

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heinz Paula, Dr. Wilhelm Priesmeier, Petra Crone, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/2507 –**

Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Entwicklung der Saisonarbeit in der Landwirtschaft und im Gartenbau in den nächsten Jahren

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der modifizierten Eckpunkterege­lung von 2008/2009 zur Zulassung ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland wird die Zulassung ausländischer Saisonarbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft garantiert. Die Anforderungen nach Arbeitserlaubnissen für ausländische Saisonarbeitskräfte steigen beständig. Dabei nimmt die Zahl der Anforderungen für Arbeitskräfte aus Polen ab, während die Zahl der Anforderungen nach Arbeitskräften aus Rumänien und Bulgarien zunimmt.

Es ist festzustellen, dass die Attraktivität Deutschlands für Saisonarbeitskräfte nachgelassen hat. Dies liegt auch daran, dass Deutschland die Möglichkeit der Übergangsbestimmungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Anspruch genommen hat, um verstärkt inländische Arbeitsuchende zu vermitteln. Für Polen, beigetreten am 1. Mai 2004, enden die Übergangsregelungen offiziell am 30. April 2011. Für Bulgarien und Rumänien, beigetreten am 1. Januar 2007, endet die zweite (dreijährige Phase) am 31. Dezember 2011.

Durch die Vereinbarung der zuzulassenden Saisonarbeitskräfte für die Landwirtschaft und den Gartenbau zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), der Bundesagentur für Arbeit (BA), dem Deutschen Bauernverband e. V. (DBV) und der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) werden den Arbeitnehmern Mindeststandards für ihr Arbeitsverhältnis garantiert. Dies bedeutet u. a., dass Tarifverträge gelten, die Unterbringung und Anrechnung der Unterbringungskosten auf die ausgezahlten Löhne aber auch der Arbeitsvertrag in der Heimatsprache geregelt sind. Darüber hinaus gibt es eine Monitoringgruppe, die die Einhaltung der Vereinbarungen begleitet.

Die Arbeitsbedingungen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sind zum Teil sehr viel besser als in Deutschland. So gibt es beispielsweise in den Niederlanden und in England einen gesetzlich garantierten Mindestlohn. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist eine der Grundfreiheiten des eu-

ropäischen Integrationsprozesses. Eine wichtige Voraussetzung für die Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit ist die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes und die Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf alle Branchen.

Es gibt Berichte wonach die Bundesregierung über die Befreiung der Arbeitnehmer aus Polen, Rumänien und Bulgarien in der Landwirtschaft und im Gartenbau von der Arbeitserlaubnispflicht zum 1. Januar 2011 bereits eine Entscheidung getroffen hat. Eine sofortige und unbeschränkte Gewährung der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit für Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und im Gartenbau, die die Fraktion der SPD begrüßt, wenn deren individueller Schutz gewährleistet bleibt, wirft Fragen auf, wenn dies nicht gewährt wird, beispielsweise welche Auswirkungen auf regionale Arbeitsmärkte in der Landwirtschafts- und Gartenbaubranche zu erwarten sind.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Bedarf an ausländischen Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft und im Gartenbau wird seit Jahren fast ausschließlich von Neu-Unionbürgern gedeckt. Daneben gibt es einen geringen Anteil von drittstaatsangehörigen Saisonarbeitskräften aus Kroatien (1,5 Prozent im Jahr 2009).

Mit der angesprochenen Eckpunkterege lung wird der Umfang der Zulassungen der ausländischen Saisonarbeitskräfte gesteuert. Nach geltendem Recht setzt die Zulassung voraus, dass für diese Arbeiten keine inländischen Arbeitsuchenden zur Verfügung stehen. Um den landwirtschaftlichen Betrieben und den Betrieben des Gartenbaus die notwendige Planungssicherheit für die Einbringung ihrer Ernten zu geben, wird ihnen durch die Eckpunkterege lung die Zulassung von 80 Prozent – in Arbeitsagenturbezirken mit guter Arbeitsmarktlage von 90 Prozent – der im Jahr 2005 beschäftigten ausländischen Saisonarbeitskräfte ohne Prüfung der Vermittlungsmöglichkeiten inländischer Arbeitsuchender garantiert.

Seit dem Höhepunkt der Zulassungen im Jahr 2004 ist die Zahl ausländischer Saisonarbeitskräfte bis zum Jahr 2008 von rund 324 000 auf 277 500 Personen zurückgegangen. Dieser Rückgang geht auf das abnehmende Interesse der Arbeitskräfte aus Polen zurück, die neben den besseren Beschäftigungsmöglichkeiten in Polen verstärkt die Möglichkeit genutzt haben, längere und besser bezahlte Beschäftigungen in den EU-Mitgliedstaaten aufzunehmen, die ihre Arbeitsmärkte bereits vor Ablauf der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit uneingeschränkt geöffnet haben. Insgesamt ging die Zahl der Saisonarbeitskräfte aus Polen im Zeitraum 2004 bis 2009 um rund 95 700 Personen zurück. Dieser Rückgang konnte weitgehend durch eine verstärkte Anwerbung rumänischer Saisonarbeitskräfte ausgeglichen werden, deren Zahl sich im selben Zeitraum um rund 64 400 Personen erhöhte.

Um den Arbeitskräftebedarf in der Landwirtschaft zu sichern, wurde die zulässige Beschäftigungsdauer für ausländische Saisonarbeitskräfte zum 1. Januar 2009 von vier auf sechs Monate im Jahr erhöht. Dies hat mit dazu beitragen, dass die Zahl der Zulassungen im vergangenen Jahr insgesamt wieder gestiegen ist:

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Zulassungen insgesamt	324 034	320 383	294 450	291 357	277 570	286 946
dar. Polen	279 961	272 757	230 353	224 078	190 582	184 241
dar. Rumänien	24 808	30 642	48 517	53 719	73 075	89 172

Der Anstieg der Zulassungen setzt sich in diesem Jahr fort. Mit 188 550 Zulassungen bis Mai 2010 ist die Zahl ausländischer Saisonarbeitskräfte um rund 3 000 Personen gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres gestiegen.

Zwei Drittel der im Jahr 2009 beschäftigten ausländischen Saisonarbeitskräfte sind Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 beigetreten sind (sog. EU-8-Staaten). Für sie laufen die Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit am 30. April 2011 aus, und sie erhalten nach diesem Zeitpunkt freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Mit dem Wegfall des Erfordernisses einer Arbeitsgenehmigung entfällt auch die Möglichkeit, den Umfang der Zulassung zu den Saisonbeschäftigungen zu steuern und die Zulassung an die Einhaltung bestimmter Beschäftigungsbedingungen zu knüpfen.

Der mitten in das Jahr fallende Termin für die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit würde ohne Änderung der Rechtslage dazu führen, dass Betriebe mit frühem Saisonbeginn bei der Anwerbung der EU-8-Staatsangehörigen bis zum 30. April 2011 noch der Arbeitserlaubnispflicht unterlägen und Vermittlungsgebühren zahlen müssten, die übrigen Betriebe jedoch uneingeschränkt EU-8-Saisonarbeitskräfte anwerben können. Für Betriebe, die bereits jetzt oder künftig verstärkt Rumänen und Bulgaren beschäftigen, würde das Verfahren erheblich erschwert. Der Eckpunktregelung wird durch die Freizügigkeit die Grundlage entzogen, da die garantierten Quoten auf den Zahlen der in den einzelnen Betrieben im Referenzjahr 2005 beschäftigten ausländischen Saisonarbeitskräften unabhängig vom Herkunftsland aufbauen. Bei der Zulassung der Saisonarbeitskräfte aus Bulgarien und Rumänien müssten deshalb die Möglichkeiten der Vermittlung inländischer Arbeitsuchender im Einzelfall geprüft werden. Da es sich bei den Zulassungen der ausländischen Saisonarbeitskräfte um ein Massenverfahren handelt, das wegen des von der Vegetation abhängenden Beginns der Arbeiten kurzfristig abgewickelt werden muss, wäre ohne Rechtsänderung eine rechtzeitige Einbringung der Ernten gefährdet.

1. Plant die Bundesregierung den Wegfall der Übergangsfristen zur Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und im Gartenbau zum 1. Januar 2011 oder zu einem anderen Datum?

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beabsichtigt, ab dem 1. Januar 2011 alle Neu-Unionsbürger – durch Änderung des nationalen Rechts – für die Ausübung der Saisonbeschäftigungen von der Arbeitserlaubnispflicht zu befreien. Europarechtlich bleiben die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit hiervon unberührt. Diese Vorgehensweise wurde mit den Sozialpartnern der Landwirtschaft und des Gartenbaus erörtert.

2. Welche Auswirkungen in Bezug auf die Arbeitsbedingungen hätte diese Maßnahme auf die Beschäftigten in den betroffenen Branchen?

Diese Maßnahme hat zur Folge, dass von der Bundesagentur für Arbeit ab dem 1. Januar 2011 nicht mehr wie bisher als Voraussetzung für die Erteilung der Arbeitserlaubnis geprüft wird, ob die Höhe der Entlohnung und die sonstigen Arbeitsbedingungen denen vergleichbarer deutscher Beschäftigter entsprechen. Aber auch nach der Aufhebung der Arbeitserlaubnispflicht oder dem Auslaufen der Übergangsbestimmungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit gelten für die ausländischen Saisonarbeitskräfte alle Normen, die das deutsche Arbeitsrecht und Arbeitsschutzrecht oder die tarifvertraglichen Regelungen vorsehen, in gleicher Weise wie für die inländischen Arbeitnehmer, die von den Betrieben der Landwirtschaft und des Gartenbaus beschäftigt werden.

Im Übrigen müssen die Saisonbetriebe künftig über den Wettbewerb um die Arbeitskräfte innerhalb der Europäischen Union hinaus auch mit den anderen Branchen in Deutschland um die Arbeitskräfte aus den EU-8-Staaten konkurrieren. Um weiterhin ausreichend Saisonarbeitskräfte zu finden, bedeutet das für die Saisonbetriebe, sich den verändernden Marktbedingungen auch durch attraktive Arbeitsbedingungen zu stellen.

3. Welche Auswirkungen würde dies auf die unterschiedlichen regionalen Arbeitsmärkte haben?

Zu den möglichen Auswirkungen auf die regionalen Arbeitsmärkte in der Landwirtschaft und dem Gartenbau liegen der Bundesregierung keine Studien vor. Zu berücksichtigen ist aber, dass der Bedarf an Saisonarbeitskräften bisher ohne nachteilige Auswirkungen auf die regionalen Arbeitsmärkte in der Hauptsache durch ausländische Kräfte gedeckt wird und mit der Möglichkeit, nach Eintritt der Freizügigkeit auch in anderen Branchen besser bezahlte Beschäftigung aufzunehmen, die Bereitschaft der EU-8-Staatsangehörigen zu geringer entlohnten Saisonarbeiten eher abnehmen dürfte. Vor diesem Hintergrund werden die Arbeitsagenturen die Betriebe der Landwirtschaft und des Gartenbaus im Rahmen der Arbeitsvermittlung auch weiter aktiv dabei unterstützen, Saisonarbeitskräfte vor Ort zu gewinnen.

4. Wie kann sichergestellt werden, dass die sozialen Standards, die durch die bisher geltende Vereinbarung hinsichtlich der Bezahlung, der Unterbringung etc. für ausländische Arbeitskräfte nach Wegfall der Zugangskontrolle durch die BA und das BMAS weiterhin gesichert werden?

Die ausländischen Saisonarbeitskräfte werden während einer Beschäftigung bei einem inländischen Arbeitgeber denselben sozialen Standards wie inländische Arbeitnehmer unterliegen. Für den Bereich der Entlohnung dieser Saisonarbeitskräfte sind derzeit vor allem das Tarifvertragsgesetz sowie die straf- und zivilrechtlichen Vorschriften über das Verbot sittenwidriger Löhne von Bedeutung. In der Frage der Unterbringung wird den Saisonarbeitskräften eine demnächst in Kraft tretende Erweiterung der Arbeitstättenverordnung zugute kommen: Der bisher nur für Beschäftigte auf Baustellen geltende Anspruch, unter bestimmten Voraussetzungen (Sicherheits- und Gesundheitsschutzgründe; Ablegenheit der Baustelle; kein anderweitiger Ausgleich vom Arbeitgeber) vom Arbeitgeber geeignete Unterkünfte bereitgestellt zu bekommen, wird – gerade auch mit Blick auf Saisonarbeitskräfte – auf alle Beschäftigten ausgeweitet.

5. Unterstützt die Bundesregierung die mögliche Einführung eines Mindestlohnes (durch die Tarifvertragsparteien auf der Basis des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes) für Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und im Gartenbau, damit das soziale Gefälle der landwirtschaftlich geprägten Regionen wie Polen, Bulgarien und Rumänien nicht auch zu Druck auf Löhne und Sozialstandards in der Bundesrepublik Deutschland führt?

Im Rahmen des im Frühjahr 2009 abgeschlossenen Gesetzgebungsvorhabens zur Aufnahme weiterer Branchen in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) hat die Branche Landwirtschaft, einschließlich des Erwerbsgartenbaus, keinen Handlungsbedarf für eine Aufnahme in das AEntG geltend gemacht. Deshalb besteht dort keine gesetzliche Grundlage für die Einführung eines Mindestlohns.

Sollte mit dem Begriff „Gartenbau“ auch der Garten- und Landschaftsbau gemeint sein, so ist dieser Teil des Gartenbaus im Umfang des § 1 Absatz 4 der

Baubetriebe-Verordnung Bestandteil der Baubranche (§ 4 Nummer 1 AEntG) und insoweit bereits seit dem Inkrafttreten des AEntG im Jahr 1996 in das Gesetz einbezogen. Ein Antrag auf Erstreckung eines tariflichen Mindestlohns ist für den Garten- und Landschaftsbau bislang nicht gestellt worden.

Für die Arbeitnehmer beider Branchen gilt ungeachtet ihrer Herkunft selbstverständlich sowohl der strafrechtliche als auch der zivilrechtliche Schutz vor sittenwidrigen Löhnen.

6. Plant die Bundesregierung nach freiem Zugang der EU-Arbeitskräfte in den deutschen Arbeitsmarkt in der Landwirtschaft und im Gartenbau die Öffnung für Drittländer, und wenn ja, welche Regelungen plant die Bundesregierung?

Die Bundesregierung beabsichtigt derzeit nicht, die Zulassung zur Saisonbeschäftigung über Kroatien hinaus auf weitere Drittstaaten auszudehnen.

7. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung umsetzen, um sicherzustellen, dass für ausländische Arbeitnehmer, die zukünftig verstärkt in der Bundesrepublik Deutschland arbeiten werden und überwiegend saisonal oder befristet beschäftigt werden, auch Beiträge in die Rentenkassen eingezahlt werden, damit deren individuellen Ansprüche gesichert werden?

Für ausländische Arbeitnehmer, die in Deutschland saisonal oder befristet tätig sind, gelten nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 vielfach die Rechtsvorschriften des Wohnstaats. Der entsprechende Nachweis erfolgt mit der europaweit einheitlichen Bescheinigung „A1“ über das anzuwendende Recht. Aufgrund der Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 sind diese Personen daher sozialversicherungsrechtlich so zu behandeln, als ob sie auch ihre Tätigkeit in Deutschland in ihrem Wohnland ausüben würden. Dementsprechend sind die deutschen Arbeitgeber auch verpflichtet, für die in Deutschland ausgeübte Saisonarbeit die nach dem jeweiligen ausländischen Recht fälligen Sozialversicherungsbeiträge an den entsprechenden ausländischen Sozialversicherungsträger abzuführen.

Soweit bei Saisonarbeitskräften kein Entsendetatbestand und auch keine Mehrfachbeschäftigung vorliegen, unterliegen sie dem deutschen Sozialversicherungsrecht. Insoweit unterliegen die Arbeitgeber der Betriebsprüfung, die durch die Träger der Deutschen Rentenversicherung durchgeführt wird.

Außerdem prüft die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung gemäß § 2 Absatz 1 Nummer 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes unter anderem, ob die sich aus der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten nach § 28a des Vierten Buches Sozialgesetzbuch erfüllt werden oder wurden und dementsprechend Sozialabgaben abgeführt wurden. Entsprechende Verstöße können im Rahmen eines Straf- oder Bußgeldverfahrens geahndet werden.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat gemeinsam mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz eine umfangreiche Informationsschrift (veröffentlicht unter www.bmas.de; Stand 1. Januar 2010) bereitgestellt, in der in einem Fragen- und Antwortkatalog auf die wichtigsten Themenkomplexe im Zusammenhang mit Saisonarbeitskräften eingegangen wird.

8. Welche Erfahrungen gibt es über die sozialen Folgen bei Landarbeitskräften nach Änderung der §§ 123 und 124 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, in der die Anwartschaftszeit zum Bezug von Arbeitslosengeld von sechs auf zwölf Monate erhöht wurde?

Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hat der Gesetzgeber die für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld notwendigen Vorversicherungszeiten vereinheitlicht und dabei einfach, transparent und verwaltungspolitisch ausgestaltet, um damit in der Arbeitsverwaltung Kapazitäten zur beruflichen Wiedereingliederung der Betroffenen zu schaffen. Grundsätzlich setzt ein Anspruch auf Arbeitslosengeld seitdem unter anderem voraus, dass innerhalb der letzten zwei Jahre vor Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens zwölf Monate versicherungspflichtige Zeiten nachgewiesen werden (Anwartschaftszeit).

Die Bundesregierung bewertet die Auswirkungen dieser Rechtsänderungen auch für Saisonarbeiter als weitaus weniger einschneidend als vielfach angenommen wird. Für Arbeitnehmer, die mindestens acht Monate im Jahr beschäftigt sind, treten – von der ersten Saisonpause abgesehen – im Ergebnis keine Veränderungen zu der vorher geltenden Rechtslage ein. Sie erwerben durch zwei Saisonbeschäftigungen von je acht Monaten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld von insgesamt acht Monaten. Damit können zwei Saisonpausen von jeweils vier Monaten nahtlos mit dem Bezug von Arbeitslosengeld überbrückt werden. Auch für Saisonarbeiter, die regelmäßig sechs Monate im Jahr beschäftigt sind, treten in einer Zweijahresbetrachtung keine nachteiligen Auswirkungen ein. Sie erwerben – ebenso wie nach dem früher geltenden Recht – einen Anspruch auf Arbeitslosengeld, mit dem sie – im Durchschnitt betrachtet – pro Jahr drei Monate einer beschäftigungslosen Zeit überbrücken können. Arbeitnehmer, die jedes Jahr weniger als sechs Monate beschäftigt sind, konnten bereits vor den angesprochenen Rechtsänderungen in der Regel nicht damit rechnen, Arbeitslosengeld beanspruchen zu können.

Negative Erfahrungswerte hinsichtlich sozialer Folgen dieser gesetzlichen Änderung liegen in der Bundesagentur für Arbeit nicht vor.

9. Rechnet die Bundesregierung mit einer Verbesserung der rechtlichen und sozialen Standards von Saisonarbeitskräften durch die nach langer Zeit endlich für Juli 2010 angekündigte EU-Richtlinie für Saisonarbeitskräfte?

Wenn ja, mit welchen?

Welche Position wird die Bundesregierung bei den Verhandlungen der Richtlinie im Rat voraussichtlich einnehmen?

Die EU-Kommission hat einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung am 13. Juli 2010 beschlossen und den Mitgliedstaaten am 15. Juli 2010 zugeleitet. Dieser Vorschlag ist nun von der Bundesregierung eingehend zu prüfen und zu bewerten. Hierbei werden auch Einschätzungen der Sozialpartner zu berücksichtigen sein. Die Bundesregierung wird den Deutschen Bundestag entsprechend den Maßgaben des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union über ihre Bewertungen unterrichten.

Rechtsakte der Europäischen Union im Bereich der legalen Migration werden seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon gemäß Artikel 79 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 294 AEUV beschlossen, d. h. der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit und gemeinsam mit dem Europäischen Parlament. Auch vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass der

Kommissionsvorschlag noch intensiv verhandelt und Änderungen erfahren wird. Von daher ist auch noch nicht absehbar, ob und gegebenenfalls welche Auswirkungen eine etwaige, letztlich angenommene Richtlinie auf rechtliche und soziale Standards haben wird.

