

---

*Dorothea Biaback Anong*

## **Die perfekte Migration? Saisonarbeit in der deutschen Landwirtschaft vor und während der Corona-Pandemie**

Zu Beginn der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 standen landwirtschaftliche Saisonarbeiter\*innen in Deutschland für kurze Zeit stark in der öffentlichen Aufmerksamkeit. Durch den zu Beginn der Pandemie verkündeten Einreisestopp wurde die Abhängigkeit der deutschen Landwirtschaft von saisonalen Arbeitsmigrant\*innen zu einem zentralen Gegenstand der politischen Auseinandersetzung. Im Mittelpunkt stand dabei die anstehende Spargelernte. Nach der Aufhebung des Einreisestopps Mitte Juni 2020 verschwand landwirtschaftliche Saisonarbeit von der medialen Bildfläche. Erst im Frühjahr 2021 erschien sie wieder in den Medien, da landwirtschaftliche Betriebe erneut einen Mangel an Arbeiter\*innen für die Erntesaison befürchteten.

Im Gegensatz zu der kurzen Phase des öffentlichen Interesses während der Pandemie betrachte ich in diesem Artikel das Regime landwirtschaftlicher Saisonarbeit aus langfristiger Perspektive. Während eine von mir bereits veröffentlichte Untersuchung des politischen Diskurses um diese Form der Arbeitsmigration von 2018 bis 2020 von der Frage nach Verschiebungen im Rahmen der Pandemie geleitet war,<sup>1</sup> nehme ich im vorliegenden Beitrag die Kontinuitäten des Regimes über den Moment der Krise hinaus und vor dem Hintergrund seiner geschichtlichen Entwicklung in den Blick. Vorangestellt sei dabei die Beobach-

---

<sup>1</sup> Diese empirische Untersuchung führte ich im Rahmen meiner Masterarbeit im Master Internationale Migration und Interkulturelle Beziehungen an der Universität Osnabrück durch. Siehe Dorothea Biaback Anong, ‚Saisonarbeitskräfte dringend benötigt‘ – Das Regime landwirtschaftlicher Saisonarbeit in Deutschland im Kontext der Corona-Pandemie, IMIS Working Paper 09, Osnabrück 2021, [[https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4\\_Publikationen/PDFs/IMIS\\_WP09\\_Saisonarbeit\\_BiabackAnong.pdf](https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4_Publikationen/PDFs/IMIS_WP09_Saisonarbeit_BiabackAnong.pdf)].

tung, dass alle Akteur\*innen im analysierten politischen Diskurs Saisonarbeitsmigration befürworten: Neben dem CSU-geführten Innenministerium spricht sich auch die rechts-nationalistische AfD-Fraktion, die Migration grundsätzlich ablehnt, für die vermehrte und erleichterte Einreise von Saisonarbeiter\*innen aus. So können im Diskurs um saisonale Arbeitsmigration in der Landwirtschaft keine Reibungen zwischen national-konservativen Interessen an der Restriktion von Migration und dem ökonomischen Interesse an der Einwanderung von Arbeitskräften festgestellt werden.<sup>2</sup> Dies ist insofern bemerkenswert, als dieser Interessengegensatz von verschiedenen Autor\*innen als Angelpunkt migrationspolitischer Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik beschrieben wird.<sup>3</sup> Im Rahmen der folgenden Analyse gehe ich der Frage nach, warum diese Reibungen im Fall der Saisonarbeitsmigration ausbleiben.

Zu den Anfangszeiten der Pandemie betrachtete Peter Birke deren Auswirkungen auf migrantische Arbeitsverhältnisse, unter anderem in der Landwirtschaft. Sein Interesse galt besonders den Perspektiven der Arbeiter\*innen und den Potenzialen für Widerstand und Organisation.<sup>4</sup> Ich nehme dagegen den Staat und die politische Ebene in den Blick, indem ich den politischen Diskurs analysiere und in ein Verhältnis zum rechtlichen Regime landwirtschaftlicher Saisonarbeit vor und während der Pandemie setze. Dabei gehe ich von einer *Migrationsregime*-Perspektive aus.<sup>5</sup> Der Begriff des *Migrationsregimes* macht es

---

<sup>2</sup> Wenn ich hier und im Folgenden von ‚national-konservativen Interessen‘ spreche, leite ich diesen Begriff aus den Positionen der vorgenannten Akteur\*innen (AfD, CDU/CSU und die von ihnen geführten Ministerien) sowie aus Argumentationsmustern im Diskurs ab, die sich auf ‚deutsche‘ Interessen oder Interessen der ‚Heimat‘ beziehen, siehe dazu Teil 2.

<sup>3</sup> Für eine detaillierte Darstellung dieses Konfliktes in der deutschen Migrationsgeschichte und migrationswissenschaftlichen Literatur siehe Teil 3.

<sup>4</sup> Peter Birke, Die Fleischindustrie in der Corona-Krise: Eine Studie zu Migration, Arbeit und multipler Prekarität, in: Sozial.Geschichte Online, 29 (2021), [[https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico\\_mods\\_00074351](https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00074351)], S. 41–87.

<sup>5</sup> Was genau unter einem Migrationsregime verstanden wird, variiert stark in der Migrationswissenschaft. Gemein ist den verschiedenen Ansätzen jedoch die Anerkennung der zunehmenden Ausdifferenzierung von Governancestrukturen und die damit einhergehende Infragestellung des (National-)Staates als alleinigem Ort und Akteur von Regierungshandeln, vgl. Andreas

möglich, den (National-)Staat als zentralen Ort des Regierens von Migration anzuerkennen, ohne „eine systemische Logik und Kohärenz“ innerhalb staatlichen Handelns vorauszusetzen.<sup>6</sup> Wie Vassilis Tsianos und Serhat Karakayali ausführen, impliziert das Konzept des Regimes vielmehr einen „Aushandlungsraum“ (*space of negotiating practices*), der aus verschiedenen Akteur\*innen, Kräften, Diskursen, Interessen und Ökonomien besteht.<sup>7</sup> Diese Definition des Migrationsregimes hebt also einerseits die Bedeutung (diskursiver) politischer Aushandlungsprozesse für staatliches Handeln und rechtliche Bestimmungen hervor, macht jedoch gleichzeitig deutlich, dass diese nicht unabhängig von gesellschaftlichen Interessensformationen und ökonomischen (Macht-)Verhältnissen gedacht werden können. Dementsprechend betrachte ich zur Analyse des Regimes saisonaler Arbeitsmigration neben dem politischen Diskurs und dem rechtlichen Rahmen auch die ökonomischen Bedingungen, in die landwirtschaftliche Saisonarbeit eingebettet ist. Für die Analyse der „Aushandlungspraktiken“ in diesem Regime wurden zudem neben den Positionen der Bundesregierung und den Bundestagsfraktionen auch die Stellungnahmen der wichtigsten Interessenorganisationen zum Thema Saisonarbeit – der Industrie- und Gewerkschaftsbund (IG BAU) für die Seite der Arbeitnehmer\*innen und des Deutschen Bauernverbands e. V. (DBV) für die Arbeitgeber\*innen – in die Untersuchung des politischen Diskurses miteinbezogen.

Trotz der großen Bedeutung saisonaler Arbeitsmigration in der Landwirtschaft und anderen Branchen beschäftigt sich die deutsche Migrationsforschung insgesamt wenig mit landwirtschaftlicher Saisonarbeit und temporärer Migration im Allgemeinen. Jörg Becker führt diesen

---

Pott / Christoph Rass / Frank Wolff (Hg.), Was ist ein Migrationsregime?, Wiesbaden 2018.

<sup>6</sup> Stephan Scheel, Recuperation through Crisis-Talk: Apprehending the European Border Regime as a Parasitic Apparatus of Capture, in: *South Atlantic Quarterly*, 116 (2018), S. 267–289, hier: S. 272 (eigene Übersetzung).

<sup>7</sup> Vassilis Tsianos / Serhat Karakayali, Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime: An Ethnographic Analysis, in: *European Journal of Social Theory*, 13 (2010), S. 373–387, hier: S. 375 und S. 378.

Umstand auf deren Ausrichtung auf Fragen der Integration seit dem Anwerbestopp für Arbeitsmigrant\*innen in den 1970er Jahren zurück.<sup>8</sup> Nach 2011 scheint die sozialwissenschaftliche Forschung zum Thema fast vollständig zum Erliegen gekommen zu sein, wie auch eine 2018 veröffentlichte Studie zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf Saisonarbeit feststellt.<sup>9</sup> Dies ist insofern relevant, als sich die rechtlichen Bedingungen landwirtschaftlicher Saisonarbeit seit 2011 grundlegend geändert haben. Auf den Status quo der Bedingungen landwirtschaftlicher Saisonarbeit vor der Corona-Pandemie gehe ich aufgrund dieser Forschungslücke im Folgenden genauer ein. Außerdem gebe ich einen Überblick über die Geschichte saisonaler Arbeitsmigration in Deutschland und über die Ereignisse während der Pandemie (Teil 1). Danach stelle ich Vorgehensweise und Ergebnisse der empirischen Analyse des politischen Diskurses vor (Teil 2) und diskutiere anschließend, warum im Regime landwirtschaftlicher Saisonarbeit ökonomische und national-konservative Interessen nicht im Widerspruch stehen (Teil 3).

---

<sup>8</sup> Jörg Becker, Erdbeerpflücker, Spargelstecher, Erntehelfer: Polnische Saisonarbeiter in Deutschland – temporäre Arbeitsmigration im neuen Europa, Wetzlar 2010, S. 13.

<sup>9</sup> Jochen Späth / Tobias Brändle / Marcel Reiner / Bernard Boockmann, Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Tübingen 2018, S. 11. Bis 2011 fokussieren die meisten sozialwissenschaftlichen Publikationen zu Saisonarbeit auf die Gruppe polnischer Arbeiter\*innen, vgl. z. B. Carl Bock und Polach, Die Bedeutung von Sozialkapital und Netzwerken für die saisonale Migration polnischer Arbeitskräfte nach Deutschland am Beispiel des brandenburgischen Spargelanbaus, Aachen 2011; Marta Grochowska, Ökonomische, soziale und räumliche Folgen der saisonalen Arbeitsmigration im Herkunftsgebiet: am Beispiel der Region Konin (Polen), Potsdam 2011. Daneben beschäftigen sich vor allem die Agrarwissenschaften mit landwirtschaftlicher Saisonarbeit, vgl. z. B. Carsten Holst / Sebastian Hess / Stephan von Cramon-Taubadel, Betrachtungen zum Saisonarbeitskräfteangebot in der deutschen Landwirtschaft, in: Berichte über Landwirtschaft. Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, 86 (2008), 3, S. 361–384; Friedhelm Streiffeler / Elwira Piszczek, Die Situation illegaler polnischer Saisonarbeiter in der deutschen Landwirtschaft, in: Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien, Jahrgang 2007, [<https://info.bmlrt.gv.at/themen/regionen-raumentwicklung/Online-Fachzeitschrift-Laendlicher-Raum/archiv/2007/Streiffeler.html>], S. 1–20.

## 1. Kontext: Saisonarbeit in der deutschen Landwirtschaft in Geschichte und Gegenwart

Ende des 19. Jahrhunderts kam es mit der Industrialisierung in Deutschland zu einer verstärkten Landflucht, die zu einem akuten Arbeitskräftemangel in der Landwirtschaft führte. Vor diesem Hintergrund bildete sich in den Ostgebieten des deutschen Reiches ein System saisonaler Arbeitsmigration vorwiegend polnischer Landarbeiter\*innen heraus, das bis zum Ersten Weltkrieg bestehen blieb.<sup>10</sup> Trotz der erheblichen Nachfrage vonseiten der Arbeitgeber ließ die Reichsregierung jedoch nur eine begrenzte Anzahl polnischer Arbeitskräfte, sogenannter ‚Sachsengänger‘, zu: Befürchtet wurde, dass deren Sesshaftwerdung das politische Projekt der ‚Germanisierung‘ der ehemals polnischen Ostgebiete gefährden könne.<sup>11</sup> Die ostpreußischen Agrarier führten gegen diese administrative Begrenzung der Arbeitsmigration ins Feld, ihre ökonomischen Interessen seien „patriotisch“ begründet, denn „Grenzschießungen und Ausweisungen stärkten nicht das Preußentum, sondern sie schädig[t]en es gerade, indem sie die wirtschaftliche Existenz preußischer Untertanen bedrohten“.<sup>12</sup> Als Kompromiss zwischen den Interessen der Landwirtschaft an Arbeitskräften und einer nationalistisch motivierten Verhinderung der Sesshaftwerdung der polnischen Arbeiter\*innen wurde 1890 ein sogenannter Karenzzwang gesetzlich vorgeschrieben, der nach dem Ende der von April bis November dauernden landwirtschaftlichen Arbeitssaison ihre Zwangsrückführung nach Polen vorsah.<sup>13</sup>

Nach Beendigung des Ersten Weltkrieges strebte die Regierung angesichts hoher Arbeitslosenzahlen in der Weimarer Republik „die systematische Verdrängung ausländischer durch inländische Arbeitskräfte“

---

<sup>10</sup> Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, Berlin 2001, S. 183–187.

<sup>11</sup> Bock und Polach, *Bedeutung von Sozialkapital* (wie Anm. 9), S. 20–21.

<sup>12</sup> Ebd., S. 32.

<sup>13</sup> Vgl. Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik* (wie Anm. 10), S. 25.

an.<sup>14</sup> Schon 1919 wurde jedoch auf Grund der Unvermittelbarkeit inländischer Arbeitsloser in landwirtschaftliche Anstellungen klar, dass zur Sicherstellung der „Volksernährung“ nicht auf ausländische Arbeiter\*innen verzichtet werden konnte, wenngleich „das Inländerprimat als politisches Leitprinzip“ bestätigt wurde.<sup>15</sup>

Unter dem nationalsozialistischen Regime führte die forcierte Ankerbelugung der Bauwirtschaft und in besonderem Maße der Rüstungsindustrie zu einem eklatanten Arbeitskräftemangel, besonders im traditionell unattraktiven landwirtschaftlichen Sektor. Die fehlenden Arbeiter\*innen wurden auch hier großteils durch Zwangsarbeiter\*innen und Kriegsgefangene aus dem besetzten Polen ersetzt. Nach der deutschen Besetzung Polens wurden polnische Gemeinden seit 1940 dazu verpflichtet, eine bestimmte Anzahl von Arbeitskräften für die deutsche Landwirtschaft zur Verfügung stellen. In ganz Polen kam es außerdem zu gewaltsamen Rekrutierungen in Form von Razzien und „Hetzjagden“ durch die deutsche Besatzungsmacht.<sup>16</sup> So arbeiteten 1944 über eine Million polnischer ziviler Zwangsarbeiter\*innen in der deutschen Landwirtschaft.<sup>17</sup> Durch die am 8. März 1940 verkündeten „Polenerlasse“ wurde die Entrechtung der polnischen Zwangsarbeiter\*innen in Deutschland festgeschrieben. Sie mussten in Lagern wohnen und das Symbol „P“ als Kennzeichnung tragen; zwischen deutschen Landwirt\*innen und polnischen Arbeiter\*innen wurde ein rechtliches „Herr- und Knecht-Verhältnis“ etabliert.<sup>18</sup>

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden erneut Rufe nach der „Herinnahme ausländischer Arbeiter“ durch landwirtschaftliche Betriebe laut.<sup>19</sup> Ulrich Herbert zufolge ging es bei den ersten Anwerbeabkommen Ende der 1950er und Anfang der 1960er Jahre unter anderem

---

<sup>14</sup> Knuth Dohse, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat: Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht: Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1985, S. 90.

<sup>15</sup> Ebd., S. 95–96.

<sup>16</sup> Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik* (wie Anm. 10), S. 197.

<sup>17</sup> Dohse, *Ausländische Arbeiter* (wie Anm. 14), S. 129.

<sup>18</sup> Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik* (wie Anm. 10), S. 199.

<sup>19</sup> Ebd., S. 202–203.

darum, am unteren Ende des Arbeitsmarktes der deutschen Landwirtschaft die Zugriffsmöglichkeit auf billige ausländische Arbeiter zu sichern, sodass das Lohngefüge in der Landwirtschaft auf relativ niedrigem Niveau stabilisiert werden konnte.<sup>20</sup> Da die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte auch für die Landwirtschaft in diesem Zeitraum rechtlich hauptsächlich über die Anwerbeabkommen geregelt war, trat Saisonarbeit als spezifische Form der Arbeitsmigration in den Hintergrund.<sup>21</sup>

Im Jahr 1973 verfügte die deutsche Bundesregierung den Anwerbestopp für ausländische Arbeiter\*innen. Schon zu diesem Zeitpunkt forderten Arbeitgeberverbände, Ausnahmen für landwirtschaftliche Saisonarbeit festzulegen. Gesetzlich geregelt wurden diese Ausnahmen jedoch erst 1991 im Rahmen der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV).<sup>22</sup> Diese legte fest, dass die Anwerbung von Ausländer\*innen für eine zeitlich begrenzte Erwerbstätigkeit im Agrarsektor und einigen anderen Branchen nach einer Prüfung und Zustimmung durch die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) möglich ist. Mit dieser Regelung rückte Saisonarbeit als Form der Arbeit ins Zentrum der Aufmerksamkeit, die in den Jahrzehnten zuvor weitgehend unsichtbar geblieben war: Es ist davon auszugehen, dass Pol\*innen auch zwischen Anwerbestopp und Ausnahmereverordnung, allen rechtlichen Einschränkungen zum Trotz, in erheblichem Umfang in der deutschen Landwirtschaft als Saisonarbeiter\*innen beschäftigt wurden. Dafür spricht etwa, dass schon 1991 etwa 98 Prozent der Saisonarbeitskräfte nament-

---

<sup>20</sup> Ebd., S. 205.

<sup>21</sup> Während des Kalten Krieges war die Ost-West-Migration aus der UdSSR und den ehemaligen Ostblockstaaten (darunter auch Polen) in die Bundesrepublik weitgehend blockiert. Eine Ausnahme stellte das 1968 abgeschlossene Anwerbeabkommen mit Jugoslawien dar, vgl. Jochen Oltmer, Osteuropäische Arbeitskräfte in Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart, Bundeszentrale für politische Bildung, 16. März 2021, [<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/328520/osteuropaeische-arbeitskraefte>].

<sup>22</sup> Jörg Becker /Wilfried Heller, Polnische Saisonarbeiter in der Bundesrepublik Deutschland, in: Berichte zur deutschen Landeskunde, 67 (2002), 1, S. 71–87, hier: S. 74

lich bei den Arbeitsämtern gemeldet wurden, ihren Arbeitgeber\*innen also bereits bekannt gewesen sein mussten.<sup>23</sup>

Angesichts steigender Arbeitslosenzahlen wurden in den 2000er Jahren Forderungen laut, den Einsatz inländischer Arbeitsloser in saisonalen Beschäftigungen in der Landwirtschaft zu forcieren. Mit diesem Ziel verabschiedete die Bundesregierung 2005 die sogenannte Eckpunktregelung, die dazu führen sollte, „jährlich etwa 10 % der etwa 302.000 im Jahr 2005 zugelassenen mittel- und osteuropäischen Saisonarbeiter durch inländische Arbeitsuchende zu ersetzen“.<sup>24</sup> Die Strategie der Bundesregierung, ausländische Arbeitskräfte durch einheimische zu ersetzen, hatte allerdings wenig Erfolg. Infolge des starken Widerstandes landwirtschaftlicher Betriebe sowie der fehlender Bereitschaft und „Produktivität“ der inländischen Arbeitskräfte wurde dieses Vorhaben schnell wieder verworfen.<sup>25</sup>

Im Zuge der Osterweiterung im Jahr 2004 trat Polen als damaliges Hauptherkunftsland von Saisonarbeiter\*innen der EU bei. Befürchtungen, der deutsche Arbeitsmarkt würde durch die Osterweiterung negativ beeinträchtigt, führten dazu, dass Deutschland neben Österreich der einzige EU-Mitgliedsstaat war, der von den vollen sieben Jahren Übergangsfrist Gebrauch machte, die für die vollständige Öffnung des Arbeitsmarktes für Bürger\*innen der neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten vorgesehen waren. Insbesondere die Gewerkschaften argumentierten für diese Übergangslösung, um einem erwarteten Anstieg der Arbeitslosenzahlen, aber auch Lohn-

---

<sup>23</sup> Vgl. Bock und Polach, Bedeutung von Sozialkapital (wie Anm. 9), S. 25–26. In der ASAV waren zwei Optionen für die Anmeldung von Saisonarbeiter\*innen vorgesehen: das Anmelden eines bestimmten Arbeitskraftbedarfs durch die Betriebe, denen dann Saisonarbeiter\*innen vermittelt wurden, sowie eine namentliche Anmeldung bereits bekannter Arbeiter\*innen.

<sup>24</sup> Holst et al., Betrachtungen zum Saisonarbeitskräfteangebot (wie Anm. 9), S. 365.

<sup>25</sup> Vgl. ebd., S. 366. Ähnliche Pläne verfolgte die Bundesregierung bereits 1997, als angesichts der großen Zahl der Saisonarbeitsverträge im Rahmen der ASAV Langzeitarbeitslose für eine Arbeit in der Landwirtschaft durch entsprechende Programme rekrutiert werden sollten. Proteste landwirtschaftlicher Betriebe hatten jedoch auch diesen Versuch schnell enden lassen, vgl. Becker /Heller, Polnische Saisonarbeiter (wie Anm. 22), S. 82.



und Sozialdumping zu vermeiden.<sup>26</sup> Die Prüfung von Beschäftigungsverhältnissen ausländischer Arbeitnehmer\*innen durch die ZAV entfiel somit in Deutschland, auch für polnische Saisonarbeiter\*innen, erst 2011. Für landwirtschaftliche Saisonarbeitskräfte aus den 2007 beigetretenen Staaten Rumänien und Bulgarien war dies 2012 der Fall.<sup>27</sup>

## Status Quo

Seit dem Wegfall der Zustimmungspflicht der ZAV wird die genaue Zahl der Saisonarbeiter\*innen nicht mehr regelmäßig erhoben. Es kann davon ausgegangen werden, dass die absolute Zahl von Saisonarbeiter\*innen in Deutschland seit den 2000er Jahren relativ konstant bei jährlich ca. 300.000 geblieben ist, Tendenz leicht steigend.<sup>28</sup> Infolge der Freizügigkeit für Bürger\*innen der neuen EU-Staaten und des Wegfalls der Meldepflicht gilt für ausländische wie für inländische Saisonarbeiter\*innen das allgemeine deutsche Arbeitsrecht. Im Jahr 2018 entfielen rund 80 Prozent der Saisonarbeitsverträge in der Land- und Forstwirtschaft auf die Form der sozialversicherungsfreien kurzfristigen Beschäftigung, während „geringfügig entlohnte sowie befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nur untergeordnete Rollen spielen“.<sup>29</sup> Dementsprechend sind für die Regelung der Saisonarbeitsmigration insbesondere die Bestimmungen zur sozialversicherungsfreien kurzfristigen Beschäftigung relevant. Diese gelten, solange eine

---

<sup>26</sup> Vgl. Torben Krings, EU-Osterweiterung und Arbeitsmobilität: Neue Herausforderungen für Gewerkschaften, in: MID-Redaktion (Hg.), Internationale Solidarität Revisited – Gewerkschaften im Spiegel globaler Migrationsprozesse, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2013, S. 28–38.

<sup>27</sup> Die Vorrangprüfung für Arbeitnehmer\*innen aus Rumänien und Bulgarien (EU-Beitritt 2007) wurde 2012 explizit nur für Saisonarbeitskräfte in Land- und Forstwirtschaft und Pflegekräfte aufgehoben. Für alle anderen Berufe galt die Vorrangprüfung bis 2014.

<sup>28</sup> Die aktuellsten Zahlen des statistischen Bundesamtes zu Saisonarbeit stammen aus dem Jahr 2016. Damals waren 286.300 Saisonarbeiter\*innen in der deutschen Landwirtschaft beschäftigt. Im Jahr 2008, als Saisonarbeitskräfte noch bei der ZAV gemeldet werden mussten, waren 275.827 Saisonbeschäftigte mit Arbeitserlaubnis registriert, Bock und Polach, Bedeutung von Sozialkapital (wie Anm. 9), S. 28.

<sup>29</sup> Späth et al., Auswirkungen des Mindestlohns (wie Anm. 9), S. 34.

Saisonbeschäftigung nicht über eine bestimmte gesetzlich festgelegte maximale Anzahl an Arbeitstagen pro Jahr hinausgeht. Das Gesetz sieht außerdem vor, dass kurzfristig sozialversicherungsfrei Beschäftigte unfallversichert, jedoch weder kranken- noch renten-, pflege- und arbeitslosenversichert sein müssen.<sup>30</sup> Einige Betriebe schließen für ihre Saisonangestellten eine private Krankenversicherung für den Arbeitszeitraum ab. Dies ist ihnen allerdings freigestellt, da kein Rechtsanspruch auf Krankenversicherung seitens der Arbeiter\*innen besteht. Bis 2015 lag die maximale Anzahl an Arbeitstagen für eine sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigung bei 50 Tagen. Zum Jahresbeginn 2015 wurde sie befristet auf 70 Tage erhöht, eine Verlängerung dieser Regelung trat zum 1. Januar 2019 unbefristet in Kraft. Eine weitere Bedingung für die sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigung ist, dass sie nicht ‚berufstätig‘ ausgeübt wird. In der Regel wird dies mit der sogenannten A1-Bescheinigung aus dem Herkunftsland nachgewiesen. Diese soll bestätigen, dass eine Person im Wohnstaat sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist und somit das Sozialversicherungsrecht des Wohnstaates anzuwenden ist.<sup>31</sup>

Die Debatte um den 2015 eingeführten Mindestlohn entfaltete aufgrund der großen Arbeitsintensität bestimmter landwirtschaftlicher Kulturen und der erheblichen Differenz zu den vorher ausgezahlten Reallöhnen in der Agrarwirtschaft eine besondere Qualität. Der beschlossene Mindestlohn galt auch für landwirtschaftliche Saisonarbeitskräfte, deren Löhne zuvor weit unter Mindestlohnniveau – in der Regel zwischen fünf und sieben Euro<sup>32</sup> – lagen. Um die finanziellen Auswirkungen auf land- und forstwirtschaftliche Betriebe abzumildern, wurde

---

<sup>30</sup> Vgl. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Kurzinformation: Regelungen zur kurzfristigen Beschäftigung in der Landwirtschaft (WD 6-3000 – 063/18), Deutscher Bundestag 2018, [<https://www.bundestag.de/resource/blob/700666/da1b330c0d4f3ac6c8b14e-d3844a4d38/WD-3-141-20-pdf-data.pdf>], S. 1.

<sup>31</sup> Laut einer Sprecherin des Beratungsprojektes Faire Mobilität ist trotz der Vorlage einer A1-Bescheinigung die soziale Absicherung der Beschäftigten im Herkunftsland häufig nicht gegeben, dies allerdings ist schwer nachzuprüfen.

<sup>32</sup> Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände, Hintergrundpapier zur Beschäftigung von Saisonarbeitskräften, Berlin 2019.

jedoch ein Branchentarifvertrag abgeschlossen, demzufolge die Entlohnung von Saisonarbeitskräften nur schrittweise an den gesetzlichen Mindestlohn herangeführt werden sollte. Erst seit dem 1. Januar 2018 gilt der gesetzliche Mindestlohn auch für Saisonarbeiter\*innen in der Landwirtschaft ohne Einschränkungen. Im Jahr 2020 betrug er pro Arbeitsstunde 9,35 Euro.<sup>33</sup>

Nachdem die Eckpunkterege­lung gescheitert war, gab es bis zur Ausnahmesituation der Corona-Pandemie im Jahr 2020 keine weiteren Versuche, Inländer\*innen für eine Arbeit in der Landwirtschaft zu aktivieren, da deren fehlende Eignung und Bereitschaft als Fakt begriffen wurde. Die Suche nach zusätzlichen saisonalen Arbeitskräften – angesichts der sinkenden Bereitschaft von Arbeiter\*innen aus EU-Staaten – konzentrierte sich dementsprechend in den Jahren vor der Pandemie seitdem stattdessen auf Drittstaaten. Nachdem Drittstaatler\*innen zuvor grundsätzlich nicht als Saisonarbeiter\*innen beschäftigt werden durften, schuf eine 2014 verabschiedete EU-Richtlinie zu saisonaler Arbeitsmigration (*Seasonal Workers Directive*) die Möglichkeit, mit bestimmten Drittstaaten bilaterale Abkommen zur Anwerbung von Saisonarbeitskräften abzuschließen.<sup>34</sup> Ein solches Pilotprojekt startete Deutschland 2021 mit der Republik Georgien;<sup>35</sup> der Bundesagentur für Arbeit zufolge laufen aktuell zudem Verhandlungen mit weiteren Staaten, darunter Moldawien, Bosnien-Herzegowina und

---

<sup>33</sup> Zum 1. Januar 2021 wurde der Mindestlohn entsprechend dem Mindestlohngesetz auf 9,50 Euro angehoben.

<sup>34</sup> Vgl. Europäische Union, Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer, Brüssel 2014.

<sup>35</sup> Die Saisonarbeits-Richtlinie der EU wurde erst im Jahr 2018 in deutsches Recht übersetzt und damit die Bundesagentur für Arbeit ermächtigt, in bilaterale Verhandlungen mit Drittstaaten zu treten. Darauf wurden Anfang des Jahres 2020 Vermittlungsabsprachen mit Georgien getroffen. Das für Mai 2020 geplante Pilotprojekt konnte aufgrund der Corona-Pandemie jedoch erst 2021 starten. Vgl. Claudia Lechner, Anwerbung und Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper, 89 (2021), [[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp89-saisonarbeitskraefte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=15](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp89-saisonarbeitskraefte.pdf?__blob=publicationFile&v=15)], S. 5.

Albanien.<sup>36</sup> Ausnahmeregelungen bestehen außerdem für Studierende aus Drittstaaten: Diese dürfen in Form eines Ferienjobs oder eines fachrelevanten Praktikums saisonal in Deutschland arbeiten. An der Praxis, studentische „Praktikant\*innen“ als Saisonarbeiter\*innen in der Landwirtschaft einzusetzen, übt die zuständige IG BAU scharfe Kritik: Faktisch sei der fachliche Bezug zum Studium oft nicht gegeben; durch die Bezeichnung ‚Fachpraktikum‘ könne zudem die Mindestlohnspflicht ausgehebelt werden.<sup>37</sup>

## **Exkurs: Gewerkschaften und Saisonarbeit in der Landwirtschaft**

Das Verhältnis von Gewerkschaften zu Migration und migrantischen Arbeiter\*innen kann als „sehr widersprüchlich und komplex“ beschrieben werden.<sup>38</sup> Dies gilt in besonderem Maße für saisonale Arbeiten wie in der Landwirtschaft. In ihrer umfassenden Untersuchung zum Verhältnis von Gewerkschaften und Wanderarbeit in Baubranche und Landwirtschaft zeigt Berit Schröder auf, dass die Haltung der zuständigen Gewerkschaft IG BAU seit den 1990er Jahren von scharfen Konflikten und Kurswechseln geprägt war. Die IG BAU sah in migrantischen Saisonarbeitskräften damals vor allem eine Gefahr für Regelarbeitsplätze mit deutschen Lohnniveaus und Sozialstandards (insbesondere in der Baubranche) und ging aktiv gegen ihre Rekrutierung vor.<sup>39</sup> Im Kontext der EU-Osterweiterung vollzog sie indes einen Richtungswechsel: Die Gewerkschaft erkannte nun die wachsende Bedeutung migrantischer Arbeiter\*innen und Saisonarbeitskräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt an und rief 2004 den *Europäischen Verband für Wanderarbeiterfragen* (EVW) ins Leben, um mobile Arbeit-

---

<sup>36</sup> Vgl. ebd.

<sup>37</sup> Vgl. Initiative Faire Landarbeit, Bericht 2019, Berlin 2020, S. 18–19.

<sup>38</sup> Ludger Pries / Andrea Dasek, Das Verhältnis von Gewerkschaften zur Migration: Ambivalente Orientierungen zwischen Ablehnen, Ausblenden und Ernstnehmen, in: AIS-Studien, 10 (2017), 1, S. 39–56, hier: S. 40.

<sup>39</sup> Vgl. Berit Schröder, Gewerkschaften und Wanderarbeit: Von Saisonarbeit, Werkverträgen und migrantischer Organisierung in der Baubranche und im Grünen Bereich, Münster 2015, S. 197.

nehmer\*innen zu unterstützen.<sup>40</sup> Darüberhinaus beteiligte sich die IG BAU in den 2000er Jahren auch aktiv an Kampagnen gegen Rassismus.<sup>41</sup> Eine gewerkschaftliche Organisierung von Saisonarbeiter\*innen fand allerdings in diesem Zeitraum kaum statt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das gängige Modell der Gewerkschaftsmitgliedschaft nicht den Bedürfnissen von Saisonarbeiter\*innen entspricht. Die fortdauernde Mitgliedschaft führt häufig zu Beitragsnachforderungen, und aufgrund ihres kurzfristigen Aufenthalts können Saisonarbeiter\*innen kaum in langfristige Arbeitskämpfe eingebunden werden.<sup>42</sup> Um diese Hürden zu überwinden, hat die IG BAU zum 1. Januar 2020 erstmalig eine zeitlich begrenzte Mitgliedschaft für Saisonarbeiter\*innen eingeführt.<sup>43</sup>

## Landwirtschaftliche Saisonarbeit in Deutschland während der Corona-Pandemie

Am 25. März 2020 verkündete der Bundesinnenminister den Einreisestopp für landwirtschaftliche Saisonarbeiter\*innen. Dieser bezog sich explizit auf Menschen aus EU-Staaten, „die den Schengen-Besitzstand nicht voll anwenden“, und damit insbesondere auf Rumänien als Hauptherkunftsland der Saisonarbeiter\*innen.<sup>44</sup> Nur wenige Tage

---

<sup>40</sup> Der EVW wurde von der IG BAU mit dem Ziel gegründet, Arbeitsmigrant\*innen, insbesondere aus anderen EU-Staaten innerhalb der Gewerkschaft zu organisieren und die gewerkschaftliche Vernetzung innerhalb der EU voranzutreiben. Der Verband nahm allerdings von Anfang an eher die Rolle einer Interessenvertretung und Beratungsinstitution ein und wurde so 2008 aus der IG BAU ausgegliedert, ebd., S.137. Auch heute nimmt der EVW eine wichtige Lobby- und Beratungsfunktion für mobile Beschäftigte ein, beispielsweise als Kooperationspartner des DGB-Projekts Faire Mobilität.

<sup>41</sup> Ebd., S. 140–143.

<sup>42</sup> Initiative Faire Landarbeit, Bericht 2019 (wie Anm. 38), S. 20.

<sup>43</sup> Ebd. S. 29.

<sup>44</sup> Bundesministerium für Inneres, Bauen und Heimat, Einreisebeschränkungen für Saisonarbeitskräfte und Erntehelfer, 27. März 2020, [<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/03/pm-saisonarbeiter.html>]. Seit den 1990er Jahren ist eine Verschiebung von Polen zu Rumänien als Hauptherkunftsland zu beobachten. So kamen 2011 93,4 Prozent der ausländischen Saisonarbeitskräfte in Deutschland aus Rumänien, Bettina Wagner / Anke Hassel, Europäische Arbeitskräftemobilität nach Deutschland: Ein Überblick über Entsendung, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit von EU-Bürgern in Deutschland, Hans-Böck-

danach verabschiedete die Bundesregierung verschiedene Maßnahmen, die sicherstellen sollten, dass den landwirtschaftlichen Betrieben dennoch ausreichend saisonale Arbeitskräfte zur Verfügung stünden. So wurde am 27. März im Rahmen des sogenannten Sozialschutz-Pakets die sozialversicherungsfreie kurzfristige Beschäftigung von 70 Tagen auf 115 Tage pro Jahr verlängert.<sup>45</sup> Durch eine Verordnung des Bundesarbeitsministeriums wurde die zulässige Arbeitszeit für Arbeitnehmer\*innen in bestimmten Branchen, darunter die Landwirtschaft, auf zwölf Stunden täglich und 60 Stunden pro Woche ausgeweitet.<sup>46</sup> Um inländische Arbeitskräfte für eine Arbeit in der Landwirtschaft zu mobilisieren, wurden außerdem die Zuverdienstgrenzen für Kurzarbeiter\*innen und Rentner\*innen angehoben und das Onlinevermittlungsportal ‚daslandhilft.de‘ ins Leben gerufen, das arbeitssuchende Erntehelferinnen in Kontakt mit landwirtschaftlichen Betrieben bringen sollte. Diese Hilfestellungen konnten jedoch die fehlenden saisonalen Arbeitsmigrant\*innen nicht ersetzen.<sup>47</sup>

Bereits am 2. April 2020 stellten das Innen- und das Landwirtschaftsministerium daher ein gemeinsames Konzeptpapier vor, das für die Monate April und Mai ein Einreisekontingent von jeweils 40.000 rumänischen Saisonarbeiter\*innen unter Einhaltung bestimmter Quarantäne- und Hygienemaßnahmen vorsah. Teil dieser Regelungen war eine sogenannte „faktische Quarantäne bei gleichzeitiger Arbeitsmöglich-

---

ler-Stiftung, Düsseldorf 2015, S. 8.

<sup>45</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket), 27. März 2020, [[https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/sozialschutz-paket-gesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/sozialschutz-paket-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3)], S. 576.

<sup>46</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Verordnung zu Abweichungen vom Arbeitszeitgesetz infolge der COVID-19-Epidemie, 29. März 2020, [[https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/arbeitszeitverordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/arbeitszeitverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=2)].

<sup>47</sup> Vgl. z. B. Julia Klöckner, Videostatement von Bundesministerin Julia Klöckner zur Umsetzung des Konzepts zur Einreise ausländischer Saisonarbeitskräfte, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 13. Mai 2020, [<https://www.pscp.tv/w/1mnxQdqdjYxX>].

keit“.<sup>48</sup> In der Quarantäne-Musterverordnung des Bundes wurden Saisonarbeitskräfte explizit als einzige Gruppe aufgeführt, für die zu jenem Zeitpunkt im Gegensatz zu anderen Einreisenden keine häusliche Quarantäne von 14 Tagen, aber auch keine Ausnahme von der Quarantäne-Regel, wie etwa für Grenzpendler\*innen, galt. Stattdessen durften sie während der „Arbeitsquarantäne“ zwar arbeiten, den Betrieb jedoch nicht verlassen.<sup>49</sup>

Ab Mitte März waren zudem Forderungen laut geworden, Asylsuchende mit Arbeitsverbot ausnahmsweise auf den Feldern arbeiten zu lassen, um den Mangel an ausländischen Saisonarbeitskräften auszugleichen.<sup>50</sup> Ebenfalls am 2. April verkündete die Bundesagentur für Arbeit eine sogenannte Globalzustimmung für Drittstaatsangehörige, die diesen ermöglichte, eine Beschäftigung in Betrieben der Landwirtschaft aufzunehmen.<sup>51</sup> Zum 15. Juni 2020 – mit der Veröffentlichung eines zweiten Konzeptpapiers durch Bundesinnen- und Landwirtschaftsministerium – wurden die Einreisebeschränkungen für Saisonarbeiter\*innen schließlich vollends aufgehoben.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Bundesministerium für Inneres, Bauen und Heimat / Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Konzeptpapier Saisonarbeiter im Hinblick auf den Gesundheitsschutz [Coronavirus (SARS CoV 2)], 2. April 2020, [<https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Presse/pm062-corona-saisonarbeitskraefte.html>], S. 4.

<sup>49</sup> Innen- und Gesundheitsministerien von Bund und Ländern, Muster-Verordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus, März 2020, [[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/corona/muster-rv-quarantaene.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/corona/muster-rv-quarantaene.pdf?__blob=publicationFile&v=7)], S. 3–4.

<sup>50</sup> Vgl. z. B. Marina Korbaki, Corona-Krise: Bauer sucht Erntehelfer, Redaktionsnetzwerk Deutschland, 24. März 2020, [<https://www.rnd.de/politik/erntehelfer-gesucht-spargelernte-in-deutschland-durch-grenzschliessungen-bedroht-KUBGWASLBGNNED5E2RR5J7Q.html>].

<sup>51</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Globalzustimmung der Bundesagentur für Arbeit für die Beschäftigung in Betrieben der Landwirtschaft in der Zeit vom 1. April 2020 bis zum 31. Oktober 2020, Nürnberg, 2. April 2020.

<sup>52</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres, Bauen und Heimat / Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Konzeptpapier Saisonarbeiter in der Landwirtschaft im Hinblick auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz, 10. Juni 2020, [[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/konzept-saisonarbeitskraefte-corona-200610.html](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/konzept-saisonarbeitskraefte-corona-200610.html)]. Das Kontingent von 80.000 Saisonarbeiter\*innen, denen die Einreise per Flugzeug erlaubt werden sollte, war nicht ausgeschöpft worden. Insgesamt waren bis zur Aufhebung des Einreisestopps 40.813 Saisonarbeiter\*innen eingereist. Vgl. Deutscher Bauernverband e. V., Pressemitteilung. Über 40.000 Erntehelfer über DBV-Portal eingereist, 18. Juni 2020, [<https://www.bauernverband.de/presse->

Während der Pandemie wurden auf verschiedenen landwirtschaftlichen Betrieben Corona-Ausbrüche unter Saisonarbeiter\*innen und Verstöße gegen die Hygieneregeln dokumentiert.<sup>53</sup> Besondere Bestürzung rief die Nachricht eines am 11. April 2020 nach einer Corona-Infektion verstorbenen Saisonarbeiters auf einem Hof in Baden-Württemberg hervor. Aufgrund der (nicht nur) pandemiebedingten Zustände auf den Höfen kam es an verschiedenen Orten zu Protesten unter den Saisonarbeiter\*innen. Die meiste öffentliche Aufmerksamkeit erhielt Mitte Mai ein Streik von Saisonarbeiter\*innen auf dem Spargelhof Ritter bei Bonn.<sup>54</sup>

Angesichts der medial und politisch sehr präsenten Entwicklungen in der deutschen Fleischwirtschaft nahm die öffentliche Aufmerksamkeit für landwirtschaftliche Saisonarbeiter\*innen allerdings ab Mitte Mai (und besonders nach der Aufhebung des Einreisestopps) rapide ab. In verschiedenen Fleischfabriken war es zu tausenden Infektionen unter der großteils migrantischen Belegschaft gekommen, was eine intensive Diskussion über die Arbeits- und Lebensbedingungen in der Fleischindustrie auslöste. Im Gegensatz zur Situation in der Landwirtschaft führte der Skandal in der Fleischwirtschaft zu politischen Konsequenzen in Form des sogenannten Arbeitsschutzkontrollgesetzes,

---

medien/pressemitteilungen/pressemitteilung/ueber-40000-ernte-helfer-ueber-dbv-portal-eingereist].

<sup>53</sup> Besonders nach der Aufhebung des Einreisestopps am 15. Juni 2020 wurden mehrere größere Corona-Ausbrüche unter landwirtschaftlichen Saisonarbeiter\*innen bekannt, so zum Beispiel mit hunderten Infizierter auf einem Gemüsehof in Nordrhein-Westfalen, vgl. Claudia Hauser, Kreis Borken, Corona-Ausbruch in NRW-Gemüsehof, RP ONLINE, 19. Juli 2020, [[https://rp-online.de/nrw/panorama/borken-corona-ausbruch-in-nrw-gemuesehof\\_aid-52271927](https://rp-online.de/nrw/panorama/borken-corona-ausbruch-in-nrw-gemuesehof_aid-52271927)], und auf zwei bayrischen Höfen, vgl. Jost Maurin, Vorwürfe gegen Gemüsehof in Bayern: 250-mal Corona, 6 Euro Stundenlohn, Die Tageszeitung: taz, 13. August 2020, [<https://taz.de/!5707029/>].

<sup>54</sup> Auch an anderen Stellen kam es zu Protesten, etwa im baden-württembergischen Ladenburg und auf einem Gurkenbetrieb im Spreewald. Für eine detaillierte und aktualisierte Presse-schau zu Infektionen und Arbeitskämpfen unter Saisonarbeiter\*innen 2020 und 2021 siehe: LabourNet, Erntehelfer: „Wenn man die Leute anständig behandelt, kommen sie auch“, 29. März 2021, [<https://www.labournet.de/branchen/landwirtschaft/erntehelfer-wenn-man-die-leute-anstaendig-behandelt-kommen-sie-auch/>].



mit dessen Verabschiedung im Dezember 2020 Werkverträge in der Fleischwirtschaft verboten wurden.<sup>55</sup>

Im April 2021 wurde, im Rahmen einer Änderung des Seefischereigesetzes, erneut die Verlängerung der Sozialversicherungsfreiheit kurzfristiger Beschäftigung – dieses Mal auf 102 Tage – beschlossen. Obwohl zu diesem Zeitpunkt keine Einreisebeschränkungen für Saisonarbeiter\*innen galten, begründete das Landwirtschaftsministerium die Ausweitung damit, dass diese zu einer geringeren Mobilität der Saisonarbeiter\*innen führe und so zum Infektionsschutz beitrage.<sup>56</sup> Wie im Jahr zuvor ist außerdem eine ‚Quarantäne in Arbeit‘ für Saisonarbeiter\*innen vorgesehen,<sup>57</sup> während der diese zwar in festgelegten Gruppen arbeiten, das Betriebsgelände aber nicht verlassen dürfen und somit auf die Verpflegung durch die Arbeitgeber\*innen angewiesen sind. Diese Quarantäne gilt nach der Einreise oder wenn es zu Infektionen kommt. So wurden etwa im Jahr 2021 nach einem größeren Corona-Ausbruch unter Saisonarbeiter\*innen auf einem Spargelhof in Niedersachsen rund 130 von ihnen positiv getestet, der Rest der über 1.000 Arbeiter\*innen wurde für mehrere Wochen unter ‚Arbeitsquarantäne‘ gestellt.<sup>58</sup>

Auch während der besonderen gesundheitlichen Bedrohung durch das Corona-Virus in den Jahren 2020 und 2021 bestand weiterhin keine Krankenversicherungspflicht für Saisonarbeiter\*innen. Zwar wurde im

---

<sup>55</sup> Dementsprechend schreibt Peter Birke über die in der Pandemie skandalisierten Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie: „[A]nders als in anderen Branchen blieb ihre traurige Berühmtheit nicht folgenlos“, Birke, Fleischindustrie(wie Anm. 4), S. 41.

<sup>56</sup> Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Pressemitteilung Nr. 51/2021: Bundeslandwirtschaftsministerin erreicht Ausweitung der kurzfristigen Beschäftigung, 31. März 2021, [<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/051-102-tage.html>].

<sup>57</sup> Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Rahmenbedingungen für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft seit dem 1. Januar 2021 im Hinblick auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz und die coronabedingten Vorgaben, Januar 2021, [[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/rahmenbedingungen-saisonarbeitskraefte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=11](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/rahmenbedingungen-saisonarbeitskraefte.pdf?__blob=publicationFile&v=11)], S. 6.

<sup>58</sup> Norddeutscher Rundfunk, Corona: 900 Mitarbeiter auf Spargelhof in Kirchdorf getestet, NDR, 9. Mai 2021, [[https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/oldenburg\\_ostfriesland/Corona-900-Mitarbeiter-auf-Spargelhof-in-Kirchdorf-getestet,aktuelloldenburg7262.html](https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/oldenburg_ostfriesland/Corona-900-Mitarbeiter-auf-Spargelhof-in-Kirchdorf-getestet,aktuelloldenburg7262.html)].

April 2021 eine Meldepflicht des Krankenversicherungsstatus der Arbeiter\*innen beschlossen, diese ist allerdings erst ab dem Jahr 2022 gültig.<sup>59</sup>

## 2. Der politische Diskurs um saisonale Arbeitsmigration vor und während der Corona-Pandemie

Meine Untersuchung des politischen Diskurses um Saisonarbeit im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. August 2020 basiert auf der Analyse folgender Dokumente: Protokolle von Bundestagsdebatten und sonstige Veröffentlichungen des Deutschen Bundestages, Onlineveröffentlichungen der Bundesregierung (BR) und der relevanten Bundesministerien (Landwirtschaftsministerium, Arbeitsministerium und Innenministerium),<sup>60</sup> Onlineveröffentlichungen der Interessenorganisationen Deutscher Bauernverband e. V. (DBV) und Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) sowie inhaltlich relevante Vorschläge aus den Bundestagsfraktionen. Die Dokumente wertete ich nach der *Diskursorientierten Argumentationsanalyse* nach Martin Wengeler aus.<sup>61</sup> Diese Methode basiert auf der Identifikation von Topoi, das heißt, Argumentationsmustern, „deren Schlüssigkeit oder Konklusion aus Prämissen folgt, die [gesellschaftlich, Anm. d. Autorin] anerkannte Meinungen sind“,<sup>62</sup> die den Diskurs durchziehen und ihn

---

<sup>59</sup> Vgl. Netzwerk Sozialrecht, Laufende Gesetzgebungsverfahren: Ausweitung der sozialversicherungsfreien Beschäftigung für Saisonarbeitskräfte im Rahmen von Änderungen des Seefischereigesetzes, Stand 5. Mai 2021, [<https://netzwerk-sozialrecht.net/sozialrecht-konkret/laufende-gesetzgebungsverfahren/>].

<sup>60</sup> Die genannten Ministerien sind zwar Teil der Bundesregierung, werden aber in der Analyse als eigenständige Akteur\*innen behandelt, da die verschiedenen Ressorts teilweise konkurrierende Eigeninteressen vertreten, die oft nicht die Position der gesamten Bundesregierung widerspiegeln. Das gilt im Bereich der Saisonarbeit in besonderem Maße für das Landwirtschaftsministerium. Die Bundesregierung wird als Akteurin angegeben, wenn es sich um offizielle Veröffentlichungen und Stellungnahmen der Bundesregierung als Gesamtinstitution handelt.

<sup>61</sup> Vgl. Martin Wengeler, *Topos und Diskurs: Begründung einer argumentationsanalytischen Methode und ihre Anwendung auf den Migrationsdiskurs (1960–1985)*, Tübingen 2003.

<sup>62</sup> David Römer, *Argumentationstopoi in der Text- und Diskursanalyse – alte Pfade, neue Wege*, in: *tekst i dyskurs*, 11 (2018), S. 117–135, hier: S. 122.

strukturieren. Mit der an Wengeler angelehnten diskursanalytischen Methodik identifizierte ich in einem induktiven Verfahren folgende zentrale Topoi: den Topos des wirtschaftlichen Bedarfs (*Es besteht wirtschaftlicher Bedarf an Saisonarbeitskraft, deshalb sind bestimmte Maßnahmen zu befürworten / abzulehnen*), den Versorgungs-Topos (*Die Lebensmittelversorgung der deutschen Bevölkerung muss sichergestellt werden, deshalb sind bestimmte Maßnahmen zu befürworten / abzulehnen*), den Arbeitsschutz-Topos (*Bestimmte Maßnahmen wirken sich positiv / negativ auf die Arbeitsbedingungen der Saisonarbeiter\*innen aus und sind deshalb zu befürworten / abzulehnen*), den Gesundheitsschutz-Topos (*Bestimmte Maßnahmen wirken sich positiv / negativ auf den Gesundheitsschutz aus und sind deshalb zu befürworten / abzulehnen*) und schließlich den Topos der Bereitschaft / Eignung (*Eine bestimmte Gruppe ist aufgrund ihrer Eigenschaften (nicht) bereit / geeignet, Saisonarbeit in der Landwirtschaft zu leisten, deshalb soll / kann sie (nicht) für diese Arbeiten aktiviert werden*). Die Topoi des wirtschaftlichen Bedarfs und der Versorgung traten häufig in Verbindung mit Argumentationen auf, die die Interessen der ‚Heimat‘ ins Zentrum stellten, während für den Topos der Bereitschaft / Eignung besonders Argumentationen mit Bezug zu der Qualifikation der Saisonarbeiter\*innen relevant waren.

Die Analyse des politischen Diskurses verdeutlicht, dass Saisonarbeiter\*innen im gesamten Untersuchungszeitraum vor allem als wirtschaftlich nützliche Arbeitskräfte verhandelt wurden.<sup>63</sup> Dass dabei häufig der ökonomische Bedarf landwirtschaftlicher Betriebe an ausreichender und preiswerter saisonaler Arbeitskraft argumentativ an die internationale Wirtschafts- und Handelsstruktur gekoppelt wurde, suggeriert eine Alternativlosigkeit der Forderungen landwirtschaftlicher Interessenvertretungen. So stellen neben dem DBV auch das Bundeslandwirtschaftsministerium und die Bundesregierung höhere

---

<sup>63</sup> Dies zeigte sich an der Häufigkeit des Topos des wirtschaftlichen Bedarfs: Mit 164 Nennungen stellt er das mit Abstand meistverwendete Argumentationsmuster dar (der nächst häufigste Topos ist mit 91 Nennungen ‚Arbeitsbedingungen‘).

Lohnkosten als unmöglich dar, da deutsche Sonderkulturbetriebe<sup>64</sup> angesichts internationaler Konkurrenz sonst nicht mehr wettbewerbsfähig seien und ihre Wirtschaftlichkeit in Frage gestellt sei.<sup>65</sup> Der Abschluss politischer Möglichkeiten, die Lohnkostensteigerungen zur Folge hätten, ist eng mit der Frage der Sozialversicherungsfreiheit verknüpft. So erweckten die Bundesregierung, das Landwirtschaftsministerium und die Fraktion der CDU/CSU während der Pandemie etwa den Eindruck, die Länge der Sozialversicherungsfreiheit sei identisch mit der rechtlich zulässigen Arbeits- und Aufenthaltsdauer: „Wir haben erreicht, dass Saisonarbeitskräfte 115 statt 70 Tage sozialversicherungsfrei beschäftigt werden können. Damit können die eingereisten Saisonarbeitskräfte länger bleiben.“<sup>66</sup> Als EU-Arbeitnehmer\*innen können sich die (allermeisten) Saisonarbeiter\*innen jedoch grundsätzlich unabhängig von der Dauer ihres Arbeitsvertrages in Deutschland aufhalten. Zudem ist der zeitliche Umfang ihrer Beschäftigung rechtlich nicht von der Länge der Sozialversicherungsfreiheit abhängig. Da höhere Lohnkosten von der Bundesregierung und dem Landwirtschaftsministerium jedoch nicht als mögliche Alternative wahrgenommen

---

<sup>64</sup> Sonderkulturen sind landwirtschaftlich angebaute Kulturpflanzen, deren Anbau sehr arbeits- und kostenintensiv ist. Zumeist sind damit Dauerkulturen des Obst- und Gemüseanbaus wie Wein, Hopfen oder Spargel gemeint. Teilweise wird jedoch auch der gesamte Feldgemüseanbau dazugerechnet.

<sup>65</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Pressemitteilung Nr. 206/2018. Julia Klöckner, Entfristung sichert gerade den Sonderkulturbetrieben in der Landwirtschaft Arbeitskräfte, 14. Dezember 2018, [<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/206-entfristung.html>]; Deutsche Bundesregierung, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP „Entfristung der 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung“, Drucksache 19/3302, 27. Juli 2018, Berlin, S. 9. Die IG BAU widerspricht dieser Vorstellung von Alternativlosigkeit und weist auf den geringen Lohnanteil am Verkaufspreis, beispielsweise von Spargel hin, der durchaus Spielraum ließe, IG BAU, Pressemitteilung 20/2018. IG BAU: Erntehelfer erhalten 9,10 Euro pro Stunde, 2. April 2018, [<https://igbau.de/Binaries/Binary13455/pm-20-2018-Spargelernte.pdf>]. Diese Argumentation findet sich jedoch nicht in den Positionen der Bundesregierung wieder.

<sup>66</sup> Julia Klöckner, Videostatement (wie Anm. 46). Vgl. auch Deutsche Bundesregierung, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 8. Juni 2020 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 19/19887, 12. Juni 2020, Berlin, S. 77, sowie CDU/CSU Bundestagsfraktion, Pressemitteilung: Spargelstechen ist Handarbeit, 17. April 2020, [<https://www.cdu-csu.de/themen/verkehr-umwelt-bau-ernaehrung-und-landwirtschaft/>].

werden, werden Maßnahmen zur Länge der Sozialversicherungsfreiheit als Regelung der Aufenthaltslänge verhandelt.

Die gesundheitliche Gefährdung der Saisonarbeiter\*innen durch das Corona-Virus führte dazu, dass im Verlauf des Jahres 2020 deren prekäre Arbeitsbedingungen vermehrt thematisiert wurden. Während 2018 und 2019 nahezu ausschließlich die IG BAU die schlechten Arbeitsbedingungen und den fehlenden Arbeitsschutz bemängelt hatte, wiesen seit dem Beginn der Pandemie auch die Fraktionen der Grünen, der Linken und der SPD sowie das Bundesministerium für Arbeit wiederholt auf strukturelle Missstände beim Arbeits- und Gesundheitsschutz hin, die durch die Pandemie aufgedeckt worden seien und die es zu verändern gelte. So wurden Problematiken, die bereits in den Vorjahren bestanden haben, etwa die Umgehung des Mindestlohns für Saisonarbeiter\*innen oder die Nachteile der Sozialversicherungsfreiheit für die Arbeiter\*innen, im Kontext der Pandemie vermehrt angesprochen. Gleichzeitig kam es jedoch zu einer starken Verschränkung des Wirtschafts-Topos mit Argumentationen, die die Versorgungslage der Bevölkerung in den Mittelpunkt stellen (*Versorgungs-Topos*). Staatliche Maßnahmen, die die Verfügbarkeit von Saisonarbeitskräften für landwirtschaftliche Betriebe steigern und deren sozialversicherungsfreie Beschäftigung ermöglichen sollten, wurden als Mittel der Krisenbewältigung dargestellt, die notwendig seien, um die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen:

Um die Verbraucher auch während der Corona-Pandemie mit ausreichend und hochwertigen heimischen Lebensmitteln zu versorgen, ist in vielen landwirtschaftlichen Betrieben die Mitarbeit ausländischer Saisonarbeitskräfte [...] zwingend erforderlich.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Deutsche Bundesregierung, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 13. April 2020 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 19/18555, 17. April 2020, Berlin, S. 87. Die Notwendigkeit, die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen, wird im Diskurs von keinem der analysierten Akteur\*innen in Frage gestellt. Die Fraktionen der Linken und der SPD weisen jedoch daraufhin, dass vor allem Sonderkulturen einen hohen Bedarf an Saisonarbeitsmigration haben, diese jedoch für die Versorgung der Bevölkerung nicht ausschlaggebend sind, Rainer Spiering MdB, Wochenbericht für die 12. Kalenderwoche 2020, 20. März 2020, [<https://www.rainer-spiering.de/>]; Bundestagsfraktion Die Linke, Positionspapier: Sofortige

So wurde die Wahrnehmung der prekären Arbeitsbedingungen der Saisonarbeiter\*innen und der für sie erhöhten (gesundheitlichen) Belastungen während der Corona-Krise vom starken Krisendiskurs um die wirtschaftliche Situation der Betriebe und die Versorgungslage der Bevölkerung überlagert. Dies spiegelte sich auch in den Maßnahmen der Bundesregierung im Pandemie-Jahr 2020 wider: Die Ausweitungen von Sozialversicherungsfreiheit und Maximalarbeitszeiten sowie das Einreisekontingent in Verbindung mit der ‚Quarantäne-in-Arbeit‘-Regelung sollten die Produktivität der landwirtschaftlichen Betriebe sicherstellen. Gesetzliche Regelungen zur Verbesserung des Arbeitsschutzes oder zum Ausgleich der Mehrbelastung der Saisonarbeiter\*innen wurden dagegen nicht erlassen.<sup>68</sup> Ähnliches gilt für die Regelungen im Jahr 2021, die eine erneute Ausweitung der sozialversicherungsfreien Beschäftigung sowie der Möglichkeit einer ‚Arbeitsquarantäne‘ vorsahen, die Einführung einer Meldepflicht des Krankenversicherungsstatus zum Schutz der Arbeitnehmer\*innen dagegen auf 2022 verschoben. Dass überhaupt eine Meldepflicht für den Versicherungsstatus festgelegt wurde, könnte dem Umstand geschuldet sein, dass 2021 die fehlende Pflicht zum Krankenversicherungsschutz für Saisonarbeiter\*innen stärker in der öffentlichen Aufmerksamkeit stand als im Jahr zuvor.<sup>69</sup>

---

Schutzmaßnahmen und Lohnzuschlag für Erntehelferinnen und Erntehelfer, 27. April 2020, [<https://www.linksfraktion.de/themen/positionspapiere/detail/sofortige-schutzmassnahmen-und-lohnzuschlag-fuer-erntehelferinnen/>].

<sup>68</sup> Wie eine Sprecherin des DGB-Projektes Faire Mobilität mitteilt, bleibt unklar, inwieweit das Ende 2020 verabschiedete Arbeitsschutzkontrollgesetz auch Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft hat. Während kurzfristig kaum Auswirkungen zu erwarten seien, sei die Festlegung einer Kontrollquote von 5 Prozent der Betriebe ab 2026 langfristig eine positive Perspektive.

<sup>69</sup> Vgl. z. B. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19. Wahlperiode – 224. Sitzung, 22. April 2021 Berlin, Philip Raillon / Dirk Bitzer / Traian Danciu, Erntehelfer in Deutschland: Kein Schutz, keine Versicherung?, Die Tagesschau, 13. Mai 2021, [<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/erntehelfer-krankenversicherung-101.html>]; Jost Maurin, Erntehelfer schlecht versichert, Die Tageszeitung: taz, 31. März 2021, [<https://taz.de/Beschaeftigung-von-Saisonkraeften/!5758699/>].

Der politische Diskurs ist außerdem von Auseinandersetzungen darüber geprägt, welche Personengruppen fehlende Saisonarbeiter\*innen ersetzen und die überschüssige Arbeit in der Landwirtschaft erledigen solle. Zwar beklagten landwirtschaftliche Betriebe und Verbände im Jahr 2020 einen besonders akuten Mangel an Arbeitskräften, der durch Einreisestopps und andere innereuropäische Reisebeschränkungen verursacht wurde. Schon 2018 und 2019 stand jedoch der chronische Mangel an und der erwarteter Rückgang potenzieller Saisonarbeiter\*innen im Zentrum politischer Debatten. So verkündete der Deutsche Bauernverband schon 2019: „Erntehelfer braucht das Land“.<sup>70</sup> Wie in Teil 1 bereits dargestellt, war die Suche nach Arbeitskräften für die Landwirtschaft in den Jahren vor der Pandemie auf Drittstaaten außerhalb der EU konzentriert. Insbesondere der DBV und die FDP-Fraktion forderten in dieser Zeit regelmäßig verstärkte Bemühungen für entsprechende Anwerbeabkommen.<sup>71</sup> Auch wenn das Pilotprojekt mit Georgien und Aussagen der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass Verhandlungen mit verschiedenen Drittstaaten ununterbrochen weiterliefen, rückten entsprechende Forderungen während der Reisebeschränkungen im Frühjahr 2020 kurzzeitig in den Hintergrund, und der Blick auf der Suche nach alternativen Arbeitskraftpotenzialen richtete sich verstärkt ins Inland. In dieser Situation wurden Geflüchtete als unmittelbar verfügbares Arbeitskräftepotenzial in den Blick genommen – in besonderem Maße Geflüchtete mit Arbeitsverbot sowie Asylsuchende und Geduldete aus ‚sicheren Herkunftsstaaten‘:<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Deutscher Bauernverband e. V., Saisonarbeit: (Neue) Erntehelfer braucht das Land, Mai 2019, [<https://www.bauernverband.de>].

<sup>71</sup> Vgl. z. B. Deutscher Bauernverband, Themendossier ‚Arbeitsmarkt mit Anspruch‘. Faire Bezahlung für externe Arbeiter: Saisonarbeit und Mindestlohn, 18. Oktober 2018, [<https://www.bauernverband.de/themendossiers/arbeitsmarkt/themendossier/faire-bezahlung-fuer-externe-helfer-saisonarbeit-und-mindestlohn>]; Deutscher Bundestag, Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion: Entfristung der 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung, Drucksache 19/3302, 27. Juli 2018.

<sup>72</sup> Der Begriff ‚sichere Herkunftsstaaten‘ bezeichnet im deutschen Asylsystem Staaten, bei denen die Behörden davon ausgehen, dass nur ein sehr geringer Teil der Asylsuchenden einen Schutzstatus in Deutschland bekommt. Aufgrund dieser sogenannten ‚schlechten Bleibeper-

Der ein oder andere aus sicheren Herkunftsländern wie Albanien, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, aus Nordmazedonien, Montenegro, Serbien oder auch dem Senegal könnte durchaus Interesse an der Arbeit in der Landwirtschaft haben.<sup>73</sup>

In diesen Auseinandersetzungen wurden zudem bestimmte Eigenschaften ausländischer Arbeiter\*innen hervorgehoben, aufgrund derer sie sich weitaus besser für die Arbeit in der Landwirtschaft eigneten als inländische. Im gesamten Untersuchungszeitraum wurde dabei vor allem auf die Fähigkeit, „die körperlich anstrengende Arbeit zu bewältigen“, und auf die Erfahrung mit dieser Art der Tätigkeiten verwiesen.<sup>74</sup> Außerdem wurde die Bereitschaft ausländischer Arbeiter\*innen hervorgehoben, zu den gegebenen Niedriglöhnen Saisonarbeit zu leisten.<sup>75</sup> Während 2018 und 2019 jedoch vorrangig von ‚Helfer\*innen‘ die Rede war, wurden Saisonarbeiter\*innen während der Pandemie explizit als ‚Fachkräfte‘ angesprochen:

Um die Verbraucher auch während der Corona-Pandemie mit ausreichend und hochwertigen heimischen Lebensmitteln zu versorgen, sind die Landwirte auf die Mitarbeit ausländischer Saisonarbeitskräfte angewiesen – das sind Fachkräfte auf ihrem Gebiet.<sup>76</sup>

---

spektive‘ werden Asylanträge aus diesen Staaten im Eilverfahren bearbeitet, und die Asylsuchenden sind von verschiedenen Rechten ausgenommen. So müssen sie etwa länger in Sammelunterkünften wohnen und unterliegen einem grundsätzlichen Arbeitsverbot.

<sup>73</sup> Zitat der Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner aus: Kornbaki, Bauer sucht Erntehelfer (wie Anm. 50), S. 2.

<sup>74</sup> CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Spargelstechen ist Handarbeit (wie Anm. 65), und Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Pressemitteilung Nr. 106/2018. Einsatz hat sich gelohnt: 70-Tage-Regelung wird dauerhaft, 29. August 2018, [<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/106-70-tage-regelung.html>].

<sup>75</sup> Verschiedene Akteur\*innen weisen darauf hin, dass ausländische Arbeiter\*innen bereit sind, zu geringeren Löhnen zu arbeiten als inländische. Nur die AfD-Fraktion spricht allerdings explizit davon, ausländische Saisonarbeiter\*innen seien „kostengünstiger“ und „effizienter“, AfD-Bundestagsfraktion, Pressemitteilung, Protschka: Steuerbefreiung für Beschäftigung von Erntehelfern, 25. März 2020, [<https://www.afdbundestag.de/protschka-steuerbefreiung-fuer-beschaeftigung-von-erntehelfern/>].

<sup>76</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Pressemitteilung Nr. 62/2020. Klöckner / Seehofer: Vorgaben des Gesundheitsschutzes und Erntesicherung bringen wir zusammen, 2. April 2020, [<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/062-corona-saisonarbeitskraefte-einreise-konzept.html>].



Auffällig ist dabei, dass im politischen Diskurs vor allem die Parteien mit national-konservativen Positionen, also AfD und CDU/CSU (und das CDU-geführte BMEL), von Saisonarbeiter\*innen als ‚Fachkräften‘ sprechen und ihre besonderen Qualifikationen hervorheben. Und auch wenn die Arbeitskräfte im Gegensatz zu den Jahren zuvor als ‚Fachkräfte‘ angesprochen werden, stellt sich das Narrativ, dass Landwirtschaft und Gesellschaft nicht auf sie verzichten können, weil ihre wirtschaftlich benötigten Eigenschaften und ‚Qualifikationen‘ unter Inländer\*innen nicht zu finden seien, als Konstante heraus.

Insgesamt wird der politische Diskurs um Saisonarbeit über den Moment der Krise hinaus von dem ökonomischen Bedarf der Landwirtschaft an (neuen) saisonalen Arbeitskräften (angesichts eines chronischen Mangels) und an der Flexibilisierung der Anstellungsbedingungen (insbesondere der Sozialversicherungspflicht) dominiert. Der Topos des wirtschaftlichen Nutzens wird dabei in keinem Moment als Argument gegen Saisonarbeitsmigration verwendet. Dies ist insofern bemerkenswert, als, wie beispielsweise Wengeler in seiner Untersuchung des Migrationsdiskurses zwischen 1960 und 1985 und Anne Lisa Carstensen u. a. in ihrer Analyse des Diskurses um Fluchtmigration nach dem Sommer der Migration 2015 darstellen, der Topos der „wirtschaftlichen Nützlichkeit“ in politischen und gesellschaftlichen Diskursen in der Bundesrepublik sowohl als Argument für als auch gegen Migration verwendet wird.<sup>77</sup>

Ebensowenig konnten im politischen Diskurs um Saisonarbeit in Deutschland Argumentationsmuster der nationalen Sicherheit identifiziert werden, das in Konflikt zum Topos der ökonomischen Verwertbarkeit der Saisonarbeiter\*innen steht.<sup>78</sup> Vielmehr kommt es zu einer

---

<sup>77</sup> Vgl. Wengeler, Topos und Diskurs (wie Anm. 61), S. 302–320, und Anne Lisa Carstensen / Lisa-Marie Heimeshoff / Lisa Riedner, Der Zwang zur Arbeit. Verwertungslogiken in den umkämpften Regimen der Anwerbe-, Flucht- und EU-Migration, in: *Sozial.Geschichte Online*, 23 (2018), S. 235–269, hier: S. 251. Vgl. auch Harald Bauders Analyse der Debatten um ein neues Zuwanderungsgesetz in den frühen 2000er Jahren, Harald Bauder, *Media Discourse and the New German Immigration Law*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34 (2008), S. 95–112.

<sup>78</sup> Eine Ausnahme stellt das zu Beginn der Corona-Pandemie vorgetragene Argument dar, Saisonarbeiter\*innen seien eine potenzielle Ansteckungsgefahr für die Bevölkerung. Dieses wurde

starken diskursiven Verschränkung ökonomischer und national-konservativer Argumentationen hinsichtlich der (Versorgungs-)Sicherheit der deutschen Bevölkerung. Dies wird besonders im Moment der Corona-Krise deutlich: Ausländische Saisonarbeiter\*innen werden im politischen Krisendiskurs als systemrelevante Arbeitskräfte angesprochen, die „Staat und Wirtschaft am Laufen halten“.<sup>79</sup> Ihre Einreise wird außerdem als Interesse der ‚Heimat‘ dargestellt, wenn Innenminister Seehofer mit Bezug auf das Einreisekontingent verkündet: „Der Bundesinnenminister hat gleichwohl Verständnis für die Sorgen der Bauern: er ist ja auch Heimatminister“.<sup>80</sup> Die Einreise ausländischer Saisonarbeiter\*innen erscheint so gleichzeitig als Lösung für die wirtschaftliche ‚Krise‘ der Betriebe und die ‚Versorgungskrise‘ der deutschen Bevölkerung in der ‚Heimat‘.

### 3. Diskussion: Saisonarbeiter\*innen als perfekte Migrant\*innen?

Die Aushandlung von Migrationspolitiken ist generell durch das Spannungsverhältnis zwischen ökonomischen Interessen an der Einwanderung von Arbeitskraft einerseits und national-konservativen Interessen an der Restriktion von Migration andererseits geprägt. Die widerspruchslöse Befürwortung saisonaler Arbeitsmigration in der Landwirtschaft stellt demgegenüber eine Besonderheit des analysierten

---

jedoch nur vereinzelt durch AfD und vom Innenministerium vorgebracht und sehr schnell revidiert. Von gewerkschaftlicher Seite wurden außerdem Befürchtungen geäußert, dass den deutschen Sozialkassen durch die großteils sozialversicherungsfreie Beschäftigung der Saisonarbeiter\*innen wichtige Beiträge verloren gingen. Diese Argumentation zielte jedoch auf die Regelungen zur kurzfristigen Beschäftigung und nicht auf die Menge einreisender Saisonarbeiter\*innen.

<sup>79</sup> Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat, Pressemitteilung: Klöckner / Seehofer: Vorgaben des Gesundheitsschutzes und Erntesicherung bringen wir zusammen, 2. April 2020, [<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/04/erntehelfer.htm>], S. 2.

<sup>80</sup> Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat, Stellungnahme des BMI bei der Regierungspressekonferenz, 1. April 2020, [<https://www.bundesregierung.de>], S. 17. Die Verbindung der „Sorgen der Bauern“ mit den Interessen der „Heimat“ erinnert an die Argumentation preußischer Agrarier, ihre ökonomischen Interessen seien „patriotisch“ (siehe Teil 1).

Diskurses dar. Im Folgenden soll dies anhand von Schlaglichtern auf die bundesdeutsche Migrationsgeschichte und eines kurzen Reviews migrationswissenschaftlicher Literatur veranschaulicht werden. Darauf aufbauend gehe ich der Frage nach, warum es im aktuellen Regime saisonaler Arbeitsmigration in der Landwirtschaft nicht zur üblichen Spannung zwischen jenen beiden Logiken kommt.

Die konfliktive Beziehung zwischen ökonomischen und national-konservativen Interessen im Migrationsregime ließ sich historisch zu verschiedenen Momenten beobachten. Ende des 19. Jahrhunderts stand die national(istisch)e „Germanisierungspolitik“ in den ostpreußischen Gebieten im Konflikt mit dem Interesse der Landwirte an polnischen Arbeitskräften.<sup>81</sup> Der unter anderem aufgrund erwarteter „Integrationsprobleme“ im Jahr 1973 verkündete Anwerbestopp für ‚Gastarbeiter\*innen‘ erfuhr scharfe Kritik von Unternehmer\*innen aus der Automobilindustrie oder der Landwirtschaft.<sup>82</sup> Und auch in den Debatten um höhere Zuwanderungszahlen im Rahmen der EU-Osterweiterung in den frühen 2000er Jahren stand laut Jörg Becker und Wilfried Heller ein „kulturell orientierter Heimatschutz“ ökonomischen Argumentationen für mehr Zuwanderung entgegen.<sup>83</sup> In der jüngeren Vergangenheit konnten ähnlich konträre Positionen in den Diskussionen um das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FKEG) 2019 bis 2020 beobachtet werden.

Verschiedene Autor\*innen verweisen in ihren Analysen des deutschen Migrationsregimes auf diesen Grundkonflikt. So führt Sebastian Muy aus, wie das sogenannte Migrationspaket der Bundesregierung im Jahr 2019, das jenes FKEG enthielt, im Spannungsfeld zwischen „neoliberal-verwertungsorientierte[n]“ und „nationalchauvinistischen Kräften“ ausgehandelt wurde.<sup>84</sup> Moritz Altenried u. a. entwickeln ihr

---

<sup>81</sup> Dohse, *Ausländische Arbeiter* (wie Anm. 14), S. 31.

<sup>82</sup> Vgl. Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik* (wie Anm. 10), S. 202–205.

<sup>83</sup> Becker / Heller, *Polnische Saisonarbeiter* (wie Anm. 22), S. 71.

<sup>84</sup> Sebastian Muy, *Verwertung ≤ Entrechtung. Ein Blick auf die Debatte um Migration und Arbeit in Sozial.Geschichte Online nach dem „Migrationspaket“ vom 7. Juni 2019*, in: *Sozial.Geschichte Online*, 26 (2020), S. 71–89, hier: S. 83.

Konzept der *Logistifizierung* von Migration, um sich den Aushandlungen des „Widerspruchs zwischen dem ökonomischen Bedarf an migrantischer Arbeitskraft einerseits und der politisch-kulturellen Logik der Abschottung andererseits“ anzunähern.<sup>85</sup> In Untersuchungen der Diskurse um Migration in Deutschland werden „Migration als sicherheitspolitische Fragestellung“ – Migration wird als Gefahr dargestellt und soll deshalb eingeschränkt werden – und „Migration als Frage der ökonomischen Verwertbarkeit“ als konkurrierende Topoi herausgestellt.<sup>86</sup> Andreas Pott u. a. weisen darauf hin, dass das Spannungsverhältnis zwischen einer ökonomisch motivierten Öffnung und einer Schließung aus Gründen der nationalen Sicherheit auch über die Bundesrepublik und Europa hinaus eine tragende Rolle in der Ausformung von Migrationsregimen spielt:

Well beyond the European case, liberal states attempt on the one hand to secure their competitive position by opening up to trade and mobility. On the other hand, they are required as security providing nation states to limit access to society, citizenship and welfare systems.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Moritz Altenried / Manuela Bojadzijev / Sandro Mezzadra / Leif Jannis Höfler (Hg.), *Logistische Grenzlandschaften: Das Regime mobiler Arbeit nach dem Sommer der Migration*, Münster 2017, S. 57–58. Die Publikation ging aus dem Forschungsprojekt *Politiken und Vermittlung mobiler Arbeit am Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM)* hervor.

<sup>86</sup> Carstensen / Heimeshoff / Riedner 2018, *Zwang zur Arbeit* (wie Anm. 77), S. 238; vgl. auch Wengeler, *Topos und Diskurs* (wie Anm. 61) und Bauder, *Media Discourse and the New German Immigration Law* (wie Anm. 77), S. 95–112. Auch Kenneth Horvath verweist auf den grundlegenden Konflikt zwischen der „Versicherheitlichung“ und „Ökonomisierung von Migration“, allerdings mit Bezug auf Österreich, Kenneth Horvath, *Securitisation, economisation and the political constitution of temporary migration: The making of the Austrian seasonal workers scheme*, in: *Migration Letters*, 11 (2014), S. 154–170, hier: S. 174 (Übersetzung durch die Autorin).

<sup>87</sup> Pott et al., *Was ist ein Migrationsregime?* (wie Anm. 5), S. 30. Damit verweisen diese auf die Debatte um das „liberal paradox“, den intrinsischen Interessenskonflikt liberaler Staaten zwischen ökonomisch erwünschter Zulassung von Arbeitsmigration und dem politischen Interesse, Einwanderung und damit zusammenhängende Rechtsansprüche (insbesondere an den Wohlfahrtsstaat) einzuschränken, vgl. zu dieser Debatte z. B. James F. Hollifield, *The Liberal Paradox: Immigrants, Markets and Rights in the United States*, in: *SMU Law Review*, 61 (2008), S. 67–98, und Christian Joppke, *Why Liberal States Accept Unwanted Immigration*, in: *World Politics*, 50 (1998), 2, S. 266–293.

Insbesondere in Analysen aktuellerer migrationspolitischer Entwicklungen in Deutschland wird allerdings nicht von einer grundlegenden Widersprüchlichkeit dieser Logiken ausgegangen. So zeichnen etwa Carstensen u. a. ein differenziertes Bild sicherheitspolitischer und ökonomischer Logiken zwischen Konflikt und Verschränkung, insbesondere hinsichtlich der Gewährung von Einreiseerlaubnissen und sozialen Rechten in Funktion des von Migrant\*innen erwarteten wirtschaftlichen Nutzens.<sup>88</sup>

Im Folgenden gehe ich der Frage nach, warum es im Regime landwirtschaftlicher Saisonarbeit nicht zu Spannungen zwischen ökonomischen und national-konservativen Interessen kommt. Dazu diskutiere ich die Ergebnisse meiner empirischen Untersuchung vor dem Hintergrund aktueller Debatten in der Migrationsforschung. Besonders das von Altenried u. a. geprägte Konzept der *Just-in-time*-Migration,<sup>89</sup> der von Laure Sandoz vorgeschlagene Begriff der *wanted migration*<sup>90</sup> und die von Sandro Mezzadra und Brett Neilson in die Diskussion gebrachten Konzepte *outsourced labour* und *differentielle Inklusion*<sup>91</sup> bieten großes analytisches Potenzial für die Untersuchung saisonaler Arbeitsmigration, wurden allerdings bisher nicht explizit darauf angewandt. Anschließend stelle ich das aktuelle Regime landwirtschaftlicher Saisonarbeit der Politik der Anwerbung von Gastarbeiter\*innen in den Anfangsjahrzehnten der Bundesrepublik und deren Ziel einer „Temporalisierung der Arbeitskraft“ gegenüber.

---

<sup>88</sup> Carstensen et al., Zwang zur Arbeit (wie Anm. 77), S. 249–265. Vgl. auch die Debatte um eine Ökonomisierung der Asylpolitik, z. B. Karin Scherschel, Citizenship by work? Arbeitsmarktpolitik im Flüchtlingsschutz zwischen Öffnung und Selektion, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 46 (2016), Heft 183, S. 245–265.

<sup>89</sup> Altenried et al., Logistische Grenzlandschaften (wie Anm. 85). Altenried et al. schreiben von *Just-in-time*- und *To-the-point*-Migration, in Anlehnung an das logistische „Leitbild einer *Just-in-time*- und *To-the-point*-Produktion“ von Waren, vgl. ebd. S. 7–9. Da hier besonders der zeitliche Aspekt relevant ist, verwende ich die gekürzte Form.

<sup>90</sup> Laure Sandoz, *Mobilities of the Highly Skilled towards Switzerland: The Role of Intermediaries in Defining “Wanted Immigrants,”* Cham 2019, S. 3.

<sup>91</sup> Sandro Mezzadra / Brett Neilson, *Border as Method, or, the Multiplication of Labor,* Durham 2013.

## Saisonarbeit als *Just-in-time-Migration*

Seit auch EU-Bürger\*innen aus den neuen EU-Staaten ohne besondere Zustimmung eine Beschäftigung als Saisonarbeiter\*innen in Deutschland aufnehmen können, werden die Bedingungen saisonaler Arbeitsmigration in der Landwirtschaft größtenteils über Bestimmungen des allgemeinen Arbeitsrechts geregelt. Diese werden, wie die Analyse des Regimes landwirtschaftlicher Saisonarbeit während und vor der Pandemie zeigte, passgenau auf den spezifischen Bedarf landwirtschaftlicher Betriebe an Arbeitskräften zugeschnitten. Dabei ist besonders der Rechtsrahmen zu kurzfristiger Beschäftigung relevant, der regelt, wie lange und unter welchen Voraussetzungen Saisonarbeiter\*innen sozialversicherungsfrei beschäftigt werden können.

So wurden in den Jahren 2018 bis 2020 allgemeine Bestimmungen zur kurzfristigen Beschäftigung geändert, um angesichts eines (im Jahr 2020 besonders akuten) Mangels an Arbeitskräften eine längere Beschäftigung der verfügbaren saisonalen Arbeitsmigrant\*innen möglich zu machen. Zum Jahresbeginn 2019 begründete die Bundesregierung die Entfristung der 70-Tage-Regelung mit der Entlastung von Sonderkulturbetrieben und deren Abhängigkeit von Saisonarbeit.<sup>92</sup> Außerdem entsprächen 70 Tage „genau dem Zeitraum“,<sup>93</sup> in dem landwirtschaftliche Betriebe auf Saisonarbeiter\*innen angewiesen seien. Ebenso erklärte sie 2020, die befristete Ausweitung auf 115 Tage beschlossen zu haben, weil „landwirtschaftlichen Betrieben deutlich weniger Saisonarbeitskräfte als üblich zur Verfügung“ stünden und sie deshalb durch „die Möglichkeit einer längeren Beschäftigungsdauer“ unterstützt werden sollten.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Vgl. z. B. Deutsche Bundesregierung, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP „Dauerhafte Entfristung der 70-Tage-Regelung bei kurzfristiger Beschäftigung“, Drucksache 19/8653, 8. April 2019, Berlin, S. 3.

<sup>93</sup> Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss), Drucksache 19/6146, 28. November 2018, Berlin.

<sup>94</sup> Deutsche Bundesregierung, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 25. Mai 2020 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 19/19651, 29. Mai 2020, Berlin, S. 77. Mit der Befristung der Regelung bis Ende Oktober soll außerdem der Einsatz von Saisonarbei-

Auch wenn das Regime landwirtschaftlicher Saisonarbeit schon vorher auf die spezifischen Bedürfnisse des landwirtschaftlichen Arbeitsmarktes an ausländischer Arbeitskraft zugeschnitten wurde, wurde dies im Frühjahr 2020 in den Aushandlungen um landwirtschaftliche Saisonarbeit und den damit einhergehenden politischen (Krisen-)Maßnahmen im Kontext der Corona-Pandemie besonders deutlich. Durch den Einreisestopp und das auch innereuropäisch stark verschärfte Grenzregime während der Corona-Krise konnten Saisonarbeiter\*innen aus anderen EU-Staaten ab Ende März 2020 im Gegensatz zu den Jahren zuvor nicht mehr ‚unkontrolliert‘ einreisen und arbeiten. Vielmehr wurden die genauen Ein- und Ausreisedaten zu Anfang und Ende der Arbeitsdauer festgelegt und überwacht. Mit dem Einreisekontingent wurde außerdem die genaue Menge der nach Angaben des DBV in der Landwirtschaft benötigten Arbeitskraft zugelassen.<sup>95</sup> Deren Abschöpfung wurde neben der 115-Tage-Regelung auch durch die Ausweitung der zulässigen Maximalarbeitszeiten und der ‚Quarantäne-in-Arbeit‘-Regelung flexibilisiert und vermehrt ermöglicht. So war die Anpassung des Regimes saisonaler Arbeitsmigration an den Arbeitskraftbedarf landwirtschaftlicher Betriebe während der Pandemie so genau wie nie. In diesem Sinne schrieb auch Peter Birke zu Beginn der Pandemie, das „radikalisierte Grenzregime mit seiner Totalsperre aller Ein- und Ausreisen oder dem ‚Zulassen‘ von Kontingenten für Erntehelfer\*innen [nähert sich] in geradezu dystopischer Weise der Verknüpfung von Arbeit und Aufenthalt [an]“.<sup>96</sup> Diese Zuspitzung war nach der Aufhebung des Einreisestopps und dem Ende der Kontingentlösung schnell wieder aufgehoben. Die grundsätzliche Ausrichtung des Regimes saisonaler Arbeitsmigration (einschließlich der Änderung

---

ter\*innen während „der ganzen Erntesaison“ möglich gemacht werden, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Beschäftigung und Mindestlohn, 22. Mai 2020, S. 2, [<https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/agrarsozialpolitik/saisonarbeitskraefte-landwirtschaft.html>].

<sup>95</sup> Diese Information geht aus einem Hintergrundgespräch der Autorin mit einer Referent\*in des Deutschen Bauernverbandes e. V. vom 22. Juni 2020 hervor.

<sup>96</sup> Peter Birke, Coesfeld und die Folgen: Arbeit und Migration in der Pandemie. *Sozial.Geschichte Online*, 27 (2020), S. 10.

allgemeiner arbeitsrechtlicher Regelungen) auf das spezifische Bedürfnis der Landwirtschaft an ausländischer, saisonaler Arbeitskraft stellt sich jedoch als Konstante heraus.

Diese passgenaue Ausrichtung des rechtlichen Rahmens auf den Bedarf landwirtschaftlicher Betriebe an saisonaler Arbeitsmigration lässt sich meines Erachtens gut mit dem von Altenried u. a. geprägten Konzept der *Just-in-time*-Migration fassen.<sup>97</sup> Die Autor\*innen gehen davon aus, dass Migrationsmanagement vermehrt von logistischen Prinzipien geleitet ist. Konkret beobachten sie eine Tendenz, in der Migrationssteuerung darauf abzielt, „die genau richtige Menge an Arbeitskraft, mit den richtigen Qualitäten (z. B. ihre Qualifikation), zur richtigen Zeit und an den richtigen Ort zu vermitteln“.<sup>98</sup> Auf saisonale Arbeitsmigration gehen sie in ihrer Untersuchung nicht ein, da sie vor allem den Einschluss von Geflüchteten in Erwerbsarbeit im Blick haben. Das Modell saisonaler Arbeitsmigration (speziell in der Landwirtschaft) stellt jedoch ein Paradebeispiel einer solchen *Just-in-time*-Migration dar.

### Saisonarbeiter\*innen als *wanted migrants*?

Ein weiterer wichtiger Bestandteil migrationspolitischer Bestrebungen, Arbeitsmigration auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes zuzuschneiden, ist die Selektion der Migrant\*innen hinsichtlich ihrer Qualifikation. Aktuelle Politiken der legalen Arbeitsmigration in Deutschland sind vorwiegend darauf ausgelegt, die Einreise von Hochqualifizierten und Fachkräften zu fördern.<sup>99</sup> Ein emblematisches Zeugnis dessen ist das 2019 verabschiedete Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FKEG), durch das laut Holger Kolb „der bereits vor dessen Inkrafttreten gültige Grundsatz eines Primats formalqualifizierter Erwerbs-

---

<sup>97</sup> Vgl. Altenried et al., Logistische Grenzlandschaften (wie Anm. 85).

<sup>98</sup> Ebd., S. 54.

<sup>99</sup> Mit dieser migrationspolitischen Ausrichtung steht Deutschland nicht allein. Auch die EU-Migrationspolitik ist mehr und mehr auf die Anwerbung hochqualifizierter Migrant\*innen konzentriert, um im sogenannten ‚global race on talent‘, dem internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeiter\*innen, nicht hinter andere Industrienationen zurückzufallen.



migration im AufenthG bestätigt und erneuert“ wurde.<sup>100</sup> Dem im März 2020 in Kraft getretenen FKEG wurde folgende Definition von „Fachkräften“ zugrunde gelegt:

Fachkraft im Sinne dieses Gesetzes ist ein Ausländer, der 1. eine inländische qualifizierte Berufsausbildung oder eine mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung gleichwertige ausländische Berufsqualifikation besitzt (Fachkraft mit Berufsausbildung) oder 2. einen deutschen, einen anerkannten ausländischen oder einen einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss besitzt (Fachkraft mit akademischer Ausbildung).<sup>101</sup>

Zum Inkrafttreten des FKEG erklärte der Bundesinnenminister zudem, Fachkräfte seien die Migrant\*innen, „die die deutsche Wirtschaft so dringend braucht. Das sind Hochschulabsolventen und Fachkräfte mit qualifizierter Berufsausbildung, nicht aber niedrig oder gering qualifizierte Arbeitskräfte“.<sup>102</sup>

Die während der Corona-Pandemie einsetzende Bezeichnung von Saisonarbeitskräften ohne formelle Ausbildung<sup>103</sup> als ‚Fachkräften‘ scheint quer zu der Ausrichtung der deutschen Migrationspolitik in den letzten Jahren zu liegen. Sie steht in direktem Widerspruch zu der im FKEG festgelegten Definition von ‚Fachkräften‘, die eine formelle Qualifikation voraussetzt. Gleichzeitig steht die durchweg positive Haltung gegenüber der Einreise von Saisonarbeitskräften, wie sie im politischen Diskurs während der Pandemie festzustellen ist, in auffalldendem Kontrast zu der scharfen Ablehnung ‚niedrig oder gering qua-

---

<sup>100</sup> Holger Kolb, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die „Westbalkanregelung“ – Spannungen und Widersprüche, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, 40 (2020), 8, S. 267–270, hier: S. 269.

<sup>101</sup> § 18 Absatz 3 AufenthG.

<sup>102</sup> Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat, Ausländische Fachkräfte als Bereicherung für unser Land, 2020, [<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-fachkraefte/fachkraefteeinwanderung.html>].

<sup>103</sup> Hiermit ist explizit eine Ausbildung gemeint, die in direktem Bezug zu der ausgeführten Tätigkeit steht. Ebenso wie andere Migrant\*innen im Niedriglohnsektor, verfügen auch Saisonarbeiter\*innen häufig über abgeschlossene Berufs- und akademische Abschlüsse in anderen Bereichen.

lifizierte Arbeitskräfte‘ (siehe Zitat oben) durch konservative Kräfte in den letzten Jahren.

Die Betonung der ‚Qualifikation‘ der Saisonarbeiter\*innen und ihre Bezeichnung als „Fachkräfte“ stehen jedoch insofern nicht in Konflikt mit diesem migrationspolitischen Trend, als sie eine strategische Markierung als erwünschte Migration vor der deutschen Bevölkerung darstellt. In ihrer empirischen Analyse von Politiken zur Migration Hochqualifizierter stellt Laure Sandoz der Kategorie der *skilled migrants* (qualifizierte Migrant\*innen) die der *wanted migrants* gegenüber. Dazu führt sie aus:

[B]eyond considerations of professional qualifications, the ways decision makers perceive migrants within specific social, economic, and political contexts are crucial for constructing them as skilled or unskilled, wanted or unwanted, welcome or unwelcome.<sup>104</sup>

Die Qualifikationen, die im Diskurs als spezifische Eigenschaften der ausländischen Saisonarbeiter\*innen dargestellt werden, beziehen sich nicht auf deren fachliche Ausbildung. Vielmehr können sie als Paraphrasierungen der unter den spezifischen sozialen und ökonomischen Bedingungen nachgefragten Eigenschaften landwirtschaftlicher Arbeitskraft interpretiert werden: praktischer Arbeitserfahrung und der Bereitschaft, unter Pandemie-Bedingungen körperlich sehr beanspruchende Arbeit zu vergleichsweise niedrigem Lohn zu verrichten. In diesem Sinne kann der Begriff ‚Fachkräfte‘, wie er im politischen Diskurs um Saisonarbeiter\*innen im Kontext der Corona-Krise gebraucht wird, als Synonym für ‚benötigte Arbeitskräfte‘ (*wanted migrants*) gelesen werden. Spätestens seit den Diskussionen um das FKEG gilt der steigende Fachkräftemangel auf politischer und gesellschaftlicher Ebene als Fakt, und der Bedarf an ausländischen Fachkräften für die Aufrechterhaltung von Wirtschaftswachstum und Wohlstand stellt die zentrale Begründung für die Zulassung bestimmter Einwanderung in der deutschen Migrationspolitik dar. Auch wenn Saisonarbeiter\*innen

---

<sup>104</sup> Sandoz, *Mobilities* (wie Anm. 90), S. 3.

nach dem FKEG explizit keine Fachkräfte sind, dient die Verwendung dieses Begriffes dazu, sie als Teil der gesellschaftlich anerkannten wirtschaftlich notwendigen Einwanderung zu markieren, sowie dazu, die politische Entscheidung zu legitimieren, ein Kontingent von 40.000 Saisonarbeiter\*innen pro Monat zuzulassen.<sup>105</sup> Ähnlich wie in den Debatten um das FKEG, wird auf diese Weise das ökonomische Interesse der Betriebe an Arbeitskraft mit dem allgemeinen Interesse der Bevölkerung an Wohlstand argumentativ verknüpft.

Parallel zur Konkurrenz um (hoch-)qualifizierte Einwanderung wird kapitalistischen Staaten jedoch auch ein intrinsischer Bedarf an ‚unqualifizierten‘ Arbeitsmigrant\*innen für unattraktive Arbeitsmarktsegmente attestiert.<sup>106</sup> So schreiben Altenried u. a.:

Die strategische Bedeutung von Migration für die Funktionsweise des heutigen Kapitalismus zeigt sich überdies in so unterschiedlichen Formen wie jener von ‚qualifizierten‘ Arbeiter\*innen, die mit der Entwicklung von digitalen und Wissensökonomien verbunden ist, und der Migration ‚unqualifizierter‘ (und häufig saisonaler) Arbeiter\*innen in der Landwirtschaft.<sup>107</sup>

Dabei ist besonders die Landwirtschaft für saisonale Arbeiten im Niedriglohnbereich auf Migrant\*innen angewiesen, da Inländer\*innen nicht bereit sind, diese zu den gegebenen Bedingungen zu übernehmen. Temporäre Arbeitsmigration bedient zudem insofern besonders gut den Bedarf auf dem deutschen Arbeitsmarkt, als sie zwar saisonale Arbeitsspitzen abfedert, die Arbeitskräfte jedoch nach getaner Arbeit das Land wieder verlassen und so keine sozialen Folgekosten verursachen.

---

<sup>105</sup> Auch vor der Verwendung des Begriffs ‚Fachkräfte‘ wurden im politischen Diskurs die besondere ‚Eignung‘ und ‚Qualifikation‘ ausländischer Arbeiter\*innen für saisonale Tätigkeiten in der Landwirtschaft als Argument verwendet, um den Bedarf an ihnen und ihre vermehrte Anwerbung aus Drittstaaten zu begründen. Zu diesem Zeitpunkt standen diese Debatten allerdings weniger im gesellschaftlichen Fokus, und es bestand deshalb weniger Bedarf, die Einreiseerlaubnis für Saisonarbeiter\*innen vor der Bevölkerung zu legitimieren.

<sup>106</sup> Vgl. dazu z. B. Alessandra Corrado / Carlos de Castro / Domenico Perrotta, *Migration and Agriculture: Mobility and Change in the Mediterranean Area*, London 2017; Mezzadra / Neilson, *Border as Method* (wie Anm. 91); Bauder, *Media Discourse* (wie Anm. 77).

<sup>107</sup> Altenried et al., *Logistische Grenzlandschaften* (wie Anm. 85), S. 28.

## Temporäre Migration als *outsourced labour*

Sandro Mezzadra und Brett Neilson benennen die Umgehung sozialer Reproduktionskosten in kapitalistischen Staaten durch Arbeitsmigration mit ihrem Konzept der *outsourced labour*. Sie stellen fest, dass durch die selektive Filterungsfunktion von Grenzen keine klar getrennte internationale Arbeitsteilung zwischen ‚Nord‘ und ‚Süd‘ (oder ‚Zentrum‘ und ‚Peripherie‘) entsteht, sondern es zu „outsourced labour within national territory“ kommt.<sup>108</sup> So arbeiten bestimmte Migrant\*innen als „a kind of supplement to the stock of labor power present within the bounded space of the national labor market“.<sup>109</sup> Sie stellen ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt des Ankunftsstaates zur Verfügung, während die Kosten für ihre soziale Reproduktion vom Herkunftsstaat getragen werden.

Die Arbeit von Saisonarbeitskräften ist in dem Sinne *outsourced*, als sie durch die fast ausschließlich sozialversicherungsfreie Beschäftigung keine Rentenansprüche oder sonstige soziale Rechte in Deutschland erwerben. Wie bereits unter dem Stichwort *Just-in-time*-Migration ausgeführt, werden die rechtlichen Regelungen zu kurzfristiger Beschäftigung so angepasst, dass Arbeitsmigrant\*innen entsprechend den Bedürfnissen des landwirtschaftlichen Arbeitsmarktes länger in Deutschland arbeiten können, ohne dass daraus Kosten für den Sozialstaat entstehen oder Migrant\*innen soziale Rechte erwerben. Im Jahr 2018 erklärt Max Straubinger von der CDU/CSU, es sei im Falle der Saisonarbeiter\*innen „nicht so, dass sie dann schnellstmöglich irgendwelche Solidaransprüche an das gesetzliche deutsche Solidarsystem anmelden wollen“.<sup>110</sup> So stellt er Saisonarbeiter\*innen anderen

---

<sup>108</sup> Mezzadra / Neilson, *Border as Method* (wie Anm. 91), S. 82.

<sup>109</sup> Ebd., S. 102.

<sup>110</sup> Max Straubinger, Rede für die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag, Plenarprotokoll 19. Wahlperiode – 69. Sitzung, 30. November 2018, Berlin, S. 24. Diese Logik war auch in Debatten um das Fachkräfteeinwanderungsgesetz spürbar. So fasst der Bundesinnenminister die Zielsetzung des FKEG folgendermaßen zusammen: „Wir wollen keine Einwanderung in die Sozialsysteme, sondern in den Arbeitsplatz. Das ist unser Ziel“, Deutsche Bundesregierung, Mehr Fachkräfte für Deutschland, 1. März 2020, [<https://www.bundesregierung.de/breg-de/>

Formen von Migration und den damit verbundenen potenziellen Ansprüchen an das Sozialsystem als Positivbeispiel gegenüber.

Ökonomische und nationale Logik stehen also deshalb im Diskurs um saisonale Arbeitsmigration in der Landwirtschaft nicht im Widerspruch zueinander, weil Saisonarbeiter\*innen in diesem Fall nicht als Migrant\*innen mit Inklusionsanspruch betrachtet werden, sondern als temporär einreisende Arbeitskräfte, bei denen Fragen der ‚Integration‘ und des Rechtes auf soziale Teilhabe nicht thematisiert werden.

Carstensen u. a. gehen in ihrem Artikel zum „Verhältnis zwischen Arbeit(szwang) und Aufenthaltsrechten“ davon aus, dass „Entscheidungen darüber, welche Anerkennung und welche Rechte Migrant\*innen in Deutschland bekommen, zunehmend davon abhängen, ob sie wirtschaftlichen Nutzen versprechen“.<sup>111</sup> Am Beispiel des politischen Diskurses um Saisonarbeiter\*innen bestätigt sich der direkte Zusammenhang zwischen der (gesellschaftlichen) Anerkennung als willkommener Migration und der zugeschriebenen wirtschaftlichen Nützlichkeit. Es zeigt sich jedoch auch, dass der große ökonomische Nutzen für den deutschen Staat und die damit zusammenhängende gesellschaftliche Anerkennung im Regime saisonaler Arbeitsmigration vom Erwerb sozialer Rechte in Deutschland entkoppelt ist. Saisonarbeiter\*innen werden als Arbeitskräfte allgemein willkommen geheißen, eben weil sie als *outsourced labour force* im Sinne Mezzadras und Neilsons trotz ihrer wirtschaftlichen Nützlichkeit keine Ansprüche an soziale Rechte und Teilhabe in Deutschland stellen.

Das System der *outsourced labour* in der deutschen Landwirtschaft basiert auch auf dem Lohngefälle zwischen Deutschland und den Herkunftsländern, aufgrund dessen bestimmte EU-Migrant\*innen die gegebenen Arbeitsbedingungen und Löhne akzeptieren. Wie der chronische Mangel an EU-ausländischen Saisonarbeiter\*innen auch vor dem Corona-bedingten Einreisestopp zeigt, ist dieses System in den letzten Jahren allerdings brüchig geworden: Nachdem seit der Öffnung

---

aktuelles/fachkraeteinwanderungsgesetz-1563122].

<sup>111</sup> Carstensen et al., Zwang zur Arbeit (wie Anm. 77), S. 236.

der EU-Arbeitsmärkte im Zuge der Osterweiterung immer weniger Pol\*innen in der deutschen Landwirtschaft arbeiten, sind inzwischen auch EU-Bürger\*innen aus Rumänien und Bulgarien immer weniger bereit, zu den gegebenen Bedingungen und Löhnen Saisonarbeit zu leisten. Um die Löhne auf gleichbleibendem Niveau zu halten und das System landwirtschaftlicher Produktion in der aktuellen Form aufrecht erhalten zu können, richtet sich der Blick seitdem auf Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten. Im politischen Diskurs wird hervorgehoben, dass Drittstaatler\*innen aufgrund des größeren Lohngefälles im Gegensatz zu EU-Bürger\*innen „weiterhin großes Interesse“ daran hätten, als Saisonarbeiter\*innen nach Deutschland zu kommen.<sup>112</sup> Gewerkschaften und Beratungsstellen betonen dagegen, dass die Koppelung des Aufenthaltsstatus an das Arbeitsverhältnis bei Saisonarbeiter\*innen aus Drittstaaten dazu führt, dass diese widrige Arbeitsbedingungen und Rechtsverletzungen durch die Arbeitgeber\*innen eher akzeptieren als EU-Bürger\*innen.<sup>113</sup> Auch wenn nur die AfD-Fraktion sich explizit auf die Vorteile ausländischer Saisonarbeiter\*innen als „kostengünstige“ Arbeitskräfte bezieht,<sup>114</sup> stellt sich die Aufrechterhaltung des Systems der *outsourced labour* mit gleichbleibend niedrigem Lohnniveau als (implizites) politisches Ziel der vermehrten Anwerbung von Saisonarbeiter\*innen aus Drittstaaten heraus.

## Differentielle Inklusion

Während des Einreisestopps im Zuge der Pandemie traten Debatten um die Anwerbung von Drittstaatler\*innen – trotz der bereits 2020 getroffenen Absprachen mit Georgien – in den Hintergrund. Stattdessen wurde über das Potenzial von Geflüchteten als alternative Arbeitskräfte diskutiert. Die Untersuchung des Regimes saisonaler Arbeits-

---

<sup>112</sup> Johannes Vogel, Rede für die FDP-Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag, Plenarprotokoll 19. Wahlperiode – 69. Sitzung, 30. November 2018, Berlin, S. 71.

<sup>113</sup> Vgl. Initiative Faire Landarbeit, Bericht 2019 (wie Anm. 38), S. 18–19.

<sup>114</sup> AfD-Bundestagsfraktion, Pressemitteilung. Protschka: Steuerbefreiung für Beschäftigung von Erntehelfern, 25. März 2020, [<https://afdbundestag.de/protschka-steuerbefreiung-fuer-beschaeftigung-von-erntehelfern/>].

migration vor und während der Corona-Pandemie hat gezeigt, dass bestimmte Gruppen von Migrant\*innen auf spezifische Weise für eine Arbeit in der Landwirtschaft aktiviert werden. Diesen Prozessen nähere ich mich mit dem ebenfalls von Mezzadra und Neilson geprägten Begriff der *differentiellen Inklusion*, um jenseits der Dichotomie von Einschluss und Ausschluss das „differenzielle System der Filterung und Schichtung“ greifbar zu machen, durch das verschiedene Gruppen von Migrant\*innen selektiv in Gesellschaft und (prekäre) Arbeit eingeschlossen werden.<sup>115</sup>

Wie Lisa Riedner hinsichtlich des Ein- beziehungsweise Ausschlusses von EU-Migrant\*innen in Deutschland gezeigt hat, haben diese zwar aufgrund der Freizügigkeit innerhalb der EU ein grundsätzliches Aufenthaltsgesetz, durch den Ausschluss aus sozialstaatlichen Leistungen soll die Einwanderung nicht oder nur geringfügig erwerbstätiger EU-Migrant\*innen jedoch eingeschränkt werden.<sup>116</sup> Sebastian Friedrich und Marika Pierdicca stellen zudem fest, dass besonders „geringqualifizierte Migrant\_innen aus Bulgarien und Rumänien“ dementsprechend „[n]icht erwünscht“ sind.<sup>117</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint die Aussage über großteils rumänische Saisonarbeiter\*innen, es sei „in diesem Fall nicht so, dass sie dann schnellstmöglich irgendwelche Solidaransprüche an das gesetzliche deutsche Solidarsystem anmelden wollen“, als direkte Gegenüberstellung zu anderen Migrant\*innen aus der gleichen Region.<sup>118</sup> „Geringqualifizierte“ (siehe Zitat oben) sind nur willkommen, solange sie Arbeit im Niedriglohnssektor übernehmen, aber nach getaner Arbeit wieder ausreisen.

---

<sup>115</sup> Sandro Mezzadra / Brett Neilson, Die Grenze als Methode, oder die Vervielfältigung der Arbeit, Übersetzt von Therese Kaufmann und Tom Waibel, transversal texts, März 2008, [<https://transversal.at/transversal/0608/mezzadra-neilson/de>].

<sup>116</sup> Vgl. Lisa Riedner, Aktivierung durch Ausschluss, in: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung*, 3 (2017), 1, S. 89–108.

<sup>117</sup> Sebastian Friedrich / Marika Pierdicca, Migration und Verwertung – Rassismus als Instrument zur Segmentierung des Arbeitsmarktes, in: Hartmut Tölle / Patrick Schreiner (Hg.), *Migration und Arbeit in Europa*, Köln 2014, S. 125–138, hier: S. 133.

<sup>118</sup> Straubinger, Rede im Deutschen Bundestag (wie Anm. 81), S. 23.

Im politischen Diskurs um Saisonarbeit während der Pandemie weist besonders die Debatte um eine befristete Arbeitserlaubnis für Asylbewerber\*innen und Schutzberechtigte Mechanismen der differentiellen Inklusion auf. Sie stellt insofern eine interessante Vergleichsfolie zur temporären Arbeitsmigration der Saisonarbeiter\*innen dar, als sich in ihr ökonomische und national-konservative Interessen diametral entgegenstehen. Auf der einen Seite wird die potenzielle wirtschaftliche Verwertbarkeit von eigentlich mit einem Arbeitsverbot belegten Geflüchteten, insbesondere solchen aus ‚sicheren Herkunftsstaaten‘, als Arbeitskräften hervorgehoben, die für die Landwirtschaft unmittelbar verfügbar sind. Auf der anderen Seite schließt die „Globalzustimmung“ vom 2. April 2020 Asylbewerber\*innen und Geduldete, die aus ‚sicheren Herkunftsstaaten‘ stammen, explizit aus der Gruppe der Drittstaatsangehörigen aus, die eine Beschäftigung in der Landwirtschaft aufnehmen dürfen.<sup>119</sup> Wie verschiedene Autor\*innen unterstreichen, ist der Zugang zu Aufenthaltsrechten und Arbeit innerhalb der Gruppe der Geflüchteten hinsichtlich ihrer ‚Bleibperspektive‘ und damit auch nach nationalen Herkunftsgruppen stratifiziert.<sup>120</sup> Dies trifft insbesondere auf Menschen aus ‚sicheren Herkunftsstaaten‘ zu, die besonders häufig von Arbeitsverbot betroffen sind und „wenn überhaupt, stärker in prekäre Arbeitsverhältnisse gedrängt werden“.<sup>121</sup>

Entgegen dem akuten wirtschaftlichen Bedarf folgen diese Einschränkungen der nationalen Abschottungslogik, derzufolge aus „präventiven migrationsrechtlichen Gründen“ Menschen aus ‚sicheren Herkunftsstaaten‘ und abgelehnte Asylsuchende von Erwerbstätigkeit und sonstiger gesellschaftlicher Integration weitgehend ausgeschlossen bleiben sollen.<sup>122</sup> Bestimmte Gruppen ‚niedrigqualifizierter‘ Arbeits-

---

<sup>119</sup> Bundesagentur für Arbeit, Globalzustimmung für die Beschäftigung in Betrieben der Landwirtschaft (wie Anm. 51), S. 1.

<sup>120</sup> Vgl. zu dieser Debatte Altenried et al., Logistische Grenzlandschaften (wie Anm. 85), S. 128; Carstensen et al., Zwang zur Arbeit (wie Anm. 77), S. 257; Scherschel, Citizenship by work? (wie Anm. 88), S. 257.

<sup>121</sup> Altenried et al., Logistische Grenzlandschaften (wie Anm. 85), S. 128.

<sup>122</sup> Dorothee Frings, Arbeitsmarktsteuerung im Bereich ungesteuerter Migration, in: Altenried et al., Logistische Grenzlandschaften (wie Anm. 85), S. 167–185, hier: S. 173–175.



migrant\*innen (Saisonarbeiter\*innen aus EU-Staaten und Drittstaaten oder auch bestimmte Asylsuchende) können so im Sinne ökonomischer Interessen im Niedriglohnsektor (temporär) als Arbeitskräfte verwertet werden, während sie von sozialen Rechten weitgehend ausgeschlossen bleiben. Bei anderen überwiegt dagegen eine Abschreckungslogik im Sinne national-konservativer Interessen (Geflüchtete aus ‚sicheren Herkunftsstaaten‘, dauerhafte EU-Migrant\*innen). Mechanismen der differentiellen Inklusion nehmen im Migrationsregime so eine Scharnierfunktion zwischen den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts und nationalen Interessen an der Restriktion von Einwanderung ein.

### Saisonarbeiter\*innen als neue Gastarbeiter\*innen?

Wie Lisa Carstensen u. a. ausführen, sollten Arbeitsmigrant\*innen im ‚Gastarbeits‘-Modell durch ein Rotationsprinzip „auf ihre ‚Arbeitskraft‘ reduziert werden“ und soziale Folgekosten wie Ansprüche an soziale Rechte und Infrastruktur vermieden werden.<sup>123</sup> Dementsprechend gingen die Anwerbeverträge laut Jochen Oltmer weitgehend aus migrationspolitischen Überlegungen hervor, die trotz der großen Zahl benötigter ausländischer Arbeiter\*innen vorsahen, die „als Belastung für den Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie allgemein für wirtschaftliche und soziale Entwicklung verstandene[n] Zuwanderungen möglichst weitreichend zu beschränken“.<sup>124</sup> Auf diese Weise konnte während des Wirtschaftsbooms der Nachkriegsjahrzehnte das ökonomische Interesse an ausländischen Arbeitskräften, die für den Wiederaufbau benötigt wurden, mit national-identitären und sozial-politischen Bedenken hinsichtlich der Zuwanderung vereint werden. Mit dem Ende des Wirtschaftsbooms in den 1970er Jahren verschob sich jedoch diese Balance: Das ökonomische Interesse an ausländischen Arbeitskräften

<sup>123</sup> Carstensen et al., Zwang zur Arbeit (wie Anm. 77), S. 241.

<sup>124</sup> Jochen Oltmer, Einführung: Migrationsverhältnisse und Migrationsregime nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Ders. / Axel Krienbrink / Carlos Sanz Díaz (Hg.), Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, München 2012, S. 9–21, hier: S.12.

sank, und Rufe nach der Einschränkung von Zuwanderung setzten sich durch.<sup>125</sup> So kam es 1973 zum Anwerbestopp. Dieser zog jedoch auch die Erkenntnis nach sich, dass Migrationsbewegungen sich nicht nach migrationspolitischen Gesichtspunkten an- und abstellen lassen. Vielmehr ließen sich viele ‚Gastarbeiter\*innen‘ dauerhaft in der Bundesrepublik nieder, machten von der Möglichkeit des Familiennachzugs Gebrauch und forderten politische, soziale und kulturelle Teilhabe ein. Das Ziel der „Temporalisierung und Rotation von Arbeitskräften“ war gescheitert.<sup>126</sup>

Sicher gehört das ‚Gastarbeits‘-Modell einer anderen Zeit mit anderen Arbeits- und Gesellschaftsformationen an. Während Mitte des 20. Jahrhunderts eine große Zahl an Arbeitskräften für den Wiederaufbau (relativ) unabhängig von ihrer Ausbildung und Qualifizierung gebraucht wurde, werden heute angesichts des ‚Fachkräftemangels‘ gezielt (hoch-)qualifizierte Migrant\*innen angeworben. Arbeiter\*innen ohne entsprechende formelle Qualifikation sollen dagegen von der Zuwanderung nach Deutschland abgehalten werden. Regelungen zur Zuwanderung von Arbeitskräften sind im Gegensatz zu den damaligen Anwerbepraktiken heute außerdem direkt an integrations- und sozialpolitische Überlegungen geknüpft. Hierbei spielen die erwarteten (wenn auch kaum empirisch belegten) negativen Auswirkungen un- oder niedrigqualifizierter Migration auf den Sozialstaat eine tragende Rolle. Meine These ist deshalb, dass die migrationspolitische Zielsetzung der „Temporalisierung“ niedrigqualifizierter Arbeitskraft, die im Regime der Gastarbeitsmigration scheiterte, im System landwirtschaftlicher Saisonarbeit nahe an der Realität ist. Wie bereits erläutert, erwerben landwirtschaftliche Saisonarbeiter\*innen während ihres Ar-

---

<sup>125</sup> Die Politik der Anwerbung von ‚Gastarbeiter\*innen‘ war allerdings auch vor dem Anwerbestopp innerhalb der Bundesregierung keineswegs widerspruchsfrei. Insbesondere die Innenministerien auf Bundes- und Länderebene stellten schon in den 1960er Jahren den Vorrang des wirtschaftlichen Bedarfs in Frage und forderten restriktivere Zuwanderungsregelungen, vgl. ebd., S. 14–15.

<sup>126</sup> Zu „Temporalisierung und Rotation von Arbeitskräften“ als Ziel der Anwerbung von ‚Gastarbeiter\*innen‘ vgl. Altenried et al., *Logistische Grenzlandschaften* (wie Anm. 85), S. 54.

beitsaufenthaltes keine Ansprüche auf Sozialleistungen und (auch durch die Anpassung des rechtlichen Regimes im Sinne einer *Just-in-time-Migration*) keine oder nur sehr geringe Rentenansprüche. Ihr temporärer Aufenthalt bleibt außerdem örtlich und zeitlich meist eng an das Arbeitsverhältnis gebunden, Saisonarbeiter\*innen nutzen zudem kaum staatliche Infrastrukturen wie Schulen oder Krankenhäuser.<sup>127</sup> Folglich steht eine „Einwanderung in die Sozialsysteme“ nicht zu befürchten. Auch die in der deutschen Migrationspolitik dominante Frage nach der „Integration“ zugewanderter Arbeitnehmer\*innen stellt sich in Bezug auf Saisonarbeit nicht.<sup>128</sup>

Trotz fehlender statistischer Daten legen Aussagen von Beratungsinstitutionen und die Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Studien nahe, dass viele Arbeiter\*innen aus EU-Staaten zwar regelmäßig zur Saisonarbeit nach Deutschland kommen, aufgrund der Kürze der einzelnen Arbeitsaufenthalte jedoch nicht sesshaft werden und – obwohl sie unabhängig von ihrem Arbeitsverhältnis bleiben könnten – nach Beschäftigungsende wieder ausreisen.<sup>129</sup> Saisonarbeitsmigration stellt also ein „äußerst effektive[s] Arbeitsmigrationssystem“ dar,<sup>130</sup> in dem das migrationspolitische Ziel (das auch die ‚Gastarbeiter\*innen‘-Anwerbung prägte) einer auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts zugeschnittenen zeitlich begrenzten Zuwanderung ohne Kosten für den Sozialstaat und die praktische Realität des Migrationssystems (anders als in der ‚Gastarbeits‘-Ära) nahe zusammenliegen.

---

<sup>127</sup> Hier ist insbesondere die weiterhin fehlende Krankenversicherungspflicht für Saisonarbeitskräfte relevant. Zwar schließen einige Betriebe private Krankenversicherungen für die Arbeitskräfte ab. Andere bleiben so jedoch von der regulären Gesundheitsbetreuung ausgeschlossen oder bleiben im Nachhinein auf Behandlungskosten sitzen, vgl. z. B. Jost Maurin, Ausbeutung auf Gemüsehöfen: Erntehelfer sollen selber zahlen, Die Tageszeitung: taz, 21. Februar 2021, [<https://taz.de/!5750133/>].

<sup>128</sup> So schreiben Becker und Heller, durch landwirtschaftliche Saisonarbeit könne „sowohl die Arbeitskräftenachfrage befriedigt werden als auch gleichzeitig durch Remigration das Entstehen von Integrations- u.ä. Problemen vermieden werden“, Becker / Heller, Polnische Saisonarbeiter (wie Anm. 22), S. 71.

<sup>129</sup> Vgl. z. B. Initiative Faire Landwirtschaft, Bericht 2019 (wie Anm. 38); Bock und Polach, Bedeutung von Sozialkapital (wie Anm. 9).

<sup>130</sup> Becker / Heller, Polnische Saisonarbeiter (wie Anm. 22), S. 71.

## 4. Fazit und Ausblick

Die empirische Analyse des politischen Diskurses von 2018 bis 2020 hat gezeigt, dass – trotz der vermehrten Problematisierung der Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften im Rahmen der Pandemie – wirtschaftliche Argumentationen hinsichtlich des landwirtschaftlichen Bedarfs an saisonalen Arbeitskräften im gesamten Untersuchungszeitraum dominieren. Es fiel auf, dass Saisonarbeitsmigration von allen analysierten Akteur\*innen sowohl vor als auch während der Pandemie als notwendige und erwünschte Migration anerkannt wurde. Es konnten keine Argumentationen identifiziert werden, die Saisonarbeitsmigration ablehnen oder deren Reduktion fordern.

In diesem Artikel habe ich die zentralen Umstände herausgearbeitet, die eine widerspruchslöse Verschmelzung ökonomischer und national-konservativer Interessen im Modell der Saisonarbeitsmigration befördern: Erstens wird im Sinne einer *Just-in-time*-Migration Saisonarbeit auf die Bedürfnisse des landwirtschaftlichen Arbeitsmarktes zugeschnitten, indem rechtliche Rahmenbedingungen so angepasst werden, dass die ‚richtige Menge‘ migrantischer Arbeitskraft mit den richtigen Eigenschaften zum richtigen Zeitpunkt zur Verfügung steht. Zweitens werden Saisonarbeiter\*innen als *wanted migrants* konstruiert und so im Anschluss an die Debatten um das Fachkräfteeinwanderungsgesetz als Teil der Migrant\*innen markiert, auf die Deutschland zur Wahrung seines Wohlstands angewiesen ist. Drittens werden sie als *outsourced labour* nicht als Gefahr für die nationalen Interessen wahrgenommen, da sie nur temporär einreisen und so keine Ansprüche an Wohlfahrtsstaat und soziale Inklusion stellen. Die Analyse von Mechanismen der differentiellen Inklusion hat außerdem gezeigt, dass die Stratifizierung des Zugangs zu Arbeit und sozialen Rechten als Scharnier zwischen ökonomischen Interessen an Arbeitskraft und migrationspolitischen Interessen in Bezug auf ‚Integration‘ und ‚Sozialstaat‘ funktioniert. Dabei trat allerdings auch ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal der Saisonarbeitsmigration zu Tage: Während in

der aktuellen Debatte um eine ‚Ökonomisierung‘ der Asyl- und Migrationspolitik von einer verstärkten Kopplung des Zugangs zu sozialen Rechten an die wirtschaftliche Nützlichkeit von Migrant\*innen ausgegangen wird, bleiben Saisonarbeiter\*innen trotz der sehr hohen Anerkennung ihrer Nützlichkeit von sozialen Rechten in Deutschland ausgeschlossen.

Im Kontext der Corona-Pandemie entstand der Eindruck einer akuten Krisensituation für landwirtschaftliche Betriebe und für die Versorgung der deutschen Bevölkerung, die durch fehlende Saisonarbeiter\*innen bedingt sei und der durch temporäre Ausnahmeregelungen entgegengewirkt werde. Aus langfristiger Perspektive erscheinen die Maßnahmen während der Krise dagegen als Teil eines Kontinuums im bundesdeutschen Migrationsregime, in dem ‚niedrigqualifizierte‘ Arbeitsmigration entsprechend der Bedürfnisse des Arbeitsmarktes nur temporär zugelassen werden soll, um langfristige Kosten für Gesellschaft und Sozialstaat zu vermeiden. Das migrationspolitische Ziel, Arbeitsmigrant\*innen auf ihre ‚Arbeitskraft‘ zu reduzieren, das in der ‚Gastarbeiter‘-Ära gescheitert ist, ist so in der Saisonarbeitsmigration nahe an der Realität – zumindest bisher.

Auch auf EU- und globaler Ebene wird seit den 2000er Jahren eine „proliferation of temporary migrant work arrangements“ beobachtet sowie eine migrationspolitische Tendenz, nur eine temporäre Migration ‚niedrigqualifizierter‘ Arbeiter\*innen zuzulassen und diese ‚rotieren‘ zu lassen.<sup>131</sup> Wie Daniel Costa und Phillip Martin in ihrem Bericht zu temporären Migrationsprogrammen für den *U.N. Global Compact for*

---

<sup>131</sup> Luin Goldring / Patricia Landolt, Caught in the Work-Citizenship Matrix: The Lasting Effects of Precarious Legal Status on Work for Toronto Immigrants, in: *Globalizations*, 8 (2011), S. 325–341, hier: S. 327. Vgl. auch die Debatte um zirkuläre Migration in der EU Mitte der 2000er Jahre, z. B. Stephen Castles, Back to the Future? Can Europe Meet its Labour Needs Through Temporary Migration?, in: International Migration Institute – University of Oxford Working Papers, 2006, Paper 1; Steven Vertovec, Circular Migration: The way forward in global policy?, in: International Migration Institute – University of Oxford Working Papers, 2007, Paper 4; European Migration Network, Temporary and Circular Migration: What are the current policy, practice and future options for EU Member States?, EMN Inform 2011, [[https://www.emn.at/wp-content/uploads/2018/05/EMN-Inform-2010\\_Temporary-and-Circular-Migration.pdf](https://www.emn.at/wp-content/uploads/2018/05/EMN-Inform-2010_Temporary-and-Circular-Migration.pdf)].

*Migration* feststellen, sind temporäre Migrant\*innen aufgrund ihrer prekären Aufenthaltssituation und der Kürze ihres Aufenthalts besonders von Ausbeutung und Rechtsverletzungen betroffen und haben weniger Zugang zu Rechtsbeistand oder Interessenvertretungen.<sup>132</sup> Insofern ist eine Ausweitung temporärer Migrationsarrangements sowohl auf deutscher als auch internationaler Ebene kritisch zu beurteilen. Die Corona-Pandemie hat jedoch auch gezeigt, dass es in Industriestaaten zu „mounting concerns about the countries‘ ability to attract seasonal agricultural workers“ kommt.<sup>133</sup> So stellt auch die Bundesagentur für Arbeit im Dezember 2020 fest, die Sicherstellung attraktiver Lohn- und Arbeitsbedingungen sei ein wichtiger Faktor, um auf dem europaweiten Arbeitsmarkt für Saisonarbeiter\*innen konkurrenzfähig zu sein.<sup>134</sup> Es wird sich zeigen, ob die internationale Konkurrenz um Saisonarbeiter\*innen trotz der vermehrten Anwerbung aus Drittstaaten groß genug ist, um Druck für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen aufbauen zu können.

---

<sup>132</sup> Vgl. Daniel Costa / Phillip Martin, Temporary labor migration programs. Governance, migrant worker rights, and recommendations for the U. N. Global Compact for Migration, Economic Policy Institute, Washington D. C. 2018.

<sup>133</sup> Camille Le Coz / Kate Hooper, Seasonal Worker Programs in Europe: Promising Practices and Ongoing Challenges, Migration Policy Institute, Brüssel 2020, S. 10.

<sup>134</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Anwerbung und Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften, Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), 12. Dezember 2020, [<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp89-saisonarbeitskraefte.html>];sessionid=4DCCAB2B891E64EFCF21C35B1D - B52C8F.internet282?nn=282388].

# DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

*Offen im Denken*

ub

universitäts  
bibliothek

Erschienen in: Sozial.Geschichte Online 30 (2021), S. 115-160

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

**DOI:** 10.17185/duepublico/74949

**URN:** urn:nbn:de:hbz:464-20211105-092057-7



Dieses Werk kann unter einer Creative Commons Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen 3.0 Lizenz (CC BY-NC-ND 3.0) genutzt werden.