

Berlin, den 30. November 2006

Bilanz
der Umsetzung der neuen Eckpunkterege lung
für die Zulassung mittel- und osteuropäischer Saisonarbeitnehmer
im Jahr 2006

I. Vorbemerkung

In den stark von saisonalen Einflüssen geprägten Wirtschaftsbereichen wie der Landwirtschaft, dem Garten- und Weinbau sowie dem Hotel- und Gaststättengewerbe gilt der gesetzliche Vermittlungs- und Beschäftigungsvorrang inländischer Arbeitsuchender (§ 39 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz - AufenthG). Da das erforderliche Arbeitskräftepotenzial auf dem deutschen Arbeitsmarkt erfahrungsgemäß nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung steht, lässt die Bundesregierung jedoch in einem bestimmten Umfang ausländische Saisonkräfte ohne vorherige individuelle Prüfung der Vermittlungsmöglichkeiten inländischer Kräfte zu. Diese Regelung dient der Verfahrenserleichterung bei der Vorrangprüfung.

Dazu wird der Umfang der Zulassungen der mittel- und osteuropäischen Saisonbeschäftigten seit 1998 durch eine Eckpunkterege lung in Abstimmung mit den betroffenen berufsständischen Verbänden und der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt gesteuert. Nach Verlängerung im Jahr 2003 lief die letzte Eckpunkterege lung Ende 2005 aus. Nach Abstimmung mit den Verbänden der Landwirtschaft und des Gartenbaus sowie der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) am 14. Dezember 2005 hat die Bundesregierung die Eckpunkte den Zielen des Koalitionsvertrages vom 11.11.2005 angepasst und für die Jahre 2006 und 2007 auf der Grundlage des § 288 Abs. 2 SGB III und § 42 Abs. 3 AufenthG durch eine Weisung an die Bundesagentur für Arbeit verlängert.

In den letzten zehn Jahren ist die Anzahl der für eine Saisontätigkeit in Deutschland zugelassenen mittel- und osteuropäischen Arbeitnehmer stark angestiegen. Waren 1995 noch rd. 176.000 Saisonarbeitnehmer (einschließlich Schaustellergehilfen) zugelassen worden, belief sich ihre Zahl im Jahr 2004 auf 324.000 (ohne Schaustellergehilfen). 2005 wurde erstmals ein leichter Rückgang auf rd. 320.000 registriert. Der größte Anteil an den Zulassungen entfällt traditionell auf das Herkunftsland Polen (im November 2006: rd. 227.000, das sind nahezu 80%), gefolgt von Rumänien (rd. 47.500 oder 16%). Mit großem Abstand liegt an dritter Stelle die Slowakische Republik (rd. 6.200 oder 2%). Auf Kroatien entfielen rd. 4.600 Zulassungen (1,6%). Weite-

re Herkunftsländer sind Ungarn (1.600), die Tschechische Republik (1.100) und Slowenien (100).

Nach der Erweiterung der Europäischen Union zum 1. Mai 2004 sind für Saisonarbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten seit dem 30. Juni 2005 die europäischen Sozialversicherungsbestimmungen anzuwenden. Ab dem 1. Januar 2007 wird dies auch auf Rumänien und Bulgarien zutreffen.

II. Ziel und Inhalt der Eckpunkte für die Jahre 2006 und 2007

Angesichts der bestehenden Arbeitslosigkeit, aber auch vor dem Hintergrund der neuen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik nach dem Grundsatz des Förderns und Forderns ist es Ziel, das inländische Beschäftigungspotenzial für landwirtschaftliche Saisontätigkeiten stärker zu erschließen. Durch verstärkte Vermittlungsbemühungen sollen mehr Beschäftigte aus dem Kreis der deutschen und diesen gleichgestellten ausländischen Arbeitsuchenden für Saisonbeschäftigungen, insbesondere in der Land- und Forstwirtschaft sowie dem Gartenbau gewonnen werden. Gleichzeitig soll den betroffenen Betrieben weiterhin die benötigte Sicherheit für ihre Personalplanungen gegeben werden.

Vor diesem Hintergrund wurden für die Jahre 2006 und 2007 folgende Eckpunkte mit dem Ziel festgelegt, jährlich 10% der im Jahr 2005 zugelassenen rund 320.000 mittel- und osteuropäischen Saisonbeschäftigten durch inländische Arbeitsuchende zu ersetzen:

1. Für jeden Betrieb werden mittel- und osteuropäische Beschäftigte in Höhe von 80% der Zulassungen des Jahres 2005 ohne individuelle Prüfung der Vermittlungsmöglichkeiten inländischer Arbeitsuchender zur Beschäftigung zugelassen. Weitere Zulassungen mittel- und osteuropäischer Saisonbeschäftigter werden nur bewilligt, soweit für die Tätigkeiten keine inländischen Arbeitsuchenden vermittelt werden können. Durch die weitere Zulassung darf die Zahl der in dem Betrieb insgesamt beschäftigten mittel- und osteuropäischen Saisonarbeitnehmer grundsätzlich 90% der Zulassungen des Jahres 2005 nicht überschreiten.
2. Für Kleinbetriebe bleibt die Zahl der Zulassungen mittel- und osteuropäischer Saisonbeschäftigter, die ohne individuelle Prüfung der Vermittlungsmöglichkeiten inländischer Arbeitsuchender zugelassen wird, auf höchstens vier mittel- und osteuropäische Arbeitnehmer im Jahr begrenzt.

3. Geht ein Betrieb oder Betriebsteil durch Rechtsgeschäft auf einen anderen Inhaber über, so tritt dieser in die Rechte aus Nummer 1 ein.

Für die Umsetzung der Eckpunkte hat die Bundesregierung Anfang 2006 außerdem folgende Klarstellungen getroffen:

Bei Erweiterungen der Anbauflächen und beim Anbau personalintensiver Kulturen sollen die Agenturen für Arbeit flexibel auf den zusätzlichen Personalbedarf reagieren und auch ihn entsprechend dem allgemeinen Schlüssel der Eckpunkte – also im Verhältnis 80 zu 10 zu 10 – decken helfen.

Wenn sich trotz Anstrengungen aller Beteiligten nicht die erforderliche Zahl von Saisonarbeitskräften am deutschen Markt finden lässt, soll auch mit dem Restbedarf flexibel verfahren werden. Danach können die Agenturen für Arbeit weitere ausländische Saisonbeschäftigte für den einzelnen Betrieb bewilligen, wenn trotz ernsthafter Bemühungen aller Beteiligten nicht ausreichend inländische Kräfte für die Erfüllung der Inländerquote von 10 Prozent gewonnen werden können (Härtefallregelung).

Zur Beobachtung und engen Begleitung der Umsetzung der neuen Eckpunkteregelung hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter Leitung von Herrn Staatssekretär Rudolf Anzinger ein Monitoring eingerichtet, an dem alle beteiligten Akteure teilnehmen: die Bundesagentur für Arbeit, die Berufs- und Arbeitgeberverbände aus der Landwirtschaft und dem Gartenbau, die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt sowie die Kommunalen Spitzenverbände. Die Bundesregierung ist neben dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie das Bundeskanzleramt vertreten.

III. Ergebnisse der Umsetzung der neuen Eckpunkteregelung in der Saison 2006

Die Mitglieder des Monitoringkreises zur Saisonbeschäftigung in der Landwirtschaft, im Gartenbau und verwandten Bereichen ziehen für das Jahr 2006 folgende Bilanz:

1. Die beiden Ziele der Eckpunkteregelung,

- den Anteil inländischer Arbeitskräfte in der landwirtschaftlichen Saisonbeschäftigung zu erhöhen und

- gleichzeitig sicherzustellen, dass den landwirtschaftlichen Betrieben weiterhin ausreichend Saisonarbeitskräfte zur Verfügung stehen, um die Ernten einbringen zu können,

stehen gleichrangig nebeneinander.

Nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen wurden die Möglichkeiten der flexiblen Anwendung der Eckpunkteregelung noch nicht überall ausgeschöpft. Gleichzeitig sind die Anstrengungen von allen Beteiligten fortzusetzen, das inländische Beschäftigungspotenzial besser auszuschöpfen, insbesondere durch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen und verbesserte Bewerberauswahl, um die Abbrecherquote zu verringern.

2. Bis November 2006 wurden nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (Statistik der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung über die Zulassungen angeforderter ausländischer Saisonarbeitnehmer) insgesamt 289.353 Arbeitserlaubnisse¹ für mittel- und osteuropäische Saisonarbeitnehmer erteilt². Damit sind die Zulassungen im Vergleich zum Vorjahr um 8% zurückgegangen und liegen so niedrig wie zuletzt 2002.

Auffällig ist die im Vergleich zum Vorjahr hohe Anzahl der Stornierungen von Zulassungen. Sie nahm um 51,4% auf insgesamt 62.299 zu. Mehr als 80% der Stornierungen (51.006) wurden von Saisonarbeitskräften aus Polen vorgenommen.

3. Der Umfang der saisonalen Inländerbeschäftigung insgesamt wie auch die Zahl der Vermittlungen von Arbeitslosen in Saisonbeschäftigungen sind statistisch nicht ermittelbar. Das Meldeverfahren zur Sozialversicherung, welches die Datengrundlage für die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit darstellt, sieht Merkmale, die für die Ermittlung der ausschließlich als Saisonarbeitnehmer in landwirtschaftlichen Bereichen beschäftigten Inländer erforderlich sind, nicht vor. Daher ist der Ausweis dieser Personengruppe im Rahmen der Beschäftigtenstatistik nicht möglich. Andere Datenquellen sind nicht vorhanden.

Auch die Vermittlungszahlen der Agenturen für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaften, die aus dem internen Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem der Bundesagentur für

¹ davon entfielen etwa 5% auf das Hotel- und Gaststättengewerbe

Arbeit (VerBIS) gewonnen werden, sehen eine solche Differenzierung nicht vor. Hinzu kommt, dass die öffentlichen Arbeitsvermittlungen kein Vermittlungsmonopol haben. Landwirtschaftliche Arbeitgeber sind daher frei, wie sie inländisches Personal rekrutieren. Etwaige Vermittlungszahlen könnten deshalb auch nicht den Gesamtumfang der Rekrutierungen durch die Arbeitgeber widerspiegeln.

Um dennoch näherungsweise Aussagen über den Umfang der in landwirtschaftliche Saisonarbeit vermittelten inländischen Arbeitsuchenden sowie mögliche Beschäftigungshemmnisse treffen zu können, hat die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Monitoringprozesses zwei Stichprobenerhebungen bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern durchgeführt: die erste im Juli 2006 zur Spargel- und Erdbeerenernte, die zweite im November 2006 zur Obsternte und Weinlese. Unabhängig hiervon haben die Arbeitgeberverbände im Mai/Juni und im August/September 2006 eigene Fragebogenaktionen unter Mitgliedsfirmen zu Erfahrungen mit der Vermittlung von Arbeitnehmern vom deutschen Arbeitsmarkt in Saisontätigkeiten durchgeführt.

Trotz der zu berücksichtigenden erheblichen Unterschiede in der Methodik kamen die Erhebungen der BA und der berufsständischen Verbände übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass sich insbesondere Motivation und Durchhaltevermögen der inländischen Arbeitskräfte als problematisch erwiesen haben.

4. Die Bemühungen der öffentlichen Arbeitsvermittlungen, den Betrieben geeignete Bewerber zu vermitteln, werden von der Arbeitgeberseite anerkannt. So umfasste der Anfang 2006 bundesweit eingerichtete Bewerberpool mit inländischen Kräften, die Interesse an einer Saisonbeschäftigung in der Landwirtschaft geäußert haben, über mehrere Monate hinweg mehr als 40.000 Arbeitsuchende.

Neben der Einrichtung des Bewerberpools hat die Bundesagentur für Arbeit weitere zahlreiche Aktivitäten zur Unterstützung der Vermittlung von Inländern unternommen:

- Betriebliche Trainingsmaßnahmen, um potenzielle Arbeitnehmer auf die Erntetätigkeit vorzubereiten
- Intensive Unterstützung der Landwirte bei der Suche nach inländischen Bewerbern

² Davon fielen nach Mitteilung der Bundesagentur für Arbeit rd. 69.900 unter die Ausnahmetatbestände, darunter 21.600 unter die Regelung für Flächenerweiterungen und die Umstellung auf den Anbau personalintensiver Kulturen, 46.700 unter die Kleinbetriebsregelung und 1.600 unter die Härtefallregelung.

- Regionale Kooperationen mit den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende und Arbeitgebern sowie überregionale Kooperation zwischen Agenturen für Arbeit zur Rekrutierung von inländischen Bewerbern
- Einrichtung von Bereitschaftsdiensten in den Agenturen, um zeitnah Nachvermittlungswünschen von Arbeitgebern nachkommen zu können
- Marketingmaßnahmen
- Gewährung zusätzlicher finanzieller Anreize, wie Mehraufwandsabgeltungen für die Arbeitnehmer
- Fahrtkostenerstattungen.

Hinsichtlich des Ziels, den Anteil der inländischen Beschäftigten in Saisontätigkeiten zu erhöhen, ergibt sich ein differenziertes Bild. Beispielhaft für positive Erfahrungen seien genannt:

- Die Partnerschaft zwischen den Agenturen für Arbeit in Darmstadt und Eberswalde zur überregionalen Vermittlung von Erntehelfern
- Das Modell im Bezirk der Agentur für Arbeit Wittenberg mit Einschaltung Dritter

Gleichwohl kam es insbesondere in Regionen mit relativ niedriger Arbeitslosigkeit, aber hohem saisonalen Kräftebedarf aufgrund eines nicht ausreichenden Arbeitskräftepotenzials vor Ort zu Problemen. Zum Teil konnte im Wege der überregionalen Vermittlung Abhilfe geschaffen werden (Beispiel Brandenburg/Hessen: Zusammenarbeit der Fachvermittlung Landwirtschaft Eberswalde mit der Agentur für Arbeit Darmstadt).

5. Aus Sicht der berufsständischen Organisationen ist der Arbeitskräftebedarf im Jahr 2006 nicht in ausreichendem Umfang gedeckt worden.
6. Es ist unstrittig, dass zu wenig sowie nicht ausreichend ausgebildetes und zuverlässiges Personal die wirtschaftliche Grundlage der landwirtschaftlichen Betriebe beeinträchtigen und möglicherweise zu betriebswirtschaftlichen Konsequenzen führen kann, die mit einem Verlust von Arbeitsplätzen in der Branche einhergehen. Allerdings kann ein eindeutiger monokausaler Zusammenhang zwischen einem Arbeitskräftemangel infolge der Eckpunkterege- lung und dem Nichtabernnten von Flächen nicht belegt werden. Im Jahr 2006 hat vielmehr ein Bündel von Ursachen dazu geführt, dass Flächen nicht abgeerntet wurden: extreme Witterungsverhältnisse (Hitze und Trockenheit), Marktsättigung und Preisverfall sowie der Mangel an ausreichenden Arbeitskräften zur Einbringung der Ernte (vgl. u.a. Unterrichtung des Niedersächsischen Landtages durch die Landesregierung vom 13.09.2006, Drucksache 15/3177).

7. Es besteht Einvernehmen, dass die Ursachen der Probleme bei der Deckung des saisonalen Arbeitskräftebedarfs auch auf die in aller Regel schweren Arbeitsbedingungen bei vergleichsweise geringer Entlohnung zurückzuführen sind.

IV. Handlungsbedarf für 2007

Aus den Ergebnissen des Monitoring, der Befragungen der Arbeitgeberverbände, der Stichprobenerhebungen der Bundesagentur für Arbeit sowie der von ihr am 13. November 2006 unter Beteiligung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite durchgeführten Fachtagung zur Saisonbeschäftigung werden für das Jahr 2007 folgende Schlussfolgerungen gezogen:

1. Die Bundesregierung wirkt darauf hin, dass die Bundesagentur für Arbeit beide Ziele der Eckpunkteregelung gleichrangig verfolgt. Dabei stellt die Bundesagentur für Arbeit insbesondere sicher, dass die zur flexiblen Anwendung der Eckpunkteregelung vorgesehenen Möglichkeiten flächendeckend und einheitlich genutzt werden. Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass der Kräftebedarf der landwirtschaftlichen Betriebe gedeckt werden kann, ist die im Einzelfall rechtzeitige Anwendung der Härtefallregelung, wenn die ernsthaften Bemühungen aller Beteiligten, ausreichend inländische Kräfte zu beschäftigen, gescheitert sind.
2. Die öffentlichen Arbeitsvermittlungen verstärken ihre Anstrengungen im Hinblick auf eine passgenaue Vermittlung von inländischen Saisonarbeitnehmern (gezieltere Bewerberauswahl und –qualifizierung), die nachgehende Betreuung der Arbeitgeber sowie die rechtzeitige und flexible Nachvermittlung, wenn vermittelte inländische Kräfte das Arbeitsverhältnis nicht angetreten oder vorzeitig beendet haben. Um eine bedarfs- und ressourcengerechte Umsetzung vor Ort zu gewährleisten, wird auch das bestehende arbeitsmarktpolitische Instrumentarium wie etwa die Beauftragung Dritter noch intensiver genutzt.
3. An dem Grundsatz des Vorrangs der Freiwilligkeit wird festgehalten, um dem Interesse der Arbeitgeber an motivierten und leistungswilligen Arbeitskräften nachzukommen. Die öffentlichen Arbeitsvermittlungen prüfen, inwieweit Änderungen in der Anwendung des Förderinstrumentariums bzw. in Bezug auf die Sanktionierung nicht pflichtgemäßen Verhaltens der Arbeitnehmer erforderlich sind.
4. Die Unternehmen und die öffentlichen Arbeitsvermittlungen in den betroffenen Regionen nehmen gegenseitig und frühzeitig Kontakt miteinander auf und prüfen auf lokaler Ebene Verbesserungsmöglichkeiten insbesondere in der Kooperation untereinander. Hierfür wird insbesondere in Regionen mit hohem Saisonarbeitnehmeraufkommen die Benennung zent-

raler Ansprechpartner bei den zuständigen Arbeitsvermittlungsstellen weiter ausgebaut.

5. Die öffentlichen Arbeitsvermittlungen (Agenturen für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften, zugelassenen kommunalen Träger) koordinieren ihre Aktivitäten vor Ort so umfassend wie möglich. Zu diesem Zweck werden insbesondere die gemeinsamen Arbeitgeberservices und weiteren Kooperationsformen in den Regionen genutzt.
6. Die Bundesagentur für Arbeit und die berufsständischen Verbände stellen sicher, dass gute Erfahrungen aus der Praxis ("Best practice") in geeigneter Weise kommuniziert und entsprechend umgesetzt werden. Die BA wird erfolgreiche Modelle auf ihrer Intranet-Plattform "Erfolgreiche Praxis in der BA" einstellen.
7. Die Arbeitgeber bekennen sich zu der Notwendigkeit der vertrauensvollen und konstruktiven Zusammenarbeit mit den öffentlichen Arbeitsvermittlungen, wenn diese einen Beitrag zur Deckung ihres saisonalen Kräftebedarfs leisten sollen. Dies betrifft insbesondere die rechtzeitige Meldung des saisonalen Kräftebedarfs.