hin. Schon zu Beginn des Vermittlungsverfahrens 1991 wurden von den insgesamt 78 594 beschäftigten Saisonarbeitern nur 1654 Personen „anonym“ vermittelt. Die anderen Arbeitskräfte waren den Arbeitgebern aus vorhergehenden Beschäftigungsverhältnissen schon bekannt gewesen.¹⁴

14 In diesem Umstand ist auch der Hauptgrund dafür zu sehen, warum polnische Saisonarbeiter den weitaus größten Anteil an den gesamten Saisonarbeitsverfahren mit den mittel- und osteuropäischen Staaten innehaben. Zu Beginn der Saisonarbeitsregelung hatten polnische Arbeitskräfte in den nachfragenden Betrieben viele Positionen besetzt. Dieser zeitliche Vorsprung vor den Konkurrenten aus den anderen MOE-Staaten setzte sich durch das entstehende Selbstrekrutierungssystem fort. Die einzelnen MOE-Staaten hatten in den Jahren 1991 - 2004 folgende Anteile an den Arbeitsvermittlungen: Polen 87,0 %, Rumänien 4,4 %, Slowakei 2,8 %, Kroatien 2,1 %, Ungarn 1,7 %, Slowenien 0,3 % und Bulgarien 0,2 % (Zentralstelle für Arbeitsvermittlung 2005).

Bis Juni 1993 konnten alle Branchen am Saisonarbeitnehmerverfahren teilnehmen. Danach wurde die Vermittlung auf die Branchen Land- und Forstwirtschaft, Hotel- und Gaststättengewerbe, Obst- und Gemüseverarbeitung sowie auf das Schaustellergewerbe eingeschränkt. 90 % bis 95 % der Verfahren wurden auf Anforderung landwirtschaftlicher Betriebe durchgeführt. Durch Umstellungen in der Statistik können ab 1998 die Vermittlungen ausschließlich in die Landwirtschaft erfasst werden.

Abb. 5: Arbeiterlaubnisverfahren für polnische Saisonarbeiter 1991 - 2004



Quelle: Zentralstelle für Arbeitsvermittlung 2005, eigene Berechnungen (die Zahlen geben die Höhe der Bruttovermittlungen wieder und berücksichtigen keine möglichen Stornierungen)

Der Rückgang der erteilten Arbeitserlaubnisse in den Jahren 1994 und 1998 gegenüber dem jeweils vorangehenden Jahr ist lediglich auf Veränderungen im Erhebungsverfahren zurückzuführen und bedeutet nicht, dass hier insgesamt die Nachfrage nach polnischen Arbeitskräften nachgelassen hat. Die „anonyme“ Vermittlung spielt gegenüber der „namentlichen“ auch 2004 noch immer eine sehr untergeordnete Rolle. Das Verhältnis von „anonymer“ und „namentlicher“ Vermittlung gibt gleichzeitig einen wichtigen Hinweis auf die Art und Weise, in der neue polnische Saisonarbeiter angeworben werden. Die wichtigste Form der Vermittlung ist die Empfehlung durch bereits beschäftigte Saisonarbeiter. Die Betriebe können darauf hin den Arbeitsagenturen die Namen von neu einzustellenden Saisonarbeitern mitteilen, die weder bis dahin auf

dem Betrieb gearbeitet haben noch den Unternehmern selbst persönlich bekannt waren. Die Saisonarbeiterbeschäftigung hat sich damit zu einem Selbstrekrutierungssystem entwickelt, in dem auf Empfehlung bereits Beschäftigter neue Saisonarbeiter eingestellt werden.

Der in der Abbildung 5 wiedergegebene Anstieg der vermittelten Saisonarbeitskräfte sagt für sich genommen noch wenig aus über die Bedeutung der Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter für den Arbeitsmarkt insgesamt. Zwar ist unschwer zu erkennen, dass ihre Bedeutung in dem beobachteten Zeitraum zugenommen hat; eine sinnvolle Aussage lässt sich aber erst formulieren, wenn vergleichende Betrachtungen angestellt werden. Hierzu sollten Vergleichszahlen auf sektoraler und regionaler Ebene herangezogen werden.

Die Bundesagentur für Arbeit misst der saisonalen Beschäftigung polnischer Arbeiter nur eine geringe arbeitsmarktpolitische Bedeutung zu. Die Regionaldirektion Nord (ehemaliges Landesarbeitsamt Nord) teilte in diesem Zusammenhang auf Anfrage folgendes mit: „Nach den Jahreswerten für 1999 in Höhe von 13 796 AN (Arbeitnehmern, J.B.) ergibt sich auf das ganze Jahr bezogen nur ein relativ geringer Beschäftigungsfaktor. Die durchschnittliche Beschäftigungsdauer der 13 796 AN pro Kalenderjahr beträgt nur etwa 2 Monate (die maximale Dauer beträgt 3 Monate) – dies sind 1/6 eines Jahres – somit ist auch die Zahl 13 796 durch 6 zu dividieren, um dann auf rd. 3.000 Vollzeitjahreskräfte zu kommen.“ (Landesarbeitsamt Nord 2000)¹⁵ Überträgt man dieses Rechenmodell auf die Bundesrepublik, so ist davon auszugehen, dass die 286 623 beschäftigten Saisonarbeiter in 2004 ein Beschäftigungsäquivalent von ca. 48 000 Jahresvollzeitstellen darstellen. Setzt man nun diese Zahl in Beziehung zu den fast 36 Millionen Erwerbstätigen – was einem Anteil von 0,13 % entspricht – oder zu den rd. 26,5 Millionen Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – entspricht einem Anteil von 0,18 % –, so ist der Einschätzung der Regionaldirektion Nord leicht zu folgen, dass die Arbeit der polnischen Saisonkräfte in der Bundesrepublik insgesamt keinen großen Beschäftigungsfaktor darstellt.

In räumlicher Hinsicht konzentriert sich die Beschäftigung polnischer Saisonarbeitskräfte auf wenige Regionen. 2004 wurden über 50 % der Saisonarbeiter in nur 19 von insgesamt 177 Arbeitsamtsbezirke vermittelt (vgl. Tabelle 3). Sie werden hier überwiegend bei der Obst- und Weinernte und im Gemüse- und Zierpflanzenbau, im Hopfenanbau und

15 Hier ist der Regionalagentur offensichtlich ein Rechenfehler unterlaufen. Dividiert man die Anzahl der beschäftigten Saisonarbeiter durch den angegebenen Umrechnungsfaktor so ergibt sich ein Wert von ca. 2300 Vollzeitarbeitskräften.

bei der Pflege und Ernte von Sonderkulturen eingesetzt: im Lüneburger Raum (Arbeitsamtsbezirk Lüneburg), am Niederrhein (Arbeitsamtsbezirk Wesel), im Oldenburger Münsterland und an der Weser (Arbeitsamtsbezirke Vechta und Nienburg), im Raum Potsdam und Cottbus (Arbeitsamtsbezirke Potsdam und Cottbus), im Vorgebirge und Rheinebene bei Bonn (Arbeitsamtsbezirk Bonn), in den Weinanbaugebieten Mosel (Arbeitsamtsbezirk Trier), Rheinhessen, Wein- und Bergstraße (Arbeitsamtsbezirke Mainz, Ludwigshafen, Landau und Darmstadt), Heilbronn (Arbeitsamtsbezirk Heilbronn) und Kaiserstuhl (Arbeitsamtsbezirk Freiburg), am Bodensee (Arbeitsamtsbezirk Ravensburg) und in der Hallertau (Arbeitsamtsbezirke Landshut und Ingolstadt).

Tab. 3: Polnische Saisonarbeiter in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken 2004

Bundesland	Arbeitsamtsbezirk	Beschäftigte polnische Saisonarbeiter	
		absolut	in % ¹
Niedersachsen	Vechta	8469	3,6
	Nienburg	5927	2,5
	Lüneburg	4719	2,0
Brandenburg	Potsdam	4758	2,0
	Cottbus	3403	1,4
Nordrhein-Westfalen	Bonn	7162	3,0
	Wesel	6431	2,7
	Krefeld	4812	2,0
	Mönchengladbach	3350	1,4
Hessen	Darmstadt	5861	2,5
Rheinland-Pfalz	Ludwigshafen	12369	5,2
	Landau	8746	3,7
	Mainz	7566	3,2
	Trier	5260	2,2
Baden-Württemberg	Freiburg	7556	3,2
	Ravensburg	6650	2,8
	Heilbronn	4332	1,8
Bayern	Landshut	7768	3,3
	Ingolstadt	3771	1,6

Quelle: Zentralstelle für Arbeitsvermittlung 2004, eigene Berechnungen;
¹ *die Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtheit der in der Bundesrepublik beschäftigten polnischen Saisonarbeiter, 2004 waren das 286 623 Personen;*

Werden sowohl die regionale als auch die sektorale Konzentration der Saisonarbeiter auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt, so wird die Frage

nach der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung polnischer Saisonarbeit in Deutschland anders als von der Regionaldirektion Nord in ihrer Modellrechnung beantwortet werden müssen.

Tab. 4: Polnische Saisonarbeiter und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Landwirtschaft und Gartenbau nach ausgewählten Arbeitsamtsbezirken 2004

Arbeitsamtsbez.	Saisonarbeiter	Vollzeitkräfte		SV-Beschäftigte	Anteil der Saisonarbeiter in %	
		untere Variante	obere Variante		untere Variante	obere Variante
Lüneburg	5895	983	1474	1054	48,2	58,3
Nienburg	6872	1145	1718	958	54,5	64,2
Vechta	10029	1672	2507	1369	55,0	64,7
Cottbus	3834	639	959	3130	17,0	23,4
Potsdam	5845	974	1461	2672	26,7	35,4
Bonn	9179	1530	2295	1628	48,4	58,5
Krefeld	5452	909	1363	1845	33,0	42,5
Mönchenglad.	3834	639	959	1584	28,7	37,7
Wesel	7274	1212	1819	5276	18,7	25,6
Darmstadt	11210	1868	2803	1201	60,9	70,0
Ludwigsh.	17125	2854	4281	1798	61,4	70,4
Mainz	9109	1518	2277	1457	51,0	61,0
Landau	10034	1672	2509	1094	60,5	69,6
Trier	5943	991	1486	765	56,4	66,0
Freiburg	10354	1726	2589	1055	62,1	71,0
Heilbronn	5571	929	1393	1181	44,0	54,1
Ravensb.	8513	1419	2128	680	67,6	75,8
Ingolstadt	4636	773	1159	1025	43,0	53,1
Landshut	10907	1818	2727	334	84,5	89,1

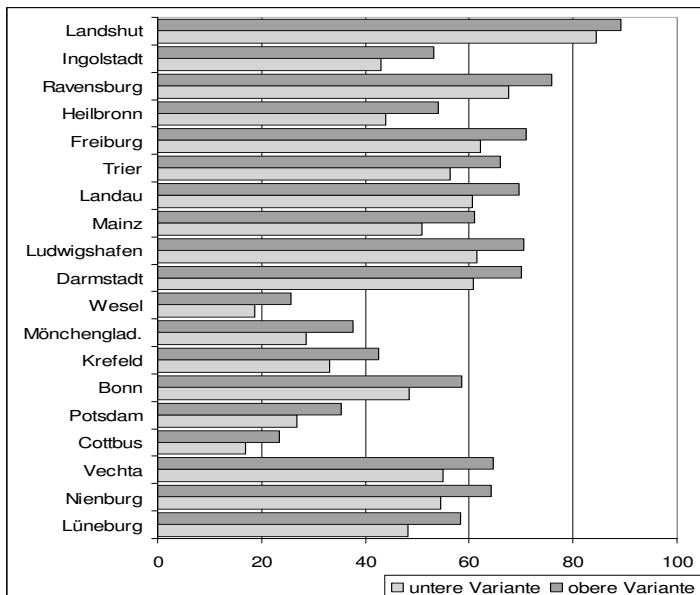
Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2005, eigene Berechnungen

Dazu können für die regionalen Arbeitsmärkte in den Bundesländern verschiedene Überlegungen angestellt werden. Zunächst kann man an Hand des Rechenmodells der Regionaldirektion Nord der Arbeitsagentur für die in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken beschäftigten Saisonarbeitskräfte die Werte für die entsprechenden Vollzeitjahreskräfte ermitteln (untere Variante). Da dieses Rechenmodell aber nach meinen Erfahrungen von einem zu geringen Beschäftigungsvolumen pro Saisonarbeiter ausgeht und auch verschiedene Untersuchungen zeigen, dass zum einen die durchschnittliche Beschäftigungsdauer länger als zwei Monate

beträgt (wovon das Rechenmodell der Arbeitsagentur ausgeht), und zum anderen die Wochenarbeitszeit der polnischen Saisonarbeiter gewöhnlich über der tariflichen Regelarbeitszeit liegt (Hinweise dazu z. B. bei Mehrländer 1996, Gerdes 2000, Korczynska 2001), sollte in einem Alternativmodell von einer höheren Arbeitsleistung pro beschäftigten Saisonarbeiter ausgegangen werden. Dieses Modell legt einen Arbeitsumfang von insgesamt drei Monaten zugrunde (obere Variante).

Die Werte für die modellhaft errechneten Vollzeitkräfte können in einem zweiten Schritt den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Pflanzen- und Gartenbau gegenübergestellt werden und so der Anteil der Saisonarbeit polnischer Saisonkräfte am Gesamtumfang des Arbeitsvolumens im Pflanzen- und Gartenbau berechnet werden.

Abb. 6: Anteile polnischer Saisonarbeitskräfte an der Gesamtbeschäftigung im Pflanzen- und Gartenbau in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken 2004 (in Prozent)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2005, eigene Berechnungen

Die Ergebnisse der Berechnungen zeigen, dass zwar je nach Rechenmodell und Region die Bedeutung der polnischen Saisonarbeit für das Gesamtarbeitsvolumen im Pflanzenbau der Landwirtschaft und im Garten-

bau¹⁶ unterschiedlich ausgeprägt ist, für die hier untersuchten 19 Regionen, in denen 50 % der in Deutschland arbeitenden polnischen Saisonkräfte beschäftigt werden, jedoch von einer erheblichen Bedeutung ausgegangen werden kann.

Legt man das Rechenmodell der Arbeitsagentur zugrunde, so sind die niedrigsten Werte mit einem Anteil von 17 % bzw. 18,7 % in den Arbeitsamtsbezirken Cottbus und Wesel zu verzeichnen, folgt man dem Alternativmodell, so sind die höchsten Anteile mit 89,1 % im Arbeitsamtsbezirk Landshut und mit 75,8 % in Ravensburg zu verzeichnen. Auffallend sind auch die durchgängig hohen Werte in Rheinland-Pfalz mit den Arbeitsamtsbezirken Ludwigshafen, Mainz, Landau und Trier. Außer in Ostdeutschland stellen die polnischen Saisonarbeiter die Mehrzahl der beschäftigten Arbeitskräfte im Pflanzen- und Gartenbau dar (eine Ausnahme bildet der Arbeitsamtsbezirk Wesel).

Vor dem Hintergrund dieser Berechnungen ist der Regionaldirektion Nord der Bundesagentur in seiner Einschätzung der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung der polnischen Saisonarbeit in der Bundesrepublik nur eingeschränkt zuzustimmen. Zwar sind von der Angebotsseite her betrachtet die 48 000 (untere Variante) bzw. 72 000 (obere Variante) Vollzeitbeschäftigten, die die polnischen Saisonarbeiter rechnerisch darstellen, angesichts von 36 Millionen Erwerbstätigen eine kaum ins Gewicht fallende Größe. Für die Nachfrageseite spielt sie aber in Bezug auf bestimmte Segmente des Arbeitsmarktes und in Bezug auf bestimmte Regionen eine überragende Rolle.

Saisonarbeiterbeschäftigung und struktureller Wandel in der Landwirtschaft

Die große Bedeutung polnischer Arbeitskräfte für bestimmte Subsektoren der Landwirtschaft und des Gartenbaus wird auch in einem Interview mit dem Vorsitzenden des Provinzialverbandes Rheinischer Obst- und Gemüsebauern deutlich „Ich schätze, daß rund 95 Prozent dessen, was an Obst und Gemüse beispielsweise bei der UGA in Straelen¹⁷ über

16 Die Unterscheidung der Kategorien „Pflanzenbau in der Landwirtschaft“ und „Gartenbau“ hat vor allem statistische Gründe und ist darauf zurückzuführen, welchen Verbänden die polnische Saisonarbeitskräfte beschäftigten Unternehmen zuzuordnen sind: entweder den Landwirtschaftskammern oder den unterschiedlichen Gartenbauverbänden.

17 Die UGA – Union gartenbaulicher Absatzmärkte GmbH mit Hauptsitz im niederrheinischen Straelen – fusionierte 1999 mit der Niederrheinischen Blumenvermarktung und ist mit einem Umsatz von 698 Millionen Euro in

die Versteigerungsuhr läuft, (von polnischen Erntehelfern, J.B.) geerntet wurde.“ (Helmes 1997) Und er führt in dem Interview weiter aus, dass einheimische Arbeitskräfte für den Arbeitseinsatz während der Erntezeit nur schwer zu gewinnen seien und zwar aus zwei Gründen: einmal wegen der hohen Arbeitsbeanspruchung und zum zweiten wegen der relativ niedrigen Löhne. Die Leute „müssen hart ‘ran. Ob strömender Regen oder 35 Grad Hitze, es muß geerntet werden. Manchmal 12 Stunden am Tag.“ (ebd.) Neben dem geringen Image, unter dem landwirtschaftliche Tätigkeit insgesamt in Deutschland leide, wirke der Lohn von gut acht Mark netto die Stunde auf einheimische Arbeitskräfte nicht gerade wie ein Magnet. „Das ist bei Polen ganz anders. Beispielsweise war jetzt ein Mann bei uns, der drüben Hausmeister ist. Dafür bekommt er umgerechnet 170 Mark im Monat, bei uns verdient er etwa 2000. Entsprechende gute Arbeit leisten die Leute auf den Feldern.“ (ebd.)

In dem hier angeführten Interview werden die wesentlichen Gründe genannt, die den Einsatz polnischer Saisonarbeitskräfte geraten erscheinen lassen: Verfügbarkeit, Flexibilität, Schlagkräftigkeit, Kontrollmöglichkeit und die Lohnhöhe sind die wesentlichen Argumente, die für die Anwerbung polnischer Saisonarbeiter sprechen.

Auch wenn der Einsatz polnischer Saisonarbeitskräfte mit gewissen Transaktionskosten verbunden ist und bestimmte bürokratische Regularien zu beachten sind, so steht hier ein ungleich größeres Reservoir an Arbeitskräften zur Verfügung als auf dem inländischen Arbeitsmarkt zu mobilisieren ist. Hinzu treten Eigenschaften, die nicht so sehr mit der Quantität der zur Verfügung stehenden Arbeitskraft zu tun hat, sondern sich eher auf deren Qualitäten beziehen. Polnische Arbeitskräfte sind für die Agrarwirtschaft in einer sehr flexiblen und schlagkräftigen Weise zu rekrutieren. Je nach Erntezeit, Witterungsverhältnissen oder auch nach den je unterschiedlich sich abzeichnenden Bedürfnissen des Großhandels sind sie einsetzbar. Arbeitsstockungen, also Zeiten, in denen nicht gearbeitet wird, sind für die Unternehmen in der Regel nicht mit Kosten verbunden, sondern werden einfach auf die Arbeitskräfte abgewälzt, die keinen Verdienst erzielen, wenn sie nicht arbeiten.

Hinzu kommt, dass bei der Art der zu verrichtenden Tätigkeiten größere Investitionen in Ausbildung oder beim Anlernen entfallen, weil polnische Saisonarbeiter in der Regel wenig qualifizierte Arbeiten ausführen. Die Kontrollprobleme sind im Vergleich mit inländischen Arbeitskräften geringer, weil polnische Arbeitskräfte eine starke Selbstdisziplin aufweisen. Das große Lohngefälle zum polnischen Arbeitsmarkt

2004 eine der größten Vermarktungsorganisationen für Obst, Gemüse und Zierpflanzen in der Bundesrepublik.

und die in Deutschland wesentlich höheren Löhne führen bei den polnischen Saisonarbeitern zu einer Motivationslage, die sie in Bezug auf Einsatzwille, Engagement, Fleiß und Duldsamkeit ihren inländischen Konkurrenten weitaus überlegen machen. Die Möglichkeit der Unternehmen bei nicht zufrieden stellendem Arbeitseinsatz die Arbeiter in der nächsten Saison nicht wieder anzufordern, erhöht darüber hinaus deren Leistungsbereitschaft.

Schließlich ist auch die Lohnhöhe ein wesentlicher Grund zum Einsatz von polnischen Saisonarbeitern. Gerdes (2000) hat die unterschiedlichen Arbeitskosten je nach Art des Arbeitsverhältnisses zusammengestellt. Sie vergleicht die Lohnhöhe der ständig beschäftigten Arbeitskraft mit der der sozialversicherungspflichtig bzw. nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigten Saisonarbeitskraft und schließlich mit der des illegal Beschäftigten. Das Lohnarbeitsverhältnis der Dauerbeschäftigung dient ihr dabei als Referenzgröße. Wie man der Tabelle 5 entnehmen kann, variiert die Lohnhöhe in Abhängigkeit der Art des Beschäftigungsverhältnisses sehr stark. Nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (dies ist die Hauptbeschäftigungsform legal vermittelter polnischer Saisonarbeiter) verursachen lediglich 61 % der Arbeitskosten einer dauerhaft beschäftigten Arbeitskraft.

Tab. 5: Arbeitskosten in der Landwirtschaft in Abhängigkeit vom Beschäftigungsverhältnis

	Ständig besch. Arbeitskräfte	Saisonarbeitsk. sozialversiche- rungspfl.	Saisonarbeitsk. sozialversiche- rungsfrei	Schwarzarb.
Bruttostunden- lohn in DM/Std.	10,92	9,10	9,10	8,25
Kosten für den Arbeitgeber pro gearbeiteter Stunde	15,52	11,09	9,47 ¹	8,25
in v.H. des Referenzlohnes ²	100	72	61	53

Quelle: Gerdes 2000, 70; ¹ Neben dem Bruttostundenlohn kommen hier Kosten für Unfall- und private Krankenversicherung für die Saisonkräfte hinzu. ² Die Referenzkosten sind die Gesamtkosten des Arbeitgebers für die ständig beschäftigten Arbeitskräfte (neben dem Bruttostundenlohn kommen noch die Beiträge für Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung und für die Berufsgenossenschaften hinzu).

Die Arbeit auf den Feldern durch eine höhere Entlohnung für Inländer attraktiver zu gestalten, ist nach Auffassung der Obst- und Gemüsebauer kein möglicher Weg, da eine Lohnerhöhung aus Konkurrenzgründen nicht zu realisieren sei. Dazu noch einmal der Vorsitzende des Provinzi-

alverbandes Rheinischer Obst- und Gemüsebauern: „Unsere Produktpreise stehen unter dem enormen Druck des Einzelhandels. Eine Lohnerhöhung von nur einer Mark würde unseren Gewinn zunichte machen.“ (Helmes 1997) In der Tat stehen die Gewinne im Gartenbau unter einem enormen Realisierungsdruck. Trotz Flächenausweitung und Produktivitätssteigerungen sind die durchschnittlichen Gewinne der Unternehmen des Gemüsebaus zwischen den Wirtschaftsjahren 2000/01 und 2004/05 von 46 249 EUR auf 35 174 gefallen. Im gleichen Zeitraum sank der Gewinn pro gärtnerischer Nutzfläche von 7708 EUR auf 4138 EUR (-46,3 %) (Agrarpolitischer Bericht 2006).

Die Gewerkschaft IG Bauen-Agrar-Umwelt scheint sich der Argumentation des Preisdiktats durch den Großhandel angeschlossen zu haben und in ihrer Tarifpolitik die geschilderte Konkurrenzsituation auf dem Agrarmarkt berücksichtigen zu wollen. So hat sie der Einrichtung von Tarifgruppen speziell für Erntehelfer bzw. Saisonkräfte zugestimmt. Die Entlohnung in diesen Lohngruppen ist zwischen 11 % (für Landarbeiter) und 23 % (im Erwerbsgartenbau) geringer als in der nächst höheren Tarifgruppe (vgl. Lohntarifvertrag für den Erwerbsgartenbau 1999, Vereinbarung über die Löhne für Landarbeiter 1999).

Berücksichtigt man die besonderen Bedingungen der Arbeitsorganisation und der Tarifentlohnung in Landwirtschaft und Gartenbau, kann man zu der Auffassung gelangen, dass auf dem inländischen Arbeitsmarkt selbst mit dem Instrument der Lohnsubventionierung durch die Arbeitsverwaltung (die Bundesagentur für Arbeit zahlt bevorrechtigten Arbeitnehmern einen Lohnzuschuss) eine ausreichende Zahl von Arbeitskräften nicht mobilisiert werden kann und die Unternehmen auf die Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland angewiesen bleiben.

Vor diesem Hintergrund ist auch die in der Arbeitsmarktforschung übliche Frage nach möglichen Substituts- oder Komplementärbeziehungen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte zu beantworten. Bei einer Substitutsbeziehung zwischen polnischen Saisonarbeitern und inländischen Arbeitskräften führt die Erhöhung des Arbeitskräfteangebots zum Sinken der Löhne und zur Erhöhung der Arbeitslosigkeit, eine komplementäre Beziehung führt zur Ausweitung von Produktion und Beschäftigung. Obwohl die Situation für den landwirtschaftlichen Arbeitsmarkt nicht ganz eindeutig zu bewerten ist, spricht vieles dafür, dass die Beschäftigung von polnischen Saisonarbeitern als komplementäre Beziehung zu verstehen ist: Saisonkräfte stehen auf dem einheimischen Arbeitsmarkt nicht ausreichend zur Verfügung; die Produktion in bestimmten Segmenten der Landwirtschaft dehnt sich aus und führt nicht nur zu einem größeren Produktionsvolumen, sondern auch zu einer größeren Zahl von Dauerarbeitsverhältnissen.

Will man die Frage nach möglichen Substituts- oder Komplementäreffekten beantworten, ist allerdings auch der Einwand der Gewerkschaften nicht von der Hand zu weisen, dass landwirtschaftliche Unternehmen dazu übergehen, auch dauerhaft beschäftigte Arbeitskräfte durch Saisonarbeiter aus Polen zu ersetzen. Daher muss eingeräumt werden, dass auch die Substitution von ständig beschäftigten Arbeitskräften zumindest in Teilbereichen möglich ist. Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass die landwirtschaftlichen Unternehmen und Gartenbaubetriebe eine Kombination aus der Substitution von ständigen Arbeitskräften durch flexiblere und billigere Saisonarbeitskräfte aus Polen und vermehrtem Kapitaleinsatz und höheren Investitionen in Sachkapital verfolgen. In welchem Umfang sich welche Strategien bisher in den landwirtschaftlichen Subsektoren durchgesetzt haben, ist unbekannt. Hier wären genauere Untersuchungen durchzuführen.

Die Entwicklung der Anzahl der Betriebe und der Anzahl der Beschäftigten am Niederrhein (Arbeitsamtsbezirk Wesel) stützen jedoch die These, dass es sich bei der Ausweitung der Saisonarbeiterbeschäftigung eher um Komplementäreffekte handelt. In den Jahren 1987 - 2000 wächst die Anzahl der Betriebe im Gartenbau von 1398 auf 1710.¹⁸ Dies entspricht einem Wachstum von ca. 22 % (vgl. Tabelle 6). Im Zeitraum 1995 - 2000 weitet sich auch die Beschäftigung von dauerhaft beschäftigten Arbeitskräften aus. In der Kreisstelle Kleve wächst die Beschäftigung um 4,2 %, in der Kreisstelle Wesel um 15,6 %. Für das Gebiet des Arbeitsamtsbezirks Wesel ist ein Beschäftigungsplus von insgesamt 7,8 % zu verzeichnen.

Vergleicht man die Flächenproduktivität eines Gartenbaubetriebes mit der eines durchschnittlichen Betriebes, so wird man feststellen können, dass mit der Spezialisierung ein enormer Zuwachs an Produktivität verbunden ist. Folgende Vergleichszahlen können diesen Sachverhalt näher beleuchten: Von den Gartenbauunternehmen in der Bundesrepublik wird auf 1,2 % der landwirtschaftlichen Fläche rd. die Hälfte der Bruttowertschöpfung des gesamten Agrarbereichs erwirtschaftet (Hessischer Landtag 1998). Dieser Umstand führt dazu, dass ehemals traditionell wirtschaftende Landwirtschaftsbetriebe auch zunehmend Gartenbau betreiben (Mischbetriebe) oder neue Gartenbauunternehmen gegründet werden. Hierbei spielt von Anfang an der Einsatz polnischer Saisonar-

18 Allerdings ist nicht bekannt, ob es sich dabei ausschließlich um Neugründungen handelt, oder ob landwirtschaftliche Betriebe auch die Produktion von gartenbaulichen Erzeugnissen aufgenommen haben. Das spielt aber insofern keine Rolle, als dass bei beiden arbeitsintensiven Betriebsformen die Verfügbarkeit von Arbeitskräften von Bedeutung ist.

beiter eine große Rolle. So kann man das im Folgenden geschilderte Beispiel vom Niederrhein als durchaus typisch ansehen.¹⁹

Die Gründung des Gartenbaubetriebs erfolgt in der Sparte Zierpflanzenbau im Frühjahr 1991. Neben dem Eigentümer und der mithelfenden Ehefrau werden 10 polnische Saisonarbeiter beschäftigt, jeweils – produktionsbedingt – im Zeitraum April bis Juni und Juli bis Oktober.

Tab. 6: Entwicklung der Gartenbaubetriebe am Niederrhein 1987 - 2000

	Kleve	Wesel
1987		
Betriebe (Anzahl)	1.035	363
Anbaufläche (ha)	2.108,5	731,1
Freiland	1.825,2	664,7
Gewächshaus	283,3	66,4
Arbeitskräfte (AK)	nicht erfasst	nicht erfasst
1995		
Betriebe (Anzahl)	1.165	397
Anbaufläche	3652,6	808,5
Freiland	3.280,6	724,4
Gewächshaus	372,0	84,1
Arbeitskräfte (AK)	4.207	1.941
2000		
Betriebe (Anzahl)	1.205	505
Anbaufläche	4601,9	1.245,0
Freiland	4.194,6	1.160,3
Gewächshaus	407,3	84,7
Arbeitskräfte (AK)	4.384	2.245
Veränderungen 1987 - 2000 (in %)		
Betriebe	16,4	39,1
Anbaufläche	118,2	70,2
Freiland	129,8	74,5
Gewächshaus	43,8	27,5
Arbeitskräfte (1995 - 2000)	4,2	15,6

Quelle: Landwirtschaftskammer Rheinland 2000, eigene Berechnungen; die Kreisstellen Kleve und Wesel der Landwirtschaftskammer Rheinland entsprechen dem Arbeitsamtsbezirk Wesel. Eine Arbeitskrafteinheit (AK) entspricht einer ständig beschäftigten Vollzeitarbeitskraft (über drei Monate im Jahr).²⁰

¹⁹ Quelle der folgenden Schilderung ist ein Expertengespräch, das ich mit dem Betriebsinhaber eines Gartenbaubetriebes im November 2001 geführt habe.

²⁰ In der Agrarstatistik wird zwischen ständigen und nichtständigen Arbeitskräften unterschieden, wobei unter ständigen Arbeitskräften alle Personen, die in einem unbefristeten oder auf mindestens drei Monate befristeten Arbeitsverhältnis zum Betrieb stehen, verstanden werden. Nichtständige

Der Betriebsinhaber legte in dem Gespräch dar, dass ohne die Beschäftigung von polnischen Saisonarbeitern weder die Gründung des Betriebes noch die Ausweitung der Betriebsflächen und der Produktion möglich gewesen wäre.

1991 startet der Betrieb mit der Produktion von 700 000 Pflanzen; 2001 werden 6 Millionen Pflanzen produziert. Während die Produktion insgesamt sich ausweitete, nimmt auch die Produktionsfläche unter Glas in den 10 Jahren deutlich zu. Gehören 1991 1 200 qm Fläche im Gewächshaus zum Betrieb, so sind es 2001 schon 7 200 qm. Mit der verstärkten Flächenerweiterung werden zunehmend auch Fremdarbeitskräfte²¹ auf Dauer eingestellt: 1995 erfolgt die Einstellung eines ersten Festangestellten als geringfügig Beschäftigter und die (finanziell geförderte) Einstellung eines behinderten Mitarbeiters mit einer Arbeitszeit von 30 Stunden in der Woche. 1998 wird ein Ausbildungsplatz „Gärtnerei“ eingerichtet und auch im gleichen Jahr besetzt. 1999 erfolgt die Einstellung eines Auszubildenden des Gartenbauhandwerks. Im Juli 2001 wird eine Gärtner-Meisterin im Betrieb angestellt, die neben der normalen einfachen Arbeit auch qualifizierte Funktionen der Arbeitsvorbereitung und -anleitung übernimmt.

Dieses Beispiel vom Niederrhein macht deutlich, dass der Einsatz von polnischen Saisonarbeitern in dem vorgestellten Gartenbaubetrieb nicht nur keine inländischen Arbeitskräfte aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis verdrängt, sondern zur Schaffung ständiger und unbefristeter Arbeitsverhältnisse beiträgt und durch die zunehmende innerbetriebliche Arbeitsteilung auch die Einrichtung höher qualifizierter Arbeitsplätze zur Folge hat. Allerdings sollte eine Generalisierung dieses Beispiels mit der gebotenen Vorsicht vorgenommen werden. Ich habe schon Argumente aufgezeigt, die durchaus gegen eine Verallgemeinerung vorgebracht werden können.

Ähnliche Entwicklungen wie am Niederrhein sind auch in anderen Teilen der Bundesrepublik zu beobachten. In Brandenburg ist für den Zeitraum 1994 bis 2005 ein Flächenzuwachs der gärtnerischen Nutzfläche von 22,5 % zu verzeichnen (Anstieg von 9 900 ha auf 11 970 ha), während die Größe der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche in der Bundesrepublik stagniert. Im gleichen Zeitraum wächst die Beschäf-

Arbeitskräfte sind in diesem Sinne Personen, die in einem weniger als drei Monate befristeten Arbeitsverhältnis zum Betrieb stehen.

- 21 In der Statistik der Agrarwirtschaft wird zwischen den zur Familie des Inhabers zählenden Arbeitskräften und familienfremden Arbeitskräften unterschieden.

tigung im Gartenbau um 29,4 % (Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg 2006).

In Baden-Württemberg ist im Zeitraum 1994 - 2005 eine Flächenausdehnung um 19,3 % auf 35 700 ha gärtnerischer Nutzfläche zu registrieren (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2005a).

Tab. 7: Anbauflächen ausgewählter Gemüse- und Obstsorten in der Bundesrepublik 1992 und 2005 (in ha)

	1992	2005	Veränd. 1992 - 2005 in %
Spargel	7346	21088	187,1
Möhren u. Karotten	7058	9858	39,7
Frischeerbsen	3663	5141	40,3
Gurken	2752	3020	9,7
Erdbeeren	6262	18827	200,7
Gemüse insgesamt	79764	128110	60,6
Landwirtschaftsfläche insgesamt	17021400	17004600	-0,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 3.1.3, verschiedene Jahrgänge

Tabelle 7 macht deutlich, dass zwischen 1992 und 2005 für einige arbeitsintensiven Obst- und Gemüsesorten die Anbaufläche massiv ausgedehnt worden ist. Die Anbaufläche von Erdbeeren wächst für diesen Zeitraum um 200 %, die für Spargel um 187 %, während die Flächen für den Gemüsebau insgesamt um 60 % zunehmen.

Für die Bundesrepublik Deutschland legt der Agrarpolitische Bericht 2006 Zahlen vor, die auch auf eine Ausdehnung der Beschäftigung im Gartenbau hinweisen. So steigt die durchschnittliche Zahl der Arbeitskräfte (ständig Beschäftigte) im Zeitraum zwischen den Wirtschaftsjahren 1997/98 und 2004/05 pro Betrieb im Gemüsebau von 3,0 auf 5,2 Arbeitskräfte, im Zierpflanzenbau von 3,6 auf 4,2 und im Weinbau von 2,1 auf 2,5. Nur im Obstbau ist für die gleiche Zeit eine Stagnation auf durchschnittlich 3,1 Arbeitskräfte pro Betrieb zu verzeichnen.

Allerdings bieten diese Zahlen keinen Beleg für die für den Niederrhein im Zeitraum zwischen 1985 und 2000 zu machende Beobachtung der Erhöhung der Zahl der gartenbaulichen Betriebe. In Baden-Württemberg geht mit der Flächenausweitung und der Zunahme der Beschäftigung im Gartenbau ein deutlicher Konzentrationsprozess einher. Sind 1994 noch 12 997 Betriebe mit Anbau von Gartenbauerzeugnis-

sen²² gezählt worden, so sind es 2005 nur noch 9 600 (Rückgang von 26,1 %). Im Zuge des Strukturwandels stellt damit jeder vierte Gartenbaubetrieb die Produktion im Zeitraum zwischen 1994 und 2005 ein.

Tab. 8: Betriebe mit Anbau von Gartenbauerzeugnissen nach Größenklassen der gärtnerischen Nutzfläche in Baden-Württemberg 2005 und 1994

gärtnerische Nutz- fläche von ...bis unter ... ha	2005		1994	
	Betriebe insge- samt	Gärtnerische Nutzfläche in ha	Betriebe insge- samt	Gärtnerische Nutzfläche in ha
unter 0,5	1815	608	3322	1162
0,5 - 1	2340	1643	3450	2394
1 - 2	1923	2695	2551	3498
2 - 3	898	2207	1214	2905
3 - 5	905	3479	1067	4036
5 - 10	892	6243	884	6093
10 - 20	547	7598	377	5163
20 und mehr	281	11213	132	4657
insgesamt	9601	35685	12997	29909

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg b, S. 4

Der Konzentrationsprozess kommt besonders in der Entwicklung der durchschnittlichen Betriebsgröße zum Ausdruck. Die gärtnerische Nutzfläche steigt von 2,3 ha 1994 auf 3,7 ha 2005 an. Nur noch diejenigen Betriebe der Größenklasse mit mindestens 5 ha gärtnerischer Nutzfläche haben einen Zuwachs bei den Betriebszahlen zu verzeichnen (vgl. Tabelle 8). 2005 weisen 1720 Betriebe (17,9 %) diese Größenklasse auf, 1994 gehörten ihr 1400 Betriebe (10,7 %) an. Mit über 25 100 ha (1994: 15 900 ha) bewirtschaften sie weit mehr als zwei Drittel (70,2 %) der gärtnerischen Nutzfläche Baden-Württembergs (1994: 53,2 %) (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg a, b).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die verstärkte Beschäftigung polnischer Saisonarbeitskräfte in bestimmten Subsektoren der Landwirtschaft dazu führt, dass arbeitsintensive Bereiche der Landwirt-

22 Hierunter sind sowohl „klassische“ Gartenbaubetriebe als auch landwirtschaftliche Betriebe mit Gartenbau (Mischbetriebe) zu verstehen.

schaft und des Gartenbaus wachsen können, während andere Sektoren relative oder auch absolute Produktionsrückgänge zu verzeichnen haben. Die Ausweitung bestimmter Produktionsrichtungen ist auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit durch die Anwendung polnischer Arbeitskraft zurückzuführen. Neben der Kostenersparnis durch zwar tarifliche, aber geringere Entlohnung führt vor allem die flexible Verfügbarkeit von Arbeitskraft in den arbeitsintensiven Segmenten der Landwirtschaft zu einer erheblichen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und fördert so den strukturellen Wandel in der Landwirtschaft. Vor allem größere Betriebe können das Kostensenkungspotential dazu nutzen, Erweiterungsinvestitionen durchzuführen, die zu einem erhöhten Betriebsgrößenzuwachstum führen. Zwar ist der Anteil der Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter an der sektoralen Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft insgesamt nicht genau zu quantifizieren, aber es ist davon auszugehen, dass dieser nicht unbedeutend ist. Die Anwendung polnischer Arbeitskraft trägt so in einem erheblichen Umfang dazu bei, die Basis der Kapitalakkumulation in der Landwirtschaft zu erweitern.

Landwirtschaftliche Betriebe und polnische Saisonarbeiter – Ergebnisse einer Betriebsbefragung

In den vorhergehenden Kapiteln wurde mit Hilfe der Aufarbeitung sekundärstatistischen Materials der Frage nach der Bedeutung der Beschäftigung polnischer Saisonarbeitskräfte für bestimmte Subsektoren der Landwirtschaft und in bestimmten Regionen der Bundesrepublik nachgegangen. Die Ergebnisse dieser Analysen haben verdeutlicht, dass die Saisonarbeiterbeschäftigung auf die Entwicklung und den strukturellen Wandel in verschiedenen Teilen der Landwirtschaft einen großen Einfluss ausübt. Im Folgenden soll mit Hilfe der Ergebnisse einer Betriebsbefragung die aus der sekundärstatistischen Analyse gewonnenen Erkenntnisse vertieft werden.

Wesentliches Ziel der Befragung war es, genauere Einsichten in den Zusammenhang von betrieblichen Entwicklungsstrategien und der Beschäftigung von polnischen Saisonarbeitern zu erlangen. Darüber hinaus sollte die Bedeutung des Einsatzes polnischer Saisonarbeitskräfte aus Sicht der beschäftigenden Betriebe beschrieben werden können.

Die Auswahl der Befragungsregionen (Brandenburg und Niederrhein) ließ sich von dem Gedanken leiten, dass hier eine gewisse Nachfrage nach polnischen Saisonarbeitskräften besteht, sich die Struktur der nachfragenden Betriebe aber in wesentlichen Faktoren unterscheidet.

Diese Annahme beruht auf der unterschiedlichen historischen Entwicklung der Landwirtschaft in den beiden Befragungsgebieten. Die Kollektivierung der Landwirtschaft in der DDR hat auch heute noch wirkende Strukturen in den landwirtschaftlichen Unternehmen der neuen Bundesländer hinterlassen, etwa in Bezug auf die Größe, auf das Verhältnis des Beschäftigungsumfangs von Familienarbeitskräften und Fremdarbeitskräften etc. Aus diesem Grund schien es lohnend diese unterschiedlichen Bedingungen mit in die Untersuchung einzubeziehen.

Die Befragung wurde als standardisierte schriftliche Befragung im Sommer 2002 durchgeführt. Für die Form der schriftlichen Befragung sprachen auf der einen Seite arbeitsökonomische Gründe, andererseits bietet diese Form der Befragung auch methodische und inhaltliche Vorteile, die vor allem bei „sensiblen“ Fragen nach betrieblichen Entscheidungsgründen, persönlichen Einschätzungen etc. zur Geltung kommen können.

Die Auswahl der befragten Betriebe in Brandenburg beruhte auf der Zufallsauswahl aus einer Adressenliste des Landesverbandes Gartenbau Brandenburg e.V. in Bergholz-Rehbrücke. Das Auswahlverfahren für den Niederrhein beruhte auf einer Kombination der Zufallsauswahl aus einer Adressenliste des Landesverbandes Gartenbau Rheinland e.V. und der Anwendung des „Schneeballverfahrens“ während der am Niederrhein durchgeführten Expertengespräche (mit Verbandsvertretern, Gewerkschaften, Agentur für Arbeit, Betriebsinhabern). In der Region Niederrhein wurden 95 Betriebe angeschrieben, in Brandenburg 86. Die Rücklaufquote betrug 53 bzw. 58 %. Damit konnten jeweils 50 Fragebögen für die beiden Regionen ausgewertet werden.

Ein Anspruch auf Repräsentativität der Stichprobe ist mit der Konzeption der Befragung nicht verbunden, vielmehr sollte die Möglichkeit geschaffen werden, die in der sekundärstatistischen Analyse erzielten Erkenntnisse zu vertiefen und besonders den Zusammenhang von betrieblichen Entscheidungen und Entwicklungen und der Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter eingehender auszuleuchten. Darüber hinaus sollte die Befragung Auskunft darüber geben, welche Ziele und Absichten in den Betrieben mit dem Einsatz polnischer Saisonarbeitskräfte verknüpft werden.

Den Untersuchungszielen der Befragung entsprechend wurde der vierseitige teilstandardisierte Fragebogen strukturiert. In einem ersten Block werden allgemeine Fragen zur Charakterisierung und genaueren Einordnung des befragten Betriebes gestellt (Sparte des Betriebes, Gründungsjahr, Größe etc.) Diesem Block schließen sich Fragen zur betrieblichen Entwicklung in den letzten Jahren und zu den mittelfristigen Entwicklungsperspektiven an. Schließlich wird nach Veränderungen

der betrieblichen Wachstumsstrategien unter den Bedingungen einer möglichen Beschränkung der Beschäftigungsmöglichkeiten polnischer Saisonarbeiter gefragt.

Die 100 befragten Betriebe verteilen sich auf unterschiedliche Weise auf die einzelnen Sparten des Gartenbaus. 48 % gehören zum Zierpflanzenbau, 24 % zum Obstbau, 14 % zum Gemüsebau. Neun Betriebe ordnen sich der Kategorie „Mehrspartenbetriebe“ mit jeweils unterschiedlichen Anteilen zu. Drei Betriebe sind klassische Landwirtschaftsbetriebe, die auch Gartenbau betreiben. Außerdem sind zwei Baumschulen unter den befragten Betrieben zu finden. Damit sind alle Sparten des Gartenbaus, in denen vorzugsweise polnische Saisonarbeiter beschäftigt werden, im Sample vertreten.

Die durchschnittliche Gartenbaubetriebsfläche beträgt 36,4 ha, wobei der Median mit einem Wert von 6,9 ha darauf hindeutet, dass hinsichtlich der Größenstruktur eine recht große Spannweite vorliegt. Der kleinste Betrieb bearbeitet eine Gartenbaufläche von 0,15 ha, der größte eine Fläche von 320,0 ha.

Hinsichtlich der Betriebsgrößenstruktur unterscheiden sich die Betriebe in den beiden Befragungsregionen gravierend. Während die Gartenbaubetriebe am Niederrhein eine durchschnittliche Gartenbaubetriebsfläche von 3,3 ha bewirtschaften, beträgt dieser Wert für die Brandenburger Gartenbaubetriebe 70,3 ha. Diese unterschiedlichen Betriebsgrößen sind auf den Umstand zurückzuführen, dass im Sample Niederrhein überdurchschnittlich viele Betriebe der Sparte „Zierpflanzenbau“ vertreten sind. Die Arbeitsteilung und Spezialisierung ist im Zierpflanzenbau weit fortgeschritten und orientiert sich in der Regel am Wachstumsverhalten der Pflanzen. So beschäftigen sich bestimmte Betriebe ausschließlich mit der Aufzucht von Keimlingen, andere wiederum mit der Produktion von Jungpflanzen. Diese hoch differenzierten Betriebsstrukturen benötigen vergleichsweise geringe Größen an Anbauflächen.

Durchschnittlich arbeiten 2,0 Familienarbeitskräfte und 10,7 Fremdarbeitskräfte in den Betrieben. Während die Anzahl der mitarbeitenden Familienangehörigen sich in beiden Untersuchungsgebieten sehr ähnelt (Brandenburg 1,9, Niederrhein 2,1), differiert die Zahl der beschäftigten familienfremden Arbeitskräfte erheblich. In Brandenburg wurden in 2002 durchschnittlich 19,3 Arbeitskräfte beschäftigt, am Niederrhein waren es nur 3,9.

Eindeutig ist allerdings die Altersstruktur der befragten Betriebe auf die verschiedenen Entwicklungswege der Landwirtschaft in Ost- und Westdeutschland zurückzuführen. Von den 50 an der Befragung teilgenommenen Unternehmen aus Brandenburg sind 47 erst in den Jahren

nach 1990 gegründet worden, während die Mehrzahl der Betriebe am Niederrhein schon vor 1970 bestanden hat.

Tab. 9: Betriebsgründungszeitraum der befragten Betriebe

Betriebsgründung	Niederrhein	Brandenburg	insgesamt
vor 1949	11	1	12
1950 - 1959	11	–	11
1960 - 1969	21	2	23
1970 - 1979	4	–	4
1980 - 1989	1	–	1
1990 - 2000	2	47	49

Quelle: eigene Untersuchung

Mit den hier vorliegenden Werten einer ersten Charakterisierung der befragten Unternehmen bestätigt sich die eingangs geäußerte Hypothese, dass sich vor allem hinsichtlich der Größe und des Verhältnisses von Familienarbeitskräften zu Fremdarbeitskräften die beiden Untersuchungsgebiete massiv unterscheiden. Ob allerdings hier ausschließlich historische Gründe im Sinne eines unterschiedlichen Entwicklungspfades der Landwirtschaft in Ostdeutschland zur Erklärung der unterschiedlichen Verhältnisse heranzuziehen sind, kann nicht eindeutig beantwortet werden, da eine mögliche Erklärung auch in der unterschiedlichen Verteilung des Samples bezüglich der verschiedenen Gartenbausparten zu finden ist.

Betriebliche Entwicklung und die Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter

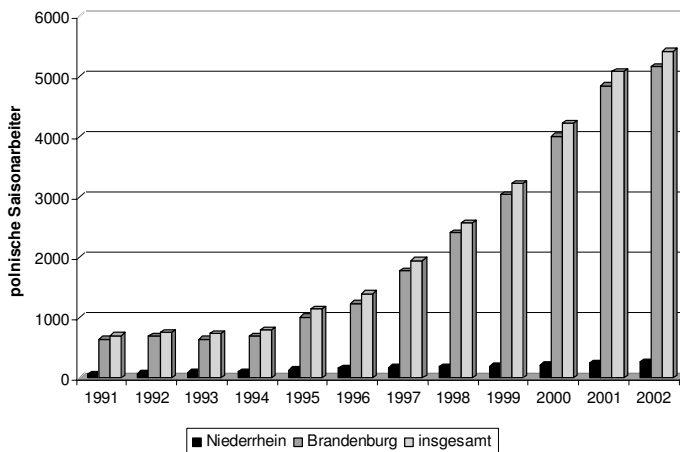
Die Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter nimmt im beobachteten Zeitraum von 1991 bis 2002 im großen Umfang zu. Waren 1991 697 polnische Saisonarbeitskräfte beschäftigt, so sind es 2002 5423. Mit einer Zunahme von 678 % übertrifft die Entwicklung des Wachstums den Bundesdurchschnitt von 265 % um ein Vielfaches.

Differenziert man die Entwicklung nach den beiden Befragungsregionen, so sind auch hier deutliche Unterschiede festzustellen. Während in Brandenburg die Beschäftigten von 640 auf 5167 Saisonarbeitern steigt (ein Plus von 707 %), wächst sie am Niederrhein nur von 57 auf 256 Beschäftigte an (ein Plus von 350 %); aber auch bei den befragten Be-

trieben am Niederrhein ist eine größere Zunahme der Saisonarbeiter-Beschäftigung zu verzeichnen als im Bundesdurchschnitt.

Während die Anzahl der Familienarbeitskräfte zwischen den Jahren 1991 und 2002 mehr oder weniger stagniert (148 in 1991 und 154 in 2002), verdoppelt sich die Beschäftigung von Fremdarbeitskräften (Zunahme von 474 Arbeitskräften auf 925 Beschäftigte). Auch hier sind deutliche Unterschiede in den Befragungsregionen zu verzeichnen. In Brandenburg finden wir eine Zunahme der familienfremden Arbeitskräfte zwischen 1991 und 2002 um 108 %, am Niederrhein um 43 %.

Abb. 7: Entwicklung der Beschäftigung polnischer Saisonarbeitskräfte am Niederrhein und in Brandenburg



Quelle: eigene Untersuchung

Die Zunahme der Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter geht auch in den befragten Betrieben einher mit der Ausdehnung der Beschäftigung ständig beschäftigter familienfremder Arbeitskräfte. Die weiter oben vorsichtig formulierte These, dass mit zunehmender Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter auch der Umfang der Dauerbeschäftigung zunimmt, findet hier ihre Bestätigung.

Untersucht man den Zusammenhang von Betriebsgrößenstruktur und Anzahl der beschäftigten polnischen Saisonarbeiter, so ist unschwer zu erkennen, dass hier ein positives Verhältnis besteht. Die Betriebe mit einer Gartenbaubetriebsfläche über 100 ha – das sind insgesamt nur sieben Unternehmen – beschäftigen über 78 % der polnischen Saisonkräfte. Auch in dieser Frage ist ein deutlicher Unterschied zwischen den beiden Untersuchungsgebieten festzustellen. Während am Niederrhein der

Schwerpunkt der Beschäftigung bei den Unternehmen mit einer Gartenbaubetriebsfläche zwischen einem und drei ha liegt (38,5 %), wird der weitaus größte Teil der polnischen Saisonarbeiter in Brandenburg in den großen Betrieben ab 100 ha Gartenbaufläche (82,3 %) beschäftigt.

Dieser Umstand ist wiederum darauf zurückzuführen, dass in dem Untersuchungssample „Niederrhein“ viele Betriebe der Sparte „Zierpflanzenbau“ mit relativ kleinen Betriebsflächen zu finden sind. Die ungleiche Verteilung der polnischen Saisonarbeitskräfte auf die unterschiedlichen Größenklassen könnte zu der Vermutung führen, dass die Bedeutung der Beschäftigung polnischer Saisonarbeitskräfte mit der Größe der Betriebe zunimmt und dass für kleinere Betriebe die Beschäftigung relativ unbedeutend ist. Das Beispiel vom Niederrhein, das weiter oben aufgeführt wurde, zeigt, dass auch für die Entwicklung kleinerer Betriebe die Verfügbarkeit polnischer Arbeitskräfte von großer Bedeutung ist. Weiter unten wird darauf eingegangen, ob auch die Betriebsbefragung dieses Ergebnis bestätigen kann.

Tab. 10: Betriebsgrößenstruktur und Anzahl der beschäftigten polnischen Saisonarbeiter 2002

Gartenbaubetriebsfläche	Niederrhein		Brandenburg		insgesamt	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
unter 1 ha	7	2,93	-	0	7	0,13
1,0 - 3	92	38,49	3	0,06	95	1,70
3,1 –5	55	23,01	5	0,09	60	1,07
5,1 – 10	64	26,78	155	2,89	219	3,91
10,1 –20	21	8,79	80	1,49	101	1,80
20,1 – 50	-	-	512	9,56	512	9,15
50,1 –100	-	-	193	3,60	193	3,45
über 100 ha	-	-	4409	82,30	4409	78,79

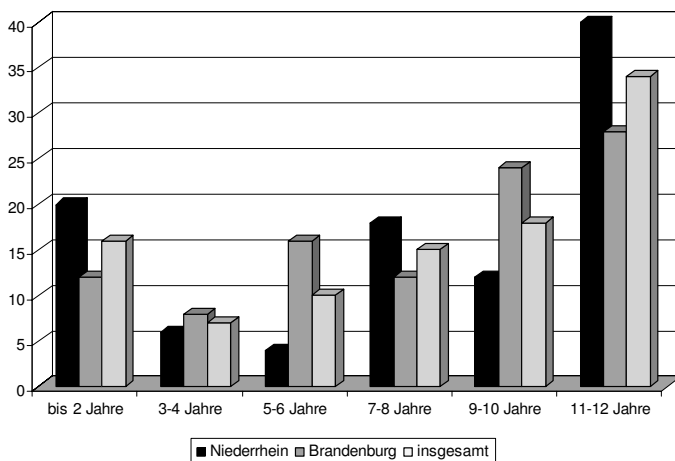
Quelle: eigene Untersuchung

Hinsichtlich der Dauer der Beschäftigung ist festzustellen, dass sowohl in Brandenburg als auch am Niederrhein die polnischen Saisonarbeiter über einen langen Zeitraum hinweg beschäftigt werden (Abbildung 8). Am Niederrhein waren 70 % der Saisonarbeitskräfte sieben Jahre und länger beschäftigt, in Brandenburg waren es 64 %. Da der überwiegende Teil der Brandenburger Betriebe erst in den 90er Jahren gegründet wur-

de, kann man davon ausgehen, dass schon ab dem Zeitpunkt der Unternehmensgründung die Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter eine wesentliche Rolle spielt.

In der Betriebsbefragung hatten die Unternehmen die Gelegenheit, Faktoren der Betriebsentwicklung zu bewerten. „Wenig bedeutend“ bis „mäßig bedeutend“ werden die Faktoren „Hofnachfolge“, „Investitionskosten“, „Verfügbarkeit inländischer Dauerarbeitskräfte“ und „politische Rahmenbedingungen“ eingeschätzt, „bedeutend“ bis „sehr bedeutend“ werden die Parameter „Absatzentwicklung“, „Preisniveau“, „Produktionskosten“ und „Verfügbarkeit polnischer Saisonarbeitskräfte“ angesehen. Der größte Unterschied zwischen den Untersuchungsregionen besteht bei der Einschätzung des Faktors „Vermarktungskosten“. Während die Betriebe am Niederrhein diesen Faktor für die Produktionsentscheidungen als bedeutsam einschätzen, wird er von den Betrieben in Brandenburg als nur „mäßig bedeutend“ angesehen.²³

Abb. 8: Dauer der Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter in den befragten Betrieben



Quelle: eigene Untersuchung

²³ Über die Ursachen dieser unterschiedlichen Bewertung kann hier nur gemutmaßt werden. Ein großer Teil der Betriebe am Niederrhein ist einer großen Erzeuger- und Absatzorganisation angeschlossen. Eventuell drückt sich hier eine gewisse Unzufriedenheit mit den damit verbundenen Kosten aus.

Die Frage der Verfügbarkeit polnischer Saisonarbeitskräfte steht bei den Betrieben Brandenburgs an zweiter Stelle, wichtiger wird nur die Absatzentwicklung angesehen. Von den Betrieben des Niederrheins wird diese Frage als „weniger bedeutend“ eingestuft, die Faktoren „Produktionskosten“ „Preisniveau“ und „Absatzentwicklung“ als bedeutender eingeschätzt.

Auch wenn bei der Einschätzung der Bedeutung für die betriebliche Entwicklung andere Faktoren als wichtiger eingeschätzt werden, wird der Parameter „Verfügbarkeit polnischer Saisonkräfte“ als bedeutend angesehen.

Tab. 11: Kurzfristige betriebliche Reaktionen auf eine Reduzierung des Beschäftigungsumfanges polnischer Saisonarbeitskräfte

Reaktionen	Niederrhein		Brandenburg		insgesamt	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
keine Auswirkungen	9	18	4	8	13	13
Einsatz anderer Arbeitskräfte zu höheren Löhnen	8	16	3	6	11	11
umgehende Produktions-einschränkungen	29	58	41	82	70	70

Quelle: eigene Untersuchung, fehlende Werte nicht aufgeführt

Das Problem der Verfügbarkeit von Saisonarbeitskräften wurde in der Betriebsbefragung weiter vertieft. Hierzu wurden Fragen nach betrieblichen Reaktionen und Strategien auf mögliche Einschränkungen bei der Vermittlung polnischer Saisonarbeiter gestellt, einmal in Bezug auf kurzfristige (bis zu einem Jahr), zum andern im Hinblick auf mittelfristige Strategien mit einem Zeithorizont von fünf Jahren. Die Frage dazu lautete: Schon seit längerem werden Möglichkeiten zur Reduzierung der Beschäftigung polnischer Saisonarbeitskräfte diskutiert. Wie würde sich eine Reduzierung der Verfügbarkeit polnischer Arbeitskräfte auf Ihren Betrieb auswirken? Stellen Sie sich vor, Sie hätten 50 % weniger polnische Arbeitskräfte als im Vorjahr zur Verfügung. Wie würde sich dieser Umstand kurzfristig (innerhalb eines Jahres) oder mittelfristig (innerhalb der nächsten fünf Jahre) auswirken?

In Bezug auf die kurzfristigen Reaktionsmöglichkeiten scheinen die flächenmäßig kleineren, nur wenige polnische Saisonarbeitskräfte beschäftigende Gartenbaubetriebe am Niederrhein flexibler reagieren zu können. 18 % der Betriebe geben an, dass eine Reduzierung der Vermittlungszahlen polnischer Saisonarbeitskräfte um 50 % kurzfristig keine Auswirkungen auf die betriebliche Entwicklung habe, da entweder

die verbleibenden Arbeitskräfte den Ausfall durch Mehrarbeit ausgleichen könnten oder aber gleichwertige Arbeitskräfte zum gleichen Lohn zur Verfügung stünden. 16 % der befragten Unternehmen rechnen damit, den Ausfall durch den Einsatz anderer Arbeitskräfte zu höheren Löhnen wettmachen zu können. Allerdings geht mehr als die Hälfte der Betriebe (58 %) davon aus, die entstehenden Lücken bei den Arbeitskräften nicht ausgleichen zu können und umgehend Produktionseinschränkungen vornehmen zu müssen.

Die Brandenburger Betriebe schätzen die Folgen einer Reduzierung des Saisonarbeitskräfteangebots aus Polen wesentlich folgenreicher ein. Immerhin geben hier noch 8 % der Gartenbaubetriebe an, die Reduzierung werde keine Auswirkungen haben, aber der weitaus größte Teil der Brandenburger Betriebe (82 %) würde mit umgehenden Produktionseinschränkungen reagieren. Nur 6 % können es sich vorstellen, einen Ersatz durch die Beschäftigung teurerer Arbeitskräfte bewerkstelligen zu können.

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man die möglichen mittelfristigen Auswirkungen auf die Produktionsentscheidungen der Unternehmen analysiert. Die Zahl der Unternehmen, die keine Auswirkungen auf die Produktion annehmen, wächst sowohl in Brandenburg als auch am Niederrhein: in Brandenburg sind es fünf Betriebe oder 10 %, am Niederrhein 10 Betriebe oder 20 %.

Tab. 12: Mittelfristige betriebliche Reaktionen auf eine Reduzierung des Beschäftigungsumfangs polnischer Saisonarbeitskräfte

Reaktionen	Niederrhein		Brandenburg		insgesamt	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
keine Auswirkungen	10	20	5	10	15	15
Produktion vollständig einstellen	-	-	5	10	5	5
Produktionseinschränkungen	34	68	35	70	69	69
bis 20 %	7	14	2	4	9	9
21 - 40 %	12	24	11	22	23	23
41 - 60 %	6	12	17	34	23	23
61 - 80 %	-	-	3	6	3	3
81 - 90 %	-	-	2	4	6	6

Quelle: eigene Untersuchung, fehlende Werte nicht aufgeführt

Die Produktion vollständig einstellen würden fünf Betriebe, die alle in Brandenburg produzieren. Die Unternehmen am Niederrhein rechnen nicht damit, dass die Reduzierung des Arbeitskräfteangebots aus Polen mittelfristig zu Betriebsschließungen führen wird.

Hinsichtlich der Annahme, dass ein eingeschränktes Arbeitskräfteangebot zu Produktionseinschränkungen führt, nähern sich die Betriebe aus den beiden Untersuchungsregionen in dieser Frage an. Am Niederrhein gehen 68 % der Betriebe von einer Reduzierung der Produktion aus, in Brandenburg sind es 70 %, hier werden aber in Bezug auf mögliche Produktionsbeschränkungen massivere Auswirkungen angenommen. Die Brandenburger Betriebe rechnen in ihrer Mehrzahl mit Produktionseinschränkungen in einem Umfang von 41 - 60 %, der größte Teil der Unternehmen am Niederrhein geht von einer Reduzierung zwischen 21 - 40 % aus.

Für die Mehrheit der Betriebe in Brandenburg und am Niederrhein bilden die polnischen Saisonarbeiter einen wesentlichen Teil der verfügbaren Arbeitskräfte ohne den die zukünftige betriebliche Entwicklung nicht ohne erhebliche Einschränkungen überhaupt vorstellbar ist. War mit dem Einsatz polnischer Saisonarbeitskräfte in der Vergangenheit betriebliches Wachstum verbunden, so wird für die Zukunft bei einer Einschränkung der Verfügbarkeit mit Produktionseinbußen gerechnet.

Die befragten Betriebsleiter und Eigentümer hatten die Möglichkeit, auch jenseits der standardisierten Antworten eigene Aspekte, Themen und Fragestellungen, die von dem Fragebogen nicht berücksichtigt worden waren, anzumerken. Dabei ging es in erster Linie darum, die Bedeutung der polnischen Saisonarbeitskräfte für die Entwicklung der Betriebe zu beschreiben.

Einige der an der Befragung teilnehmenden Betriebsleiter und Eigentümer weisen darauf hin, dass inländische Arbeitskräfte für die Saisonarbeit kaum zur Verfügung stehen und die Betriebe schon aus diesem Grund auf die polnischen Saisonarbeiter angewiesen sind:

„Es ist unmöglich, für ca. drei Monate Arbeitskräfte zu finden, die bis zu 12 Stunden an Spitzentagen arbeiten!“ (Niederrhein, Zierpflanzenbau, 72²⁴)

„Es gibt keine deutsche Arbeitskraft, die bereit ist in der Landwirtschaft zu den Bedingungen zu arbeiten. In Polen zählt unser Geld x2, jetzt (Euro) x4.“ (Brandenburg, Gemüsebau, 33)

24 Die Ziffern geben die Nummer des Fragebogens der Betriebsbefragung an.

„Da keine einheimischen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, müsste die Produktion stark eingeschränkt werden.“ (Niederrhein, Zierpflanzenbau, 92)

Auch die Arbeitsagenturen sind nicht in der Lage, den Mangel an Saisonarbeitskräften zu beheben, und manche Eigentümer fühlen sich von den örtlichen Arbeitsagenturen unfair behandelt. Die meisten vermittelten Arbeitskräfte entsprechen dabei nicht den Arbeitsanforderungen der Gartenbaubetriebe und sind weder leistungsfähig noch motiviert:

„Es ist schwer, vom Arbeitsamt inländische Arbeitskräfte für den Gartenbau zu gewinnen (und das bei der momentanen Arbeitsmarktlage).“ (Niederrhein, Zierpflanzenbau, 85)

„Leider zu wenig Arbeitskräfte auf dem dt. Arbeitsmarkt für Gartenbau zu finden, daher keine Chance, Ausfälle zu kompensieren. Trotz ständiger Bemühungen beim Arbeitsamt ist es nicht möglich Kräfte einzustellen.“ (Niederrhein, Zierpflanzenbau, 89)

„Das Arbeitsamt Eberswalde weigert sich mehr polnische Arbeitskräfte mir zu geben, ich brauchte eigentlich 12 polnische Arbeitskräfte.“ (Brandenburg, Obstbau, 28)

„Große Betriebe werden bevorzugt, kleine Betriebe bekommen keine polnischen Arbeitskräfte, werden in die Illegalität getrieben.“ (Brandenburg, Obstbau, 47)

„Das Arbeitsamt schickt mir jährlich mehrere Arbeitskräfte zur Aushilfe, die aber keine Lust und Ausdauer haben in unserem Betrieb zu arbeiten. Andere werden gemeldet, erscheinen gar nicht.“ (Brandenburg, Obstbau, 21)

Bei der Auswertung der Befragung wurde weiter oben darauf hingewiesen, dass der überwiegende Teil der Unternehmen auf eine Reduzierung des Angebots von polnischen Saisonarbeitern mit Produktionseinschränkungen reagieren müsste. Einige Betriebe müssen allerdings auch die Aufgabe der gesamten Produktion einkalkulieren. Eine Kürzung der Vermittlungszahlen von polnischen Saisonarbeitskräften um 50 % hätte für einige Betriebe gravierende Auswirkungen. Hier wurden folgende Überlegungen angestellt:

„Würde sehr kurzfristig zur Aufgabe der Produktion führen. Investitionen erfordern 100 %ige Beruhigung.“ (Brandenburg, Gemüsebau, 15)

„[...] auch eine Betriebsaufgabe überlegen, keine Investitionen mehr tätigen, auch deutsche Mitarbeiter entlassen.“ (Brandenburg, Obstbau, 12)

„Ohne Polen wird der Betrieb geschlossen.“ (Niederrhein, Zierpflanzenbau, 86)

„Dieser Fall würde langfristig Produktionseinschränkungen hervorrufen, da wir dann nicht mehr konkurrenzfähig sind.“ (Niederrhein, Zierpflanzenbau, 79)

„[...] würde eine weitere Produktion in Frage stellen. Saisonkräfte sind in unserem Sektor unbedingt notwendig um mit anderen Ländern der Welt konkurrieren zu können.“ (Brandenburg, Obstbau, 24)

Neben Produktionseinschränkungen und Betriebsaufgaben werden auch andere mögliche Reaktionen auf eine Beschränkung des saisonalen Arbeitskräfteangebots thematisiert. Diese reichen von dem Bemühen, durch Mehrarbeit die Lücken auszugleichen, über Rationalisierungsmaßnahmen in der Produktion bis hin zur Suche nach einem Ersatz für die polnischen Arbeitskräfte.

„Kurzfristig würden wir versuchen durch Mehrarbeit diesen Ausfall auszugleichen, auf Dauer jedoch nicht möglich (Obst sind Dauerkulturen, d. h. kurzfristige Einschränkungen oder Erweiterungen sind kaum möglich – Ausnahme Erdbeeren). Mit der Hälfte der Produktion ist der Betrieb auf Dauer nicht zu halten.“ Brandenburg, Obstbau, 41)

„Es würde versucht werden, die Spargelernte durch verstärkten Maschineneinsatz zu erledigen.“ (Brandenburg, Gemüsebau, 10)

„[...] keine Produktion für Großhandel und Markthändler, nur effektive junge Spargelanlagen beernten, Arbeitsleistung steigern durch Erntehilfsmittel: Sortiermaschinen, Folien- und Arbeitsrationalisierung; über das Arbeitsamt dt. AK mobilisieren versuchen – bisher ohne Erfolg.“ (Brandenburg, Obstbau, 39)

„Technisierung der Produktion, was zwangsläufig eine Qualitätsminderung zur Folge hätte (s. holl. Produktion: Trays, Sets usw.). Da bei uns im Betrieb alle Arbeitskräfte sozialversichert sind, denke ich, dass eher die Frage einer flexibleren Arbeitszeit für polnische Saisonarbeitskräfte von Nöten wäre: 3-Monatsregelung aufheben. Der Markt verlangt mehr nach großen, flexiblen Betrieben, daher ist eine Produktionssteigerung für die Zukunft des Betriebes unerlässlich.“ (Niederrhein, Zierpflanzenbau, 89)

„Ich würde auf AK anderer Nationalität zurückgreifen – ansonsten Betriebsaufgabe.“ (Brandenburg, Gemüsebau, 32)

„Ich würde versuchen vermehrt deutschstämmige polnische Arbeitskräfte zu bekommen.“ (Niederrhein, Zierpflanzenbau, 54)

Der größte Teil der Unternehmen, der sich in der Befragung eigenständig schriftlich äußert, weist darauf hin, dass es einen engen Zusammen-

hang zwischen der Beschäftigung der polnischen Saisonarbeiter und der Entwicklung der Betriebe auf der einen Seite, und der Beschäftigung inländischer Arbeitskräfte auf der anderen Seite gibt. Ohne die polnischen Saisonarbeiter wäre die Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen in vielen Betrieben undenkbar. Nach dieser Sichtweise verdrängen polnische Saisonarbeitskräfte keineswegs inländische Arbeitskräfte, sondern machen deren Beschäftigung überhaupt erst möglich. Ein befragter Unternehmer spricht diesen Komplementäreffekt direkt an. Ein anderer weist auf den Beschäftigungseffekt in vor- und nachgelagerten Bereichen hin.

„[...] das deutsche Stammpersonal würde auch um 50 % reduziert, da die Betriebsbasis weg ist.“ (Brandenburg, Obstbau, 23)

„[...] zu polnischen Saisonarbeiter keine Alternative. Betriebe wachsen mit ihnen.“ (Niederrhein, Zierpflanzenbau, 57)

„[...] darüber hinaus würden die 22 ganzjährig Beschäftigten ihren Dauerarbeitsplatz verlieren.“ (Brandenburg, Gemüsebau, 50)

„Wegfall des Komplementäreffekts, d.h. es werden außer den Familienangehörigen keine deutschen Arbeitskräfte in den Betrieb integriert werden können.“ (Brandenburg, Gemüsebau, 36)

„Die deutschen fest AK werden entlassen, da eine Beschäftigung ohne Saisonkräfte nicht tragbar wäre!“ (Niederrhein, Zierpflanzenbau, 96)

„50 % weniger polnische AK bedeutet 50 % dt. AK des Betriebes werden entlassen und doppelte Anzahl AK in den vorbereitenden und nachgelagerten Bereichen der Region müssten entlassen werden.“ (Brandenburg, Obstbau, 46)

„Durch den Einsatz von polnischen Saison-AK sind in unserem Betrieb deutsche Arbeitsplätze (ca. 100) erst geschaffen worden.“ (Brandenburg, Gemüsebau, 5)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Ergebnisse der schriftlichen Betriebsbefragung am Niederrhein und in Brandenburg die durch die sekundärstatistische Analyse gewonnenen Erkenntnisse und Annahmen in wesentlichen Punkten bestätigen. Die Ausdehnung der Beschäftigung polnischer Saisonarbeitskräfte führt in den Unternehmen zu betrieblichen Wachstumseffekten und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in einem durch starke Konkurrenz und Gewinnrückgängen gekennzeichneten Marktsegment. Die Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter schätzt der überwiegende Teil der befragten Unternehmer für die betriebliche Entwicklung bedeutsam ein. Für viele Betriebe ist eine Beschränkung der Beschäftigungsmöglichkeiten durch andere betriebliche Maßnahmen nicht zu kompensieren. Die Ausweitung von Dauerarbeits-

plätzen wird in engem Zusammenhang mit der Beschäftigung von Saisonarbeitern gesehen.

Zwar wird die Bedeutung der polnischen Saisonarbeit von kleineren Betrieben geringer eingeschätzt als in Betrieben, in denen viele Saisonarbeiter beschäftigt werden, trotzdem wird auch von ihnen die Verfügbarkeit polnischer Saisonarbeiter als wesentliches betriebliches Entwicklungsmoment eingeschätzt.

