



INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

an der Universität Tübingen

Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit

Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission

Jochen Späth, Tobias Brändle, Marcel Reiner und Bernhard Boockmann
unter Mitarbeit von Stefan Preuss

Projektvergabe durch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
(BAuA), Vergabe-Nr. 526654

Abschlussbericht

Tübingen, 16. Januar 2018

Projektleitung

Dr. Jochen Späth
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
Ob dem Himmelreich 1
72074 Tübingen

Telefon: 07071 9896-14

Telefax: 07071 9896-99

E-Mail: jochen.spaeth@iaw.edu

Internet: www.iaw.edu

Stellvertretende Projektleitung

Dr. Tobias Brändle
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
Ob dem Himmelreich 1
72074 Tübingen

Telefon: 07071 9896-16

Telefax: 07071 9896-99

E-Mail: tobias.braendle@iaw.edu

Internet: www.iaw.edu

Executive Summary

Ziel dieses Gutachtens ist die Aufarbeitung und Ergänzung des gegenwärtigen Forschungsstandes zur Saisonarbeit in Deutschland sowie zu möglichen Wirkungen des zum 1. Januar 2015 eingeführten gesetzlichen Mindestlohns beziehungsweise des allgemeinverbindlich erklärten, niedrigeren Mindestlohns, die im Bereich der Saisonarbeit gelten. Dazu wird eine neue empirische Operationalisierung der Saisonarbeit mit Daten der Bundesagentur für Arbeit vorgenommen und es werden mögliche Forschungsdesigns dargestellt und hinsichtlich ihrer Eignung und gegebenenfalls Einschränkungen bei der Analyse kausaler Wirkungen des Mindestlohns im Bereich der Saisonarbeit diskutiert.

Über die Entwicklung der Saisonarbeitskräfte in Deutschland ist spätestens seit dem Wegfall der gesetzlichen Regelungen zur Ausstellung von Saisonarbeitsgenehmigungen zum Jahr 2010/11 verhältnismäßig wenig bekannt. Prozessproduzierte Daten, etwa aus Verwaltungsprozessen, in denen die Saisonarbeit exakt abgegrenzt ist, stehen nicht zur Verfügung. Alternative Datenquellen zur Erfassung der Saisonarbeit in Deutschland existieren nur punktuell in Form von – oftmals kleinen und/oder nicht repräsentativen – Betriebsbefragungen für einzelne Branchen und ausgewählte Zeitpunkte. Infolge der mangelnden Datenverfügbarkeit zur Saisonarbeit existieren bislang auch kaum Erkenntnisse zu möglichen Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich der Saisonarbeit.

Dieses Gutachten nutzt eine repräsentative Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiografien der Bundesagentur für Arbeit, welche um bisher noch nicht wissenschaftlich genutzte Individualdaten zur kurzfristigen Beschäftigung ergänzt wird. Hierdurch kann die Zahl der Saisonarbeitskräfte auf Basis von Annahmen bezüglich der Vertragsform und des Zeitfensters der verzeichneten Tätigkeiten geschätzt werden. Dies wird für drei Branchen durchgeführt, die durch eine hohe Bedeutung von Saisonarbeit gekennzeichnet sind: die Land- und Forstwirtschaft, das Hotel- und Gaststättengewerbe sowie den Garten- und Landschaftsbau. Unsere Operationalisierung der Saisonarbeit ist mit den Ergebnissen der einzigen, maßgeblichen Alternativdatenquelle zur Erfassung der Saisonarbeit – der Agrarstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes – gut vergleichbar.

Unsere Ergebnisse weisen auf eine hohe Bedeutung der Saisonarbeit in der Land- und Forstwirtschaft und im Hotel- und Gaststättengewerbe hin sowie auf eine geringere Relevanz im Garten- und Landschaftsbau. Dies ist bei Analysen zu den Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich der Saisonarbeit zu berücksichtigen.

Die Zusammensetzung der Saisonarbeitskräfte unterscheidet sich zwischen den Untersuchungsbranchen deutlich. Daher ist davon auszugehen, dass sich auch die Auswirkungen des Mindestlohns zwischen den Branchen unterscheiden. Während in der Land- und Forstwirtschaft die überwiegende Mehrzahl der Saisonarbeitskräfte als kurzfristig Beschäftigte angestellt sind, handelt es sich im Hotel- und Gaststättengewerbe und dem Garten- und Landschaftsbau vor allem um geringfügig entlohnte Beschäftigungen. Große Unterschiede ergeben sich auch hinsichtlich der sozio-demografischen Struktur der Saisonarbeitskräfte.

Seit Beginn des untersuchten Zeitraums im Jahr 2012 hat sich die Zahl der Saisonarbeitskräfte in allen untersuchten Branchen deutlich erhöht – ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung blieb jedoch annähernd konstant. Besondere Ausschläge seit Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015 sind kaum erkennbar. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass es keinen Mindestlohneffekt gegeben haben könnte.

Die Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit ist auf der Basis der in dieser Studie verwendeten Daten der Bundesagentur für Arbeit nur unter bestimmten Einschränkungen und Annahmen möglich. Möchte man diese nicht hinnehmen, bleibt neben wenig erfolgversprechenden Ergänzungen der bisherigen Datenbasis nur der Weg über eigene Primärerhebungen. Dafür bieten sich sowohl quantitative als auch qualitative Forschungsansätze an. Allerdings sind den Möglichkeiten der Analyse der Wirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit enge methodische Grenzen gesetzt, da es aufgrund der Allgemeingültigkeit des gesetzlichen Mindestlohns sowie der Allgemeingültigkeit des Tarifvertrags in der Landwirtschaft nicht möglich ist, die Situation ohne Mindestlohn mit Hilfe von *Branchen außerhalb seines Gültigkeitsbereichs* zu beobachten. Als Ansatzpunkte für einen Vergleich bieten sich die zeitliche und regionale Variation zwischen dem geltenden Mindestlohn im Hotel- und Gaststättengewerbe und dem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag in der Land- und Forstwirtschaft sowie die Verwendung regional unterschiedlicher Eingriffsintensitäten des Mindestlohns an. Diese sind jedoch wiederum nur mit einigen Einschränkungen und unter zusätzlichen Annahmen durchführbar.

Da der Saisonarbeit insbesondere in der Land- und Forstwirtschaft sowie dem Hotel- und Gaststättengewerbe eine hohe Bedeutung zukommt, sollte die Untersuchung möglicher Auswirkungen des Mindestlohns im Anschluss dieses Gutachtens weiterverfolgt werden. Dazu werden in diesem Gutachten Vorschläge für Analysestrategien und Forschungsdesigns angeführt.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Executive Summary | 3 |
| Abbildungsverzeichnis | 7 |
| Tabellenverzeichnis | 9 |
| Abkürzungsverzeichnis | 9 |
| 1 Einleitung | 10 |
| 2 Bisheriger Stand der Forschung | 11 |
| 2.1 Stand der Forschung zur Saisonarbeit..... | 11 |
| 2.2 Stand der Forschung zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit | 13 |
| 3 Operationalisierung von Saisonarbeit auf der Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit | 16 |
| 3.1 Datengrundlage..... | 16 |
| 3.2 Stichprobenziehung | 18 |
| 3.3 Identifizierung von Saisonarbeitskräften in den Daten der Bundesagentur für Arbeit . | 20 |
| 3.4 Validierung der Projektdaten anhand der Agrarstrukturerhebung | 22 |
| 3.5 Entsendeproblematik..... | 26 |
| 3.6 Eignung der Daten der Bundesagentur für Arbeit für die Mindestlohnforschung im Bereich Saisonarbeit..... | 29 |
| 4 Umfang, Struktur und Entwicklung der Saisonarbeit in den Jahren 2012 bis 2016 | 30 |
| 4.1 Deskriptive Befunde auf Basis der Daten der Bundesagentur für Arbeit | 31 |
| 4.1.1 Entwicklung und Zusammensetzung der Saisonarbeit nach Beschäftigungsformen und Jahren..... | 31 |
| 4.1.2 Entwicklung und Zusammensetzung der Saisonarbeit nach Beschäftigungsformen und Monaten..... | 35 |
| 4.1.3 Regionale Verteilung der Saisonarbeit..... | 38 |
| 4.1.4 Soziodemografische Struktur von Saisonarbeitskräften und Tätigkeitsmerkmale..... | 40 |
| 4.1.5 Zusammenfassung..... | 47 |
| 4.2 Qualitative Einschätzungen aus Sicht von Branchenvertreterinnen und -vertretern... | 48 |
| 4.2.1 Methodologie..... | 48 |
| 4.2.2 Qualitative Befunde | 49 |
| 4.2.3 Land- und Forstwirtschaft | 49 |
| 4.2.4 Hotel- und Gaststättengewerbe..... | 51 |
| 4.2.5 Garten- und Landschaftsbau | 54 |

| | | |
|---------------|--|-----------|
| 5 | Forschungsdesigns für die Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns in der Saisonarbeit | 57 |
| 5.1 | Quantitative Ansätze..... | 58 |
| 5.1.1 | Methodische Möglichkeiten | 58 |
| 5.1.2 | Analysepotenzial in verschiedenen Datensätzen..... | 63 |
| 5.2 | Qualitativer Ansatz..... | 67 |
| 5.2.1 | Vorzüge der qualitativen Herangehensweise | 67 |
| 5.2.2 | Mögliche Inhalte der Interviews | 68 |
| 5.2.3 | Auswahl der Interviewpersonen | 69 |
| 5.2.4 | Herausforderung Feldzugang | 70 |
| 5.2.5 | Mengengerüst | 71 |
| 5.2.6 | Auswertung der Interviews | 72 |
| 6 | Zusammenfassung..... | 73 |
| | Literaturverzeichnis..... | 78 |
| Anhang | | 83 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|--|----|
| Abbildung 1: | Anzahl Saisonarbeitskräfte und Schaustellergehilfen gemäß ausgestellter Saisonarbeitsgenehmigungen | 12 |
| Abbildung 2: | Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte und ausschließlich kurzfristig Beschäftigte in den Untersuchungsbranchen, 2015..... | 20 |
| Abbildung 3: | Saisonkomponente auf Basis von Aggregatzahlen der BA | 21 |
| Abbildung 4: | Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft laut Agrarstrukturerhebung | 23 |
| Abbildung 5: | Anzahl Saisonarbeitsverhältnisse nach Beschäftigungsform und Jahren..... | 33 |
| Abbildung 6: | Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Jahren..... | 33 |
| Abbildung 7: | Anzahl Saisonarbeitsverhältnisse und Beschäftigungsverhältnisse insgesamt nach Jahren..... | 35 |
| Abbildung 8: | Anzahl Saisonarbeitsverhältnisse nach Beschäftigungsform, Monate, Land- und Forstwirtschaft..... | 36 |
| Abbildung 9: | Anzahl Saisonarbeitsverhältnisse nach Beschäftigungsform, Monate, Hotel- und Gaststättengewerbe | 36 |
| Abbildung 10: | Anzahl Saisonarbeitsverhältnisse nach Beschäftigungsform, Monate, Garten- und Landschaftsbau | 37 |
| Abbildung 11: | Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Monaten..... | 38 |
| Abbildung 12: | Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Bundesländern, Land- und Forstwirtschaft, 2016..... | 39 |
| Abbildung 13: | Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Bundesländern, Hotel- und Gaststättengewerbe, 2016 | 39 |
| Abbildung 14: | Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Bundesländern, Garten- und Landschaftsbau, 2016 | 40 |
| Abbildung 15: | Saisonarbeitskräfte nach Geschlecht und Jahr..... | 41 |
| Abbildung 16: | Saisonarbeitskräfte nach Alter und Jahren..... | 42 |
| Abbildung 17: | Saisonarbeitskräfte nach Nationalität und Jahren | 43 |
| Abbildung 18: | Saisonarbeitskräfte nach Schul- und Berufsbildung und Jahren | 44 |
| Abbildung 19: | Teilzeitquoten von Saisonarbeitskräften und Nicht-Saisonarbeitskräften nach Jahren..... | 45 |
| Abbildung 20: | Bestimmung von Lage und Dauer des Saisonfensters..... | 83 |
| Abbildung 21: | Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Bundesländern, Land- und Forstwirtschaft, 2014 | 84 |
| Abbildung 22: | Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Bundesländern, Land- und Forstwirtschaft, 2015..... | 84 |
| Abbildung 23: | Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Bundesländern, Hotel- und Gaststättengewerbe, 2014 | 85 |
| Abbildung 24: | Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Bundesländern, Hotel- und Gaststättengewerbe, 2015 | 85 |
| Abbildung 25: | Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Bundesländern, Garten- und Landschaftsbau, 2014 | 86 |

| | |
|--|----|
| Abbildung 26: Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Bundesländern, Garten- und Landschaftsbau, 2015 | 86 |
| Abbildung 27: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Land- und Forstwirtschaft, 2014..... | 87 |
| Abbildung 28: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Land- und Forstwirtschaft, 2015..... | 87 |
| Abbildung 29: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Land- und Forstwirtschaft, 2016..... | 88 |
| Abbildung 30: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Hotel- und Gaststättengewerbe, 2014..... | 88 |
| Abbildung 31: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Hotel- und Gaststättengewerbe, 2015..... | 89 |
| Abbildung 32: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Hotel- und Gaststättengewerbe, 2016..... | 89 |
| Abbildung 33: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Garten- und Landschaftsbau, 2014 | 90 |
| Abbildung 34: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Garten- und Landschaftsbau, 2015 | 90 |
| Abbildung 35: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Garten- und Landschaftsbau, 2016 | 91 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Beschäftigte in der Stichprobe nach Art des Beschäftigungsverhältnisses, Juni 2016, Fallzahlen | 19 |
| Tabelle 2: Saisonarbeitskräfte im Vergleich zur Agrarstrukturerhebung | 24 |
| Tabelle 3: Fallkonstellationen mit A1-Bescheinigung | 27 |
| Tabelle 4: Beschäftigte in den Untersuchungsbranchen im Überblick..... | 31 |
| Tabelle 5: Soziodemografische Struktur von Saisonarbeitskräften und Nicht-Saisonarbeitskräften im Vergleich, 2012-2016 (Durchschnitt) | 46 |
| Tabelle 6: Befragte Branchenvertreterinnen und -vertreter | 48 |
| Tabelle 7: Übersicht über den Geltungsbereich von Mindestentgelten in den betreffenden Branchen | 60 |
| Tabelle 8: Mengengerüst | 71 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--|
| AEntG | Arbeitnehmer-Entsendegesetz |
| ANÜSTAT | Arbeitnehmer-Überlassungsstatistik |
| ArbZG | Arbeitszeitgesetz |
| ASE | Agrarstrukturerhebung |
| AÜG | Arbeitnehmerüberlassungsgesetz |
| BA | Bundesagentur für Arbeit |
| BeH | Beschäftigtenhistorik |
| DEHOGA | Deutscher Hotel- und Gaststättenverband |
| DRVB | Deutsche Rentenversicherung Bund |
| DSRV | Datenstelle der deutschen Rentenversicherung |
| DvD | Differenz-von-Differenzen |
| IAB | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung |
| IEB | Integrierte Erwerbsbiografien |
| MiLoG | Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns |
| SOEP | Sozio-oekonomisches Panel |
| VSE | Verdienststrukturerhebung |
| ZAV | Zentrale Auslands- und Fachvermittlung |

1 Einleitung

Ziel der vorliegenden Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission ist die Aufarbeitung und Ergänzung des aktuellen Forschungsstandes zur Saisonarbeit in Deutschland. Dabei stehen einerseits die Zahl der Saisonarbeitskräfte, deren soziodemografische Struktur und zeitliche Entwicklung, andererseits aber auch Erkenntnisse zu etwaigen Wirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit im Fokus. Welche Untersuchungen zur Wirkung des Mindestlohns auf die Saisonarbeit liegen bereits vor? Wie hat sich die Beschäftigung in der Saisonarbeit nach Einführung des Mindestlohns entwickelt? In den Blick genommen werden dafür drei Branchen, die durch eine traditionell hohe Bedeutung von Saisonarbeit gekennzeichnet sind: die Land- und Forstwirtschaft, das Hotel- und Gaststättengewerbe und der Garten- und Landschaftsbau. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen ist es ein weiteres Ziel dieser Studie, mögliche Forschungsdesigns zur Analyse kausaler Wirkungen der Einführung des Mindestlohns oder bereits durchgeführter Mindestloohnerhöhungen zu entwerfen.

Über die Zahl und Entwicklung der Saisonarbeitskräfte in Deutschland ist verhältnismäßig wenig bekannt. Die Betrachtungen der wenigen vorhandenen wissenschaftlichen Literatur beziehen sich meist nur auf den Zeitraum vor dem Jahr 2010/11 beziehungsweise können nur bei eingeschränkter Vergleichbarkeit über diesen Zeitpunkt hinaus fortgeführt werden (vergleiche zum Beispiel Wagner und Hassel 2015): Zu diesem Zeitpunkt trat für die Staaten der EU-8¹ die umfassende Arbeitnehmerfreizügigkeit in Kraft. Seither sind (Saison-)Arbeitskräfte aus diesen Staaten zur Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland nicht mehr auf die Erteilung einer Saisonarbeitsgenehmigung angewiesen. Damit brach zugleich die Datengrundlage weg, die bis dato benutzt wurde, um die Zahl der Saisonarbeitskräfte in Deutschland zu bestimmen. Angesichts der unzureichenden Datenlage ist es wenig verwunderlich, dass auch zur Struktur der Saisonarbeitskräfte in Deutschland, zu ihren Löhnen und Arbeitszeiten und sonstigen Arbeitsbedingungen so gut wie keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen.

Der geringe Kenntnisstand zur Situation der Saisonarbeitskräfte in Deutschland und die im Zuge der Arbeitnehmerfreizügigkeit weggefallene Datenbasis zur Erfassung der Saisonarbeit machen es somit erforderlich, eine neue empirische Operationalisierung von Saisonarbeit vorzunehmen, die zur Erstellung weiterer statistischer Analysen herangezogen werden kann. Die Operationalisierung der Saisonarbeit und ihre deskriptive Analyse in den drei Untersuchungsbranchen ist ein Hauptanliegen der vorliegenden Expertise. Als Datengrundlage hierfür dient eine repräsentative Stichprobe aus Individualdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA), die Aussagen zu den in den betreffenden Branchen gemeldeten Beschäftigungsverhältnissen auf der Personenebene ermöglicht. Im Gegensatz zu aufwendigen (und teuren) Befragungsansätzen fallen diese Daten bereits im Zuge der Verwaltungsprozesse der BA an und müssen nicht erst eigens erhoben werden.

Diese Studie gliedert sich wie folgt: Nach eingehender Sichtung der wenigen vorhandenen Literatur im Themenfeld Saisonarbeit und Mindestlohn (Kapitel 2) werden in Kapitel 3 zunächst die im Projekt verwendeten Daten vorgestellt und hinsichtlich ihrer Eignung zur Operationalisierung der Saisonarbeit diskutiert. Im Anschluss an eine Beschreibung der Vorgehensweise bei der Operationalisierung der Saisonarbeit folgt ein Vergleich der auf diese Weise genäherten Saisonarbeit mit den wenigen anderen zur Verfügung stehenden Datenquellen, um die Ergebnisse besser einordnen zu können. Kapitel 4 ent-

¹ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

hält für alle Untersuchungsbranchen als Ergebnis zum einen deskriptive Befunde zur Zahl der Saisonarbeitskräfte in Deutschland und ihrer soziodemografischen Struktur auf Basis ihrer Operationalisierung im Projektdatensatz. Darunter befindet sich insbesondere ein einfacher Vorher-Nachher-Vergleich der Zahl der Saisonarbeitskräfte vor und nach Einführung der jeweiligen gesetzlichen beziehungsweise tariflichen Mindestlöhne. Um die Ergebnisse besser einordnen zu können, werden dort auch die Ergebnisse flankierender leitfadengestützter Interviews mit Branchenexperten wiedergegeben und zu den quantitativen Ergebnissen in Beziehung gesetzt. Schließlich werden in Kapitel 5 mögliche Forschungsdesigns für die Schätzung der Wirkungen der Einführung des tariflichen oder gesetzlichen Mindestlohns auf die Höhe und Struktur der Saisonarbeitskräfte in den genannten Branchen erarbeitet und diskutiert. Besonderes Augenmerk erhalten dabei die Datenbestände der BA, prinzipiell werden aber auch andere geeignete Datensätze dafür herangezogen. Grundvoraussetzung ist dabei die Möglichkeit der Identifikation von Saisonarbeitskräften. Da diese in vielen Fällen nicht (zufriedenstellend) gegeben ist, werden in Kapitel 5 auch qualitative Forschungsansätze diskutiert. Kapitel 6 enthält eine Gesamtschau der wesentlichen Ergebnisse und Empfehlungen für die weitere Forschung.

2 Bisheriger Stand der Forschung

2.1 Stand der Forschung zur Saisonarbeit

Zur Saisonarbeit existieren verschiedene Definitionen internationaler Organisationen wie der OECD, dem EU-Parlament, Eurostat oder Eurofound, die letztlich alle auf die Merkmale Befristung, Saisonalität des Arbeitsanfalls – sowie bei Ausländern zusätzlich – auf Personen mit ständigem Wohnsitz in einem anderen Land als dem, in dem die Beschäftigung erfolgt, rekurrieren (für einen Überblick siehe López-Sala et al. 2016). Diese Definitionen erfolgen allerdings auf einem relativ abstrakten Niveau und geben keinerlei Anhaltspunkte für eine konkrete empirische Operationalisierung der Saisonarbeit.

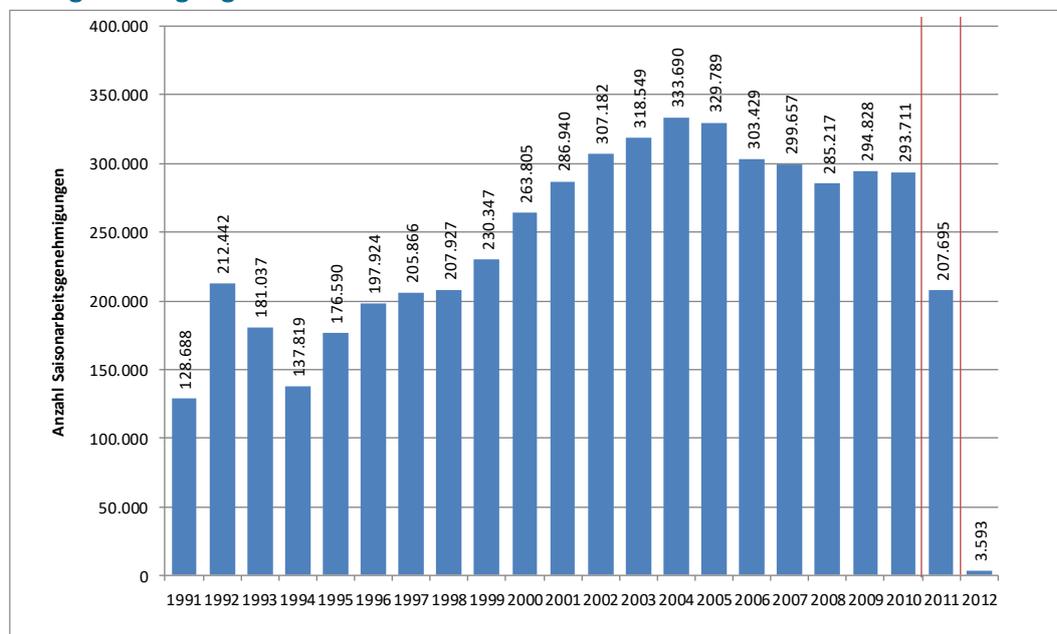
In Deutschland ist über die Entwicklung der Saisonarbeit verhältnismäßig wenig bekannt. Ein Grund dafür ist die unkonkrete Definition der Saisonarbeit. Ein weiterer Grund dafür ist der Mangel an Datengrundlagen, in denen Saisonarbeitskräfte identifiziert werden können. Die Betrachtungen der wenigen vorhandenen wissenschaftlichen Literatur, die sich dem Thema mittels der Analyse quantitativer Sekundärdaten² annähert, enden meist im Jahr 2010/11 beziehungsweise können nur bei eingeschränkter Vergleichbarkeit über diesen Zeitpunkt hinaus fortgeführt werden (vergleiche zum Beispiel Wagner und Hassel 2015): Zu diesem Zeitpunkt trat für die Staaten der EU-8³ die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit in Kraft, und seither sind (Saison-)Arbeitskräfte aus diesen Staaten zur Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland nicht mehr auf die Erteilung einer Arbeiterlaubnis angewiesen. In der Folge brach die bis dato zur Identifikation von Saisonarbeitskräften in Deutschland verwendete Zahl der von der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) ausgestellten Saisonarbeitsgenehmigungen stark ein, denn nur Saisonarbeitskräfte aus Bulgarien, Rumänien und Kroatien benötigten danach noch eine Saisonarbeitsgenehmigung zur Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland. Für Bulgarien

² Daneben gibt es auch vereinzelt Untersuchungen, die das Phänomen Saisonarbeit unter Rückgriff auf eine eigene standardisierte oder qualitative Befragung von Betrieben und/oder deren Saisonarbeitskräfte untersuchen (Venema und Grimm 2002, Müller et al. 2013). Dabei handelt es sich aber meist um regional und/oder sektoral stark eingeschränkte Untersuchungen, die nicht zuletzt aufgrund kleiner Stichproben keine repräsentativen Ergebnisse für Deutschland bieten können – wenn sie sich nicht ohnehin unter einem spezifischen Blickwinkel mit der Saisonarbeit auseinandersetzen, der für das vorliegende Projekt wenig relevant ist.

³ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

war dies noch bis Ende 2011 der Fall, für Rumänien noch bis Ende 2012 (BAMF 2012, 2011, Wagner und Hassel 2015). In der Folge nahm die Zahl der ausgestellten Saisonarbeitsgenehmigungen seit dem Jahr 2010 sprunghaft ab, was aber nicht mit einer entsprechenden Reduktion der Saisonarbeitskräfte gleichzusetzen ist. Betrug die Gesamtzahl der Saisonarbeitsgenehmigungen (inklusive Schaustellergehilfen) im Jahr 2010 noch rund 300.000, waren es 2011 bereits nur noch etwas mehr als 200.000, 2012 gar nur noch knapp 4.000 (siehe Abbildung 1). Zwischen 2004 und 2010 lässt sich aus diesen Zahlen eine gewisse Abnahme der Zahl der Saisonarbeitskräfte (inklusive Schaustellergehilfen) in Deutschland beobachten. Es ist hervorzuheben, dass die Zahl der erteilten Saisonarbeitsgenehmigungen nicht exakt gleichbedeutend ist mit der Zahl an Saisonarbeitskräften (inklusive Schaustellergehilfen), da zum einen pro Person mehrere Saisonarbeitsgenehmigungen binnen eines Jahres ausgestellt werden konnten und zum anderen trotz erteilter Saisonarbeitsgenehmigung nicht gewährleistet ist, dass Personen ihre Tätigkeit in Deutschland auch tatsächlich antraten.

Abbildung 1: Anzahl Saisonarbeitskräfte und Schaustellergehilfen gemäß ausgestellter Saisonarbeitsgenehmigungen



Quelle: BAMF (2014), Darstellung in Anlehnung an Wagner/Hassel (2015), Abb. 8, S. 33. Die roten Linien kennzeichnen Änderungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit: 2011 benötigten noch Personen aus Bulgarien, Rumänien und Kroatien eine Saisonarbeitsgenehmigung, 2012 war dies nur noch für Rumänien der Fall.

Nach Branchen unterteilt wird der Saisonarbeit vor allem in der Land- und Forstwirtschaft eine hohe Bedeutung attestiert (siehe hierzu unter anderem Fasterding und Rixen 2005 für eine Auswertung der Agrarstrukturserhebung – ASE – des Statistischen Bundesamtes). Neben den Daten der ASE attestiert auch die Untersuchung von Garming (2016) der Saisonarbeit in der Landwirtschaft eine hohe Bedeutung. Der Erhebung unter Landwirtschaftsbetrieben zufolge beschäftigt etwa jeder zweite Betrieb in der Landwirtschaft Saisonarbeitskräfte. Allerdings ist diese Erhebung nach eigenen Angaben nicht repräsentativ (S. 15).

Prinzipiell können Saisonarbeitskräfte sowohl geringfügig als auch sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein. Im Falle der geringfügigen Beschäftigung ist zwischen der Unterform der kurzfristigen Beschäftigung, die die Beschäftigung auf derzeit 70 Arbeitstage (bis Ende 2014: 50 Tage) pro Jahr einschränkt, und der geringfügig entlohnten Beschäftigung (Minijob), die den Lohn auf derzeit 450 Euro

pro Monat begrenzt, zu unterscheiden. Je nach zeitlicher Staffelung des saisonalen Arbeitsaufkommens (über den ganzen Tag verteilt oder auf nur wenige Stunden in den Rand- oder Abendzeiten entfallend) werden Saisonarbeitskräfte in der Regel eher in der einen oder anderen Vertragsform beschäftigt. Dabei ist zu beachten, dass ausländische Saisonarbeitskräfte nur unter bestimmten Voraussetzungen dem deutschen Sozialversicherungsrecht unterliegen (für Details hierzu sei auf Kapitel 3 verwiesen). Der Analyse von Dundler (2010) ist zu entnehmen, dass ein Großteil der kurzfristig Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gastgewerbe anzutreffen ist. Diese Analyse zeigt, dass es sich dabei überwiegend *nicht* um ungelernete Arbeitskräfte handelt, sondern in der Regel um Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung.

Laut der Untersuchung von Dietz (2004), die auf die Zahl der Saisonarbeitsgenehmigungen rekurriert, kamen bis zum Zeitpunkt der Studie circa 90% der Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft aus Osteuropa, darunter größtenteils aus Polen. Allerdings beziehen sich diese Angaben auf das Jahr 2002 und sind somit nicht aktuell. Aus der repräsentativen Untersuchung von Venema und Grimm (2001) ist bekannt, dass etwa 50% der polnischen Saisonarbeitskräfte (in allen Branchen) in Deutschland unter 35 Jahre alt waren. Allerdings ist die Stichprobe der Autoren mit 202 polnischen Saisonarbeitskräften relativ klein – es ist somit mit größeren statistischen Unsicherheiten zu rechnen.

Über die aktuellen Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften ist ebenfalls nur wenig bekannt, da die hierzu vorliegenden Studien in der Regel Anfang der 2000er Jahre durchgeführt wurden. In einer Studie aus dem Jahr 2001 haben Venema und Grimm ermittelt, dass der Brutto-Stundenlohn der polnischen Saisonarbeitskräfte in Deutschland damals im Mittel bei 12,44 DM lag. Bei einer damaligen mittleren Arbeitszeit von über 50 Stunden pro Woche ergab sich somit ein mittleres Netto-Einkommen von circa 2.083 DM.⁴

2.2 Stand der Forschung zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit

Angesichts der wenigen Erkenntnisse über Saisonarbeitskräfte in Deutschland seit 2011 ist es wenig verwunderlich, dass auch zu den Wirkungen der Einführung des Mindestlohns auf die Saisonarbeitskräfte in Deutschland bislang kaum Analysen existieren – ganz im Gegensatz zu den Wirkungen von gesetzlichen oder tariflichen Mindestlöhnen allgemein.⁵ Auch zu den Wirkungen der branchenspezifi-

⁴ Booth et al. (2002, 2000) zufolge erhielten Saisonarbeitskräfte in Großbritannien geringere Löhne verglichen mit fest angestellten sowie befristet Beschäftigten. Galarneau (2010) kam für Kanada zum selben Ergebnis. Del Bono und Weber (2008) fanden dagegen in Österreich höhere Löhne von Saisonarbeitskräften im Vergleich zu Nicht-Saisonarbeitskräften. Sie interpretieren dieses Ergebnis als Kompensation für die antizipierte Arbeitslosigkeit der Saisonarbeitskräfte (=kompensierendes Lohndifferenzial).

⁵ Die Vermutung, dass der Preis für die vielfach dokumentierte Erhöhung der Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich durch Mindestlöhne (Card und Krueger 1995, Stewart 2004, König und Möller 2009) ein Beschäftigungsrückgang in diesem Segment des Arbeitsmarkts ist, wird fachlich weiterhin kontrovers diskutiert. Während frühere empirische Studien in diesem Zusammenhang in der Gesamtschau auf negative Effekte von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung hindeuten (vgl. die Metastudie von Neumark und Wascher 2007), finden insbesondere die aktuelle Publikationen neutrale beziehungsweise ambivalente Effekte (Dube et al. 2010, Allegretto et al. 2011, Hirsch et al. 2015, Card und Krueger 1995). Der Eindruck der neuen und einflussreichen empirischen Studien, dass es keine signifikanten negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte von Mindestlohnreformen gibt, spiegelt sich auch in der Gesamtschau der Befunde aus der in Deutschland von 2010-

schen Mindestlöhne auf das mit der Saisonarbeit in Beziehung stehende Phänomen der internationalen Arbeitnehmerentsendung gibt es keine belastbare Evidenz (Meier und Munz 2008). Die Situation in Deutschland unterscheidet sich diesbezüglich kaum von der anderer Länder: Unseres Wissens existieren bislang auch international keine Studien, die sich explizit mit den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit beschäftigten.

In allen drei Branchen, deren Untersuchung Bestandteil dieser Studie ist – nämlich der Land- und Forstwirtschaft, dem Hotel- und Gaststättengewerbe und dem Garten- und Landschaftsbau – wurden teilweise vor, teilweise nach Einführung des Mindestlohns Studien durchgeführt, mit dem Ziel die Auswirkungen des Mindestlohns auf verschiedene ökonomische Ergebnisse, beispielsweise Beschäftigung oder Löhne, abzuschätzen. Alle diese Studien basieren auf standardisierten Betriebsbefragungen. Ihre Ergebnisse werden im Folgenden kurz wiedergegeben und hinsichtlich ihrer Aussagekraft eingeordnet.

Garming (2016) untersucht die *möglichen* Auswirkungen des Mindestlohns auf Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft und im Gartenbau. Die Erhebung wurde Ende 2015 durchgeführt. Ihrer Erhebung unter landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben zufolge ergibt sich zwischen 2014 und 2015 bei den Saisonarbeitskräften ein Lohnanstieg von circa 11%. Probleme bei der Umsetzung des Gesetzes zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (MiLoG) sahen die befragten Betriebsleitungen vor allem in einem erhöhten Arbeitsaufwand im Zuge der erforderlichen Dokumentation der Arbeitszeiten und, damit einhergehend, mit einer mangelnden Flexibilität des Arbeitseinsatzes im Zuge der nunmehr leichter kontrollierbaren Regelungen des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG): Es sei nun nicht mehr möglich, auf wetterbedingte Arbeitsspitzen flexibel zu reagieren. Die Höhe des Mindestlohns selbst steht erst an dritter Stelle in der Rangliste der von den Betriebsleitungen perzipierten Probleme (Garming 2016, S. 19). Ferner gaben 45% der befragten Betriebsleitungen an, leistungsbedingte Lohnkomponenten verringert zu haben. Ein Großteil der Betriebe plane die Reduktion arbeitsintensiver Kulturen.⁶ Durch die Einführung des Mindestlohns könnte es laut dieser Studie auch zu einer härteren Selektion von Saisonarbeitskräften gekommen sein: Zwei Fünftel der befragten Betriebe haben 2015 Saisonarbeitskräften nach eigener Auskunft häufiger vorzeitig gekündigt, weil sie mit der erbrachten Leistung unzufrieden waren und über die Hälfte der Betriebe wollte bestimmte Saisonarbeitskräfte im nächsten Jahr

2011 durchgeführten Evaluation von acht Branchenmindestlöhnen wieder (Bosch und Weinkopf 2012). Außerdem erreichen empirisch festgestellte negative Beschäftigungseffekte zumindest in Konstellationen, in denen der Mindestlohn im Verhältnis zum durchschnittlichen Lohnniveau im relevanten Arbeitsmarktsegment moderat ist, vielfach statistisch oder ökonomisch keine signifikante Größenordnung (Belman und Wolfson 2014; Leonard et al. 2014; Chletsos und Giotis 2015). Die neuere Mindestlohnforschung hat sich daher zunehmend einer Reihe von Anpassungskanälen zugewendet, die ein Ausbleiben substantieller negativer Beschäftigungswirkungen bei bindenden Mindestlöhnen erklären können (Manning 2016; Schmitt 2013; Metcalf 2008). Dabei nimmt sie u.a. verschiedene Anpassungsreaktionen der Betriebe auf die Einführung eines Mindestlohns in den Blick (vgl. Bruttel et al. 2017), darunter den Verzicht auf Stellenbesetzungen (Manning 2003), die Anpassung der Arbeitszeit (Michl 2000), die Reduktion nicht-monetärer Lohnbestandteile (Simon und Kaestner 2004), eine sorgfältigere Auswahl von Bewerbern (Sabia et al. 2012), Steigerungen der Absatzpreise (Gürtzgen und Rammer 2011) und vieles mehr. Aktuelle Studien für Deutschland sind zum Beispiel Bachmann et al. (2017), Bellmann et al. (2016), Bellmann et al. (2017), Bossler und Gerner (2016), Caliendo et al. (2017), Garloff (2016), Schmitz (2017) und Vom Berge und Weber (2017).

⁶ Besonders deutlich wird dies der Studie zufolge am Beispiel des Erdbeeranbaus: Dort planten 48% der Betriebe nach eigenen Angaben, die Anbaufläche im Jahr 2016 zu reduzieren, und 38% (13%) planten die Produktion auf Sorten umzustellen, die eine höhere Ernteleistung erlauben beziehungsweise mit geringerem Pflegeaufwand einhergehen. Weniger ausgeprägt sind diese Bestrebungen in der Gemüseerzeugung inklusive Spargel (28% beziehungsweise 11% beziehungsweise 3%) sowie in der Baumobsterzeugung (25% beziehungsweise 20% beziehungsweise 11%).

nicht mehr einstellen (ebd.). Die Ergebnisse von Garming (2016) liefern Indizien dafür, wie sich die Einführung des Mindestlohns auf Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft und dem Garten- und Landschaftsbau ausgewirkt haben *könnte* – eine Kausalanalyse wird jedoch nicht vorgenommen, die Ergebnisse beruhen auf der retrospektiven Erfragung der Löhne der Saisonarbeitskräfte in den Jahren 2014 und 2015 sowie einem deskriptiven Vorher-Nachher-Vergleich. Außerdem sollten diese Ergebnisse insofern mit Vorsicht gehandhabt werden, als die ihnen zugrundeliegende Erhebung nach eigenen Angaben der Autorin nicht repräsentativ ist (S. 15). Zudem ist die Stichprobe mit 334 Betriebsleitern relativ klein und beinhaltet nur Betriebsleitungen und keine Beschäftigten oder Saisonarbeitskräfte, die die Wirkungen des Mindestlohns vermutlich anders einschätzen dürften als die befragten Betriebsleitungen.

Buer und Drescher (2015) führten eine ähnliche Befragung von Betriebsleitungen im Bereich der Hotellerie und Gastronomie durch. Feldphase ihrer Erhebung war die Zeitspanne von November 2014 bis Januar 2015. Ihrer Erhebung nach *erwarteten* die befragten Betriebsleitungen in der Hotellerie im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Mehrkosten von circa 2% des Umsatzes und in der Gastronomie von circa 3%. Laut den Autoren werden insbesondere kleine Betriebe von der Einführung des Mindestlohns vor Herausforderungen gestellt: Bei den Betrieben mit einem Umsatz von unter 100.000 € läge der Anteil der Mehrkosten durch den Mindestlohn an den Personalkosten bei 13%, bei den Großbetrieben (mit 5 Mio. € Umsatz und mehr) nur bei 3% (Buer und Drescher 2015, S. 360f.). Wie bereits bei Garming (2016) für die landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe benannten auch hier die befragten Betriebsleitungen mehrheitlich die Erfassung der Arbeitszeit als größte Herausforderung (70,1% der Betriebsleitungen in der Hotellerie beziehungsweise 77,7% in der Gastronomie). Die Ergebnisse von Buer und Drescher (2015) sollten ebenfalls mit Vorsicht interpretiert werden: Es wurden nur Betriebsleitungen befragt und keine Angestellten oder Saisonarbeitskräfte, und es besteht die Möglichkeit einer Selbstselektion von Betriebsleitungen, die dem gesetzlichen Mindestlohn negativ gegenüberstehen.⁷ Eine abschließende Beurteilung der Repräsentativität ist hier nicht möglich, da die Studie kaum Informationen zur Stichprobenziehung und zur resultierten Stichprobe enthält.

Eine weitere Befragung im Hotel- und Gaststättengewerbe in Sachsen liefert Straub (2015). Seine Erhebung fand zwischen Mai und Juni 2015 statt. Seiner Analyse zufolge wurden die Mehrkosten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bislang durch Preisüberwälzungen bewältigt, wobei der Spielraum für weitere Preiserhöhungen allerdings begrenzt erscheint. Weiterhin benannten die befragten Betriebsleitungen auch hier wiederum die Dokumentation der Arbeitszeit als große Herausforderung. Zur Einordnung der Ergebnisse von Straub (2015) gelten dieselben Einschränkungen wie bereits zuvor bei Garming (2016) und Buer und Drescher (2015) geschildert. Die sich aus Mitgliedern des DEHOGA Sachsen zusammensetzende Stichprobe ist allerdings mit 176 Betriebsleitungen von Hotels und 86 Betriebsleitungen von Restaurants nochmals deutlich kleiner als in den zuvor beschriebenen Studien und es werden lediglich deskriptive Auswertungen der (subjektiven) Einschätzungen der Betriebsleitungen zu den Auswirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vorgenommen.

Zuletzt existieren für Deutschland einige Forschungsarbeiten, die sich mit den Auswirkungen des Mindestlohns auf Arbeitsverhältnisse befassen, die der Saisonarbeit im weitesten Sinne „ähnlich“ sind. Da sie aber mit der Saisonarbeit dennoch nicht vergleichbar sind, seien sie hier nur der Vollständigkeit

⁷ Befragt wurden Mitglieder des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes e.V. (DEHOGA Bundesverband), des Hotelverbands Deutschland IHA und der Hoteldirektorenvereinigung Deutschland HDV.

halber erwähnt. Die Nutzung von freier Mitarbeit zur Umgehung des Mindestlohns untersuchen Bossler und Hohendanner (2016). Vom Berge und Weber (2017) sowie Garloff (2016) und Bossler (2016) untersuchen die Entwicklung geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Abraham und Günther (2017) tun dies in einer rein deskriptiven Studie mit speziellem Fokus auf dem Hotel- und Gaststättengewerbe. Es handelt sich dabei aber um keine Kausalanalyse. Konegen-Grenier und Winde (2017) betrachten die Entwicklung des Angebots an Praktika als Reaktion auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns.

Der geringe Kenntnisstand zur Situation in Deutschland und die im Zuge der Arbeitnehmerfreizügigkeit weggefallene Datenbasis zur Erfassung der Saisonarbeit in Deutschland machen es erforderlich, eine neue empirische Operationalisierung von Saisonarbeit anzustreben, die sich von der bisherigen Erhebung der Saisonarbeitsgenehmigungen unterscheidet, auch inländische Saisonarbeitskräfte berücksichtigt und zur Erstellung weitergehender Analysen herangezogen werden kann.

3 Operationalisierung von Saisonarbeit auf der Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

Für die Bundesrepublik Deutschland existiert keine Datenquelle, die branchenübergreifend, jährlich und verlässlich Angaben über Saisonarbeitskräfte zur Verfügung stellt. Lediglich in der Land- und Forstwirtschaft wird alle drei Jahre die ASE vom Statistischen Bundesamt durchgeführt (siehe Kapitel 3.4.1). Aus diesem Grund werden im Folgenden Daten der BA zur Operationalisierung der Saisonbeschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft, dem Hotel- und Gaststättengewerbe sowie dem Garten- und Landschaftsbau verwendet, die in dieser Form bislang noch nie ausgewertet wurden. Aus ihnen wird, auf Annahmen basierend, die Anzahl der Saisonarbeitskräfte in den drei Untersuchungsbranchen geschätzt. Zur Kontrolle der Datenbasis wird diese mit den bekannten Angaben zur Saisonarbeit in Beziehung gesetzt. Darüber hinaus wird eine erste Differenzierung der Saisonarbeitskräfte nach soziodemografischen Merkmalen und Merkmalen der Arbeitsqualität vorgenommen. Schließlich findet eine Einordnung der Eignung der Datenbasis zur Erforschung der möglichen Wirkungen der Einführung des Mindestlohns oder seiner Erhöhungen/Änderungen statt.

3.1 Datengrundlage

Die Grundlage der im Folgenden vorgenommenen Abschätzung von Saisonarbeit bildet eine repräsentative Stichprobe aus den sogenannten Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie aus bisher von der Wissenschaft ungenutzten Mikrodaten zur kurzfristigen Beschäftigung.

Die IEB enthalten Prozessdaten auf Personenebene aus den Fachverfahren der BA und wurden aus fünf Quelldatensätzen erstellt: der Arbeitssuchenden-Statistik, der Maßnahmenhistorik, der Leistungsempfängerhistorik, der Leistungshistorik Grundsicherung und der Beschäftigtenhistorik. Die für die vorliegende Untersuchung zentrale Beschäftigtenhistorik enthält Angaben über alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ab 1. April 1999 auch über alle geringfügig entlohnten Beschäftigten.⁸

⁸ Beamte und Selbstständige sind grundsätzlich nicht in den Daten enthalten, mithelfende Familienmitglieder nur soweit sie abhängig beschäftigt sind.

Diese werden aus Beschäftigungsmeldungen entnommen, die Betriebe an die Sozialversicherungsträger bei Beginn und Ende einer Beschäftigung, am Jahresende sowie bei Veränderungen im Beschäftigtenstatus übermitteln müssen. Jede dieser Meldungen wird dabei im Datensatz als tagesgenaue Beschäftigungsepisode abgebildet, welche sowohl soziodemografische Informationen des Beschäftigten (Geburtsdatum, Geschlecht, Ausbildung, Nationalität et cetera) als auch Informationen über das Beschäftigungsverhältnis (Tagesbruttoentgelt, Teilzeit/Vollzeit, Stellung im Beruf et cetera) enthält. Entsprechend den Meldezeiträumen liegt für jede beschäftigte Person mindestens eine Beschäftigungsepisode pro Jahr vor. Angaben zur kurzfristigen Beschäftigung, welcher angesichts des zeitlich begrenzten Charakters der Saisonarbeit eine besondere Bedeutung bei der Identifikation von Saisonarbeit zukommt, sind in den BeH jedoch nicht enthalten. Diese werden über weitere, bisher ungenutzte Mikrodaten der BA den Daten zu den geringfügig entlohnten und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hinzugespielt.

Kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von derzeit bis zu 70 Tagen pro Kalenderjahr werden in Deutschland von den Arbeitgebern über die Minijobzentrale an die Deutsche Rentenversicherung gemeldet. Das Meldeverfahren ist mit dem Meldeverfahren für sozialversicherungspflichtig und geringfügig entlohnte Beschäftigte, deren Angaben später in den IEB zu finden sind, identisch. Während der Aufbereitung der Meldungen der Arbeitgeber werden jedoch die Angaben zu kurzfristig Beschäftigten, im Gegensatz zu den geringfügig entlohnten und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, aus den Daten entfernt und sind somit nicht Teil der BeH und damit auch nicht Teil der IEB. Würde man für die Identifikation der Saisonarbeit allein auf die IEB rekurrieren, würden die kurzfristig beschäftigten Saisonarbeitskräfte nicht berücksichtigt werden. Beginnend mit dem Jahr 2000 stehen die in den IEB nicht berücksichtigten Mikrodaten zur kurzfristigen Beschäftigung bis zum Jahr 2016⁹ zur Verfügung und werden für diese Studie genutzt. Der Merkmalskanon ist prinzipiell derselbe wie in den IEB, wenngleich auch keine Angaben zur Entlohnung der kurzfristig Beschäftigten vorliegen, da diese – anders als bei den geringfügig entlohnt oder sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – nicht Gegenstand der Meldungen der Arbeitgeber sind.

Der folgenden Analyse liegt eine repräsentative Stichprobe aus den beiden genannten Datenquellen zugrunde. Der Datenzugang im Projekt erfolgt über eine Sonderziehung, um den für das Projekt benötigten speziellen Datenzuschnitt zu gewährleisten. Darüber hinaus können auf diese Weise besonders aktuelle Angaben, das heißt bis zum Jahr 2016, zur Verfügung gestellt werden. Details zur Ziehung der Stichprobe und ihrer Genauigkeit finden sich in Abschnitt 3.2.

⁹ In den Monaten Juni und Juli des Jahres 2016 ergibt sich aufgrund der Tatsache, dass Beschäftigungsmeldungen aufgrund eines technischen Fehlers nicht in die Beschäftigungsstatistik eingingen, eine Untererfassung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 0,2% beziehungsweise 0,4% über alle Branchen (BA 2017). Möglicherweise hat dieser Fehler auch Auswirkungen auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im August 2016, genaue Angaben zu einer entsprechenden Untererfassung liegen jedoch derzeit noch nicht vor. Eine Korrektur der Daten seitens der BA ist bislang noch nicht erfolgt und kann von den Datennutzern allenfalls auf der Makroebene vorgenommen werden, nicht jedoch auf der Ebene der einzelnen Beschäftigungsmeldungen. Dies trifft auch auf die vorliegende Datenauswertung zu. Infolgedessen ist damit zu rechnen, dass der Anteil der Saisonarbeitskräfte in den betroffenen Monaten leicht überschätzt wird, da der Umstand, dass in den Daten in diesem Zeitraum weniger sozialversicherungspflichtig Beschäftigte enthalten sind als es de facto gibt, vor allem längerfristige Beschäftigungsverhältnisse und damit den Nenner der Anteilsberechnung betreffen dürfte.

Da die Individualdaten zu den kurzfristig Beschäftigten demselben Meldeverfahren entstammen, das auch den IEB zugrunde liegt, können sie mit den Angaben aus den IEB gekoppelt werden. Auf diese Weise entsteht ein umfassender, tagesgenauer Datensatz, der sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, geringfügig entlohnte Beschäftigte und kurzfristig Beschäftigte gleichermaßen und vollständig beinhaltet. Da von allen Beschäftigten bekannt ist, in welchem Betrieb sie arbeiten, und da zu jedem Betrieb wiederum eine Branchenkenntnis vorliegt, ist eine Zuordnung der Beschäftigten zu den drei Untersuchungsbranchen möglich. Aufgrund der für Arbeitgeber verpflichtenden Meldungen zur Sozialversicherung, deren Richtigkeit zudem Auswirkungen auf die Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer hat, ist – vor allem bei der Entgeltvariable, aber auch bei der bloßen Zahl der Beschäftigten sowie deren Beschäftigungsdauer – mit einer hohen Genauigkeit zu rechnen.

3.2 Stichprobenziehung

Die hier verwendete Stichprobe aus den IEB und den Mikrodaten zur kurzfristigen Beschäftigung wurde disproportional entlang der Merkmale Branchenzugehörigkeit (Land- und Forstwirtschaft¹⁰, Hotel- und Gaststättengewerbe¹¹, Garten- und Landschaftsbau¹²), Beschäftigungsform (sozialversicherungspflichtig, geringfügig entlohnt sowie kurzfristig beschäftigt), Bundesland, Monat und Jahr (2012-2016) geschichtet, um in jeder dieser Schichtungszellen ausreichend Beobachtungen zu jeder Beschäftigungsform zu erhalten. Die Stichprobenziehung erfolgte innerhalb der Monate eines jeden Kalenderjahres, um Beschäftigungsschwankungen im Jahresverlauf abbilden zu können, was für die Identifikation von Saisonarbeit eine zwingende Voraussetzung ist. Von den so gezogenen Beschäftigungskonten wurden innerhalb des Untersuchungszeitraums zusätzlich alle weiteren Beschäftigungsepisoden der Personen inner- und außerhalb der Untersuchungsbranchen nachgezogen, um Mehrfachbeschäftigungen abbilden zu können.

Insgesamt stehen nach Aufbereitung der Daten¹³ für die Analysen wie folgt Angaben zu Beschäftigten im Haupt- oder Nebenjob zur Verfügung (siehe Tabelle 1). Dabei handelt es sich um die Zahl der Beobachtungen im Datensatz (während den nachfolgenden Analysen auf die Grundgesamtheit hochgerechnete Werte zugrunde liegen).

¹⁰ Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008, Buchstabe A.

¹¹ Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008, Buchstabe I.

¹² Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008, Ziffer 81.3.

¹³ Die wesentlichen Schritte der Datenaufbereitung umfassten das Zusammenführen der Daten zu den einzelnen Beschäftigungsformen; die Bereinigung der Angaben zur kurzfristigen Beschäftigung um redundante und unplausibel kurze Meldungen von nur einem Arbeitstag; das Aufspalten der teilweise überlappenden Beschäftigungsepisoden in gesplittete Episoden, die sich nicht mehr oder nur noch vollständig überlappen. Dabei wurden Episoden zur sozialversicherungspflichtigen, geringfügig entlohnten und kurzfristigen Beschäftigung einem gemeinsamen Splitting unterzogen. Wir nutzen die Imputation der Bildungsvariablen gemäß Methode IP1 von Fitzenberger et al. (2006), um die Bildungsvariable zeitlich konsistent auf der Personenebene aufzubereiten und den Anteil fehlender Werte zu verringern, und überführen die Episodendaten in Querschnitte zum Ende eines jeden Monats im Beobachtungszeitraum. Zum Schluss erfolgte die Identifikation der Saisonarbeitskräfte (zur genauen Vorgehensweise siehe Abschnitt 3.3).

Tabelle 1: Beschäftigte in der Stichprobe nach Art des Beschäftigungsverhältnisses, Juni 2016, Fallzahlen

| | Land- und Forstwirtschaft | Hotel- und Gaststätten-gewerbe | Garten- und Landschaftsbau |
|-------------------|---------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| SvB | 9.034 | 9.516 | 10.026 |
| GeB | 7.395 | 7.176 | 6.508 |
| <i>davon aGeB</i> | <i>5.038</i> | <i>5.056</i> | <i>4.640</i> |
| kfB | 2.365 | 2.104 | 1.028 |
| <i>davon akfB</i> | <i>2.178</i> | <i>1.482</i> | <i>847</i> |

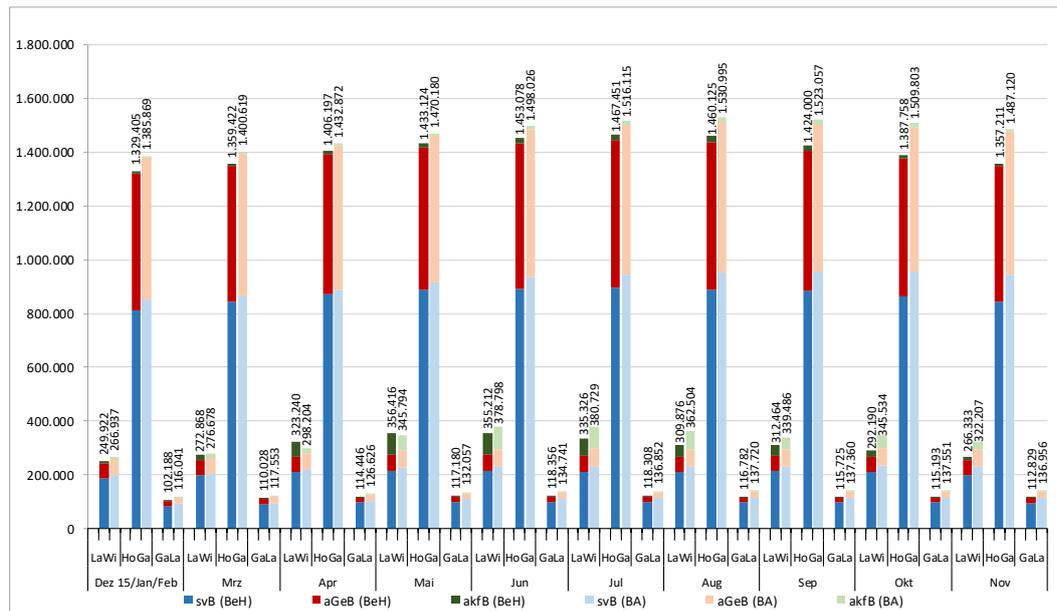
Anmerkung: svB: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. (a)GeB: (ausschließlich) geringfügig entlohnte Beschäftigte. (a)kfB: (ausschließlich) kurzfristig Beschäftigte.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Die auf alle Beschäftigten in den Untersuchungsbranchen hochgerechneten¹⁴ Zahlen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (svB), ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten (aGeB) und der ausschließlich kurzfristig Beschäftigten (akfB) stimmen mit den von der BA veröffentlichten Aggregatzahlen der amtlichen Statistik gut überein (siehe Abbildung 2). Abbildung 2 enthält hochgerechnete Beschäftigtenzahlen aus dem Projektdatensatz sowie Vergleichszahlen aus der Statistik der BA für die drei Untersuchungsbranchen. Beispielsweise beläuft sich die Zahl der insgesamt Beschäftigten (ohne Mehrfachbeschäftigte) im Hotel- und Gaststättengewerbe im Juni 2016 auf 1.453.078 gemäß dem Projektdatensatz und auf 1.498.026 gemäß der Statistik der BA. Verbleibende Unschärfen sind u.a. dem Umstand geschuldet, dass zum einen die von der BA veröffentlichten Aggregatzahlen deutlich früher veröffentlicht werden als die IEB und somit zwar aktueller, aber auch ungenauer sind. Beschäftigungskonten, zu denen noch keine Meldung erfolgt ist, werden dort zunächst künstlich weitergeführt, bevor sie dann entweder nach Eintreffen der Beschäftigungsmeldung korrigiert (oder bestätigt) werden können oder bei Nicht-Eintreffen der Beschäftigungsmeldung innerhalb eines gewissen Zeitraums geschlossen werden müssen. Zum anderen unterliegen die von der BA veröffentlichten Aggregatzahlen der amtlichen Statistik und die Mikrodatenprodukte des IAB unterschiedlichen Aufbereitungslogiken und sind daher nicht exakt miteinander vergleichbar.

¹⁴ Die Hochrechnung erfolgte anhand der Gewichtungsfaktoren auf Basis des Stichprobendesigns.

Abbildung 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte und ausschließlich kurzfristige Beschäftigte in den Untersuchungsbranchen, 2015



Anmerkung: Aus Datenschutzgründen werden die Monate Dezember, Januar und Februar zu einem Mittelwert verdichtet. LaWi: Land- und Forstwirtschaft, HoGa: Hotel- und Gaststättengewerbe, GaLa: Garten- und Landschaftsbau.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017 und Statistik der BA (Sonderauswertung), eigene Berechnungen des IAW.

3.3 Identifizierung von Saisonarbeitskräften in den Daten der Bundesagentur für Arbeit

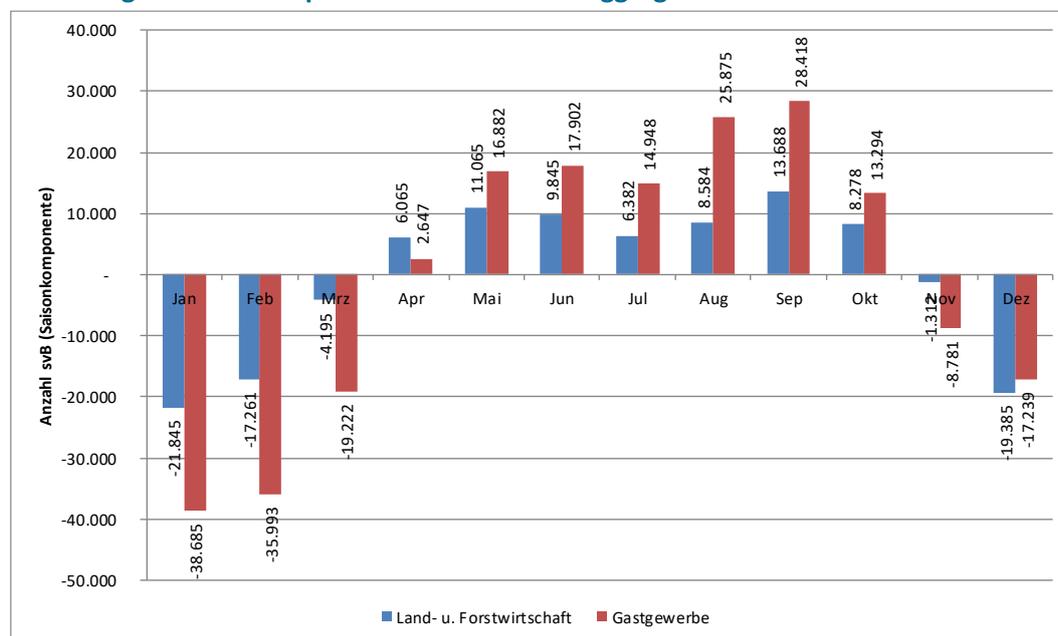
Die Herausforderung bei der Identifikation von Saisonarbeitskräften im Projektdatensatz besteht darin, dass ein entsprechendes Merkmal „Saisonarbeit“ nicht in den Daten enthalten ist und Saisonarbeitskräfte folglich nur näherungsweise operationalisiert werden können. Hierzu ist es hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, dass alle Definitionen von Saisonarbeit letztlich auf folgende zentrale Merkmale rekurren: die Befristung des Arbeitsverhältnisses und die Saisonalität des Arbeitsanfalls (siehe Abschnitt 2.1). Bei der Saisonarbeit handelt es sich um eine Beschäftigungsform, deren oberstes Ziel es ist, Arbeitsspitzen, die Jahr für Jahr in etwa derselben Jahreszeit anfallen, durch zusätzliches Personal abzudecken, das nicht Bestandteil der Kernbelegschaft ist und nach der „Saison“ nicht weiter im Betrieb beschäftigt wird. Im Folgenden wird Saisonarbeit daher dadurch genähert, dass a) ein Zeitfenster definiert wird, das die „Saison“ kennzeichnet, und b) Merkmale der Beschäftigungsform definiert werden, die mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Saisonarbeit einhergehen dürften, konkret: Befristung, geringfügig entlohnte Beschäftigung und kurzfristige Beschäftigung.

Ausgangspunkt für die Identifizierung von Saisonarbeitskräften in den BA-Mikrodaten ist somit die Bestimmung eines Zeitfensters, das Lage und Dauer der „Saison“ beschreibt. Hierzu wurde zunächst separat für die drei Untersuchungsbranchen und die Bundesländer¹⁵ der Monat mit dem höchsten Beschäftigungsstand im Durchschnitt der Jahre 2007-2015 gekennzeichnet (siehe Abbildung 20 im

¹⁵ Aus Datenschutzgründen mussten bei der Stichprobenziehung folgende Bundesländer zusammengefasst werden: Schleswig-Holstein und Hamburg, Niedersachsen und Bremen, Rheinland-Pfalz und das Saarland,

Anhang). Um diesen „Peakmonat“ herum wurde ein Saisonfenster von sieben Monaten Dauer gelegt. Die Festlegung der Zeitdauer von sieben Monaten erfolgte auf Basis von zwei Überlegungen: Zum einen stützt sie sich auf Berechnungen der BA, die für die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft sowie Gastgewerbe unbereinigte und saisonbereinigte Zahlen veröffentlicht. Die Saisonbereinigung erfolgt dabei über ein aufwendiges Zeitreihenverfahren (ARIMA). Ausgehend von diesen veröffentlichten Werten lässt sich die Saisonkomponente berechnen (siehe Abbildung 3). Diese beträgt beispielsweise in der Land- und Forstwirtschaft im Mai 11.065 Beschäftigte, das heißt die Beschäftigung weicht jeden Mai um diesen Wert vom Jahresmittelwert nach oben ab. Insgesamt betrachtet weist Abbildung 3 auf ein 7-Monats-Fenster hin, in dem die Saisonkomponente positiv ist. Zum anderen spielten forschungspragmatische Überlegungen eine Rolle, die eine symmetrische Definition des Saisonfensters um den Peakmonat herum nahelegen.¹⁶

Abbildung 3: Saisonkomponente auf Basis von Aggregatzahlen der BA



Anmerkung: svB: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Entsprechende saisonbereinigte Daten für den Garten- und Landschaftsbau liegen nicht vor.

Quelle: Statistik der BA, 2007-2017, eigene Berechnungen des IAW.

Basierend auf dem so definierten Saisonfenster wurden Beschäftigungsverhältnisse als Saisonarbeit klassifiziert, die (1) innerhalb des Saisonfensters liegen und entweder (2a) sozialversicherungspflichtig sind, befristet sind und eine Dauer von 7 Monaten nicht überschreiten oder (2b) geringfügig entlohnt sind und eine Dauer von 7 Monaten nicht überschreiten oder (2c) als kurzfristige Beschäftigung¹⁷ gemeldet sind. Dabei können sich Personen sowohl über ihre Haupttätigkeit als auch über etwaige Ne-

Berlin und Brandenburg. Infolgedessen können statt 16 Bundesländern nur 12 teilweise zusammengefasste Bundesländer ausgewiesen werden.

¹⁶ Abbildung 20 im Anhang verdeutlicht die Festlegung der Peakmonate.

¹⁷ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass durch das am 16. August 2014 in Kraft getretene Tarifautonomiestärkungsgesetz zum 1. Januar 2015 eine Ausweitung der Beschäftigungsdauer für kurzfristige Beschäftigung von zwei auf drei Monate nach § 115 SGB IV erfolgt ist.

benütigten als Saisonarbeitskräfte qualifizieren. Da Saisonarbeit per Definition eine zeitlich begrenzte Tätigkeit ist, wurden sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit unbefristetem Arbeitsvertrag bewusst nicht als Saisonarbeitskräfte eingestuft, da in den explorativen Interviews mit Branchenvertretern und -vertreterinnen keine Anzeichen bestanden, dass Saisonarbeitskräfte auch unbefristet eingestellt (und systematisch in der Probezeit wieder entlassen) werden. Zudem ist dadurch auch sichergestellt, dass unbefristete Beschäftigungsverhältnisse, die in der Probezeit enden, nicht fälschlicherweise als Saisonarbeit ausgewiesen werden. Eine Abgrenzung zwischen Saisonarbeit und *befristeten* sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, die in der Probezeit enden, ist dagegen nicht möglich. Ferner muss einmal mehr betont werden, dass nur solche Beschäftigungsverhältnisse in den Daten erfasst sind, die dem deutschen Sozialversicherungsrecht unterliegen. Im Ausland ansässige Saisonarbeitskräfte, die entsandt sind oder gewöhnlich Tätigkeiten in mehreren EU-Staaten nachgehen, sind in der Regel nicht in Deutschland meldepflichtig und fehlen somit in den hier ausgewiesenen Zahlen zu Saisonarbeitskräften (für Näheres siehe Abschnitt 3.4). Wie groß dieser Fehler ist, kann jedoch mangels geeigneter Daten nicht beziffert werden.

3.4 Validierung der Projektdaten anhand der Agrarstrukturerhebung

Die einzige weitere verlässliche Quelle zur Ausweisung von Saisonarbeit in Deutschland ist die ASE des Statistischen Bundesamtes, die entsprechende Zahlen für die Landwirtschaft erhebt. Sie ist daher die einzige Informationsbasis, anhand derer die in Abschnitt 3.3 beschriebene Operationalisierung von Saisonarbeit in den BA-Daten validiert werden kann. Dieser Vergleich ist Gegenstand dieses Abschnitts.

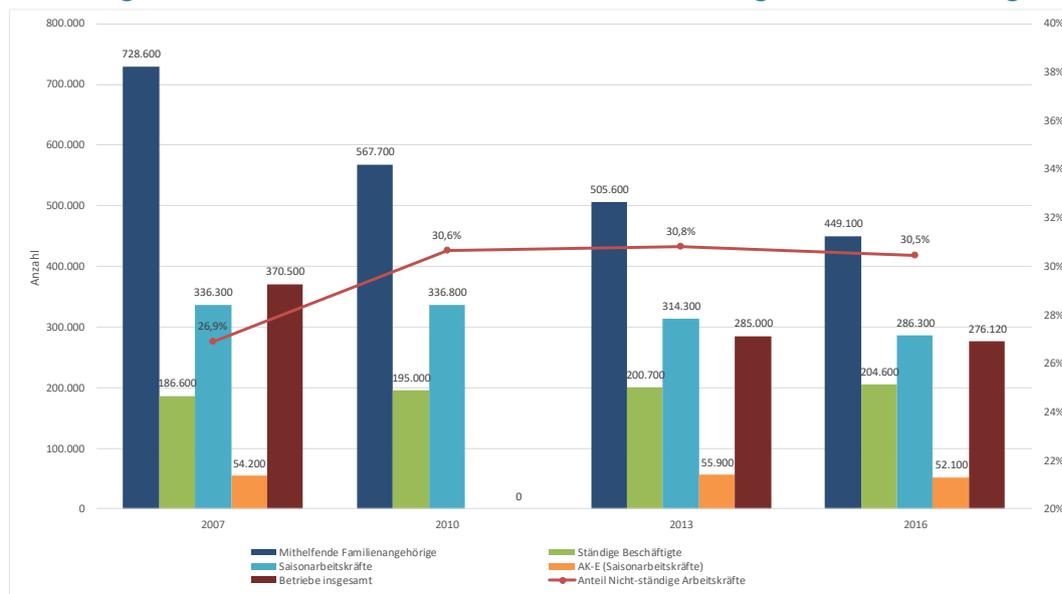
Die ASE wird alle 3 Jahre durchgeführt. Sie ist zuletzt in den Jahren 2013 und 2016 als verpflichtende Betriebsbefragung durchgeführt worden. Es werden alle land- und forstwirtschaftlichen Betriebe über Erfassungsgrenzen befragt. Die ASE ist gemäß dem Agrarstatistikgesetz eine Erhebung mit Auskunftspflicht. Auskunftspflichtig sind die Inhaberinnen und Inhaber oder Leiterinnen und Leiter der befragten land- und forstwirtschaftlichen Betriebe. Bei der ASE handelt es sich um eine dezentrale Bundesstatistik. Die ASE wurde 2016 als Kombination einer verkürzten allgemeinen Erhebung mit einer ausführlichen Stichprobenerhebung von rund 80.000 landwirtschaftlichen Betrieben erstmalig online durchgeführt. Die ASE hat zum Ziel die Struktur der Land- und Forstwirtschaft darzustellen, beispielsweise die rückläufige Anzahl der Betriebe, die genutzte Fläche nach Art der Nutzung sowie die Beschäftigtenstruktur.

Die ASE unterscheidet – neben mithelfenden Familienangehörigen – zwischen ständig beschäftigten Arbeitskräften und Saisonarbeitskräften. Als ständig beschäftigt gelten dort Arbeitskräfte ab 15 Jahren mit unbefristetem Arbeitsvertrag oder mit einem auf nicht weniger als sechs Monate befristeten Arbeitsvertrag. Mitarbeitende Gesellschafter und Gesellschafterinnen von Gesellschaften Bürgerlichen Rechts werden dort ebenfalls mitgezählt. Als Saisonarbeitskräfte zählen dagegen Personen (ab 15 Jahren), deren Arbeitsvertrag auf maximal sechs Monate befristet ist (Destatis 2017a, S. 36f.). Der ASE zufolge beläuft sich im Jahr 2015 der Anteil der Saisonarbeitskräfte an den ständigen Beschäftigten und den Saisonarbeitskräften sowie den mithelfenden Familienangehörigen in der Branche auf 30,5% (Abbildung 4).¹⁸ Es ist zu beachten, dass die Zahlen der Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft gemäß der ASE in Abbildung 4 und in der Gesamtwirtschaft gemäß der Saisonarbeitsgenehmigungen in

¹⁸ In Abbildung 2 werden mithelfende Familienangehörige bewusst berücksichtigt, da in der ASE nur solche mithelfenden Familienangehörigen enthalten sind, die auch bezahlt werden und ergo auch in den Mikrodaten der BA, die im Weiteren zur Identifizierung der Saisonarbeit verwendet werden, abgebildet sind. Allerdings

Abbildung 1 aus verschiedenen Gründen nicht direkt vergleichbar sind. Zum einen erfasst die Zählung der Saisonarbeitsgenehmigungen nur ausländische¹⁹ Saisonarbeitskräfte, während in der ASE auch inländische Saisonarbeitskräfte erfasst sind. Zum anderen handelt es sich bei den Saisonarbeitsgenehmigungen um eine Vollerhebung, bei der ASE dagegen um eine Befragung (von Betrieben in der Landwirtschaft), die mit entsprechenden Unschärfen im Antwortverhalten einhergeht (recall bias, telescoping).²⁰

Abbildung 4: Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft laut Agrarstrukturerhebung



Quelle: Destatis (2017b, 2014, 2011, 2008), Fachserie 3, Reihe 2.1.8, eigene Berechnungen und Darstellung. Der Anteil der Saisonarbeitskräfte berücksichtigt auch mithelfende Familienangehörigen, siehe Fußnote 18.

Die ASE fragt Betriebe in der Landwirtschaft nach der Zahl der *innerhalb eines Jahres* vor der Befragung beschäftigten Saisonarbeitskräfte (im Folgenden als Unique-Worker-Konzept bezeichnet). Die entsprechende Frage aus der ASE 2016 lautet: „Waren von März 2015 bis Februar 2016 Saisonarbeitskräfte im landwirtschaftlichen Betrieb beschäftigt?“ (Destatis, Fragebogen ASE-S 2016). Dagegen wird im Projektdatensatz dieser Studie die Zahl der Saisonarbeitskräfte als monatliche Bestandszahl berechnet (Querschnitt zum Monatsende). Nur zum Zwecke der besseren Vergleichbarkeit mit der ASE wurden in Tabelle 2 (und nur dort) die monatlichen Bestände an Saisonarbeitskräften aus dem Projektdatensatz in das Unique-Worker-Konzept umgerechnet. Vergleicht man unsere so umgerechneten Ergebnisse mit den Zahlen der ASE, fällt auf, dass es im Jahr 2015 nur geringe Unterschiede bei der Zahl der

ist zu beachten, dass die mithelfenden Familienangehörigen in der ASE nicht weiter unterteilt werden in ständige Beschäftigte und Saisonarbeitskräfte, sodass es hier zu Mehrfachzählungen von mithelfenden Familienangehörigen in diesen beiden Bereichen kommen dürfte. Unter anderem deswegen sind die Zahlen der ASE auch nicht direkt vergleichbar mit den aus den BA-Mikrodaten geschätzten Zahlen der Saisonarbeitskräfte.

¹⁹ Saisonarbeitsgenehmigungen wurden ausgestellt für Personen aus der EU-8 sowie Rumänien und Bulgarien.

²⁰ Der Begriff des recall bias bezeichnet den Umstand, dass sich Befragungspersonen nicht mehr korrekt an den erfragten Sachverhalt erinnern und folglich nur Näherungswerte angeben können, die sowohl über als auch unter dem exakten Wert liegen können. Der Begriff des telescoping weist auf die Möglichkeit hin, dass die Befragten in einer Umfrage Angaben zum erfragten Sachverhalt einschließen, die außerhalb des Referenzzeitraums der Frage lagen, also bspw. Saisonarbeitskräfte mitzählen, deren Beschäftigung weiter als die erfragten letzten zwölf Monate zurückliegt.

Saisonarbeitskräfte gibt (Tabelle 2). Im Jahr 2012 fällt der Unterschied zwischen den Zahlen etwas größer aus, und zudem ergibt sich bei der ASE eine fallende Zahl der Saisonarbeitskräfte, unseren eigenen Berechnungen zufolge hingegen eine steigende Tendenz. Dies dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass auch hinsichtlich der Beschäftigung insgesamt unterschiedliche Zeittrends zwischen ASE- und BA-Daten²¹ bestehen: Während die Zahl der Beschäftigten (ständige Beschäftigte, Saisonarbeitskräfte sowie mithelfende Familienangehörige) in der ASE zwischen 2012 und 2015 nach dem Unique-Worker-Konzept von 1.021.000 auf 940.000 Personen fällt, steigt der Beschäftigtenstand laut BA-Daten von 308.000 im Durchschnitt des Jahres 2013 auf 323.000 im Jahr 2015.²²

Tabelle 2: Saisonarbeitskräfte im Vergleich zur Agrarstrukturerhebung

| | | 2012 | 2015 |
|----------------------------|---------------------|---------|---------|
| Anzahl Saisonarbeitskräfte | ASE | 314.300 | 286.300 |
| | Eigene Berechnungen | 249.000 | 274.600 |
| Anteil Saisonarbeitskräfte | ASE | 30,8% | 30,5% |
| | Eigene Berechnungen | 39,1% | 39,5% |

Anmerkung: Die Zahlen der ASE sind nach dem Unique-Worker-Konzept erhoben. Die zugrundeliegende Frage im aktuellen Fragebogen lautet: „Waren von März 2015 bis Februar 2016 Saisonarbeitskräfte im landwirtschaftlichen Betrieb beschäftigt?“ (Destatis, Fragebogen ASE-S 2016). Die Vergleichszahlen aus der eigenen Berechnung der Saisonarbeitskräfte wurden ebenso berechnet, allerdings im Zeitfenster Januar bis Dezember der jeweiligen Jahre, was aber aufgrund der geringen Zahl von Saisonarbeitskräften in den Monaten Januar und Februar kaum Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit haben dürfte.

Quelle: Destatis (2017, 2014), Fachserie 3 Reihe 2.1.8, eigene Berechnungen des IAW. Der Anteil der Saisonarbeitskräfte berücksichtigt auch meldepflichtige mithelfende Familienangehörigen für eine bessere Vergleichbarkeit mit den BA-Daten.

Ein größerer Unterschied zwischen den Erhebungen besteht schließlich bezüglich des Anteils der Saisonarbeitskräfte: Während die ASE beispielsweise für das Jahr 2015 den Anteil der Saisonarbeitskräfte an der Summe aus ständigen Beschäftigten, Saisonarbeitskräften und mithelfenden Familienangehörigen mit 30,5% bemisst, beläuft er sich nach unseren Berechnungen auf Grundlage der BA-Daten auf 39,5%. Die Gründe für die Unterschiede zwischen den Angaben aus der ASE und den Berechnungen aus den BA-Mikrodaten dürften in Unterschieden bei der Erhebung und der Abgrenzung von Saisonarbeit liegen. Zum einen zieht die ASE (bei der Erfassung der Arbeitskräfte) verschiedene Abschneidegrenzen ein, vereinfachend ausgedrückt bei 5 Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche, einer Mindestzahl von Nutztieren beziehungsweise bei Forstbetrieben bei 10 Hektar Waldfläche.²³ Beschäftigte kleinerer Betriebe sind somit nicht in der ASE enthalten, wohl aber in den Mikrodaten der BA. Ferner sind zwar in der ASE nur mithelfende Familienangehörige enthalten, die auch bezahlt werden und ergo im Datenbestand der BA enthalten sind; diese werden jedoch nicht weiter unterteilt in ständige Beschäftigte und Saisonarbeitskräfte, wobei durchaus denkbar ist, dass mithelfende Familienangehörige auch nur vorübergehende (Ernte-)Tätigkeiten ausüben und den Rest des Jahres einer anderen Tätigkeit

²¹ Diese betreffen sowohl die Aggregatzahlen der amtlichen Statistik als auch die BeH.

²² Die unterschiedliche absolute Höhe der Zahlen zwischen der ASE und den BA-Daten ist zwar nicht vergleichbar, da die ASE auf das Unique-worker-Konzept abstellt, die BA-Daten aber als (monatliche) Bestandsgrößen ausgewiesen werden, und es gibt keine Möglichkeit, eine der beiden Zahlen in das jeweils andere Konzept umzurechnen. Bezüglich der zeitlichen Entwicklung ist aber Vergleichbarkeit gegeben.

²³ Für Details sei auf Destatis (2017), Übersicht 1, S. 7 verwiesen.

nachgehen. Dadurch kann es auch bei der Ausweisung der Zahl der Gesamtbeschäftigten als der Summe der ständigen Beschäftigten und der Saisonarbeitskräfte zuzüglich der mithelfenden Familienangehörigen zu Mehrfachzählungen kommen, und sowohl die Beschäftigtenzahlen selbst als auch Anzahl und Anteil der Saisonarbeitskräfte müssen nicht mehr mit den entsprechenden Größen aus den BA-Daten übereinstimmen. Weiterhin zählen in der ASE Personen mit einem auf bis zu sechs Monate befristeten Arbeitsvertrag zu den Saisonarbeitskräften, während in unseren Berechnungen sieben Monate als zulässige Höchstdauer veranschlagt wurden.²⁴ Zu guter Letzt handelt es sich bei der ASE um eine Befragung, die mit den üblichen Unschärfen im Antwortverhalten einhergeht (recall bias, telescoping) und allein deswegen mit den Prozessdaten der BA nicht übereinstimmen kann.

Theoretisch erfasst der Befragungsansatz der ASE auch Saisonarbeitskräfte, die nicht in Deutschland meldepflichtig sind (siehe Abschnitt 3.5), wohingegen diese in den BA-Daten fehlen.²⁵ Aufgrund der vielen methodischen Unterschiede ist die Differenz zwischen beiden Datenquellen aber nicht (ausschließlich) darauf zurückzuführen. Rückschlüsse auf die Zahl der nicht in Deutschland meldepflichtigen Saisonarbeitskräfte sind somit nicht möglich. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Operationalisierung der Saisonarbeit auf Basis der BA-Daten sich den Angaben in der ASE sehr gut annähert. Verbleibende Unschärfen sind den unterschiedlichen Erhebungslogiken geschuldet.

Für eine eigenständige Analyse der Wirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit ist die ASE nur bedingt geeignet. Es ist aufgrund der geringen Befragungshäufigkeit nicht möglich, kurzfristige und langfristige Wirkungen des Mindestlohns zu trennen. Es ist außerdem keine exakte Nullmessung möglich, da die letzte Befragung vor Einführung des Mindestlohns bereits im Jahr 2013 stattfand (Datenbasis 2013). Aufgrund des Befragungsmodus ist es wahrscheinlich, dass unterjährige Beschäftigung nicht genau erfasst ist (recall bias). Die Daten liegen auf der Betriebsebene vor und liefern nur aggregierte Angaben zu Saisonarbeitskräften, es ist keine Trennung in Beschäftigungsformen (svB, geB, kfB) möglich. Eine Differenzierung der Saisonarbeitskräfte nach sozio-demografischen Merkmalen ist nur für wenige Kriterien (Geschlecht, Arbeitsleistung in vollen Tagen) möglich, und auch das nur auf der Betriebsebene. Ebenso kann rückwirkend nicht mehr erfasst werden, ob Betriebe Löhne unterhalb des Mindestlohns zahlten. Für zukünftige Wellen (ab 2019) kann dies gegebenenfalls durch eine Erweiterung der Befragung für zukünftige Mindestlohnerhöhungen erfasst werden. Ein möglicher Fragenkatalog würde sich dann an anderen Betriebsbefragungen, welche Themen zum Mindestlohn aufgreifen, orientieren (beispielsweise dem IAB-Betriebspanel 2015).²⁶

²⁴ Die Auswirkungen dieses Unterschiedes sind jedoch begrenzt. Rechnet man – wie in der ASE – nur mit sechs Monaten Befristungsdauer, ergeben sich bei gleichzeitiger Einschränkung der Beschäftigungsverhältnisse auf das Saisonfenster nur geringfügig weniger Saisonarbeitskräfte (2012: 244.300 statt 249.000, 2015: 262.600 statt 274.600).

²⁵ Allerdings wird im Fragebogen nicht auf diesen speziellen Sachverhalt hingewiesen, das heißt es liegt an den Befragungspersonen, ob sie ihn präsent haben und bei der Antwort berücksichtigen oder nicht.

²⁶ Dort wird beispielsweise gefragt für wie viele Beschäftigte der Stundenlohn aufgrund der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf mindestens 8,50 € angehoben wurde. Diese Fragen könnten dann bei zukünftigen Mindestlohnerhöhungen in angepasster Form gestellt werden. Diese Fragen enthalten jedoch einige Unwägbarkeiten, welche ebenso in einer ausgeweiteten ASE auftauchen würden.

3.5 Entsendeproblematik

Die in dieser Studie zur Identifizierung der Saisonarbeit verwendeten Daten der BA beinhalten prinzipiell nur Beschäftigtenmeldungen von Personen, die auch in Deutschland sozialversicherungspflichtig sind. Entsandte EU-Ausländer und EU-Ausländerinnen oder Personen mit gewöhnlicher Tätigkeit in mehreren EU-Mitgliedsländern unterliegen jedoch nicht zwingend dem deutschen Sozialversicherungsrecht und sind daher nicht zwingend in den Daten der BA enthalten (für Details siehe den folgenden Exkurs). Ziel dieses Abschnitts ist es, zu eruieren, inwiefern diese Datenlücke durch ergänzende Datenquellen geschlossen werden kann. Als potenzielle Quelle für diesen Zweck bieten sich Datensätze der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Generaldirektion Zoll an.

Exkurs: Erfassung von Arbeitnehmerentsendungen und gewöhnlichen Tätigkeiten in mehreren EU-Ländern in den Daten der Bundesagentur für Arbeit

Für die in Abschnitt 4 betrachteten Beschäftigungsformen (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, svB; geringfügige Beschäftigung, GeB; kurzfristige Beschäftigung, kfB) liegen Meldungen der Arbeitgeber an den deutschen Sozialversicherungsträger vor, sofern der Arbeitnehmer dem deutschen Sozialversicherungsrecht unterliegt. Dies ist auf jeden Fall gegeben, wenn der Arbeitnehmer keine weiteren Beschäftigungsverhältnisse im Herkunftsland hat und nicht gewöhnlich in mehreren EU-Mitgliedsstaaten tätig ist. Sind Arbeitnehmende in ihrem Herkunftsland parallel zur (Saison-)Arbeit in Deutschland beschäftigt²⁷ und wird vom dortigen Betrieb zur (Saison-)Arbeit nach Deutschland ‚entsandt‘ oder gehen sie gewöhnlich Tätigkeiten in mehreren EU-Ländern nach, sind sie grundsätzlich nur in einem EU-Staat sozialversicherungspflichtig. Um welchen EU-Staat es sich dabei handelt, ist zunächst noch unbestimmt; es muss aber in diesen Fällen für jede Auslandstätigkeit festgelegt werden, welche Rechtsvorschriften über soziale Sicherheit anzuwenden sind. Hierzu sind sogenannte A1-Bescheinigungen notwendig. Diese werden in dem Land ausgestellt, dessen Rechtsvorschriften über soziale Sicherheit für die Arbeitnehmenden gelten. Damit entfällt die Sozialversicherungspflicht in anderen Ländern.

Ob (Saison-)Arbeitskräfte auch in solchen Fallkonstellationen in Deutschland sozialversicherungspflichtig sind, hängt von weiteren Kriterien ab, die in Tabelle 3 überblicksartig zusammengestellt sind.²⁸ Ersichtlich ist jedoch zunächst, dass entsandte (Saison-)Arbeitnehmer in Deutschland in der Regel *nicht* sozialversicherungspflichtig sind und auch nicht in den Datenbeständen der BA enthalten sind.

²⁷ Die hier dargestellten Regelungen für abhängig Beschäftigte treffen sinngemäß auch auf Selbständige zu, werden aber aufgrund der vermutlich geringen Bedeutung von Selbständigkeit im Bereich der Saisonarbeit nicht im Detail dargestellt.

²⁸ Die Realität ist komplexer als in Tabelle 1 dargestellt, da bei jedem Anwendungsfall eine Einzelfallprüfung vorgenommen wird.

Werden Saisonbeschäftigte nicht von ihrem Betrieb entsandt, sind sie grundsätzlich in Deutschland meldepflichtig und die oben genannten Gruppen von ausländischen Saisonbeschäftigten (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, geringfügig Beschäftigte, kurzfristig Beschäftigte) damit im Projektdatensatz enthalten. Diese Personen üben dann in der Regel in ihrem Heimatland keine (sozialversicherungspflichtige) Erwerbstätigkeit aus oder sind während eines unbezahlten Urlaubs in Deutschland saisonbeschäftigt. Auf wie viele Saisonarbeitsverhältnisse welche Rechtslage zutrifft, ist indes unbekannt.

Geht ein Arbeitnehmer „gewöhnlich“ Tätigkeiten in mehreren EU-Ländern nach – dabei kann es sich um gleichzeitige oder abwechselnde, zeitlich nacheinander stattfindende Tätigkeiten handeln – kommt sowohl das deutsche als auch das nicht-deutsche Sozialversicherungsrecht in Frage. Besonders relevant erscheint hier insbesondere die Konstellation zeitlich nacheinander stattfindender Tätigkeiten in mehreren EU-Ländern. Diese ist im Falle von Saisonarbeit nur dann gegeben, wenn eine gewisse zeitliche Vorhersehbarkeit der einzelnen Tätigkeiten gegeben ist:

„Bei Saisonarbeitern ist von Bedeutung, wie vorhersehbar die Tätigkeiten sind, die im nächsten Beschäftigungsmitgliedstaat ausgeübt werden sollen. Gibt es bereits einen Arbeitsvertrag mit einem anderen Arbeitgeber in einem anderen Mitgliedstaat? Wenn nicht, ergibt sich aus der Arbeitssituation in den vergangenen zwölf Monaten eine repetitive Folge der Arbeitsstellen in den betroffenen Mitgliedstaaten? Gibt es Unterbrechungen zwischen den Tätigkeiten in einem anderen Mitgliedstaat, die eventuell den „normalen“ Rhythmus der Arbeit in zwei Mitgliedstaaten unterbrechen?“ (EU-Kommission 2013: 12).

Tabelle 3: Fallkonstellationen mit A1-Bescheinigung

| Fallkonstellation A1 | Gültiges SV-Recht | Bedingungen |
|---|---|--|
| Vorübergehende Tätigkeit (AN/SB) in anderem EU-Land („Entsendung“, max. 24 Monate) (Art. 12 Verordnung 883/2004) | Entsendestaat (ES), sofern Bedingungen für Entsendung erfüllt (siehe rechts), sonst Beschäftigungsstaat (BS) | Kein Arbeitsvertrag zwischen AN und Empfänger-Unternehmen Nicht nur unbedeutende AN-Tätigkeit im BS Tätigkeitsschwerpunkt des Entsendenden im ES |
| Gewöhnliche (das heißt gleichzeitige oder abwechselnde) Tätigkeit (AN/SB) in mehreren EU-Ländern (Art. 13 Verordnung Nr. 883/2004 EG) | AN (ein AG): Land mit min. 25% der Tätigkeit AN (mehrere AG in versch. Ländern): Wohnsitzland (unabhängig von Tätigkeitsanteil) SB: Land mit min. 25% der Tätigkeit | |

Anmerkung: AN: Arbeitnehmende, AG: Arbeitgeber, SB: Selbständige.

Quelle: Eigene Darstellung des IAW in Anlehnung an <https://www.dvka.de/media/dokumente/verschiedene/AnwendungA1.pdf>, EU-Kommission (2013), Verordnung Nr. 883/2004 (EG).

Bei wie vielen Saisonarbeitskräften diese Konstellation zutrifft, ist unbekannt. Aber selbst wenn sie zutrifft, hängt die Frage der Sozialversicherungspflicht immer noch von weiteren Faktoren ab und kann sowohl in Deutschland als auch in einem anderen EU-Staat vorliegen. Die Größenordnung der Unterschätzung der Saisonarbeit ist also nicht näher bezifferbar.

Von der Deutschen Rentenversicherung Bund liegen Informationen zur Arbeitnehmer-Entsendung vor. Hierbei werden ausgestellte A1-Bescheinigungen erfasst und bereitgestellt. Diese Daten eignen sich aus mehreren Gründen nicht zur Schließung der beschriebenen Datenlücke (und auch nicht für eine eigenständige Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns). Zunächst sind die ausgestellten Bescheinigungen so zu interpretieren, dass hinter ihnen nicht unbedingt eine tatsächliche Beschäftigung stehen muss. Nach mündlicher Auskunft der Deutschen Rentenversicherung Bund werden diese Bescheinigungen auch „auf Halde“ beantragt und später doch nicht beansprucht. Aber auch vom entgegengesetzten Fall, dass Personen ihrer Tätigkeit ohne A1-Bescheinigung nachgehen, obwohl sie eine bräuchten, wird berichtet (EU-Kommission 2016, S. 11, 2015, S. 9). Zudem ist für jede Entsendung eine eigene Bescheinigung zu beantragen.²⁹ Hierdurch ergeben sich potenziell sowohl eine Unter- als auch eine Überschätzung der tatsächlichen Saisonarbeit aus der Erfassung der Bescheinigungen. Neben einer schlechten Erfassung von Personen ist auch die Dauer der Entsendung nicht in ausreichender Qualität verfügbar. Sie wird prospektiv erhoben, entspricht also in vielen Fällen nicht der tatsächlichen Arbeitsdauer. Daher ist mit Hilfe dieser Daten keine Abgrenzung zwischen Saisonarbeitskräften und Nicht-Saisonarbeitskräften möglich, da kein Saisonfenster identifiziert werden kann. Wir gehen davon aus, dass Saisonarbeit als Entsendegrund eher selten ist. Für die Hypothese spricht beispielsweise die sektorale Verteilung der nach Deutschland entsandten Arbeitnehmenden (EU-Kommission 2016: 26, Tabelle 9). Der Anteil der in die Land- und Forstwirtschaft und das Hotel- und Gaststättengewerbe entsandten Personen ist sehr gering.

Die Generaldirektion Zoll hat aufgrund der Entsendemeldungen nach §16 MiLoG und durch entsprechende Regelungen im AEntG und AÜG zusätzlich zur Datenstelle der deutschen Rentenversicherung (DSRV) Informationen zur Entsendung von Arbeitskräften. So ist für die Jahre 2015, 2016 und 2017, jeweils nach Kalenderwoche die Anzahl von Meldungen verfügbar. Laut uns vorliegenden Informationen liegen für das Jahr 2014 - als mögliche Nullmessung - rund 55.000 Meldungen aus dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) vor. Zudem hat sich die Grundgesamtheit seit dem Jahr 2015 verändert. Ein direkter Vergleich ist also nicht ohne weiteres möglich.

Den Erfahrungswerten des Zolls zufolge kommt ein Großteil der Meldungen aus dem Bauhaupt- und Nebengewerbe (AEntG) beziehungsweise aus dem Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbe. Es gibt in den Daten selbst jedoch keine Angaben zu den ausgewählten Branchen.

Die Daten liegen in so hoher Aggregation vor, dass keine sinnvollen Auswertungen gemacht werden können. In dieser Aggregation und ohne Nullpunkt sind diese Daten keine ausreichende Grundlage für die weiteren Analysen.

Insgesamt betrachtet können die zur Verfügung stehenden weiteren Datenquellen die Datenlücke in den IEB nicht schließen und sind darüber hinaus auch für eine eigenständige Untersuchung der Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit ungeeignet, denn sie sind dafür nicht aussagekräftig und/oder nicht aktuell genug.

²⁹ Eigentlich müssten die Daten ein saisonales Muster aufweisen, das ist aber nicht erkennbar. Die erkennbaren Veränderungen erklären sich möglicherweise mehr aus der Varianz im administrativen Vorgang der Bescheinigungsübermittlung als aus den Entsendungen selbst.

3.6 Eignung der Daten der Bundesagentur für Arbeit für die Mindestlohnforschung im Bereich Saisonarbeit

Für die Frage der Evaluation der Wirkung des Mindestlohns oder seiner Änderungen auf die Saisonarbeit in Deutschland ist unter anderem die Lohnvariable von zentraler Bedeutung. Anhand der Lohnvariable kann die Wirkung des Mindestlohns auf die Entlohnung und die Beschäftigungsentwicklung der Saisonarbeitskräfte evaluiert werden. Für Saisonarbeitskräfte, die vor der Einführung beziehungsweise Erhöhung des Mindestlohns unterhalb davon verdient haben, sollten sich Lohnwirkungen und gegebenenfalls daher auch als Arbeitsnachfragereaktion Beschäftigungswirkungen entfalten. Ergibt sich beispielsweise bezüglich ihres Anteils an allen Saisonarbeitskräften in der Branche in regionaler Hinsicht genügend Variation, könnte diese unter bestimmten Annahmen (siehe Abschnitt 5.1) für ein quantitatives Evaluationsdesign verwendet werden. Das Entgelt der Beschäftigten liegt für jede Beschäftigungsepisode in den IEB als Tagesbruttoentgelt vor, nicht jedoch für die zusätzliche Stichprobe der kurzfristig Beschäftigten. Das Tagesbruttoentgelt wurde in den IEB vom IAB berechnet, indem der Gesamtverdienst einer Meldung durch die Anzahl Tage dividiert wurde und bezieht sich deshalb auf Kalendertage (einschließlich der Samstage, Sonntage und Feiertage).³⁰ Die Genauigkeit der Tagesentgelt-Variable hängt also von der Richtigkeit der Angaben des Gesamtentgelts und der Dauer der Meldung ab. Da das Entgelt für die Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge die zentrale Größe darstellt, ist eine hohe Qualität der Angaben zu erwarten. Einmalig gezahlte Arbeitsentgelte, wie Jahressonderzahlungen, sind in der Regel als solche gekennzeichnet und als eigene Episoden in den Daten enthalten. Da Sonderzahlungen teilweise auch gemeinsam mit dem normalen Entgelt gemeldet werden und außerdem relevant für den Mindestlohn sein können, werden sie bei der Berechnung berücksichtigt.

Bezüglich des Entgelts sind im Wesentlichen drei Einschränkungen zu beachten. Erstens kann der Stundenlohn nicht direkt, sondern nur unter bestimmten Annahmen oder für bestimmte Personengruppen berechnet werden, da keine Information über die (tatsächlich) gearbeitete Stundenanzahl enthalten ist. Über die (vertraglich vereinbarte) Arbeitszeit gibt es ausschließlich die qualitative Information, ob es sich bei der Beschäftigung um eine Vollzeit- oder eine Teilzeitstelle handelt.³¹ Der Stundenlohn kann daher gegebenenfalls für Vollzeitkräfte aus der IEB berechnet werden. Trotz der bescheinigten hohen Qualität existieren zweitens sehr niedrige Angaben zum Tagesentgelt.³²

³⁰ Im besten Fall sind Informationen zum Bruttostundenlohn notwendig. In den IEB ist in der Regel nur die Berechnung der Tagesentgelte/Monatsentgelte möglich. Bruttostundenlöhne müssen dann über vertraglich festgelegte Arbeitszeiten approximiert werden, was in der Regel auch nur für Vollzeitkräfte möglich ist.

³¹ Eine Imputation der Arbeitszeiten für kleine soziodemografische Zellen (nach Alter, Geschlecht, Beruf, Region) aus dem Mikrozensus zum Zwecke der Berechnung von Stundenlöhnen in den BA-Daten ist nicht möglich, da zum einen nicht genügend Saisonarbeitskräfte im Mikrozensus enthalten sind und zum anderen die für eine Näherung über ein Verfahren wie dem hier praktizierten notwendigen Angaben zu den Beschäftigungsverhältnissen im Mikrozensus nicht enthalten sind.

³² Eine mögliche Erklärung ist, dass es sich dabei um Nachmeldungen oder Korrekturbelege handelt, bei denen der Abgabegrund nicht angepasst wurde. Auch eine fehlerhafte Kodierung von Vollzeit und Teilzeit könnte ein Grund sein. Typischerweise werden in Forschungsaufsätzen, welche Lohndaten des IAB verwenden, die untersten 1% der Löhne (und Beobachtungen) aufgrund von Ausreißeranfälligkeiten der verwendeten Schätzverfahren gelöscht („bottom-coding“). Alternativ ist es üblich, alle Löhne (und Beobachtungen) unterhalb gewisser „Abschneidegrenzen“ zu löschen. Diese basieren auf als „unplausibel“ angenommenen niedrigen Löhnen. Hierbei ist jedoch die Wahl der Abschneidegrenze arbiträr. Problematisch wäre also ein Bottom-Coding nur, wenn es in signifikantem Umfang (> 1%) unplausibel niedrige Löhne zu beobachten gibt, welche auf überprüfbareren Abschneidegrenzen beruhen. Als mögliche Abschneidegrenzen bieten sich beispielsweise mindestens 8 Euro pro Tag in Vollzeit an (1 Euro-Jobber).

Darüber hinaus ist die Verteilung der Entgelte als Konsequenz aus dem administrativen Charakter der IEB rechtszensiert mit der Beitragsbemessungsgrenze für Sozialversicherungsbeiträge als oberer Grenze. Da bei einer Untersuchung von Mindestlöhnen naturgemäß die niedrigen Löhne im Fokus stehen und in den relevanten Berufsgruppen ein Verdienst über der Beitragsbemessungsgrenze vermutlich eher selten ist, stellt diese Einschränkung jedoch kein bedeutendes Problem dar.

Eine weitere Einschränkung betrifft die Grundgesamtheit der Ziehung. Grundsätzlich sind in der Ziehunggrundlage nur Beschäftigten erfasst, die bei der Sozialversicherung in Deutschland meldepflichtig sind, was bei Saisonarbeit nicht zwingend der Fall sein muss (siehe hierzu Abschnitt 3.5).³³ Aus diesem Grund ist mit einer gewissen Unterschätzung der Anzahl und des Anteils der Saisonarbeit in Deutschland zu rechnen, die aber mangels verlässlicher Daten nicht näher beziffert werden kann (für weitere Details zur Güte der Abschätzung der Saisonarbeit mit den Mikrodaten der BA siehe auch weiter unten). Vorbehaltlich dieser Unschärfe jedoch stellen die für die folgende Analyse der Saisonarbeit verwendeten Daten die am besten geeigneten Daten in Deutschland dar und können in puncto Genauigkeit potenziell nur von (geeigneten) Primärerhebungen übertroffen werden. Eine solche Befragung existiert in Deutschland aber lediglich für den Bereich der Landwirtschaft in Form der ASE. Diese ist jedoch wie bereits in Kapitel 3 geschildert für die Erforschung von Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns oder seiner Änderungen in ihrer derzeitigen Form nicht geeignet, weil sie unter anderem nur alle drei Jahre durchgeführt wird.

4 Umfang, Struktur und Entwicklung der Saisonarbeit in den Jahren 2012 bis 2016

Nachfolgend werden deskriptive Befunde zu Niveau und Entwicklung der Saisonarbeit in Deutschland dargestellt und vor dem Hintergrund der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Hotel- und Gaststättengewerbe beziehungsweise des allgemeinverbindlichen Branchentarifvertrags in der Land- und Forstwirtschaft und im Garten- und Landschaftsbau betrachtet. Bei der Identifikation der Saisonarbeit wurde dazu wie in Kapitel 3 beschrieben vorgegangen. Zur Unterstützung dieser quantitativen Betrachtungen wurden ergänzend leitfadengestützte Experteninterviews mit Branchenvertreterinnen und -vertretern geführt, deren Erkenntnisse auch maßgeblich in die Erstellung der Forschungsdesigns zur weiteren Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich der Saisonarbeit eingeflossen sind. Abschnitt 4.2 berichtet über die Themenfelder, über die im Rahmen dieser Experteninterviews gesprochen wurde, und setzt sie zu den Ergebnissen der deskriptiven Analyse in Abschnitt 4.1 in Beziehung.

Einen Überblick über die Untersuchungsbranchen hinsichtlich ihrer Beschäftigtenzahl und -struktur zeigt Tabelle 4. Die höchsten Beschäftigtenzahlen weist das Hotel- und Gaststättengewerbe auf (2015: 1,5 Mio.). Weitaus kleiner sind dagegen mit knapp 400.000 Beschäftigten die Land- und Forstwirtschaft und der Garten- und Landschaftsbau (circa 140.000 Beschäftigte). Im Vergleich zur Gesamtwirtschaft ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft sowie dem Hotel- und Gaststättengewerbe unterdurchschnittlich ausgeprägt (60,9% im Juni 2015 beziehungsweise 62,3% versus 85,7% in der Gesamtwirtschaft), während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Garten- und Landschaftsbau annähernd so stark vertreten ist wie in der Gesamtwirtschaft

³³ Ebenso können keine Selbstständigen, Werkvertragsnehmerinnen und –nehmer und gegebenenfalls Leiharbeitnehmende erfasst werden, da diese gar nicht oder nicht beim Zielbetrieb meldepflichtig sind.

(82,7% versus 85,7%). Dagegen sind in der Land- und Forstwirtschaft überdurchschnittlich viele ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte sowie ausschließlich kurzfristig Beschäftigte anzutreffen (17,1% beziehungsweise 22,0% versus 13,7% beziehungsweise 0,6% in der Gesamtwirtschaft). Im Hotel- und Gaststättengewerbe übersteigt vor allem der Anteil der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten den entsprechenden Anteil in der Gesamtwirtschaft (36,7% versus 13,7%). Somit unterscheiden sich die Land- und Forstwirtschaft und das Hotel- und Gaststättengewerbe hinsichtlich ihrer Beschäftigtenstruktur deutlich von der Gesamtwirtschaft, während die Beschäftigtenstruktur im Garten- und Landschaftsbau derjenigen in der Gesamtwirtschaft sehr stark ähnelt. Diese Unterschiede zwischen den Untersuchungsbranchen schlagen sich aufgrund der Art, auf welche in der vorliegenden Studie Saisonarbeitskräfte operationalisiert werden, in den nachfolgend dargestellten Befunden zur Saisonarbeit nieder.

Tabelle 4: Beschäftigte in den Untersuchungsbranchen im Überblick

| | | Juni 13 | Juni 14 | Juni 15 | Juni 13 | Juni 14 | Juni 15 |
|-------------------------------|---------------|------------|------------|------------|--|---------|---------|
| Land- und Forstwirtschaft | | absolut | | | in Prozent der Gesamtwirtschaft | | |
| | Beschäftigte* | 356.476 | 364.855 | 377.622 | 1,1% | 1,1% | 1,1% |
| | davon: | absolut | | | in Prozent aller Beschäftigten der Branche | | |
| | svB | 219.442 | 227.238 | 230.033 | 61,6% | 62,3% | 60,9% |
| | aGeB | 64.978 | 66.650 | 64.415 | 18,2% | 18,3% | 17,1% |
| | akfB | 72.056 | 70.967 | 83.174 | 20,2% | 19,5% | 22,0% |
| Hotel- und Gaststättengewerbe | | absolut | | | in Prozent der Gesamtwirtschaft | | |
| | Beschäftigte* | 1.422.865 | 1.470.041 | 1.516.115 | 4,3% | 4,3% | 4,4% |
| | davon: | absolut | | | in Prozent aller Beschäftigten der Branche | | |
| | svB | 854.465 | 887.187 | 944.947 | 60,1% | 60,4% | 62,3% |
| | aGeB | 557.807 | 571.565 | 557.100 | 39,2% | 38,9% | 36,7% |
| | akfB | 10.593 | 11.289 | 14.068 | 0,7% | 0,8% | 0,9% |
| Garten- und Landschaftsbau | | absolut | | | in Prozent der Gesamtwirtschaft | | |
| | Beschäftigte* | 128.781 | 133.964 | 136.852 | 0,4% | 0,4% | 0,4% |
| | davon: | absolut | | | in Prozent aller Beschäftigten der Branche | | |
| | svB | 105.437 | 110.156 | 113.145 | 81,9% | 82,2% | 82,7% |
| | aGeB | 22.529 | 23.101 | 22.779 | 17,5% | 17,2% | 16,6% |
| | akfB | 815 | 707 | 928 | 0,6% | 0,5% | 0,7% |
| Gesamtwirtschaft | | absolut | | | in Prozent der Gesamtwirtschaft | | |
| | Beschäftigte* | 33.259.743 | 33.811.501 | 34.315.868 | 100,0% | 100,0% | 100,0% |
| | davon: | absolut | | | in Prozent aller Beschäftigten der Branche | | |
| | svB | 28.234.798 | 28.778.888 | 29.417.407 | 84,9% | 85,1% | 85,7% |
| | aGeB | 4.841.482 | 4.851.442 | 4.686.825 | 14,6% | 14,3% | 13,7% |
| | akfB | 183.463 | 181.171 | 211.636 | 0,6% | 0,5% | 0,6% |

* Ohne Auszubildende und Mehrfachbeschäftigte. svB: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, aGeB: ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte, akfB: ausschließlich kurzfristig Beschäftigte.

Quelle: Statistik der BA (Sonderauswertung), eigene Berechnungen des IAW.

4.1 Deskriptive Befunde auf Basis der Daten der Bundesagentur für Arbeit

4.1.1 Entwicklung und Zusammensetzung der Saisonarbeit nach Beschäftigungsformen und Jahren

Abbildung 5 vermittelt zunächst einen Überblick über die geschätzte Zahl der von uns identifizierten Saisonarbeitskräfte in Deutschland. Dabei handelt es sich um die durchschnittliche Zahl von Beschäftigungen, die in einem jeden Monat der abgebildeten Jahre als Saisonarbeit klassifiziert wurden. Sie ist

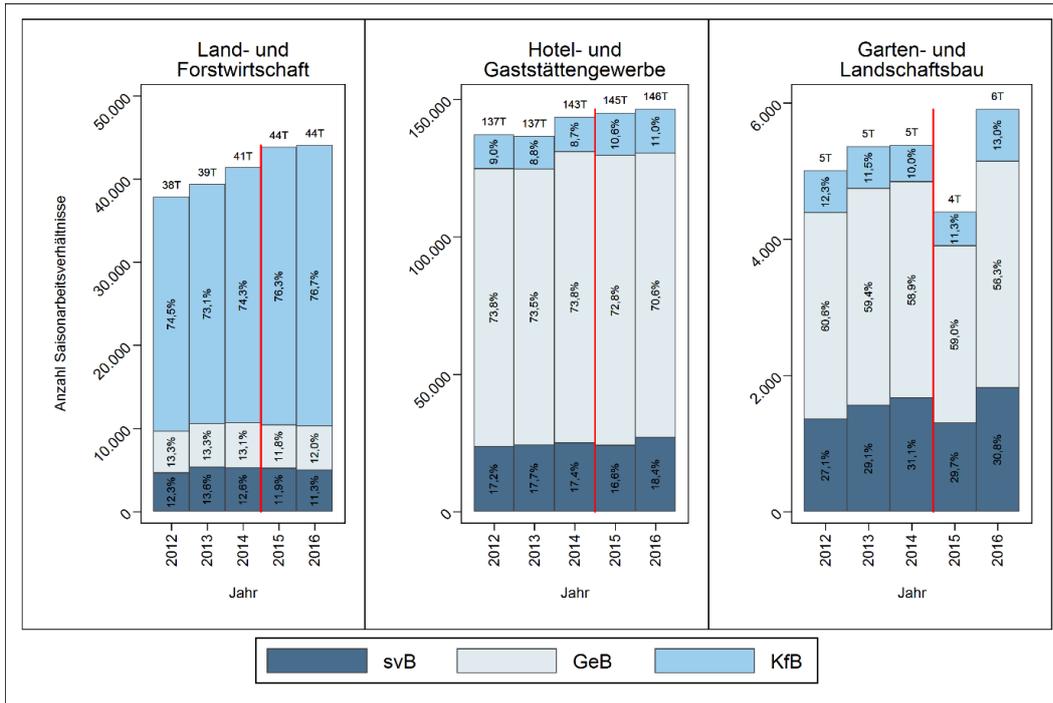
mit dem in Tabelle 2 verwendeten Unique-Worker-Konzept, das die Zahl der Saisonarbeitskräfte im Verlauf eines Jahres kumuliert, nicht vergleichbar. Zum einen basieren die Jahresdurchschnitte auf Angaben zu einem bestimmten Stichtag, nämlich dem jeweiligen Monatsende, und nicht auf kumulierten Zahlen von im Laufe eines Jahres eingestellten Saisonarbeitskräften, zum anderen werden Jobs gezählt anstelle von Personen, was aufgrund der Möglichkeit von Mehrfachbeschäftigungen ein und derselben Person nicht zum selben Ergebnis führen muss.

Gemessen an den absoluten Zahlen weist das Hotel- und Gaststättengewerbe unter den drei Untersuchungsbranchen die höchste Bedeutung der Saisonarbeit auf. 2016 belief sich die Zahl der Saisonarbeitsverhältnisse dort im Durchschnitt auf etwa 146.000.³⁴ In der Land- und Forstwirtschaft sind es dagegen nur etwa 44.000, und nur circa 6.000 Saisonarbeitsverhältnisse sind im Garten- und Landschaftsbau zu vermelden. Dies ist natürlich auch der unterschiedlichen Größe der Untersuchungsbranchen geschuldet. Betrachtet man den Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen (siehe Abbildung 6) stellt sich die Land- und Forstwirtschaft mit jahresdurchschnittlichen 12,4% als die Branche mit der höchsten relativen Bedeutung von Saisonarbeit dar, gefolgt vom Hotel- und Gaststättengewerbe (8,4%). An letzter Stelle steht mit einem Saisonarbeitsanteil von lediglich 4,2% im Jahr 2016 der Garten- und Landschaftsbau.

Seit Beginn des Betrachtungszeitraums im Jahr 2012 hat sich die Zahl der Saisonarbeitsverhältnisse in allen Branchen etwas erhöht. Auch zwischen dem Jahr 2014 und dem Jahr 2015, zu dessen Beginn der Mindestlohn eingeführt wurde, ergibt sich in der Land- und Forstwirtschaft und dem Hotel- und Gaststättengewerbe eine Erhöhung der Zahl der Saisonarbeitskräfte, nicht jedoch im Garten- und Landschaftsbau. Hier sinkt ihre Zahl zunächst, steigt aber im Jahr 2016 wieder über das Niveau von 2014 hinaus an. Hierzu ist – wie zu allen deskriptiven Befunden in dieser Studie – anzumerken, dass es sich dabei zunächst nur um eine zeitliche Parallelität handelt, und nicht zwingend um einen kausalen Effekt der Einführung des Mindestlohns. Der Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen bleibt dagegen über den gesamten Zeitraum betrachtet relativ konstant. Die gestiegenen absoluten Zahlen von Saisonarbeitsverhältnissen sind daher größtenteils der ebenfalls gestiegenen Zahl aller Beschäftigungsverhältnisse in den Branchen geschuldet. Nur in der Land- und Forstwirtschaft lässt sich seit Einführung des Mindestlohns ein höherer (13,2% im Jahr 2015 versus 12,2% 2014) und im Garten- und Landschaftsbau (3,7% 2015 versus 4,4% 2014) ein niedrigerer Anteil an Saisonarbeitsverhältnissen beobachten. Beide Ausschläge nähern sich im Jahr 2016 aber wieder stark an das Niveau von 2014 an (12,5% beziehungsweise 4,2%). Im Hotel- und Gaststättengewerbe ergeben sich vergleichsweise konstante Anteile (2014: 8,8%, 2015: 8,9%, 2016: 8,4%).

³⁴ Die gezogene Stichprobe erlaubt die Schätzung der Zahl und des Anteils der Saisonarbeitsverhältnisse mit einer hohen Präzision. So besitzt das 95%-Konfidenzintervall für den Anteilswert nur eine Breite von circa $\pm 0,1$ Prozentpunkten, und für die Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse von nur circa ± 1.000 . In der weiteren Analyse wird daher auf die Ausweisung der Konfidenzintervalle verzichtet.

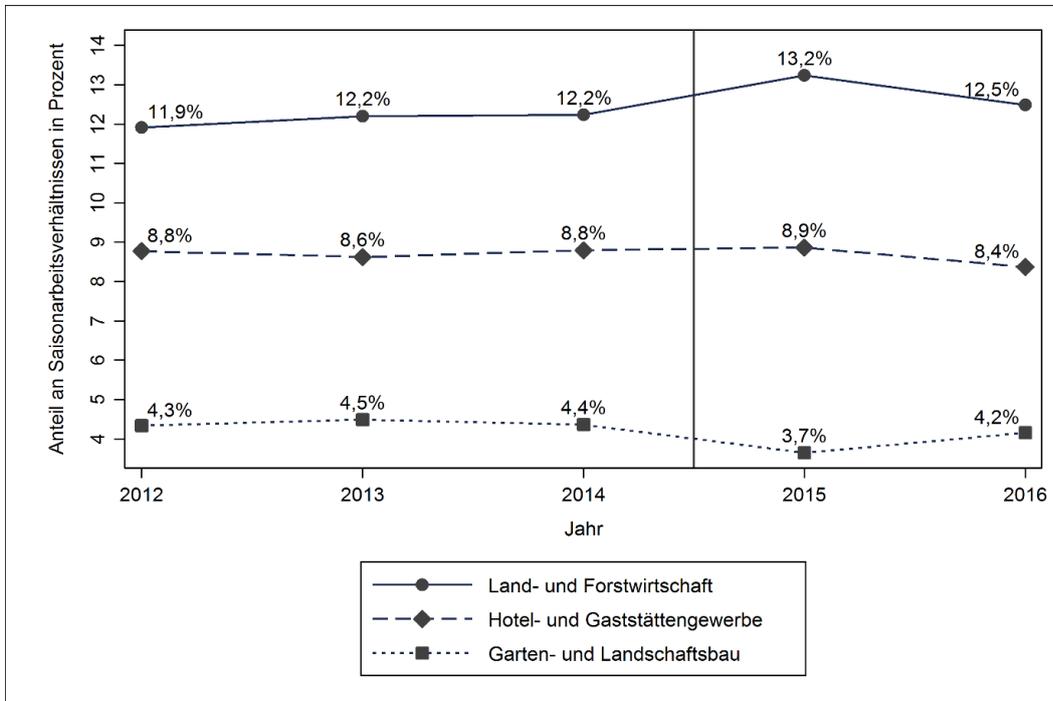
Abbildung 5: Anzahl Saisonarbeitsverhältnisse nach Beschäftigungsform und Jahren



Referenzlinie: Einführung des Mindestlohns am 01.01.2015. svB: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. GeB: Geringfügig entlohnte Beschäftigte. KfB: Kurzfristig Beschäftigte.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Abbildung 6: Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Jahren



Referenzlinie: Einführung des Mindestlohns am 01.01.2015.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

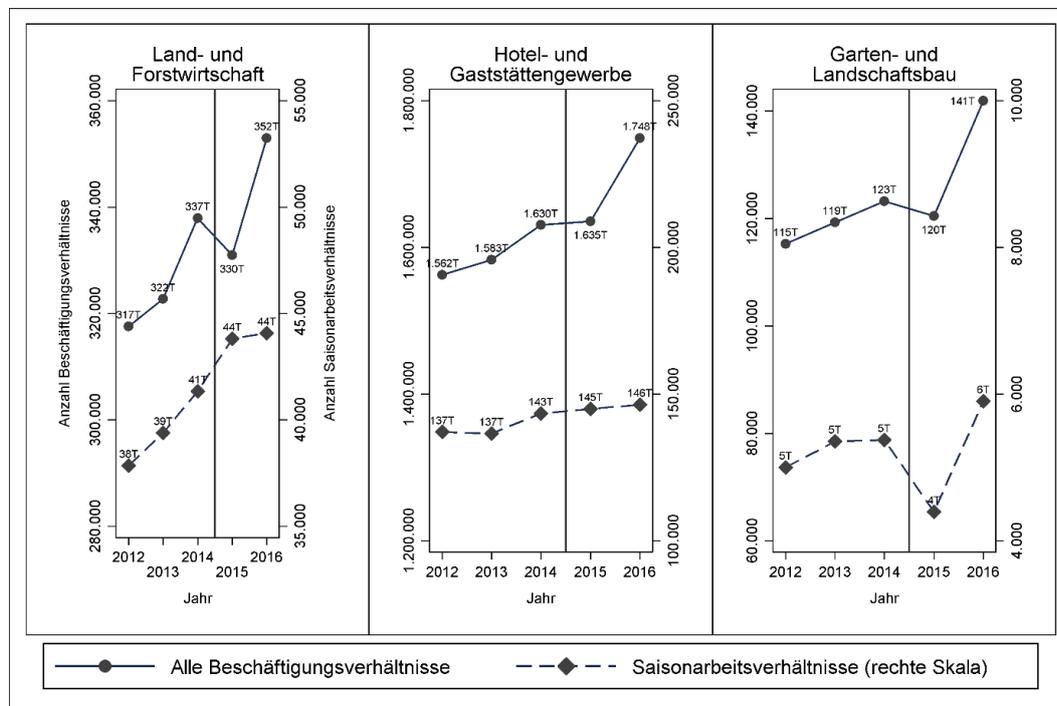
Deutliche Unterschiede zwischen den Untersuchungsbranchen ergeben sich hinsichtlich der Zusammensetzung der Saisonarbeit. Während in der Land- und Forstwirtschaft im Jahr 2016 rund 77% aller Saisonarbeitsjobs auf die Form der kurzfristigen Beschäftigung entfallen und geringfügig entlohnte sowie befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nur untergeordnete Rollen spielen, nimmt im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Garten- und Landschaftsbau die geringfügig entlohnte Beschäftigung mit 71% beziehungsweise 56% aller Beschäftigungsverhältnisse die größte Bedeutung ein. Dabei dürfte es eine Rolle spielen, dass sich diese Beschäftigungsform für eine Nebenbeschäftigung besonders gut eignet und dass Nebenbeschäftigungen im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Garten- und Landschaftsbau häufiger zu finden sind als in der Land- und Forstwirtschaft.

Während der große Anteil der kurzfristigen Beschäftigung an der Saisonarbeit in der Land- und Forstwirtschaft im Betrachtungszeitraum noch weiter erhöht wird, verliert die große Gruppe der geringfügig entlohnten Saisonarbeitskräfte im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Garten- und Landschaftsbau seit dem Jahr 2012, vor allem aber seit Einführung des Mindestlohns, leicht an Bedeutung (Hotel- und Gaststättengewerbe: von 73,8% im Jahr 2012 auf 70,6% im Jahr 2016; Garten- und Landschaftsbau: von 60,6% im Jahr 2012 auf 56,3% im Jahr 2016). Im Hotel- und Gaststättengewerbe erfolgt diese Entwicklung sowohl zugunsten des Anteils der befristeten sozialversicherungspflichtigen Saisonarbeit als auch der kurzfristigen Beschäftigung. Im Garten- und Landschaftsbau steigt dagegen vor allem die kurzfristige Beschäftigung. Diese Bewegungen könnten mit entsprechenden Umwandlungen von Minijobs einhergehen. Zumindest für die Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Zuge der Einführung des Mindestlohns bestehen erste Befunde für die Gesamtbeschäftigung, das heißt für die Saisonarbeit und Nicht-Saisonarbeit als Ganzes (vom Berge und Weber 2017, Garloff 2016, Bossler 2016).

Um etwaige Auswirkungen des Mindestlohns zu erkennen, ist auch ein Vergleich der Zahl der Saisonarbeitsverhältnisse mit allen Beschäftigungsverhältnissen in den Branchen hilfreich. Dieser rein deskriptive Vergleich kann eine kausalanalytische Wirkungsanalyse nicht ersetzen, aber doch erste Hinweise auf eventuelle Wirkungen aufzeigen. Die Entwicklung in den Branchen ist in Abbildung 7 dargestellt. Nach Einführung des Mindestlohns zeigt sich zunächst in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Garten- und Landschaftsbau mit -7.000 Beschäftigungsverhältnissen beziehungsweise -2,8% sowie -3.000 Beschäftigungsverhältnissen beziehungsweise -2,4% ein leichter Rückgang der Gesamtbeschäftigung im Jahr 2015, während sie im Hotel- und Gaststättengewerbe nahezu konstant blieb (+5.000 Beschäftigungsverhältnisse beziehungsweise +0,3%). 2016 steigt dagegen die Beschäftigung in allen drei Untersuchungsbranchen über das Niveau von 2014 (Land- und Forstwirtschaft: +15.000/+4,5%; Hotel- und Gaststättengewerbe: +154.000/+7,2%; Garten- und Landschaftsbau: +18.000/+14,6%). Dabei ist zu beachten, dass unsere Analysen für das Jahr 2016 auf dem aktuellen Datenmaterial beruhen, was zulasten der Erfassungsgenauigkeit erfolgt. In späteren Datenauswertungen für das Jahr 2016 könnte dieser Anstieg etwas geringer ausfallen, da Beschäftigungskonten nachträglich geschlossen werden müssen, die hier noch enthalten sind. Der anfänglich beobachtete Rückgang der Beschäftigung insgesamt lässt sich für die Saisonarbeit jedoch nur im Garten- und Landschaftsbau konstatieren, in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe steigt dagegen die Zahl der Saisonarbeitsverhältnisse zwischen 2014 und 2015. 2016 fällt die Zahl der Saisonarbeitsverhältnisse in allen Untersuchungsbranchen höher aus als vor Einführung des Mindestlohns. Absolut gesehen bewegen sich die beobachteten Steigerungen in allen Branchen in einem engen Rahmen, prozentual ergibt sich jedoch in der Land- und Forstwirtschaft eine etwas größere

Steigerung von circa 7% und im Garten- und Landschaftsbau von circa 20% (Hotel- und Gaststättengewerbe: 2,1%)

Abbildung 7: Anzahl Saisonarbeitsverhältnisse und Beschäftigungsverhältnisse insgesamt nach Jahren



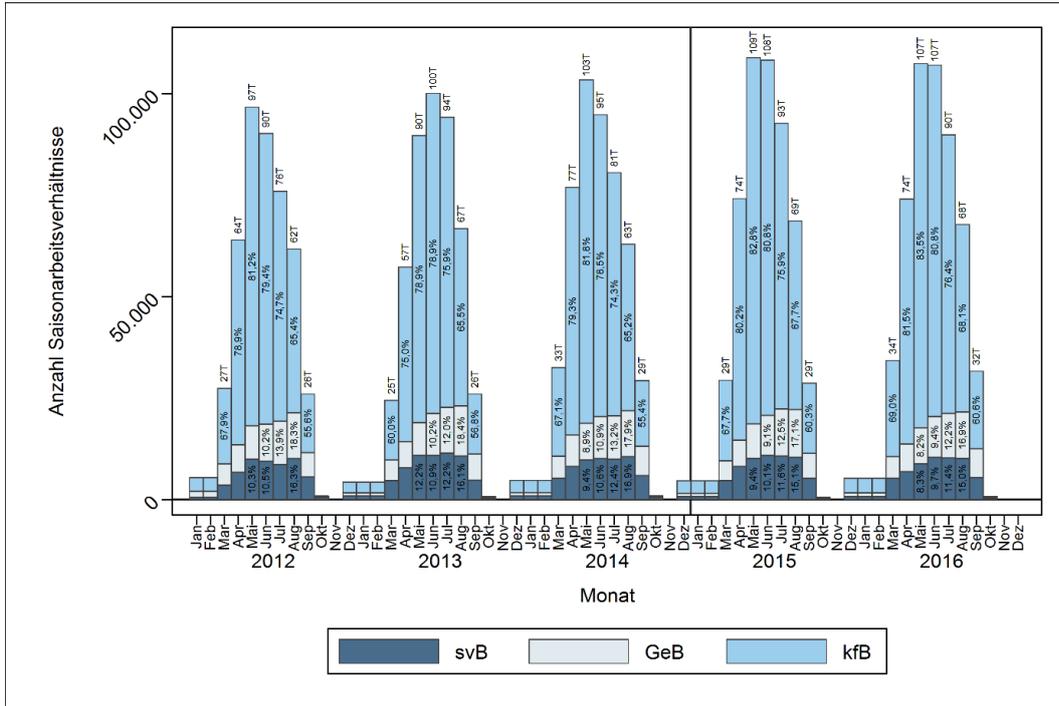
Referenzlinie: Einführung des Mindestlohns am 01.01.2015.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

4.1.2 Entwicklung und Zusammensetzung der Saisonarbeit nach Beschäftigungsformen und Monaten

Die bislang vorgestellten Befunde zur Saisonarbeit auf Jahresebene dienen nur einer Gesamteinordnung und dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Zahlen naturgemäß innerhalb der Jahre deutlich unterscheiden. Abbildungen 8 bis 10 zeigen die Entwicklung der Zahl der Saisonarbeitsverhältnisse in den drei Untersuchungsbranchen auf Monatebene. Aus ihnen wird zunächst ersichtlich, wie groß die Schwankungen in der Zahl der Saisonarbeitskräfte im Jahresverlauf sind. Steigt ihre Zahl zwischen den Randmonaten und dem jeweiligen Peakmonat in der Land- und Forstwirtschaft und im Garten- und Landschaftsbau um das Drei- bis Vierfache, beträgt die Steigerungsrate im Hotel- und Gaststättengewerbe zwischen 700% und 800%. Diese Änderungen in der Intensität der Schwankungen weisen im Betrachtungszeitraum ein stabiles Muster auf.

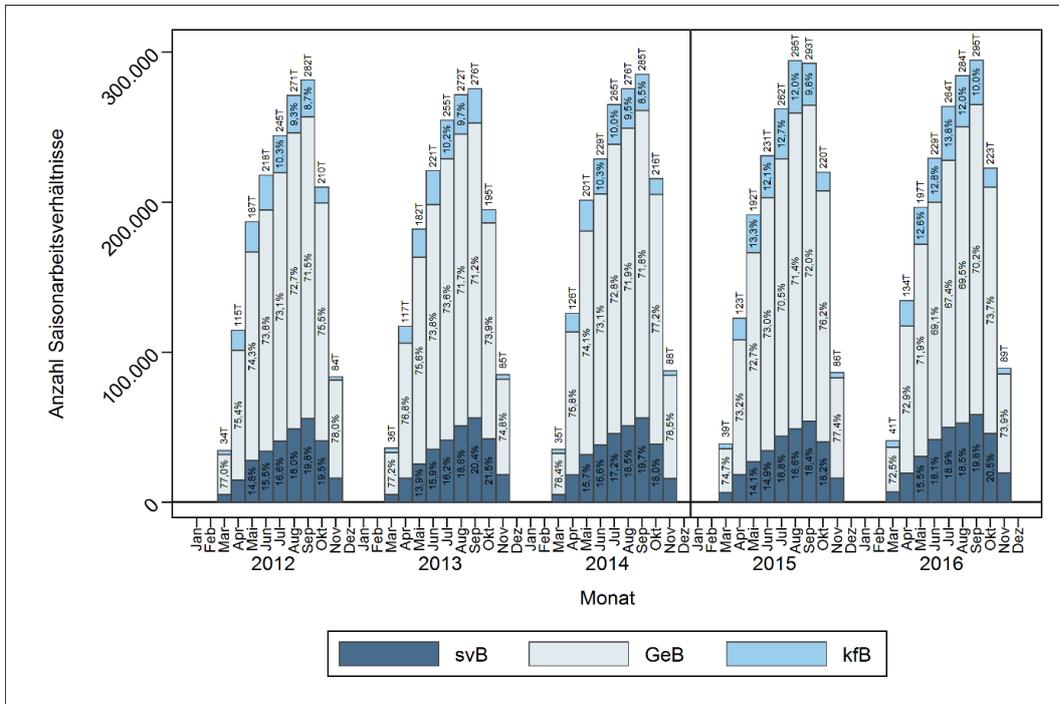
Abbildung 8: Anzahl Saisonarbeitsverhältnisse nach Beschäftigungsform, Monate, Land- und Forstwirtschaft



Referenzlinie: Einführung des Mindestlohns am 01.01.2015. SvB: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. GeB: Geringfügig entlohnte Beschäftigte. KfB: Kurzfristig Beschäftigte.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

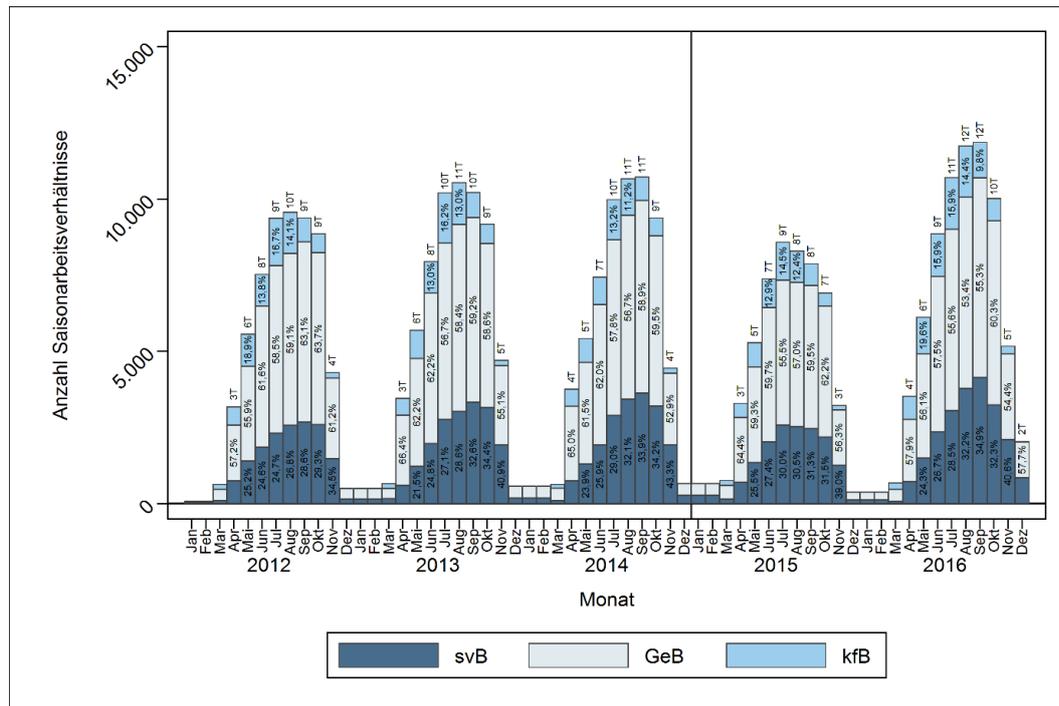
Abbildung 9: Anzahl Saisonarbeitsverhältnisse nach Beschäftigungsform, Monate, Hotel- und Gaststättengewerbe



Referenzlinie: Einführung des Mindestlohns am 01.01.2015. SvB: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. GeB: Geringfügig entlohnte Beschäftigte. KfB: Kurzfristig Beschäftigte.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Abbildung 10: Anzahl Saisonarbeitsverhältnisse nach Beschäftigungsform, Monate, Garten- und Landschaftsbau



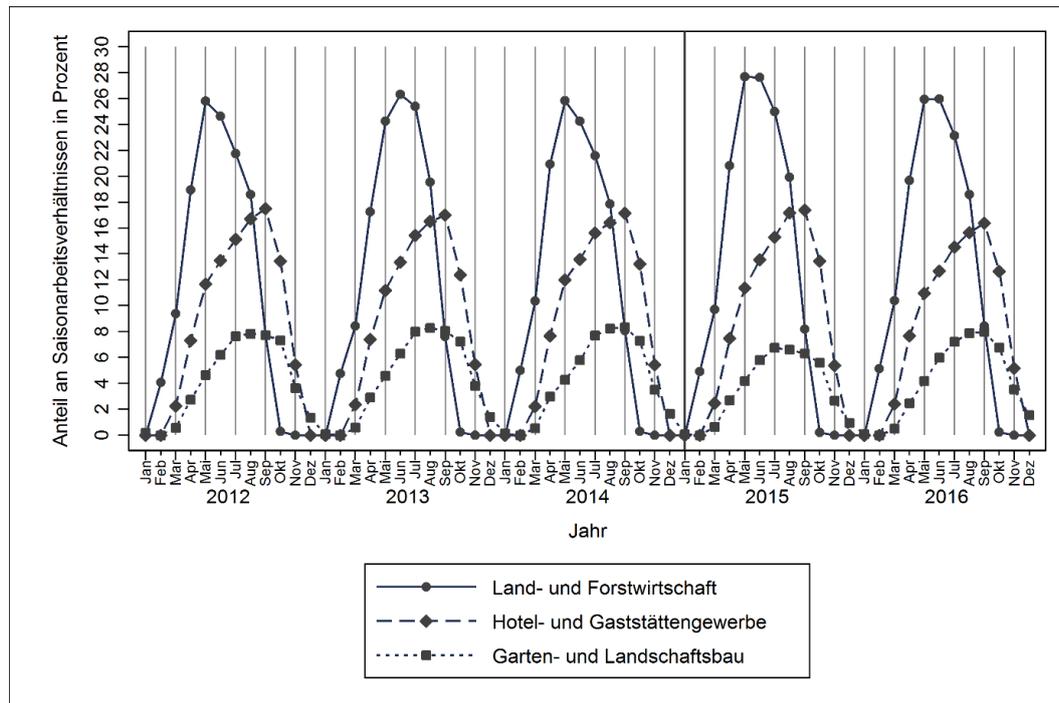
Referenzlinie: Einführung des Mindestlohns am 01.01.2015. SvB: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. GeB: Geringfügig entlohnte Beschäftigte. KfB: Kurzfristig Beschäftigte.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Die Zusammensetzung der Saisonarbeit ändert sich im Lauf eines Jahres teils deutlich. In der Land- und Forstwirtschaft wird die größte Gruppe der Saisonarbeit, die kurzfristige Beschäftigung, in den Hochmonaten noch weiter ausgebaut und in den Randmonaten zurückgefahren. Demgegenüber bleibt die im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Garten- und Landschaftsbau stärkste Gruppe der Saisonarbeitsverhältnisse, die geringfügig entlohnte Beschäftigung, im Jahresverlauf relativ konstant und ist in den Hochmonaten im Vergleich zu den Randmonaten leicht verringert. Im Gegenzug steigt vor allem der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Befristungen. Hierbei könnte es sich um akute Bedarfe an Saisonarbeit handeln, die besonders kurzfristig realisiert werden mussten und sich nur über die für Arbeitnehmer langfristig gesehen günstigere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung realisieren ließen. Änderungen im Zuge der Einführung des Mindestlohns lassen sich im Beobachtungszeitraum nicht erkennen.

Die beschriebenen starken Schwankungen in der Zahl der Saisonarbeitsverhältnisse spiegeln sich auch in deren Anteil an allen Beschäftigungsverhältnissen der Branchen wieder (Abbildung 11). Beläuft sich zum Beispiel der Anteil der Saisonarbeit in der Land- und Forstwirtschaft im März des Betrachtungszeitraums auf etwa 9,7%, sind im Mai mehr als ein Viertel aller Beschäftigungsverhältnisse der Saisonarbeit zuzuordnen. Im Hotel- und Gaststättengewerbe ergibt sich zwischen dem Randmonat März und dem Peakmonat September eine Spanne von 2,3% zu 17,1% Saisonarbeit, und im Garten- und Landschaftsbau von 0,6% zu 7,7%.

Abbildung 11: Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Monaten



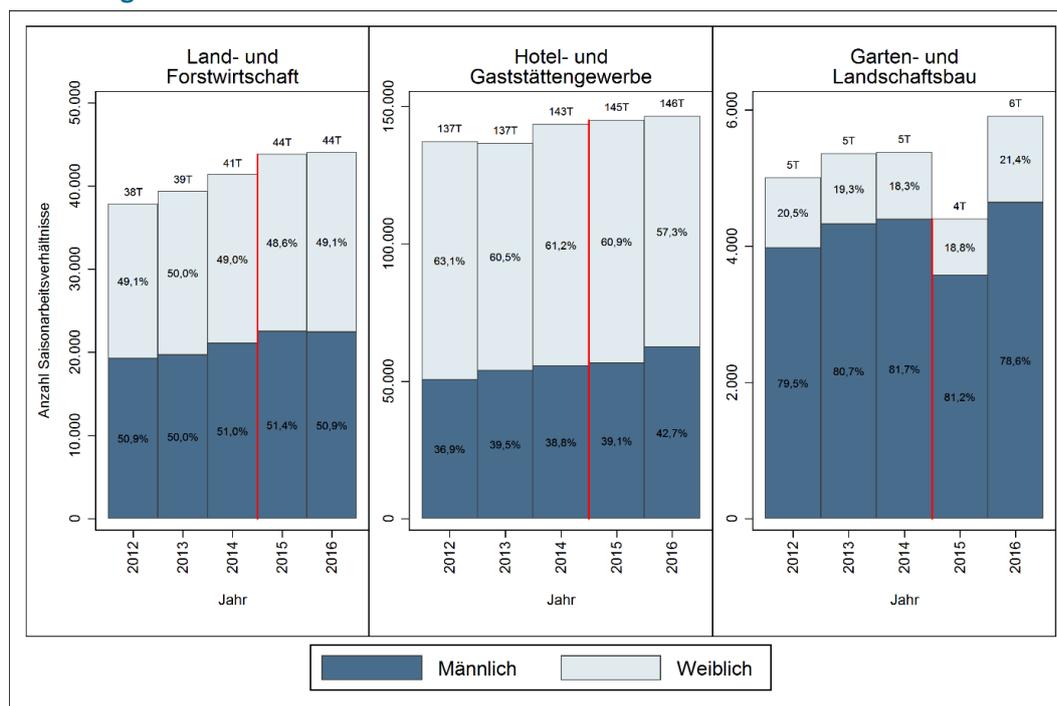
Referenzlinie: Einführung des Mindestlohns am 01.01.2015.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

4.1.3 Regionale Verteilung der Saisonarbeit

Der Standort der Betriebe innerhalb Deutschlands kann einen großen Einfluss auf die Arbeitsortwahl der Saisonarbeitskräfte und damit auf deren regionale Verbreitung ausüben. Er kann unter anderem als Näherung für das regionale Preis- und Lohnniveau (jenseits des Mindestlohns) verstanden werden sowie Aufschluss über etwaige Zusatzleistungen zu den Löhnen wie freie Kost und Logis geben, wenngleich es die regionale Wirtschaftsstruktur zu berücksichtigen gilt. Die regionale Heterogenität bezüglich der Nutzung von Saisonarbeit ist vor allem in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe stark ausgeprägt (Abbildungen 12 und 13). In der Land- und Forstwirtschaft reicht die Bandbreite von 3,5% (in Sachsen) bis 21,7% (im Saarland und in Rheinland-Pfalz). Generell scheinen südwestdeutsche Betriebe der Land- und Forstwirtschaft stärker auf Saisonarbeit zurückzugreifen als dies im Norden und Osten Deutschlands der Fall ist. Etwas anders gestaltet sich die Situation im Hotel- und Gaststättengewerbe. Die höchsten Anteile von Saisonarbeit lassen sich hier in Schleswig-Holstein und Hamburg (9,9%) beobachten, gefolgt von Nordrhein-Westfalen mit 9,1% und Hessen (9,0%), aber auch die südwestdeutschen Bundesländer rangieren unter den Ländern mit den höchsten Saisonarbeitsquoten. Wiederum zeigen sich in den neuen Bundesländern vergleichsweise niedrige Anteile von Saisonarbeit (zum Beispiel Sachsen-Anhalt: 6,0%). Demgegenüber fällt im Garten- und Landschaftsbau die Heterogenität zwischen den Bundesländern geringer aus (Abbildung 14). Ein klarer Schwerpunkt der Saisonarbeit ergibt sich hier nicht. Sachsen-Anhalt (5,7%), Bayern (5,0%) und Mecklenburg-Vorpommern (4,8%) sind die Bundesländer mit den höchsten Anteilen an Saisonarbeitsverhältnissen, die geringsten Anteile weisen Berlin und Brandenburg (3,7%), Sachsen (2,9%) und Thüringen (2,7%), aber auch die norddeutschen Bundesländer Schleswig-Holstein und Hamburg (3,5%) auf. Karten für die Jahre 2014 und 2015 finden sich im Anhang.

Abbildung 15: Saisonarbeitskräfte nach Geschlecht und Jahr

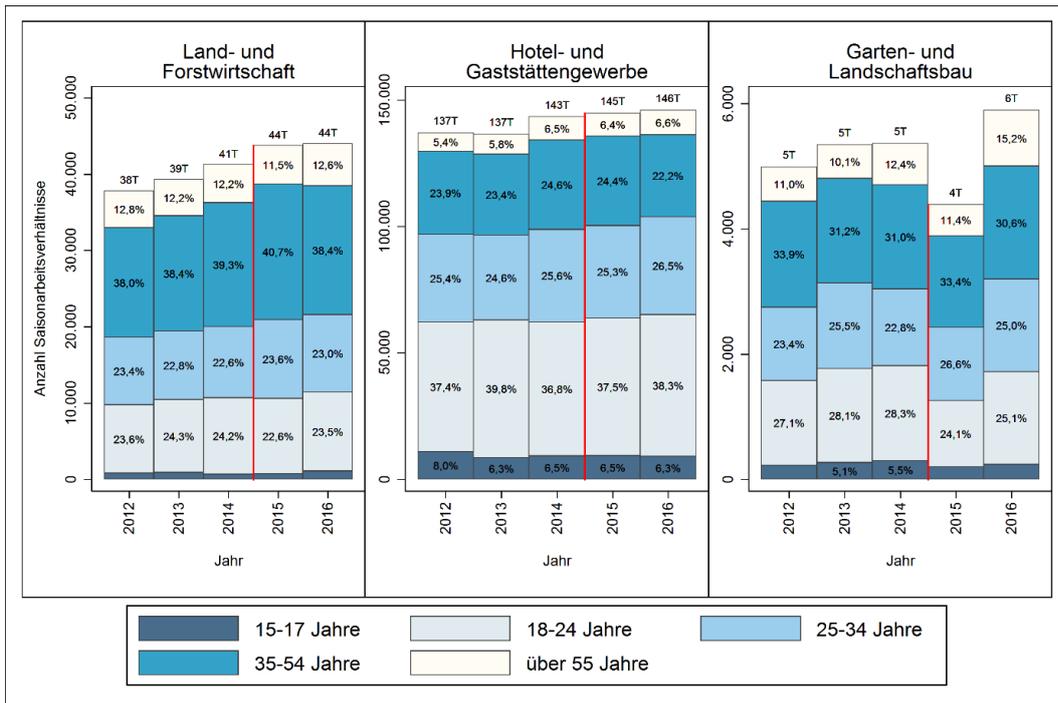


Referenzlinie: Einführung des Mindestlohns am 01.01.2015.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Mehr als die Hälfte der Saisonarbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft ist älter als 35 Jahre – die größte Gruppe stellen Personen im Alter von 35 bis 54 Jahren (Abbildung 16). Ähnlich gestaltet es sich die Situation im Garten- und Landschaftsbau. Auch hier sind die 35-54-Jährigen die stärkste Gruppe unter den Saisonarbeitskräften, das Durchschnittsalter der Saisonarbeitskräfte fällt aber geringer aus, denn Personen über 35 Jahre kommen hier nur auf etwa 46% der Saisonarbeitskräfte. Im Gegensatz dazu steht das Hotel- und Gaststättengewerbe: Die stärkste Gruppe bilden hier die 18-24-Jährigen, auf die knapp zwei Fünftel der Saisonarbeitskräfte zurückgehen. Ein weiteres Viertel ist zwischen 25 und 34 Jahre alt. Das Durchschnittsalter der Saisonarbeitskräfte ist mit 30,4 Jahren im Hotel- und Gaststättengewerbe am geringsten. Im Garten- und Landschaftsbau und in der Land- und Forstwirtschaft ist es mit 35,8 beziehungsweise 36,9 Jahren deutlich höher. Damit sind Saisonarbeitskräfte im Hotel- und Gaststättengewerbe verglichen mit Nicht-Saisonarbeitskräften nochmals deutlich jünger als in den anderen beiden Branchen (-9 Jahre beziehungsweise -7 Jahre beziehungsweise -7 Jahre) (siehe Tabelle 5). Im Zeitverlauf weist das Durchschnittsalter der Saisonarbeitskräfte in allen Untersuchungsbranchen ein stabiles Muster auf, ebenso die Verteilung der Altersklassen.

Abbildung 16: Saisonarbeitskräfte nach Alter und Jahren



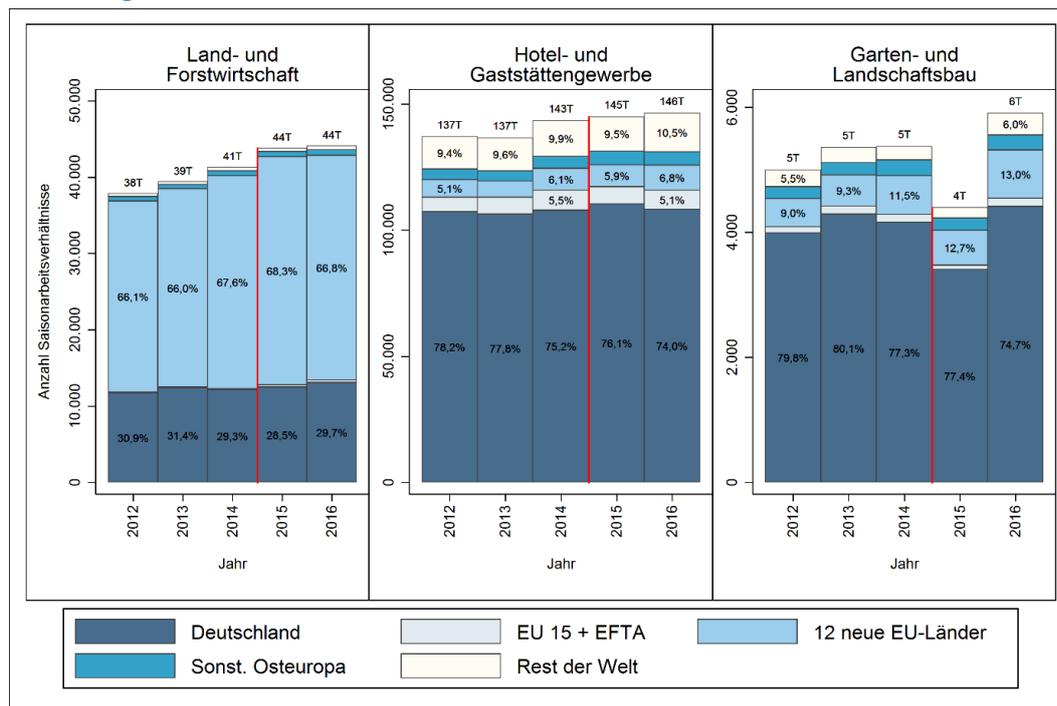
Referenzlinie: Einführung des Mindestlohns am 01.01.2015.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Etwa zwei Drittel der Saisonarbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft besitzt die Staatsangehörigkeit von einem der zwölf EU-Staaten, die zwischen Mai 2004 und Mai 2007 der Europäischen Union beigetreten sind (Abbildung 17).³⁵ Weitere circa 30% besitzen die deutsche Staatsangehörigkeit. Im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Garten- und Landschaftsbau sind dagegen circa drei Viertel aller Saisonarbeitskräfte deutscher Nationalität. Das Hotel- und Gaststättengewerbe zeichnet sich dabei durch ein besonderes Maß an Internationalität aus: Die zweitstärkste Gruppe sind hier mit 10,4% Personen aus dem „Rest der Welt“, die also weder aus Staaten der EU noch aus dem sonstigen Osteuropa kommen (Garten- und Landschaftsbau: 6,0%). Im Garten- und Landschaftsbau sind dagegen Saisonarbeitskräfte aus den osteuropäischen EU-Staaten mit 13,0% die zweitstärkste Kraft. Im Zeitverlauf ändert sich an dieser Verteilung der Nationalität nur wenig. Lediglich der Anteil der deutschen Staatsbürger ging seit 2012 im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Garten- und Landschaftsbau tendenziell zurück.

³⁵ Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern.

Abbildung 17: Saisonarbeitskräfte nach Nationalität und Jahren

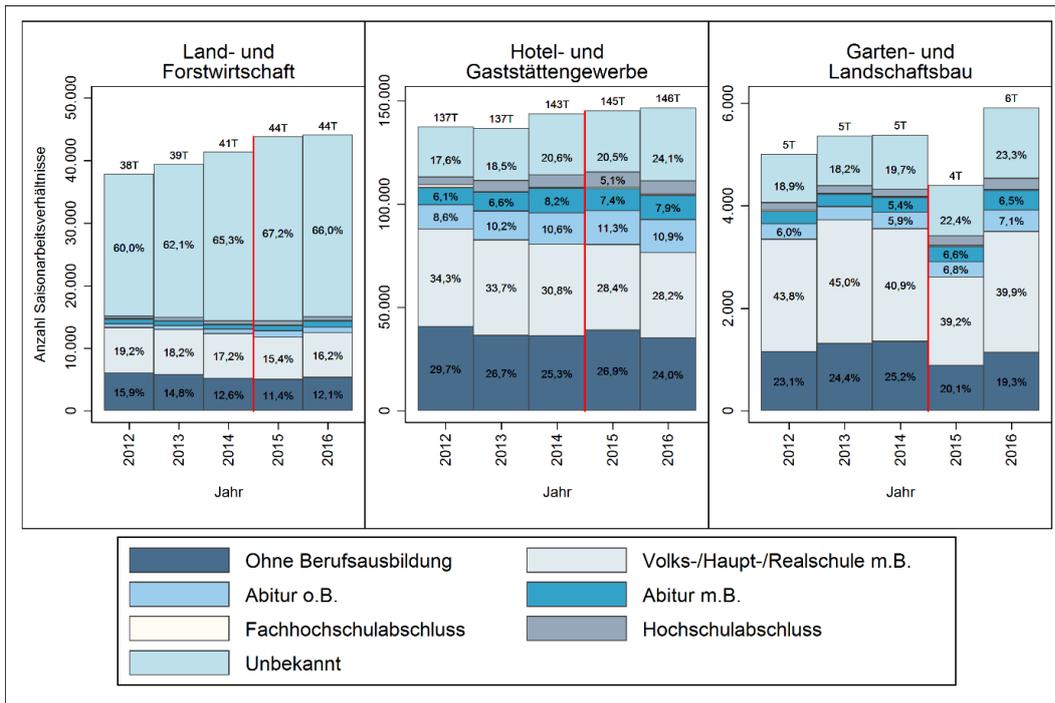


Referenzlinie: Einführung des Mindestlohns am 01.01.2015.

Quelle: IAB Beschäftigenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Während der Anteil der Saisonarbeitskräfte ohne Angaben zur Schul- und Berufsbildung in der Land- und Forstwirtschaft auch nach Imputation der Bildungsvariablen mit rund zwei Drittel auf einem Rekordstand bleibt, fällt er mit etwas unter einem Viertel im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Garten- und Landschaftsbau vergleichsweise moderat aus (siehe Abbildung 18). Der hohe Anteil der Saisonarbeitskräfte ohne Angaben zur Schul- und Berufsbildung in der Land- und Forstwirtschaft dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass Saisonarbeit hier zum Großteil aus kurzfristiger Beschäftigung besteht – möglicherweise werden die Angaben zur Bildung der Beschäftigten hier weniger umfassend berichtet wie bei den anderen Beschäftigungsformen. Zudem kommt der Großteil der Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland mit entsprechenden Zuordnungsschwierigkeiten der Abschlüsse zum deutschen Schul- und Berufsbildungssystem. *Von den Saisonarbeitskräften mit gültigen Angaben zur Schul- und Berufsbildung* besitzt in der Land- und Forstwirtschaft mehr als ein Drittel (35,6%) keine Berufsausbildung, knapp die Hälfte aber (47,6%) verfügt über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Diese stellen auch im Hotel- und Gaststättengewerbe die größte Gruppe unter den Saisonarbeitskräften mit Angaben zur Schul- und Berufsbildung dar, sie machen aber nur etwa 37% aus. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass Saisonarbeitskräfte im Hotel- und Gaststättengewerbe jünger sind als in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Garten- und Landschaftsbau und sich dementsprechend häufiger noch in Berufsausbildung und Studium befinden dürften. Etwas weniger als ein Drittel (31,6%) entfällt auf Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, und immerhin 14,3% besitzen ein Abitur ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Ähnlich gestaltet sich die Situation im Garten- und Landschaftsbau. Hier besitzt mehr als die Hälfte der Saisonarbeitskräfte eine abgeschlossene Berufsausbildung, und etwa ein Viertel (25,2%) hat keine.

Abbildung 18: Saisonarbeitskräfte nach Schul- und Berufsbildung und Jahren



Referenzlinie: Einführung des Mindestlohns am 01.01.2015.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

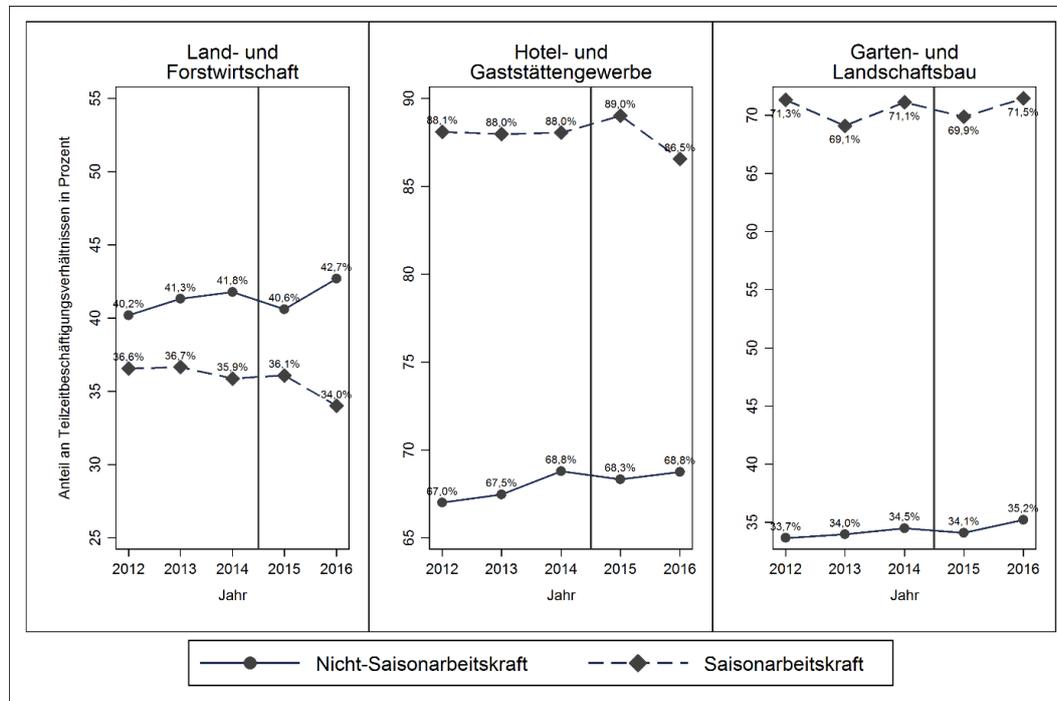
Deutlich unterschiedlich zwischen den Branchen ist auch die Zusammensetzung der Saisonarbeit hinsichtlich der Arbeitszeit (Abbildung 19). Während in der Land- und Forstwirtschaft die Teilzeitquote (inklusive Minijobs) der Saisonarbeitskräfte unter derjenigen der Nicht-Saisonarbeitskräfte liegt, ist es in den (im Bereich der Saisonarbeit) stark von Nebenerwerb geprägten Branchen des Hotel- und Gaststättengewerbes und des Garten- und Landschaftsbaus genau umgekehrt. Hier sind zum Teil über 80% der Saisonarbeitskräfte in Teilzeit tätig. In der Land- und Forstwirtschaft sinkt seit Einführung des Mindestlohns der Anteil der teilzeitbeschäftigten Saisonarbeitskräfte. Im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Garten- und Landschaftsbau ist der Anteil dagegen in etwa konstant.

Was die Löhne der Saisonarbeitskräfte angeht, weisen die unseren Analysen zugrundeliegenden Daten der BA bestimmte Einschränkungen auf. Zum einen enthalten sie nur Angaben zum Brutto-Tagesentgelt, aber keine Informationen zur genauen Arbeitszeit. Somit ist die Berechnung von Stundenlöhnen nicht möglich. Zum anderen fehlen in den Daten Angaben zum Brutto-Tagesentgelt für die Gruppe der kurzfristig Beschäftigten – diese stellen aber einen gewichtigen Teil der Saisonarbeitskräfte dar, vor allem in der Land- und Forstwirtschaft. Aus diesen Gründen sind keine belastbaren Aussagen über Stundenverdienste der Saisonarbeitskräfte oder deren zeitliche Entwicklung möglich. Belastbare Aussagen sind für Teile der Saisonarbeitskräfte für Tages- oder Monatsverdienste möglich, beispielsweise, wenn diese sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, in Vollzeit arbeiten und angenommen wird, dass sie keine (bezahlten oder unbezahlten) Überstunden machen.

Die Einschränkung der Lohnanalysen auf Vollzeitbeschäftigte, wie sie in der Regel vorgenommen wird, um dem Problem der nicht berechenbaren Stundenlöhne zu begegnen, ist im Fall der Saisonarbeitskräfte jedoch schwierig, da sie, zumindest im Hotel- und Gastgewerbe, zu einem erheblichen Teil aus geringfügig Beschäftigten und damit aus Teilzeitkräften bestehen. Eine weitere Möglichkeit diese Einschränkungen zu umgehen, könnte die Imputation der Arbeitszeiten (das heißt deren Berechnung in

anderen Datenquellen für möglichst kleine soziodemografische Zellen von Saisonarbeitskräften und deren Hinzuspielen zu den BA-Daten) darstellen. Diese Möglichkeit scheidet jedoch an der mangelnden Identifizierbarkeit von Saisonarbeitskräften in anderen Datenquellen, wie in Kapitel 5 genauer beschrieben wird. Somit sind nach dem aktuellen Datenstand keine belastbaren Aussagen über die Verdienste von Saisonarbeitskräften möglich.

Abbildung 19: Teilzeitquoten von Saisonarbeitskräften und Nicht-Saisonarbeitskräften nach Jahren



Referenzlinie: Einführung des Mindestlohns am 01.01.2015.

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Tabelle 5 enthält ergänzend zu den bisherigen Auswertungen einen überblicksartigen Vergleich der soziodemografischen Zusammensetzung von Saison- und Nicht-Saisonarbeitskräften. Neben den bereits geschilderten Unterschieden bzgl. der Teilzeitquoten und des Alters ergeben sich vor allem in der Land- und Forstwirtschaft größere Unterschiede zwischen Saison- und Nicht-Saisonarbeitskräften. So fällt der Frauenanteil unter den Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2016 mit 49,1% deutlich höher aus als unter den Nicht-Saisonarbeitskräften – in den anderen beiden Untersuchungsbranchen sind die Unterschiede dagegen überschaubar. Was die Nationalität angeht, so sind in der Land- und Forstwirtschaft mit 29,9% deutlich weniger deutsche Saison- als Nicht-Saisonarbeitskräfte (dort 85,4% Deutsche). In geringerem Umfang gilt dies auch für den Garten- und Landschaftsbau: Dort lassen sich unter den Saisonarbeitskräften 77,8% Deutsche beobachten, während es unter den Nicht-Saisonarbeitskräften 86,6% sind. Im Hotel- und Gaststättengewerbe ergeben sich dagegen keine größeren Unterschiede diesbezüglich. Während die Schul- und Berufsbildung bei durchschnittlich 64,1% der Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft unbekannt ist, trifft dies bei den Nicht-Saisonarbeitskräften nur auf 16,0% zu. Kleinere Differenzen lassen sich in den anderen beiden Untersuchungsbranchen beobachten. Zuletzt ist in allen drei Untersuchungsbranchen der Anteil der Personen ohne Berufsausbildung unter den Saisonarbeitskräften deutlich stärker ausgeprägt als unter den Nicht-Saisonarbeitskräften (Land- und Forstwirtschaft: 37,3% versus 11,9%; Hotel- und Gaststättengewerbe: 33,2% versus 21,5%; Garten- und Landschaftsbau: 28,2% versus 14,9%).

Tabelle 5: Soziodemografische Struktur von Saisonarbeitskräften und Nicht-Saisonarbeitskräften im Vergleich, 2012-2016 (Durchschnitt)

| | | | Land- und Forstwirtschaft | Hotel- und Gaststätten-gewerbe | Garten- und Land-schaftsbau |
|--|-----------|--|---------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| Frauenanteil (in Prozent) | Nicht-SAK | | 37,2 | 60,9 | 21,7 |
| | SAK | | 49,1 | 60,6 | 19,7 |
| Alter (in Jahren) | Nicht-SAK | | 43,4 | 39,2 | 42,4 |
| | SAK | | 36,9 | 30,4 | 35,0 |
| Nationalität (in Prozent) | Nicht-SAK | Deutschland | 85,4 | 77,0 | 86,6 |
| | | EU15 + EFTA | 0,9 | 5,6 | 2,5 |
| | | 12 neue EU-Länder | 11,9 | 4,6 | 4,1 |
| | | Sonst. Osteuropa | 0,6 | 3,2 | 3,4 |
| | | Rest der Welt | 1,2 | 9,6 | 3,4 |
| | SAK | Deutschland | 29,9 | 76,3 | 77,8 |
| | | EU15 + EFTA | 0,5 | 4,9 | 2,1 |
| | | 12 neue EU-Länder | 67,0 | 5,7 | 11,1 |
| | | Sonst. Osteuropa | 1,6 | 3,3 | 4,2 |
| | | Rest der Welt | 1,1 | 9,8 | 4,8 |
| Schul- und Berufsbildung (in Prozent) | Nicht-SAK | Ohne Berufsausbildung | 10,0 | 17,3 | 12,9 |
| | | Volks-, Haupt- oder Realschulabschluss m. B. | 61,0 | 46,4 | 61,6 |
| | | Abitur o. B. | 1,3 | 5,6 | 1,4 |
| | | Abitur m. B. | 5,0 | 6,9 | 5,6 |
| | | Fachhochschulabschluss | 0,9 | 0,6 | 0,8 |
| | | Hochschulabschluss | 5,8 | 3,5 | 4,3 |
| | | Unbekannt | 16,0 | 19,7 | 13,2 |
| | SAK | Ohne Berufsausbildung | 13,4 | 26,5 | 22,4 |
| | | Volks-, Haupt- oder Realschulabschluss m. B. | 17,3 | 31,1 | 41,7 |
| | | Abitur o.B. | 1,8 | 10,3 | 6,2 |
| | | Abitur m. B. | 1,9 | 7,2 | 5,5 |
| | | Fachhochschulabschluss | 0,2 | 0,5 | 0,4 |
| | | Hochschulabschluss | 1,3 | 4,1 | 3,2 |
| | | Unbekannt | 64,1 | 20,2 | 20,5 |
| Teilzeitquote (in Prozent) | Nicht-SAK | | 41,3 | 68,1 | 34,3 |
| | SAK | | 35,8 | 87,9 | 70,6 |

SAK: Saisonarbeitskräfte, EFTA: Europäische Freihandelsassoziation, m. B: mit abgeschlossener Berufsausbildung, o. B.: ohne abgeschlossene Berufsausbildung

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

4.1.5 Zusammenfassung

Zusammenfassend zeigen die Analysen deutliche Unterschiede zwischen den Untersuchungsbranchen, sowohl was den Umfang der Nutzung der Saisonarbeit als auch deren Zusammensetzung angeht: Die höchsten Anteile von Saisonarbeit gibt es in der Land- und Forstwirtschaft, gefolgt vom Hotel- und Gaststättengewerbe und dem Garten- und Landschaftsbau. Was die Anzahl der Saisonarbeitskräfte angeht, so finden sich jedoch im Hotel- und Gaststättengewerbe aufgrund seiner Gesamtgröße mit Abstand die meisten.

Die größten unterjährigen Schwankungen ergeben sich im Hotel- und Gaststättengewerbe, wo die Zahl der Saisonarbeitskräfte zwischen den Randmonaten und dem Peakmonat auf das Sieben- bis Achtfache ansteigt. In der Land- und Forstwirtschaft sowie dem Garten- und Landschaftsbau sind die unterjährigen Schwankungen „nur“ etwa halb so stark; dennoch weisen auch sie auf die beträchtliche Bedeutung der Saisonarbeit als Pufferfunktion bei zeitlich begrenztem Arbeitsanfall in diesen Branchen hin.

Seit Einführung des Mindestlohns ist in der Land- und Forstwirtschaft eine leichte Erhöhung des Anteils der Saisonarbeitskräfte zu beobachten (2014: 12,2%, 2015: 13,2%, 2016: 12,5%), im Garten- und Landschaftsbau (2014: 4,4%, 2015: 3,7%, 2016: 4,2%) sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe (2014: 8,8%, 2015: 8,9%, 2016: 8,4%) dagegen ein leichter Rückgang. Dabei sind die Ausschläge im Jahr 2015 am stärksten, 2016 kehrt der Wert in etwa wieder auf das Niveau von 2014 zurück. Die Zahl der Saisonarbeitskräfte ist dagegen seit Beginn des Betrachtungszeitraums in allen Untersuchungsbranchen gestiegen, besondere Ausschläge seit Einführung des Mindestlohns lassen sich kaum erkennen. Sowohl in der Land- und Forstwirtschaft als auch im Hotel- und Gaststättengewerbe ergibt sich eine hohe regionale Variation bezüglich des Anteils der Saisonarbeitskräfte, nicht jedoch im Garten- und Landschaftsbau.

Während sich bei der absoluten Zahl und dem Anteil der Saisonarbeitskräfte im Zeitverlauf leichte Veränderungen zeigen, ist die Struktur mit Blick auf Beschäftigungsform, Nationalität und Bildung recht stabil. In der Land- und Forstwirtschaft ist die überwiegende Mehrzahl der Saisonarbeitskräfte als kurzfristig Beschäftigte angestellt, im Hotel- und Gaststättengewerbe und dem Garten- und Landschaftsbau handelt es sich dagegen vor allem um geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse. In der Land- und Forstwirtschaft besitzen die Saisonarbeitskräfte überwiegend die Nationalität eines EU-Mitgliedsstaates, und nur etwa ein Drittel sind deutsche Staatsbürger. Im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Garten- und Landschaftsbau sind dagegen circa drei Viertel aller Saisonarbeitskräfte deutscher Nationalität. Zur Schul- und Berufsbildung der Saisonarbeitskräfte lässt sich in der Land- und Forstwirtschaft in den allermeisten Fällen keine Aussage treffen, da die entsprechenden Angaben in der Datenbasis trotz entsprechender Aufbereitungsschritte nicht vorhanden sind. Im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Garten- und Landschaftsbau liegen dagegen immerhin zu circa drei Vierteln aller Saisonarbeitskräfte Angaben zur Schul- und Berufsbildung vor. Etwa ein Viertel bis ein Drittel aller Saisonarbeitskräfte in den drei Untersuchungsbranchen, zu denen Angaben zur Schul- und Berufsbildung vorliegen, verfügt über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Gleichzeitig jedoch stellen Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung mit zwischen einem Viertel und der Hälfte der Saisonarbeitskräfte in den drei Branchen die größte Gruppe dar. Im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Garten- und Landschaftsbau weisen Saisonarbeitskräfte darüber hinaus eine sehr hohe Teilzeitquote auf. Über die Löhne von Saisonarbeitskräften können aufgrund der Einschränkungen der Daten keine allgemein gültigen Aussagen getroffen werden.

4.2 Qualitative Einschätzungen aus Sicht von Branchenvertreterinnen und -vertretern

Als Ergänzung zu den quantitativen Methoden wurden im Rahmen der Studie sechs flankierende Gespräche mit Expertinnen und Experten der drei Untersuchungsbranchen durchgeführt. Das Hauptziel dieser Experteninterviews liegt darin, etwaige Branchenspezifika für die Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit angemessen zu berücksichtigen. Auch wenn diese Gespräche nur vorläufigen und explorativen Charakter haben, sollen an dieser Stelle ausgewählte Ergebnisse dieser Gespräche erwähnt werden, die sich im Themenkomplex Mindestlohn und Saisonarbeit bewegen. Die Gespräche wurden mit den folgenden Akteuren geführt.

Tabelle 6: Befragte Branchenvertreterinnen und -vertreter

| Branche | Anzahl Gespräche | Akteur 1 | Akteur 2 |
|-------------------------------|------------------|---|---|
| Land- und Forstwirtschaft | 2 | Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e.V. (GLFA) | Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) |
| Hotel- und Gaststättengewerbe | 2 | Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA) | Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) |
| Garten- und Landschaftsbau | 2 | Bundesverband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau e. V. (BGL) | Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) |

Quelle: Eigene Darstellung des IAW.

4.2.1 Methodologie

Die durchgeführten Experteninterviews wurden mittels eines Leitfadens thematisch gerahmt und strukturiert. Der Leitfaden diente als zentrales Instrument der Gesprächssteuerung und setzte sich aus relevanten Inhalten zusammen, die im Vorfeld der Erhebungsphase ermittelt wurden und das Erkenntnisinteresse widerspiegeln. Bei situativem Bedarf wurde jedoch vom Leitfaden abgewichen, um die Erlangung im Vorfeld nicht zu erwartender Wissensbestände potenziell zu ermöglichen beziehungsweise zu erleichtern. Dies spiegelt die Gütekriterien Gegenstandsangemessenheit sowie Offenheit wider, die fester Bestandteil der qualitativen Methodik sind.

Die Analyse des qualitativen Datenmaterials wurde mittels eines inhaltsanalytischen Ansatzes durchgeführt (vergleiche Mayring 2000). Hierzu wurde zunächst ein Code-System entworfen, das sich im Wesentlichen am vorliegenden Erkenntnisinteresse orientierte und darüber hinaus weitere Informationsbestände aus den Gesprächen gegenstandsnah erfassen konnte. Die einzelnen Schritte wurden mit der Analysesoftware MAXQDA durchgeführt. Nach dem Einpflegen der Transkriptionsdokumente wurden deren Inhalte durch den Einsatz des Code-Systems entsprechend strukturiert und subsummiert, so dass die besonders relevanten Informationen herausgefiltert und in Textform überführt werden konnten.

Die zentralen Gütekriterien Objektivität, Validität und Reliabilität, die das quantitative Forschungsparadigma anleiten, sind im Rahmen der qualitativen Forschung grundsätzlich nicht adäquat und daher für das qualitative Modul der vorliegenden Studie nicht entscheidend. Es handelt sich hierbei grundsätzlich nicht um eine repräsentative Stichprobe. Es wurde vielmehr angestrebt, Einblicke in subjektive

Wahrnehmungen, Assoziationen und Denkprozesse zu erlangen, die die Handlungsoptionen der Akteure strukturieren. Die Informationen aus den Interviews können und dürfen insofern nicht als kausale Effekte des MiLoG interpretiert werden.

Im Wesentlichen wurden im Rahmen der flankierenden Expertengespräche folgende Themen exploriert: Neben der grundsätzlichen Bedeutung der Saisonarbeit sowie den konkreten Tätigkeitsfeldern von Saisonarbeitskräften in den drei untersuchten Branchen wurden insbesondere die Auswirkungen der Bestimmungen, die mit dem MiLoG einhergehen, auf die Ausgestaltung der Löhne untersucht. Des Weiteren wurde das Themenfeld Arbeitszeit und -erfassung näher betrachtet. Zu den hier skizzierten Themenfeldern wurden die Akteure seitens des Forschungsteams im Kontext von Gesprächen insbesondere dazu angeregt, ihre subjektiven Wahrnehmungen bezüglich etwaiger Auswirkungen der durch das MiLoG seit dem 01. Januar 2015 verbindlichen Regelungen zu erläutern.

4.2.2 Qualitative Befunde

Es ist in Bezug auf die Expertengespräche insgesamt von uneinheitlichen Sichtweisen bezüglich der Auswirkungen des MiLoG in den drei untersuchten Branchen zu berichten. Die Interviews mit den Branchenvertreterinnen und -vertretern verdeutlichen den unterschiedlichen Stellenwert der Saisonarbeit in den verschiedenen Branchen, wie er auch in den deskriptiven Analysen in Kapitel 4.1 zu finden war. Während die Landwirtschaft zur Erntezeit erheblich von Saisonarbeit abhängt, ist die Saisonarbeit im Garten- und Landschaftsbau von geringerer Bedeutung. Dieser und weitere zentrale Sachverhalte werden im Folgenden separat für die jeweilige Branche vorgestellt.

4.2.3 Land- und Forstwirtschaft

Für die Land- und Forstwirtschaft ergeben sich aus den Interviews Informationen, die die in Kapitel 4.1 aufgezeigte zentrale Bedeutung von Saisonarbeit unterstreichen. Eine diesbezügliche Veränderung in der Branche seit der Einführung des MiLoG kann jedoch unter Einbezug der hier genutzten Informationsgrundlage nicht ermittelt werden. Die deskriptiven Befunde aus Kapitel 4.1 weisen dagegen auf einen Anstieg der Saisonarbeitsverhältnisse um circa 7% seit dem Jahr 2015 hin. Bei Aufrechterhaltung des derzeitigen Produktangebotes ohne technologische Innovation beziehungsweise Automatisierung wird die Saisonarbeit von einem Befragten als alternativlos eingeschätzt und somit als zentraler Wirtschaftsfaktor der Branche betrachtet. Die Saisonarbeit sei „von wichtigster Bedeutung. Wenn die Arbeitskräfte nicht mehr da sind, dann kann ich nicht mehr produzieren“ (5a).³⁶ Nach etwaigen Veränderungen seit der Einführung des Mindestlohns gefragt, äußert sich ein Akteur zu veränderten Erwartungshaltungen seitens der Arbeitgeber, die einstweilen

„eine sehr harte Auslese bei den Saisonarbeitskräften vornehmen. Das heißt, nur die, die tatsächlich gute Pflückleistungen bringen in der Zeiteinheit Stunde, die haben eine Chance dauerhaft, also wiederkehrend, beschäftigt zu werden. Früher hat man eigentlich auch Personen aus Familien mitgeschleppt in Führungszeichen zu einem geringeren Lohn, weil dann rechnet sich das ja auch, aber das geht jetzt durch den Mindestlohn nicht mehr“ (5a).

³⁶ Die Ziffern 4a - 9a verweisen in anonymisierter Form auf die entsprechenden Gespräche beziehungsweise beziehungsweise die Schilderungen der befragten Akteure.

Im Gegensatz dazu kann bezüglich der Tätigkeitsfelder in den Expertengesprächen keine Veränderung ermittelt werden. Saisonarbeitskräfte übten im Wesentlichen „*einfache Tätigkeiten*“ (4a) „*in fast allen Obst-, Gemüsebereichen und Weinbau*“ (5a)³⁷ aus. Sie übernehmen das „*Pflegen, Ernten, Schneiden, Sortieren, Waschen von Produkten*“ (ebd.) und werden oftmals auch in tierhaltenden Betrieben eingesetzt.

Nach den Zusammenhängen der Bestimmungen des MiLoG und deren Auswirkungen auf die Bedeutung der Saisonarbeit gefragt, können widersprüchliche Befunde ermittelt werden. Wie ein Akteur äußert, sei „*die Anzahl der Saisonarbeiter [...] zurückgegangen [...] der Mindestlohn hat bestimmt dazu seinen Anteil getragen [...] also, ein Push darein hat natürlich der gesetzliche Mindestlohn gegeben, der die Lohnkosten erheblich teilweise verteuert hat*“ (5a). Diese Wahrnehmung steht im Widerspruch zu den quantitativen Analysen bezüglich der Zahl der Saisonarbeitskräfte. Ihnen zufolge ist diese von circa 41.000 im Jahr 2014 auf circa 44.000 in den Jahren 2015 und 2016 gestiegen (vergleiche Abbildung 5). Der angesprochene (wahrgenommene) Rückgang ist laut den Ausführungen desselben Befragten (5a) auf mehrere Reaktionsmaßnahmen von Unternehmen zurückzuführen. Arbeitsintensive Kulturen mit entsprechend hohem Lohnkostenanteil werden, so die Information, aufgrund von Wettbewerbsdruck verstärkt auf Rentabilität geprüft – eine Beobachtung, die auch von Garming (2016) gemacht wird. Aus den Expertengesprächen geht weiterhin hervor, dass gegebenenfalls vermehrt Produkte, deren Anbau überwiegend automatisiert erfolgt beziehungsweise Automatisierungspotenzial besitzt (zum Beispiel Mais), angeboten werden sollen.

Im Gegensatz zu den Schilderungen des Akteurs, der von einem Rückgang der Saisonarbeit ausgeht, ist der zweite Experte der Ansicht, die Saisonarbeit in der Branche werde durch das MiLoG „*natürlich ein bisschen aufgewertet [...] es ist sicherlich unterm Strich eine Besserstellung durch den gesetzlichen Mindestlohn entstanden*“ (4a). Infolgedessen, so seine Einschätzung, könnte die Saisonarbeit für potenzielle Saisonarbeitskräfte attraktiver geworden sein. Dies könnte zur Erklärung der quantitativ beobachtbaren Erhöhung der Zahl der Saisonarbeitskräfte seit Einführung des Mindestlohns beitragen. Anhand der vorliegenden Expertengespräche können bezüglich der konkreten Tätigkeiten seit der Einführung des MiLoG hingegen keine Veränderungen festgestellt werden: „*Nein, hat sich nichts verändert*“ (5a) – „*durch die Einführung des Mindestlohngesetzes? Nein, ich glaube das hat sich nicht verändert*“ (4a).

Differenziert gestalten sich hingegen die Wahrnehmungen bezüglich der Lohnentwicklung der Saisonarbeitskräfte durch das MiLoG. Für die Land- und Forstwirtschaft wurde eine Übergangsbestimmung, die von den Befragten als „*Übergangszeit*“ (5a) beziehungsweise „*Übergangsphase*“ (4a) bezeichnet wird, in Form eines bis zum 31.12.2017 gültigen Branchenmindestlohns (Tarifvertrag Mindestentgelt) definiert, der zum Zeitpunkt der Durchführung der Expertengespräche unterhalb des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns von 8,84 Euro lag, diesen im Zeitraum von November bis Dezember 2017 jedoch mit einem Entgelt von 9,10 Euro um 0,26 Euro pro Stunde übersteigt. Die Befragten vermuten einen insgesamt positiven Effekt des zum 01.01.2015 eingeführten Branchenmindestlohns auf die Löhne der Beschäftigten beziehungsweise aus der Arbeitgeberperspektive eine negativ bewertete Erhöhung der Lohnkosten (vergleiche 5a). Grundsätzlich davon ausgehend, dass sich die Bezüge „*insgesamt eher positiver*“ (4a) entwickelt haben, seien dennoch Einschränkungen zu berücksichtigen: „*Es gibt Betriebe, die zumindest bei Saisonarbeitskräften [...] eine Lohnsenkung vorgenommen haben*“ (ebd.). Es ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass kein Vergleich dieser Einschätzungen der Experten

³⁷ Eine vergleichbare Aussage findet sich bei 4a.

mit quantitativen Befunden möglich ist, da im Projektdatensatz nicht für alle Saisonarbeitskräfte Lohninformationen zur Verfügung stehen und auch keine Stundenlöhne berechnet werden können.

In Bezug auf die Arbeitszeitgestaltung berichten die Befragten von keinerlei ihnen bekannten Veränderungen des Arbeitsumfangs der Saisonarbeitskräfte in der Branche Land- und Forstwirtschaft, die sie auf die Einführung des MiLoG zurückführen. Auf die Thematik der Arbeitszeit angesprochen, verweisen beide befragten Akteure explizit darauf, dass bezüglich der Bestimmungen des ArbZG durch das MiLoG grundsätzlich keine Veränderungen eingetreten seien. Die neue Gesetzeslage führe aufgrund der neu eingeführten Dokumentationspflicht jedoch zu einer Sensibilisierung aller Akteure (Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) für eine akkurate Erfassung der geleisteten Arbeitsstunden – *„das wurde bei Saisonarbeitskräften früher nicht nur vernachlässigt, sondern schlicht nicht gemacht, und das hat sich verändert“* (4a). Durch die neuen Regelungen werde eine behördliche sowie innerbetriebliche Überprüfung der Einhaltung des ArbZG sowie der die Entlohnung festlegenden Bestimmungen des MiLoG erleichtert. In diesem Zuge erhöhe die Dokumentationspflicht die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung von Straftaten sowie Ordnungswidrigkeiten.

Einstweilen problematisch gestalte sich die Vereinbarkeit der gesetzlichen Arbeitszeitbestimmungen mit der betrieblichen Realität – auch die möglichen Ausnahmegenehmigungen, die bei den zuständigen Gewerbeaufsichtsämtern beantragt werden könnten, seien nicht praxiskonform. Speziell für Betriebe *„im Ackerbaubereich vor allem, die dann in der Ernte auch mal eigentlich weit über 10 Stunden arbeiten müssen. So, und da ist das Arbeitszeitgesetz schon ein Riesenproblem“* (5a). Den Schilderungen eines Befragten zufolge werden die Bestimmungen auch seitens der Saisonarbeitskräfte punktuell als problematisch und nicht opportun wahrgenommen: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer scheinen einstweilen *„von sich aus das Interesse zu haben und nicht auf ihre Gesundheit gucken und sehr heftige Arbeitszeiten in Kauf nehmen. Das ist so geblieben“* (4a). Im Fall einer zwischen dem Arbeitgeber und der Saisonarbeitskraft bestehenden Interessenkongruenz bezüglich der Intention zur temporären oder dauerhaften Überschreitung der zulässigen Arbeitszeiten sei eine Entdeckung von unzulässigen Praktiken, so die Schilderungen mehrerer befragter Personen³⁸, auch unter der neuen Gesetzeslage unabhängig von der Kontrolldichte keineswegs sichergestellt. Ob und inwieweit dies ein flächendeckendes Phänomen ist, konnte jedoch nicht gesagt werden.

4.2.4 Hotel- und Gaststättengewerbe

Ähnlich wie in der Landwirtschaft wird die große Bedeutung der Saisonarbeit, die in den quantitativen Analysen in Abschnitt 4.1 zu sehen ist, auch von den Befragten im Hotel- und Gaststättengewerbe hervorgehoben. Sie sehen sie als einen zentralen Wirtschaftsfaktor an. Die Bedeutung variiert nach den in den Expertengesprächen vorhandenen Informationen – wie in den quantitativen Analysen auch – auf Landes- (und Regional-)Ebene. Diese regionale Variation wird von den Branchenexperten primär auf die entsprechende Wirtschaftsstruktur zurückgeführt. So sei die Saisonarbeit beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern sowie einigen Gebieten Bayerns aufgrund des Tourismus elementar. Bezüglich der Auswirkungen des MiLoG auf die branchenspezifische Bedeutung von Saisonarbeit können in den Gesprächen keine direkten, sehr wohl jedoch indirekte Einflüsse ermittelt werden. So habe die Branche für Saisonarbeitskräfte seit 2015 erheblich an Attraktivität verloren, da die Verdienstmöglich-

³⁸ Entsprechende Aussagen finden sich bei 4a und 5a.

keiten in anderen Branchen seit der Einführung des Mindestlohns gleich hoch seien. Die ehemals lukrativen Vorzüge des Hotel- und Gaststättengewerbes, insbesondere das Trinkgeld, werden, so ein Experte, durch die Arbeitszeiten sowie die -belastung marginalisiert, was zu einer Abwanderung in andere Branchen mit besseren Arbeitsbedingungen führe:

„Wenn die Saisonkräfte sich anders orientieren können für das gleiche Geld und für andere Arbeitszeiten, also das heißt regelmäßige Arbeitszeiten, dann orientieren sich die Menschen um, weil sie bekommen das Gleiche“ (8a).

Somit verursache das MiLoG auf regionaler Ebene indirekt einen Arbeitskräftemangel. Dieser wird von der zweiten Branchenexpertin ebenfalls gesehen. Aufgrund der in Kapitel 4.1 diesbezüglich ermittelten Erkenntnisse ist diese Einschätzung jedoch zu hinterfragen, da sich aus den für das Jahr 2016 im Vergleich zum Jahr 2014 erfolgten Berechnungen relativ konstante Anteile von Saisonarbeitsverhältnissen im Vergleich zu allen Beschäftigungsverhältnissen ermitteln lassen (2014: 8,8%, 2015: 8,9%, 2016: 8,4%) – und die absolute Zahl der Saisonarbeitskräfte von circa 143.000 im Jahr 2014 auf circa 146.000 im Jahr 2016 sogar leicht gestiegen ist. Zum einen ist nicht auszuschließen, dass der betriebliche Bedarf an Saisonarbeitskräften aufgrund des erwähnten Fachkräftemangels mit weniger geeigneten Arbeitskräften besetzt wurde. Zum anderen ist es möglich, dass in Experteninterviews verstärkt regionale Entwicklungen in den Fokus genommen wurden.

Die konkreten Tätigkeiten, die Saisonarbeitskräfte im Hotel- und Gaststättengewerbe ausführen, sind nach Ansicht der Experten sehr vielfältig und beinhalten auch Funktionen, die Fachwissen erfordern. Insofern ist es schlüssig, dass in Kapitel 4.1 ein Anteil von Saisonarbeitskräften mit Berufsausbildung von etwa 37% berechnet wird. Das Tätigkeitsspektrum von Saisonarbeitskräften bezieht sich, das unterstreichen die Befunde, nicht nur auf so genannte einfache Tätigkeiten. Es seien neben Servicekräften, Spül- und Küchenhilfen auch *„Kellner, Köche, Pagen, alles was so im Hotel beschäftigt sind, Zimmermädchen, die dann sozusagen saisonbedingt beschäftigt sind“ (8a)*. Saisonarbeitskräfte arbeiten somit *„in allen Bereichen“ (9a)* der Branche – etwaige Effekte des MiLoG auf die ausgeübten Tätigkeiten können nicht genannt werden.

Bezüglich der Entlohnung der Saisonarbeitskräfte äußern beide Befragten die Vermutung, dass sich im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern durch das MiLoG eine wesentliche Entwicklung ergeben hat: *„Hier in dem Bereich [Mecklenburg-Vorpommern] haben die Leute teilweise nur 5 Euro noch was bekommen vorher“ (8a)* – *„die Personalkostensteigerungen waren deutlich und lagen in einigen Regionen, wenn man sowas wie Mecklenburg-Vorpommern nimmt [...] bei 20 beziehungsweise 25% in der Spitze“ (9a)*. Es ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass kein Vergleich dieser Einschätzungen der Experten mit quantitativen Befunden möglich ist, da im Projektdatensatz nicht für alle Saisonarbeitskräfte Lohninformationen zur Verfügung stehen und auch keine Stundenlöhne berechnet werden können.

Als kritisch wird von beiden Befragten weiterhin der Effekt des MiLoG auf die Lohngefüge in Betrieben erachtet – aufgrund der Anhebung in unteren Lohngruppen sei eine Stauchung eingetreten, was zu mehreren Konfliktlinien führe: Neben Unstimmigkeiten zwischen Stamm- und Saisonbelegschaft sähen sich insbesondere Fachkräfte benachteiligt: *„Der Koch fühlt sich jetzt ungerecht behandelt, wenn er einen Mindestlohn kriegt, weil er drei Jahre Facharbeitertätigkeiten gemacht hat und genauso bezahlt wird wie ein Helfer“ (8a, vergleiche 9a)*. Aus den Gesprächen lassen sich diesbezüglich weiterhin Informationen über mögliche Folgen erlangen: *„Das ist natürlich mit Blick auf Fachkräftesicherung und die Argumentation dafür, warum man eine Ausbildung machen und sich entsprechend qualifizieren soll, arbeitsmarktpolitisch ein ernsthaftes Problem“ (9a)*.

Ähnlich wie in der Land- und Forstwirtschaft ist der Themenkomplex Arbeitszeit und Dokumentation im Hotel- und Gaststättengewerbe ein zentrales Thema, das sich insbesondere auf die zulässige (Höchst-)Arbeitszeit bezieht. So stelle die höhere Kontrolle der Dokumentationspflicht eine einheitliche Vorgehensweise sicher, die im Vorfeld in dieser Form nicht vorgelegen habe und eher informell ausgeführt worden sei. Im Gegensatz dazu nehmen die beiden Interviewten die Bestimmungen des ArbZG, das per se zwar durch das MiLoG nicht geändert worden ist, in Bezug auf dessen Praxistauglichkeit jedoch uneinheitlich wahr beziehungsweise ordnen diese differenziert ein. Während ein Akteur der Ansicht ist, dass seit dem MiLoG Bestimmungen, *„die vorher auf eine flexible Art wahrgenommen worden sind, durch Absprachen zwischen Unternehmen und Beschäftigten, einvernehmliche Absprachen, dadurch einfach erschwert worden sind“* (9a), bewertet der zweite Befragte die Änderungen, die von der ersten Interviewperson als *„Flexibilisierungsverlust“* (9a) bezeichnet werden, im Sinn von *„das ist gut“* (8a) sehr positiv. In Bezug auf die Expertengespräche lässt sich daher vermuten, dass die Akteure seit der Einführung des MiLoG von veränderten Erfassungspraktiken bezüglich der Arbeitszeit im betrieblichen Umfeld ausgehen: *„Das ist etwas, das vor dem 01.01.2015 in der Mehrzahl der Betriebe nicht gemacht worden ist“* (9a). Während die nun gültigen Bestimmungen, die eine akkurate Dokumentation der Arbeitszeit vorsehen, laut derselben Person mit einem beträchtlichen Aufwand einhergehen, ermöglichen diese aus der Sicht des zweiten Befragten eine vergleichsweise hohe Transparenz:

„Die Aufzeichnungspflicht ist wichtig für jeden einzelnen Arbeitnehmer [...] wenn [...] man nicht mehr kontrollieren kann, von wann bis wann hat der dann gearbeitet, dann ist es auch nicht mehr kontrollierbar, ob der tatsächlich, ich sage mal, für die Zeit auch bezahlt worden ist oder ob es dort Abrechnungswege gab dafür“ (8a).

Darüber hinaus lassen sich aus den Expertengesprächen Hinweise auf eine seit der Einführung des MiLoG erfolgte Veränderung des Angebots beziehungsweise des Portfolios entnehmen, die die Akteure ebenfalls mit dem Anstieg der Löhne beziehungsweise Lohnkosten sowie der damit verbundenen Intention zur Reduktion der Arbeitszeit verbinden. Es ist plausibel, dass dies primär eine Konstanz der Lohnkosten bewirken soll und sich beispielsweise in Form verkürzter Öffnungszeiten äußert: So werde *„zum Beispiel der Mittagstisch eingestellt“* (8a) oder es habe *„massive Reduzierungen von Gesamtöffnungszeiten“* (9a) bspw. in Form von *„zusätzlichen Ruhetagen“* (ebd.) gegeben.

Des Weiteren liegen Informationen vor, die auf die verstärkte Intention der Steigerung der Produktivität der Saisonarbeitskräfte schließen lassen, wie dies auch von Garming (2016) für die Landwirtschaft ermittelt wird. Es sei primär versucht worden, sowohl durch die Erhöhung der individuellen Leistung (*„zunehmend darauf achten, dass jeder einzelne Mitarbeiter [...] natürlich produktiv sein muss“* (9a)) als auch durch die strukturelle Arbeitsorganisation auf der betrieblichen Ebene Optimierungspotenziale zu erschließen, da eine Erhöhung der Absatzpreise in einer von *„Preissensibilität“* (9a) geprägten Branche von ebendieser Gesprächsperson als problematisch erachtet wird, während die zweite Gesprächsperson diesen Sachverhalt wie folgt einordnet:

„Der Arbeitgeber hat uns ja damals [Zeitpunkt der Einführung des MiLoG] immer gesagt, er muss dann zumachen und er kann nicht mehr sein Geschäft aufrechterhalten. Und er müsste jetzt die Kosten so erhöhen, dass kein Kunde mehr kommt. Die haben sich nicht erfüllt. Diese Erwartungen haben sich erstmal nicht erfüllt. Das Gegenteil ist der Fall“ (8a).

Während die Befragten die mögliche Reaktionsmaßnahme der (Absatz-)Preiserhöhung differenziert einordnen, liegen aus beiden Expertengesprächen Befunde vor, die den Bereich der Arbeitsorganisation als in zahlreichen Betrieben optimierbar erscheinen lassen:

„Ob er [der Betreiber eines gastronomischen Betriebs] nun einen Kellner schneller laufen lässt, ob man neue Kassensysteme einführen kann, also so was alles. Also das heißt, die Zettelwirtschaft verschwindet zum Beispiel. Effektivere Kassensysteme [...] einer geht um die Tische rum, gibt in diesem Gerät ein, was derjenige für ein Eis haben will und im Hintergrund macht jemand, also der Koch oder weiß ich was, bereitet das schon vor nach der Bestellung. Und so kann man effektiver werden“ (8a).

Dies kann aus der Sicht desselben Befragten auch dazu führen, dass *„mit verbesserter Einsatzplanung“ (9a) „der Kellner jetzt sozusagen Teile des Kochs mit übernehmen muss [...] also die Arbeitgeber haben ihre Leute intensiver, komprimierter eingesetzt. Also effektiver auch eingesetzt“ (8a).*

Ein Faktor, der von beiden Akteuren übereinstimmend als relevant erachtet und mit Optimierungspotenzialen im Bereich der Arbeitsorganisation verbunden wird, ist der *„immer angespannter werdende Arbeitsmarkt“ (9a)*, der sich durch die Einführung des Mindestlohns in anderen Branchen intensiv bemerkbar mache: *„Die Auswahl für die Menschen ist gleichwertiger geworden – wenn sie in andere Berufe abwandern können, machen sie das“ (8a)*. Um der zunehmenden Fluktuation von Saisonarbeitskräften entgegenzuwirken, erkennt derselbe Befragte in der Branche ein *„Umdenken [...] das dazu führt, langfristige Angebote zu machen [...] indem sie ganzjährige Tätigkeiten anbietet“ (ebd.)*. Neben der zunehmenden Fluktuation von Arbeitskräften identifiziert dieser Akteur auch wirtschaftliche Aspekte, die aus seiner Sicht eine Erweiterung des Angebotes über die saisonalen Spitzenmonate hinaus, *„weil zu Weihnachten Gäste bedient werden wollen“ (ebd.)*, verursachen:

Früher hat man das schnelle Geld in den paar Monaten mitgenommen und dann hat man den Laden zugemacht. Jetzt ist durch den Mindestlohn der Gewinn wahrscheinlich in dem Zeitraum kleiner geworden [...] aber die Kosten, um das Hotel aufrecht zu erhalten, die sind ja weiterhin da [...] einen Hausmeister muss ich halten und ich muss ja auch [...] beheizen.

4.2.5 Garten- und Landschaftsbau

Im Garten- und Landschaftsbau liegt nach den Informationen aus den geführten Expertengesprächen eine derzeit lediglich marginale Bedeutung von Saisonarbeit vor, was jedoch offenbar lange Zeit anders war: *„Sie ist historisch betrachtet sicherlich da gewesen [...] aber heute zu vernachlässigen“ (7a) – „die hat faktisch eine untergeordnete Bedeutung“ (6a) beziehungsweise „erfolgt ja so gut wie gar nicht“ (7a) (vergleiche Kapitel 4.1)*. Es gebe nur wenige *„Betriebe, die für die Vegetationszeit zusätzlich Leute beschäftigen zu ihren Stammbeschaften“ (6a)*. Daher ist zu betonen, dass die Expertengespräche die in Kapitel 4.1 ermittelten Ergebnisse bezüglich der Bedeutung der Saisonarbeit im Garten- und Landschaftsbau bestätigen: die dortigen Berechnungen taxieren die Anzahl der Saisonarbeitsplätze für das Jahr 2016 auf etwa 6.000 beziehungsweise auf einen Anteil von 4,2% im Vergleich zur Gesamtzahl der Arbeitsverhältnisse.

Der von den Befragten wahrgenommene Rückgang der Saisonarbeit lässt sich zwar deskriptiv für das Jahr 2015, in dem das MiLoG eingeführt wurde, aufzeigen (Rückgang des Anteils der Saisonarbeitsverhältnisse um 0,7% im Vergleich zum Jahr 2014), nähert sich jedoch im Jahr 2016 wieder dem Wert von

2014 an. Die Akteure begründen den von ihnen wahrgenommenen Rückgang der Saisonarbeit in der Branche primär mit der Klimaveränderung sowie einer Erweiterung des Angebotsspektrums der Unternehmen beispielsweise um „Winterdienste“ (6a). Eine Auswirkung des MiLoG auf die Bedeutung der Saisonarbeit in der Branche lässt sich anhand der vorliegenden Informationen aus den Expertengesprächen nicht erkennen.

Als konkrete Tätigkeiten, die von Saisonarbeitskräften ausgeführt werden, können „lediglich Pflegearbeiten im Zusammenhang mit Pflanze und Pflanzarbeiten“ (7a) beziehungsweise „Anpflanzungen“ (6a) identifiziert werden. Aufgrund des in Kapitel 4.1 ermittelten hohen Anteils (über 50%) von Saisonarbeitskräften mit Berufsausbildung ist naheliegend, dass die in den Expertengesprächen geschilderten Tätigkeitsfelder auch von Fachpersonal ausgeübt werden.³⁹

Die deskriptiven Befunde in Kapitel 4.1, die zeigen, dass Saisonarbeit im Garten- und Landschaftsbau in den Bundesländern Bayern und Sachsen-Anhalt aktuell besonders relevant ist, lassen sich im Kontext der Expertengespräche hingegen nicht bestätigen – regionale Besonderheiten werden von den Akteuren nicht geschildert. Für eine etwaige Veränderung der konkreten Tätigkeiten seit der Einführung des MiLoG liegen in Bezug auf die Expertengespräche ebenfalls keine Hinweise vor.

Bezüglich der Auswirkungen des Mindestlohns lässt sich im Garten- und Landschaftsbau kein einheitlicher Befund ermitteln. Anders als in der Land- und Forstwirtschaft, gibt es im Garten- und Landschaftsbau keinen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag, der als Ausnahme des Mindestlohns zugelassen ist.⁴⁰ Für tarifgebundene Betriebe (und solche, die sich daran orientieren) galten jedoch schon zu diesem Zeitpunkt höhere tarifliche Mindestentgelte für die untersten Beschäftigungsgruppen (unterstes tarifliches Mindestentgelt). Ein Akteur ist der Ansicht, dass Betriebe aufgrund der „Arbeitskräftesituation, so wie sie im Augenblick ist“ (6a), oftmals dazu gezwungen seien, auch Saisonarbeitskräften Tariflöhne beziehungsweise an die tariflichen Standards angelehnte Löhne oberhalb des Mindestlohns zu bezahlen.⁴¹ „Wenn die Leute als Gärtner eingestellt werden, dann werden die auch in der Regel als Gärtner bezahlt“ (6a) – „da fängt der GaLa-Bau natürlich bei 9,65 Euro, unserem Tariflohn, an“ (7a): Aus der Sicht einer Interviewperson bestehe „gar keine Chance, unter diesem Lohn zu bleiben“ (6a). Daher trafen die Auswirkungen des (darunter liegenden) Mindestlohns

„für uns nicht zu. Damit haben wir eigentlich überhaupt nichts zu tun [...] wir sind über dem Mindestlohn, insofern spielt er bei uns keine Rolle [...] wie gesagt: unsere untersten Lohngruppen werden besser bezahlt“ (6a).

Derselbe Befragte geht vorbehaltlich „ein paar Ausnahmen in einigen Betrieben, die mir jetzt vom Hörensagen bekannt sind“ (6a), grundsätzlich von einer Bezahlung an oder sogar oberhalb des Tariflohns, und damit auch oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns, auch der Saisonarbeitskräfte aus. Dies wird vom zweiten Branchenvertreter etwas anders eingeschätzt: „Die Löhne der Saisonarbeitskräfte sind durch den Mindestlohn an den Mindestlohn angepasst worden“ (7a). Hierbei ist jedoch von Seiten der

³⁹ Wobei hier nicht genau spezifiziert werden kann, ob dies eine Berufsausbildung in einem Gärtnerberuf ist.

⁴⁰ Zwar ist die Arbeitsgemeinschaft der gärtnerischen Arbeitgeberverbände e.V. Tarifpartei im Mindestentgelttarifvertrag in der Land- und Forstwirtschaft, dies betrifft jedoch den produzierenden Gartenbau als Teil der Land- und Forstwirtschaft. Für den Garten-, Land- und Sportplatzbau als Dienstleistungsbranche ist der Bundesverband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau e. V. der zuständige Arbeitgeberverband.

⁴¹ Letztere Option gilt dann zum Beispiel für nicht tarifgebundene Betriebe, die sich jedoch am Tarifvertrag orientieren.

befragten Person keine Quantifizierung erfolgt, es könnten also auch nur Einzelfälle betroffen gewesen sein.

Während die Befragten die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Entlohnung von Saisonarbeitskräften uneinheitlich einschätzen, sind die Wahrnehmungen bezüglich eines anderen Sachverhalts annähernd vergleichbar und beziehen sich auf das betriebliche Lohngefüge: Ein Akteur berichtet hierzu von einer

„Drucksituation, die vom allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn ausgeht und möglicherweise auch von branchenspezifischen Mindestlöhnen in bestimmten Segmenten [...] das steht völlig außer Frage. Natürlich drückt quasi das gesamte einfache Hilfsarbeiterlohngelände von unten nach oben, sodass natürlich die besser ausgebildeten und in der Wertschöpfungskette besser angesiedelten Lohngruppen dort dann sagen, ja okay wenn es dann Mindestlohnerhöhungen gibt, kann ich ja nur fordern, dass es bei mir noch etwas oben drauf gibt und so die Drucksituation entsteht“ (7a).

Die indirekten Effekte der Einführung des Mindestlohns sind, so die Befunde aus den Expertengesprächen, als wesentlich einzustufen und scheinen sich auch auf der überbetrieblichen Ebene auszuwirken: Auch bezüglich der Tariflöhne hat sich aus der Sicht eines Akteurs

„natürlich [...] was geändert, aber zum Positiven, weil man eben sehr deutlich machen wollte, dass man eben nicht auf den staatlichen Mindestlohn abstellen will, sondern dass diese Branche eine gesellschaftlich wichtige und notwendige Arbeit auch erbringt [...] deshalb sind wir ja damals, wir hatten glaub' 8,70 Euro in der untersten Gruppe, sind wir ja extrem höher gegangen“ (6a).

Auch der zweite Befragte erkennt durch den „Mindestlohn [...] mittelbare Wirkungen auf unseren Lohn und die Lohnentwicklung“ (7a). Wie für die Land- und Forstwirtschaft sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe bereits ausgeführt wurde, ist auch für den Garten- und Landschaftsbau zu unterstreichen, dass kein Vergleich der Einschätzungen der Experten mit quantitativen Befunden möglich ist, da im Projektdatensatz nicht für alle Saisonarbeitskräfte Lohninformationen zur Verfügung stehen und auch keine Stundenlöhne berechnet werden können.

Bezüglich der seit dem MiLoG erforderlichen Erfassung der Arbeitszeit ist hervorzuheben, dass die Befragten auf Praktiken verweisen, die auch mit den aktuellen Bestimmungen im Vorfeld bereits konform gewesen seien: „Bei uns wird aufgezeichnet, immer schon“ (7a).

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass auf Grundlage der Expertengespräche deutliche Auswirkungen des MiLoG auf die Saisonarbeit in allen drei untersuchten Branchen zu vermuten sind. Allerdings wird der Saisonarbeit nur in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe eine hohe Bedeutung beigemessen, was mit den quantitativen Ergebnissen aus Abschnitt 4.1 in Einklang steht. Neben möglichen Auswirkungen auf die Löhne, die sich nach den Befunden aus den Expertengesprächen in zahlreichen Betrieben der drei Branchen verändert haben, sowie auf das betriebliche Lohngefüge, ist weiterhin von möglichen Effekten im Bereich der Arbeitszeit zu berichten.

Im Themenkomplex Arbeitszeit beziehen sich die Schilderungen der Branchenexperten im Wesentlichen auf die Erfassung der Arbeitszeit, die sich seit der Einführung des MiLoG in zahlreichen Betrieben verändert habe, sowie deren konkrete Ausgestaltung: Anhand der Schilderungen der Experten werde seit der Einführung des MiLoG vermehrt auf die Produktivität sowie die Effizienz von Arbeitskräften

geachtet beziehungsweise eine produktive Nutzung der Arbeitszeit als zentraler eingestuft als dies zuvor gewesen sei. Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen von Garming (2016). Die Themenkomplexe Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen werden von den Befragten punktuell beziehungsweise branchenspezifisch ebenfalls als relevant erachtet und mit Veränderungen, die auf das MiLoG zurückgeführt werden, assoziiert. Anzumerken bleibt, dass die im Rahmen dieser Studie geführten Experteninterviews vordringlich mit dem Ziel geführt wurden, Branchenspezifika bei der Erarbeitung von Forschungsdesigns für die Analyse der möglichen Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich der Saisonarbeit angemessen zu berücksichtigen. Die genaue Erforschung möglicher Wirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit selbst war hingegen nicht Ziel der Interviews, hierzu bedarf es einer größeren Zahl von Interviews. Insofern dürfen die hier vorgestellten Befunde nicht überinterpretiert werden. Wie eine detaillierte Erforschung der skizzierten Wirkungszusammenhänge erfolgen könnte, wird in Kapitel 5.2 ausgeführt.

5 Forschungsdesigns für die Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns in der Saisonarbeit

Zur Untersuchung der Wirkung des Mindestlohns auf die Anzahl der Saisonarbeitskräfte, ihre Löhne, Arbeitszeiten und Beschäftigungsdauern sowie auf weitere Anpassungsmöglichkeiten der Betriebe (zum Beispiel Erhöhung der Absatzpreise) sind verschiedene Arten von Forschungsdesigns denkbar. Die bisherigen Analysen zeigen, dass die hohen Anforderungen, die die Methoden der quantitativen Wirkungsforschung an die Datenbasis stellen, nur zum Teil erfüllt sind. Dies erschwert zum einen die retrospektive Analyse der Wirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit. Zum anderen müssten vor einer Analyse der Wirkungen von künftigen Mindestlohnänderungen auf die Saisonarbeit erhebliche Datenverbesserungen vorgenommen werden. Selbst mit diesen Änderungen bleiben Unsicherheiten bezüglich der Möglichkeiten einer Kausalanalyse der Auswirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit bestehen.

Aus diesem Grund werden in diesem Abschnitt auch qualitative Forschungsdesigns skizziert, welche geeignet sind, die Wirkung der Mindestlöhne auf die Saisonarbeit zu erfassen. Dies ist insbesondere deshalb zielführend, weil mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns durch das MiLoG auch neue Aufzeichnungspflichten bezüglich der Arbeitszeit entstanden sind, deren Wirkungen in rein quantitativen Analysen oft nicht von denen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns getrennt werden können. Ferner ist durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz eine Ausweitung der Beschäftigungsdauer für kurzfristige Beschäftigung erfolgt. Die Auswirkungen dieser Änderungen können in rein quantitativen Studien gar nicht oder nur unzureichend von denen der Einführung des Mindestlohns unterschieden werden. Zumindest ist dies nicht auf Grundlage bestehender Datensätze möglich.

Grundlage der Forschungsdesigns sind neben den Erkenntnissen aus der Datenrecherche und Datenarbeit sechs unterstützende explorative Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Branchen der Land- und Forstwirtschaft, des Gartenbaus und des Hotel- und Gaststättengewerbes (vgl. Abschnitt 4.2) sowie drei weitere Interviews mit methodisch einschlägigen Forschern und ausgewiesenen Datenexperten.

5.1 Quantitative Ansätze

5.1.1 Methodische Möglichkeiten

5.1.1.1 Einleitung

Für eine quantitative Wirkungsanalyse der Wirkungen der Einführung oder (zukünftigen) Erhöhungen des Mindestlohns haben sich grundsätzlich kausalanalytische Methoden in kontrafaktischen Evaluationsdesigns durchgesetzt (vergleiche Doerr und Fitzenberger 2015, Neumark et al. 2014). Dabei können sowohl Wirkungen auf die Löhne der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten, auf die Beschäftigungschancen bestimmter Personengruppen oder auf betriebliche Reaktionen gemeint sein. In dieser Analyse soll dabei in erster Linie auf mögliche Auswirkungen im Bereich Saisonarbeit, also einerseits auf Saisonarbeitskräfte direkt, jedoch auch auf Saisonarbeitskräfte beschäftigende Betriebe, fokussiert werden.

Hierbei ist sich die Literatur (vergleiche Abschnitt 2.1) weitgehend einig, dass einfache Vorher-Nachher-Vergleiche nicht zielführend sind, da sie externe Einflüsse nicht in einem ausreichenden Maße berücksichtigen können. Als Alternativen werden in der aktuellen Literatur zwei Vorgehensweisen diskutiert: die Nutzung von nicht betroffenen Beschäftigten oder Betrieben als Vergleichsgruppe und die Verwendung von unterschiedlichen regionalen Eingriffsintensitäten als stetige Treatmentvariable. Beide Möglichkeiten werden im Anschluss dargestellt, wobei zunächst auf Überlegungen beziehungsweise Einschränkungen eingegangen wird, welche für beide Methoden eine Rolle spielen.

Im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 sind durch das MiLoG auch stärkere Kontrollen der Aufzeichnungspflichten bezüglich der Arbeitszeit eingeführt worden. Zum gleichen Zeitpunkt trat durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz eine Ausweitung der Beschäftigungsdauer für kurzfristige Beschäftigung in Kraft. Grundsätzlich ist es nicht möglich, die Wirkungen gleichzeitig auftretender Änderungen zu separieren, wenn alle Betriebe und Beschäftigten von diesen Änderungen betroffen sind. Da alle drei Gesetzesänderungen (Mindestlohn, Aufzeichnungspflicht, Beschäftigungsdauer) zum gleichen Zeitpunkt eingeführt wurden, sind alle geschätzten Effekte als gemeinsamer Effekt dieses Maßnahmenbündels zu interpretieren.

Ein wichtiges und zentrales Ergebnis aus den bisherigen Erkenntnissen der Mindestlohnevaluationen (vergleiche Mindestlohnkommission 2016) ist, dass aufgrund des Mindestlohns geringfügige in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wurden. Aus den zuvor dargestellten Erkenntnissen der Projektarbeit ist nicht klar, ob dies auch in Bezug auf Saisonarbeit eine wesentliche Rolle spielt. Saisonarbeit kann in unterschiedlichen vertraglichen Ausgestaltungen vorkommen. Sollte die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns dazu geführt haben, dass beispielsweise kurzfristig beschäftigte Saisonarbeitsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige Saisonarbeitsverhältnisse umgewandelt wurden, so scheint dies erwähnenswert, aber methodisch nicht problematisch, wenn als Untersuchungsgegenstand nur die Saisonarbeit und nicht die Gesamtbeschäftigung im Fokus der Analysen stehen. Hätten die Betriebe jedoch nach der Mindestlohneinführung weniger kurzfristig beschäftigte Saisonarbeitskräfte und dafür mehr ganzjährig angestellte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte beschäftigt, so würde eine alleinige Betrachtung der Saisonarbeit einen negativen Beschäftigungseffekt darstellen, der jedoch insgesamt nicht existiert, da er an anderer Stelle kompensiert wird. Daher sollten grundsätzlich alle Beschäftigten in den genannten Branchen in eine Wirkungsanalyse einbezogen werden.

In diesem Kontext ist auf die deutlichen Unterschiede zwischen den Untersuchungsbranchen hinsichtlich der Zusammensetzung der vertraglichen Formen der Saisonarbeit hinzuweisen (vergleiche Abschnitt 4.1). Dabei dürfte es eine Rolle spielen, dass sich unterschiedliche Beschäftigungsformen für die branchenspezifischen Anforderungen unterschiedlich gut eignen. Die Ausgangssituation für eine Analyse der Wirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit fällt somit zwischen den Untersuchungsbranchen deutlich unterschiedlich aus. Heterogene Effekte auf die Arbeitsangebotsentscheidung der Arbeitnehmenden erscheinen möglich.

5.1.1.2 Vergleich zwischen Bereichen mit unterschiedlichen Regelungen

Aufgrund der Allgemeingültigkeit des gesetzlichen Mindestlohns beziehungsweise aufgrund der Allgemeinverbindlichkeit des Tarifvertrags in der Landwirtschaft⁴² ist es nicht möglich, die Situation ohne Mindestlohn *mit Hilfe von* Branchen außerhalb der jeweiligen Gültigkeitsbereiche innerhalb der Land- und Forstwirtschaft, des Hotel- und Gaststättengewerbes oder des Garten- und Landschaftsbaus zu approximieren und die Entwicklung der Ergebnisvariablen in der betroffenen Branche und Vergleichsbranchen in einem Differenz-von-Differenzen- (DvD-)Ansatz zur Identifikation der Wirkungen zu nutzen. Ein Vergleich zu anderen Branchen, wie sie in der Evaluation der Branchenmindestlöhne möglich war (zum Beispiel Boockmann et al. 2013), kann hier also nicht vorgenommen werden. Mögliche Vergleichsbranchen unterliegen in gleichem Maße dem Mindestlohn (zum Beispiel Tourismus als Vergleichsbranche zum Hotel- und Gaststättengewerbe). Ohnehin scheiden viele Branchen, die sich aufgrund von Strukturmerkmalen als Vergleichsbranchen eignen, aufgrund fehlender Saisonarbeitskräfte aus (zum Beispiel Handwerksberufe). Zuletzt gelten in vielen Bereichen schon (Branchen-)Mindestlöhne, so dass eine Situation ohne einheitliche Mindestlohngrenzen nicht zeitnah beobachtet werden kann (zum Beispiel Baugewerbe).

Ein möglicher Ansatz, welcher als Basis für ein quantitatives Forschungsdesign möglich wäre, besteht in der Nutzung der **Variation zwischen dem geltenden Mindestlohn im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie dem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag** in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau, wie sie folgende Tabelle 7 darlegt:

⁴² TV Mindestentgelt vom 29. August 2014, allgemeinverbindlich erklärt in der Landwirtschaftsarbeitsbedingungenverordnung vom 18. Dezember 2014.

Tabelle 7: Übersicht über den Geltungsbereich von Mindestentgelten in den betreffenden Branchen

| | | Zeit | | | | |
|---|-----------------|------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Hotel- und Gaststättengewerbe | | | Mindestlohn 8,50 Euro ab 1. Januar | | Mindestlohn 8,84 Euro ab 1. Januar | |
| Land- und Forstwirtschaft sowie Gartenbau | Westdeutschland | | Mindestentgelt 7,40 Euro ab 1. Januar | Mindestentgelt 8,00 Euro ab 1. Januar | Mindestentgelt 8,60 Euro ab 1. Januar | Mindestentgelt 9,10 Euro ab 1. November |
| Land- und Forstwirtschaft sowie Gartenbau | Ostdeutschland | | Mindestentgelt 7,20 Euro ab 1. Januar | Mindestentgelt 7,90 Euro ab 1. Januar | | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Wie man sieht, bestehen zu unterschiedlichen Zeitpunkten, in den verschiedenen Wirtschaftszweigen und in Ost- und Westdeutschland unterschiedlich hohe gesetzliche beziehungsweise tarifliche Mindestentgelte. Diese Variation könnte, zusammen mit weiteren Vergleichsbranchen, in denen der Mindestlohn schon früher galt, dazu genutzt werden, die Wirkung von *einzelnen* Entgelterhöhungen zu quantifizieren. Beispielsweise wurden von 2015 auf 2016 in der westdeutschen Landwirtschaft die Mindestentgelte erhöht, im Hotel- und Gaststättengewerbe jedoch nicht.⁴³ So lassen sich zumindest kurzfristige Effekte abschätzen. Die Nutzung dieser Branchen als Kontroll- beziehungsweise Vergleichsgruppe ist jedoch problematisch, da die wirtschaftliche Entwicklung dieser Branchen voneinander unterschiedlich verlaufen kann. Auch können die tariflichen Übergangsregelungen endogen gegenüber der Branchenentwicklung sein.⁴⁴ Daher ist es aus unserer Sicht fraglich, ob sich diese Branchen als Kontrollgruppe eignen und ob der Ansatz weiterverfolgt werden sollte.

Für die Kausalanalyse der Wirkung des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit ist außerdem von Bedeutung, dass das MiLoG nicht nur, aber auch zur Stärkung der Tarifbindung eingeführt wurde.⁴⁵ So kann es beispielsweise zu Lohnerhöhungen kommen, wenn Betriebe sich aufgrund der Einführung beziehungsweise der Erhöhung des Mindestlohns dazu entschließen, sich an einen Tarifvertrag zu binden. Dann wären die direkten Wirkungen des Mindestlohns von den indirekten Wirkungen der Tarifbindung zu unterscheiden. In der aktuellen Literatur der industriellen Beziehungen werden mögliche Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Tarifbindung und/oder die Einführung eines Betriebsrats diskutiert. Es gibt beispielsweise die Möglichkeit, dass stärker vom Mindestlohn betroffene Branchen in Zukunft stärker (oder weniger stark) tarifgebunden sind oder sogar mit größerer (oder geringerer) Wahrscheinlichkeit einen (über das Niveau des gesetzlichen Mindestlohns hinausgehenden) allgemeinverbindlichen Tarifvertrag aufweisen. Die bisherige Forschung scheint dies zwar nicht

⁴³ Innerhalb der Land- und Forstwirtschaft wurden die Löhne in West- und Ostdeutschland unterschiedlich stark erhöht. Auch hier wäre daher eine Differenzierung theoretisch möglich.

⁴⁴ Vgl. Mindestlohnkommission (2016, S. 27, Fußnote 9 1). Übergangsregelungen in einzelnen Branchen sind möglicherweise auf die spezifische Situation in der jeweiligen Branche zurückzuführen, was die Vergleichbarkeit mit anderen Branchen methodisch einschränkt.

⁴⁵ Mit der im Zeitverlauf gesunkenen Tarifbindung und der gleichzeitig sinkenden Bedeutung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen wurde von den politischen Akteuren die gesetzliche Lohnuntergrenze (=Mindestlohn) begründet. Parallel zur Einführung des Mindestlohns wurden Elemente zur Stärkung der Tarifbindung eingeführt, beispielsweise wurden die Allgemeinverbindlichkeitsbedingungen für Tarifverträge gelockert. Welche Wechselwirkung Mindestlohn und Tarifbindung haben, ist noch nicht ausreichend erforscht. Klar ist jedoch, dass es zu Wechselwirkungen kommen kann und diese die Analysen verkomplizieren.

eindeutig zu bestätigen, jedoch sind solche indirekten Effekte in dieser Art von Analyse grundsätzlich zu berücksichtigen.⁴⁶ Für das Forschungsdesign ist dies insofern relevant, als dass die Tarifbindung im Zeitablauf kontrolliert werden sollte. So würde sich bei Betrieben, die die Tarifbindung verlassen oder in die Tarifbindung eintreten, bei DvD-Analysen dann eventuell die Zuordnung zur Treatment- oder Kontrollgruppe verändern. Faktisch ist das Analysedesign unter bestimmten Annahmen trotzdem anwendbar.⁴⁷

Geschätzter Aufwand der gesamten Kausalanalyse bei Verwendung vorhandener Datenbasis: 7-9 Personenmonate

5.1.1.3 Regionale Eingriffsintensität

Eine weitere Möglichkeit, die Wirkungen des Mindestlohns auf die Saisonbeschäftigung quantitativ zu analysieren, wäre die **Verwendung von unterschiedlichen Betroffenheitsmaßen**, welche sich aus der regional unterschiedlichen Wirkung des Mindestlohns in Deutschland allgemein ergibt (vergleiche Bossler und Gerner 2016, Bellmann et al. 2015). Ansätze der Wirkungsforschung könnten prinzipiell auch im Bereich der Land- und Forstwirtschaft sowie des Hotel- und Gaststättengewerbes auf der regionalen Variation der Betroffenheit aufbauen.⁴⁸ Aufgrund von unterschiedlichen Lebenshaltungskosten und anderen Faktoren unterscheidet sich das Lohnniveau regional, beispielsweise zwischen Stadt und Land sowie zwischen alten und neuen Bundesländern.⁴⁹ Ein einheitlicher Mindestlohn für das gesamte Bundesgebiet erzeugt eine unterschiedliche Eingriffsintensität des Mindestlohns in unterschiedlichen Bundesländern beziehungsweise Regionen. Aus den zuvor genannten Studien des IAB auf Basis des IAB-Betriebspanels ist bekannt, dass der Mindestlohn in Deutschland eine unterschiedliche Betroffenheit erzeugt hat. In ostdeutschen sowie ländlichen Regionen wurden vor seiner Einführung häufiger Löhne unterhalb des Mindestlohns gezahlt als in anderen Bereichen, so dass diese Regionen stärker vom Mindestlohn betroffen waren. Allerdings existieren in den BA-Daten keine Informationen zur Lohnhöhe der kurzfristig beschäftigten Saisonarbeitskräfte. Dies macht die exakte Berechnung regionaler Eingriffsintensitäten des Mindestlohns für diese Teildefinition der Saisonarbeit unmöglich. Ein Ausweg könnte sein, für die kurzfristige Beschäftigung dasselbe Lohngefüge zu unterstellen wie für die sozialversicherungspflichtige, befristete oder geringfügig entlohnte Saisonarbeit.

⁴⁶ Erste Analysen hierzu sind kürzlich erschienen (vgl. Bispinck 2017, Lesch 2017).

⁴⁷ Es darf kein systematischer Zusammenhang zwischen Mindestlohneinführung beziehungsweise -erhöhung und einer Änderung in der Tarifgebundenheit über Treatment- und Kontrollgruppe hinweg bestehen.

⁴⁸ Im Garten- und Landschaftsbau scheint es jedoch, anders als in der Land- und Forstwirtschaft und im Hotel- und Gaststättengewerbe, keine bedeutende regionale Variation bezüglich des Anteils der Saisonarbeitskräfte zu geben. Hierbei ist genauer zu prüfen, woran das liegen könnte. Die Eingriffsintensität des Mindestlohns unterscheidet sich jedoch wie bei allen Branchen grundsätzlich schon regional, allein aufgrund des unterschiedlichen Lohnniveaus (zwischen Stadt und Land, je nach Preisniveau, et cetera).

⁴⁹ Evidenz für regionale Unterschiede in der Entlohnung speziell für Saisonarbeitskräfte gibt es leider nicht. Gegen das Vorhandensein solcher Unterschiede spricht die Mobilität der Arbeitskräfte. Es ist plausibel, dass sich Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland danach richten, wo sie absolut gesehen die höchsten Löhne erzielen können. Dieser Mechanismus wirkt zugunsten einer Angleichung der Effektivlöhne im Bundesgebiet. Unsere Ergebnisse suggerieren, dass Saisonarbeitskräfte dorthin gehen, wo die Löhne am höchsten sind, und nicht zwingend in grenznahe Gebiete. Vor allem in der Landwirtschaft, aber auch im HoGa-Sektor lassen sich im Südwesten Deutschlands höhere Anzahlen und Anteile von Saisonarbeit beobachten, was diese These untermauert. In der Landwirtschaft könnte das aber auch mit Anbauflächen, angebauten Kulturen und anderen Betriebsstrukturen zu tun haben. Dies gilt es zu prüfen.

Ein Argument, das gegen die regionale Eingriffsintensität als identifizierende Methode spricht, ist die Mobilität von (insbesondere ausländischen) Saisonarbeitskräften. So ist es beispielsweise für polnische Saisonarbeitskräfte leichter, einen Saisonarbeitsplatz in Brandenburg zu finden, und die Tätigkeit in der Saisonarbeit ist in diesem Fall mit geringeren Kosten (Reisekosten, Opportunitätskosten) verbunden als zum Beispiel bei einer Saisonarbeitsstelle in Baden-Württemberg. Wird in beiden Regionen ein Mindestlohn eingeführt, so ergibt sich ein Wanderungsanreiz von Baden-Württemberg nach Brandenburg. Je nachdem, welche Ergebnisvariablen verwendet werden, kann dies die geschätzten Wirkungen des Mindestlohns beeinflussen.

Aus den bisherigen Analysen sind Informationen über die regionale Wirkungsintensität des Mindestlohns verfügbar. Ein Beispiel für eine Analyse, die die regionale Eingriffsintensität des Mindestlohns nutzt, ist die Studie von Garloff (2015). Auf deren Grundlage könnte unter bestimmten Annahmen untersucht werden, ob sich der Mindestlohn auch auf die Saisonarbeit in den Regionen stärker ausgewirkt hat, in denen er eine stärkere Eingriffsintensität aufweist.

Die Studie verwendet als regionale Eingriffsintensität den Anteil von in Vollzeit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in einer bestimmten Zelle (beispielsweise definiert durch den Landkreis oder das Bundesland, die Altersgruppe und den 2-Steller-Wirtschaftszweig), die weniger als den durch den Mindestlohn implizierten Monatslohn verdienen.⁵⁰ Diese Informationen sind aus der BA-Entgeltstatistik verfügbar⁵¹ und können mit der Instrumentvariablen-Methode von Gürtzgen (2016) um Antizipationseffekte bereinigt werden.⁵²

Da in den BA-Daten keine Entgeltinformationen zu den kurzfristig Beschäftigten enthalten sind, muss angenommen werden, dass die regionalen Unterschiede bei der Eingriffsintensität bei Saisonarbeitskräften ähnlich sind wie bei Minijobs oder sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Hierzu sollte zunächst untersucht werden, wie eng die Eingriffsintensitäten des Mindestlohns für unterschiedliche Typen von Arbeitsverhältnissen, für die in den IEB oder anderen Datensätzen Lohninformationen vorhanden sind (Vollzeitbeschäftigung, sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung, geringfügige Beschäftigung), generell miteinander korreliert sind.

Als Alternative zur BA-Entgeltstatistik können zur Berechnung der Eingriffsintensität andere Datengrundlagen herangezogen werden. Dies könnten die Verdienststrukturerhebung (VSE) oder das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) sein.⁵³ Bei diesen Datensätzen wäre jedoch zunächst zu prüfen, ob es erstens gelingt, Saisonarbeitskräfte abzugrenzen, und zweitens, ob es genug Beobachtungen gibt, um eine

⁵⁰ In der Studie wurde aufgrund von Robustheitsüberlegungen von verschiedenen möglichen Höhen ausgegangen, da es nicht ganz genau festgelegt werden kann, was das genaue Monatsgehalt auf Mindestlohn-Basis ist. Es wurde mit 1.400, 1.450 und 1.500 Euro pro Monat gerechnet.

⁵¹ Grundsätzlich möglich wäre eine Aufbereitung auf Arbeitsmarktregionen-Ebene für jede Branche. Hierbei gibt es unterschiedliche Klassifikationen, für eine aktuelle Methodendiskussion siehe Kropp und Schwengler (2016).

⁵² Hierbei wird auf der ersten Stufe die Eingriffsintensität unmittelbar vor der Politikintervention durch die (potenzielle) Eingriffsintensität in den Vorjahren erklärt. Dadurch werden Änderungen in der Eingriffsintensität unmittelbar vor der Politikintervention ausgeschlossen.

⁵³ Im Mikrozensus wird Saisonarbeit nicht erfragt. Die von uns vorgeschlagene Definition von Saisonarbeit kann auch nur teilweise angewendet werden, da sozialversicherungspflichtige, geringfügig entlohnte und kurzfristige Beschäftigung nur zum Teil erfasst werden. Daher stellt der Mikrozensus keine sinnvolle Datengrundlage für eine solche Untersuchung dar.

ausreichend große regionale Heterogenität in der Eingriffsintensität zu ermitteln. Ersteres ist mit ziemlicher Sicherheit und letzteres wahrscheinlich nicht der Fall. Somit wird man höchstwahrscheinlich auf die IEB beziehungsweise BA-Entgeltstatistik zurückgreifen müssen.

Geeignete Schätzspezifikationen würden dann die abhängigen Variablen, beispielsweise den Lohn, die Beschäftigungswahrscheinlichkeit oder betriebliche Größen, durch ein Modell erklären, welches die regionale Eingriffsintensität, einen Vorher-Nachher-Indikator und eine Interaktion aus beiden enthält. Vergleichbar wäre dies mit einem DvD-Ansatz, welcher statt der ersten (binären) Differenz die (stetige) Eingriffsintensität verwendet. Als abhängige Variablen eignen sich hierbei insbesondere Wachstumsraten, da sich diese leichter in einem Panel-Ansatz erklären lassen. Für die kausale Identifikation sehr wichtig ist dabei die Kontrolle von zellen-spezifischen Zeittrends, welche eine Korrelation der Treatment-Variablen mit den Fehlertermen unwahrscheinlicher machen (Mora und Reggio 2012).

Als Fazit dieser Methode bleibt zu konstatieren, dass man den Stundenlohn von Saisonarbeitskräften nicht detailliert und vollständig erfassen kann. Damit ist die (regionale) Eingriffsintensität des Mindestlohns nur unter bestimmten Annahmen berechenbar. Ob und inwieweit diese Annahmen halten, sollte in einem ersten Schritt geprüft werden. Falls sich herausstellt, dass es zu große Ungenauigkeiten beziehungsweise Unwägbarkeiten gibt, fällt auch diese Methode der Evaluation der Auswirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit weg.

**Geschätzter Aufwand der gesamten Kausalanalyse bei Verwendung vorhandener Datenbasis:
10-15 Personenmonate**

5.1.2 Analysepotenzial in verschiedenen Datensätzen

5.1.2.1 Einleitung

Momentan stehen als mögliche Datensätze, in denen Saisonarbeit und die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit potenziell gemessen werden können, die IEB beziehungsweise die Individualdaten zur kurzfristigen Beschäftigung der BA, die ASE, die VSE, das SOEP sowie das IAB-Betriebspanel zur Verfügung. Allerdings weisen alle diese Datensätze im Hinblick auf die Analyse der Mindestlohnwirkungen – bei allen Stärken – jeweils auch Schwächen auf, die der Erforschung etwaiger Wirkungen des Mindestlohns oder seiner Änderungen auf die Saisonarbeit entgegenstehen. In den folgenden Abschnitten wird dargestellt, wie diese Lücken geschlossen werden könnten und wie die Erfolgsaussichten der einzelnen Vorgehensweisen zu beurteilen sind.

Bei all diesen Überlegungen ist zu berücksichtigen, dass in (fast) allen genannten Datensätzen maximal drei mögliche vertragliche Formen von Saisonarbeit beobachtet werden können (so zum Beispiel in den IEB sozialversicherungspflichtige, geringfügig entlohnte und kurzfristige Beschäftigung). Weitere

mögliche vertragliche Formen von Saisonarbeit wie Werkverträge,⁵⁴ Selbstständigkeit und Leiharbeit⁵⁵ sind weitestgehend nicht verfügbar.

5.1.2.2 Ergänzung der Tagesentgelte für kurzfristig Beschäftigte in den BA-Datenprodukten

Es wurde bereits verschiedentlich erwähnt, dass in den BA-Daten Angaben zu den Löhnen der kurzfristig Beschäftigten fehlen. Dies ist insofern bedeutsam, als die kurzfristige Beschäftigung Teil der Definition von Saisonarbeit ist und vor allem in der Land- und Forstwirtschaft ein Großteil der Saisonarbeitskräfte auf diese Vertragsform zurückgeht. Ohne Angaben zu den Löhnen ist nicht ermittelbar, welcher Teil dieser Saisonarbeitskräfte vor Einführung des Mindestlohns ein Gehalt unterhalb des Mindestlohniveaus bezog. Löhne scheiden somit nicht nur als Outcome einer möglichen Analyse der Wirkungen des Mindestlohns im Bereich der Saisonarbeit aus; auch die Berechnung des „bite“ des Mindestlohns, also des Anteils der vor seiner Einführung unter Mindestlohniveau verdienenden Personen, scheidet damit als möglicher Ansatz für die Wirkungsforschung erst einmal aus – es sei denn, es gelänge in Zukunft, auch die Löhne der kurzfristig Beschäftigten in den Datenprodukten der BA zu erfassen.⁵⁶

Dies erfordert letztlich eine Änderung im Meldeverfahren der Arbeitgeber. Nach Aussagen der BA sind die Hürden für eine solche Änderung allerdings sehr hoch, zumal es sich um eine Änderung aus rein statistischen Gründen handelt, die außer Aufwand keinen direkten zusätzlichen Nutzen auf Seiten der Arbeitgeber und Sozialversicherungsträger verursacht. Besonders hoch seien die Hürden, wenn die Arbeitgeber *manuelle* Eintragungen im elektronischen Meldebogen vornehmen müssten, im Gegensatz zu automatisierten Prozessen. Für eine automatisierte Erfassung der Löhne der kurzfristig Beschäftigten wiederum müssten die Hersteller der Softwares, mithilfe derer die Meldungen ausgefüllt und an die Sozialversicherungsträger übermittelt werden, per Verordnung dazu angehalten werden, ihre Softwareprodukte entsprechend zu aktualisieren. Dadurch entstünden nicht abschätzbare Kosten, die wiederum an die Arbeitgeber weitergegeben werden würden. Hinzu käme noch ein etwaiges Datenschutzproblem, weil die Löhne der kurzfristig Beschäftigten ja nicht per se Teil der Meldepflicht sind.

⁵⁴ Werkverträge, insbesondere die illegale Scheinselbstständigkeit, werden beziehungsweise wird von jeher genutzt um Arbeitsbestimmungen zu umgehen (vgl. Dietrich und Patzina 2017). Ob und inwieweit dies auch in der Saisonarbeit der Fall ist, bleibt unklar. Zudem müsste man prüfen, ob es Branchenunterschiede gibt. Zwar zeigen Bossler und Hohendanner (2016), dass es keine Hinweise dafür gibt, dass freie Mitarbeiter zur Umgehung des Mindestlohns eingesetzt werden. Dennoch steht keine Datenbasis für eine systematische Erfassung von Werkverträgen in der Saisonarbeit zur Verfügung, so dass diese Vertragsform aus der Analyse ausgeklammert werden muss.

⁵⁵ Leiharbeitende können über die Arbeitnehmer-Überlassungsstatistik (ANÜSTAT) ab Dezember 2003 branchen- beziehungsweise berufsspezifisch erfasst werden. In der ANÜSTAT sind auch die Beschäftigungsdauern der Leiharbeitsverhältnisse erfasst. Im zweiten Halbjahr 2015 endeten 70,4 % aller Leiharbeitsverhältnisse nach weniger als 6 Monaten (504.000 Beschäftigungsverhältnisse). Zum 30. Juni 2016 bestehen 35,6 % aller Leiharbeitsverhältnisse für einen Zeitraum von unter 6 Monaten (384.000 Beschäftigungsverhältnisse). Dies könnte ein Hinweis auf Saisonarbeit sein, jedoch könnte es sich auch um Auftragsspitzen von Unternehmen handeln. Von den 992.000 Leiharbeitskräften in Deutschland waren zum 31. Dezember 2016 nur 5.400 in der Land-, Forst-, Tierwirtschaft beziehungsweise im Gartenbau und nur 55.500 in Kaufmännischen Dienstleistungen, im Handel, Vertrieb oder Tourismus tätig. Daher ist der Umfang der Saisonarbeit wahrscheinlich eher gering.

⁵⁶ Um den Stundenlohn zu berechnen, würde man zusätzlich noch die exakt geleistete Arbeitszeit benötigen. Die Aufnahme dieser wurde schon oft geprüft und verworfen, da Aufwand und Nutzen in keinem Verhältnis stehen. Eine Ergänzung um beide Größen scheint also nicht realistisch.

Insgesamt betrachtet erscheint dies ex ante nicht als gangbarer Weg für die Erforschung der Wirkung des Mindestlohns im Bereich der Saisonarbeit, zumal selbst im Erfolgsfall bis zur tatsächlichen Implementation der Löhne der kurzfristig Beschäftigten mehrere Jahre vergehen dürften.

Aufwand: nicht abschätzbar

5.1.2.3 Erweiterungen der Agrarstrukturerhebung

Ein prinzipiell möglicher Weg, quantitative Daten für die Erforschung der Wirkung des Mindestlohns zu erheben, ist eine eigene Befragung oder die Erweiterung bestehender Primärerhebungen wie der ASE. Wie bereits geschildert, wird die ASE nur alle drei Jahre durchgeführt, was für eine Messung der Zahl der Saisonarbeitskräfte und ihrer Merkmale zwar prinzipiell ausreicht, für den Vergleich von Datenpunkten vor und nach Einführung/Änderung des Mindestlohns aber zu ungenau ist, zumal sich die Zeitpunkte der Einführung des Mindestlohns und seiner (zukünftigen) Änderungen nicht synchron mit der Feldphase der ASE verlaufen. Der (anlassbezogenen) Erhöhung der Frequenz der ASE sind aber laut Aussagen des Statistischen Bundesamtes sehr enge Grenzen gesetzt, nicht zuletzt, weil die ASE auch in den europäischen Berichtskontext eingebunden sei. Theoretisch möglich wäre eine Erhebung abseits des regulären Turnus zwar schon; die Erfahrung zeige aber, dass sich in einem solchen Fall nur sehr wenige Bundesländer beteiligen würden, da das Kosten-Nutzen-Verhältnis sehr ungünstig sei. Demgegenüber sei es nicht so sehr problematisch, Fragen zum Mindestlohn in der ASE zu ergänzen. Dies ist aber nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig die Erhebungszeitpunkte an zukünftige Änderungen des Mindestlohns angepasst werden könnten. Insgesamt betrachtet erscheint die Ergänzung der ASE beziehungsweise eine Ausweitung ihrer Frequenz nicht als gangbarer Weg für die Erforschung der Wirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit. Eine Erweiterung des Fragenkatalogs scheint möglich und könnte für ergänzende Analysen von Interesse sein.

5.1.2.4 Verdienststrukturerhebung

Die VSE enthält zwar Angaben zu den Löhnen und Arbeitszeiten von (befristeten) sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie geringfügig entlohnten und kurzfristig Beschäftigten, allerdings wird die Dauer einer etwaigen (bisherigen) Befristung nicht erhoben. Damit lässt sich die Saisonarbeit nicht analog wie im vorliegenden Gutachten schätzen.

Einen Ausweg bieten möglicherweise die Informationen zu den sogenannten unständig Beschäftigten (Schlüssel 118) beziehungsweise „Saison- und Gelegenheitsarbeiter/-innen auch wenn sie nicht in der deutschen Sozialversicherung gemeldet sind“ (Schlüssel 820). Bei der ersten Gruppe handelt es sich gem. § 27 Absatz 3 SGB III um „eine Beschäftigung, die auf weniger als eine Woche der Natur der Sache nach beschränkt zu sein pflegt oder im Voraus durch Arbeitsvertrag beschränkt ist“ (ebd., Ziffer 1). Der Terminus „Saisonarbeit“ ist dagegen in der VSE nicht näher definiert. Es ist allerdings davon auszugehen, dass in den drei ausgewählten Sektoren für eine fundierte Wirkungsanalyse des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit höchstwahrscheinlich zu wenig unständige Beschäftigte beziehungsweise Saisonarbeitskräfte in der VSE enthalten sind.⁵⁷

⁵⁷ Ebenso werden derzeit noch die Fallzahlen zu den kurzfristig Beschäftigten überprüft. Dies ist für die Berechnung von regionalen Eingriffsintensitäten analog zu dem in Garloff (2016) verwendeten Maß entscheidend. Eine entsprechende Anfrage an das Statistische Bundesamt ergab, dass diese Informationen, wie viele Fälle es gibt, kostenpflichtig nach etwa einer Woche zur Verfügung stehen können.

Als eigenständiger Datensatz für die Erforschung der Wirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit erscheint die VSE schließlich aufgrund ihrer niedrigen, vierjährigen Frequenz ungeeignet. Zwar ist prinzipiell eine Erhöhung der Frequenz möglich, unterliegt aber teilweise ähnlichen Hürden wie bei der ASE (vergleiche Abschnitt 5.1.2.4). Ein großes Problem ist außerdem, dass die Saisonarbeitskräfte nicht unterjährig, sondern lediglich in Bezug auf einen Monatsmonat erfasst werden. Da der April kein (Hoch-)Saisonmonat ist, spricht auch dies gegen die Nutzung der VSE.

Eine Möglichkeit, welche in der Vergangenheit diskutiert wurde, war die Verknüpfung von VSE und IEB, also quasi die Zuspiegelung der IEB zu den in der VSE befragten Personen. Leider ist dies aufgrund von Datenschutzgründen rückwirkend nicht möglich.⁵⁸ Für zukünftige Wellen der VSE wird dies jedoch geprüft (vergleiche Himmelreicher et al. 2017).

Während also die VSE für die Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns auf andere Größen wie beispielsweise die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland insgesamt ein potenziell zu nutzender Datensatz bleibt, scheint sie für die Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit ungeeignet.

5.1.2.5 IAB-Betriebspanel

Das IAB-Betriebspanel wurde schon für einige wissenschaftliche Analysen zu den Auswirkungen des Mindestlohns genutzt (unter anderem Bossler und Gerner 2016, 2017, Bossler und Jaenichen 2017; Bossler 2016, 2017). Die Nutzung des IAB-Betriebspanels im Kontext der Saisonarbeit hängt von zwei Voraussetzungen ab. Erstens stellt sich die Frage, wie Saisonarbeit im IAB-Betriebspanel erfasst wird. Zweitens ist zu klären, ob es im IAB-Betriebspanel ausreichende Fallzahlen in den Saisonarbeitsbranchen gibt, um eine fundierte Analyse durchführen zu können.

Zur zweiten Frage zeigen erste (vorläufige) Untersuchungen, dass jährlich zwischen 350 und 420 Betriebe in der Land- und Forstwirtschaft und zwischen 450 und 850 Betriebe im Gastgewerbe im IAB-Betriebspanel interviewt werden. Der Garten- und Landschaftsbau ist als eigene Branche aus den normalen Branchenklassifikationen des IAB-Betriebspanels nicht zu identifizieren. Die könnte nach Zuspiegeln von Wirtschaftszweig-Information aus dem Betriebshistorikpanel geschehen, bedarf aber weiterer Analysen. Erste Einschätzungen gehen von geringen Fallzahlen (<50 Betriebe pro Jahr) aus.⁵⁹ Die Betroffenheit der Betriebe vom Mindestlohn wurde für diese Branchen mit diesem Datensatz von Bellmann et al. (2015) auf 18,4 % (Land- und Forstwirtschaft) beziehungsweise 31,9 % (Gastgewerbe) geschätzt.⁶⁰ Damit könnten für die Land- und Forstwirtschaft und das Hotel- und Gaststättengewerbe wahrscheinlich grundsätzlich Analysen zur Auswirkung des Mindestlohns getätigt werden. Ob letztlich genug betroffene Betriebe mit Saisonarbeitskräften zur Verfügung stehen, bleibt hierbei jedoch offen.

Zur Identifikation der Saisonarbeit besteht das Problem, dass Saisonarbeitskräfte nicht separat abgefragt werden. Zwar werden sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, mithelfende Familienangehörige

⁵⁸ Die in der VSE befragten Personen hätten über eine Zuspief Frage der Verknüpfung zustimmen müssen.

⁵⁹ Auswertungen des IAW für die Jahre 2007-2015. Schwankungen ergeben sich aus dem Panelcharakter.

⁶⁰ Anteil der Betriebe, in denen vor der Mindestlohneinführung mindestens ein Beschäftigter weniger als 8,50 €/Std. verdient hat, in Prozent.

und geringfügig Beschäftigte⁶¹ differenziert erfragt, es ist jedoch nicht ersichtlich, ob diese einen Saisoncharakter aufweisen. Es ist auch nicht möglich, mit den vorhandenen Informationen die Saisonarbeitskräfte nachzubilden, noch kann die Betroffenheit dieser Untergruppe der Beschäftigten vom Mindestlohn nachvollzogen werden. Damit eignet sich das IAB-Betriebspanel nicht für retrospektive Analysen der Einführung des Mindestlohns auf die Saisonarbeit.

Für zukünftige Wellen wäre es möglich, Saisonarbeitskräfte als separate Beschäftigtenkategorie in den Fragebogen mit aufzunehmen. Hierbei müssen die normalen Prozesse der Fragebogenerstellung des IAB durchlaufen werden. Vorschlagsberechtigt sind hierbei das IAB selbst sowie die Landesministerien, die die jeweilige Aufstockung finanzieren. Vorschläge werden vom IAB geprüft, im Plenum aller finanzierenden Partner (IAB und Landesministerien) besprochen, von Kantar Public einem Pre-Test unterzogen und gegebenenfalls in den Fragebogen, zunächst einmalig, mit aufgenommen. Fragen zur Betroffenheit von (zukünftigen) Mindestlohnerhöhungen sind nach Angaben der beteiligten Wissenschaftler am IAB fest eingeplant.

Mögliche Forschungsdesigns können sich an den bestehenden wissenschaftlichen Analysen zu den Auswirkungen des Mindestlohns mit dem IAB-Betriebspanel orientieren (direkte Befragung der Betriebe nach der Betroffenheit durch den Mindestlohn) oder, wie in Abschnitt 5.1.1 vorgeschlagen, die regionale Eingriffsintensität als Treatment nutzen. Von den hier vorstellten Datenmöglichkeiten scheint die Verwendung des IAB-Betriebspanels zumindest die am ehesten umsetzbarste und kostengünstigste Idee. Letztlich bleibt es jedoch fraglich, ob genügend Betriebe mit Saisonarbeitskräften beobachtbar sind.

Geschätzter Aufwand der gesamten Kausalanalyse (Fragebogenentwicklung, Aufbereitung und Auswertung des um die Fragen ergänzten IAB-Betriebspanels): 9-12 Personenmonate

5.2 Qualitativer Ansatz

Um den Untersuchungsgegenstand aus einer zusätzlichen Perspektive zu betrachten, können qualitative Forschungsmethoden eingesetzt werden. Im Folgenden wird daher ein qualitatives Forschungsdesign vorgestellt, das sich für die Untersuchung komplexer Wirkungszusammenhänge im Themenbereich Mindestlohn und Saisonarbeit sehr gut eignet und zur Erlangung neuer themenspezifischer Wissensbestände beitragen kann. Das Erkenntnisinteresse besteht insbesondere in der Betrachtung etwaiger Wirkungszusammenhänge des MiLoG auf die Entlohnung der Saisonarbeitskräfte, die Ausgestaltung der Arbeitszeit von Saisonarbeitskräften sowie die Effekte auf mehrere „weiche Faktoren“ (zum Beispiel Arbeitsbelastung und -zufriedenheit), die den Arbeitsalltag der Saisonarbeitskräfte prägen.

5.2.1 Vorzüge der qualitativen Herangehensweise

Die qualitative Wirtschafts- und Sozialforschung kommt für das Vorhaben zunächst aufgrund der für die Verwendung entsprechender quantitativer Methoden der Wirkungsforschung nicht optimalen Datengrundlage in Betracht. Ohne entsprechende Möglichkeiten der quantitativen Wirkungsforschung

⁶¹ Hier wird nicht zwischen geringfügig entlohnter und kurzfristiger Beschäftigung unterschieden: „Geringfügig beschäftigt ist, wer entweder ein monatliches Entgelt von maximal 450 € hat oder nur „kurzfristig“ beschäftigt wird (d. h. für maximal 2 Monate oder maximal 50 Tage im Jahr).“ (Quelle: IAB-Betriebspanel Fragebogen Welle 2016).

stellt ein qualitatives Design daher bereits aus forschungspragmatischer Sicht einen Mehrwert dar. Darüber hinaus ist jedoch auch naheliegend, dass die Offenheit und die Flexibilität des qualitativen Ansatzes in diesem Zusammenhang sinnvoll eingesetzt werden können, da der Bestand an Forschungsliteratur aufgrund der erst wenige Jahre zurückliegenden Einführung des MiLoG überschaubar ist und die Exploration eines wenig bekannten Forschungsgegenstandes mithilfe eines standardisierten Befragungsansatzes kaum zielführend ist. Das vorliegende Erkenntnispotenzial über Wirkungszusammenhänge lässt sich mit Forschungsansätzen, die die Generierung neuen Wissens ermöglichen (vergleiche Bergmann 2006, S. 20), ohne an die hohen Anforderungen der quantitativen Verfahren bezüglich der Güte der Datenbasis unmittelbar gebunden zu sein, sehr gut erschließen. Weiterhin stehen „Dimensionen, Unterscheidungen [...] Zusammenhänge“, deren Erforschung beispielsweise Strauss (1994, S. 45) als Kernziel der qualitativen Sozialforschung erachtet, ohnehin im Zentrum des hier zu erläuternden Vorhabens.

Als empirische Grundlage der Untersuchung können verbale Daten in Form von qualitativen Interviews dienen, die in (Experten-)Gesprächen mit Akteuren des Forschungsfeldes im Sinne von Primärdaten zum Thema Saisonarbeit und MiLoG beziehungsweise etwaigen Auswirkungen des MiLoG auf die Saisonarbeit erhoben werden. Die spezifischen Inhalte der Gespräche werden im Verlauf von **leitfadengestützten Interviews** seitens des Forschungsteams intersubjektiv gesteuert, ohne den zu interviewenden Personen den die qualitative Forschung kennzeichnenden Freiraum zu entziehen – hierdurch kann den Gütekriterien der Offenheit sowie der Flexibilität, die zentrale Elemente qualitativer Forschungsmethoden sind, entsprochen werden. Dies ist insbesondere in Bezug auf die Zusammenhänge zwischen MiLoG und Saisonarbeit sinnvoll, da die bisher vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse überschaubar sind. Durch diese Vorgehensweise ist insofern sichergestellt, dass neue, bisher nicht vorhandene oder nur als marginal eingeordnete Informationsbestände aufgenommen und gegebenenfalls angemessen berücksichtigt werden können.

Durch die unmittelbare Interaktionssituation mit dem Forschungsfeld beziehungsweise dessen Akteuren kann innerhalb besonders interessanter beziehungsweise widersprüchlicher Interaktionssequenzen entsprechend agiert werden, um die explorative Dichte und Tiefe des empirischen Materials durch gezieltes Nachfragen zu erhöhen. Ein weiterer zentraler Vorteil des qualitativen Forschungsansatzes besteht darin, durch den direkten persönlichen Kontakt zu den Gesprächspersonen ein Vertrauensverhältnis aufbauen zu können, das es ermöglicht, besonders relevante, authentische und diskrete Informationsbestände zu erschließen, deren Erlangung mittels einer quantitativen Befragung äußerst schwierig wäre.

Dieser Umstand dürfte bei einer Befragung im Bereich der Saisonarbeit besonders relevant sein: Aufgrund der eher unterprivilegierten Stellung von Saisonarbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt und im Betrieb ist bei einer Befragung von Saisonarbeitskräften von einer überschaubaren Bereitschaft zur authentischen Angabe relevanter Sachverhalte auszugehen, vor allem, wenn sie auch mit illegalen Praktiken einhergehen könnten: Verzerrungen durch Effekte sozialer Erwünschtheit können hier auftreten, sofern nicht geeignete Maßnahmen wie das Schaffen einer Vertrauensbasis im persönlichen Gespräch ergriffen werden, um dem entgegenzutreten.

5.2.2 Mögliche Inhalte der Interviews

Inhaltlich könnte sich das Forschungsdesign im Wesentlichen an den folgenden Leitpunkten orientieren: Zunächst sollte die Entlohnung der Saisonarbeitskräfte thematisiert werden. Dabei sollte zunächst

geklärt werden, inwiefern sich das Entgelt seit dem MiLoG verändert hat. In diesem Zusammenhang wäre auch von Interesse, welche Entwicklungen bezüglich der über das klassische Entgelt hinausgehenden Leistungen (zum Beispiel Lohn-Boni, Leistungszuschläge sowie nicht-monetäre Lohnbestandteile wie Kost und Logis) erkennbar sind. Dies ist sinnvoll, da die Betriebe Anpassungen vorgenommen haben könnten, um die gegebenenfalls mit dem MiLoG einhergehenden Kosten zu kompensieren (mögliche Leitfragen: Wie war (ist) die Entlohnung vor (seit) dem MiLoG ausgestaltet? Was hat sich konkret verändert? Wozu hat dies geführt? Wie hat sich das MiLoG ausgewirkt?)

Darüber hinaus ist weiterhin die Arbeitszeit(-gestaltung), deren Erfassung seit dem MiLoG stärker beziehungsweise überhaupt kontrolliert wird, von zentralem Interesse. Die qualitativen Methoden ermöglichen im Gegensatz zu quantitativen Ansätzen die Adressierung und Strukturierung der synchron eingetretenen Änderungen (zum Beispiel Dokumentationspflicht und Höhe des Mindestlohns) zumindest mit gradueller Wahrscheinlichkeit. Auch in diesem Zusammenhang sollte mit den Gesprächspartnerinnen und -partnern besprochen werden, welche Änderungen ihrerseits unmittelbar auf das MiLoG zurückgeführt werden und wie die Arbeitszeit im Vorfeld der Einführung auf der betrieblichen Ebene organisiert war (mögliche Leitfragen: Wie war (ist) die Arbeitszeit vor (seit) dem MiLoG ausgestaltet? Was hat sich konkret verändert? Wozu hat dies geführt? Wie hat sich das MiLoG ausgewirkt?).

Das dritte wesentliche Element, dessen Erforschung sich anbietet, sind „weiche Faktoren“, die sich unter Umständen ebenfalls als Effekt des MiLoG ergeben: Neben Wahrnehmungen zur Arbeitsbelastung könnten weiterhin Einschätzungen bezüglich der Auswirkungen des MiLoG auf die Arbeitszufriedenheit ermittelt werden. Hier wäre insbesondere zu fragen, worauf etwaige Veränderungen bezüglich Belastung und Zufriedenheit nach der Einschätzung der Akteure zurückzuführen sind (waren) und wozu diese führen können.

5.2.3 Auswahl der Interviewpersonen

Das hier erläuterte qualitative Forschungsdesign ist prinzipiell auf alle drei in diesem Gutachten untersuchten Branchen anwendbar. Es richtet sich aufgrund des hohen Anteils von Saisonarbeitskräften an der gesamten Arbeitnehmerschaft sowie der in Kapitel 4 beschriebenen deutlich sichtbaren Veränderungen seit der Einführung des Mindestlohns aber vor allem an die Land- und Forstwirtschaft sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe. Im Gegensatz dazu ist die Bedeutung der Saisonarbeit im Garten- und Landschaftsbau jedoch sowohl nach Maßgabe der quantitativen als auch der qualitativen Befunde nur wenig ausgeprägt

Grundsätzlich sollte die Saisonarbeit in einer Branche möglichst multiperspektivisch exploriert werden, was durch den Einbezug von Unternehmen, von Saisonarbeitskräften sowie von repräsentativen Akteuren (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften sowie Betriebsräte) gelingen soll. Dieses Vorgehen ist sinnvoll, um differenzierte und somit möglichst objektive Befunde zu erlangen und Verzerrungen zu vermeiden. Dieser umfassende Ansatz ermöglicht neben dem Einbezug der unmittelbaren Praxisebene (Unternehmen und Saisonarbeitskräfte) weitere Perspektiven. Es können beispielsweise Informationen von Akteuren, die einen hohen Grad an Integration in die politische beziehungsweise gesamtgesellschaftliche Struktur möglichst auf Bundesebene besitzen (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften), erlangt werden. Aufgrund deren potenziellen Fähigkeiten zur reflektierten Einordnung der Kernelemente des Untersuchungsgegenstandes ist die Befragung der überbetrieblichen Akteure sowohl im Vorfeld des Erhebungsprozesses auf der betrieblichen Ebene als auch im Anschluss daran

denkbar. Werden die Gespräche mit den Branchenexperten vorab durchgeführt, so können die erlangten Erkenntnisse in die weitere Strukturierung des Forschungsfeldes einfließen und sowohl die Identifikation besonders relevanter Sachverhalte als auch die Erstellung des Leitfadens, der zur Strukturierung der Gespräche dient, maßgeblich unterstützen. Ob eine Befragung im Vorfeld der oder im Anschluss an die Untersuchungen auf der betrieblichen Ebene erfolgt, kann variiert werden – das Expertenwissen kann generell zur Einordnung der bereits ermittelten Wissensbestände genutzt werden und eine fundierte Gewichtung der Befunde unterstützen. Aus inhaltlicher Sicht kann es weiterhin sinnvoll sein, Betriebe, die sich bezüglich des Produktportfolios beziehungsweise der schwerpunktmäßigen Tätigkeiten, der Betriebsgröße, der Eigentümerstruktur sowie der Region unterscheiden, einzubeziehen.⁶² Auf diese Weise könnte ein differenzierteres Bild der Auswirkungen des MiLoG gezeichnet werden.

Um die komplexen Wirkungszusammenhänge des Untersuchungsgegenstandes auf der Mikroebene angemessen betrachten zu können, ist auch auf der innerbetrieblichen Ebene ein Einbezug unterschiedlicher Sichtweisen anzuraten, was in Form von Betriebsfallstudien erfolgen kann: Neben den Arbeitgebern und, sofern vorhanden, einer Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters des Betriebsrats sollten jeweils mehrere Saisonarbeitskräfte aus den entsprechenden Betrieben zu den bereits skizzierten Themenfeldern befragt werden, um deren Einschätzungen beziehungsweise Wahrnehmungen mit den Informationen, die durch die Befragung der Unternehmen erlangt werden, zu vergleichen.

5.2.4 Herausforderung Feldzugang

Wesentlich komplexer kann sich die für die Multiperspektivität erforderliche Rekrutierung und Befragung von Saisonarbeitskräften eines Unternehmens gestalten, die auf die Erfragung der Effekte des MiLoG auf der individuellen Ebene abzielen. Eine indirekte Ansprache der Saisonarbeitskräfte über den Kontakt zur betrieblichen Leitungsebene ist aufgrund der potenziellen Selektion der Gesprächspersonen möglichst zu vermeiden – es drohen die Vermittlung von Vorzeigekandidatinnen und -kandidaten sowie sozial erwünschtes Antwortverhalten. Der Erhalt möglichst authentischer Informationen ist somit als komplex einzuschätzen und erfordert im Vorfeld der Erhebung eine gründliche Planung.

Eine wesentliche Herausforderung des Vorhabens wird sein, mit potenziellen Gesprächspersonen in Kontakt zu kommen. Hierzu müssen zunächst Regionen, Orte und im Idealfall konkrete Betriebe, die Saisonarbeitskräfte beschäftigen, bekannt sein. Es kann unter Umständen sinnvoll sein, potenzielle Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner indirekt über Personen, die Kontakte zur Zielgruppe haben, anzusprechen und die Vertrauensbasis zwischen diesen Akteuren zu nutzen. Ist der Eintritt in das Forschungsfeld gelungen, so kann das Vertrauen, das die bereits interviewten Personen zum Forschungsteam gewonnen haben, dazu eingesetzt werden, weitere Kontakte herzustellen. Des Weiteren ist die Bildung von internationalen oder zumindest mehrsprachigen Projektteams von Vorteil, zum einen zur Überwindung etwaiger Sprachbarrieren und kultureller Differenzen, zum anderen als vertrau-

⁶² Die hier geschilderten Schichtungskriterien können für eine angemessene Erfassung des Untersuchungsgegenstandes sinnvoll sein – es ist jedoch zu betonen, dass die sich die Diversifikationen zunächst im Rahmen des Rekrutierungsprozesses der Akteure mit hoher Wahrscheinlichkeit als sehr schwierig realisierbar erweisen wird und weiterhin eine theoretische Sättigung bei einer Fallzahl von $n \approx 20$ nur bedingt möglich ist. Um mögliche Anregungen zu einer weiteren Klassifizierung der Branche vorzunehmen, ist eine Erwähnung hier dennoch geboten.

ensbildende Maßnahme. Multilinguale Sprachkenntnisse im Projektteam sind im Rahmen der Datenerhebung äußerst sinnvoll und ermöglichen tiefer gehende Erläuterungen und Diskussionen in der jeweiligen Landessprache, sofern erforderlich.

5.2.5 Mengengerüst

Es ist anzuraten, in mindestens sechs Unternehmen insgesamt mindestens 20 Interviews durchzuführen: Bei diesem Umfang ist davon auszugehen, dass das Optimum an Informationen aus den Interviews erzielt werden kann und dass weitere Interviews nur noch geringen zusätzlichen Informationsgewinn darstellen würden. Die Interviews könnten sich idealtypisch wie folgt aufteilen (Tabelle 7): In sechs Unternehmen (zwei mit bis zu 20 Saisonarbeitskräften, zwei mit 20-50 Saisonarbeitskräften sowie zwei mit mehr als 50 Saisonarbeitskräften) werden die jeweilige Leitungsebene des Unternehmens oder ersatzweise die Personalleitung befragt und im Rahmen des Gesprächs dazu angeregt, über die bereits skizzierten Themenfelder auf der betrieblichen Ebene zu sprechen. Des Weiteren ist es anzuraten, auf Unternehmensebene jeweils ein Interview mit einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter des Betriebsrates durchzuführen, falls vorhanden.

Tabelle 8: Mengengerüst⁶³

| Unternehmen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--|---|----------------|---------------------------|----------------|-------------------------|----------------|
| Betriebsgröße | <20 Saisonarbeitskräfte | | 20-50 Saisonarbeitskräfte | | >50 Saisonarbeitskräfte | |
| Zu befragende Betriebsleitungen | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Zu befragende Vertreterinnen und Vertreter des Betriebsrates (falls vorhanden) | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Zu befragende Saisonarbeitskräfte | 2 bis 3 | 2 bis 3 | 2 bis 3 | 2 bis 3 | 2 bis 3 | 2 bis 3 |
| Zu befragende Expertinnen und Experten | 1 Arbeitgeberverband und 1 Gewerkschaft (jeweils möglichst auf Bundesebene) | | | | | |
| Fachbereich (optional und beispielhaft) | Obst- und Gemüsebau | Viehwirtschaft | Obst- und Gemüsebau | Viehwirtschaft | Obst- und Gemüsebau | Viehwirtschaft |
| Region (optional und beispielhaft) | MP | NI | MP | NI | MP | NI |

Anmerkung: MP: Mecklenburg-Vorpommern, NI: Niedersachsen

Quelle: Eigene Darstellung

⁶³ Wie bereits erläutert, ist ein Einsatz des Forschungsdesigns neben der Forst- und Landwirtschaft auch im Hotel- und Gaststättengewerbe sinnvoll. Das hier aufgeführte Mengengerüst bezieht sich jedoch (exemplarisch) nur auf eine Branche. Aufgrund der nur bedingt vergleichbaren Betriebsstrukturen von Forst- und Landwirtschaft sowie Hotel- und Gaststättengewerbe kann es im Fall eines Forschungsvorhabens je Branche angebracht sein, die hier gegebene Einteilung bezüglich der Betriebsgröße sowie der Fachbereiche entsprechend zu überdenken und gegebenenfalls anzupassen.

5.2.6 Auswertung der Interviews

Zwischen der Erhebungs- sowie der Auswertungsphase ist eine Aufbereitung der Daten mittels Transkription (Verschriftlichung) erforderlich, um eine akkurate Übermittlung aller Informationen aus den Interviews sicherzustellen und eine wissenschaftlichen Kriterien entsprechende Analyse des Materials mit einer geeigneten Software (beispielsweise MAXQDA oder atlas.ti) vornehmen zu können.

Als Methode bietet sich die **qualitative Inhaltsanalyse** (Mayring 2000) an, die ein zielorientiertes Vorgehen mittels einer deduktiven (einer bereits im Vorfeld festgelegten) Kategorienanwendung vorsieht und sicherstellt, dass das im Vorfeld formulierte Forschungsinteresse die Auswertung im Fortgang strukturiert und anleitet. Insbesondere die im qualitativen Forschungsprozess zentralen Codierungen⁶⁴ des Datenmaterials, die im Kontext der qualitativen Inhaltsanalyse auf einem im Vorfeld entworfenen Kategorienleitsystem beruhen, ermöglichen dem Forschungsteam die systematische Ermittlung von themenspezifischen Wissensbeständen und verhindert ein Vorgehen, das sich primär an den erhobenen Daten orientiert und diese gegenüber dem im Vorfeld festgelegten Vorhaben stärker beziehungsweise zu stark gewichtet. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, auf den Einsatz weiterer qualitativer Forschungsstile, die wie beispielsweise die Grounded Theory (Strauss 1994) einen überwiegend induktiven Ansatz verfolgen, zu verzichten. Im Rahmen induktiver Ansätze ist es aus methodischer Sicht unter Umständen erforderlich, das Erkenntnisinteresse im Fortgang des Forschungsprozesses anzupassen, was hier aufgrund des fixierten Erkenntnisinteresses nicht zielführend ist.

Das dargestellte Forschungsdesign kann sowohl retrospektiv als auch prospektiv umgesetzt werden. Bei einer retrospektiven Umsetzung könnten zum Beispiel die Wirkungen der Einführung des Mindestlohns zum 1.1.2015 mittels später stattfindender qualitativer Erhebungen untersucht werden – mit damit einhergehenden Unschärfen aufgrund der Tatsache, dass die Gesprächspersonen zu Sachverhalten aus der Vergangenheit befragt werden. Je weiter die Sachverhalte zurückliegen, desto weniger verlässlich werden ihre Aussagen. Aufgrund der im Bereich der Saisonarbeit oftmals gegebenen Fluktuation der Arbeitskräfte ist eine adäquate retrospektive, auf die Entwicklungen im Jahr 2015 fokussierte Exploration der Sachverhalte im Jahr 2019 nur schwer realisierbar. Es ist davon auszugehen, dass sich bei der Ansprache von Saisonarbeitskräften in zahlreichen Fällen herausstellen wird, dass diese im Jahr 2015 entweder zu diesem Zeitpunkt in einem anderen Betrieb tätig waren oder gar keiner Saisonbeschäftigung nachgingen. Während sich dieser Umstand für den Einbezug der Perspektive der Arbeitskräfte mit hoher Wahrscheinlichkeit als hinderlich erweisen wird, ist dies für eine retrospektive Befragung sowohl der betrieblichen Leitungsebene, von Vertreterinnen und Vertretern des Betriebsrates als auch der Branchenexpertinnen und -experten sowie der Betriebsrätinnen und -räte unter der Einschränkung, dass diese bereits im Jahr 2014 in der entsprechenden ‚Funktion‘ tätig waren, eher realisierbar. In diesem Zusammenhang ist hierdurch jedoch ein einseitiger beziehungsweise ungleichmäßig gewichteter Einbezug des Blickwinkels von Betrieben und Branchenvertretern zu vermuten, aus dem sich ein unerwünscht verzerrter Einblick in die zu erforschenden Themenkomplexe und Wirkungszusammenhänge ergeben kann. Durch den Einbezug der Betriebsräte ist die Ausgeglichenheit der Perspektiven von Arbeitgebern und -Arbeitskräften nach wie vor gewahrt – eine Abfrage individueller Wirkungen des Mindestlohns von den Saisonarbeitskräften ist hierdurch jedoch nicht mehr möglich.

⁶⁴ Codierungen ermöglichen die Verknüpfung von Textstellen mit bestimmten Begriffen, die aufgrund des spezifischen Erkenntnisinteresses i.d.R. im Vorfeld des Analyseprozesses festgelegt werden. Durch die Codierungen kann das Datenmaterial nach bestimmten Gesichtspunkten geordnet und strukturiert werden, so dass die Analyse besonders gegenstandsangemessen durchgeführt werden kann.

Dies betrifft insbesondere die Wahrnehmungen zu Arbeitszufriedenheit und -belastung: zu Löhnen und Arbeitszeiten können die Leitungsebene sowie Vertreterinnen und Vertreter des Betriebsrates detailliert Auskunft geben.

Geschätzter Aufwand (eine Befragungswelle, eine Branche): 6-9 Personenmonate

Neben der geschilderten retrospektiven Analyse der Wirkungen der Einführung des Mindestlohns beziehungsweise des tariflichen Mindestentgelts sind auch prospektive Anwendungen des hier dargestellten Designs denkbar, etwa die Untersuchung der Effekte, die sich im Zuge zukünftiger Erhöhungen des Mindestlohns unter Umständen ergeben. Im Fall der Umsetzung eines prospektiven Forschungsdesigns ist auch eine umfassende Befragung der Saisonarbeitskräfte im Gegensatz zu einer retrospektiven Befragung aufgrund der Multiperspektivität sinnvoll und daher anzustreben. Ist eine Erhöhung des Mindestlohns rechtzeitig vorher bekannt und wird ein entsprechender Evaluationsauftrag mit entsprechendem Vorlauf vergeben, können die Unschärfen eines retrospektiven Designs vermieden werden, indem mehrere Befragungswellen durchgeführt werden. Die erste Welle, die der Erfassung des Zustandes vor Erhöhung des Mindestlohns dient, sollte spätestens ein halbes Jahr vor der geplanten Erhöhung des Mindestlohns durchgeführt worden sein, um nicht von etwaigen Antizipationseffekten der Betriebe beeinträchtigt zu werden (Ashenfelter dip). Eine zweite Welle könnte etwa ein halbes Jahr nach der Erhöhung des Mindestlohns beginnen und etwaige kurzfristige Effekte zu erfassen versuchen. Eine dritte, optionale Welle, könnte dagegen auf mittelfristige Effekte abzielen und entsprechend anderthalb bis zwei Jahre nach Erhöhung des Mindestlohns durchgeführt werden.

Geschätzter Aufwand (zwei Befragungswellen, eine Branche): 12-18 Personenmonate

Geschätzter Aufwand (drei Befragungswellen, eine Branche): 18-27 Personenmonate

6 Zusammenfassung

Ziel der vorliegenden Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission ist es, für die Land- und Forstwirtschaft, das Hotel- und Gaststättengewerbe und den Garten- und Landschaftsbau den aktuellen Forschungsstand zur Saisonarbeit in Deutschland aufzuarbeiten und zu ergänzen. Dabei stehen einerseits die Zahl der Saisonarbeitskräfte, deren soziodemografische Struktur und zeitliche Entwicklung im Fokus, andererseits aber auch Erkenntnisse zu etwaigen Wirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen ist es ein weiteres Ziel dieser Studie, mögliche Forschungsdesigns zur Analyse kausaler Wirkungen der Einführung des Mindestlohns oder seiner etwaiger oder bereits durchgeführten Änderungen auf die Saisonarbeitskräfte in diesen Wirtschaftszweigen zu entwerfen.

Über die **Entwicklung der Saisonarbeitskräfte** in Deutschland ist verhältnismäßig wenig bekannt. Die Betrachtungen der wenigen vorhandenen wissenschaftlichen Literatur enden meist im Jahr 2010/11 beziehungsweise können nur bei eingeschränkter Vergleichbarkeit über diesen Zeitpunkt hinaus fortgeführt werden: Zu diesem Zeitpunkt trat für die Staaten der EU-8 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit in Kraft, und seither sind Arbeitnehmer aus diesen Staaten zur Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland nicht mehr auf die Erteilung einer Saisonarbeitsgenehmigung angewiesen. Damit brach zugleich die Datengrundlage weg, die bis dato benutzt wurde, um die Zahl der Saisonarbeitskräfte in Deutschland zu schätzen. Angesichts der unzureichenden Datenlage ist es wenig verwunderlich, dass auch zur aktuellen Struktur der Saisonarbeitskräfte in Deutschland, ihren Löhnen und Arbeitszeiten

und sonstigen Arbeitsbedingungen so gut wie keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen. Lediglich die ASE enthält verwertbare Angaben zu Saisonarbeitskräften, diese liegen jedoch nur für die Land- und Forstwirtschaft vor und werden auch nur alle drei Jahre erhoben. Dadurch scheidet auch die ASE – ohne anzuratende Ergänzungen – für die Analyse der Wirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit aus. Ähnlich verhält es sich mit der nur alle vier Jahre durchgeführten Verdienststrukturerhebung (VSE).

Aufgrund des geringen Kenntnisstands zur Situation der Saisonarbeitskräfte in Deutschland im Zuge der mangelhaften Datenlage verfolgt dieses Gutachten eine andere Strategie und schätzt, basierend auf Annahmen, die Saisonarbeit in Deutschland anhand einer **repräsentativen Stichprobe der Beschäftigtenhistorik (BeH) der Bundesagentur für Arbeit (BA)** sowie noch nicht wissenschaftlich genutzten Individualdaten zur kurzfristigen Beschäftigung. Zur Saisonarbeit zählen dabei Beschäftigte, die (1) innerhalb eines branchen- und bundeslandspezifisch berechneten, siebenmonatigen Saisonfensters liegen und entweder (2a) sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind mit einem auf bis zu sieben Monate befristeten Arbeitsvertrag oder (2b) geringfügig entlohnt sind, das heißt einem Minijob nachgehen, dessen Dauer sieben Monate nicht überschreitet, oder (2c) als kurzfristig Beschäftigte (im Umfang von derzeit bis zu 70 Arbeitstagen pro Jahr) angestellt sind. Mehrfachbeschäftigungen werden dabei berücksichtigt. Die Ergebnisse erlauben eine sehr genaue Schätzung der (monatlichen) Anzahl der Saisonarbeitskräfte in den einzelnen Branchen sowie ihres Anteils an der Gesamtbeschäftigung der Branche (Konfidenzintervall von ± 1000 Personen beziehungsweise $\pm 0,1$ Prozentpunkte).

Die Hauptergebnisse und Schlussfolgerungen aus der vorliegenden Studie ergeben sich wie folgt:

Fazit Nr. 1: Das Ausmaß und die Struktur der Saisonarbeit kann mit den Daten der Bundesagentur für Arbeit gut approximiert werden.

Der Vergleich der in dieser Studie geschätzten Saisonarbeit mit der Agrarstrukturerhebung (ASE) des Statistischen Bundesamtes zeigt für die Land- und Forstwirtschaft nur geringe Unterschiede. Beispielsweise werden für das Jahr 2015 in der hier verfolgten Vorgehensweise knapp 275.000 Saisonarbeitskräfte ausgewiesen. Laut der ASE sind es mit circa 286.000 nur etwa 4% mehr. Ähnliches gilt für den Anteil der Saisonarbeitskräfte an allen Beschäftigten der Branche (39,5% versus 30,5% in der ASE). Die verbliebenen Unterschiede zur ASE sind den unterschiedlichen Herangehensweisen bei der Datenerfassung geschuldet sowie Unterschieden bei den Abgrenzungsmöglichkeiten der Saisonarbeit. Unerfasst bleiben in den Daten der BA Saisonarbeitskräfte, die nicht dem deutschen Sozialversicherungsrecht unterliegen. Dabei handelt es sich in der Regel um entsandte Beschäftigte aus anderen EU-Staaten sowie um gewöhnlich in mehreren EU-Ländern tätige Personen. Es existieren keine Erkenntnisse und Datengrundlagen, die geeignet wären, die Zahl dieser Personen valide zu erfassen.

Fazit Nr. 2: Saisonarbeit ist vor allem in der Land- und Forstwirtschaft und im Hotel- und Gaststättengewerbe bedeutsam. Eine Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit sollte sich daher auf diese beiden Branchen fokussieren.

Die deskriptiven Analysen offenbaren deutliche Unterschiede zwischen den Untersuchungsbranchen. Die höchsten Anteile von Saisonarbeit ergeben sich in der Land- und Forstwirtschaft, gefolgt vom Hotel- und Gaststättengewerbe und dem Garten- und Landschaftsbau. Im Jahr 2016 ergab sich ein durchschnittlicher Anteil von 12,5% in der Land- und Forstwirtschaft und von 8,4% im Hotel- und Gaststättengewerbe. Im Garten- und Landschaftsbau waren es dagegen lediglich 4,2%. Was die reine Zahl der Saisonarbeitskräfte angeht, liegt jedoch das Hotel- und Gaststättengewerbe aufgrund seiner Gesamt-

größe weit vorn. Im Durchschnitt waren dort in jedem Monat des Jahres 2016 circa 146.000 Saisonarbeitskräfte beschäftigt – in der Land- und Forstwirtschaft waren es mit 44.000 bereits deutlich weniger, im Garten- und Landschaftsbau waren es deutschlandweit nur circa 6.000 Saisonarbeitskräfte. Dies deckt sich auch mit der Einschätzung von Vertreterinnen und Vertretern von Arbeitgebern wie Arbeitnehmenden in der Land- und Forstwirtschaft, dem Hotel- und Gaststättengewerbe sowie dem Garten- und Landschaftsbau und -vertretern, die im Rahmen ergänzender qualitativer Interviews erhoben wurden. Ihnen zufolge ist die Saisonarbeit in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe im Gegensatz zum Garten- und Landschaftsbau ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor.

Fazit Nr. 3: Die Zusammensetzung der Saisonarbeitskräfte unterscheidet sich deutlich zwischen den Untersuchungsbranchen. Mögliche Auswirkungen des Mindestlohns könnten sich deswegen zwischen den Branchen unterscheiden.

Während in der Land- und Forstwirtschaft die überwiegende Mehrzahl der Saisonarbeitskräfte in der Vertragsform der kurzfristigen Beschäftigung angestellt sind, handelt es sich im Hotel- und Gaststättengewerbe und dem Garten- und Landschaftsbau vor allem um geringfügig entlohnte Beschäftigungen, die zu einem nicht unerheblichen Teil in Nebentätigkeit ausgeübt werden dürften. In der Land- und Forstwirtschaft besitzen die Saisonarbeitskräfte überwiegend die Nationalität eines EU-Mitgliedsstaates und nur etwa ein Drittel sind deutsche Staatsbürger. Im Garten- und Landschaftsbau sind dagegen circa drei Viertel aller Saisonarbeitskräfte deutscher Nationalität. Zur Schul- und Berufsbildung der Saisonarbeitskräfte lässt sich in der Land- und Forstwirtschaft in den allermeisten Fällen keine Aussage treffen, da die entsprechenden Angaben in der Datenbasis trotz entsprechender Aufbereitungsschritte nicht vorhanden sind. Im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Garten- und Landschaftsbau ist die Situation dagegen viel besser. Insgesamt wird deutlich, dass zwar ein hoher Teil der Saisonarbeitskräfte in allen drei Untersuchungsbranchen über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt, aber auch in nennenswertem Umfang Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung darunter anzutreffen sind.

Fazit Nr. 4: Die Zahl der Saisonarbeitskräfte hat sich seit 2012 in allen Untersuchungsbranchen teils deutlich erhöht. Ihr Anteil dagegen blieb annähernd konstant.

Seit Beginn des Betrachtungszeitraums im Jahr 2012 ist die Zahl der Saisonarbeitskräfte in allen Untersuchungsbranchen gestiegen, besondere Ausschläge seit Einführung des Mindestlohns lassen sich kaum erkennen, auch wenn die Veränderungsraten zwischen den Jahren 2014 und 2016 zum Teil hoch ausfallen (Land- und Forstwirtschaft: +3.000 Saisonarbeitskräfte 2016 versus 2014 beziehungsweise +7,3%; Hotel- und Gaststättengewerbe: +3.000 beziehungsweise +2,1%; Garten- und Landschaftsbau: +1.000 beziehungsweise +20%). Bezüglich des *Anteils* der Saisonarbeitskräfte ist seit Einführung des Mindestlohns in der Land- und Forstwirtschaft eine Erhöhung zu beobachten (2014: 12,2%, 2015: 13,2%, 2016: 12,5%), im Garten- und Landschaftsbau (2014: 4,4%, 2015: 3,7%, 2016: 4,2%) sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe (2014: 8,8%, 2015: 8,9%, 2016: 8,4%) dagegen ein leichter Rückgang. Dabei sind die Ausschläge im Jahr 2015 am stärksten, 2016 kehrt der Wert in etwa wieder auf das Niveau von 2014 zurück. Diese Befunde sind jedoch nur deskriptiver Natur und dürfen nicht als eine etwaige kausale Wirkung des Mindestlohns interpretiert werden.

Fazit Nr. 5: Die Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit ist auf Basis der in dieser Studie verwendeten Daten der BA nur unter bestimmten Einschränkungen und Annahmen möglich.

Auch wenn sich Saisonarbeitskräfte in unserer Stichprobe gemäß den getroffenen Annahmen identifizieren lassen, weist die **Datenbasis für die Mindestlohnforschung** doch verschiedene Mängel auf. Dies liegt zum einen an der Tatsache, dass in den Datenprodukten der BA keine Stundenlöhne berechnet werden können, da genaue Angaben zur Arbeitszeit fehlen. Folglich kann nur auf Basis bestimmter Annahmen zur Arbeitszeit und nur mit gewissen Einschränkungen (zum Beispiel auf Beschäftigte in Vollzeit) ermittelt werden, inwiefern Personen vor Einführung des Mindestlohns Verdienste unterhalb des Mindestlohniveaus erhielten (und wie sie sich seitdem entwickelt haben). Für ihre Verwendung als Zielgröße (Outcome-Variable) der Wirkungsforschung gelten die gleichen Einschränkungen. Darüber hinaus sind die Löhne der für die Saisonarbeit gewichtigen Teilgruppe der kurzfristig Beschäftigten gar nicht erfasst. Ergo können auch für die Saisonarbeitskräfte als Ganzes keine Löhne, geschweige denn Stundenlöhne, ausgewiesen werden.

Sie könnten allenfalls aus anderen Datenquellen in möglichst kleinräumigen soziodemografischen Zellen geschätzt und den BA-Daten hinzugefügt werden. Bekannte Datenquellen wie der Mikrozensus und das SOEP scheiden hierfür allerdings aus, da sie Saisonarbeitskräfte nicht in ausreichendem Maße berücksichtigen beziehungsweise auch nicht über alle erforderlichen Angaben für die Abgrenzung der Saisonarbeit analog dem in diesem Gutachten verfolgten Ansatz verfügen. Beispielsweise werden im SOEP keine Angaben zur Dauer der Befristung von Arbeitsverhältnissen erfragt, und geringfügige und kurzfristige Beschäftigung sind nur als gemeinsame Kategorie erfasst. Ähnliches gilt für den Mikrozensus. Die VSE enthält zwar auch Angaben zu „Saison- und Gelegenheitsarbeitern“, es ist jedoch davon auszugehen, dass die Fallzahlen für eine Analyse zu gering sind.

Zuletzt erfassen die Daten der BA nur Personen, die dem deutschen Sozialversicherungsrecht unterliegen. Andere Personengruppen, beispielsweise Werkvertragsnehmende oder aus anderen EU-Mitgliedsstaaten entsandte Beschäftigte, fallen nicht darunter, und bei gewöhnlich in mehreren EU-Staaten tätigen Personen ist dies nur zum Teil der Fall. Die Größe des Fehlers kann jedoch mangels aussagekräftiger Zahlen zur Anzahl dieser Personengruppen, die einer Saisonarbeit nachgehen, nicht abgeschätzt werden.

Fazit Nr. 6: Die Schaffung einer neuen Datenbasis für die Erforschung der Wirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit ist mit großen Herausforderungen verbunden.

Möchte man die in diesem Gutachten dargestellten Einschränkungen, die mit einer Analyse der Wirkungen des Mindestlohns anhand der hier verwendeten Daten der BA nicht hinnehmen, stellen sich zwei Alternativen dar, die Ergänzung bisheriger Datensätze oder die Schaffung einer gänzlich neuen Datenbasis.

Denkbare Möglichkeiten zur Verbesserung **vorhandener Datensätze** wie die Erfassung der Tagesentgelte der kurzfristig Beschäftigten sind jedoch zum einen mit hohem Aufwand verbunden und hängen von der Beteiligung mehrerer unabhängiger Akteure ab. Zum anderen scheitern sie aufgrund geringer Fallzahlen (zum Beispiel Schätzung der Arbeitszeiten aus anderen Datenquellen zur Berechnung von Stundenlöhnen). Ihre Durchführung ist daher als unwahrscheinlich einzustufen. Am praktikabelsten erscheint hier noch die Ergänzung des IAB-Betriebspanels um entsprechende Fragen zu Saisonarbeitskräften, aber auch hier sind einige Hürden zu meistern.

Anders gestaltet sich die Sachlage bei der Erhebung einer **eigenen Datenbasis** für die Mindestlohnforschung im Bereich der Saisonarbeit. Im Gegensatz zur Ergänzung bestehender Datensätze hat sie nicht mit institutionellen Hürden zu kämpfen, allerdings geht sie mit hohen finanziellen Kosten einher.

Denkbar ist zunächst eine repräsentative und standardisierte Betriebsbefragung, beispielsweise nach dem Vorbild der ASE. Diese könnte neben der Land- und Forstwirtschaft auch das Hotel- und Gaststättengewerbe adressieren und würde idealerweise in ein- oder zweijährigem Rhythmus durchgeführt. Eine solche Befragung ist gleichzeitig auch geeignet, die in den Daten der BA nicht enthaltenen Saisonarbeitskräfte, die nicht dem deutschen Sozialversicherungsrecht unterliegen, zu berücksichtigen. Andere Möglichkeiten hierzu bestehen mangels verwertbarer Sekundärdaten wie etwa im Falle der sogenannten A1-Bescheinigungen nicht.

Alternativ oder sogar ergänzend sehen wir qualitative Erhebungen unter Betrieben mit Saisonarbeitskräften und unter Saisonarbeitskräften selbst als gute Möglichkeiten, die unterschiedlichen Facetten der Wirkungen des Mindestlohns auf die Saisonarbeit darzustellen. Entsprechende Analysen könnten jedoch keinen Anspruch auf Repräsentativität oder die Quantifizierbarkeit kausaler Effekte des Mindestlohns erheben.

Fazit Nr. 7: Den Möglichkeiten der Analyse der Wirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit sind enge methodische Grenzen gesetzt.

Bei der Ermittlung von Forschungsdesigns für die Analyse etwaiger Wirkungen der Einführung des Mindestlohns und/oder seiner Änderungen stellt sich eine grundsätzliche Schwierigkeit. Aufgrund der Allgemeingültigkeit des gesetzlichen Mindestlohns sowie der Allgemeingültigkeit des Tarifvertrags in der Landwirtschaft es nicht möglich ist, die Situation ohne Mindestlohn mit Hilfe von *Branchen außerhalb seines Gültigkeitsbereichs* innerhalb der Land- und Forstwirtschaft sowie des Gartenbaus und Hotel- und Gaststättengewerbes zu beobachten. Als Ansatzpunkte für einen Vergleich bieten sich, wenn überhaupt, die zeitliche und regionale Variation zwischen dem geltenden Mindestlohn im Hotel- und Gaststättengewerbe und dem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag in der Land- und Forstwirtschaft sowie die Verwendung regional unterschiedlicher Eingriffsintensitäten des Mindestlohns an. Diese sind jedoch mit einigen Einschränkungen und nur unter starken Annahmen durchführbar.

Als Alternative zur BA-Entgeltstatistik können zur Berechnung der regionalen Eingriffsintensitäten des Mindestlohns andere Datengrundlagen herangezogen werden. Dies könnte die VSE sein. Bei der Verwendung anderer Quellen wie BA-Entgeltstatistik, Mikrozensus oder Sozio-oekonomisches Panel muss jedoch bedacht werden, dass der „bites“ nur für bestimmte Beschäftigtengruppen (beispielsweise sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Vollzeit) berechnet werden kann. Anschließend muss die Annahme eines vergleichbaren „bites“ zwischen diesen Gruppen und den Saisonarbeitskräften getroffen werden.

Ungeachtet des methodischen Ansatzes für ein quantitatives Forschungsdesign, bleibt anzumerken, dass es grundsätzlich auch nicht möglich ist, die Effekte gleichzeitig auftretender Änderungen zu separieren, wenn keine Differenzierungsmöglichkeiten bestehen. Damit sind alle geschätzten Effekte als gemeinsamer Effekt des Maßnahmenbündels „Mindestlohn, Aufzeichnungspflicht und Beschäftigungsdauer“ zu interpretieren. Als Alternative zu den quantitativen Ansätzen bietet sich daher ein qualitatives Vorgehen an, das mit geringeren Anforderungen an die Datenbasis auskommt, letztlich aber zu nicht repräsentativen und nicht quantifizierbaren Ergebnissen führt. Seine Stärke liegt stattdessen in der Aufdeckung von Wirkungskanälen.

Literaturverzeichnis

- Abraham, J. und M. Günther (2017): Zwei Jahre Mindestlohn. *Studie im Auftrage der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten*, Pestel Institut, Hannover.
- Allegretto, S. A., Dube, A. und M. Reich (2011): Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel Data, *Industrial Relations*, 50(2), 205-240.
- BA (2017): Beschäftigungsstatistik: Korrektur vorläufiger Werte für das 2. Halbjahr 2016. *Grundlagen: Hintergrundinfo*, März 2017. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BAMF (2014): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2014. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- BAMF (2012): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2012. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- BAMF (2011): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Bachmann, R., Dürig, W., Frings, H., Höckl, L. und F. Martinez Flores (2017): Minijobs nach Einführung des Mindestlohns - Eine Bestandsaufnahme, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*.
- Bellmann, L., Bossler, M., Dütsch, M., Gerner, H. D. und C. Ohlert (2016): Folgen des Mindestlohns in Deutschland - Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen, *IAB-Kurzbericht 18/2016*, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.
- Bellmann, L., Bossler, M., Dummert, S. und E. Ostmeier (2017): Mindestlohn: Längsschnittstudie für sächsische Betriebe, *IAB Forschungsbericht 7/2017*, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.
- Bellmann, L., Bossler, M., Gerner, H. und O. Hübler (2015): IAB-Betriebspanel: Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben. *IAB-Kurzbericht Nr. 6*, Nürnberg
- Belman, D. and P. J. Wolfson (2014): What Does the Minimum Wage Do? *Upjohn Institute for Employment Research*, Kalamazoo, Michigan.
- Bispinck, R. (2017): Mindestlöhne und Tarifpolitik - Ergebnisse des WSI-Niedriglohn-Monitoring, *WSI-Mitteilungen 7/2017*, 523-532.
- Bosch, G. und C. Weinkopf (2012): Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen, *Experten und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Friedrich Ebert-Stiftung: Berlin.
- Bossler, M. und H. Gerner (2017): Auswirkungen des Mindestlohns aus betrieblicher Perspektive (Serie "Mindestlohn"). In: *IAB-Forum*, 1.9.2017, o. Sz.
- Bossler, M. und H. Gerner (2016): Employment effects of the new German minimum wage * evidence from establishment-level micro data. (*IAB-Discussion Paper*, 10/2016), Nürnberg, 35 S.
- Bossler, M. und C. Hohendanner (2016): Freie Mitarbeit statt Mindestlohn? - Werk- und Dienstverträge in deutschen Betrieben vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, *Sozialer Fortschritt*. 65(8), 195-201.

- Bossler, M. und U. Jaenichen (2017): Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 70, H. 7, S. 482-490.
- Bossler, M. (2017): Employment expectations and uncertainties ahead of the new German minimum wage. In: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 4, S. 327-348.
- Bossler, M. (2016): Auswirkungen des Mindestlohns im Jahr 2015. *Aktuelle Berichte 1/2016*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg. http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1601.pdf
- Bruttel, O., Baumann, A. und M. Dütsch (2017): The new German statutory minimum wage in comparative perspective: Employment effects and other adjustment channels, *European Journal of Industrial Relations*, <https://doi.org/10.1177/0959680117718661>.
- Buer C. und F. Drescher (2015): Betriebswirtschaftliche Folgen und Bewertung des Mindestlohns in Hotellerie und Gastronomie, *Wirtschaftsdienst*. 95(5), 359-363.
- Booth, A. L., M. Francesconi und J. Frank (2000): Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends?, IZA Discussion Paper No. 205.
- Booth, A. L., M. Francesconi und J. Frank (2002): Labour as a Buffer: Do Temporary Workers Suffer?, IZA Discussion Paper No. 673.
- Caliendo M., Fedorets, A., Preuss, M., Schröder, C. und L. Wittbrodt (2017): The Short-Run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform. IZA-DP11190.
- Card, D. und A. B.Krueger (1995): *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chletsos, M. und G. P. Giotis (2015): The Employment Effect of Minimum Wage Using 77 International Studies since 1992: A Meta-Analysis, MPRA Paper 61321, Universität München.
- Del Bono, E. und A. Weber (2008): Do Wages Compensate for Anticipated Working Time Restrictions? Evidence from Seasonal Employment in Austria, *Journal of Labour Economics*. 26(1), 181-221.
- Destatis (2017a): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Methodische Grundlagen der Agrarstrukturerhebung 2016. *Fachserie 3 Reihe 2.5.5*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Destatis (2017b): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Arbeitskräfte und Berufsbildung der Betriebsleiter/ Geschäftsführer Agrarstrukturerhebung. *Fachserie 3 Reihe 2.1.8*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Destatis (2014): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Arbeitskräfte. Agrarstrukturerhebung. *Fachserie 3 Reihe 2.1.8*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Destatis (2011): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Arbeitskräfte. Landwirtschaftszählung/Agrarstrukturerhebung 2010. *Fachserie 3 Reihe 2.1.8*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Destatis (2008): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Arbeitskräfte Agrarstrukturerhebung 2007. *Fachserie 3 Reihe 2.1.8*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Corinna Ruffer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/9470 – Entsendungen – Umsetzung der Durchsetzungsrichtlinie. *Drucksache 18/9597*.

- Dietrich, H., Patzina, A. und R. Wank. (Hrsg.) (2017): Scheinselbständigkeit in Deutschland. Rechtliche Grundlagen und empirische Befunde. Bielefeld: Bertelsmann 466 S. Reihe / Serie: IAB-Bibliothek Nr. 364.
- Dietz, B. (2004): Gibt es eine Alternative? - Zur Beschäftigung polnischer Saisonarbeitnehmer in Deutschland, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 253.
- Dube, A., T. W. Lester und M. Reich (2010): Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties, *Review of Economics and Statistics*. 92(4), 945-964.
- Dundler, A. (2010): Kurzfristige Beschäftigung, Methodenbericht der Statistik der BA.
- EU-Kommission (2016): Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2014. Europäische Kommission, Brüssel.
- EU-Kommission (2015): Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2014. Europäische Kommission, Brüssel.
- EU-Kommission (2013): Praktischer Leitfaden zum anwendbaren Recht in der Europäischen Union (EU), im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und in der Schweiz, <http://ec.europa.eu/social/key-Documents.jsp?type=0undpolicyArea=0undsubCategory=0undcountry=0undyear=0undadvSearchKey=4944undmode=advancedSubmitundlangId=de>.
- Fasterding, F. und D. Rixen (2005): Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten im Agrarsektor Deutschlands und Beschäftigungseffekte, FAL Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie.
- Fitzenberger, B., Osikominu, A. und R. Völter (2006): Imputation rules to improve the education variable in the IAB employment subsample. In: *Schmollers Jahrbuch*, Jg. 126, H. 3, S. 405-436.
- Galarneau, D. (2010): Temporary Employment in the downturn, *Statistics Canada Catalogue no. 75-001-X*.
- Garloff, A. (2016): Side effects of the new German minimum wage on (un-)employment: First evidence from regional data. *IAB Discussion Paper 31/2016*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Garming, H. (2016): Auswirkungen des Mindestlohns in Landwirtschaft und Gartenbau: Erfahrungen aus dem ersten Jahr und Ausblick, *Thünen Working Paper 53*.
- Gürtzgen, N. und C. Rammer (2011): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Abfallwirtschaft, Projektendbericht, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung: Mannheim.
- Himmelreicher, R., vom Berge, P., Fitzenberger, B., Günther, R. und D. Müller (2017): Überlegungen zur Verknüpfung von Daten der Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) und der Verdienststrukturerhebung (VSE), *RatSWD Working Paper 262/2017*.
- Hirsch, B. T., Kaufman, B. E. und T. Zelenska (2015): Minimum Wage Channels of Adjustment, *Industrial Relations*, 54(2), 199-239.
- Konegen-Grenier, C. und M. Winde (2015): *Bildungsinvestitionen der Wirtschaft 2015 - Ausgaben der Unternehmen für Studierende und Hochschulen*, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e.V.
- König, M. und J. Möller (2009): Impacts of Minimum Wages: A Micro Data Analysis for the German Construction Sector, *International Journal of Manpower*, 30(7), 716-741.

- Kropp, P. und B. Schwengler (2016): Three-step method for delineating functional labour market regions, *Regional Studies. Journal of the Regional Studies Association*, 50(3), 429-445.
- Lesch, H. (2017): Mindestlohn und Tarifgeschehen – Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen, IW-Report 13/2017.
- Leonard, M., Stanley, T. und H. Doucouliagos (2014): Does the UK Minimum Wage Reduce Employment? A Meta-Regression Analysis, *British Journal of Industrial Relations*, 52, 499-520.
- López-Sala, A., Molinero, Y., Jolivet, M., Eremenko, T., Beauchemin, C., Samuk, S. und E. Consterdine (2016): Seasonal Immigrant Workers and Programs in UK, France, Spain and Italy. *temper Working Paper 1/2016*.
- Manning, A. (2016): The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage, CEP Discussion Paper No. 1428, Centre for Economic Performance, London School of Economics: London.
- Manning, A. (2003): *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Meier, V. und S. Munz (2008): Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen unter Vernachlässigung der Hauptbetroffenen: Kommentar zu König und Möller. In: ifo Schnelldienst, Vol. 61 No. 15/2008, 30-32.
- Metcalfe, D. (2008): Why has the British national Minimum Wage had Little or no Impact on Employment? *Journal of Industrial Relations*, 50(3), 489-512.
- Michl, T. R. (2000): Can Rescheduling Explain the New Jersey Minimum Wage Studies?, *Eastern Economic Journal*, 26(3), 265-277.
- Mora, R. und I. Reggιο (2012): Treatment Effect Identification using Alternative Parallel Assumptions.
- Müller, J., von der Leyen, H. und L. Theuvsen (2013): Kausalanalyse der Saisonarbeitsplatzwahl. Vortrag auf der 23. Jahrestagung der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, 12. September 2013, ETH Zürich.
- Neumark, D. und W. Wascher (2007): Minimum Wages and Employment, *Foundations and Trends in Microeconomics* 3:1–2 (2007): 1–186. Online: DOI: 10.1561/07000000015.
- Sabia, J. J., Burkhauser, R. V. und B. Hansen (2012): Are the Effects of Minimum Wage Increases Always Small? New Evidence from a Case Study of New York State, *Industrial and Labor Relations Review*, 65(2), 350-376.
- Schmitt, J. (2013): Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment? CEPR Discussion Paper: Washington D.C.
- Schmitz, S. (2017): The Effects of Germany's New Minimum Wage on Employment and Welfare Dependency, Discussion Paper, School of Business and Economics: Economics, No. 2017/21, Berlin: Freie Universität Berlin.
- Simon, K. und R. Kaestner (2004): Do Minimum-Wage Hikes Reduce Non-wage Job Attributes? Evidence on Fringe Benefits and Working Conditions, *Industrial and Labor Relations Review*, 58(1), 52-70.

- Stewart, M. B. (2004): The Impact of the Introduction of the U.K. Minimum Wage on the Employment Probabilities of Low-Wage Workers, *Journal of the European Economic Association*, 2(1), 67-97.
- Straub, M. (2015): Auswirkungen des Mindestlohns auf das sächsische Gastgewerbe. Kurzstudie, SRH Hotel-Akademie Dresden, https://cdn-hochschulcampus-dresden.azureedge.net/fileadmin/Downloads/Kurzstudie_Auswirkungen_des_Mindestlohns_auf_das_s_344chsische_Gastgewerbe_neu.pdf
- Venema, M. und Grimm, C. (2002): Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001. Teil B: Polnische Werkvertragsarbeitnehmer, Gastarbeitnehmer und Saisonarbeiter in der gesamten Bundesrepublik. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung.
- vom Berge, P. und E. Weber (2017): Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohneinführung. Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen. IAB-Kurzbericht 11/2017. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Wagner, B. und A. Hassel (2015): Europäische Arbeitskräftemobilität nach Deutschland. Ein Überblick über Entsendung, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit von EU-Bürgern in Deutschland. Hans Böckler Study 301. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Anhang

Abbildung 20: Bestimmung von Lage und Dauer des Saisonfensters

2007-2015

a) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, geringfügig entlohnt Beschäftigte und kurzfristig Beschäftigte

| | Branche | Beschäftigtenanzahl | | | | | | | | | | | | Beschäftigtenanteil innerhalb | |
|--------------------------|---------|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------------------------|------------------------|
| | | Jan | Feb | Mrz | Apr | Mai | Jun | Jul | Aug | Sep | Okt | Nov | Dez | 7-Monats-Saisonfenster | 9-Monats-Saisonfenster |
| absolut | LaWi | 229.346 | 237.496 | 258.238 | 303.772 | 335.053 | 327.694 | 313.030 | 293.351 | 297.004 | 278.546 | 255.440 | 230.034 | 61,6% | 77,3% |
| | HoGa | 1.208.758 | 1.218.083 | 1.244.388 | 1.283.943 | 1.313.861 | 1.325.110 | 1.331.411 | 1.324.103 | 1.303.837 | 1.277.243 | 1.254.811 | 1.243.796 | 59,8% | 76,1% |
| | GaLaBau | 90.524 | 91.210 | 99.367 | 105.601 | 108.591 | 110.015 | 110.982 | 110.446 | 109.927 | 109.704 | 107.280 | 95.467 | 61,3% | 77,8% |
| | | | | | | | | | | | | | | Anzahl Monate über Jahresdurchschnitt | |
| in Prozent vom Peakmonat | LaWi | 68,5% | 70,9% | 77,1% | 90,7% | 100,0% | 97,8% | 93,4% | 87,6% | 88,6% | 83,1% | 76,2% | 68,7% | 6 | |
| | HoGa | 90,8% | 91,5% | 93,5% | 96,4% | 98,7% | 99,5% | 100,0% | 99,5% | 97,9% | 95,9% | 94,2% | 93,4% | 6 | |
| | GaLaBau | 81,6% | 82,2% | 89,5% | 95,2% | 97,8% | 99,1% | 100,0% | 99,5% | 99,0% | 98,8% | 96,7% | 86,0% | 8 | |

b) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

| | Branche | Beschäftigtenanzahl | | | | | | | | | | | | Beschäftigtenanteil innerhalb | |
|--------------------------|---------|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------------------------|------------------------|
| | | Jan | Feb | Mrz | Apr | Mai | Jun | Jul | Aug | Sep | Okt | Nov | Dez | 7-Monats-Saisonfenster | 9-Monats-Saisonfenster |
| absolut | LaWi | 166.283 | 171.024 | 184.681 | 196.275 | 201.940 | 200.426 | 197.999 | 197.124 | 200.739 | 196.194 | 186.455 | 169.224 | 60,8% | 77,0% |
| | HoGa | 710.524 | 715.752 | 733.173 | 756.750 | 773.989 | 778.362 | 779.148 | 779.744 | 777.680 | 762.971 | 744.583 | 735.681 | 59,8% | 76,1% |
| | GaLaBau | 72.396 | 72.948 | 80.409 | 86.532 | 89.036 | 90.173 | 90.567 | 90.681 | 90.835 | 90.597 | 88.439 | 77.562 | 61,3% | 78,2% |
| | | | | | | | | | | | | | | Anzahl Monate über Jahresdurchschnitt | |
| in Prozent vom Peakmonat | LaWi | 82,3% | 84,7% | 91,5% | 97,2% | 100,0% | 99,3% | 98,0% | 97,6% | 99,4% | 97,2% | 92,3% | 83,8% | 7 | |
| | HoGa | 91,1% | 91,8% | 94,0% | 97,1% | 99,3% | 99,8% | 99,9% | 100,0% | 99,7% | 97,8% | 95,5% | 94,3% | 7 | |
| | GaLaBau | 79,7% | 80,3% | 88,5% | 95,3% | 98,0% | 99,3% | 99,7% | 99,8% | 100,0% | 99,7% | 97,4% | 85,4% | 8 | |

c) Geringfügig entlohnt Beschäftigte

| | Branche | Beschäftigtenanzahl | | | | | | | | | | | | Beschäftigtenanteil innerhalb | |
|--------------------------|---------|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------------------------|------------------------|
| | | Jan | Feb | Mrz | Apr | Mai | Jun | Jul | Aug | Sep | Okt | Nov | Dez | 7-Monats-Saisonfenster | 9-Monats-Saisonfenster |
| absolut | LaWi | 57.222 | 57.279 | 58.261 | 60.454 | 62.471 | 62.854 | 61.934 | 60.882 | 60.712 | 60.477 | 59.314 | 58.490 | 59,4% | 75,7% |
| | HoGa | 492.402 | 495.958 | 503.506 | 517.414 | 527.843 | 533.133 | 535.575 | 527.771 | 513.438 | 506.856 | 504.175 | 504.365 | 59,4% | 75,8% |
| | GaLaBau | 17.872 | 17.916 | 18.332 | 18.398 | 18.773 | 18.992 | 19.176 | 18.768 | 18.446 | 18.481 | 18.437 | 17.766 | 49,8% | 58,5% |
| | | | | | | | | | | | | | | Anzahl Monate über Jahresdurchschnitt | |
| in Prozent vom Peakmonat | LaWi | 91,0% | 91,1% | 92,7% | 96,2% | 99,4% | 100,0% | 98,5% | 96,9% | 96,6% | 96,2% | 94,4% | 93,1% | 7 | |
| | HoGa | 91,9% | 92,6% | 94,0% | 96,6% | 98,6% | 99,5% | 100,0% | 98,5% | 95,9% | 94,6% | 94,1% | 94,2% | 5 | |
| | GaLaBau | 93,2% | 93,4% | 95,6% | 95,9% | 97,9% | 99,0% | 100,0% | 97,9% | 96,2% | 96,4% | 96,1% | 92,6% | 5 | |

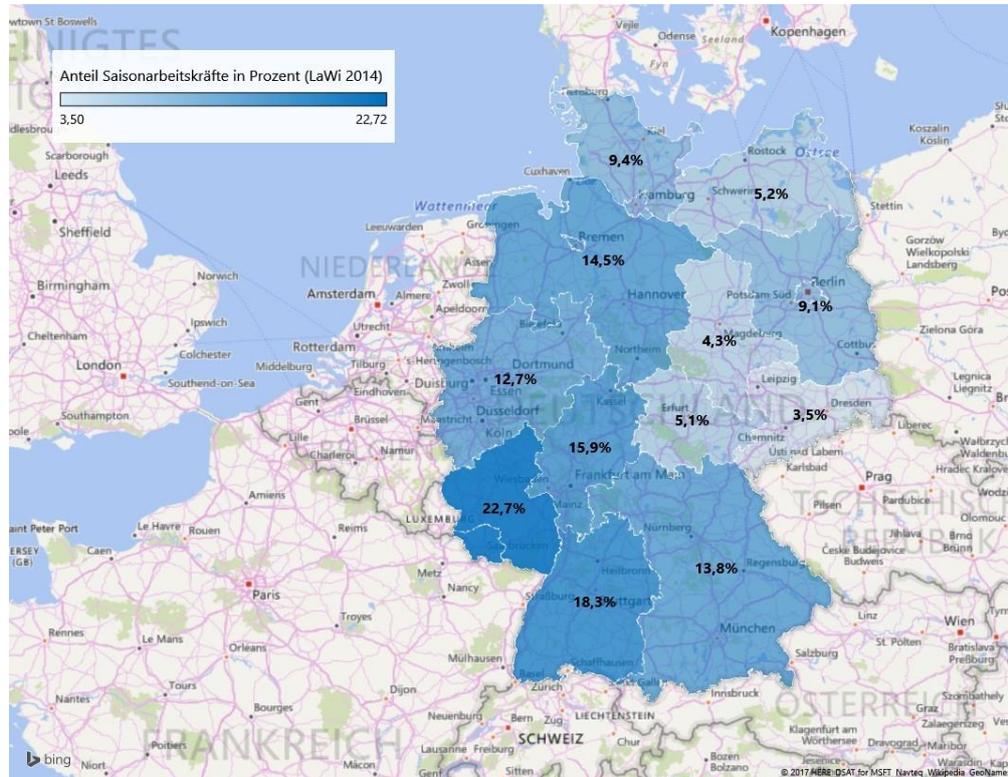
d) Kurzfristig Beschäftigte

| | Branche | Beschäftigtenanzahl | | | | | | | | | | | | Beschäftigtenanteil innerhalb | |
|--------------------------|---------|---------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|---------------------------------------|------------------------|
| | | Jan | Feb | Mrz | Apr | Mai | Jun | Jul | Aug | Sep | Okt | Nov | Dez | 7-Monats-Saisonfenster | 9-Monats-Saisonfenster |
| absolut | LaWi | 5.841 | 9.192 | 15.296 | 47.045 | 70.643 | 64.414 | 53.097 | 35.345 | 35.553 | 21.874 | 9.672 | 2.330 | 79,7% | 90,9% |
| | HoGa | 5.832 | 6.373 | 7.709 | 9.779 | 12.029 | 13.615 | 16.688 | 16.588 | 12.719 | 7.416 | 6.054 | 3.749 | 71,8% | 83,2% |
| | GaLaBau | 256 | 346 | 625 | 671 | 782 | 849 | 1.239 | 997 | 646 | 627 | 404 | 140 | 76,6% | 90,2% |
| | | | | | | | | | | | | | | Anzahl Monate über Jahresdurchschnitt | |
| in Prozent vom Peakmonat | LaWi | 8,3% | 13,0% | 21,7% | 66,6% | 100,0% | 91,2% | 75,2% | 50,0% | 50,3% | 31,0% | 13,7% | 3,3% | 6 | |
| | HoGa | 34,9% | 38,2% | 46,2% | 58,6% | 72,1% | 81,6% | 100,0% | 99,4% | 76,2% | 44,4% | 36,3% | 22,5% | 5 | |
| | GaLaBau | 20,7% | 28,0% | 50,5% | 54,2% | 63,2% | 68,5% | 100,0% | 80,4% | 52,1% | 50,6% | 32,6% | 11,3% | 6 | |

LaWi: Land- und Forstwirtschaft, HoGa: Hotel- und Gaststättengewerbe, GaLaBau: Garten- und Landschaftsbau. Berechnungen ohne Mehrfachbeschäftigte.

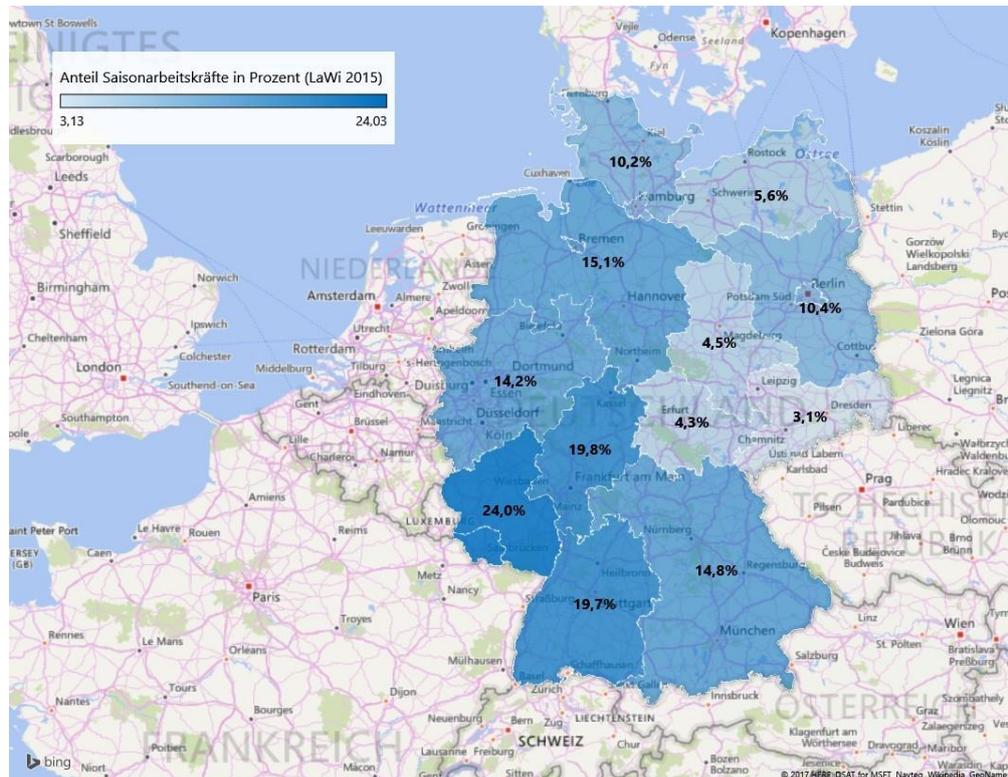
Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Abbildung 21: Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Bundesländern, Land- und Forstwirtschaft, 2014



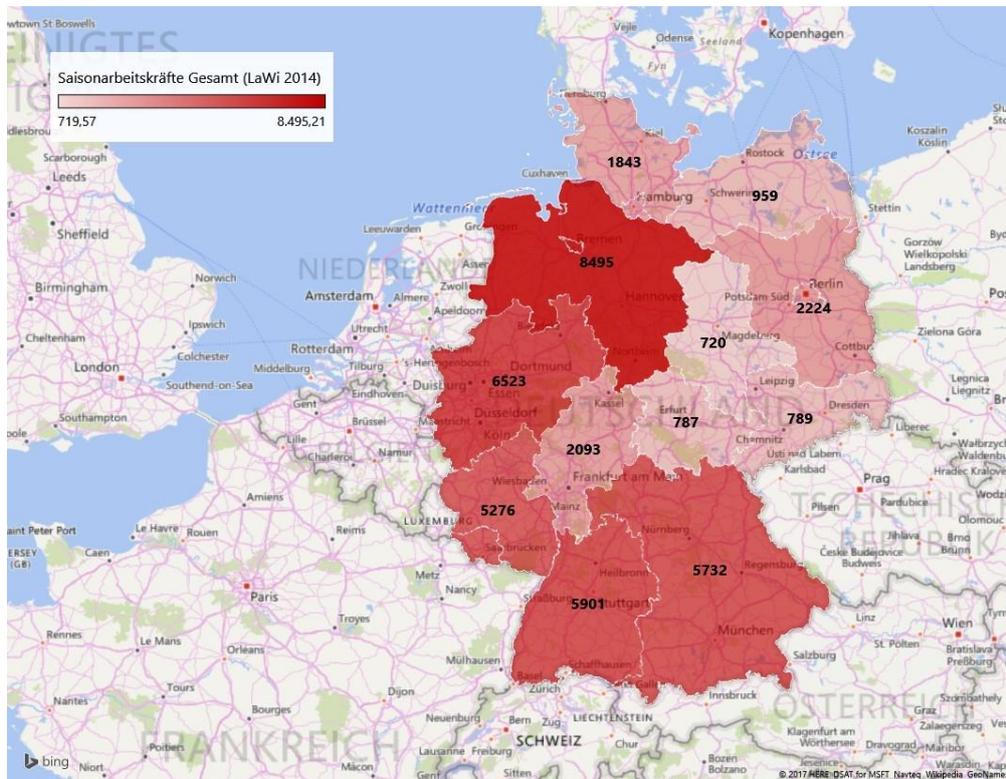
Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Abbildung 22: Anteil der Saisonarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen nach Bundesländern, Land- und Forstwirtschaft, 2015



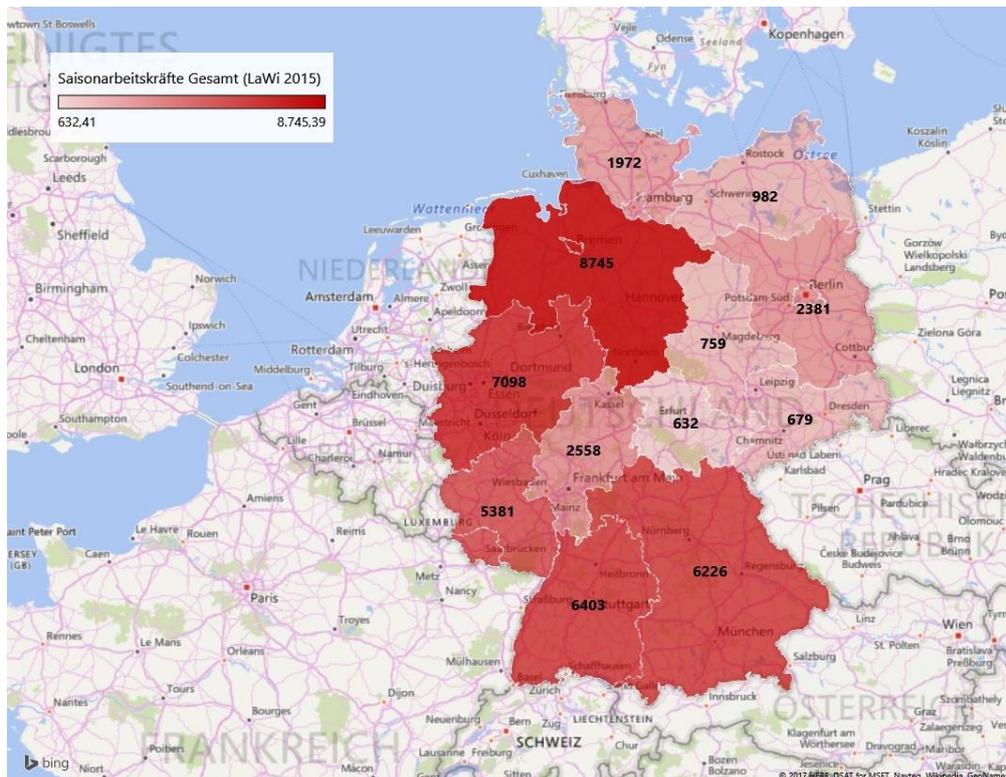
Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Abbildung 27: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Land- und Forstwirtschaft, 2014



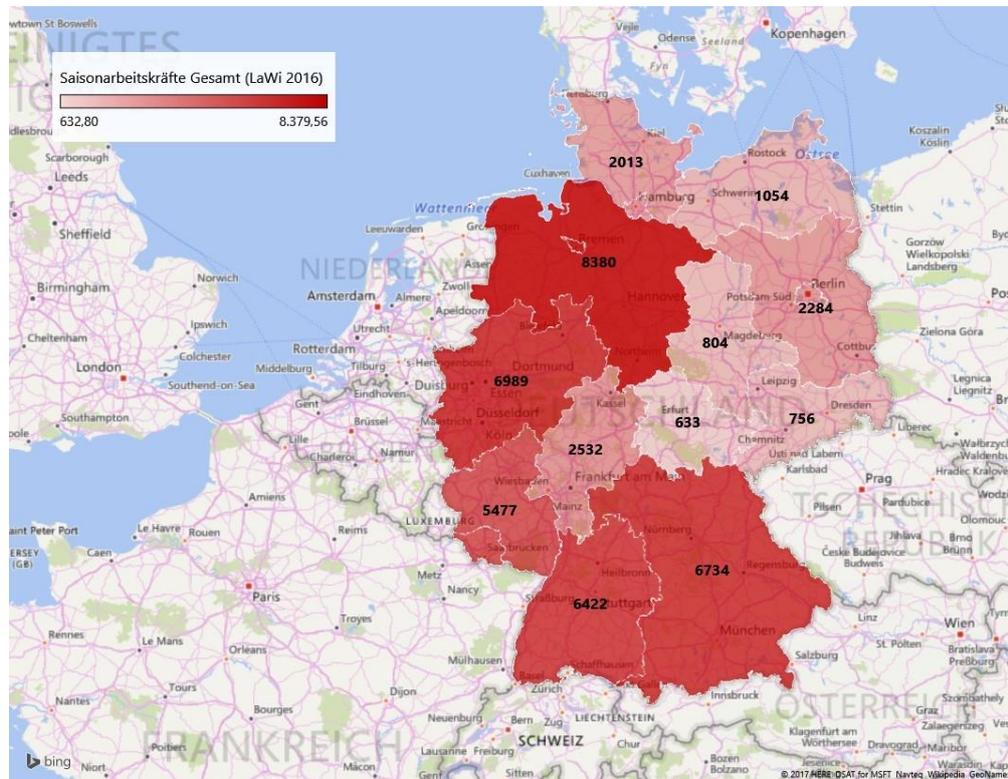
Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Abbildung 28: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Land- und Forstwirtschaft, 2015



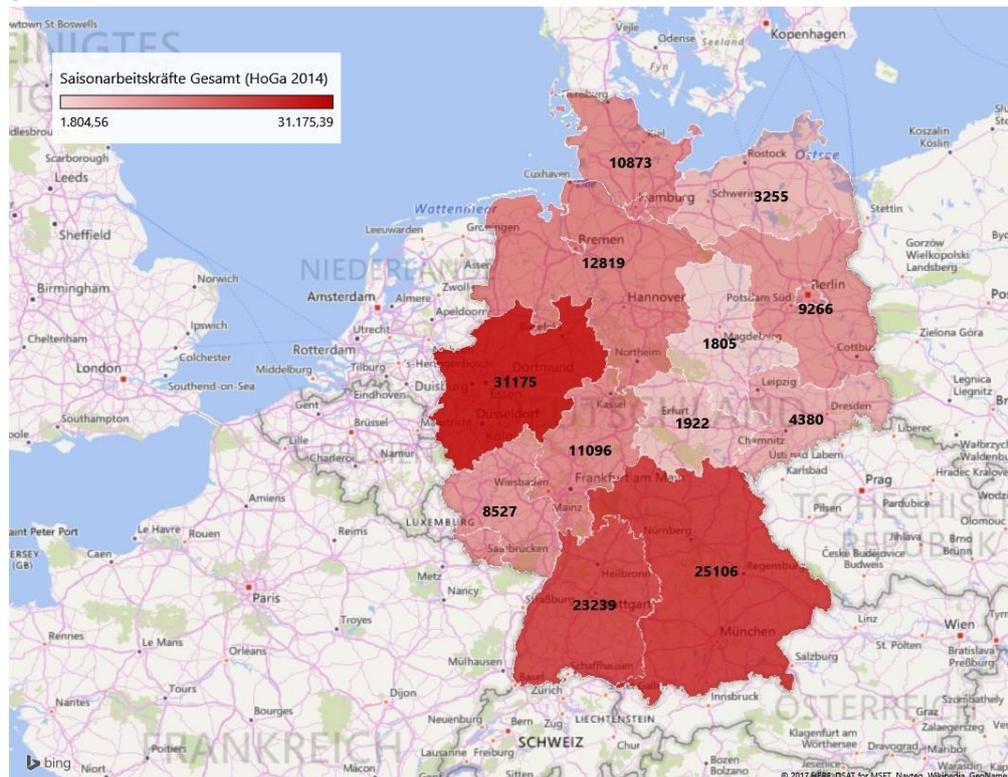
Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Abbildung 29: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Land- und Forstwirtschaft, 2016



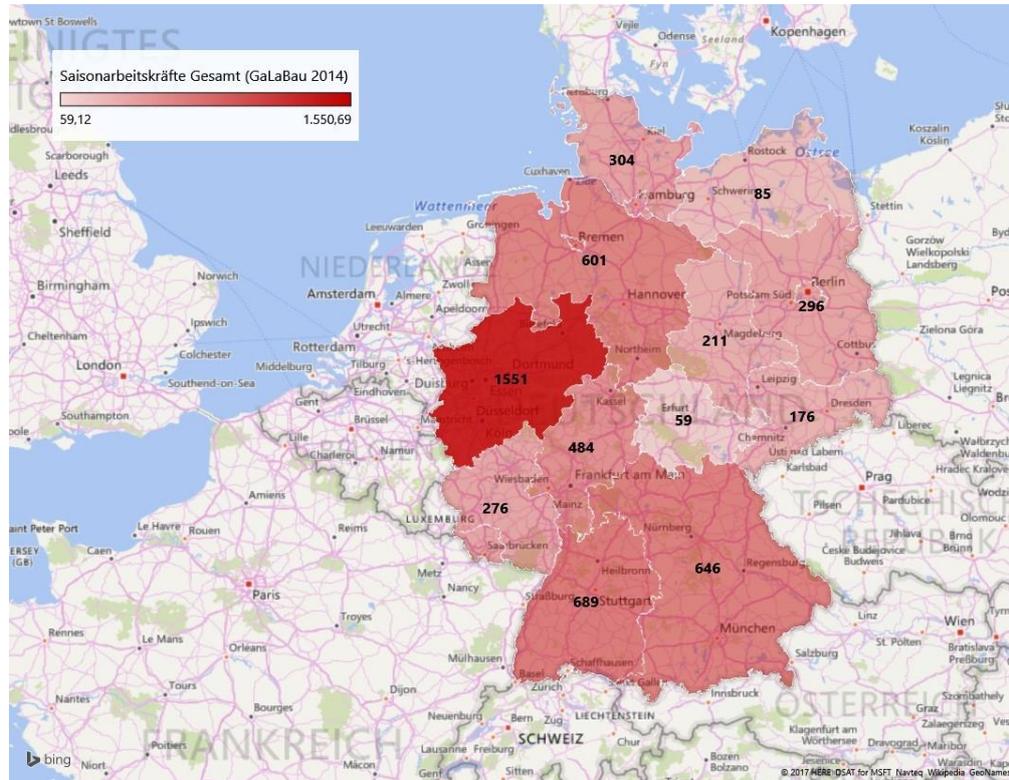
Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Abbildung 30: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Hotel- und Gaststätten-gewerbe, 2014



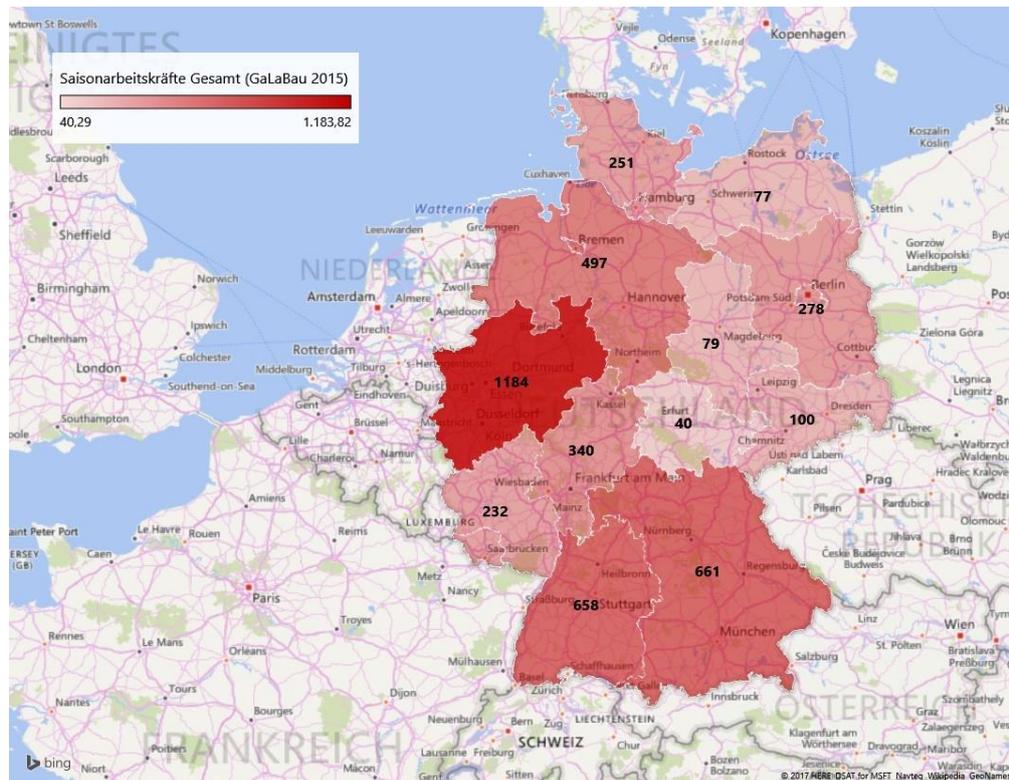
Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Abbildung 33: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Garten- und Landschaftsbau, 2014

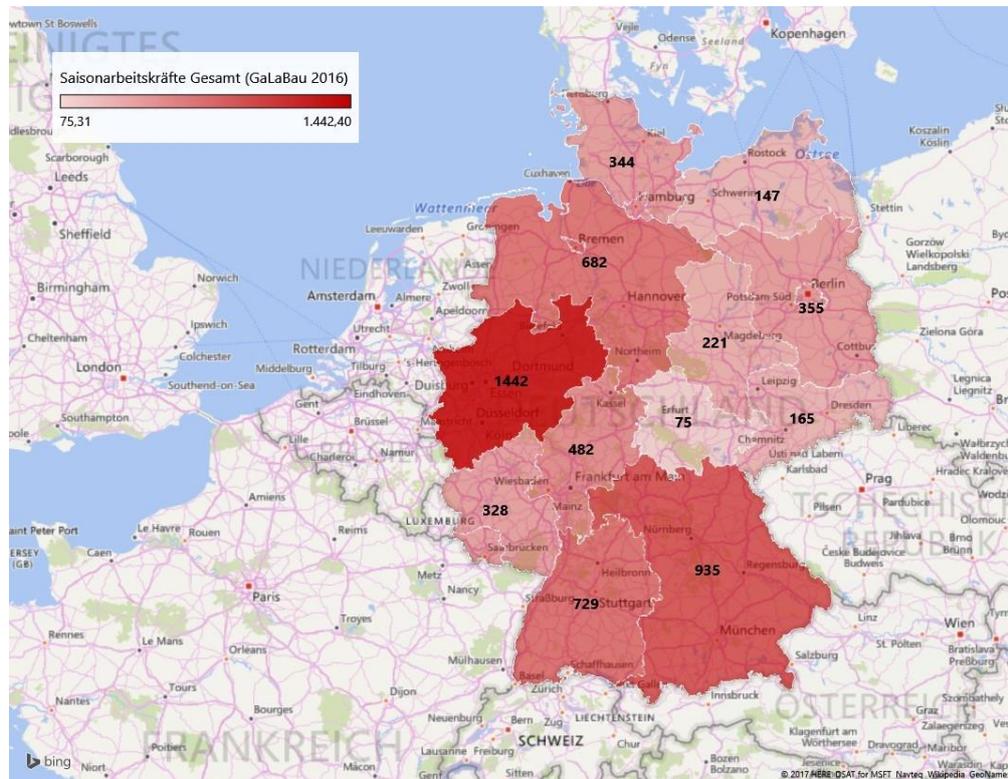


Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Abbildung 34: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Garten- und Landschaftsbau, 2015



Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.

Abbildung 35: Anzahl der Saisonarbeitsverhältnisse nach Bundesländern, Garten- und Landschaftsbau, 2016

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.02.00, Nürnberg 2017, eigene Berechnungen des IAW.