



BERICHT AN DIE REGIERUNG DES SAARLANDES 2024

Die Menschen in den Mittelpunkt

Soziale Gerechtigkeit und demokratische Teilhabe
als Schlüssel für eine nachhaltige Transformation

ZUR WIRTSCHAFTLICHEN, ÖKOLOGISCHEN,
SOZIALEN UND KULTURELLEN LAGE DER
ARBEITNEHMERINNEN UND ARBEITNEHMER

**Zur wirtschaftlichen, ökologischen,
sozialen und kulturellen Lage der
Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

Thema:

Die Menschen in den Mittelpunkt

**Soziale Gerechtigkeit und demokratische Teilhabe
als Schlüssel für eine nachhaltige Transformation**



Herausgeber:

Arbeitskammer des Saarlandes
Fritz-Dobisch-Straße 6-8, 66111 Saarbrücken
Telefon: 0681 4005-0
E-Mail: oeffentlichkeitsarbeit@arbeitskammer.de
www.arbeitskammer.de

Verfasserinnen und Verfasser:

Elke Backes, Dr. Patricia Bauer, Ralf Becker, Jonas Boos, Dr. Torsten Brandt, Esther Braun, Alfonsine Camiolo, Andreas Dörr, Dagmar Ertl, Henning Fries, Kai Girlinger, Dr. Matthias Hoffmann, Tabea Hust, Christiana Ijezie, Jörg Jacoby, Magnus Juckel, Andrej Kessler, Matthias Kremp, Céline Laforsch, Sabrina Marx, Fred Moser, Heike Nickl, Sabine Ohnesorg, Christian Ott, Karsten Ries, Gertrud Schmidt, Dr. Bertold Schweitzer, Egbert Ulrich, Carina Webel, Isabel Winzer

Redaktion:

Melanie Blatter, Dr. Torsten Brandt, Carina Webel (Federführung)
Peter Jacob (Gesamtredaktion)

Schlussredaktion und Lektorat:

Peter Jacob
Gudrun Müller, Saarbrücken

Satz:

MediaDesign Frank, Saarbrücken

Druck:

reha GmbH, Saarbrücken

Hinweis:

Zur besseren Lesbarkeit wurde in dieser Publikation an einigen Stellen darauf verzichtet, immer gleichzeitig die weibliche und die männliche Schreibweise zu benutzen. Die benutzten Formulierungen umfassen in gleicher Weise immer Männer, Frauen und dem diversen Geschlecht zugehörige Personen.

Abgeschlossen im Mai 2024

ISSN 0940-3396

Vorwort

Der diesjährige Bericht an die Landesregierung widmet sich – anknüpfend an die Berichte 2020 und 2021 – erneut der nachhaltigen Gestaltung der Transformation. Nach den Corona-Auswirkungen findet die Analyse der digitalen und ökologischen Transformationsprozesse nun vor dem Hintergrund der nächsten Krise nach dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine statt. Mit den damit verbundenen Sorgen über die Energiesicherheit sowie massiven Energiepreissteigerungen ist das Thema einer zukunftsfähigen und sozial verträglichen Energieversorgung stark in den Fokus gerückt. Daneben zeigen sich immer deutlicher die Auswirkungen des Klimawandels und die Dringlichkeit der Dekarbonisierung rückt verstärkt in das öffentliche Bewusstsein.

Wie auch während der Corona-Pandemie wurde nach Beginn der Energiekrise die Notwendigkeit staatlichen Handelns und zusätzlicher staatlicher Ausgaben erkannt. Es war offensichtlich, dass unter den Bedingungen der Schuldenbremse eine Bewältigung nicht möglich ist. Durch Aktivierung der Notlagenklausel der Schuldenbremse wurden mit der Einrichtung von Sondervermögen Wege gefunden, einige als notwendig erachtete Ausgaben zu tätigen. Trotz der multiplen Krisensituationen und der nunmehr im vierten Jahr stagnierenden wirtschaftlichen Entwicklung, hat sich die Bundespolitik rasch von einer Politik des aktiv handelnden Staates und einer Gestaltung der Transformation abgewandt. Und dies ungeachtet der mittlerweile in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung herrschenden Einigkeit über die massiven Investitionsbedarfe (Schätzungen gehen von 600 Mrd. Euro für die nächsten zehn Jahre aus), die von öffentlicher Seite bestehen, um die Infrastruktur zu modernisieren, Erwartungssicherheit für Private wie Unternehmen zu schaffen und eine verlässliche Grundlage für einen nachhaltigen Wohlstand während der Transformation zur Klimaneutralität zu gewährleisten. Verbreitete Unsicherheit über staatliche Förderung, unvorhergesehene finanzielle Kürzungen und nicht eingehaltene soziale Abfederungen (Klimageld) prägen die wirtschaftliche Stimmung. Erhebliche Mängel in der Infrastruktur und leere Kassen bei der Daseinsfürsorge kommen hinzu. Ohne dass der Staat die notwendigen Grundlagen liefert, wird die Transformation nicht erfolgreich sein.

Bei allem Bewusstsein für nötige Veränderungen müssen die Ängste und Unsicherheiten der Menschen ernst genommen werden. Die deutlich gestiegenen Preise, vor allem in den elementaren Bereichen Energie und Lebensmittel, erschweren es besonders ärmeren Menschen, über die Runden zu kommen. Gleichzeitig wachsen die Sorgen auch bei Menschen in mittleren Einkommensgruppen: veränderte Kompetenzanforderungen im Job, Angst vor Arbeitsplatzverlust vor allem in der Industrie, steigende Erfordernisse an die Umgestaltung des Alltags durch veränderte Mobilität und hohe Kosten durch Sanierung des Eigenheims oder höhere Mieten treiben die Menschen um.

Die Folge großer Ungleichheit ist eine wachsende Skepsis gegenüber der Demokratie in Deutschland. Diese Unsicherheiten werden von antidemokratischen Kräften ausgenutzt, die scheinbar einfache Lösungen anbieten und dadurch zu Profiteuren der Krise werden. Dem

muss wirksam entgegengetreten werden durch eine Politik, die Perspektiven für eine nachhaltige Gesellschaft aufzeigt, die Möglichkeiten demokratischer Teilhabe für alle verbessert und soziale Gerechtigkeit in den Fokus rückt.

Im vorliegenden Bericht analysieren wir das Zusammenwirken von ökologischem Umbau, sozialer Ungleichheit und der Stabilität der Demokratie. Wir erhoffen uns eine breite Diskussion über die in diesem Bericht erarbeiteten Vorschläge und werden weiter daran arbeiten, Akteure aus Arbeitnehmerschaft, Politik, Wissenschaft und Wirtschaft zusammenzubringen, um Perspektiven für Gute Arbeit, eine ökologische Modernisierung und mehr soziale Gerechtigkeit im Saarland zu entwickeln.

Saarbrücken, im Mai 2024

Jörg Caspar
Vorsitzender des Vorstandes

Thomas Otto
Hauptgeschäftsführer

Inhalt

Die Menschen in den Mittelpunkt – soziale Gerechtigkeit und demokratische Teilhabe als Schlüssel für eine nachhaltige Transformation	9
1 Einleitung und zentrale Thesen	9
1.1 Zusammenhänge zwischen sozialer Ungleichheit, ökologischer Modernisierung und krisenbehafteter Demokratie	9
1.2 Thesen für eine Transformationsgestaltung, die den Menschen in den Mittelpunkt rückt.	14
2 Ökologischer Umbau: notwendig und sozial gestaltbar	28
2.1 Klimaschutz gelingt nur mit Verteilungsgerechtigkeit.	28
2.2 Nachhaltigkeit als umfassendes Leitprinzip	39
2.3 Klimaschutz und Klimafolgenanpassung	45
2.4 Energiepolitik	62
2.4.1 Datenlage, Kommunikation, Strategie	62
2.4.2 Energieverbrauch.	63
2.4.3 Strom	67
2.4.4 Energiepreise	69
2.4.5 Forderungen an die Landesregierung	70
2.5 Verkehrswende klimabewusst und sozial voranbringen	74
Exkurs: Grenzen der Nachhaltigkeit im Kapitalismus	83
1. Der ökologische Widerspruch: Strukturmerkmale des Kapitalismus	83
2. Grenzen individuellen und politischen Handelns	85
3. Ist grünes Wachstum im Kapitalismus möglich?	87
3 Ökonomische Ungleichheit und Armut gefährden ökologischen Umbau und Demokratie	93
3.1 Einkommens- und Vermögensungleichheit strukturell tief verankert.	93
3.2 Energiekrise, Inflation und Zeitenwende: Menschen in Armut zunehmend in Bedrängnis	107
3.3 Rentnerinnen und Rentner in der Transformation – spezifische Herausforderungen angehen	113
3.4 Wohnen und soziale Ungleichheit.	123
3.4.1 Wohnkrise verschärft soziale Ungleichheit – Neustart in der saarländischen Wohnungsbaupolitik!	123
3.4.2 Energiewende im Gebäudebereich: die richtigen Anreize setzen und sozial gerecht gestalten	132
3.5 Wirtschaftliche Ungleichheit gefährdet die Demokratie	136

4 Öffentliche Finanzen und die Rolle des Staates	143
4.1 Transformationspolitik und Schuldenbremse	143
4.1.1 Deutschland – der dumme Mann Europas	143
4.1.2 Die Rolle des Staates beim transformativen Pfadwechsel	146
4.1.3 Restriktionen durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse	148
4.1.4 Reformoptionen der Schuldenbremse	150
4.1.5 Steuerpolitik kann Einnahmen und Gerechtigkeit stärken	151
4.1.6 Forderungen der Arbeitskammer	153
4.2 Die finanzielle Lage des Saarlandes 2023/2024	156
4.2.1 Der saarländische Transformationsfonds unter Druck	156
4.2.2 Der Landeshaushalt 2024/2025 – Sparkurs und gehemmte Investitionen	158
4.2.3 Entwicklung und Stand der Landesfinanzen	159
4.2.4 Entwicklung und Stand der saarländischen Kommunalfinanzen	166
4.2.5 Forderungen der Arbeitskammer	174
4.3 Teilhabe im digitalen Staat – Open Government als umfassendes Leitprinzip	176
4.3.1 Digitale Teilhabe: Ergebnisse aus der AK-Beschäftigtenbefragung	176
4.3.2 Open Government als Leitprinzip umsetzen: Potenziale durch Digitalisierung	181
4.3.3 Digitalisierung von Verwaltungsleistungen: Nachholbedarf im Saarland	185
4.3.4 Anforderungen an eine soziale und teilhabeorientierte Gestaltung von Smart Cities	189
4.3.5 Glasfaserausbau: Saarland weit hinten	191
4.4 Gute Arbeit als Voraussetzung für die Vergabe öffentlicher Mittel verankern	197
5 Wirtschaftliche Entwicklung in Industrie und Dienstleistungen	204
5.1 Arbeitsplätze in einer transformierten saarländischen Industrie	204
5.1.1 Zukunftsorientierte Gestaltung saarländischer Industriearbeitsplätze ..	204
5.1.2 Potenziale einer saarländischen Wasserstoffwirtschaft	215
5.1.3 Kreislaufwirtschaft und Bioökonomie	229
5.2 Zukunftsorientierte Gestaltung der Arbeitsplätze im saarländischen Dienstleistungssektor	235
5.3 Ein „Regionaler Wohlfahrtsindex“ für das Saarland	245
5.4 Nachhaltige Unternehmenspolitik und Mitbestimmung im Kontext der EU-Regularien	249
5.5 Demokratisierung der Wirtschaft	262
5.5.1 Mikro-Ebene: Defizite in der wirtschaftlichen Mitbestimmung	263
5.5.2 Meso-Ebene: Die Eigentumsfrage – Genossenschaften als Alternative?	263

5.5.3	Makro-Ebene: gesellschaftliche Beteiligungsformate, politischer Streik und Rätekonzept	270
5.5.4	Arbeitszeitverkürzung zur Stärkung der Demokratie	273
6	Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	277
6.1	Demografie – Migration hilft, den Wandel zu bewältigen	277
6.2	Fachkräftebedarf aus Perspektive der Beschäftigten und der Gesellschaft denken	283
6.3	Gute Arbeit als Instrument zur Fachkräftesicherung und -gewinnung	288
6.3.1	Gute Arbeit statt prekärer Beschäftigung als Beitrag zur Fachkräfteentwicklung im Standortwettbewerb	289
6.3.2	Der Erhalt und die Förderung der Beschäftigtengesundheit durch den Arbeitsschutz sind ein essenzieller Beitrag zur Fachkräftesicherung	294
6.4	Arbeitsrealitäten in der Pflege haben sich nur unwesentlich verändert	302
6.5	Aus- und Weiterbildung	309
6.5.1	Die Relevanz von Aus- und Weiterbildung für die sozialverträgliche Gestaltung der Transformation	309
6.5.2	Weiterbildungsoffensive: Instrumente schärfen und finanzieren!	318
6.6	Arbeitsmarktpolitik für einen nachhaltigen Umbau nutzen	326
6.7	Gleichstellung von Männern und Frauen braucht eine dezidierte Strategie auf Landesebene	340
7	Bildung und Teilhabe – Herausforderungen einer sozial gerechten Bildungspolitik	346
7.1	Der Verteilungskampf um Kitaplätze im Spiegel sozialer Ungleichheiten	346
7.2	Von wachsenden Herausforderungen und neuen Chancen: Wie steht es um die Leistungsfähigkeit und Bildungsgerechtigkeit im saarländischen Schulsystem?	352
7.3	Hochschulbildung: für eine kritische und aktive Mitgestaltung der Gesellschaft befähigen	363
7.4	Politische Bildung als Bedingung und Ausweis für mehr Demokratie	376
8	Das Saarland im Herzen Europas	385
8.1	Arbeitnehmerfreizügigkeit und ihre Bedeutung im Saarland	386
8.2	Politik für und mit Grenzgängerinnen und Grenzgängern	389
8.3	Verwerfungen am Arbeitsmarkt der Großregion	391
8.3.1	Erfasste Mobilitätshemmnisse zum Identifizieren neuer Problematiken und gemeinsamer grenzüberschreitender Zukunftsthemen	391
8.3.2	Lösungsvorschlag der TFG 3.0 zur Berechnung der Entgeltersatzleistung umgesetzt!	393

8.3.3	Neues Rechtsgutachten der TFG 3.0: „Konstituierung einer Betriebsstätte bei grenzüberschreitender Telearbeit in der Großregion“	394
8.4	Die Großregion und ihre Grenzgängerinnen und Grenzgänger	397
8.4.1	Europa gestalten – institutionelle Zusammenarbeit in der Großregion	399
8.4.2	Europa stärken und verteidigen	402
	Abkürzungsverzeichnis	405
	Abbildungsverzeichnis	410
	Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	413

Die Menschen in den Mittelpunkt – soziale Gerechtigkeit und demokratische Teilhabe als Schlüssel für eine nachhaltige Transformation

1 Einleitung und zentrale Thesen

1.1 Zusammenhänge zwischen sozialer Ungleichheit, ökologischer Modernisierung und krisenbehafteter Demokratie

Der diesjährige Bericht an die saarländische Landesregierung nimmt die Zusammenhänge zwischen sozialer Ungleichheit, ökologischer Modernisierung und Destabilisierungstendenzen des demokratischen Systems in den Blick. Die Arbeitskammer will damit aus der Perspektive der saarländischen Beschäftigten Eckpunkte für eine Transformationsstrategie aufzeigen, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt und so eine nachhaltige, von der Bevölkerung mitgetragene Transformation ermöglicht.

Krisentendenzen im demokratischen System

Politische Teilhabe in der repräsentativen Demokratie hat in den vergangenen Jahrzehnten abgenommen. Verschiedene Studien belegen einen hohen Anteil an Menschen, die unzufrieden mit der Demokratie in Deutschland sind. Die Friedrich-Ebert-Stiftung stellt in einer aktuellen Untersuchung einen „Vertrauentiefstand“ in das demokratische System in Deutschland fest. Mehr als ein Drittel der wahlberechtigten Bevölkerung ist aktuell der Ansicht, dass das demokratische System in Deutschland nicht gut funktioniert, und fast die Hälfte sieht die Politik nicht in der Lage, die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen.¹ Nach Ergebnissen der AK Beschäftigtenbefragung ist etwa die Hälfte der saarländischen Beschäftigten unzufrieden mit der Demokratie in Deutschland. Die Spaltung, vor der seit einiger Zeit gewarnt wird, bildet sich bereits seit den späten 1990er Jahren in verschiedenen Dimensionen des politischen, ökonomischen und sozialen Systems ab.

Wenn aus ökonomischen und sozialen Erfahrungen der Ausgrenzung kein Vertrauen mehr in die politischen Prozesse und deren Ausführende – Politikerinnen und Politiker der Parteien – besteht, sinkt bei Menschen die Bereitschaft, sich mit Politik auseinanderzusetzen und überhaupt zu wählen. Die häufig angeführte sogenannte Politikverdrossenheit deutet einen Überdruß an Politik an, während es eine tatsächliche Erfahrung ist, dass die Interessen von weniger wohlhabenden Menschen bzw. Menschen aus weniger einflussreichen Milieus und Schichten seit der Kohl-Ära immer weniger vertreten wurden und das unabhängig von unterschiedlichen Regierungskoalitionen.

Zum einen hat die bereits geringe Repräsentation von Arbeiterinnen und Arbeitern bzw. Menschen aus den unteren Lohngruppen in den Parlamenten kontinuierlich abgenommen. Zum anderen kann nachgewiesen werden, dass nicht nur die Zusammensetzung der politischen Entscheidungsgremien einseitiger wird, sondern dass auch inhaltliche Fragen und Entscheidungen vor allem aus der Perspektive von Menschen mit mittleren bis höchsten Einkommen betrachtet werden.² Im Gegensatz zum Idealbild der Demokratie, nach dem die Anliegen aller Bürgerinnen und Bürger die gleichen Chancen haben, im politischen Prozess berücksichtigt zu werden und sich somit ökonomische Ungleichheit nicht in politische Ungleichheit übersetzen darf, kommt eine empirische Analyse politischer Entscheidungen des Deutschen Bundestages über einen Zeitraum von 30 Jahren zu dem Schluss, dass diese Entscheidungen systematisch zugunsten oberer Berufs- und Einkommensgruppen verzerrt sind. Die Autorin Lea Elsässer schreibt: „Im gesamten Untersuchungszeitraum gab es keine einzige größere Reform, die nur von den unteren, aber nicht von den oberen sozialen Klassen gewollt war. Von Arbeiterinnen und Arbeitern oder einfachen Angestellten befürwortete Ausweitungsmaßnahmen wurden nur dann umgesetzt, wenn auch die oberen Berufsgruppen sich dafür aussprachen. Dagegen wurden zahlreiche Reformen mit der Unterstützung von Selbstständigen und Beamten, aber gegen den Willen der unteren Berufsgruppen umgesetzt.“³ Die ungleich verteilten finanziellen Ressourcen beeinträchtigen offenbar entgegen dem Demokratieversprechen eine chancengleiche Entscheidungsfindung. Darüber hinaus gibt es explizite Einflussnahme durch Lobbyorganisationen.

Diese sinkende sogenannte Responsiveness – also die geringere Verarbeitung der Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen in politische Ergebnisse – sorgt für weiteres Misstrauen gegenüber dem politischen System bzw. seinen Prozessen sowie Repräsentantinnen und Repräsentanten.

Schere zwischen Arm und Reich als zentrales Problem

Die AK-Beschäftigtenbefragung zeigt sehr deutlich, dass die Menschen sich besonders große Sorgen um den sozialen Zusammenhalt und die wachsende Schere zwischen Arm und Reich machen.⁴ In Deutschland nimmt die Ungleichheit (insbesondere mit Blick auf die Nettoeinkommen der ärmsten und reichsten Haushalte) zu.⁵ Die Armutsquote hat im Saarland mit 19 Prozent einen im Zeitverlauf besorgniserregenden Höchststand erreicht. 189.000 der im Saarland lebenden Menschen sind von Armut betroffen, das sind 43.000 mehr als noch vor zehn Jahren (vgl. Kapitel 3.2). Die rasant steigenden Verbraucherpreise, v. a. bei den Lebensmitteln und der Energie, haben zu besonders starken Belastungen der Menschen in unteren Einkommensgruppen geführt. Die Inflation hat in den letzten beiden Jahren zu sinkenden Realeinkommen der saarländischen Beschäftigten geführt und sie in der Breite zu Einschränkungen gezwungen. Nach den Ergebnissen der AK-Beschäftigtenbefragung mussten mehr als zwei Drittel der Befragten wegen der gestiegenen Lebenshaltungskosten Einsparungen vornehmen. Bei atypisch Beschäftigten sowie bei Niedriglohnbeschäftigten war der Anteil noch deutlich höher (vgl. Kapitel 3.1).

Deutschland gehört zu den westlichen Demokratien mit der größten Vermögensungleichheit. Studien gehen davon aus, dass den reichsten zehn Prozent in Deutschland zwei Drittel des Ge-

samtvermögens gehören. Die vier reichsten Familien besitzen zusammen so viel wie die gesamte ärmere Hälfte der deutschen Bevölkerung. Dabei ist mehr als die Hälfte des Vermögens geerbt, steht also – im Gegensatz zum in öffentlichen Debatten häufig vermittelten Eindruck – in keinem Zusammenhang zur individuellen Leistung. Die Steuerreformen der letzten zwei Jahrzehnte haben dazu beigetragen, diese Ungleichheiten weiter zu verfestigen. Kaum ein Land besteuert Erwerbseinkommen so stark und Vermögen so gering wie Deutschland.⁶ Gleichzeitig verzichtet der Staat dadurch auf wichtige Einnahmequellen, die u. a. zur notwendigen gerechten Verteilung der Transformationskosten genutzt werden könnten.

Wirtschaftliche Ungleichheit als Gefahr für die Demokratie

Wie eine Analyse des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung aus dem November 2023 auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigt, gibt es einen Zusammenhang zwischen der bestehenden Ungleichheit in einer Gesellschaft insgesamt und dem Vertrauen, das die Menschen in die Demokratie als solche haben.⁷ Weiterhin zeigt sich, dass das Vertrauen der Menschen in die Institutionen der Demokratie in starkem Maße von der Höhe ihrer eigenen Einkommen abhängt.⁸ So gibt beispielsweise in den hohen Einkommensklassen nur ein Fünftel an, wenig Vertrauen in den Bundestag zu haben, bei den Personen, die als arm gelten, sind es 40 Prozent. Bezogen auf Parteien und Politiker ist der Vertrauensunterschied zwischen ökonomisch gut zu schlecht gestellten Personengruppen noch deutlicher: Etwas mehr als ein Drittel der Reichen, aber deutlich mehr als die Hälfte der Armen hat in Parteien und Politiker nur wenig Vertrauen. Das sinkende Vertrauen in die Problemlösungskompetenz der Regierung und der generalisierte Vertrauensverlust in die Ordnungs- und Sicherungskraft bestehender demokratischer Institutionen ist Wasser auf die Mühlen von populistischen Parteien. Ihr Ruf nach einem „Systemwechsel“ fällt auf fruchtbaren Boden, was die Stabilität der Demokratie noch weiter gefährdet. Wie der Soziologe Armin Nassehi im Zusammenhang mit den Protesten gegen das Heizungsgesetz bemerkt, ist es besorgniserregend, „dass sich Proteste generell immer häufiger gegen das ganze System wenden und nicht nur gegen einzelne Entscheidungen“⁹. Ein Systemwechsel erscheint vielen nicht mehr als Zerstörung von Schützenswertem, sondern als notwendige Verabschiedung von nicht mehr Funktionierendem. In diesem Sinne wird ein politischer Systemwechsel dann vor allem als Entlastung von aktuellen Problemlagen empfunden. Inhaltliche Begründungen oder mögliche Konsequenzen spielen dabei weniger eine Rolle. Das benachteiligt etablierte Parteien als Repräsentanten des vermeintlich dysfunktionalen Systems und begünstigt die radikalen Ränder (vgl. Kapitel 3.5).

Die Beschreibung dieser Lage mit hoher Ungleichheit, multiplen Krisen und daraus resultierender Unzufriedenheit mit der Demokratie macht die schwierige Ausgangssituation für die Bewältigung der Klimakrise, die weitere Unsicherheiten in der Bevölkerung hervorruft, deutlich. Der massive Veränderungsdruck trifft auf eine bereits in großen Teilen unzufriedene Bevölkerung. Bei geringem Vertrauen in die politischen Institutionen ist die Bereitschaft, große Veränderungen mitzutragen, gering.

Menschheitsaufgabe Klimakrise

2023 war das wärmste Jahr seit Beginn der Temperaturlaufzeichnungen. Dem Bericht der Europäischen Umweltagentur in ihrer ersten Europäischen Klimarisikobewertung zufolge lag die globale Durchschnittstemperatur in den vorangegangenen zwölf Monaten bereits 1,5 °C über der Temperatur in vorindustrieller Zeit.¹⁰ Die Klimaveränderungen gefährden die Energie- und Ernährungssicherheit, die Ökosysteme, die Infrastruktur, die Wasserressourcen und die Gesundheit der Menschen auch in Europa. Nur rasches und konsequentes Handeln kann die Klimakrise abmildern.¹¹ Zudem warnt die Europäische Umweltagentur, Europa sei nicht auf die sich rasant verschärfenden Klimarisiken vorbereitet.

Mit dem Pariser Klimaabkommen wurde 2015 das Ziel, die Erderwärmung möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, ausgegeben. Auf der 28. Weltklimakonferenz (COP28) in Dubai hat sich die Weltgemeinschaft erstmals auf eine Abkehr von Öl, Gas und Kohle geeinigt. Auch wurden auf der COP28 eine Verdreifachung der globalen Kapazitäten von Erneuerbaren Energien bis 2030 und eine Verdopplung der Energieeffizienzrate im gleichen Zeitraum als Ziele festgelegt. Bis 2050 soll der Nettoausstoß an Kohlendioxidemissionen auf null gefahren werden; Deutschland hat sich die Erreichung dieses Ziels bereits für 2045 vorgenommen. Die damit verbundene Transformation wird häufig als die tiefgreifendste Veränderung von Wirtschaft und Gesellschaft seit der Industrialisierung gesehen. Sie erfordert daher erhebliche Anstrengungen und Veränderungen sowohl in der Wirtschaftsweise wie auch bei den Lebensgewohnheiten der Menschen.

Klimakrise und Ungleichheit zusammen bearbeiten

Klimakrise, Klimaschutz und Gerechtigkeitsfragen sind aufs Engste miteinander verknüpft, was auch der Deutsche Ethikrat in seiner Stellungnahme „Klimagerechtigkeit“ von März 2024 deutlich gemacht hat.¹² Menschen aus unteren bis mittleren Einkommensgruppen verursachen einen deutlich geringeren Anteil des CO₂-Ausstoßes und sind gleichzeitig aufgrund ihrer Wohnsituation und Lebensumstände in der Regel stärker von den Folgen des Klimawandels betroffen als die höheren Einkommensgruppen. Dies ist besonders eklatant mit Blick auf die Ungleichheiten zwischen Ländern des Globalen Südens bzw. Nordens, zeigt sich aber auch deutlich innerhalb der Industrienationen und auch innerhalb Deutschlands.

In der Bevölkerung ist die Haltung zur ökologischen Modernisierung ambivalent. Einerseits besteht ein starkes Bewusstsein für die Unausweichlichkeit von Umwelt- und Klimaschutz für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und die Ermöglichung eines guten Lebens auch für die kommenden Generationen. Andererseits ruft der erhebliche Veränderungsdruck, der in Fragen des Arbeitsplatzes, der Mobilität, der Wärme- und Energieversorgung, der Ernährung oder des Wohnens tief in den Alltag der Menschen hineinreicht, Unsicherheiten, Ängste und damit auch Widerstände hervor. Für die saarländischen Beschäftigten hat die Arbeitskammer in ihrer repräsentativen Beschäftigtenbefragung auch Einstellungen zum Klimaschutz abgefragt. Ähnlich den bundesweiten Erhebungen zeigt sich das hohe Bewusstsein für erforderliche Ver-

änderungen, es wird aber auch deutlich, dass die Veränderungsbereitschaft nicht bedingungslos ist. Die Beschäftigten erwarten, dass der Strukturwandel staatlich gestaltet wird – und zwar in erster Linie sozialverträglich, mit Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Arbeitsplätze und die finanzielle Handlungsfähigkeit der Menschen (vgl. Kapitel 2.1). Die Unterstützung der Bevölkerung auf dem Weg zur Klimaneutralität hängt daher davon ab, inwieweit die Bewältigung der Klimakrise und soziale Gerechtigkeit als untrennbar miteinander verbundene Herausforderungen betrachtet und bearbeitet werden.

Es steht außer Zweifel: Ohne, dass sich die ungleiche Verteilung der Einkommen und Vermögen substanziell ändert und ohne, dass die Einkommen für alle Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ein würdiges Dasein und eine sichere Rente ermöglichen, wird sich das gesunkene Vertrauen in die Politik und die bestehende demokratische Ordnung nicht wieder erholen. Erforderlich ist daher einerseits, dass ein inhaltlicher politischer Kurswechsel erfolgt. Soziale Gerechtigkeit und Gute Arbeit müssen in den Mittelpunkt von politischen Entscheidungen sowie deren Kommunikation gerückt werden. Andererseits müssen Menschen dazu bewegt werden, sich innerhalb des demokratischen Systems zu engagieren, statt autoritären Scheinlösungen zu folgen. Dabei helfen können positive Erfahrungen mit demokratischen Verfahren, die im direkten Umfeld aufzeigen können, wie demokratische Prozesse zu Stärkung und Durchsetzung eigener Interessen führen. Einen wichtigen Hebel hierzu bietet die Arbeitswelt.

Partizipationsmöglichkeiten sicherstellen – betriebliche Mitbestimmung als wesentlicher Hebel

Wie bundesweite Untersuchungen und auch die AK-Beschäftigtenbefragung zeigen, sind die Beschäftigten, die bei ihrer Arbeit mitgestalten können, deren Beschwerden und Vorschläge beachtet werden, die ihre Arbeit selbst planen oder bei der Einführung digitaler Technologien mitreden können, deutlich häufiger zufrieden mit der Demokratie und den politischen Einflussmöglichkeiten. Wer bei seiner Arbeit Selbstwirksamkeit und demokratische Einflussmöglichkeiten erfährt, erkennt diese Möglichkeiten auch eher im politischen System. Studien zeigen: Eine gut gelebte, funktionierende betriebliche Mitbestimmung als institutionalisierte Form der demokratischen Teilhabe im Betrieb ist ein wirksames Mittel, um das Vertrauen in die Demokratie zu stärken und die Bereitschaft, sich im politischen Prozess einzubringen, zu erhöhen (vgl. Kapitel 3.5). Vor diesem Hintergrund sollten sich politische Akteure für eine starke betriebliche Mitbestimmung und Gute Arbeit einsetzen.

Neben der Stärkung betrieblicher Mitbestimmung ist die Politik gefordert, ergänzende Beteiligungsformate zu etablieren, in denen sich Menschen mit ihren Sorgen und Ängsten, aber auch Lösungsvorschlägen einbringen können und auch ernsthaft angehört werden. Die Gestaltung der Transformation ist nur erfolgreich möglich, wenn die Menschen dabei in den Mittelpunkt gerückt werden.

1.2 Thesen für eine Transformationsgestaltung, die den Menschen in den Mittelpunkt rückt

Auch wenn die bisherigen Ausführungen zeigen, dass viele Probleme nicht auf Bundeslandebene gelöst werden können, hat die Landesregierung gerade in Bezug auf Transparenz und Partizipation sowie sozialen Ausgleich einigen Handlungsspielraum, der unbedingt ausgeschöpft werden muss.

In vielen Bereichen ist die Ausgangslage im Saarland besonders schwierig:

- Das Saarland zählt zu den Bundesländern, in denen der Prozess der Alterung und der Rückgang der Bevölkerung bereits weit fortgeschritten ist. Seit Ende der 1990er Jahre ist die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner stark zurückgegangen und die Alterung schnell vorangeschritten. Auch wenn die Zuwanderungsbewegungen die Bevölkerungsentwicklung im Saarland in der letzten Dekade stabilisiert haben, nimmt die aktuelle Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes weiter sinkende Bevölkerungszahlen an (vgl. Kapitel 6.1).
- Seit Jahren verläuft die wirtschaftliche Entwicklung hierzulande schlechter als im Bund. Die strukturellen und konjunkturellen Schwierigkeiten an der Saar hängen eng mit den Entwicklungen in der für das Saarland noch immer überdurchschnittlich wichtigen Industrie zusammen, deren statistische Bedeutung aufgrund spezifischer Schwierigkeiten in Bezug auf Wirtschaftsleistung und Beschäftigung im Saarland in den letzten Jahren allerdings stark rückläufig war. Zwischen 2008 und 2023 wurden im Produzierenden Gewerbe sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze abgebaut (-9,2 %), während die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich um 22,3 % zunahm (vgl. Kapitel 5.1, 5.2).
- Besonders Berufe in Dienstleistungsbereichen, die im Zuge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation benötigt werden oder zur Daseinsfürsorge zählen, sind sowohl von der Alterung der Fachkräfte als auch von Fachkräftengpässen betroffen. Zurückgeführt werden kann dies nicht zuletzt auf die mangelnde gesellschaftliche Anerkennung und fehlende Wertschätzung von Dienstleistungstätigkeiten im Allgemeinen und personenbezogenen Tätigkeiten im Besonderen. Den Klagen nach Fachkräftemangel stehen im Bundesvergleich hohe Anteile prekärer Beschäftigung gegenüber (vgl. Kapitel 5.2, 6.2).
- Die Beschäftigung insgesamt stagniert und die Nachfrage nach Arbeitskräften geht zurück. Gleichzeitig steigen die Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigung: Im Februar 2024 waren 37.200 Frauen und Männer arbeitslos, 1.600 Arbeitslose oder 4,4 Prozent mehr als ein Jahr zuvor. Besonders deutlich war der Anstieg mit rund 18 % bei jungen Menschen. Auch die Arbeitslosigkeit von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit ist um mehr als 8 % überdurchschnittlich angestiegen. Zudem verfestigt sich die Langzeitarbeitslosigkeit mit aktuell 13.300 Betroffenen erneut auf hohem Niveau (vgl. Kapitel 6.6).
- 189.000 der im Saarland lebenden Menschen sind von Armut betroffen. Die Armutsquote hat mit 19 % einen bedenklichen Höchststand erreicht. Im Bundesländervergleich rutscht das Saarland von Platz 7 auf Platz 12 ab (vgl. Kapitel 3.2).

Zentrale Fragen, die im Bericht an die Landesregierung in den Blick genommen werden sollen, sind daher:

- Welche Schritte und Maßnahmen sind zur Bekämpfung und Vermeidung von Armut und der Verschärfung sozialer Ungleichheit erforderlich?
- Wie kann der ökologische Umbau im Saarland arbeitnehmerorientiert und sozial gerecht gestaltet werden? Welche Schritte sind erforderlich, um die saarländische Wirtschaft klimaneutral und damit zukunftsfähig aufzustellen und dabei hochwertige Beschäftigung zu sichern?
- Wie können Mitbestimmung, Teilhabe und Demokratie auf allen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Ebenen im Saarland gestärkt werden?

Anknüpfend insbesondere an die Berichte der Arbeitskammer an die Landesregierung 2020 und 2021, die die Herausforderungen der Transformationsgestaltung vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie in den Fokus stellten, werden die Fragen einer sozial gerechten Transformation im diesjährigen Bericht unter dem Eindruck eines bröckelnden sozialen Zusammenhalts und zunehmender Instabilität der Demokratie in Deutschland in den Mittelpunkt gerückt.

Da diese Fragen in allen Bereichen zentral sind, in denen die Arbeitskammer die Interessen der Beschäftigten vertritt, haben wir in diesem Jahr auf die sonst übliche Trennung zwischen Schwerpunkt- und Berichtsteil verzichtet und stattdessen die Leitfragen in allen Handlungsfeldern als Orientierung genutzt.

In Kapitel 2 werden zunächst die Rahmenbedingungen und Erfordernisse der ökologischen Modernisierung im Saarland analysiert. Kapitel 3 beschreibt die ökonomische Situation und Ungleichheit in der saarländischen Bevölkerung und zeigt die Schwierigkeiten auf, die sich durch Armut und Ungleichheit für den ökologischen Umbau und die Demokratiezufriedenheit ergeben. In Kapitel 4 wird daran anknüpfend dargelegt, welche Rolle der Staat spielen muss, um die ökologische und digitale Transformation so zu gestalten, dass sie von den Menschen mitgetragen werden kann und es wird ausgeführt, wie eine saarländische Transformationsstrategie im Sinne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer grundsätzlich gestaltet werden sollte. Auf die wirtschaftliche Lage, bestehende Herausforderungen, aber auch zukunftsweisende Anknüpfungspunkte im Strukturwandel wird in Kapitel 5 eingegangen. In Kapitel 6 wird thematisiert, welche arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um gleichberechtigte und gute Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle zu ermöglichen. Zentrale Voraussetzungen dafür werden im Bildungssystem geschaffen, dessen Rolle bei der Verfestigung von Ungleichheiten einerseits und notwendige Maßnahmen für berufliche und politische Bildung zur Milderung dieser Ungleichheiten andererseits in Kapitel 7 dargestellt werden. In Kapitel 8 wird abschließend ein Blick nach Europa und in die Großregion geworfen.

Die Beschreibung der aktuellen Lage in den einzelnen Politikfeldern und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen, die die Arbeitskammer an die Landesregierung richtet, sind in den folgenden Kapiteln detailliert dargestellt. Aus diesen vielfältigen und komplexen Analysen

ergeben sich folgende Thesen für eine Transformationsgestaltung, die den Menschen in den Mittelpunkt rückt:

1. Wachsende Armut sowie steigende finanzielle Anforderungen und (zum Teil klimaschutzbedingte) Veränderungsbedarfe in basalen Bereichen des Alltags wie Wohnen oder Mobilität belasten auch Menschen in mittleren Einkommensbereichen zunehmend. Die wachsende Unsicherheit und Angst vor Wohlstandsverlusten senken die Zufriedenheit mit der Demokratie. Ein stabiles soziales Sicherungssystem, wirksame Armutsbekämpfung, Klimatransformationsförderung entlang der tatsächlichen Lebensumstände sowie die Stiftung sozialen Friedens statt der Förderung von Neiddebatten unter den Ärmsten sind deshalb grundlegende Aufgaben der Politik (vgl. u. a. Kapitel 2.1 und 2.5, Kapitel 3, Kapitel 6.6).

Die Armutsquote hat im Saarland mit 19 Prozent (bei Kindern sogar über 25 Prozent) einen bedenklichen Höchststand erreicht. Die Hälfte der Altersrenten von Frauen und ein Viertel derjenigen der Männer liegen im Grundsicherungsbereich. Es gibt insgesamt zu wenig bezahlbare und kaum sozial gebundene Wohnungen, außerdem fehlt barrierefreier Wohnraum. Die tatsächliche Wohnkostenbelastung ist so hoch wie in keinem anderen Bundesland. Der energetische Gebäudezustand ist der schlechteste im Bundesländervergleich. So lassen sich schlaglichtartig die großen Herausforderungen für eine sozial-ökologische Transformation beschreiben.

Zentrale Weichen einer wirksamen **Armutsbekämpfung** müssen auf Bundesebene gestellt werden. Dazu gehören eine armutsfeste Anhebung des Mindestlohns, eine wirksame Kindergrundsicherung, eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (vgl. Kapitel 3.3), eine solidarische Pflegevollversicherung und eine konsequente Mietpreisdämpfungspolitik.

Aber auch das Saarland muss seinen Handlungsspielraum ausschöpfen und den „Dritten Aktionsplan Armutsbekämpfung“ mit konkreten Maßnahmen zügig und konsequent umsetzen und die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüfen (vgl. Kapitel 3.2).

Eine effektive und chancenorientierte Arbeitsmarktintegration führt zur gesellschaftlichen Teilhabe und minimiert die Armutsgefahr, weshalb eine aktive Arbeitsmarktpolitik zentral ist. Ein stabiler Sozialstaat muss aber auch diejenigen wirksam auffangen, die aus unterschiedlichen Gründen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen (können). Als einige zentrale Positionen sind daher zu nennen (vgl. Kapitel 6.6):

- Der „Job-Turbo“ für **geflüchtete Menschen** darf nicht zu mehr Zeitarbeit und prekären Beschäftigungsverhältnissen führen. Wichtig ist, dass Geflüchtete nicht unterqualifiziert in Helferjobs vermittelt werden und damit der Niedriglohnsektor gestärkt wird.
- Trotz eines hohen Beschäftigungsstandes verfestigt sich die **Langzeitarbeitslosigkeit**. Die Chancen für Langzeitarbeitslose auf eine Beschäftigung sind trotz bestehender Arbeits- und Fachkräftebedarfe nur sehr gering. Wichtig ist, dass soziale Teilhabe als eigenständiges Ziel der Förderung erhalten werden muss, wenngleich die Arbeitsmarktintegration der Geförder-

ten nicht aus dem Blick geraten sollte. Nach der fünfjährigen Förderdauer fehlt insbesondere für sehr arbeitsmarktferne Arbeitslose eine Anschlussförderung und sie fallen wieder in die prekäre Situation der Langzeitarbeitslosigkeit zurück. Hier braucht es dringend weitere Fördermaßnahmen für arbeitsmarktferne Langzeitleistungsbezieher, insbesondere für Ältere, die den Übergang in die Rente überbrücken.

- Die Arbeitskammer kritisiert besonders, dass es mit dem **Bürgergeld** nicht gelungen ist, die Berechnung der Regelbedarfe auf eine neue Basis zu stellen und sie transparent und nachvollziehbar zu machen. Die leichte Erhöhung der Regelbedarfe gleicht lediglich die Inflation aus. Sie reicht aber nicht aus, um die angestrebte gesellschaftliche Teilhabe der Leistungsbezieher zu sichern. Den populistischen Debatten, in denen gezielt geringverdienende Menschen gegen bedürftige Menschen ausgespielt werden, muss die Politik mit den entsprechenden Fakten, die u. a. die Arbeitskammer zusammengestellt hat, entgegentreten.

Im Bereich des **Wohnens** muss der soziale Wohnungsbau wiederbelebt und auch mehr bezahlbares Wohnen für Menschen mit mittleren Einkommen ermöglicht werden. Mit Blick auf die Herausforderungen der steigenden Energiepreise, der Energiewende und den damit verbundenen Anforderungen an die Gebäudeheizung müssen Instrumente eingeführt werden, die die Menschen finanziell in die Lage versetzen, einen Heizungstausch vorzunehmen und auf diese Weise Ängste nehmen und gleichzeitig die Energiewende voranbringen (vgl. Kapitel 3.4.2). Zur Verhinderung von Energiesperren muss die Landesregierung das Konzept der Energiesicherungsstelle weiterentwickeln und die Arbeit der Meldestelle bei der Verbraucherzentrale dauerhaft finanziell absichern.

Der **Verkehrssektor** gehört zu denjenigen Bereichen des alltäglichen Lebens, in denen eine gleichberechtigte Teilhabe für alle häufig nicht sichergestellt ist.¹³ Nachhaltige Mobilitätsgestaltung muss verstärkt in den Fokus. Die Landesregierung muss den öffentlichen Nahverkehr stärken und raumordnerische Rahmenbedingungen schaffen, die verkehrsberuhigend wirken und insbesondere die vermeintlich schwächeren Verkehrsteilnehmenden, die auf Fuß- und Radverkehr angewiesen sind, stärken. Transparenz und Partizipation sind auch bei der Mobilität ein wichtiger Teil des gemeinschaftlichen Wandels. Durch Beteiligung, z. B. in Reallaboren, wird Akzeptanz für die Mobilitätswende geschaffen. Zudem trägt sie dazu bei, dass sich neue Mobilitätsangebote an den Bedürfnissen der Nutzenden orientieren (vgl. Kapitel 2.5).

2. Soziale Ungleichheiten zeigen sich nach wie vor bereits im Bereich der frühkindlichen Bildung und verstetigen sich über die gesamte Bildungskette. Die ausgeprägten Bildungsdisparitäten und die Bildungsarmut müssen nachhaltig verringert werden. Außerdem gilt es, die Bildungseinrichtungen von Kitas bis hin zu den Hochschulen verstärkt als Orte zur Entwicklung politisch-demokratischer Werte und Partizipation zu verstehen und diesen Auftrag zu fördern (vgl. Kapitel 7.1 bis 7.4).

Benachteiligte Kinder, insbesondere aus einkommensschwachen Familien, mit geringem kulturellem Kapital oder mit Migrationshintergrund respektive mit nicht-deutscher Muttersprache,

konfrontieren oft größere Herausforderungen im Bildungssystem, was sich im Bereich der frühkindlichen Bildung durch mangelnden Zugang zu Betreuungsangeboten und im schulischen Bereich überproportional in niedrigeren Fachleistungen, einem geringeren Bildungsniveau und einer erhöhten Drop-out-Rate manifestiert. Über die letzten zwei Jahrzehnte haben sich diese Missstände bundesweit und im Saarland nicht signifikant verbessert. Chancengleichheit als bildungspolitisches Korrektiv bleibt ein fortwährendes Anliegen, das kontinuierlicher Aufmerksamkeit und Anpassungen bedarf. Die im Bericht beschriebenen Ergebnisse und Empfehlungen unterstreichen nachdrücklich die dringende Notwendigkeit einer integrierten und langfristigen ausgerichteten bildungspolitischen Strategie zur Förderung von Bildungsgerechtigkeit. Diese muss bereits bei der Förderung eines gleichberechtigten Zugangs zu frühkindlichen Bildungsangeboten beginnen. Durch die Kombination gezielter Interventionen, einer sorgfältigen Allokation von Ressourcen und der kontinuierlichen Anpassung bildungspolitischer Maßnahmen im Rahmen eines umfassenden Bildungsmonitorings mit datengestützter und evidenzbasierter Schul- und Unterrichtsentwicklung können wir sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen gerechtere Bildungschancen eröffnen als bisher. Ein gezielter Ausbau unterstützender Strukturen für benachteiligte junge Menschen an ihrem Wohnort sowie die Schaffung einer tatsächlich armutsfesten Grundsicherung, die die Teilhabe für Kinder und Jugendliche garantiert, sind darüber hinaus wichtige Bausteine (vgl. Kapitel 7.1, 7.2).

Bildung ist für die nachhaltige Entwicklung und die Weiterentwicklung der demokratischen Zivilgesellschaft zentral. Dies gilt auch und gerade für die hochschulische Bildung: In ihrer Rolle als Bildungs- und Sozialisationsinstanz (eines Teils) der künftigen gesellschaftlichen „Funktionselite“ (Dippelhofer) stehen die Hochschulen in der Verantwortung, Kompetenzen zu vermitteln, die ethisch verantwortungsbewusst und auf Basis demokratischer Prinzipien als Handwerkszeug für eine kritisch-reflexive und aktive Mitgestaltung der Gesellschaft dienen. Hier gilt es, die Hochschulen als Räume politischer Bildung und gesellschaftlicher Diskussion weiter zu stärken – etwa durch mehr Freiräume für eigene politische Bildungserfahrungen, Zeitfenster für hochschulpolitische Partizipation oder durch eine stärkere Thematisierung von Fragen der gesellschaftlichen und ökologischen Verantwortung (vgl. Kapitel 7.3).

Menschen müssen in allen Lebensphasen unkomplizierten und niedrighschwelligigen Zugang zu politischer Bildung haben. Unabhängig von der Haushaltslage des Landes müssen Angebote der politischen Bildung ausreichend und dauerhaft finanziert sein. Niedrighschwellige und aufsuchende Angebote sollten verstärkt aufgebaut und verstetigt werden (vgl. Kapitel 7.4).

3. Ökologische Modernisierung ist zwingend erforderlich zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen auch der kommenden Generationen. Trotz oder gerade wegen der schwierigen Voraussetzungen im Industrieland Saarland, braucht es verlässliche Leitplanken und verbindliche Umsetzungsstrategien (vgl. insb. Kapitel 2.2, 2.3, 2.4 und 5.1).

Für die Arbeitskammer ist es von herausgehobener Bedeutung, dass das Bundesland Saarland seine Verantwortung für Klimaschutz und Klimafolgenanpassung wahrnimmt und Ziele zur Reduktion von Treibhausgasemissionen im Saarland definiert. Umso wichtiger ist, dass das

Saarländische Klimaschutzgesetz (SKSG) zügig umgesetzt wird, um dringend benötigte Maßnahmen und Klimaschutzbemühungen zielgerichtet auszugestalten. Voraussetzung für eine wirkungsvolle Umsetzung ist die rasche Entwicklung des lange angekündigten Saarländischen Klimaschutzkonzeptes (SKSK). Die Arbeitskammer erwartet hierbei eine ernsthaftere Beteiligung aller Stakeholder und eine transparentere Kommunikation über den Prozess der Erstellung des SKSK. Zentrale Grundlage für Zieldefinition und Maßnahmenentwicklung und auch für eine kritische Begleitung durch externe Stakeholder ist eine entsprechende Datengrundlage, d. h. eine valide Treibhausgasbilanz. Die Arbeitskammer fordert eine zügige und regelmäßige Veröffentlichung der entsprechenden Daten.

Auf dieser Basis muss die Landesregierung eine kohärente Energiestrategie entwerfen, die konkrete Bedarfe unter anderem für Strom und Wasserstoff benennt und plausible Wege aufzeigt, wie diese Bedarfe durch eigene Produktion und Energieimporte gedeckt, wie erforderliche Infrastrukturen und Lieferbeziehungen hergestellt und wie Organisationsformen wie Bürgerenergiegenossenschaften und andere Beteiligungsarten eingebracht werden können.

Aus Sicht der Arbeitskammer ist neben der Frage der Finanzierung notwendiger Maßnahmen im SKSK darzulegen, wie die Klimaschutzstrategie mit anderen Strategien, Maßnahmen und Programmen des Landes in Verbindung steht und verzahnt werden soll, um die Ziele ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit als echte Querschnittsthemen im Regierungshandeln zu verankern. Hier ist auch eine Abstimmung mit bestehenden beratenden Gremien, wie dem Energiebeirat oder dem „Expert:innenteam Nachhaltigkeit“, von entscheidender Bedeutung. Doppelstrukturen sind zu vermeiden (vgl. Kapitel 2.2, 2.3 und 2.4).

4. Eine Klimaschutzpolitik, die auf reine Reduktion von Treibhausgasemissionen ausgerichtet ist, genügt dem Anspruch eines gerechten Wandels nicht. Vielmehr muss die Treibhausgasreduktion in eine übergeordnete Strategie eingebettet werden, die sowohl Klimaschutz adressiert als auch mögliche soziale und ökonomische Auswirkungen antizipiert und proaktiv begleitet, sodass nicht die Beschäftigten die Hauptlasten der Klimawende zu tragen haben (vgl. insb. Kapitel 2.2, 5.3 und 5.4).

Die Arbeitskammer unterstreicht die Notwendigkeit, Nachhaltigkeit (und zwar ökologisch, sozial, ökonomisch und politisch) als Leitprinzip für politisches Handeln zu etablieren und betrachtet dies als einen zentralen Grundsatz für die saarländische Politik (vgl. Kapitel 2.2). Die Integration der nachhaltigen Entwicklung in die Landesverfassung war ein essenzieller Schritt, um diesem Leitbild einen besonderen Stellenwert einzuräumen. Dieses muss nun mit Leben gefüllt werden. Sozial-ökologisches Beschaffungswesen, klimabewusste Gestaltung von Landesliegenschaften und Mobilität, die Etablierung nachhaltiger Finanzbeziehungen oder die Etablierung eines alternativen, ergänzenden Wohlstandsmaßstabs zum Bruttoinlandsprodukt, wie etwa der Regionale Wohlfahrtsindex (vgl. Kapitel 5.3), der neben der Wertschöpfung auch Indikatoren zur Qualität der Arbeit und dem Ressourcenverbrauch einbezieht, sind hier einige Handlungsoptionen auf dem Weg hin zu einem nachhaltigen Saarland.

Der vorliegende Bericht macht deutlich, wie eng verschiedene Politikfelder miteinander verzahnt werden müssen, wenn insgesamt dem Ziel einer gerechteren Gesellschaft, die im Einklang mit den planetaren Grenzen in einem stabilen demokratischen System lebt, gedient werden soll. Aus Sicht der Arbeitskammer ist die Landesregierung daher aufgefordert, unterschiedliche Strategieprozesse in den Bereichen Klima, Energie, Fachkräftesicherung, Gleichstellung, Innovation, Industrie, Arbeitsmarkt und Soziales unter einem Dach zu bündeln und miteinander zu verschränken. Das „Energiepolitische Zieldreieck“ aus Versorgungssicherheit, Umweltschutz und Wirtschaftlichkeit muss um Maßnahmen zur Akzeptanzsteigerung ergänzt werden. Soziale Gerechtigkeit, Gute Arbeit und die Stärkung von Mitbestimmung und Partizipation müssen dabei Leitlinien sein, an denen sich die Entwicklung von Maßnahmen und Programmen ausrichten muss. Wichtige EU-Regulierungen wie die Richtlinien zur Nachhaltigkeitsberichterstattung oder das Lieferkettengesetz weisen den Weg für die Förderung einer umfassend nachhaltigen Unternehmenspolitik (vgl. Kapitel 5.4).

5. Neben der Dekarbonisierung treiben Digitalisierungsprozesse weiterhin Veränderungen des Alltags voran. Die Digitalisierung des öffentlichen Raums und der öffentlichen Verwaltung stellen Anforderungen an die Sicherung der Teilhabe der Menschen. Wichtig ist, dass digitale Möglichkeiten allen Menschen gleichermaßen zugänglich gemacht werden und soziale Rahmenbedingungen mitgedacht werden (vgl. Kapitel 4.3).

Ungleiche digitale Zugangsmöglichkeiten sind längst eine neue Form sozialer Ungleichheit geworden. Die Ergebnisse der AK-Beschäftigtenbefragung zeigen klar, dass sich sowohl die digitale Infrastruktur am Wohnort als auch das gegebene digitale Leistungsangebot der Kommune deutlich darauf auswirken, wie zufrieden die Befragten mit den Möglichkeiten ihrer sozialen Teilhabe und ihren Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen sind. Gesellschaftliche, politische und kulturelle Teilhabe werden immer stärker vom Zugang von Hochgeschwindigkeitsnetzen abhängen. Aus Sicht der Arbeitskammer sollte der Glasfaserausbau im Saarland entschlossener vorangetrieben werden. Das Saarland und seine öffentlichen Einrichtungen stehen daher in der Verantwortung, digitale Technologien verantwortungsvoll einzusetzen – ob im Rahmen von Smart Cities oder bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen. Smart-City-Technologien müssen mit dem Ziel einer sozial ausgewogenen Lebensqualität als normativem Bezugspunkt eingesetzt werden. Der Einsatz digitaler Technologien sollte durch eine Technikfolgenabschätzung begleitet werden, um anhand verschiedener Dimensionen wie Bildung, Einkommen oder räumliche Diskrepanzen mögliche Ungleichheiten in der Nutzung von Technologien sowie deren Auswirkungen auf das soziale Zusammenleben vorab zu eruieren.

Zur Stärkung der demokratischen Partizipation bieten sich bspw. barrierefreie Bürgerbeteiligungsplattformen oder Ideenwettbewerbe an. Weniger digital affine Menschen sollten durch kostenlose und niedrigschwellige Bildungs- und Unterstützungsangebote, wie z. B. (ehrenamtliche) Digitalpatenschaften, unterstützt werden, um ihre Teilhabe an digitalen Wandlungsprozessen zu stärken. Wichtig ist, dass digitale Möglichkeiten allen Menschen gleichermaßen zugänglich gemacht werden und soziale Rahmenbedingungen mitgedacht werden. Ein leistungsfähiger

digitaler Staat kann zu einer lebhaften und inklusiven Demokratie beitragen und das Vertrauen der Bürger in den Staat und seine Institutionen insgesamt stärken (vgl. Kapitel 4.3).

6. Für eine soziale Gestaltung der Transformation ist ein aktiver Staat unerlässlich. Es bedarf öffentlicher Investitionen, um die Transformation in strategischen Bereichen voranzutreiben und die öffentliche Daseinsvorsorge zu sichern sowie eines stabilen sozialen Sicherungssystems. Um dies leisten zu können, müssen die Schuldenbremse reformiert und das Steuersystem gerechter ausgestaltet werden (vgl. insb. Kapitel 4.1 und 4.2).

Es ist offenkundig, dass die Bewältigung der Klimakrise, das Erreichen von mehr sozialer Gerechtigkeit und die Stabilität der Demokratie in einem engen Zusammenhang stehen (vgl. Kapitel 1.1). Die tiefgreifenden Veränderungen unter dem Eindruck zusätzlicher akuter Krisen (Pandemie, Krieg) lassen sich nicht allein durch Marktmechanismen erreichen. Vielmehr bedarf es einer aktiven Rolle eines leistungsfähigen Staates, der wichtige Rahmensetzungen vorgibt, Anreize setzt und Möglichkeiten schafft, die Transformation nachhaltig im Sinne der Menschen zu gestalten. Staatliche Investitionen sind gerade bei der Bereitstellung von Infrastrukturen in den Bereichen Energie, Verkehr, Wohnen sowie bei der Förderung neuer Technologien und Unternehmensideen entscheidend. Mehr als in vielen anderen Teilen der Bundesrepublik geht es im Saarland auch darum, unter den Vorzeichen der Klimawende ein hohes Wirtschaftswachstum durch zukunftsfähige und klimaschonende Sektoren zu realisieren, um nicht noch weiter als bisher hinter den Bundesdurchschnitt zurückzufallen.

Mit der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse und ihrer engen Auslegung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im November 2023 hat sich die Bundesrepublik wesentlicher Mittel beraubt, wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht nur gegen die schwache konjunkturelle Lage, sondern auch zur Gestaltung der Transformation zu ergreifen. Wegen der enormen Transformationsprobleme der saarländischen Wirtschaft mit entsprechend hohen Risiken für tausende Arbeitsplätze plädiert die Arbeitskammer seit Jahren für eine grundlegende Reform der Schuldenbremse hin zur „Goldenen Regel“. Da diese Reformoption aufgrund der aktuellen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse nicht realistisch erscheint, werden in Kapitel 4.1.4 alternative Reformvorschläge dargestellt, die der öffentlichen Hand Gestaltungsspielraum ermöglichen könnten. Für besonders geeignet, den Transformationsanforderungen auch auf Landesebene Rechnung zu tragen, hält die Arbeitskammer die Gründung öffentlicher Unternehmen, um die Kreditfinanzierung wichtiger Zukunftsinvestitionen zu ermöglichen.

Darüber hinaus ist ein soziales Ausgleichs- und Sicherungssystem erforderlich, das auch denjenigen, die durch Umstellungsprozesse besonders belastet werden, ein Schritthalten mit den erforderlichen Veränderungen ermöglicht. Daher ist aus Sicht der Arbeitskammer zentral, die staatliche Einnahmeseite stärker in den Blick zu nehmen. Die Landesregierung muss sich auf Bundesebene für eine Steuerreform zur Mobilisierung von Transformationsmitteln einsetzen. Weil die Erbschaftsteuer den Ländern zugutekommt, sollte die Landesregierung im eigenen Interesse an zusätzlichen Einnahmen die konsistenzorientierte Reform der Erbschaftsteuer auf Bundesebene forcieren und für die Wiedereinführung der Vermögensteuer eintreten.

Im Rahmen ihrer eigenen Haushaltspolitik sollte die Landesregierung folgende Aspekte beachten:

- Die Landesregierung sollte den Kernhaushalt den besonderen Anforderungen der Transformationsdynamik in den Bereichen Umwelt und Verkehr, Arbeit und Soziales sowie Bildung und Gesundheit durch gezielte moderate Erhöhungen der Ressortetats Rechnung tragen, um die industrielle Transformation sozial und ökologisch sowie mit dem entsprechenden Humankapital zu flankieren.
- Die Landesregierung sollte dafür sorgen, dass die im Kernhaushalt eingestellten Investitionsmittel auch zeitnah abfließen, um die Investitionen des Transformationsfonds mit weiteren Standortinvestitionen anzureichern und große Haushaltsreste zu vermeiden.
- Die Landesregierung sollte zusätzliche finanzielle Mittel für die saarländischen Kommunen auf Bundesebene aushandeln, um Spielräume für kommende Aufgaben bei Infrastrukturinvestitionen, Bildung und kommunaler Wärmeplanung zu schaffen.

7. Um den Strukturwandel zu gestalten, ist die Erarbeitung einer umfassenden Transformationsstrategie gefordert, die hilft, zukunftsfähige Industriearbeitsplätze im Saarland zu sichern und zu schaffen, und gleichzeitig zu mehr Guter Arbeit im Dienstleistungssektor und einer Aufwertung von Care-Arbeit beiträgt. Diese Aufforderung ist eng verknüpft mit der Forderung einer Landesgleichstellungsstrategie, da viele systemrelevante Dienstleistungsberufe nach wie vor häufig von Frauen ausgeübt werden. Die Landesregierung muss die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen und die Vergabe öffentlicher Mittel an Gute Arbeit knüpfen. Gute Arbeit muss Leitgedanke und integraler Bestandteil einer Strukturwandelstrategie sein und alle in dieser Strategie bearbeiteten Handlungsfelder prägen (vgl. Kapitel 2.5, 4.3, 4.4, 5.1, 5.2, 6.4, 6.7).

Die Entwicklung der saarländischen Industrie ist nach wie vor von verschiedenen Krisenfaktoren beeinflusst. Die Ausgangslage stellt sich aufgrund der anhaltenden Strukturwandelprozesse als besonders prekär dar. Über 10.000 Arbeitsplätze in der für das Saarland weiterhin so bedeutsamen Industrie wurden seit 2014 bereits abgebaut. Die Landesregierung muss Wege aufzeigen, wie der Erhalt bzw. die Neuschaffung von industriellen Arbeitsplätzen, insbesondere in zukunftssicheren Bereichen der grünen Technologien, der Wasserstoffwirtschaft und Kreislaufwirtschaft, erfolgen kann (vgl. Kapitel 5.1). Die Sicherung bestehender Unternehmen, Gründungsinitiativen sowie Neuansiedlungen sind dabei gleichermaßen in den Fokus zu nehmen. Wenn mit dem Entstehen von Zukunftsbranchen auch neue Berufe und Tätigkeitsfelder einhergehen, ist es aus Sicht der Arbeitskammer entscheidend, dass Umstellungsprozesse und Neuansiedlungen mit entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen begleitet werden. Initiativen wie das Transformationsnetzwerk Saarland (TraSaar) mit dem Teilprojekt Qualifizierung oder das Projekt Weiterbildungsverbund Saarland sind deswegen in ihrer Bedeutung hervorzuheben und zu unterstützen.

Neben der Sicherung und Förderung guter Industriearbeitsplätze an der Saar bedarf es einer zukunftsorientierten, strategischen Dienstleistungspolitik, welche den Aspekt Gute Arbeit stärker in den Blick nimmt und dazu beiträgt, die Mitbestimmungsstrukturen im Dienstleistungssektor zu verbessern (vgl. Kapitel 5.2, 6.4 und 6.7). Denn in vielen Dienstleistungsbereichen herrscht diesbezüglich nach wie vor enormer Nachhol- und damit Handlungsbedarf. So sind die Arbeitsbedingungen von Pflegekräften im Saarland beispielsweise geprägt von hoher Arbeitsbelastung, Personalmangel und oft unzureichender Anerkennung. Die hohe Arbeitsintensität führt zu physischen und psychischen Belastungen, die langfristig die Qualität der Pflege beeinträchtigen können. Themen wie der Personalmangel, die Arbeitsbelastung, Vergütung und Anerkennung sowie Weiterbildung und Aufstiegschancen sind omnipräsent. Berufe in Bereichen wie Gesundheitsversorgung und Pflege, ÖPNV, Erziehung und Bildung sind für das gesellschaftliche Zusammenleben essenziell. Wenn diese Bereiche künftig tatsächlich auch attraktive Alternativen darstellen sollen bzw. ein Wechsel in diese Berufe nicht mit Einkommenseinbußen und Statusverlust verbunden sein soll, müssen diese Tätigkeiten eine finanzielle wie auch gesellschaftliche Anerkennung und Wertschätzung erfahren, die ihrer Bedeutung für unser Zusammenleben entspricht. Dazu gehört auch, dass Care-Arbeit gleichmäßiger verteilt, die Arbeitsbedingungen verbessert und die Löhne angeglichen werden – dies muss bereits bei der Ausgestaltung der Ausbildungsbedingungen beginnen. Als ein geeignetes Mittel für Entlastung und bessere Arbeitsbedingungen (und damit auch Fachkräftesicherung) wird auch Arbeitszeitverkürzung ins Feld geführt. Die Einführung von Wahlarbeitszeiten oder kollektive Verkürzung der Erwerbsarbeitszeit könnte außerdem eine Perspektive bieten, um Lohnarbeit und reproduktive Arbeit gerechter zu verteilen, auch zwischen den Geschlechtern.

Aus Sicht der Arbeitskammer fehlt bislang eine konsequente Ausrichtung der Strukturwandelstrategie auf Gute Arbeit sowie die sozialen Fragen der ökologischen und digitalen Transformation. Die Arbeitskammer erwartet, dass die Landesregierung ihre Möglichkeiten der Konditionierung von Fördermitteln an Kriterien Guter Arbeit ausschöpft (vgl. Kapitel 4.4.) und die gewerkschaftliche Erschließung von Beschäftigungsfeldern in Zukunftsbranchen unterstützt. Die Beteiligung der Beschäftigten bzw. ihrer Interessenvertretungen sowie der Bürgerinnen und Bürger vor Ort sollte immer gewährleistet sein. Nur so können die Umstellungsprozesse im Sinne der Arbeitnehmenden stattfinden.

8. Alle Beschäftigten und Personen, die von den Herausforderungen am Arbeitsmarkt besonders betroffen sind, müssen in der Transformation mitgenommen werden. Wesentlicher Schlüssel dazu sind Aus- und Weiterbildung sowie eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die Qualifizierung und Unterstützung in den Vordergrund rückt (vgl. Kapitel 6.2, 6.5, 6.6).

Wenn mit dem Entstehen von Zukunftsbranchen auch neue Berufe und Tätigkeitsfelder einhergehen, ist es aus Sicht der Arbeitskammer entscheidend, dass Umstellungsprozesse und Neuanstellungen mit entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen begleitet werden. Verbesserungen müssen erzielt werden im Bereich des Übergangs von der Schule in den Beruf, der Ausbildung und der kontinuierlichen Weiterbildung auch in späteren Phasen des Berufslebens bzw. auch

der Arbeitslosigkeit. Dabei müssen die individuellen Bedürfnisse und unterschiedlichen Gruppen berücksichtigt werden.

Denn neben Debatten um die Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland kommen andere wesentliche Aspekte in der Debatte aktuell zu kurz: die Nutzung inländischer Potenziale durch eine bessere Integration von bereits hier lebenden Zugewanderten, insbesondere durch die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, sowie arbeitsmarktnahe Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung beim Arbeitgeber und die Förderung beruflicher Weiterbildung (vgl. Kapitel 6.6) plus die generelle Förderung von Aus- und Weiterbildung. Denn trotz offener Stellen bleiben auch Fach- und Arbeitskräfte arbeitslos, weil ihre Qualifikationen nicht zur Nachfrage passen. Auch wenn die Zahl der gemeldeten Ausbildungsstellen die Zahl der einen Ausbildungsplatz suchenden Jugendlichen übersteigt, waren im Saarland im August 2023 noch 900 Jugendliche auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz, was auf massive Passungsprobleme am Ausbildungsmarkt und Schwierigkeiten beim Übergang von der Schule in den Beruf hindeutet. Insbesondere bei jungen Menschen ist die Arbeitslosigkeit angestiegen. Notwendig ist daher zunächst die Verbesserung der Berufsorientierung, die in Schulen einen höheren Stellenwert erhalten muss und deren Angebote stärker koordiniert und gebündelt werden müssen (vgl. Kapitel 6.5.1). Auf Landesebene sollte ein Vernetzungsgremium eingerichtet werden mit dem Auftrag, die in den verschiedenen Landesministerien verorteten Förderprogramme im Bereich des Übergangs zwischen Schule und Beruf der verschiedenen Rechtskreise abzustimmen und miteinander zu verzahnen.

Im Bereich der Ausbildung muss die Qualität am Lernort Berufsschule verbessert werden. Aus dem DGB-Ausbildungsreport 2023 geht hervor, dass die Zufriedenheit der Auszubildenden mit der Qualität der Berufsschule auf einem historischen Tiefststand ist. Nur rund die Hälfte der Jugendlichen bewerten die Qualität ihres Berufsschulunterrichtes mit gut oder sehr gut. Ein weiteres Ausbildungshemmnis stellt die Erreichbarkeit der Ausbildungsstätte dar. Auszubildende, die den ÖPNV nutzen, sind oft sehr lange unterwegs. Hier gilt es, eine Lösung mit besser abgestimmten Fahrzeiten zu finden.

Der schnelle Wandel der Arbeitswelt macht kontinuierliche Weiterbildung immer wichtiger, weshalb die Arbeitskammer sich für eine stärkere Weiterbildungskultur im Saarland einsetzt. Dabei spielen die Organe der Mitbestimmung und Fachnetzwerke eine Schlüsselrolle. Initiativen, wie das Transformationsnetzwerk Saarland (TraSaar) mit dem Teilprojekt Qualifizierung oder das Projekt Weiterbildungsverbund Saarland, sind deswegen in ihrer Bedeutung hervorzuheben und zu unterstützen. Im Rahmen der saarländischen Fachkräftestrategie ist es aus Sicht der Arbeitskammer darüber hinaus besonders wichtig, die Qualifizierung von Beschäftigten ohne Berufsabschluss und Arbeitslosen stärker in den Blick zu nehmen und zu fördern und die Förderung dabei an den Belangen und Interessen der Menschen auszurichten. Die saarländische Landesregierung muss sich außerdem auf Bundesebene für ein individuelles Recht auf Weiterbildung, verbesserte Rahmenbedingungen und eine angemessene Finanzausstattung der Weiterbildungsförderung einsetzen.

9. Der tiefgreifende Wandel ist mit Unsicherheiten und Ängsten verbunden. Transparente Kommunikation auf Grundlage einer soliden Strategie kann Planungssicherheit vermitteln. Auf diesem Wege kann die Beteiligung an der ökologischen Modernisierung verbreitert und gesichert werden. Open Government sollte als wichtiges Leitprinzip der Regierungsführung dienen. Zentrale Vorhaben der Transformation sollten mit ernst gemeinten und gut moderierten Bürgerbeteiligungsformaten zur Schaffung breiter Legitimität unterlegt werden (vgl. u. a. Kapitel 2.4, 3.4, 4.3, 5.5, 6.6).

Open Government ist ein ganzheitlicher Ansatz zur Belebung der Demokratie auf der Grundlage von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln und unter Nutzung der Vorteile der Digitalisierung. Open Government zeichnet sich aus durch Transparenz und Zugang zu Informationen zum Beispiel über Verfahren und Entscheidungen, Partizipation etwa in Form von Bürgerdialogen, Zusammenarbeit zwischen Regierung und Nicht-Regierungsorganisationen sowie, ressort- und ebenenübergreifend, Rechenschaftslegung und die Nutzung neuer Technologien. Offene Verwaltungsdaten machen dabei staatliches bzw. behördliches Handeln nachvollziehbar, schaffen Transparenz und spielen eine wesentliche Rolle für eine demokratische Partizipation an einer nachhaltigen Gestaltung unserer Zukunft. Das Saarland schneidet bei einem Vergleich der Bundesländer in Bezug auf die Qualität ihrer Informationsfreiheitsgesetze besonders schlecht ab. Auch für die Arbeitskammer als gesetzliche Interessenvertretung der saarländischen Beschäftigten erschweren die häufig intransparenten Vorgehensweisen, nicht veröffentlichte Studien oder fehlende Daten die Bewertung und Begleitung politischer Entscheidungen (z. B. Energiebilanz, Wohnraumbesichtigung).

Aus Sicht der Arbeitskammer sollte das Regierungs- und Verwaltungshandeln im Saarland eng an den Grundsätzen von Open Government ausgerichtet werden, um demokratische Prozesse und das Vertrauen in die Demokratie insgesamt zu stärken. Insbesondere in den Transformationsbereichen Dekarbonisierung und Digitalisierung sowie in sozialpolitischen Handlungsfeldern, wie z. B. der Wohnungspolitik, bedarf es umfassender Kommunikation, Information und Beratungsangeboten (vgl. u. a. Kapitel 2.4, 3.4, 6.6). Notwendig sind vor allem konkrete Ideen und verbindliche Projekte, wie dies lokal umgesetzt werden kann.

Um die Möglichkeiten der demokratischen Beteiligung auch für diejenigen zu stärken, die bisher wenig repräsentiert und gehört sind, sollten ernst gemeinte und gut moderierte Beteiligungsformate die bestehenden parlamentarischen und innerparteilichen Diskurse ergänzen. Konzepte wie Bürgerinnen-/Transformationsräte bewertet die Arbeitskammer daher grundsätzlich positiv. Wichtig ist bei solchen Ansätzen, dass die Gutachten eines Transformationsrates zumindest so gewichtig sein sollten, dass die politischen Entscheidungsträger nicht ohne plausible Begründung daran vorbeikommen. Dazu sollten die Transformationsräte zumindest ein offizielles Mandat erhalten, mit finanziellen Ressourcen ausgestattet sein und durch eine unabhängige Geschäftsstelle organisatorisch unterstützt werden. Solche Beteiligungsprozesse müssen so moderiert werden, dass sich auch Menschen einbringen können, die solche Diskurse nicht gewohnt sind.

10. Betriebe sind die Orte, in denen die sozial-ökologische Transformation für die Beschäftigten konkret erfahrbar wird. Das betrifft auch die Arbeitsbedingungen entlang der Lieferkette. Angesichts des Arbeitskräfte- und des Qualifizierungsbedarfs ist die soziale Nachhaltigkeit der Unternehmen entscheidend für deren zukünftige Wettbewerbsfähigkeit. Verbindliche Vorgaben werden von der EU gesetzt. Mitbestimmte Unternehmen wirtschaften nicht nur nachhaltiger; Mitbestimmung ist auch ein wirksamer Hebel, um demokratische Beteiligung zu erlernen, Selbstwirksamkeit zu erfahren und die Zufriedenheit mit dem demokratischen System insgesamt zu erhöhen. Die Landesregierung sollte sich für eine weitere Stärkung der Mitbestimmung politisch stark machen und bei allen politischen Maßnahmen und finanziellen Förderungen als Bedingung setzen (vgl. u. a. Kapitel 5.4, 5.5, 4.4).

Eine Untersuchung des Instituts für Mitbestimmung und Unternehmensführung (IMU) der Hans-Böckler-Stiftung kommt nach einer Untersuchung von 200 CDAX-Unternehmen zu dem Ergebnis, dass Unternehmen mit einer starken Mitbestimmung deutlich mehr für Nachhaltigkeit tun. Die Mitbestimmung trägt erwiesenermaßen dazu bei, der Transformation der Unternehmen eine arbeitnehmerorientierte Richtung zu geben, Arbeitsbedingungen und Tarifbindung zu sichern, Standorte zukunftsfest zu machen und auch Krisen abzumildern. An saarländischen Beispielen mangelt es nicht. Ein Hauptgrund: Die Beschäftigten und Interessenvertretungen haben ein hohes Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung des Unternehmens und an längerfristigen Beschäftigungsperspektiven. Die neuen Regulierungen auf EU-Ebene u. a. zur Nachhaltigkeitsberichterstattung machen die starke Rolle der Mitbestimmung deutlich. Unternehmen sollten die Chance der Einbindung der betrieblichen Mitbestimmung nutzen, einerseits, um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen, andererseits, um die Expertise in die Entwicklung nachhaltiger Geschäftsmodelle einfließen zu lassen und so ihren Geschäftserfolg zu steigern.

Neben dem Beitrag zu Innovation und damit Arbeitsplatzsicherung stellt die Mitbestimmung einen wichtigen Hebel zur Stabilisierung der Demokratie dar. Die Beschäftigten, die bei ihrer Arbeit mitgestalten können, deren Beschwerden und Vorschläge beachtet werden, die ihre Arbeit selbst planen oder bei der Einführung digitaler Technologien mitreden können, sind deutlich häufiger zufrieden mit der Demokratie und den politischen Einflussmöglichkeiten. Internationale Untersuchungen bestätigen unsere Ergebnisse im Saarland: Wer bei seiner Arbeit Selbstwirksamkeit und demokratische Einflussmöglichkeiten erfährt, erkennt diese Möglichkeiten auch eher im politischen System.

Die Landesregierung ist daher gefordert, die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente zu einer Demokratisierung des Wirtschaftens zu nutzen. Dazu gehören Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen für den Wert der Mitbestimmung, ein Maßnahmenpaket zur Förderung von Genossenschaften (vgl. Kapitel 5.5.2), der Einsatz auf Bundesebene für mehr wirtschaftliche Mitbestimmung und die an Mitbestimmung geknüpfte Fördermittelvergabe.

-
- ¹ Hagemeyer, Lennart; Faus, Rainer; Bernhard, Lukas: Vertrauensfrage Klimaschutz, in FES-diskurs, Januar 2024, S. 25, Vertrauensfrage Klimaschutz (fes.de) [26.03.2024].
- ² Elsässer, Lea; Schäfer, Armin: (N)one of us? The case for descriptive representation of the contemporary working class, *West European Politics*, 45:6, 2022, S. 1361-1384.
- ³ Elsässer, Lea: Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Band 91. Frankfurt a. M.: Campus, 2018.
- ⁴ Arbeitskammer des Saarlandes: AK-Beschäftigtenbefragung 2023 – Ausgewählte Ergebnisse einer repräsentativen Befragung bei abhängig Beschäftigten im Saarland, Saarbrücken 2023, AK-Texte_Beschaeftigtenbefragung_2023_web.pdf (arbeitskammer.de) [15.05.2024].
- ⁵ DIW Berlin: Niedriglohnssektor in Deutschland schrumpft seit 2017.
- ⁶ DIW Berlin: Superreiche könnten den Staat retten.
- ⁷ Brülle, Jan; Spannagel, Dorothee: Einkommensungleichheit als Gefahr für die Demokratie. WSI-Verteilungsbericht Nr.90/2023, S. 5.
- ⁸ Ebd., S. 15.
- ⁹ Armin Nassehi, Interview in DER SPIEGEL, 11.01.2024.
- ¹⁰ European Environment Agency: European Climate Risk Assessment, Luxemburg 2024, online unter: European Climate Risk Assessment — European Environment Agency (europa.eu) [15.05.2024].
- ¹¹ AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023 — IPCC, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/> [20.03.2023].
- ¹² Deutscher Ethikrat [22.03.2024].
- ¹³ Ebd.

2 Ökologischer Umbau: notwendig und sozial gestaltbar

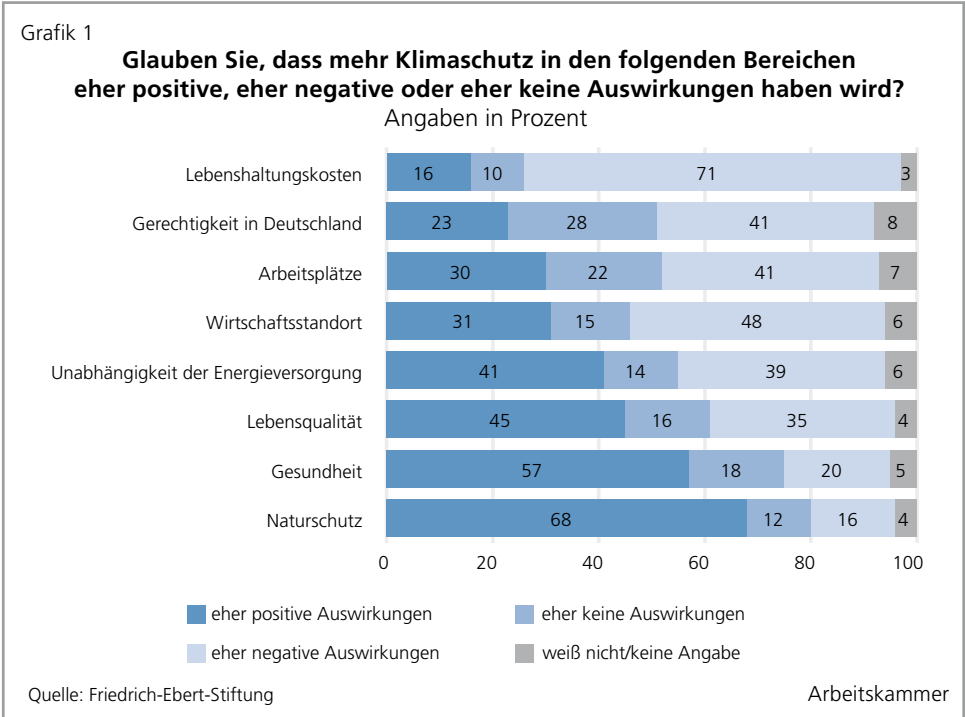
2.1 Klimaschutz gelingt nur mit Verteilungsgerechtigkeit

Neue Forschungsergebnisse, bundesweit und im Saarland, zeigen, dass eine große Mehrheit der Menschen ein hohes Bewusstsein für notwendige Klimaschutzmaßnahmen hat, es aber einer sozial gerechten Ausgestaltung bedarf, damit sie die Veränderungen mittragen kann und will. Klimaschutz und Transformation dürfen daher nie nur aus ökologischer Sicht betrachtet werden, da in ihnen eine massive Angst vor Verteilungskonflikten liegt. Ohne dass die Wählerinnen und Wähler die notwendigen Maßnahmen akzeptieren, lässt sich wirksamer Klimaschutz nicht umsetzen. Werden die Bürgerinnen und Bürger und die Beschäftigten lediglich mit Anforderungen an individuelle Verhaltensänderungen konfrontiert, ohne dass gleichzeitig (auch finanzielle) Handlungsspielräume aufgezeigt werden, wird die ökologische Transformation zwangsläufig gebremst, der soziale Zusammenhalt bröckelt und die Zufriedenheit mit der Demokratie sinkt. Die Politik auf Bundes- und Landesebene muss den Fokus viel stärker auf die Bearbeitung der sozialen Fragen richten, die sich im Zusammenhang mit der Klimawende ergeben sowie auf eine gute und ernst gemeinte Kommunikation und Beteiligung. Zwei Ansatzpunkte im Land sind das Klimaschutzkonzept und der Aktionsplan Armutsbekämpfung, in denen Ökologie und Soziales eng verzahnt sein müssen.

Einstellungen zur ökologischen Modernisierung

In den letzten Jahren sind die Themen Klima- und Naturschutz deutlich stärker in das Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit gerückt, als dies lange der Fall war. Auch wenn mit den Berichten des Club of Rome vor über 50 Jahren auf wissenschaftlicher Ebene bereits ausgearbeitet war, auf welche Probleme die Weltbevölkerung zusteuert, wenn sich an Produktions- und Lebensweise nichts ändert, wurden klimapolitische Maßnahmen in der öffentlichen Debatte lange Zeit eher am Rande behandelt. Politisches Handeln bewegte sich zu weiten Teilen in Diskussionen über Zielsetzungen, oftmals ohne konkrete und verbindliche Maßnahmen mit entsprechendem Zeithorizont für die Umsetzung zu entwickeln.

Mit häufigeren Extremwetterereignissen, die auch vermehrt in den Zentren der westlichen Wohlstandsgesellschaften ankommen, und damit verbundenem Leid ist die Notwendigkeit der ökologischen Modernisierung immer deutlicher geworden und ins Zentrum politischen Handelns gerückt. Die Versäumnisse der zurückliegenden Jahrzehnte offenbaren sich aktuell deutlich und der nun erforderliche sehr schnelle Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft betrifft die Bevölkerung immer stärker in basalen Fragen ihrer Alltagsgestaltung: Wohnen, Einkaufen, Mobilität, Arbeiten. In kurzen Abständen werden immer neue Anforderungen an Verhaltensänderungen formuliert. Dieser Veränderungsdruck trifft die Menschen in einer Zeit großer Krisen, wachsender sozialer Ungleichheit und Unsicherheiten, die auch mit Fragen der finanziellen Leistungs-



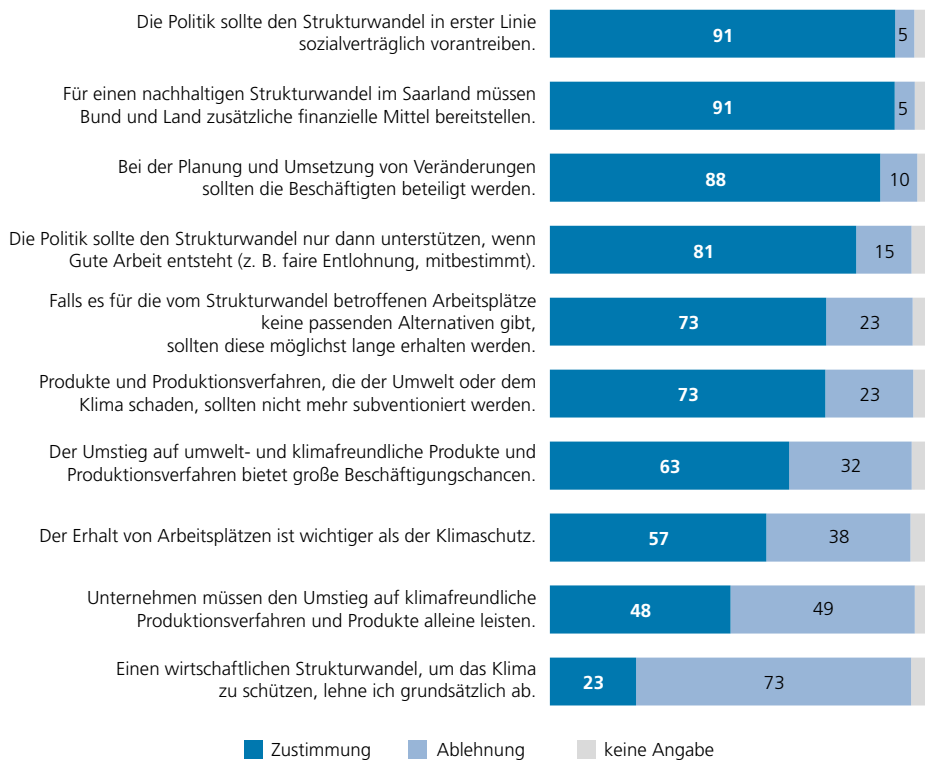
fähigkeit weiter Teile der Bevölkerung eng verknüpft sind. Faktoren, die rechtspopulistische Kräfte ausnutzen und mit vermeintlich einfachen Antworten ein Bild vermitteln wollen, dass alles bleiben kann, wie es ist. Versprechen, die nicht zu halten sind, wenn die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten werden sollen.

Aktuelle Forschungsergebnisse der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) zeigen, dass eine große Mehrheit der Menschen ein hohes Bewusstsein für die Notwendigkeit des Klimaschutzes hat. 76 % der Befragten gehen davon aus, dass der Klimawandel heute bereits große Probleme verursacht; 71 % stimmen der Aussage zu, dass die Politik dafür sorgen muss, die vereinbarten Klimaschutzziele zu erreichen. Besonders bemerkenswert ist, dass ein hohes Problembewusstsein mit Blick auf die Klimawandelfolgen besteht, gleichzeitig aber die meisten Befragten eher negative Auswirkungen durch Klimaschutzmaßnahmen, insbesondere im Hinblick auf Lebenshaltungskosten, Arbeitsplätze und Gerechtigkeit erwarten (siehe Grafik 1).¹

Die Untersuchung der FES belegt außerdem, dass es mit einer sozial gerechten Ausgestaltung, die diese Befürchtungen aufgreift, thematisiert und ernsthaft bearbeitet, viele Anknüpfungspunkte für die Unterstützung von Klimaschutz auch in der breiten Gesellschaft gibt.

Grafik 2

Wie bewerten Sie die folgenden Aussagen zum Strukturwandel?
Angaben in Prozent



Quelle: Arbeitskammer Beschäftigtenbefragung

Arbeitskammer

Auch im Saarland Unterstützung für sozialverträglichen Klimaschutz

Für die saarländischen Beschäftigten hat die Arbeitskammer in ihrer repräsentativen Beschäftigtenbefragung Einstellungen zum Klimaschutz abgefragt. Etwa drei Viertel der Befragten stimmen der Aussage zu, dass klimaschädliche Produkte und Produktionsmethoden nicht mehr subventioniert werden sollten und über 60 % der Beschäftigten sehen Chancen für Arbeitsplätze durch den Umstieg auf klimafreundliche Geschäftsmodelle. Es gibt also durchaus ein hohes Bewusstsein für erforderlichen Klimaschutz und damit verbundene Veränderungsprozesse. Gleichzeitig wird der ökologischen Modernisierung nicht bedingungslos zugestimmt und der Politik wird eine besondere Verantwortung zugeschrieben: Ganz oben, mit einer Zustimmung von über 90 %, rangieren die Aussagen, dass die Politik den Strukturwandel in erster Linie sozialverträglich vorantreiben soll und dass Bund und Land für einen nachhaltigen Strukturwandel im Saarland zusätzliche finanzielle Mittel bereitstellen müssen. Diese Aussagen sowie auch die Forderung nach mehr finanziellen Ressourcen zeigen eindrücklich, dass der Schutz des Klimas und der damit

einhergehenden Transformationserfordernisse aus Sicht der Beschäftigten Entwicklungen darstellen, die eine klare staatliche Rahmensetzung und Verantwortungsübernahme im Sinne eines aktiven und handlungsfähigen Staates erfordern. Zwar sehen die Beschäftigten hier auch die Betriebe und Unternehmen in der Verantwortung, aber weniger als die Hälfte (48 %) ist der Meinung, dass die Transformation im Hinblick auf klimafreundliche Produktionsweisen und Produkte von diesen alleine zu leisten ist. Die AK-Befragung macht deutlich: Klimaschutz muss immer die Perspektive Gute Arbeit beinhalten. „Politik sollte Strukturwandel nur dann unterstützen, wenn Gute Arbeit entsteht.“ Dieser Aussage stimmen über 80 % der Befragten zu. Des Weiteren sind 57 % der Meinung, dass der Erhalt von Arbeitsplätzen wichtiger ist als der Klimaschutz. Für drei Viertel der Befragten sollten Arbeitsplätze möglichst lange erhalten werden.

Betrachtet man das Antwortverhalten differenziert nach einzelnen Gruppen, sehen wir, dass Klimafragen einerseits ein Generationenthema sind, andererseits aber auch die individuelle berufliche und wirtschaftliche Situation von Relevanz ist: Beschäftigte im Produzierenden Gewerbe, die direkter betroffen sind, legen die Priorität deutlich stärker auf die Arbeitsplatzsicherung als auf den Klimaschutz. Personen mit geringem Einkommen lehnen den wirtschaftlichen Strukturwandel häufiger gänzlich ab. Die Bewältigung der Transformation wird also auch mit der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit in Verbindung gebracht. Politische Entscheidungsträgerinnen sind daher gut beraten, bei der Verteilung der Transformationskosten für eine spürbare Entlastung insbesondere in den unteren Einkommensbereichen sowie für Perspektiven Guter Arbeit für die Beschäftigten in besonders transformationsbetroffenen Branchen zu sorgen, um für die notwendigen Veränderungen in der Breite der Gesellschaft die erforderliche Akzeptanz zu erhalten. Denn ohne staatliche Eingriffe verschärfen sich Ungleichheit und Klimakrise gegenseitig und müssen deswegen auch gemeinsam angegangen werden.

Ungleichheit im Zusammenhang mit der Klimakrise

Betrachtet man Fragen von Ungleichheit und sozialer Gerechtigkeit im Zusammenhang mit der ökologischen Transformation, gibt es mehrere Perspektiven zu beachten:

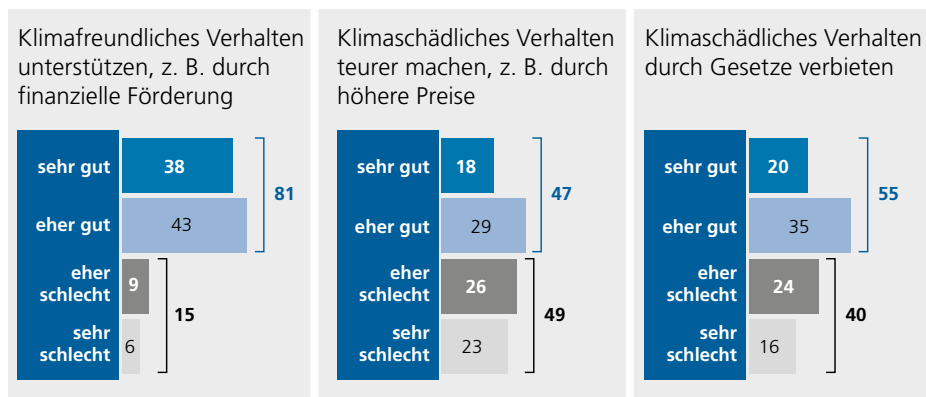
- Erstens die Verteilung der Ursachen des Klimawandels. Studien zeigen, dass Reichtum und Treibhausgasemissionen Hand in Hand gehen und die reichen Bevölkerungsgruppen (sowohl global als auch auf Deutschland bezogen) erheblich viel mehr CO₂ ausstoßen als ärmere. Global gesehen verursacht das reichste Prozent so viele Treibhausgase wie die ärmeren zwei Drittel der Weltbevölkerung. Das reichste Prozent in Deutschland war 2019 für mehr als fünfzehnmal so viel CO₂-Emissionen verantwortlich wie ein Mensch aus der ärmeren Hälfte der Deutschen und siebenmal so viel wie ein Mensch aus der Gruppe der mittleren 40 %. Auch der Anstieg der Emissionen geht im wesentlichen auf höheren CO₂-Ausstoß durch die Reichsten zurück. Während die Pro-Kopf-Emissionen des reichsten Prozents der Weltbevölkerung seit 1990 weiter angestiegen sind, sind die Emissionen der niedrigen und mittleren Einkommensgruppen in den westlichen Industrienationen gesunken. Nicht nur zwischen reichen und armen Ländern, sondern vor allem zwischen reichen und armen Bevölkerungsgruppen innerhalb von Ländern bestehen erhebliche Gefälle im Ausmaß ihrer klimaschädlichen Emissionen.²

- Zweitens die Folgen des Klimawandels, von denen nicht alle gleichermaßen betroffen sind – und das gilt ebenfalls nicht nur im globalen Kontext: Ärmere Menschen wohnen häufiger in schlecht sanierten Wohnungen und sind dadurch stärker von steigenden Temperaturen betroffen. Dies gilt nicht nur für Mieterinnen und Mieter, sondern auch für einkommensschwache Eigentümerinnen und Eigentümer, wie z. B. Rentnerinnen. Durch vermehrte Hitzetage steigen die gesundheitlichen Belastungen, denen Ärmere schlechter ausweichen können. Auch von Naturkatastrophen sind ärmere Bevölkerungsgruppen besonders betroffen, wenn wie im Ahrtal den weniger Wohlhabenden nicht nur entsprechende Versicherungen, sondern auch die nötigen Ersparnisse für Neuanschaffungen oder Umzug fehlen. Steigende Lebensmittelpreise durch häufigere Ernteausfälle betreffen ebenfalls stärker Haushalte mit geringen Einkommen, da diese einen größeren Anteil ihres Einkommens für Grundbedürfnisse ausgeben.
- Drittens sind die Kosten, die durch erforderliche Maßnahmen zum Klimaschutz entstehen (z. B. für eine andere Heizung, ein anderes Auto oder andere Verkehrsmittel, höhere Kosten durch CO₂-Bepreisung etc.), für verschiedene sozioökonomische Gruppen unterschiedlich schwer zu tragen. Haushalte mit geringeren Einkommen haben wenig Handlungsspielraum, ihr Verhalten zu verändern, um höheren Kosten zu entgehen. Gleichzeitig haben Haushalte mit höheren Einkommen genügend Handlungsspielraum, ihr Verhalten gar nicht ändern zu müssen, weil sie die höheren Kosten leicht tragen können. Betrachtet man die deutlich höheren CO₂-Emissionen, die von reicheren Haushalten ausgehen, stellt sich die Frage der Wirksamkeit von klimapolitischen Maßnahmen, die auf individuelle Verhaltensänderungen abzielen.
- Viertens sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Veränderungen auch in Bezug auf die Arbeitsprozesse unterschiedlich stark betroffen: So erhöhen die verstärkten Hitzewellen insbesondere das Gesundheitsrisiko für Arbeitnehmende mit einem hohen Anteil an körperlicher Arbeit – wie bspw. im Baugewerbe oder in der Landwirtschaft. Aber auch in industriellen Fertigungsstätten und Fabriken oder sogar in Büros nimmt die Belastung erheblich zu.
- Global gesehen ergeben sich die größten Belastungen sicher für die Arbeitenden im Bereich des Abbaus von Rohstoffen. Daher ist es wichtig, nicht nur die Klimafolgen des Abbaus von (auch für die Energiewende benötigten) Rohstoffen in den Blick zu nehmen, sondern auch gegen die katastrophalen Arbeitsbedingungen der im Abbau tätigen Menschen vorzugehen. Auch im Hinblick auf neue Energiepartnerschaften, z. B. für den Import von Wasserstoff aus Ländern des Globalen Südens, müssen die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen vor Ort von westlichen Regierungen beachtet werden. Bei der Entwicklung dieser Partnerschaften und der Vergabe öffentlicher Gelder müssen Kriterien sozialer und ökologischer Gerechtigkeit angelegt werden. Ein echter Dialog mit Einbindung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft muss initiiert werden, Mittel müssen auch zur sozialen Absicherung sowie für Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten eingesetzt und die Stärkung gewerkschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Begleitstrukturen muss unterstützt werden.³ Mit einem wirksamen Lieferkettengesetz müssen auch die Betriebe in die Pflicht genommen werden (vgl. Kapitel 5.4).

Grafik 3

Es gibt verschiedene Ideen, wie die Regierung Klimaschutzziele vorantreiben kann. Wie bewerten Sie die folgenden jeweils?

Angaben in Prozent



Quelle: Friedrich-Ebert-Stiftung

Arbeitskammer

Bei der Gestaltung der ökologischen Transformation sind Fragen der Dekarbonisierung von Wirtschaft und Gesellschaft daher unbedingt gemeinsam mit Fragen von Ungleichheit und sozialer Gerechtigkeit zu bearbeiten. Klimaschutzmaßnahmen müssen so ausgestaltet werden, dass daraus entstehende Lasten fair verteilt werden und eine Verschärfung sozialer Ungleichheit verhindert wird. Dies gilt sowohl bezogen auf die Bevölkerung hierzulande als auch auf globaler Ebene mit Blick auf die Länder des Globalen Südens. Progressive Klimapolitik muss im Sinne eines Konzepts der „Klimagerechtigkeit“ Überlegungen zum Klimaschutz um Fragen sozialer Gerechtigkeit ergänzen.

Preismechanismen reichen nicht: Klimageld muss kommen und durch weitere Instrumente für den sozialen Ausgleich ergänzt werden

Steigende Preise für fossile Energieträger (z. B. durch die CO₂-Steuer) sollen Anreize setzen, klimaschädliches Verhalten zu vermeiden. Sie stellen damit einen wichtigen Bestandteil der Energiewende dar. Mit dem Klimapaket steigt der CO₂-Preis bis 2025 auf 50 Euro pro Tonne an. 2027 wird der jährlich festgelegte nationale CO₂-Preis durch einen europäischen Emissionshandel für die Bereiche Gebäude und Verkehr abgelöst. Ab 2027 wird der Preis also nicht mehr staatlich festgelegt, sondern soll sich am Markt bilden. Ein deutlicher Anstieg des CO₂-Preises ab 2027 wird erwartet.

Ohne sozialen Ausgleich wird aber ein Großteil der Bevölkerung den ökologischen Umbau nicht mittragen können, da eine Vermeidung steigender Kosten durch Änderung des eigenen

Verhaltens in vielen Fällen nicht kurzfristig möglich ist. Außerdem sind Menschen mit geringem Einkommen von der CO₂-Bepreisung vergleichsweise stärker betroffen, da sie größere Anteile ihres Einkommens für Energiekosten ausgeben müssen. Bei reichen Personen sind die Preissignale wiederum häufig zu gering, um überhaupt eine Verhaltensänderung zu bewirken.

Das von der Bundesregierung geplante Klimageld, das im Gegenzug zur CO₂-Bepreisung der finanziellen Entlastung der Bürgerinnen und Bürger dienen sollte, soll nach Angaben des Bundesfinanzministers, anders als im Koalitionsvertrag vorgesehen, allerdings nicht mehr in dieser Legislaturperiode, sondern erst 2027 eingeführt werden.

Eine Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) analysiert die Verteilungswirkungen der CO₂-Bepreisung in Kombination mit der Auszahlung eines Klimageldes.⁴ Diese und andere Untersuchungen⁵ zeigen, dass insbesondere die unteren Einkommensgruppen mit geringen und mittleren Energieverbräuchen durch die Auszahlung eines pauschalen Klimageldes spürbar entlastet werden können. Allerdings sind die Lasten der CO₂-Bepreisung nicht nur nach Einkommensgruppen, sondern auch nach weiteren Merkmalen ungleich verteilt. Das IMK zeigt, dass eine Vielzahl von Haushalten in den mittleren Einkommensgruppen, insbesondere Hauseigentümerinnen und -eigentümer in ländlichen Regionen, besonders stark belastet sind, da sie vergleichsweise hohe Verbräuche an Kraftstoffen und Wärmeenergie aufweisen, ihre finanziellen Mittel und die zur Verfügung stehenden Infrastrukturen (z. B. ÖPNV) aber nicht ausreichen, um diese Verbräuche z. B. durch die Anschaffung eines emissionsärmeren Autos, einen Heizungstausch oder eine Gebäudedämmung zu reduzieren. Das pauschale Klimageld reiche in diesen Fällen nicht aus, um erhebliche Mehrbelastungen durch den CO₂-Preis abzufedern. Das Preissignal läuft hier also ins Leere. Eine Verhaltensänderung ist nicht möglich, die Haushalte sehen sich lediglich mit einer Kostensteigerung konfrontiert. Es verwundert daher kaum, dass die Untersuchung der Friedrich-Ebert-Stiftung belegt, dass Teuerungen von klimaschädlichem Verhalten mehrheitlich abgelehnt werden.⁶

Diese Ergebnisse zeigen, dass eine sozialverträgliche Klimawende nicht allein über Preismechanismen zu erreichen ist. Es bedarf eines erheblichen Ausbaus an Infrastruktur im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs, der Energie- und der alternativen Wärmeversorgung. Eine sozial ausgewogene ökologische Modernisierung gelingt nur mit erheblichen öffentlichen Investitionen und einer funktionierenden öffentlichen Daseinsvorsorge (vgl. Kapitel 4).

Über die Ausgleichsmaßnahmen für ärmere Haushalte und eine transparente Kommunikation hinaus bleibt die Forderung bestehen, besonders hohe Einkommen, Erbschaften und Vermögen stärker zur Finanzierung der ökologischen Transformation heranzuziehen (vgl. Kapitel 4.1.5), was auch im Hinblick auf ihren höheren Anteil an CO₂-Emissionen gerecht wäre, um so zum sozialen Ausgleich der Lasten der Klimawende beizutragen.

Ausgleich für finanzielle Belastungen durch Klimaschutzmaßnahmen und CO₂-Preise: Aktionsplan Armutsbekämpfung weiterentwickeln und Beratungsangebote für Bürgerinnen und Bürger ausbauen

Auch wenn vieles auf Bundesebene geregelt werden muss, besteht durchaus Spielraum für Landesregierung und Kommunen. Steigende Energiepreise verteuern beispielsweise das Wohnen. Die tatsächliche Wohnkostenbelastung – also einschließlich aller Nebenkosten – ist mit 39,0% so hoch wie in keinem anderen Bundesland (vgl. Kapitel 3.4). Im Saarland ist die Zahl der Sozialwohnungen von 2005 bis 2022 von 5.000 auf 759 Wohnungen zurückgegangen. Das Land hat damit bundesweit die wenigsten Sozialwohnungen (8 je 10.000 Einwohner zu 131 in Deutschland). Gleichzeitig können Mieterinnen und Mieter nicht selbst über die energetische Sanierung ihrer Wohnungen entscheiden. Besonders ärmere Menschen leben häufig in schlecht oder unsanierten Gebäuden.⁷ Ein kurzfristiger Umstieg auf eine neue Heizung oder ein Elektroauto ist für einen Großteil der Menschen finanziell nicht leistbar, ein Umstieg z. B. auf den ÖPNV wegen des mangelnden Ausbaus in der Fläche nicht möglich. Hinzu kommt große Verunsicherung unter den Bürgerinnen und Bürgern, da klare Rahmenbedingungen und Förderbedingungen für Verkehrs- und Wärmewende fehlen, was die Entscheidung für eine neue Heizung oder ein anderes Auto erschwert. Die steigenden Energiepreise im Zuge der Folgen des Krieges Russlands gegen die Ukraine haben deutlich gezeigt, dass die Verteuerung von Energie untere Einkommensgruppen weitaus stärker belastet als reichere.⁸

An Problemen wie diesen muss die Politik ansetzen, um sozialen Ausgleich zu erreichen.

- Das Ziel der Landesregierung, bis 2027 im Saarland wieder 5.000 Sozialwohnungen zu schaffen, wird unterstützt. Die aktuell zur Verfügung stehenden Bundesmittel über 80 Mio. Euro und geplanten 42 Mio. Euro jährlich müssen voll umfänglich genutzt werden.
- Die Versorgung mit Strom, Wasser, Gas und Fernwärme ist grundlegendes Element der Daseinsvorsorge und der gesellschaftlichen Teilhabe. Die Landesregierung muss daher das Konzept gegen Energiesperren – wie im Dritten Aktionsplan zur Armutsbekämpfung beschrieben – konsequent weiterentwickeln und wirksam umsetzen. Um die Wirksamkeit des Instrumentes zu evaluieren, ist das jährliche Monitoring zu Energiesperren im Saarland wieder aufzunehmen. Ein Verbot von Energiesperren und insbesondere von Quersperren ist bundesweit zu initiieren (vgl. Kapitel 3.4).
- Mobilitätskonzepte müssen die Herausforderungen für den ländlichen Raum, finanziell benachteiligte oder Menschen mit Behinderungen mitdenken (vgl. Kapitel 2.5). Neben Mobilitätskonzepten sollten Nahversorgungskonzepte eine wichtige Rolle spielen.
- Die im Saarländischen Klimaschutzgesetz (SKSG) vorgesehene Koordinierungsstelle muss zu einer Landesklima- und -energieagentur erweitert werden und dann auch als Anlaufstelle für die Beratung von Bürgerinnen und Bürgern dienen.

Landesklimaschutzgesetz: Ernst gemeinte Beteiligungsformate etablieren, Kommunikationsstrategie entwickeln und Bearbeitung sozialer Fragen konkretisieren

Im Sommer 2023 wurde das Saarländische Klimaschutzgesetz (SKSG) verabschiedet. Aus Sicht der Arbeitskammer eine wichtige Rahmensetzung, die aber aus Perspektive der Verknüpfung von ökologischen und sozialen Fragen hinter den Erwartungen zurückbleibt. Um Klimaschutz wirksam voranzutreiben, sind Akzeptanz und daraus folgende Unterstützung durch gesellschaftliche Akteure sowie Bürgerinnen und Bürger selbst von essenzieller Bedeutung. Dies ist vor allem durch zwei zentrale Elemente zu erreichen: Partizipation und faire Lastenverteilung. Beides geht einher mit einem hohen Maß an Transparenz über die geplanten Maßnahmen sowie über ihre voraussichtliche Wirkung auf unterschiedliche Gruppen. Zum Redaktionsschluss des vorliegenden Berichts lag leider noch kein Entwurf zum Saarländischen Klimaschutzkonzept vor, der den gesetzlichen Rahmen in konkretere Maßnahmen überführen sollte. Eine Bewertung kann an dieser Stelle daher nicht erfolgen, weshalb die bestehenden Forderungen hier bekräftigt werden sollen:

- Essenziell wird sein, bei den Klimaschutzbemühungen die Verteilungswirkungen zu analysieren, um Maßnahmen auf Sozialverträglichkeit zu prüfen und Hinweise auf notwendige arbeitsmarkt- und sozialpolitische Begleitung zu geben. Im Klimaschutzkonzept muss eine entsprechende Indikatorik entwickelt werden, die die Analyse der sozialen Auswirkungen sowie der erwartbaren Auswirkungen auf Beschäftigung in einzelnen Branchen und ggf. die Identifizierung von auftretenden Fachkräfte- und Qualifizierungsbedarfen ermöglicht (vgl. Kapitel 2.3).
- Um der im Gesetzentwurf beschriebenen Vorbildfunktion der Landesregierung gerecht zu werden, sollte diese die Orientierung ihres Handelns auf eine sozial-ökologische Transformation auch anhand der Veröffentlichung eines neuen Wohlstandsindikators deutlich machen (vgl. Kapitel 5.3). Ein solcher Indikator könnte dazu dienen, den Fokus politischen Handelns nicht zu sehr auf die Entwicklung des am Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessenen Wirtschaftswachstums zu legen, sondern z. B. Umweltbelastungen, die Qualität der Arbeitsplätze oder Ungleichheit stärker in den Blick zu nehmen. Ein Beispiel, dass auf regionaler Ebene geeignet sein könnte, ist der „Regionale Wohlfahrtsindex“ (RWI). Er bietet die Chance, andere Faktoren der Wohlfahrt zu erkennen und zu stärken: eine gerechtere Einkommensverteilung, die Wertschätzung sozialen Engagements sowie die Minderung von Umweltbelastungen und des Verbrauchs nicht erneuerbarer Ressourcen etc.⁹ Die Veröffentlichung eines solchen Indikators kann auch dazu beitragen, die Bürgerinnen und Bürger für Umwelt- und Klimaschutzfragen zu sensibilisieren und die Informationsgrundlage für einen Diskurs über ökologische und soziale Folgen wirtschaftlichen Handelns verbessern.
- Der vorgesehene Beirat für Klimaschutz ist grundsätzlich sinnvoll, die geplante Besetzung greift aber zu kurz. Eine breite Beteiligung relevanter gesellschaftlicher Gruppen, die auch die sozialen Interessen der Bürgerinnen und Bürger vertreten, ist zur Förderung der Akzeptanz möglicher Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen von entscheidender Bedeutung. Dabei könnte sich die Landesregierung an bestehenden Strukturen wie im Zu-

sammenhang mit der Nachhaltigkeitsstrategie orientieren, nicht zuletzt, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Der Beirat muss außerdem von Anfang an in die Ziel-, Strategie- und Maßnahmenentwicklung eingebunden werden und nicht erst beim ersten Monitoring. Nur eine frühzeitige und ernst gemeinte Beteiligung erhöht die Akzeptanz.

- Nicht vergessen werden darf darüber hinaus eine echte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Die von der Landtagsverwaltung geplanten „Bürger*innenräte“ könnten ein wichtiges Beteiligungsformat auch im Rahmen des Klimaschutzkonzepts darstellen. Zu den Aufgaben von „Transformationsräten“ (siehe Kapitel 5.5), wie sie z. B. Klaus Dörre vorschlägt, könnte gehören, die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen zu überwachen, die Produktion langlebiger Güter einzufordern und neue Formen eines kollektiven Selbst Eigentums in Genossenschaften und Sozialunternehmen zu erproben.¹⁰
- Zu einer ernst gemeinten Beteiligung gehören gezielte Informationsansätze, auch vor Ort in den Kommunen. Diese Informationsangebote sollten erstens die Ursachen und Folgen des Klimawandels thematisieren, um die Dringlichkeit eines klima- und umweltpolitischen Umsternens zu erklären. Zweitens müssen Entscheidungsprozesse und Maßnahmen – auch solche, die von anderen Ebenen wie Bund oder EU kommen – kommuniziert und erläutert werden, um Unsicherheiten (wie z. B. im Zusammenhang mit der Diskussion über die Umstellung der Heizungen) zu mildern und den Menschen verlässliche Grundlagen für eigene Entscheidungen zu bieten. Drittens sollen diese Informationsansätze aber auch das Einbringen von Vorschlägen, Ideen, Befürchtungen und Kritik ermöglichen. Geplante Maßnahmen, zu erwartende Wirkungen, aber auch mögliche Belastungen und der Umgang damit müssen transparent kommuniziert werden. Solche Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung müssen mit den notwendigen Finanzmitteln hinterlegt werden.
- Ein gerechter Strukturwandel geht nur mit Guter Arbeit. Öffentliche Förderung für die Gestaltung von Transformationsprozessen darf es nur für Unternehmen geben, die mitbestimmt und tarifgebunden sind und die darlegen, wie sie Aus- und Weiterbildung sichern und fördern (siehe auch Kapitel 4.4).

Darüber hinaus müssen im Saarland nicht nur neue Projekte geschaffen, sondern auch bestehende soziale Projekte auf Möglichkeiten zur Stärkung des Klimaschutzbeitrages hin überprüft bzw. weiterentwickelt werden. Auch umgekehrt müssen ökologische Projekte stärker auf soziale Fragen vor Ort hin ausgerichtet werden.

Mit Blick auf die Vielzahl an Gremien, Bündnissen und Strategieprozessen, die es auf Landesebene gibt, ist es zentral, diese Prozesse eng miteinander zu verzahnen, um eine klarere Vision für eine sozial, ökologisch und demokratisch nachhaltige Zukunft des Saarlandes zu entwickeln. Die Voraussetzungen dafür, dass eine solche integrierte Strategieentwicklung gelingen kann, sind bei einer Alleinregierung einer Partei grundsätzlich gut. Aktuell wird diese Chance allerdings nicht ausreichend genutzt.

- ¹ Hagemeyer, Lennart; Faus, Rainer; Bernhard, Lukas (2024): Vertrauensfrage Klimaschutz, in FES diskurs, Januar 2024, S. 25, Vertrauensfrage Klimaschutz (fes.de), Abruf: 26.03.2024. Ähnliche Ergebnisse finden auch Felix Schulz und Vera Trappmann in einer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten repräsentativen Umfrage zu Klimawandel und Arbeitswelt: Schulz, Felix; Trappmann, Vera (2023): Erwartungen von Beschäftigten an die sozial-ökologische Transformation, Forschungsförderung Working Paper Nr. 308, Düsseldorf, Erwartungen von Beschäftigten an die sozial-ökologische Transformation – Hans-Böckler-Stiftung (boeckler.de), Abruf: 26.03.2024.
- ² Chancel, Lucas: Global carbon inequality over 1990–2019, Nature Sustainability 5, 2022, S. 931-938.
- ³ DGB: Klimagerechtigkeit – eine Herausforderung auf allen Ebenen, <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/struktur-industrie-und-dienstleistungspolitik/umwelt-und-klimapolitik/4++co++2c155918-bce7-11ed-b40f-001a4a160123>, Abruf: 01.04.2023.
- ⁴ Endres, Lukas (2023): Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf-Klimageld, IMK Policy Brief Nr. 162, Dezember 2023, Sozialen Ausgleich bei CO₂-Abgaben verbessern – Hans-Böckler-Stiftung (boeckler.de), Abruf: 26.03.2024.
- ⁵ Kalkuhl, Matthias et al.: Optionen zur Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung, Ariadne-Kurzdossier, Potsdam 2022.
- ⁶ FES diskurs, S. 15.
- ⁷ Holm, Andrej u. a.: Die Verfestigung sozialer Wohnungsprobleme. Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten, Working Paper der Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 217, Juni 2021, https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008039; Landtag des Saarlandes: Antrag der Saar-LINKE-Landtagsfraktion: Energie muss bezahlbar sein: Energiepreise senken – Stromsperren verbieten, Drucksache 16/1889, 13.01.2022.
- ⁸ Dullien, Sebastian; Tobert, Silke: IMK-Inflationsmonitor, Deutliche Inflationsunterschiede zwischen Arm und Reich im Jahr 2022, IMK-Policy Brief Nr. 144, Januar 2023, https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008517, Abruf: 31.03.2023.
- ⁹ Boos, Jonas: Wohlstandsmessung – Alternative zum BIP, Vorherrschendes Wachstumsmodell stößt an ökologisch-soziale Grenzen, AK Analyse, Ausgabe 10, Saarbrücken 2020, https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Sonderpublikationen/AK-Analyse_Corona/PC-Analyse_X_Wohlstandsmessung_JB.pdf, Abruf 30.03.2023.
- ¹⁰ Dörre, Klaus: Transformationskonflikte und neue Bündnisse, 17.10.2020, <https://oxiblog.de/transformationkonflikte-neue-buendnisse/>, Abruf: 30.03.2023.

2.2 Nachhaltigkeit als umfassendes Leitprinzip

Die Aufnahme des Nachhaltigkeitsprinzips in die Landesverfassung muss dazu führen, Nachhaltigkeit als Richtschnur für das politische Handeln zu etablieren. Nur ein ressortübergreifender Ansatz kann Nachhaltigkeit in allen Aspekten berücksichtigen.

Die saarländische Nachhaltigkeitsstrategie braucht konkrete Zielsetzungen, die durch einen breit angelegten Strategieprozess festgelegt werden müssen. Die saarländische Landesregierung muss nachhaltiger Entwicklung in all ihren Facetten einen herausragenden Stellenwert einräumen.

Angesichts der Dringlichkeit der anstehenden Transformation bedarf es eines breiten gesellschaftlichen und politischen Konsenses und langfristiger Planungsinstrumente. Beteiligung bleibt zentraler Bestandteil einer sozial-ökologischen Transformation. Entlang der gesamten Wertschöpfungsketten sind soziale und ökologische Kriterien einzuhalten. Die Verzahnung von Guter Arbeit und Ökologie braucht es sowohl im Globalen Süden als auch im Globalen Norden.

1992 haben sich die Vereinten Nationen zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bekannt. In Rio de Janeiro verabschiedeten sie ein globales Aktionsprogramm. Mit der Agenda 21 erklärte sich jeder der mehr als 170 Unterzeichnerstaaten bereit, das Leitbild national in allen Politikbereichen unter Beteiligung von Gesellschaft und Wirtschaft umzusetzen. Auch Deutschland hat unterzeichnet und beschloss 2002 erstmals eine Nachhaltigkeitsstrategie. 2015 haben die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen in ihrer Agenda 2030 17 globale Nachhaltigkeitsziele, die Sustainable Development Goals (SDGs), definiert. Deutschland hat zugesagt, diese 17 Nachhaltigkeitsziele im eigenen Land umzusetzen und auch anderen Ländern dabei zu helfen. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ist dafür die Grundlage.

Am 10. März 2021 hat das Bundeskabinett die Weiterentwicklung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen. Schwerpunkte sind sechs große Transformationsbereiche, in denen noch größerer Handlungsbedarf besteht: menschliches Wohlbefinden und Fähigkeiten, soziale Gerechtigkeit, Energiewende und Klimaschutz, Kreislaufwirtschaft, nachhaltiges Bauen und Verkehrswende, nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme, schadstofffreie Umwelt.¹

Die Nachhaltigkeitsstrategie ist auf eine breite Beteiligung von verschiedenen Akteuren angewiesen. Denn diese zielt auf eine Verbesserung fast aller Lebensbereiche. Die Ziele, Unterziele und Indikatoren, die in der Strategie enthalten sind, können nur erreicht werden, wenn sich alle staatlichen Ebenen, gesellschaftliche Gruppen, die Wirtschaft und die Wissenschaft beteiligen.²

Auf saarländischer Ebene wurde 2016 eine saarländische Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitet, welche 2020 bis 2022 fortgeschrieben wurde und darüber hinaus von der Landesregierung als kontinuierlicher Prozess verstanden wird.³ Bisher verfolgte die saarländische Landesregierung im Rahmen der saarländischen Nachhaltigkeitsstrategie jedoch eher punktuell die internationalen Nachhaltigkeitsziele, was sich etwa in der Auswahl von Leuchtturmprojekten im

Rahmen der Strategieentwicklung, aber nicht in einem zusammenführenden, übergeordneten Strategieprozess zeigte.

Demokratische Prozesse fair und sozial ausgestalten

Angesichts der Dringlichkeit, mit der z. T. tiefgreifende Veränderungen in allen Bereichen anstehen, sehen sich Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vor massive Herausforderungen gestellt. Ein Umbau zur Erreichung der Klimaziele kann nur gelingen, wenn er demokratisch, fair und sozial nachhaltig ausgestaltet wird. Die Auseinandersetzungen um Maßnahmen, Ziele, Prozesse und Beteiligung hat im politischen Raum, auf der gesellschaftlichen Ebene und auch in den Betrieben längst begonnen.⁴

Die Arbeitskammer unterstreicht die Notwendigkeit, Nachhaltigkeit als Leitprinzip für politisches Handeln zu etablieren und betrachtet dies als einen zentralen Grundsatz für die saarländische Politik. Um den Herausforderungen einer sozial-ökologischen Transformation gerecht zu werden, wird eine langfristige Perspektive in Entscheidungsprozessen betont, die ökologische, ökonomische und soziale Aspekte gleichermaßen berücksichtigt. Die Integration der nachhaltigen Entwicklung in die Landesverfassung war ein essenzieller Schritt, um diesem Leitbild einen besonderen Stellenwert einzuräumen.

Nachhaltigkeit in der Landesverfassung verankert

Die Arbeitskammer begrüßt daher ausdrücklich, dass das Nachhaltigkeitsprinzip in die saarländische Landesverfassung aufgenommen wurde, fordert jedoch daraus abgeleitet eine Operationalisierung im politischen Handeln. Die Arbeitskammer betont die herausragende Bedeutung von Nachhaltigkeit als Leitprinzip, sowohl für die Gerechtigkeit innerhalb der Generation als auch zwischen den Generationen. Es wird darauf hingewiesen, dass ein umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit erforderlich ist, welches sowohl soziale, ökologische, ökonomische als auch demokratische Aspekte umfasst. In diesem Kontext ist die Landesregierung angehalten, wirtschaftliche Transformationsprozesse sozialverträglich und ökologisch zu gestalten, um gleichzeitig die Demokratie in Wirtschaft und Politik zu fördern. Es müssen somit nicht nur Fragen der intergenerationellen Gerechtigkeit angesprochen werden, sondern auch solche der intragenerationellen Gerechtigkeit. Dabei sollten sowohl die globale Nord-Süd-Perspektive als auch soziale Gerechtigkeitsfragen auf allen Ebenen – von der lokalen bis zur globalen – in den Fokus gerückt werden. Dies gewährleistet, dass der Staat bei der Erfüllung seiner Aufgaben nicht nur die Nachhaltigkeit vor Ort und im eigenen Land anstrebt, sondern auch die globalen Auswirkungen seiner Entscheidungen berücksichtigen muss. Nachhaltigkeit muss als Richtschnur für das politische Handeln gelten. Nur eine langfristige Perspektive in den Entscheidungsprozessen, die ökologische, ökonomische und soziale Aspekte gleichermaßen berücksichtigt, wird die Herausforderungen einer sozial-ökologischen Transformation meistern können.

Nachhaltigkeit als Cheffinnensache

Für einen kohärenten und ressortübergreifenden Nachhaltigkeitsstrategieansatz sieht die Arbeitskammer die Notwendigkeit, Nachhaltigkeit und nachhaltiger Entwicklung einen herausragenden Stellenwert einzuräumen. Damit verbunden sollte ein strukturierter Prozess für die Weiterentwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie etabliert werden, der sich an klar definierten Zielen ausrichtet und zudem anhand von Indikatoren mess-, überprüf- und bewertbar ist, wie es auch das „Expert:innenteam Nachhaltigkeit“ vorschlägt.⁵

Nachhaltigkeit als handlungsleitendes Prinzip etablieren

Zudem ist die Landesregierung aufgefordert, selbst ressortübergreifend und in der Verwaltung nach dem handlungsleitenden Prinzip zu agieren und alle Akteure aus Politik und Gesellschaft darin zu unterstützen, ebenfalls nach diesen Prinzipien zu handeln. Sozial-ökologisches Beschaffungswesen, klimabewusste Gestaltung von Landesliegenschaften und Mobilität, die Etablierung nachhaltiger Finanzbeziehungen oder die Etablierung eines alternativen, ergänzenden Wohlstandsmaßstabs zum Bruttoinlandsprodukt, wie etwa der regionale Wohlfahrtsindex oder die Gründung einer Arbeitsgruppe „Nachhaltiges Wirtschaften“, sind hier einige Handlungsoptionen auf dem Weg hin zu einem nachhaltigen Saarland. Insbesondere ein sozial-ökologisches Beschaffungswesen könnte durch seine Hebelwirkung Skaleneffekte auslösen.

Der Leitgedanke, auf dem Analyse und Handlungsempfehlungen basieren, ist ein umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit – ökonomisch, ökologisch, sozial und politisch: Politik muss darauf hinwirken, wirtschaftliche Transformationsprozesse sozialverträglich und ökologisch zu gestalten und so gleichzeitig die Demokratie in Wirtschaft und Politik zu fördern.

Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen

Der stark partizipative Charakter der letzten Fortschreibung der saarländischen Nachhaltigkeitsstrategie ist per se ein guter Ansatz. Doch die Landesregierung ist gefordert, alle Gesellschaftsteile am Prozess zu beteiligen und niemanden zurückzulassen. Nur so können Zielkonflikte erkannt, offen benannt und konstruktiv bearbeitet werden. Nach Meinung der Arbeitskammer gilt es hier besonders, die Belange von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu berücksichtigen.

Nachhaltig vom Globalen Norden bis in den Globalen Süden

Mangelnde Mitbestimmung und schlechte Bezahlung darf es weder im Globalen Süden noch im Globalen Norden geben. Um sich nachhaltig entlang der Lieferketten in den drei Dimensionen Soziales, Wirtschaft und Ökologie zu verhalten, bedarf es eines Miteinanders, Transparenz und Fairness. Diesen Anspruch verfolgt im Saarland der Verein „Fair im Saarland FimS e. V.“ als Bündnis aus der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten,

der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, dem Netzwerk Entwicklungspolitik Saar (NES), dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) Saar, der Aktion 3. Welt Saar e. V. und der Arbeitskammer des Saarlandes.

Zertifizierung als faires Bundesland Saarland reicht bei weitem nicht

Das Saarland will das erste zertifizierte Fairtrade-Bundesland in Deutschland werden. Im Herbst 2023 hat das Bundesland eine Bewerbung zur Zertifizierung als Fairtrade-Bundesland eingereicht. Mit der Zertifizierung soll der Faire Handel im Saarland strukturell verankert werden. Mit dem Ministerratsbeschluss vom 2. Mai 2023 werden seit dem 1. Juli 2023 in allen Ministerien der Landesregierung fair gehandelter Kaffee und ein weiteres fair gehandeltes Produkt verwendet.⁶ Die Arbeitskammer begleitet diesen Prozess kritisch. Dass sich ein Bundesland der Zertifizierung durch einen Verein unterziehen möchte, ist insbesondere daher kritisch zu betrachten, als dass sowohl ein Bundesland als auch die Bundesrepublik Deutschland anhand der legislativen Aufgaben, etwa durch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, selbst Möglichkeiten besitzen, grundlegende Veränderungen in Handelsbeziehungen herbeizuführen. Auch anhand von Verordnungen können Rahmenbedingungen definiert werden, die für einen weitreichenderen, fairen Wandel stehen würden. Ein vielversprechender Ansatz besteht für die Landesregierung darin, selbst die Weichen für eine sozial-ökologisch verantwortliche Beschaffung zu stellen.

Sozial-ökologisch verantwortliche Beschaffung etablieren

Als größte Volkswirtschaft Europas verfügt Deutschland über einen der größten Beschaffungsmärkte der Region. Das öffentliche Auftragswesen macht schätzungsweise 15 % des deutschen BIP aus, was einer immensen Summe von 500 Milliarden Euro pro Jahr entspricht. Das öffentliche Auftragswesen hat erhebliche Auswirkungen auf alle Bereiche des Wohlergehens. Öffentliche Aufträge sind der Schlüssel zur Erbringung öffentlicher Leistungen, sei es in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Infrastruktur oder öffentliche Sicherheit. Indirekt wirkt sich öffentliche Beschaffung auch auf Umwelt, Arbeitsplätze und viele andere Bereiche aus.⁷ Ausgaben für Infrastruktur und öffentliche Verwaltung können somit einen enormen Hebel für eine gerechte, sozial und ökologisch verantwortliche Beschaffung darstellen. Im Prozess der Fortschreibung der saarländischen Nachhaltigkeitsstrategie (2022) wurden durch das „Expert:innenteam Nachhaltigkeit“ zehn Leuchtturmprojekte ausgewählt. Darunter ein Projekt zur sozial-ökologisch verantwortlichen Beschaffung, in dem die Bedeutung und die Umsetzbarkeit innerhalb der Landesverwaltung thematisiert werden.

Die Landesregierung kann ihrer Vorbildfunktion insbesondere durch die geänderte Landesverfassung nachkommen, indem sie den Hebel der Beschaffung nutzt, um selbst im Sinne der Nachhaltigkeit ressortübergreifend anhand sozial-ökologischer Kriterien ihr Beschaffungswesen zu orientieren und Handlungsoptionen aufzuzeigen. Neben der Sensibilisierung kann die Landesregierung insbesondere durch die Anpassung ihrer Beschaffungsordnung sowie der Beschaffungsrichtlinien sozial-ökologische Kriterien definieren. Ein regelmäßiger Austausch der

beschaffenden Zentralbereiche sowie eine Kompetenzstelle sind strukturelle Änderungen, die helfen, ein verbessertes Beschaffungswesen zu etablieren. Die Erfahrungen der Freien Hansestadt Bremen sind etwa zu nutzen und im Saarland umzusetzen.⁸

Gesellschaftliche Akzeptanz fördern

Gesellschaftliche Akzeptanz kann neben dem Eröffnen von Partizipationsmöglichkeiten bei der Strategieentwicklung aber nur dadurch erreicht werden, dass ökologische Ziele nicht mit sozialen Zielen unvereinbar erscheinen. Eine Klimaschutzpolitik, die auf reine Reduktion von Treibhausgasemissionen ausgerichtet ist, genügt dem Anspruch eines gerechten Wandels nicht. Vielmehr muss die Treibhausgasreduktion in eine übergeordnete Strategie für nachhaltige Entwicklung eingebettet werden, die sowohl Klimaschutz adressiert als auch mögliche soziale, ökologische und ökonomische Auswirkungen antizipiert und proaktiv begleitet, sodass nicht die Beschäftigten die Hauptlasten der Klimawende zu tragen haben. Zentral ist, dass politisch formulierte Ziele entsprechend der globalen Nachhaltigkeitsagenda 2030 transparent und operationalisierbar gemacht werden. Eine Nachhaltigkeitsstrategie kann aus Sicht der Arbeitskommission ihre Wirkung nur dann voll entfalten, wenn darin die ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimensionen im politischen Handeln der Landesregierung kohärenter zusammengeführt werden. Die Landesregierung muss dabei mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie nachhaltiges Regierungshandeln in allen Nachhaltigkeitsdimensionen selbst umsetzt.

- ¹ Agenda 2030: Unsere Nachhaltigkeitsziele | Bundesregierung, Die Bundesregierung informiert | Startseite, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/nachhaltigkeitsziele-erklaert-232174>>, Stand: 14.03.2024.
- ² Steuerung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie | Bundesregierung, Die Bundesregierung informiert | Startseite, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns/steuerung-nachhaltigkeitsstrategie-419776>>, Stand: 13.04.2023.
- ³ MUV Saarland: Gemeinsam Verantwortung tragen für heute und morgen – Bericht zum Fortschreibungsprozess der Nachhaltigkeitsstrategie für das Saarland 2020-22, Saarbrücken 2022, <https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mukmav/nachhaltigkeit/dl_2022_fortschrittsbericht-final_NH_mukmav.pdf?__blob=publicationFile&v=2>, Stand: 13.04.2023.
- ⁴ Sozial-ökologische Transformation, <<https://www.boeckler.de/de/sozial-oekologische-transformation-39494.htm>>, Stand: 14.03.2024.
- ⁵ Expert.innenteam Nachhaltigkeit Saarland: Impulse für die Zukunft – Überlegungen zur Weiterentwicklung des Fortschreibungsprozesses der saarländischen Nachhaltigkeitsstrategie März 2022, <https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mukmav/nachhaltigkeit/dl_2022-03-23_impulspapier-lang_NH_muv.pdf?__blob=publicationFile&v=3>, Stand: 13.04.2023.
- ⁶ Saarland will das erste zertifizierte Fairtrade-Bundesland in Deutschland werden, Saarland, 02.05.2023, <https://www.saarland.de/mbk/DE/aktuelles/medieninformationen/2023/05/PM_230502-lpk-faires-saarland>, Stand: 26.03.2024.
- ⁷ Öffentliche Vergabe in Deutschland: Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum | de | OCDE | OECD, <<https://www.oecd.org/publications/offentliche-vergabe-in-deutschland-48df1474-de.htm>>, Stand: 26.03.2024.
- ⁸ Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen – Land und Stadtgemeinde Bremen (VVBesch) – Transparenzportal Bremen, <https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/verwaltungsvorschrift-fuer-die-beschaffung-der-freien-hansestadt-bremen-land-und-stadtgemeinde-bremen-vvbesch-131191?template=20_gp_ifg_meta_detail_d>, Stand: 26.03.2024.

2.3 Klimaschutz und Klimafolgenanpassung

Aktive Gestaltung und Beteiligung der Beschäftigten sind entscheidend für das Gelingen einer sozial-ökologischen Transformation. Für Klimaschutz und in der Klimafolgenanpassung bedarf es gesamtgesellschaftlicher Anstrengungen auf globaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Für das Gelingen einer demokratischen, sozial-ökologischen Transformation ist neben der Einhaltung der Klimaschutzziele ein sozialer Ausgleich unabdingbar. Gerade das Saarland hat aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur und seiner Landesgeschichte erhöhte Herausforderungen beim Umwelt- und Klimaschutz zu bewältigen. Hier gilt es, aktiv zu gestalten und Bürgerinnen, Bürger und Beschäftigte bei der Transformation zu beteiligen.

Es sind schon heute weitreichende Klimaänderungen zu beobachten. In Zukunft werden sich der Klimawandel und seine Folgen noch verstärken. Die Arbeitskammer des Saarlandes sieht die dringende Notwendigkeit einer aktiven, nachhaltigen Klimapolitik. Es ist wichtig, dass die Landesregierung rechtzeitige und effiziente Maßnahmen ergreift, um kommunale und private Akteure zu unterstützen. Das Saarländische Klimaschutzgesetz bietet einen ersten groben Rahmen. Wichtig ist eine zügige Konkretisierung anhand eines Klimaschutzkonzeptes und darin enthaltener Maßnahmen, die sowohl auf ihre Wirkungen im Klimaschutz als auch auf ihre Sozialverträglichkeit hin überprüft werden müssen.

Die Aussagen des Weltklimarates sind eindeutig: Nur rasches und konsequentes Handeln kann die Klimakatastrophe abmildern.¹ Zudem warnt die Europäische Umweltagentur, Europa sei nicht auf die sich rasant verschärfenden Klimarisiken vorbereitet.

Herausforderungen in Europa besonders groß

2023 war das wärmste Jahr seit Beginn der Temperaturlaufzeichnungen. Dem Bericht des Copernicus-Dienstes zur Überwachung des Klimawandels vom Februar 2024 zufolge lag die globale Durchschnittstemperatur in den vorangegangenen zwölf Monaten über dem im Übereinkommen von Paris festgelegten Schwellenwert von 1,5 °C für den Temperaturanstieg.² Die immensen Emissionen von Treibhausgasen führen zu einer Erwärmung, die der Globus in solch kurzen Zeiträumen noch nie erlebt hat.³

Mit dem Pariser Klimaabkommen wurde 2015 das Ziel ausgegeben, die Erderwärmung möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Die Zusagen bei der internationalen Weltklimakonferenz in Glasgow bringen die Welt erstmals in Richtung 1,8-Grad-Pfad.⁴ Auf der 28. Weltklimakonferenz (COP28) in Dubai hat sich die Weltgemeinschaft erstmals auf eine Abkehr von Öl, Gas und Kohle geeinigt. Auch wurden auf der COP28 eine Verdreifachung der globalen Kapazitäten von Erneuerbaren Energien bis 2030 und eine Verdopplung der Energieeffizienzrate im gleichen Zeitraum festgehalten. Bis 2050 soll der Nettoausstoß an Kohlendioxidemissionen auf Null ge-

fahren werden. Damit besiegelt COP28 das Ende des fossilen Zeitalters und erkennt an: Die Erneuerbaren sind die globale Lösung für Klimaschutz und Klimagerechtigkeit.⁵

Mit dem neuesten Synthesebericht des Weltklimarates IPCC wird der Aktionsdruck zum Erreichen des 1,5-Grad-Ziels besonders deutlich. An Lösungen dafür mangelt es nicht, doch die derzeitigen Maßnahmen reichen nicht aus. Nötig sind drastische Maßnahmen, und zwar sofort.⁶ Besonders in den vergangenen zwei Jahrzehnten hat die Geschwindigkeit vieler Änderungen im Klimasystem nochmals zugenommen. Daraus resultieren weltweit gefährliche und zunehmend irreversible Verluste und Schäden in der Natur und in sämtlichen Volkswirtschaften.

Der Klimawandel gefährdet dadurch das Leben von Milliarden von Menschen auf der ganzen Welt. Die zunehmenden klimabedingten Risiken werden zusätzlich verstärkt durch andere menschliche Einflüsse, wie Umweltverschmutzung, Fragmentierung, Verlust und Degradierung von Lebensräumen. Insgesamt drohen das Aussterben von zehntausenden von Spezies und damit immense Verluste an Biodiversität.⁷ Zentrale Erkenntnisse des IPCC-Berichtes sind unter anderem:

- Insbesondere Personen mit hohem sozioökonomischen Status tragen überproportional zum Klimawandel bei und haben das größte Potenzial, ihre Emissionen zu mindern: Die 10 % der Haushalte mit den global höchsten Pro-Kopf-Emissionen verursachen 34 bis 45 % der weltweiten Treibhausgasemissionen, während die unteren 50 % nur 13 bis 15 % zu den Gesamtemissionen beitragen.
- Allein schon nachfrageorientierte Maßnahmen (insbesondere in den Bereichen Gebäude, Verkehr und Ernährung) können die gesamten Treibhausgasemissionen bis 2050 um 40 bis 70 % senken. Dazu zählen auch die systemische Reduzierung von Lebensmittelverschwendung, verbessertes Recycling und energieeffizientere Gebäude.
- Es gilt nun, alle verfügbaren Klimaschutzmaßnahmen möglichst schnell umzusetzen, denn bereits jede weitere geringfügige Erhöhung der globalen Mitteltemperatur erhöht auch die Eintrittswahrscheinlichkeit einer Vielzahl von Risiken für Mensch und Umwelt. Aus diesem Grund ist es auch so, dass 1,5 Grad Celsius Erwärmung deutlich erträglicher wären als 1,6 Grad Celsius, und diese wiederum als 1,7 Grad Celsius, und so weiter. Es zählt daher jede Tonne an Treibhausgasemissionen.
- Es gibt zwar unerprobte Technologien, um CO₂ nachträglich wieder aus der Atmosphäre zu entfernen, jedoch sind diese, im Vergleich zu anderen Maßnahmen, mit viel höheren Kosten sowie außerdem einer Reihe von Risiken verbunden. Zudem sind sie kein Ersatz für sofortige, tiefgreifende und nachhaltige Emissionsminderungen. Denn falls die Weltgemeinschaft die Grenze einer Erwärmung um 1,5 Grad Celsius überschreitet, drohen neben den bereits erwähnten irreversiblen Schäden auch Rückkopplungsmechanismen („Feedback-Effekte“), die vom Klimawandel ausgelöst werden, diesen aber auch wiederum weiter verstärken. Dazu zählen etwa großflächige Waldbrände, das Absterben des Amazonas-Regenwaldes oder das Auftauen von Permafrostböden, was mit einer immensen Freisetzung von Methan verbunden wäre.⁸

Daraus abgeleitet, ergeben sich vielfältige Anforderungen an Europa, Deutschland, Bundesländer und Kommunen, welchen auf politischer und auf regulatorischer Ebene begegnet wird.

Regeln auf EU- und Bundesebene

Die politischen Rahmenbedingungen wurden mit dem Paris Agreement 2015 sowie dem European Green Deal 2019 weltweit und in Europa gestellt.

Der European Green Deal hat das Ziel, Europa bis zum Jahr 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Als Zwischenziel wurde bis 2030 eine Reduktion um 55 % der Treibhausgasemissionen ausgegeben. In der Europäischen Union – die historisch betrachtet einen der größten CO₂-Emittenten der Welt darstellt – wurden die Klimaschutzbemühungen mit dem European Green Deal und der neuen Taxonomie-Verordnung für nachhaltige Investitionen verstärkt und Weichen für mehr Erneuerbare Energien, Biodiversität oder Kreislaufwirtschaft gestellt.

Der Green Deal der EU ist eine Wachstumsstrategie, mit der die europäische Wirtschaft moderner, ressourcenschonender und wettbewerbsfähiger gemacht werden soll. Er gibt dabei Strategien und Transformationspfade vor, wie Klimaneutralität bis 2050 erreicht werden kann. Sämtliche Politikfelder, wie zum Beispiel Energie, Industrie, Biodiversität, Landwirtschaft und Mobilität, sollen deshalb auf die europäischen Klimaschutzziele ausgerichtet werden. Im Rahmen dieser Strategie werden daher laufend bestehende Gesetze angepasst und neue entworfen.⁹ Wichtige Rechtsakte, etwa das „Fit for 55“-Paket, das Europäische Klimagesetz oder EU-Strategien zur Anpassung an den Klimawandel, zur Biodiversität oder Industrie, lassen sich daraus ableiten, genauso wie der EU-Mechanismus für einen gerechten Übergang. Zudem wurden Verordnungen erlassen, die etwa den Finanz- und Unternehmenssektor betreffen. Darunter sind zu nennen:

- Die Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) richtet sich vor allem an die Entwickler und Anbieter von Finanzprodukten sowie an Finanzberater (z. B. Banken, Vermögensverwalter, institutionelle Investoren oder Versicherungen). Diese müssen offenlegen, inwiefern sie Nachhaltigkeitsfaktoren in den Entscheidungsprozess für ihre Finanzprodukte einbeziehen und welche Nachhaltigkeitsrisiken in ihren Finanzprodukten stecken.
- Die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) regelt die Anforderungen an die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen. Sie ist eine Weiterentwicklung der Non-Financial Reporting Directive (NFRD) aus dem Jahr 2014 mit dem Ziel, die nicht-finanzielle Berichterstattung der Finanzberichterstattung gleichzusetzen. Die Anforderungen der CSRD gehen weit über den Ansatz des Green Deal hinaus, da nicht nur Angaben zu Umweltaktivitäten zu machen sind, sondern auch zu sozialen Aspekten und Governance-Aspekten.
- Die EU-Taxonomie-Verordnung (EU Tax-VO) ist ein Klassifizierungssystem für ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten. Anhand vorgegebener Kriterien haben Unternehmen aufzuzeigen, ob und wie nachhaltig sie wirtschaften und investieren. Dazu haben sie ihre taxonomiekonformen Umsatzerlöse, Investitionsausgaben und Betriebsausgaben zu ermitteln.

Neues EU-Etappenziel 2040

Die EU-Kommission peilt ein Etappenziel auf dem Weg der Europäischen Union zur Klimaneutralität bis 2050 an. Sie empfiehlt, die Nettotreibhausgasemissionen bis 2040 um 90 % gegenüber dem Stand von 1990 zu verringern. Dieses Zwischenziel ist nötig, da es durch die jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Klimawandel und den EU-Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens von Paris im Einklang steht. Um das Ziel von 90 % Emissionsreduktion bis 2040 zu erreichen, seien verschiedene Maßnahmen erforderlich:

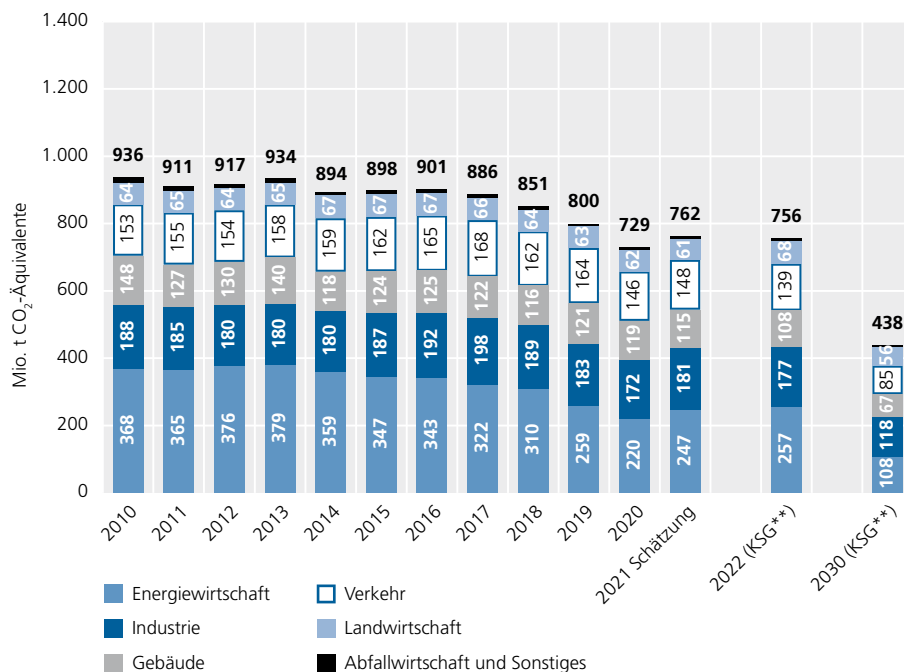
- Die vollständige Umsetzung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften, die eine Senkung der Emissionen bis 2030 um mindestens 55 % vorsehen.
- Die Dekarbonisierung der Industrie durch verstärkten Einsatz von Windenergie, Wasserkraft, Elektrolyseuren und anderen verfügbaren Ressourcen. Die Kommission hat neue Maßnahmen zur Intensivierung des CO₂-Managements in der EU vorgeschlagen, einschließlich Investitionen in Technologien zur Abscheidung, Speicherung und Wiederverwendung von CO₂.
- Die Erweiterung der heimischen Produktionskapazitäten in aufstrebenden Branchen wie Herstellung von Batterien, Elektrofahrzeugen, Wärmepumpen und Solarzellen.
- Die Fortführung des Übergangs zu Fairness, Solidarität und Sozialpolitik, wobei schutzbedürftige Bürgerinnen und Bürger, Regionen, Unternehmen und Beschäftigte durch Instrumente wie den Klima-Sozialfonds und den Fonds für einen gerechten Übergang unterstützt werden.
- Die Einleitung eines offenen Dialogs mit allen beteiligten Parteien, einschließlich Landwirten, Unternehmen, Sozialpartnern sowie Bürgerinnen und Bürgern.¹⁰

In den letzten fünf Jahren hat der Klimawandel wirtschaftliche Schäden in Höhe von 170 Mrd. Euro verursacht. Die damit verbundenen Kosten und Auswirkungen auf die Bevölkerung nehmen kontinuierlich zu und werden immer offensichtlicher. Um die EU widerstandsfähiger gegen Krisen zu machen und weniger abhängig von fossilen Brennstoffeinfuhren zu sein, ist sofortiges Handeln erforderlich. Die Festlegung eines Klimaziels für das Jahr 2040 wird es der Industrie, Investoren, Bürgerinnen und Bürgern sowie den Regierungen in Europa erleichtern, in den kommenden Jahren Entscheidungen zu treffen, die sicherstellen, dass die EU auf Kurs bleibt, um bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen.¹¹ Dieses Ziel wird derzeit mit dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten diskutiert. Auf dieser Grundlage wird die nächste Kommission Legislativvorschläge vorlegen. Das Europäische Klimagesetz wird das Ziel des europäischen Grünen Deals, die Wirtschaft und Gesellschaft in Europa bis 2050 klimaneutral zu machen, in einem Gesetz verankern. Dieses Gesetz wird auch ein Zwischenziel für die Verringerung der Treibhausgasemissionen festlegen – mindestens 55 % bis 2030 im Vergleich zum Stand von 1990.¹²

Grafik 1

Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland

in der Abgrenzung der Sektoren des Klimaschutzgesetzes (KSG)*



* Die Aufteilung der Emissionen weicht von der UN-Berichterstattung ab, die Gesamtemissionen sind identisch.

** entsprechend der Novelle des Bundes-KSG vom 12.05.2021,

Jahre 2022-2030 angepasst an Über- & Unterschreitungen

Quelle: Umweltbundesamt, 14.03.2022

Arbeitskommission

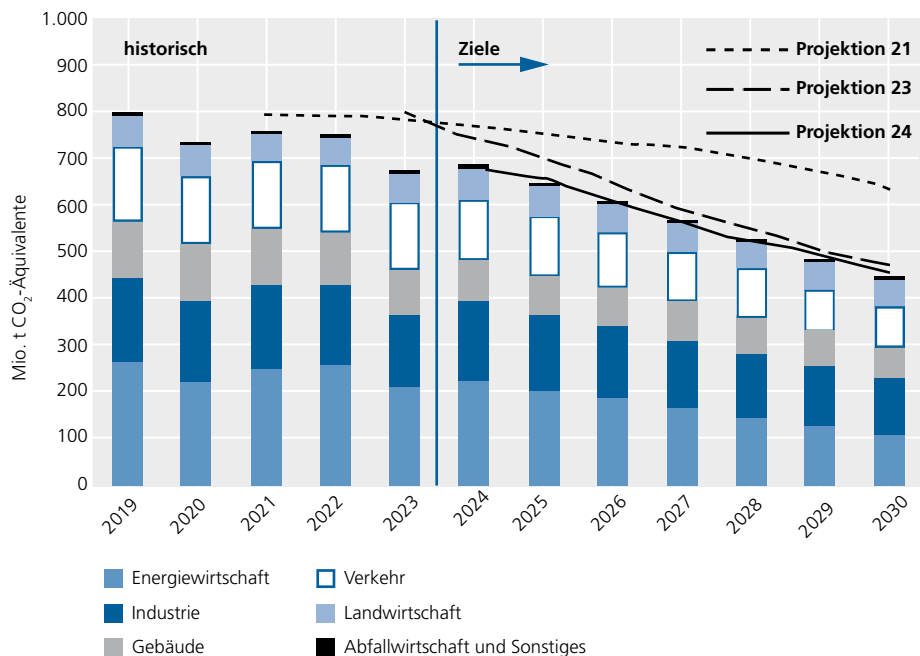
Deutsche Emissionsdaten verdeutlichen den Handlungsbedarf

Das in Deutschland gesteckte Klimaziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 und das Zwischenziel, bis 2030 65 % weniger Treibhausgase im Vergleich zu 1990 zu emittieren, scheinen laut Projektionsbericht der Bundesregierung wieder erreichbar.¹³ Klimapolitisch hält das Jahr 2023 in Deutschland auf den ersten Blick positive Botschaften bereit: Die Emissionen fallen überraschend deutlich (Rückgang der Treibhausgasemissionen von 750 auf 674 Mio. t CO₂-Äquivalent) und Erneuerbare Energien erzeugen mehr Strom (56 %) als je zuvor. Doch es zeigt sich, dass die Emissionsminderung überwiegend kein klimapolitischer Erfolg ist.¹⁴ Zwar geht der Ausbau Erneuerbarer Energien besser voran. Doch Hauptgrund für die Emissionsminderungen ist die geringere Industrieproduktion infolge der fossilen Energiekrise kombiniert mit einer verbesserten Lage am europäischen Strommarkt (vgl. Kapitel 2.4). Die Problemsektoren Gebäude und vor allem der Verkehr liefern weiterhin keine signifikanten Emissionsminderungen. Folgende Abbildungen verdeutlichen, dass große Herausforderungen zur Emissionsminderung bestehen.

Grafik 2

Entwicklung der gesamten Treibhausgasemissionen nach Quellbereichen (2019–2030)

Klimaschutzziele 2030 scheinen nach UBA-Projektion 2024 erreichbar



Quelle: Eigene Darstellung Umweltbundesamt auf Basis historischer Daten Umweltbundesamt THG-Inventar; Projektionen: Öko-Institut, Fraunhofer-ISI, IREES, Thünen-Institut

Arbeitskammer

Klimaschutz vorantreiben, sozialer Spaltung entgegenreten

Die Dringlichkeit einer ökologischen Wende wird in Deutschland mit einer Gesellschaft konfrontiert, die von erheblichen und zunehmenden Ungleichheiten geprägt ist. Dadurch stehen Menschen, je nach ihrer finanziellen Situation, vor unterschiedlichen Herausforderungen bei der Bewältigung der mit dem Klimaschutz verbundenen Kosten. Frühere klimapolitische Maßnahmen haben gezeigt, dass die Gefahr besteht, dass Klimapolitik soziale Ungerechtigkeiten verschärft und somit den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdet. Zum Beispiel hat die Förderung energetischer Gebäudesanierung ohne angemessenen Mieterschutz zur Verdrängung von Mietern geführt. Dies verdeutlicht, wie klimapolitische Maßnahmen soziale Spaltungen begünstigen können, wenn sie lebensnotwendige Ressourcen verteuern und somit bestimmte Bevölkerungsgruppen ausschließen. Um eine breite Akzeptanz für eine ambitionierte Klimapolitik zu gewinnen, müssen von Anfang an soziale Fragen berücksichtigt werden. Dies erfordert eine Abwesenheit existenzieller Ängste und einen starken gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Eine erfolgreiche Klimapolitik erfordert daher einen funktionsfähigen Sozialstaat und muss sozial gerecht sein.¹⁵

Saarland bereits von Klimafolgen betroffen

Die vergangenen Jahre geben einen Vorgeschmack darauf, welche Auswirkungen der Klimawandel auf unser tägliches Leben haben kann: abgestorbene Bäume, Hitzebelastung in Städten, Schäden durch Starkregen sind nur einzelne Beispiele. Das Saarland hat bereits heute erhöhte Jahresmitteltemperaturen. In der Prognose bis Mitte des Jahrhunderts werden 1,9 Grad Celsius Temperaturanstieg und bis zum Ende des Jahrhunderts weitere 2,2 Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Niveau für das Saarland erwartet.¹⁶ Damit einhergehend werden eine Zunahme von Hitzetagen, die Abnahme der Jahresniederschlagssumme oder erhöhte Waldbrandgefahr prognostiziert.^{17,18} Dies zeigt sich auch im aktuellen Waldzustandsbericht. Der Kronenzustand als Indikator für die Vitalität der Bäume hat sich über alle Baumarten hinweg deutlich verschlechtert. Der Anteil der Bäume mit konkreten Schäden lag im Jahr 2023 bei 51 %. Im Waldzustandsbericht 2022 waren es noch 37 % gewesen.¹⁹

Negative Auswirkungen können durch gezielte und rechtzeitige Anpassung vermieden werden.²⁰ Darunter zählen kommunale Infrastrukturmaßnahmen, wie etwa Stadt- und Kommunalentwässerung, Entsiegelung von Flächen oder Begrünung von Dachflächen. Doch die Handlungsfähigkeit im vom Strukturwandel und negativer demografischer Entwicklung geprägten Saarland sind eingeschränkt. So haben etwa hoch verschuldete Kommunen nur sehr begrenzte (finanzielle) Kapazitäten zur Vorsorge, Bewältigung von Klimafolgen und langfristigen Anpassung zur Verfügung. Auch Haushalte mit niedrigem Einkommen bzw. Haushalte, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind, haben in der Regel keine Ressourcen für notwendige Anpassungsmaßnahmen. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn diese Haushalte im selbstgenutzten Eigenheim leben und für Anpassungsmaßnahmen vollumfänglich selbst verantwortlich sind.²¹ Zudem sind Mieter betroffen, wenn Maßnahmen unterbleiben oder die Kosten für Sanierungsmaßnahmen auf die Miete umgelegt werden (vgl. Kapitel 2.4 und 3.4.2).

Klimaschutzpolitik muss dem Grundsatz der Nachhaltigkeit folgen

Beschleunigte und gerechte Maßnahmen zur Minderung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Folgen sind entscheidend für die nachhaltige Entwicklung. Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen weisen mehr Synergien als Zielkonflikte mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung auf.²² Für die Bewältigung einer sozial-ökologischen Transformation braucht es eine Einbettung in eine Gesamtstrategie. Eine Klimaschutzpolitik, die auf reine Reduktion von Treibhausgasemissionen ausgerichtet ist, genügt dem Anspruch eines gerechten Wandels nicht. Vielmehr muss die Treibhausgasreduktion in eine übergeordnete Strategie für nachhaltige Entwicklung eingebettet werden, die sowohl Klimaschutz adressiert als auch mögliche soziale, ökologische und ökonomische Auswirkungen antizipiert und proaktiv begleitet.²³ Die Priorisierung von Gerechtigkeit/Fairness, Klimagerechtigkeit, sozialer Gerechtigkeit, Inklusion und gerechten

Prozessen für den Wandel kann Anpassung und ehrgeizige Maßnahmen zur Minderung des Klimawandels sowie klimaresiliente Entwicklung ermöglichen²⁴ (vgl. Kapitel 2.2). Aus der vorangehenden Aufzählung wird deutlich: Die saarländische Landesregierung ist aufgefordert, aktiv zu handeln und auf die sich ändernden Gegebenheiten zu reagieren.

Klimaschutzgesetz konkretisieren

Die Verabschiedung des landeseigenen Klimaschutzgesetzes im Jahr 2023 gibt nach Auffassung der Arbeitskammer dem ökologischen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft den notwendigen gesetzlichen Rahmen.

Trotz oder gerade wegen der schwierigen Voraussetzungen im Industrieland Saarland braucht es verlässliche Leitplanken und verbindliche Umsetzungsstrategien. Ein Klimaschutzgesetz, das landesweite und kommunale Aktivitäten einfordert, wird diesen Anforderungen gerecht werden. Darin festgeschriebenes, regelmäßiges Monitoring ermöglicht es zudem, auf abweichende Verhältnisse reagieren zu können.

Umso wichtiger ist, dass das Gesetz zügig umgesetzt wird, um dringend benötigte Maßnahmen und Klimaschutzbemühungen zielgerichtet auszugestalten. Nach Meinung der Arbeitskammer ist es von herausgehobener Bedeutung, dass das Bundesland Saarland seine Verantwortung für Klimaschutz und Klimafolgenanpassung wahrnimmt und Ziele zur Reduktion von Treibhausgasemissionen im Saarland definiert.²⁵ Das am 12. Juli 2023 verabschiedete Saarländische Klimaschutzgesetz (SKSG) sieht eine Reduktion der Emissionen um 55 % bis 2030 und ebenfalls Treibhausgasneutralität bis 2045 vor. Aufgrund der mangelhaften Datenlage müssen die im Klimaschutzgesetz dargelegten Minderungsziele neu definiert werden (s. u.).

Maßnahmen im SKSK müssen auf Sozialverträglichkeit geprüft werden

Das Saarländische Klimaschutzkonzept (SKSK) soll der Landesregierung als Entscheidungsgrundlage und Detailplan für das Erreichen der im SKSG genannten Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsziele dienen. Als entscheidende politische Handlungsgrundlage für die nächsten Jahre soll es die wesentlichen Maßnahmen beinhalten. Die Landesregierung muss zu diesem Zweck auf der Grundlage dieses Gesetzes in Zusammenarbeit mit allen relevanten Stakeholdern sowie internen und externen Expertinnen und Experten für das Saarland angemessene Strategien und Maßnahmen formulieren sowie im Rahmen der Möglichkeiten der Landespolitik optimale Koordination, Information, Beratung und Unterstützung für alle in der Umsetzung Aktiven oder davon Betroffenen bereitstellen.²⁶

Maßnahmen zur Akzeptanzsteigerung sind im Klimaschutzkonzept ebenso zu konkretisieren wie die Kriterien zur Überprüfung von Sozialverträglichkeit. Hier bedarf es vor allem transparenter Information und Kommunikation über geplante Maßnahmen, zu erwartende Wirkungen,

aber auch über mögliche Belastungen und den Umgang damit. Eine frühzeitige und ernst gemeinte Beteiligung zur Erhöhung der Akzeptanz ist gleichermaßen notwendig.

Nach Meinung der Arbeitskammer muss verbindlich berücksichtigt werden, dass bei allen in Umsetzung kommenden Maßnahmen eine Prüfung auf Sozialverträglichkeit erfolgt sowie Auswirkungen auf Beschäftigung und Bürgerinnen und Bürger untersucht werden.

Bislang wurde die Beteiligung im Rahmen der Erstellung des Klimaschutzkonzeptes in begrenztem Maße ermöglicht. Dabei durften, nach Auffassung der Landesregierung, relevante Arbeitsgruppen vordefinierte Maßnahmenpakete in den Handlungsfeldern Energie und Industrie, Mobilität, Landesverwaltung, Landwirtschaft, Klimaanpassung, Gebäude diskutieren. In den AGs zum Klimaschutzkonzept durch die Landesregierung wurden bereits Maßnahmen vorgestellt und diskutiert, dabei erfolgte durch das Ministerium schon eine Priorisierung von Maßnahmen. Für die im Partizipationsprozess beteiligten Expertinnen und Experten gab es leider keine Einsicht in die nicht als prioritär eingestuft, aber vorhandenen Maßnahmenpakete. Die Arbeitskammer erwartet hier, dass insbesondere Expertinnen und Experten, die den Prozess aktiv begleiten, alle möglichen Maßnahmen zugänglich gemacht werden und ihre Meinungen für die Priorisierung eingeholt werden. Hier ist aus Sicht der Arbeitskammer Transparenz für die Akzeptanz und Unterstützung der Maßnahmen ein entscheidender Schlüssel für die Umsetzung.

Kommunikationsstrategie für geplante Maßnahmen

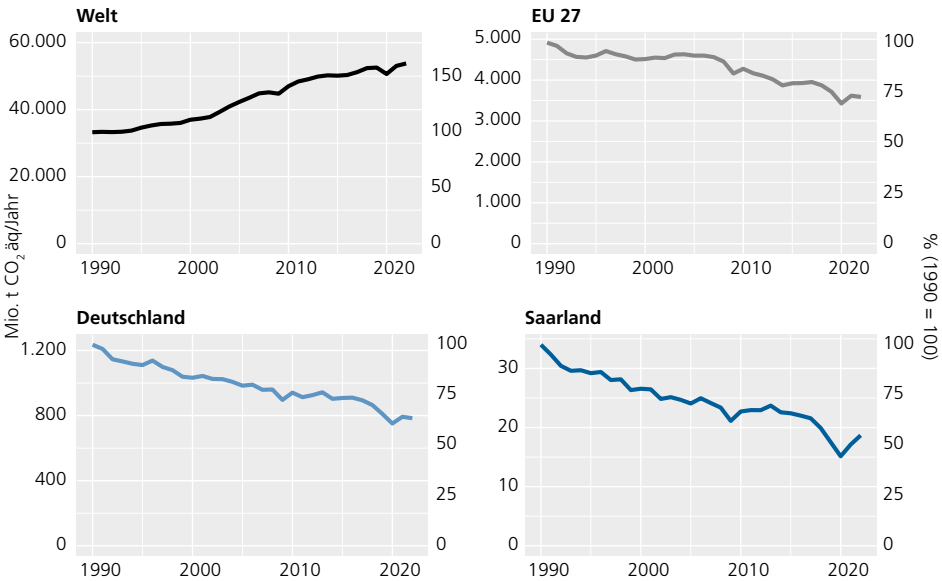
Mit einem Klimaschutzkonzept kann die strategische Entscheidungsgrundlage und Planungshilfe für zukünftige Klimaschutzaktivitäten hin zur Klimaneutralität geschaffen werden. Damit kann durch die Einbeziehung aller relevanten Gruppen sowohl die gesamtgesellschaftliche Unterstützung weiter erhöht als auch das Thema im Sinne einer umfassenden Querschnittsaufgabe verankert werden. Unerlässlich für die Umsetzung der im SKSK geplanten Maßnahmen ist somit eine Kommunikationsstrategie von Seiten des Landes, um die angestoßenen Prozesse plausibel zugänglich zu machen. Bei den vielfältigen Veränderungen einer sozial-ökologischen Transformation ist es besonders wichtig, die Menschen miteinzubeziehen bzw. mitzunehmen (s. u. Landesklimaschutz- und Energieagentur).

Valide Treibhausgasbilanz als Grundlage für Maßnahmen nutzen

Im Saarland ist die Datenlage zu Treibhausgasemissionen weiterhin unbefriedigend. Zwar liegt seit Ende 2023 – nach etlichen Lücken, Um- und Abwegen – wieder eine Energie- und CO₂-Bilanz 2019 bis 2021 vor. Ein unabhängiges Audit oder auch nur ein Revisionsbericht sind offenbar trotz der vorausgegangenen massiven Rechenfehler nicht erstellt worden; damit ist letztlich nicht plausibel gemacht worden, warum man den neuen Zahlen mehr trauen sollte als den alten. Weiter sind in den Bilanzen nur Angaben zu CO₂ enthalten, nicht aber zu Treibhausgasen (THG) insgesamt – obwohl die Regelungen des Saarländischen Klimaschutzgesetzes (SKSG) einschließlich der Reduktionsziele eindeutig THG insgesamt betreffen und damit dem

Grafik 3

Treibhausgasemissionen Welt, EU, Deutschland, Saarland 1990–2022



Daten: EDGAR (Emissions Database for Global Atmospheric Research) Community GHG database, version 8.0 (2023), edgar.jrc.ec.europa.eu/dataset_ghg80, edgar.jrc.ec.europa.eu/dataset_ghg80_nuts2

Arbeitskammer

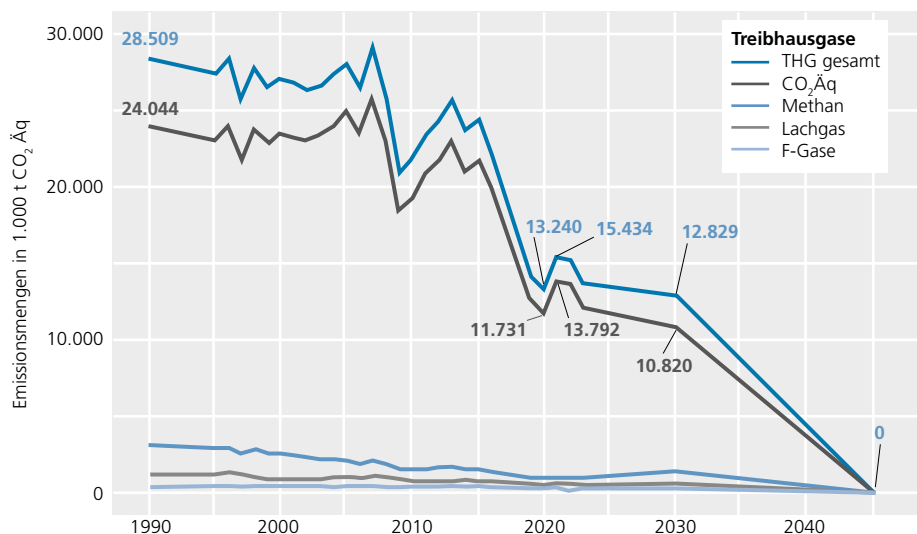
Bundes-Klimaschutzgesetz (BKSG) folgen. Es ist auch keine Aufgliederung nach den von SKSG und BKSG benannten relevanten Sektoren vorgenommen (also Energie, Industrie, Gebäude, Verkehr, ...). Tatsächlich sind substanz- und sektorspezifische THG-Emissionsdaten für 1990 bis 2022 auch auf NUTS-2-Ebene, also einschließlich des Saarlandes, bereits bei der Europäischen Kommission verfügbar, im Rahmen von EDGAR („Emissions Database for Global Atmospheric Research“). Es ist unklar, warum diese von der Landesregierung bisher nicht herangezogen wurden. Ebenso unklar ist, warum entscheidende Klimadaten wie die THG-Bilanz nicht wesentlich zeitnaher als jetzt veröffentlicht werden können: Auf Bundesebene liegen erste Zahlen für ein Berichtsjahr am 15. März des Folgejahres vor, um zielführende Maßnahmen entwickeln zu können und eine konstruktiv-kritische Begleitung politischer Entscheidungsprozesse zu ermöglichen. Die Kommunikation der Landesregierung zur Klima- und Energiepolitik ist ebenfalls als unbefriedigend zu kennzeichnen. Eine zusammenhängende Strategie und der Entwurf konsistenter Zukunftsentwürfe für das Saarland in Klima- und Energiefragen scheinen völlig zu fehlen (vgl. auch Kapitel 2.4).

Die Forderung der Arbeitskammer hinsichtlich einer sektorspezifischen Treibhausgas-Eröffnungsbilanz ist für die Identifikation saarlandspezifischer Klimaschutzmaßnahmen von grundlegender

Grafik 4

Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen im Saarland

CO₂ nach amtlicher Statistik; Methan, F-Gase geschätzt; in 1.000 t CO₂ Äq



Daten: CO₂ 1990-2016 u. 2019-2021 lt. Stat. Amt Saarland; 2022-2023 Schätzung AK aufgrund CO₂-Trend Bund lt. UBA Ziele 2030 u. 2045 lt. Saarl. KlimaschutzG; THG gesamt und Nicht-CO₂-THG: Schätzung AK aufgrund Daten Verhältnis CO₂ ... andere Gase im Bund in jeweiligen Jahren lt. UBA

Arbeitskammer

Bedeutung²⁷ (vgl. auch Kapitel 2.4). Es bedarf nach Meinung der Arbeitskammer umgehend einer fundierten Datengrundlage in Form einer Eröffnungsbilanz, in Anlehnung an die vom Bund vorgelegten sektorspezifischen Ausführungen.

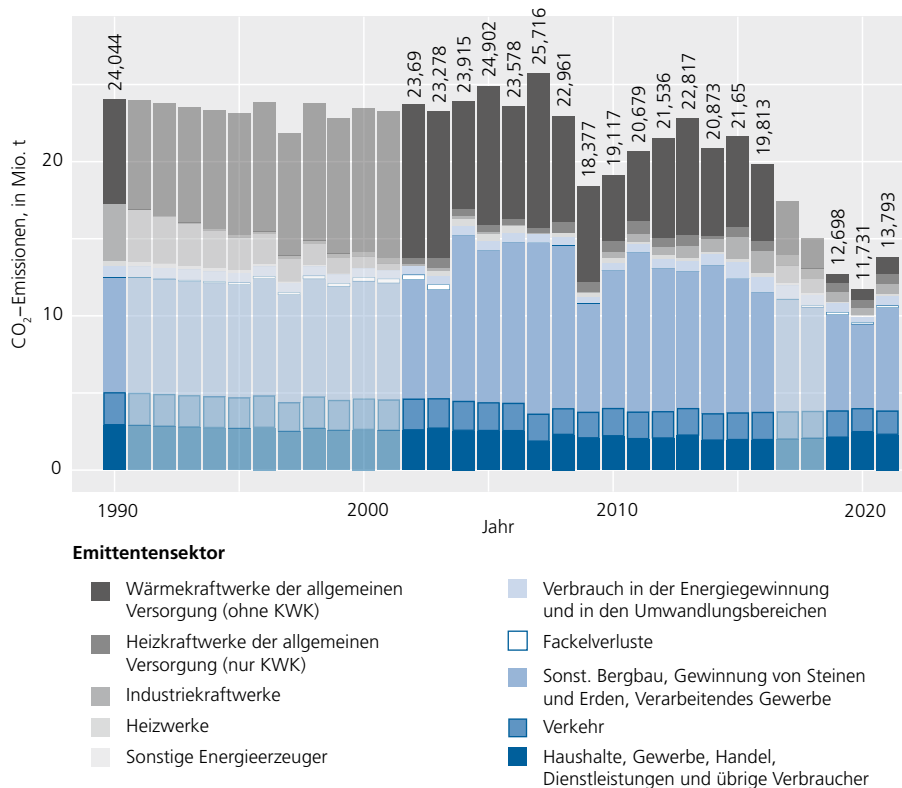
Die folgende Bestandsaufnahme versucht, die Situation im Saarland aufgrund der derzeit verfügbaren Datenquellen in Teilen zu rekonstruieren. Grafik 3 vergleicht zunächst die Entwicklung der Treibhausgasemissionen 1990 bis 2022 für die Welt, die EU 27, Deutschland und das Saarland. Sie zeigt, dass die THG-Emissionen weltweit weiterhin steigen, während sie in der EU, in Deutschland und auch im Saarland sinken. Die Emissionen im Saarland sinken dabei am stärksten, weisen aber auch die größten Schwankungen auf; beides dürfte durch konjunkturelle Einflüsse der energieintensiven Industrie und die von externen Faktoren abhängige Intensität des Betriebs von (Kohle-)Kraftwerken bedingt sein.

Treibhausgase (THG) insgesamt werden im Saarland von der amtlichen Statistik bisher nicht erfasst; Daten liegen nur für CO₂-Emissionen 1990 bis 2021 (mit Lücken) vor (Grafik 3 zeigt daher durchweg vom EU-Projekt EDGAR modellierte Daten.) Für THG insgesamt im Saarland ist jedoch auch eine Schätzung auf Basis der amtlich erfassten CO₂-Daten möglich, die die Anteile

Grafik 5

Rückgang der CO₂-Emissionen im Saarland beruht vor allem auf geringerer Nutzung von Kraftwerken

CO₂-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch (Quellenbilanz) im Saarland, 1990–2021, nach Emittentensektoren



Daten: Saarland, Statistisches Amt Saarland (SLA; Energie- und CO₂-Bilanzen für 1990, 2002–2016, 2019–21; 2016 durch SLA Stand Anfang 2024 zur Überarbeitung zurückgezogen; 2004–2005 nur temperaturbereinigte Daten, daher nur eingeschränkt vergleichbar); übrige Jahre interpoliert; für Jahre 1995 bis 2001 hat SLA nur THG-Summen veröffentlicht, hier entsprechend skaliert; kleinste Stellen teils mit Rundungsfehlern; Berechnungen & Grafik Arbeitskammer

Arbeitskammer

der einzelnen THG im Bund heranzieht. Grafik 4 präsentiert eine solche Schätzung einschließlich der Zielwerte, die aus diesen Werten und den Zielsetzungen des Saarländischen Klimaschutzgesetzes folgen.

Grafik 5 zeigt schließlich die amtlich erfassten CO₂-Emissionen des Saarlandes differenziert nach Emittentensektoren. Sie demonstriert, dass die erheblichen Reduktionen bis 2021 ganz überwiegend durch den verringerten Betrieb von Kraftwerken und daneben durch gegenüber 1990 ge-

sunkenen, aber zeitweise stark variierenden Emissionen durch die Industrie zustande gekommen sind. Der Beitrag anderer Sektoren zur Emissionsminderung erscheint vergleichsweise gering.

Dem Klimawandel gerecht und gemeinsam begegnen

Die Arbeitskammer vertritt die Position, dass eine unterlassene Bewältigung des Klimawandels mittel- bis langfristig massive negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigung sowie das Leben der Menschen zur Folge haben würde. Der Wandel kann aber nur gerecht zum Wohle der und gemeinsam mit den Menschen erfolgen. Der Übergang in eine klimaneutrale Produktions-, Lebens- und Arbeitsweise stellt die Beschäftigten in den betroffenen Branchen vor große Herausforderungen und muss daher gerecht gestaltet werden.

Landesregierung muss mit gutem Beispiel vorgehen

Die Arbeitskammer begrüßt es, dass die Landesregierung mit Landesverwaltung und Landesliegenschaften ihre Vorbildfunktion im Klimaschutz wahrnehmen will und dies auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden empfiehlt. Damit die Kommunen, insbesondere kleine und finanzschwache Kommunen, ihre Vorbildfunktion wahrnehmen können, wird es von Seiten des Landes neben Beratungsangeboten auch einer finanziellen Förderung bedürfen. Eine Vereinbarung zwischen Land und den kommunalen Spitzenverbänden wird aus Sicht der Arbeitskammer schnellstmöglich zu schließen sein. Es sollte geprüft werden, ob es möglich ist, auch für Kommunen eine höhere Verbindlichkeit beim Klimaschutz zu erreichen, indem zum Beispiel zumindest die Erarbeitung einer Eröffnungsbilanz sowie eine SWOT-Analyse zum Erreichen der Klimaziele gefordert werden sollten. Dies würde auch für die geplante Koordinierungsstelle eine gute Grundlage bilden, um Beratungsbedarfe zu identifizieren oder Fördermöglichkeiten seitens des Bundes oder der EU auszuloten, die dann von den Kommunen genutzt werden können.²⁸

Landesklimaschutz- und Energieagentur wird dringend benötigt

Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung sowie die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen sind vor allem zwei Faktoren: das besondere Engagement einzelner Personen und die Bündelung der notwendigen personellen Ressourcen sowie der fachlichen Expertise.²⁹ Für die Unterstützung in Klima- und Energiefragen von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen sowie Kommunen braucht es ein geeignetes Beratungsangebot. Die Arbeitskammer fordert bereits seit Jahren die Einrichtung einer Landesklimaschutz- und Energieagentur. Die Bündelung von Beratungs- und Förderungsaktivitäten ist aus AK-Sicht dringend erforderlich. Die im SKSG geplante Koordinierungsstelle sollte wesentliche Leistungen einer solchen Agentur erbringen. Voraussetzung dafür ist eine angemessene personelle und finanzielle Ausstattung.³⁰

Meinung des Bürgerrats „Klimaschutz im Saarland“ verbindlich berücksichtigen

Die von der Arbeitskammer vorgeschlagenen und nun vom Landtag geplanten „Bürger*innenräte“ sollen 2024 etabliert werden und könnten auch im Rahmen des Klimaschutzkonzepts ein wichtiges Beteiligungsformat darstellen.^{31,32,33} Als Instrument der Demokratie sollen „Bürger*innenräte“ die Politik beraten. Dass die damit verbundene Hoffnung verstärkter Partizipation auch als Chance gesehen wird und wieder Vertrauen in die Politik zurückgewonnen werden kann, wird sich daran entscheiden, wie ernsthaft und intensiv sich die Politik mit den zukünftig erarbeiteten Vorschlägen auseinandersetzen wird³⁴ (vgl. Kapitel 5.5).

Politikfelder verzahnen und ressortübergreifenden Ansatz verfolgen

Aus Sicht der Arbeitskammer ist, neben der Frage der Finanzierung notwendiger Maßnahmen, im Klimaschutzkonzept darzulegen, wie die Klimaschutzstrategie mit anderen Strategien, Maßnahmen und Programmen des Landes in Verbindung steht und verzahnt werden soll (z. B. Nachhaltigkeitsstrategie, Transformationsfonds, Innovationsstrategie, Programme der Wirtschaftsförderung etc.), um die Ziele ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit als echte Querschnittsthemen im Regierungshandeln zu verankern. Hier ist auch eine Abstimmung mit bestehenden beratenden Gremien, wie dem Energiebeirat oder dem „Expert:innenteam Nachhaltigkeit“, von entscheidender Bedeutung. Doppelstrukturen sind zu vermeiden.³⁵

Überarbeiteten integrierten Landesentwicklungsplan verabschieden

Die Ansprüche an den Raum sind sehr vielfältig. Eine moderne Gesellschaft benötigt Siedlungsflächen, Gewerbeflächen, Verkehrsflächen, Flächen für Freizeit, Sport und Erholung.³⁶ Durch die Auswirkungen der Klimakatastrophe und durch die Herausforderungen einer sozial-ökologischen Transformation ist eine integrierte Landesentwicklungsplanung umso wichtiger. Nach Meinung der Arbeitskammer bietet eine aktuelle integrierte Landesentwicklungsplanung einen zukunftsfähigen Gestaltungsrahmen für die Landespolitik. Durch den im Herbst 2023 vorgestellten Entwurf des Landesentwicklungsplans wurden erstmals die Teilpläne Siedlung und Umwelt in einem integrierten Plan zusammengefasst, der durch sein „Zentrale-Orte-Konzept“ insbesondere Innenverdichtung priorisiert. Der Entwurf eines saarländischen Landesentwicklungsplans soll eine ziel- und bedarfsorientierte soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Entwicklung des Landes ermöglichen. Als Grundlage für Regionalpläne und kommunale Bauleitplanung kommt dem Landesentwicklungsplan die Aufgabe zu, die vielfältigen Nutzungsansprüche für eine ausgewogene nachhaltige Entwicklung zu harmonisieren sowie eine Koordinierungs- und Konfliktausgleichsfunktion erfüllen. Ein teils restriktiver Umgang mit natürlichen und begrenzten Ressourcen ist vor diesem Hintergrund der Herausforderungen etwa zu Klimaschutz und Klimafolgenanpassung und aus Umweltschutzgründen in der Raumordnung unerlässlich.

Die Zielsetzung der Landesregierung, die Zahl der Einwohner dauerhaft auf über eine Million im Land zu heben und Arbeitsort von 400.000 Beschäftigten zu sein, ist für die Festlegungen

im Landesentwicklungsplan von zentraler Bedeutung. Sowohl im Bereich gewerblicher Ansiedlungen als auch bei der Wohnsiedlungsentwicklung müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die diese Zielsetzungen auch erreichbar werden lassen.

In diesem Zusammenhang ist es nach Auffassung der Arbeitskammer zwingend erforderlich, den Landesentwicklungsplan als Teil einer Gesamtstrategie für das Saarland zu betrachten, in der grundlegende Ziele definiert sind und eine Verzahnung mit anderen Strategien (wie Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Zukunftsbündnis, Verkehrsentwicklung) erfolgt.

Blaupause der Klimaschutzverträge auch für Landesförderungen prüfen

Mit den Mitte März 2024 vorgestellten Klimaschutzverträgen (KSV) setzt die Bundesregierung auf eine Trendwende in der Transformations- und Förderpolitik. Neben der aktiven Transformationsförderung werden in den KSV erstmalig Anforderungen zur Standortsicherheit und Beschäftigungsentwicklung an die begünstigten Unternehmen gestellt. Diese Anforderungen sollen im Konkreten zwischen den Sozialpartnern bzw. Betriebsparteien vereinbart werden. Das ist ein erster, richtiger Schritt, um die Perspektive der Beschäftigten stärker in die Ausgestaltung der Transformations- und Förderpolitik einzubeziehen und damit die notwendigen Veränderungsprozesse breit im Betrieb anzuschieben. Die „sozialen“ Vorgaben tragen dazu bei, dass Dekarbonisierungsprozesse beschleunigt werden, der Mitteleinsatz deutlich effizienter geschieht und insgesamt einen Beitrag zum Gemeinwohl leistet. Gute – tarifvertraglich abgesicherte und mitbestimmte – Arbeitsplätze sorgen dafür, dass große Teile der Bevölkerung an der wirtschaftlichen Entwicklung beteiligt werden, sich die betriebliche Innovationskraft erhöht und mehr Akzeptanz für Veränderungsprozesse entsteht.³⁷ Die Landesregierung sollte sich daran für etwaige beihilferechtliche Fragestellungen orientieren.³⁸

- ¹ AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023 — IPCC, <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>>, Stand: 20.03.2023.
- ² Umgang mit Klimarisiken: Aufruf zum Handeln auf allen Ebenen – Europäische Kommission, <https://germany.representation.ec.europa.eu/news/umgang-mit-klimarisiken-aufruf-zum-handeln-auf-allen-ebenen-2024-03-12_de>, Stand: 12.03.2024.
- ³ Simonis, Georg: Handbuch Globale Klimapolitik, Paderborn 2017.
- ⁴ Climateactiontrackers: Temperatures, <<https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>>, Stand: 07.04.2022.
- ⁵ Bundesumweltministerium: Weltklimakonferenz bekennt sich zur Abkehr von fossilen Brennstoffen- BMUV – Pressemitteilung, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, <<https://www.bmuv.de/PM10869>>, Stand: 14.03.2024.
- ⁶ Sander, Kirsten: IPCC Synthesebericht: Fingerzeig und erhobener Zeigefinger, Text, Umweltbundesamt, 15.03.2023, <<https://www.umweltbundesamt.de/ipcc-synthesebericht-fingerzeig-erhobener>>, Stand: 13.04.2023.
- ⁷ Tietz, Christian: IPCC-Synthesebericht macht Aktionsdruck für 1,5°C noch deutlicher, Text, Umweltbundesamt, 20.03.2023, <<https://www.umweltbundesamt.de/themen/ipcc-synthesebericht-macht-aktionsdruck-fuer-15degc>>, Stand: 13.04.2023.
- ⁸ Ebd.
- ⁹ Tietz, Christian: Klimaschutz- und Energiepolitik in der EU, Text, Umweltbundesamt, 18.07.2023, <<https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-der-eu>>, Stand: 25.03.2024.
- ¹⁰ Europäische Kommission: Neues Ziel für 2040: Empfehlung zur Verwirklichung der Klimaneutralität bis 2050 – Europäische Kommission, 06.02.2024, <https://commission.europa.eu/news/recommendation-2040-target-reach-climate-neutrality-2050-2024-02-06_de>, Stand: 15.03.2024.
- ¹¹ Ebd.
- ¹² Ebd.
- ¹³ Schmidt, Holger: Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse kompakt, 2024, <<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/treibhausgas-projektionen-2024-ergebnisse-kompakt>>, Stand: 25.03.2024.
- ¹⁴ Agora Energiewende: Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2023: Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2024, Berlin 2024, <https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-35_DE_JAW23/A-EW_317_JAW23_WEB.pdf>.
- ¹⁵ Positive Zukunftsvision für 2024, 01.2024, <<https://www.der-paritaetische.de/themen/bereichsuebergreifende-themen/umweltschutz/positive-zukunftsvision-fuer-2024/>>, Stand: 26.03.2024.
- ¹⁶ Schinkel, Ulrike; Trapp, Manuel; Siemer, Dorothee u. a.: KlimaKomPass SAAR: Klimaanpassung im Saarland: eine Handreichung für Kommunen, 2020, <<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.27701.19685>>.
- ¹⁷ Ebd.
- ¹⁸ Saarländischer Rundfunk: Diese Schritte geht das Saarland für den Klimaschutz, SR.de, 26.08.2023, <https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/tw2021_stadt_land_wandel_klimaschutz_und_klimaanpassung_im_saarland_100.html>, Stand: 12.03.2024.
- ¹⁹ Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz Saarland: Waldzustandsbericht 2023, Saarbrücken 2023, <https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mukmav/waldundforstwirtschaft/dl_waldzustandsbericht2023_mukmav.pdf?__blob=publicationFile&v=2>, Stand: 12.03.2024.
- ²⁰ Schinkel u. a., KlimaKomPass SAAR (wie Anm. 16).
- ²¹ Ebd.
- ²² AR6 Synthesis Report (wie Anm. 1).
- ²³ Arbeitskammer des Saarlandes: Bericht an die Regierung des Saarlandes 2020, Saarbrücken 2020.
- ²⁴ AR6 Synthesis Report (wie Anm. 1).
- ²⁵ Arbeitskammer des Saarlandes: Stellungnahme der Arbeitskammer des Saarlandes zum SKSG, 23.02.2023, <https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahmen_2023/2023_01_24__Stellungnahme_SKSG-final_mitUnterschrift.pdf>, Stand: 31.03.2023.
- ²⁶ Ebd.
- ²⁷ Leistenschneider, Christian: Klimaschutz-Konzept des Saarlandes verzögert sich, SR.de, 03.03.2024, <https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/verzoegerung_beim_klimaschutzkonzept_des_saarlandes_100.html>.
- ²⁸ Arbeitskammer des Saarlandes: Stellungnahme der Arbeitskammer des Saarlandes zum SKSG, 19.04.2023.
- ²⁹ Stellungnahme von Markus Groth, <https://www.bundestag.de/resource/blob/929440/415b2b91fb18d_47aa35d-973362fed373/Stellungnahme-von-Markus-Groth.pdf>, Stand: 27.03.2024.

- ³⁰ Arbeitskammer des Saarlandes, Stellungnahme der Arbeitskammer des Saarlandes zum SKSG (wie Anm. 25).
- ³¹ Ebd.
- ³² buergerrat.de: Saarland bekommt Klima-Bürgerrat, 15.11.2023, <<https://www.buergerrat.de/aktuelles/saarland-bekommt-klima-buergerrat/>>, Stand: 11.03.2024.
- ³³ Arbeitskammer des Saarlandes, Stellungnahme der Arbeitskammer des Saarlandes zum SKSG (wie Anm. 25).
- ³⁴ deutschlandfunk.de: Bürgerräte: Politische Impulse aus dem Volk, Deutschlandfunk, <<https://www.deutschlandfunk.de/buergerraete-demokratie-buergerbeteiligung-100.html>>, Stand: 25.03.2024.
- ³⁵ Arbeitskammer des Saarlandes, Stellungnahme der Arbeitskammer des Saarlandes zum SKSG (wie Anm. 25).
- ³⁶ Landesentwicklungsplan, Landesplanung, 30.01.2024, <https://www.saarland.de/mibs/DE/portale/landesplanung/informationen/verteilerseite_landesentwicklungsplan/landesentwicklungsplan_node>, Stand: 25.03.2024.
- ³⁷ DGB: Öffentliche Zuschüsse: Bindung an Gute Arbeit zulässig, <<https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/struktur-industrie-und-dienstleistungspolitik/umwelt-und-klimapolitik/++co++665d1d4a-e11c-11ee-a273-c7ae089f7f41>>, Stand: 27.03.2024.
- ³⁸ Ebd.

2.4 Energiepolitik

Energiepolitik ist immer sowohl Industrie- und Standortpolitik als auch Element der Daseinsvorsorge. Dies gilt ganz besonders in Zeiten einer tiefgreifenden Transformation des Energiesystems in Richtung Treibhausgasneutralität, die gerade das Saarland weiterhin vor enorme Herausforderungen stellt. Nicht nur der Anteil des Stroms aus Erneuerbaren Energien muss weiter stark ausgebaut, sondern es muss auch in allen anderen Energiesektoren auf klimaneutrale Erzeugung und Verbrauch umgestellt werden. Dies erfordert meist eine direkte oder indirekte Elektrifizierung, die erhebliche Umstellungen in Infrastruktur, Betrieben und Haushalten nach sich zieht und insgesamt einen massiv steigenden Strombedarf auslöst, der auch geeignete Importstrategien erfordert. Vor allem für die Stahlindustrie müssen zudem Produktion und Transport enormer Mengen an Wasserstoff ermöglicht werden. Die wesentlichen Ziele sind klar, und einzelne wichtige Umstellungen, wie die der Stahlindustrie, sind erfolgreich angestoßen worden. Im Übrigen mangelt es im Saarland jedoch an einer vernetzten und durchdachten Transformationsstrategie für das Energiesystem sowie einer transparenten Einbindung der Beschäftigten, der Unternehmen sowie aller Bürgerinnen und Bürger.

2.4.1 Datenlage, Kommunikation, Strategie

Die Datenlage zu Energieerzeugung und Energieverbrauch im Saarland ist weiterhin ungenügend. Zwar hat das Statistische Amt Saarland Ende 2023 nach mehrjähriger Pause und der Aufdeckung massiver Rechenfehler im Laufe des Jahres 2023 wieder eine Energie- und CO₂-Bilanz 2019 bis 2021 veröffentlicht.¹ Wie bei den Treibhausgasen vermisst die Arbeitskammer aber eine angemessene Aufarbeitung der Fehler; ein unabhängiges Audit oder wenigstens ein Revisionsbericht wären wünschenswert, um verlorenes Vertrauen wiederherzustellen. Zudem fehlen aus Sicht der Arbeitskammer ein vollständiges Archiv der Bilanzen früherer Jahre, Änderungsprotokolle bei der Veröffentlichung neuer Versionen² sowie eine Bereitstellung aller Daten in maschinenlesbarer Form, die deren Analyse durch die Öffentlichkeit wesentlich erleichtern würde.³

In den Energiebilanzen 2019 bis 2021 behindern fehlende Angaben beim Endenergieverbrauch (EEV) die Beurteilung: Bei fast einem Drittel der Energieträger ist kein Wert angegeben, sondern nur ein Punkt („unbekannt oder geheim zu halten“).⁴ Eine kritische Begleitung durch die (Fach-)Öffentlichkeit wird damit unmöglich gemacht.⁵

Zeitlich liegen nicht hinnehmbare Verzögerungen bei Bereitstellung von Energie- und Klimadaten von über zwei Jahren vor: Anfang 2024 liegen lediglich Bilanzen bis zum Jahr 2021 vor, ohne verbindlichen Zeitplan, wann überhaupt Folgebilanzen veröffentlicht werden sollen. Diese Missstände müssen endlich behoben werden, denn nichts führt um die Einsicht herum: „Öffentliche, aktuelle und repräsentative Daten sind [...] eine Grundvoraussetzung, um zielgerichtete Politikinstrumente zu entwickeln.“⁶

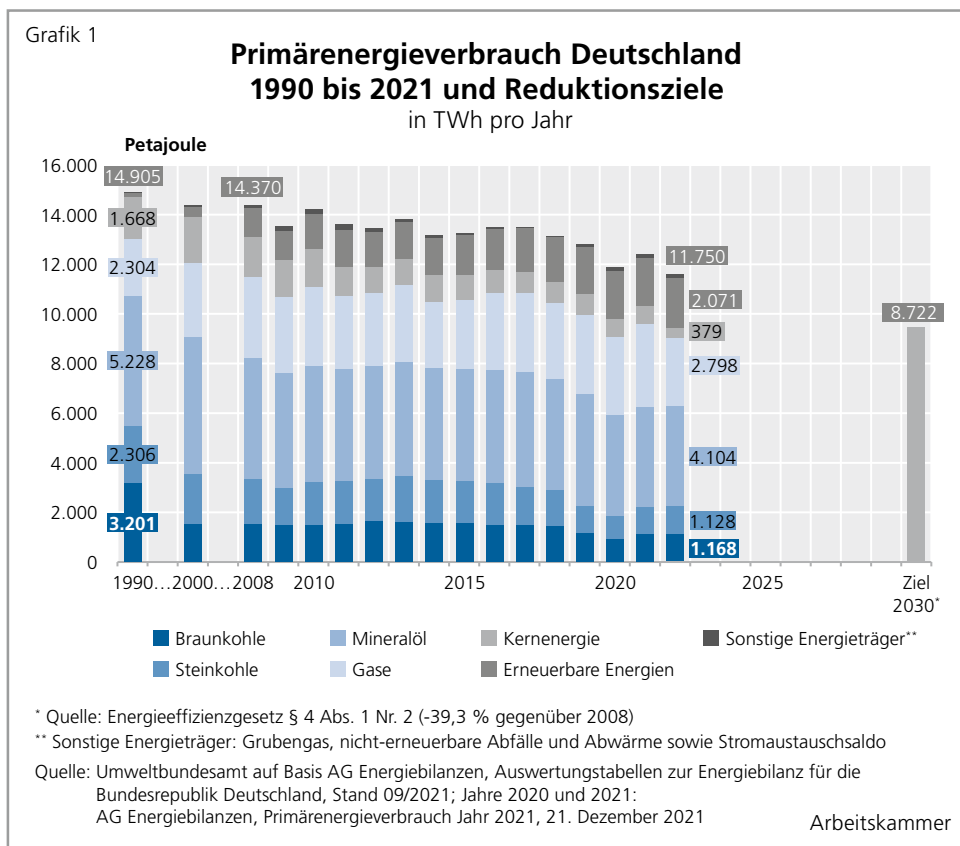
Die Kommunikation der Landesregierung zur Energiepolitik – die sowohl industriepolitischer Standortfaktor als auch Element der Daseinsvorsorge ist – gegenüber Beschäftigten, der Fachöffentlichkeit wie der Bevölkerung allgemein und deren Beteiligung an relevanten landespolitischen Entscheidungen muss erheblich verbessert und ausgebaut werden:

- Dazu bedarf es zunächst einmal Positionierungen und Klarstellungen, welche spezifische Wirkung EU- und bundesweite Gesetze und andere Regelungen jetzt und in Zukunft für das Saarland entfalten. Diese Regeln umfassen sowohl formal verbindliche (wie etwa zum Heizungstausch) als auch informelle (etwa anteilige Ziele bei Treibhausgasemissionen, Energieverbrauch, Ausbaupfaden), die in Teilen nicht förmlich festgelegt sind, an denen sich das Saarland aber dennoch in der politischen Diskussion messen lassen muss.
- Weiter ist zu klären, welche energie- (und klima-)relevanten Angelegenheiten in die Regelungskompetenz eines Bundeslandes fallen und welche eigenen ergänzenden Zielsetzungen das Land verfolgen will. Nur auf einer solchen Basis, ergänzt um eine umfassende, wahrheitsgemäße und transparente Bestandsaufnahme aller energierelevanten Sachverhalte, kann eine sinnvolle Strategie für den klimaneutralen Umbau des Energiesystems entwickelt werden.

Dazu gehört die Anerkennung der Tatsache, dass die Energiegewinnung im Saarland auch bei allen Anstrengungen bei Wind und Photovoltaik, ergänzt durch Biomasse und Geothermie, aller Wahrscheinlichkeit nach auch langfristig auf etwa vier bis fünf Terawattstunden pro Jahr (TWh/a) begrenzt bleiben wird. Dem steht jedoch gegenwärtig ein Primärenergieverbrauch (PEV) von gut 55 TWh/a und ein Endenergieverbrauch (EEV) von knapp 48 TWh/a gegenüber.⁷ Dieser Energiebedarf wird bisher zum größten Teil durch Importe zumeist fossiler Energieträger gedeckt. Absehbar soll sich der Bedarf verringern (die Energiesparziele des Bundes legen übertragen auf das Saarland für 2030 ein EEV-Ziel von etwa 43,4 TWh/a nahe, für 2045 32,5 TWh/a). Das bedeutet aber immer noch, dass um die 90 % der Energie importiert werden muss. Dies wird sich künftig nicht ändern, auch wenn die Energieträger andere sein werden: Auf längere Sicht wird wohl die Hälfte bis zwei Drittel des Endenergiebedarfs in Form von Strom gedeckt werden. Auf der Basis des genannten Ziels für 2030 beim EEV wären dies 22 bis 29 TWh/a und 2045 16 bis 22 TWh/a – langfristig also immer noch mindestens doppelt so viel wie heute. Daneben ist mit einem dauerhaften Wasserstoffbedarf von mindestens 6 TWh/a für die Stahlindustrie und möglicherweise mehr für andere Anwendungen zu rechnen. Neben dem Ausbau der Eigenerzeugung, soweit dies möglich und sinnvoll ist, muss deswegen die Sicherstellung dieser Importe einschließlich der nötigen Infrastrukturen zu bezahlbaren Preisen die energiepolitische Hauptaufgabe jeder Landesregierung sein.

2.4.2 Energieverbrauch

Der Umbau des Energiesystems ist vor allem durch Ziele der Verringerung der Treibhausgasbelastungen motiviert. Dies ist grundsätzlich über eine Verminderung des Primärenergieverbrauchs, über den Ersatz fossiler durch erneuerbare Energiequellen bei Erzeugung und Verbrauch und über Entzug von CO₂ aus der Atmosphäre möglich.⁸ Im Folgenden werden jeweils die aktuelle



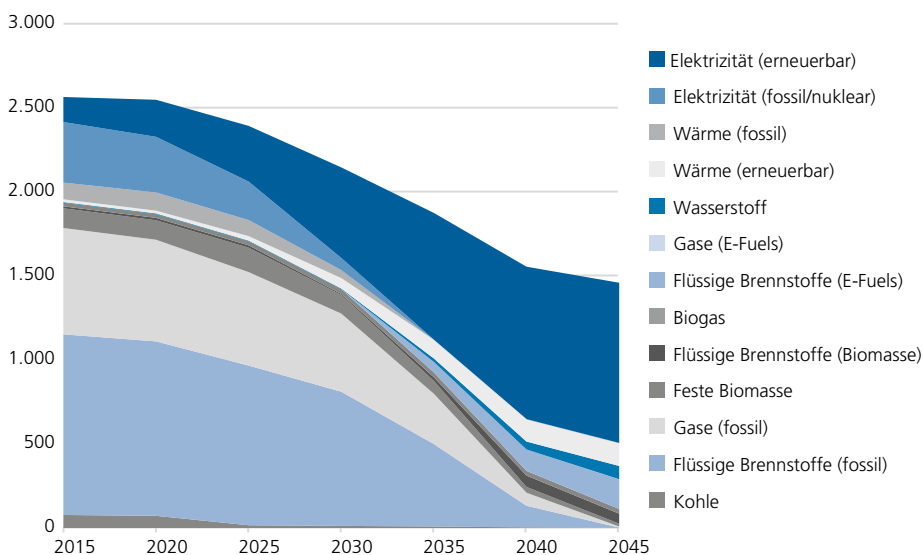
Situation im Saarland – soweit aufgrund der mangelhaften Datenlage rekonstruierbar –, die aufgrund von Regelungen auf Landes- oder Bundesebene anzustrebenden Ziele (soweit keine spezifischen Ziele für das Saarland formuliert sind, ziehen wir plausible Anteile an bundesweiten Zielen heran) sowie die Fortschritte bei der Erreichung dieser Ziele dargestellt.

Die Entwicklung des Primärenergieverbrauchs (PEV) Deutschlands nach Energieträgern seit 1990 und das Reduktionsziel für 2030 sind in Grafik 1 dargestellt.⁹ Diese zeigt den allmählichen Ausbau Erneuerbarer Energien, die nach wie vor hohen Anteile fossiler (und bis 2023 noch: nuklearer) Energieträger und deutet die Herausforderungen an, die bei der Reduktion fossiler Träger auf nahe Null und der angestrebten Halbierung des PEV bis 2050 noch vor uns liegen. Der PEV sank in Deutschland im Jahr 2023 noch stärker als in den Vorjahren. Dabei ging zugleich der Verbrauch fossiler und nuklearer Primärenergie 2023 stark zurück. Dem steht eine Steigerung der Stromimporte gegenüber.¹⁰ Etwa die Hälfte des Stromverbrauchs 2023 war aus erneuerbaren Quellen, wobei die Stromanteile bei Gebäudeheizung und Verkehr noch gering blieben. Der Mineralölverbrauch hat sich nur gering verändert, während der Erdgasverbrauch 2023 niedriger als in vielen Jahrzehnten davor war.¹¹

Grafik 2

Endenergienachfrage nach Energieträgern

Deutschland, 2015 bis 2045*, in TWh/a



*inkl. stoffliche Nutzung, Technologiemix-Szenario des Ariadne-REMIND-Modells

Daten: Luderer et al. 2021, <https://doi.org/10.48485/pik.2021.006>;
<https://data.ece.iiasa.ac.at/ariadne/>

Arbeitskammer

Im Saarland betrug der PEV im Jahr 2021 55,1 TWh.¹² Für 2022 und 2023 liegen bisher keine amtlichen Zahlen vor. Unsere Schätzung erfolgt über den Bundestrend beim PEV¹³ und ergibt für das Saarland für 2022: 52,5 TWh und für 2023: 47,9 TWh.

Laut Bundes-Energieeffizienzgesetz 2023 (EnEfG) soll der Primärenergieverbrauch Deutschlands (PEV) bis zum Jahr 2030 um mindestens 39,3 % unter den Wert des Jahres 2008 auf dann 1.867 TWh gesenkt werden. Der Endenergieverbrauch soll um mindestens -26,5 % auf 2.252 TWh sinken. Bis 2045 soll der EEV verglichen mit 2008 um 45 % sinken. (Ein Ziel für den PEV 2045 wird nicht genannt.)¹⁴

Das Saarland hatte im Jahr 2008 einen PEV von 78,6 TWh.¹⁵ Überträgt man die Zielsetzungen des EnEfG auf das Saarland, so läge der Zielwert des PEV für 2030 bei 47,8 TWh. Dieser Zielwert wäre nach unserer Schätzung des saarländischen PEV bereits im Jahr 2023 erreicht worden. Allerdings erscheint die Verringerung des PEV zum größeren Teil krisen- bzw. konjunkturell bedingt. Für eine konsolidierte, strukturelle Senkung sind vermutlich weitere Anstrengungen erforderlich. Im Saarland ist diese Reduzierung wegen der stark industriell geprägten Wirt-

schaftsstruktur besonders schwierig, da etwa Stahlerzeugung schon aus physikalisch-chemischen Gründen auf erheblichen Energieeinsatz angewiesen ist, so dass auf diesem Gebiet weniger reine Einsparung, sondern vielmehr die Umstellung auf weitgehend treibhausgasneutrale Verfahren erforderlich ist.

Der EEV des Saarlandes im Jahr 2008 betrug 59,1 TWh.¹⁶ Eine Übertragung der Ziele des EnEFG auf das Saarland ergibt für 2030 ein Ziel (-26,5 % gegenüber 2008) von 43,4 TWh. Im Jahr 2021 belief sich der EEV des Saarlandes auf 47,9 TWh, was ab diesem Zeitpunkt eine weitere Reduktion um insgesamt knapp 10% erfordert. Für 2045 läge das Ziel (in Analogie zum EnEFG, -45 % gegenüber 2008) bei 32,5 TWh.

Die zweite Komponente einer Reduktion der Treibhausgasemissionen ist der Ersatz fossiler durch erneuerbare Energiequellen. Trotz anhaltender weltpolitischer und -wirtschaftlicher Krisen und der auf EU- und Bundesebene klar formulierten Reduktionsziele für Treibhausgase hat sich die Energiesituation im Saarland in den vergangenen Jahren noch nicht fundamental verändert: Weiterhin weist die aktuell jüngste verfügbare saarländische Energiebilanz für das Jahr 2021 beim Primärenergieverbrauch einen Anteil von nur knapp 7 % an Erneuerbaren Energien aus. Hier besteht nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf angesichts der Zielsetzung, den Anteil Erneuerbarer bis 2045, also in 21 Jahren, auf nahezu 100 % zu steigern.

Das nötige Ausmaß der Steigerung des Anteils der Erneuerbaren und hier insbesondere des Stromanteils zeigen anschaulich die Modellierungen des „Ariadne“-REMIND-Modells, dargestellt in Grafik 2. Für Deutschland im Jahr 2045, bei insgesamt gesenktem Endenergieverbrauch (EEV), haben direkt oder indirekt elektrifizierte Energieträger einen Anteil von etwa 85 %, davon entfallen 65 % des EEV auf die direkte Nutzung von Elektrizität und etwa 20 % des EEV auf Wasserstoff und E-Fuels.¹⁷

Nehmen wir an, 2045 läge der EEV des Saarlandes bei etwa 40 TWh/a, so deuten die genannten deutschlandweit prognostizierten Anteile auf einen direkten Strombedarf des Saarlandes von 26 TWh/a plus einen indirekten Strombedarf (für Wasserstoff und E-Fuels) von weiteren 8 TWh/a. Tatsächlich könnte der Wasserstoffbedarf der Stahlindustrie und anderer möglicher Anwendungen auch höher liegen. Klar ist, dass sowohl Strom als auch Wasserstoff und E-Fuels nicht ausschließlich im Saarland erzeugt werden müssen, sondern auch aus dem europäischen und außereuropäischen Ausland importiert werden können. Dennoch zeigen diese Zahlen das Ausmaß der Herausforderung, vor der das Saarland hinsichtlich der Erzeugung klimaneutraler Energie und deren Transport steht und die ungeheure Dringlichkeit, mit der die Landesregierung Planung, Genehmigung und Bau der erforderlichen Windkraft- und Photovoltaik-Anlagen sowie der neu benötigten Strom- und Wasserstoff-Leitungssysteme vorantreiben sollte.

Bundesweit sind an Land 745 Windenergieanlagen mit einer Leistung von insgesamt 3.567 MW errichtet worden. Im Saarland wurden im Jahr 2023 sechs neue Windenergieanlagen mit einer Leistung von insgesamt 24 MW errichtet, so dass nun 218 Anlagen mit insgesamt 544 MW Leistung vorhanden sind. Damit hat das Saarland unter den Flächenländern die wenigsten neuen Anlagen gebaut. Im Vergleich zur Landesfläche steht das Saarland allerdings mit 212 kW

Windleistung pro Quadratkilometer im bundesweiten Vergleich trotz dichter Besiedelung und weniger windhöffigen Standorten auf Platz sechs.¹⁸

Das Umweltbundesamt beziffert Ausbau- und Flächenziele für Windenergie an Land wie folgt:

„Nach dem aktuellen Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) sollen bis Ende 2030 in Deutschland 115 Gigawatt (GW) Windenergie an Land installiert sein. Dafür wird ein jährlicher Zubau von etwa 9 GW brutto bzw. 7 GW netto erforderlich sein. Man geht hier von etwa 58 GW aktuell installierter Leistung Ende 2022 aus. Weiterhin ist zu erwarten, dass alte Anlagen mit einer Leistung von etwa 17 GW bis Ende 2030 zurückgebaut werden. Darüber hinaus setzt das EEG mit 157 GW bis Ende 2035 und 160 GW bis Ende 2040 weitere ambitionierte Ausbauziele. Eine zentrale Herausforderung ist, ausreichend nutzbare Flächen bereitzustellen. Mit dem Koalitionsvertrag hat sich die amtierende Bundesregierung das Ziel gesetzt, für die Windenergie an Land 2 % der Landesfläche zur Verfügung zu stellen. Die rechtliche Grundlage zur Umsetzung ist mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) erfolgt, welches zum 01.02.2023 in Kraft getreten ist.“¹⁹

Mit dem WindBG hat der Bund den Ländern verbindliche Flächenziele vorgegeben. Das Saarland muss bis 2032 einen Anteil von 1,8 % der Landesfläche für Windkraft ausweisen. Die Landesregierung überträgt dies an die Kommunen und gibt dabei einen Anteil von insgesamt 2,0 % schon bis 2030 vor. Die Vorgaben für die Kommunen unterscheiden sich dabei nach Windpotenzial; im Norden des Saarlandes sind größere Flächenanteile vorgesehen als im Süden.²⁰

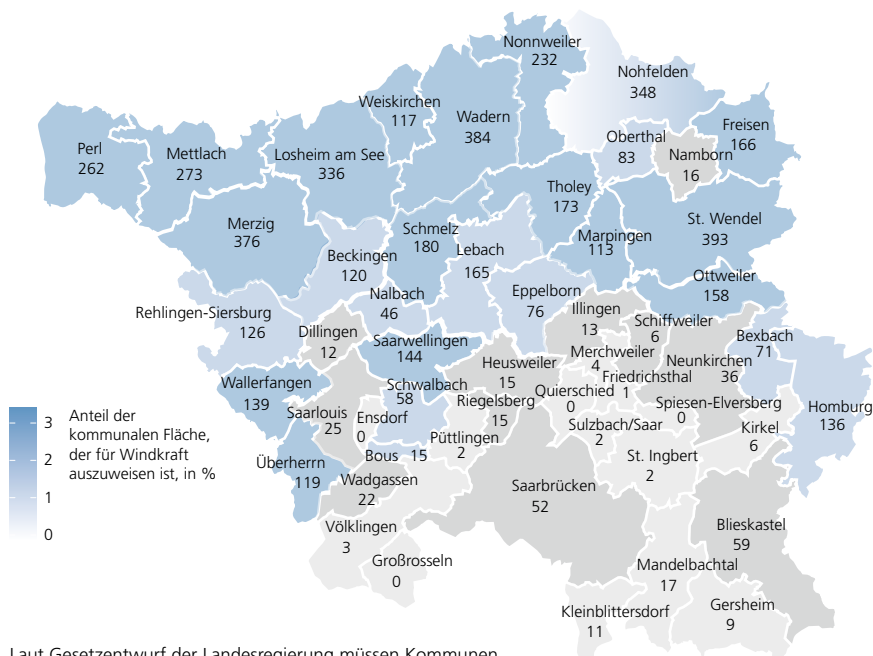
Der Ausbau der Windenergie hat 2023 deutschlandweit nur etwa die Hälfte des jährlichen Ausbauziels erreicht. Der Ausbau im Saarland ist ebenfalls gering geblieben. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof Anfang 2024 das erreichte Tempo des Windkraftausbaus heftig kritisiert²¹ und auf weitere Beschleunigung des Ausbaus gedrängt. Zugleich hat er darauf hingewiesen, dass ein zu geringer Ausbau der Erneuerbaren nicht nur Ziele eines möglichst frühzeitigen Kohleausstiegs in Frage stellt, sondern auch die Krisenfestigkeit des Energiesystems insgesamt gefährdet. Die Landesregierung ist aufgefordert, diese Problematik kritisch und unabhängig zu begleiten, um Entwicklungen zu vermeiden, die gerade für das Saarland als Energieimportland ungünstig ausfallen könnten.

2.4.3 Strom

Die Stromerzeugung in Deutschland ist 2023 deutlich gesunken, netto wurden 492 TWh Strom erzeugt, 11 % weniger als im Vorjahr. Erstmals stammte gut die Hälfte aus Erneuerbaren Energien. Es gilt dabei aber zu bedenken: „Der insgesamt gesunkene Strombedarf dürfte [...] ein temporäres Phänomen bleiben. In den kommenden Jahren wird die fortschreitende Elektrifizierung des Verkehrs, der Wärmeversorgung und der Industrie voraussichtlich zu einem höheren Stromverbrauch führen. Damit der Bedarf an konventioneller Stromerzeugung dann nicht wieder zunimmt, muss der Zubau von Windkraft- und Photovoltaikanlagen weiter vorangetrieben werden.“²² Die Situation im Saarland dürfte sich ähnlich darstellen, jedoch scheint die Bericht-

Grafik 3

Geplante Windkraftflächen in den saarländischen Kommunen



Laut Gesetzentwurf der Landesregierung müssen Kommunen bis 2030 einen festgelegten Anteil ihrer Fläche für Windkraft ausweisen. Zahlen unter den Namen der Kommunen sind absolute Flächen in ha, die ausgewiesen werden müssen.

Daten: Gesetz zur Förderung des Ausbaus von Erneuerbare-Energien-Anlagen im Saarland – Gesetzentwurf, Landtag des Saarlandes, Drucksache 17/823, 06.03.2024, https://www.landtag-saar.de/PDF?FileId=76482&FileName=Gs17_0823.pdf; Geodaten: © GeoBasis-DE / BKG 2019

Arbeitskammer

erstattung über die Elektrizitätserzeugung im Saarland unverständlicherweise mit April 2023 eingestellt worden zu sein,²³ so dass hier keine valide Bewertung vorgenommen werden kann.

Der Zubau bei Windenergie an Land fiel mit 2,9 GW bundesweit bei einem Ausbauziel von netto 7 GW insgesamt zu gering aus, auch im Saarland.²⁴ Mit einem Zubau von 14,4 GW bundesweit war 2023 dagegen für Photovoltaik ein Rekordjahr.

Der Netzausbau verlief weiterhin schleppend, und zwar sowohl bei Übertragungsnetzen wie bei Verteilnetzen. Fehlende Kapazitäten führten auch 2023 dazu, dass häufig Maßnahmen des Netzengpassmanagements ergriffen werden mussten, deren erhebliche Kosten sich in den Netzentgelten niederschlagen. Da sich der Strombedarf vervielfachen wird, werden diese Probleme noch zunehmen, bis ein angemessener Netzausbau erreicht ist: „Übertragungsnetzbetreiber rechnen mit einer Steigerung des jährlichen Strombedarfs von heute rund 500 TWh auf et-

wa 1.300 TWh bis 2045. Zur Deckung dieses Bedarfs planen die Übertragungsnetzbetreiber, bis zum Jahr 2045 eine zusätzliche Leistung aus Erneuerbaren-Energien-Anlagen in Höhe von 700 Gigawatt an das Übertragungsnetz anzubinden. Das Klimaneutralitätsnetz erfordert daher einen erheblichen Ausbau an zusätzlichen Stromleitungen.“²⁵

Im Februar 2024 wurde die deutsche „Kraftwerksstrategie“ vorgestellt.²⁶ Sie umfasst die kurzfristige Ausschreibung von Kraftwerkskapazitäten von 10 GW als Gaskraftwerke, die die Stromversorgung absichern sollen und in der Zukunft auf Wasserstoff umgestellt werden können. Dann kann bei Stromüberschuss Wasserstoff produziert und gespeichert und bei Strommangel wieder in Strom umgesetzt werden. Diese Entwicklung – wenn auch als zu langsam und zu wenig ambitioniert kommentiert – ist für das Saarland grundsätzlich positiv, zumal das Unternehmen Iqony signalisiert hat, an allen drei ihrer Kraftwerksstandorte im Saarland solche Gaskraftwerke bauen zu wollen.²⁷ Hier ist klare politische Unterstützung durch die Landesregierung erforderlich, auch bei Planung, Genehmigung und Bau von Gas- bzw. Wasserstoffleitungen zur Versorgung dieser neuen Kraftwerke.

2.4.4 Energiepreise

An den Energiemärkten waren 2023 die Preise für fossile Energieträger und Berechtigungen zum CO₂-Ausstoß anhaltend hoch, sanken bis März 2024 aber wieder auf Vorkrisenniveau. Andere Faktoren treiben die Gesamtkosten dagegen nach oben. Dazu zählen unter anderem Strompreisbestandteile wie steigende Netzentgelte sowie auch bei Gas eine steigende CO₂-Bepreisung.²⁸ Besondere Beachtung verdient das Problem zu hoher Strompreise im Vergleich zu den Preisen anderer Energieträger:

„Während der Anstieg der Stromerzeugungskosten von Gaskraftwerken vor allem auf den Anstieg der Erdgaspreise zurückzuführen ist, ist der Preisanstieg bei der Stromerzeugung aus Kohlekraft vornehmlich durch die CO₂-Preisentwicklung begründet. [...] Deshalb sind Strompreise derzeit höher als andere Energieträgerpreise. Das ist eine große Herausforderung für die Reduktion von Treibhausgasen in den Sektoren Verkehr und Wärme, für die die Elektrifizierung, und damit eine beschleunigte Marktdurchdringung von dezentralen und zentralen Wärmepumpen sowie E-Pkws entscheidend sind. Damit diese Technologien attraktiv werden, sollten ihre Betriebskosten geringer sein als für Verbrennungsmotoren und Heizkessel. Ein niedriges Verhältnis von Strom- zu anderen Energieträgerpreisen ist durch den Zubau von Erneuerbaren Energien in Deutschland und Europa erreichbar, da dieser die strompreistreibende Wirkung fossiler Kraftwerke schwächt. Aktuell stellen auch die regulierten Energiepreisbestandteile, wie etwa die Netzentgelte oder die Konzessionsabgabe, der Elektrifizierung und einem flexiblen Stromverbrauch noch im Wege.“²⁹

Es erschien daher sinnvoll, auf einen allgemein deutlich niedrigeren Strompreis hinzuwirken. Zu überlegen wäre zum Beispiel eine drastische Reduzierung der staatlich induzierten Strompreisbestandteile; nicht nur, um Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen zu entlasten, sondern auch, um ein sinnvolles Preissignal zu setzen, das den Umstieg auf elektrische Anwendungen motiviert (siehe auch Kapitel 3.4.2).

2.4.5 Forderungen an die Landesregierung

1. Die Landesregierung ist aufgefordert, regelmäßig vollständige und aktuelle Energie- und Treibhausgas-Daten vorzulegen. Vorläufige Daten sollten – wie auf Bundesebene – nicht später als im März jedes Folgejahres veröffentlicht werden.
2. Sie sollte eine kohärente Energiestrategie entwerfen, die konkrete Bedarfe unter anderem für Strom und Wasserstoff benennt und plausible Wege aufzeigt, wie diese Bedarfe durch eigene Produktion (Wind, Photovoltaik, Biomasse, Geothermie, H₂-fähige Gaskraftwerke) und Energieimporte gedeckt, wie erforderliche Infrastrukturen und Lieferbeziehungen hergestellt und wie Organisationsformen wie Bürgerenergiegenossenschaften und andere Beteiligungsarten eingebracht werden können. Dies muss unter Beteiligung aller Betroffenen – Beschäftigte, Unternehmen, Fach- und allgemeine Öffentlichkeit – geschehen. Sie sollte zudem transparent und konkret darlegen, welche Maßnahmen sie bei Planung, Raumordnung, Genehmigung und materieller oder immaterieller Förderung dazu ergreifen will.
3. Die Landesregierung sollte ihre bundespolitischen Einflussmöglichkeiten nutzen, um auf einen allgemein deutlich niedrigeren Strompreis hinzuwirken, zum Beispiel durch drastische Reduzierung der staatlich induzierten Strompreisbestandteile.
4. Der Entwicklungsprozess des „Saarländischen Klimaschutzkonzepts“ (SKSK) muss erheblich beschleunigt und sehr viel transparenter gestaltet werden, und auch hier müssen alle Betroffenen einbezogen werden. Die Vorschläge müssen konkret und evidenzbasiert aufzeigen, mit welchen Mitteln, zu welchen Kosten und mit welchen Verteilungseffekten welche Maßnahmen wie viel THG-Einsparungen versprechen. Das SKSK ist mit einer durchdachten Kommunikationsstrategie zu hinterlegen, um auch gegenüber Bürgerinnen und Bürgern Transparenz herzustellen.
5. Die Einrichtung einer Landesenergieagentur (oder Landesklimaschutz- und Energieagentur), die in Entwürfen des SKSK bereits genannt wird, sollte mit höchster Priorität eingerichtet werden und ihre Arbeit aufnehmen, auch unabhängig von der Fertigstellung des SKSK, damit kohärente, verlässliche und vertrauenswürdige Information, Beratung und Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Kommunen endlich anlaufen können. Diese Agentur sollte Kommunen zugleich bei Fragen der kommunalen Wärmeplanung beraten und unterstützen.
6. Die Landesregierung sollte Vernetzung, Forschung sowie Aus- und Weiterbildung angemessen fördern und koordinieren. Nicht nur der Ausbau Erneuerbarer Energien, sondern auch der Umbau der Sektoren Gebäude, Industrie und Verkehr in Bezug auf Umstellung auf veränderte Energieträger und der Reduzierung des Energieverbrauchs durch Effizienzmaßnahmen sind Bereiche, für deren Umsetzung entsprechende Fachkräfte im Handwerk, in der Industrie, bei den Kommunen und im Land dringend gebraucht werden. Die Landesregierung ist angehalten, neben den energie- und klimapolitischen Rahmen-

bedingungen auch in diesem Bereich Maßnahmen und Initiativen zur Fachkräftesicherung intensiv zu unterstützen.

7. In der Wissenschafts- und Technologiepolitik erscheint es sinnvoll, „das ganze Spektrum der Wissenschaftsdisziplinen für die Transformation [zu] nutzen“³⁰ und entsprechend an den saarländischen Hochschulen zu fördern. Insbesondere Wirtschafts-, Sozial-, Politik- und Verhaltenswissenschaften können unter anderem dazu beitragen, abzuschätzen, welche Be- und Entlastungen in welchem Szenario für wen entstehen, also Fragen der Verteilungs- und Belastungsgerechtigkeit und Sozialverträglichkeit klären helfen, und damit wesentliche Grundlagen für vorausschauende politische Entscheidungen bereitstellen. Weiter erscheint es von entscheidender Bedeutung, die Mechanismen eines künftig in weit höherem Maße als heute dezentralen und sektorgekoppelten Energiesystems einschließlich hier zielführender Regeln für ein Zusammenwirken von Governance und Markt weiter zu erforschen. Gleiches gilt für die Wahl angemessener Handlungspfade beim Ausbau Erneuerbarer, bei Steigerung der Energieeffizienz und beim Aus- und Umbau von Infrastrukturen, die in der Lage sind, flexibel auch auf heute noch nicht vollständig absehbare Technologieentwicklungen zu reagieren. Schließlich ist nach wie vor erhebliche weitere Grundlagenforschung zu Energie- und insbesondere Wasserstoffherzeugung, -konversion und -speicherung zu leisten.

- ¹ Saarland, Statistisches Landesamt: Energiebilanz und CO₂-Bilanz des Saarlandes 2019 bis 2021 [v4], 2023. Online: https://www.saarland.de/stat/DE/_downloads/aktuelleBerichte/E/EIV4_2019_bis_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4; Rech, Florian: Statistisches Landesamt verrechnet sich: Unterschied von 10 Millionen Tonnen – massiver Fehler bei Berechnung von CO₂-Ausstoß im Saarland, in: Saarbrücker Zeitung (19.12.2023). Online: https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/unterschied-von-10-millionen-tonnen-massiver-fehler-bei-berechnung-von-co-ausstoss-im-saarland_aid-103636985, Stand: 20.12.2023; tatsächlich hatte die Arbeitskammer das Statistische Landesamt bereits im Januar 2023 schriftlich auf erhebliche Unstimmigkeiten in der im Dezember 2023 vorgelegten rudimentären Energiebilanz für 2020 hingewiesen, die zu dieser Zeit jedoch offenbar nicht wert befunden wurden, ernst genommen zu werden; hierzu vgl. Arbeitskammer des Saarlandes: Bericht an die Regierung des Saarlandes 2023, Saarbrücken 2023, S. 302f. Online: https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Jahresberichte_und_Datenbaende/Jahresbericht_2023/AK_BadR_2023_bf_web.pdf, Stand: 22.06.2023.
- ² Bei Saarland, Statistisches Landesamt, Energiebilanz und CO₂-Bilanz des Saarlandes 2019 bis 2021 [v4] (wie Anm. 1) ist offenbar bereits die vierte Version im Internet eingestellt, ohne dass erkennbar wäre, welche Veränderungen gegenüber vorigen Versionen vorgenommen wurden.
- ³ Gerade dies stellt eine der zentralen Forderungen der Open-Data-Strategie der Bundesregierung dar, vgl. BMI: Open-Data-Strategie der Bundesregierung, 2021. Online: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/open-data-strategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand: 26.03.2024.
- ⁴ Saarland, Statistisches Landesamt, Energiebilanz und CO₂-Bilanz des Saarlandes 2019 bis 2021 [v4] (wie Anm. 1), S. 6–7, 14–15, 22–23, jeweils Zeile 38.
- ⁵ Falls hier tatsächlich Vorschriften zur Geheimhaltung eine Rolle gespielt haben sollten, so ist das teils wirkungslos, da Teile der Werte aus dem Kontext rekonstruiert werden können. Im Übrigen sind wir der Auffassung, dass bei einem Thema derartiger Tragweite Geheimhaltung gegenüber den berechtigten Informationsbedürfnissen der Öffentlichkeit zurückzutreten hat. Zumindest sollte die Landesregierung prüfen, ob Auslassungen auf das gesetzlich zwingend vorgeschriebene Maß beschränkt wurden und jeden Auslegungsspielraum nutzen, um Auslassungen zu vermeiden.
- ⁶ Agora Energiewende: Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2023: Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2024, Berlin 2024, S. 71. Online: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-35_DE_JAW23/A-EW_317_JAW23_WEB.pdf.
- ⁷ Saarland, Statistisches Landesamt, Energiebilanz und CO₂-Bilanz des Saarlandes 2019 bis 2021 [v4] (wie Anm. 1); Werte für 2021.
- ⁸ Ein Entzug von CO₂ aus der Atmosphäre („carbon capture and storage“, CCS oder „... and usage“, CCU), wird in Deutschland erst seit Anfang 2024 ernsthaft erwogen, vgl. FAZ, Habeck will klimaschädliches CO₂ auf hoher See speichern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (26.02.2024). Online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-nachhaltigkeit/habeck-will-klimaschaedliches-co-auf-hoher-see-speichern-19546123.html>, Stand: 26.02.2024; da jedoch zunächst Speicherung unter dem Meeresgrund angedacht ist, erscheint diese Thematik für das Saarland bis auf Weiteres von geringerer Relevanz und wird hier nicht behandelt.
- ⁹ Umweltbundesamt: Primärenergieverbrauch, 19.01.2024. Online: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/primaerenergieverbrauch>, Stand: 07.03.2024.
- ¹⁰ Vgl. Krapp, Catiana und Mendelson, Ben: Europäischer Strommarkt: Fünf Grafiken zeigen, wie viel Strom Deutschland importiert, in: Handelsblatt (23.10.2023). Online: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/europaischer-strommarkt-fuenf-grafiken-zeigen-viel-strom-deutschland-importiert/29453388.html>, Stand: 23.10.2023.
- ¹¹ Einzelheiten siehe Agora Energiewende, Energiewende in Deutschland (wie Anm. 6).
- ¹² Saarland, Statistisches Landesamt, Energiebilanz und CO₂-Bilanz des Saarlandes 2019 bis 2021 [v4] (wie Anm. 1). Falls eine eindeutige Umrechnung möglich ist, werden alle Energiemengen, auch wenn Quellen andere Einheiten verwenden, stets in kWh, MWh = 1000 kWh oder TWh = Mio. kWh angegeben.
- ¹³ AGEb: Energieverbrauch in Deutschland im Jahr 2022, Jahresbericht, Berlin 2023. Online: https://ag-energiebilanzen.de/wp-content/uploads/2023/06/AGEb_Jahresbericht2022_20230615_dt.pdf, Stand: 25.04.2022; AGEb: Energieverbrauch ist 2023 kräftig gesunken, AG Energiebilanzen e.V., 20.12.2023, <https://ag-energiebilanzen.de/energieverbrauch-ist-2023-kräftig-gesunken/>, Stand: 12.01.2024.
- ¹⁴ EnEfG: Gesetz zur Steigerung der Energieeffizienz in Deutschland (Energieeffizienzgesetz – EnEfG), 13.11.2023. Online: <https://www.gesetze-im-internet.de/enefg/BjNR1350B0023.html>, Stand: 07.03.2024; Umweltbundesamt, Primärenergieverbrauch (wie Anm. 9).
- ¹⁵ Saarland, Statistisches Amt: Energiebilanz und CO₂-Bilanz des Saarlandes 2008, 2011. Online: https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/SLHeft_derivate_00002571/SL_Bericht_EIV4_2008-j.pdf, Stand: 21.01.2023.
- ¹⁶ Ebd.
- ¹⁷ Luderer, Gunnar; Kost, Christoph und Sörgel, Dominika: Deutschland auf dem Weg zur Klimaneutralität 2045: Szenarien und Pfade im Modellvergleich, Potsdam 2021. Online: <https://doi.org/gpvnmz>.

- ¹⁸ Vgl. Saarländischer Rundfunk: Sechs neue Windräder im vergangenen Jahr im Saarland gebaut, 16.01.2024. Online: https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/neue_Windraeder_im_saarland_im_jahr_2023_100.html, Stand: 16.01.2024.
- ¹⁹ Umweltbundesamt: Windenergie an Land, Text, 24.05.2023. Online: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/windenergie-an-land>, Stand: 15.03.2024.
- ²⁰ Vgl. Kirch, Daniel: Kommunen müssen Flächen ausweisen und sollen finanziell profitieren: Nur drei Kommunen haben keinen Platz für Windräder: Das sind die Windkraft-Pläne im Saarland, in: Saarbrücker Zeitung (11.03.2024). Online: https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/saarland-plaene-zum-ausbau-der-windkraft-drei-kommunen-sind-raus_aid-108487655, Stand: 11.03.2024; Kirch, Daniel: Umstrittenes Paket zum Windkraft-Ausbau: Saar-Regierung will Windkraft-Ausbau im Wald deutlich erleichtern – Widerstand aus der Opposition, in: Saarbrücker Zeitung (10.03.2024). Online: https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/windkraftanlagen-im-saarland-bau-in-waeldern-soll-erleichtert-werden_aid-108608343, Stand: 12.03.2024.
- ²¹ Vgl. Bundesrechnungshof: Bericht nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit und Umweltverträglichkeit der Stromversorgung, 2024. Online: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/energiewende-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand: 07.03.2024; Stratmann, Klaus: Energiepolitik: Bundesrechnungshof übt scharfe Kritik an der Energiewende, in: Handelsblatt (07.03.2024). Online: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energiepolitik-bundesrechnungshof-uebt-scharfe-kritik-an-der-energiewende/100020623.html>, Stand: 08.03.2024; Hajek, Stefan: Energiewende: Kritik des Bundesrechnungshofs – „Lücken in der Argumentation“, in: Wirtschaftswoche (08.03.2024); Spiegel: Energiewende: Bundesrechnungshof kritisiert unzureichendes Tempo, in: Spiegel (07.03.2024); Zeit: Stromversorgung: Bundesrechnungshof sieht gravierende Versäumnisse bei der Energiewende, in: Zeit (07.03.2024).
- ²² Agora Energiewende, Energiewende in Deutschland (wie Anm. 6), S. 47.
- ²³ Vgl. Saarland, Statistisches Landesamt: Monatliche Erhebung der Elektrizitätserzeugung April 2023 in MWh: Kumulierte Veränderungen zum Vorjahreszeitraum, 2023. Online: https://www.saarland.de/stat/DE/_downloads/aktuelleTabellen/UmweltEnergieWasserAbfallwirtschaft/Tabelle_Energie_Elektrizitaetserzeugung_monatlich.html, Stand: 26.03.2024.
- ²⁴ Vgl. Saarländischer Rundfunk, Sechs neue Windräder (wie Anm. 18).
- ²⁵ Agora Energiewende, Energiewende in Deutschland (wie Anm. 6), S. 61.
- ²⁶ Baumüller, Michael und Salavati, Nakissa: Kraftwerksstrategie: Wie Gaskraftwerke künftig die Stromversorgung sichern sollen, in: Süddeutsche Zeitung (06.02.2024); Decker, Hanna und Jansen, Jonas: Eine Kraftwerksstrategie light, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (05.02.2024). Online: <https://www.faz.net/-iu4-blx7q>; FAZ: Bundesregierung einigt sich auf Kraftwerksstrategie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (05.02.2024). Online: <https://www.faz.net/-iu4-blwev>; Jansen, Jonas: Warum ein Kohleausstieg 2030 immer unsicherer wird, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (28.02.2024). Online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-nachhaltigkeit/warum-ein-kohleausstieg-2030-immer-unsicherer-wird-19552087.html>, Stand: 14.03.2024; Stratmann, Klaus und Witsch, Kathrin: Kraftwerksstrategie: Wie die Ampel die Energiewende umsetzen will, in: Handelsblatt (07.02.2024). Online: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kraftwerksstrategie-wie-die-ampel-die-energiewende-umsetzen-will-01/100012844.html>, Stand: 04.03.2024.
- ²⁷ Warscheid, Lothar: Energiekonzern Steag/Iqony: Essener Konzern will saarländische Kohlekraftwerke in Gaskraftwerke umbauen, in: Saarbrücker Zeitung (12.02.2024). Online: https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/saar-wirtschaft/essener-konzern-steag-iqony-will-saarlaendische-kohlekraftwerke-in-gaskraftwerke-umbauen_aid-106935229, Stand: 07.03.2024.
- ²⁸ Fröndhoff, Bert; Wermke, Isabelle und Witsch, Kathrin: Energiepreise sinken auf Vorkrisenniveau, in: Handelsblatt (05.03.2024). Online: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/strom-gas-energiepreise-sinken-auf-vorkrisenniveau/100018825.html>.
- ²⁹ Agora Energiewende, Energiewende in Deutschland (wie Anm. 6), S. 26 f.
- ³⁰ Edenhofer, Ottmar; Grimm, Veronika; Haug, Gerald u. a.: Den kritischen Zeitpunkt nicht verpassen: Leitideen für die Transformation des Energiesystems, Halle (Saale) 2023. Online: https://doi.org/10.26164/leopoldina_03_00782.

2.5 Verkehrswende klimabewusst und sozial voranbringen

Das Saarland muss den Weg hin zu mehr klimafreundlicher und sozial gerechter Mobilität forcieren. Bisher wird der Nahverkehr von verschiedenen Aufgabenträgern organisiert, doch zunehmend zeigt sich, dass die bestehende Struktur nicht optimal auf die Herausforderungen einer echten Mobilitätswende vorbereitet ist. Mit Blick auf das aktuelle System ist festzustellen, dass mehr Kooperation der Aufgabenträger und Unternehmen sowie ein innovativer Verkehrsverbund Schlüssel zu einem fortschrittlichen und umweltfreundlichen Verkehrssystem im Saarland sein könnten.

Es braucht klare Zielsetzungen und konsequentes Handeln. Die Landesregierung muss die Chance ergreifen und den öffentlichen Verkehr durch verbesserte Qualität und Angebote zum Rückgrat einer Verkehrswende etablieren und gleichzeitig den Menschen in den Mittelpunkt rücken. Wichtig bleibt, die Kommunen in die Lage zu versetzen, eine Verkehrswende voranzutreiben, die Mobilität mit weniger Verkehr ermöglicht und gleichzeitig weniger Emissionen verursacht.

Der Verkehrssektor trägt bisher nicht ausreichend zum Klimaschutz bei. Dies belegen auch die aktuellen Zahlen des Umweltbundesamtes (UBA). Im Projektionsbericht des UBA wird deutlich, wie stark die Werte in diesem Sektor vom definierten Zielpfad abweichen. Der Sektor Verkehr verfehlt die kumulierten Jahresemissionsmengen zwischen 2021 und 2030 um insgesamt 180 Mio. t CO₂-Äquivalente. Dies entspricht ca. einem Viertel der gesamten Emissionen Deutschlands im Jahr 2023. Damit ist die Zielverfehlung dieses Sektors sogar etwas größer als die Zielübererfüllung des Sektors Energiewirtschaft. Es ist keine Trendwende zu erkennen. Die Lücke zwischen projizierten Emissionen und Jahreszielen des Klimaschutzgesetzes (KSG) nimmt bis zum Jahr 2030 stetig zu. Auch das Ziel der Bundesregierung, 15 Mio. elektrisch betriebene Pkw bis 2030 im Bestand zu haben, wird verfehlt. Im Jahr 2019 war der Verkehrssektor für rund 164 Mio. t Treibhausgase (berechnet als CO₂-Äquivalente; kurz: CO₂-Äq.) verantwortlich und trug damit 20 % zu den Treibhausgasemissionen Deutschlands bei. Dieser relative Anteil ist gegenüber 1990 um sieben Prozentpunkte gestiegen. Damit ist der Verkehr der einzige Sektor, der in den vergangenen Jahrzehnten seine Treibhausgasemissionen nicht mindern konnte. Einen Einbruch bei den Emissionen brachte kurzfristig nur die Corona-Pandemie: Durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie sanken die Emissionen des Verkehrs im Jahr 2020 auf rund 145 Mio. t CO₂-Äq., stiegen 2021 wieder auf rund 147 Mio. t CO₂-Äq. und 2022 laut den Emissionsdaten nach Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) des UBA weiter auf 148 Mio. t.¹

Laut Projektionsbericht der Bundesregierung werden die Emissionen des Verkehrssektors bis 2030 nur marginal sinken, wenn keine zusätzlichen Klimaschutzanstrengungen auf den Weg gebracht werden.²

Um die Emissionen im Verkehrssektor langfristig zu senken, braucht es ein Zusammenspiel von veränderter Mobilität, die weniger Verkehr verursacht sowie eine Energiewende im Verkehr, die dafür sorgt, dass der verbleibende Endenergiebedarf mit klimaneutraler Antriebsenergie gedeckt wird.³

Verkehrssektor gerechter gestalten

Der Verkehrssektor gehört zu denjenigen Bereichen des alltäglichen Lebens, in denen eine gleichberechtigte Teilhabe für alle häufig nicht sichergestellt ist.⁴ Nachhaltige Mobilitätsgestaltung muss verstärkt in den Fokus. Und dies sowohl aus Klimaschutzgründen als auch aus Gerechtigkeitsgründen.

Es gibt viele Facetten im derzeitigen Verkehrssystem, die etwa Menschen mit niedrigen Einkommen diskriminieren. Tendenziell sind diese stärker von verkehrsbedingten Luftschadstoffen und Lärm betroffen als sozial besser Gestellte. Frauen, Kinder oder ältere Menschen, für die Fußverkehr eine wichtige Rolle spielt, sind in unseren vom Auto dominierten Städten benachteiligt. Die spezifischen Umweltkosten des Autoverkehrs werden zu einem erheblichen Teil nicht von den Verursachenden getragen, sondern auf die Gesellschaft abgewälzt. Die Preise im öffentlichen Personennahverkehr sind doppelt so stark gestiegen wie die Kosten für Kauf und Unterhaltung von Kraftfahrzeugen. Dienstwagenprivileg, Entfernungspauschale und Energiesteuervergünstigung für Dieselmotoren haben negative Verteilungswirkungen und kosten die deutschen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler jedes Jahr Milliarden.⁵

Das Saarland ist daher gefordert, die richtigen Weichen zu stellen, um ein nachhaltiges Verkehrssystem zu etablieren. Wichtige Ansatzpunkte sind hierbei u. a. die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs, das Voranbringen der Antriebswende oder die Gestaltung eines lebenswerteren öffentlichen Raums. Die Landesregierung muss daher den öffentlichen Nahverkehr stärken und raumordnerische Rahmenbedingungen schaffen, die verkehrsberuhigend wirken und insbesondere die schwächeren Verkehrsteilnehmenden stärken.

Pkw-Fixierung im Saarland weiterhin gegeben

Die Daten des Kraftfahrtbundesamtes belegen es von Jahr zu Jahr, die Pkw-Dichte im Saarland ist im Bundesländervergleich seit Jahren die höchste und im Vergleich mit 660 Pkw pro 1.000 Einwohner in 2023 um 77 Fahrzeuge höher als im Bundesschnitt. Dabei spielen die Pkw insbesondere für den Arbeitsweg eine große Rolle. Daten aus der AK-Beschäftigtenbefragung zeigen, dass 86 % der Beschäftigten auf das Auto oder das Motorrad für ihren Arbeitsweg zurückgreifen. Besonders hervorzuheben ist, dass je nach Qualifikationsniveau sowohl Dauer und zurückgelegte Strecke variieren als auch die Nutzung des Verkehrsmittels. Spezialisten etwa legen im Median einen Arbeitsweg von etwa 18 km zurück und nutzen das Auto/Motorrad mit 89 % am häufigsten. Helfer dagegen sind mit 10 km kürzer und mit 74 % seltener im Auto unterwegs, dafür aber häufiger zu Fuß (15 %) und im ÖPNV (14 %). Allein diese kurze Zusammenstellung verdeutlicht, welchen Herausforderungen das dicht besiedelte, aber teils ländlich geprägte Saarland gegenübersteht. Deshalb ist es so wichtig, dass gute Planungsgrundlagen wie etwa der Verkehrsentwicklungsplan ÖPNV (VEP-ÖPNV) genutzt werden und Maßnahmen in Umsetzung kommen und bleiben.

Nahverkehr weiterhin stärken

Im saarländischen Nahverkehr ist in den vergangenen Jahren einiges vorangekommen. Durch die Tarifreform und das Deutschlandticket wurde auf Angebotsseite einiges bewegt; das Kompetenzzentrum Digitalisierung soll dabei helfen, die Innovationskraft des ÖPNV zu erhöhen und etwa sämtliche Verkehrsträger miteinander zu vernetzen; das vorgestellte S-Bahn-Saarland-Konzept soll künftig einen einfachen Fahrplan, verbesserte Taktung und Umstiegsmöglichkeiten und mehr Direktverbindungen bieten. Es soll für die Fahrgäste noch einfacher und komfortabler werden, sich im Umweltverbund fortzubewegen.

Den Erfolg des Deutschlandtickets langfristig sichern

Durch die Einigung von Bund und Ländern, zum 02.11.2022 ein deutschlandweit gültiges Nahverkehrsabonnement als Nachfolge des 9-Euro-Tickets zu etablieren, gelang es, jahrzehntelang gewachsene Tarifstrukturen zu durchbrechen. Zum 01.05.2023 konnten Kundinnen und Kunden des ÖPNV für 49 Euro im gesamten Nahverkehr in Deutschland unterwegs sein. Das Land hat durch diese bundesweite Entwicklung zwar die erst eingeführte Tarifreform in Teilen wieder verändern müssen, hat aber mit dem Junge-Leute-Ticket für 365 Euro eine Chance genutzt, um gerade Schülerinnen und Schüler sowie Azubis für den Nahverkehr zu gewinnen. Auch die Nutzung des Deutschlandtickets als rabattiertes Jobticket ist nun möglich.⁶ Fair-Ticket und Fair-Ticket-Plus haben nach der Tarifreform einen Zuwachs von 564 % im Vergleich zum bisherigen Sozialticket erfahren. Insgesamt konnten mit den veränderten Tarifstrukturen viele Fahrgäste gewonnen werden und schon die saarlandweite Tarifreform hat eine echte Trendwende bis 2022 bewirkt. Mit aktuell etwa 6,8 Mio. monatlichen Fahrgästen ist die Tendenz durch das Deutschlandticket weiter steigend.⁷ Die Landesregierung ist nun aufgefordert, die enormen Verbesserungen der Tarifsituation zu nutzen und den Umweltverbund durch erhöhte Qualität, Angebotsausweitungen oder die Integration anderer Verkehrsträger sowie den Ausbau von Mobilitätsstationen weiter zu verbessern.

Durch Digitalisierung den Umweltverbund für die Zukunft rüsten

Die Digitalisierung spielt eine entscheidende Rolle bei der Weiterentwicklung des Umweltverbunds für die Zukunft. Digitale Ticketingsysteme, Fahrradverleihsysteme, Echtzeitinformationen und die Erprobung von autonomem Fahren sind nur einige Beispiele für die vielfältigen Möglichkeiten, die sich im Umweltverbund bieten. Die Kombination verschiedener Verkehrsträger ist bereits in vielen städtischen Gebieten alltäglich geworden. Die Arbeitskammer betont die Bedeutung, diese digitalen Optionen im Sinne einer nachhaltigen und sozial gerechten Verkehrswende zu nutzen. Dabei ist es für sie selbstverständlich, die Beschäftigten bei der Einführung und Nutzung digitaler Lösungen in den Mittelpunkt zu stellen. Ein wichtiges Vorhaben in diesem Zusammenhang ist das gemeinsame Projekt „Kompetenzzentrum Digitalisierung im ÖPNV“, das vom Mobilitätsministerium, dem Zweckverband Personennahverkehr Saarland (ZPS) und dem Verkehrsverbund der Verkehrsunternehmen ins Leben gerufen wurde. Dieses Projekt, das ein

zentraler Bestandteil des VEP ÖPNV 2021 ist, zielt darauf ab, sämtliche Verkehrsträger miteinander zu vernetzen und so den Komfort für die Nutzer des Umweltverbunds zu erhöhen. Die Landesfinanzierung für dieses Projekt beläuft sich auf bis zu 4,9 Mio. Euro bis Ende 2024. Angesichts des fortschreitenden Prozesses der Digitalisierung, der über die dreijährige Projektlaufzeit hinausgehen wird, betont die Arbeitskammer die Notwendigkeit, bereits heute die langfristige Finanzierung sicherzustellen.

Radverkehr stärken und Infrastrukturen zeitgemäß entwickeln

Um den Radverkehr im Saarland zu stärken, ist langfristiges Engagement erforderlich. Obwohl sich die Situation etwas verbessert hat, lag der Radverkehrsanteil in letzten Erhebungen 2021 im Saarland bei etwa 4 %, was angesichts der kurzen Wege im Saarland noch deutlich ausbaufähig ist. Die Landesregierung hat mit Förderprogrammen und Unterstützungsangeboten für Kommunen bereits einige Maßnahmen zur Verbesserung der Radinfrastruktur eingeleitet. Im Zuge der Fortschreibung des Radverkehrsplans Saarland wird ein spezielles Netzwerk für den Alltagsradverkehr entwickelt. Die Überarbeitung des Netzkonzepts mit Fokus auf den Alltagsradverkehr ermöglicht eine gezielte Identifizierung des Handlungsbedarfs sowie eine effektive Nutzung von Haushaltsmitteln. Besonders im Bereich des Alltagsradverkehrs gibt es zahlreiche Entwicklungsmöglichkeiten, die bei konsequenter Umsetzung das angestrebte Ziel eines Radverkehrsanteils von etwa 8 % erreichen können. Im Vergleich zu anderen Bundesländern, in denen der Radverkehrsanteil teilweise über 15 % liegt, besteht auch darüber hinaus weiteres Potenzial für Entwicklung.

Die Gründung der Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundlicher Kommunen (AGFK) 2023 ist ein wichtiger Schritt zur Unterstützung der Kommunen. Durch die Zusammenarbeit innerhalb der AGFK können die Städte und Gemeinden bei der Planung und Umsetzung von Radverkehrsprojekten profitieren, sei es durch die Entwicklung von Standards oder die Schaffung einer abgestimmten Radinfrastruktur über kommunale Grenzen hinweg. Durch die Überarbeitung der Netzkonzeption mit dem Fokus Alltagsradverkehr kann der aktuelle Handlungsbedarf abgeleitet werden und somit auch eine gezielte Steuerung von Haushaltsmitteln erfolgen.⁸ Gerade im Alltagsradverkehr bestehen vielfältige Entwicklungspotenziale, die bei konsequenter Nutzung auch das selbstgesteckte Ziel eines Radverkehrsanteils von etwa 8 % erreichen lassen. Im Vergleich zu anderen Bundesländern, in denen der Anteil über 15 % liegt⁹, besteht auch über 8 % hinaus weiteres Entwicklungspotenzial.

Nachhaltige Mobilität braucht langfristige Finanzierung

Das Saarland benötigt entscheidende Maßnahmen zur Umgestaltung seiner Verkehrsinfrastruktur, um eine echte Verkehrswende zu erreichen. Dazu gehören eine verstärkte Förderung des Ausbaus des öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV) und des Radverkehrs, die Gestaltung von Verkehrsanlagen unter Berücksichtigung von Umwelt- und Klimaaspekten sowie die Reduzierung und ökologische Neugestaltung von versiegelten Flächen und des motorisierten Individualverkehrs.

Die erhöhten Landesmittel, die in den letzten Jahren in den ÖPNV investiert wurden, sind aus Sicht der Arbeitskammer eine erfreuliche Entwicklung. Damit der ÖPNV als zentraler Bestandteil einer Verkehrswende etabliert werden kann, sind auch zukünftig Investitionen in Infrastruktur, Fahrzeugflotte, Servicequalität und Angebot von entscheidender Bedeutung. Es wird weiterhin erforderlich sein, ausreichende Landesmittel bereitzustellen und auf Bundesebene entsprechende Mittel einzufordern. Die Dynamisierung der Regionalisierungsmittel des Bundes schafft eine solide Finanzierungsbasis.

Für die Modernisierung, Reaktivierung und Instandhaltung von Schienenstrecken sind massive Investitionen erforderlich, die insbesondere aus zusätzlichen Bundesmitteln finanziert werden müssen. Hier ist die Landesregierung gefordert, die Interessen des Saarlandes in den Gesetzgebungsverfahren zu vertreten und Mittel für die Anbindung des Saarlandes an den Fern- und Regionalverkehr, auch grenzüberschreitend, sicherzustellen. Die Herausforderungen sind enorm, daher fordert die Arbeitskammer von der Landesregierung Weitblick und ausreichende Finanzmittel für eine nachhaltige Verkehrspolitik.

Messbare Ziele zur Entwicklung des Verkehrssystems nötig

Nach Auffassung der Arbeitskammer muss das Saarland mit den geschaffenen Möglichkeiten rund um verbesserte Finanzierung oder den Verkehrsentwicklungsplan ÖPNV oder die umgesetzte Tarifreform bzw. die Radstrategie konkrete verkehrspolitische Zielmarken definieren, an denen sie sich messen lassen kann. Dazu gehört ein Anteil von 25 % aller Wege im ÖPNV, ein Anteil von weiteren 35 % mit dem Rad oder zu Fuß. Die im Regierungsprogramm der Landesregierung festgelegten Zielmarken der Verdoppelung des ÖPNV- und Radverkehrsanteils sind immerhin ein Schritt in die richtige Richtung. Zur Erreichung der gesteckten Ziele bedarf es vielfältiger Maßnahmen, die sowohl die Qualität, den Fahrplan und das Angebot, die Organisationsstrukturen, die Digitalisierung als auch die Nutzung des Verkehrsraums adressieren sowie ein geeignetes Monitoring. Die aus dem Mobilitätsministerium angekündigte Erweiterung des Mobilitätsindex Deutschland, in dem speziell für das Saarland Zahlen erhoben werden sollen und unter anderem im Jahr 2025 der Modal-Split ausgewiesen werden soll, ist daher zu begrüßen. Die im Aktionsfeld Mobilität des Klimaschutzkonzepts diskutierten Maßnahmen müssen auf ihre Sozialverträglichkeit überprüft werden.

Strukturdebatte voranbringen

Was bei den saarlandweiten ÖPNV-Verbindungen recht gut funktioniert und mit dem S-Bahn-Konzept noch besser werden soll, ist bei den einzelnen lokalen, kommunalen Verbindungen nicht immer gegeben. Die Qualität der Verkehre variiert teils enorm. Einige Landkreise und Kommunen bieten ein hervorragendes Angebot, in anderen Landkreisen und Ortschaften ist die Anbindung mangelhaft.

Die Verkehre werden von verschiedenen Aufgabenträgern geplant, organisiert und finanziert, was je nach Ausstattung auch qualitative Unterschiede nach sich zieht. Einerseits zeigt sich

das Land zuständig für den Schienennahverkehr. Andererseits sind die Landkreise, die Landeshauptstadt Saarbrücken, die Kreisstadt Neunkirchen, der Zweckverband ÖPNV auf dem Gebiet des Regionalverbandes Saarbrücken sowie die Mittelstadt Völklingen für den übrigen ÖPNV zuständig. Der Zweckverband Personennahverkehr Saarland (ZPS), in dem alle Aufgabenträger zusammengeschlossen sind, zeigt sich für die saarlandweiten Busverkehre verantwortlich. Dies kann zwar lokale Begebenheiten besonders berücksichtigen, doch durchgängig geplante Linienführungen und integrierte Taktung der Verkehre werden erschwert.

Beim Blick auf die Landkreise fällt auf, dass alle ihre Pflicht der öffentlichen Daseinsvorsorge im ÖPNV erfüllen, allerdings auch mit unterschiedlichem Engagement. Das kann dazu führen, dass diese Fragmentierung zu einer Herausforderung für die Schaffung eines gut koordinierten und effizienten Verkehrssystems wird, insbesondere über Landkreisgrenzen hinweg. Starre Strukturen und begrenzte Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Aufgabenträgern behindern die Anpassungsfähigkeit des Nahverkehrs an die Bedürfnisse der Fahrgäste.

Bei den Unternehmen im Land steht kurz- bis mittelfristig der Umstieg auf emissionsfreie Antriebe an. Fahrzeuge werden beschafft und Infrastrukturen müssen angepasst werden, verbunden mit einem großen finanziellen Aufwand. Zusätzlich kommt es verstärkt zu einem massiven Personalmangel im Nahverkehr, was die ohnehin schwierigen Arbeitsbedingungen verschärft und Fahrtausfälle nach sich ziehen kann. Im Allgemeinen müssen die Verkehrsemissionen gesenkt werden, wobei der ÖPNV als Rückgrat einer Verkehrswende eine zentrale Rolle spielen soll.

Bei diesen großen Herausforderungen ist der Bund gefordert, den kommunalen ÖPNV besser und langfristig zu finanzieren, doch bedarf es auch des Willens auf kommunaler Ebene, verstärkt zu kooperieren, um einen verbesserten Nahverkehr anzubieten. Erste landkreisübergreifende Kooperationen, wie etwa zwischen den Landkreisen Saarlouis und Merzig-Wadern, zeigen in die richtige Richtung. Mit diesen und weiteren Erfahrungen sollte es möglich sein, ganzheitlicher zu planen, intermodale Lösungen anzubieten, um den Bürgern ein nahtloses Wechseln zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln zu ermöglichen und auch die knappen Ressourcen besser einzusetzen. Die Einführung eines Verkehrsverbunds wäre nicht nur ein Schritt in Richtung Effizienz, sondern auch ein Beitrag zu einem umweltfreundlichen Verkehrssystem. Die Landesregierung ist gefordert, die Weichen für eine zukunftsorientierte Mobilität auch auf kommunaler Ebene im Saarland zu stellen. Perspektivisch könnte ein Verkehrsverbund, bestehend aus Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen unter Leitung des Landes, zu einem Nahverkehr aus einem Guss führen. Die Landesregierung ist daher gefordert, die im Regierungsprogramm angekündigte Strukturdebatte anzustoßen und Lösungen für eine tragfähige Kooperation von Land, Kommunen und Unternehmen zu finden.

Kommunen weiterhin unterstützen

Zudem kann das Saarland die Kommunen bei der Verkehrswende vielseitig unterstützen. Das Konnexitätsprinzip besagt, dass die Bundesländer zur Finanzierung kommunaler Mehrkosten verpflichtet sind, die durch gesetzliche Vorgaben auf Landesebene entstehen. Unabhängig von

dieser Regelung befähigen die Länder Kommunen jedoch über eigene Finanzierungsgesetze und -programme, mit konkreten Maßnahmen innerhalb eines vom Land definierten Rahmens zu strategischen Zielen beizutragen. Wichtig sind dafür auch Standards im Landesbaurecht oder die Ausgestaltung von Parkgebührenverordnungen. Angebote der Länder wie Förderberatungen, Leitfäden, Arbeitshilfen und Netzwerke helfen, informieren und motivieren bei der kommunalen Arbeit für die Verkehrswende.

Bündnis sozialverträgliche Mobilitätswende

Die Arbeitskammer als Teil des regionalen Bündnisses für eine sozialverträgliche Mobilitätswende fordert eine sozial gerechte Gestaltung einer Verkehrswende. Eine Verkehrswende, die sowohl den Klimaschutz als auch soziale Gerechtigkeit berücksichtigt. Mobilität muss als Teil der Daseinsvorsorge anerkannt werden, in dem der Umweltverbund Rückgrat der Mobilität ist, alle Verkehrsanbieter zur Barrierefreiheit verpflichtet sind, eine langfristige und umfassende Finanzierung als Grundlage eines attraktiven Umweltverbunds gilt, Mobilität für alle Menschen finanziell zugänglich ist und Versorgung und Mobilität integriert geplant werden, um Wege zu verkürzen. Zugleich muss das Verkehrssystem so verändert werden, dass damit Lebensqualität und Gesundheit nicht länger eingeschränkt werden, Schadstoff- und Lärmemissionen schnell und nachhaltig reduziert werden, Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und zur Gestaltung von lebenswerten Wohngebieten ergriffen werden, um die Lebensqualität zu erhöhen. Gleichzeitig muss eine soziale Wohnungspolitik umgesetzt werden, damit eine wachsende Lebensqualität nicht zu Verdrängung führt. Um das Ziel von null Verkehrstoten („Vision Zero“) zu erreichen, müssen bauliche und organisatorische Maßnahmen für Sicherheit um Straßenverkehr ergriffen werden, die neben der objektiven Sicherheit auch das Sicherheitsgefühl der Menschen verbessern, insbesondere für den Rad- und Fußverkehr. Die Mobilitätswirtschaft trägt einen sehr großen Teil zu Beschäftigung und zum Wohlstand in Deutschland bei. Damit die Mobilitätswende nicht zu ökonomischen oder sozialen Verwerfungen führt, sondern der Mobilitätssektor auch zukünftig ein zentraler Ort von Innovation und hochqualifizierten Arbeitsplätzen in der hiesigen Volkswirtschaft ist, braucht es umfassende Weiterbildungsinitiativen und eine fortschrittliche Qualifikationspolitik, eine vorausschauende Industriepolitik und geeignete rechtliche Rahmen-setzungen.

Ein verlässlicher Verkehr braucht gute Arbeitsbedingungen

Um den ÖPNV als Rückgrat einer Verkehrswende und wichtigen Teil der Daseinsvorsorge zu stärken, ist es entscheidend, das qualifizierte Personal hervorzuheben, das die Verkehre zuverlässig bedient. Neben der Bereitstellung von verbesserter Qualität, günstigen Tickets und umweltverträglichen Fahrzeugen ist die Anerkennung der Leistungen der ÖPNV-Beschäftigten von zentraler Bedeutung. Angesichts des Fachkräftemangels muss die Landesregierung daher ihre Bemühungen um finanzielle und gesellschaftliche Anerkennung verstärken und weiterführen. Die Situation der Beschäftigten im öffentlichen Verkehr muss deutlich verbessert werden. Dazu gehören höhere Löhne, mehr Beschäftigte und kürzere Arbeitszeiten. Im Bereich der neuen

Mobilitätsdienstleistungen dürfen nicht länger prekäre Arbeitsplätze entstehen. Das Leitbild Gute Arbeit muss im gesamten Mobilitätssektor etabliert werden. Dazu zählen neben tariflicher Absicherung und armutsfesten Löhnen auch eine niedrigere Arbeitsbelastung und -verdichtung.

Kulturwandel im Mobilitätsbereich unterstützen

Für eine Mobilitätswende ist auch ein Kulturwandel nötig, der dem Auto eine kleinere Rolle als bislang zuweist. Transparenz und Partizipation sind ein wichtiger Teil des gemeinschaftlichen Wandels. Durch Beteiligung wird Akzeptanz für die Mobilitätswende geschaffen. Zudem trägt sie dazu bei, dass sich neue Mobilitätsangebote an den Bedürfnissen der Nutzenden orientieren. Die neue Mobilitätskultur muss erlebbar werden. In Reallaboren können Menschen Alternativen zum privaten Pkw im Alltag erfahren. Es braucht eine Kultur des Ausprobierens. Mögliche Lösungen müssen auf der Straße in temporären Anordnungen erprobt und im Erfolgsfall verstetigt werden können. Temporäre Lösungen ermöglichen es auch, dass nachgebessert werden kann. Sämtliche Unternehmen und Institutionen müssen Mobilitätsstrategien entwickeln und überlegen, wie ihre Kundschaft, Mitarbeitenden und Gäste zukünftig nachhaltig zu ihnen kommen.¹⁰

-
- ¹ Hendzlik, Manuel; Lange, Martin; Höttling, Philipp u. a.: Bausteine für klimaverträglichen Verkehr, März 2023. Online: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/2023-03_kliv_uebersicht_bausteine_klimavertraeglicher_verkehr.pdf>.
 - ² Kilian Frey; Burger, Andreas; Dziekan, Katrin u. a.: Verkehrswende für ALLE, Position ISSN 2363-8273, Dessau-Roslau 2020, S. 32. Online: <www.umweltbundesamt.de/publikationen>, Stand: 15.04.2022.
 - ³ Die Verkehrswende gelingt mit der Mobilitätswende und der Energiewende im Verkehr. Online: <<https://www.agora-verkehrswende.de/12-thesen/die-verkehrswende-gelingt-mit-der-mobilitaetswende-und-der-energiewende-im-verkehr/>, <https://www.agora-verkehrswende.de/12-thesen/die-verkehrswende-gelingt-mit-der-mobilitaetswende-und-der-energiewende-im-verkehr/>>, Stand: 04.04.2024.
 - ⁴ Kilian Frey u. a., Verkehrswende für ALLE, a. a. O.
 - ⁵ Ebd.
 - ⁶ Deutschland-Ticket (D-Ticket), saarVV Der Saarländische Verkehrsverbund, 24.03.2023, <<https://saarv.de/abo/d-ticket/>>, Stand: 27.03.2023.
 - ⁷ ÖPNV-Offensive im Saarland: Zwischenbilanz, Tarifreform und Deutschland Ticket, Saarbrücken, 20.02.2024.
 - ⁸ Saarland – Radverkehrsplan, Saarland, 01.06.2022. Online: <https://www.saarland.de/lfs/DE/service/radverkehrsplan/radverkehrsplan_node.html>, Stand: 12.04.2023.
 - ⁹ Nobis, Claudia: Mobilität in Deutschland – MiD Analysen zum Radverkehr und Fußverkehr. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, FE-Nr. 70.904/15, Bonn, Berlin o. D. Online: <https://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Analyse_zum_Rad_und_Fussverkehr.pdf>, Stand: 27.03.2023.
 - ¹⁰ DGB: Positionspapier Sozialverträgliche Mobilitätswende. Online: <<https://www.dgb.de/themen/++co++8395e906-d6b4-11ec-b94a-001a4a160123>>, Stand: 04.04.2024.

Exkurs: Grenzen der Nachhaltigkeit im Kapitalismus

Wenn im Rahmen der Transformationsdebatte die Beseitigung von systemischen und strukturellen Ursachen für die Ausbeutung von Mensch und Natur angestrebt wird, stellen sich grundsätzliche Fragen darüber, wie wir leben, produzieren und arbeiten wollen und inwiefern das derzeitige auf unendliches Wachstum und Profitmaximierung ausgerichtete Wirtschaftssystem tragfähig bleibt – denn die Folgekosten der kapitalistischen Wirtschaftsordnung liegen in prekärer Arbeit, sozialer Spaltung und ökologischer Zerstörung. Es gilt, die Reproduktionsinteressen von Erwerbsarbeit, Gesellschaft und Natur zugleich im Blick zu haben und politisch zu integrieren. Solche Ansprüche überfordern allerdings sowohl den freien Markt als auch individuelle Verhaltensänderungen sowie die gängigen Reformkonzepte, da diese an die Grenzen der privatkapitalistischen Wirtschaftsordnung stoßen.

1. Der ökologische Widerspruch: Strukturmerkmale des Kapitalismus

Die aktuellen Krisen (sowohl wirtschaftlich als auch sozial, ökologisch und demokratisch – sowie deren Bearbeitung durch rechtspopulistische bzw. -extreme Kräfte) können als zwangsläufiges Ergebnis der vorherrschenden Produktionsordnung interpretiert und damit auch als Indikatoren eines notwendigen gesellschaftlichen Übergangsprozesses gefasst werden.¹ Die derzeitige weltweite, multiple Krisenspirale ist kein Zufall, auch nicht die Schuld einzelner Akteure, die nur „den Profit“ im Kopf haben, oder von fehlerhafter Regierungspolitik. Krisen sind weniger auf externe Auslöser zurückzuführen, sondern unter den kapitalistischen Zwängen von Konkurrenz und Profitmaximierung vorprogrammiert. Die sich zuspitzende Risikobereitschaft auf der Suche nach neuen Profiten im Wettbewerb führt zu unsicheren Investitionen und in Aufschwungphasen zu Überproduktion – bis die Wirtschaft überhitzt und zusammenbricht. Mit der zunehmenden Verflechtung und der Ausdehnung des Weltmarktes nehmen auch Umfang und Intensität von Krisen zu, die fatale Folgen für Mensch und Natur mit sich bringen.

Insbesondere aus Arbeitnehmersicht kann ein kapitalistischer Ausweg aus den Krisen hin zu einem prosperierenden Wachstum kaum das Ziel sein – eine kapitalistische Transformation würde von sich aus keine Gute Arbeit und ausreichenden Klimaschutz hervorbringen. Dabei gilt Wachstum nach wie vor als wichtigste Dynamik in dem vorherrschenden Wirtschaftssystem.² Bleibt Wachstum aus, verliert das System an Stabilität, was sich u. a. in sinkenden Staatseinnahmen und Einkommen sowie steigenden Insolvenzen und Arbeitslosenzahlen bemerkbar macht. Das Problem dabei: Wachstum stößt irgendwann an seine Grenzen. Schon der Club of Rome stellte 1972 die These auf: Unendliches Wachstum ist auf einem endlichen Planeten nicht möglich.³

Ein Blick in die Statistiken verdeutlicht dies: Hieß ein Wirtschaftswachstum von 4,1 % (in jeweiligen Preisen) im Jahre 1995 in Deutschland noch eine Zunahme an produzierten Waren und Dienstleistungen in Höhe von 93 Mrd. Euro, brauchte es 2021 für eine wirtschaftliche Steigerungsrate von 4,3 % schon ein Plus in Höhe von 148 Mrd. Euro⁴ – also über 50 % mehr an Waren und Dienstleistungen für die etwa gleiche Wachstumsrate. Solche Steigerungen der Produktion von Waren und Dienstleistungen ziehen einen enormen Ressourcenverbrauch nach sich. Die natürlichen Ressourcen werden in einem Maße in Anspruch genommen, die die Regenerationsfähigkeit der Natur überfordert – Klima- und Umweltkrisen sind die Folgen. Aber auch die Ressource Mensch – in Gestalt der Lohnabhängigen – wird zunehmend unter Druck gesetzt, beispielsweise durch steigende Arbeitsverdichtung.

Zwang zur Kapitalverwertung = Zwang zum Wachstum

Das auf den Markt zentrierte Wirtschaftsmodell ist auf kontinuierliches Wachstum angewiesen – der systemimmanente ökonomische Zwang der Kapitalverwertung bedingt dies. Die Unternehmen unterliegen dem objektiven Zwang, ihre Profite immer wieder neu investieren und ihre Produktion effektiver oder ausweiten zu müssen, da die Unternehmen in einem Konkurrenzverhältnis gegeneinanderstehen und sich im Wettbewerb am freien Markt durchsetzen müssen.

Die einzelnen Produzenten sind auf dem freien Markt Konkurrenten, unter denen sich die Produzenten durchsetzen, die bei ähnlicher Qualität am billigsten anbieten. Diese (Preis-)Konkurrenz ist die entscheidende Triebfeder des Kapitalismus.

Produzent bzw. Unternehmen müssen also günstiger produzieren oder rationalisieren, um sich gegen die Konkurrenz durchzusetzen. Ein Weg, der dabei gegangen wird, ist, in moderne Technologien zu investieren. Dazu braucht das Unternehmen liquide Mittel – Kapital genannt. Dieses Kapital wiederum erhält der Unternehmer über Gewinne. Diese stammen dabei aus der Arbeit der Lohnabhängigen Bevölkerung (siehe unten). Die allgemeine Konkurrenz der Produzenten führt dazu, dass die Gewinne überwiegend als Kapital investiert werden müssen, um sich selbst zu vermehren bzw. das Unternehmen ihre Ziele nach den Kriterien Profitmaximierung und Wachstum setzen müssen. Obwohl es bei der Produktion eigentlich darum gehen sollte, Bedürfnisse zu befriedigen, ist dies nicht der vorrangige Zweck der Produktion, sondern der Zweck ist die Verwertung des Kapitals.

Ausbeutung von Natur und Mensch

Aus den Zwängen von Profitmaximierung und Wachstum resultiert ein immer höherer Output an Waren und Dienstleistungen, wozu ein höherer Verbrauch an Energie und natürlichen Ressourcen (aber auch eine stetige Steigerung der Arbeitsproduktivität der Beschäftigten) benötigt wird. Das Kapital strebt nach immer neuen Sphären der Verwertung: Es expandiert in alle Bereiche der Gesellschaft und erschließt sich immer stärker Räume und Materie der Natur. Die Ausbeutung der Natur (und des Menschen) gehört damit zum Wesen des Kapitalismus. Oder

wie es bei Karl Marx schon hieß: Die kapitalistische Produktion untergräbt die Springquellen allen Reichtums: die Erde und den Arbeiter.⁵

Aus Arbeitnehmerperspektive ist letztgenannter Punkt wesentlich: Die Verwertung des Kapitals stammt aus dem Unterschied zwischen dem Wert des Produkts, das die Arbeitenden schaffen und dem Lohn, den sie für den Einsatz ihrer Arbeitskraft erhalten. Je größer dieser Unterschied ist, desto größer ist der Gewinn. Da die Gewinne immer weiter steigen müssen, entsteht ein enormer Druck, die Arbeitszeiten zu verlängern und die Arbeitskosten zu senken, d. h. die Löhne zu drücken und die Arbeitsbedingungen zu verschlechtern. Es entstehen prekäre Jobs, Ausbeutung und Armut. Der Widerspruch zwischen der Notwendigkeit des Kapitals, sich durch Lohnarbeit verwerten zu müssen und dennoch Lohnarbeit kontinuierlich aus dem Verwertungsprozess wegzurationalisieren, ist einer der Hauptwidersprüche im Kapitalismus – und kennzeichnet die Widersprüchlichkeit des Systems. Ein System, das keinen sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien unterliegt, sondern dazu tendiert, alles dem Ziel der Kapitalverwertung unterzuordnen – Natur wie Mensch.

2. Grenzen individuellen und politischen Handelns

Konsumkritik-Kritik – individuelles Handeln greift zu kurz

Aufgrund des disruptiven Charakters der vorherrschenden Wirtschaftsweise wird vermehrt die Frage aufgeworfen, wie wir leben, arbeiten und produzieren möchten. Dabei wird häufig auf den ökologischen Fußabdruck verwiesen, der durch bewusstes Konsumverhalten verkleinert werden soll. Dadurch werden allerdings die oben erläuterten Zwänge und Zusammenhänge ausgeblendet und die Probleme von Klima- und Umweltzerstörung als Folge von einzelnen Handlungen dargestellt sowie auf die individuelle Ebene geschoben. Dort scheint es auch relativ leicht, aktiv zu werden – vorausgesetzt man verfügt über genügend Einkommen, womit Konsumkritik wiederum ein Instrument der Mittelklasse wird (dabei gilt, dass der ökologische Fußabdruck von Menschen mit geringerem Einkommen meist kleiner ist:⁶ Je höher das Einkommen, desto größer die Wohnung, desto voller der Warenkorb). Die Logik dahinter lautet in etwa wie folgt: „Wenn alle nachhaltig handeln würden, würde es funktionieren.“ Allerdings geht diese Herangehensweise häufig nicht weit genug: Konsumkritisches Verhalten verdeckt oftmals den notwendigen Blick auf die tiefer liegende gesellschaftliche Gesamtproblematik, also wie die kapitalistische Produktionsweise funktioniert (siehe oben). Individuell lassen sich die gesellschaftlichen Herausforderungen kaum lösen. Die Wirkung bleibt beschränkt, wenn nicht bereits aktiv beim Produktionsprozess darüber mitentschieden werden kann, was, wie viel und mit welchem Ziel produziert wird. Um diesen Einfluss zu erlangen, ist ein Zugang zu den Produktionsmitteln nötig. In einer kapitalistisch organisierten Gesellschaft befinden sich die Produktionsmittel im Privatbesitz. Um daran etwas zu ändern, wäre es notwendig, sich zu organisieren und gemeinsam für stärkere wirtschaftspolitische Mitsprache und Beteiligung, für gemeinschaftliche Eigentumsverhältnisse und letztlich für eine andere Produktionsweise zu streiten, statt auf individueller Ebene zu agieren.

Auch wenn es helfen kann, die eigene Lebensweise zu ändern und ein Bewusstsein für sich und andere zu schaffen, darf dies nicht lediglich zur Beruhigung des eigenen Gewissens führen oder

dazu, sich nicht mit den größeren Zusammenhängen kritisch auseinanderzusetzen. Diese Gefahr besteht, da ein bewusster, klimagerechter und fairer Konsum sehr rechercheintensiv ist – Zeit und Energie, die für das Engagement für Systemkritik und Organisation fehlen. Darüber hinaus gilt: Kritisches Konsumverhalten verharrt im Privaten, niemand muss sich dafür in Gewerkschaften oder Parteien organisieren. Wenn Umwelt und Mensch geschützt werden sollen, muss aber politisch gehandelt werden, das heißt, der Privatisierung des Protests ist entgegenzuwirken, Klimabewegung und Arbeitskämpfe sind zu unterstützen und für gesamtgesellschaftliche Verbesserungen ist zu streiten.

Grenzen politischer Bemühungen

Statt auf individueller Ebene anzusetzen, können auch Appelle an die Politik nach Maßnahmen und Regulierungen zum Erhalt der Ökologie formuliert werden – wie es bspw. die Klimabewegung, ob „Fridays For Future“ oder „Letzte Generation“, in den vergangenen Jahren versucht. Das kann größere Wirkung haben als individuelles Handeln, stößt allerdings auch an die Grenze der Bedingungen der kapitalistischen Ordnung. Seit über 40 Jahren werden weltweite Klimaschutzkonferenzen durchgeführt. Allerdings treten die Teilnehmenden dort immer als Vertretung ihres Nationalstaates auf, so dass weltweite Einigungen sehr schwierig herbeizuführen sind. Denn auch Staaten stehen in ständiger Konkurrenz untereinander: Sie konkurrieren um die besten wirtschaftlichen Standortbedingungen für das global mobile Kapital; mit verschiedenen, auch klimapolitischen Maßnahmen wird immer auch versucht, sicherzustellen, dass die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Nation erhalten bleibt und Investitionen mit dem Ausblick auf Profitmöglichkeiten angelockt werden. Klimaschutz wird also nur insoweit durchgesetzt, wie er den wirtschaftlichen Interessen nicht zu stark entgegenläuft. Daher stellt sich die Frage, ob politische Programme zugunsten von Natur und Mensch mit der global vorherrschenden Wirtschaftsweise vereinbar sind: Höhere Löhne, kürzere Arbeitszeiten und steigende Sozialabgaben oder klimapolitische Vorgaben werden kaum Anreize für die in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung notwendigen Investitionen/ Investoren schaffen.

Auch wenn der Staat zunächst jenseits von Konkurrenz und Verwertungslogik agiert: Seine relative Autonomie gewinnt er überwiegend daraus, dass er einen Teil des kapitalistisch generierten Reichtums als Steuern einzieht. Die Finanzierung der Staatstätigkeiten ist demnach zu einem Großteil darauf angewiesen, dass durch Wirtschaftswachstum genügend Geld verdient wird. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen – ob neoliberal oder keynesianisch – sind in erster Linie Reaktionen auf die systemimmanenten Krisen und dienen als Rahmensetzungen für erfolgreiche marktliche Aktivität. Die daraus wiederum resultierenden ökologischen wie auch sozialen Krisen können also nicht nur als zufällige Betriebsunfälle in der vorherrschenden kapitalistischen Wirtschaftsweise interpretiert werden, die allein durch eine weitsichtigeren Politik in den bestehenden Verhältnissen hätten vermieden werden können. Staatliche Reformkämpfe – sei es nun in Bezug auf Umweltpolitik oder zur Umverteilung und Verbesserung von Arbeit – stoßen stets auf die Schranken des Kapitals. Die Gestaltungsspielräume emanzipatorischer Politik, die sich auf staatliche Maßnahmen konzentrieren, halten sich folglich in Grenzen.

3. Ist grünes Wachstum im Kapitalismus möglich?

Der gegenwärtig vorherrschende politische Grundkonsens zur Bewältigung der Klima- und Umweltkrise lautet, dass diese allein durch ökotechnologische Modernisierung zu lösen sein wird. In den gegenwärtigen Debatten findet dies seinen Ausdruck in Begriffen wie grünes Wachstum (green growth) oder nachhaltiges Wachstum (sustainable growth). Im 2019 von der Europäischen Kommission vorgestellten Europäischen Grünen Deal (EGD) etwa heißt es, es handele sich um eine „neue Wachstumsstrategie, mit der die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden soll, in der im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist“⁷. Implizit wird davon ausgegangen, dass eine mit den planetaren Grenzen der Erde vereinbare ökologische Konfiguration der kapitalistischen Produktionsweise möglich ist. Was aber ist, wenn dieser Grundkonsens selbst Teil des Problems ist und den Horizont notwendiger Maßnahmen einschränkt? Was ist, wenn der ökologische Widerspruch, der dem Kapitalismus strukturell innewohnt, so schwer wiegt, dass ein naturverträglicher gesellschaftlicher Umbau nicht in dem Maße zu erreichen ist, wie er zum Erhalt unserer Lebensgrundlagen nötig wäre? Aufgrund der Ernsthaftigkeit und Dringlichkeit der ökologischen Lage gilt es, auch solche Fragen in den Fokus sozial-ökologischer Konversionsstrategien zu stellen.

Alle Vorhaben, die die kapitalistische Produktionsweise mit einer ökologisch verträglichen gesellschaftlichen Entwicklung versöhnen wollen, stehen vor zwei zentralen Herausforderungen:⁸

Erstens müssen die Profitraten in den neuen „grünen“ und nicht-fossilen Sektoren höher als in den fossilen Sektoren sein, damit überhaupt genügend Kapital in die ökologisch verträglichen Bereiche der Wirtschaft fließt und Investitionen getätigt werden. Derzeit gibt es allerdings wenig Anzeichen dafür, dass dies kurzfristig und in ausreichendem Maße bzw. der notwendigen Geschwindigkeit der Fall sein wird. Laut eines Berichts der Internationalen Energieagentur tätigte die wichtige Öl- und Gasindustrie zuletzt nur 2,5 % ihrer Gesamtinvestitionen in jene Bereiche, die zu den Erneuerbaren Energien gezählt werden.⁹ Der weit überwiegende Teil der Investitionen wird weiterhin in den Auf- und Ausbau fossiler Infrastrukturen gesteckt. Mit Milliardensummen werden immer weiter neue Ölfelder erschlossen, obwohl wissenschaftlich per Studienlage klar ist, dass selbst die Reserven der bereits erschlossenen Öl- und Gasfelder zu weniger als 60 % ausgeschöpft werden dürfen, um das 1,5-Grad-Ziel zu halten.¹⁰ Ein Blick auf die Aktienmärkte offenbart, dass fossile Energien für Investoren weiterhin ein überaus attraktives Geschäftsfeld sind. Während der S&P Global Clean Energy Index in den letzten Jahren stark an Wert verlor, verzeichnete der S&P Global Oil Index ein stetes Wachstum. Es ist ein Wesens- und Strukturmerkmal des Kapitalismus, dass Geld immer dorthin fließt, wo die höchsten Renditen zu erwarten sind, und wenn das – trotz Klimakrise – fossile Energien sind, fließt Geld weiter in fossile Energien. An diesem Beispiel wird besonders deutlich, dass der im Kapitalismus strukturelle Zwang zur Akkumulation und zur Profitmaximierung (siehe oben) im Widerspruch zu den ökologischen Erfordernissen einer nachhaltigen Gesellschaft steht. Ökologische Umbauprogramme sollten diesen Widerspruch offen zur Sprache bringen.

Es ist der systemisch bedingte Imperativ maximaler Kapitalverwertung, der den ökologischen Umbau ausbremst. Dabei geht es aber nicht nur um die Umstellung auf regenerative Energien oder „grüne“ Produkte. Eine ökologisch nachhaltige Produktionsweise macht es notwendig, dass der Energieverbrauch und auch der Verbrauch von Rohstoffen insgesamt sinken müssen. Auf der Grundlage von Ressourcenknappheit, den beschränkten Möglichkeiten von Recycling und der notwendigen Produktion von Müll ist die Annahme, dass zukünftig genauso viel wie heute oder mehr nachhaltig produziert werden könnte, nicht zu rechtfertigen.¹¹ Ein Hauptaugenmerk der Produktion sollte zwar sein, weniger, dafür aber hochwertige Produkte herzustellen, die langlebig und leicht zu reparieren sind. Diese müssten zudem möglichst effektiv, d. h. in diesem Zusammenhang vor allem gemeinschaftlich genutzt werden. Gegenwärtig deutet aber wenig darauf hin, dass die Produktion von weniger bzw. „nachhaltiger“ oder „grüner“ Waren überdurchschnittliche Renditen zulässt, damit Kapitaleigentümer bereitwillig umschwenken und ihre Geschäftsstrategien auf ein „weniger statt mehr“ ausrichten. Zudem: Irgendwann wird auch mit einer Unmenge an „grünen“ Produkten die Belastungsgrenze der Erde erreicht sein.

Solange einzelne Kapitalinteressen über gesellschaftlich und ökologisch wichtige Investitionen und Produktionsbedingungen entscheiden und letztlich auch die politischen Prozesse weitgehend prägen, bleibt der erforderliche ökologische Umbau rückständig. Um diese einzuhegen, wäre eine starke Ausweitung demokratischer Teilhabe und eine Demokratisierung der Wirtschaft notwendig (vgl. Kapitel 5.5). Demokratie als einzig bewährte Methode, die Interessen von Gesellschaft und Natur gegenüber den Interessen einer Minderheit zur Geltung zu bringen, macht sie zum archimedischen Punkt von sozialen und naturverträglichen Konversionskonzepten.¹² Dies führt letztlich auch zur Infragestellung des Privateigentums strategischer Produktionsmittel in wichtigen gesellschaftlichen Bereichen zugunsten anderer Eigentumsformen, wie es die IG Metall in § 2 Abs. 4 ihrer Satzung deutlich macht: *„Überführung von Schlüsselindustrien und anderen markt- und wirtschaftsbeherrschenden Unternehmungen in Gemeineigentum.“*¹³ Auch die saarländische Landesverfassung sieht in § 52 andere Eigentumsformen als die des Privateigentums an Unternehmen vor, wenn das Gemeinwohl gefährdet ist: *„Schlüsselunternehmungen der Wirtschaft (Kohlen-, Kali- und Erzbergbau, andere Bodenschätze, Energiewirtschaft, Verkehrs- und Transportwesen) dürfen wegen ihrer überragenden Bedeutung für die Wirtschaft des Landes oder ihres Monopolcharakters nicht Gegenstand privaten Eigentums sein und müssen im Interesse der Volksgemeinschaft geführt werden. Alle wirtschaftlichen Großunternehmen können durch Gesetz aus dem Privateigentum in das Gemeinschaftseigentum übergeführt werden, wenn sie in ihrer Wirtschaftspolitik, ihrer Wirtschaftsführung und ihren Wirtschaftsmethoden das Gemeinwohl gefährden.“*¹⁴

Zweitens beruht der Diskurs der ökotechnologischen Modernisierung auf der impliziten Annahme einer absoluten, dauerhaften, globalen und schnellen Abkopplung des Wirtschaftswachstums von allen kritischen Klima- und Umweltbelastungen. Es stellt sich also die übergeordnete Frage, ob technologische Effizienzsteigerungen überhaupt in jener Größenordnung stattfinden bzw. möglich sind, damit die Klima- und Umweltziele trotz Wirtschaftswachstum haltbar sind. Eine Überprüfung dieser Entkopplungshypothese ist von zentraler Bedeutung, denn falls diese nicht zu halten ist, braucht es einen radikalen Politikwechsel, der das Wachstum insgesamt in Frage stellt und Strategien der Suffizienz in den Fokus rückt. Da Wirtschaftswachstum für den

Kapitalismus konstitutiv ist (siehe oben), wäre der Kapitalismus als Wirtschafts- und Gesellschaftssystem insgesamt in Frage gestellt.

Zu unterscheiden ist zunächst zwischen relativer und absoluter Entkopplung. Relative Entkopplung meint, dass der Ressourcenverbrauch oder die Emissionen weniger zunehmen, als die Wirtschaft wächst. Relative Entkopplung deutet zunächst auf Effizienzverbesserungen in der Wirtschaft hin, bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass insgesamt weniger Ressourcen verbraucht werden oder die Emissionen zurückgehen. Intuitiv ist leicht einzusehen, dass es eine absolute Entkopplung braucht, wenn weiterhin auf Wirtschaftswachstum gesetzt wird. Das bedeutet, dass der Ressourcenverbrauch und die Emissionen in absoluten Zahlen zurückgehen, während die Wirtschaft weiterwächst. Das allein reicht aber noch nicht aus, denn von besonderer Bedeutung ist auch die Zeitschiene. Die Schnelligkeit bzw. Stärke der absoluten Entkopplung ist mit entscheidend, da die ökologische Tragfähigkeit der Erde in vielen Bereichen schon überschritten wurde. Nicht nur eine absolute Entkopplung, sondern ein möglichst schnelles Absinken des Naturverbrauches ist also notwendig.¹⁵

Die entscheidende Rolle des Wirtschaftswachstums verdeutlicht der Naturwissenschaftler Tim Jackson anhand eines Zahlenbeispiels¹⁶: So sank die CO₂-Intensität des globalen BIP von rund 760 Gramm CO₂ pro US-Dollar (g CO₂/\$) des Jahres 1965 auf rund 500 g CO₂/\$ im Jahr 2015. Das bedeutete eine Verringerung von fast 35 % innerhalb von 50 Jahren bzw. eine Abnahme der CO₂-Intensität von etwas unter einem Prozent pro Jahr. Weltweit wurde also pro erwirtschaftetem Dollar im Jahr 2015 weniger CO₂ emittiert als im Jahr 1965. Die Effizienzsteigerung führte aber nicht zu einer absoluten Abnahme der weltweiten CO₂-Emissionen. Durch das rasante Wirtschaftswachstum haben sich die Emissionen trotz der Abnahme der CO₂-Intensität mehr als verdreifacht, von ca. 11.000 Millionen Tonnen im Jahr 1965 auf ca. 35.000 Millionen Tonnen CO₂ im Jahr 2015. Auch wenn relative Entkopplung stattfand – das Wirtschaftswachstum hat die Effizienzsteigerungen überkompensiert. Hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs stellt Jackson darüber hinaus fest, dass es selbst für eine relative Entkopplung wenig Hinweise gibt. Bei vielen Schlüsselmaterialien wie Zement, Eisenerz oder Kupfer ist sogar eine wachsende Ressourcenintensität festzustellen, die dazu führt, dass der absolute Verbrauch stärker ansteigt als das Wirtschaftswachstum.

Bei einem Blick auf regionale Statistiken, z. B. auf Länderebene, scheinen einige Industrienationen in bestimmten Bereichen eine absolute Entkopplung vom Wirtschaftswachstum erreicht zu haben (z. B. sinken in Deutschland die CO₂-Emissionen, während die Wirtschaft wächst). Die Verantwortung der global immer noch steigenden CO₂-Emissionen bei den Schwellenländern zu suchen, wäre aber ein Fehlschluss. Die Entkopplung in den Industrienationen beruht nicht nur auf technologischer Innovation, sondern vor allem auf der massiven Auslagerung der Produktion in den globalen Süden in den letzten 30 Jahren. Ein beträchtlicher Teil der in den Schwellenländern gewonnenen Rohstoffe oder produzierten Waren wird in die Industrieländer exportiert und ihr Naturverbrauch taucht in den nationalen Statistiken der Importeure nicht auf.

Die Analysen von Jackson lassen die Hypothese der Entkopplung aus historischer Perspektive als wenig überzeugend dastehen. Allerdings ist Entkopplung alles andere als überflüssig. Die

entscheidende Frage ist, ob zukünftig eine ausreichende Entkopplung stattfindet und was die Bedingungen dafür sind, wenn am Wirtschaftswachstum wie bisher festgehalten wird. Um ein besseres Gefühl für die dafür notwendigen Anstrengungen zu bekommen, rechnet Jackson einige Szenarien vor.¹⁷ Wenn im Jahr 2050 die CO₂-Emissionen um 90 % reduziert sein sollen und die Weltwirtschaft wie bisher weiterwächst, dann müsste die Reduktion der globalen Emissionsintensität durchschnittlich ca. 8,6 % pro Jahr betragen (ausgehend vom Jahr 2015). Im Vergleich bedeutet dies, dass die Emissionsintensität ca. um den Faktor 50 sinken müsste, wenn der Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2014 als Benchmark genommen wird (in diesem Zeitraum betrug die durchschnittliche Reduktion etwa 0,16 % pro Jahr). Erschwerend kommt hinzu, dass die Änderungsrate im historischen Verlauf abnimmt, weil der technologische Fortschritt sowohl physische als auch thermodynamische Grenzen hat (im Zeitraum zwischen 1965 und 2014 betrug sie durchschnittlich 0,87 % p. a.). Unter Hinzufügung weiterer realitätsnaher Annahmen, dass z. B. nur ein begrenztes CO₂-Budget für die kumulative Belastung in der Atmosphäre zur Verfügung steht, um das 1,5-Grad-Ziel zu halten, und dass sich Schwellenländer dem Wohlstandsniveau der Industrienationen tendenziell anpassen, errechnet Jackson sogar eine notwendige Reduzierung der Emissionsintensität in Höhe von 18 % pro Jahr bis 2035. Das heißt, Jahr für Jahr müsste pro erwirtschaftetem Dollar des globalen BIP 18 % weniger CO₂ ausgestoßen werden. Im Vergleich zur durchschnittlichen Abnahme der Emissionsintensität der Jahre 2004 bis 2014 müsste die ökotechnologische Modernisierung um den Faktor 100 schneller vorstattengehen. Jackson schlussfolgert, dass es kein überzeugendes und ökologisch nachhaltiges Szenario für die versprochene ökotechnologische Modernisierung gibt. *„Die Vorstellung, man könnte tiefe Einschnitte bei Emissionen und Ressourcenverbrauch vornehmen, ohne sich mit der Struktur der Marktwirtschaft auseinanderzusetzen, gehört schlichtweg ins Reich der Phantasie.“*¹⁸

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch die Wissenschaftler Jason Hickel und Jefim Vogel. Sie berechneten für wohlhabende Industrienationen die Entkopplungsraten, mit der die CO₂-Emissionen jährlich und prozentual gesehen im Vergleich zur Wirtschaftskraft sinken und kommen zu dem Ergebnis, dass die Länder weit hinter den Zielen des Pariser Klimaabkommens zurückbleiben. Mit den bisher erreichten Raten würden die Länder im Schnitt 220 Jahre brauchen, um ihre Emissionen zu 95 % zu senken. Dabei würden sie das 27-fache dessen an CO₂-Emissionen ausstoßen, was ihnen als CO₂-Budget zur Erreichung des 1,5-Grad-Zieles zustünde. Besonders Deutschland schneidet in den Untersuchungen schlecht ab. Hierzulande müsste sich die Volkswirtschaft binnen weniger Jahre mehr als 30 Mal schneller entkoppeln als bisher.¹⁹ Die Entkopplungsraten müssten also immens ansteigen, wenn die Wirtschaft weiter wachsen sollte. Das ist nach Darstellung der Forscher empirisch gesehen jedoch außer Reichweite, selbst für die am besten abschneidenden Länder.

Auch das Europäische Umweltbüro (EUB) sieht per Literaturstudie keine empirische Evidenz, dass eine absolute Entkopplung gegenwärtig in der Größenordnung, die für die Bewältigung des ökologischen Zusammenbruchs erforderlich ist, stattfindet (sowohl bei Treibhausgasen als auch bei Ressourcen).²⁰ Auch erscheine es unwahrscheinlich, dass eine solche Entkopplung in Zukunft geschehen wird. Wachstumsorientierte Konzepte gegen die Klimakrise seien daher eine *„extrem riskante und unverantwortliche Wette“*²¹.

Es müssen die richtigen Fragen gestellt werden

Festzuhalten ist, dass das Dogma der ökotechnologischen Modernisierung bzw. des Green Growth, wie es u. a. von EU, OECD und Weltbank verfolgt wird, dringend überdacht werden muss. Technologie alleine wird die Klimakatastrophe nicht verhindern. Das gilt auch für jene Technologien, die darauf abzielen, CO₂ aus der Atmosphäre zu absorbieren und zu speichern (climate engineering).²² Das bedeutet aber keineswegs, dass technische Modernisierung und Effizienzsteigerungen nicht notwendig sind. Es kommt darauf an, unter welchen Bedingungen und in welchem Rahmen diese stattfinden. Unter kapitalistischen Bedingungen wird der potenziell ökologisch vorteilhafte Effekt von Effizienzsteigerungen durch den Imperativ maximaler Kapitalverwertung vereinnahmt. Dieser sogenannte Reboundeffekt führt strukturell dazu, dass die Produktion immer weiter ausgeweitet wird, statt dass Ressourcen geschont werden. Auch internationale Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Erdsystemforschung haben festgestellt und den Schluss gezogen:

„Die historische Perspektive zeigt zwar, dass in der Vergangenheit oft technologische Lösungen gegriffen haben, aber eben auch, dass mit technischen Lösungen immer wieder neuartige Probleme entstehen und sich eine Risikospirale weiter dreht. Letztlich wird die Gesellschaft zur Kenntnis nehmen müssen, dass physisches Wachstum begrenzt ist und dass es daher darum geht, menschliche Lebensqualität von weiterem Material- und Energieverbrauch zu entkoppeln. Das wird nicht allein über technologische Lösungen zu haben sein, sondern bedarf tiefgreifender gesellschaftlicher Veränderungen.“²³

Wenn technische Möglichkeiten zur Lösung der ökologischen Krise aber grundsätzlich begrenzt sind, dann zieht das unbequeme Fragen nach sich, denen sich politisch Verantwortliche stellen müssen: Wie kann eine Gesellschaftsordnung aussehen, die nicht unter einem profitgetriebenen Wachstumszwang ächzt? Wie müssten dazu die Produktionsverhältnisse ausgestaltet sein? Wie sollte Arbeit darin organisiert sein?

Die Suche zur Beantwortung dieser Fragen könnte der Anfang eines Versuchs sein, solidarische Alternativen zur vorherrschenden Wirtschaftsweise zu denken, zu diskutieren, umzusetzen und damit die systemischen Widersprüche zu überwinden.

Regierungen haben zwar die Möglichkeit, Rahmenbedingungen zu schaffen in denen alternative Konzepte Chancen zur Etablierung haben. Eine gesamtgesellschaftliche Veränderung kann allerdings nur von einer gesamtgesellschaftlichen Basis getragen werden, die gegenüber Regierung und Staat unabhängig ist. Eine breite Diskussion um Umriss alternative Formen zur vorherrschenden kapitalistischen Gesellschaftsordnung muss heute dringend geführt werden!

- ¹ Urban, Hans-Jürgen: „Es fehlt uns was, das keinen Namen mehr hat“, in: Neosozialismus, hg. Von Dörre, Klaus; Schickert, Christine, 2019, S. 131 f.
- ² Binswanger, Hans Christoph: Die Wachstumsspirale. Geld, Energie und Imagination in der Dynamik des Marktprozesses, 2006. Oder: Altvater, Elmar; Haug, Frigga; Negt, Oskar; u. a.: Turbokapitalismus. Gesellschaft im Übergang ins 21. Jahrhundert, 1997.
- ³ Club of Rome: Die Grenzen des Wachstums, 1972.
- ⁴ VGRdL: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2022, 2023.
- ⁵ Marx, Karl: Das Kapital – Erster Band, 42. Auflage, Karl Dietz Verlag, 2021, S. 530.
- ⁶ Umweltbundesamt: Wirkungen veränderter Einkommen auf den Ressourcenverbrauch – Abschlussbericht, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Texte 04/2021, bzw. Kapitel 2.1 des vorliegenden Berichts.
- ⁷ Europäische Kommission: Der europäische Grüne Deal. Mitteilungen der Kommission, Brüssel 2019.
- ⁸ Zeller, Christian: Green New Deal als Quadratur des Kreises, PROKLA 202, 51. Jahrgang, Nr. 1, Berlin 2021, S. 31-51.
- ⁹ International Energy Agency: The Oil and Gas Industry in Net Zero Transitions, Frankreich 2023.
- ¹⁰ Trout, Kelly et al.: Existing fossil fuel extraction would warm the world beyond 1.5 °C, Environ. Res. Lett. 17 064010, 2022.
- ¹¹ Müller, Sebastian: Die Zukunft hat sich verändert, Versorgerin – Zeitung der Stadtwerkstatt #134, 2022.
- ¹² Urban, Hans-Jürgen: Wirtschaftsdemokratie als Transformationshebel. Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2019.
- ¹³ IG Metall: Satzung der IG Metall, § 2 Nr. 4, Frankfurt am Main 2024.
- ¹⁴ Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes Nr. 1961 vom 10. April 2019 (Amtsbl. I S. 446).
- ¹⁵ Santarius, Tilman: Absolute oder relative Entkopplung? – Eine obsolete Debatte!, <https://www.postwachstum.de/absolute-oder-relative-entkoppelung-eine-obsolete-debatte-20131018> (zuletzt abgerufen am 19.03.2024).
- ¹⁶ Jackson, Tim: Wohlstand ohne Wachstum, München 2017, S. 142-144.
- ¹⁷ Ebenda, S. 151-159.
- ¹⁸ Ebenda, S. 159.
- ¹⁹ Hickel, Jason; Vogel, Jefim: Is green growth happening? An empirical analysis of achieved versus Paris-compliant CO₂–GDP decoupling in high-income countries, 2023.
- ²⁰ European Environmental Bureau: Decoupling Debunked. Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability, 2019.
- ²¹ Ebenda, S. 58.
- ²² Schlemm, Annette: Climate Engineering. Wie wir uns technisch zu Tode siegen, statt die Gesellschaft zu revolutionieren, Wien 2023.
- ²³ Krausmann, Fridolin; Fischer-Kowalski, Marina: Gesellschaftliche Naturverhältnisse: Energiequellen und die globale Transformation des gesellschaftlichen Stoffwechsels, Social Ecology Working Paper 117, Institute of Social Ecology, Klagenfurt University, Wien 2010.

3 Ökonomische Ungleichheit und Armut gefährden ökologischen Umbau und Demokratie

3.1 Einkommens- und Vermögensungleichheit strukturell tief verankert

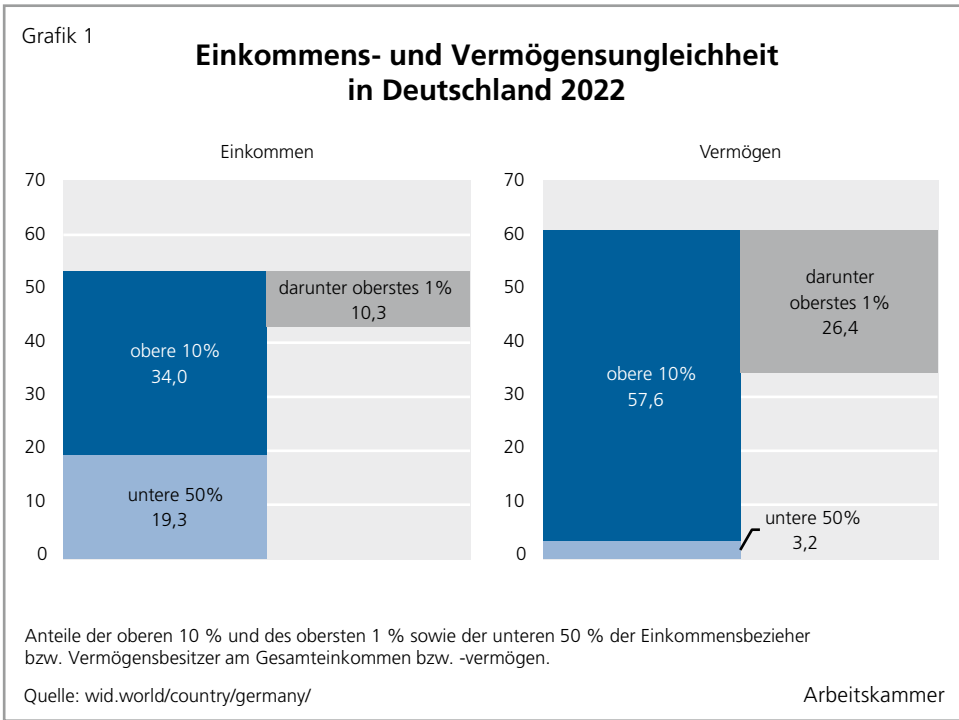
Die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen hat erhebliche Auswirkungen auf die Fähigkeit, die Inflationsfolgen zu bewältigen. Staatliche Hilfsprogramme sowie Inflationsausgleichsprämien haben den Beschäftigten in der Breite geholfen. Durch den dauerhaften Anstieg des Preisniveaus bleiben die Reallohnverluste dennoch immens. Betroffen sind besonders Niedriglohnbezieher und untere Einkommensgruppen. Dem wirkt die Tarifpolitik mit differenzierten Lösungen und sozialem Verantwortungsbewusstsein entgegen. Die Einkommen sind im Saarland im letzten Jahr im Vergleich zu Westdeutschland weniger stark gestiegen. Zudem ist der Verdienstabstand mit -8,8% deutlich ausgeprägt.

Für die Beschreibung sozialer Ungleichheit innerhalb einer Gesellschaft spielt die Analyse von Einkommen und Vermögen, über die Individuen und Haushalte verfügen können, eine zentrale Rolle. Sie bestimmen direkt und indirekt die Lebensbedingungen und haben somit großen Einfluss auf die soziale Position innerhalb der Gesellschaft. Zudem werden davon auch weitere Dimensionen sozialer Ungleichheit wie etwa Bildung, Zugänge oder allgemein Gestaltungsmöglichkeiten moderiert. Das zeigt sich etwa bei der AK-Beschäftigtenbefragung daran, dass Beschäftigte mit einem unterdurchschnittlichen Nettoeinkommen¹ weniger zufrieden sind mit ihren sozialen Teilhabemöglichkeiten insgesamt.

Kernproblem einer Analyse der Vermögen ist die Verfügbarkeit einschlägiger Datengrundlagen. Während für die Erwerbseinkommen detaillierte Angaben vorliegen, weil aus ihnen über Sozialversicherungsbeiträge die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme erfolgt, ist die Datenlage für Vermögen als sehr lückenhaft zu bezeichnen.

Ausgeprägte Vermögenskonzentration in Deutschland

Nach den Daten der World Inequality Database² verdienen in Deutschland die unteren 50 % der Einkommensbezieher gerade einmal ein Fünftel (19,3 %) des gesamten Einkommensaufkommens. Die oberen zehn Prozent erzielen hingegen mehr als ein Drittel (34 %) und allein auf das oberste Prozent aller Einkommensbezieher entfällt ein Zehntel (10,3 %). Das bedeutet: Vergleichsweise wenige Einkommensbezieher mit sehr hohen Einkommen verdienen mehr als alle anderen in der Breite. Mit anderen Worten: Die Einkommen³ sind sehr ungleich verteilt.



Die Vermögenskonzentration ist allerdings noch viel ungleicher. Die oberen zehn Prozent der Vermögenden in der Bundesrepublik halten annähernd drei Fünftel (57,6 %) des Gesamtvermögens, das oberste Prozent mehr als ein Viertel (26,4 %). Demgegenüber besitzt die untere Hälfte der Vermögenden praktisch nichts (3,2 %). Bestätigt wird dies auch, wenn der Vermögensbegriff weiter gefasst wird und in die Betrachtung auch Rentenvermögen – also Ansprüche an die gesetzliche, betriebliche oder private Rentenversicherung und Beamtenpensionen – mitberücksichtigt werden. Dann machen diese letztlich aus Erwerbsarbeit resultierenden Ansprüche in der unteren Hälfte der Vermögensverteilung rund 70 % des Vermögensportfolios aus.⁴

Deutschland ist damit in der EU eines der Länder mit der höchsten Vermögensungleichheit. Anders als das Einkommen aus Erwerbsarbeit werden Vermögen in der Regel nicht verdient, sondern vererbt. Unter anderem über diesen zentralen Mechanismus werden die soziale Ungleichheit und der Einfluss der sozialen Herkunft immer wieder reproduziert und vergrößert.⁵

Verzerrte, einseitige Diskussion zur Leistungsgerechtigkeit

In der öffentlichen und politischen Diskussion wird immer wieder betont, dass Vermögen und Reichtum das Ergebnis harter Arbeit und persönlicher Opfer sei. Mit Verweis auf dieses Leistungsprinzip wird argumentiert, dass diejenigen, die mehr leisten, auch einen größeren Benefit

haben müssen – wobei dieses individuelle Leistungsprinzip gleichzeitig stillschweigend auch auf die Befriedigung elementarer Grundbedürfnisse ausgeweitet wird. Völlig außer Acht gelassen wird dabei, dass zum Erfolg von Vermögenden, insbesondere aber beim Erhalt von Vermögen eine rechtliche Kodifizierung mit ausschlaggebend war und ist. Das bedeutet, es sind heute weniger individuelle Leistungen, die aus vorübergehendem Besitz dauerhaftes und dauerhaft gewinnabwerfendes Kapital machen. Vielmehr spielt dabei das Rechtssystem über Eigentums-, Steuer-, Trust- oder Gesellschaftsrecht eine wichtige Rolle, die das Kapital sozusagen absichern.⁶ Was darunter zu verstehen ist, verdeutlichte zuletzt eine TV-Dokumentation, in der der Auftritt einer führenden Finanzbeamtin der Bundesregierung gezeigt wurde, die zwar nicht in dienstlicher Eigenschaft vor einer Reihe der reichsten Deutschen über geplante Gesetzesänderungen gesprochen hatte, dabei aber auf Mittel und Wege verwies, wie auf steuerrechtliche Änderungen reagiert werden könne.⁷

Solche Praktiken haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass in Deutschland der Faktor Arbeit in sehr viel stärkerem Maße besteuert wird als Vermögen. Für eine grundlegende Änderung an dieser Stelle fehlen allerdings die politischen Mehrheiten. So kommt eine empirische Analyse politischer Entscheidungen des Deutschen Bundestages ab den 1980er Jahren zu dem Schluss, dass diese systematisch zugunsten oberer Berufs- und Einkommensgruppen verzerrt sind.⁸ Ursächlich hierfür dürfte mitunter sein, dass bei den Mitgliedern des Deutschen Bundestages eine einseitige Häufung akademischer Abschlüsse – insbesondere der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften – festzustellen ist, während Parlamentarier mit Berufsabschlüssen seltener vertreten sind. Insbesondere fehlt es an theoretischen und praktischen Erfahrungen in systemrelevanten Berufen.⁹ In der Folge wird der politische Diskurs um ökonomische sowie um Leistungsgerechtigkeit in Deutschland sehr einseitig geführt. Alternative Positionen zu den gängigen Narrativen finden dabei kaum Eingang, geschweige denn Gehör.

Spaltung der Gesellschaft als Gefahr für die Demokratie

Für das politische System als Ganzes liegt hierin eine ernste Gefahr. So zeigte der Verteilungsbericht des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) 2023, dass dauerhaft arme Personen der Polizei (22 %) und dem Rechtssystem (37 %) nicht mehr oder nur noch wenig vertrauen, während dies bei Einkommensreichen mit deutlich unter 10 % nur in sehr viel geringerem Maße der Fall war. Die Autorinnen sehen in ihrer Analyse eine Zunahme der sozialen Spaltung in Deutschland während der zurückliegenden Krisen. Zwar habe die Krisenpolitik durchaus dazu beigetragen, Haushalte mit niedrigeren Einkommen zu entlasten, an den strukturellen Ursachen der wachsenden Ungleichheit hat sie indes aber nichts verändert. Eine der Kernforderungen des Berichts besteht daher darin, Reiche und Überreiche stärker an der Finanzierung des Gemeinwohls zu beteiligen.

Aus Sicht der Arbeitskammer sollte sich die Landesregierung vor diesem Hintergrund auf Bundesebene für eine gerechtere Ausgestaltung des Steuersystems einsetzen. Hierzu zählen insbesondere die Wiedereinführung einer dauerhaften Vermögensbesteuerung, eine angemessene Anhebung der Erbschaftssteuer sowie des Spitzensteuersatzes in der Einkommenssteuer.

Nicht zuletzt müssen darüber hinaus Steuerschlupflöcher geschlossen werden und Steuerflucht und -hinterziehung stärker bekämpft und härter sanktioniert werden. Umgekehrt müssen die Arbeitseinkommen steuerlich entlastet werden.

Ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung auch im Saarland

Für eine Vermögensanalyse auf Landesebene ist die Datenlage noch schlechter als für Deutschland insgesamt. Näherungsweise kann zumindest die Einkommenssteuerstatistik Aufschluss über die Höhe der Einkommen und die Verteilung der Steuerpflichtigen geben: Demnach verdienen 2019¹⁰ mehr als die Hälfte der Steuerpflichtigen¹¹ im Saarland (56,5 %) weniger als 35.000 Euro, insgesamt 97 % maximal 125.000 Euro. Nur rund 14.200 Steuerpflichtige erzielten ein noch höheres zu versteuerndes Einkommen, darunter 159 so genannte Einkommensmillionäre. Zwar ist ihr Anteil mit 0,03 % an allen Steuerpflichtigen gering, im Vergleich zu 2015 ist die Zahl der Einkommensmillionäre aber um 57 % angestiegen.¹²

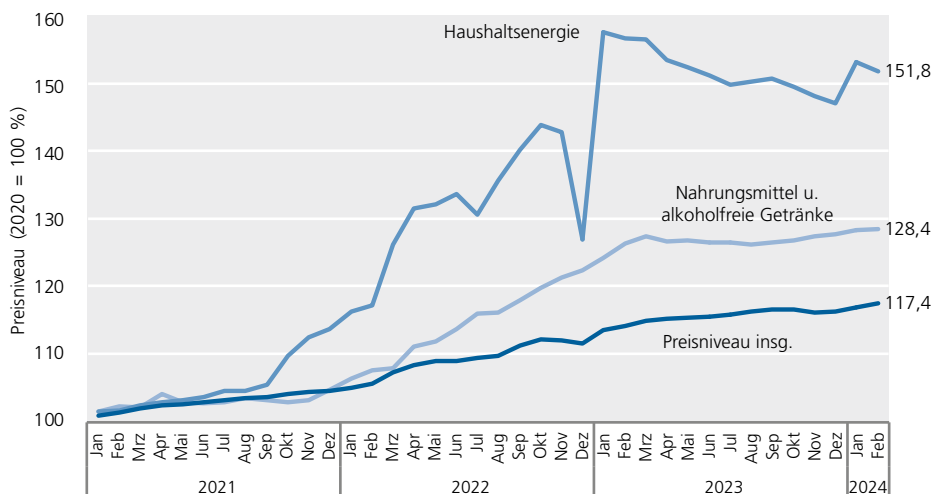
So grob die vorliegenden Daten auch sind, sie machen die Ungleichheit in der Einkommensverteilung erkennbar. Die eigentliche Ungleichheit entsteht dabei direkt und indirekt dadurch, dass das über Erwerbsarbeit erzielte Einkommen für Beschäftigte als zentraler Verteilungsmechanismus und „Platzanweiser“ im gesellschaftlichen Gefüge fungiert. Die Einkommenshöhe kann dabei allerdings nicht als hinreichendes Kriterium für Leistung(sbereitschaft) herangezogen werden. Denn auch bei der Entlohnung von Tätigkeiten spielen Faktoren sozialer Ungleichheit in Folge vermeintlicher gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Wertigkeiten eine Rolle. Anders ist es nicht zu erklären, dass die Entlohnung im Verarbeitenden Gewerbe deutlich über der von Dienstleistungstätigkeiten liegt oder dass Frauen im Durchschnitt 18 % weniger verdienen als Männer (Gender-Pay-Gap).

Preisniveau bleibt auch bei sinkender Inflation hoch

Die rasant steigenden Verbraucherpreise haben die Realeinkommen der saarländischen Beschäftigten in den letzten beiden Jahren erheblich beeinträchtigt und sie in der Breite zu Einschränkungen gezwungen. Nach den Ergebnissen der AK-Beschäftigtenbefragung mussten mehr als zwei Drittel (68 %) der Befragten wegen der gestiegenen Lebenshaltungskosten Einsparungen vornehmen. Bei atypisch Beschäftigten – also befristet beschäftigten Personen, Teilzeitbeschäftigten mit weniger als 20 Wochenstunden, geringfügig Beschäftigten und Zeitarbeitnehmern – sowie bei Niedriglohnbeschäftigten war der Anteil mit 74 % beziehungsweise 83 % noch um einiges höher. Es ist folglich davon auszugehen, dass bei einem Großteil der saarländischen Beschäftigten der Anstieg der Verbraucherpreise unverändert mit Einschränkungen in der Lebensführung verbunden ist. Besonders betroffen sind dabei Gruppen, die auch ohne Inflation bereits zu den schwächsten gehört haben. So zeigte der IMK-Inflationsmonitor (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung), dass gerade Haushalte mit niedrigeren Einkommen oder mit Kindern in den letzten beiden Jahren wegen ihres spezifischen Warenkorbs höhere Inflationsraten verkraften mussten als im Durchschnitt der Gesellschaft.

Grafik 2

Gestiegenes Preisniveau bleibt dauerhaft, auch wenn die Inflation abnimmt



Quelle: Statistisches Amt Saarland

Arbeitskammer

Die aktuell zu beobachtende Abschwächung des Preisauftriebs und die erwartete Normalisierung des Preisgeschehens insgesamt darf daher nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Einschränkungen, die Haushalte vornehmen müssen, um über die Runden zu kommen, unverändert fortbestehen. Denn eine sinkende Inflationsrate ist nicht gleichbedeutend mit sinkenden Preisen. Sie besagt lediglich, dass diese nicht mehr in dem Maße weitersteigen wie zuvor. Der Verbraucherpreisindex als verketteter Wert mit festem zeitlichem Bezugspunkt zeigt dies besser als die Entwicklung der Inflationsrate, die lediglich die Veränderung zum Vorjahreszeitpunkt abbildet. Demnach lagen die Preise für Waren und Dienstleistungen im Februar 2024 im Saarland durchschnittlich 17,4 % über dem Niveau des Jahres 2020 – in verschiedenen Preissegmenten aber deutlich darüber. Insbesondere Nahrungsmittel sind fast 30 % teurer geworden und auch die Kosten für Haushaltsenergie sind unverändert auf hohem Niveau (+51,8 %), weil die sinkenden Einkaufspreise für Energie aufgrund langfristiger Verträge in den Haushalten erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung ankommen.

Tarifeinkommen haben erheblich an Kaufkraft verloren

Auch bei den Tarifeinkommen hat sich die Entwicklung der Verbraucherpreise drastisch auf die realen Einkommen und Tariflöhne ausgewirkt. Obwohl die Tarifabschlüsse im letzten Jahr die

hohe Inflation weitgehend ausgleichen konnten, lag die Kaufkraft der Tarifeinkommen Ende 2023 durchschnittlich sechs Prozent unter dem Niveau von 2020.¹³ Im Schnitt stiegen die Tariflöhne in Deutschland im vergangenen Jahr um 5,5 % – mehr als doppelt so viel wie im Vorjahr (+2,7 %). Nur die in 2023 neu erzielten Abschlüsse lagen im Mittel bei 6,2 %. Um die massiven Reallohnverluste der beiden Vorjahre ausgleichen zu können, sind auch in den kommenden Tarifrunden hohe Lohnforderungen zu erwarten, denn laut WSI-Tarifarchiv haben in dieser Zeit viele Beschäftigte preisbereinigt Einkommensverbesserungen eines halben Jahrzehnts verloren. Damit liegen die realen Tariflöhne heute nur noch auf dem Niveau des Jahres 2016.

Konfliktbereitschaft und Mitgliederzahlen der Gewerkschaften steigen

Die DGB-Gewerkschaften haben in der Tarifrunde 2023 für rund 6,3 Millionen Tarifbeschäftigte neue Tarifverträge abgeschlossen. Für weitere 9,2 Millionen Beschäftigte traten darüber hinaus Lohnerhöhungen in Kraft, die bereits früher vereinbart wurden, zum Beispiel auch in der Metall- und Elektroindustrie. Die abgeschlossenen Laufzeiten waren mit 23,3 Monaten recht lang. Die Tarifrunde zeichnete sich durch hohe Tarifforderungen zwischen 8 und 15 % und eine hohe Konfliktbereitschaft aus. Allein die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) hat im Gastgewerbe bundesweit mehr als 400 Streiks durchgeführt und auch die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di berichtete von 140 Streiks, an denen sich über 300.000 Mitglieder beteiligt haben. Nur über ein Schlichtungsverfahren konnten Kompromisse im Öffentlichen Dienst (Bund und Gemeinden) sowie zwischen der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) und der Deutschen Bahn erzielt werden.

Neben der Häufigkeit von Streiks und der Schärfe in den Tarifauseinandersetzungen verzeichnen die Gewerkschaften nochmals steigende Mitgliederzahlen. Vor dem Hintergrund schierer Existenznöte, in die viele Beschäftigte im Zuge der Inflation geraten sind, gewinnt die gewerkschaftliche Solidarität bei ihnen an Bedeutung.

Insgesamt weisen die erzielten Abschlüsse drei Besonderheiten auf:

- In fast allen großen Branchen erhielten die Beschäftigten **Inflationsausgleichsprämien** als steuer- und abgabenfreie Einmalzahlungen. Sie haben wesentlich zur Stabilisierung der Real-löhne beigetragen und für einen Teil der Beschäftigten auch reale Einkommenssteigerungen bewirkt. Die Wirkung ist allerdings nur kurzfristig, denn die Beschäftigten erwerben durch die Abgabefreiheit keine Rentenpunkte, so dass sie langfristig nicht zur Sicherung ihrer Alterseinkommen beitragen.
- In Kombination mit den Inflationsausgleichsprämien treten die **tabellenwirksamen Tarifsteigerungen** zum Teil erst 2024 und damit **erst relativ spät** in Kraft. Das bedeutet, dass sie sich jetzt und in den kommenden Jahren dämpfend auf die Einkommensentwicklung und auch langfristig auf das Rentenniveau auswirken.

Tabelle 1

Tarifsteigerungen 2023*

Wirtschaftsbereich	Angaben in %		
	West	Ost	Gesamt
Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft	8,2	5,4	8,1
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	7,9	1,7	6,7
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	4,4	4,6	4,5
Investitionsgütergewerbe	4,6	4,7	4,6
Verbrauchsgütergewerbe	4,3	5,3	4,5
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	7,1	9,3	7,3
Baugewerbe	3,5	4,2	3,7
Handel	1,7	1,7	1,7
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	5,0	6,2	5,2
Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	3,9	4,3	3,9
Priv. Dienstleistungen, Organ. o. Erwerbszweck	7,9	8,0	7,9
Gebietskörperschaften, Sozialversicherung	6,0	6,0	6,0
Gesamte Wirtschaft	5,5	5,9	5,5

*Jahresbezogene Erhöhung der tariflichen Grundversorgung 2023 gegenüber 2022.

Quelle: WSI-Tarifarchiv; Stand: 31.12.2023

Arbeitskammer

Tabelle 2

Ausgewählte Tarifdaten 2023

Lohn und Gehalt	
Tarifabschlüsse (neu) für ... ArbeitnehmerInnen	6,3 Mio.
Tarifliche Abschlussrate in % ¹	
– wirksam im Jahr 2023	5,9
– inkl. Stufenerhöhung in Folgejahren	10,3
Tarifsteigerungen 2023 aus dem Vorjahr für ...	9,2 Mio.
Jahresbezogene Tarifsteigerung ² 2023	5,5%
Verzögerungsmonate („Nullmonate“) für ... ArbeitnehmerInnen	5,6 Mio.
Pauschalzahlung pro Verzögerungsmonat	220 Euro
Laufzeit der Vergütungstarifverträge in Monaten	23,3
Arbeitszeit	
Tarifliche Wochenarbeitszeit in Std.	37,8
Tarifurlaub (Endstufe) in Arbeitstagen	30
Tarifliche Jahresarbeitszeit in Std.	1.659,2

¹ Erhöhung der Tabellenvergütungen (ohne Pauschal- und Einmalzahlungen).

² Durchschnittliche tarifliche Grundvergütung inkl. Pauschal- und Einmalzahlungen gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: WSI-Tarifarchiv; Stand: 31.12.2023

Arbeitskammer

■ Häufig ist eine **soziale Komponente** Bestandteil, die den Beschäftigten in unteren Lohngruppen zugutekommt. Statt prozentualer Erhöhungen wurden häufig pauschale Mindesterhöhungen durchgesetzt, von denen gerade die Bezieher niedrigerer Einkommen überproportional profitieren.

Bruttolöhne und -gehälter stagnieren

Die Besonderheiten der Tarifentwicklung in 2023 schlugen sich auch in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nieder. Je Arbeitnehmer (alle Beschäftigten, einschließlich marginal Beschäftigte) verbesserten sich die gesamtwirtschaftlichen Bruttolöhne und -gehälter 2023 um 6,2 %. In Folge der steuerfreien Inflationsausgleichszahlungen stiegen die Nettolöhne und -gehälter sogar um 8,1 %. Nach Abzug der hohen Inflationsrate von 5,9 % verblieb davon bei den Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer nur noch ein minimales Plus von 0,2 %, bei den Nettolöhnen und -gehältern von plus 2,0 %. In der Gesamtbetrachtung konnten die Nettoeinkommen und die Kaufkraft 2023 zwar gesichert werden. Dies war aber nur durch zeitlich befristete Sonderregelungen möglich und sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bruttolöhne und -gehälter stagnierten, was sich perspektivisch dämpfend auf die Kaufkraft der Arbeitnehmer auswirkt.

Neue Datengrundlage zur Einkommensentwicklung noch nicht voll belastbar

Im Jahr 2022 wurde die Berichterstattung zur Entwicklung der Einkommen von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder auf eine neue Datengrundlage umgestellt. Sie basiert auf einer größeren Grundgesamtheit, bringt eine Reihe neuer Auswertungsmöglichkeiten sowie methodischer Neuerungen mit sich und bietet – bislang allerdings nur theoretisch – die Möglichkeit einer monatlichen Berichterstattung. Da die Testphase und die Umstellung mitten in der Hochphase der Corona-Pandemie erfolgten, funktionieren die Abläufe bei der Erstellung der Statistik noch nicht fehlerfrei. Zudem wirkt sich auch die aktuelle wirtschaftliche Lage (Ukrainekrieg, steuerfreie Inflationsausgleichsprämien, Kurzarbeit) auf die Abrechnung der Einkommen in den Betrieben aus. Im Ergebnis können die inzwischen vorliegenden Einkommensdaten daher nur eingeschränkt und mit Vorsicht interpretiert werden. Auch waren für diesen Bericht noch keine Jahresergebnisse für 2023, sondern nur Daten für den April veröffentlicht. Angesichts des Potenzials der neuen Verdiensterhebung müssen die Statistischen Ämter personell so ausgestattet werden, dass die verbesserte Datengrundlage auch vollständig nutzbar gemacht werden kann.

Bruttostundenverdienste niedriger als in Westdeutschland

Der durchschnittliche Bruttostundenverdienst aller saarländischen Beschäftigten belief sich 2023 auf 26,32 Euro. Vollzeitbeschäftigte verdienten pro Stunde mit durchschnittlich 28,02 Euro deutlich mehr als Teilzeitbeschäftigte (20,17 Euro). Im Vergleich zu den Beschäftigten in Westdeutschland liegen die Einkommen an der Saar unter dem Schnitt der westdeutschen Bundesländer.¹⁴

Tabelle 3

Bruttostundenverdienste 2023

Wirtschaftsbereich	Saarland			Früheres Bundesgebiet (einschl. Berlin)			Abstand Saarland/ Früheres Bundes- gebiet
	Bezahlte Wochen- arbeits- zeit	Brutto- stunden- verdienst	Verände- rung ge- genüber Vorjahr	Bezahlte Wochen- arbeits- zeit	Brutto- stunden- verdienst	Verände- rung ge- genüber Vorjahr	
	Stunden	EUR	%	Stunden	EUR	%	
Vollzeit- und teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer							
Gesamtwirtschaft	33,6	26,32	9,7	33,9	28,87	4,1	-8,8
Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen	33,6	26,35	9,7	33,9	28,93	4,0	-8,9
Produzierendes Gewerbe und wirtschaftliche Dienstleistungen	33,9	(27,37)	(13,0)	34,8	30,61	4,6	(-10,6)
Produzierendes Gewerbe	35,9	27,74	2,9	36,1	31,90	3,2	-13,0
Verarbeitendes Gewerbe	35,9	28,58	0,1	36,3	33,63	3,0	-15,0
Dienstleistungsbereich	32,7	(25,80)	(13,5)	33,1	27,83	4,4	(-7,3)
Wirtschaftliche Dienstleistungen	32,6	(27,10)	(23,2)	33,9	29,80	5,6	(-9,1)
Öffentliche und persönliche Dienstleistungen	32,9	24,25	2,8	32,1	25,03	2,5	-3,1
Nachrichtlich: Investitions- güterproduzenten	36,0	30,74	-0,8	36,5	35,71	5,0	-13,9
Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer							
Gesamtwirtschaft	38,2	28,02	11,1	38,3	30,56	4,4	-8,3
Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen	38,2	28,05	11,1	38,4	30,64	4,3	-8,5
Produzierendes Gewerbe und wirtschaftliche Dienstleistungen	38,0	(29,19)	(14,6)	38,2	32,13	4,8	(-9,2)
Produzierendes Gewerbe	37,1	28,00	2,6	37,8	32,35	3,2	-13,4
Verarbeitendes Gewerbe	37,0	28,82	-0,1	37,8	34,11	3,0	-15,5
Dienstleistungsbereich	38,8	(28,08)	(16,5)	38,6	29,83	4,9	(-5,9)
Wirtschaftliche Dienstleistungen	38,8	/	/	38,5	31,98	6,1	-
Öffentliche und persönliche Dienstleistungen	38,7	25,25	2,2	38,8	26,09	2,4	-3,2
Nachrichtlich: Investitions- güterproduzenten	37,1	30,87	-1,1	37,8	36,06	4,8	-14,4
Teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer							
Gesamtwirtschaft	23,4	20,17	3,5	23,9	22,80	3,3	-11,5
Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen	23,4	20,19	3,5	24,0	22,84	3,2	-11,6
Produzierendes Gewerbe und wirtschaftliche Dienstleistungen	22,4	18,56	3,5	23,5	22,57	3,9	-17,8
Produzierendes Gewerbe	23,1	23,39	6,0	23,9	26,64	2,9	-12,2
Verarbeitendes Gewerbe	23,2	24,22	1,8	24,7	27,79	1,7	-12,8
Dienstleistungsbereich	23,4	19,94	3,5	24,0	22,43	3,4	-11,1
Wirtschaftliche Dienstleistungen	22,2	17,80	4,1	23,4	21,62	4,6	-17,7
Öffentliche und persönliche Dienstleistungen	24,7	22,03	4,0	24,4	23,12	2,6	-4,7
Nachrichtlich: Investitions- güterproduzenten	22,1	28,06	5,0	24,3	30,31	6,4	-7,4

() = Nachweis unter dem Vorbehalt, dass der Zahlenwert Fehler aufweisen kann.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Arbeitskammer

Bruttomonatsverdienste steigen an der Saar weniger stark

Die Bruttomonatsverdienste beziehen sich ausschließlich auf Vollzeitbeschäftigte, weil nur für diese Gruppe sinnvoll Vergleiche gemacht werden können.¹⁵ Auf dieser Grundlage fiel die durchschnittliche Entwicklung der Bruttomonatsgehälter an der Saar in der überwiegenden Zahl der Wirtschaftsbereiche geringer aus als im Vergleich zum früheren Bundesgebiet.¹⁶ Über alle Wirtschaftsbereiche hinweg stiegen die Bruttomonatseinkommen hierzulande nur um 3,9 %, während der Anstieg in Westdeutschland mit einem Plus von 5,0 % deutlich höher ausfiel. Im Produzierenden Gewerbe des Saarlandes (+4,2 %) insgesamt lagen die Einkommenssteigerungen im Durchschnitt leicht über dem saarländischen Durchschnitt, im Dienstleistungsbereich (+3,7 %) leicht darunter.

Mit Ausnahme des Handels: Niedriglohnbranchen mit deutlichen Einkommenszuwächsen

Im Verarbeitenden Gewerbe (+3,5 %) verlief die Einkommensentwicklung im letzten Jahr uneinheitlich. Überdurchschnittlich entwickelten sich die Bruttomonatsverdienste innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes in den Bereichen Herstellung von elektrischen Ausrüstungen (+4,1 %) sowie Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln (+5,9 %). Der letztgenannte Bereich weist einen größeren Anteil an Beschäftigten mit niedrigeren Einkommen auf, die ebenso wie die Beschäftigten in den klassischen Niedriglohnbranchen im Dienstleistungsbereich – Gastronomie (+12,8 %) und Verkehr und Lagerei (+14,4 %) – insbesondere von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 profitiert haben, der hier zu erheblichen tarifpolitischen Schüben geführt hat. Darüber hinaus wirken sich mitunter auch die Fachkräftebedarfe in Teilbereichen des Dienstleistungssektors positiv auf die Einkommen aus. Die einzige Ausnahme bildet hier der Bereich des Handels (+2,9 %), wo bei einer bereits lange andauernden, konflikthaften Tarifaueinbarung ein Tarifabschluss an der Arbeitgeberseite scheitert. Ansonsten weisen alle marktbestimmten, wirtschaftlichen Dienstleistungsbereiche überdurchschnittliche Einkommenssteigerungen auf – im Unterschied zu den öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen, die nur unterdurchschnittliche Einkommenszuwächse verzeichneten.

Verdienstabstand zu Westdeutschland bei rund 9 %

Im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen verdienten saarländische Arbeitnehmer 2023 durchschnittlich knapp 9 % weniger. Das entspricht rund 400 Euro monatlich. Im Produzierenden Gewerbe war der Verdienstabstand mit 8,4 % gut einen Prozentpunkt niedriger als im Dienstleistungsbereich (9,3 %). Am ausgeprägtesten war der Unterschied im Bereich der wirtschaftlichen Dienstleistungen (-13,8 %), speziell bei den freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (-17,7 %), den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (-14,6 %) und im Handel (-13,3 %). Innerhalb des Produzierenden Gewerbes sind der Maschinenbau (-11,1 %) und der Bereich Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen (-14,8 %) auffällig.

Tabelle 4

Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste nach Wirtschaftsabschnitten 2023

Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer, ohne Sonderzahlungen

Wirtschaftsbereich	Saarland	Früheres Bundesgebiet	Saarland	Früheres Bundesgebiet	Abstand Saar-Bund
	insgesamt		Veränderung gegenüber 2022		
	EUR		%	%	%
Gesamtwirtschaft	4.039	4.429	3,9	5,0	-8,8
Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich	4.042	4.439	3,9	5,0	-8,9
Produzierendes Gewerbe und wirtschaftliche Dienstleistungen	3.972	4.470	4,5	4,7	-11,1
Produzierendes Gewerbe	4.087	4.460	4,2	5,3	-8,4
Verarbeitendes Gewerbe	4.179	4.646	3,5	4,9	-10,1
dar.: Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	3.341	3.586	5,9	6,7	-6,8
Getränkeherstellung	4.380	4.540	1,2	7,2	-3,5
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	3.732	3.989	0,6	4,3	-6,4
Metallerzeugung und -bearbeitung	4.403	4.607	-0,2	3,5	-4,4
Herstellung von Metallerzeugnissen	3.680	4.019	3,3	5,5	-8,4
Herstellung von elektrischen Ausrüstungen	4.249	4.739	4,1	2,3	-10,3
Maschinenbau	4.418	4.971	-1,1	4,2	-11,1
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	4.696	5.514	.	6,7	-14,8
Energieversorgung	5.167	5.474	0,2	3,6	-5,6
Wasserversorgung ¹	3.631	3.917	4,2	0,8	-7,3
Baugewerbe	3.457	3.695	4,0	3,3	-6,4
Dienstleistungsbereich	4.017	4.428	3,7	5,2	-9,3
Wirtschaftliche Dienstleistungen	3.860	4.477	5,1	6,4	-13,8
Handel ²	3.581	4.132	2,9	4,4	-13,3
Verkehr und Lagerei	3.373	3.639	14,4	8,6	-7,3
Gastgewerbe	2.873	2.910	12,8	10,9	-1,3
Information und Kommunikation	5.484	5.857	9,1	4,5	-6,4
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	5.314	5.944	13,4	3,8	-10,6
Grundstücks- und Wohnungswesen	4.162	4.385	/	6,9	-5,1
Freiberufl. wissenschaftl. u. techn. Dienstleistungen	4.577	5.562	3,9	5,7	-17,7
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	2.940	3.444	4,3	7,4	-14,6
Öffentliche und persönliche Dienstleistungen	4.218	4.342	2,2	3,1	-2,9
dar.: Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversich.	4.125	4.271	1,5	1,5	-3,4
Erziehung und Unterricht	4.608	4.725	2,4	2,0	-2,5
Gesundheits- und Sozialwesen	4.164	4.286	2,1	4,4	-2,8

¹ Einschl. Abwasser- u. Abfallentsorgung, Beseitigung von Umweltverschmutzungen

² Einschl. Instandhaltung und Reparatur von Kfz

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Amt Saarland; eigene Berechnung

Tabelle 5

Einkommensabstand Saarland zu früherem Bundesgebiet (einschl. Berlin) nach Anforderungsniveau 2023 in Prozent

Wirtschaftszweig	Insgesamt	Helfer	Fachkraft	Spezialist	Experte
Gesamtwirtschaft	-8,8	4,8	-3,8	-9,7	-8,0
Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich	-8,9	4,6	-3,9	-9,7	-8,0
Produzierendes Gewerbe und wirtschaftl. DL	-11,1	5,7	-4,5	-10,6	-11,8
Produzierendes Gewerbe	-8,4	9,8	-1,7	-7,6	-5,9
Verarbeitendes Gewerbe	-10,1	9,4	-1,2	-8,9	-7,8
Metallerzeugung und -bearbeitung	-4,4	2,9	-2,8	-3,3	-2,0
Herstellung von elektrischen Ausrüstungen	-10,3	1,3	-0,7	-4,2	15,8
Maschinenbau	-11,1	-1,7	-1,6	-7,5	-10,0
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	-14,8	23,9	-4,3	-10,3	-7,3
Baugewerbe	-6,4	1,2	-9,4	/	/
Dienstleistungsbereich	-9,3	-2,9	-5,8	-10,3	-7,7
Wirtschaftliche Dienstleistungen	-13,8	-4,3	-8,2	-13,5	-14,2
Handel*	-13,3	-2,1	-7,6	-17,7	-16,5
Verkehr und Lagerei	-7,3	-4,6	-2,5	-14,6	(-9,0)
Gastgewerbe	-1,3	0,7	3,7	-8,4	/
Information und Kommunikation	-6,4	-7,5	-8,8	1,0	-10,5
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	-10,6	0,4	-6,7	-17,9	(-2,8)
Grundstücks- und Wohnungswesen	-5,1	/	-16,9	/	/
Freiberufl., wissenschaftl. und technn. DL	-17,7	5,3	-15,8	-16,3	-16,5
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	-14,6	-6,6	-10,7	-15,9	-17,5
Öffentliche und persönliche Dienstleistungen	-2,9	-1,1	-0,4	-2,3	0,5

*Einschl. Instandhaltung und Reparatur von Kfz

Quelle: Statistische Bundesamt, Statistisches Amt Saarland; eigene Berechnung

Arbeitskammer

Mit dem betrieblichen Anforderungsniveau steigt der Verdienstrückstand

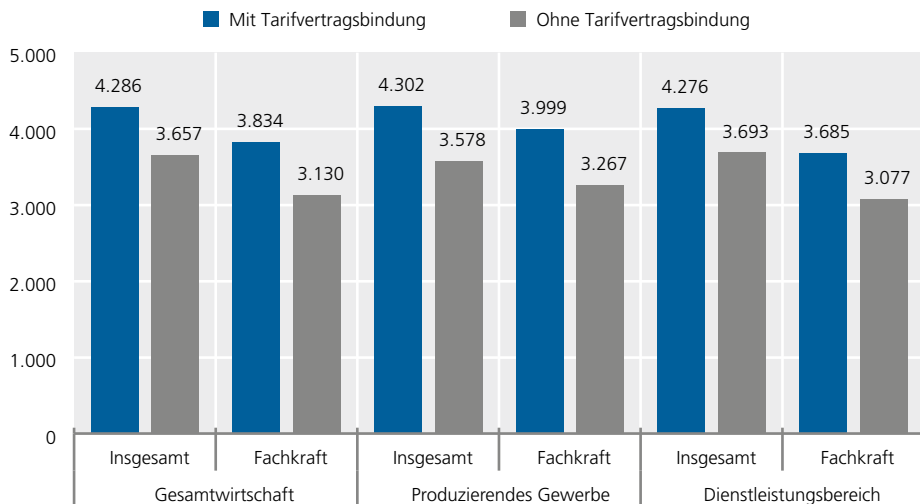
Zum Verdienstabstand des Saarlandes trägt die besondere Arbeitsplatzstruktur hierzulande bei. Einerseits gibt es hier keine großen Unternehmenszentralen und andererseits fehlt es in der Folge an für solche Zentralen typischen Beschäftigungsfeldern, etwa Entwicklungsabteilungen oder hochbezahlte Spitzenpositionen. Zudem erzielen insbesondere Beschäftigte mit solchen spezialisierten oder Expertentätigkeiten hierzulande im Durchschnitt niedrigere Einkommen. Mit Ausnahme des Maschinenbaus ist feststellbar, dass einfachere Tätigkeiten (Helfer) im Saarland zwar besser entlohnt werden. Die Einkommen von Fachkräften, Spezialisten und Experten liegen im Durchschnitt aber zum Teil deutlich unter den Einkommen in Westdeutschland.

Tarifbindung verbessert nicht nur Einkommenschancen

Neben der spezifischen Arbeitsplatzstruktur spielt auch die Tarifbindung eine Rolle. So verdienen im Saarland Helfer im Produzierenden Gewerbe, die nach Tarif bezahlt werden, 25,6 % mehr als nicht tarifgebundene Beschäftigte (ohne Tabelle). Angesichts der für das Produzierende

Grafik 3

Bruttomonatsverdienste* der saarländischen Vollzeitbeschäftigten mit und ohne Tarifvertragsbindung im Jahr 2023



*ohne Sonderzahlungen

Quelle: Statistisches Bundesamt

Arbeitskammer

Gewerbe größeren Betriebsgrößenstruktur und des höheren Beschäftigungsgewichts für Helfertätigkeiten schlägt sich dies auch in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung nieder. Auch bei allen übrigen Beschäftigungsniveaus wirkt sich die Tarifbindung positiv auf das Einkommen aus. So verdienen Fachkräfte mit Tarifbindung im Produzierenden Gewerbe 18,3 % mehr, im Dienstleistungsbereich sind es 16,5 %. Für Spezialisten und Experten bewegt sich der Tarifvorteil zwischen 8,3 und 14,9 %.

Tarifgebundene Betriebe sind in aller Regel auch mitbestimmt. Das bedeutet, dass es dort häufiger Betriebs- und Dienstvereinbarungen gibt, die sich positiv auf die Arbeitsbedingungen im Allgemeinen sowie auf die Autonomie der Beschäftigten im Speziellen auswirken. Tarifbindung und Mitbestimmung zahlen sich für Beschäftigte somit in barer Münze und besseren Arbeitsbedingungen aus. Auch wenn sich nicht tarifgebundene Unternehmen angesichts des demografischen Wandels im Wettbewerb um Fachkräfte mitunter an tariflichen Vorgaben orientieren müssen und Tarifverträge so eine breitere Wirkung in der Fläche erzielen, so kann eine Orientierung am Tarifvertrag die Mitgliedschaft von Unternehmen in tariffähigen Arbeitgeberverbänden nicht ersetzen. Gerade im Dienstleistungsbereich ist in den letzten Jahren zudem eine Zerklüftung der Tariflandschaft zu verzeichnen, in deren Folge die Tarifbindung zunehmend unter

Druck gerät. Statt Flächentarifen versuchen Betriebe vermehrt auf sie zugeschnittene Haustarife zu vereinbaren, was für die Gewerkschaften ein nicht zu unterschätzendes Problem darstellt.

Aus Sicht der Arbeitskammer sind Tarifverträge für die faire Gestaltung der Arbeitswelt unerlässlich. Daher muss sich die Landesregierung auf Bundesebene für die Stärkung der Tarifbindung und die Erleichterung der Regelungen zur Allgemeinverbindlichkeit in bestimmten Branchen einsetzen. Denn durch die tarifliche Setzung sozialer Standards profitieren die Beschäftigten in der Breite nicht nur von fairen Entlohnungsrahmen, sondern auch von besseren Arbeitsbedingungen (vgl. Kapitel 6.3). In einer sozialen Marktwirtschaft sind Tarifverträge damit das Bindeglied zwischen betrieblichen und Arbeitnehmerinteressen. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit und tragen damit auch zum gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt bei.

¹ Als Referenzkategorie für das durchschnittlich Einkommen wurden 2.600 Euro angenommen.

² World Inequality Database, online unter: <https://wid.world>

³ Vor Steuerabzug, einschließlich Renteneinkommen.

⁴ Vgl. Bartels, Charlotte u. a.: Rentenvermögen macht Großteil des Vermögens der ärmeren Bevölkerungshälfte in Deutschland aus. In: DIW-Wochenbericht 45/2023, S. 626-631.

⁵ Vgl. Mau, Steffen, u. a.: Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft. Berlin, 2023, S. 71.

⁶ Vgl. Pistor, Katharina: Der Code des Kapitals. Berlin, 2021.

⁷ ZDF: Die geheime Welt der Superreichen – Das Milliardenenspiel, 2023, online unter: Die geheime Welt der Superreichen – Das Milliardenenspiel – ZDFmediathek.

⁸ Elsässer, Lea: Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Band 91. Frankfurt a. M.: Campus, 2018.

⁹ Schallenberg-Kappius, Judith: Kaum Mediziner und Lehrkräfte, viel Industrie und Recht: Diese Berufe haben die 700 Abgeordneten des Deutschen Bundestags gelernt, 2021, online unter: Diese Berufe haben die 700 Abgeordneten im Deutschen Bundestag – Business Insider.

¹⁰ Die Ergebnisse der Einkommenssteuerstatistik liegen erst mit einer zeitlichen Verzögerung von vier Jahren vor, im Jahr 2023 bilden die Daten aus 2019 den aktuellen Rand der Statistik ab.

¹¹ Die Zahl der Steuerpflichtigen bezieht sich in der Einkommenssteuerstatistik nicht auf Personen, sondern auf Steuerfälle. Gemeinsam veranlagte Personen werden dabei als ein gemeinsamer Steuerfall betrachtet.

¹² Vgl. Arbeitskammer des Saarlandes: Inflation, Einkommensungleichheit und Tarifpolitik. AK-Fakten 2023, Saarbrücken.

¹³ Vgl. im Folgenden Schulten, Thorsten und das WSI-Tarifarchiv: Offensive Tarifpolitik angesichts anhaltend hoher Inflationsraten. Tarifpolitischer Jahresbericht 2023. Düsseldorf, 2024.

¹⁴ Auch wenn sich viele Statistiken mittlerweile auf Gesamtdeutschland als Referenzkategorie beziehen, bleibt für die Einkommensentwicklung aus Sicht der Arbeitskammer Westdeutschland die bessere Vergleichsgröße. Denn nach wie vor weisen die ostdeutschen Bundesländer im Hinblick auf die Stundeneinkommen sowie auf die Arbeitszeit deutliche Unterschiede auf, die bei einem Vergleich der Einkommensentwicklung zu Verzerrungen führen.

¹⁵ Der Ausweis der Bruttomonatsverdienste erfolgt ohne Sonderzahlungen, weil zum einen bis dato noch kein Jahresergebnis vorliegt und nach Auskunft des Statistischen Landesamtes Fehlerfassungen im Zusammenhang mit steuerfreien Einmalzahlungen aufgetreten sind.

¹⁶ Die hier verwendeten Daten der Verdiensterhebung beziehen sich auf den Stichtag April 2023. Jahresdurchschnittsergebnisse lagen zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht vor und werden zu einem späteren Zeitpunkt separat veröffentlicht.

3.2 Energiekrise, Inflation und Zeitenwende: Menschen in Armut zunehmend in Bedrängnis

189.000 der im Saarland lebenden Menschen sind von Armut betroffen. Die Armutsquote hat mit 19 % einen bedenklichen Höchststand erreicht. Unter der wachsenden sozialen Ungleichheit leidet auch das Vertrauen in das politische System – mit bedenklichen Folgen für die Demokratie. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Krisen gilt es zum einen, auf Bundesebene das Sozialsystem zu sichern und armutsfest zu gestalten. Zum anderen hat auch das Saarland einen erheblichen Handlungsspielraum. Der Dritte Aktionsplan zur Armutsbekämpfung ist auf dem Weg und muss jetzt zügig und wirksam umgesetzt werden.

Erst Corona, dann Inflation und explodierende Energiepreise infolge des Krieges in der Ukraine. Gleichzeitig wird die Bedrohung durch den Klimawandel immer spürbarer. Unsere Gesellschaft steht durch diese multiplen Krisen unter enormen Druck. Ein besonderes Problem: Die Lasten sind dabei keineswegs gerecht verteilt. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheit nehmen zu.

Armut im Saarland: Historischer Rekordstand

Die Armut im Saarland hat im Jahr 2022 einen historischen Rekordstand erreicht. Etwa ein Fünftel der Saarländerinnen und Saarländer lebt unterhalb der Armutsgrenze. Das bedeutet, dass sie weniger als 60 % des mittleren Einkommens zur Verfügung haben – also weniger als 1.186 Euro im Monat.¹ Im Bundesländervergleich rutscht das Saarland von Platz 7 auf Platz 12 ab.

Insgesamt sind 189.000 Menschen im Saarland von Armut betroffen. Das sind 43.000 mehr Menschen als vor zehn Jahren. Diese alarmierende Entwicklung verdeutlicht die wachsende soziale Ungleichheit und die dringende Notwendigkeit, politisch gegenzusteuern.

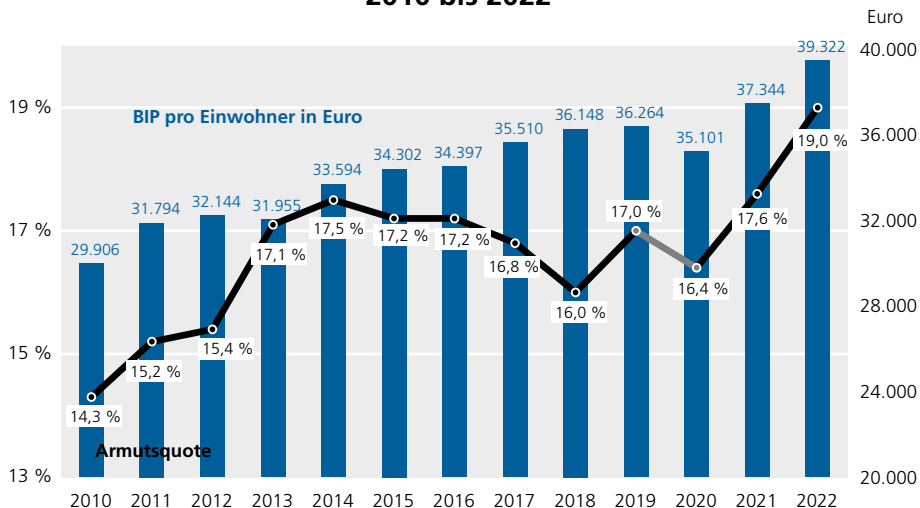
Kinderarmut auf erschreckend hohem Niveau

Armut trifft bestimmte Personengruppen besonders stark: Alleinerziehende und Haushalte mit drei oder mehr Kindern sind mit am stärksten von Armut betroffen (siehe Grafik 2). Die Kinderarmut liegt auf einem erschreckend hohen Niveau: Mehr als jedes vierte Kind im Saarland wächst in Armut auf. Auch Erwerbslose, Menschen mit niedrigem Bildungsabschluss und solche ohne deutsche Staatsangehörigkeit leiden überproportional unter finanzieller Not.

Frauen weisen mit 20,3 % eine deutlich höhere Armutsquote auf als Männer mit 17,6 %. Besonders besorgniserregend ist die Diskrepanz zwischen den Geschlechtern bei älteren Personen ab 65 Jahren: Hier beträgt die Armutsquote bei Frauen 24,1 % im Vergleich zu 16,1 % bei Männern.

Grafik 1

Armuts- und Wirtschaftsentwicklung im Saarland 2010 bis 2022*



*Die Ergebnisse des Mikrozensus sind aus methodischen Gründen nur eingeschränkt mit den früheren Erhebungsjahren vergleichbar

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder Arbeitskammer

Entlastungsmaßnahmen nicht zielgerichtet

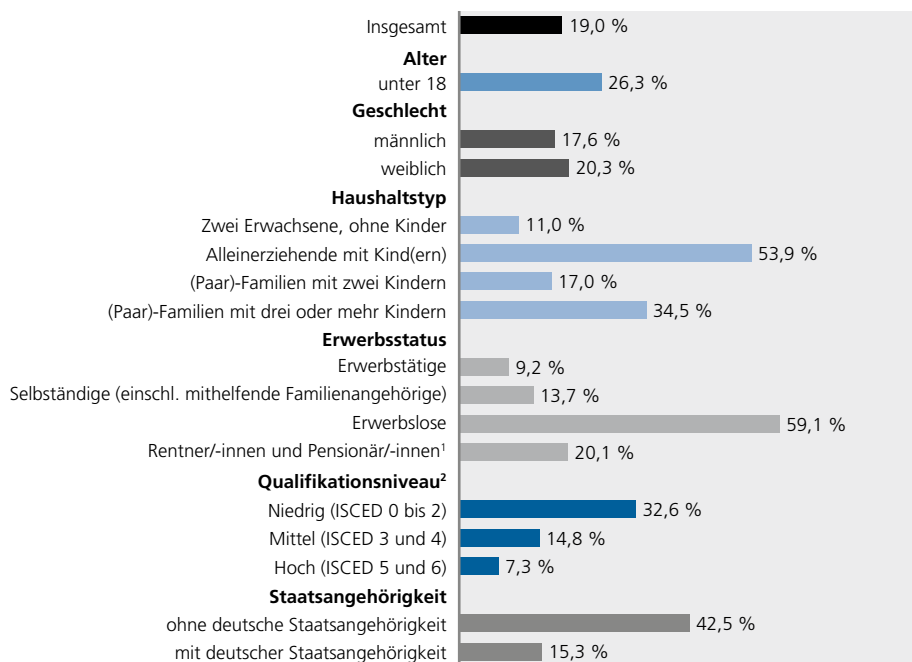
Arme Haushalte sind durch Inflation und Energiekrise besonders belastet. Weil die Armutsquoten ausschließlich auf Einkommensrelationen basieren, findet sich diese Tatsache in der Armutsstatistik nicht wieder. Gleichwohl sind die erheblichen Kaufkraftverluste durch die gestiegenen Lebenshaltungskosten – teure Lebensmittel, hohe Energiepreise und steigende Wohnkosten – von hoher armutspolitischer Relevanz. Die Teuerung trifft ärmere Haushalte dreimal stärker als Menschen mit hohem Einkommen, weil sie den Großteil ihres Einkommens für Grundversorgung wie Energie und Lebensmittel ausgeben müssen.² Im untersten Einkommenssegment führen solche starken Kaufkraftverluste dazu, dass der reale Wert von Sozialtransfers wie Grundversicherung, Wohngeld oder BAföG sinkt. Die Inflation führt deshalb zu einer fortschreitenden Verschärfung von Armut.³

Die Bundesregierung hat als Reaktion auf den Teuerungsschub insgesamt drei Entlastungspakete verabschiedet, um die finanziellen Auswirkungen der gestiegenen Energiekosten abzumildern. Diese umfassten eine Mischung aus Maßnahmen, die Preise senken und solche, die das Einkommen erhöhen. Viele dieser Maßnahmen richten sich pauschal an alle Haushalte, einige zielgerichtet an besonders betroffene Gruppen. Damit wurden tatsächlich auch Haushalte in den unteren Einkommensschichten erreicht. Das meiste Geld ging allerdings in pauschale Maßnahmen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) kritisiert dieses Gießkannenprin-

Grafik 2

Armutsquoten 2022 im Saarland

auf Basis des Bundesmedians*



* Anteil der Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung in Privathaushalten am Ort der Hauptwohnung. Das Äquivalenzeinkommen wird auf Basis der neuen OECD-Skala berechnet.

¹ Nichterwerbspersonen mit Bezug einer Rente oder Pension

² Qualifikationsniveau von Personen im Alter von 25 Jahren und älter entsprechend der internationalen Standardklassifikation des Bildungswesens (ISCED)

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Endergebnisse des Mikrozensus 2022

Arbeitskammer

zip. Notwendig sei eine zielgerichtete Verteilungspolitik, „um die soziale Schere zu verringern und die Verletzlichsten zu unterstützen“⁴. Diese Kritik wird auch von Sozialverbänden, wie dem Paritätischen Gesamtverband, und der Arbeitskammer geteilt.

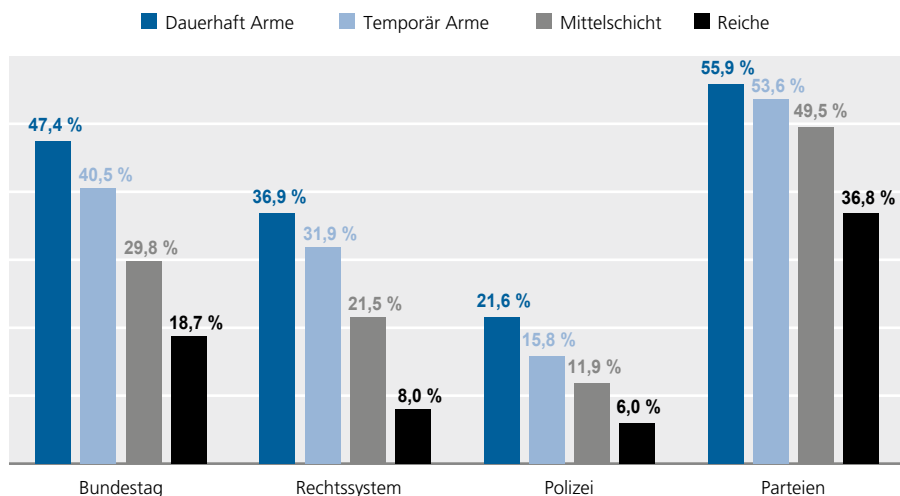
Fehlende Anerkennung fördert die Politikverdrossenheit

Durch die Verschärfung sozialer Ungleichheit leidet das Vertrauen in das politische System. Zu diesem Ergebnis kommt der Verteilungsbericht 2023 des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI). In Deutschland ist die Ungleichheit der Einkommen deutlich höher als vor einem Jahrzehnt. Arme Menschen machen sich überdurchschnittlich oft große Sorgen um ihre wirtschaftliche Situation oder die eigene Altersversorgung. Das trifft auch auf die allgemeine

Grafik 3

Aus Armut entsteht Misstrauen

Geringes Vertrauen hatten 2021 in ...



Dauerhafte Armut: seit 2017 durchgängig weniger als 60 % des Medianeinkommens.

Temporäre Armut: 2021 unter 60 %, mittleres Einkommen: 60 bis 200 %, Reichtum: über 200 %.

Quelle: Hans-Böckler-Stiftung: Brülle, Spannagel 2023; eigene Darstellung

Arbeitskammer

Lebenszufriedenheit und die Gesundheit zu. Einkommensreiche sind dagegen deutlich weniger oft besorgt.

Auch im alltäglichen Miteinander wird soziale Ungleichheit spürbar: Rund ein Viertel der dauerhaft Armen gab an, dass andere auf sie herabsehen. Dagegen nahmen dies weniger als 14 % der temporär Armen, 8 % der Personen mit mittleren Einkommen und nur 3 % der Einkommensreichen wahr.

Je niedriger das Haushaltseinkommen ist, desto geringer ist das Vertrauen in demokratische Institutionen. Mehr als 50 % der dauerhaft Armen haben nur geringes Vertrauen in politische Parteien oder Politiker. Diese Ergebnisse verdeutlichen, wie hohe soziale Ungleichheit die Legitimität des demokratischen Systems untergraben kann.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung.⁵ Befragte mit weniger Einkommen, niedrigerem Schulabschluss sowie jene, die angeben, eher „unten“ in der Gesellschaft zu stehen, äußern häufiger Vorurteile gegenüber als „fremd“ markierten Gruppen. Doch auch Befragte der sozioökonomischen Mitte gehen zunehmend auf gefährliche Distanz zu demokratischen Normen und Werten der Gleichwertigkeit aller Menschen. Entsicherung hat dabei ebenfalls einen entscheidenden Einfluss.

Bund: Sozialsystem sichern – jetzt!

Zentrale Weichen für eine wirkungsvolle Armutspolitik in Deutschland werden auf Bundesebene gestellt. Eine zukünftige Sozialpolitik muss kontinuierlich die finanzielle Lage von Haushalten in prekären Verhältnissen stärken, um die Gesellschaft insgesamt widerstandsfähiger gegenüber Krisen zu gestalten. Die aktuell wichtigsten Ansatzpunkte für eine langfristige Armutsbekämpfung sind:

- eine armutsfeste Anhebung des Mindestlohns (auf mindestens 14 Euro in 2024),
- eine einkommens- und bedarfsorientierte und armutsvermeidende Kindergrundsicherung,
- eine armutsfeste Anhebung der BAföG-Sätze,
- eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung mit armutsfester Mindestrente, der Anhebung des Rentenniveaus und der Umbau zur Bürgerversicherung,
- eine solidarische Pflegevollversicherung und
- eine konsequente Mietpreisdämpfungspolitik.

Die Landesregierung ist aufgefordert, ihren Einfluss auf der Bundesebene, z. B. über den Bundesrat, einzubringen, um die Grundlagen für eine wirksame Armutspolitik zu verbessern.

Saarland: Eigenen Handlungsspielraum nutzen – jetzt!

So wichtig die Maßnahmen auf Bundesebene sind: Auch im Saarland gibt es für Land und Kommunen vielfältige Ansatzpunkte für eine wirksame Armutsbekämpfung. Das im Regierungsprogramm 2022-2027 festgeschriebene Ziel, Armut „innerhalb der nächsten fünf Jahre zunächst zu halbieren“⁶, erscheint im Jahr 2024 nach wie vor erstrebenswert, allerdings sehr ambitioniert. Die Landesregierung will – so die Ministerpräsidentin in der ersten Regierungserklärung im März 2022 – „Armut effektiver bekämpfen“ und setzt dabei vor allem auf drei Wege:

- Aktionsplan zur Armutsbekämpfung: Dieser (Dritte) Aktionsplan ist die Grundlage einer ressortübergreifenden Umsetzungsstrategie durch das Zusammenwirken von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Wohnungs-, Bildungs-, Wirtschafts- und Gesundheitspolitik. Nach den Vorschlägen von Arbeitskammer, Sozial- und Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Organisationen im Beirat zur Armutsbekämpfung sollte der Plan bereits im Sommer 2023 beschlossen sein. Im Sommer 2024 befindet er sich in der Endabstimmung.
- Quartiersbezogene Armutsbekämpfung: Ziel ist es, innerhalb eines Jahrzehnts eine spürbare Entwicklung in drei städtischen Quartieren – Saarbrücken-Burbach, Nördliche Innenstadt Völklingen und Nördliche Innenstadt Neunkirchen – anzustoßen und so Quartiere mit verfestigter Armut zu aufstrebenden Quartieren werden zu lassen. Im Dezember 2022 erfolgte der Startschuss.⁷ Im April 2024 wurde der erste „Letter of Intent“ für das „Perspektivquartier Völklingen“ von Land, Regionalverband und Stadt unterzeichnet.

- WinterAktion Saar: Um im Winter 2022/23 die schlimmsten Folgen der Krise für arme Menschen abzufangen, hat das Saarland die „WinterAktion“ aufgelegt. Ziel war, gemeinsam mit Sozialverbänden, Vereinen, Organisationen und kirchlichen Trägern zusätzliche und niedrigschwellig Unterstützung zu schaffen. Aufgrund der insgesamt positiven Erfahrungen wurde die Aktion in den Wintermonaten 2023/24 neu aufgelegt.

Armutsbekämpfung ist eine langfristige und komplexe Aufgabe. Neben kurzfristigen Hilfsmaßnahmen und Konzepten in sehr begrenzten Aktionsräumen ist ein gut vorbereiteter, aufeinander abgestimmter strategischer Aktionsplan für das ganze Saarland dringend erforderlich. Nach fast der Hälfte der aktuellen Legislaturperiode ist es jetzt Zeit, die Umsetzung zu forcieren.

¹ Das entspricht der Armutsgrenze für Alleinlebende. Für Familien gelten entsprechend höhere Grenzen.

² Priem, Maximilian; Kritikos, Alexander; Morales, Octavio; Schulze-Düding, Johanna: Folgen der Inflation treffen untere Mittelschicht besonders: staatliche Hilfspakete wirken nur begrenzt. DIW Wochenbericht 28/2022, S. 387-394. https://www.diw.de/de/diw_01.c.845417.de/publikationen/wochenberichte/2022_28_1/folgen_der_inflation_treffen_untere_mittelschicht_besonders__staatliche_hilfspakete_wirken_nur_begrenzt.html, Abruf 28.03.2024.

³ Der Paritätische Gesamtverband: Armut in der Inflation. Paritätischer Armutsbericht 2024. Berlin, März 2024. S. 19 f.

⁴ Priem u. a.: Folgen der Inflation, a. a. O.

⁵ Zick, Andreas; Küpper, Beate; Mokros, Nico: Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23; Hg. für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2023.

⁶ REGIERUNGSPROGRAMM DER SAAR-SPD 2022-2027, 4.4. Armutsbekämpfung.

⁷ Medieninfo vom 12.12.2022 | Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit | Soziales, Familie, Startschuss bei der Quartiersbezogenen Armutsbekämpfung.

3.3 Rentnerinnen und Rentner in der Transformation – spezifische Herausforderungen angehen

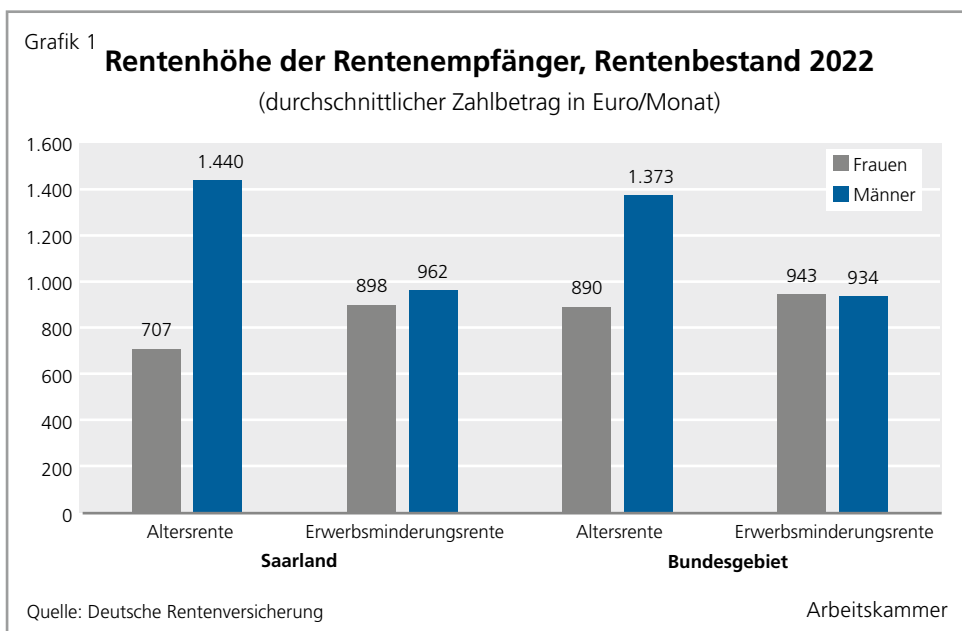
Im Saarland sind die Renten insgesamt und besonders zwischen den Geschlechtern sehr ungleich verteilt. Auch stagnierte zuletzt die Höhe der Altersrenten von Männern bei den Rentenzugängen. Die Hälfte der Altersrenten von Frauen und ein Viertel der der Männer liegen im Grundsicherungsbereich. Die aktuelle Reformpolitik der Bundesrepublik setzt zwar auf die Stabilisierung des Rentenniveaus, allerdings ist dieses Niveau nicht ausreichend. Strukturelle Debatten um eine Ausweitung des Versichertenkreises sind notwendig und von der Bevölkerung erwünscht. Es gilt, in der Transformation im Saarland spezielle Problemlagen und Herausforderungen älterer Menschen mit Blick auf die Digitalisierung und den ökologischen Wandel anzuerkennen und Ältere in die Gestaltung einzubeziehen.

Wie haben sich die Renten im Saarland entwickelt? Wie ist die aktuelle Rentenpolitik zu bewerten und warum sind ältere Menschen in die Transformation mit einzubeziehen? Diese Leitfragen stehen im Folgenden im Fokus.

Altersrenten: Gender-Pension-Gap und stagnierende Neurenten bei den Männern

Regelmäßig berichtet die regionale Presse, dass die Altersrenten im Saarland im Ländervergleich überdurchschnittlich hoch seien, dies wegen der hierzulande hohen – allerdings auslaufenden – Knappschaftsrenten. Die Presseberichte nehmen dabei Bezug auf Darstellungen aus dem Rentenatlas, die die spezielle Rentenform der „Altersrenten nach 35 Versichertenjahren“ betreffen. Mit einem im Jahr 2022 durchschnittlichen Bruttobetrag der Altersrenten nach 35 Versichertenjahren von 1.677 Euro nimmt das Saarland im Ländervergleich bei dieser Rentenform den Spitzenplatz ein.¹ Das Problem bei der Berichterstattung ist, dass allein auf Basis dieser Rentenform, die nur einen Bruchteil der Renten im Saarland ausmacht, dann das tendenziöse Bild gezeichnet wird: Die Rentenlage insgesamt im Saarland sei sehr gut. Mit dieser unzulässigen Verallgemeinerung wird die ausgeprägte soziale Ungleichheit unter den Rentenempfängern ausgeblendet.

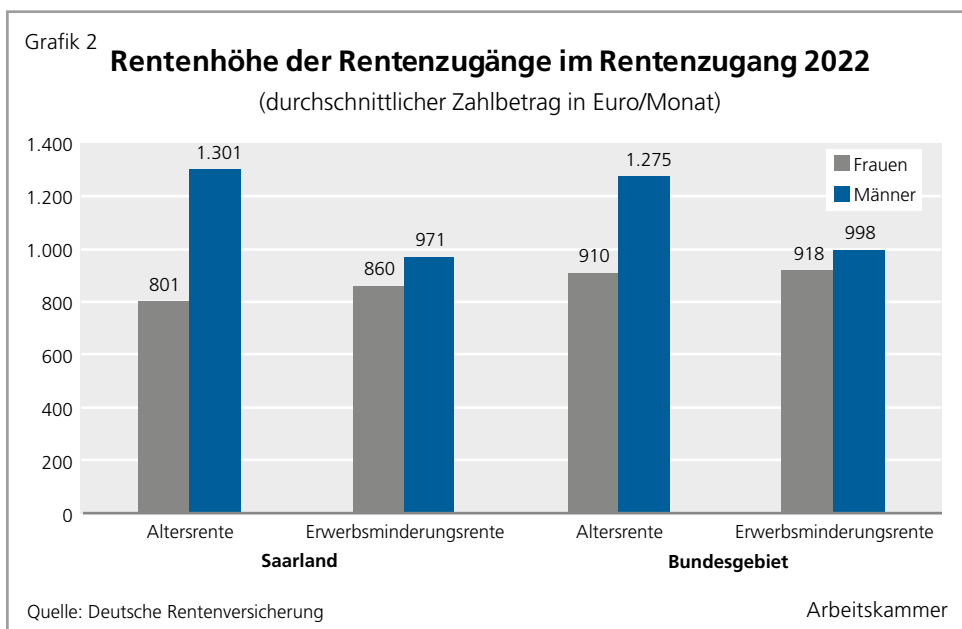
Tatsächlich gibt es im Saarland insgesamt 315.974 Rentenempfänger (im Rentenbestand 2022), von denen 7,9 % eine Erwerbsminderungsrente erhalten, 21,6 % eine Rente wegen Todes und 70,5 % eine Altersrente.² Bei den Altersrenten lassen sich aber sechs Formen unterscheiden, von denen die besagten „Altersrenten für langjährig Versicherte mit 35 Versichertenjahren“ (in den alten Bundesländern) lediglich einen Anteil von rund 12 % aufweisen.³ Den höchsten Anteil mit rund 45 % unter den Altersrentenformen hat die Regelaltersrente, bei der weniger als 35 Versichertenjahre vorliegen. Will man also Aussagen zur Höhe der Altersrenten treffen, ist es korrekter, erstens den Durchschnittswert aller Altersrenten auszuweisen (statt nur den einer einzelnen Rentenform) und zweitens dies aufgrund der hohen Rentenlücke zwischen den Geschlechtern auch differenziert für Frauen und Männer (siehe Grafik 1):



Danach liegen die Altersrenten (insgesamt) der Männer im Saarland für das Jahr 2022 mit einem durchschnittlichen Zahlbetrag von 1.440 Euro (ohne Abzug von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen)⁴ 5 % über dem Niveau des Bundesgebietes (im Saarland 2020: 1.369 Euro).

Dagegen liegen die Altersrenten der Frauen im Saarland mit 707 Euro 51 % unter dem Niveau der Männer. Diese riesige Rentenlücke – auch Gender-Pension-Gap genannt – ist im Bundesgebiet mit 35 % deutlich geringer. Die Rentenlücke ist im Saarland insbesondere deswegen viel größer als im Bundesgebiet, weil die Altersrenten der Frauen im Bundesgebiet ein Viertel über dem Niveau der Frauen im Saarland liegen.

Bei den Rentenzugängen (siehe Grafik 2) zeigt sich, dass die Altersrenten der Männer im Saarland, mit 1.301 Euro und einem nur minimalen Anstieg zum Vorjahr (in 2021: 1.270 Euro), fast 10 % niedriger sind als die Bestandsrenten (Differenz 2021 noch 7 %). Dagegen sind die Neurenten bei den Frauen auf dem niedrigen Niveau von 801 Euro (in 2021 noch 758 Euro) rund 13 % höher als im Bestand (Differenz 2021 noch 15 %). Die Frauen haben also bei den Neurenten aufgeholt, während die Neurenten bei den Männern im Vergleich zu den Bestandsrenten abnehmen. Der Gender-Pension-Gap beträgt bei den Neurenten im Saarland rund 38 % (2021 noch 40 %), liegt über dem Bundesgebiet (dort 29 %) und ist niedriger als bei den Bestandsrenten (dort 51 %).



Fast ein Drittel der Rentnerinnen verfügen über weniger als 20 Versichertenjahre

Der Gender-Pension-Gap und die niedrigen Renten von Frauen sind das Ergebnis vergleichsweise niedriger Erwerbseinkommen und einer viel zu niedrigen Zahl an Versichertenjahren: Fast drei Viertel der Männer (74,9 %) in den alten Bundesländern und weniger als ein Drittel der Frauen (30,5 %) weisen 40 und mehr Versichertenjahre auf (im Rentenbestand 2022). 45 und mehr Versichertenjahre finden sich nur bei 15,0 % der Frauen und bei 55,3 % der Männer. Frauen erfüllen damit wesentlich seltener die Voraussetzung (von 45 Jahren Wartezeit) für den abschlagfreien Bezug einer Rente für besonders langjährig Versicherte. Viel problematischer ist: Fast ein Drittel (30,9 %) der Frauen haben weniger als 20 Jahre und 12,5 % weniger als 10 Versichertenjahre zur Berechnung der Rente auf ihrem Konto.⁵ Die Erhöhung des Erwerbsarbeitsvolumens der Frauen im Lebensverlauf und eine bessere Vergütung sind gerade im Saarland von zentraler Bedeutung.

Höhe der Erwerbsminderungsrente bei Männern rückläufig

Oft führen gesundheitliche Probleme und schlechte Arbeitsbedingungen dazu, dass das Renteneintrittsalter für die Altersrente nicht erreicht wird, dann werden Abschläge in Kauf genommen oder es kommt gar zur Erwerbsminderung. In der AK-Beschäftigtenbefragung 2022 „Index Gute Arbeit Saar“ haben rund 41 % der saarländischen Frauen und 35 % der Männer angegeben, „unter den derzeitigen Anforderungen die jetzige Tätigkeit wahrscheinlich nicht bis zum gesetzlichen Rentenalter ausüben zu können“. Eine wichtige Aufgabe – auch in Hinblick auf den

Fachkräftemangel – ist es daher, in den Betrieben und Verwaltungen die Arbeitsbedingungen zu verbessern und neben den Gefährdungsanalysen körperlicher Belastungen insbesondere auch die der psychischen Belastungen durchzuführen. So ist unter den Erwerbsminderungsrenten, die 2022 im Bundesgebiet etwa 13 % der Rentenzugänge ausmachen, die Diagnose „psychische Störung“ mit 42 % der Fälle der mit Abstand häufigste Grund für die verminderte Erwerbsfähigkeit: bei Frauen gar in 49 % und bei Männern in rund 36 % der Fälle.⁶

Die finanzielle Situation ist bei den sehr niedrigen Erwerbsminderungsrenten äußerst problematisch (siehe Grafiken 1 und 2). Die Erwerbsminderungsrenten der saarländischen Männer im Rentenbestand lagen im Jahr 2022 bei 962 Euro und bei den Frauen bei nur 898 Euro. Im Rentenzugang waren sie bei den Männern (mit durchschnittlich 971 Euro) höher als im Rentenbestand, sind aber im Vergleich zum Vorjahr (2021: 984 Euro) rückläufig. Bei den Frauen lagen die Neurenten trotz eines Anstiegs von 810 Euro in 2020 auf 860 Euro in 2022 weiterhin unterhalb der Bestandsrenten (898 Euro in 2022). Das im Juni 2022 verkündete Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz, über das zumindest diejenigen einen pauschalen Zuschlag erhalten, bei denen die Erwerbsminderungsrente in der Zeit von 2001 bis 2018 begonnen hat, hatte noch keinen Effekt, weil die Erhöhung (um 7,5 % bzw. 4,5 %) erst zum 1. Juli 2024 startet.⁷

Die Hälfte der Altersrenten von Frauen und ein Viertel der der Männer liegen im Grundsicherungsbereich

Wenn man die Renten von Frauen mit dem Grundsicherungsniveau vergleicht, zeigt sich, dass ihre durchschnittlichen Altersrenten mit 707 Euro im Rentenbestand (801 Euro im Rentenzugang) und auch die durchschnittlichen Erwerbsminderungsrenten (898 bzw. 860 Euro) unterhalb der Höhe der Grundsicherungsleistungen für alleinstehende Erwachsene liegen. So beträgt im Jahr 2024 der Regelsatz für alleinstehende Erwachsene 563 Euro monatlich. Hinzu kommt die (regional unterschiedliche) Berücksichtigung der Bruttokaltmiete, zum Beispiel im Regionalverband Saarbrücken von 432 Euro (seit 2023 bei einer Person), also 995 Euro insgesamt. Liegt ein Einkommen unter diesem Betrag, kann auf Antrag der Differenzbetrag vom Sozialamt als Grundsicherungszuschuss gewährt werden.

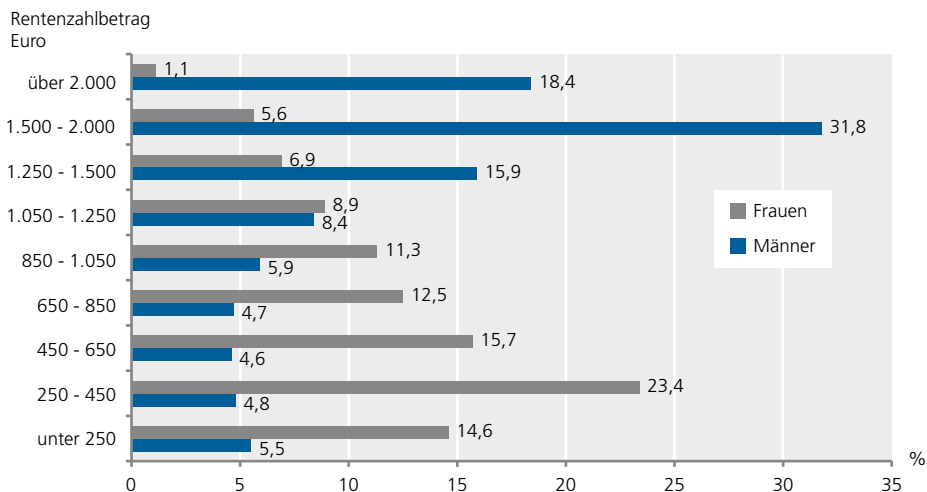
Aussagekräftiger als Durchschnittswerte ist mit Blick auf die soziale Ungleichheit die tatsächliche Verteilung der Rentenzahlbeträge. Differenziert nach den dargestellten Rentenzahlgruppen liegen die meisten Altersrenten von Frauen – nämlich rund ein Viertel – im Bereich von 250 bis 450 Euro. Dagegen liegen die Altersrenten der Männer am häufigsten im Bereich von 1.500 bis 2.000 Euro. Eine Altersrente von über 2.000 Euro erhalten 1,1 % der Frauen und 18,4 % der Männer. Auch am unteren Ende ist die Verteilung sehr ungleich: 38 % der Altersrenten der Frauen liegen im Bereich bis 450 Euro (bei den Männern 10,3 %).

Natürlich ist die Höhe der Altersrente allein nicht entscheidend dafür, ob ein Anspruch auf Grundsicherung im Alter besteht. So sind ggf. auch der Bezug von Hinterbliebenenrenten (etwa 22 % der Rentenempfänger beziehen eine Hinterbliebenenrente), der Haushaltskontext, wie die

Grafik 3

Verteilung der Altersrenten im Saarland 2022 nach Rentenhöhe

(in %, Rentenbestand am Stichtag 31.12.2022)



Arbeitskammer

Renten der Lebenspartner und andere Einnahmequellen, sowie Ausgaben, etwa für das Wohnen, zu berücksichtigen. Davon unabhängig ist das Ziel einer eigenständigen Existenzsicherung von Frauen im Alter nur zu erreichen, wenn die im Erwerbsleben gesammelten Ansprüche auf eine (eigene) Rente existenzsichernd sind.

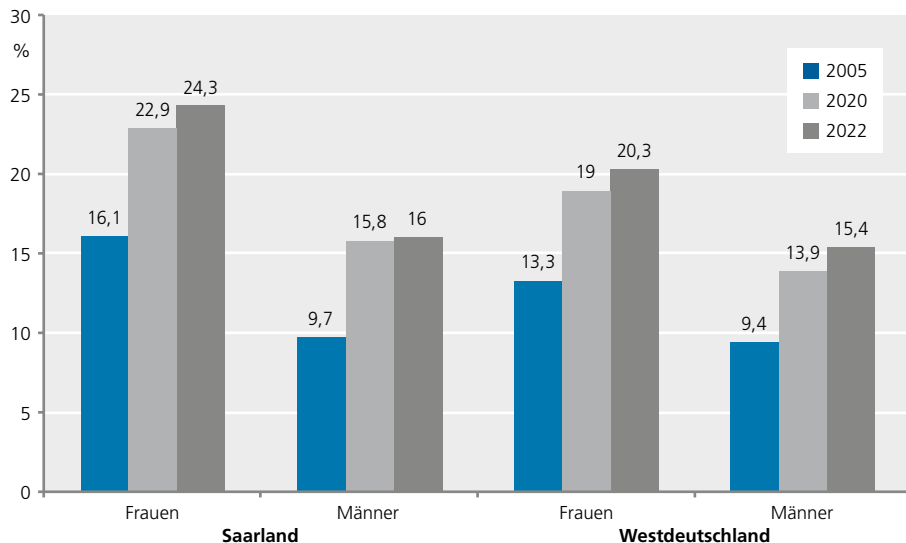
Betriebliche und private Altersvorsorge sind keine Kompensation

Letztmalig wurde im Jahr 2019 die Befragung „Alterssicherung in Deutschland“ (ASID) durchgeführt, die wesentliche Daten zu den Betriebsrenten und zur privaten Altersvorsorge enthält. Diese Daten wurden bereits im AK-Regierungsbericht 2023 dargestellt. Als Fazit ist festgehalten, dass nur für einen kleineren Teil der Rentenbezieher Einkünfte aus privater und betrieblicher Vorsorge hinreichend sind, um den bisherigen Lebensstandard nach Renteneintritt aufrechtzuerhalten. Für die Mehrzahl der Rentenempfänger – insbesondere für Frauen – gilt dies nicht, da deren Durchschnittsverdienste nur einen begrenzten Spielraum für die betriebliche und private Altersvorsorge erlaubten. Dies lässt sich auch an der Entwicklung der Armutsgefährdung nach Geschlecht ablesen, denn hierfür sind die Daten maßgeblich, die im Rahmen des amtlichen Mikrozensus neben den Renten auch andere Einkommensquellen berücksichtigen.

Grafik 4

Armutsgefährdungsquoten Älterer im Saarland und in Westdeutschland¹⁾

(%-Anteil der Personen mit einem Äquivalenzeinkommen
von weniger als 60% des Medians)



¹⁾ 65 Jahre und älter; gemessen am Bundesmedianeinkommen

Quelle: StaBuA

Arbeitskammer

Im Saarland ist fast ein Viertel der Frauen über 65 Jahre von Armut gefährdet

Im Saarland stieg die Armutsgefährdungsquote über alle Altersgruppen hinweg⁸ seit dem Jahr 2005 mit 15,5 % bis zum Jahr 2020 auf 16,4 % und in den folgenden zwei Jahren bis 2022 sehr stark um 2,5 Prozentpunkte auf 18,9 % an. Sie war im Jahr 2022 bei den Frauen mit 20,4 % rund 3 Prozentpunkte höher als bei den Männern mit 17,3 %.

Im Vergleich dazu ist die Differenz der Armutsgefährdungsquote bei den über 65-Jährigen zwischen Frauen und Männern mit 8,3 Prozentpunkten wesentlich größer. Die Armutsgefährdungsquote beträgt 2022 bei den älteren Frauen 24,3 % und bei den älteren Männern 16,0 %. Auch ist der Anstieg der Armutsgefährdungsquote seit 2020 bei den älteren Frauen etwas stärker als bei den Männern.

Es zeigt sich also, dass fast jede vierte über 65-jährige Frau im Saarland altersarmutsgefährdet ist. Die Armutsgefährdung nimmt im Alter zu und stieg zuletzt bei den Frauen stärker an als bei den Männern. Da es sich hier um Befragungsergebnisse des Mikrozensus handelt, bei denen neben den Renten auch andere Einkommensquellen berücksichtigt werden, ist klar, dass die niedrigen Renten der Frauen mitnichten durch weitere Einkommen kompensiert wurden.

Soziale Ungleichheit in der Alterssicherung abbauen geht nur durch grundlegende Reformen

Die oftmals niedrigen Renten zeigen: Es ist höchste Zeit, dass die Politik aktiv wird. Das wichtigste Vorhaben im Koalitionsvertrag 2021 der Bundesregierung ist die Stabilisierung des Rentenniveaus über 2025 hinaus auf wenigstens 48 %. Daneben geht es um einen Einstieg in die teilweise Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung/GRV (auch „Generationenkapital“ oder „Aktienrente“ genannt), den Ausbau der betrieblichen und privaten Vorsorge und um die Einbeziehung von Selbstständigen in die GRV.

Mit dem seit März 2024 vorliegenden Referentenentwurf zum Rentenpaket II, das bereits 2023 verabschiedet werden sollte, soll das Mindestrentenniveau auf wenigstens 48 % bis zum Jahr 2039 garantiert werden. Dieser Schritt wird von der Arbeitskammer begrüßt, da ohne diesen das Mindestrentenniveau laut Rentenversicherungsbericht bis 2037 auf 45 % sinken würde. Notwendig ist allerdings eine Anhebung auf deutlich über 50 %. Denn im Jahr 2023 lag das reale, nominale Rentenniveau ohnehin bereits bei 48,2 % (in 2021 bei 48,3 %) und dennoch lagen 2022 die Altersrenten im Saarland von 38,0 % der Frauen bei unter 450 Euro und bei 19,6 % der Männer unter 850 Euro. Zu erinnern ist auch daran, dass das Rentenniveau (netto vor Steuern) im Jahr 2002 noch 52,9 % betrug und dann in den Folgejahren abgesenkt und 2018 mit dem Rentenpaket der Großen Koalition auf dem Niveau von 48 % bis 2025 stabilisiert wurde. Zudem ist das Rentenniveau nur eine rechnerische Größe, die dem prozentualen Anteil der „verfügbaren Eckrente“ am aktuellen Durchschnittseinkommen eines Jahres entspricht. Dabei ist die Eckrente eine fiktive Rechengröße (in 2023 ohne Abzug von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung 1.503 Euro), basierend auf dem Durchschnittseinkommen nach 45 Versichertenjahren bei unterstellter lückenloser Beitragszahlung – eine Annahme, die an vielen Teilzeit-Erwerbsbiografien gerade von Frauen komplett vorbeigt.⁹

Im Referentenentwurf der Bundesregierung – genauer des gemeinsamen Entwurfes des Bundesarbeits- und des Bundesfinanzministeriums von März 2024 – ist zudem als neue dritte Säule der Finanzierung des Haushaltes der Deutschen Rentenversicherung (neben den Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie dem Bundeszuschuss für versicherungsfremde Leistungen) der Aufbau eines steuerfinanzierten Kapitalstockes (Generationenkapital) vorgesehen. Die Idee dahinter ist, dass der jährlich aufzustockende Kapitalstock auf dem Aktienmarkt ab dem Jahr 2036 einen Umfang von 200 Milliarden erreicht hat und ab dann Gewinne im Umfang von 10 Milliarden erzeugt, die zur Finanzierung der Rentenversicherung und zur Begrenzung von Beitragserhöhungen verwendet werden sollen. 10 Milliarden Euro entsprechen aber nur rund 3,8 % der Renteneinnahmen des Jahres 2023 in Höhe von 376 Milliarden Euro, die sich zu 289 Milliarden Euro aus Beitragseinnahmen und zu 84 Milliarden Euro aus dem Bundeszuschuss speisen.¹⁰ 10 Milliarden Euro wären 2045 sogar nur 1,25 % der dann erwarteten Rentenausgaben von insgesamt 802 Milliarden Euro. Das wird also bei weitem nicht reichen, um die Einnahmehöhe der Rentenversicherung zu erhöhen.¹¹

Wesentlich ist, dass für den Kapitalstock keine Beitragsmittel zur gesetzlichen Rentenversicherung genutzt werden und dass das Rentenniveau und damit auch die individuelle Höhe der Renten

nicht vom Aktienmarkt abhängig gestaltet sind. Von daher ist positiv, dass ausdrücklich nicht (etwa wie in Schweden) geplant ist, Rentenbeiträge in Aktienfonds einfließen zu lassen. Positiv ist ferner, dass Schwankungen auf dem Aktienmarkt über Bundesmittel aufgefangen werden sollen.

Die geplante moderate Anhebung der Rentenversicherungsbeiträge von derzeit 18,6 % eines Bruttolohns auf 19,7 % ab 2028 und auf 22,3 % bis 2035 erscheint angesichts des demografischen Wandels unausweichlich. Hier ist auch daran zu erinnern, dass im Gegensatz zu den Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten Jahren relativ konstant waren.

Zentral für die zukünftige Finanzierung der Rentenversicherung im demografischen Wandel sind eine hohe Erwerbsbeteiligung und gute Arbeitsbedingungen, die ein gesundes Arbeiten bis zum Renteneintritt auch erlauben, um über die Rentenversicherungsbeiträge die Einnahmehasis der Rentenversicherung sicherzustellen. Im Saarland ist es zudem mehr noch als in anderen Bundesländern notwendig, das Beschäftigungs- und Qualifikationspotenzial von Frauen, die oftmals nur in Minijobs, Teilzeit und in unterwertiger Beschäftigung arbeiten, auch auszuschöpfen, Arbeitszeiten zwischen den Geschlechtern umzuverteilen und den Gender-Pay-Gap in den verschiedenen Branchen abzubauen, um Altersarmut von Frauen zu verhindern (siehe dazu detailliert der AK-Jahresbericht 2023).

Perspektivisch bleiben grundlegende Reformmaßnahmen der Alterssicherung notwendig. Die im Januar 2023 durch die Arbeitskammer des Saarlandes, die Arbeitnehmerkammer Bremen und den DGB Berlin in Auftrag gegebene bundesweite und repräsentative Befragung zu den Einstellungen und Erwartungen der Bevölkerung zur Alterssicherung¹² hat eindeutig ergeben, dass Armutsvermeidung und Lebensstandardsicherung als zentrale Ziele sowie eine Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung als wichtigste Säule der Alterssicherung erwünscht sind. Insofern darf der Bundeszuschuss nicht weiter gekürzt werden, um gesellschaftliche Aufgaben, wie die Anerkennung von Kinderbetreuungszeiten, nicht zu gefährden. Insbesondere sind, statt Nebendebatten zum Generationenkapital zu führen, endlich strukturelle Debatten zur Erwerbstätigenversicherung zu führen, so die Verbreiterung der Einnahmehasis durch die Einbeziehung von Selbstständigen sowie Beamtinnen und Beamten, was von der großen Mehrheit der Bevölkerung erwünscht ist. Dabei kann selbstverständlich eine Zusammenführung auf niedrigerem Niveau nicht das Ziel sein.

Für eine wirkliche solidarische Finanzierung der gesetzlichen Rente bedarf es zudem einer Umgestaltung der Beitragsbemessungsgrenze, damit auch Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze, ähnlich wie Einkommen darunter, zur solidarischen Finanzierung beitragen.

Älteren Menschen in der Transformation eine Stimme geben

Abschließend bleibt zu betonen, dass es für eine gelingende und beteiligungsorientierte Transformation im Saarland notwendig ist, spezifische Belastungen und Herausforderungen für die ältere Generation mitzudenken. Wenn besondere Problemlagen vernachlässigt werden, besteht in allen Altersgruppen die Gefahr, dass sich sozialer Sprengstoff ansammelt, der zu unerwünsch-

ten Wahlergebnissen führt und letztlich die Demokratie gefährdet. Studien verneinen, dass das Alter einen Einfluss darauf hat, das verstärkt „rechts“ gewählt wird. Allerdings wächst auch in den älteren Altersgruppen der Anteil der Wechselwähler deutlich. Einen nachgewiesenen Einfluss auf Wahlentscheidungen haben aber weitere soziodemografische Faktoren wie Bildung und Einkommen sowie individuelle Einstellungen und damit die Entwicklung der sozialen Ungleichheit.¹³ Mit Blick auf die ältere Bevölkerung ist es nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wichtig, bei der Gestaltung der Digitalisierung und des ökologischen Umbaus, wenn es zu besonderen Herausforderungen kommt, diese sozial gerecht zu gestalten. Zu erinnern sei hier an die Empörung über das Heizungssanierungsgesetz. Genauso gilt es, bei Tarifsteigerungen im ÖPNV, bei der Digitalisierung der Verwaltung und beim Thema Barrierefreiheit ältere Menschen nicht ihrem Schicksal zu überlassen, sondern diese in Entscheidungsprozesse einzubinden.

- ¹ Deutsche Rentenversicherung Bund (2023): Rentenatlas 2023. Die Deutsche Rentenversicherung in Zahlen, Daten, Trends; Berlin.
- ² Deutsche Rentenversicherung (2023): Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2023.
- ³ Bei den Altersrenten zu unterscheiden sind: 1. Regelaltersrenten, 2. Altersrenten für besonders langjährig Versicherte, 3. Altersrenten für langjährig Versicherte, 4. für schwerbehinderte Menschen, 5. wegen Arbeitslosigkeit/Altersteilzeit und 6. Altersrenten für Frauen.
- ⁴ Die im Folgenden jeweils ausgewiesenen Zahlbeträge entsprechen dem zustehenden Rentenbetrag ohne Kürzung um die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Stand 2024 werden für die Krankenversicherung bei Pflichtmitgliedschaft exklusive Zusatzbeitrag 14,6 % der Bruttorente fällig. Die Hälfte (7,3 %) wird vor Auszahlung der Rente abgezogen, die andere Hälfte übernimmt automatisch die Deutsche Rentenversicherung. Den Beitrag zur Pflegeversicherung von 3,4 % (Kinderlose 4 %) zahlen der Rentner und die Rentnerin allein.
- ⁵ Eigene Berechnung; siehe auch www.sozialpolitik.aktuell.de, Abb. VIII 28 (Quelle: Deutsche Rentenversicherung 2023: Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2023). Download (06.03.2024): <https://www.sozialpolitik-aktuell.de/alterdatensammlung.html#versicherungsjahre-und-entgeltpunkte>
- ⁶ Deutsche Rentenversicherung (2023): Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2022.
- ⁷ Begann die Rente in der Zeit von Januar 2001 bis Juni 2014, beträgt der Zuschlag 7,5 %. Lag der Rentenbeginn in der Zeit von Juli 2014 bis Dezember 2018, gibt es einen Zuschlag in Höhe von 4,5 %.
- ⁸ Als armutsgefährdet gilt nach EU-Definition, wer mit weniger als 60 % des mittleren Nettoeinkommens auskommen muss. Die Schwelle lag 2021 in Deutschland bei 1.148 Euro für einen Ein-Personen-Haushalt.
- ⁹ Deutsche Rentenversicherung Bund (2023): Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2023, S. 140.
- ¹⁰ Gunkel, Alexander (2023): Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, aus: Aktuelles Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund am 8. und 9. November 2023, Berlin, S. 9.
- ¹¹ Um den Kapitalstock aufzubauen, will der Staat primär Kredite aufnehmen. Im Einzelnen ist beabsichtigt, in 2024 12 Milliarden Euro aus öffentlichen Darlehen anzulegen. In den Folgejahren sollen diese jährlichen Zuführungen um 3 % steigen und bis 2028 sollen zusätzlich Vermögenswerte des Bundes über 15 Milliarden Euro übertragen werden. Die Erlöse aus dem Generationenkapital würden laut Regierungsberechnungen im Jahr 2036 0,3 Beitragssatzpunkte finanzieren und 2045 0,4 Punkte (nach einer Faustformel entspricht eine Erhöhung des Rentenniveaus um einen Prozentpunkt dem Finanzvolumen von knapp einem halben Beitragssatzpunkt. Ein halber Beitragssatzpunkt entspricht etwa gut acht Milliarden Euro).
- Das Kalkül der Kapitalmarktfinanzierung besteht darin, dass der Kapitalstock auf dem internationalen Aktienmarkt mehr Gewinne erzielt, als zur Kredittilgung notwendig ist. Inwieweit diese Rechnung aufgeht, ist kaum vorhersehbar und von der zukünftigen Zinsentwicklung, der Weltwirtschaftslage und stark schwankenden Kapitalmarktgewinnen abhängig. Um ab Mitte der 2030er Jahre mit einem Kapitalstock von 200 Milliarden Euro jährlich 10 Milliarden Euro Gewinn zu erzielen, wäre ein prozentualer Gewinn von 5 % jährlich nötig. Die Gewinnprognose von 5 % erscheint optimistisch. Wenn man zum Beispiel von einer Kreditfinanzierung von 2,5 % und durchschnittlichen Bruttogewinnzinsen von 6,5 % auf dem Aktienmarkt ausgehen würde, verblieben nur 4 % Gewinn im Durchschnitt bei tatsächlich stark schwankenden Aktienmärkten.
- ¹² AK-Bericht an die Regierung des Saarlandes 2023, Saarbrücken 2023, S. 360 ff.
- ¹³ Taz: Wahlverhalten von Senior:innen – Die unberechenbaren Alten, download (am 10.03.2023).

3.4 Wohnen und soziale Ungleichheit

3.4.1 Wohnkrise verschärft soziale Ungleichheit – Neustart in der saarländischen Wohnungsbaupolitik!

Die Wohnkrise ist deutschlandweit in vielen Regionen seit langem ein zentrales Thema. Auch für das Saarland gilt: Es gibt zu wenig bezahlbare und kaum sozialgebundene Wohnungen. Die Preise am Wohnungsmarkt steigen schneller als die Einkommen. Auch die Energie wird teurer. Die Wohnkostenbelastung steigt auf Rekordhöhe, insbesondere für Menschen mit niedrigem Einkommen. Gleichzeitig bringen der Klimawandel und die demografisch bedingte Alterung absehbar neue Herausforderungen mit sich. Die Wohnkrise birgt erheblichen sozialen Sprengstoff. Einige Lösungsvorschläge sind auf den Weg gebracht: Sie müssen jetzt umgesetzt werden!

Lange Zeit galt die Lage auf dem Wohnungsmarkt im Saarland als vergleichsweise entspannt. Begründet wurde dies mit der bundesweit höchsten Eigentumsquote (siehe Grafik 1), den vergleichsweise günstigen Durchschnittsmieten und der hohen Leerstandsquote. Außerdem erwartete man wegen der demografischen Entwicklung eine weitere Entspannung auf dem Wohnungsmarkt.

Diese – von der Landespolitik gerne verwendete – Argumentation verdeckte allerdings die schon lange absehbaren Probleme auf dem saarländischen Wohnungsmarkt:

Fehlender bezahlbarer und sozialgebundener Wohnraum

Das Angebot an bezahlbarem und altersgerechtem Wohnraum ist (auch) im Saarland knapp. Die Folge für einkommensschwache Mieterhaushalte: Die tatsächliche Wohnkostenbelastung – also einschließlich aller Nebenkosten – ist mit 39,0 % so hoch wie in keinem anderen Bundesland (siehe Grafik 2). Im Saarland ist die Zahl der Sozialwohnungen von 2005 bis 2022 von 5.000 auf 759 Wohnungen zurückgegangen (siehe Grafik 3).¹ Das Land hat damit bundesweit die wenigsten Sozialwohnungen (8 je 10.000 Einwohner zu 131 in Deutschland). Bei den Neu-Mieten liegen die Zuwächse v. a. in den Landkreisen Saarlouis und Merzig-Wadern deutlich über dem Bundesdurchschnitt (+28,0 % bzw. +20,8 % zu +14,5 %; 2022 zu 2018).

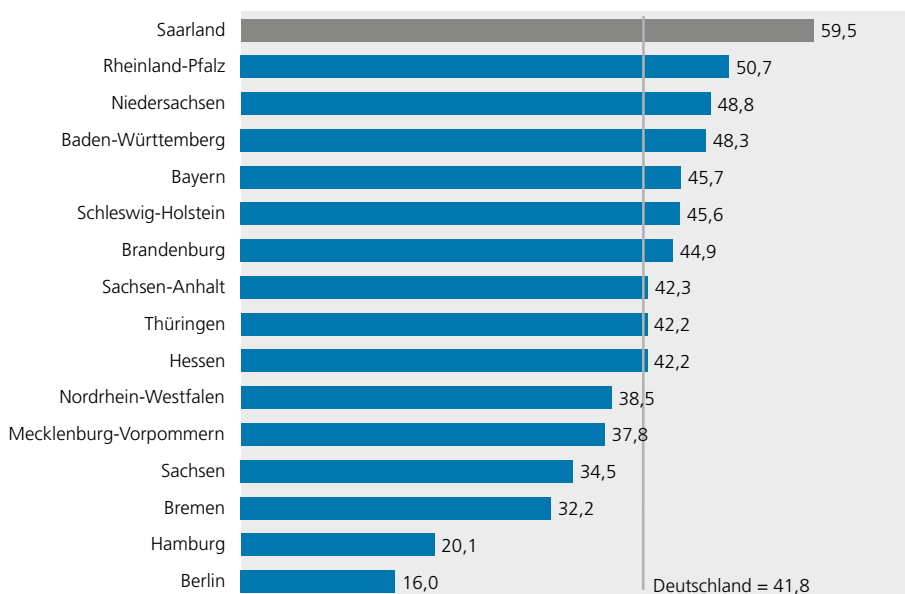
Belastung durch hohe Energiepreise

Stark steigende Energiepreise stellen neue Anforderungen an die energetische Qualität von bestehenden und neuen Gebäuden – für Mieter, aber auch für Eigentümer älterer Wohnungen. Im Saarland sind die Herausforderungen besonders groß: 73 % der Wohngebäude im Saarland wurden vor 1979 errichtet, d. h. sie sind älter als 45 Jahre. Das Saarland hat damit bundesweit den zweitältesten Wohnungsbestand (D: 62 %).² Folge: Sowohl der hohe Energiebedarf je qm

Grafik 1

Eigentumsquote im Saarland 2022

Anteil in %



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2024

Arbeitskammer

als auch die hohen Energiekosten je kWh belasten die saarländischen Haushalte besonders. Die jährlichen Heizungsausgaben beliefen sich im Saarland 2022 auf 11,59 Euro/qm und lagen damit an der Spitze aller Bundesländer (Deutschland: 9,48 Euro/qm).³ Allein die bereits jetzt beschlossenen CO₂-Preiserhöhungen (2023: 30 Euro/t auf 2027: 85 Euro/t) machen die energetische Sanierung im Saarland zu einem besonders dringenden Thema.

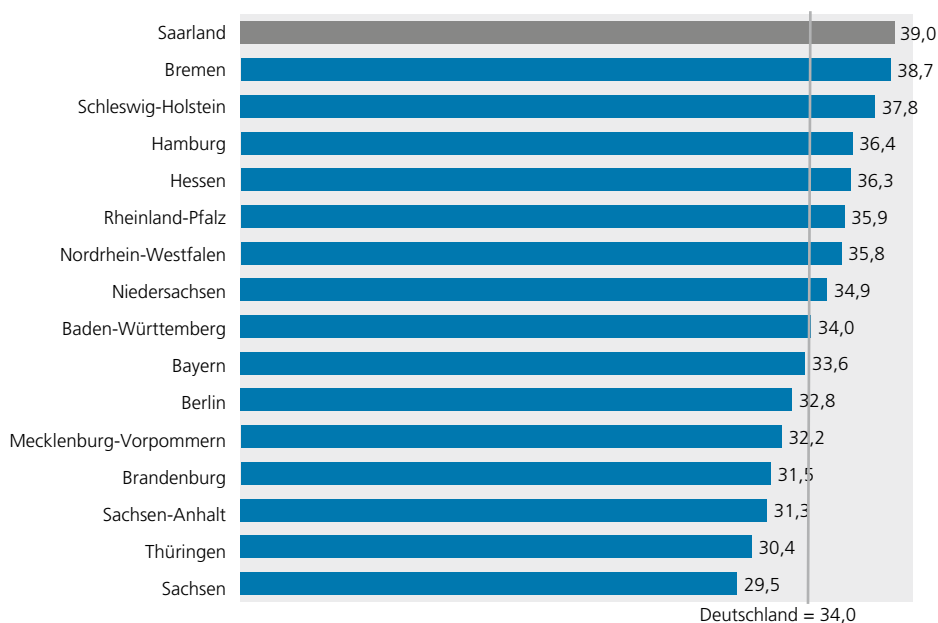
Barrierefreier Wohnraum fehlt

Die Nachfrage nach bezahlbarem, altersgerechtem und barrierefreiem Wohnraum steigt auch im Saarland. Und dieser Trend wird anhalten: Die Zahl der älteren Menschen (= 65+ Jahre alt) wird im Saarland bis 2035 um 39.000 Personen (+15,8 %) zunehmen – bei einer insgesamt rückläufigen Einwohnerzahl (-4,1 %, siehe Kapitel 6.1). Aktuell haben 83 % aller Seniorenhaushalte im Saarland noch nicht einmal einen stufenlosen Zugang zur eigenen Wohnung (siehe Grafik 4). In Deutschland sind es 76 %.⁴ Hinzu kommt: Immer mehr Menschen machen sich Gedanken darüber, wie sie im Alter leben und wohnen möchten. Viele bestehende Versorgungsformen, insbesondere große Pflegeheime, werden zunehmend in Frage gestellt. Über

Grafik 2

Wohnkostenbelastung* von Mieterhaushalten 2022

Anteil in %



*Belastung durch Bruttowarmmiete und wohnbezogene Kosten (z. B. Strom, Gas, Wasser)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2022, eigene Darstellung

Arbeitskammer

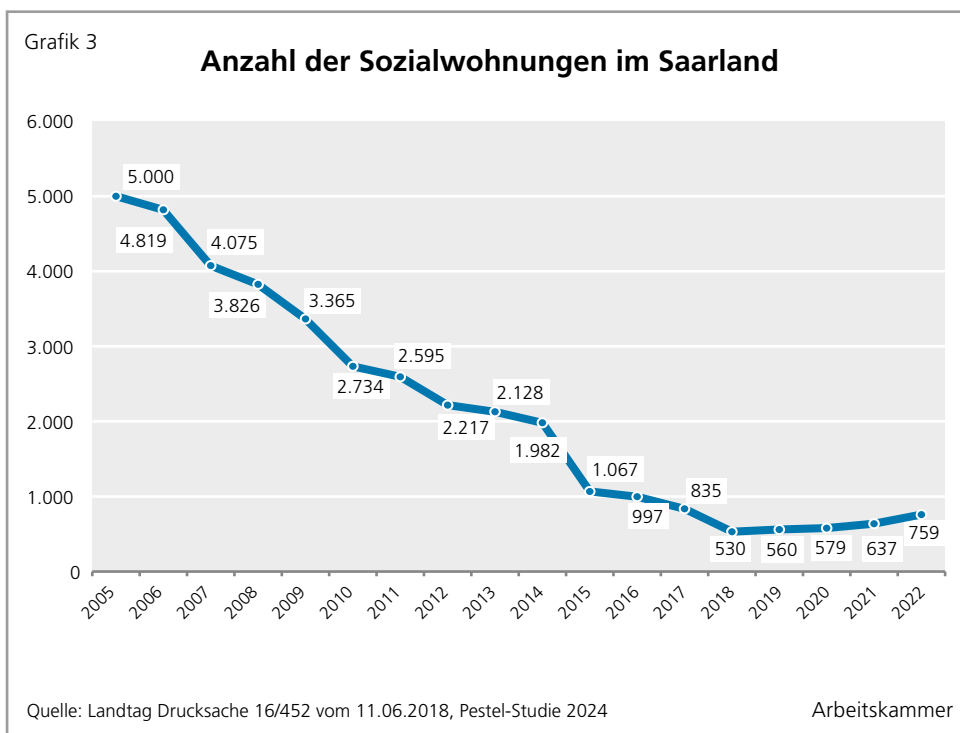
mögliche Alternativen wird in vielen Familien schon lange vor Eintritt einer eventuellen Pflegebedürftigkeit nachgedacht.

Unterdurchschnittliche Neubautätigkeit und Einbruch 2023

Verschärft und verstärkt ins öffentliche Bewusstsein gerückt wurden diese sich schon lange abzeichnenden Probleme am saarländischen Wohnungsmarkt durch die aktuelle Entwicklung in der Bauwirtschaft: Die Baugenehmigungen brachen 2023 im Saarland extrem ein (-38,8%), noch weitaus stärker als in Deutschland insgesamt (-26,7%, Bundesländerrang 14). Die Neubautätigkeit an der Saar ist mit 25 Wohnungen je 10.000 Einwohner ohnehin deutlich geringer als im Bundesdurchschnitt mit 35 Wohnungen je 10.000 Einwohner (Bundesländerrang 13; 2022) – und wenn gebaut wird, dann vor allem im Hochpreissegment.

Zugang zu Energie sicherstellen

Die Energiekosten steigen überproportional. Immer mehr Menschen haben Schwierigkeiten, ihre hohen Energierechnungen zu bezahlen. Das Sperren der Grundversorgung mit Strom, Gas



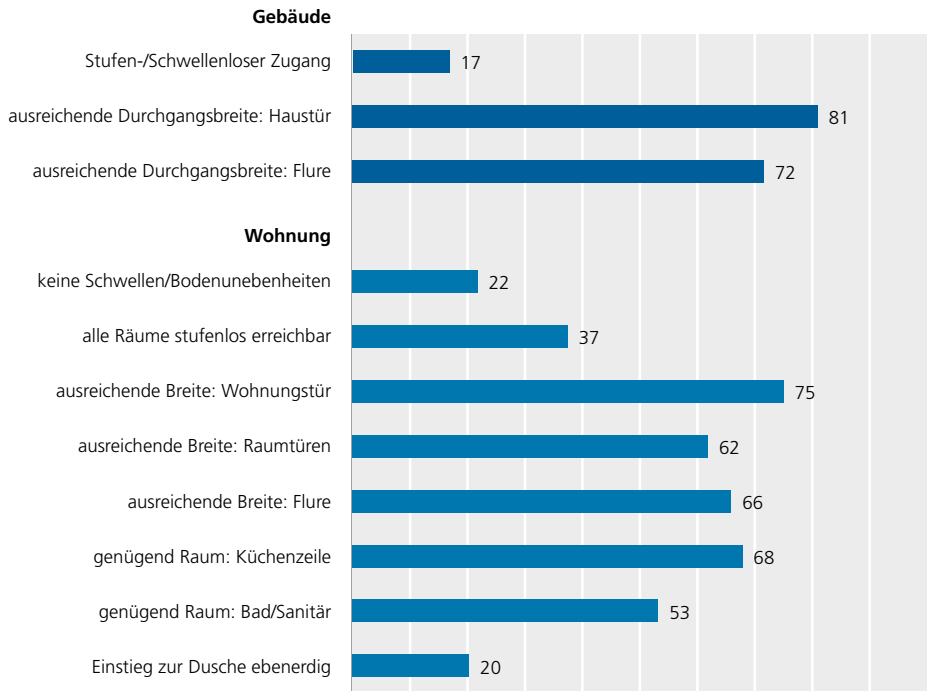
(Heizung) oder gar der Wasserversorgung kann für die Betroffenen existenzbedrohende Folgen haben. Um Stromsperren zu verhindern, hat die Landesregierung mit dem „Zweiten Aktionsplan zur Armutsbekämpfung“ bereits 2020 das Konzept der „Energiesicherungsstelle“ auf den Weg gebracht.⁵ Die Wirksamkeit blieb allerdings deutlich hinter den Erwartungen zurück.

Die geschaffenen Strukturen bilden aber eine tragfähige Basis, die nun weiterentwickelt wird. Im Rahmen des „Dritten Aktionsplans zur Armutsbekämpfung im Saarland“ soll das Konzept inhaltlich auf die Versorgung mit Energie (Strom, Heizung) und Wasser ausgeweitet werden. Ziel muss die Verhinderung von Sperren und die Aufhebung bereits erfolgter Sperren sein. Auch die Zielgruppen sind unabhängig von der Einkommensart zu erweitern. Dies setzt eine verantwortliche Einbindung der Jobcenter und Sozialämter voraus, die vorrangig tätig werden müssen, wenn Personen Anspruch auf Sozialleistungen haben. Notwendig ist zudem die Verstärkung und dauerhafte finanzielle Absicherung der Beratungs- und Unterstützungsarbeit durch die Meldestelle bei der Verbraucherzentrale. Der Notfallfonds sollte weiterhin nachrangig zum Einsatz kommen. Die starre Deckelung der Hilfeleistung sollte flexibler an den Bedarf der Unterstützungsleistung angepasst werden. Wichtig ist weiter die verantwortliche Mitarbeit der Energieversorger. Um die Wirksamkeit des Instrumentes zu evaluieren, ist das jährliche Monitoring zu Energiesperren im Saarland wieder aufzunehmen. Die Landesregierung ist zudem gefordert, auf die Bundesgesetzgebung einzuwirken, um Menschen besser

Grafik 4

Merkmale zur Barrierefreiheit in Gebäuden und Wohnungen im Saarland

Angaben in %



Quelle: Statistisches Amt Saarland, Mikrozensus 2022, eigene Darstellung

Arbeitskammer

vor Energiesperren zu schützen. Außerdem sollte die Debatte über ein generelles Verbot von Energiesperren unterstützt werden.

Immer mehr Menschen ohne Wohnung

Im Saarland hat die Zahl der wohnungslosen Menschen deutlich zugenommen. Laut dem ersten saarländischen Wohnungslosenbericht sind zwischen 71 und 132 Personen obdachlos und leben auf der Straße. Zusätzlich wurden im Jahr 2023 etwa 2.800 Menschen als wohnungslos eingestuft, was bedeutet, dass sie in Unterkünften für Wohnungslose leben. Im Vergleich zum Vorjahr, als es noch 815 Menschen waren, ist dies ein drastischer Anstieg um fast 2.000 Menschen. Dieser Anstieg ist hauptsächlich auf die hohe Zahl von Geflüchteten aus der Ukraine zurückzuführen.⁶

Zu beachten ist, dass in diesen Zahlen verdeckte Obdachlosigkeit nicht erfasst ist. Mit „Couchsurfing“, dem meist kurzfristigen Unterschlupf bei Bekannten, versuchen insbesondere Frauen, dem Schicksal auf der Straße zu entgehen. Dabei handelt es sich oft nicht nur um eine beengte und prekäre Wohnsituation. Gewalterfahrungen, sexuelle Übergriffe und Prostitution sind dabei keine seltenen Phänomene.

Zwischenzeitlich hat das Sozialministerium einen „Runden Tisch Wohnungsnot“ eingerichtet und gemeinsam mit Sozialverbänden, Einrichtungen und Armutsbetroffenen einen „5-Punkte-Plan“ erarbeitet. Danach soll unter anderem das Projekt „Housing First“ ausgeweitet werden. „Housing First“ vermittelt wohnungslosen Menschen Wohnungen und unterstützt sie, um wieder in einen geregelten Alltag zurückzufinden.

Zudem soll ein Leitfaden für akute Notfälle abgestimmt und Konzepte gegen Wohnungsnot sollen erarbeitet werden. Das Land stellt zusätzlich 500.000 Euro bereit, um gegen Wohnungslosigkeit vorzugehen. Zusätzlich sollte das Beratungsangebot ausgebaut und die Hilfe durch spezielle Einrichtungen für jüngere Menschen und wohnungslose Frauen erweitert werden.

Verbändebündnis: Neustart in der saarländischen Wohnungsbaupolitik!

Das „Verbändebündnis Bezahlbarer Wohnraum Saar“, dem auch die Arbeitskammer angehört, hat Lösungsvorschläge für die landesspezifischen Herausforderungen auf dem saarländischen Wohnungsmarkt erarbeitet, die sich mittlerweile zu einem wesentlichen Teil auch im Entwurf zum Dritten Aktionsplan zur Armutsbekämpfung wiederfinden:

■ **Sozialen Wohnungsbau wieder beleben:** Das Ziel der Landesregierung, bis 2027 im Saarland wieder 5.000 Sozialwohnungen zu schaffen, wird unterstützt. Die aktuell zur Verfügung stehenden Bundesmittel über 80 Mio. Euro und geplanten 42 Mio. Euro jährlich müssen vollumfänglich genutzt werden. Positiv zu bewerten sind die aktuell verbesserten Förderrichtlinien, die kontinuierlich auf ihre Wirksamkeit geprüft werden und entsprechend anzupassen sind. Gegenüber der Bundespolitik wird die Forderung nach einem Sondervermögen in Höhe von 50 Mrd. Euro (mit 600 Mio. Euro für das Saarland) und einer reduzierten Mehrwertsteuer für sozialen Wohnungsbau unterstützt.

■ **Bezahlbares Wohnen für Haushalte mit mittlerem Einkommen ermöglichen:** Zunehmend sind auch Haushalte mit mittlerem Einkommen vom Mangel an bezahlbaren Wohnungen betroffen. Gefordert sind zusätzliche Mittel für den Bau bezahlbarer Wohnungen für Haushalte mit unterdurchschnittlichem, aber über der Grenze für einen Wohnberechtigungsschein liegendem Einkommen. Zudem wird die Landesregierung aufgefordert, wie andere Bundesländer Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten nach § 556d Bürgerliches Gesetzbuch zu definieren, um Instrumente wie die Mietpreisbremse und Kündigungsschutz zu nutzen. Genossenschaftliche Wohnungsbaumodelle sollten besonders gefördert werden.

- **Barrierefreies und altersgerechtes Wohnen erleichtern:** Die aktuellen Mittel für das – im Saarland besonders stark in Anspruch genommene – KFW-Förderprogramm „Altersgerechter Umbau“ reichen auch nach der Verdopplung auf 150 Mio. Euro bei weitem nicht aus. Eine Erhöhung auf mindestens 500 Mio. Euro ist notwendig. Gleichzeitig sollen neue Wohnformen, wie Mehrgenerationenhäuser, Seniorenwohngemeinschaften und Wohnen für Hilfe (etwa durch Studierende), und öffentliche Tauschbörsen unterstützt werden. In den Förderprogrammen ist die altersgerechte und barrierefreie Bauweise stärker zu berücksichtigen. Ziel muss es sein, den Bedarf an Wohnraum für ältere Menschen und Menschen mit Behinderung in den nächsten zehn Jahren zu decken. Private Bauherren sind über die Aspekte der Barrierefreiheit zu beraten. Zudem sind Daten über barrierefreie und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbare Wohnungen zu erheben und fortzuschreiben, um sie als verbindliche Planungsgrundlage für das Baugeschehen, einschließlich der Sozialraumplanung, zu machen.

Weitere Forderungen sind:

- **Beschleunigung von Genehmigungsverfahren,** auch unter Einbeziehung von Ansätzen für modulares und serielles Bauen und Sanieren.
- **Effiziente Flächennutzung, auch durch Nachverdichtung:** Notwendig ist ein systematisches Leerstandsmonitoring und die Nutzung der neuen Grundsteuer C für unbebaute Grundstücke.
- **Schaffung günstiger Bauflächen:** Nutzung des Baulandmobilisierungsgesetzes. Öffentliche Grundstücke sind vorrangig im Erbbaurecht mit sozialen und ökologischen Kriterien zu vergeben.
- **Förderung einer „Umbaukultur“:** Die Aufstockung, Erweiterung und Umnutzung bestehender Gebäude bietet ein großes Potenzial zur Reduzierung von CO₂-Emissionen und Ressourcenverbrauch. Die saarländische Landesbauordnung ist entsprechend zu novellieren.
- **Klimagerechtes Bauen und Sanieren,** damit das Ziel eines klimaneutralen Gebäudesektors bis 2045 erreicht werden kann, ohne Haushalte in Mietwohnungen oder selbstgenutzten Eigentumswohnraum zu überlasten.
- **Verabschiedung des neuen Landesentwicklungsplans,** insbesondere mit Blick auf den Bereich Wohnen sowie in Verzahnung mit anderen Teilen der Infrastruktur, z. B. Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Gesundheitsversorgung, Einzelhandel- oder Gewerbeflächen. Die Arbeitskammer hat dazu entsprechende Vorschläge gemacht.⁷
- **Kommunale Zukunftsinvestitionen ermöglichen,** etwa mit einem kommunalen Investitionsprogramm durch den Bund und der Ermöglichung von (zusätzlichen) Krediten für Zukunftsinvestitionen für Städte und Gemeinden sowie mit einem bundesweiten Entlastungsprogramm für Altschulden.

Erste Ansatzpunkte erkennbar

Die Dringlichkeit des Themas „Wohnungsnot“ scheint in der Politik angekommen zu sein. Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene werden Maßnahmenpakete geschnürt:

Die Bundesregierung steht – trotz der aktuellen Krise – zu ihrem Ziel von 400.000 Wohnungen, davon 100.000 Sozialwohnungen. Dafür gibt es mehr Geld: Bis zum Jahr 2027 soll der soziale Wohnungsbau mit der bisher höchsten Summe von gut 18 Mrd. Euro gefördert werden. Allein 2024 steht dafür eine Rekordsumme von 3,15 Mrd. Euro zu Verfügung.

Im Saarland steht die Landesregierung zu ihrem Ziel, bis 2025 die Zahl der Sozialwohnungen auf 5.000 zu versechsfachen. Mittlerweile wurden verbesserte Förderrichtlinien im Bereich der sozialen Wohnraumförderung in Kraft gesetzt. Auf den Weg gebracht wurde auch ein saarländisches Wohnraumförderungsgesetz, das noch 2024 beschlossen werden soll.⁸ Gleiches gilt für die Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans. Auch in dem in Bearbeitung befindlichen Dritten Aktionsplan zur Armutsbekämpfung sind im Handlungsfeld „Sozialer und bezahlbarer Wohnraum“ eine Vielzahl konkreter Maßnahmen benannt.

Den guten Ankündigungen müssen jetzt Taten folgen!

-
- ¹ Vgl. Pestel-Studie: Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland. Hannover 2024, S. 5.
 - ² Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Wohnen in Deutschland. Wiesbaden 2024, Tabelle 10.
 - ³ Vgl. DIW Wärmemonitor 2022. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.881668.de/23-39-1.pdf, Abruf: 23.03.2024.
 - ⁴ Vgl. Statistikportal, Veröffentlichungen: Wohnen in Deutschland. Barrierereduktion der Wohnung. <https://www.statistikportal.de/de/veroeffentlichungen/wohnen-deutschland>, Abruf: 23.03.2024.
 - ⁵ Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie: Zweiter Aktionsplan zur Armutsbekämpfung im Saarland. Saarbrücken 2020. https://www.saarland.de/masfg/DE/service/publikationen/publikationen_masfg_einzeln/zweiteraktionsplanarmutsbek%C3%A4mpfung, Abruf: 12.03.2024.
 - ⁶ Vgl. Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie: Wohnungsnot im Saarland. Weiterentwicklung der Wohnungs- und Obdachlosenhilfe. Verabschiedet bei „Runder Tisch Wohnungsnot“ am 21.09.2023. S. 6-9. https://www.saarland.de/masfg/DE/service/publikationen/publikationen_masfg_einzeln/konzept_wohnungsnot.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf: 27.03.2024.
 - ⁷ Vgl. Stellungnahme der Arbeitskammer zum Entwurf einer Verordnung Landesentwicklungsplan (LEP) Saarland 2030 vom 29.11.2023.
 - ⁸ Vgl. Stellungnahme der Arbeitskammer zum Entwurf des „Saarländischen Wohnraumförderungsgesetzes“ vom 19.02.2024.

3.4.2 Energiewende im Gebäudebereich: die richtigen Anreize setzen und sozial gerecht gestalten

Die Heizkosten sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen, und fossile Energieträger werden sich durch CO₂-Bepreisung weiter verteuern. Heizungstausch oder energetische Sanierung überfordern viele Haushalte finanziell. Eine Reform der Strompreisbestandteile, die eine mit Strom erzeugte Wärmeeinheit günstiger macht als eine solche aus Gas, sowie Förderkredite, die Tausch und Sanierung zu monatlichen Kosten ermöglichen, die nicht über den früheren Heizkosten liegen, könnten viele Haushalte nach überschaubarer Zeit entlasten und zugleich die Treibhausgasemissionen im Gebäudebereich reduzieren.

Schon heute machen sich viele Menschen erhebliche Sorgen um Kosten für Gebäudeheizung: sowohl um die laufenden Kosten als auch um finanzielle Belastungen durch einen Heizungstausch.

Allein die laufenden Kosten scheinen für viele kaum mehr zu bewältigen: 2023 lebten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 5,5 Millionen Menschen oder rund 6,6 % der Bevölkerung in Deutschland in Haushalten, die nach eigener Einschätzung ihr Haus oder ihre Wohnung aus finanziellen Gründen nicht angemessen warmhalten konnten. Der Anteil hat sich gegenüber dem Jahr 2021 verdoppelt.¹

Die Sorgen wurden im Laufe des Jahres 2023 durch die Ankündigung einer Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) verschärft, die erhebliche politische Kontroversen ausgelöst hat. Die im September 2023 verabschiedete Neufassung schreibt vor, dass ab 01.01.2024 in Neubaugebieten und ansonsten nach Abschluss der kommunalen Wärmeplanung (Mitte 2026 in größeren, Mitte 2028 in kleineren Kommunen) Heizungen mit mindestens 65 % Erneuerbaren Energien betrieben werden müssen.²

Wie schon bisher gilt, dass fossil betriebene Heizungen im Bestand weiter betrieben und auch repariert werden dürfen. Nach 30 Jahren oder nach einer Havarie müssen sie jedoch ausgetauscht werden, und zwar ab den im vorigen Absatz genannten Daten durch Anlagen, die die 65-%-Anforderungen erfüllen. In vielen Fällen werden dabei jedoch Ausnahmen und Übergangsfristen eingeräumt. Vermietende können bei einem Heizungstausch nach GEG die Kosten anteilig über Mieterhöhungen umlegen. Die Modernisierungsumlage wird dabei auf 50 Cent pro Quadratmeter Wohnfläche im Monat gedeckelt.³

Insgesamt bleibt die Besorgnis in der Bevölkerung dennoch anhaltend hoch. So veränderte sich die Zustimmung zu vielen Maßnahmen der Energiewende im Laufe des Jahres 2023 nur wenig; nur die zum Verbot fossiler Heizkessel sank erkennbar.⁴ Über die „Angst vor den Vorschriften zu energetischer Sanierung und Heizungstausch“⁵ wird vielfach berichtet; sie wird auch in einen Zusammenhang mit einer Gefährdung der Demokratie gestellt.

Die Möglichkeiten zur Kostensenkung bei der Gebäudeheizung sind in der Tat kurzfristig begrenzt. Investitionen etwa in Wärmepumpen amortisieren sich in der Regel erst nach ein bis zwei Jahrzehnten. Der Anschluss an ein Fernwärmenetz, sofern verfügbar, ist mit geringeren Investitionen, aber häufig hohen laufenden Kosten verbunden und scheitert bei Mietwohnungen oft an der geforderten, aber faktisch nicht einzuhaltenden Kostenneutralität.⁶ Allgemein sind geringere Kosten und zudem höhere Kostentransparenz für den Bereich Fernwärme dringend zu fordern. Wasserstoff schließlich wird absehbar noch auf Jahrzehnte ein knappes und teures Gut bleiben und ist aus unserer Sicht – im Einklang mit dem Urteil des größten Teils der Fachwelt – für Gebäudeheizung nur in seltenen Ausnahmefällen geeignet.

Andererseits ist auch beim Betrieb fossiler Heizungen in den kommenden Jahren mit erheblichen Kostensteigerungen zu rechnen. Allein der CO₂-Preis erhöht sich ab Januar 2024 auf 45 Euro pro Tonne CO₂. Für das Heizen eines Musterhaushalts mit 20.000 kWh Verbrauch im Jahr sind das etwa 60 Euro bei Gas und 95 Euro bei Heizöl.⁷ 2025 soll der CO₂-Preis bei 50 Euro liegen, im Jahr darauf bei 65 Euro. Darüber hinaus ist nicht absehbar, ob anhaltende geopolitische Krisen den Gas- und Ölpreis wieder in die Höhe treiben.

Abgesehen von Preisdeckeln und direkten Finanztransfers für die finanzschwächsten Haushalte – die begrüßenswert, aber angesichts leerer öffentlicher Kassen nicht einfach umzusetzen sind –, verdienen daher zwei Vorschläge besondere Beachtung, einer zur Finanzierung von energetischer Sanierung und Heizungstausch, ein anderer zur Senkung der Strompreise:

Der erste Ansatz schlägt ein „staatliches Sanierungskapital“ vor. Hier würden alle, die ihr Haus energetisch sanieren oder einen Heizungstausch vornehmen möchten, durch einen öffentlich garantierten, zinsgünstigen Kredit unterstützt, der so abbezahlt wird, dass die Summe der Zinsen, der Tilgung und der neuen Heizkosten bei dem Betrag gedeckelt ist, der den alten Heizkosten entspricht. Auf diese Weise, so die Vorstellung, kann Menschen einerseits die Angst vor finanziellen Überlastungen bei einem gesetzlich vorgeschriebenen Heizungstausch genommen werden, und andererseits werde sogar ein Anreiz gegeben, solche Maßnahmen bereits freiwillig anzugehen. Die Finanzierung wird als rechtlich möglich aufgefasst: „Aufgrund der Organisation der neuen Kredite über die KfW wäre dieses Instrument ohne Kosten für die Kernhaushalte des Staates und würde auch nicht unter die Regeln der Schuldenbremse fallen.“⁸

Der zweite Ansatz geht von der mit der Einführung der CO₂-Bepreisung verbundenen Absicht aus, bei steigenden CO₂-Preisen die Akzeptanz zu sichern, indem die Einnahmen vollständig an die Bevölkerung zurückgegeben werden. Hier lautet der Vorschlag, statt der Auszahlung eines Klimageldes (oder, wie gegenwärtig, gar keiner Auszahlung) die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung dafür zu verwenden, staatlich induzierte Komponenten des Strompreises zu senken, insbesondere Netzentgelte.⁹ So würden nicht nur die Industrie, sondern alle Unternehmen und private Haushalte entlastet, und über die Entlastung hinaus könnte sich auch das Verhältnis von Strom- zu Gaspreisen hin zu einem Wert verschieben, bei dem das Heizen mit Strom (durch Wärmepumpe) günstiger wird als mit Gas¹⁰ und auch bei Unternehmen Elektrifizierung an Attraktivität gewinnt. Im Detail umfasst der Vorschlag die Abschaffung aller staatlich eingeführten Entgelte und Umlagen auf den Strompreis. Die für den Umbau des Energiesystems nötigen Mittel

sollten vom Klima- und Transformationsfonds getragen werden, statt den Stromverbrauch selbst zu belasten. Der Vorschlag hebt hervor: „Mit der bei Umsetzung dieses Vorschlags möglichen massiven Senkung des Strompreises könnten die Wärme- und Verkehrswende auf doppelte Weise vorangetrieben werden: einerseits durch die CO₂-Bepreisung fossiler Brenn- und Kraftstoffe als treibendem Faktor und andererseits durch die massive Vergünstigung von Strom als erheblichem Anreiz. Zugleich wäre die Rückerstattung der CO₂-Preiseinnahmen mittels Strompreissenkungen im Vergleich zum Klimageld mit geringen Transaktionskosten und geringem Verwaltungsaufwand verbunden und wäre nach entsprechender politischer Beschlussfassung sofort umsetzbar.“¹¹

Beide Vorschläge halten wir für prinzipiell zielführend, um Sorgen und soziale Schieflagen bei der Gebäudeenergiewende abzuwenden, wenn auch angesichts finanzieller Knappheiten nicht leicht umsetzbar. Wir hielten es dennoch für sehr sinnvoll, wenn die Landesregierung diese Vorschläge aufgreifen würde und unter anderem die rechtliche und verfassungsmäßige Umsetzbarkeit des ersten einschließlich einer Umsetzung mit Landesmitteln bzw. -garantien prüfen lassen sowie ihren bundespolitischen Einfluss zugunsten des zweiten Vorschlags geltend machen könnte.

-
- ¹ Statistisches Bundesamt: 5,5 Millionen Menschen konnten 2022 aus Geldmangel ihre Wohnung nicht angemessen heizen, 28.11.2023, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2023/PD23_48_p002.html, Stand: 20.03.2024.
- ² Vgl. Bundesregierung: Gesetz zum Erneuerbaren Heizen, 2024, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/neues-gebaeudeenergiegesetz-2184942>, Stand: 20.03.2024; Bundeszentrale für politische Bildung: Gebäudeenergiegesetz und kommunale Wärmeplanung, 20.10.2023, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/541928/gebaeudeenergiegesetz-und-kommunale-waermeplanung/>, Stand: 20.03.2024.
- ³ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: Häufig gestellte Fragen und Antworten zum Gebäudeenergiegesetz (GEG), 2024, https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/bauen/faq-geg.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
- ⁴ Vgl. Agora Energiewende: Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2023: Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2024, Berlin 2024, S. 91, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-35_DE_JAW23/A-EW_317_JAW23_WEB.pdf.
- ⁵ Bauermann, Tom; Dullien, Sebastian und Martin, Carolin: Mit staatlichem Sanierungskapital die Wärmewende unterstützen: Ein Vorschlag für ein neues Instrument, um die Akzeptanz strengerer Heizungsstandards zu erhöhen, IMK Policy Brief 153, 2023, https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-008648/p_imk_pb_153_2023.pdf, Stand: 01.08.2023.
- ⁶ WärmelieferVO i. Verb. m. § 556c BGB; vgl. Kersting, Silke und Neuerer, Dietmar: Die Fernwärme-Falle: Kosten steigen drastisch, in: Handelsblatt (04.03.2024), S. 12; Löhr, Julia: Die verhinderte Wärmewende, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (04.03.2024), <https://www.faz.net/-iu4-bnaqh>.
- ⁷ Vgl. BR24: CO₂-Preis steigt: Was auf Verbraucher zukommt, 17.12.2023, <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/co2-preis-steigt-45-euro-tonne-was-auf-verbraucher-zukommt-faq,TyMLgAI>, Stand: 20.03.2024.
- ⁸ Bauermann; Dullien, a. a. O.
- ⁹ Frondel, Manuel und Schmidt, Christoph M.: Rückverteilung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung: Das Versprechen der Politik endlich einlösen, aber nicht in Form des Klimageldes! RWI-Positionen 8, Essen 2024, <http://hdl.handle.net/10419/283895>.
- ¹⁰ „Ab einem Faktor von 2,5 oder geringer werden die Betriebskosten von Wärmepumpen auch in Bestandsgebäuden bei nur geringfügigen energetischen Zusatzmaßnahmen attraktiv“; Agora Energiewende, Energiewende in Deutschland, a. a. O., S. 28 f.
- ¹¹ Frondel; Schmidt, a. a. O.

3.5 Wirtschaftliche Ungleichheit gefährdet die Demokratie

Einkommen und Vermögen sind in Deutschland nach wie vor stark ungleich verteilt. Aktuelle Daten zeigen, dass sich das Vertrauen der Menschen in die Demokratie derzeit auf einem krisenhaft niedrigen Niveau befindet und stark von der Höhe ihrer Einkommen abhängt. In den unteren Einkommensklassen hat beispielsweise fast die Hälfte der jeweils Befragten nur wenig Vertrauen in den Bundestag. Notwendig ist daher eine Politik, die diese ungleiche Einkommensverteilung substanziell mindert. Um dem Vertrauensverlust in die Demokratie entgegenzuwirken, ist überdies eine Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung wichtig. Denn Untersuchungen zeigen positive Zusammenhänge von demokratisierenden Aspekten der Mitbestimmung, Mitgestaltung und demokratischen Einstellungen. Gerade in der Transformation braucht die Politik genügend Rückhalt für die notwendigen Schritte der Dekarbonisierung und der ökologischen Transformation. Diesen kann sie aber nur erhalten, wenn ein hinreichend großes Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie vorhanden ist.

Dass alle aufgrund gleicher Rechte auch in gleichem Maße die Gesellschaft mitgestalten können, ist ein zentrales Versprechen der Demokratie. Unabhängig von wirtschaftlichem oder sozialem Hintergrund sollen gleiche Möglichkeiten bestehen, Lebensumstände mitzugestalten und Interessen in den politischen Prozess einbringen zu können.

In der Realität ist dieses Versprechen aber oft nicht eingelöst. Die Interessen sozial schlechter Gestellter werden deutlich weniger in politischen Entscheidungen berücksichtigt. Das zeigt Lea Elsässer klar in einer Untersuchung der Bundestagsentscheidungen über einen Zeitraum von 30 (!) Jahren: Es gab keine einzige größere Reform, die nur von den unteren, aber nicht von den oberen sozialen Klassen gewollt war. Entscheidender Faktor für die Zugehörigkeit zu unteren oder oberen sozialen Klassen ist, ob sie über finanzielle Ressourcen verfügen.¹

Dieses uneingelöste Versprechen macht sich zunehmend in sinkendem Vertrauen gegenüber öffentlichen Institutionen bei den ärmeren Bevölkerungsgruppen und einer wachsenden Unzufriedenheit mit der Demokratie bemerkbar.

Daten zeigen: Ungleichheit in der Gesellschaft führt bei den Menschen zu Vertrauensverlust in die Demokratie

Wie eine Analyse des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung aus dem November 2023 auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigt, gibt es einen Zusammenhang zwischen der bestehenden Ungleichheit in einer Gesellschaft insgesamt und dem Vertrauen, das die Menschen in die Demokratie als solche haben.² Weiterhin zeigt sich, dass das Vertrauen der Menschen in die Institutionen der Demokratie in starkem Maße von der Höhe ihrer eigenen Einkommen abhängt.³ So gibt beispielsweise in den hohen Einkommensklassen nur ein Fünftel an, wenig Vertrauen in den Bundestag zu haben,

bei den mittleren Einkommensklassen sind es bereits 30 % und bei den Personen, die als arm gelten, sind es 40 %. Personen, die fünf Jahre in ununterbrochener Folge als arm gelten, sogenannte „dauerhaft Arme“, geben sogar zu 47 % an, wenig Vertrauen in den Bundestag zu haben. „In anderen Worten: Fast die Hälfte der dauerhaft Armen bringt dem Bundestag nur wenig Vertrauen entgegen.“⁴ Bezogen auf Parteien und Politiker ist der Vertrauensunterschied zwischen ökonomisch gut zu schlecht gestellten Personengruppen noch deutlicher: Etwas mehr als ein Drittel der Reichen, aber deutlich mehr als die Hälfte der temporär und dauerhaft Armen hat in Parteien und Politiker nur wenig Vertrauen.⁵

Die WSI-Auswertung der Erwerbspersonenbefragung der Hans-Böckler-Stiftung aus dem Sommer 2023⁶ hatte bereits ergeben, dass nur 14 % der Erwerbspersonen großes oder sehr großes Vertrauen in die Bundesregierung haben, hingegen 53 % wenig oder überhaupt kein Vertrauen. Auch in dieser Befragung zeigte sich eine Korrelation zwischen dem entgegengebrachten Vertrauen und der Einkommenssituation: Bei den Befragten mit einem niedrigen Nettoäquivalenzeinkommen von unter 1.500 Euro im Monat haben 62 % wenig oder überhaupt kein Vertrauen in die Bundesregierung, bei den Befragten mit einem höheren gewichteten Nettoeinkommen von über 3.500 Euro sind es nur 44 %.⁷

AK-Befragung bestätigt diese Befunde für das Saarland

Der alarmierende Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Ungleichheit und sinkender Zufriedenheit mit der Demokratie zeigt sich auch in den Ergebnissen einer Befragung, welche die Arbeitskammer repräsentativ unter saarländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten durchgeführt hat.⁸ Zunächst lässt sich feststellen, dass sich deutlich über 80 % der saarländischen Beschäftigten um den zunehmenden Unterschied zwischen arm und reich sorgen. Und zwar über alle Einkommensgruppen hinweg, also unabhängig davon, ob sie selbst zu den ärmeren oder reicheren Bevölkerungsgruppen gehören.

Weiterhin zeigt sich dann ein Zusammenhang zwischen der Sorge um die Schere zwischen arm und reich und der Zufriedenheit mit der Demokratie. Wer sich Sorgen um die wachsende Kluft zwischen arm und reich macht, sieht offenbar auch Grund zur Unzufriedenheit mit der Demokratie. Wobei sich diejenigen, die wirtschaftlich schlechter dastehen, deutlich häufiger unzufrieden mit der Demokratie in Deutschland äußern als wirtschaftlich besser Gestellte. Während die Menschen in Haushalten der drei höchsten Einkommensgruppen (ab 3.800 Euro Haushaltsnettoeinkommen) zu 30 bis 40 % angeben, (eher) unzufrieden mit der Demokratie zu sein, sagen dies in den unteren drei Einkommensgruppen (521 bis 1.500 Euro) 60 bis 70 %.

Vertrauensverlust in die Demokratie birgt die Gefahr, dass Ruf nach „Systemwechsel“ immer häufiger wird

In Phasen, in denen sich eine Gesellschaft in wirtschaftlichem Aufschwung befindet, rückt der Missstand oftmals etwas in den Hintergrund, dass de facto nicht alle die gleichen Möglichkeiten

haben, die Gesellschaft mitzugestalten. In Krisenzeiten tritt er dagegen umso greller hervor. Vor allem auch deswegen, weil er entkoppelt vom tatsächlichen Ausmaß bestehender sozialer Ungleichheit von rechtspopulistischen Parteien dazu missbraucht wird, das demokratische System als Ganzes zu delegitimieren. Dazu muss eine Krise aber über längere Zeit bestehen.

Zu Beginn einer Krise ist zu beobachten, dass äußere Gefahr erst einmal innere Solidarität erzeugt. Am Anfang der Corona-Pandemie stellten sich die Menschen mehrheitlich hinter Politik und Regierung.⁹ Dauert der Krisenzustand allerdings an bzw. löst eine Krise die nächste ab oder kommt es gar zu Überlagerungen von Krisen, entstehen zentrifugale Tendenzen. Auch wenn die jeweiligen Krisen voneinander unterscheidbare Ursachen und Folgen haben, entsteht und verfestigt sich ein Gefühl allgemeiner Krisenhaftigkeit. In der Gesellschaft macht sich Erschöpfung bemerkbar. Angesichts der multiplen Krisen Corona, Klima und Krieg diagnostizierte der Sozialwissenschaftler Klaus Hurrelmann für die deutsche Gegenwartsgesellschaft Anzeichen einer posttraumatischen Belastungsstörung.¹⁰ Mit Erschöpfung geht einher, dass nicht mehr genügend Kraftressourcen zur Verfügung stehen, um durch eine differenzierte Analyse Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln. Reicht die Kraft zur Problemdifferenzierung nicht mehr aus, dann steigt die Bereitschaft, Druckentlastung in pauschaleren und radikaleren Antworten zu suchen. Das verschafft populistischen Parteien enormen Rückenwind, die für die existierenden konkreten Probleme gerade keine differenzierten und tragfähigen Antworten haben, sondern darauf angewiesen sind, sich erfolgreich als die grundsätzliche Alternative zum Bestehenden zu verkaufen.¹¹ In diesem Sinne nennt Hurrelmann die Alternative für Deutschland (AfD) die „Partei der Profiteure“. Das sinkende Vertrauen in die Problemlösungskompetenz der Regierung und der generalisierte Vertrauensverlust in die Ordnungs- und Sicherheitskraft bestehender demokratischer Institutionen ist Wasser auf die Mühlen solcher Parteien. Ihr Ruf nach einem „Systemwechsel“ fällt auf fruchtbaren Boden. Wie der Soziologe Armin Nassehi im Zusammenhang mit den Protesten gegen das Heizungsgesetz bemerkt, ist es besorgniserregend, „dass sich Proteste generell immer häufiger gegen das ganze System wenden und nicht nur gegen einzelne Entscheidungen“¹². Ein Systemwechsel erscheint vielen nicht mehr als Zerstörung von Schützenswertem, sondern als notwendige Verabschiedung von nicht mehr Funktionierendem. In diesem Sinne wird ein Systemwechsel dann vor allem als Entlastung von aktuellen Problemlagen empfunden. Inhaltliche Begründungen oder mögliche Konsequenzen spielen dabei weniger eine Rolle. Das benachteiligt etablierte Parteien als Repräsentanten des vermeintlich dysfunktionalen Systems und begünstigt die radikalen Ränder.

Erlebte betriebliche Mitbestimmung wirkt entgegen

Es steht außer Zweifel: Ohne dass sich die ungleiche Verteilung der Einkommen und Vermögen substanziell ändert und ohne dass die Einkommen für alle Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ein würdiges Dasein und eine sichere Rente ermöglichen, wird sich das gesunkene Vertrauen in die Politik und die bestehende demokratische Ordnung nicht wieder erholen.

Wie der Ruf nach Systemwechsel aber zeigt, besteht durchaus die Gefahr, dass die bestehenden Ungleichheiten dazu führen können, dass populistische Parteien das Versprechen würdiger

Einkommen und sicherer Renten gegen eine angeblich nicht mehr funktionierende Demokratie ausspielen. Umso mehr gilt dies, wenn demokratischen Verfahren und Institutionen die Lösung drängender gesellschaftlicher Probleme nicht mehr zugetraut wird. Vor diesem Hintergrund sind positive Erfahrungen mit demokratischen Verfahren essenziell, die im persönlichen Umfeld aufzeigen können, wie demokratische Prozesse zu Stärkung und Durchsetzung eigener Interessen führen.

Einen wichtigen Hebel hierzu bietet die Arbeitswelt. Wie bundesweite Untersuchungen und auch die AK-Beschäftigtenbefragung zeigen, sind die Beschäftigten, die bei ihrer Arbeit mitgestalten können, deren Beschwerden und Vorschläge beachtet werden, die ihre Arbeit selbst planen oder bei der Einführung digitaler Technologien mitreden können, deutlich häufiger zufrieden mit der Demokratie und den politischen Einflussmöglichkeiten. Wer bei seiner Arbeit Selbstwirksamkeit und demokratische Einflussmöglichkeiten erfährt, erkennt diese Möglichkeiten auch eher im politischen System.

Empirische Daten zum Zusammenhang von Mitbestimmung und Demokratievertrauen

Die von der Friedrich-Ebert-Stiftung publizierte „Mitte-Studie“ weist darauf hin, dass es für die Arbeitswelt „empirisch positive Zusammenhänge von demokratisierenden Aspekten der Mitbestimmung, Mitgestaltung und Solidarität mit demokratischen Einstellungen und Ablehnung von Menschenfeindlichkeit“¹³ gibt. Bezogen wird sich hier auf eine Studie, bei der in ostdeutschen Betrieben untersucht wurde, „wie Beteiligung, Solidarität und Anerkennung hier erlebt werden und wie sich dieses Erleben auf die politischen Einstellungen der Lohnabhängigen auswirkt“¹⁴. Beteiligung, Solidarität und Anerkennung wurden über das Konzept der „Industrial Citizenship“ gemessen. Angelehnt an den Begriff „Citizenship“ („Staatsbürgerrechte“) sollen unter dem Begriff „Industrial Citizenship“ dann „Industrielle Bürgerrechte“ verstanden werden, die teilweise die zivilen, politischen und sozialen Bürgerrechte vereinen, die sich aber dezidiert auf die Arbeitswelt beziehen.¹⁵ Dass die betrieblichen Erfahrungen von Mitbestimmung, Mitgestaltung und Solidarität einen Einfluss auf die Einstellung der Personen zur (außerbetrieblichen) Demokratie haben, begründen die Autorinnen und Autoren mit der Annahme, dass der Erwerbsarbeit eine wichtige Rolle bei der Persönlichkeitsbildung von Menschen zukommt.¹⁶ Um das Vorliegen von „Industrial Citizenship“ zu messen, haben die Autoren vier Aussagen entwickelt, denen zugestimmt wird, wenn die Beschäftigten in dem betreffenden Betrieb über „Industrielle Bürgerrechte“ verfügen:

- Ich fühle mich bei Entscheidungen im Arbeitsalltag nicht übergangen.
- Ich kann in meinem Betrieb offen über Betriebsräte und Gewerkschaften sprechen, ohne Nachteile befürchten zu müssen.
- Probleme oder Konflikte im Betrieb löse ich am besten gemeinsam mit den Kollegen und Kolleginnen.
- Wenn ich in meinem Betrieb aktiv werde, kann ich etwas zum Positiven verändern.¹⁷

Diese Einzelitems zeigen eine deutliche Nähe zu zentralen Aspekten des Konzepts „Gute Arbeit“, wie es vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) entwickelt wurde: Partizipation, offenes Meinungsklima, Kollegialität, Mitgestaltung.

Die Autorinnen und Autoren können mit ihren Daten zeigen, dass eindeutige Korrelationen zwischen „Industrial Citizenship“ und der Zufriedenheit mit der Demokratie bestehen. Zum einen führt die betriebliche Erfahrung von Beteiligung, Solidarität und Anerkennung dazu, dass die Personen weniger rechtsextremen Einstellungen zuneigen. Zum anderen stehen Personen mit solchen Erfahrungen der Demokratie positiver gegenüber: Der Demokratie als Idee, der Demokratie als politischem System des deutschen Grundgesetzes und – sogar am deutlichsten – der Demokratie so, wie sie real in Deutschland umgesetzt ist.¹⁸

Wie die Autoren der Studie schreiben, spielt die „Mitbestimmung als institutionalisierte, demokratische Teilhabe von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in Betrieb und Unternehmen (...) hier eine zentrale Rolle“¹⁹. Eine gut gelebte, funktionierende betriebliche Mitbestimmung ist damit nachgewiesenermaßen ein wirksames Mittel, um das Vertrauen in die Demokratie und die Zufriedenheit mit ihr zu stärken.

Ein überraschendes Ergebnis für einen solchen Zusammenhang zeigen auch die Daten der AK-Beschäftigtenbefragung im Zusammenhang mit den Möglichkeiten, die tägliche Arbeitszeit zu gestalten. § 87 Betr.VG Absatz 1, Punkt 2 nennt als einen erzwingbaren Mitbestimmungstatbestand in sozialen Angelegenheiten „Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit einschließlich der Pausen“ und unter Punkt 5 die „Aufstellung allgemeiner Urlaubsgrundsätze und des Urlaubsplans sowie die Festsetzung der zeitlichen Lage des Urlaubs für einzelne Arbeitnehmer, wenn zwischen dem Arbeitgeber und den beteiligten Arbeitnehmern kein Einverständnis erzielt wird“.

In der AK-Beschäftigtenbefragung wurde gefragt, auf welche Bereiche der Arbeitszeitplanung die Befragten selbst Einfluss nehmen können: „Wann ich meinen Arbeitstag beginne oder beende“, „Wann ich Pausen mache“, „Wann ich mir ein paar Stunden freinehmen kann“, „Wann ich Urlaub oder ein paar Tage freinehmen kann“. Es zeigt sich sehr deutlich, dass diese Items signifikant häufiger bejaht wurden (durchgehend fast doppelt so häufig), wenn es in der betreffenden Arbeitsstelle eine Arbeitnehmervertretung gab. Interessanterweise zeigte sich dann ebenfalls ein Zusammenhang zwischen der Möglichkeit, auf diese Aspekte Einfluss zu nehmen und der Zufriedenheit mit der Demokratie: Diejenigen, die diese Einflussmöglichkeiten bejahten, waren in der Korrelation dieser Einzelitems stets mehrheitlich zufrieden oder eher zufrieden mit der Demokratie.

Allerdings sind auch die betrieblichen Einflussmöglichkeiten nicht gleich verteilt, sondern mit Anforderungsniveau und Gehalt verknüpft. Eine funktionierende Mitbestimmung mit aktiven Betriebsräten kann dazu beitragen, diese Ungleichheiten abzumildern. Die Gestaltung von Erwerbsarbeit insgesamt wird dadurch laut Bettina Kohlrausch, der Leiterin des WSI, zu einer demokratischen Grundsatzfrage.²⁰

Stärkung der Demokratie gerade in Zeiten der Transformation und des Kampfes gegen den Klimawandel von entscheidender Bedeutung

Unabhängig von der Frage der Einkommensverteilung diagnostiziert die Friedrich-Ebert-Stiftung in einer aktuellen Studie einen „Vertrauentiefstand“ der Bürgerinnen und Bürger in das demokratische System in Deutschland. Laut Studie ist mehr als ein Drittel der wahlberechtigten Bevölkerung der Ansicht, dass das demokratische System in Deutschland nicht gut funktioniert und 47 % sind der Meinung, dass die Politik in Deutschland nicht in der Lage ist, die Herausforderungen der Zukunft zu meistern.²¹ Das ist angesichts der immer weiter fortschreitenden Digitalisierung der Arbeitswelt, der Transformation der Gesellschaft und der ungeheuren Herausforderungen durch den Klimawandel ein dramatischer Befund.²²

Gerade in der Transformation braucht die Politik genügend Rückhalt für die notwendigen Schritte der Dekarbonisierung und der ökologischen Transformation. Diesen kann sie aber nur erhalten, wenn ein hinreichend großes Vertrauen der Bevölkerung in das politische System, in die Demokratie, vorhanden ist.

Um sich autoritären Kräften wirksam entgegenzustellen, die versuchen, von der Unsicherheit zu profitieren, ist es entscheidend, dass die demokratischen Parteien ihre Politik viel stärker auf soziale Gerechtigkeit ausrichten. Die Bekämpfung sozialer Ungleichheit, vornehmlich armutsfeste Löhne für alle und gute Arbeitsbedingungen im Sinne von „Guter Arbeit“, ist prioritär. Und die Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung ist als wirksames Instrument zur Stärkung des Vertrauens in die Demokratie alternativlos.

In der AK-Beschäftigtenbefragung wurden die Befragten abschließend gefragt, in welchen Politikfeldern sie den größten Handlungsbedarf für die Landesregierung des Saarlandes sehen. Mit rund 69 % der Nennungen an erster Stelle rangierte der Bereich Gesundheitswesen/Pflege. Den zweiten Rang aber belegte mit rund 51 % das Themengebiet „Verringerung von Armut und sozialer Ungleichheit“.

Dieses Signal muss die Politik unbedingt ernst nehmen, wenn die Transformation gelingen und die unabdingbaren Maßnahmen gegen den Klimawandel Realität werden sollen.

- ¹ Elsässer, Lea: Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland. Frankfurt am Main/New York 2018.
- ² Brülle, Jan; Spannagel, Dorothee: Einkommensungleichheit als Gefahr für die Demokratie. WSI- Verteilungsbericht Nr.90/2023, S. 5.
- ³ Ebd., S. 15.
- ⁴ „Die gängige Armutsgrenze liegt bei 60 % des Medianeinkommens, bei weniger als 50 % spricht man von strenger Armut. Das Medianeinkommen ist das Einkommen, das genau in der Mitte liegt, wenn man alle Einkommen der Höhe nach anordnet. Für das Jahr 2022 liegt die Armutsgrenze im Mikrozensus für einen Singlehaushalt bei einem verfügbaren Haushaltseinkommen von knapp 1.200 Euro pro Monat, strenge Armut fängt bei weniger als 1.000 Euro an. Wer ein verfügbares Haushaltseinkommen von mehr als dem Zweifachen des Medians hat, ist einkommensreich (also knapp 4.000 Euro für eine alleinlebende Person).“ Ebd., S. 7.
- ⁵ Ebd., S. 15.
- ⁶ Vgl. WSI-Pressedienst vom 14.09.2023 zur Erwerbspersonenbefragung der Hans-Böckler-Stiftung aus dem Juli 2023. Befragt wurden rund 5.000 erwerbstätige und arbeitsuchende Personen.
- ⁷ Ebd., S. 12.
- ⁸ Arbeitskammer des Saarlandes (Hrsg.): AK-Beschäftigtenbefragung 2023. Ausgewählte Ergebnisse einer repräsentativen Befragung bei abhängig Beschäftigten im Saarland. Im Februar 2023 hat die Arbeitskammer des Saarlandes zum ersten Mal eine repräsentative Online-Befragung bei saarländischen abhängig Beschäftigten durchgeführt. Befragt wurden sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und ausschließlich geringfügig Beschäftigte. Rund 3.000 Befragte haben sich beteiligt. Die Ergebnisse sind für die Grundgesamtheit verallgemeinerbar.
- ⁹ Hagemeyer, Lennart; Faus, Rainer; Bernhard, Lukas: Vertrauensfrage Klimaschutz. Mehrheiten für eine ambitionierte Klimapolitik gewinnen. Reihe fes diskurs, herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2024, S. 7 f.
- ¹⁰ Hurrelmann, Klaus: Partei der Profiteure. Corona, Krieg, Klima: Die Gesellschaft zeigt Anzeichen einer posttraumatischen Belastungsstörung. Das nutzt vor allem: Der AfD, in: Süddeutsche Zeitung vom 22.07.2023.
- ¹¹ So auch Armin Nassehi: „Die Partei (gemeint ist die AfD, Anm. MH) dockt woanders an, an der Unzufriedenheit und Überforderung der Menschen.“ Nassehi, Interview in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 28.01.2024.
- ¹² Armin Nassehi, Interview in DER SPIEGEL, 11.01.2024.
- ¹³ Zick, Andreas; Küpper, Beate; Mokris, Niko (Hrsg.): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn 2023, S. 363.
- ¹⁴ Kiess, Johannes; Schmidt, Andre: Beteiligung, Solidarität und Anerkennung in der Arbeitswelt: Industrial Citizenship zur Stärkung der Demokratie, in: Oliver Decker, Elmar Brähler (Hg.): Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – neue Radikalitäten. Leipziger Autoritarismusstudien 2020, S. 119-149, hier S. 119.
- ¹⁵ Ebd., S. 122.
- ¹⁶ Ebd., S. 126.
- ¹⁷ Ebd., S. 132.
- ¹⁸ Ebd., S. 138 ff.
- ¹⁹ Ebd., S. 122.
- ²⁰ Kohlrausch, Bettina: Demokratie in Arbeit. Erwerbsarbeit als demokratischer Erfahrungskontext, WSI-Kommentar Nr. 001/2024, Düsseldorf, 2024.
- ²¹ Lennart et al., a. a. O.
- ²² Vgl. hierzu Kap. 2.1 des vorliegenden Jahresberichts.

4 Öffentliche Finanzen und die Rolle des Staates

4.1 Transformationspolitik und Schuldenbremse

Die Transformation in Deutschland droht aufgrund einer verfehlten und Stagnationstendenzen verstärkenden Politik ins Stocken zu geraten. Die finanz- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Bundesregierung im Nachgang zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse vom 15. November 2023 verringern die Mittel zur Gestaltung der Transformation und verstärken die Unsicherheit in Bevölkerung und Unternehmen. Wirtschaftspolitisch sollte den Stagnationstendenzen mit beherzten staatlichen Investitionen in für die Transformation strategischen Sektoren begegnet werden, auch um die Beschäftigung im Inland zu stärken. Dazu erfordert es eine Reform der Schuldenbremse und/oder die verstärkte Aktivität und Neugründung öffentlicher Unternehmen. Zusätzlich sollte die Einnahmenseite durch Reformen der Einkommen- und Erbschaftsteuer sowie die Wiedereinführung der Vermögensteuer gestärkt werden.

4.1.1 Deutschland – der dumme Mann Europas

Die Entwicklung der deutschen Wirtschaft ist nunmehr im vierten Jahr stagnierend. In dieser Lage hat die Bundesregierung im Januar ein Sparpaket für den Haushalt 2024 geschnürt, das ökonomisch kontraproduktiv sein dürfte. Hintergrund ist das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 15. November 2023, das die Umwidmung von aus der Corona-Zeit stammenden Kreditermächtigungen für den Klima- und Transformationsfonds für nichtig erklärt hatte. Zusammen mit dem Ziel, für 2024 voraussichtlich keine Notlage im Rahmen der Schuldenbremse zu erklären, hat dies die Bundesregierung wesentlicher Mittel zur Gestaltung der Transformation beraubt. Denn die Verschuldungsgrenzen engen die Spielräume für staatliche Investitionen zum Umbau der Wirtschaft und Maßnahmen zur Ankurbelung der Binnennachfrage ein.¹ Während in den USA die Wirkungen des Inflation Reduction Act (IRA) erste deutliche Effekte zeigen und dieser als transformative Industriepolitik hin zur Dekarbonisierung der US-Wirtschaft eingeordnet wird², kann die 2024 verfolgte Haushaltspolitik der Bundesregierung nur als ein Festhalten am deutschen Modell der Ordnungspolitik interpretiert werden, in dem der Staat keine aktive Rolle im Wirtschaftsprozess einnimmt. Im weltwirtschaftlichen Umfeld wirkt diese Politik aus der Zeit gefallen. Während China angesichts der restriktiven Außenhandelspolitiken der USA und der EU seine wirtschaftspolitischen und finanziellen Kräfte auf die Ankurbelung seines Binnenmarktes und seiner Innovationskräfte fokussiert³ und in den USA der IRA, ein umfassendes Subventions- und Steuersenkungsprogramm, Effekte auf die privaten Investitionen erzeugt⁴, bleibt die deutsche Wirtschaftspolitik im Glauben an die Selbstheilungskräfte des Marktes verhaftet.

Angesichts der schlechten wirtschaftlichen Prognosen und der strukturellen Probleme der deutschen Wirtschaft kann dies nur als wirtschaftspolitisch unbesonnen eingeordnet werden. Denn das Unterlassen von staatlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung,

die restriktive Handhabung von Subventionen und die praktizierte Steuerpolitik drohen, die langfristige Entwicklung und den Pfadwechsel hin zu einer transformierten Wirtschaft zu gefährden. Ursächlich für Probleme, sich in einem geänderten weltwirtschaftlichen Umfeld von aktiver Transformationspolitik in den USA, Lieferkettenproblemen, schwächelnder Konjunktur in China und Energiekrise aufgrund des Ukraine-Krieges zu behaupten, ist die spezifische Struktur der deutschen Wirtschaft. Die extrem starke Exportorientierung macht Deutschland für die stagnierende Nachfrage auf dem Weltmarkt, insbesondere Chinas, überdurchschnittlich verwundbar. Hinzu kommt der hohe Anteil des Verarbeitenden Gewerbes, der die steigenden Energiepreise für deutsche Produzenten besonders stark durchschlagen lässt. Schließlich stellt der große Automobilsektor Deutschland derzeit sowohl binnen- wie außenwirtschaftlich vor Probleme, weil die deutschen Automobilhersteller Trends hinterherhinken und die Nachteile der hohen Energiepreise abfedern müssen.⁵

Die ordnungspolitische Grundorientierung der deutschen Wirtschaftspolitik besitzt kein Mittel, dieser Krise etwas entgegenzusetzen. Demgegenüber erhalten Unternehmen, die in CO₂-Reduktion investieren, in den USA im Rahmen des IRA Subventionen und Steuervergünstigungen entlang vorher festgelegter Kriterien. Diese Subventionen sind dynamisch ausgestaltet, so dass sie mit steigenden Investitionen und steigender klimaneutraler Produktionsmenge ansteigen. Einen Wettbewerb um Subventionen gibt es nicht, da die Fördersumme nicht begrenzt ist. Im Zeitraum 2023 bis 2032 senken die Steuergutschriften die Kosten der Unternehmen für eine vordefinierte Periode. Die mit dem IRA erzeugte Erwartungsverlässlichkeit dürfte deutlich stärkere positive Effekte zeitigen als die Förderrahmenbedingungen in Deutschland.⁶ Hier werden zeitkonsumierende Einzelfallprüfungen vor dem Hintergrund seit 2024 noch stärker begrenzter Fördertöpfe vorgenommen, so dass nicht von vornherein sichergestellt ist, dass eine Förderung tatsächlich fließt. Zusammen mit den selbst auferlegten Schranken zur Einhaltung der Schuldenbremse im Haushaltsjahr 2024 droht die deutsche Transformationspolitik, sich selbst abzuwürgen. Neben der starken Begrenzung der Fördermittel wurde das Klimageld als Maßnahme zur sozialen Abfederung von Energiekrise und Transformation auf die lange Bank geschoben – auf Kosten der Schwächsten in der Gesellschaft. Haushalte sehen sich bei Klimainvestitionen mit gesenkten Fördersätzen und technischen Problemen der Verwaltung bei der Umsetzung des Heizungsaustauschs konfrontiert, was die Unsicherheiten in der Bevölkerung wachsen lässt. Unternehmen wie die Stahl-Holding-Saar (SHS) müssen Jahre auf die Förderzusage zum für die Saarwirtschaft entscheidenden Umbau ihrer Stahlproduktion warten, was auch an der schleppenden Genehmigungspraxis auf europäischer Ebene liegt. All diese Faktoren senken die Erwartungsverlässlichkeit für Bürger und Unternehmen – das Gegenteil von dem, was selbst ordoliberalen Wirtschaftspolitik mindestens leisten sollte.

Denn längst geht es global nicht mehr darum, ob ein staatlicher Eingriff notwendig ist, sondern vielmehr, welche Kombination von öffentlichen und privaten Investitionen zu einer zukunftsfähigen und klimaneutralen Wertschöpfung führt. Klimaneutralität und eine sozial gerechtere Wirtschaftsweise sind gesellschaftlich gewollte und politisch definierte Projekte. Deshalb müssen Märkte auch im Einklang mit den politischen Zielen durch öffentliche Akteure so ausgerichtet werden, dass die gewünschte Form von Wertschöpfung entsteht. Wertschöpfung ist daher als Resultat der Interaktion zwischen staatlichen und privaten Akteuren zu verstehen. Diese Wert-

schöpfung beruht also nicht nur auf der Initiative des „Entrepreneurs“, sondern genauso auf der Intervention und Investition des Staates.⁷ Staatliche Investitionen sind gerade bei der Bereitstellung von Infrastrukturen und bei der Förderung neuer Technologien und Unternehmensideen entscheidend. Bei den Infrastrukturen geht es für das Saarland darum, den Landesanteil bei Bundes- und EU-mitfinanzierten Programmen und Projekten zu tragen, um wichtige und umfangreiche Investitionen in die Klimaneutralität im Saarland voranzubringen. Bei der Förderung neuer Technologien ist empirisch nachgewiesen, dass die staatliche Technologieförderung in der Vergangenheit immer wieder eine zentrale Rolle gespielt hat.⁸

Mehr als in vielen anderen Teilen der Bundesrepublik geht es im Saarland auch darum, unter den Vorzeichen der Klimawende ein hohes Wirtschaftswachstum durch zukunftsfähige und klimaschonende Sektoren zu realisieren, um nicht noch weiter als bisher hinter den Bundesdurchschnitt zurückzufallen.⁹ Das Konzept der Entkoppelung (Decoupling) von Wirtschaftswachstum und Klimaschädlichkeit¹⁰ ist deshalb gerade in einem von den energieintensiven Industrien geprägten Land wie dem Saarland von entscheidender Bedeutung. Ein Richtungswechsel in der Wirtschaftsweise bedeutet aber, dass sich Rahmenbedingungen und Kosten des Wirtschaftens verändern. Herkömmliche privatwirtschaftliche Kalkulationen werden wegen drohender Zusatzkosten kaum zu einem Pfadwechsel führen. Deshalb werden Innovationsinvestitionen mit weit in der Zukunft liegenden Renditen in der Privatwirtschaft unterlassen werden. Hier muss der Staat durch finanzielle Anreize die Rahmenbedingungen so setzen, dass Haushalte und Unternehmen in Klimaneutralität investieren.

Die eingeschlagene Wirtschaftspolitik der Bundesregierung im Jahr 2024 verfehlt die Zielsetzungen der Schaffung von Erwartungssicherheit und eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Damit ist die wirtschaftliche Entwicklung grundsätzlich gefährdet. Zur Erinnerung: Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist definiert als die möglichst gleichzeitige Erreichung der Ziele der Preisniveaustabilität, eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, angemessenen Wirtschaftswachstums und von Vollbeschäftigung. Derzeit ist aber lediglich die Rückführung der Inflation durch die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) als Positivum zu verzeichnen – und diese hat wiederum konjunkturpolitisch zumindest problematische Wirkungen. Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wird ohne Zutun der Wirtschaftspolitik über die mangelnde Exportnachfrage durch die Senkung des Exportüberschusses herbeigeführt, allerdings ohne dass wirtschaftspolitisch eine Kompensation durch die Ankurbelung der Binnennachfrage herbeigeführt worden wäre. Die Fixierung auf den Haushaltsausgleich mit entsprechend gesenkten staatlichen Mitteln erlaubt diese Ankurbelung durch staatliche Mittel nicht und wirkt deshalb prozyklisch. Das bedeutet, dass die kontraktiven Tendenzen der Wirtschaftsaktivität noch verstärkt werden, weil der Staat keine Mittel zur konjunkturellen Belebung ausgibt und gegen das Ziel eines angemessenen Wachstums verstoßen wird. Außenwirtschaftliche Schwäche wie mangelndes Wachstum – verstärkt durch gestiegene Zinsen und Preise – wirken so auch negativ auf die Beschäftigung. Die deutsche Wirtschaftspolitik ist deshalb derzeit sicherlich nicht arbeitnehmerorientiert, aber noch nicht einmal unternehmensorientiert und erst recht nicht transformationswirksam. Es steht zu befürchten, dass sie den Abwärtstrend der deutschen Wirtschaft verstärkt. Nachfolgend sollen deshalb Konturen einer wachstums- und transformationswirksamen Wirtschaftspolitik dargestellt werden.

4.1.2 Die Rolle des Staates beim transformativen Pfadwechsel

Die Transformation als Prozess der Umgestaltung der Wirtschaftsweise ist maßgeblich von Digitalisierung und Dekarbonisierung getrieben. Die Digitalisierung ist durch technische Entwicklungen bedingt und wird oft schrittweise in die Produktionsprozesse eingeführt. Hier finden Investitionen der Unternehmen zur Produktivitätssteigerung in Abhängigkeit von den auf dem jeweiligen Teilmarkt herrschenden Konkurrenzbedingungen statt. Darüber hinaus erfordert Digitalisierung Investitionen in Bildung und Forschung, damit Arbeitskräfte mit der Innovation Schritt halten können¹¹ und sie gesamtwirtschaftlich steuerbar bleibt.

Der Prozess der Dekarbonisierung ist durch politische Entscheidungen zur Reduktion von CO₂-Emissionen getragen. Die Pariser Klimaziele, der europäische Green Deal und die deutschen Klimaziele setzen hier den Rahmen. Die Dekarbonisierung der Wirtschaft erfordert, in relativ kurzen zeitlichen Intervallen bisher als extern behandelte Umweltverschmutzungskosten zu internalisieren, also diese für Produzenten und Verbraucher zu bepreisen. Mit dem CO₂-Bepreisungssystem hat die EU einen entsprechenden Rahmen geschaffen, der eine Zurechnung von Verschmutzungskosten erlaubt, aber auch die Energiepreise für Unternehmen wie Private erhöht.¹² Darüber hinaus erfordert der Aufbau einer kohlenstoffneutralen Produktion für die Zukunft relativ hohe Investitionen in den Kapitalstock. Nur so kann ein Pfadwechsel zu einer CO₂-neutralen Produktion bewerkstelligt werden.

Für diesen Pfadwechsel hin zu einer transformierten Wirtschaftsweise sind verschiedene Bereiche von strategischer Bedeutung. Hier gilt es, investive Maßnahmen zu treffen, um eine Volkswirtschaft zukunftsfähig, sozial und ökologisch auszugestalten:

- Investitionen in Bildung und die Modernisierung des Bildungssektors sind elementar, um angemessene Antworten auf einen immer schnelleren technologischen Wandel bereitzuhalten.
- Forschungsinvestitionen müssen als Quelle von Innovation angesehen werden, um die stete Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft sicherzustellen.
- Investitionen in den öffentlichen Nahverkehr müssen für die Bereitstellung besserer und kostengünstigerer Transportmöglichkeiten getätigt werden. Hier gilt es auch, alternative kohlenstoffarme Transportkonzepte für ländliche und dünn besiedelte Gebiete zu entwickeln.
- Mit den Investitionen in den öffentlichen Nah- und Fernverkehr müssen auch Investitionen in die Infrastruktur des Schienennetzes, der Ladeinfrastruktur für E-Autos und der Energienetze zur angemessenen und bezahlbaren Stromversorgung aller Bürger verbunden sein. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für einen dekarbonisierten Alltag der Bürgerinnen und Bürger.
- In den energieintensiven Industrien wie Stahl und Chemie sind zudem hohe Investitionen in neue, CO₂-neutrale Produktionsmethoden notwendig, wofür staatliche Subventionen erforderlich sind. Diese erfordern die Herstellung bzw. den Transport von Wasserstoff als Ersatz

für fossile Energieträger, verbunden mit dem Aufbau eines Wasserstoffnetzes, das die entsprechenden Industriestandorte versorgt.

Diese vielfältigen investiven Aufgaben, die für eine erfolgreiche Gestaltung des Transformationsprozesses erforderlich sind, leiten auch eine herausgehobene Rolle des Staates ab. Denn die meisten dieser strategischen Investitionen müssen in Bereichen vorgenommen werden, die dem öffentlichen Sektor oder Unternehmen in öffentlichem Besitz zuzurechnen sind.¹³ Der schlechte Zustand der deutschen Wirtschaft ist auch dem Umstand zu verdanken, dass die staatlichen Investitionen in Deutschland seit etwa zwei Jahrzehnten deutlich unter dem Durchschnitt der EU-Länder liegen (das wäre das Niveau von Ländern wie Österreich, der Schweiz oder den Benelux-Staaten) und weit unter dem der skandinavischen Länder. „Die Nettoanlageinvestitionen des Staates, d. h. über den Ersatz des Kapitalverzehr hinausgehende Investitionen, lagen 2022 bei 0,1 Mrd. Euro (Bruttoanlageinvestitionen bei 100 Mrd. Euro).“¹⁴ Bereits 2019 hatten das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) und das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung den staatlichen Investitionsstau in Deutschland auf 457 Milliarden Euro beziffert¹⁵; zusätzlich werden Klimainvestitionen in Höhe von etwa 305 Milliarden Euro zusätzlich erforderlich.¹⁶ Daraus lässt sich ein Gesamtbedarf an staatlichen Investitionen in Deutschland von rund 760 Milliarden Euro ermitteln. Für das Saarland kann der Bedarf an zusätzlichen Investitionen auf 7,35 Milliarden Euro geschätzt werden.¹⁷ Diese Beträge wären über die in den Haushalten angesetzten Investitionsmittel aufzuwenden, um die Infrastruktur, den Bildungs-, Verkehrs- und Gesundheitssektor zu erneuern und die Digitalisierung und den Klima- und Umweltschutz in den politischen Zielsetzungen in angemessener Weise voranzubringen.

Im Falle der transformativen Investitionen privater Unternehmen sind die Investitionen oft so risikoreich, dass rein privatwirtschaftlich handelnde Managements davon Abstand nehmen, wenn sie keine öffentlichen Beihilfen erhalten. Gerade die Umstellung von Chemie- und Stahlindustrie auf wasserstoffbasierte Verfahren zeigt, dass für die Investitionsentscheidungen, die für ca. drei Jahrzehnte tragfähig sein müssen, Subventionen der öffentlichen Hand erforderlich sind. Über die staatliche Investitionstätigkeit hinaus ist ein soziales Ausgleichs- und Sicherungssystem erforderlich, das auch denjenigen, die durch Umstellungsprozesse besonders belastet werden, ein Schritthalten mit den erforderlichen Veränderungen ermöglicht, indem es Preissteigerungen bei Heizung und Energie ausgleicht und klimafreundliche Investitionen in Wohneigentum auch für Menschen ohne größere Ersparnisse ermöglicht.

Damit fordert die Gestaltung der Transformation eine herausgehobene Rolle des Staates, da vielfältige und umfangreiche öffentliche Investitionen und Subventionen die Transformation erst ermöglichen. Einer solchen Politik stehen die Regelungen der Schuldenbremse und das präzisierende Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 entgegen.

4.1.3 Restriktionen durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse

Die deutsche Schuldenbremse geht auf die Leitplanken bei der Einführung des Euro, die Maastrichter Stabilitätskriterien, zurück. Der mit der Euro-Einführung verbundene Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU verpflichtet die Euroländer auf eine maximale staatliche Gesamtverschuldung von 60 % des BIP und ein maximales jährliches Haushaltsdefizit von 3 % des BIP. Nach der internationalen Finanzkrise von 2008 wurden diese Regeln reformiert. Neu hinzu kam im Europäischen Fiskalpakt von 2012 eine Regel zum strukturellen, also konjunkturbereinigten Defizit. Dieses darf nicht höher als 0,5 % des nominalen BIP sein. Zudem wurden die Verpflichtung zur Verankerung der Schuldenregelung in der nationalen Gesetzgebung festgelegt sowie die Verpflichtung zur Verringerung der Ausgaben und der Schulden auf das vorgesehene Niveau, sofern ein Land über den Zielwerten liegt.¹⁸

Die 2009 eingeführte grundgesetzliche Schuldenbremse setzt allerdings noch strengere Kriterien als die europäischen Normen fest, da sie keine Kreditaufnahmespielräume für die deutschen Bundesländer vorsieht. Diese ist durch Art. 109, 109a und 115 GG definiert. Art. 109 GG verpflichtet Bund und Länder, die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft zu tragen und in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Hier wird auch ein Verschuldungsverbot definiert, indem die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Als Ausnahme werden konjunkturelle Schwankungen, Naturkatastrophen und Notsituationen aber zugelassen. In Art. 109a GG wird festgeschrieben, dass die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch den Stabilitätsrat aus Bundesministerium für Finanzen (BMF), Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und Länderfinanzministerien überwacht wird. Schließlich erlaubt Art. 115 GG, dass der Bund Kredite in Höhe von maximal 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts aufnehmen darf.

Wirtschaftspolitisch problematisch sind diese Regelungen, weil sie prozyklisch wirken und damit wirtschaftliche Schwankungen verstärken. D. h., in konjunkturell schwachen Lagen zwingen geringe Einnahmen den Staat dazu, weniger auszugeben und würgen so die Wirtschaft weiter ab. Umgekehrt können in Boom-Phasen mehr Einnahmen generiert werden und ermöglichen so mehr staatliche Ausgaben, was die Wirtschaft weiter befeuert und die Inflation anheizt.¹⁹

Damit hat sich die Bundesrepublik eines Mittels beraubt, wirtschaftspolitische Maßnahmen gegen die schwache konjunkturelle Lage zu ergreifen. Noch gravierender und stark hemmend wirkt die Schuldenbremse auf die Möglichkeiten zur Gestaltung der Transformation. Aufgrund des Verschuldungsverbots fehlen die finanzpolitischen Instrumente, wichtige große Investitionen in den Pfadwechsel zu tätigen.

Das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 15. November 2023 hat durch seine Interpretation der Schuldenbremse die Handlungsspielräume auf Bundes- wie auf Landesebene weiter verengt.²⁰ Insbesondere der saarländische Transformationsfonds muss nun den neu etablierten

Regelungen folgen und jährlich einen Begründungszusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Notsituation herstellen, der parlamentarisch akzeptierbar ist.²¹

Gegenstand des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht war die Änderung des Haushaltsgesetzes und des Bundeshaushaltsplans 2021 durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021. Hier wurde rückwirkend im Februar 2022 eine Kreditermächtigung in Höhe von 60 Milliarden Euro dem „Energie- und Klimafonds“ (EKF, jetzt „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF)) für das bereits abgeschlossene Haushaltsjahr 2021 zugeführt. Das Bundesverfassungsgericht hat geurteilt, dass der Nachtragshaushalt 2021 aus drei Gründen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an notlagenbedingte Kreditaufnahme entspreche.

Erstens sei der notwendige Veranlassungszusammenhang zwischen der festgestellten Notsituation und den ergriffenen Krisenbewältigungsmaßnahmen nicht ausreichend dargelegt. Zweitens genüge die zeitliche Entkoppelung der Feststellung einer Notlage gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vom tatsächlichen Einsatz der Kreditermächtigungen nicht den Verfassungsgeboten der Jährlichkeit und Jährigkeit. Denn eine unbegrenzte Weiternutzung von notlagenbedingten Kreditermächtigungen in folgenden Haushaltsjahren sei unzulässig. Und drittens verstoße die Verabschiedung eines Nachtragshaushaltsgesetzes nach Ablauf des Haushaltsjahres gegen den Grundsatz der Vorherigkeit aus Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG.

Damit fordert das Urteil eine sorgfältige und angemessene Argumentation zum Veranlassungszusammenhang zwischen einer Naturkatastrophe oder Krise und der Aufnahme von Schulden. So wird die allgemeine Klimakrise, wie etwa die Hansestadt Bremen für ihre investiven Kredite in Höhe von 3 Milliarden Euro argumentiert, kaum vor Gericht als Veranlassungszusammenhang bestehen, sollte gegen eine derartige staatliche Verschuldung geklagt werden. Auch die Umwidmung von für vollkommen andere Zwecke gedachten Kreditermächtigungen wird mit Recht als unzulässig erachtet, da eine solche Praxis nicht nur das Budgetrecht des Parlaments aushebelt, sondern auch der Willkür der Exekutive Tür und Tor öffnet. Zudem ist es nicht mehr möglich, einmalig eine Notsituation für die Aufnahme von Krediten zu erklären und diese Gelder dann in mehreren Folgejahren zur Krisenbewältigung zu nutzen. Hier tun sich gerade für investive Maßnahmen zur Krisenbewältigung Probleme auf, da umfassende investive Aufgaben so gut wie nie in einem Haushaltsjahr umgesetzt werden können, sondern mehrere Jahre dauern.

Insgesamt verschärft das Urteil die Bedingungen einer aktiven Transformationspolitik des Staates. Große und umfassende Investitionen zur Gestaltung der Transformation werden bei schmalen Einnahmen verhindert. Als Konsequenz muss zur Bewältigung struktureller Probleme im Zuge der Transformation jedes Haushaltsjahr die Notlage neu erklärt und begründet werden, um die Schuldenbremse dann auszusetzen. Dies wird aber jedes Jahr schwieriger, sollten nicht neue Krisen hinzutreten. Zwar mildern sich die Wirkungen einer akuten Krise Jahr um Jahr ab, grundsätzliche Umorientierungen und Restrukturierungen der Wirtschaft werden aber damit unwahrscheinlicher, weil staatliche Investitionen und Subventionen fehlen.

4.1.4 Reformoptionen der Schuldenbremse

Angesichts der durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil verschärften Restriktionen hat die Debatte über die Reform der Schuldenbremse deutlich an Fahrt aufgenommen und auch eher marktliberale Ökonomen sehen die Transformation und den Aufschwung der deutschen Wirtschaft gefährdet.²² Die Arbeitskammer sieht fünf Reformpunkte. Die ersten drei sind politisch derzeit mangels einer fehlenden verfassungsändernden Mehrheit nicht durchsetzbar; die letzten zwei könnten unter der derzeit geltenden Schuldenbremse von Bundes- und Landesregierung umgesetzt werden.

Wegen der enormen Transformationsprobleme der saarländischen Wirtschaft mit entsprechend hohen Risiken für tausende Arbeitsplätze plädiert die AK seit Jahren für eine grundlegende Reform der Schuldenbremse hin zur „Goldenen Regel“. Die Goldene Regel war jahrzehntelang der Goldstandard der deutschen Finanzpolitik. Sie erlaubt es, Investitionen kreditfinanziert zu tätigen, weil durch Schulden entsprechende Gegenwerte in Form von Investitionskapital geschaffen werden. Diese Investitionen kommen künftigen Generationen und deren Lebensumständen zugute, so dass diese Schulden nicht zu Lasten, sondern zum Vorteil der nächsten Generationen aufgenommen werden, die sich an deren Abtragung dann auch beteiligen.²³ Faktisch bedeutet dies, die Schuldenbremse mit einer Investitionsklausel zu versehen und damit an die veränderte schwierige Wirtschaftslage der deutschen Wirtschaft anzupassen.²⁴ So könnten die mit der Haushaltskrise verbundenen Unsicherheiten für Investoren über Förderungen und Investitionen in Infrastruktur den Rahmen für die Transformation verlässlicher und für Investoren weniger abschreckend machen, zumal der Inflation Reduction Act der USA direkte Konkurrenz zu Deutschland und Europa aufbaut. Weitere Schäden für Wirtschaft und Arbeitsplätze könnten so vermieden werden. Dies bedürfte einer verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit im Bundestag, die derzeit nicht gegeben ist.

Wiederum mit verfassungsändernder Mehrheit und damit derzeit nicht politisch erreichbar könnte ein selbstständiges Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“ mit eigener Kreditermächtigung in Höhe des notwendigen Investitionsbedarfs zur Bewältigung der Klimakrise und der Transformation im Grundgesetz verankert werden.²⁵ Dort würde festgehalten, dass auf diese Kreditermächtigung die Schuldenbremse nicht angewendet würde. Dies wäre dem Modell des Sondervermögens Bundeswehr nachempfunden.

Derzeit realistischer ist es, öffentliche Unternehmen für Transformationsaufgaben mit Eigenkapital auszustatten oder neue „Transformationsunternehmen“ mit entsprechender Kapitalausstattung zu gründen.²⁶ Das ist möglich, weil jede Kreditaufnahme zur Erhöhung des Eigenkapitals öffentlicher Unternehmen oder deren Gründung und Kapitalausstattung das „Nettofinanzvermögen“ des Staates erhöht. Diese sog. „finanziellen Transaktionen“ sind schuldenbrensenneutral.²⁷ Zusätzlich eröffnet dies öffentlichen Unternehmen die Möglichkeit, Investitionen durch eigene Kreditaufnahmen zu finanzieren, was die zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes oder des Landes nicht berührt. Unter dem Weiterbestehen der Schuldenbremse könnten statt Förderprogrammen und Beihilfen der Ministerien also öffentliche Unternehmen die zentralen Transformationsaufgaben planen, managen und finanzieren.

Zusätzlich kann die Revision der Berechnung der Konjunkturkomponente Spielräume für die Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder schaffen.²⁸ Bei schlechter Konjunktur dürfen Bund und Länder im Rahmen der Schuldenbremse Kredite zur Konjunkturstützung aufnehmen, um die Wirtschaftskraft wieder anzukurbeln. Das bisherige Verfahren der Schätzung des Bruttoinlandsproduktes beruht auf unrealistischen Annahmen und Modellen, was regelmäßig zu stark optimistischen Konjunktüreinschätzungen führt und so den Spielraum für eine Kreditaufnahme des Bundes und der Länder verengt. Auch diese Anpassung würde zusätzliche finanzielle Spielräume im Rahmen der Schuldenbremse schaffen, allerdings die notwendigen Spielräume für die erforderlichen Transformationsinvestitionen nur teilweise decken können. Zur Erinnerung: Wirtschaftswissenschaftliche Schätzungen gehen für 2023 von einem Schrumpfen des BIP um -0,5 % aus; die AK schätzt für das Saarland einen Rückgang um -0,7 %.

Angesichts der politischen Unsicherheiten, die sich aus dem Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Schuldenbremse ergeben, sollte der saarländische Transformationsweg auf sichere Füße gestellt werden. Das bedeutet, diesen vor möglicherweise politisch motivierten Klagen hinsichtlich der Gegebenheit des Veranlassungszusammenhanges zu schützen. Auch die jährlich erneute Erklärung einer Notsituation eröffnet erhebliche Unsicherheiten, da sie jedes Jahr größere Mühen der Begründung erfordert. Gleichzeitig ist die zügige, aber doch über verschiedene Jahre verteilte Sequenzierung der Ausgaben anzustreben. Schon 2020 hatte die Arbeitskammer die Einrichtung eines Industriefonds für das Saarland angeregt²⁹ und 2022 dann die Schaffung von saarländischen Landesunternehmen zur Umsetzung der Transformation gefordert.³⁰ Dieser Weg steht mit dem Finanzierungsmittel über finanzielle Transaktionen immer noch offen³¹ und sollte zur Absicherung des saarländischen Transformationsgeschehens ernsthaft geprüft werden.

4.1.5 Steuerpolitik kann Einnahmen und Gerechtigkeit stärken

Unter den Bedingungen der Schuldenbremse und der Transformationserfordernisse muss auch die Einnahmenseite des Haushalts stärker in den Fokus rücken. Der Verzicht auf Steuereinnahmen führt ansonsten zu einer verschärften Sparpolitik, die allen Erfahrungen gemäß zu Lasten der am wenigsten Vermögenden und der kleinsten Einkommen geht. Dies illustriert das Aufschieben des Klimageldes wegen des Sparhaushaltes 2024 eindrücklich.

In Deutschland folgt die Besteuerung grundsätzlich dem Leistungsfähigkeitsprinzip: Wer wenig hat, soll weniger geben als diejenigen, die viel verdienen oder besitzen. Diese fundamentale Entscheidung für Steuergerechtigkeit wird jedoch von vielen Einzelregelungen durchbrochen. Ergebnis ist ein, wie der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) bereits 2017 feststellte, ungerechtes Steuersystem in Deutschland: „Superreiche, große Erbschaften und Topverdiener tragen gemessen an ihrer Finanzkraft unverhältnismäßig wenig zur Finanzierung unseres Gemeinwesens bei. Hingegen finanzieren die Arbeitnehmerhaushalte über die direkten und indirekten Steuern den größten Teil der öffentlichen Haushalte.“³² Am oberen Ende der Einkommenspyramide wird ein Großteil der Einkünfte aus Kapitalerträgen erzielt und damit nicht vom progressiven Einkommensteuertarif erfasst. Am unteren Ende liegen etwa 20 %, deren Einkommen so niedrig ist, dass es den Grundfreibetrag nicht überschreitet und deshalb keine Einkommensteuer zu

zahlen ist. Dort steigt der Steuersatz für jeden zusätzlichen Euro zunächst relativ steil und dann flacher auf 42 % bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 66.761 Euro pro Jahr. Ab einem Einkommen von 277.826 Euro werden 45 % fällig. Der Durchschnittssteuersatz beträgt bei einem Einkommen von 66.761 Euro 26,1 %, bei 277.826 Euro 38,2 %.³³ Während sich der Anteil der Lohnsteuer am Gesamtsteueraufkommen zwischen 1950 und 2023 verdreifacht hat und heute gut 26 % ausmacht, hat sich der Anteil der Vermögensteuer im gleichen Zeitraum von gut 10 % auf weniger als 1 % reduziert.³⁴

Hinzu kommt eine extreme und wachsende Ungleichverteilung der Vermögen in Deutschland, ungleicher als in vergleichbaren Staaten wie Großbritannien, Österreich, Frankreich und Japan.³⁵ Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt, dass das vermögendste Prozent (etwa 700.000 Erwachsene) in Deutschland 18,58 % des Nettovermögens besitzen. Die Bundesbank schätzt den Anteil auf 27,8 % und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ermittelte sogar einen Wert von 35,3 % des gesamten Nettovermögens.³⁶ Diese Ungleichheit verschärft sich, weil die Besteuerung von Vermögenseinkünften (Unternehmensgewinne und Dividenden) und Erbschaften wesentlich mehr Schlupflöcher und Steuervermeidungsmöglichkeiten bietet als die von Arbeitseinkommen. Eine Wiedereinführung der Vermögensteuer und eine konsistenzorientierte Reform der Erbschaftsteuer könnten wichtige zusätzliche Einnahmen für Bund und Länder generieren und zur Steuergerechtigkeit wesentlich beitragen. Das deutsche Steuersystem bevorteilt einseitig hohe Vermögen. Kapitalerträge werden pauschal und niedrig und gerade nicht an der individuellen Leistungsfähigkeit orientiert besteuert. Und beim Erbschaftsteuergesetz gibt es wiederholte Urteile des Bundesverfassungsgerichtes, die einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG feststellen. Jede Novelle beinhaltete aber erneute Bevorteilungen für Erben großer Vermögen.³⁷ Diese Verstöße gegen das Leistungsfähigkeits- und das Gleichbehandlungsprinzip machen sich auf der Einnahmenseite des Staates bemerkbar: Bei der Erbschaftsteuer sind dem deutschen Staat seit 2009 fast 81 Mrd. Euro (Stand: 25.03.2024) an Steuern nur durch Steuervermeidung in der Erbschaftsteuer entgangen.³⁸ Das sind durchschnittlich 5,4 Milliarden Euro pro Jahr. Zum Vergleich: das deckt den saarländischen Landeshaushalt 2023 in gleicher Höhe. Der deutsche Staat verzichtet also auf finanzielle Mittel, die angesichts der großen Transformationserfordernisse dringend bei der öffentlichen Hand benötigt werden.

Zwei Gründe sprechen für eine Wiedereinführung der Vermögensteuer und eine konsistenzorientierte Reform der Erbschaftsteuer: Erstens trägt die wachsende Ungleichheit zu gesellschaftlichen und politischen Schiefen bei, die darin bestehen, dass Verteilungskämpfe unter den weniger vermögenden Gruppen unserer Gesellschaft schärfer werden und in der Folge den vermeintlich einfachen Parolen am rechten Rand des politischen Spektrums zugesprochen wird. Zweitens stellt die Privilegierung der extrem Vermögenden und Erbenden einen Verzicht auf notwendige Staatseinnahmen dar, der zu mehr Austerität als notwendig führt und wiederum wichtige Zukunftsprojekte erschwert, was auch die Schwächsten in unserer Gesellschaft am härtesten trifft.

Hier können Vermögen- wie Erbschaftsteuer mit Freibeträgen von bis zu 10 bis 20 Millionen Euro versehen werden, um kleinere Betriebsvermögen zu schützen. Die wesentlichen Anteile

entgangener Steuern etwa bei der Erbschaftsteuer liegen nämlich bei Vermögen über 20 Millionen Euro.³⁹ Nach den Berechnungen des Jahrbuchs Steuergerechtigkeit⁴⁰ könnten bei der Erbschaftsteuer 10 Milliarden Euro und bei der Vermögensteuer von 2 % auf Milliardenvermögen 20 Milliarden Euro an zusätzlichen Steuereinnahmen erzielt werden. Die Einführung einer Übergewinnsteuer für die größten und profitabelsten Konzerne würde weitere 20 Milliarden Euro, die Abschaffung von Privilegien bei Immobiliengewinnen weitere 10 Milliarden Euro und die konsequente Bekämpfung von Steuermisbrauch 15 Milliarden Euro erbringen. Insgesamt würden so 75 Milliarden Euro zusätzlicher Steuereinnahmen für Investitionen in die Transformation zur Verfügung stehen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Erbschaftsteuer den Ländern zugutekommt, sollte die Landesregierung im eigenen Interesse an zusätzlichen Einnahmen die Diskussion über die Ausgestaltung der Erbschaftsteuer auf Bundesebene forcieren und für die Wiedereinführung der Vermögensteuer sowie eine Übergewinnsteuer eintreten. Darüber hinaus könnten aufkommensneutrale Maßnahmen wie die Anhebung des Freibetrages bei der Einkommensteuer gegenfinanziert durch die Anhebung des Spitzensteuersatzes einen wichtigen Beitrag zu mehr sozialer Gerechtigkeit und eine verbesserte Umsetzung des Leistungsfähigkeitsprinzips leisten. Steuerpolitik ist in diesem Sinne auch ein Beitrag zum sozialen Frieden und demokratischer Gesellschaft.

4.1.6 Forderungen der Arbeitskammer

1. Die Landesregierung sollte in der Bundespolitik auf einen Kurswechsel der deutschen Wirtschaftspolitik hinwirken. Diese ist derzeit weder arbeitnehmerorientiert noch unternehmensorientiert und erst recht nicht transformationswirksam, sondern wird den Abwärtstrend der deutschen Wirtschaft und damit der Saarländischen Wirtschaft verstärken.
2. In Deutschland wie im Saarland fordert die Gestaltung der Transformation eine herausgehobene Rolle des Staates, da strategisch entscheidende und umfangreiche öffentliche Investitionen und Subventionen die Transformation erst ermöglichen. Die Landesregierung sollte deshalb am Transformationsfonds festhalten und zusätzliche Bundesmittel in den Bereichen Bildung, Forschung und Verkehr einwerben.
3. Die Landesregierung sollte zur Gestaltung der saarländischen Transformation die Möglichkeiten „finanzieller Transaktionen“ zum Aufbau oder zur Kapitalisierung eines „Industriefonds Saar“ und öffentlicher Transformationsunternehmen stärker nutzen. Bei beiden ist die Nutzung der Gelder des Transformationsfonds in Erwägung zu ziehen, um Investitionsmittel des Landes vor eventuellen Klagen zu schützen.
4. Die Landesregierung möge sich auf Bundesebene für eine Steuerreform zur Mobilisierung von Transformationsmitteln einsetzen. Weil die Erbschaftsteuer den Ländern zugutekommt, sollte die Landesregierung im eigenen Interesse an zusätzlichen Einnahmen die konsistenzorientierte Reform der Erbschaftsteuer auf Bundesebene forcieren und für die Wiedereinführung der Vermögensteuer eintreten.

- ¹ Bofinger, Peter: Kranker Mann und dummer Mann? Wie die Ampelkoalition uns in die Krise spart. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2024, S. 87-93.
- ² Krugman, Paul: Making Manufacturing Great Again. In: The New York Times (06.06.2023). Online: <<https://www.nytimes.com/2023/06/06/opinion/biden-trump-ira-chips-manufacturing.html>>, Stand: 12.06.2023.
- ³ Bickenbach, Frank und Liu, Wan-Hsin: Wie China internen und externen wirtschaftlichen Herausforderungen begegnen will. In: Wirtschaftsdienst 7/2023, S. 484-490.
- ⁴ Krugman, Paul: Opinion | Biden and America's Big Green Push. In: The New York Times (17.08.2023). Online: <<https://www.nytimes.com/2023/08/17/opinion/biden-green-ira-industrial-trade.html>>, Stand: 18.08.2023.
- ⁵ Bofinger, a. a. O., S. 87-89.
- ⁶ Dazu ausführlich: Grimm, Veronika; Malmendier, Ulrike; Schnitzer, Monika u. a.: Der Inflation Reduction Act: Ist die neue US-Industriepolitik eine Gefahr für Europa?, Policy Brief 1/2023.
- ⁷ Mazzucato, Mariana und Ryan-Collins, Josh: Putting value creation back into „public value“: from market-fixing to market-shaping. In: Journal of Economic Policy Reform 25 (4) (02.10.2022), S. 345–360. Online: <<https://doi.org/10.1080/17487870.2022.2053537>>.
- ⁸ Mazzucato, Mariana: The entrepreneurial state: Debunking public vs private sector myths, London 2013.
- ⁹ Siehe dazu ausführlich: Bauer, Patricia und Peters, Tobias: Investitionen trotz Schuldenbremse: Bremen und das Saarland setzen Impulse. In: Wirtschaftsdienst 5/2023, S. 314-321. Online: <<https://doi.org/10.2478/wd-2023-0097>>.
- ¹⁰ Krugman, Paul: Wonking Out: Why Growth Can Be Green. In: The New York Times (17.02.2023). Online: <<https://www.nytimes.com/2023/02/17/opinion/economic-growth-green-degrowth.html>>, Stand: 12.06.2023; Priewe, Jan: Growth in the ecological transition: green, zero or de-growth? In: European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention 19 (1) (2022), S. 19-40. Online: <<https://doi.org/10/grqrcx>>.
- ¹¹ Saleh, Faten; Goluchowicz, Kerstin und Bovenschulte, Marc: Die Auswirkung der Digitalisierung und Dekarbonisierung auf Arbeitsinhalte und Arbeitsqualität. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Denkfabrik Digitale Arbeitsgemeinschaft 2/2022, Berlin 2022.
- ¹² Siehe dazu: Bach, Stefan; Buslei, Hermann; Felder, Lars u. a.: Verkehrs- und Wärmewende: CO₂-Bepreisung stärken, Klimageld einführen, Anpassungskosten verringern. In: DIW-Wochenbericht 23/2023. Online: <https://doi.org/10.18723/DIW_WB:2023-23-1>, Stand: 11.08.2023.
- ¹³ Bardt, Hubertus; Dullien, Sebastian; Hüther, Michael u. a.: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IMK-Report 152, Düsseldorf 2019. Online: <https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_152_2019.pdf>; Krebs, Tom und Steitz, Janek: Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, Working Paper 3, Berlin 2021; Bauermann, Tom; Dullien, Sebastian und Rietzler, Katja: Die Investitionswende braucht eine mitgerechtere Wirtschaftspolitik. In: Wirtschaftsdienst 10/2023, S. 670-675. Online: <<https://doi.org/10.2478/wd-2023-0187>>; Bauer, Patricia: Öffentliche Unternehmen als Träger der Transformation. In: AK Analyse (2022). Online: <https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Sonderpublikationen/AK-Analyse/Oeffentliche_Investitionen_2022.pdf>.
- ¹⁴ Hüther, Michael: Ein gesamtstaatlicher „Transformations- und Infrastrukturfonds“ zur Stabilisierung der Schuldenbremse. In: Wirtschaftsdienst 1/2024, S. 15.
- ¹⁵ Bardt u. a., a. a. O.
- ¹⁶ Die Angaben von Krebs, Tom und Steitz, Janek: Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030 (a. a. O.) wurden um die Dopplungen aus den Berechnungen von Bardt et al.: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! (a. a. O.) reduziert.
- ¹⁷ Dazu die Berechnungen in: Bauer, Patricia: Öffentliche Unternehmen als Träger der Transformation. In: AK Analyse (2022). Online: <https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Sonderpublikationen/AK-Analyse/Oeffentliche_Investitionen_2022.pdf>; Bauer, Patricia und Peters, Tobias: Investitionen trotz Schuldenbremse: Bremen und das Saarland setzen Impulse (a. a. O.).
- ¹⁸ Europäischer Rat: Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, 2012. Online: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01))>, Stand: 25.03.2024.
- ¹⁹ Gechert, Sebastian; Paetz, Christoph und Truger, Achim: Konjunkturpaket notwendig – Rückkehr zur Schuldenbremse nicht forcieren. In: Wirtschaftsdienst 7/2020, S.495-496. Online: <<https://doi.org/10.1007/s10273-020-2692-5>>.
- ²⁰ Bundesverfassungsgericht: Urteil des Bundesverfassungsgerichts – 2 BvF 1/22 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 15. November 2023, Karlsruhe 2023.
- ²¹ Rech, Florian und Kirch, Daniel: Nach Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Ist der Transformationsfonds verfassungswidrig? Ministerium kündigt Prüfung an. In: Saarbrücker Zeitung (20.11.2023); Koriath, Stefan: Verfassungsrechtliche Kurzstellungnahme zu den Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) für die Ausgestaltung des „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“, München 2023, S. 11. Online: <https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Transformationsfonds/Kurzstellungnahme.pdf?__blob=pub>.

- blicationFile&v=6>, Stand: 14.02.2024; Kirch, Daniel: Warum jetzt der Drei-Milliarden-Fonds im Saarland auf der Kippe steht. In: Saarbrücker Zeitung (20.11.2023).
- ²² Fuest, Clemens; Hüther, Michael und Südekum, Jens: Folgen des Haushaltsurteils: Investitionen schützen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (12.01.2024). Online: <<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/folgen-des-haushaltsurteils-investitionen-schuetzen-19440915.html>>, Stand: 12.01.2024; Dullien, Sebastian; Bauermann, Tom; Endres, Lukas u. a.: Schuldenbremse reformieren, Transformation beschleunigen: Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2024, IMK-Report 187, Düsseldorf 2024. Online: <https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm%3Fsync_id=HBS-008771>, Stand: 11.01.2024; ifo-Institut: Haushaltspolitik im Krisenmodus, ifo Schnelldienst 2/2024, 2024. Online: <<https://www.ifo.de/publikationen/2024/zeitschrift-einzelheft/haushaltspolitik-reform-schuldenbremse>>, Stand: 04.03.2024; Hüther, Michael: Ein gesamtstaatlicher „Transformations- und Infrastrukturfonds“ zur Stabilisierung der Schuldenbremse (a. a. O.), S. 14–20; Decker, Hanna und Pennekamp, Johannes: „Die Schuldenbremse hätte nie in die Verfassung geschrieben werden dürfen“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (23.07.2023). Online: <<https://www.faz.net/-gqe-bcdw7>>; Siehe stellvertretend: Rürup, Bert: Schuldenbremse: Warum die Regierung eine bessere Schuldenbremse braucht. In: Handelsblatt (09.09.2022).
- ²³ Dullien, Sebastian; Herzog-Stein, Alexander; Rietzler, Katja u. a.: Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2021. Die Erholung nachhaltig gestalten, IMK-Report 164, Düsseldorf 2021. Online: <https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=9152>, Stand: 19.01.2021; Breuer, Christian: Staatsverschuldung nach Corona: Rückkehr zur Goldenen Regel. In: Wirtschaftsdienst 101 (1) (2021), S. 2–3. Online: <<https://doi.org/10.1007/s10273-021-2809-5>>; Dullien u. a., Schuldenbremse reformieren, Transformation beschleunigen (a. a. O.).
- ²⁴ Fuest u. a., a. a. O.
- ²⁵ Hüther, a. a. O.
- ²⁶ Bauer, a. a. O., S. 4; Hüther, a. a. O.
- ²⁷ Peters, Tobias und Hellmeyer, Monika: Finanzielle Transaktionen – Blinder Fleck der Schuldenbremse? In: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2023, hg. von Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas u. a. 2/2023, S. 147-160.
- ²⁸ Krahé, Max; Schuster, Florian und Sigl-Glöckner, Philippa: Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse ihrer Aufgabe noch gerecht? In: Wirtschaftsdienst 101 (8) (08.2021), S. 621–628. Online: <<https://doi.org/10.1007/s10273-021-2984-4>>.
- ²⁹ Löckener, Ralf und Timmer, Birgit: Industriefonds Saar – ein Weg zur Bewältigung des Strukturwandels in der saarländischen Industrie, AK-Texte, Saarbrücken o. D.
- ³⁰ Bauer, a. a. O.
- ³¹ Peters; Hellmeyer, a. a. O.
- ³² DGB: Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes: Steuerpolitisches Gesamtkonzept, 2021. Online: <<https://www.dgb.de/dgb-steuerkonzept/++co++419a9d08-0d8c-11ed-9a05-001a4a160123>>, Stand: 07.08.2023.
- ³³ Jirmann, Julia und Trautvetter, Christoph: Jahrbuch Steuergerechtigkeit 2024: Prioritäten setzen in Zeiten großer Herausforderungen. Ein Vorschlag für ein zukunftsfähiges Steuersystem, 2024, S. 37.
- ³⁴ Ebd., S. 17.
- ³⁵ Ebd.
- ³⁶ Ebd., S. 42.
- ³⁷ Rietzler, Katja: Erbschaft- und Schenkungsteuer im Kontext sehen und reformieren. Besteuerung hoher Nettovermögen auf den Weg bringen, IMK Policy Brief 149, 2023.
- ³⁸ Jirmann, Julia: Eckpunkte einer Reform der Erbschafts- und Schenkungsteuer, Berlin 2023.
- ³⁹ Ebd.; Rietzler, a. a. O.
- ⁴⁰ Für die nachfolgenden Vorschläge siehe: Jirmann; Trautvetter, a. a. O., S. 9-10.

4.2 Die finanzielle Lage des Saarlandes 2023/2024

Der saarländische Transformationsfonds ist aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse im November 2023 unter politischen wie rechtlichen Druck geraten, was sich an den Plänen der Landesregierung zur Verausgabung der Hälfte der Mittel bis Ende 2024 zeigt. Diese große Hast kann nicht im Sinne einer wohlüberlegten Transformations- und Investitionsstrategie sein und könnte zu Fehlallokationen führen. Grundsätzlich sind Zweifel angebracht, ob diese Pläne überhaupt durchführbar sind, da schon die weitaus weniger umfangreichen Investitionsmittel aus dem Kernhaushalt seit 2021 nicht vollständig verausgabt werden konnten. Die Sparhaushaltspläne 2024 und 2025 lassen zudem eine kontinuierliche Flankierung der Transformationspolitik in den Bereichen Bildung, Arbeit, Soziales und Gesundheit sowie Umwelt und Verkehr vermissen. Die Lage der saarländischen Kommunalfinanzen bleibt weiterhin prekär und in keiner Weise auf die kommenden Herausforderungen bei Infrastrukturinvestitionen, Bildung und kommunaler Wärmeplanung vorbereitet.

4.2.1 Der saarländische Transformationsfonds unter Druck

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 sind die finanziellen Spielräume zur Gestaltung der Transformation im Saarland enorm geschrumpft. Zwar ist der saarländische Transformationsfonds klarer begründet als die Umwidmung von Coronamitteln für den Klima- und Transformationsfonds durch die Bundesregierung, dennoch stehen derzeit alle kreditfinanzierten Sondervermögen in der Gefahr, durch entsprechende Klagen ausgehebelt zu werden. Damit sind der klimaneutrale Umbau von Industrie und öffentlichen Liegenschaften wie auch die Investitionen in Innovationen im Saarland stark gefährdet. In seinem Kurzgutachten zum saarländischen Transformationsfonds kommt der Jurist Stefan Koriath zu dem Ergebnis, dass notlagenfinanzierte Sondervermögen grundsätzlich nicht unzulässig sind, sie im Zuge der neuen Rechtsprechung aber einer jährlich anzuwendenden Notlagenklausel unterliegen – dass also die Notlage jedes Jahr erneut vom Gesetzgeber aufgrund eines stichhaltig zu begründenden Veranlassungszusammenhanges festgestellt werden muss. Diese Praxis ist auch bei Doppelhaushalten, wie das Saarland sie aufstellt, anzuwenden und kann mit Verpflichtungsermächtigungen nicht umgangen werden.¹ Ein Gutachten des arbeitgebernahen Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) kommt andererseits zu dem Schluss, dass es angesichts des im Bundesvergleich extrem niedrigen Anstieges der Bruttoanlageinvestitionen seit mehr als drei Jahrzehnten dringend angeraten ist, schuldenfinanzierte öffentliche Investitionen im Saarland vorzunehmen, um die Transformation entsprechend voranzubringen. Dem Saarland wird angeraten, die stetig risikoreichere jährliche Erklärung der Notsituation mit einem in der Verfassung verankerten Sondervermögen nach dem Vorbild des Bundeswehr-Sondervermögens zu umgehen und so die notwendigen öffentlichen Investitionen sicherzustellen.²

Die Landesregierung hat zunächst mit der kurzfristigen erneuten Erklärung der Notlage reagiert, die vom Landtag zusammen mit dem Nachtragshaushalt 2023 und dem Doppelhaus-

halt 2024/25 im Dezember beschlossen wurde. Im Nachtragshaushalt wird das Ministerium der Finanzen ermächtigt, im Rahmen des Transformationsfonds Mittel in Höhe von 160,54 Mio. Euro umzuschulden. Hier handelt es sich um das Ausgabenvolumen des Transformationsfonds, das für 2023 im Wirtschaftsplan ausgewiesen ist. Für das Haushaltsjahr 2024 sollen laut Wirtschaftsplan Mittel in Höhe von 1.388 Mio. Euro und 2025 dann 553,34 Mio. Euro verausgabt werden. Das bedeutet, dass die Landesregierung plant, bis Ende dieses Jahres 1.451 Mio. Euro, also die Hälfte des Sondervermögens, bereits verausgabt zu haben. Bis Ende 2025 wäre dann nur noch weniger als eine Mrd. Euro im Transformationsfonds verfügbar. Dabei geht die Landesregierung von fragwürdigen Voraussetzungen aus, denn sie setzt das gesamte Volumen der knapp 105 Mio. Euro für die Nachnutzung des Ford-Geländes in Saarlouis für das laufende Haushaltsjahr an. Ähnlich wenig realistisch dürfte die Verausgabung der Hälfte der Mittel von insgesamt 300 Mio. Euro für die Ansiedlung von Wolfspeed schon im Haushaltsjahr 2024 sein, da sich die Ansiedlung aufgrund von Konzernprioritäten des Zubaus von Werken deutlich in die Zukunft verschieben dürfte. 2024 sollen nun auch die gesamten 720,8 Mio. Euro Zuschuss für „KUEBLL grüner Stahl“ (KUEBLL = Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen), also für die Wasserstoffumrüstung der Stahl-Holding-Saar (SHS), verausgabt werden. Und im Bereich Innovation und Forschung ist wenig überraschend, dass wieder einmal das CISPA (Helmholtz-Zentrum für Informationssicherheit) mit im Vergleich außergewöhnlich hohen Summen profitiert, weil es als einzige Institution in der Lage sein dürfte, die hohen angesetzten Summen in relativ kurzer Zeit zum Aufbau des Campus in St. Ingbert zu benutzen. Andere Vorzeigeprojekte werden im Wirtschaftsplan des Transformationsfonds nicht erwähnt, stattdessen Maßnahmen zur Steigerung der Forschungs- und Entwicklungs-Transferinfrastruktur, Start-up-Förderung u. Ä.³

Die von der Landesregierung im Nachgang zum Bundesverfassungsgerichtsurteil getroffenen Entscheidungen zum Transformationsfonds und die Ausgestaltung des Wirtschaftsplanes für die Jahre 2024 und 2025 zeigen, dass diese nun finanz- und wirtschaftspolitisch in zweierlei Hinsicht unter Druck geraten ist: Erstens sieht sie sich mit der Androhung einer Klage durch die saarländische CDU konfrontiert, sollte nicht auf deren Vorschlag einer Verantwortungspartnerschaft eingegangen werden.⁴ Damit setzt die größte Oppositionspartei die mit absoluter Mehrheit regierende SPD unter Druck, wirtschaftspolitisch mitzuregieren und ihre Nachbesserungs- und Verschlinkungsforderungen für den Transformationsfonds zu verhandeln. Zweitens wird die Notlagenerklärung kaum für die nächsten acht Jahre, also für die Laufzeit des Transformationsfonds, erneut plausibel zu begründen sein (siehe dazu ausführlich: 4.1.3), weshalb der Zwang zur schnellen Verausgabung der aufgenommenen Mittel steigt. Die Ausgestaltung des Wirtschaftsplans des Transformationsfonds spiegelt den Zwang zur Jährigkeit wider. Die Ausgabenpläne für 2024 und abgeschwächt für 2025 können als eine Art „Super-Jahresendfieber“ charakterisiert werden. Denn die Landesregierung versucht, möglichst große Summen möglichst schnell zu verausgaben, um so das Volumen des Transformationsfonds zu retten, ohne allerdings wirklich innovative Impulse zu setzen.

Es wäre der Landesregierung deshalb anzuraten, die bestehenden Vorschläge aus der Finanzwissenschaft zu beherzigen und Mittel des Transformationsfonds in staatliche saarländische Transformationsgesellschaften zu überführen, um eine stetige Entwicklung des Transforma-

tionsgeschehens im Saarland abzusichern. Wie in 4.1.2 und 4.1.4 bereits dargelegt, kommen Ökonomen sehr unterschiedlicher Grundhaltung zu dem Schluss, dass zusätzliche öffentliche Investitionen in diesem Stadium der Transformation nicht unterlassen werden sollten und sicherlich nicht in wenigen Jahren abgeschlossen sein können. Ein gangbarer Weg wäre es, über finanzielle Transaktionen die bestehenden staatlichen Entwicklungsgesellschaften stärker zu kapitalisieren und auch neue Gesellschaften für verschiedene Transformationssektoren zu gründen.⁵

4.2.2 Der Landeshaushalt 2024/2025 – Sparkurs und gehemmte Investitionen

Der Kernhaushalt des Landes ist und bleibt auf Sparkurs. Problematisch für die Transformation ist das, weil die eingestellten Investitionsmittel im Kernhaushalt des Landes seit 2021 nicht vollständig abfließen. Die saarländische Wirtschaftspolitik schöpft also die ohnehin begrenzten Mittel nicht einmal aus. Zusammen mit der ungewissen Entwicklung des Transformationsfonds aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 könnte dies den durch öffentliche Investitionen angestoßenen umfassenden Wandel im Lande gefährden.

Zur Entwicklung der Landeshaushalte: Schon der Haushalt 2023 hatte mit einer Ausgabensteigerung von 5,99 % nicht einmal die Inflation des Jahres 2022 von 7,9 % aufgefangen. Faktisch war der Haushalt 2023 also ein Sparhaushalt, weil er real (inflationsbereinigt) weniger angesetzt hatte als im Vorjahr. Wegen der Notwendigkeit der Rechtfertigung des Transformationsfonds vor dem Stabilitätsrat war dies sicherlich ein kluger Schachzug der Landesregierung, um den Erhalt der Sanierungshilfen von jährlich 400 Mio. Euro zu sichern. Mit dem im Dezember 2023 verabschiedeten Doppelhaushalt für 2024 und 2025⁶ setzt die Landesregierung diesen Sparkurs fort. Der Haushalt 2024 in Höhe von 5,8 Mrd. Euro beinhaltet eine Steigerung von 6,98 % gegenüber dem Vorjahr – bei einer für 2023 geschätzten Jahresinflationsrate von 6,1 % ist das eine reale Steigerung um 0,88 %, was bedeutet, dass die realen Ausgaben faktisch auf dem Niveau des Vorjahres bleiben. Der Haushalt 2025 in Höhe von 5,98 Mrd. Euro legt offensichtlich die Inflationsprognose des Sachverständigenrates für 2024 von 2,6 % zugrunde und steigert die Ausgaben um 3,04 %, real eine Steigerung um 0,8 %, ebenfalls ein konstantes Ausgabenniveau.⁷ Der Doppelhaushalt kann der Saarländischen Wirtschaft nicht weiterhelfen, weil er die umfassenden Herausforderungen des Landes nicht abbildet. Die Mittelausstattung in den Ressorts Bildung, Arbeit und Soziales sowie Umwelt und Verkehr schwankt seit Jahren erheblich, was keine kontinuierliche Bearbeitung der Problembereiche in den Ressorts erlaubt und damit auch keine Transformationsperspektiven eröffnet.

Zwar hält die Landesregierung die Mittel für Investitionen weiterhin auf hohem Niveau, aber große Anteile der Mittel sind seit 2021 gar nicht verausgabt worden. 2021 flossen nur 61 % und 2022 66 % der Mittel ab. Verantwortlich dafür sind große Lücken bei den Investitionszuschüssen an den nicht-öffentlichen Bereich. Mehr als die Hälfte der nicht abgeflossenen Mittel, 82 Mio. Euro in 2022 und 87 Mio. Euro in 2021, sind nicht vergebene Investitionszuschüsse.

Tabelle 1

Gehemmter Abfluss der Investitionsmittel im Saarland 2021 und 2022

	2021		2022	
	in Euro	in v.H.	in Euro	in v.H.
geplante Gesamtinvestitionen	423.600.000	100	439.400.000	100
geplante Investitionen je EW	430		447	
realisierte Gesamtinvestitionen	258.500.000	61	290.000.000	66
realisierte Investitionen je EW	263		292	
Differenz	165.100.000	39	149.400.000	34
Differenz je EW	167		155	

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Arbeitskammer

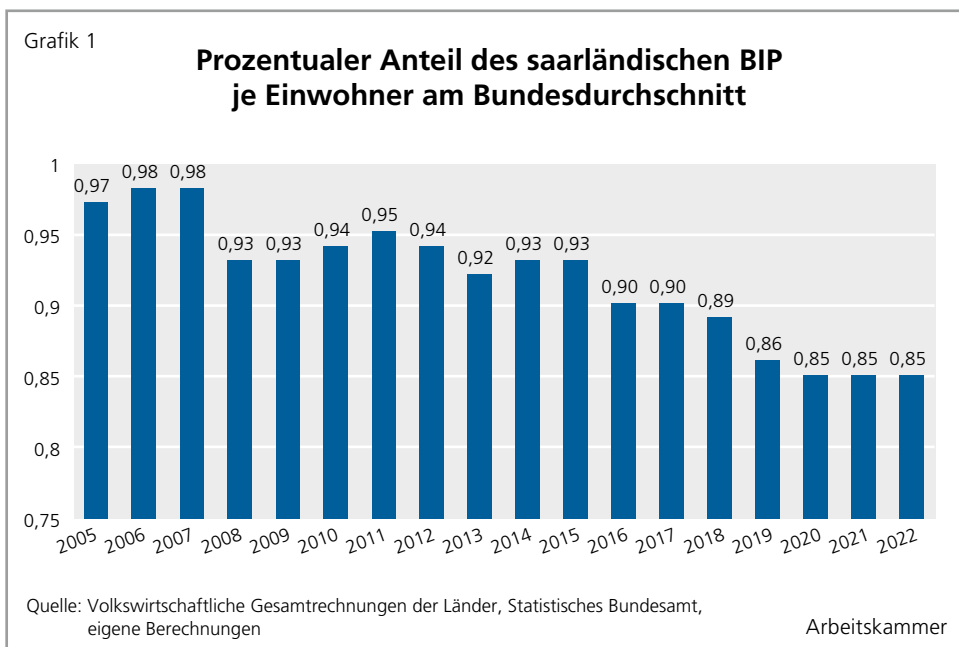
Offensichtlich hat das Saarland neben den bekannten wirtschaftlichen Problemen auch erhebliche Probleme bei der Wirtschaftsförderung. Hier gilt es für die Landesregierung, schnell mehr Schwung zu entfalten und die längst verabschiedeten Investitionszuschüsse in zukunftsfesten wirtschaftlichen Erfolg und Beschäftigung umzumünzen. Gleichzeitig sollte der Kernhaushalt den besonderen Anforderungen der Transformationsdynamik in den Bereichen Umwelt und Verkehr, Arbeit und Soziales sowie Bildung und Gesundheit durch gezielte moderate Erhöhungen der Ressortetats Rechnung tragen, um die industrielle Transformation sozial und ökologisch sowie mit dem entsprechenden Humankapital zu flankieren.

4.2.3 Entwicklung und Stand der Landesfinanzen

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Saarlandes beträgt 2021 und 2022 nur 0,85 % des bundesdeutschen Länderdurchschnitts. Seit 2016 ist das BIP im Bundesvergleich stetig gesunken. Das bedeutet, dass die Wirtschaftskraft im Saarland im Vergleich zu anderen deutschen Regionen stetig abnimmt.

Der Verlauf des BIP des Saarlandes im Vergleich mit ausgewählten deutschen Bundesländern und dem Länderdurchschnitt zeigt, dass das Saarland seit 2016 auch hinter ebenfalls mit Strukturproblemen kämpfenden westdeutschen Bundesländern wie Niedersachsen zurückfällt. Der Abstand zum Bundesdurchschnitt wird immer größer und die Abstände zu den wirtschaftlich aufgehenden ostdeutschen Ländern werden kleiner.

Für die Situation der öffentlichen Finanzen ist das problematisch, weil sich die schwächere wirtschaftliche Aktivität auf die Einnahmen des Staates auswirkt, was wiederum die Handlungsspielräume für die öffentliche Wirtschaftsförderung oder Investitionen einschränkt. Die strukturellen Probleme des Saarlandes wirken sich so direkt auf die öffentlichen Haushalte aus und erschweren eine proaktive Wirtschaftspolitik.

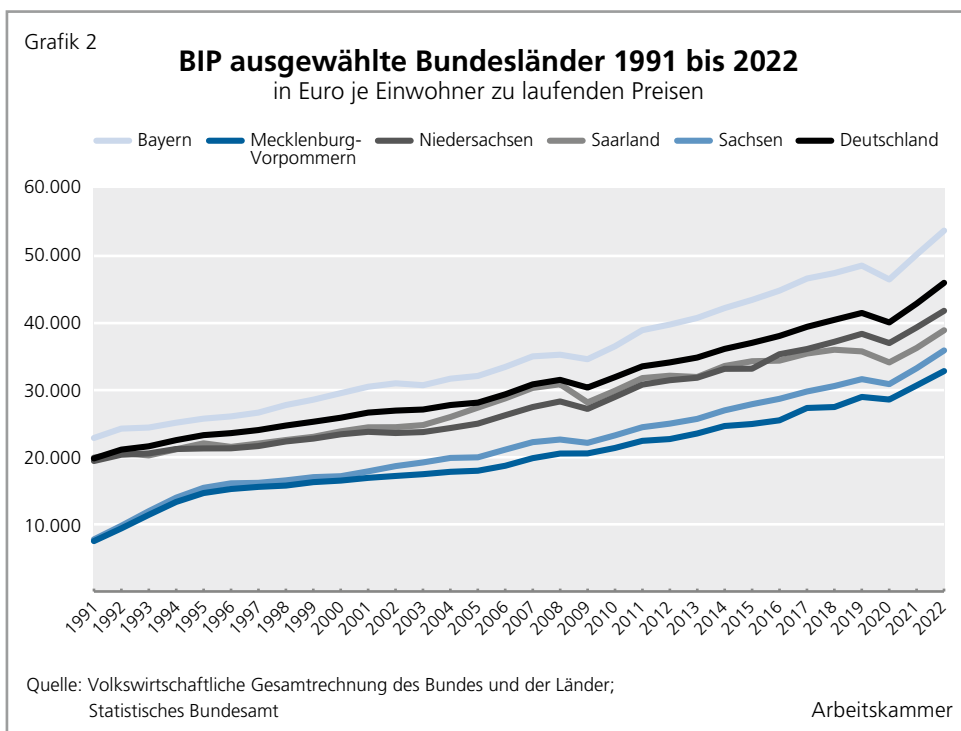


Steuereinnahmen des Landes nehmen ab

Die Steuereinnahmen aller Bundesländer außer die von Rheinland-Pfalz sind im Jahr 2022 gestiegen. Damit ergibt sich auch für die öffentliche Hand ein Mitnahmeeffekt der hohen Inflation des Jahres 2022. Das Saarland liegt 2022 mit 4.065 Euro je Einwohner weiterhin, wie schon 2021, an viertletzter Stelle der Bundesländer. Im Jahr 2018 hatte es noch an siebtletzter Stelle und in den Jahren 2019 und 2020 an sechstletzter Stelle gelegen.

Die Steuereinnahmen des Landes werden also im Vergleich zu anderen Bundesländern in den letzten Jahren schwächer. Dies kann als Indiz für die strukturellen Schwächen der saarländischen Wirtschaft interpretiert werden. Zwar liegen die Werte aller Flächenländer zwischen 3.898 Euro und 4.210 Euro je Einwohner in einem Intervall von nur rund 310 Euro je Einwohner und damit recht nahe zusammen, dennoch sollte der Abwärtstrend der Steuereinnahmen im Saarland ernst genommen werden (siehe Grafik 3).

Zusätzliche Steuereinnahmen könnten für das Land durch zukunftssträchtige Ansiedlungen und die Effektivierung der Erbschaftsteuer durch deren Reform und die Beseitigung von Sonderregeln und Schlupflöchern generiert werden.



Schulden des Landes nehmen ab

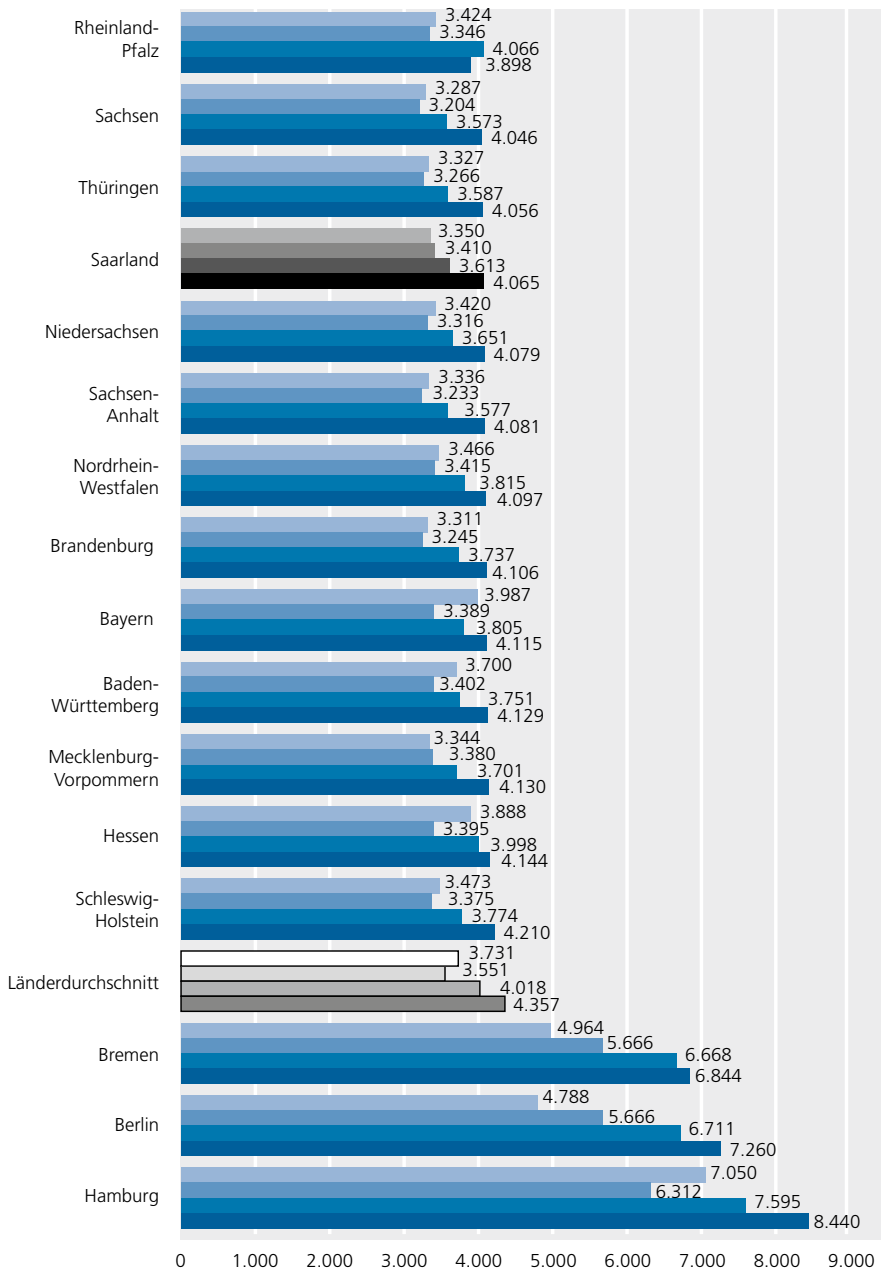
Die Schulden des Saarlandes sind im Jahr 2022 mit 13.651 Euro je Einwohner auf ein niedrigeres Niveau als noch vor der Corona-Pandemie im Jahr 2019, als die Schulden je Einwohner noch 13.990 Euro betragen, gesunken. Da andere Bundesländer im Jahr 2022 ihre Schulden weniger schnell abgebaut haben, nähert sich das Saarland im Schuldenstand nun dem finanzschwachen Schleswig-Holstein, das eine Pro-Kopf-Verschuldung von 11.188 Euro aufweist. Würde dieser Trend anhalten, könnte dies eine Trendumkehr in der saarländischen Landesschuld bedeuten, die das Land wieder deutlich von den hoch verschuldeten Stadtstaaten abgrenzen und den Anschluss an die finanzschwachen westdeutschen Bundesländer bedeuten würde.

Die im Nachtragshaushalt 2022 aufgenommenen Mittel für den Transformationsfonds werden nicht als Schulden des Landes beim nicht-öffentlichen Sektor ausgewiesen, obwohl sie von einem Kreditinstitut ausgezahlt werden. Wegen der Verbuchung mit dem Sondervermögen Transformationsfonds werden diese Mittel als Schulden des Landes beim öffentlichen Bereich ausgewiesen. Hier verschwinden die am Kreditmarkt aufgenommenen Mittel aus der Statistik der Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich und werden als Verbindlichkeit des Landes bei seinem Sondervermögen Transformationsfonds erfasst. Eine Erfassung der Netto-Gläubiger- bzw. Netto-Schuldner-Positionen kann aufgrund fehlender Erfassungsmöglichkeiten nicht errechnet werden, weshalb diese in nicht-konsolidierter Form erfasst werden, was bedeutet, dass die

Grafik 3

Steuereinnahmen der deutschen Länder 2019 bis 2022 in Euro je Einwohner zu laufenden Preisen

■ 2019 ■ 2020 ■ 2021 ■ 2022

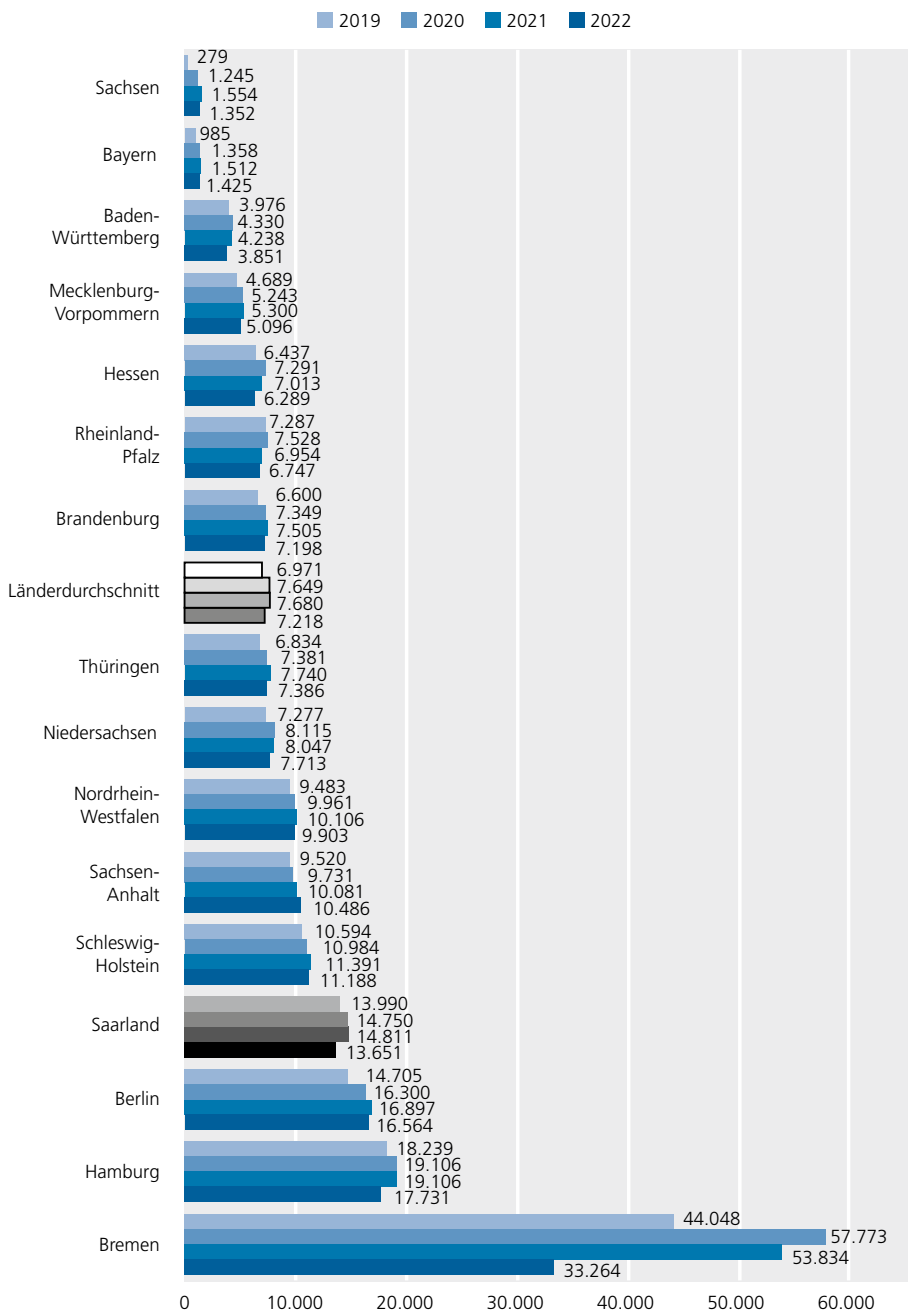


Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Arbeitskammer

Grafik 4

Schulden der deutschen Länder 2019 bis 2022 im Vergleich in Euro je Einwohner zu laufenden Preisen



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Arbeitskammer

Schuldverhältnisse des Kernhaushalts und der ausgegliederten Einheiten nicht zusammengeführt werden.

Die zusätzliche Schuldenaufnahme des Landes auf dem Kreditmarkt erscheint aufgrund der separierten Bewirtschaftung der Mittel durch ein Sondervermögen nicht zwingend in der für die Beurteilung der Haushaltslage eines Landes relevanten Schuldenquote. Die Schuldenquote gibt das Verhältnis der Verschuldung des öffentlichen Sektors im Verhältnis zu dessen Bruttoinlandsprodukt an. Diese Quote kann als Maß für die Schuldentragfähigkeit herangezogen werden, also inwieweit die Gläubiger davon ausgehen können, dass die bestehenden Schulden auch bedient werden.

Tatsächlich gehen die Einschätzungen über die angemessene Schuldenquote als Maß der Bonität eines Staates oder einer Gebietskörperschaft weit auseinander. Der Schuldenstand des Landes ist ein Indikator unter anderen, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Die Annäherung des saarländischen Schuldenstandes an die finanzschwachen westdeutschen Bundesländer zeigt auch an, dass die Konsolidierungs- und Sanierungspolitik des Saarlandes zu einer gewissen Normalisierung der Stellung der saarländischen Landesfinanzen in Bezug auf das nationale Umfeld geführt hat.

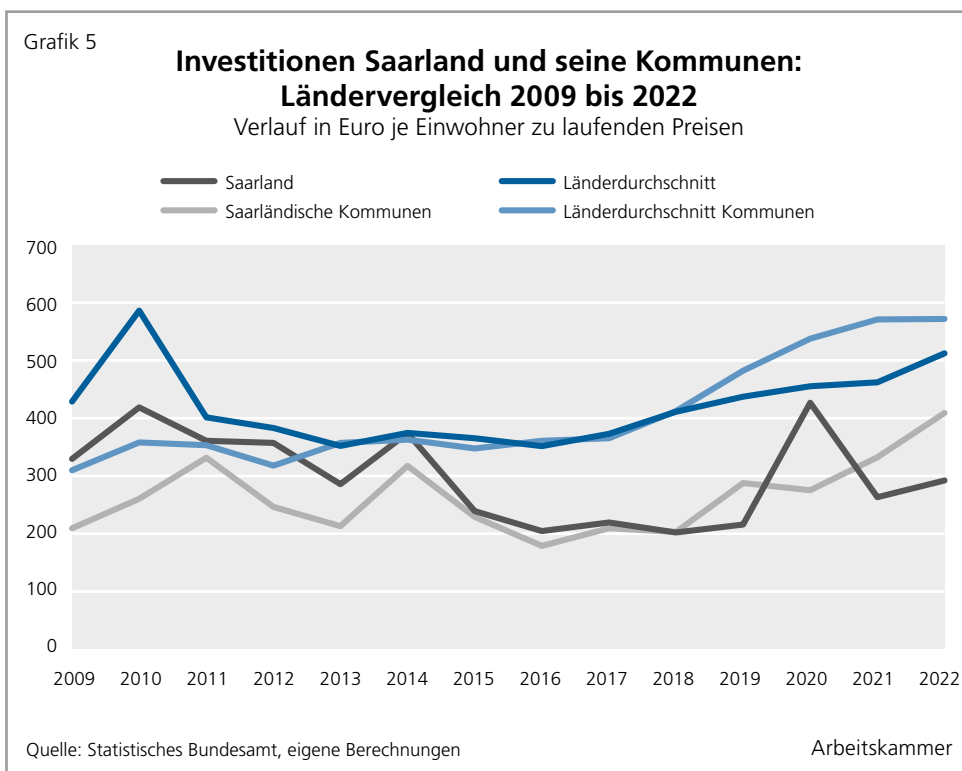
Investitionen von Land und Kommunen unterdurchschnittlich

Investitionen der öffentlichen Hand sind der Schlüssel zu regionalem Strukturwandel und Transformation. Hier stehen im Saarland große Herausforderungen des sozial-ökologischen Wandels an, die auf lokaler und Landesebene zu neuen Ansiedlungen, Produktionsformen, Produkten und Wertschöpfungsketten führen sollen. Die Förderung zukunftssträchtiger Unternehmen und Branchen und deren Ansiedlung bedarf der Vorleistungen auf Landes- und kommunaler Ebene.

Der Verlauf der Investitionen des Saarlandes wie seiner Kommunen zeigt im Vergleich mit dem Länderdurchschnitt seit 2009, dass das Saarland nur in zwei Jahren, 2014 und 2020, annähernd so viel investiert hat, wie der Durchschnitt der Bundesländer. Ansonsten hat das Saarland seit 2013 mit Abstand weniger als die durchschnittlichen Länderinvestitionen verausgabt. Dieser Trend zeigt sich auch bei den kommunalen Investitionen. Saarländische Kommunen liegen seit 2009 mit Abstand unter dem bundesweiten Durchschnitt der kommunalen Investitionen. Hier wurden die Abstände zum Bundesdurchschnitt zwischen 2015 und 2020 immer größer. Erst 2021 und 2022 verkleinert sich der Abstand zum Bundestrend wieder, bleibt aber weiterhin groß (siehe Grafik 5).

Landesinvestitionen wegen schwacher Investitionsförderung zu gering

Die Investitionstätigkeit des Saarlandes ist seit nunmehr anderthalb Jahrzehnten unterdurchschnittlich. Für das deutliche Absacken der Investitionen ab dem Jahr 2015 liegt die Vermutung



nahe, dass die Spielräume innerhalb der Phase der Haushaltskonsolidierung immer enger wurden, sich das Saarland aber auf die Einhaltung der Vorgaben des Stabilitätsrates verpflichtet hatte und deshalb die eher flexiblen Investitionskosten gesenkt wurden.

In den Jahren ab 2020 hatte das Saarland aber dann im Haushaltsplan deutliche Investitionssteigerungen vorgesehen, die lediglich 2020 auch umgesetzt werden konnten. Im Jahr 2020 wurden die Investitionen dank einer starken Steigerung der Zuschüsse an Unternehmen für investive Maßnahmen von lediglich 218 im Jahr 2019 auf 427 Euro je Einwohner angehoben. Dieses Niveau sollte auch in den Jahren 2021 und 2022 eingehalten werden. In der Haushaltsplanung wurden für das Jahr 2021 430 Euro und für 2022 447 Euro je Einwohner vorgesehen. Tatsächlich realisiert wurden 2021 lediglich 263 und 2022 dann 292 Euro je Einwohner an Landesinvestitionen. Die riesigen Lücken von 165 Mio. Euro im Jahr 2021 und 149 Mio. Euro im Jahr 2022 konnten nicht abfließen.

Eine immer wieder geäußerte Vermutung ist, dass die Schwierigkeiten bei den Bauinvestitionen für diesen mangelhaften Mittelabfluss verantwortlich seien. Dies ist jedoch nicht der Fall: Der Vergleich von geplanten mit realisierten Bauinvestitionen zeigt lediglich Differenzen von rund 6 Mio. Euro im Jahr 2021 und 3 Mio. Euro im Jahr 2022. Damit können die Lücken von 165 und 149 Mio. Euro zwischen Planung und Umsetzung von Landesinvestitionen nicht erklärt werden.

Vielmehr klaffen große Lücken bei den Zuschüssen für Investitionen an den nicht-öffentlichen Bereich. Hier wurden im Jahr 2022 rund 82 Mio. Euro der eingeplanten Summe von 149 Mio. Euro nicht verausgabt. Auch beim Erwerb von Beteiligungen des Landes wurden im Jahr 2022 23 Mio. Euro nicht realisiert. Im Jahr 2021 wurden 87 Mio. Euro der eingeplanten 165 Mio. Euro Investitionszuschüsse an andere Bereiche nicht umgesetzt, was die Hälfte des Volumens der nicht abgeflossenen Mittel ausmacht (siehe dazu Tabelle 1 unter 4.2.2!).

Diese Tatbestände deuten auf Probleme in der Wirtschaftsförderung des Landes hin. Einerseits kann dies mit der wenig dynamischen Wirtschaftsentwicklung und der damit zusammenhängenden trägen Investitionstätigkeit von Unternehmen im Saarland zusammenhängen. Das heißt, dass die Nachfrage nach Investitionsförderung im Saarland möglicherweise weniger groß war, als von den politischen Entscheidungsträgern eingeschätzt. Andererseits könnten auch Verwaltungsverfahren und komplizierte Antragsverfahren verantwortlich sein. Dies würde in Richtung einer überkomplexen Bürokratie deuten, die es im Sinne einer Dynamisierung des Investitions- und Fördergeschehens gilt, abzubauen. Sie sollte für die transformativen Herausforderungen des Saarlandes fit gemacht werden.

In jedem Falle liegen die Investitionen des Saarlandes mit 292 Euro je Einwohner weit unter dem Durchschnitt der Bundesländer von 512 Euro je Einwohner und damit an zweitletzter Stelle vor dem Schlusslicht Rheinland-Pfalz. Das heißt, das Land Saarland investierte im Jahr 2022 nur 57 % dessen, was die Bundesländer durchschnittlich investieren. Im regionalen Standortwettbewerb kann es so kaum punkten. Sind die Voraussetzungen für die Transformation in finanzstärkeren Bundesländern ohnehin besser, so fällt das Saarland aufgrund dieser mangelhaften Performanz im Mittelabfluss weiter zurück (siehe Grafik 6).

4.2.4 Entwicklung und Stand der saarländischen Kommunal финанzen

Steuereinnahmen der Kommunen zu schwach für eine Haushaltswende

Die von den saarländischen Kommunen generierten Steuereinnahmen sind im Bundesländervergleich schwach. Nur die ostdeutschen Kommunen nehmen weniger Steuern ein als die saarländischen. Seit 2018 finden sich die kommunalen Steuereinnahmen auf dem sechstletzten Platz aller Bundesländer, sind also die schwächsten in ganz Westdeutschland. Sie betragen im Jahr 2022 1.213 Euro je Einwohner und damit nur 84 % des Länderdurchschnitts von 1.440 Euro je Einwohner an kommunalen Steuereinnahmen.

Insgesamt verweisen diese Werte auf eine wirtschaftliche Stagnation, die ihre Wirkungen bis tief in die öffentliche Daseinsvorsorge zeitigt. Nur durch zusätzliche Einnahmen in der Gewerbesteuer und einen steigenden Anteil an der Umsatzsteuer kann die Finanzausstattung der saarländischen Kommunen durch Steuerermehreinnahmen verbessert werden (siehe Grafik 7).

Die Schwäche der saarländischen Kommunen wurde im Bertelsmann-Kommunalreport 2023 verdeutlicht: 2022 war das Saarland das einzige Bundesland, in dem die Haushaltssaldi der Kommunen zusammengenommen negativ waren. Zu den bestehenden Lasten der Daseinsvorsorge, der Flüchtlingsunterbringung und der steigenden Energiekosten werden künftig die kommunale Wärmeplanung und deren Umsetzung hinzutreten. Mit der Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) werden ebenfalls haushaltswirksame Zusatzausgaben anfallen.

Schulden der Kommunen sinken dank Landeshilfe

Die Gesamtschulden der Kommunen konnten in den Jahren 2019 bis 2022 von 3.650 auf 2.805 Euro je Einwohner zurückgeführt werden. Der Rückgang der Schuldenlast ist vor allem auf die Halbierung der Kassenkredite durch den Saarlandpakt zurückzuführen. Im Bundesländervergleich belegen die saarländischen Kommunen nun nicht mehr den Spitzenplatz unter den Flächenländern, sondern den drittletzten Platz vor Nordrhein-Westfalen und dem Schlusslicht Rheinland-Pfalz.

Dennoch bleibt der Abstand der saarländischen Kommunen zum Länderdurchschnitt der Kommunalverschuldung von 1.809 Euro je Einwohner erheblich. Tendenziell ist die kommunale Verschuldung in den Jahren 2019 bis 2022 leicht gestiegen und könnte aufgrund zusätzlicher Aufgaben und Belastungen in den kommenden Jahren weiter bundesweit steigen. Hier sind die saarländischen Kommunen herausgefordert, den Schuldenstand bei tendenziell wachsenden Ausgaben weiter zu senken oder konstant zu halten, um die finanzielle Handlungsfähigkeit angesichts steigender Zinslasten nicht zu gefährden (siehe Grafik 8).

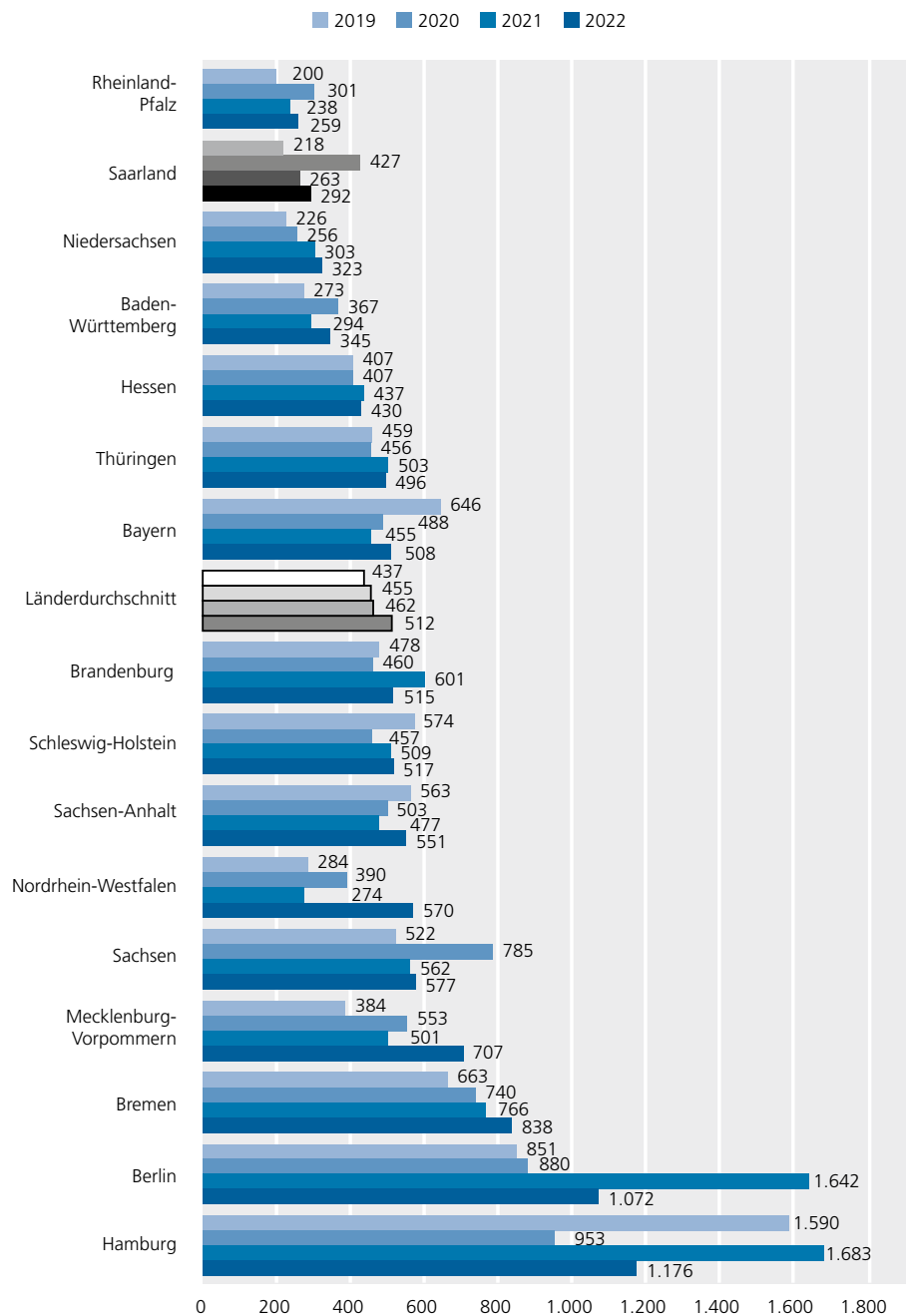
Kommunale Kassenkredite durch Saarlandpakt halbiert

Die Halbierung der kommunalen Kassenkredite durch den Saarlandpakt von 1.942 Euro je Einwohner im Jahr 2019 auf 923 Euro je Einwohner im Jahr 2022 zeigt, dass ein klar definierter Mitteleinsatz von außen eine relativ schnelle Entlastung der Kommunalfinanzen erzielen kann. Die saarländischen Kommunen haben nun weniger Kassenkredite als die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (1.028 Euro je Einwohner) und dem neuen Schlusslicht Rheinland-Pfalz (1.123 Euro je Einwohner).

Dennoch sind die saarländischen kommunalen Kassenkredite um das 2,75-fache höher als der Durchschnitt der Bundesländer, wo kommunale Kassenkredite nur 336 Euro je Einwohner betragen. Im Saarlandpakt war vorgesehen, dass nicht nur das Land rund eine Milliarde Euro zur Entschuldung der Kassenkredite zur Verfügung stellt, sondern dass eine weitere Milliarde Euro von der Bundesebene beigesteuert würde. Tatsächlich hätte dieser Betrag die Kassenkredite der saarländischen Kommunen wahrscheinlich vollständig abgetragen. Die Entscheidung des Bundes dagegen lässt die saarländischen Kommunen weiter in äußerst engen Finanzspielräumen zurück. Damit werden auch die Spielräume für die Transformation im Saarland deutlich verengt (siehe Grafiken 9 und 10).

Grafik 6

Landesinvestitionen 2019 bis 2022 im Vergleich in Euro je Einwohner zu laufenden Preisen

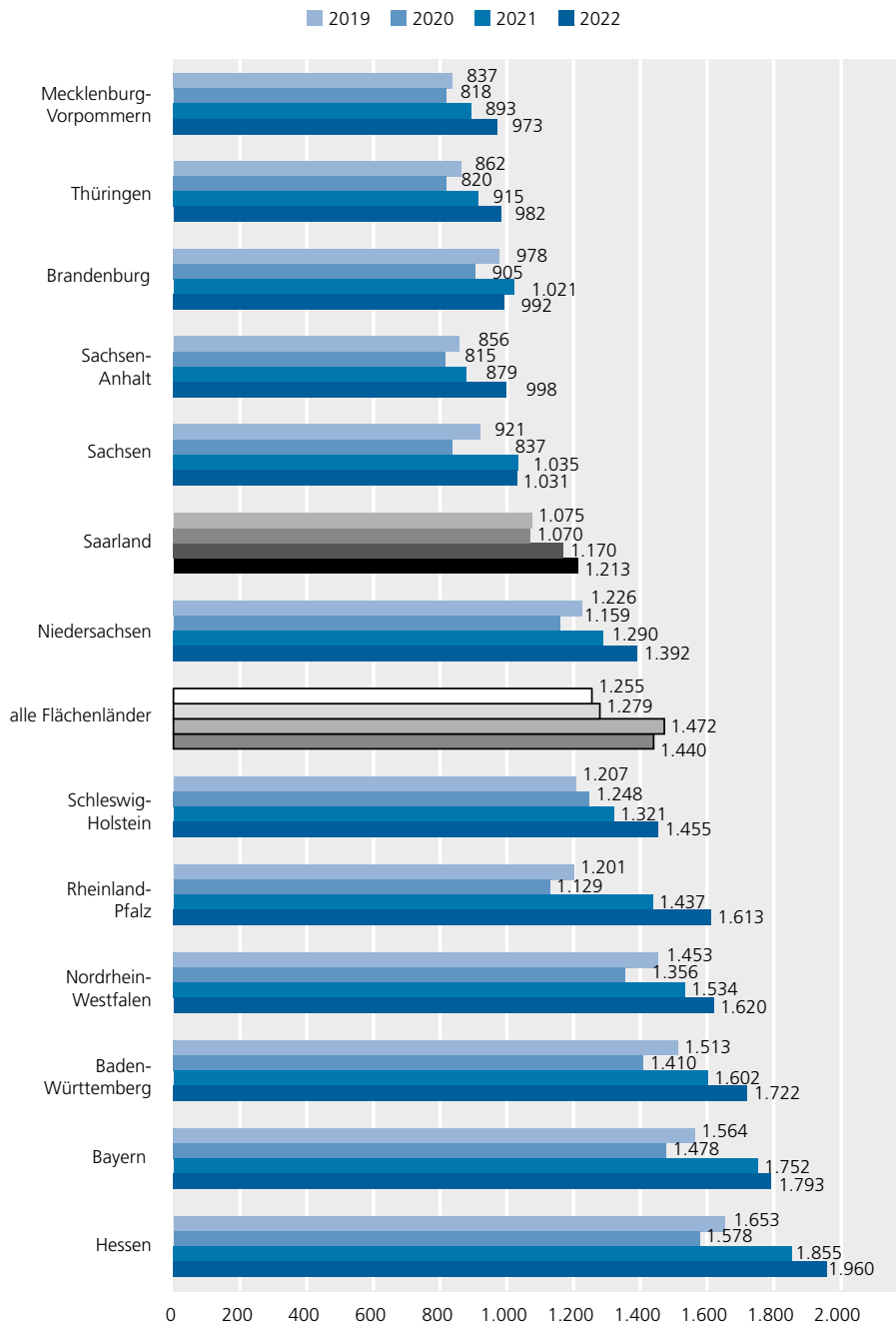


Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Arbeitskammer

Grafik 7

Kommunale Steuereinnahmen 2019 bis 2022 in Euro je Einwohner zu laufenden Preisen

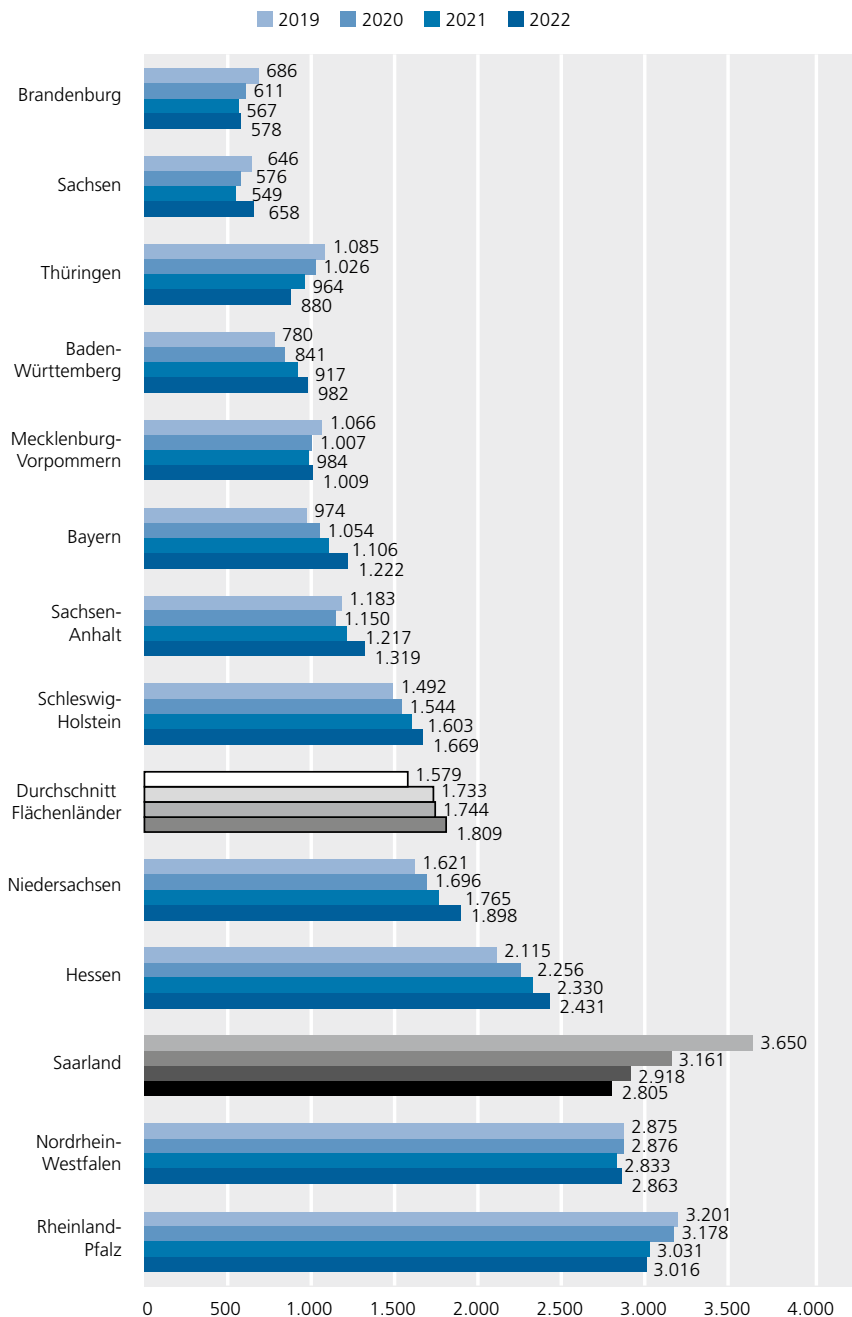


Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Arbeitskammer

Grafik 8

Schulden der Kommunen nach Ländern 2019 bis 2022 in Euro je Einwohner zu laufenden Preisen

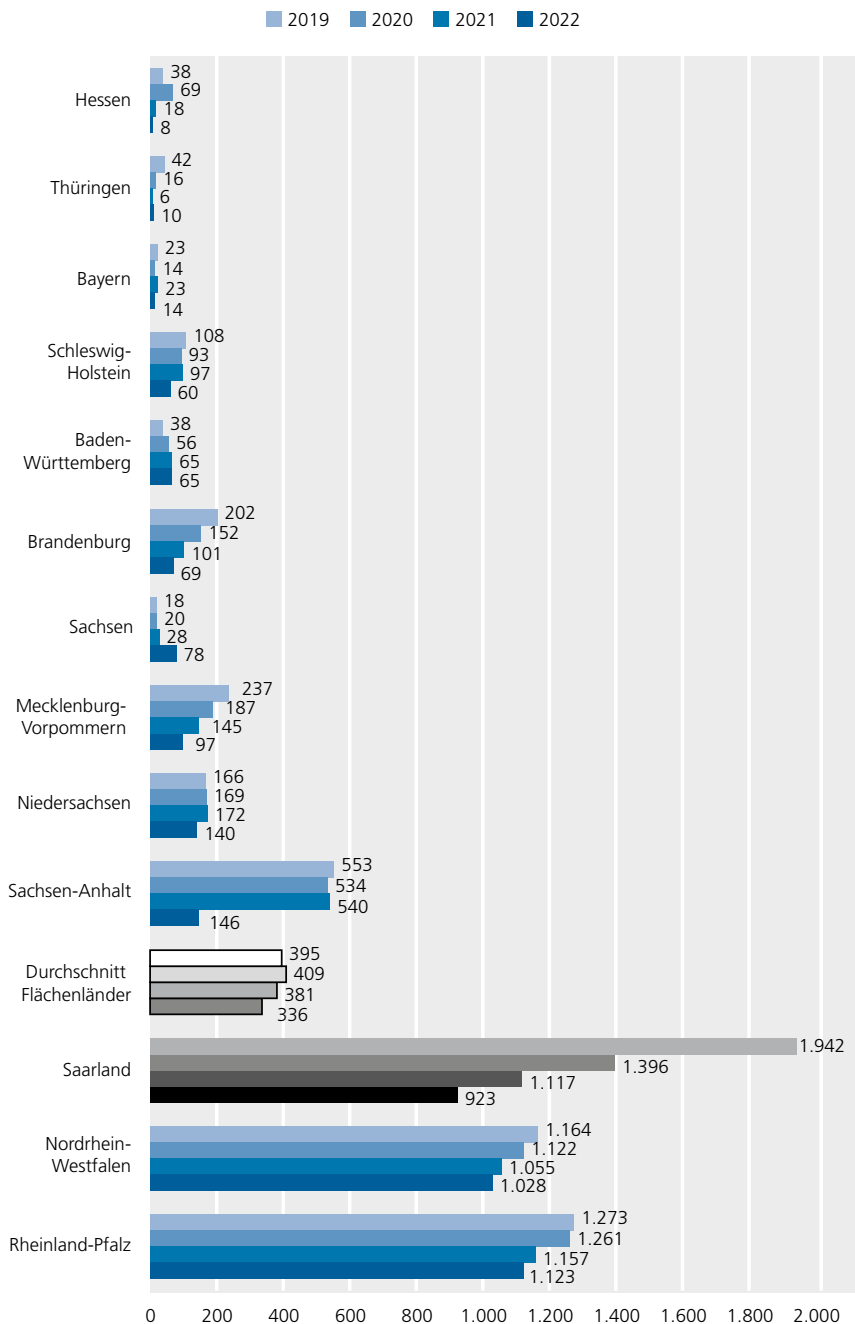


Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Arbeitskammer

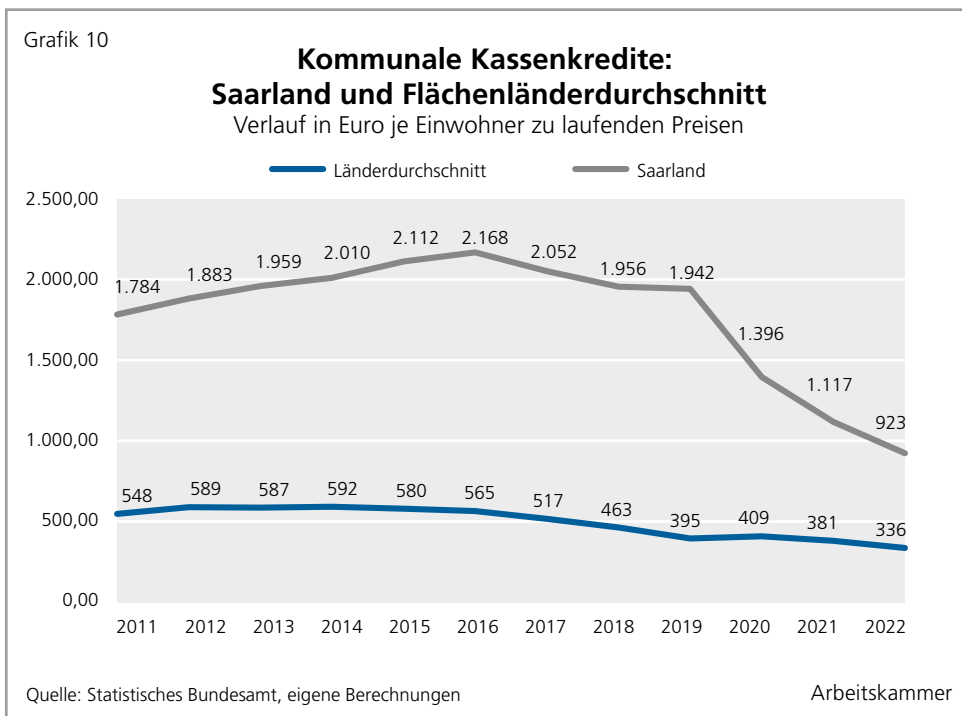
Grafik 9

Kommunale Kassenkredite 2019 bis 2022 im Vergleich in Euro je Einwohner zu laufenden Preisen



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Arbeitskammer



Investitionen der Kommunen holen auf – aber in zu geringem Maße

Die saarländischen Kommunen haben ihre Investitionen in den letzten beiden Jahren 2021 und 2022 deutlich ausgeweitet. Dennoch sind sie weiterhin Schlusslicht in bundesweiten Vergleich, denn die Kommunen in anderen Bundesländern investieren mehr. Einerseits liegt dies darin begründet, dass alle von einem höheren Niveau gestartet sind als die saarländischen Kommunen, andererseits sind die Investitionssteigerungsraten der saarländischen Kommunen immer noch nicht groß genug, als dass von einem Aufholprozess die Rede sein könnte.

Mit 408 Euro je Einwohner investieren die saarländischen Kommunen nur gut 71 % dessen, was im Flächenländerdurchschnitt kommunal investiert wird, nämlich 571 Euro je Einwohner. Für eine Wende in der Daseinsvorsorge hin zu einem Umfeld, das optimale Bedingungen für eine sozialverträgliche Transformation im Saarland bietet, ist das Saarland deshalb noch weit entfernt (siehe Grafik 11).

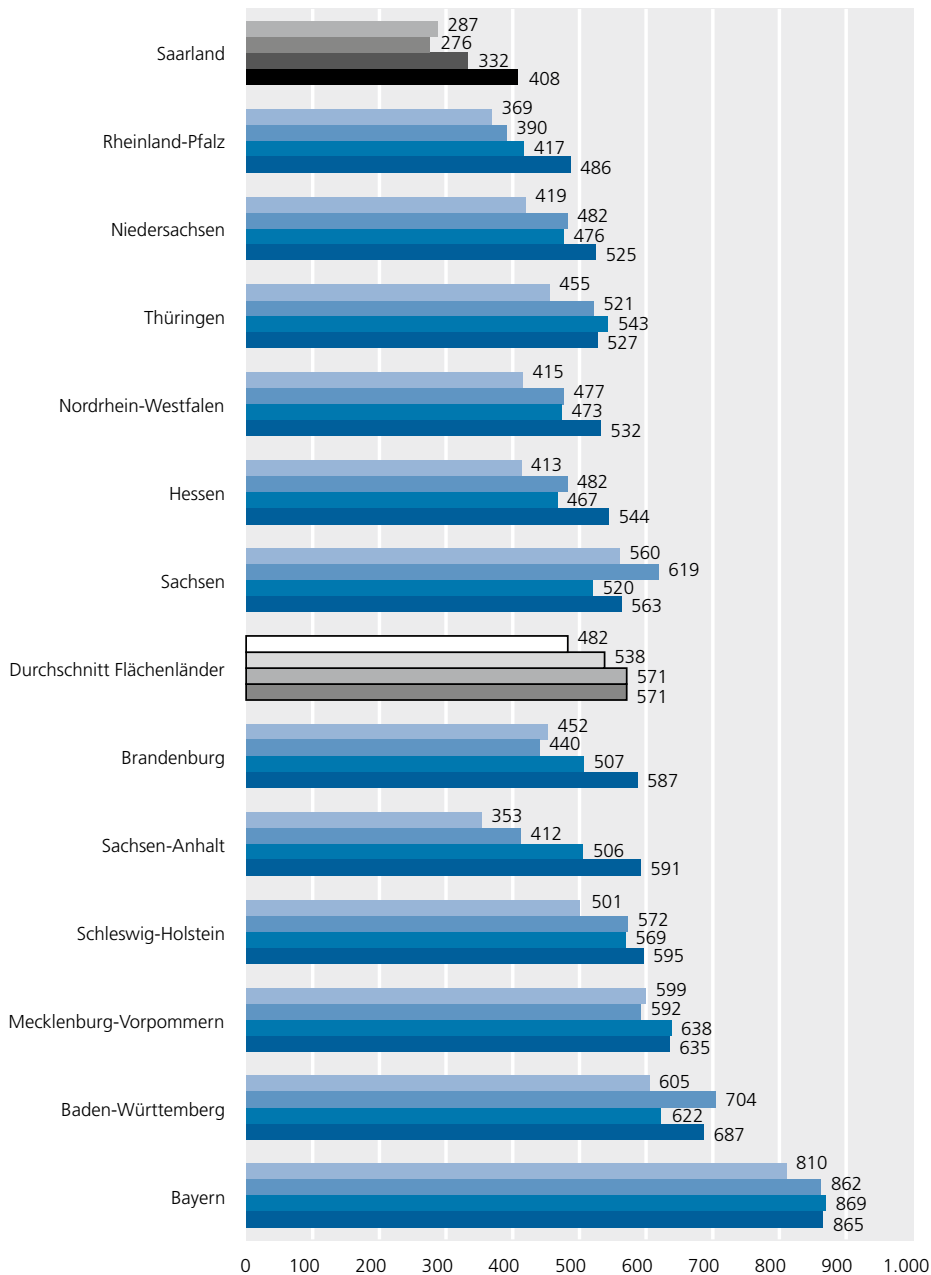
Ob angesichts steigender Anforderungen an die kommunalen Haushalte durch weitere Verpflichtungen bei Flüchtlingen, die Aufgaben der kommunalen Wärmeplanung sowie wachsende Bildungsanforderungen diese ihre Investitionen weiter ausbauen können, bleibt ungewiss.

Grafik 11

Kommunale Investitionen 2019 bis 2022 in den Flächenländern

in Euro je Einwohner zu laufenden Preisen

■ 2019 ■ 2020 ■ 2021 ■ 2022



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Arbeitskammer

4.2.5 Forderungen der Arbeitskammer

1. Die Landesregierung sollte ihre Strategie beim Transformationsfonds hinsichtlich der Ausschüttung der Hälfte der Mittel bis Ende 2024 überdenken und die Mittel in saarländische Landesgesellschaften zur Gestaltung der Transformation überführen. Nur so können die notwendigen Mittel für einen längeren Zeitraum gesichert werden und Fehlallokationen aufgrund politischen und zeitlichen Drucks vermieden werden.
2. Die Landesregierung sollte den Kernhaushalt den besonderen Anforderungen der Transformationsdynamik in den Bereichen Umwelt und Verkehr, Arbeit und Soziales sowie Bildung und Gesundheit durch gezielte moderate, aber stetige Erhöhungen der Ressortetats Rechnung tragen, um die industrielle Transformation sozial und ökologisch sowie mit dem entsprechenden Humankapital zu flankieren.
3. Die Landesregierung sollte dafür sorgen, dass die im Kernhaushalt eingestellten Investitionsmittel auch zeitnah abfließen, um die Investitionen des Transformationsfonds mit weiteren Standortinvestitionen anzureichern und große Haushaltsreste zu vermeiden.
4. Die Landesregierung sollte zusätzliche finanzielle Mittel für die saarländischen Kommunen auf Bundesebene aushandeln, um Spielräume für kommende Aufgaben bei Infrastrukturinvestitionen, Bildung und kommunaler Wärmeplanung zu schaffen.

-
- ¹ Korioth, Stefan: Verfassungsrechtliche Kurzstellungnahme zu den Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) für die Ausgestaltung des „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“, München 2023, S. 11. Online: <https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Transformationsfonds/Kurzstellungnahme.pdf?__blob=publicationFile&v=6>, Stand: 14.02.2024.
 - ² Hentze, Tobias und Kauder, Björn: Das Sondervermögen „Transformationsfonds“ des Saarlands: Stellungnahme zu den Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz des Bundes (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22) auf das Saarland, IW-Report 61/2023, 2023.
 - ³ Saarland: Haushaltsplan des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2024 und 2025, 2023. Online: <https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Haushaltsplan_2023/Einzelplan01.pdf?__blob=publicationFile&v=1>, Stand: 12.01.2024, hier: EP 21, Wirtschaftsplan für das Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“, o. S.
 - ⁴ Süddeutsche Zeitung: Toscani will bis Sommer Vereinbarung zu Transformationsfonds, Süddeutsche.de, 24.03.2024, <<https://www.sueddeutsche.de/politik/parteien-saarbruecken-toscani-will-bis-sommer-vereinbarung-zu-transformationsfonds-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-240324-99-447185>>, Stand: 29.03.2024.
 - ⁵ Bauer, Patricia: Öffentliche Unternehmen als Träger der Transformation, in: AK-Analyse (2022). Online: <Öffentliche Unternehmen als Träger der Transformation>.
 - ⁶ Siehe für alle folgenden Erläuterungen: Saarland, Haushaltsplan des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2024 und 2025 (wie Anm. 3).
 - ⁷ Bauer, Patricia: Landeshaushalt: Sparkurs und gehemmte Investitionen, in: AK Konkret (12.2023), S. 12.

4.3 Teilhabe im digitalen Staat – Open Government als umfassendes Leitprinzip

Die Digitalisierung verändert das Verhältnis der Bürger zum Staat und seinen Institutionen auf fundamentale Weise. Das Saarland und seine öffentlichen Einrichtungen stehen in der Verantwortung, digitale Technologien verantwortungsvoll einzusetzen – ob im Rahmen von Smart Cities oder bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen. Wichtig ist, dass digitale Möglichkeiten allen Menschen gleichermaßen zugänglich gemacht werden und soziale Rahmenbedingungen mitgedacht werden. Ein leistungsfähiger digitaler Staat kann zu einer lebhaften und inklusiven Demokratie beitragen und das Vertrauen der Bürger in den Staat und seine Institutionen insgesamt stärken.

4.3.1 Digitale Teilhabe: Ergebnisse aus der AK-Beschäftigtenbefragung

Im Februar 2023 hat die Arbeitskammer des Saarlandes zum ersten Mal eine repräsentative Onlinebefragung bei saarländischen abhängig Beschäftigten durchgeführt. Befragt wurden sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und ausschließlich geringfügig Beschäftigte. Rund 3.000 Befragte haben sich beteiligt. Die Ergebnisse sind für die Grundgesamtheit verallgemeinerbar.¹

Einstellungen zur Digitalisierung: Grundsätzliche Offenheit gegenüber digitalen Technologien

91 % der Befragten empfinden sich digitalen Technologien gegenüber grundsätzlich offen. Es bestehen zwar kleinere Unterschiede zwischen jüngeren oder älteren Menschen, aber vor allem ist festzustellen, dass in allen Altersklassen 90 % oder mehr der Befragten digitalen Technologien gegenüber offen sind.

Auch die Auffassung, dass man selbst entscheiden kann, wie viel Digitalisierung man im Alltag zulässt, ist mit rund 84 % sehr hoch. Hier gibt es zwar ebenso Unterschiede zwischen den Altersklassen, aber auch hier ist vor allem festzuhalten, dass in allen Altersklassen jeweils mehr als vier Fünftel (82 %) der Befragten dieser Meinung sind.

Ein deutlich anderes Bild zeigt sich bei der Einschätzung, ob digitale Anwendungen im Alltag Erledigungen manchmal kompliziert machen. Ausdrücklich als Beispiel genannt waren in der Fragestellung Onlinedienste bei Ämtern. Über die Hälfte aller Befragten (58%) sagt, dass digitale Anwendungen im Alltag Erledigungen manchmal kompliziert machen. Das ist umso bemerkenswerter, als es sich um die gleiche Befragtengruppe handelt, in der 91 % von sich sagen, der Digitalisierung grundsätzlich offen gegenüberzustehen, also keine Berührungsängste zu haben. Bei dieser Frage nun zeigt sich ein klarer Zusammenhang mit dem Alter der Befragten. Der Anteil der Personen, die digitale Anwendungen im Alltag wie beispielsweise Onlinedienste

bei Ämtern manchmal kompliziert findet, steigt über die Altersklassen hinweg stetig an. In der Altersgruppe der Personen bis 25 Jahre sind es 33 %, in der Gruppe der Personen bis 35 Jahren sind es schon 48 %, bis 45 Jahre 54 %, bis 55 Jahre 67 %, bis 65 Jahre 68 % und über 65 Jahre nochmal ein deutlicher Zuwachs auf 74 %.

An dieser Stelle muss man sich vergegenwärtigen, dass es sich hier um Daten handelt, die durch eine Onlinebefragung erhoben wurden! Die Befragung war also ihrerseits eine digitale Anwendung im Alltag. Onlinebefragungen sind mittlerweile ein allgemein übliches Vorgehen, das vor allem aus Kostengründen meistens alternativlos ist. Bei der Interpretation der Daten in Hinblick auf Schwierigkeiten, die Nutzer mit der Digitalisierung haben, darf man diese Verzerrung aber nicht vergessen: Wer Schwierigkeiten mit digitalen Anwendungen hat, hat wahrscheinlich auch Schwierigkeiten, an einer Onlinebefragung teilzunehmen oder hat im schlimmsten Falle dann nicht daran teilgenommen. Es ist also davon auszugehen, dass der Anteil derer, für die digitale Anwendungen im Alltag wie z. B. Onlinedienste bei Ämtern manchmal kompliziert sind, tatsächlich etwas höher liegt.

Aber nicht nur die eigenen Fähigkeiten im Umgang mit digitaler Technik sind ausschlaggebend dafür, wie gut oder schlecht man in der digitalisierten Gesellschaft zurechtkommt, sondern wenigstens ebenso bedeutsam sind die technischen Zugangsmöglichkeiten, die einem als Infrastruktur am Wohnort und als digitales Angebot der Kommune überhaupt zur Verfügung stehen: Wie schnell ist das Internet am Wohnort? Welche Onlinedienste werden mir von meiner Kommune überhaupt angeboten?

Zufriedenheit mit digitaler Infrastruktur am Wohnort: deutliche Unterschiede zwischen Stadt und Land

Insgesamt sind rund 68 % der Befragten mit der digitalen Infrastruktur (z. B. schnelles Internet, Mobilfunknetz) zufrieden oder eher zufrieden. Es zeigt sich aber ein deutlicher Unterschied zwischen städtisch und ländlich geprägten Wohnorten. In eher städtisch geprägten Wohnorten liegt die Zufriedenheit bei rund 74 %, in eher ländlich geprägten Wohnorten bei rund 66 %.

Zufriedenheit mit digitalem Leistungsangebot der Kommunen: Etwas mehr als die Hälfte der Befragten zeigt sich grundsätzlich zufrieden; kaum Unterschiede zwischen Stadt und Land

Ein solcher Unterschied ist hinsichtlich der Zufriedenheit der Befragten mit dem digitalen Leistungsangebot ihrer Kommune nicht zu sehen. Insgesamt sind rund 57 % der Befragten zufrieden oder eher zufrieden mit dem digitalen Leistungsangebot in ihrer Kommune, z. B. mit den Möglichkeiten, in ihrer Kommune Behördengänge online erledigen zu können. In eher städtisch geprägten Wohnorten liegt die Zufriedenheit mit dem digitalen Leistungsangebot der Kommune bei rund 59 % und damit etwas höher als in eher ländlich geprägten Wohnorten mit rund 56 %.

Zufriedenheit mit digitaler Infrastruktur und digitalem Leistungsangebot wirkt sich stark auf die Zufriedenheit mit den sozialen Teilhabemöglichkeiten aus

Die Ergebnisse zeigen klar, dass sich sowohl die digitale Infrastruktur am Wohnort als auch das gegebene digitale Leistungsangebot der Kommune deutlich darauf auswirken, wie zufrieden die Befragten mit den Möglichkeiten ihrer sozialen Teilhabe sind. Insgesamt sind die Befragten zu rund 75 % mit ihren sozialen Teilhabemöglichkeiten zufrieden oder eher zufrieden. Aber die Befragten, die mit der digitalen Infrastruktur an ihrem Wohnort zufrieden oder eher zufrieden sind, sagen zu rund 79 %, dass sie auch mit ihren sozialen Teilhabemöglichkeiten zufrieden bzw. eher zufrieden sind. Hingegen sagen von den Befragten, die mit der digitalen Infrastruktur an ihrem Wohnort eher unzufrieden oder unzufrieden sind, dies nur rund 67 %.

Annähernd das Gleiche gilt für das digitale Leistungsangebot der Kommunen. Diejenigen Befragten, die damit zufrieden oder eher zufrieden sind, sind zu rund 80 % auch mit ihren Möglichkeiten der sozialen Teilhabe zufrieden. Hingegen sind von denjenigen Befragten, die mit dem digitalen Leistungsangebot ihrer Kommune nicht oder eher nicht zufrieden sind, nur rund 69 % mit ihren sozialen Teilhabemöglichkeiten zufrieden oder eher zufrieden.

Zufriedenheit mit digitaler Infrastruktur und digitalem Leistungsangebot wirkt sich sehr stark darauf aus, ob die Menschen mit ihren Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen zufrieden sind

Noch deutlicher sind die Zusammenhänge, die sich zwischen gegebener digitaler Infrastruktur des Wohnorts bzw. dem digitalen Leistungsangebot der Kommune und der Zufriedenheit mit den Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen ergeben. Insgesamt geben rund 34 % der Befragten an, mit ihren Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen zufrieden oder eher zufrieden zu sein. Aber Befragte, die mit der digitalen Infrastruktur an ihrem Wohnort zufrieden oder eher zufrieden sind, sind dies zu rund 38 %. Im Gegensatz dazu sagen dies nur rund 24 % derjenigen, die mit der digitalen Infrastruktur an ihrem Wohnort eher unzufrieden oder unzufrieden sind.

Einen noch stärkeren Effekt hat das digitale Leistungsangebot der Kommunen. Diejenigen Befragten, die damit zufrieden oder eher zufrieden sind, sind zu rund 42 % mit ihren Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen zufrieden oder eher zufrieden. Für die Befragten, die mit dem digitalen Leistungsangebot ihrer Kommunen eher unzufrieden oder unzufrieden sind, gilt das nur für 24 %.

Zufriedenheit mit digitaler Infrastruktur und digitalem Leistungsangebot wirkt sich auch auf die Zufriedenheit der Befragten mit der Demokratie in Deutschland aus

Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich auch ein deutlicher Zusammenhang zwischen diesen Faktoren und der allgemeinen Zufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland zeigt. Inse-

samt sagen 51 % der Befragten, dass sie mit der Demokratie in Deutschland zufrieden oder eher zufrieden sind. Diejenigen, die mit der digitalen Infrastruktur an ihrem Wohnort zufrieden oder eher zufrieden sind, geben zu rund 55 % an, mit der Demokratie in Deutschland zufrieden oder eher zufrieden zu sein. Diejenigen, die mit der digitalen Infrastruktur an ihrem Wohnort unzufrieden oder eher unzufrieden sind, sagen dies nur in rund 44 % der Fälle.

Ebenso verhält es sich bezüglich des digitalen Leistungsangebots der Kommunen. Diejenigen, die mit diesem Angebot zufrieden oder eher zufrieden sind, sagen zu rund 56 %, dass sie mit der Demokratie in Deutschland zufrieden oder eher zufrieden sind, diejenigen, die mit dem Angebot unzufrieden oder eher unzufrieden sind, sagen das nur zu rund 45 %.

Fazit: Gesellschaftliche Teilhabe hängt in starkem Maße von digitaler Teilhabe ab

Die digitale Durchdringung der Gesellschaft ist in einem Maße fortgeschritten, dass die Frage der digitalen Teilhabe – zumindest in der Selbsteinschätzung der Menschen – mittlerweile zu einer sehr zentralen Frage geworden ist. Gesellschaftliche Teilhabe hängt in starkem Maße von digitaler Teilhabe ab. Es ist daher von größter Bedeutung, digitale Teilhabe in der Fläche und für alle gleich zu ermöglichen. Ungleiche digitale Zugangsmöglichkeiten sind längst eine neue Form sozialer Ungleichheit geworden.²

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung: Auch die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung im Blick behalten!

Dass die ungleichen Zugangsmöglichkeiten möglichst schnell abgebaut und das Angebot an Onlinediensten für die Bürger und Bürgerinnen ausgebaut wird, ist notwendig. Schnelligkeit darf hier aber nicht das einzige Kriterium sein. Davon abgesehen, dass Schnelligkeit ohnehin oft zu Fehlern führt, bedeutet Schnelligkeit im Auf- und Ausbau von Angeboten in aller Regel die Zunahme von Belastung für die jeweiligen Beschäftigten. Dies in wenigstens vier Hinsichten:

Erstens geht mit dem Angebot eines neuen Dienstes bzw. einer neuen, nun digitalen Möglichkeit, einen Bürgerdienst zu nutzen einher, dass für eine Übergangszeit auch die bisherige analoge Nutzung dieses Dienstes weitergeführt wird. Das Ziel ist zwar die Verschlankeung und Vereinfachung eines Arbeitsprozesses mittels Digitalisierung, kurz- und mittelfristig führt die Einführung eines digitalen Prozesses aber häufig zu einer Doppelbelastung für die Beschäftigten. Ist ein Arbeitsprozess schon in seiner analogen Form unterpersonalisiert, verschärft sich das Problem für die Übergangszeit mit unter Umständen dramatischen Belastungsfolgen für die Beschäftigten.

Zweitens müssen die betreffenden Beschäftigten für die neuen digitalen Arbeitsprozesse ausreichend geschult und qualifiziert werden. In einer Studie zur Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung hatte die Arbeitskammer bereits 2019 saarländische Personalvertretungen befragt.³ Die personellen Umstände in Bezug auf die notwendige Qualifizierung im Rahmen der Digitali-

sierung und die Mitarbeiteranzahl wurden dramatisch eingeschätzt: In lediglich 13 % der Fälle bewerten die befragten Personalräte die „Qualifizierung der Mitarbeiter“ als ausreichend, um die Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung umzusetzen. Drei Viertel sehen diese als nicht oder nicht ausreichend gegeben. Noch drastischer wurde die Situation bezogen auf die „Mitarbeiteranzahl“ eingeschätzt. Gerade einmal 6 % sehen genügend Mitarbeiter in ihren Dienststellen vorhanden, um die zusätzlichen Aufgaben der Digitalisierung zu bewältigen. Auch für die damals abgefragte Fünf-Jahres-Perspektive wurde von den befragten Personalräten keine nennenswerte Besserung der personellen Rahmenbedingungen erwartet.

Drittens kann es zu unbeabsichtigten Nebenfolgen führen, wenn die Entwicklung und Implementierung von digitalen Prozessen ohne Beteiligung der Beschäftigten geschieht. Eine typische unbeabsichtigte Nebenfolge der Einführung von digitaler Technologie ist die Verdichtung von Arbeit. Weil ein einzelner Vorgang nun schneller erledigt werden kann, führt es dazu, dass in der gleichen Zeit nun mehr Vorgänge im Vergleich zu früher bearbeitet werden müssen. Übersehen wird dabei aber oft, dass die Anstrengung in der Bearbeitung nicht weniger geworden ist, sondern sich die Zeitersparnis der Bearbeitung daraus ergibt, dass man z. B. nun eine Akte nicht mehr aus dem Archiv holen muss, weil man sie digital verfügbar hat. Eine notwendige Verschnaufpause zwischen zwei Bearbeitungsvorgängen fällt weg, die Anstrengung der Bearbeitung bleibt gleich. Zudem wird dadurch der Kontakt mit Kolleginnen und Kollegen seltener, weil man sein Büro nicht mehr verlassen muss.⁴ Verschnaufpausen wie Kontakt mit Kollegen gehören aber zu den Rahmenbedingungen Guter Arbeit.

Viertens schließlich kann es zu gravierenden Schwierigkeiten in der Anwendung der Technologie kommen, weil sie nicht ausreichend an die gegebenen tatsächlichen Arbeitsbedingungen und Arbeitsanforderungen angepasst ist. Der Grund liegt oft darin, dass die Beschäftigten als Experten ihrer Arbeit nicht in die Entwicklung einbezogen waren und es zusätzlich keine wirkliche und ausreichende Evaluierung der Prozesse nach einer Testphase gab.

Richtlinie muss sein: „Gute Arbeit by Design“

Das vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) entwickelte Konzept „Gute Arbeit by Design“ ist hier unbedingt zu beachten. Es wurde vom DGB ursprünglich im Zusammenhang mit der Implementierung von sogenannter „Künstlicher Intelligenz“ (KI) entwickelt, eignet sich aber ohne Abstriche für jede Einführung von Technologie im Rahmen der Digitalisierung.⁵ Ausgangsbasis ist die Mitbestimmung und Partizipation der Beschäftigten oder ihrer Interessenvertretungen. Bei allen Technologieeinführungen, die sich auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten auswirken, muss sie von Beginn an gewährleistet sein. Partizipation und Mitbestimmung setzen hier bereits bei der Definition der Zielsetzung der zu entwickelnden Technologie ein und bleiben über alle Phasen der Technologieeinführung hinweg bestehen: von der Entwicklung, der Implementierung über die Umsetzung bis zur Evaluation. Der gesamte Prozess wird dadurch in seinen Folgen abschätzbar, ist für die Beschäftigten transparent und nachvollziehbar und stellt sicher, dass kein Erfahrungswissen verloren geht.

4.3.2 Open Government als Leitprinzip umsetzen: Potenziale durch Digitalisierung

Durch intransparente Prozesse von Regierungen und Verwaltungen kann das Vertrauen in die Politik erheblich sinken. Transparenz und Offenheit sowie der barrierefreie Zugang zu Informationen bilden die Grundlage für eine Teilhabe am politischen Prozess und tragen zu einer lebhaften Demokratie und einem faktenbasierten öffentlichen Diskurs bei.

Open Government ist ein ganzheitlicher Ansatz zur Belebung der Demokratie auf der Grundlage von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln und unter Nutzung der Vorteile der Digitalisierung. Open Government zeichnet sich aus durch:⁶

- Transparenz und Zugang zu Informationen zum Beispiel über Verfahren und Entscheidungen,
- Partizipation etwa in Form von Bürgerdialogen oder Konsultationen,
- Zusammenarbeit zwischen Regierung und Nicht-Regierungsorganisationen, sowohl ressort- als auch ebenenübergreifend,
- Rechenschaftslegung und
- Nutzung neuer Technologien.

Die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) definiert Open Government als „Kultur der Regierungsführung, die – geleitet von den Grundsätzen der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Teilhabe – auf innovativem und nachhaltigem staatlichem Entscheiden und Handeln beruht und damit die Demokratie und integratives Wachstum fördert“⁷.

Eine Ausrichtung an den Prinzipien von Open Government kann sowohl der Verwaltung helfen, bessere Leistungen zu erbringen als auch das Interesse und die Teilhabe der Bürger am politischen Prozess unterstützen. Offenheit kann das Vertrauen in demokratische Institutionen stärken und Verbesserungsbedarfe aufzeigen sowie eine Kooperationskultur etablieren, die die Zusammenarbeit zwischen Politik und Gesellschaft intensiviert und zu gemeinwohlorientierten Innovationen beiträgt.

2016 trat die Bundesrepublik der sogenannten Open Government Partnership (OGP) bei. Die OGP ist eine 2011 gegründete internationale Initiative zur Förderung von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln. 75 Nationalstaaten nehmen bisher teil. Die Mitgliedschaft erfordert eine regelmäßige Umsetzung und Evaluation nationaler Aktionspläne, die mit der Zivilgesellschaft in enger Zusammenarbeit entwickelt werden. Darin werden unter anderem Reformvorhaben für mehr Transparenz, Bürgerbeteiligung oder der Nutzung neuer Technologien zum Wohle der Gesellschaft als Verpflichtung festgeschrieben. Ergänzt wird die Initiative durch ein sog. OGP Local Programm unterhalb der National- bzw. Bundesebene. Ländern, Regionen, Bezirken, Kommunen o. Ä. wird es dadurch ermöglicht – unabhängig von den nationalen Aktionsplänen –, vom umfangreichen Begleitprogramm und den institutionalisierten Lernprozessen der Initiative zu profitieren, um Offenheit im Regierungs- und Verwaltungshandeln auf lokaler Ebene zu verwirklichen.

Die Arbeitskammer sieht im Konzept des Open Government große Potenziale zur Stärkung der Demokratie. In einer Untersuchung der länderübergreifenden Informationsfreiheitsgesetze, die den Zugang zu amtlichen Informationen regeln, steht das Saarland allerdings sehr schlecht da, wie die Open Knowledge Foundation urteilt: „Im Vergleich zu anderen Landesinformationsfreiheitsgesetzen fällt das Saarländische Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) im Umfang relativ kurz aus. Das Informationsfreiheitsgesetz ist eines der schwächsten in Deutschland.“⁸ Viele andere Bundesländer sind in dieser Hinsicht schon merklich weiter und haben ihr Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz weiterentwickelt. Dieses sieht die proaktive Veröffentlichung von nichtpersonenbezogenen Dokumenten und Daten, die in den Behörden vorhanden sind, vor. Darunter können z. B. Studien, Verträge, Gutachten, Statistiken, Umwelt- und Verkehrsdaten oder sonstige nichtpersonenbezogene Verwaltungsdaten fallen. Einige der Länder (und auch manche Kommunen) betreiben deshalb ein eigenes Open-Data-Portal, wo Dokumente und Daten in maschinenlesbarer Form der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Aus Sicht der Arbeitskammer sollte das Regierungs- und Verwaltungshandeln im Saarland eng an den Grundsätzen von Open Government ausgerichtet werden, um demokratische Prozesse und das Vertrauen in die Demokratie insgesamt zu stärken. Notwendig sind vor allem konkrete Ideen und verbindliche Projekte, wie dies lokal umgesetzt werden kann. Gerade die Digitalisierung bietet große Potenziale, um Partizipation, Offenheit und die Zusammenarbeit von Verwaltung und Gesellschaft zu stärken. Einige Ansätze sind aus Sicht der Arbeitskammer besonders bedeutsam:

■ Open Data und Transparenzgesetz

Daten sind eine Schlüsselressource für gesellschaftlichen Wohlstand und Teilhabe im digitalen Zeitalter. Dem Grundsatz nach sollten persönliche Daten geschützt und öffentliche Daten genutzt werden. In ihrer Open-Data-Strategie erkennt die Bundesregierung das enorme Potenzial einer verantwortungsvollen Bereitstellung und Nutzung von Daten für Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft an.⁹ Im Kern muss es um eine offene Datenkultur (Open Data) gehen, die sich in Kollaborationen unterschiedlichster Akteure und insbesondere in genossenschaftlichen und gemeinwohlorientierten Initiativen verwirklicht. Konkret heißt das, dass (nicht personenbezogene) Daten nicht nur einigen wenigen Personen, sondern einer breiten Öffentlichkeit zur Nutzung und zur Verfügung stehen sollten. Die öffentliche Verwaltung erhebt eine Vielzahl von Daten für unterschiedlichste Zwecke und verfügt über einen enormen Datenpool, der in vielfältiger Weise genutzt werden kann. Um das in Verwaltungsdaten liegende Potenzial auszuschöpfen, gilt es, diese für Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Unternehmen zur Verfügung zu stellen.

Offene Verwaltungsdaten machen staatliches bzw. behördliches Handeln nachvollziehbar, schaffen Transparenz und spielen eine wesentliche Rolle für eine demokratische Partizipation an einer nachhaltigen Gestaltung unserer Zukunft. In diesem Sinne können offene Verwaltungsdaten das Miteinander in der Gesellschaft sowohl zwischen Bürgerinnen und Bürgern als auch zwischen ihnen und der Verwaltung stärken. Für zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure können offene Verwaltungsdaten eine wichtige Quelle sozialen, ökologischen und ökonomischen Mehr-

wertes sein und darüber hinaus für Start-ups einen Innovationsmotor darstellen. Außerdem können offene Daten selbst wiederum Verwaltungsabläufe und den Datenaustausch zwischen Behörden verbessern und dort zur Modernisierung beitragen.

Seit 2013 hat Deutschland mit dem länderübergreifenden nationalen Open-Data-Portal GovData einen zentralen Zugang zu Verwaltungsdaten aller föderalen Ebenen geschaffen. Als letztes aller Bundesländer ist auch das Saarland dem Portal im Jahr 2023 – also zehn Jahre später – beigetreten. Dies ist nicht mehr als ein erster zaghafter Schritt, denn es braucht dringend weitere Anstrengungen hin zu einer offenen Datenkultur im saarländischen öffentlichen Sektor. Die Arbeitskammer empfiehlt der Landesregierung den Aufbau eines eigenen saarlandweiten Open-Data-Portals, wie es viele andere Bundesländer bereits vormachen (auch etliche Kommunen betreiben bereits eigene kommunale Open-Data-Portale). Die praktische Erfahrung zeigt, dass sich um diese lokalen Open-Data-Portale herum ein lebhaftes Netzwerk zivilgesellschaftlicher Akteure bildet, die mit offenen Daten soziale und ökologische Mehrwerte schaffen und zu mehr Transparenz und Teilhabe beitragen.¹⁰ So gibt es beispielsweise zivilgesellschaftliche Projekte, die offene Umweltdaten (insbesondere aus Verwaltungen) zusammentragen, um den Fortschritt der Energie-, Verkehrs- und Landwirtschaftswende auf kommunaler und Bundesländerebene zu dokumentieren und mittels moderner Webtechnologien anschaulich und transparent für die breite Öffentlichkeit in einem Klimadashboard darstellen.¹¹ Partizipation wird gefördert, indem engagierte Bürger auch eigene Daten beisteuern können, wenn sie zum Beispiel private Messeinrichtungen betreiben (z. B. zur Messung von Luft- und Bodenqualität oder der Niederschlagsmenge). Andere Projekte widmen sich der Haushaltsdatenvisualisierung ihrer Kommune.¹² Haushaltspläne sind oft sperrig und mehrere hundert Seiten lang und nur von Menschen mit Fachwissen zu verstehen. Eine interaktive Visualisierung eines Haushaltes auf Basis offener Daten hilft es interessierten Bürgern, Einnahmen und Ausgaben in ihrer Kommune thematisch zu erkunden und mit anderen Kommunen zu vergleichen. Dies sind nur zwei Beispiele unter vielen, wie offene Daten zur Kollaboration und Partizipation anregen und Transparenz sowie Akzeptanz von politischen Maßnahmen fördern können.

Die Arbeitskammer sieht die dringende Notwendigkeit, dass die Landesregierung die Potenziale offener Daten, insbesondere offener Verwaltungsdaten, mit einer saarlandweiten (Open-)Data-Strategie adressiert. Wichtig ist auch die Vermittlung entsprechender Kompetenzen durch niedrigschwellige Bildungsangebote, um zum einen ein grundlegendes Verständnis für neue Technologien zu vermitteln und zum anderen die Zivilgesellschaft für die Nutzung und Verwendung offener Daten zu sensibilisieren und zu aktivieren. Notwendig ist aus Sicht der Arbeitskammer auch eine Weiterentwicklung des saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes hin zu einem Transparenzgesetz. Dies sollte die proaktive Veröffentlichung von Verwaltungsdaten in einem landeseigenen Open-Data-Portal vorsehen und einen Rechtsanspruch auf Open Data garantieren.

■ Technologiesouveränität durch Open Source Software (OSS)

Mit der Digitalisierung in den Verwaltungen steigt die Bedeutung von Software und der zugrundeliegenden digitalen Infrastruktur im öffentlichen Sektor. Damit kann aber auch die technologische Abhängigkeit von einigen großen Softwareherstellern und deren Geschäftsmodellen steigen, was nicht nur hohe Lizenzkosten, Einschränkungen in der Verwendung und fehlende Interoperabilitäten zur Folge haben kann, sondern auch Fragen nach der Wahrung von Technologie-, Daten- und Infrastruktursouveränität aufwirft. Eine vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat beauftragte Marktanalyse urteilt, dass die digitale Souveränität des öffentlichen Sektors durch die Abhängigkeit von einzelnen kommerziellen Softwareanbietern gefährdet sei.¹³ Diese diktiert der öffentlichen Hand ihre Vorstellungen von Preis- und Produktgestaltung und verhindern, dass Verwaltungen ihre IT-Architektur selbst gestalten und kontrollieren können (sogenannter Lock-in-Effekt). Um dieses Problem zu adressieren, wurde vom IT-Planungsrat eine Strategie zur Stärkung der digitalen Souveränität für die IT der öffentlichen Verwaltung erarbeitet.¹⁴ Als zentrales Element sieht die Strategie die Verwendung sog. Open Source Software (OSS) vor. OSS zeichnet sich im Gegensatz zu proprietärer Software durch die Einsehbarkeit und Veränderbarkeit des zugrundeliegenden Quellcodes aus, sodass dieser anbieterunabhängig gewartet, verbessert und gepflegt werden kann. Durch den offenen Zugriff auf den Code wird eine Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Politik, Bürgern, Unternehmen, Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren gefördert, da sich alle Interessengruppen gemeinsam einbringen und Vorschläge zur Weiterentwicklung machen können. Dadurch werden Innovationen gefördert und die Flexibilität für Anpassungen erhöht. OSS geht auch mit einer ressourcenschonenden Nachnutzung einher, da im Gegensatz zu proprietärer Software kommerzieller Anbieter keine Lizenzkosten anfallen, wenn diese an mehreren Stellen zum Einsatz kommt. So können nicht nur IT-Kosten in den Verwaltungen merklich gesenkt werden, sondern mit OSS wird auch das Gemeinwohl gestärkt, da der Code der Allgemeinheit zur Verfügung und zur Nachnutzung kostenfrei bereitgestellt werden kann. Auch das IT-Sicherheits- und Datenschutzniveau wird durch die Transparenz von OSS erhöht.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Verwendung von OSS in öffentlichen Verwaltungen die Gestaltungsautonomie und Technologiesouveränität erheblich stärken und zu Offenheit und Transparenz der öffentlichen IT-Infrastruktur beiträgt.¹⁵

Auf Bundesebene erkennt die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag sowie in ihrer Digitalstrategie das Potenzial von OSS an und hat mit dem Zentrum für Digitale Souveränität (ZenDiS) für den öffentlichen Sektor eine Einrichtung explizit für die Förderung von OSS geschaffen.¹⁶ Auch wenn die Bundesregierung insgesamt hinter ihren Versprechen zur Förderung von OSS zurückbleibt, so sind dies erste wichtige Schritte hin zu mehr digitaler Souveränität im öffentlichen Sektor.¹⁷ Aus Sicht der Arbeitskammer sollte auch im Saarland die Nutzung von OSS verstärkt ins Zentrum gerückt werden, damit die Gestaltungsautonomie und Technologiesouveränität über die immer wichtiger werdende digitale Infrastruktur gestärkt wird. Gemäß dem Grundsatz „Public Money – Public Code“ fordert die Arbeitskammer, dass mit Steuergeld entwickelte oder angeschaffte Software grundsätzlich als OSS bereitgestellt werden muss. Die Landesregierung sollte entsprechende Bedingungen schaffen, damit sich ein digitales Ökosystem auf Basis von OSS im öffentlichen Sektor etabliert.

■ **Transparenzregister für die öffentliche Verwaltung**

KI-Technologien und (teil-)automatisierte Entscheidungsprozesse werden in immer mehr teilhaberelevanten Bereichen der öffentlichen Verwaltung eingesetzt, beispielsweise als automatisierte Antragsbearbeitung oder als Berechnungshilfe für Arbeitsmarktchancen in Jobcentern.¹⁸ Auch in Polizeibehörden spielen softwaregestützte Entscheidungsprozesse mittlerweile eine wichtige Rolle, beispielsweise im Rahmen von Kriminalitätsprognosen (sog. predictive policing). Gerade in solch sensiblen Bereichen des öffentlichen Sektors braucht es besondere Transparenzanforderungen, um die Folgen von KI bzw. Algorithmen im Sinne der Zivilgesellschaft und der Arbeitnehmenden zu kontrollieren und ihre Einsatzzwecke sowie gesellschaftlichen Auswirkungen gemeinwohlorientiert abzuwägen. Denn schlecht programmierte Algorithmen (z. B. durch sehr einseitige Kriterien- bzw. Zielgewichtungen) oder eine unzureichende Datengrundlage können aufgrund der vielen Anwendungs- bzw. Bearbeitungsfälle öffentlicher Einrichtungen hochgradig skalieren und (unentdeckt) gesellschaftliche Diskriminierungseffekte nach sich ziehen. Rein mathematisch betrachtet kann sogar in manchen Fällen eine pauschal diskriminierungsfreie Gestaltung von KI-Systemen gar nicht erst möglich sein, wodurch es eine vorher abgestimmte Zielgewichtung bei der Programmierung von Algorithmen bzw. KI braucht.¹⁹

Vor diesem Hintergrund ist ein gesellschaftlicher Dialog über die Ausrichtung und Gestaltung von Algorithmen bzw. KI-Systemen in teilhaberelevanten Bereichen der öffentlichen Verwaltung umso wichtiger. Die Arbeitskammer regt deshalb ein Transparenzregister für saarländische Verwaltungen an, das Aufschluss über die Einsatzgebiete, Einsatzzwecke und die Funktionsweise von (teil-)automatisierten und KI-gestützten Entscheidungssystemen im öffentlichen Sektor gibt.

4.3.3 Digitalisierung von Verwaltungsleistungen: Nachholbedarf im Saarland

Für Bürger stellt die Verwaltung die direkte Schnittstelle zum Staat dar. Von einem modernen Staat wird erwartet, dass Verwaltungsleistungen durchgängig digital und reibungslos abgewickelt werden können. Im eGovernment-Monitor, einer Nutzerumfrage zu digitalen Verwaltungsangeboten, konnte gezeigt werden, dass zwischen der Bewertung digitaler Verwaltungsleistungen und der generellen Einstellung zur Verwaltung und zum Staat eine Wechselwirkung besteht.²⁰ Menschen, die mit digitalen Verwaltungsangeboten zufrieden sind, schätzen auch die Leistungsfähigkeit des Staates höher ein. Das führt wiederum dazu, dass sie dem Staat auch eher vertrauen. Im Jahr 2023 vertrauten laut der Umfrage aber nur noch 35 % der Befragten dem Staat (-2 Prozentpunkte zu 2022).²¹ Da Bürger, die an der Verlässlichkeit des Staates zweifeln, über kurz oder lang auch an der Demokratie zweifeln, sollte das für politisch Verantwortliche ein Alarmzeichen sein. Wenn sich Bund, Land und Kommunen dazu durchringen, die Verwaltungsdigitalisierung ernst zu nehmen und flächendeckend anwenderorientierte Verwaltungsleistungen digital bereitstellen, würde das nicht nur aus Nutzerperspektive ein großer Mehrwert sein, sondern es könnte auch das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen gestärkt werden.

Digitale Verwaltungsleistungen können weiter ein Hebel für Inklusion und Teilhabe sein, wenn es zum Beispiel bewegungseingeschränkten Menschen oder Personen, die es sehr weit bis zur nächsten Behörde haben, leichter gemacht wird, ihre Anliegen von zu Hause aus abzuwickeln. Grundvoraussetzung ist, dass Zugang zu schnellem Internet überall verfügbar ist sowie die entsprechenden Endgeräte und die notwendigen digitalen Kompetenzen vorhanden sind. Laut eGovernment-Monitor sehen sich nur 66 % der Befragten in der Lage, das Onlineangebot von Behörden und Ämtern zu nutzen, sofern es eines gibt.²² Es kann daher nicht nur darum gehen, Verwaltungsleistungen digital anzubieten, sondern es müssen auch die sozialen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit möglichst viele Menschen davon profitieren können. Auch unter besten Voraussetzungen wird es immer Menschen geben, die es aus verschiedenen Gründen vorziehen, Behördengänge vor Ort und nicht digital zu erledigen. Ein moderner Staat muss dies berücksichtigen, indem analoge Möglichkeiten weiterhin bereitgestellt werden müssen.

Die Verwaltungsdigitalisierung in ihrer Gesamtheit ist ein überaus komplexes Unterfangen und es ist nicht untertrieben, diese als Herkulesaufgabe zu bezeichnen, die die bundesweiten und saarländischen Behörden in den nächsten Jahren intensiv begleiten und in ihrer Arbeit nachhaltig verändern wird. Dass dabei noch ein weiter Weg zu gehen ist, zeigt der eGovernment-Benchmark der Europäischen Kommission auf, wo Deutschland im europaweiten Vergleich eher schlecht abschneidet.²³ Sicherlich gibt es vielfältige Gründe für das schlechte Abschneiden. Eine große Herausforderung ist die komplexe föderale Struktur zwischen Bund, Ländern und Kommunen mit ihren vielen Verantwortlichkeiten. Dadurch ist sehr viel Koordinations- und Abstimmungsarbeit sowie ein gemeinsam strukturiertes Vorgehen notwendig, was in der Vergangenheit nicht gut gelungen ist. Aber auch der stetige Personalabbau im öffentlichen Dienst der letzten Dekaden und zu wenig IT-Fachpersonal hinterlassen ihre Spuren und verlangsamen die Verwaltungsdigitalisierung erheblich (es wird geschätzt, dass 2030 etwa eine Million Fachkräfte im öffentlichen Sektor fehlen, wenn nicht gegengesteuert wird).²⁴

Im Ergebnis bleiben die nach außen sichtbaren Erfolge überschaubar und die Berührungspunkte und der erfahrbare Nutzen für die Bürger gering. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) aus dem Jahr 2017 verpflichtete Bund, Länder und Kommunen, bis spätestens 2022 ihre Verwaltungsleistungen elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Dazu wurden über 6.000 Verwaltungsleistungen in 575 OZG-Leistungsbündeln und 14 Themenfeldern zusammengefasst. Je nach Aufgabengebiet wurde zur Umsetzung entweder der Bund („Digitalisierungsprogramm Bund“) oder Land und Kommunen („Digitalisierungsprogramm Föderal“) verantwortlich. Dieses Vorhaben ist krachend gescheitert. Auch 2024 kann von einer flächendeckenden und durchgehenden Verwaltungsdigitalisierung keine Rede sein. Stattdessen ist ein Flickenteppich unterschiedlich ausgestalteter und teilweise redundanter OZG-Projekte ohne gemeinsam definierte Standards in den Ländern und Kommunen entstanden, was eine Konsolidierung der IT-Systeme erheblich erschwert.

Das OZG-Dashboard gibt einen bundesweiten Überblick über wichtige Vorhaben in der Verwaltungsdigitalisierung. Für das Saarland werden 167 flächendeckend zur Verfügung stehende OZG-Leistungen ausgewiesen.²⁵ Das ist der letzte Platz unter den Bundesländern. Dazu ist anzumerken, dass 154 der zur Verfügung stehenden Leistungen Bundesleistungen sind, die von

den fachlich zuständigen Bundesressorts umgesetzt wurden und für alle Länder zur Verfügung stehen. Demgegenüber stehen 13 in Eigenverantwortung umgesetzte Leistungen im Saarland (zum Vergleich: Spitzenreiter Hamburg hat bereits 99 landeseigene Leistungen umgesetzt).

Allerdings steht das Saarland nicht so schlecht da, wie es die Zahlen vermuten lassen. Denn im OZG-Dashboard gilt eine Leistung schon als umgesetzt, wenn die Onlinebeantragung grundsätzlich möglich ist, auch wenn alles andere im Hintergrund noch nicht durchdigitalisiert ist und teilweise analog abläuft (z. B. das Einreichen von Nachweisen oder die Übermittlung der Daten in die Fachverfahren). Anders als in anderen Bundesländern verfolgt der kommunale Zweckverband eGo Saar, der wichtiger Dienstleister für die Kommunen bei der OZG-Umsetzung ist, von Anfang an eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung und das Ziel einer ressourcenschonenden und flächendeckenden Nachnutzung von OZG-Leistungen. Das führt zu einem höheren Abstimmungsbedarf und Koordinationsaufwand, fördert aber die Akzeptanz in den kommunalen Verwaltungsstellen (z. B. wenn eine durchgehende Digitalisierung zu Arbeitserleichterungen führt) sowie die Nachhaltigkeit digitaler Lösungen.

Dass es keinem einzigen Bundesland gelungen ist, nur in die Nähe der anvisierten 575 OZG-Leistungen zu kommen, deutet auf enorme strukturelle Defizite in der bundesweiten OZG-Umsetzung hin. In der Tat hat das OZG massive Schwächen, was zu vielerlei Kritik führte, z. B. vom Normenkontrollrat, vom Bundesrechnungshof oder von etlichen zivilgesellschaftlichen Akteuren.^{26,27,28} Auch viele Kommunen, die sich als letztes Glied in der Nahrungskette sehen, wünschen sich eine Neuausrichtung der Verwaltungsdigitalisierung und haben ihren Unmut in den sogenannten Dresdner Forderungen zum Ausdruck gebracht (unter anderem wird auf eine Verringerung der Komplexität und Verantwortlichkeiten abgezielt).²⁹

Problematisch am OZG ist vor allem, dass keine einheitlichen und verbindlichen (offenen) Standards und Schnittstellen definiert wurden und keine passende IT-Architektur mit den notwendigen Basisdiensten von zentraler Stelle aus zur Verfügung gestellt wurde. Ohne ein leistungsfähiges technisches Fundament als Grundlage aufzubauen, hat das OZG im Endeffekt nicht viel mehr als eine Art Schaufensterdigitalisierung hervorgebracht, bei der oftmals nur die Formulareingabe elektronisch erfolgt. In zu vielen Fällen wird danach immer noch ein Papier ausgedruckt und Akten werden physisch hin- und hergeschickt.³⁰ In Verbindung mit einem Mangel an strategischer Klarheit, Verbindlichkeit und professioneller Steuerung haben sich Bund, Länder und Kommunen in einem Dickicht technischer Insellösungen und Zuständigkeiten verheddert, so dass eine echte Ende-zu-Ende-Digitalisierung auf breiter Ebene, die auch für die Verwaltungsstellen viele Vorteile hätte, weiter auf sich warten lässt.

Anfang 2024 wurde vom Bundestag das Onlinezugangsgesetz 2.0 auf den Weg gebracht, welches die grundsätzliche Kritik am Vorgängergesetz aufgreift. Zwar werden in vielerlei Hinsicht deutliche Verbesserungen erzielt und grundsätzliche Probleme, wie einheitliche Standards und Schnittstellen, angegangen. Für Euphorie gibt es allerdings keinen Grund. Der Normenkontrollrat sieht eine grundsätzliche Trendumkehr mit dem OZG 2.0 noch nicht erreicht.³¹ Die zu komplizierten Mechanismen und Strukturen der Verwaltungsdigitalisierung bleiben weiterhin unangetastet.

Aus saarländischer Perspektive könnte das neue OZG 2.0 dennoch einen Schub in der Verwaltungsdigitalisierung bedeuten. Gleichzeitig steht das Saarland als bundesweites Schlusslicht vor der Herausforderung, dass der Abstand zu den anderen Bundesländern nicht noch größer wird. Der Ankündigung der saarländischen Landesregierung in ihrem Regierungsprogramm, Tempo bei der Verwaltungsdigitalisierung zu machen, müssen konkrete und mit den Kommunen abgestimmte Taten folgen.³² Ein Lichtblick etwa ist, dass das sehr altbackene und wenig nutzerfreundliche Verwaltungsportal der saarländischen Landesregierung und der saarländischen Kommunen „Bürgerdienste-Saar“ bald durch ein neues und modernes Portal abgelöst werden soll („Serviceportal Saarland“).³³ Aus Sicht der Arbeitskammer sollte die Landesregierung stärker dafür Sorge tragen, dass die finanzschwachen saarländischen Kommunen bei der Verwaltungsdigitalisierung nicht allein gelassen werden, indem z. B. kostengünstiger Zugang zu zentralen IT-Leistungen sowie finanzielle Ressourcen und personelle Kapazitäten bereitgestellt werden. Insbesondere den kommunalen Zweckverband eGo Saar, der ein zentraler saarländischer Akteur in der OZG-Umsetzung ist, gilt es auszubauen. Auch die Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern und Kommunen sollte weiter vorangetrieben werden („Best-Practice“), z. B. was die Nachnutzung bereits etablierter oder die gemeinsame Entwicklung von Leistungen angeht. Gerade für ein kleines Bundesland wie das Saarland, wo die Ressourcen beschränkt sind und wo Skaleneffekte der Digitalisierung weniger durchschlagen als in großen Bundesländern, gilt es, verstärkt auf Kooperationen zu setzen und Synergieeffekte mit anderen Akteuren zu identifizieren. Die Zusammenarbeit im sogenannten OZG-Verbund Mitte mit Rheinland-Pfalz, Hessen und Thüringen ist hier ein Ansatz, der aus Sicht der Arbeitskammer in die richtige Richtung weist.³⁴

Des Weiteren sieht die Arbeitskammer die Notwendigkeit, die Auswirkungen der Verwaltungsdigitalisierung auf die Angestellten stärker in den Blick zu nehmen und Mitbestimmung und Mitgestaltung sowie Weiterbildung zu fördern. Die Angestellten sind die Experten für die Fachverfahren. Diese und ihre Vertretungen müssen von Anfang an in die Veränderungsprozesse einbezogen werden. Eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Verwaltungsabläufen wird die Arbeitsorganisation und Arbeitsweise vieler Menschen in den Verwaltungsstellen sehr stark verändern. Wenn über die Köpfe der Angestellten hinweg digitalisiert wird – so zeigte eine Arbeitskammerstudie bereits vor fünf Jahren –, führt das zu Akzeptanzproblemen und kann psychische Erkrankungen begünstigen.³⁵

Kritsch sieht die Arbeitskammer, dass die Landesregierung einen Großauftrag in Höhe von 5,5 Millionen Euro an das Beratungsunternehmen PricewaterhouseCoopers vergeben hat, um bei der Digitalisierung der Behörden zu helfen.³⁶ Zwar ist es verständlich, dass bei einer solchen Mammutaufgabe Unterstützung benötigt wird. Ob ein großes Beratungsunternehmen, das weite Teile seines Geschäftsmodells darauf aufgebaut hat, aus den Problemlagen von Verwaltungen Gewinne zu erwirtschaften, ein intrinsisches Interesse an gemeinwohlorientierten und nachhaltigen Problemlösungen für den öffentlichen Sektor hat, muss in Frage gestellt werden. Aus Sicht der Arbeitskammer kann es kein Zukunftsmodell sein, externe Beratungsleistungen für Millionengelder erkaufen zu müssen, während jahrzehntelang Personal im öffentlichen Dienst abgebaut wurde. Die Zukunft muss darin bestehen, den öffentlichen Dienst in seiner inneren Verfasstheit zu stärken und für qualifizierte Fachkräfte attraktiv zu machen. Dazu braucht es gute, mitbestimmte Arbeitsbedingungen, moderne Arbeitsplätze und attraktive Gehälter, die

mit der Privatwirtschaft mithalten können. Die Millionengelder, die für Beratungsunternehmen ausgegeben werden, sollten zukünftig besser in eine kluge und vorausschauende Personalpolitik fließen. Studien haben offengelegt, dass bis 2030 in Deutschland bis zu 140.000 IT-Spezialisten im Öffentlichen Dienst fehlen.³⁷ Ohne Gegenmaßnahmen wird das dazu führen, dass die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung noch stärker als zuvor von externen Beratern abhängt, die aus der Schwäche des Öffentlichen Dienstes heraus ihre privaten Gewinne erzielen. Eine am Gemeinwohl ausgerichtete Digitalisierung erfordert von den Verwaltungsstellen, dass diese selbst in der Lage sein müssen, kompetent mit IT-Fachanbietern reden zu können und sich mit verschiedenen IT-Dienstleistern abzustimmen. Dazu braucht es die entsprechende IT-Kompetenz vor Ort. Wenn das nicht der Fall ist, können Verwaltungsstellen schlecht einschätzen, was eine gute und was eine schlechte digitale Lösung ist und sind abhängig davon, was ihnen Unternehmen sagen.

4.3.4 Anforderungen an eine soziale und teilhabeorientierte Gestaltung von Smart Cities

Smart City ist ein Sammelbegriff für Entwicklungskonzepte, um mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien Lösungen für unterschiedliche Bereiche der Stadt- und Regionalpolitik zu entwickeln. Der öffentliche Diskurs rund um Smart Cities wird teilweise sehr technikzentriert geführt und ist mitunter stark durch privatwirtschaftliche Interessen geprägt. Digitale Veränderungen in Städten und Kommunen betreffen aber auch viele Arbeitnehmer. Deren Belange gilt es, in einer demokratisch gestalteten und teilhabeorientierten Smart City zu berücksichtigen. Aus Sicht der Arbeitskammer darf es nicht allein darum gehen, das technisch Machbare im Sinne privater Unternehmensinteressen umzusetzen, sondern es muss darum gehen, die Perspektiven von Beschäftigten, das Gemeinwohl und das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu berücksichtigen.

Daraus lassen sich zentrale Gestaltungsanforderungen für Smart Cities ableiten:³⁸

- **Soziale Aspekte:** Smart-City-Technologien müssen mit dem Ziel einer sozial ausgewogenen Lebensqualität als normative Referenz eingesetzt werden. Die Dynamiken der Digitalisierung dürfen nicht dazu führen, dass soziale Segregation verschärft oder soziale Ungleichheit verstärkt wird. Der Einsatz digitaler Technologien sollte durch eine Technikfolgenabschätzung begleitet werden, um anhand verschiedener Dimensionen wie Bildung, Einkommen oder räumliche Diskrepanzen mögliche Ungleichheiten in der Nutzung von Technologien sowie deren Auswirkungen auf das soziale Zusammenleben vorab zu eruieren.
- **Teilhabe und inklusive Prozesse:** Eine Smart City muss mit Bürgern, Arbeitnehmerinnen, zivilgesellschaftlichen Akteuren und insbesondere marginalisierten Gruppen zusammen und auf Augenhöhe gestaltet werden. Eine Entwicklung im Verbund von Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung, wie es oft der Fall ist, reicht nicht aus, um den lokalen Besonderheiten und den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden. Zur Stärkung der

demokratischen Partizipation bieten sich bspw. barrierefreie Bürgerbeteiligungsplattformen oder Ideenwettbewerbe bzw. „Hackatons“ an. Weniger digital affine Menschen sollten durch kostenlose und niedrigschwellige Bildungs- und Unterstützungsangebote, wie z. B. (ehrenamtliche) Digitalpatenschaften, unterstützt werden, um ihre Teilhabe an digitalen Wandlungsprozessen zu stärken.

■ **Gute Arbeit:** Die Etablierung smarter öffentlicher Dienstleistungen auf Grundlage digitaler Technologien kann weitreichende Folgen für die Arbeitssituation und die Arbeitsbedingungen vieler Beschäftigten haben.³⁹ Das Ziel einer Smart City muss deshalb die Förderung Guter Arbeit im Kontext der Digitalisierung sein. Prekarisierung muss verhindert, Selbstbestimmung, Mitbestimmung und arbeits- sowie sozialrechtliche Standards müssen gestärkt werden.

■ **Technologische Souveränität:** Damit die Gestaltungsautonomie des öffentlichen Sektors gewahrt bleibt, muss die schleichende Übernahme digitaler Infrastrukturen durch private Konzerne in den Kommunen verhindert werden. Wenn neue Technologien in Kooperation mit Unternehmen implementiert werden, müssen Lösungen und Modelle gefunden werden, die gewährleisten, dass kommunale Infrastrukturen in öffentlicher Hand und damit kontrollierbar bleiben. Die Entwicklung neuer Technologien und deren Einsatz im öffentlichen Bereich sollte sich an den Prinzipien von Open Source orientieren (zu Open Source siehe Abschnitt „Open Government“ in diesem Kapitel).

■ **Daten und Verantwortung:** Eine Smart City muss die Wahrung der informationellen Selbstbestimmung sicherstellen. Personenbezogene Daten dürfen so wenig wie möglich anfallen (privacy by design). Die Bevölkerung muss kontrollieren können, ob und wie ihre Daten genutzt werden.

Vom öffentlichen Raum erhobene sowie in den Verwaltungen gesammelte nicht personenbezogene Daten (z. B. Verkehrs- oder Umweltdaten) sollten nach dem Open-Data-Prinzip der Öffentlichkeit in maschinenlesbarer Form zugänglich gemacht werden (zu Open Data siehe Abschnitt „Open Government“ in diesem Kapitel).

■ **Transparente und diskriminierungsfreie Algorithmen:** Transparenz, Erklärbarkeit und Nachvollziehbarkeit sind Grundvoraussetzungen, damit algorithmische Systeme kontrolliert und mitgestaltet werden können. Algorithmen dürfen nicht zu einer Blackbox werden, die das Leben der Bürgerinnen und Bürger bestimmen. Wenn teil- oder vollautomatisierte Entscheidungen direkte Folgen für Menschen haben (z. B. im Bereich des e-Governments bei automatisierten Fallbearbeitungen durch Verwaltungen), muss vor allem auch die Diskriminierungsfreiheit von algorithmischen Systemen gewährleistet sein.

■ **Alternative Geschäftsmodelle:** Viele Bürger profitieren mittlerweile von Dienstleistungen der digitalen Plattformökonomie, die zu einem festen Bestandteil der städtischen Infrastrukturen geworden sind (z. B. in den Bereichen Mobilität, Liefer- und Kurierdienste, Onlinehandel oder Wohnraumvermietung). Zunehmend werden aber auch deren negative Effekte auf die Raumnutzung in den Städten sichtbar: Verödung der Innenstädte durch Onlineshopping, Verdrängung von Bewohnern aus innerstädtischen Quartieren durch private Zimmervermie-

tung oder schlechte Arbeitsbedingungen von Liefer- und Kurierdiensten. Kommunen sollten im Zuge ihrer Smart-City-Strategien versuchen, neue innovative Wege zu gehen und zum Beispiel mit sogenannten Plattform-Kooperativen zusammenarbeiten, die sich an genossenschaftlichen und gemeinwohlorientierten Prinzipien orientieren oder gar dazu übergehen, kommunale Onlineplattformen als lokale Alternative selbst zu betreiben (z. B. lokale Online-shoppingplattformen, um den Einzelhandel vor Ort zu stärken).

Im Saarland gibt es mehrere Projekte, die dem Bereich Smart City zugeordnet werden können. Im Jahr 2023 hat zum Beispiel die Stadt Saarbrücken ihren Smart City Entwicklungsplan vorgestellt, der 27 konkrete Projekte in sieben Handlungsfeldern beschreibt, um digitale Technologien im Rahmen der Stadtentwicklung einzusetzen.⁴⁰ Auch in Saarlouis ist es geplant, die Stadt als Smart City zu entwickeln. Im vom Bund geförderten Projekt „5G-SLS“ sollen beispielsweise die Vorteile des neuen Mobilfunkstandards 5G für die Einwohner und Besucher der Kreisstadt durch konkrete Anwendungsfälle in den Bereichen Energie, Tourismus und Verkehr direkt erlebbar gemacht werden und zu einer Verbesserung der örtlichen Infrastruktur beitragen.⁴¹ Besonders hervorzuheben ist aus saarländischer Perspektive der Landkreis St. Wendel. Im Rahmen des Förderprogramms „Smart Cities“ erhält der Landkreis vom Bund eine Gesamtfördersumme in Höhe von 17,5 Mio. Euro (Eigenanteil 10 %), um unterschiedlichste Digitalisierungsprojekte in die Tat umzusetzen.⁴² Diese sollen dazu beitragen, die Lebensqualität der Bürger entscheidend zu verbessern und die Attraktivität der eher ländlich geprägten Region gegenüber dem urbanen Raum zu stärken. Aus Teilhabeperspektive besonders positiv ist, dass die breite Bevölkerung an der Ideenfindung und Umsetzung der Projekte beteiligt wird und nicht digital affine Menschen bei der Nutzung der digitalen Services unterstützt werden sollen.

4.3.5 Glasfaserausbau: Saarland weit hinten

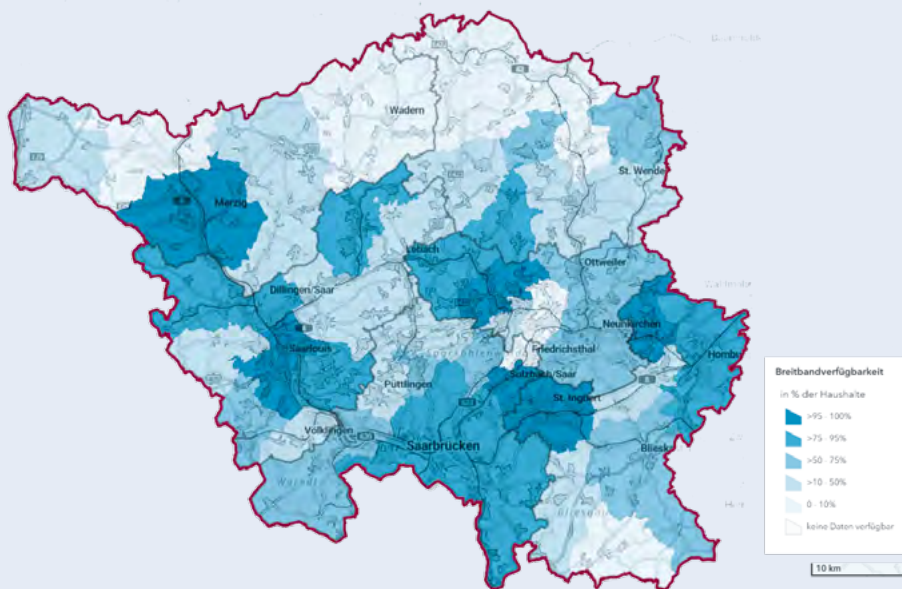
Leistungsfähige Infrastrukturen zur Datenübertragung werden in Zukunft unerlässlich sein. Während heute noch für den Großteil der Anwendungen Megabitgeschwindigkeiten ausreichen, werden in Zukunft deutlich höhere Anforderungen an die digitale Infrastruktur gestellt. Diese wird mit Datenmengen in erheblichem Ausmaß umgehen müssen, was eine Modernisierung der Übertragungsnetze notwendig macht. Statt moderne Glasfasernetze aufzubauen, hat die Bundesrepublik lange auf eine technische Modernisierung der alten Kupferleitungen gesetzt, obwohl absehbar war, dass notwendige Gigabitgeschwindigkeiten dadurch nicht zu erreichen sind. Erst 2022 hat der Bund eine Gigabit-Strategie mit verbindlichen Vorgaben auf den Weg gebracht, um bis 2025 die Hälfte und bis 2030 alle Haushalte mit Glasfaser zu versorgen.⁴³ Den lahmenden Ausbau der digitalen Infrastruktur mahnte bereits die EU-Kommission in ihrem Zwischenbericht zur „Digitalen Dekade“ an. Die Versorgung mit Glasfaser habe hierzulande sehr gravierende Mängel.⁴⁴ Neuer Schwung kann von der Gigabit-Richtlinie 2.0 des Bundes erwartet werden.⁴⁵ Nach monatelangen Förderaussetzern wurden die staatlichen Hilfen für den Breitbandausbau neu aufgestellt und auf große Gebiete ausgeweitet. Bundesweit wurden aus diesem Förderprogramm mit Stand zum 01.09.2023 etwa 931 Millionen Euro beantragt, 650.000 Euro davon entfallen auf das Saarland.⁴⁶

Auch das Saarland hat 2022 eine eigene Gigabit-Strategie veröffentlicht, die einen Aktionsrahmen für alle am saarländischen Netzausbau beteiligten Akteure festlegt und den marktwirtschaftlichen mit einem geförderten Gigabitausbau verzahnen soll.⁴⁷ Um die Bundesförderung zu ergänzen, sollen zusätzlich 100 Millionen Euro aus Landesmitteln für den Gigabitausbau bereitgestellt werden. Eine wichtige Rolle spielt das Breitbandbüro, das beim kommunalen Zweckverband eGo Saar angesiedelt ist. Es dient allen saarländischen Kommunen als zentrale Beratungs- und Prozessbegleitungsstelle. Gerade für kleinere Kommunen mit wenig Angestellten ist dies ein Mehrwert.

Ein Blick auf den Breitbandatlas des Bundes bescheinigt dem Saarland erheblichen Nachholbedarf in der Versorgung mit Glasfaser.⁴⁸ Zwar liegt die theoretische Verfügbarkeit gigabitfähiger Festnetzanschlüsse für saarländische Haushalte bei rund 63 % (Bund: 74 %). Der weit überwiegende Anteil wird allerdings nicht über Glasfaser, sondern über das TV-Kabelnetz versorgt. Durch diese Übertragungstechnik können zwar auch Bandbreiten im Gigabitbereich erreicht werden, allerdings ist sie im Vergleich zu Glasfaser störanfälliger und weniger leistungsstark. Insbesondere zu Stoßzeiten kann es in Abhängigkeit der Auslastung der Leitung zu Geschwindigkeitsverlusten kommen. Zukunftssichere Glasfaseranschlüsse stehen dagegen erst knapp über 9 % der saarländischen Haushalte zur Verfügung. Das ist weit unter dem Bundesschnitt von 28 %. Im Bundesländervergleich ist es sogar der schlechteste Wert. Grafik 1 zeigt die Verfügbarkeit von gigabitfähigen Festnetzanschlüssen (alle Technologien) und Grafik 2 die Verfügbarkeit der Glasfasertechnologie für Privathaushalte in den einzelnen saarländischen Regionen.

Grafik 1

Verfügbarkeit von gigabitfähigen Festnetzanschlüssen (alle Technologien) für Privathaushalte

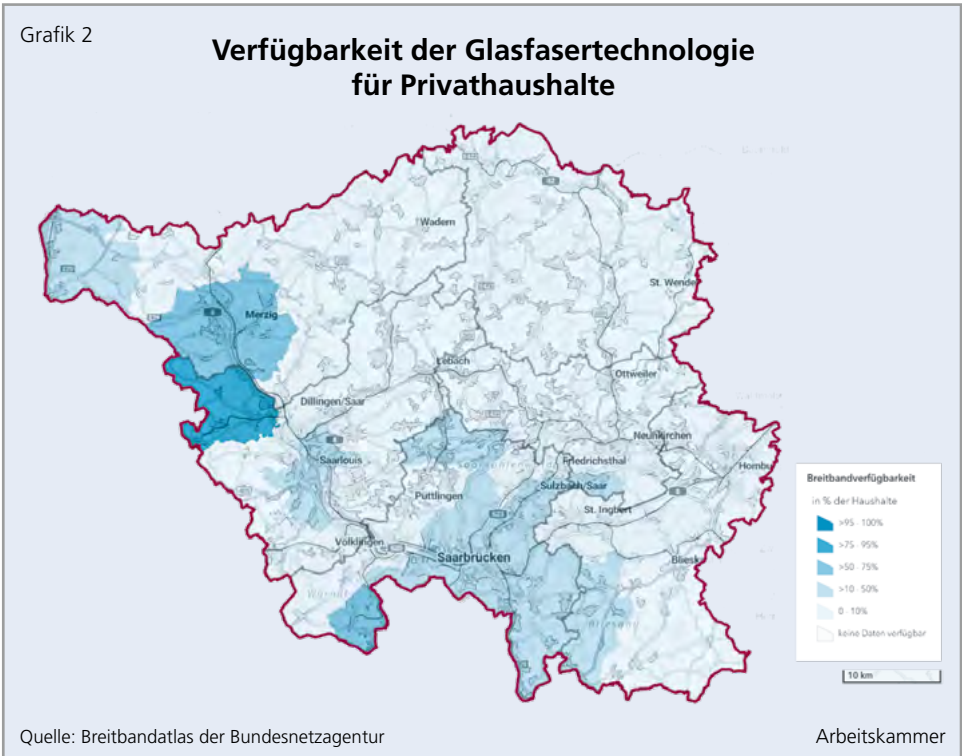


Quelle: Breitbandatlas der Bundesnetzagentur

Arbeitskammer

Grafik 2

Verfügbarkeit der Glasfasertechnologie für Privathaushalte



Aus Sicht der Arbeitskammer sollte der Glasfaserausbau im Saarland entschlossener vorange-
 trieben werden. Gesellschaftliche, politische und kulturelle Teilhabe werden immer stärker vom
 Zugang von Hochgeschwindigkeitsnetzen abhängen. Gerade die Coronakrise zeigte die Not-
 wendigkeit einer funktionierenden und stabilen digitalen Infrastruktur auf. Die Versorgung mit
 modernen Glasfaseranschlüssen ist daher nicht nur eine technische, sondern vor allem auch eine
 demokratie- und sozialpolitische Frage. Darüber hinaus zeigen Studien, dass schnelles Internet
 nicht nur Vorteile für die Nutzenden mit sich bringt, sondern sogar das regionale Wirtschaftswachstum anregt.⁴⁹ Das Tempo beim Ausbau darf allerdings nicht zu Lasten der ländlichen
 Regionen gehen. Ein genauerer Blick auf die Daten des Breitbandatlases zeigt, dass es bereits
 heute ein starkes Stadt-Land-Gefälle mit gigabitfähigen Festnetzanschlüssen im Saarland gibt.
 Um die Attraktivität der ländlichen Region mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu
 steigern, muss gezielt gegengesteuert werden.

Ein weiteres zu adressierendes Problem besteht aus Sicht der Arbeitskammer im drohenden
 Überausbau der Netze.⁵⁰ Statt bedürftige ländliche Regionen zu erschließen, werden von konkurrierenden Unternehmen teilweise mehrere Glasfasernetze in wirtschaftlich als ertragreich zu
 erachtenden Regionen nebeneinander verlegt. Laut einer Monitoringstelle des Bundes waren
 im Saarland zum 01.03.2024 bisher 7 Fälle von Überausbau bekannt, wobei die Dunkelziffer
 höher liegen könnte.⁵¹ Überausbau ist bei Glasfaser technisch aber keinesfalls notwendig und

ökologisch sowie volkswirtschaftlich mindestens fragwürdig. Es werden wichtige Ressourcen verschwendet, wenn Straßen mehrfach aufgerissen werden, insbesondere vor dem Hintergrund begrenzter Baukapazitäten und des Fachkräftemangels. Um Überausbau zu vermeiden, fordert die Arbeitskammer rechtlich verbindliche Vorgaben in Form von Open Access (reine Selbstverpflichtung reicht nicht). Das bedeutet, dass Netzbetreiber verpflichtet werden müssen, ihre Netze auch für Konkurrenten zu öffnen. Die Praktik von Open Access hat sich international als Erfolgsmodell erwiesen. Insbesondere im weniger dicht besiedelten Schweden, wo ein kommunal getriebener Ausbau mit Open-Access-Netzen forciert wird, liegt der Anteil der Haushalte mit Glasfaseranschlüssen bereits bei 97 %.⁵²

Insgesamt hat der Glasfaserausbau bundesweit in den letzten Jahren zwar große Fortschritte gemacht, jedoch häufen sich Berichte über illegale Beschäftigung, Lohnprellerei und überlange Arbeitszeiten.⁵³ Oftmals sind es Personen aus Osteuropa oder Drittstaaten, die über kein eigenes Netzwerk verfügen und sich Sozialdumping und Überausbeutung gegenübersehen. Bei manchen migrantischen Arbeitskräften kommt hinzu, dass ihr Aufenthaltsrecht an eine Beschäftigung gekoppelt ist, wodurch sie in einem starken Abhängigkeitsverhältnis zu ihrem Arbeitgeber stehen und leicht erpressbar sind. Die in der Branche übliche Kette an Subunternehmen erschwert die Aufklärung solcher Fälle.

Aus Sicht der Arbeitskammer braucht es schärfere Regeln und Sanktionen, um Ausbeutung und Sozialbetrug beim Glasfaserausbau einzudämmen, sowie verstärkte Kontrollen auf den Baustellen. Die Arbeitskammer fordert zudem, dass Zuschüsse von Bund, Land und Kommunen für den Glasfaserausbau an Sozialstandards gekoppelt werden müssen.

- ¹ Arbeitskammer des Saarlandes (Hrsg.): AK-Beschäftigtenbefragung 2023. Ausgewählte Ergebnisse einer repräsentativen Befragung bei abhängig Beschäftigten im Saarland.
- ² Siehe dazu auch Hoffmann, Matthias (2024): Corona – Lockdown – Homeoffice. Aspekte des Zusammenhangs von Digitalisierung und sozialer Ungleichheit. In: Zöller, Ulrike u. a. (Hrsg.): Soziale Arbeit und Gerechtigkeit. Professions-theoretische Perspektiven für Studium, Lehre und Praxis, Beltz Juventa, S. 206-218.
- ³ Moser, Frederik; Hoffmann, Matthias: Digitalisierung im saarländischen Dienstleistungssektor. Mit besonderer Beachtung der Öffentlichen Verwaltung, AK-Texte, Saarbrücken 2019.
- ⁴ Vgl. dazu auch: Hoffmann, Matthias: Restgröße Mensch? – Arbeitswelt(en) in Zeiten von Digitalisierung und Industrie 4.0. In: Arbeitskammer des Saarlandes: AK-Beiträge, 4/2021, S. 36-55.
- ⁵ Deutscher Gewerkschaftsbund: Künstliche Intelligenz und die Arbeit von morgen. Ein Impulspapier des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Debatte um Künstliche Intelligenz (KI) in der Arbeitswelt, 2019.
- ⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat: Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/potential-open-government/potential-open-government-node.html> (zuletzt abgerufen am 22.02.2024).
- ⁷ OECD: Open Government: Globaler Kontext und Perspektiven für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln, Paris 2018, S. 4.
- ⁸ Open Knowledge Foundation: Transparenzranking, <https://transparenzranking.de/laender/saarland/> (zuletzt abgerufen am 22.02.2024).
- ⁹ Bundesministerium des Innern und für Heimat: Open-Data-Strategie der Bundesregierung, Berlin 2021.
- ¹⁰ Open Knowledge Foundation: Code for Germany, <https://www.codefor.de> (zuletzt abgerufen am 22.02.2024).
- ¹¹ Klimadashboard Sachsen: <https://klimadashboard.danielgerber.eu> (zuletzt abgerufen am 22.02.2024).
- ¹² Open Knowledge Foundation: Offener Haushalt, <https://offenerhaushalt.de> (zuletzt abgerufen am 22.02.2024).
- ¹³ PricewaterhouseCoopers: Strategische Marktanalyse zur Reduzierung von Abhängigkeiten von einzelnen Software-Anbietern, Berlin 2019.
- ¹⁴ IT-Planungsrat: Strategie zur Stärkung der Digitalen Souveränität für die IT der Öffentlichen Verwaltung, Berlin 2021.
- ¹⁵ Free Software Foundation Europe: Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur mit Freier Software, Berlin 2020.
- ¹⁶ Deutsche Bundesregierung: Fortschritt durch Datennutzung. Strategie für mehr und bessere Daten für neue, effektive und zukunftsweisende Datennutzung, Berlin 2023.
- ¹⁷ Menhard, Esther: Milliarden für Oracle, Microsoft und Co. statt für Open Source, <https://netzpolitik.org/2023/digitale-souveraenitaet-milliarden-fuer-oracle-microsoft-und-co-statt-fuer-open-source> (zuletzt abgerufen am 22.02.2024).
- ¹⁸ Algorithmwatch: Atlas der Automatisierung. Automatisierte Entscheidungen und Teilhabe in Deutschland, www.atlas-der-automatisierung.de (zuletzt abgerufen am 22.04.2022).
- ¹⁹ Zweig, Katharina: Ein Algorithmus hat kein Taktgefühl, München 2019.
- ²⁰ Initiative D21: eGovernment Monitor 2022, 2022.
- ²¹ Initiative D21: eGovernment Monitor 2023, 2023.
- ²² Ebd.
- ²³ Europäische Kommission: eGovernment Benchmark 2023 Insight Report, Luxembourg 2023.
- ²⁴ PricewaterhouseCoopers: Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, 2022.
- ²⁵ Bundesministerium des Innern und für Heimat: OZG-Dashboard, <https://dashboard.ozg-umsetzung.de/> (zuletzt abgerufen am 27.03.2024).
- ²⁶ Nationaler Normenkontrollrat: Monitor Digitale Verwaltung #6, Berlin 2021.
- ²⁷ Bundesrechnungshof: Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Steuerung und Koordinierung. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Bonn 2023.
- ²⁸ Menhard, Esther: Onlinezugangsgesetz. Ohne Schnittstellen ist kein digitaler Staat zu machen, <https://netzpolitik.org/2022/onlinezugangsgesetz-ohne-schnittstellen-ist-kein-digitaler-staat-zu-machen/> (zuletzt abgerufen am 28.02.2024).
- ²⁹ Sommer, Hanna; Krellmann, Anika: Dresdner Forderungen konkret – Bausteine zur Neuausrichtung einer digitalen Verwaltung, Saarbrücken 2022.
- ³⁰ Domscheidt-Berg, Anke: Analog und Ahnungslos: weiterhin kaum Fortschritt bei Digitalisierung der Verwaltung, <https://mdb.anke.domscheidt-berg.de/2022/08/analog-und-ahnungslos-weiterhin-kaum-fortschritt-bei-digitalisierung-der-verwaltung/> (zuletzt abgerufen am 27.02.2024).

4.3.5 Glasfaserausbau: Saarland weit hinten

- ³¹ Normenkontrollrat: OZG 2.0 – Endlich da. Mit deutlichen Verbesserungen, aber ohne Mut zum großen Wurf, www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/2024-02-23-bundestag-verabschiedet-ozg.html (zuletzt abgerufen am 23.02.2024).
- ³² SPD Saar: Regierungsprogramm der Saar-SPD 2022-2027, Saarbrücken 2022.
- ³³ Staatskanzlei des Saarlandes: Serviceportal Saarland, <https://service.saarland.de/> (zuletzt abgerufen am 27.02.2024).
- ³⁴ OZG-Verbund Mitte: <https://breitband.rlp.de/de/gigabit-kompetenzzentrum/news/detail/news/News/detail/rheinland-pfalz-hessen-und-saarland-kooperieren-bei-ozg-umsetzung-1/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2024).
- ³⁵ Moser, Frederik; Hoffmann, Matthias: Digitalisierung im saarländischen Dienstleistungssektor, a. a. O.
- ³⁶ Kirch, Daniel: Millionen-Auftrag: PwC soll Saar-Behörden bei Digitalisierung helfen, <https://news.saarbruecker-zeitung.de/n/millionen-auftrag-pwc-soll-saar-behoerden-bei-digitalisierung-helfen> (zuletzt abgerufen am 28.02.2024).
- ³⁷ ZDF: Öffentlicher Dienst – Mangel an IT Fachkräften verschärft sich weiter, www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/it-experten-mangel-oeffentlicher-dienst-digitalisierung-100.html (zuletzt abgerufen am 28.02.2024).
- ³⁸ Arbeitskammer des Saarlandes: Smart City – Die Belange der Bürgerinnen und Bürger müssen in den Mittelpunkt, Saarbrücken 2021.
- ³⁹ Woyke, Inka (Hrsg.); Roth, Ines: Wirkung von Smart Urban Services auf Arbeit und Beschäftigung, Stuttgart 2019.
- ⁴⁰ Landeshauptstadt Saarbrücken: Smart City Entwicklungsplan, Saarbrücken 2023.
- ⁴¹ Stadtwerke Saarlouis: 5G-SLS, www.5g-saar-louis.de (zuletzt abgerufen am 23.02.2024).
- ⁴² Sankt Wendel: Smart Wendeler Land, www.smartwendelerland.de (zuletzt abgerufen am 23.02.2024).
- ⁴³ Deutsche Bundesregierung: Gigabitstrategie der Bundesregierung, Berlin 2022.
- ⁴⁴ Europäische Kommission: Erster Bericht über den Stand der digitalen Dekade, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/de/ip_23_4619 (zuletzt abgerufen am 23.02.2024).
- ⁴⁵ Bundesministerium für Digitales und Verkehr: Richtlinie „Förderung zur Unterstützung des Gigabitausbaus der Telekommunikationsnetze in der Bundesrepublik Deutschland“, Berlin 2023.
- ⁴⁶ Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU. Stand der Förderung durch die Gigabit-Richtlinie 2.0, Drucksache 20/8398, Berlin 2023.
- ⁴⁷ Staatskanzlei des Saarlandes: Gigabitstrategie Saarland, Saarbrücken 2022.
- ⁴⁸ Bundesnetzagentur: Breitbandatlas, www.breitbandatlas.de (zuletzt abgerufen am 22.02.2024).
- ⁴⁹ Briglauer, Wolfgang; Dürr, Niklas; Gugler, Klaus: A Retrospective Study on the Regional Benefits and Spillover Effects of High-Speed Broadband Networks: Evidence from German Counties, Mannheim 2019.
- ⁵⁰ WIK-Consult: Doppelausbau von Glasfasernetzen – Ökonomische Analyse und rechtliche Einordnung, Bad Honnef 2023.
- ⁵¹ Bundesnetzagentur: Monitoringstelle für Doppelausbau von Glasfasernetzen, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Doppelausbau/start.html> (zuletzt abgerufen am 08.04.2024).
- ⁵² SBNR-net Consulting: Glasfasernetze in Deutschland und Schweden – ein Vergleich, SBR-Diskussionsbeitrag 31, Düsseldorf 2021.
- ⁵³ Stradinger, Anna; Hoh, Daniel: Bauarbeiter schikaniert und ausgebeutet, www.tagesschau.de/wirtschaft/arbeitsmarkt/glasfaserausbau-arbeitsbedingungen-100.html (zuletzt abgerufen am 26.02.2024).

4.4 Gute Arbeit als Voraussetzung für die Vergabe öffentlicher Mittel verankern

Die Landesregierung hat sich in ihrem Regierungsprogramm der Förderung von Kriterien Guter Arbeit verpflichtet. Tatsächlich hat sie auf der Habenseite einerseits die Tarifbindung unterstützt: durch ihre bundesweit vorbildliche Gestaltung der Vergabe öffentlicher Aufträge und die bundesweite Unterstützung einer Reform der Allgemeinverbindlicherklärung. Zudem hat sie Beratungs- und betriebliche Umsetzungsprojekte zur Förderung Guter Arbeit verstetigt. Zugleich ist leider feststellbar, dass sie bisher in der Wirtschaftsförderung (so in der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und in Landesförderprogrammen) ihre entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten zur Verstärkung Guter Arbeit nicht ausgenutzt hat, was dringlich nachzuholen ist. Auch ist es in der aktuellen Programmentwicklung der Struktur- und Fachkräftestrategie dringend anzuraten, die sich bisher abzeichnende wirtschaftspolitische Fokussierung aufzugeben zu Gunsten einer Ausrichtung, die das positive Wechselverhältnis von Kriterien Guter Arbeit und Wirtschaftsentwicklung in den Fokus nimmt. In der Programmentwicklung und im aktuellen Transformationsprozess, der die Demokratie vor besondere Herausforderungen stellt, ist es notwendig, alle Stakeholder gleichberechtigt und ergebnisoffen zu berücksichtigen.

Als eine wichtige Aufgabe des Staates in der Transformation sieht die Arbeitskammer die regionale Wirtschaftsförderung. Gerade im Strukturwandel des Saarlandes gilt es, Beschäftigung zu sichern und neue Arbeitsplätze über eine für Unternehmen attraktive und gleichzeitig nachhaltige Ansiedlungspolitik zu schaffen. Im Sinne der Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation muss Wirtschaftsförderung als Gestaltungsinstrument für eine nachhaltigere regionale Wirtschaft genutzt werden. Die Landesregierung muss daher klar formulieren, welche Geschäftsmodelle im Sinne einer Transformationsstrategie als förderwürdig anzusehen sind und dabei aus Sicht der Arbeitskammer klare soziale und ökologische Kriterien an die Mittelvergabe anlegen.

Ausgehend von dem Gedanken, dass sich Wettbewerbsfähigkeit und Gute Arbeit gegenseitig bedingen, stellt sich aus Sicht der Arbeitskammer zugleich die Herausforderung, nicht nur irgendwelche Arbeitsplätze zu fördern, sondern solche, die sich durch gute Arbeitsbedingungen und eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit auszeichnen. Gerade weil mit der Wirtschaftsförderung öffentliche Gelder verausgabt werden, ist mit diesen verantwortungsvoll und nachhaltig umzugehen. Dabei sollte klar sein, dass im internationalen Wettbewerb ein Wettbewerb auf Basis niedriger Arbeitskosten für das exportorientierte Saarland keine Option sein kann, da man nicht gegen die niedrigen Arbeitskosten in Schwellenländern konkurrieren kann und will. Erfolgversprechender ist es daher, auf seine vorhandenen, qualifizierten Fachkräfte zu setzen und Geschäftsmodelle voranzubringen, die innovativ und nachhaltig sind. Um diese Strategie umzusetzen, ist es wichtig, dass die Landesregierung bestehende Spielräume nutzt, um neben einer entsprechenden Wirtschaftsförderung auch derart Wettbewerbsbedingungen zu gestalten, dass der Wettbewerb auf Basis von Arbeitskosten begrenzt wird und Anreize geliefert werden, dass sich der Wettbewerb auf kluge Geschäftsmodelle, innovative Produkte und Dienstleistungen

fokussiert, die auf einer entsprechend gut qualifizierten und entlohnten Belegschaft aufbauen. Hier kommt das Leitbild der Guten Arbeit ins Spiel, denn u. a. über die Wirtschaftsförderung, aber auch über die Vergabe öffentliche Aufträge gibt es Möglichkeiten, Kriterien Guter Arbeit zur Wirkung zu bringen, zum Beispiel, dass Betriebe weitestgehend prekäre Beschäftigungsformen vermeiden, ihre Beschäftigten auf der Basis von Tarifverträgen entlohnen, über eine betriebliche Interessenvertretung sowie einen guten Arbeits- und Gesundheitsschutz verfügen (dazu und zur Situation im Saarland siehe auch Kapitel 6.3).

Mit hoher Tarifbindung für fairen Wettbewerb sorgen

Insbesondere eine hohe Tarifbindung, also eine möglichst flächendeckende Verbreitung von Tarifverträgen in den einzelnen Branchen, ist nicht nur für die Beschäftigten wichtig, sondern auch für die Unternehmen: Erstens, um im Wettbewerb um Fachkräfte zwischen den Branchen, gegenüber anderen Bundesländern und gegenüber dem Ausland mithalten zu können und zweitens, damit es in einer Branche stabile und gleiche Wettbewerbsbedingungen gibt.

Tatsächlich beträgt laut Daten des IAB-Betriebspanels im Jahr 2021 die Tarifbindung im Saarland (gemessen am Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Tarifbindung an allen Beschäftigten) 50 % (in Deutschland 52 %). Das mittlere Bruttomonatsentgelt (bei Vollzeit) betrug im Saarland (2021) bei Beschäftigten mit Tarifvertrag 4.280 Euro und bei denen ohne 3.340 Euro. Die Hälfte der Beschäftigten arbeitet in Betrieben mit Tarifvertrag und Betriebsrat, und ein Drittel verfügt weder über einen Betriebsrat, noch war der Betrieb tarifgebunden. Allerdings ist die Tarifbindung im Saarland wie deutschlandweit rückläufig: 10 Jahre zuvor betrug sie im Saarland (2011) noch 60 % und vor fast 20 Jahren (in 2002) sogar 68 % (in Deutschland 59 und 68 %).¹ Auch gibt es große Unterschiede zwischen den Branchen: Vorn liegen neben dem öffentlichen Sektor die Versicherungs- und Finanzdienstleistungen und am unteren Ende rangieren u. a. das Gastgewerbe und der Unterhaltungs- und Erholungssektor.²

Landesregierung setzt sich für eine Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeit ein

Auch die aktuelle Landesregierung hat sich die Stärkung der Tarifbindung auf die Fahne geschrieben. Ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Tarifbindung ist die Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE). Sie beinhaltet die Ausdehnung der Gültigkeit eines Tarifvertrags auch für bis dahin tarifungebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer, sofern dies im öffentlichen Interesse liegt. Allerdings ist die Anwendung der AVE in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen, was arbeitnehmerseitig vor allem mit der zunehmend restriktiven Haltung der Arbeitgeberverbände begründet wird.

Um Hürden der Verbreitung von AVEn abzubauen, wurden daher seit Langem Vorschläge für eine Reform der AVE unterbreitet, die allerdings kaum in der Öffentlichkeit wahrgenommen wurden. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der Arbeitskammer sehr zu unterstützen, dass nach Information des zuständigen Referates des Arbeitsministeriums vom März 2024 das Saar-

land auf der letztjährigen Amtschefkonferenz einen Antrag zur Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung für die Fachministerkonferenz der Arbeits- und Sozialminister gestellt hat. Dieser Antrag wurde dann aber zurückgezogen, nachdem er erkennbar keine Mehrheit bekommen hätte. Stattdessen wurde die Gründung einer Arbeitsgruppe auf Fachebene beschlossen, bestehend aus den Ländern Saarland, Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Sachsen. Diese Arbeitsgruppe hat den Auftrag, einen entsprechenden Beschlussvorschlag zu erarbeiten, der von möglichst vielen Bundesländern mitgetragen wird. Die Arbeitsgruppe habe sich bereits mehrfach getroffen. Vereinbart wurde dabei die Ausweitung der Arbeitsgruppe auf möglichst alle Bundesländer, um einen noch größeren Konsens unter den Ländern für einen Bundesratsantrag zum Thema Erleichterung der AVE zu erreichen. Aktuell arbeiten 13 von 16 Bundesländern an einem gemeinsamen Bundesratsantrag in Sachen Erleichterung der AVE. Dieser Antrag soll möglichst vor der Sommerpause 2024 eingebracht werden.

Programmatik: Von der Gute-Arbeit-Strategie zur reinen Beschäftigungsorientierung in der Standortsicherungs- und Fachkräftedebatte

Dieses Ansinnen – die Tarifbindung zu stärken – findet sich auch im „Regierungsprogramm der Saar-SPD 2022 bis 2027“. Im Abschnitt „Gute Arbeit: Für Dich. Für Alle“ wurden weitere Ziele genannt, die über die Landesregierung bei einer Regierungsbeteiligung umgesetzt werden sollten, etwa die Zurückdrängung prekärer Beschäftigung, die Weiterentwicklung der Wirtschaftsförderung mit Bezug auf die Einhaltung von Tarifstandards und deren Stärkung über die Vergabe öffentlicher Aufträge.

Diese Programmatik, das Ziel Gute Arbeit als Leitbild einer landeseigenen Arbeitspolitik vorzugeben, stand bisher in der Tradition der beiden vergangenen Legislaturperioden. Vor diesem Hintergrund ist es aktuell ernüchternd, dass das Leitbild der Guten Arbeit in der aktuellen Programmatik zur Gestaltung der Transformation im Saarland nicht mehr im Zentrum steht. Auf der Habenseite stehen neben der Unterstützung der Erleichterung der AVE sicherlich die bundesweit ein Vorbild gebende Ausgestaltung und Umsetzung des Fairer-Lohn-Gesetzes zur Stärkung der Tarifbindung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (siehe weiter unten) und die Förderung und Verstetigung einzelner Beratungsprojekte, wie die Beratungsstelle Wanderarbeit, das Beratungsprojekt „BetriebsMonitor Gute Arbeit Saar“ und das Arbeitsschutzprojekt „BASaar“.

Zugleich ist aber offenkundig, dass das Leitbild Gute Arbeit in der aktuellen und mit dem Anspruch der Beteiligungsorientierung angelegten Programmentwicklung der Landesregierung zum Strukturwandel und zur Fachkräftesicherung nicht mehr integraler Bestandteil der saarländischen Wirtschaftspolitik ist. Die Gestaltung des Strukturwandels wurde im Saarland als „Chefinnen-Aufgabe“ definiert und die Erarbeitung einer dazu dienenden Strategie über den Beauftragten für Strukturwandel in der Staatskanzlei verankert. Dieser soll verschiedene Strategieprozesse (u. a. auch die Fachkräftestrategie) der Landesregierung koordinieren und zusammenführen und den Stakeholder-Dialog im Rahmen des Zukunftsbündnisses Saar führen. Durch die bisher explizit rein wirtschaftspolitisch ausgerichtete Strukturwandelstrategie droht diese Koordinierungsfunktion allerdings, die gestellte Aufgabe von mehr Guter Arbeit aus dem

Auge zu verlieren. Aus Sicht der Arbeitskammer fehlt bislang eine konsequente Ausrichtung der Strukturwandelstrategie auf Gute Arbeit sowie die sozialen Fragen der ökologischen und digitalen Transformation. Durch die Trennung der Themen, hier Innovation, dort Arbeit, bzw. durch den rein wirtschaftspolitischen Fokus im Transformationskabinett, der nicht näher definiert wird, fehlt das Thema Gute Arbeit als Querschnittsthema und Leitgedanke, z. B. hinsichtlich der im Regierungsprogramm angekündigten Weiterentwicklung der Wirtschaftsförderung. Im Ergebnis drohen Politikfelder wie der Arbeitsschutz, die Begrenzung prekärer Beschäftigung und die Förderung der Beschäftigung von Frauen bestenfalls am Rande der wirtschaftspolitischen Strategiebildung bearbeitet zu werden.

Notwendig ist es aus Sicht der Arbeitskammer daher erstens, inhaltlich den rein wirtschaftspolitischen Fokus zu überdenken und Themenfelder und ihr positives Wechselverhältnis (wie Wirtschaftsförderung oder Innovationsstrategie und soziale, ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit) enger miteinander in Beziehung zu setzen.

Zweitens ist es in Bezug auf eine ernsthafte Beteiligungsorientierung wichtig, alle gesellschaftlichen Stakeholder und ihre Expertisen ausgewogen zu berücksichtigen, was bisher nicht konsequent der Fall ist.

Da der Strukturwandel und die gesellschaftliche Transformation keine rein wirtschaftspolitische Angelegenheit sein sollten, ist die Ankündigung der Landesregierung positiv, zur Überprüfung der Strukturwandelpolitik der Landesregierung und des zugrundeliegenden Leitbildes in der ersten Jahreshälfte 2024 in vier Regionen Bürgerforen durchzuführen.³

Wenn die Bürgerforen – auch gerade in Zeiten, in denen unsere Demokratie in Frage gestellt wird – dem Ziel dienen sollen, unterschiedliche Perspektiven in der Gestaltung der Transformation zu berücksichtigen, muss dieser Prozess allerdings ergebnisoffen sein.

Wirtschaftsförderung nachhaltig gestalten

Wenn auch in eingeschränktem Maße, aber dennoch haben Bundesländer einige Möglichkeiten, die Vergabe von Fördergeldern an soziale Kriterien zu knüpfen. Laut ihrem Regierungsprogramm hat die SPD Saar die Absicht, die Wirtschaftsförderung im Sinne der Förderung von Tarifbindung, Mitbestimmung und Guter Arbeit weiterzuentwickeln.⁴ Einen nicht zu unterschätzenden Hebel bietet die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung (GRW). Zwar ist der Umfang der in diesem Rahmen zur Verfügung stehenden Mittel nicht allzu groß, sie dienen aber häufig als Kofinanzierung für z. B. mit EU-Geldern geförderte Projekte und können so eine deutliche Wirkung entfalten. Der Bund gibt die grundsätzlichen Förderrichtlinien der GRW vor (und hat hier 2023 erstmals Kriterien für Tarifbindung eingeführt), darüber hinaus haben die Bundesländer die Möglichkeit, im Rahmen ihrer ergänzenden Richtlinien weitere Anforderungen an die Arbeitsplätze der geförderten Unternehmen zu stellen. Bisher nutzt die Landesregierung diesen Spielraum nicht weiter aus als bereits in den vergangenen Legislaturperioden. Erneut wurden die ergänzenden Richtlinien 2023 neu gefasst, ohne weitergehende Standards, wie

z. B. Tarifbindung oder Mitbestimmung, zu verankern. Die Arbeitskammer erwartet, dass diese Möglichkeiten bei der Neuaufstellung der saarländischen Richtlinien ausgeschöpft werden, die Arbeitskammer und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) bei der Aktualisierung der ergänzenden Richtlinien konsultiert werden und das Saarland zum Vorreiter der Guten Arbeit in der Wirtschaftsförderung wird.

Die bisherigen Regelungen in Bezug auf maximale Anteile an Leiharbeit in geförderten Unternehmen müssen ergänzt werden durch weitere Kriterien, die bereits in anderen Bundesländern, z. B. auch in Rheinland-Pfalz, angewendet werden, wie:

- Höchstquoten auch für andere Formen prekärer Beschäftigung, wie geringfügige Beschäftigung und befristete Arbeitsverhältnisse,
- Mindest- und Höchstentlohnungsgrenzen für die zu fördernden Arbeitsplätze,
- Mindestquoten für die Beschäftigung am Arbeitsmarkt benachteiligter Gruppen,
- Bonus-/Malusregelungen für die Existenz eines Betriebsrats,
- Tarifbindung oder
- die verpflichtende Inanspruchnahme einer Beratung zu Guter Arbeit.

Auch im Rahmen eigener Landesförderprogramme müssen Kriterien Guter Arbeit verankert werden. So hat die Arbeitskammer bereits 2017 bei der Einrichtung des Förderprogramms „Digital Starter Saar“ gefordert, dass die Mittelvergabe an die Vorlage eines Weiterbildungskonzepts durch das antragstellende Unternehmen und entsprechende Vereinbarungen mit dem Betriebsrat geknüpft wird. Nimmt die Landesregierung ihre Versprechen aus dem Regierungsprogramm ernst, erwartet die Arbeitskammer, dass solche Kriterien bei der für 2024 geplanten Neuauflage des Förderprogramms endlich angelegt werden. Durch solche Regelungen muss erreicht werden, dass lediglich solche Unternehmen in den Genuss öffentlicher Förderung kommen, die Arbeitsplätze im Sinne Guter Arbeit zur Verfügung stellen. Die Landesregierung muss ihrer Zielsetzung des Kampfes „für sozialen Fortschritt am Arbeitsmarkt“ (Regierungsprogramm) Rechnung tragen und wie von ihr selbst angekündigt „auf Landesebene alle Möglichkeiten ausschöpfen, geringfügige und prekäre Beschäftigung zurückzudrängen“.

Dass eine soziale Konditionierung von Fördermitteln juristisch zulässig ist, hat ein gerade veröffentlichtes Rechtsgutachten des DGB gezeigt.⁵

Öffentliche Auftragsvergabe: gleiche Wettbewerbsbedingungen über Tarifstandards sicherstellen

Während die Wirtschaftsförderung auf die privatwirtschaftlichen Unternehmen zielt und hier im Sinne Guter Arbeit den Wettbewerb befördern kann, gilt es dort, wo der Staat selbst Auftraggeber bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen an die Wirtschaft ist, ganz unmittelbar gute Arbeitsbedingungen zu fördern. Maßgeblich im Saarland ist das im Dezember 2021 im Landtag verabschiedete „Saarländische Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz“ (STFLG), das ein gelungenes Beispiel darstellt.

Laut Selbstdarstellung (auf der einschlägigen Webseite) der Landesregierung wirkt es Verzerrungen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge entgegen, indem die Wettbewerbsgleichheit aller bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sichergestellt wird, ohne in die Tarifautonomie einzugreifen.⁶ Öffentliche Aufträge dürfen nur an Unternehmen vergeben werden, die ihren Arbeitnehmern für die Ausführung der Leistungen die durch dieses Gesetz festgesetzten Arbeitsbedingungen gewähren und sich so tarifreu verhalten. Das Gesetz greift ab einem Auftragswert von 25.000 Euro netto und umfasst neben Regelungen des ÖPNV auch den gesamten Bereich von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen. Wer einen Auftrag der öffentlichen Hand (z. B. von Land, Stadt, Kommune oder auch öffentlichem Unternehmen) bekommt, muss für diesen Auftrag Tariflohn zahlen und die wesentlichen Kernarbeitsbedingungen des branchenspezifischen Tarifvertrages einhalten. Im Einzelnen erfolgt die Umsetzung wie folgt:

1. Im Bereich von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen auf der Grundlage von in Rechtsverordnungen festgelegten Arbeitsbedingungen, die Gegenstand von Tariftreueerklärungen werden. Diese spiegeln die Regelungen der branchenspezifischen Tarifverträge.
2. Im Verkehrssektor auf der Grundlage von in Rechtsverordnungen festgelegten einschlägigen repräsentativen Tarifverträgen. Hier ist aufgrund der europarechtlichen Sonderstellung eine weitergehende Tariftreueerklärung möglich und vorgesehen.
3. Bei Vergabe öffentlicher Aufträge, die keiner erlassenen Rechtsverordnung unterliegen, gilt der bundesgesetzliche Mindestlohn.
4. Des Weiteren sind bis zum Erlass der Rechtsverordnungen die Arbeitsbedingungen der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge und darüber hinaus in den Entsendebranchen die Mindestarbeitsbedingungen nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz einzuhalten.

Mit Stand März 2024 wurden für neun Bereiche Rechtsverordnungen nach dem STFLG über zwingende Arbeitsbedingungen für die Ausführung öffentlicher Aufträge erlassen. Dies sind im Einzelnen das Maler- und Lackiererhandwerk, Metallhandwerk, Gebäudereinigerhandwerk, Elektrohandwerk, Groß- und Außenhandel, Wach- und Sicherheitsgewerbe, Einzelhandel, Sanitär- und Heizungshandwerk und das Schreinerhandwerk. Laut Auskunft des Arbeitsministeriums vom 8. März 2024 sollten zum 1. April 2024 drei weitere Verordnungen in den Bereichen Kraftfahrzeuggewerbe, Catering sowie Abbruch- und Abwrackgewerbe in Kraft treten. Somit wären ab April 2024 insgesamt 12 Bereiche über Rechtsverordnungen bezüglich Tarifstandards und einzuhaltender Arbeitsbedingungen geregelt (weitere Rechtsverordnungen sind in Bearbeitung oder wegen laufender Tarifverhandlungen noch nicht veröffentlicht). Wie bereits im Regierungsbericht 2023 der Arbeitskammer skizziert, wird den Sozialpartnern bei der aufwendigen Ausgestaltung der Verordnung – auch bei der nicht immer einfachen Definition der genauen Tätigkeiten – die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist festgelegt: „Zur Stärkung der Tarifbindung wird die öffentliche Auftragsvergabe des Bundes an die Einhaltung eines repräsentativen Tarifvertrages der jeweiligen Branche gebunden, wobei die Vergabe auf einer einfachen und unbürokratischen Erklärung beruht.“⁷ Hinsichtlich dieses bundesweiten Vorhabens gilt nunmehr das STFLG bezüglich seines rechtssicheren Verfahrens, über den Verordnungsweg Arbeitsstandards festzulegen, die Tarifstandards spiegeln, als Muster für die rechtssichere Ausgestaltung eines bundesweiten

Tariftreugesetzes. Ebenso findet die im Saarland eigens eingerichtete Prüfstelle, die es in dieser Form in anderen Bundesländern mit Tariftreueregungen nicht gibt, bundesweite Beachtung. Dies gilt auch für die nicht überall etablierten Vor-Ort-Kontrollen, die auch gemeinsam mit dem Zoll vorgenommen werden.

Die Arbeitskammer empfiehlt nachdrücklich – wie auch im Regierungsprogramm der SPD angekündigt –, dafür Sorge zu tragen, die Vergabestelle dauerhaft quantitativ und qualitativ ausreichend zu personalisieren. Zudem ist es sinnvoll, dass das Saarland auch die Umsetzung des Bundestariftreugesetzes zur Erhöhung der Tarifbindung befördert. Laut Informationen der Arbeitskammer sind durch das Bundesarbeitsministerium zwar schon Konsultationen mit betroffenen Akteuren gelaufen und es liegt auch ein erster Referentenentwurf vor, aber leider gibt es immer noch keinen abgestimmten Gesetzesentwurf der Bundesregierung.

¹ Lübker, Malte; Schulten, Thorsten (2023): Tarifbindung in den Bundesländern, in WSI-Tarifarchiv, Analysen zur Tarifpolitik, Nr. 96, Düsseldorf, April 2023.

² Zu den Möglichkeiten, die Tarifbindung und das Tarifvertragssystem zu stärken siehe u. a. das Schwerpunktheft 3/2023 der WSI-Mitteilungen: „Der Staat und die Tarifautonomie“, Düsseldorf.

³ In den Bürgerforen haben zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger – ca. 50 Teilnehmer pro Veranstaltung – die Möglichkeit, die aktuellen Herausforderungen und die Politik des Landes vertieft zu diskutieren. Die Erkenntnisse aus den Bürgerforen sollen dann in die weitere Strategieformulierung einfließen.

⁴ REGIERUNGSPROGRAMM DER SAAR-SPD 2022-2027, Kapitel 1.4.

⁵ DGB (2024) [Hrsg.]: „Rechtliche Zulässigkeit einer Verknüpfung staatlicher Zuwendungen mit sozialen Vorgaben“, Download unter <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/struktur-industrie-und-dienstleistungspolitik/umwelt-und-klimapolitik/++co++c6522a6c-e124-11ee-9987-e9d9f97e2927> [02.04.2024].

⁶ Siehe (Download vom 14.03.2023): Saarland – Tariftreugesetz – Saarländisches Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz.

⁷ Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2021-2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP: „Mehr Fortschritt wagen“: S. 56.

5 Wirtschaftliche Entwicklung in Industrie und Dienstleistungen

5.1 Arbeitsplätze in einer transformierten saarländischen Industrie

5.1.1 Zukunftsorientierte Gestaltung saarländischer Industriearbeitsplätze

Die Entwicklung der saarländischen Wirtschaft ist nach wie vor von verschiedenen Krisenfaktoren beeinflusst. Die Ausgangslage stellt sich aufgrund der anhaltenden Strukturwandelprozesse als besonders prekär dar. Über 10.000 Arbeitsplätze in der für das Saarland weiterhin so bedeutsamen Industrie wurden seit 2014 bereits abgebaut. Die Landesregierung muss die transformativen Prozesse aktiv begleiten, um Beschäftigung im Sinne Guter Arbeit zu sichern.

„Kranker Mann Europas“ – nach knapp 25 Jahren wurde Deutschland in diesem Jahr erneut dieser bedenkliche Titel zugeschrieben. Die Diagnose stellte das internationale Wirtschaftsmagazin „The Economist“, sie beruht auf der schwachen Wirtschaftsleistung Deutschlands: Das Bruttoinlandsprodukt (BIP, preisbereinigt) ist 2023 um ca. -0,3 % geschrumpft, auch 2024 wird die Bundesrepublik Deutschland noch zu den wachstumsschwächsten Ländern gehören, die Prognosen der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute für dieses Jahr werden immer weiter nach unten korrigiert und rutschen teilweise ins Negative ab. Bricht man dieses Bild nun auf das Saarland runter, könnte die saarländische Wirtschaft wohl als chronisch krank bezeichnet werden – seit Jahren verläuft die wirtschaftliche Entwicklung hierzulande schlechter als im Bund (siehe Grafik 1), seit Jahren findet sich das Saarland im Bundesländervergleich auf einem der letzten Plätze. Auch für letztes Jahr zeigen die gängigen Indikatoren eine deutliche Verkühlung an: Das BIP ist 2023 im Saarland um -0,6 % gesunken (Bund: -0,3 %), die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stagniert (+0,1 %, Bund: +0,8 %), die Arbeitslosigkeit ist im Jahresverlauf um 7,8 % bzw. knapp 2.600 Personen gestiegen (Bund: +7,9 %).

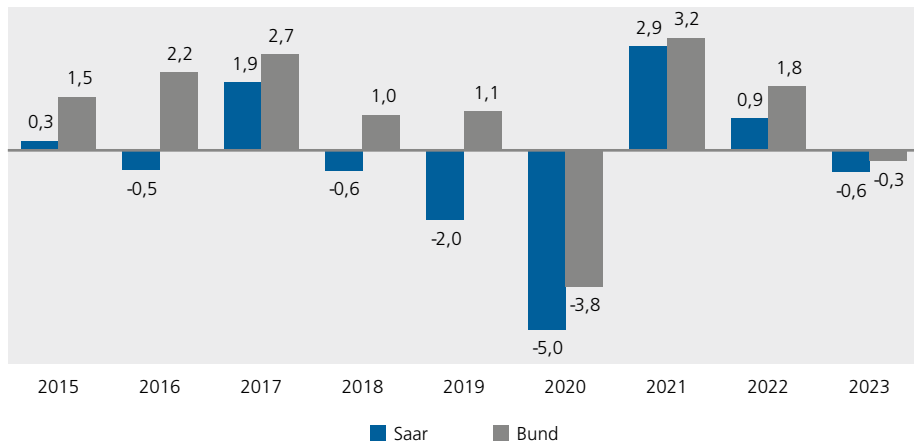
Auch im Jahr 2024 ist die saarländische Wirtschaft hohen Unsicherheiten ausgesetzt. Trotz einer deutlichen Entspannung bei den Energiepreisen und Lieferketten wirken die Schocks und Probleme der letzten Jahre noch nach – was in Verbindung mit hohen Zinsen insbesondere die privaten Konsumausgaben als auch die Bauinvestitionen hemmt. Hinzu kommen eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik, wobei zumindest eine zaghafte Umkehr der Zinspolitik zu erwarten ist. Die Inflationsrate könnte zwar im Jahresverlauf das Inflationsziel der EZB von 2 % erreichen, durch das vorzeitige Beenden der Energiepreisbremsen, die Anhebung der Mehrwertsteuer auf Speisen im Gastgewerbe auf 19 % und die Erhöhung des CO₂-Preises um 50 % auf 45 Euro pro Tonne werden die Preisrückgänge für den privaten Konsum aber deutlich abgeschwächt. Darüber hinaus hat der Staat die Unsicherheit hinsichtlich der Rahmenbedingungen der Dekarbo-

Grafik 1

Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes 2015 bis 2023

(preisbereinigt)

Veränderung gegenüber Vorjahr in %



Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, eig. Darst.

Arbeitskammer

nisierung der Wirtschaftsprozesse, Anlagen und Gebäude durch das fiskalische Bremsmanöver nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil im November 2023 deutlich erhöht.¹

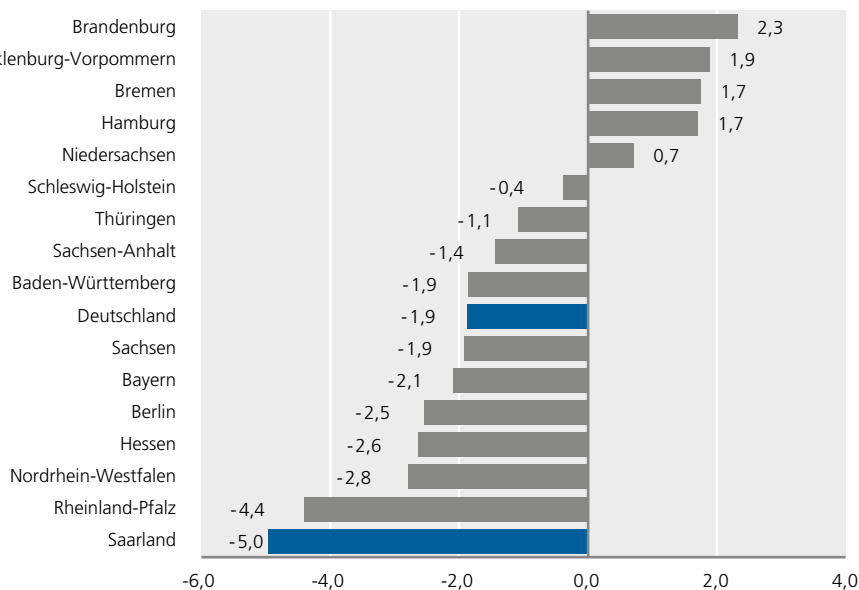
Die Ausgangslage für die saarländische Wirtschaft stellt sich aufgrund der anhaltenden Transformations- bzw. Strukturwandelprozesse als besonders prekär dar. Die strukturellen und konjunkturellen Schwierigkeiten an der Saar hängen eng mit den Entwicklungen in der für das Saarland noch immer überdurchschnittlich wichtigen Industrie zusammen. Diese steht nach wie vor und immer nachdrücklicher vor enormen Herausforderungen im Zuge von Wandlungsprozessen: Neben Digitalisierung und Automatisierung üben vor allem die Dekarbonisierung und die notwendigen klimapolitischen Umstellungen in der Produktion Druck auf die hier handelnden Akteure und Akteurinnen aus.

Saarland = Industrieland?

Infolge dieser Herausforderungen ist die statistische Bedeutung der Industrie in Bezug auf Wirtschaftsleistung und Beschäftigung im Saarland in den letzten Jahren bereits stark rückläufig (siehe Grafik 2): Im Jahr 2015 lag der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamten saarländischen Wirtschaftsleistung (gemessen an der Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen) noch bei beinahe 28 %. Lediglich in Baden-Württemberg nahm die Industrie eine höhere

Grafik 2

Entwicklung des Anteils der Industrie an der gesamten Wirtschaftsleistung 2015 bis 2023 in Prozentpunkten



Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, eig. Darst.

Arbeitskammer

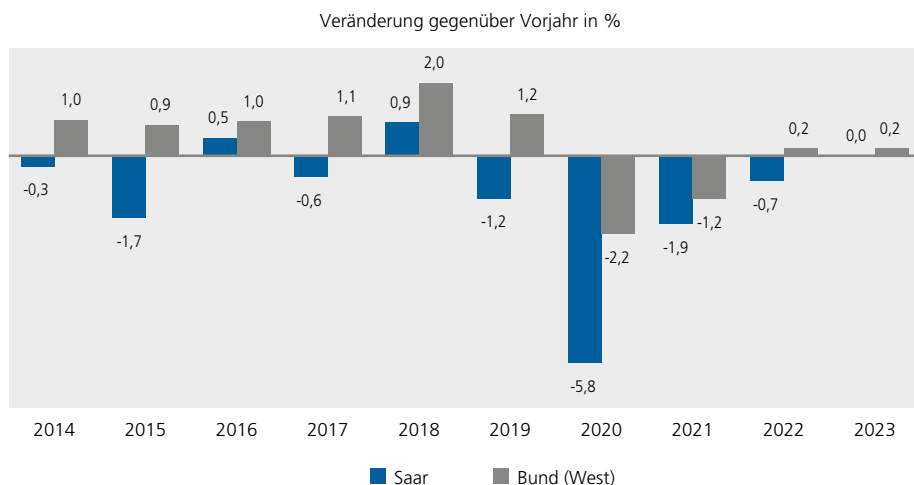
Bedeutung ein (32,9 %; Bund: 22,6 %). Im Jahr 2023 lag der Anteil der Industrie im Saarland bei lediglich noch 22,8 % (-5,0 Prozentpunkte). Zwar ging auch in vielen anderen Bundesländern die Bedeutung der Industrie zurück, allerdings nirgends so stark wie an der Saar.

Diese Entwicklung macht sich auch auf dem saarländischen Arbeitsmarkt bemerkbar (siehe Grafik 3). Seit 2014 wurden über 10.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in der saarländischen Industrie abgebaut (-10,1 %, Bund-West: +3,2 %), so dass dort inzwischen nur noch knapp 88.600 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind (2014: 98.642 Arbeitsplätze). Insbesondere die Schlüsselindustrien an der Saar (Automotive, Maschinenbau und Metallgewerbe) kämpfen seit Jahren mit enormen Herausforderungen (siehe Grafik 4).

Doch auch wenn das saarländische Selbstverständnis „Saarland = Industrieland“ statistisch nicht mehr ablesbar ist, darf nicht vergessen werden, dass das Saarland auf die relativ gut organisierte, stark tarifgebundene und damit in der Regel gut entlohnte Industrie angewiesen ist, von der auch viele Arbeitsplätze in anderen Wirtschaftsbereichen abhängig sind.

Grafik 3

Industriebeschäftigung 2014 bis 2023



Anm.: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Stichtag 30.06.)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Arbeitskammer

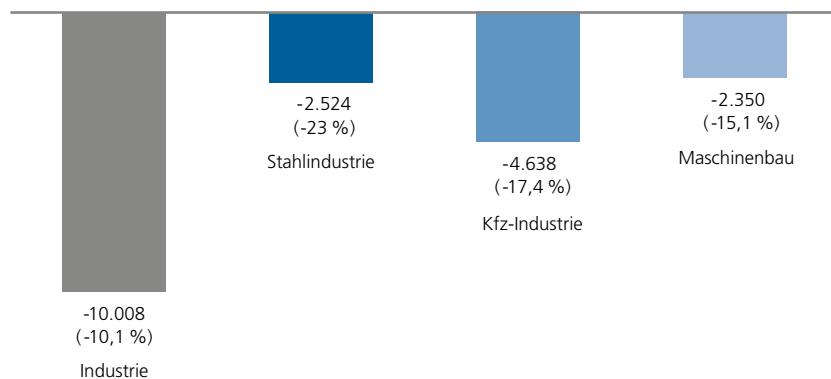
„Zweifache Transformation“ – Dekarbonisierung und Digitalisierung

Das „Autoland Saarland“ steht sozusagen vor einer „zweifachen Transformation“: Dekarbonisierung und Digitalisierung wirken sich auf die Kfz-Industrie in besonderem Maße aus.

Unter dem Stichwort „Dekarbonisierung“ wird in der Automobilindustrie vor allem auf die Umstellung von Verbrennungs- auf Elektromotor fokussiert. Hierbei sind wiederum zwei Treiber auszumachen: Zum einen die politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen wie beispielsweise das UN-Klimaschutzabkommen, EU-Richtlinien oder nationale Gesetzgebungen/Koalitionsvereinbarungen. Zum anderen konkrete Entscheidungen von Unternehmen oder Ländern, zum Beispiel in China. Die chinesische Zulassungs- und Industriepolitik fördert die elektrische Antriebswende durch Subventionen in hohem Maß und baut eigene Konzerne und Industriezweige im Land auf. China als großer Absatzmarkt für deutsche (und saarländische) Erzeugnisse gerät damit in Gefahr.² Aber auch in Deutschland werden die heimischen Standorte im Zuge der Umstellung und der sich daraus ergebenden neuen Anforderungen kritisch hinterfragt, so dass der Aufbau von entsprechenden Produktionsstätten an anderen Standorten vorangetrieben wird.³ Hinzu kommt, dass Elektroautos über deutlich weniger Bauteile als Verbrennerfahrzeuge verfügen und daher weniger Produktionsaufwand und gegebenenfalls auch weniger Arbeitsplätze erfordern.⁴ Im Saarland könnte dies gravierende Folgen haben, sind hierzulande doch laut einer Studie von IW Consult und Fraunhofer IAO 4,9 % der Arbeitsplätze in der Automobilwirtschaft vom traditionellen Antriebsstrang abhängig – bundesweit der höchste Anteil (es folgt auf Platz 2 Baden-Württemberg mit 1,4 %; Bund: 0,8 %⁵).

Grafik 4

Beschäftigung in den saarländischen Schlüsselindustrien 2014 bis 2023



Quelle: BA (Stichtagsdaten zum 30.06.)

Arbeitskammer

Aber nicht nur die Umstellung des Antriebssystems stellt den Automotivbereich und die davon abhängigen Arbeitsplätze vor enorme Herausforderungen, auch die Digitalisierung sorgt für deutliche Umbrüche – sowohl was die Produktionsprozesse als auch die Produkte selbst angeht und die damit verbundenen digitalen Dienstleistungen und Geschäftsmodelle. Bereits seit Jahren steigt die Anzahl an vernetzten Kommunikationsschnittstellen in Autos, so dass sich die digitalen Anforderungen an Pkws erheblich erhöhen („Smartphonisierung“ des Autos). Für die überwiegende Mehrheit der traditionellen Autohersteller gehört eine Digitalisierung auf diesem Niveau nicht zu ihren Kernkompetenzen. In der Folge treten vermehrt große Technologie- und Digitalkonzerne und neue Player in den klassischen Automobilmarkt ein und erobern sich entsprechend Marktanteile. Zudem findet hier ein Wandel statt – der Wert eines Autos wird vermehrt anhand digitaler Eigenschaften und Komponenten gemessen statt anhand der Fahreigenschaft und Motorleistung. Die zunehmende Vernetztheit der Pkws führt auch zu einem deutlichen Anstieg an Software, die einen immer größeren Anteil an der Wertschöpfung eines Autos ausmacht. Entsprechend stellt für den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) die größte Gefahr dar, dass die Autohersteller zum reinen Hardwarelieferanten degradiert werden könnten, während die großen IT-Konzerne einen immer größeren Anteil in der Wertschöpfungskette einnehmen.⁶ Entsprechend ändern sich sowohl das Machtgefüge zwischen den Wettbewerbern in der Branche als auch die damit verbundenen Arbeitsplätze.

Weitere Merkmale der saarländischen Industrie

Die industriepolitisch handelnden Akteure im Saarland sind hier also vor enorme Herausforderungen gestellt. Die Ausgangslage ist dabei aus altbekannten Gründen nicht einfach. Ers-

tens lässt sich in Bezug auf die saarländische Industrie von einer „doppelten Monostruktur“ sprechen, d. h. es besteht einerseits eine enorme Abhängigkeit von der Automobilbranche und andererseits sind die im Saarland ansässigen Zuliefererbetriebe häufig auf ein Produkt fixiert, verfügen also eher über eindimensionale statt breitere Produktpaletten. Zweitens ist eine zentrale Schwäche des saarländischen Industriestandorts, dass sich hier häufig lediglich die Produktionsstätten, nicht aber die Zentralen von industriellen Großkonzernen befinden. In der Folge werden Entscheidungen, welche Einfluss auf die saarländische Gesamtentwicklung haben können, häufig außerhalb des Saarlandes getroffen. Dies könnte für das Saarland insbesondere dann problematisch werden, wenn es im Zuge der Transformation um die Entscheidungen darüber geht, an welchen Standorten neue Technologien erforscht, entwickelt und produziert werden sollen. Drittens gilt die Saarländische Wirtschaft infolge der Industrielastigkeit auch als besonders exportabhängig. In den vergangenen Jahren traten enorme außenwirtschaftliche Probleme auf: Brexit und Abschottungstendenzen der USA, Kostendruck durch ausländische Standorte und Abhängigkeiten durch Just-in-Time-Produktion und Rohstoffe, Störungen und Unterbrechungen in globalen Lieferketten führen zu fehlenden Vorprodukten oder Bauteilen – besonders deutlich während der Corona-Pandemie, Material- und Transportengpässe aufgrund des Krieges in der Ukraine und den damit verbundenen Sanktionen gegen Russland.

Auch wenn sich die Liefer- und Materialengpässe 2023 etwas entspannt haben, wirken sich höhere Kosten infolge der hierzulande besonders stark gestiegenen Energie- und Materialpreise negativ auf die globale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen bzw. saarländischen Industrie aus. So hat sich beispielsweise der Industriestrompreis seit 2019 um knapp 50 % erhöht, was insbesondere energieintensive Branchen wie die saarländische Stahlindustrie stark belastet. Noch problematischer für die Exportwirtschaft: Der Wachstumskurs der Weltwirtschaft insgesamt befindet sich auf einem absteigenden Ast, so dass sich die Nachfrage, z. B. aus den USA oder dem Euroraum, nach Investitionsgütern aus Deutschland bzw. dem Saarland abschwächt. Zentralbanken weltweit haben infolge der Inflation die Leitzinsen erhöht – die Zeiten, in der die Weltwirtschaft mit billigem Geld umsorgt wird, scheinen vorbei. Hinzu kommt, dass auch China als bedeutendes Zielland deutscher Exporte mehr und mehr über umfangreiche Liefer- und Wertschöpfungsketten im eigenen Land verfügt und entsprechend die Nachfrage nach Importen aus dem Ausland absenkt.⁷ Unter alledem leidet die exportorientierte saarländische Industrie – die ausländischen Bestellungen von Industrieerzeugnissen aus dem Saarland sind im vergangenen Jahr um -6,2 % eingebrochen.

Stellenabbau in bedeutenden Industrieunternehmen

Die mit den aufgezählten Herausforderungen einhergehenden Unsicherheiten fanden im vergangenen Jahr sowie auch im bisherigen Jahresverlauf in Betriebsversammlungen bei (noch) beschäftigungsstarken Industrieunternehmen im Saarland wie ZF, Bosch oder Ford ihren Ausdruck, in denen es um die Zukunft der Werke und der damit verbundenen Arbeitsplätze ging.

Im Mittelpunkt standen dabei häufig die Entscheidungen bei Ford in Saarlouis. Im Juni 2022 hatte Ford dem Werk Valencia den Zuschlag für die neue Elektroautoplattform gegeben. Damit

Tabelle 1

Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe nach Wirtschaftsbereichen

Wirtschaftszweig	Auftragseingang insgesamt		Auftragseingang Ausland		Produktionsindex	
	Saar	Bund	Saar	Bund	Saar	Bund
	Veränderung Januar bis Dezember 2023 gegenüber Januar bis Dezember 2022 in %					
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	-5,0	-3,4	-6,2	-2,5	-1,9	-1,0
Kraftwagen und Kraftwagenteile	-8,0	-0,4	-13,0	1,1	6,2	11,8
Maschinenbau	-6,2	-6,2	-8,2	-6,2	-1,7	-1,3
Stahlindustrie*	-8,4	-5,2	-5,3	-3,7	-15,4	-2,3

Anmerkungen:

*Stahlindustrie = Erzeugung v. Roheisen, Stahl u. Ferrolegierungen

Betriebe mit 50 und mehr tätigen Personen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Amt Saarland

Arbeitskammer

ist das Ende für die Pkw-Produktion in Saarlouis besiegelt. Mittlerweile arbeiten nur noch ca. 3.800 Beschäftigte am Standort (2019 noch über 6.000 Beschäftigte). Auch 2023 wurden ca. 650 Stellen abgebaut. Im Februar 2024 wurde im Rahmen einer Tarifeinigung beschlossen, dass rund 1.000 Arbeitsplätze auch nach dem Auslaufen der Focus-Produktion im November 2025 erhalten bleiben sollen, betriebsbedingte Kündigungen seien bis 2032 ausgeschlossen. Für ausscheidende Beschäftigte sind hohe Abfindungen, eine Transfergesellschaft und Qualifizierungsprogramme geplant. Teile des Ford-Werksgeländes sollen nun für Investoren zur Verfügung gestellt werden und somit der Weg z. B. für einen Technologiepark freigemacht werden. Um die Nutzung des Geländes zu diskutieren, plädiert die CDU im saarländischen Landtag für die Einrichtung eines Lenkungsausschusses, so dass sich auch kommunale Politik in die Entscheidungsfindung einbringen kann.⁸ Um den Demokratisierungsprozess in dieser Frage auszuweiten, könnte es aus Sicht der Arbeitskammer zielführender sein, einen regionalen Transformationsrat (siehe Kapitel 5.5) ins Leben zu rufen. Neben politischen Entscheidungsträgern und Expertinnen sollten insbesondere auch die Betroffenen vor Ort – sprich die Bürgerinnen sowie vor allem auch die Beschäftigten und ihre Interessenvertreter – in solch einem Rat eingebunden werden.

Auch der Reifenhersteller Michelin hat seine Beschäftigten im Homburg über Umstrukturierungen informiert: Bis Ende 2025 soll die Produktion von Lkw-Reifen und Halbfabrikaten schrittweise eingestellt werden. Über 800 Arbeitsplätze sind davon betroffen. Erhalten bleiben soll nur die Runderneuerung von Lkw-Reifen mit gegenwärtig rund 480 Arbeitsplätzen.

Die Sorge um den Abbau von Arbeitsplätzen nach 2025 breitet sich auch bei ZF in Saarbrücken aus. Dort gilt für die knapp 10.000 Beschäftigten zwar eine Standortvereinbarung bis Ende 2025, aber seit einer Betriebsversammlung im November 2023 heißt es, dass bis 2030 die Zahl

der Mitarbeitenden auf etwa 2.800 sinken könnte. Nach Angaben der Unternehmensleitung sei dieser Stellenabbau nur ein Planspiel, aber schon seit längerem steht fest, dass das Unternehmen die Zahl der Mitarbeitenden deutlich reduzieren möchte.

Chancen durch Umstellungsprozesse

Nicht nur Risiken, sondern langfristig auch Chancen ergeben sich aus den allmählich anlaufenden Dekarbonisierungsprozessen. Eine Vorreiterrolle in Deutschland könnte hier die saarländische Stahlbranche einnehmen: Ende 2023 genehmigte die Europäische Union das Vorhaben von Bund und Land, die Stahl-Holding-Saar bei der Umstellung auf eine grüne Stahlproduktion mit Subventionen von 2,6 Milliarden Euro zu unterstützen. Ab 2027 sollen im Saarland jährlich bis zu 3,5 Millionen Tonnen CO₂-armer Stahl produziert und 4,9 Millionen Tonnen CO₂ eingespart werden. Zunächst sollen zwei Elektroöfen in Völklingen und in Dillingen entstehen sowie ein Direktreduktionsreaktor in Dillingen. Bis 2045 soll die saarländische Stahlproduktion komplett klimaneutral sein. Zu befürchten ist allerdings, dass im Zuge des großen transformativen Umbaus auch Arbeitsplätze verloren gehen: Der Vorstandsvorsitzende der Saarstahl AG, Karl Ulrich Köhler, sieht 600 bis 1.000 Arbeitsplätze gefährdet.⁹ Umstellungsprozesse gehen also häufig zulasten der Beschäftigten – sei es über den Abbau von Arbeitsplätzen, Mehrarbeit oder Lohnverzicht. So wurde bei Saarstahl im März 2024 der erst im Februar abgeschlossene Tarifvertrag abgeändert – aufgrund eines schlechten Geschäftsjahrs 2023. Die Beschäftigten sollen einen Beitrag leisten, um die aktuelle finanzielle Situation von Saarstahl kurzfristig zu verbessern.¹⁰

Ein weiteres Beispiel dafür, dass am Ende häufig die Belegschaft die Kosten von industriellen Umstellungsprozessen zu tragen hat, zeigt das Beispiel des Automobilzulieferers Eberspächer: Im Sommer 2023 wurde für das Werk in Neunkirchen ein Zukunftstarifvertrag abgeschlossen. Betriebsbedingte Kündigungen sollen damit bis Ende 2027 ausgeschlossen sein. Der Tarifvertrag beinhaltet zudem einen Zukunftsfonds, in den das Unternehmen und die Beschäftigten einzahlen. Die ca. 1.000 Beschäftigten finanzieren also künftige Produkte und Investitionen mit.

Ähnliches ist bei Bosch in Homburg zu beobachten: Positiv ist zu bewerten, dass Bosch 50 Mio. Euro in die Entwicklung und Fertigung von Wasserstoff-Brennstoffzellen am Standort Homburg investiert und dort auch seit 2020 in die Fertigung von Bauteilen für Brennstoffzellen eingestiegen ist. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass dies alleine wohl nicht ausreichen wird, um am Standort die gesamte Beschäftigung dauerhaft zu sichern (3.800 Arbeitsplätze) – derzeit arbeiten lediglich ca. 10 % der Belegschaft in diesem Bereich.¹¹ Zudem zeigt sich auch hier, dass die Investitionen im Grunde von den Beschäftigten selbst gezahlt werden – in einer Standortvereinbarung, in der geregelt ist, dass die Beschäftigten fünf Jahre lang auf Teile ihres Gehalts verzichten. Wie es danach weitergeht, ist ohnehin offen – Bosch plant bundesweit den Abbau von 3.700 Arbeitsplätzen.¹²

Gestaltungsansätze

Die Landesregierung muss die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, um zu fördern, dass perspektivisch weitere Industrieunternehmen im Saarland ihre Investitionstätigkeit aufgrund des Transformationsprozesses hin zur klimaneutralen Industrieproduktion ausweiten. Mit dem „Transformationsfonds“ (siehe Kapitel 4.1 und 4.2) leistet das Land hierbei umfangreiche fiskalpolitische Impulse. Wichtig ist, dass die Vergabe der Mittel für Investitionen aus dem Transformationsfonds an Unternehmen unter der Prämisse Guter Arbeit stehen und die Mitbestimmung im Blick behalten wird, damit gute Arbeitsplätze erhalten werden und neue entstehen können. Neben der Anregung von unternehmerischen Investitionstätigkeiten versucht die Landesregierung, standortpolitische Anreize zu schaffen, um industrielle Neuansiedlungen ins Land zu bringen. Als erste Erfolge der letzten Jahre lassen sich hier nennen: die im Jahr 2021 erfolgte Ansiedlung des Küchenherstellers Nobilia auf dem Lisdorfer Berg (bis zu 1.000 Arbeitsplätze), das im Sommer 2022 entstandene Kettler-Werk für E-Bikes in St. Ingbert (bis zu 300 Arbeitsplätze), das neue Kompetenzzentrum des CISPA-Helmholtz-Zentrums für Informationssicherheit in Zusammenarbeit mit Airbus in St. Ingbert (bis zu 1.000 Arbeitsplätze) sowie die geplanten Großansiedlungen des Halbleiterfabrikanten Wolfspeed in Ensdorf (bis zu 1.000 Arbeitsplätze) und des Batterieherstellers SVolt in Überherrn und Heusweiler (bis zu 2.000 Arbeitsplätze) – wobei bei SVolt derzeit etwas Unklarheit herrscht und der ursprünglich geplante Produktionsstart bereits um mindestens vier Jahre auf Ende 2027 verschoben wurde.

Großes Thema in der industriepolitischen Debatte im Saarland ist der Ausbau von Wasserstoffanwendungen und -kompetenzen im Land (siehe Kapitel 5.1.2). Neben der Anwendung im Bereich Stahl könnte Wasserstoff zukünftig für industrielle Fertigungsketten eine zunehmend wichtige Rolle spielen und Chancen für neue Geschäftsfelder (z. B. Aufbau einer Pipelineinfrastruktur oder H₂SYNGas) für Zuliefererbetriebe bieten, da unterschiedlichste Bauteile und Technologien benötigt werden. Dabei sollte darauf hingewiesen werden, dass Wasserstoff im Automobilbereich derzeit sehr umstritten und aktuell bei deutschen Herstellern nicht im Fokus ist.

Empfehlungen

Die aufgeführten Umstellungsprozesse sowie die genannten Neuansiedlungen lassen erahnen, dass sich die saarländische Industrie einem tiefgreifenden Wandel unterziehen muss – damit einher geht das Schrumpfen oder Neuaufstellen bestimmter Branchen wie der hierzulande überdurchschnittlich bedeutsamen Kfz-Industrie (vom Verbrennungs- zum Elektromotor). Inwieweit die Umstellung auf Elektromobilität die gewünschten bzw. notwendigen CO₂-Einsparungen mit sich bringt, kann kritisch diskutiert werden (siehe Exkurs in Kapitel 2).

Viele Expertinnen und Experten plädieren für gänzlich andere, nachhaltige Mobilitätskonzepte, die sich von der Fokussierung auf Individualverkehr lösen. Damit einher gehen viele Herausforderungen sowohl für Anbieter und Nutzer als auch für Arbeitsmarktakteure und Beschäftigte. Dabei könnten auch neue industrielle Arbeitsplätze entstehen, wenn öffentlicher Personal- und

Güterverkehr vermehrt auf die Schiene soll. Industrielle Wachstumsimpulse eröffnen sich auch aus dem Ausbau der Windkraftindustrie, wenn denn das erforderliche Maß an Energie beispielsweise für „Grünen Stahl“ aus erneuerbaren Quellen kommen soll. Durch die Umstellungsprozesse eröffnen sich also Felder an neuer Beschäftigung, auch gerade für die Beschäftigten in der Stahlindustrie sowie neue Berufsfelder, in die die alten Kompetenzen miteingebracht werden können (Stichwort Konversion). Allerdings braucht es hierfür eine Lenkung von staatlicher Seite aus und Investitionsförderung in diese Bereiche. Voraussetzung für eine massive Förderung von Investitionen, die eine aktive Gestaltung des Strukturwandels ermöglichen, ist die Abkehr von der Schuldenbremse und der Ideologie der „Schwarzen Null“ (siehe Kapitel 4.1).

Die Landesregierung muss die aktive Rolle des Staates anerkennen, selbst annehmen und eine beteiligungsorientierte und mitbestimmte Transformationsstrategie unter der Leitlinie „Gute Arbeit, soziale Gerechtigkeit sowie ökologische Nachhaltigkeit“ entwickeln. Die Landesregierung muss Wege aufzeigen, wie der Erhalt bzw. die Neuschaffung von Arbeitsplätzen erfolgen kann. Die Sicherung bestehender Unternehmen, Gründungsinitiativen sowie Neuansiedlungen sind dabei gleichermaßen in den Fokus zu nehmen.

Wenn mit dem Entstehen von Zukunftsbranchen auch neue Berufe und Tätigkeitsfelder einhergehen, ist es aus Sicht der Arbeitskammer entscheidend, dass Umstellungsprozesse und Neuansiedlungen mit entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen begleitet werden. Initiativen wie das Transformationsnetzwerk Saarland (TraSaar) mit dem Teilprojekt Qualifizierung oder das Projekt Weiterbildungsverbund Saarland, beide bei der Arbeitskammer angesiedelt, sind deswegen in ihrer Bedeutung hervorzuheben und zu unterstützen.

Aus Sicht der Arbeitskammer ist es zudem essenziell, dass staatliche subventionierte Neuansiedlungen und Fördermittelvergaben an Kriterien Guter Arbeit geknüpft werden sollten und Beschäftigungsfelder in industriellen Zukunftsbranchen gewerkschaftlich erschlossen werden müssen. Nur so können die Umstellungsprozesse im Sinne der Beschäftigten stattfinden. Das heißt darüber hinaus auch: Wenn beispielsweise sogenannte Zukunftsverträge abgeschlossen werden, in denen Beschäftigte künftige Investitionen mitfinanzieren, sollte die Mitbestimmung entsprechend ausgeweitet werden. Den langfristigen Unternehmenserfolg haben häufig vor allem die Mitbestimmungsgremien im Blick, welche auch eigene Initiativen für zukunftsfähige Produkte einbringen. Über die Einbindung der Arbeitnehmerseite kann gewährleistet werden, dass wichtige Impulse für die Zukunftsorientierung und damit den Erhalt der Betriebe auch von Seiten der Beschäftigten und Gewerkschaften ausgehen können. Die Mitbestimmung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen ist den gestiegenen Anforderungen entsprechend deutlich zu erweitern (siehe Kapitel 5.5). Hierzu ist es notwendig, die bisherige Betriebs- und Wirtschaftsausschussarbeit um strategische Themen zu erweitern, um so den Kurs des Unternehmens und damit auch die Zukunft der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aktiv mitgestalten zu können.

Regionale Transformationspolitik muss Impulse für die Weiterentwicklung bestehender und den Aufbau neuer Branchen geben, entsprechende Infrastruktur bereitstellen, die Sozialpartnerschaft stärken und die Zivilgesellschaft in transparenten Kommunikationsprozessen einbinden.

Gerade hier kommt die Einbindung der Arbeitnehmerseite häufig zu kurz. Die Beteiligung der Beschäftigten bzw. ihrer Interessenvertretungen sowie der Bürgerinnen und Bürger vor Ort sollte immer gewährleistet sein.

-
- ¹ Dullien, Sebastian u. a.: Wirtschaftspolitik verhindert schnelle Konjunkturerholung – Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2024 / 2025, in: IMK-Report Nr. 188, März 2024, S. 3 ff.
 - ² Boewe, Jörn; Schulten, Johannes: Die Transformation der globalen Automobilindustrie, S. 11.
 - ³ Dispan, Jürgen; Frieske, Benjamin: Betrieblicher Wandel bei Automobilzulieferern durch Elektromobilität, in: Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 234, Dezember 2021.
 - ⁴ Falck, Oliver; Czernich, Nina; Koenen, Johannes: Auswirkungen der vermehrten Produktion elektrisch betriebener Pkw auf die Beschäftigung in Deutschland, ifo-Studie, Mai 2021.
 - ⁵ IW Consult/Fraunhofer IAO: Wirtschaftliche Bedeutung regionaler Automobilnetzwerke in Deutschland, Oktober 2021.
 - ⁶ Roland Berger Strategy Consultants im Auftrag des BDI: Die digitale Transformation der Industrie, 2015.
 - ⁷ Dullien, Sebastian u. a.: Starke restriktive Geldpolitik verschärft Wirtschaftsflaute – Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2023 / 2024, in: IMK Report Nr. 184, September 2023, S.3 ff.
 - ⁸ sr-online: Stadtrat Saarlouis stimmt für Lenkungsausschuss für Ford-Gelände, 14.03.2024, online unter: https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/stadt_saarlouis_setzt_lenkungsausschuss_fuer_ford_gelaende_ein_100.html, abgerufen am 16.03.2024.
 - ⁹ sr-online: Saarländische Stahlbranche will Milliarden investieren, 09.06.2022, online unter: https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/saarland_gruener_stahl_investitionen_100.html, abgerufen am 06.04.2023.
 - ¹⁰ sr-online: Saarländischer Stahl-Tarifvertrag nachträglich geändert, 11.03.2024, online unter: https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/tarifvertrag_saarstahl_nachtraeglich_geaendert_100.html, abgerufen am: 16.03.2024.
 - ¹¹ sr-online: Gewerkschafter und Betriebsräte besorgt um Zukunft von Bosch Homburg, 15.03.2024, online unter: https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/sorge_um_zukunft_von_bosch_homburg_100.html, abgerufen am 22.03.2024.
 - ¹² sr-online: 2500 Bosch-Mitarbeiter haben in Homburg protestiert, 20.03.2024, online unter: https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/aktionstag_zukunft_von_bosch_homburg_100.html, abgerufen am 22.03.2024.

5.1.2 Potenziale einer saarländischen Wasserstoffwirtschaft

Wasserstoff ist für die saarländische Stahlindustrie unverzichtbar. Erfreulicherweise hat sich diese Einsicht im vergangenen Jahr in Entscheidungen und Förderzusagen niedergeschlagen, die erwarten lassen, dass die klimaneutrale Transformation der Stahlerzeugung und die Versorgung mit den dafür nötigen enormen Mengen an Wasserstoff in den nächsten Jahren anlaufen werden. Ein ausreichendes Angebot an Wasserstoff kann dann zugleich Katalysator einer vielfältigeren Wasserstoffwirtschaft im Saarland werden. Die Landesregierung ist aufgerufen, Stahl und andere sinnvolle Bereiche weiterhin nach Kräften zu fördern, ihre Prioritäten dabei am aktuellen Stand des Wissens auszurichten und transparent zu kommunizieren und dabei gute, sichere Beschäftigung und die erforderliche Schul-, Aus- und Weiterbildung sowie Arbeitssicherheit im Bereich Wasserstoff immer mitzudenken.

Wasserstoff: Bedarf im Saarland

Eine Quantifizierung des zukünftigen Wasserstoffbedarfs im Saarland wäre für alle Beteiligten wichtig, ist aber von der Landesregierung, soweit ersichtlich, bisher nicht veröffentlicht worden.¹ Bei den hier vorgenommenen Abschätzungen geht die Arbeitskammer so vor: Sofern keine Zahlen für das Saarland vorliegen, werden die Bedarfe für Stahl von den übrigen getrennt und Stahl wird entsprechend dem langjährigen Durchschnitt des saarländischen Anteils an der deutschen Stahlproduktion (15 %) gewichtet; alle übrigen Bedarfe werden nach dem Bevölkerungsanteil des Saarlandes (1,18 %) gewichtet. Soweit Bedarfe für Raffinerien sowie Chemie- und andere Prozessindustrien separat ausgewiesen sind, werden diese für das Saarland mangels entsprechender Anlagen nicht mit veranschlagt.

In Tabelle 1 stellt die Arbeitskammer ihre Abschätzungen der in Deutschland und im Saarland voraussichtlich benötigten Mengen an grünem Wasserstoff sowie die dafür erforderlichen Elektrolyseleistungen zusammen. Diese Angaben basieren in erster Linie auf den aktuellen Einschätzungen des Nationalen Wasserstoffrates (NWR) vom Februar 2023² und der SHS (Saarstahl und Dillinger).³ Zusätzlich sind die Erwartungen aus der „Fortschreibung der Nationalen Wasserstoffstrategie“ vom Juli 2023 angegeben.⁴

Der weitaus größte Teil des zu erwartenden Wasserstoffbedarfs im Saarland entfällt auf die Stahlproduktion. Die Stahl-Holding-Saar (SHS) gibt aktuell an, „ab 2027/2028“ mit der Produktion von jährlich bis zu 3,5 Millionen Tonnen „grünen Stahls“ zu beginnen, wofür ein Bedarf von 55.000 Tonnen (gleich 1,83 Terawattstunden, TWh) Wasserstoff pro Jahr veranschlagt wird. Bis „spätestens 2045“ soll die gesamte Stahlherstellung von 4,9 Millionen Tonnen auf Direktreduktion und Elektrolichtbogenöfen umgestellt sein, wofür bei „80 % H₂-Einsatz“ 150.000 Tonnen (gleich 5 TWh) Wasserstoff pro Jahr benötigt werden. Bei 100 % Wasserstoffeinsatz wären etwa 6,4 TWh/a erforderlich.⁵

Tabelle 1

Voraussichtlich benötigte Mengen an grünem Wasserstoff in Deutschland und im Saarland

Gebiet	Bereich	H ₂ -Bedarf (TWh/a)		erforderliche Elektrolyseleistung (GW _{el}) ¹		Quelle
		2030	2045	2030	2045	
Deutschland	gesamt	95 bis 130	290 bis 440	33,9 bis 46,4	103,6 bis 157,1	FdNWS
Deutschland	gesamt	56 bis 93	964 bis 1.364	20 bis 33,2	344,3 bis 487,1	NWR
Deutschland	Stahl	20 bis 28	73	7,1 bis 10	26,1	NWR
Deutschland	Chemie/Prozessindustrien	1 bis 32	225	0,4 bis 1,1	80,4	NWR
Deutschland	Verkehr/Wärme/Energiewirtschaft	35 bis 62	666 bis 1.041	12,5 bis 22,1	237,9 bis 371,8	NWR
Saarland	gesamt	3,4 bis 4,9	18,9 bis 23,4	1,2 bis 1,8	6,8 bis 8,4	NWR, Umrechn. AK
Saarland	Verkehr/Wärme/Energiewirtschaft	0,4 bis 0,7	7,9 bis 12,4	0,1 bis 0,2	2,8 bis 4,4	NWR, Umrechn. AK
Saarland	Stahl	3 bis 4,2	11	1,1 bis 1,5	3,9	NWR, Umrechn. AK
Saarland	Stahl	2,7	6,4	1	2,3	SHS 2023
Saarland	Stahl	1,83	5	0,7	1,8	SHS 2024
Deutschland	gesamt	42 ³		15 ³		IG Metall
Deutschland	Stahl	21 ⁴	605	7,5 ⁴	21,4 ⁵	IG Metall
Saarland	Stahl	3,15 ⁴	9 ⁵	1,1 ⁴	3,2 ⁵	IG Metall, Umrechn. AK

¹ Annahmen: Elektrolyseure mit 70 % Wirkungsgrad, 4.000 Volllaststunden.² Zusätzlich zu den in diesem Sektor bisher verwendeten 36 TWh/a an „grauem“ Wasserstoff, der bis 2045 vollständig durch „grünen“ ersetzt werden soll.³ Geforderte inländische Elektrolyseleistung in Deutschland 2030: 15 GW (für 2045 keine Angaben).⁴ Vereinfachende Annahme: Die Hälfte des mit 15 GW Elektrolyseleistung erzeugten Wasserstoffs ist für Stahl bestimmt; Anteil Saarland daran 15 %.⁵ in Quelle ohne Jahresangabe, Angaben beziehen sich auf vollständigen Umbau Stahlindustrie zu Klimaneutralität, hier dem Jahr 2045 zugeordnet.

NWR: Nationaler Wasserstoffrat Feb. 2023; FdNWS: Fortschreibung der Nationalen Wasserstoffstrategie Juli 2023; SHS: Stahl-Holding-Saar

Die IG Metall schätzt den Wasserstoffbedarf für Stahl in Deutschland bei klimaneutraler Produktion auf 1,8 Mio. t gleich 60 TWh pro Jahr und merkt an, dies brauche „circa 12.000 neue Windräder“⁶. Die zugehörige Elektrolyseleistung liegt bei 21,4 GW_{el}. Anteilig bedeutet dies für das Saarland (mit 15 % der deutschen Rohstahlerzeugung) einen Bedarf von 270.000 t gleich 9 TWh Wasserstoff pro Jahr und Elektrolyseleistungen von 3,2 GW_{el} sowie (zur Veranschaulichung) 1.800 neue Windräder.

Die Fortschreibung der Nationalen Wasserstoffstrategie hält bis 2030 eine Elektrolysekapazität im Inland von „mindestens 10 GW“⁷ für nötig. Die IG Metall fordert aktuell bereits 15 GW bis 2030.⁸ 10 GW_{el} Elektrolyseleistung können etwa 28 TWh/a an Wasserstoff liefern. Dies sind lediglich ein Viertel bis die Hälfte des für 2030 erwarteten Bedarfs. Der Rest wäre zu importieren; allerdings ist bisher keineswegs klar, ob entsprechende Kapazitäten in Lieferländern sowie erforderliche Importinfrastrukturen bis dahin aufgebaut werden können.⁹

Die Tabelle verdeutlicht zwei wichtige Einsichten: Erstens werden die Bedarfe bei NWR deutlich höher eingeschätzt als noch in der Nationalen Wasserstoffstrategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2020¹⁰ und bei deren Fortschreibung,¹¹ jedenfalls für das Zieljahr 2030, nochmals höher. Zweitens zeigt sich, dass der Bereich Stahl 2030 deutschlandweit für gut 30 % und im Saarland sogar für knapp 90 % des Wasserstoffbedarfs verantwortlich sein wird.¹² Dies, in Verbindung mit der Tatsache, dass der CO₂-Vermeidungseffekt durch den Einsatz von Wasserstoff in der Stahlindustrie besonders hoch ausfällt (25 t vermiedenes CO₂ pro t grünem Wasserstoff), verdeutlicht, dass die Sicherstellung der Wasserstoffversorgung der Stahlindustrie im Saarland allerhöchste Priorität genießen sollte.

Wasserstoffherstellung im Saarland

Über den geplanten Elektrolyseur in Fenne hinaus, dessen Bau gesichert zu sein scheint, der aber, wie beschrieben, nur einen kleinen Teil des Wasserstoffbedarfs der Stahlerzeugung abdecken kann, sind weitere Anlagen in der Großregion geplant. Allerdings ist nicht bei allen Projekten bekannt, in welchem Stadium der Umsetzung sie sich befinden.

Die in Tabelle 2 zusammengestellte Liste geplanter Wasserstoffprojekte in der Großregion zeigt, dass bei pünktlicher und störungsfreier Inbetriebnahme der vorgesehenen Elektrolyseurleistungen im Jahr 2027 bereits rund 1,5 oder, falls sich die optimistischeren Angaben der jeweiligen Projekte verwirklichen lassen, sogar rund 2,4 TWh/a an Wasserstoff im Inselnetz der Großregion zur Verfügung stehen könnten. Schon 1,5 TWh/a würden knapp ausreichen, um die Stahlproduktion mit Wasserstoff im geplanten Umfang anlaufen zu lassen. Unklar ist, ob es hier nicht berücksichtigte andere Anwendungen gibt, die möglicherweise zusätzliche Bedarfe auslösen: dies könnte Wasserstoff weiter verknappen. Andererseits ist beabsichtigt, bei der Stahlerzeugung fehlenden Wasserstoff durch Erdgas zu ersetzen, daher besteht bei der Nachfrage eine gewisse Flexibilität. Insgesamt geben diese Zahlen Anlass zu einem vorsichtigen Optimismus, dass der Einstieg in die Direktreduktion wie geplant gelingen könnte – immer vorausgesetzt, alle genannten Elektrolyseurprojekte und die nötigen Pipelines werden verwirklicht und die Zeitpläne werden

Tabelle 2

Aktuell in der Großregion geplante Wasserstoffprojekte

Typ	Projekt	Unternehmen	Ort	Leistung (MW _{el})					
				2027		2030		2030	
				GRH	NWS	GRH	NWS	GRH	NWS
Elektrolyse	H2V Thionville	H2V	Thionville-Ilange	100	400	0,45	0,28	1,87	1,12
Elektrolyse	H2Saar	RWE Generation SE	Dillingen	100	400	0,43	0,28	1,70	1,12
Elektrolyse	HydroHub Fenne	Iqony GmbH	Fenne	53	53	0,27	0,15	0,27	0,15
Elektrolyse	Emil'Hy	GazelEnergie	Saint-Avold	100	400	0,28	0,28	1,12	1,12
Elektrolyse	CarlHYng	Verso Energy – Siemens Energy	Carling	100	300	0,56	0,28	1,73	0,84
Elektrolyse	Lhyfe	Lhyfe	Perl	70	70	0,37	0,20	0,37	0,20
Summe Elektrolyse				523	1623	2,36	1,46	7,06	4,54
Anwendung: Stahl	Power4Steel	SHS	Dillingen			1,70		1,70	
Anwendung: Metallverarb.	Connecting Nemak	Nemak	Dillingen			0,18		0,18	
Anwendung: Keramik	Hydrogen4Ceramic	Villeroy & Boch AG	Mettlach / Merzig			0,07		0,07	
Anwendung: Stromerzeugung (Brennstoffzelle)	HyPower Moselle/Saar	HDF	Carling			0,05		0,05	
Transport: Pipelines	MosaHYc	Creos / Encevo / GRTgaz	Völklingen / Carling / Dillingen (/ Perl)			2,00		2,00	

Quelle: <https://grande-region-hydrogen.eu> <<https://grande-region-hydrogen.eu/en/projects/hydrohub-fenne/>> und <https://vighy-france-hydrogene.org/projects/emilhy/>, Stand 29.05.2024. Mengenangaben Wasserstoffherzeugung: GRH: laut <https://grande-region-hydrogen.eu> <<https://grande-region-hydrogen.eu/en/projects/hydrohub-fenne/>>; NWS: gemäß konservativeren Annahmen (u. a. der Nationalen Wasserstoffstrategie) von 4.000 Vollaststunden pro Jahr und 70 % Wirkungsgrad. Falls als Elektrolyseleistung „bis zu“ angegeben ist, gehen wir davon aus, dass dieser Ausbau erst 2030 erreicht wird, für 2027 nehmen wir eine plausible erste Ausbaustufe an.

Arbeitskammer

eingehalten. Die Landesregierung ist hier aufgefordert, ihrerseits alles in ihren Kompetenzen Liegende zu tun, um Planungs- und Genehmigungsverfahren zu erleichtern und zu beschleunigen.

Wasserstoffnetz

Ende 2023 und Anfang 2024 hat die Europäische Kommission nach langer Bearbeitungsdauer zwei für das Saarland wichtige Projekte im Bereich Wasserstoff beihilferechtlich genehmigt, so dass nun bereits zugesagte Fördermittel von Bund und Land eingesetzt werden dürfen: Für die SHS war die Genehmigung zur Förderung des Baus einer Direktreduktionsanlage und zweier elektrischer Lichtbogenöfen als Teil eines Important Project of Common European Interest (IPCEI) beantragt, wurde dann jedoch von der Kommission im Rahmen der Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022 (CEEAG) genehmigt.¹³ Zudem hat die Kommission das IPCEI „Hy2Infra“ genehmigt, zu dem im Saarland die Projekte „HydroHub Fenne“ (Bau eines Elektrolyseurs von 52,5 MW_{el}) und „mosaHYc“ (etwa 100 km grenzüberschreitende Wasserstoff-Pipelines) zählen.¹⁴ Diese Entwicklungen sind für das Saarland als ausgesprochen positiv zu bewerten. Dabei ist auch der Einsatz der Landesregierung zu würdigen. (Zu wünschen wäre allerdings, dass sie sich auch für andere Energieprojekte und -fragen ähnlich intensiv einsetzt.)

Im November 2023 wurden Pläne für ein deutsches Wasserstoff-Kernnetz vorgestellt.¹⁵ Das Saarland soll dabei über die bisher für Erdgas verwendete Mitteleuropäische Gasleitung (MEGAL), die vom Osten her kommend vom Rheintal bis in den Südwesten des Saarlandes und weiter nach Frankreich verläuft, an das deutsche Wasserstoffnetz angebunden werden. Die Umstellung der MEGAL ist derzeit allerdings erst für 2032 vorgesehen.¹⁶ Auch Fragen zur Finanzierung und Dimensionierung des Kernnetzes sind in Teilen noch offen.¹⁷ Der Landesregierung ist anzuraten, diese Diskussionen sorgfältig zu beobachten, um sicherzustellen, dass die Anbindung des Saarlandes in jedem Falle gewährleistet bleibt – auch wenn es in der weiteren Planung Bestrebungen geben sollte, den Umfang des Netzes zu reduzieren. Von der MEGAL im Südwesten des Saarlandes sind außerdem Leitungen zu den Verbrauchszentren, in erster Linie den Direktreduktionsanlagen in Dillingen, erforderlich. Die Kernnetzplanung führt dazu eine vorhandene Erdgasleitung auf deutschem Gebiet von der MEGAL bei Seyweiler nach Dillingen auf, deren Umstellung allerdings ebenfalls erst für 2032 vorgesehen ist.¹⁸ Andere denkbare Möglichkeiten sind die Anbindung des mosaHYc-Inselnetzes über Carling mit der MEGAL auf französischem Gebiet oder aber eine Versorgung über Pipelines durch Belgien und Luxemburg, die eine Verbindung zu Seehäfen ermöglichen könnte. Auch diese Optionen, ebenso wie die Entwicklungen des European Hydrogen Backbone¹⁹ insgesamt, sollten aufmerksam verfolgt werden, vor allem, falls sich abzeichnen sollte, dass die Anbindung des Saarlandes an attraktive Wasserstoff-Importquellen auf eine dieser Weisen schneller erfolgen könnte als über das deutsche Kernnetz.

Import, Eigenerzeugung, Wertschöpfung und Beschäftigung

Zur Frage, ob Wasserstoff besser an Standorten erzeugt werden sollte, an denen Erneuerbare Energien reichlich und günstig verfügbar sind, oder ob eine Produktion im Inland mehr Vorteile

bietet, sind unterschiedliche Auffassungen vorgebracht worden. Die Nationale Wasserstoffstrategie sieht bis 2030 Elektrolyseure im Inland einer Leistung von 10 GW vor, die 28 TWh pro Jahr an Wasserstoff erzeugen könnten. Bei einem Wasserstoffbedarf von über 100 TWh/a wäre das ein Viertel; drei Viertel müssten importiert werden.

Für die nächsten Jahre dürfte allerdings gerade im Saarland der Import noch keine realistische Option darstellen, da bis 2032 vermutlich noch keine Anbindung an überregionale Netze sichergestellt ist (vgl. Ausführungen zum Kernnetz weiter oben). Die saarländische Landesregierung sollte daher eine deutlich gesteigerte Wasserstoffherstellung auf dem Gebiet des Saarlandes in Betracht ziehen – auch aus Gründen der regionalen Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte sowie der Versorgungssicherheit.

Eine Studie des Wuppertal-Instituts stellt bei einem heimischen Produktionsanteil von 90 % bei Wasserstoff im Endausbau 2050 eine direkte und indirekte Wertschöpfung von bis zu 30 Mrd. Euro im Jahr und bis zu 800.000 zusätzliche Arbeitsplätze entlang der gesamten Wasserstoff-Wertschöpfungskette in Aussicht.²⁰

Unter Einbeziehung der Stahlherzeugung kommt eine weitere aktuelle Studie zum Ergebnis: „Grüner Stahl kann aus betriebswirtschaftlicher Sicht zukünftig wettbewerbsfähig und profitabel in Deutschland produziert werden, wenn die Rahmenbedingungen entsprechend gestaltet werden, so dass [...] eine vollständige Transformation – inkl. Roheisenstufe – gelingen könnte“ und weiter: „„Transformationsinduzierte‘ Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekte durch den primärstahlbedingten Ausbau erneuerbarer Energien und der Wasserstoffwirtschaft bieten signifikante Arbeitsplatz- und Wertschöpfungspotenziale. Die Stahlindustrie kann zu einem Katalysator eines Wasserstoffclusters in Deutschland werden.“²¹

Diese Einschätzung teilt die Arbeitskammer auch für das Saarland. Hinzu kommt, dass das viel genannte „Henne-Ei“-Problem, nämlich, dass Wasserstoffangebot und -nachfrage einander gegenseitig voraussetzen und daher nur gleichzeitig hochgefahren werden können, eine entscheidende Abmilderung erfährt: Eine hohe Nachfrage ist schon durch die Stahlindustrie gesichert, ist aber zugleich so flexibel, dass die Umstellung auf Direktreduktion bereits aufgenommen werden kann, während das Wasserstoffangebot noch eher gering ist. Anreize, das Angebot weiter auszubauen, sind damit gegeben, und sobald größere Wasserstoffmengen verfügbar sind, wird es sehr erleichtert, weitere sinnvolle Bereiche einer Wasserstoffwirtschaft anzukoppeln.

Wasserstoffstrategie des Saarlandes

Eine Strategie sollte stets Ausgangspunkte und Ziele ebenso wie verfügbare Mittel und Handlungsoptionen beschreiben, auch feststellen, welche der Zielsetzungen realistisch sind, und auf dieser Basis analysieren, auf welche Weise sinnvolle Ziele erreicht werden können. Die „Saarländische Wasserstoffstrategie“, die die Landesregierung im September 2021 vorgelegt hatte, weist in dieser Hinsicht erhebliche Schwächen auf, da sie weder Ist-Zustände noch Ziele

hinreichend klar beschreibt (etwa Zahlen zu Wasserstoffbedarfen) und, etwa bei Gebäudeheizung und Individualverkehr, unrealistische Zielsetzungen verfolgt. Im Vergleich der Wasserstoffstrategien der Bundesländer ist der Fachöffentlichkeit gerade der letzte Punkt als saarländischer Sonderweg aufgefallen.²²

Bei der wichtigen Frage, welche Bereiche einer Wasserstoffwirtschaft im Saarland sinnvoll zu entwickeln seien, ist zwischen Bereichen zu unterscheiden, die für den laufenden Betrieb nennenswerte Mengen der Substanz Wasserstoff erfordern, herstellen oder umsetzen (Beispiel: Stahlerzeugung, Wasserstoffkraftwerke, Prozesswärme; Betrieb von Elektrolyseuren und Pipelines) und solchen, die für eine Wasserstoffwirtschaft relevante Güter und Dienstleistungen bereitstellen, ohne bei deren Herstellung selbst Wasserstoff zu benötigen (Beispiele: Produktion von Elektrolyseuren, Brennstoffzellen, Ventilen, Sensoren und vielem mehr).

Der Ausbau des zweiten Bereichs ist grundsätzlich immer zu begrüßen, wenn das jeweilige Geschäftsmodell funktioniert und gute Arbeitsplätze entstehen. Das gilt umso mehr, wenn Erzeugnisse zugleich an anderen Stellen innerhalb einer saarländischen Wasserstoffwirtschaft eingesetzt werden und sich so Synergieeffekte durch Clusterbildung und räumliche Nähe von Forschung, Entwicklung, Herstellung und Anwendung einstellen.

Beim ersten Bereich stellt sich dagegen nach einer bis vor einigen Jahren zu beobachtenden anfänglichen Wasserstoffeuphorie mehr und mehr die Frage, auf welchen Gebieten der Verbrauch signifikanter Mengen an Wasserstoff tatsächlich wünschenswert ist; das heißt zugleich volkswirtschaftlich sinnvoll, Wertschöpfung und Beschäftigung sichernd und effizient, was das Erreichen der Klimaneutralität angeht. Für Direktreduktion bei der Stahlerzeugung, für langfristige Energiespeicherung und Rückverstromung, für Hochtemperaturprozesswärme sowie für Flug-, Schiffs- und Schwerlastverkehr sowie ÖPNV wird dies in aller Regel bejaht. Auf Gebieten wie Individualverkehr oder Gebäudeheizung wird der Einsatz von Wasserstoff dagegen von der Fachwelt mittlerweile noch einmütiger als im Vorjahr als wenig aussichtsreich eingestuft, zumindest kurz- bis mittelfristig. Der Landesregierung ist anzuraten, diese Einschätzungen, die sich unter anderem auch in der Nationalen Wasserstoffstrategie und deren Fortschreibung finden, bei der Weiterentwicklung ihrer Strategie und der Setzung eigener Schwerpunkte zu berücksichtigen.

Die Arbeitskammer begrüßt grundsätzlich die im Mai 2023 erfolgte Gründung einer saarländischen Wasserstoffagentur.²³ Sie mahnt jedoch an, die Kompetenzen der neu eingerichteten Agentur zu nutzen, um als eine erste Aufgabe die Landeswasserstoffstrategie aus dem Jahr 2021 grundsätzlich zu überarbeiten und diese auf eine realistische, evidenzbasierte Grundlage zu stellen sowie eine klare, kohärente, ambitionierte Strategie zu formulieren, die vor allem bei der Bereitstellung von Wasserstoff und bei der Aus- und Weiterbildung das Tempo deutlich forciert.

Darüber hinaus sollte sich die Landesregierung auch auf Bundesebene für eine noch ambitioniertere und umfassendere Wasserstoffstrategie für Deutschland mit klar definierten Zielen und Regeln sowie investitionsfreundlichen Rahmenbedingungen einsetzen.

Beschäftigung, Fachkräfte, Qualifikation

Die Arbeitskammer erwartet vom Einstieg in die Wasserstoffwirtschaft im Saarland spürbare Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte sowohl bei Experten und Spezialisten – dies insbesondere in den Phasen des Auf- und Ausbaus von Anlagen – als auch bei Fachkräften und Helfern, insbesondere in Bau-, Bauplanungs- und MINT-Bereichen.

Fachkräfte im Bereich Wasserstoff sind dabei von entscheidender Bedeutung; ihr Mangel könnte empfindliche Hemmnisse und Verzögerungen hervorrufen. Der Nationale Wasserstoffrat stellt fest: „Es werden [...] bereits jetzt Fachkräfte mit speziellen Kenntnissen für die unterschiedlichen Bedarfe benötigt. Dieser Fachkräftebedarf besteht entlang der gesamten Wertschöpfungskette in den maßgeblichen Sektoren – Erzeugung, Infrastruktur, Anlagen, Industrie (insbesondere Stahl- und Chemieindustrie), Wärmeversorgung, Mobilität & Logistik – und wird beim erwarteten Markthochlauf in Zukunft deutlich steigen. Bedarf besteht für Fachkräfte entlang der kompletten Ausbildungskette vom Facharbeiter, Techniker und Meister bis hin zu Ingenieuren und Wissenschaftlern aus dem akademischen Bereich.“²⁴

Hier stehen auch die Bundesländer in der Verantwortung: „Nachwuchsgewinnung muss in der Schule durch die Weiterentwicklung und Verbesserung der MINT-Fächer beginnen, um junge Menschen bereits früh für naturwissenschaftliche und technische Berufe zu begeistern. Dem Trend der seit einigen Jahren rückläufigen Studierendenzahlen im Bereich der MINT-Fächer muss frühzeitig begegnet werden. Wasserstoff fungiert als möglicher „Sympathieträger“ bei der Studiengangswahl. Dazu beitragen können auch moderne Lehransätze inkl. Ausstattung mit Lehrmitteln und Experimentierbausätzen, die einen Aufbau von motivierender Infrastruktur und Beispielmateriale sowie eine Profilschärfung der Schulen ermöglichen und so das Thema Wasserstoff den Lernenden näherbringen. Hierzu sind entsprechende Investitionsprogramme für die Schulen nötig.“²⁵

Gerade der Aspekt der Aus- und Weiterbildung ist hier besonders wichtig. So stellt die Fortschreibung der Nationalen Wasserstoffstrategie klar: „Eine bedarfsgerechte Fachkräfteaus- und -weiterbildung im Bereich Wasserstoff ist für den Aufbau des Heimatmarktes Deutschland und der Technologieentwicklung elementar.“²⁶

Wie eine sinnvolle Aus- und Weiterbildung gestaltet sein sollte, untersucht unter anderem das Bundesinstitut für Berufsbildung. Es fragt, welche neuen Arbeitsaufgaben und Kompetenzanforderungen und damit Qualifizierungsbedarfe entstehen, welche Ausbildungsberufe relevant sind und welche neuen Ausbildungsinhalte und -materialien benötigt werden. Es kommt zum Ergebnis: „Für den Umgang mit Wasserstoff, einem Schlüsselrohstoff der künftigen Energieversorgung, sind derzeit keine neuen dualen Ausbildungsberufe notwendig. Viele bestehende technische Berufe verfügen bereits über breite Kompetenzprofile, die in der Wasserstoffwirtschaft dringend benötigt werden. Zusätzlich erforderlich sind jedoch Unterweisungen und Weiterbildungen für neue sicherheitsrelevante Qualifikationen im Umgang mit den neuen Wasserstofftechnologien.“²⁷ Auch bei der universitären Ausbildung wird kein Bedarf an neuen, auf Wasserstoff spezialisierten Studiengängen gesehen. Stattdessen wird angeregt, Einzelmodule

zu Wasserstoff einzuführen, Interdisziplinarität zu stärken und beispielsweise die Ausrüstung studentischer Wasserstofflabore zu fördern.²⁸

In der berufsbegleitenden Qualifizierung wird über unternehmensinterne Maßnahmen hinaus die Etablierung von Zertifikatslehrgängen als schnell umsetzbare Option gesehen. Diese können einerseits zur Vermittlung grundlegenden Wissens zu Wasserstoff an Fachkräfte dienen und andererseits Fach- und Führungskräften Orientierung für neue Geschäftsmodelle in der Wasserstoffwirtschaft bieten.²⁹ Für beide Richtungen gibt es erste Beispiele im Saarland. Die Landesregierung sollte dazu beitragen, die Bekanntheit derartiger Lehrgänge zu steigern und deren Ausbau zu fördern.

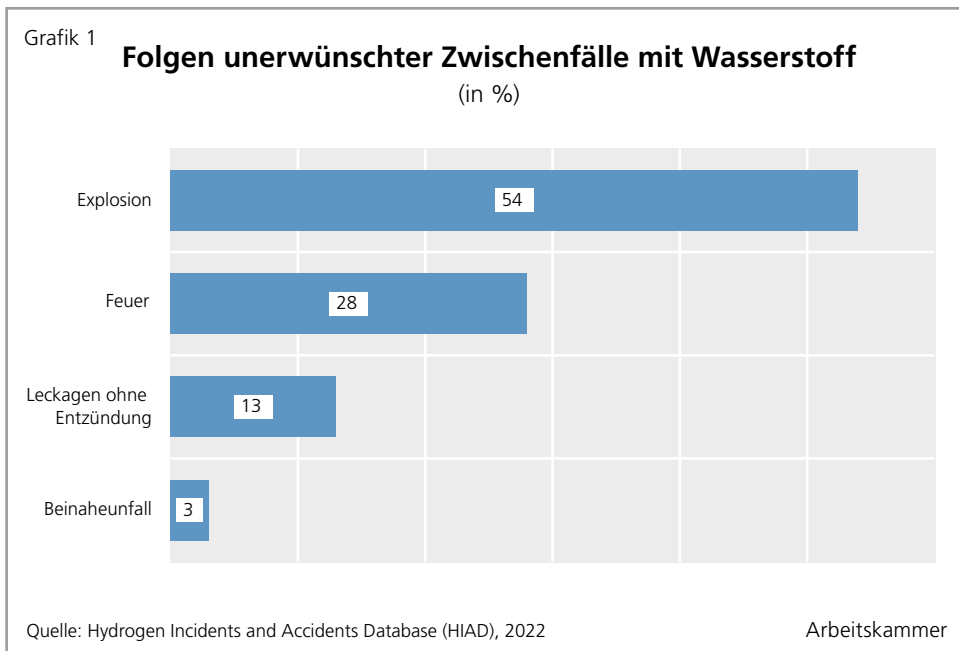
Auch weitere Beteiligte, etwa kommunale Mandatsträger und Verwaltungen, Feuerwehren, Versicherungen, benötigen für die jeweiligen Bereiche passende Informationen und Schulungen. Hier kommen ebenso Formen der genannten Lehrgänge in Frage. Schließlich gibt es gesetzliche Anforderungen für notwendige Fortbildungen bei der Arbeit mit technischen Gasen (Druckanlagen, Explosionsgefahr), die von Arbeitgebern, Berufsgenossenschaften und gesetzlichen Unfallversicherungen umzusetzen sind und für die zu prüfen ist, welche Anpassungen für den Bereich Wasserstoff erforderlich sind.³⁰

Die Nutzung von Wasserstoff ist eine sicherheitstechnische Herausforderung – Risikoanalyse und Gefährdungsbeurteilung müssen vorausschauend erfolgen

Die Anzahl der betrieblichen Anlagen zur Herstellung, Verteilung, Speicherung und Nutzung von Wasserstoff nimmt stetig zu, was zusätzliche Anforderungen an die betriebliche Sicherheit sowie die gesamte betriebliche Infrastruktur stellt. Grundsätzlich bringt der Einsatz von Wasserstoff keine neuen Risiken mit sich, jedoch nehmen mit der vielfältigen Nutzung die speziellen Sicherheitsrisiken deutlich zu. Zwar treten Unfälle mit unter Druck stehenden Systemen seltener auf, nehmen in vielen Fällen dann aber ein verheerendes Ausmaß an.

Durch seine hohe Diffusionsfähigkeit besitzt Wasserstoff eine sehr geringe Viskosität und somit eine hohe Leckrate, wodurch es in geschlossenen Räumen schnell zu einer Vermischung mit Luft kommt und sich unbemerkt ein explosives Gemisch bilden kann. Ab etwa 4 Vol.-% Wasserstoff, im Gemisch mit Luft, ist bereits eine Explosion möglich. Ab circa 10 Vol.-% ist bereits mit einer sehr starken Auswirkung zu rechnen.³¹ Zu beachten ist ebenfalls, dass durch die hohe Zündempfindlichkeit des Wasserstoffs, im Vergleich zu anderen Energieträgern wie beispielsweise Methan (Erdgas), eine bereits sehr geringe Zündenergie (elektrostatischer Funke) ausreichend ist, um eine Explosion auszulösen.³² Eine Auswertung von 485 europaweit gemeldeten Vorfällen im Jahr 2022 zeigte, dass mehr als die Hälfte dieser Vorfälle zu starken Explosionen geführt haben.³³

Daher ergeben sich durchaus besondere Gefahren beim Befüllen von Tanks, beim Transport oder bei der Wartung von Anlagen, Fahrzeugen und den dazugehörigen Geräten. Je nach Aggregatzustand, Anwendung und Vorgang unterscheiden sich die spezifischen Anforderun-



gen im Betrieb. Eine Risikoanalyse der gesamten betrieblichen Infrastruktur ist beim Umgang mit Wasserstoff daher zwingend notwendig und erfordert eine hohe Fachkompetenz. Hinzu kommt die Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung nach Gefahrstoffverordnung und die Umsetzung von Schutzmaßnahmen. Gasmess- und Warnsysteme sowie regelmäßige Kontrollen und Instandhaltung der Anlagen bilden die Kernelemente in der Überwachung der Risiken. So müssen beispielsweise Wasserstoffrohrleitungen in Pipelines regelmäßig überprüft werden, weil auf Grund der Versprödungseigenschaft des Wasserstoffs die Schweißverbindungen der Rohre angegriffen werden und dies zu Korrosion führen kann.

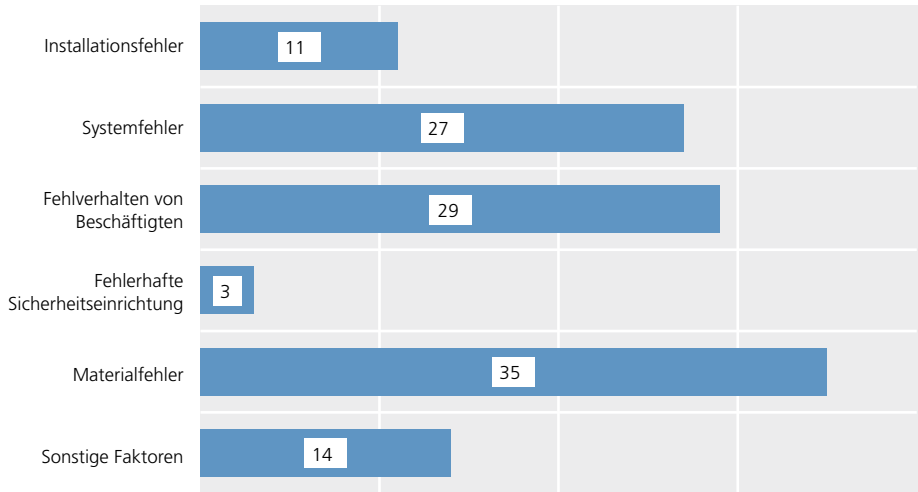
Die größten Risikofaktoren ergeben sich allerdings an der Schnittstelle zwischen Mensch und Technik. Einen entscheidenden Faktor in der Risikokontrolle nehmen daher die Beschäftigten ein. Diese müssen im Umgang mit Wasserstoff speziell geschult und regelmäßig unterwiesen werden, um das Bewusstsein für die besonderen Eigenschaften und Gefahren sowie den sicheren Umgang mit Wasserstoff zu bekommen. So können mangelnde Kenntnisse, Unachtsamkeit und Zeitdruck beim Umgang mit Wasserstoff zu fatalen Folgen führen. Hier zeigt die Auswertung des European Hydrogen Safety Panels, dass ein entsprechend hoher Anteil der betrieblichen Unfälle auf das menschliche Fehlverhalten sowie eine mangelnde Organisationsstruktur zurückzuführen ist.³⁴ Technische Fehlfunktionen und fehlerhafte Installationen machen einen etwas geringeren Anteil aus.

Somit wird deutlich, dass der sichere Umgang mit Wasserstoff sehr voraussetzungsreich ist. Insbesondere Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Praktiker sollten bei der betrieblichen Integration

Grafik 2

Vorausgehende Faktoren bei Zwischenfällen mit Wasserstoff

(in %)



Quelle: European Hydrogen Safety Panel, 2022

Arbeitskammer

von Wasserstoff von Anfang an eingebunden sein. So können Gefährdungen bereits im Vorfeld ausfindig gemacht und besser kontrolliert werden.

Forderungen an die Landesregierung

1. Die Landesregierung ist dringend aufgerufen, Information und Kommunikation zum Thema Wasserstoff deutlich transparenter und umfassender zu gestalten: Zu vielen Aspekten, wie Dimensionen der Wasserstoffbedarfe, Ausbautempo, Einschätzung realistischer Möglichkeiten des Einsatzes von Wasserstoff in Unternehmen und anderen Bereichen sowie zu Beschäftigung, beruflichen Chancen und Fördermaßnahmen erwartet die Öffentlichkeit geeignete Orientierung und Hilfestellung von Seiten der Landesregierung.
2. Die Landesregierung sollte ihre bisherige Wasserstoffstrategie zügig grundlegend überarbeiten und sich dabei an den Positionen der Nationalen Wasserstoffstrategie (und deren Fortschreibung 2023) sowie dem Diskussionsstand der Fachwelt orientieren. Abweichende Auffassungen, sofern die Landesregierung weiterhin solche vertreten will, müssen besonders

sorgfältig argumentativ hinterlegt werden. Beschäftigte, Unternehmen und Fachöffentlichkeit sollten an diesem Prozess auf Augenhöhe beteiligt werden.

3. Für die Phase, in der noch kein überregionaler Netzanschluss möglich ist, muss schon die ausschließlich für Stahl verfügbare Elektrolysekapazität im Saarland oder der übrigen Großregion bis 2027 auf 0,7 GW und bis 2030 möglichst auf 2 GW ausgebaut werden. Wenn weitere größere Bedarfe identifiziert werden, sind die Kapazitäten entsprechend zu erhöhen.
4. Der Aufbau der Wasserstoffinfrastruktur, insbesondere des regionalen Pipelinenetzes, muss forciert aufgenommen und Anschlussmöglichkeiten an überregionale Netze müssen konkret vorbereitet werden.
5. Sinnvolle, klimafreundliche Wasserstofftechnologien, die höhere Kosten im Vergleich zu konventionellen Verfahren verursachen, müssen durch politische Instrumente geschützt und gefördert werden. Bei Vergabe von Klimaschutzverträgen muss sichergestellt werden, dass saarländische Unternehmen zum Zug kommen. Dabei sollte staatliche Förderung stets an robuste Garantien für den Erhalt von Arbeitsplätzen gekoppelt sein.
6. Die Beschäftigten müssen bei allen Innovationsprozessen intensiv beteiligt werden, auch und gerade, was Qualifikation angeht.
7. Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten müssen auch deshalb mit der ihnen zukommenden hohen Priorität auf- und ausgebaut werden.

- ¹ Eine im November 2023 gestartete Umfrage der Saarländischen Wasserstoffagentur [vgl. Both, Jimmy und Staut, Anne: Wie können Saar-Unternehmen Wasserstoff nutzen?, Saarländischer Rundfunk, 20.11.2023, https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/umfrage_wasserstoff_unternehmen_100.html] war bei Erstellung dieses Textes noch nicht abgeschlossen.
- ² Nationaler Wasserstoffrat: Treibhausgaseinsparungen und der damit verbundene Wasserstoffbedarf in Deutschland, Grundlagenpapier, 2023, https://www.wasserstoffrat.de/fileadmin/wasserstoffrat/media/Dokumente/2023/2023-02-01_NWR_Grundlagenpapier_H2-Bedarf_2.pdf.
- ³ SHS: Pure Steel+, Stahl-Holding-Saar, 2024, <https://www.pure-steel.com/gruener-stahl/>, Stand: 08.03.2023. – Es fällt auf, dass auf Grundlage der NWR-Daten der Wasserstoffbedarf für Stahl etwas höher eingeschätzt wird als durch SHS. Ein Faktor dürfte hier sein, dass SHS mit geringerer Roheisengewinnung und dafür mit stark gesteigertem Schrotteinsatz kalkuliert.
- ⁴ Bundesregierung: Fortschreibung der Nationalen Wasserstoffstrategie, 2023, https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/230726-fortschreibung-nws.pdf?__blob=publicationFile&v=1; eine Aufgliederung nach Sektoren ist hier nicht vorgenommen.
- ⁵ SHS, Pure Steel+ (wie Anm. 3).
- ⁶ IG Metall: Wasserstoff: Schlüssel zur Klimaneutralität, 21.11.2022, <https://www.igmetall.de/politik-und-gesellschaft/umwelt-und-energie/wasserstoff-schluesel-zur-klimaneutralitaet>, Stand: 30.03.2024.
- ⁷ Bundesregierung, Fortschreibung der Nationalen Wasserstoffstrategie (wie Anm. 4).
- ⁸ IG Metall, Wasserstoff (wie Anm. 6).
- ⁹ Vgl. Stehle, Anja; Fatih Birol: „Die Bundesregierung sollte das Klimageld schnell auf den Weg bringen“, in: Die Zeit (18.01.2024), <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-01/fatih-birol-iae-klimageld-energiepreise-weltwirtschaftsforum>, Stand: 29.03.2024.
- ¹⁰ Bundesregierung: Die Nationale Wasserstoffstrategie, Berlin 2020, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/die-nationale-wasserstoffstrategie.html>, Stand: 22.03.2023.
- ¹¹ Bundesregierung, Fortschreibung der Nationalen Wasserstoffstrategie (wie Anm. 4). S. 2.
- ¹² Basis: Mittelwerte der NWR-Angaben und deren Umrechnung für das Saarland.
- ¹³ European Commission: Commission approves Euro 2.6 billion German State aid measure to support Stahl-Holding-Saar decarbonise its steel production through hydrogen use, Press release, Brussels 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_6647/IP_23_6647_EN.pdf, Stand: 29.03.2024.
- ¹⁴ European Commission: Commission approves up to Euro 6.9 billion of State aid by seven Member States for the third Important Project of Common European Interest in the hydrogen value chain, Press release, Brussels 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_24_789/IP_24_789_EN.pdf.
- ¹⁵ FNB Gas: Entwurf des gemeinsamen Antrags für das Wasserstoff-Kernnetz, Berlin 2023, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Wasserstoff/Kernnetz/Downloads/Antragsentwurf_FNB.pdf?__blob=publicationFile&v=3; Aurora Energy Research: Aurora – Kurzanalyse zum geplanten Wasserstoff-Kernnetz und der damit verbundenen Importinfrastruktur, 2024, https://energien-speichern.de/wp-content/uploads/2024/01/20240104_Aurora_Kurzanalyse_zum_Wasserstoffkernnetz.pdf; Saarländischer Rundfunk: Saarland geht nun wohl doch ans Wasserstoff-Netz, SR.de, 14.11.2023, https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/saarland_teil_des_bundesweiten_wasserstoff-kernnetzes_100.html, Stand: 06.02.2024; Sponticcia, Thomas: Saarland kommt früh ans nationale Wasserstoff- Versorgungsnetz – die Details, in: Saarbrücker Zeitung (14.11.2023); Stratmann, Klaus: Energie: Habeck legt Plan für Wasserstoff-Kernnetz vor, in: Handelsblatt (14.11.2023); Stratmann, Klaus: So sieht das deutsche Wasserstoff-Netz im Jahr 2032 aus, in: Handelsblatt (14.11.2023).
- ¹⁶ FNB Gas: Wasserstoff-Kernnetz, 15.11.2023, <https://fnb-gas.de/wasserstoffnetz-wasserstoff-kernnetz/>, Stand: 12.07.2023.
- ¹⁷ Deutscher Bundestag: Wasserstoff-Kernnetz: Experten sehen Finanzierung kritisch, Deutscher Bundestag, 21.02.2024, https://www.bundestag.de/ausschuesse/a25_klimaschutz_und_energie/anhoerungen/987708-987708, Stand: 06.03.2024; Deutschlandfunk: Wasserstoffnetz – Betreiber deutscher Gas- und Wasserstoffspeicher warnen vor überdimensionierten Plänen, 05.01.2024, <https://www.deutschlandfunk.de/betreiber-deutscher-gas-und-wasserstoffspeicher-warnen-vor-ueberdimensionierten-plaenen-100.html>, Stand: 11.01.2024; Stratmann, Klaus: Energiewende: Finanzierung des Kernnetzes für Wasserstoff wackelt, in: Handelsblatt (21.02.2024), <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energiewende-finanzierung-des-kernnetzes-fuer-wasserstoff-wackelt/100016640.html>, Stand: 05.03.2024; Stratmann, Klaus: Kritiker halten das geplante Wasserstoff-Netz für überdimensioniert, in: Handelsblatt (06.03.2024), <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/transformation-kritiker-halten-das-geplante-wasserstoff-netz-fuer-ueberdimensioniert/100020644.html>, Stand: 06.03.2024; Stehle, Anja: Wasserstoffausbau: So schnell fließt da nichts, in: Die Zeit (15.03.2024), <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-03/wasserstoffausbau-kernnetz-kritik-bundesregierung>, Stand: 29.03.2024.

- ¹⁸ FNB Gas: Antragsentwurf der Fernleitungsnetzbetreiber für das Wasserstoff-Kernnetz: Anlage 2: Leitungsmeldungen weiterer potenzieller Wasserstoffnetzbetreiber, 2023, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Wasserstoff/Kernnetz/Downloads/Antragsentwurf_FNB_Anlage2.xlsx?__blob=publicationFile&v=2.
- ¹⁹ EHB: European Hydrogen Backbone: a European hydrogen infrastructure vision covering 28 countries, 2022, <https://ehb.eu/files/downloads/ehb-report-220428-17h00-interactive-1.pdf>, Stand: 12.06.2023; EHB: European Hydrogen Backbone: implementation roadmap – cross border projects and costs update, 2023. Online: <https://www.ehb.eu/files/downloads/EHB-2023-20-Nov-FINAL-design.pdf>, Stand: 11.01.2024.
- ²⁰ Merten, Frank; Scholz, Alexander; Krüger, Christine u. a.: Bewertung der Vor- und Nachteile von Wasserstoffimporten im Vergleich zur heimischen Erzeugung – Update, Studie für den Landesverband Erneuerbare Energien NRW e. V. (LEE-NRW), 2021, S. 116, <https://doi.org/10.48506/OPUS-7948>.
- ²¹ Küster Simic, André; Dobras, Alexander; Friedrichsen, Hauke u. a.: Emissionsarme Primärstahlproduktion mit grünem Wasserstoff: Arbeitsmarktstudie 2023, im Auftrag des Deutschen Wasserstoff- und Brennstoffzellen-Verbandes (DWV) e. V., Fachkommission Hydrogen Steel (HySteel), 2023, S. 9 f., https://dwv-info.de/wp-content/uploads/2023/08/230830_Studie_HySteel_Gesamtdokument_final.pdf.
- ²² Vgl. Knodt, Michèle; Rodi, Michael; Flath, Lucas u. a.: Mehr Kooperation wagen: Wasserstoff-Governance im deutschen Föderalismus; Interterritoriale Koordination, Planung und Regulierung, Potsdam 2022, https://ariadneprojekt.de/media/2022/02/Ariadne-Analyse_Wasserstoffgovernance_Februar2022.pdf, Stand: 24.02.2022.
- ²³ Saarländischer Rundfunk: Saarland gründet Wasserstoffagentur, 14.03.2023, https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/saarland_gruendet_wasserstoffagentur_100.html, Stand: 12.04.2023.
- ²⁴ Nationaler Wasserstoffrat: Fachkräfte im Bereich Wasserstoff: Handlungsbedarfe, Informations- und Grundlagenpapier, 2022, S. 1, https://www.wasserstoffrat.de/fileadmin/wasserstoffrat/media/Dokumente/2022/2022-11-04-NWR-Grundlagenpapier_Handlungsbedarfe-Fachkraefte.pdf, Stand: 10.03.2023.
- ²⁵ Ebd., S. 3.
- ²⁶ Bundesregierung, Fortschreibung der Nationalen Wasserstoffstrategie (wie Anm. 5), S. 29.
- ²⁷ Bundesinstitut für Berufsbildung: Wasserstoff: Fachkräftequalifizierung für den Schlüsselrohstoff der Zukunft; BIBB-Präsident Esser: „Duale Berufsbildung gut gerüstet“, Pressemitteilung, Bonn 2023, https://www.bibb.de/de/pressemitteilung_173616.php, Stand: 10.05.2023.
- ²⁸ Vgl. Nationaler Wasserstoffrat, Fachkräfte im Bereich Wasserstoff: Handlungsbedarfe (wie Anm. 24), S. 3.
- ²⁹ Vgl. ebd.
- ³⁰ Vgl. ebd., S. 4.
- ³¹ Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM): Sicherheitstechnische Eigenschaften von Erdgas-Wasserstoff-Gemischen, 2016, <https://www.bgetem.de/redaktion/arbeitsicherheit-gesundheitsschutz/dokumente-und-dateien/brancheninformationen/energie-und-wasserwirtschaft/gasversorgung/abschlussbericht-zum-forschungsvorhaben-2539-sicherheitstechnische-eigenschaften-von-erdgas-wasserstoff-gemischen>, Stand: 31.03.2024.
- ³² BG ETEM: Gasanlagen-Instandhaltung bei Wasserstoffeinsatz: Zündung vermeiden!, etem – Magazin der Berufsgenossenschaft Energie Textil Elektro Medienerzeugnisse, 2020, <https://etem.bgetem.de/5.2020/etem/zuendung-vermeiden>, Stand: 31.03.2024.
- ³³ HySafe: HIAD 2.0 – free access to the renewed hydrogen incident and accident database – HySafe, International Association for Hydrogen Safety, 28.06.2018, <https://hysafe.info/hiad-2-0-free-access-to-the-renewed-hydrogen-incident-and-accident-database/>, Stand: 31.03.2024.
- ³⁴ Clean Hydrogen Partnership: European Hydrogen Safety Panel, European Commission, 2024, https://www.clean-hydrogen.europa.eu/get-involved/european-hydrogen-safety-panel-0_en, Stand: 31.03.2024.

5.1.3 Kreislaufwirtschaft und Bioökonomie

Kreislaufwirtschaft und Bioökonomie können Klima- und Umweltschutz fördern, die Rohstoffversorgung sichern und neue Produkte und Geschäftsmodelle ermöglichen. Die Transformation im Saarland wird sich zwingend an Vorgaben wie den europäischen Green Deal und seinen Bestandteilen wie dem Circular Economy Action Plan (CEAP) orientieren müssen. Bei Formulierung wie Umsetzung eigener Strategien sollte das Saarland sorgfältig analysieren, wie es seine Ressourcen einsetzen kann, um hinsichtlich aufgewendeter Mittel, Treibhausgaseinsparungen, Wertschöpfung und Beschäftigung und sozialen Fragen das Bestmögliche für das Land zu erreichen.

Ökologisch-transformatives Wirtschaftsmodell

Die Kreislaufwirtschaft hat drei Prinzipien: Vermeidung von Abfall und Umweltverschmutzung, Kreislaufführung von Produkten und Materialien bei größtmöglicher Erhaltung ihres Wertes sowie Übergang zu Erneuerbaren Energien und zu natürlich regenerierbaren Materialien. Kreislaufwirtschaft beansprucht, das konventionelle „lineare“ Wirtschaftsmodell abzulösen, das nur die Abfolge „Ressourcengewinnung – Produktion – Nutzung – Abfall“ kennt, und stellt dabei in Aussicht, Wohlstand, Arbeitsplätze und Resilienz zu steigern und gleichzeitig Treibhausgasemissionen, Abfall, Umweltverschmutzung und Verlust an Biodiversität zu vermindern.¹

Kreislaufwirtschaft setzt bei der Herstellung und Nutzung „endlicher“ Rohstoffe auf Zyklen abgestufter Priorität, in denen der Wert eines einmal hergestellten Produkts so lange wie möglich erhalten wird. Am bekanntesten dürfte *Recycling* sein, doch Vorrang haben zunächst *Wartung oder Reparatur*, daneben auch *gemeinsame Nutzung* von Produkten. Erst wenn dies nicht (mehr) sinnvoll umzusetzen ist, kommen *Wiederverwendung* und *Weitergabe* sowie industrielle *Wiederaufarbeitung* oder *Generalüberholung* in Frage. Erst nach Ausschöpfung dieser Nutzungsmöglichkeiten setzt *Recycling* ein, bei dem Sekundärrohstoffe gewonnen werden, die wieder in den Produktionsprozess eingespeist werden. *Deponieren* soll vermieden werden und kommt in manchen Darstellungen gar nicht ausdrücklich vor.² Die wichtige und gesetzlich verankerte Forderung, Schadstoffe aus Kreisläufen auszuschleusen, damit sie Mensch und Natur nicht belasten³, macht das Deponieren in manchen Fällen erforderlich; ebenso, wenn Recycling im Verhältnis zum Ertrag zu aufwendig wird, zum Beispiel, wenn außergewöhnlich viel Energie aufgewendet werden müsste.⁴

Mit dem Fokus auf nachwachsende Rohstoffe wird Bioökonomie als Teil oder Ergänzung der Kreislaufwirtschaft gesehen: Aus Produkten biologischer Herkunft, die nach der Nutzung (Lebensmittelreste) oder anderen Produktionsschritten (Ernteabfälle) anfallen, werden zunächst verwendbare Stoffe entnommen und Reste zu Biogas und Kompost verarbeitet. Kompost trägt zum Aufwuchs neuer Organismen bei, so dass sich der Kreis schließt.⁵ Bioökonomie in einem weiteren Sinne „umfasst alle Sektoren und Systeme, die auf biologische Ressourcen (Tiere, Pflanzen, Mikroorganismen und abgeleitete Biomasse, einschließlich organischer Abfälle), ihre Funktionen und Grundsätze angewiesen sind“⁶. Damit ist eine Vielfalt möglicher Produkte von

Energiepflanzen, chemischen und pharmazeutischen Rohstoffen bis hin zu biomedizinischen Erzeugnissen Gegenstand der Bioökonomie.

Rahmensetzung in EU und Deutschland

Die Europäische Union (EU) hat ab 2014 Ideen zur Kreislaufwirtschaft vorgestellt und 2020 einen neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft aufgelegt, der „den Weg zu einer klimaneutralen, wettbewerbsfähigen Wirtschaft mit mündigen Verbrauchern“⁷ weisen soll, und der derzeit Schritt für Schritt in EU-Gesetzgebung umgesetzt wird. Mit der neuen Ökodesign-Verordnung sollen nachhaltige Produkte in der EU zur Norm werden,⁸ und aktuell soll ein Recht auf Reparatur gesetzlich verankert werden.⁹

Die Bioökonomiestrategie der EU wurde 2018 aktualisiert.¹⁰ Ein Bericht über die Fortschritte bei deren Umsetzung wurde 2022 veröffentlicht.¹¹ Im gleichen Jahr wurde auch ein Rahmenkonzept zur Entwicklung von Bioökonomiestrategien vorgelegt.¹² Die EU sieht eine „nachhaltige, kreislaforientierte Bioökonomie“ als zentral für die Erreichung ihrer industriepolitischen Ziele wie des Aktionsplans für Kreislaufwirtschaft und der Innovation bei sauberen Energien an.¹³

In Deutschland sieht die Bundesregierung Kreislaufwirtschaft als Weg zum Klimaschutz, zur Reduzierung der Umweltbelastung (und damit, indirekt, zum Schutz der Biodiversität) und zu sicherer Rohstoffversorgung.¹⁴ Vor allem in der Grundstoffindustrie (Stahl, Aluminium, Kunststoffe, Zement) kann der Einsatz von Sekundärrohstoffen Energieverbräuche und damit Treibhausgasemissionen (THG) vermindern. Lokal ausgerichtete Kreislaufwirtschaft kann Transporte vermeiden und damit ebenfalls THG-Emissionen senken. Knappe oder überwiegend nur von politisch unsicheren Staaten angebotene Rohstoffe sollen so weit wie möglich wiederverwertet werden, um sie in Kreisläufen zu halten und Importabhängigkeiten zu vermindern. In Deutschland gibt das Kreislaufwirtschaftsgesetz den rechtlichen Rahmen vor; es definiert, relativ eng: „Kreislaufwirtschaft im Sinne dieses Gesetzes sind die Vermeidung und Verwertung von Abfällen.“¹⁵ Im März 2024 wurde ein Transformationsbericht „Kreislaufwirtschaft“ vorgelegt,¹⁶ und noch für 2024 hat die Bundesregierung eine Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie angekündigt.¹⁷

Zur Bioökonomie liegt seit 2020 eine Nationale Bioökonomiestrategie vor.¹⁸ Zur Beratung bei deren Umsetzung wurde ein Bioökonomierat berufen. Als Handlungsfelder nennt die Strategie Minderung des Flächendrucks, nachhaltige Erzeugung und Bereitstellung biogener Rohstoffe, Aufbau und Weiterentwicklung bioökonomischer Wertschöpfungsketten und -netze, Markteinführung und Etablierung biobasierter Produkte, Verfahren und Dienstleistungen, Nutzung des Bioökonomiepotenzials für die Entwicklung ländlicher Räume und Nutzung der Digitalisierung.¹⁹ Sie stellt zugleich heraus: „Benötigt werden Fachkräfte mit interdisziplinärer Expertise an den Schnittstellen von Nachhaltigkeit, Produktionsprozessen, Märkten und Konsum“²⁰ und: „Eine aktive Unterstützung einer nachhaltigen Bioökonomie-Entwicklung erfordert [...] Maßnahmen, die über den Bereich von Forschung und Entwicklung hinausgehen. Forschung und Innovation müssen sich in neuen Produktionsprozessen und marktfähigen Produkten niederschlagen.“

Neben Politik und Wissenschaft sind hierbei auch Unternehmen sowie Verbraucherinnen und Verbraucher als wesentliche Akteure gefragt. Ohne deren Bereitschaft, neue biobasierte Produkte zu entwickeln und anzunehmen, kann die Transformation zur Bioökonomie nicht gelingen.“²¹

Chancen für das Saarland

Kreislaufwirtschaft und Bioökonomie dürften auch im Saarland aussichtsreiche Ansätze für Klima- und Umweltschutz, Rohstoffsicherung sowie regionale Wertschöpfung und Beschäftigung darstellen. Auf beiden Gebieten wird die Landespolitik bestehende und noch zu erwartende Regelungen von EU- und Bundesebene umsetzen müssen, sollte aber auch eigene Gestaltungsmöglichkeiten nutzen.

Die offiziellen Aussagen der Landesregierung zur Kreislaufwirtschaft beschränken sich derzeit auf den Aufbau einer regionalen und ökologisch hochwertigen Bioabfallverwertung.²² Daneben wird im Saarländischen Abfallwirtschaftsgesetz durchgehend auf das Prinzip der „Kreislaufwirtschaft“ verwiesen.²³ 2024 wurde ein „neues Kompetenzzentrum zur innovativen Kreislaufwirtschaft“ mit Fokus auf Metallen und neuen Materialien bei der „Universität der Großregion“ angekündigt.²⁴

Gerade angesichts der Tatsache, dass sich Transformation im Saarland am Green Deal und damit auch am CEAP orientieren muss, erschiene es jedoch sehr sinnvoll, eigene strategische Vorstellungen zum Thema Kreislaufwirtschaft zu entwickeln. Die Empfehlungen des Transformationsberichts „Kreislaufwirtschaft“ der Bundesregierung können dabei sinnvolle Anhaltspunkte geben: Dieser empfiehlt, verschiedenen Maßnahmen durch einen strategischen Rahmen einen klaren inhaltlichen Zusammenhang zu geben. Um die gesellschaftliche Akzeptanz für absehbare Veränderungsprozesse zu schaffen, soll eine breite gesellschaftliche Mitwirkung sichergestellt werden. Die Wirkungen dieser Transformation auf den Arbeitsmarkt sollten mit vermehrten Qualifizierungsangeboten begleitet und wo nötig sozial flankiert werden. Darüber hinaus sollen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette verstärkt Beachtung finden. Interessant könnte auch der Vorschlag der Entwicklung von Reallaboren für die Kreislaufwirtschaft für die Entwicklung dieses Sektors im Saarland sein.²⁵

Zur Bioökonomie hat die Landesregierung im November 2023 einen ersten Bioökonomietag veranstaltet und eine Bioökonomiestrategie „als Weg zur grünen Transformation der Saar-Wirtschaft“ angekündigt.²⁶ Die Arbeitskammer teilt die Einschätzung der Umwelt- und Klimaministerin, Bioökonomie biete im Saarland die Möglichkeit der Schaffung guter Arbeitsplätze. Anknüpfungspunkte bestehen in Biotechnologie, Materialforschung oder pharmazeutischer Industrie, mit grünen Innovationen wie Mikroalgenkultivierung und -nutzung, biogenen Kunststoffen und Pharmazeutika oder Werkstoffen wie Pilzleder.

Bei der Strategieentwicklung in beiden Bereichen, Kreislaufwirtschaft und Bioökonomie, mahnt die Arbeitskammer an, eine umfassende Bestandsaufnahme voranzustellen. Die Stahlindustrie etwa betreibt bereits Recycling von Stahlschrott in großem Umfang und will dies im Zuge ihrer

Transformation noch weiter steigern. Das derzeit expandierende Unternehmen Pyrum thermolyseiert Altreifen und stellt mit Thermolyseöl sowie Recovered Carbon Black von der Chemieindustrie stark nachgefragte Sekundärrohstoffe her. Das Unternehmen kann als Beispiel für ein aus technologischer Kompetenz hervorgegangenes Start-up dienen, das ein Best-Practice-Beispiel für Gründungen im Bereich Materialwissenschaften darstellt. Hier gilt es, die Sensibilität an Hochschulen für erfolgversprechende Innovationen zu schärfen und von Landesseite zu unterstützen und die Verzahnung mit der regionalen Wirtschaft voranzubringen. Für die saarländischen Produktions- und Zulieferbetriebe und KMUs können sich durch einen effizienten Materialkreislauf und Ökodesign tragfähige Geschäftsmodelle in der Circular Economy ergeben. Andere Chancen – auch jenseits des Recyclings im engeren Sinne – lassen sich sicher identifizieren.

Darüber hinaus sollte anhand der Analyse relevanter Kenngrößen²⁷ identifiziert werden, an welchen Stellen in Bezug auf Vorgaben von EU und Bund oder im Vergleich mit anderen Bundesländern aus klima-, industrie-, forschungs- oder innovationspolitischer Sicht Handlungsbedarfe bestehen. Diesbezüglich könnte die Förderung der pharmazeutischen Forschung im Saarland eine wichtige Rolle spielen. Auch hier gibt es Anknüpfungspunkte mit der bestehenden Pharmaindustrie im Saarland.

Bei Zielformulierungen sollte auch mit Blick auf Zielsetzungen übergeordneter politischer Ebenen und dem Stand des wissenschaftlichen bzw. Fachwissens geklärt werden, inwiefern sie als realistisch einzuordnen sind. Auch deshalb ist es sinnvoll, Stakeholder wie universitäre Forschung, saarländische Vertretungen der Beschäftigten und Unternehmen neben einschlägigen Umweltorganisationen in den Strategieprozess von vornherein einzubinden.

Bei der Zielsuche und -eingrenzung müssen auch evidenzbasierte Folgenabschätzungen vorgenommen werden, welche Auswirkungen Maßnahmen oder Maßnahmenpakete nicht nur auf den Gebieten Klima- und Umweltschutz sowie Rohstoffsicherung haben, sondern, ob sie regionale Wertschöpfung und Beschäftigung steigern können.

Forderungen an die Landesregierung

- Die Landesregierung ist aufgefordert, zeitnah eine Präzisierung ihrer Vorhaben in Kreislaufwirtschaft und Bioökonomie in einem kohärenten Strategiedokument vorzunehmen, unter Berücksichtigung bestehender und abzusehender Regelungen der EU und des Bundes.
- Dieser Strategieprozess soll evidenzbasiert auf der Basis sauber erfasster Daten und Indikatoren und plural organisiert sein. Dafür müssen neben Umweltverbänden auch die saarländischen Arbeitnehmerorganisationen, Unternehmen aus Innovationssektoren und die Forschung auf Augenhöhe beteiligt werden.
- Bei der Förderung von Kreislaufwirtschaft und Bioökonomie müssen gute Arbeitsplätze, Qualifikation und Fortbildung sowie sozialer Ausgleich immer im Blick behalten werden.

- Förderprogramme der EU und des Bundes müssen sorgfältig beobachtet und aufbereitet werden. Wo sinnvoll und möglich, sollten auch eigene aufgesetzt werden. Industrie, KMU und Start-ups müssen informiert und beraten werden. Insgesamt müssen Beantragung und Abruf von Fördergeldern im Saarland optimiert werden.

-
- ¹ Vgl. Ellen MacArthur Foundation: Circular economy introduction, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview>, Stand: 28.03.2024.
- ² Vgl. Ellen MacArthur Foundation: The butterfly diagram: visualising the circular economy, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy-diagram>, Stand: 28.03.2024.
- ³ Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), § 7.
- ⁴ Zu derartigen Problemen vgl. Lehmann, Harry; Hinske, Christoph; Margerie, Victoire de u. a.: The impossibilities of the circular economy: separating aspirations from reality, London 2022, <https://doi.org/10.4324/9781003244196>.
- ⁵ Vgl. Ellen MacArthur Foundation (wie Anm. 1).
- ⁶ European Commission, Directorate-General for Research and Innovation: A sustainable bioeconomy for Europe: Strengthening the connection between economy, society and the environment; Updated bioeconomy strategy, 2018, <https://doi.org/10.2777/792130>.
- ⁷ European Commission: A new circular economy action plan for a cleaner and more competitive Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2020) 98 final, Brussels 2020, https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en; vgl. u. a. Europäisches Parlament: Wie will die EU bis 2050 eine Kreislaufwirtschaft erreichen?, 17.01.2024, <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20210128STO96607/wie-will-die-eu-bis-2050-eine-kreislaufwirtschaft-erreichen>, Stand: 27.03.2024.
- ⁸ Europäische Kommission: Nachhaltige Produkte sollen zur neuen Norm in der EU werden, 05.12.2023, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/nachhaltige-produkte-sollen-zur-neuen-norm-der-eu-werden-2023-12-05_de, Stand: 09.04.2024.
- ⁹ Tagesschau: EU einig: Recht auf Reparatur soll kommen, 02.02.2024, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/eu-einigung-recht-auf-reparatur-100.html>, Stand: 04.04.2024.
- ¹⁰ European Commission (wie Anm. 6); European Commission, Directorate-General for Research and Innovation: Bioeconomy: The European way to use our natural resources; Action plan 2018, 2018, <https://doi.org/10.2777/79401>.
- ¹¹ European Commission, Directorate-General for Research and Innovation: European bioeconomy policy: Stocktaking and future developments, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2022, <https://doi.org/10.2777/997651>.
- ¹² European Commission, Directorate-General for Research and Innovation; Dupont-Inglis, J.; Maes, D. u. a.: Deploying the bioeconomy in the EU: A framework approach for bioeconomy strategy development; 10 policy recommendations for building national bioeconomies toward a fair and just climate neutral Europe, 2021, <https://doi.org/10.2777/443131>.
- ¹³ European Commission (wie Anm. 6).
- ¹⁴ BMUV: Die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS): Grundlagen für einen Prozess zur Transformation hin zu einer

zirkulären Wirtschaft, 2023, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/nkws_grundlagen_bf.pdf, Stand: 05.04.2024.

¹⁵ KrWG § 3 (19).

¹⁶ Bundesregierung: Kreislaufwirtschaft: Herausforderungen und Wege der Transformation, Transformationsbericht zum Transformationsbereich „Kreislaufwirtschaft“, 2024, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/2267582/41d556399a506f2b1bf06fdeb80428d2/2024-03-27-transformationsbericht-kreislaufwirtschaft-data.pdf?download=1>, Stand: 28.03.2024.

¹⁷ BMUV: Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS), 20.04.2023, <https://www.bmu.de/themen/kreislaufwirtschaft/kreislaufwirtschaftsstrategie>, Stand: 04.04.2024; BMUV (wie Anm. 14).

¹⁸ Bundesregierung: Nationale Bioökonomiestrategie, 2020, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/nationale-biooekonomiestrategie-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Stand: 03.04.2024.

¹⁹ Ebd., S. 38.

²⁰ Ebd., S. 54.

²¹ Ebd.

²² Saarland, MUKMAV: Kreislaufwirtschaft, Saarland, Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz, 27.09.2019, <https://www.saarland.de/mukmav/DE/portale/abfall/informationen/kreislaufwirtschaft>, Stand: 28.03.2024.

²³ Saarland: Saarländisches Abfallwirtschaftsgesetz (SAWG), 08.12.2021 [26.11.1997], <https://recht.saarland.de/bssl/document/jlr-AbfWGSLrahmen>, Stand: 04.04.2024.

²⁴ Vgl. kooperation-international.de: Universität der Großregion: Neues Kompetenzzentrum zur innovativen Kreislaufwirtschaft, 08.02.2024, <https://www.kooperation-international.de/aktuelles/nachrichten/detail/info/universitaet-der-grossregion-neues-kompetenzzentrum-zur-innovativen-kreislaufwirtschaft>, Stand: 28.03.2024.

²⁵ Bundesregierung (wie Anm. 16); Bundesregierung: Transformationsbericht der Bundesregierung: Mit Kreislaufwirtschaft gegen Umweltkrisen, 27.03.2024, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/kreislaufwirtschaft-2267074>, Stand: 28.03.2024.

²⁶ Vgl. Saarland, MUKMAV: Bioökonomiestrategie und grüne Transformation der Saarländischen Wirtschaft, 16.11.2023, https://www.saarland.de/mukmav/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/pm_2023-11-16_biooekonomie, Stand: 28.03.2024; bioökonomie.de: Das Saarland auf Bioökonomie-Kurs, 21.11.2023, <https://biooekonomie.de/nachrichten/neues-aus-der-biooekonomie/das-saarland-auf-biooekonomie-kurs>, Stand: 05.04.2024.

²⁷ Für Kreislaufwirtschaft vorbildlich zusammengestellt etwa von Eurostat: Circular economy monitoring framework, 2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/scoreboards/circular-economy/?lang=de>, Stand: 04.04.2024; Eurostat: Circular economy database, 2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/database>, Stand: 04.04.2024; eine Erfassung derartiger Indikatoren auch für das Saarland sehen wir als unverzichtbare Grundlage für jede Strategieentwicklung an.

5.2 Zukunftsorientierte Gestaltung der Arbeitsplätze im saarländischen Dienstleistungssektor

Die Industrie stellt nach wie vor die tragende Säule der Wirtschaft im Saarland dar – auch viele Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich bauen auf dieser auf. Neben der Sicherung und Förderung guter Industriearbeitsplätze an der Saar bedarf es der Flankierung durch eine zukunftsorientierte, strategische Dienstleistungspolitik, welche den Aspekt Gute Arbeit stärker in den Blick nimmt und dazu beiträgt, die Mitbestimmungsstrukturen im Dienstleistungssektor zu verbessern. Denn in vielen Dienstleistungsbereichen herrscht diesbezüglich nach wie vor enormer Nachhol- und damit Handlungsbedarf.

Die saarländische Wirtschaft ist geprägt von einem tiefgreifenden Strukturwandel, der mit einem Abbau von Industriearbeitsplätzen einhergeht (siehe Kapitel 5.1.1). Zeitgleich findet ein enormer Beschäftigungsaufbau im Dienstleistungssektor statt. Zwischen 2008 und 2023 nahm die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich um 22,3 % zu, während im Produzierenden Gewerbe sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze abgebaut wurden (-9,2 %). Insgesamt waren zum 30.06.2023 über 70 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Saarland im Dienstleistungsbereich tätig.

Eine differenzierte Betrachtung der Strukturveränderung zeigt indes, dass der Prozess der Tertiärisierung der Beschäftigung auch durch eine geringere Wertschöpfungstiefe in der Industrie begründet werden kann: Viele der in der Statistik als „neu“ ausgewiesenen Dienstleistungsarbeitsplätze wurden durch Ausgliederung von Tätigkeiten – insbesondere dienstleistungsnahe – aus produzierenden Unternehmen in Dienstleistungsbereiche „verlagert“ (Outsourcing-Effekte). In den traditionellen Sektoren- oder Branchenkonzepten werden solche Veränderungen nur bedingt erfasst.

Daneben wird die enorme Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im Dienstleistungssektor der letzten Jahre zudem etwas überzeichnet durch die stetige Zunahme und den hohen Anteil an Teilzeitarbeit. Zum 30.06.2023 arbeiteten über 37,5 % aller Beschäftigten im Tertiärsektor in Teilzeit. Im Produzierenden Gewerbe liegt der Anteil bei lediglich 9,7 %. Dies zeigt sich auch beim Blick auf die geleisteten Arbeitsstunden der Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich, die im Saarland nur eine geringe Steigerung bei dem tatsächlichen Arbeitsvolumen aufweisen (0,2 % zwischen 2008 und 2023). Auch die Entwicklung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) ist hierbei zu beachten. Knapp 90 % der Minijobberinnen und Minijobber arbeiten im Dienstleistungsbereich. Seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01.01.2015 zeigt sich eine eindeutig rückläufige Tendenz. Es ist davon auszugehen, dass im Zuge dessen Minijobs in sozialversicherungspflichtige (Teilzeit-) Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wurden.¹

Tabelle 1

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (zum 30.06.)

Wirtschaftszweig	Beschäftigte (svp.) Anzahl	Anteile an der Gesamtbeschäftigung in %		Entwicklung 2023 geg. 2008 in %	
		Saar	Saar	Bund (West)	Saar
Insgesamt	392.438	100,0	100,0	10,9	26,4
Verarbeitendes Gewerbe	88.634	22,6	20,8	-10,2	4,0
<i>dar.</i>					
<i>Kfz-Industrie</i>	22.002	5,6	2,9	-6,2	8,1
<i>Stahlindustrie*</i>	8.445	2,2	0,3	-28,2	-28,5
<i>Maschinenbau</i>	13.217	3,4	3,4	7,7	10,0
Baugewerbe	20.955	5,3	5,7	9,9	34,1
Bergbau, Energie- u. Wasserversorg., Entsorgungswirtschaft	6.552	1,7	1,6	-35,5	9,6
Dienstleistungsbereiche	275.328	70,2	71,3	22,3	34,6
Handel	53.436	13,6	13,5	3,4	14,8
<i>dar. Einzelhandel</i>	31.500	8,0	7,1	8,1	20,9
Verkehr und Lagerei	17.185	4,4	5,5	24,2	38,2
Gastgewerbe	10.244	2,6	3,0	41,6	38,5
Information und Kommunikation	11.824	3,0	3,8	34,2	55,4
Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	10.689	2,7	3,0	-10,5	-2,7
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	52.646	13,4	14,7	26,4	50,6
<i>dar. Leiharbeit**</i>	8.036	2,0	1,8	-27,1	-3,5
Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung	26.145	6,7	5,6	26,4	28,9
Erziehung und Unterricht	15.068	3,8	3,8	30,4	53,4
Gesundheits- und Sozialwesen	66.501	16,9	14,9	39,5	49,5
Kunst, Unterhaltung und Erholung	2.942	0,7	0,8	36,9	47,3
Sonstige Dienstleistungen	7.616	2,1	2,3	16,7	7,9

*Stahlindustrie = WZ 241 Erzeugung von Roheisen, Stahl und Ferrolegierungen

**Leiharbeit = WZ 782 Befristete Überlassung von Arbeitskräften

svp = sozialversicherungspflichtig

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Arbeitskammer

Im Folgenden werden die Entwicklungen und Herausforderungen in ausgewählten Dienstleistungsbranchen aus Sicht der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen betrachtet sowie mögliche Handlungsansätze aufgezeigt.

Tabelle 2

**Betriebe mit und ohne Tarifbindung bzw. betrieblicher Mitbestimmung
in ausgewählten Branchen im Jahr 2022**

Anteile in %

	Keine Tarifbindung	Betriebs- oder Personalrat (alle Betriebe)	Weder Tarifbindung noch Betriebs- oder Personalrat
Produktionsgüter	71	18	64
Investitions- und Gebrauchsgüter	79	10	75
Baugewerbe	52	1	51
Einzelhandel	82	5	79
Verkehr und Lagerei	84	5	83
Information und Kommunikation	94	6	91
Gastgewerbe	82	2	82
Unternehmensnahe Dienstleistungen	85	3	83
Erziehung und Unterricht	55	29	48
Gesundheits- und Sozialwesen	71	10	69
Öffentliche Verwaltung	14	62	13
Gesamt	75	7	73

Quelle: IAB-Betriebspanel 2022; Angaben der Betriebe*

Arbeitskammer

Tabelle 3

**Beschäftigte in Betrieben mit und ohne Tarifbindung
bzw. betrieblicher Mitbestimmung in ausgewählten Branchen im Jahr 2022**

Anteile in %

	Keine Tarifbindung	Betriebs- oder Personalrat (alle Betriebe)	Weder Tarifbindung noch Betriebs- oder Personalrat
Produktionsgüter	41	66	29
Investitions- und Gebrauchsgüter	46	66	30
Baugewerbe	42	12	40
Einzelhandel	74	16	67
Verkehr und Lagerei	47	43	45
Information und Kommunikation	84	37	60
Gastgewerbe	64	11	62
Unternehmensnahe Dienstleistungen	56	27	49
Erziehung und Unterricht	36	66	20
Gesundheits- und Sozialwesen	44	48	34
Öffentliche Verwaltung	2	95	1
Gesamt	49	43	41

Quelle: IAB-Betriebspanel 2022; Angaben der Betriebe

Arbeitskammer

IT-Branche

Im Rahmen des Strukturwandels – vor allem in Hinblick der Digitalisierungs- und Automatisierungsprozesse – kommt dem IKT-Sektor (Informations- und Kommunikationstechnologien) eine strategisch wichtige Rolle für Innovation und Wachstum zu. In den vergangenen Jahren entwickelte sich die Beschäftigung im Bereich Information und Kommunikation ausgesprochen positiv (+34,2 % bzw. +3.000 Arbeitsplätze). Mit einem Anteil von mittlerweile über 3 % an der Gesamtbeschäftigung (2008: 2,5 %) ist die Bedeutung der IKT-Branche im Saarland mit ihrem Schwerpunkt „Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie“ bereits jetzt nicht unerheblich.

Ein wichtiger Faktor für die weitere Entwicklung ist die vorhandene Informatikkompetenz im Saarland. Neben renommierten Einrichtungen wie den Informatikinstituten der Max-Planck-Gesellschaft oder dem Deutschen Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz (DFKI) spielen auch der Informatikschwerpunkt an der Universität des Saarlandes (UdS) sowie das Helmholtz-Zentrum für IT-Sicherheit (CISPA) eine zentrale Rolle. Die Förderung der anwendungsorientierten Forschung im industriellen Kern lässt zudem auch direktere Beschäftigungseffekte erwarten.²

Auf Unternehmensseite hat bspw. der Getriebehersteller ZF in Kooperation mit CISPA und DFKI bereits 2019 ein Technologieforschungszentrum mit 100 Mitarbeitern für die Entwicklung künstlicher Intelligenz für autonome Autos eröffnet. Bei der wirtschaftspolitischen Fokussierung und Förderung sowie den guten Zukunftsaussichten des IT-Bereichs ist der Aspekt der Qualität der Arbeitsbeziehungen umso kritischer zu sehen. Im IT-Bereich besteht ein erheblicher Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Ausgestaltung der Arbeitsplätze im Sinne Guter Arbeit sowie des Ausbaus der Tarifbindung und der Mitbestimmung – dies gilt sowohl für etablierte Unternehmen der Branche, aber potenziell auch für Neugründungen und Start-ups. Aus Daten des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geht hervor, dass deutschlandweit in keiner Branche die Tarifbindung und Vertretung durch Betriebs- oder Personalrat niedriger liegt als im IT-Bereich (siehe Tabelle 2). Ergebnisse aus der AK-Beschäftigtenbefragung lassen befürchten, dass sich die Situation im Saarland tendenziell noch schlechter darstellt.

Logistik

Für die saarländische Wirtschaft hat der Bereich Logistik aufgrund seiner engen Verknüpfung mit einerseits der Handelssparte und mit andererseits der regionalen bis weltweiten Industrie eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung. So ist infolge der stark industriegeprägten Wirtschaftsstruktur des Saarlandes der Anteil der mit der Industrie verbundenen Güter am saarländischen Transportwesen – insbesondere im Güterkraftverkehr – relativ hoch.³ Dies umfasst Industriegüter der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie (Vorleistungsgüter) im Sinne von Brenn- und Rohstoffen (z. B. Kohle, Rohöl, Erdgas, Erz und Steine) sowie Koks, Mineralöl, chemische und mineralische Erzeugnisse (z. B. Glas, Zement), aber auch Metalle und Metaller-

zeugnisse und Investitionsgüter wie Fahrzeugteile und Maschinen, aber auch Metallschrott. Durch die enge Verzahnung mit der Industrie könnten sich strukturelle Krisen wie im Stahl- und Automotivbereich direkt auf die Nachfrage nach Logistikdienstleistungen an der Saar auswirken.

Unter dem Begriff „Logistik“ versteht man neben dem Güterverkehr unter anderem auch den Bereich der Post- und Kurier-Express-Paket-(KEP)-Dienste. Mit dem Boom des E-Commerce und der stark wachsenden Sendungsmengen im Paketgeschäft sind zudem eine Reihe neuer Anbieter in den Markt eingetreten, die mit neuen Geschäftsmodellen in Konkurrenz zu den etablierten Paketdienstleistern treten. Im Saarland hat im Oktober 2020 beispielsweise ein Amazon-Verteilerzentrum in Völklingen eröffnet, in dem über 200 Arbeitsplätze entstanden sind, viele Lieferfahrer arbeiten dort zudem für Subunternehmen. Das Team der saarländischen Beratungsstelle „Wanderarbeit und mobile Beschäftigte“ von der Arbeitskammer berichtet über enormen Druck, Lohnprellerei, Überstunden sowie mangelnde Aufklärung über Arbeitsrechte vor Ort.⁴ Die prekären Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen sind auch eine Folge des hohen Wettbewerbs- und Preisdrucks, dem insbesondere Transport- und Subunternehmen unterliegen, die für die größeren Speditionen und KEP-Unternehmen tätig sind. Die kleinbetriebliche Struktur macht diese zu einem schwierigen Terrain für die betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung – mit entsprechenden Problemlagen bei der Arbeitsregulierung und Tarifpolitik in der Branche. Daraus resultiert auch eine Zweiteilung bei der Qualität der Arbeitsbedingungen zwischen größeren Logistikunternehmen und ihren kleinbetrieblichen Subunternehmen.⁵ Aus Sicht der Arbeitskammer sollte über ein Verbot von Subunternehmertum im Bereich Logistik diskutiert werden, ähnlich wie dies in der Fleischindustrie im Jahr 2021 eingeführt wurde.

Einzelhandel und Gastgewerbe

Prekäre Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen herrschen auch im Einzelhandel oder im Gastgewerbe vor. Hier wird befürchtet, dass im Zuge von demografischer Entwicklung, geändertem Kunden- und Konsumverhalten und fortschreitenden Digitalisierungsprozessen zukünftig weiterer struktureller Druck in Richtung prekäre Arbeit und Deregulierung erfolgt. Dabei arbeiten in diesen Sektoren ohnehin schon überdurchschnittlich viele Beschäftigte zu geringen Löhnen, in Teilzeit oder ausschließlich als Minijobberin, unter schlechten Arbeitsbedingungen und ohne Mitbestimmung.

Im Einzelhandel arbeiten zum 30.06.2023 an der Saar rund 38.000 Personen, im Gastgewerbe ca. 17.600 Personen. Überdurchschnittlich viele Beschäftigte arbeiten in Teilzeit (Einzelhandel: 55,2 %; Gastgewerbe: 54,6 %; Gesamtwirtschaft: 29,2 %) oder ausschließlich als Minijobberin (Einzelhandel: 20,4 %; Gastgewerbe: 43,7 %; Gesamtwirtschaft: 13,4 %). Die Löhne sind entsprechend in der Regel sehr niedrig: Das Verdienstniveau des Einzelhandels liegt um deutlich mehr als 20 % unterhalb des saarländischen Durchschnittseinkommens, das der Gastronomie ist sogar um beinahe 40 % niedriger (siehe Kapitel 3.1). Die Verdiensterhebung aus dem Jahr 2022⁶ weist für das Gastgewerbe mit 71 % den höchsten Anteil an Niedriglohnbeschäftigten auf – dreieinhalb mal höher als im saarländischen Durchschnitt.

Der Einzelhandel gerät vor allem durch das starke Wachstum des Onlinehandels und eine zunehmende Wirtschafts- und damit verbundene Marktmacht einzelner Konzerne wie Amazon weiter unter Druck.⁷ Viele traditionell stationäre Einzelhandelsunternehmen scheinen sich nicht rechtzeitig an die Wandlungsprozesse anzupassen – ökonomische Schwierigkeiten von Einzelunternehmen, wie bspw. bei der Supermarktkette real (Filialen werden im Saarland zum Teil von Globus übernommen) oder bei Galeria Karstadt Kaufhof (bspw. Schließung der Filialen in Neunkirchen und Saarbrücken), sind die Folge. Leidtragende sind häufig die Beschäftigten: Oftmals werden Lohnkosten und Flexibilisierung als zentrale Stellschrauben instrumentalisiert. Teilweise treiben Unternehmen des Einzelhandels auch die Verknüpfung stationärer und digitaler Vertriebswege mit eigenen Onlineshops oder über Plattformdienste voran. Dies hat häufig eine Zersplitterung ehemals unter einem Unternehmensdach gebündelter Tätigkeiten zur Folge, entweder durch Ausgründungen eigener Tochterunternehmen oder durch Externalisierungen wie bspw. bei Lieferdiensten. Statt einer Gesamtbelegschaft arbeiten dann unterschiedliche Teilbelegschaften nebeneinander, so dass es zu einer Spaltung zwischen Stamm- und Randbelegschaft kommt. In der Folge sinkt auch der Einflussbereich der Mitbestimmungsakteure, der ohnehin weit unterdurchschnittlich ist (siehe Tabellen 2 und 3). Auch im Gastgewerbe sind hier deutliche Defizite festzustellen: Die Reichweite der Tarifbindung ist noch geringer als im Einzelhandel, die Beschäftigten gewerkschaftlich schwer zu organisieren und betriebliche Mitbestimmung gibt es nur in Einzelfällen. Dies belegen auch die Ergebnisse der AK-Beschäftigtenbefragung. Eine ausführlichere Darstellung der Situation im Gastgewerbe findet sich in einer AK-Analyse von Juli 2023.⁸

Zur Bewältigung des Arbeitskräftebedarfs im Einzelhandel und im Gastgewerbe ist die Diskussion um die Arbeitsbedingungen in den Branchen unter dem Aspekt Guter Arbeit unerlässlich. Zur Attraktivitätssteigerung müssen die Einkommensmöglichkeiten spürbar verbessert werden. Tarifbindung ist ein wesentlicher Schlüssel hierzu. Zur Erhöhung der Reichweite sollten tarifvertragliche Regelungen in Gastgewerbe und Einzelhandel allgemeinverbindlich werden. Letztlich sind diese Forderungen nichts anderes als die verdiente Anerkennung, dass die Beschäftigten dieser Branchen mit ihrer Arbeit wesentlich zur allgemeinen Lebensqualität und -versorgung beitragen.

Öffentlicher Dienst und ÖPNV

Der Öffentliche Dienst wie auch der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) stehen seit Jahren vor Herausforderungen durch Sparpolitik und knappe öffentliche Finanzen, u. a. in Folge der Schuldenbremse. Dabei sind es insbesondere auch die Beschäftigten im Öffentlichen Dienst, die für eine funktionierende Gesellschaft unverzichtbar sind – das hat die Corona-Pandemie eindrücklich offenbart, als die Beschäftigten im Öffentlichen Dienst die Daseinsvorsorge am Laufen hielten und fast alles andere stillstand. Der Sparzwang der letzten Jahre mit einhergehenden Organisationsveränderungen im Öffentlichen Dienst stellt dessen Handlungsfähigkeit mehr und mehr infrage, worunter auch die Beschäftigten leiden: Durch Effizienzsteigerungen, zunehmende Belastung, Arbeitsverdichtung und Ausgliederung haben öffentliche Arbeitgeber ihre Sonderrolle abgelegt und Beschäftigungsstrategien des Privatsektors aufgegriffen, so dass

die Arbeitsplatzattraktivität des Öffentlichen Dienstes für Beschäftigte und Bewerberinnen abnimmt. Die Vorteile des Öffentlichen Dienstes – verlässliche Beschäftigungsverhältnisse, gute Arbeitsbedingungen sowie faire Entlohnung – beginnen an verschiedenen Stellen aufzuweichen.⁹

Auch der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) nimmt in der öffentlichen Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle ein. Voraussichtlich wird sich die Bedeutung des ÖPNV für die Umwelt-, Stadt- und Regionalentwicklung weiter erhöhen, so dass in diesem Bereich eine erhebliche Angebotsverbesserung notwendig erscheint.¹⁰ Die Beschäftigten aller Branchen sind auf qualitativ hochwertige öffentliche Mobilitätsdienste angewiesen, zumal u. a. aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung die Entfernungen zwischen Arbeits- und Wohnorten zum Teil stark zugenommen haben. Voraussetzung dafür sind neben enormen Investitionen in die Ausstattung von Anlagen und Fahrzeugen auch qualitativ hochwertige Arbeitsplätze sowie eine attraktive Lohngestaltung der Berufsbilder im ÖPNV. Notwendig ist dies vor allem, um dem zunehmenden Personalmangel entgegenzuwirken, der einem funktionierenden Ablauf im ÖPNV immer stärker entgegensteht. So konstatierte die Gewerkschaft ver.di in ihren Forderungen im Rahmen der letzten Tarifverhandlungen: „Täglich fallen in allen Tarifbereichen Busse und Bahnen aus, da es an ausreichendem Personal mangelt. Die Arbeitsbedingungen im ÖPNV sind weit davon entfernt, konkurrenzfähig zu sein“¹¹ (siehe Kapitel 2.5).

Um diese Voraussetzungen erfüllen zu können, braucht es aus Sicht der Arbeitskammer die aktive Rolle des Staates, der im Bereich Daseinsvorsorge handlungsfähig sein muss. Dies gilt nicht nur für den Öffentlichen Dienst und den ÖPNV, sondern auch für die Grundversorgung in den Bereichen Bildung und Kultur, Trinkwasser, Wohnraum, Energie, Internet und darüber hinaus für den Bereich sozialer Dienstleistungen wie Erziehung, Gesundheitsversorgung und Pflege.

Soziale Dienstleistungen

Das saarländische Gesundheitswesen leidet seit Jahren unter Sparmaßnahmen, Privatisierungen und Deregulierungen. Gerade im Krankenhaussektor und in der Pflege hat die Corona-Pandemie die Probleme und Fehlentwicklungen der vergangenen Jahre noch einmal deutlicher zu Tage treten lassen.¹² Dabei gelten soziale Dienstleistungen als größte Wachstumsbranche der kommenden Jahre. Gesundheits-, Erziehungs- oder Pflegeberufe werden beschäftigungspolitisch als die eigentlichen Zukunftsbereiche benannt.¹³ Dies geht auch aus der Brancheneinschätzung der Bundesagentur für Arbeit (BA) Saarland zur Beschäftigtenentwicklung hervor. Bereits zwischen 2008 und 2023 sind an der Saar im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen knapp 18.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze (+36,9 %) entstanden, im Bereich „Erziehung und Unterricht“ knapp 4.300 (+39,5 %).

Von daher sollten diese Bereiche zentrale Elemente einer sozioökologischen Transformationsstrategie sein. In den Fokus sollten insbesondere auch die Sorge- und Versorgungsarbeit als gesellschaftlich zentrale Tätigkeiten rücken. Ökonominen beziffern, dass schon heute knapp zwei Drittel aller Arbeit (entlohnt sowie nicht-entlohnt) den Care-Tätigkeiten zuzuordnen sind,

die zum größten Teil durch Frauen geleistet wird.¹⁴ Dabei gilt, dass diese Dienste bspw. in Erziehung oder Alten- und Krankenpflege sich ökonomisch dadurch auszeichnen, dass sie zwar notwendig sind, aber keinen wesentlichen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten. Diese Tätigkeiten und damit einhergehend auch das Weibliche werden entsprechend abgewertet, was sich im ökonomischen Sektor in systemisch unterbezahlten und schlecht ausgestalteten Arbeitsplätzen äußert. Wenn diese Bereiche künftig tatsächlich auch attraktive Alternativen darstellen sollen bzw. ein Wechsel in diese Berufe nicht mit Einkommenseinbußen und Statusverlust verbunden sein soll, müssen diese Tätigkeiten eine finanzielle wie auch gesellschaftliche Anerkennung und Wertschätzung erfahren.¹⁵ Dazu gehört ebenfalls, dass Care-Arbeit gleichmäßiger verteilt, die Arbeitsbedingungen verbessert und die Löhne angeglichen werden – dies muss bereits bei der Ausgestaltung der Ausbildungsbedingungen beginnen. Als ein geeignetes Mittel für Entlastung und bessere Arbeitsbedingungen wird auch Arbeitszeitverkürzung ins Feld geführt. Die Verkürzung der Erwerbsarbeitszeit könnte außerdem eine Perspektive bieten, um Lohnarbeit und reproduktive Arbeit gerechter zu verteilen, auch zwischen den Geschlechtern.

Kernforderungen

Es bedarf im Rahmen einer saarländischen Transformationsstrategie der aktiven Flankierung durch eine zukunftsorientierte, strategische Dienstleistungspolitik, welche den Aspekt Gute Arbeit stärker in den Blick nimmt und dazu beiträgt, die Mitbestimmungsstrukturen im Dienstleistungssektor zu erhalten und zu verbessern. Einzelne Maßnahmen in diese Richtung für bestimmte Dienstleistungsbereiche wären u. a.:

- Finanzielle Förderung – wie bspw. im IT-Bereich – und öffentliche Auftragsvergabe an Kriterien Guter Arbeit binden;
- Stärkung der Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge über eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen statt eines Festhaltens an der Schuldenbremse;
- Diskussion über Verbot von Subunternehmertum – bspw. im Logistikbereich;
- Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen – bspw. im Bereich Einzelhandel und Gastgewerbe;
- Aufwertung, Neubewertung und Umverteilung von (sozialer) Arbeit – bspw. durch Wahlarbeitszeitmodelle oder kollektive Arbeitszeitverkürzung.

Voraussetzung zur Umsetzung solcher Forderungen sind eine bessere (finanzielle wie auch gesellschaftliche) Anerkennung und Wertschätzung der oft weniger gut bezahlten und schlechter ausgestalteten Dienstleistungstätigkeiten. Dies gilt insbesondere für die sozialen Dienstleistungen – deren Anerkennung, Qualitätsverbesserung und Ausbau sollte in einer saarländischen Dienstleistungsstrategie zentraler Bestandteil sein. Dort hinzugekommen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe: Es bedarf gesellschaftlichen Verständnisses und Akzeptanz – zum einen zur Bereitschaft, Dienstleistungstätigkeiten mehr wertzuschätzen. Zum anderen zur Legitimation eines handlungsfähigen Staates, der im Bereich Daseinsvorsorge eine gute gesellschaftliche Infrastruktur in Dienstleistungsbereichen wie Erziehung, (Weiter-)Bildung und Kultur, ÖPNV und öffentliche Daseinsvorsorge und natürlich auch Gesundheitsversorgung und Pflege zu verant-

worten hat. In Zusammenhang damit ergeben sich Ansatzpunkte für eine sozial-ökologische Transformation im Sinne sozialen Wachstums, die weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten bietet: Anerkennung und Neubewertung von Arbeit, Auf- bzw. Ausbau solidarischer Unterstützungsstrukturen, Demokratisierung von wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen oder Reduzierung der allgemeinen Erwerbsarbeitszeit.

Insbesondere letztgenannter Punkt sollte stärker in den Fokus gesetzt werden, wovon vor allem die gesellschaftlich immer bedeutsamer werdenden sozialen Dienstleistungstätigkeiten profitieren könnten. Eine kollektive Verkürzung der Erwerbsarbeitszeit könnte ein Ansatzpunkt sein, um Arbeit gerechter zu verteilen – innerhalb der Industrie, zwischen den verschiedenen Branchen und letztlich auch zwischen den Geschlechtern – sowie die Arbeitswelt stärker an den Bedürfnissen der Gesellschaft auszurichten.

-
- ¹ Herzog-Stein, Alexander u. a.: Fünf Jahre Mindestlohn – Erfahrungen und Perspektiven, in Policy Brief WSI, Nr. 42, 6/2020.
 - ² Arbeitskammer des Saarlandes: Bericht an die Regierung des Saarlandes 2020, S. 79.
 - ³ Boos, Jonas: Analyse der Branchenstrukturen im Saarland, in AK-Texte, Mai 2022, S. 51.
 - ⁴ Buss, Silvia: Arbeitskammer kämpft weiter für die Rechte von Paketfahrern, in AK-Konkret 1/23, S. 32.
 - ⁵ Zanker, Claus: Branchenanalyse Logistik, Study der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 390, Juni 2018, S. 154 ff.
 - ⁶ In den Daten der Verdiensterhebung sind aufgrund des Erhebungszeitraums die beiden Erhöhungen des Entgelttarifvertrags vom 10.02.2022 zum 1.5.2022 und zum 1.10.2022 noch nicht berücksichtigt.
 - ⁷ Boos, Jonas: Verbesserungen sind überfällig, um wirklich „Gute Arbeit“ zu bieten – Zur Lage der Beschäftigten im Einzelhandel, in AK-Analyse Nummer 4|2021, März 2021, S. 2.
 - ⁸ Ries, Karsten: Das Gastgewerbe: Zwischen Fachkräftemangel und Prekariat – Zur Situation des Gastgewerbes im Saarland, in AK-Analyse Nummer 3|2023.
 - ⁹ Berlinger, Ulf; Funke, Corinna; Niesing, Anna; Biechele, Anna: Branchenanalyse öffentlicher Dienst der Länder, Study der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 327, Mai 2016, S. 8 ff.
 - ¹⁰ Resch, Hubert: Branchenanalyse: Zukunft des ÖPNV, Study der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 302, November 2015, S. 9.
 - ¹¹ ver.di Bezirk Region Saar Trier: Kommunale ver.di Manteltarifverträge im ÖPNV laufen bundesweit aus – KAV Saar auch betroffen, Presseinformation vom 05.12.2023, online unter: <https://rps.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++c3832528-9338-11ee-aa2f-90b11c4f1b2d>, abgerufen am 16.03.2024.
 - ¹² Arbeitskammer des Saarlandes: Bericht an die Regierung des Saarlandes 2021, S. 73 ff.
 - ¹³ Blöcker, Antje; Dörre, Klaus; Holzschuh, Madeleine: Auto- und Zulieferindustrie in der Transformation. Eine Studie der Stiftung Neue Länder in der Otto Brenner Stiftung, März 2020.
 - ¹⁴ Peter, Anja; Rudolf, Christine: Ein feministischer Blick auf eine zukunftsfähige Versorgungsökonomie, 21.06.2021, online unter: <https://makronom.de/ein-feministischer-blick-auf-eine-zukunftsfaeihige-versorgungsoekonomie-39582>, abgerufen am 04.04.2023.
 - ¹⁵ Arbeitskammer des Saarlandes: Bericht an die Regierung des Saarlandes 2020, S. 79.

5.3 Ein „Regionaler Wohlfahrtsindex“ für das Saarland

Der Wohlstand eines Landes wird überwiegend über den Indikator Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen. Das BIP-Wachstum gilt nach wie vor als wichtigste Dynamik in dem vorherrschenden Wirtschaftssystem. Allerdings schlägt zusätzliches Wirtschaftswachstum in einer kapitalistisch organisierten Ordnung zunehmend in ökologische und gesellschaftliche Krisen um. Vor diesem Hintergrund und im Zuge der Herausforderungen der sozial-ökologischen Transformation stellt sich vermehrt die Frage, ob die Fokussierung auf Wirtschaftswachstum über die Kenngröße BIP als Maß für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft geeignet ist und ob gesellschaftliche Wohlfahrt nicht über eine alternative, ergänzende Kenngröße gemessen werden sollte.

Ende 2023 wurde Deutschland zum zweiten Mal nach 1999 zum „Kranken Mann Europas“ erklärt. Die Diagnose stellte das internationale Wirtschaftsmagazin „The Economist“. Sie beruht auf der schwachen Wirtschaftsleistung Deutschlands. Bezogen wird sich dabei auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP, preisbereinigt). Dieses ist im Jahr 2023 um -0,3 % geschrumpft, und auch 2024 wird die Bundesrepublik Deutschland noch zu den wachstumsschwächsten Ländern gehören. Bricht man dieses Bild nun auf das Saarland runter, könnte man die saarländische Wirtschaft wohl als chronisch krank bezeichnen – seit Jahren verläuft die wirtschaftliche Entwicklung hierzulande schlechter als im Bund, seit Jahren findet sich das Saarland im Bundesländervergleich auf einem der letzten Plätze.¹ Dabei gilt Wachstum nach wie vor als wichtigste Dynamik in dem vorherrschenden Wirtschaftssystem.

Das auf den Markt zentrierte Wirtschaftsmodell ist auf kontinuierliches Wachstum angewiesen. Das Problem: Wachstum stößt irgendwann an seine Grenzen² und schlägt in einer kapitalistisch organisierten Wirtschaft zunehmend in ökologische Zerstörung sowie sozial destruktives Wachstum und damit in ökologische und gesellschaftliche Krisen um (siehe Exkurs in Kapitel 2). Wachstum sollte daher anders erfolgen und müsste entsprechend auch anders gemessen werden.³

Schwächen des BIP

Da sich das BIP auf die über den Markt erzielte Wertschöpfung konzentriert, bleiben bedeutende Aktivitäten zur gesellschaftlichen Wohlfahrtssteigerung unbeachtet. Dies gilt für die Hausarbeit (insbesondere die häusliche Pflege), aber auch für ehrenamtliche Aktivitäten (zum Beispiel Freiwillige Feuerwehr, Flüchtlingshilfe). Auch in Zusammenhang mit der Digitalisierung werden die Schwächen einer rein monetären Wohlstandsmessung deutlich: Der Aufstieg von gesellschaftlich überaus bedeutsamen digitalen Gemeingütern wie Wikipedia wird beispielsweise in keiner BIP-Statistik je auftauchen. Keine Berücksichtigung findet zudem die Verteilung der Einkommen im BIP: Wird eine BIP-Steigerung weitgehend gleich verteilt oder erreicht sie nur einen kleinen, ausgewählten Teil der Bevölkerung? Darüber hinaus ist die Bewertung ökologischer Aspekte unbefriedigend. Zum einen wird der Abbau von natürlichen Ressourcen nicht mit einbezogen, zum anderen können wirtschaftliche Aktivitäten zu Schäden in der Natur führen, welche Re-

paraturmaßnahmen nach sich ziehen. Die entstandenen Kosten erscheinen im BIP dann als Steigerung, obwohl sie nur den Zustand wiederherstellen, der vor der Umweltschädigung bestand. Dagegen kann es zu einer Verringerung des BIP führen, wenn bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten unterlassen werden, damit ökologische Schäden gar nicht erst entstehen.

Alternativen zum BIP

Diese und weitere Schwächen des BIP sind schon länger bekannt, weshalb das BIP in den letzten Jahren als Maß für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft und für die gesellschaftliche Wohlfahrt zunehmend in der Diskussion steht und Rufe nach einem anderen Wohlfahrtsmaß laut werden lässt. So haben beispielsweise Schottland, Island und Neuseeland im Jahr 2019 die Gruppe der „Regierungen der Wohlfahrtswirtschaft“ ins Leben gerufen. Ziel der Gruppe ist, dass der Fortschritt ihrer Wirtschaft eben nicht mehr nur anhand des BIPs gemessen wird, sondern Faktoren wie die psychische Gesundheit ihrer Bevölkerung, der Zugang zu Wohnraum und Grünflächen sowie die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen in das Zentrum der Wirtschaftspolitik gerückt werden. Auch existiert mit dem „OECD Better Life Index“ bereits seit 2011 ein Indikator zur Messung des gesellschaftlichen Wohlergehens, der einen direkten Vergleich des Wohlergehens verschiedener Länder ermöglicht. Anhand von elf Themenfeldern (Wohnverhältnisse, Einkommen, Beschäftigung, Gemeinsinn, Bildung, Umwelt, Zivilengagement, Gesundheit, Lebenszufriedenheit, Sicherheit, Work-Life-Balance) lassen sich Aussagen sowohl in Bezug auf die materiellen Lebensbedingungen als auch für die Lebensqualität treffen.⁴ Aus Arbeitnehmerperspektive hat die Arbeiterkammer Wien in den vergangenen Jahren einen Wohlstandsbericht veröffentlicht, in dem nachhaltiger Wohlstand abseits der Fokussierung auf reines Wirtschaftswachstum anhand von fünf Dimensionen (Lebensqualität, fair verteilter materieller Wohlstand, ökonomische Stabilität, Vollbeschäftigung und Gute Arbeit, intakte Umwelt) für Österreich untersucht wird. Damit soll eine Analyse des gesellschaftlichen Fortschritts ermöglicht werden.⁵

Einführung eines „Regionalen Wohlfahrtsindex“

Kennziffern, anhand derer sich gesellschaftliche Wohlfahrt über das BIP hinaus konkret messen lässt und auch Konzepte, was dies für eine wohlfahrtsorientierte Politik bedeuten kann, sind also bereits vorhanden. Auf regionaler Ebene könnte ein Ansatz der „Regionale Wohlfahrtsindex“ (RWI) sein. Er eröffnet die Chance, andere Faktoren der Wohlfahrt zu erkennen und zu stärken: Hierzu gehören eine gerechtere Einkommensverteilung, die Wertschätzung sozialer Netzwerke und bürgerschaftlichen Engagements sowie die Minderung von Umweltbelastungen und des Verbrauchs nicht erneuerbarer Ressourcen. Ein derart gestalteter Wohlfahrtsindex kann eine Reihe an politischen Potenzialen mit sich bringen: Es verbessert sich die informatorische Grundlage politischer Entscheidungsfindung einerseits durch den Vergleich mit dem Verlauf des BIP, andererseits anhand der gesellschaftlichen Trends, über die Teilvariablen des Index Aufschluss geben (siehe Tabelle). Die Bereitstellung zuverlässiger und differenzierter Informationen über eine komplementäre Sicht der Wirtschaftsentwicklung stellt zudem eine wichtige Basis für die

Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an einer gesellschaftlichen Zieldiskussion dar: Was bedeutet gesellschaftlicher Fortschritt und wie ist er zu erreichen?

Der Regionale Wohlfahrtsindex (RWI) steht im Kontext einer international geführten Diskussion um neue Indikatoren für gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt. Auf nationaler Ebene wird ein solcher Index regelmäßig veröffentlicht,⁶ auf regionaler Ebene bereits in sieben Bundesländern – darunter auch in Rheinland-Pfalz. Zentraler Bearbeiter war stets das FEST – Institut für interdisziplinäre Forschung. Die Arbeitskammer hat im Frühjahr 2024 das FEST mit der Erstellung eines Regionalen Wohlfahrtsindex für das Saarland beauftragt. Projektbeginn ist im Herbst, die Studienergebnisse für das Saarland werden im Frühjahr 2025 veröffentlicht. Damit leistet die Arbeitskammer einen Beitrag zu einem Perspektivwechsel gegenüber dem Bruttoinlandsprodukt (BIP), der den Blick um wohlfahrtsrelevante ökonomische, ökologische und soziale Aspekte im Zusammenhang der Wirtschaftsaktivitäten in einem Bundesland erweitert.

Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass auch ein solcher Index nur begrenzt etwas an den Grundmechanismen von unendlichem wirtschaftlichem Output und Profitmaximierung sowie den daraus folgenden Krisen eines auf den Markt zentrierten Wirtschaftsmodells ändern kann – die Probleme und Zwänge sind in der kapitalistischen Entwicklungslogik begründet und nicht etwa in Indikatoren, die die Ergebnisse der vorherrschenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung messen.

Tabelle

Übersicht über die Komponenten des RWI/NWI

Nr.	Komponente	+/-
K1	Private Konsumausgaben	+
K2	Wert der Hausarbeit	+
K3	Wert der ehrenamtlichen Arbeit	+
K4	Konsumausgaben des Staates	+
K5	Wert des Beitrags der Ökosysteme zum Erhalt biologischer Vielfalt (Merkposten)	+
K6	Wohlfahrtseffekte der Digitalisierung (Merkposten)	+
K7	Kosten der Ungleichheit	-
K8	Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte	-
K9	Kosten durch Verkehrsunfälle	-
K10	Kosten durch Kriminalität	-
K11	Kosten durch Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsum (Merkposten)	-
K12	Defensive Ausgaben zur Abwehr von Umweltschäden	-
K13	Kosten durch Wasserbelastungen	-
K14	Kosten durch Bodenbelastungen (Merkposten)	-
K15	Kosten durch Luftverschmutzung	-
K16	Kosten durch Lärmbelastung (Merkposten)	-
K17	Kosten durch Naturkatastrophen	-
K18	Kosten durch Treibhausgasemissionen	-
K19	Kosten der Atomenergienutzung	-
K20	Ersatzkosten durch Verbrauch nicht erneuerbarer Energieträger	-
K21	Kosten durch Verlust landwirtschaftlicher Fläche	-
NWI/ RWI	Nationaler/Regionaler Wohlfahrtsindex 3.0	=

Quelle: FEST – Institut für interdisziplinäre Forschung, 2023

Arbeitskammer

¹ Boos, Jonas: Die Saar-Wirtschaft leidet – neue Krisen sind zu erwarten, in: AK-Konkret 6/2023, S. 5 f.

² Moser, Frederik: Wachstum für das gute Leben?, in: AK-Konkret 6/21, S. 10.

³ Boos, Jonas: Vorherrschendes Wachstumsmodell stößt an ökologisch-soziale Grenzen, AK-Analyse, August 2020.

⁴ OECD: „Executive summary“, in: How's Life? 2020: Measuring Well-being, OECD Publishing, Paris, 2020.

⁵ Arbeiterkammer Wien: AK-Wohlstandsbericht 2023.

⁶ Held, Benjamin; Rodenhäuser, Dorothee; Diefenbacher, Hans: NWI 2023, in: IMK Studies, Dezember 2023.

5.4 Nachhaltige Unternehmenspolitik und Mitbestimmung im Kontext der EU-Regularien

Wie in Kapitel 3.5 dargelegt, ist auch die Betrachtung der Entwicklungslinien der betrieblichen Sphäre von hoher Bedeutung, um die Leitfrage des Jahresberichts, wie Partizipation gestärkt und soziale Ungleichheit bekämpft werden können, um den ökologischen Umbau zu ermöglichen und die Demokratie zu stärken, zu beantworten. Der Ort also, an dem sich die sozial-ökologische Transformation konkret zeigt und für die Beschäftigten direkt erfahrbar wird. Durch die Lieferketten wird zudem die enge (globale) Verflechtung bewusst. Wesentliche Rahmenbedingungen zur Nachhaltigkeitsstrategie werden von der EU gesetzt. Die Vorgaben sollten nicht als bürokratische Bürde gewertet werden, sie bieten aus Sicht der Beschäftigten auch die Chance, das Soziale stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

Der Grüne Deal ist die Wachstumsstrategie der Europäischen Union, der darauf abzielt, in der Union bis 2050 den „Übergang zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft [zu] schaffen, die bis 2050 keine Netto-Treibhausgase mehr ausstößt, ihr Wachstum von der Ressourcennutzung abkoppelt, niemanden, weder Mensch noch Region, im Stich lässt“¹. Mit dem Aktionsplan „Finanzierung nachhaltigen Wachstums“ der EU-Kommission sollen Kapitalflüsse auf nachhaltige Investitionen umgelenkt werden, um ein nachhaltiges und inklusives Wachstum zu erreichen, finanzielle Risiken zu bewältigen, die sich aus dem Klimawandel, der Ressourcenknappheit, der Umweltzerstörung und den sozialen Problemen ergeben sowie Transparenz und Langfristigkeit in der Finanz- und Wirtschaftstätigkeit zu fördern.² Zu den Regularien gehören:

- Die **Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR)**, die sich an die Entwickler und Anbieter von Finanzprodukten sowie an Finanzberater richtet. Das betrifft die Offenlegung, inwieweit Nachhaltigkeitsfaktoren bei den Finanzprodukten einbezogen wurden und welche Nachhaltigkeitsrisiken in ihnen stecken.
- Die **EU-Taxonomie-Verordnung (EU Tax-VO)**, die ein Klassifizierungssystem für ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten ist. Anhand vorgegebener Kriterien (Umsatzerlöse, Investitionen, Betriebsausgaben) haben Unternehmen offenzulegen, ob und wie nachhaltig sie wirtschaften.
- Die **Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)**, mit der die Anforderungen an die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen geregelt werden, um relevante, vergleichbare und zuverlässige Nachhaltigkeitsinformationen zu generieren. Die Anforderungen der CSRD gehen weit über den Ansatz des Green Deal hinaus, da nicht nur Angaben zu ökologischen, sondern auch zu sozialen Aspekten und Fragen der Unternehmensführung enthalten sind.

Ein weiterer Baustein ist das EU-Lieferkettengesetz zum Schutz der Menschenrechte. Trotz des Widerstands der Bundesregierung hat die Mehrheit der EU-Staaten für ein europäisches Lieferkettengesetz gestimmt. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments steht noch aus, gilt aber als sicher.³

Die CSRD-Richtlinie der EU und Mitbestimmungsaspekte

Am 5. Januar 2023 ist die neue EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung der Unternehmen in Kraft getreten: die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)⁴. Sie löst die bisherige EU-Richtlinie NFRD⁵ (Non-Financial Reporting Directive) ab. Die CSRD gilt bereits für das Geschäftsjahr 2024, die Umsetzung in die nationale Gesetzgebung der EU-Mitgliedsstaaten hat bis Juli 2024 zu erfolgen. Bei der CSRD handelt es sich nicht um ein kleines Facelifting, sondern um weitreichende Änderungen, die stufenweise bis 2028 greifen werden. Für viele Unternehmen werden damit die Berichtspflichten zur Nachhaltigkeit nicht nur verbindlicher und relevanter als bisher. Sie müssen sich zum Teil auch erstmalig damit auseinandersetzen.

Durch die Gleichwertigkeit mit der Finanzberichterstattung (Jahresabschluss des Unternehmens) gewinnt die Nachhaltigkeit unter Finanzierungsaspekten gegenüber potenziellen Investoren oder Kreditgeberinnen an Gewicht. Aus Beschäftigtensicht besonders interessant: Die Unternehmen müssen künftig präzise Angaben unter anderem zu den Beschäftigungsbedingungen, zur Tarifbindung und zum Vorhandensein von Betriebsräten machen. Auch das Einbeziehen von Interessenvertretungen bei der Berichterstellung ist in der EU-Richtlinie verankert.

Nachhaltigkeit und die Berichterstattung dazu – um was geht es?

Unter dem Schlagwort CSR (Corporate Social Responsibility) – frei übersetzt die soziale Verantwortung von Unternehmen – sollen Unternehmen darüber berichten, wie sich ihre Geschäftstätigkeit auf die Belange der Unternehmensumwelt auswirken. Die Kriterien dazu sind mittlerweile unter dem Kürzel ESG bekannt: Environment (Umwelt), Social (Soziale Standards) und Government (gute Unternehmensführung). Nachhaltigkeitsberichte (synonym: CSR-Berichte, nicht-finanzielle Erklärung NFE) sind nicht neu, auf freiwilliger Basis konnten sie bereits bisher erstellt werden, was zum Teil auch eine unterschiedliche Berichtsqualität zur Folge hatte.

War bei der Regulierung durch die EU-Kommission in der Vergangenheit die Freiwilligkeit der Berichterstattung das Maß der Dinge⁶, so wurden bereits mit der NFRD aus dem Jahr 2014 ein, wenn auch sehr selektiver Kreis berichtspflichtiger Unternehmen definiert, kombiniert mit etlichen Wahlrechten, z. B. bei der Auswahl des Berichtsstandards. Die Berichtspflicht betraf nur etwa 500 Unternehmen. Per Definition gehörte neben den kapitalmarktorientierten Unternehmen (z. B. Börsenlisting), die bereits häufig Nachhaltigkeitsberichte erstellten, vor allem der Finanzsektor (Kreditinstitute, Versicherungen) dazu. Kurioserweise traf die Pflicht dann regionale Kreditinstitute genauso wie DAX-Unternehmen, während bedeutende Unternehmen aus Handel und Industrie hingegen berichten durften, aber nicht mussten. Mit der CSRD werden

Tabelle 1

Vergleich der Berichtspflichten NFRD (alt) und CSRD (neu)

	Non-Financial Reporting Directive (NFRD)	Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)
Erst-anwendung	> 2017	> schrittweise Einführung ab 2024
Wer ist berichts-pflichtig?	Unternehmen von öffentlichem Interesse: <ul style="list-style-type: none"> • Kapitalmarktorientierte Unternehmen (z.B. mit Börsennotierung) • Finanzdienstleister (Banken, Sparkassen, Genossenschaften, Versicherungen) Voraussetzungen (2 von 3 Kriterien): <ul style="list-style-type: none"> • Umsatzerlöse > 40 Mio. Euro • Bilanzsumme > 20 Mio. Euro • Mitarbeiteranzahl > 500 	<ul style="list-style-type: none"> • Ab 2024: für alle bisher bereits Berichtspflichtigen nach NFRD • Ab 2025: zusätzlich alle nicht-kapitalmarktorientierten Unternehmen, die zwei der drei Kriterien erfüllen: Umsatzerlöse > 40 Mio. Euro, Bilanzsumme > 20 Mio. Euro, Mitarbeiteranzahl > 250 • Ab 2026: nicht-europäische Unternehmen: Nettoumsatz EU > 150 Mio. Euro, mindestens eine Tochtergesellschaft oder Zweigniederlassung in der EU • Ab 2028: kapitalmarktnotierte KMUs • mit Opt-out-Möglichkeit bis 2030 • Erleichterungen für KMU und Unternehmensgruppen
Berichts-pflichtige Deutschland	> ca. 500 Unternehmen (EU 11.600)	> ca. 15.000 Unternehmen (EU 49.000)

nun etliche Mängel der NFRD beheben.^{7,8} Für Deutschland führt die CSRD zu einem Anstieg um den Faktor 30 auf ca. 15.000 Unternehmen, branchenunabhängig und im Zeitverlauf weit in den Mittelstand hineinreichend und ebenso Nicht-EU-Unternehmen betreffend. Auch gehören ab 2026 kapitalmarktorientierte kleine und mittlere Unternehmen zu den Berichtspflichtigen, sofern sie nicht von der Möglichkeit des Aufschiebs bis 2028 Gebrauch machen (siehe Tabelle 1).

Zusätzlich zur quantitativen Ausweitung erfolgt auch eine inhaltliche Verschärfung der Vorgaben. Im Gegensatz zur Finanzberichterstattung mit Kenngrößen wie Gewinne oder Renditen wird die Nachhaltigkeitsperformance mit Hilfe nicht-finanzieller Indikatoren gemessen. Hierfür existiert ein neuer EU-eigener verpflichtender Berichtsstandard für die CSRD: die European Sustainability Reporting Standards (ESRS). Die Kernstandards umfassen zwei themenübergreifende und zehn themenspezifische Standards zu den Bereichen Umwelt, Soziales und Governance.⁹ Eine zentrale Neuerung ist die Ausweitung der Nachhaltigkeitsberichte auch auf solche Angaben, die für das Verständnis der Auswirkungen der Geschäftstätigkeit im Hinblick auf Umwelt-, Sozial-, und Arbeitnehmerbelange, die Achtung der Menschenrechte und die Bekämpfung von Korruption und Bestechung erforderlich sind („Inside-out-Perspektive“). Bisher lag der Fokus allein auf dem Unternehmen und dessen wirtschaftlicher Lage.

Die Berichtstandards zur CSRD sind insgesamt sehr umfangreich, daher sollen sich die Ausführungen hier exemplarisch auf den Bereich Soziales beschränken.

Tabelle 2

Europäische Standards gemäß ESRS

Code	Kategorie	Titel
ESRS 1	Bereichsübergreifend	Allgemeine Anforderungen
ESRS 2	Bereichsübergreifend	Allgemeine Angaben
ESRS E1	Umwelt	Klimawandel
ESRS E2	Umwelt	Umweltverschmutzung
ESRS E3	Umwelt	Wasser- und Meeresressourcen
ESRS E4	Umwelt	Biologische Vielfalt und Ökosysteme
ESRS E5	Umwelt	Ressourcennutzung und Kreislaufwirtschaft
ESRS S1	Soziales	Eigene Belegschaft
ESRS S2	Soziales	Arbeitskräfte in der Wertschöpfungskette
ESRS S3	Soziales	Betroffene Gemeinschaften
ESRS S4	Soziales	Verbraucher und Endnutzer
ESRS G1	Governance	Unternehmenspolitik

Die Standards ESRS 1 und ESRS 2 beschreiben die allgemeinen Anforderungen zur Erstellung und Darstellung der Nachhaltigkeitsinformationen, vor allem über die Nachhaltigkeitsziele und -risiken des Unternehmens sowie die hieraus abgeleiteten Geschäftsstrategien. Die Kategorie „Eigene Belegschaft“ erfasst sowohl die Arbeitnehmer des Unternehmens als auch nicht-angestellte Beschäftigte, d. h. Selbstständige und Leiharbeitnehmer (ESRS S1). Arbeitskräfte in der vor- oder nachgelagerten Wertschöpfungskette des Unternehmens werden von ESRS S2 erfasst. ESRS S1 (17 Kategorien):

- **Arbeitsbedingungen einschließlich folgender Aspekte:** sichere Beschäftigung, Arbeitszeit, angemessene Entlohnung, sozialer Dialog, Vereinigungsfreiheit, Existenz von Betriebsräten und Rechte der Arbeitskräfte auf Information, Anhörung und Mitbestimmung, Tarifverhandlungen einschließlich der Quote der durch Tarifverträge abgedeckten Belegschaft des Unternehmens, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und Gesundheit und Sicherheit;
- **Gleichbehandlung und Chancengleichheit** für alle einschließlich folgender Aspekte: Gleichstellung der Geschlechter und gleicher Lohn für gleiche Arbeit, Schulungen und Kompetenzentwicklung, Beschäftigung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Maßnahmen gegen Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz und Vielfalt;
- **sonstige arbeitsbezogene Rechte**, u. a. in Bezug auf Kinderarbeit, Zwangsarbeit, angemessene Unterbringung und Privatsphäre.

Den einzelnen Unterkategorien werden Messgrößen (Parameter) zugrunde gelegt, Strategien werden formuliert und Nachhaltigkeitsziele festgelegt, über deren Fortschritt berichtet wird.¹⁰

Die Informationen betreffen kurz-, mittel- sowie langfristige Zeithorizonte. Das trifft vergleichbar auch auf die Kategorie „Arbeitskräfte in der Wertschöpfungskette“ zu (ESRS S2).

Zentral ist die Prüfung der Wesentlichkeit. Während die bereichsübergreifenden Standards berichtspflichtig sind, werden die anderen Aspekte auf ihre Relevanz für das Unternehmen überprüft. Es gilt das Prinzip der doppelten Wesentlichkeit: einmal in Bezug auf die Auswirkungen auf Menschen und Umwelt und zweitens mit Blick auf die Risiken und Chancen, die soziale und ökologische Fragen für das Unternehmen bergen. Jeder Wesentlichkeitsaspekt ist eigenständig zu betrachten. Die Offenlegung gilt für Informationen, die sowohl für beide Aspekte als auch für nur einen Aspekt wesentlich sind.

Durch die verpflichtende Integration der Nachhaltigkeitsberichterstattung in den Jahresabschluss sind auch Auswirkungen im Hinblick auf potenzielle Investoren und Kreditgeber zu erwarten. Das entspricht auch dem Ziel der CSRD, nachhaltige Investitionen zu stärken. Man kann hier zu Recht von einem Paradigmenwechsel sprechen. Einer Sonderumfrage zum Mittelstandspanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zufolge spielen die ESG-Kriterien nur bei größeren KMU ab 50 Beschäftigten bisher eine Rolle. Mit der weiteren Implementierung der CSRD-Regeln wird der ESG-Score jedoch weiter an Bedeutung im Kreditprozess gewinnen.¹¹

Wie ist die CSRD aus Sicht der Beschäftigten zu werten?

Eine Untersuchung des IMU-Instituts der Hans-Böckler-Stiftung kommt nach einer Untersuchung von 200 CDAX-Unternehmen zu dem Ergebnis, dass Unternehmen mit einer starken Mitbestimmung deutlich mehr für Nachhaltigkeit tun. Grundlage war der Vergleich des Mitbestimmungsindex (MB-ix), der die Stärke der Mitbestimmung misst, mit dem ESG-Score, der anzeigt, wie nachhaltig ein Unternehmen agiert.¹² In stark mitbestimmten Unternehmen war der ESG-Score um 19 % höher. Ein Hauptgrund: Die Beschäftigten und Interessenvertretungen haben ein hohes Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung des Unternehmens und an längerfristigen Beschäftigungsperspektiven. Verschiedene Untersuchungen weisen auf Defizite der bisherigen Nachhaltigkeitsberichte in der Dimension „Soziales“ hin¹³, auch bei DAX 40-Unternehmen mit Blick auf die künftigen CSRD-Anforderungen.¹⁴

Nachhaltigkeitsberichte können aus Beschäftigtensicht dazu beitragen, die übliche Finanzberichterstattung, die dem Faktor Arbeit aus der Shareholder-Perspektive nur unzureichend Rechnung trägt, entscheidend zu ergänzen. Es ist nicht nur die Frage, ob Gewinne erwirtschaftet wurden, sondern auch wie, d. h. unter welchen Bedingungen. Es ist zum Beispiel gängige Praxis in der Betriebsratsarbeit, die wirtschaftlichen Informationen und Kennzahlen des Managements durch eigene soziale Indikatoren, wie z. B. zu den Beschäftigtenzahlen und -strukturen, zur Einkommensstruktur oder zur Gesundheit der Belegschaft, zu erweitern, um so eine Informationsbasis für die Mitbestimmungsrechte und die Betriebsratspolitik zu schaffen.

Die CSRD ist aus Beschäftigtensicht als echter Fortschritt zu werten. Einerseits, was die Auswahl der Kriterien angeht (siehe Erläuterungen zum Standard ESRS S1; EU-Richtlinie: Artikel 29b Nr. 2b der Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung).¹⁵

Darüber hinaus ist der Einfluss der Interessenvertretungen auf die Berichterstattung verbindlich verankert: *„Die Unternehmensleitung unterrichtet die Arbeitnehmervertreter auf geeigneter Ebene und erörtert mit ihnen die einschlägigen Informationen und die Mittel zur Einholung und Überprüfung von Nachhaltigkeitsinformationen. Die Stellungnahme der Arbeitnehmervertreter wird gegebenenfalls den zuständigen Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorganen mitgeteilt.“* (Artikel 19a Absatz 5 der EU-Richtlinie).¹⁶

Auf Deutschland bezogen kommen als Arbeitnehmervertreter die Beschäftigtenvertreter in Aufsichtsräten und die Betriebsräte in Frage. Die Einbeziehung der Mitbestimmungsakteure ist für die Aussagekraft der Nachhaltigkeitsberichte sicherlich ein Gewinn. Gerade bei der Prüfung und Festlegung, welche Nachhaltigkeitsaspekte bei der Berichterstattung als wesentlich gelten, sowie bei der Entwicklung der Nachhaltigkeitsziele und der Auswahl der sozialen Indikatoren sollten sich die Mitbestimmungsakteure aktiv einbringen. Dem (mitbestimmten) Aufsichtsrat kommt eine besondere Rolle aufgrund der originären Zuständigkeit bei der Beauftragung und Prüfung des Jahresabschlusses zu (inklusive Nachhaltigkeitsbericht). Ebenso ist dem Wirtschaftsausschuss eines Betriebsrats der Jahresabschluss zu erläutern.

Die Umsetzung der CSRD-Richtlinie in deutsches Recht steht aktuell noch aus. Im Zuge der Umsetzung sind Erleichterungen und Übergangslösungen bei der Berichtspflicht und vielleicht auch Aufweichungstendenzen zu erwarten (Festlegung der Betriebsgrößen, CSRD in Konzerntöchtern). Ebenso steht noch die Entwicklung gesonderter Standards für KMU und für bestimmte Branchen aus. Der Prozess bedarf daher einer weiteren kritischen Begleitung der Gewerkschaften und der Arbeitskammer.

Das „S“ in ESG: Mitbestimmung und Tarifbindung

Zahlreiche Forschungserkenntnisse belegen die positiven und nachhaltigen Wirkungen der Mitbestimmung in Unternehmen, nicht nur aus ökonomischer Sicht, sondern auch bei der Weiterbildung, der Gesundheitsförderung, der Beschäftigungssicherung und letztlich bei der Stärkung der Demokratie. Die Stärkung der Rechtsgrundlagen für die Interessenvertretungen ist daher nicht nur dringlich, sondern trägt auch zu einer sozialen Gestaltung der Transformation bei. Das gilt umso mehr für neu gewählte Gremien oder für Interessenvertretungen in Branchen mit geringer Mitbestimmungstradition und fehlender Tarifbindung. Betrachtet man das Ganze unter den CSRD-Kriterien Mitbestimmung und Tarifbindung, so ist die Situation in Deutschland unverändert von einer rückläufigen Tendenz gekennzeichnet. Konnten 2002 noch 49 % der saarländischen Beschäftigten von der Tarifbindung und der Existenz eines Betriebsrats in ihrem Betrieb profitieren, so waren das 2021 nur noch 34 % (spiegelbildlich: Anstieg in der Kategorie „weder-noch“ von 27 % auf 46 % in 2021).¹⁷ Mit steigender Betriebsgröße ist auch das Vorhandensein eines Betriebsrats wahrscheinlicher, bei allerdings starken Branchenunterschieden.

Auch bei der Mitbestimmung im Aufsichtsrat sind seit Langem Tendenzen zur Mitbestimmungsvermeidung zu registrieren, insbesondere durch die Auswahl einer ausländischen Rechtsform.¹⁸ Interessant wird deshalb, wie sich Unternehmen, die der CSRD unterliegen, aber mitbestimmungs- und/oder tariffern sind, künftig positionieren.

„Mehr Fortschritt wagen“, so lautete der vielversprechende Titel des Koalitionsvertrags der Ampelkoalition. Die Vorhaben zur Stärkung der Mitbestimmung der Beschäftigten waren überschaubar und zum Teil unpräzise:¹⁹ der Ausbau der digitalen Mitbestimmung, die Weiterentwicklung der Unternehmensmitbestimmung im Aufsichtsrat, die Angleichung des kirchlichen Arbeitsrechts an das staatliche Arbeitsrecht sowie (lediglich) eine Evaluation des Betriebsrätemodernisierungsgesetzes aus dem Jahr 2021. Letzteres galt bereits bei der Inkraftsetzung nicht als großer Wurf.

Seit mittlerweile April 2022 liegt ein Vorschlag des DGB und eines hochrangigen Expertenteams für eine umfassende Reform des Betriebsverfassungsgesetzes vor.²⁰ Aus einer Vielzahl von Änderungen sollen im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Unternehmenspolitik besonders die Forderung nach einem echten Mitbestimmungsrecht bei der Personalplanung und -bemessung (§ 92 BetrVG) sowie der Beschäftigungssicherung (§ 92a BetrVG) und generelle und über die Einigungsstelle erzwingbare Initiativ- und Mitbestimmungsrechte bei der Ein- und Durchführung von betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen (§ 97 BetrVG) hervorgehoben werden. Auch die wirtschaftliche Mitsprache soll durch eine erleichterte Errichtung eines Wirtschaftsausschusses durch Senkung der Schwellenwerte (§ 106 BetrVG) sowie die Möglichkeit zur Errichtung eines Konzernwirtschaftsausschusses gestärkt werden. Zwar bleibt es dabei, dass es in wirtschaftlichen Fragen und unternehmerischen Entscheidungen de facto keine echte Mitbestimmung gibt. Das betrifft vor allem Fragen der Unternehmensstrategie. Es bleibt daher unerlässlich, die Informationsarbeit von Betriebsräten zu stärken, um die Unternehmenspolitik kritisch begleiten zu können, um beispielsweise arbeitnehmerorientierte Alternativen bei Managemententscheidungen einzubringen (siehe auch Kapitel 5.5.1).

Die Mitbestimmung der Beschäftigten ist gelebte Nachhaltigkeit

Die Mitbestimmung trägt erwiesenermaßen dazu bei, der Transformation der Unternehmen eine arbeitnehmerorientierte Richtung zu geben, Arbeitsbedingungen und Tarifbindung zu sichern, Standorte zukunftsfest zu machen und auch Krisen abzumildern. An saarländischen Beispielen mangelt es nicht. Insbesondere ist die Montanmitbestimmung der saarländischen Stahlindustrie bei dem Zukunftsprojekt „Grüner Stahl“ zu nennen, die Sozialtarifverträge sowohl für die Beschäftigten von Ford Saarlouis als auch für deren Zuliefererbetriebe sowie weitere Standortsicherungsverträge und Zukunftstarifverträge in der saarländischen Industrie (beispielsweise bei Purem/Eberspächer). Gerade Industriebetriebe wie ZF und Bosch (und weitere) stehen vor großen Herausforderungen im Transformationsprozess, ebenso wie die industrielle Lieferkette insgesamt (siehe Kapitel 5.1.1). Der Dienstleistungsbereich mit seinem bezogen auf die Mitbestimmungstiefe und Tarifbindung sehr heterogenen Branchenmix (Handel, Gastronomie, Logistik, IT, Gesundheitswesen, Öffentlicher Dienst) bedarf einer zukunftsorientierten und

strategischen Dienstleistungspolitik, welche den Aspekt Gute Arbeit stärker in den Blick nimmt und dazu beiträgt, die Mitbestimmungsstrukturen im Dienstleistungssektor zu erhalten und zu verbessern (ausführlich dazu Kapitel 5.2).

Die von der Arbeitskammer, dem DGB Saar und der Beratungsstelle BEST e.V. gemeinsam organisierte Mitbestimmungsmesse 2023 in Saarbrücken bot wieder ein eindrucksvolles Bild über das Themenspektrum und die Lösungskompetenz saarländischer Interessenvertretungen²¹. Zu den Preisträgern zählte die Gießerei MAT Foundries Europe GmbH Neunkirchen, deren Betriebsrat seit Jahren mit Nachdruck um den Erhalt der Arbeitsplätze und die Sicherung der Tarifbindung kämpft, sowie der Betriebsrat von Villeroy & Boch Fliesen Merzig, dem es mit Hilfe eines Sozialplans gelang, das Ende der Fliesenfertigung Merzig sozial abzufedern. In einer gemeinsamen Kraftanstrengung mit lokalen Akteuren konnten zudem die betroffenen Beschäftigten in Ersatzarbeitsplätze vermittelt werden.

Lehrgang „Transformationspromotor und -promotorin“

Eine Kooperation von BEST e.V., der IG Metall-Verwaltungsstelle Saarbrücken und der Arbeitskammer vermittelte den Mitbestimmungsgremien im Zertifikatslehrgang zur „Transformationspromotorin/zum Transformationspromotor“ an der Akademie für Arbeit und Sozialwesen des Saarlandes (AfAS) die notwendigen Grundlagen, um Veränderungsprozesse sorgfältig mitzugestalten. An mehreren Tagen im Jahr 2023 wurden Betriebsräte zu wichtigen Themen der sozial-ökologischen Transformation, den rechtlichen Aspekten einer aktiven Mitgestaltung sowie betriebswirtschaftlichen Grundlagen geschult, zugeschnitten auf ihren Betrieb. Durch den Aufbau einer entsprechenden Methodenkompetenz wurden die Teilnehmer in die Lage versetzt, die Herausforderungen der Transformationsprozesse zu erkennen, für ihren Betrieb zu bewerten und betriebsspezifische Handlungsoptionen zu entwickeln. 2024 findet der Lehrgang erneut statt.

Fair im Saarland FimS e.V. unterstützt Organisationen und Unternehmen

Bei „Fair im Saarland FimS e.V.“ tritt ein Bündnis aus der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG), dem Netzwerk Entwicklungspolitik Saar (NES), dem Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND), der Aktion 3. Welt Saar e.V. und der Arbeitskammer des Saarlandes mit dem Anspruch an, die nachhaltige Entwicklung voranzubringen. Die Partnerinnen und Partner setzen auf gezielte Aufklärung und auf ein Umsteuern bei Konsum, Verhalten und Arbeit. Der Verein will Arbeitnehmern, Konsumentinnen, Schülern und Betrieben künftig Orientierung geben und sie bei einer angestrebten nachhaltigen Entwicklung unterstützen. Neben Nachhaltigkeitskriterien wie Klima- und Umweltverträglichkeit sind lokale und regionale Faktoren (wie etwa gute Arbeitsbedingungen) fester Bestandteil der Vereinsarbeit.

Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz

Am 1. Januar 2023 wurde das „Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz“ in Deutschland eingeführt. Ursprünglich galt es für Unternehmen mit mehr als 3.000 Mitarbeitern, aber seit Januar 2024 betrifft es auch Unternehmen ab 1.000 Beschäftigte, die entweder ihren Hauptsitz oder eine Niederlassung in Deutschland haben. Das Gesetz gilt auch für öffentliche Unternehmen, die am Markt aktiv sind. Es verlangt von diesen Unternehmen, dass sie ihre Verantwortung entlang der Lieferkette wahrnehmen, insbesondere in Bezug auf die Einhaltung international anerkannter Menschenrechte und Umweltstandards.

Die Pflichten der Unternehmen gemäß dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz erstrecken sich über die gesamte Lieferkette. Dies umfasst alle Produkte und Dienstleistungen eines Unternehmens sowie sämtliche Schritte, die im In- und Ausland zur Herstellung oder Bereitstellung erforderlich sind, von der Rohstoffgewinnung bis zur Auslieferung an den Endkunden einschließlich Lagerung, Transport, Finanzdienstleistungen, Beschaffung usw. Diese Pflichten betreffen auch Softwaresysteme oder Büromaterialien, die für die Erstellung von Produkten oder die Erbringung von Dienstleistungen benötigt werden.

Ab 2023 sind globale Lieferketten ausdrücklich in den Zuständigkeitsbereich der Betriebsräte einbezogen. Durch eine Neuregelung des Betriebsverfassungsgesetzes müssen Geschäftsleitungen den Wirtschaftsausschuss fortan rechtzeitig und umfassend über alle Fragen der unternehmerischen Sorgfaltspflicht in Lieferketten informieren. Obwohl dies keine zwingende Mitbestimmung bei der Einhaltung der Sorgfaltspflichten bedeutet, haben Betriebsratsmitglieder die Möglichkeit, die Ausgestaltung dieser Pflichten zu beeinflussen. Zudem haben Betriebsräte Mitbestimmungsrechte bei der Einführung von Mechanismen wie dem Beschwerdemechanismus, der Schulung von Beschäftigten, der Einführung digitaler Technologien im Risikomanagement und der Neugestaltung der Risikoanalyse.

Es gibt keine entsprechende Regelung im Personalvertretungsrecht, aber Betriebs- und Personalräte sowie Mitarbeitervertretungen können bei der Benennung von Menschenrechtsbeauftragten mitwirken. Sie sollten außerdem regelmäßig auf Beteiligung drängen und Informationen zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten einfordern. Darüber hinaus können sie Informationen über Menschenrechtsverletzungen oder -risiken entlang der Lieferkette an das Unternehmen weiterleiten und bei Bedarf Anträge bei der zuständigen Behörde stellen.

Aufsichtsräte können die Einhaltung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette überwachen und bei Bedarf Maßnahmen zur Verbesserung unterstützen. Sie können bei der Unternehmensstrategie und der nicht-finanziellen Berichterstattung Einfluss nehmen und sicherstellen, dass die Vorstandsaktivitäten an den formulierten Nachhaltigkeitszielen des Unternehmens gemessen und bewertet werden, wobei die Sorgfaltspflicht in der Lieferkette eine bedeutende Rolle spielt. Dies sollte auch Auswirkungen auf die Vorstandsvergütung haben.²²

In einer globalisierten Wirtschaft braucht es eine europäische Strategie, um Menschenrechte und Umwelt in Liefer- und Wertschöpfungsketten wirksam zu schützen. Seit 15. März 2024

gibt es mit der Einigung auf ein Lieferkettengesetz im Ausschuss der Ständigen Vertreter des Rats der Europäischen Union künftig ein EU-weites Lieferkettengesetz. Das Gesetz soll erst 2032 vollumfänglich gelten und das auch nur für Unternehmen ab 1.000 Beschäftigte mit einem Jahresumsatz von mehr als 450 Millionen Euro.²³ Unternehmen sollen menschenrechtliche und bestimmte umweltbezogene Risiken in ihren Wertschöpfungsketten ermitteln, Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergreifen und darüber berichten. Unternehmen sollen dabei nur das tun, was vor dem Hintergrund der Schwere des Risikos und ihrer individuellen Einflussmöglichkeiten angemessen ist. Die Annexe der Richtlinie beinhalten die international verpflichtenden Abkommen sowohl zu den international geschützten Menschenrechten als auch zu internationalen Umweltabkommen, aus denen konkrete Verhaltenspflichten für Unternehmen abgeleitet werden. Vorgesehen ist die Kombination von behördlicher Kontrolle einschließlich Bußgeldern und einer zivilrechtlichen Haftung. Die mitgliedsstaatlichen Behörden sind befugt, Ermittlungen anzustellen, Inspektionen durchzuführen, Anordnungen zu treffen und bei Verstößen gegen die Sorgfaltspflichten Bußgelder zu verhängen. Als mögliches Bußgeld muss der nationale Gesetzgeber einen Höchststrahmen von 5 % des Nettojahresumsatzes vorsehen, der anhand der Umstände des Einzelfalls anzuwenden ist.

Außerdem sieht die Richtlinie eine zivilrechtliche Haftung vor, wie sie bereits nach geltendem Recht in Deutschland möglich ist. Neu ist, dass zukünftig bei transnationalen Sachverhalten (Schaden tritt beispielsweise in Bangladesch oder Pakistan ein) das Recht der EU-Mitgliedsstaaten statt wie bislang das Recht des Schadensortes im Ausland zur Anwendung kommt. Dadurch verbessert sich der Zugang zu zivilgerichtlicher Abhilfe für Betroffene und die Verfahren werden vereinfacht.

Wenngleich die direkten Auswirkungen des EU-Lieferkettengesetzes auf saarländische Politik und Betriebe gering ausfallen mag, ist es von Bedeutung, dass zu international geschützten Menschenrechten und Umweltabkommen konkrete Verhaltenspflichten für Unternehmen abgeleitet werden.²⁴

Auch auf Landesebene gibt es Handlungsmöglichkeiten, entsprechende Standards vorzugeben und insbesondere die Beschaffung als einen wichtigen Hebel der öffentlichen Hand zu nutzen, um sozial-ökologisch verantwortliche Produktion zu fördern (vgl. Kapitel 2.2).

Fazit und Handlungsempfehlungen

In der Vergangenheit war der unscharfe Begriff der „Nachhaltigkeit“ vor allem ökologisch verortet. Aktivitäten zur sozialen Verantwortung von Unternehmen wurden mitunter stark in Richtung Gesellschaft interpretiert. Mit der Verschärfung der Berichtspflichten durch die CSRD rückt auch die unternehmensinterne soziale Verantwortung in den Vordergrund. Wobei die Vorgaben der EU durch die Realität eingeholt werden. Der Arbeitskräftemangel ist mittlerweile eine der Wachstumsbremsen.

Die stufenweise in den kommenden Jahren eintretenden Verschärfungen durch die CSRD und auch durch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz sind für die betroffenen Unternehmen alles andere als trivial und trotzdem ausdrücklich zu begrüßen. Und das aus mehreren Gründen:

- Angesichts der drängenden Probleme (Arbeitskräftemangel, Qualifizierungsbedarfe, Energieeffizienz, nachhaltige Geschäftsmodelle und „grüne“ Produkte) ist die Nachhaltigkeitsperformance der Unternehmen ein entscheidender Maßstab zur Frage, ob die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit gegeben ist – und erhalten bleibt. Die Verzahnung von ökologischer, sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeit wird immer deutlicher.
- Das Land kann Standards vorgeben und die Beschaffung als einen wichtigen Hebel der öffentlichen Hand nutzen, um sozial-ökologisch verantwortliche Produktion zu fördern (vgl. Kapitel 2.2).
- Dieses Mindset trifft nicht nur sehr zeitgemäß auf die Situation vieler Betriebe zu, sondern zahlt prinzipiell auch auf die Partizipation und Interessen der Beschäftigten und ihrer Vertretungen ein. Das Einbeziehen der Interessenvertretungen kann ein Greenwashing der sozialen Nachhaltigkeit verhindern.
- Unternehmen, die unter die CSRD fallen, werden in ihrer Performance verstärkt auch an sozialer Nachhaltigkeit gemessen werden. Mit Hilfe dieser Angaben wird auch für die Öffentlichkeit sichtbarer, welchen Beitrag das Unternehmen konkret leistet.
- Wichtiger noch als die Aufwertung des Sozial-Reportings ist das tatsächliche Geschehen in den Betrieben. Soziale Nachhaltigkeit bedeutet hier vor allem auch: mitbestimmt und tarifgebunden. Mitbestimmte Unternehmen sind nachweislich nachhaltiger.
- Unternehmen, die ihrer sozialen Verantwortung im Sinne von Gute Arbeit gegenüber ihren Beschäftigten nachkommen, haben Wettbewerbsvorteile. Vor allem auch im Wettbewerb um Arbeitskräfte.
- Eine echte Reform der Betriebsverfassung ist dringend geboten, um dem Ziel einer sozial-ökologischen Transformation gerecht zu werden. Die Bundesregierung ist jetzt gefragt, die Mitbestimmung gesetzlich weiter zu stärken. Über die geplanten Vorhaben hinaus müssen auch die Vorschläge des DGB einfließen.
- Ein nicht zu unterschätzender Aspekt ist die Einstellung von Beschäftigten zur Nachhaltigkeit. Bei der Beschäftigtenbefragung der Arbeitskammer erhielt das Item „Der Erhalt von Arbeitsplätzen ist wichtiger als der Klimaschutz“ eine Zustimmung von 57 % der Befragten.²⁵ Die Mitbestimmung kann hier einen wichtigen Beitrag für mehr Partizipation und Demokratie im Betrieb zum weiteren Transformationsgeschehen leisten.
- Auch die saarländische Politik sollte sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Stärkung der Mitbestimmung in den Betrieben stark machen. Das gilt auch für die Wertschöpfungsketten

(Lieferkettensorgfaltsgesetz). Gerade um der Diskussion über ein Zuviel an Bürokratie dort entgegenzuwirken, wo es sinnvolle und notwendige Regeln gibt.

- Ab 2026 werden auch kapitalmarktorientierte kleine und mittlere Unternehmen den Regeln der CSRD unterliegen. Daher sollte die Landesregierung im Rahmen ihrer Unterstützung von Start-ups bereits jetzt ihren Handlungsspielraum ausnutzen, um für die sozialen Aspekte der Nachhaltigkeit zu sensibilisieren. Das gilt vor allem für den Wert von Mitbestimmung und Guter Arbeit.

¹ Der europäische Grüne Deal – Europäische Kommission (europa.eu).

² „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen“ - Aktionsplan: Finanzierung nachhaltigen Wachstums; Brüssel 8.3.2018 COM (2018).

³ EU-Länder einigen sich auf Lieferkettengesetz | tagesschau.de

⁴ Richtlinie 2022/2464 des Europäischen Parlamentes und Rates vom 14. Dezember 2022. Link zum Text: EUR-Lex – 32022L2464 – EN – EUR-Lex (europa.eu) und CSR – Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) (csr-in-deutschland.de).

⁵ Die Umsetzung in deutsches Recht erfolgte durch das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (CSR-RUG). Die Änderungen betrafen u. a. Vorschriften zum Jahresabschluss im Handelsgesetzbuch (HGB).

⁶ „Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung“. Brüssel, 2.7.2002. Im Grünbuch der EU-Kommission ist CSR definiert als „ein Konzept, das den Unternehmen als Grundlage dient, auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Unternehmenstätigkeit und in die Wechselbeziehungen mit den Stakeholdern zu integrieren“, da sie zunehmend erkennen, dass verantwortliches Verhalten zu nachhaltigem Unternehmenserfolg führt.

⁷ Loew, Thomas; Braun Sabine: „Analysen zur Berichterstattung gemäß CSR-RUG und zu den Empfehlungen der TCFD. Qualität der nichtfinanziellen Erklärungen im ersten Berichtsjahr und die Bedeutung klimabezogener Berichterstattung für die Stabilität der Finanzmärkte“. 2019 im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

⁸ Mängel der Nachhaltigkeitsberichte – Check von Ökoinstituten zur Qualität der Berichte (Großunternehmen, KMU).

⁹ Delegierte Verordnung (EU) 2023/2772 der Kommission vom 31. Juli 2023 zur Ergänzung der Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung. Link: L_202302772DE.000101.fmx.xml (europa.eu).

¹⁰ Delegierte Verordnung (EU) 2023/2772, a. a. O., S. 164 f. Beispiel zur Zielformulierung Gleichstellung: Erhöhung des Frauenanteils in der Belegschaft und in Führungspositionen, Verringerung des Lohngefälles zwischen Frauen und Männern (Vergütungsparameter: Verdienstunterschiede und Gesamtvergütung zur Messung des geschlechtsspezifischen Vergütungsgefälles).

¹¹ Gerstenberger, Juliane: „Bisher nur wenige KMU von Banken auf Nachhaltigkeitsinformationen angesprochen – Bedarf dürfte aber zunehmen“; KfW-Research – Fokus Volkswirtschaft, Nr. 453, 29. Februar 2024.

¹² Scholz, Robert: „Unternehmensmitbestimmung und die sozialökologische Transformation“; Mitbestimmungsreport Nr. 79, 12.2023 des Instituts für Mitbestimmung und Unternehmensführung I.M.U. der Hans-Böckler-Stiftung.

¹³ Beispielhaft: „Ranking der Nachhaltigkeitsberichte 2018“ des IÖW (Institut für ökologische Wirtschaftsforschung und future e.V. – Verantwortung Unternehmen); S. 38 und S. 102: Erhebliche Schwachpunkte in der Darstellung im Nachhaltigkeitsbericht zeigten sich beim Oberkriterium „Interessen der Mitarbeiter/innen“.

- ¹⁴ Merbecks, Ute: „Soziale Risiken in der Nachhaltigkeitsberichterstattung der DAX 40-Unternehmen“. In: Betriebsberater 2024, S. 299-303.
- ¹⁵ Richtlinie 2022/2464 des Europäischen Parlamentes und Rates, a. a. O.
- ¹⁶ Richtlinie 2022/2464 des Europäischen Parlamentes und Rates, a. a. O.
- ¹⁷ „Tarifbindung in den Bundesländern – Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten“, Hans-Böckler-Stiftung; Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 96; aktualisierte Auflage April 2023. Im Saarland verfügen, über alle Größenklassen hinweg, nur 6 % der Betriebe über Tarifvertrag und Betriebsrat. Es dominiert die große Masse der Klein- und Kleinstbetriebe. In Westdeutschland kann in der Kategorie 200-500 Beschäftigte von einem Anteil von ca. 64 % der Betriebe gesprochen werden.
- ¹⁸ 20 Jahre Europäische Aktiengesellschaft: 4 von 5 großen SE vermeiden paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat – Institut für Mitbestimmung und Unternehmensführung (imu-boeckler.de).
- ¹⁹ Koalitionsvertrag 2021-2025 der Ampelkoalition; Textpassage „Mitbestimmung“ (ZNr. 2341 – 2358).
- ²⁰ „Betriebliche Mitbestimmung für das 21. Jahrhundert“ (Betriebliche Mitbestimmung modernisieren | DGB), a. a. O.
- ²¹ Rückblick auf dritte Mitbestimmungsmesse Saar 2023 | Arbeitskammer des Saarlandes.
- ²² ver.di: Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG): Regelungsinhalte und Rolle gesetzlicher Interessenvertretungen, 05.12.2022. Online: <https://www.verdi.de/++file++63d8a8323aaed81ef5b33445/download/221205-verdi-Mitbestimmung_Factsheet-zum-Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz.pdf>, Stand: 15.03.2024.
- ²³ Alles, was du zum Lieferkettengesetz wissen musst. Online: <<https://www.verdi.de/themen/internationales/initiative-lieferkettengesetz>>, Stand: 04.04.2024.
- ²⁴ admin: CSR – EU-Lieferkettengesetz, www.bmas.de, 18.03.2024. Online: <<https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Europa/Lieferketten-Gesetzesinitiative-in-der-EU/lieferketten-gesetzesinitiative-der-eu-art.html>>, Stand: 04.04.2024.
- ²⁵ Pressekonferenz der Arbeitskammer am 08.12.2023 zur Vorstellung der AK-Beschäftigtenbefragung „Einschätzungen der Beschäftigten zur Transformation im Saarland“.

5.5 Demokratisierung der Wirtschaft

Aus Arbeitnehmerperspektive sollte der Leitgedanke einer emanzipatorischen Transformationsstrategie sein, dass die Menschen am Arbeitsplatz oder am Wohnort beginnen, sich für ihre Interessen zu organisieren. Denn was wir aus bundesweiten Erhebungen wissen: Wo Mitbestimmung im Betrieb funktioniert, ist nicht nur die Innovationskraft, sondern auch die Zufriedenheit mit Demokratie höher. Die Stärkung von Mitbestimmung und Teilhabe sowie die Bekämpfung von sozialer Ungleichheit sind folglich nicht nur wichtig für arbeitnehmerorientierte Transformation und erfolgreichen Klima- und Umweltschutz, sondern auch für den Erhalt der Demokratie (siehe auch Kapitel 3.5).

Die Demokratie in einer Gesellschaft bleibt ohne die Demokratisierung der Wirtschaft unvollständig. Es besteht eine gesellschaftliche Zweiteilung zwischen dem demokratisch verfassten Staat und der nicht demokratisch verfassten privaten Marktwirtschaft. Die Erweiterung und Vertiefung der Demokratie dürfen sich deswegen nicht auf die parlamentarische Ebene beschränken, sondern müssen auf wirtschaftlicher Ebene ausgeweitet werden, um die ungleichen Machtverhältnisse zwischen Arbeitgebern und abhängig Beschäftigten abzubauen.

Unter der Demokratisierung der Wirtschaft sind die Gestaltung und Steuerung der Wirtschaft im Interesse der Gesellschaft und des Gemeinwohls über demokratische Entscheidungsprozesse unter Beteiligung und Mitbestimmung der Arbeitnehmenden und ihrer Organisationen zu verstehen. Insbesondere in Hinblick auf eine vorausschauende, ganzheitliche sozial-ökologische Transformationsstrategie könnte die Einbindung der Beschäftigten über wirtschaftsdemokratische Konzepte also zu einem zentralen Faktor werden.

Die Erfahrungen, Interessen und Ideen der Beschäftigten müssen in wirtschaftliche Strategieprozesse einbezogen werden, um diese erfolgreich zu gestalten. Denn die Beschäftigten haben eine langfristige Perspektive aus ihrem Eigeninteresse an dauerhaft sicheren (sowie hoffentlich guten) Arbeitsplätzen und damit auch am langfristigen Erhalt des Unternehmens, in dem sie beschäftigt sind – was häufig beim Unternehmensmanagement (meist kurzfristige Gewinnabsichten im Interesse der Aktionäre; gilt weniger für kleine und mittlere Unternehmen) oder der Politik (Planungshorizont von Legislaturperiode zu Legislaturperiode) nicht im primären Fokus steht.

Wirtschaftsdemokratische Initiativen setzen häufig auf der einzelwirtschaftlichen – also betrieblichen und unternehmenspolitischen – Ebene an. Daneben bedarf es aber auch der Einbettung in übergreifende Konzepte.¹

Aus (wirtschafts-)demokratischer Sichtweise ist es darüber hinaus zentral, inwieweit die Beschäftigten auch für überbetriebliche und gesellschaftspolitische Anliegen eintreten. Dazu zählt z. B. das Engagement gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus, da durch ein verstärktes Aufkommen solcher Tendenzen die Spaltung der Beschäftigten aller Couleur vorangetrieben wird. Auch in der Satzung der IG Metall wird die „Demokratisierung der Wirtschaft

unter Fernhaltung von neofaschistischen, militaristischen und reaktionären Elementen“ als Aufgabe und Ziel formuliert (§ 2, Abs. 3). Mehr Wirtschaftsdemokratie könnte also auch zu mehr gesamtgesellschaftlicher Demokratie beitragen.

5.5.1 Mikro-Ebene: Defizite in der wirtschaftlichen Mitbestimmung

Eine zentrale Bedeutung kommt der Demokratisierung in den Unternehmen und Betrieben zu. Die Erweiterung der betrieblichen Mitbestimmung und der Unternehmensmitbestimmung gelten als Voraussetzung für eine weitergehende Demokratisierung der Wirtschaft. Dabei geht es um eine Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung für Betriebsräte auf wirtschaftliche Angelegenheiten (auch bei Klein- und Mittelbetrieben) sowie um stärkere Beteiligungsrechte bei Personalbemessung, Beschäftigungssicherung, Qualifizierung, Arbeitsgestaltung, Arbeitszeit und der Wahrung von Persönlichkeitsrechten sowie zur Verhinderung des Missbrauchs von Leiharbeit und Werkverträgen. Erster Ansatzpunkt ist die wirtschaftliche Mitbestimmung: „Ein wesentliches Defizit stellt die fehlende wirtschaftliche Mitbestimmung dar. Sie ist auf der betrieblichen Ebene überhaupt nicht gegeben und auf Unternehmensebene nur in verkümmelter Form vorhanden.“² In Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten ist zwar ein Wirtschaftsausschuss zu gründen, in dem sich Betriebsrat und Unternehmer über wirtschaftliche Angelegenheiten austauschen (§ 106 BetrVG), allerdings bleiben die Befugnisse für den Betriebsrat auf Informations- und Beratungsfunktion beschränkt. Auch bleibt die Reichweite des Informationsanspruchs – „umfassend und rechtzeitig“ – unklar, so dass weiterhin der Unternehmer über das Informationsmonopol verfügt. Von wirtschaftlicher Mitbestimmung kann demnach nicht die Rede sein.³ In Unternehmen, die dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 unterliegen, sitzt eine Vertretung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Aufsichtsrat. Allerdings muss diese Vertretung aus dem Bereich der leitenden Angestellten und damit praktisch dem Management kommen. Zudem hat der oder die Aufsichtsratsvorsitzende (zwingend ein Vertreter der Kapitaleseite) doppeltes Stimmrecht – der Einfluss der Mitbestimmung auf die Unternehmenspolitik ist damit bereits institutionell begrenzt und greift meist nur bei den sozialen Folgen unternehmerischer Entscheidungen. Die geschilderten Grenzen der Mitbestimmung sind zu überwinden. Dazu bedarf es auf betrieblicher Ebene einer Ausweitung der Mitbestimmung auf wirtschaftliche Entscheidungen und auf der Unternehmensebene einer echten Parität von Arbeit und Kapital in Aufsichtsräten. Zudem sollte der Schwellenwert für die Unternehmen bei der Mitbestimmung deutlich gesenkt werden.⁴

5.5.2 Meso-Ebene: Die Eigentumsfrage – Genossenschaften als Alternative?

Der Einfluss auf die Unternehmenspolitik von Seiten der Beschäftigten kann auch erfolgen, indem die Belegschaft Eigentumsrechte erhält – z. B. in Form einer Genossenschaft. Hier lässt sich auch an gewerkschaftliche Forderungen nach Eingriffen in die kapitalistische Eigentumsordnung anknüpfen. So heißt es in der seit 01.01.2024 gültigen Satzung der IG Metall in § 2, Abs. 4: Auf-

gaben und Ziele der IG Metall seien u. a. die „Überführung von Schlüsselindustrien und anderen markt- und wirtschaftsbeherrschenden Unternehmungen in Gemeineigentum“⁵. Privateigentum ist also nicht die einzige Form des Eigentums und wohl auch nicht immer die zielführende Form, wie ebenfalls aus der Verfassung des Saarlandes in Artikel 52 abgeleitet werden kann: „Schlüsselunternehmungen der Wirtschaft (Kohlen-, Kali- und Erzbergbau, andere Bodenschätze, Energiewirtschaft, Verkehrs- und Transportwesen) dürfen wegen ihrer überragenden Bedeutung für die Wirtschaft des Landes oder ihres Monopolcharakters nicht Gegenstand privaten Eigentums sein und müssen im Interesse der Volksgemeinschaft geführt werden. Alle wirtschaftlichen Großunternehmen können durch Gesetz aus dem Privateigentum in das Gemeinschaftseigentum übergeführt werden, wenn sie in ihrer Wirtschaftspolitik, ihrer Wirtschaftsführung und ihren Wirtschaftsmethoden das Gemeinwohl gefährden. Solche Unternehmungen können, wenn begründete Veranlassung hierzu gegeben ist, nach Maßgabe eines Gesetzes von Fall zu Fall der öffentlichen Aufsicht unterstellt werden. In Gemeineigentum stehende Unternehmen sollen, wenn es ihrem wirtschaftlichen Zweck entspricht, in einer privatwirtschaftlichen oder gemeinwirtschaftlichen Unternehmensform geführt werden. Bei Überführung von Unternehmen in Gemeineigentum ist durch Beteiligung der im Betrieb tätigen Arbeitnehmer, von Gemeinden oder Gemeindeverbänden oder sonstigen kommunalen Zweckvereinigungen eine übermäßige Zusammenballung wirtschaftlicher Macht zu verhindern.“ Auch in der saarländischen Verfassung wird also die Möglichkeit der Überführung von Schlüsselunternehmen in Gemeineigentum eröffnet und darüber hinaus die Beteiligung der Beschäftigten als zentral erachtet.

Gegenwärtige Debatte um nachhaltige Eigentumsformen greift zu kurz

Nachhaltige und demokratische Gesellschaften brauchen also nachhaltige und demokratische Eigentumsformen. In der Wirtschaft bedeutet dies einen Bruch mit dem Shareholder-Value-Prinzip, das ungeachtet aller ökologischen und sozialen Belange die reine Profitmaximierung von Unternehmen in den Mittelpunkt stellt. Gegenwärtig findet eine lebhafte Debatte statt, in deren Mittelpunkt Begriffe wie „Verantwortungseigentum“ (VE) oder „Gebundenes Vermögen“ stehen. Im Wesentlichen ist damit gemeint, dass Eigentümer keine unmittelbaren Zugriffsrechte mehr auf den Gewinn haben sollen und ihre Anteile auch nicht gewinnbringend veräußern können. Gewinne sollen mit Blick auf eine langfristige Unternehmensentwicklung thesauriert und investiert statt ausgeschüttet werden. In der gegenwärtigen deutschen Rechtsordnung gibt es bis dato keine native Rechtsform, mit der dies auf einfachem Wege rechtlich verbindlich umgesetzt werden könnte. Aus diesem Grund haben sich mehrere Unternehmer und Unternehmen mit namhaften Experten aus Wirtschaft und Forschung in der Stiftung Verantwortungseigentum zusammengetan, die die rechtliche Einführung einer VE-Gesellschaft fordern.⁶ Die Ampelregierung hat dies in ihrem Koalitionsvertrag aufgegriffen, indem für Unternehmen mit gebundenem Vermögen eine neue Rechtsform in der aktuellen Legislaturperiode geschaffen werden soll.⁷

Aus Sicht der Arbeitskammer ist es zwar zu begrüßen, dass eine Diskussion an Fahrt aufnimmt, die die gängigen Eigentumsformen mit Blick auf die langfristige Unternehmensentwicklung hinterfragt. Allerdings greift diese zu kurz, da sie die bestehenden Besitzverhältnisse unangestastet lässt. Auch bei einer VE-Gesellschaft ist es so, dass die Entscheidungsmacht von einigen

wenigen, nämlich den Kapitaleigentümern oder Anteilseignern, ausgeübt wird. Diese können den Unternehmenszweck, der nicht unbedingt gemeinwohlfördernd oder gemeinnützig sein muss, in ihrem eigenen (Klassen-)Interesse festlegen. Investitions- und Strategieentscheidungen werden weiterhin über die Köpfe der Mitarbeiter hinweg getroffen, so dass diejenigen, die am unmittelbarsten von den Unternehmensentscheidungen betroffen sind, weiterhin nicht mitreden können. Auch mit einer VE-Gesellschaft bleibt der Betrieb kein Ort, wo Demokratie gelebt wird. Der alltägliche Widerspruch, den arbeitende Menschen erfahren, dass ihnen als Bürger zwar die Möglichkeit der politischen Mitbestimmung zugestanden wird, am Arbeitsplatz aber erwartet wird, das Selbstbild eines mündigen, gleichberechtigten Bürgers abzulegen und sich Unternehmensentscheidungen unterzuordnen, die sie nicht selbst beeinflussen können, bleibt bestehen.⁸

Eine sozial-ökologische Transformationsstrategie dagegen, die eine nachhaltige und demokratische Gesellschaft zum Ziel hat, darf die bestehenden Besitzverhältnisse und Eigentumsstrukturen nicht außer Acht lassen und muss Formen des kollektiven Selbsteigentums und der demokratischen Selbsterfahrung in den Mittelpunkt rücken. Bereits heute existiert eine Rechtsform, mit der dies möglich ist: die Genossenschaft.

Nachhaltige Eigentumsformen: Genossenschaften als Baustein zur Demokratisierung der Wirtschaft

Die Genossenschaft ist die einzige Unternehmensform, die die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Förderung ihrer Mitglieder sowie eine demokratische Grundpraxis qua Rechtsform vorschreibt. Ihre Besonderheit liegt vor allem darin, dass ihre Mitglieder gleichzeitig Eigentümer sind und gemeinsam und gleichberechtigt über die Belange der Genossenschaft abstimmen können. Geld und Anteile werden nicht mit Einfluss gleichgesetzt, wie es bei anderen Rechtsformen der Fall ist, sondern jedes Mitglied hat unabhängig davon, wie viel Geld eingebracht wurde, ein gleichwertiges Stimmrecht.

Indem die Entscheidungsbefugnisse auf Ebene der Mitgliedergemeinschaft übertragen werden, werden auch die lokale Autonomie und Selbstverwaltung gefördert. Durch diese dezentrale Struktur können Genossenschaften eine Vielzahl von lokalen Herausforderungen angehen und maßgeschneiderte Lösungen entwickeln, die den spezifischen Bedürfnissen ihrer Mitglieder bzw. den örtlichen Gegebenheiten und Erfordernissen entsprechen. Da die wirtschaftliche Macht auf eine breitere Basis verteilt wird und die Kontrolle über die Produktionsmittel in die Hände der Mitglieder gelegt wird, tragen Genossenschaften auch dazu bei, eine gerechtere Verteilung des Wohlstandes zu erreichen und monopolartige Strukturen zu verhindern. Dies fördert nicht nur die wirtschaftliche Gerechtigkeit, sondern stärkt auch die demokratische Kontrolle über die Wirtschaft und reduziert die Anfälligkeit für Missbrauch und Ausbeutung.

Insgesamt können Genossenschaften als wichtige Instrumente zur Förderung und Stärkung der Demokratie betrachtet werden. Ihre demokratische Struktur, ihre Fokussierung auf gemeinschaftliche Ziele und ihr Beitrag zur lokalen Autonomie, sozialen Integration und wirtschaftli-

chen Gerechtigkeit machen sie zu einem wichtigen Bestandteil einer lebendigen und inklusiven Demokratie. Durch die Förderung von Mitgliederbeteiligung, Solidarität und gemeinsamer Verantwortung tragen Genossenschaften dazu bei, eine demokratische Kultur zu pflegen und die Grundlagen für eine gerechtere und nachhaltigere Gesellschaft zu schaffen.

Mit Belegschafts-genossenschaften die Energiewende gestalten

In der Praxis können Genossenschaften ganz unterschiedliche Formen annehmen.⁹ Bekannte Vertreter sind in Deutschland Bau- und Wohngenossenschaften, die Immobilien durch Vergemeinschaftung der Spekulation am Markt entziehen und für günstige Mieten und selbstbestimmtes Wohnen sorgen (zwei davon gibt es im Saarland sowie mehrere kleine genossenschaftlich orientierte Wohnprojekte), sowie Bürgerenergiegenossenschaften, mit Hilfe derer Bürger und Verbraucher aktiv die Energiewende mitgestalten können (sieben davon gibt es im Saarland).

Ein besonderes genossenschaftliches Modell der Energiewende ist die Belegschafts-genossenschaft für regenerative Energien. Arbeiter eines Betriebs gründen zusammen eine Genossenschaft und investieren in Anlagen zur regenerativen Energieerzeugung, zum Beispiel in Solaranlagen, die auf den Dächern von werkseigenen Produktionshallen installiert werden. Für Beschäftigte ist dies eine sichere und nachhaltige Anlageform, die sich nicht nur finanziell rechnet, sondern die auch das Gemeinschaftsgefühl und die Identifikation mit dem Unternehmen stärkt. Auch für Unternehmen bietet eine Belegschafts-genossenschaft viele Vorteile. Zum einen wird man unabhängiger von künftigen Strompreiserhöhungen und leistet auf dem Weg zu einer CO₂-freien Fabrik einen Beitrag zur Energiewende. Zum anderen wird die Mitarbeiterbindung erhöht und für das Unternehmen entsteht ein Imagegewinn. Ein Beispiel einer solchen Arbeiterinitiative findet sich bei Volkswagen im Werk Emden. Dort wurde auf Initiative des Betriebsrats eine Belegschafts-genossenschaft für Solarenergie gegründet, die mit einer Leistung von 1,1 MW_p laut eigener Aussage die größte Solaranlage einer Belegschafts-genossenschaft in Europa ist. Sie speist jedes Jahr den Strom von umgerechnet rund 225 Vier-Personen-Haushalten in das bilanzeigene Stromnetz. Rund 350 Mitglieder erhalten so eine stabile und nachhaltigkeitsorientierte Rendite.¹⁰

Betriebsfortführung durch Arbeiterkooperativen: neue Perspektiven für die Transformation im Saarland

Die oben genannten Beispiele werden den sogenannten Fördergenossenschaften zugeordnet, wo eine Gemeinschaftsunternehmung der Erfüllung bestimmter Funktionen im gewerblichen oder privaten Bereich dient. Sogenannte Produktivgenossenschaften (oft auch Mitarbeitergenossenschaft oder Arbeiterkooperative genannt), wo die Mitglieder gleichzeitig als Arbeitende organisiert sind, sind hierzulande wesentlich seltener vorzufinden (im Saarland gibt es derzeit keine). Sie sollten aber aus Sicht der Arbeitskammer in den gegenwärtig stattfindenden Transformationsprozessen stärker gewürdigt werden.

Große Potenziale liegen zum Beispiel im Bereich der Unternehmensnachfolge. Für das Saarland wurden für den Zeitraum 2022 bis 2026 2.100 Familienunternehmen ermittelt, bei denen eine Nachfolge ansteht.¹¹ Eine geeignete Nachfolge zu finden, dauert oftmals sehr lange und stellt Unternehmen vor große Herausforderungen. Gerade unregelmäßige oder zu spät geregelte Unternehmensnachfolgen sind ein reales Bedrohungsszenario: Viele wirtschaftlich gesunde Betriebe mit qualifiziertem Personal könnten vor dem Aus stehen, was gerade für die Beschäftigten in den betroffenen Unternehmen existenzielle Fragen aufwirft. Die Fortführung des Betriebs über eine Belegschaftsinitiative auf genossenschaftlicher Basis (Workers' Buy-out) kann ein alternatives Lösungsmodell sein. Ein Workers' Buy-out ist für die lokale Arbeitsmarktbilanz von Vorteil, da Genossenschaften als besonders krisenfest und lokal verankert gelten.

Aber auch in Krisensituationen, wenn Betriebsschließungen drohen, kann die Betriebsfortführung durch eine Arbeiterkooperative eine Perspektive für die Beschäftigten und die betroffene Region sein. Aktuell erregt der Fall des britischen Automobilzulieferers GKN weltweit Aufmerksamkeit, der die Betriebsschließung für sein Werk in Campi Bisenzio bei Florenz ankündigte. Dort besetzte die Belegschaft in Reaktion auf die Ankündigung ihre Fabrik (auf rechtlich legale Weise) und arbeitete alternative Geschäftsmodelle für die Produktion von Busteilen, Solarzellen und Wasserstoff-Elektrolyseuren statt der bisher gefertigten Achswellen aus.¹² Mit ihrer Genossenschaft „GKN for Future“ wollen sie das Werk als Arbeiterkooperative mit neuem und nachhaltigem Geschäftsmodell fortführen.¹³ Nicht nur die Arbeiter halten Genossenschaftsanteile, sondern auch viele Akteure aus der Region beteiligen sich daran. International erfährt das Projekt durch die Zeichnung von Genossenschaftsanteilen ebenfalls große Solidarität und stärkt so seine Eigenkapitalbasis.

Da auch das Saarland aktuell von vielen Betriebsschließungen betroffen ist, regt die Arbeitskammer an, das Modell der genossenschaftlichen Betriebsfortführung in den Überlegungen zur Standortsicherung zu berücksichtigen. Dazu braucht es die Unterstützung aus der Politik. In Italien erleichtert zum Beispiel ein eigenes Gesetz Betriebsübernahmen durch Belegschaften („Marcora-Gesetz“). Wenn sich die Belegschaft eines durch Schließung bedrohten Betriebs zusammenschließt, um diesen oder Teile davon durch eine Arbeitergenossenschaft zu übernehmen bzw. fortzuführen, wird ihr ein Vorkaufsrecht am Betrieb eingeräumt. Um die neu gegründete Produktivgenossenschaft finanziell zu unterstützen, zahlt der italienische Staat den Arbeitern den Anspruch, den sie aus der Arbeitslosenversicherung gehabt hätten, als Einlage aus. Zusätzlich wird die genossenschaftliche Übernahme durch langfristige Kreditlinien unterstützt und gefördert. Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung sieht in diesem Modell auch für Deutschland große Potenziale.¹⁴ Das Marcora-Gesetz sei dabei ein *„überzeugendes und seither erprobtes Konzept für Belegschaftsübernahmen bei drohenden Betriebsschließungen, das auch in Deutschland zumindest für klein- und mittelständische Unternehmen (KMU) ein Erfolgsmodell werden könnte. ... Ca. 97% der Betriebe, die diese Unterstützung erfahren haben, werden erfolgreich weitergeführt“*. Aus Sicht der Arbeitskammer sollte ein ähnliches Gesetz in der Bundesrepublik eingeführt werden, um die Gründung von Arbeitergenossenschaften zu erleichtern.

Eine Agenda zur Förderung des Genossenschaftswesens im Saarland

Die Arbeitskammer sieht in der Unternehmensform der Genossenschaft vielfältige Potenziale, insbesondere für das Saarland. Die oben aufgeführten genossenschaftlichen Beispiele können real zur Lösung sozialer und ökologischer Problemlagen beitragen und neue Perspektiven für die saarländische Wirtschafts- und Arbeitswelt eröffnen, die bisher verborgen geblieben sind. Genossenschaften sind darüber hinaus die ideale Unternehmensform, um mittels demokratischer Selbsterfahrung das Vertrauen der Menschen in die Demokratie insgesamt zu stärken. Eine progressive und nachhaltige Wirtschaftspolitik sollte sich dafür einsetzen, genossenschaftliche Werte in der Ökonomie zu verankern, statt sich dem Shareholder-Value-Prinzip unterzuordnen, das heißt: Kooperation statt Konkurrenz, Solidarität statt Egoismus und Sinnhaftigkeit statt purer Gewinnmaximierung müssen die Spielregeln einer transformativen und nachhaltigen Ökonomie werden.

Die Arbeitskammer sieht einen erheblichen Gestaltungsspielraum für die Landesregierung, um die Potenziale von Genossenschaften für die Region zu erschließen. Ausgehend von Artikel 54 der saarländischen Landesverfassung, in dem es heißt, *„[d]er selbstständige saarländische Mittelstand in Industrie, Gewerbe, Handwerk und Handel ist zu fördern und in seiner freien Entfaltung zu schützen. In gleicher Weise ist das Genossenschaftswesen zu fördern“*, fordert die Arbeitskammer von der Landesregierung, ein Maßnahmenpaket aufzusetzen, das folgende Punkte berücksichtigt:

- Die Landesregierung muss die Genossenschaftsidee fundiert vermitteln, indem gute regionale Beispiele sichtbar gemacht und gezielt Informationsangebote bereitgestellt werden. Durch Veranstaltungen und Vernetzung sollte der genossenschaftliche Austausch gefördert werden.
- Des Weiteren sollten Schülergenossenschaften gefördert werden, um Schülern Werte wie Teilhabe, demokratische Mitbestimmung und Kooperation statt Konkurrenz- und Wettbewerbsdenken praxisnah zu vermitteln.
- Einrichtung einer Stabsstelle oder eines festen Ansprechpartners im saarländischen Wirtschaftsministerium, der sich mit genossenschaftlichen Fragen und Prozessen, insbesondere den Möglichkeiten von Unternehmensnachfolgen durch Genossenschaften im Saarland, auseinandersetzt.
- Fachgerechte und branchenspezifische Beratung von Genossenschaften in der Region ist sicherzustellen, die den lokalen wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung tragen: Qualifizierung von Projektentwicklern, die die Gründungsprozesse fachlich unterstützen und die Potenziale von Genossenschaften vor Ort in den Kommunen und in saarländischen Wirtschaftssektoren eruieren und aufzeigen.

- Dazu könnte auch ein Kompetenzzentrum hilfreich sein (angesiedelt z. B. im co:hub66), um die fachliche Expertise zu bündeln und die Zusammenarbeit mit möglichen Kooperationspartnern wie Genossenschaftsverbänden zu institutionalisieren.
- Förderstrukturen und gefasste Richtlinien für Genossenschaften nutzbar machen: Bestehende Förderprogramme müssen dahingehend überprüft bzw. angepasst werden, dass die genossenschaftliche Organisationsform ausreichend berücksichtigt und explizit genannt wird.
- Erarbeitung eines regionalen Förderprogramms für Sozialgenossenschaften, ähnlich wie in Niedersachsen.¹⁵
- Für anlageintensive Genossenschaften, z. B. im Wohnungs- oder Energiebereich, sollte ein Eigenkapitalbeteiligungsprogramm zur Verbesserung der Finanzierungsbasis auf den Weg gebracht werden. Beispielsweise könnten die Beteiligungsgrundsätze der Saarland Eigenkapitalgesellschaft (SEK) derart erweitert werden, damit der Kauf von Genossenschaftsanteilen ermöglicht wird.
- Debatte um einen „Genossenschaftsfonds“: Ein regionaler Fonds, der nach einem entsprechenden Indikatorensystem gesteuert Bürgerkapital sowie Produktivkapital aus der Region unter basisdemokratischer Kontrolle verwaltet, könnte den Aufbau und die Sicherung solidarökonomischer Strukturen in der Region verantworten.
- Es sollten Bedingungen geschaffen werden, damit genossenschaftliche Wohnprojekte bei Grundstücksvergaben oder dem Verkauf von Immobilien bevorzugt werden. Der Liegenschaftsfonds der Stadt Frankfurt, der Projekte des gemeinschaftlichen Wohnens fördert, kann dabei als Orientierungshilfe dienen.¹⁶
- Gründungsbarrieren abbauen: Gerade für neue oder kleine Genossenschaften können Gründungskosten und die Kosten durch die stattfindenden Prüfungen belastend sein. Die Landesregierung sollte Gründungs- und Prüfungsgutscheine anbieten, um Genossenschaften für einen Zeitraum von 3 Jahren nach Gründung von Verwaltungskosten zu entlasten.
- Gründungsdynamik erhöhen: Beratend tätige Organisationen wie die Industrie- und Handelskammer, die kommunalen Wirtschaftsförderungen, Technologie- und Gründerzentren sowie die SIKB sollten stärker für das Konzept der Genossenschaft sensibilisiert werden. Auch Inkubatorenprogramme oder Programme zur Gründungsförderung sollten die Genossenschaft als Rechtsform explizit einbeziehen.
- Aufbau eines alternativen Gewerbeparks, wo ganz gezielt die genossenschaftliche und solidarische Ökonomie sowie Sozialunternehmen und sonstige gemeinwohlorientierte Unternehmungen gefördert werden, zum Beispiel durch: vergünstigte Mieten, kostenfreie betriebswirtschaftliche Unterstützungsangebote und Beratungen zu Businessplan, Buchhaltung etc., Bereitstellung von gemeinsam nutzbaren Maschinen und Produktionsmitteln (shared infrastructure).

5.5.3 Makro-Ebene: gesellschaftliche Beteiligungsformate, politischer Streik und Rätekonzept

Wirtschaftsdemokratie heißt nicht nur Mitbestimmung in den Unternehmen oder Beteiligung der Beschäftigten über Eigentumsformen, sondern auch demokratische Partizipation auf überbetrieblicher, gesamtgesellschaftlicher Ebene. Über eine Demokratisierung der gesamtwirtschaftlichen Steuerung durch Festlegung von wirtschaftspolitischen Zielsetzungen eröffnet sich auch eine Perspektive zur grundlegenden Veränderung der Wirtschaft. Um entsprechenden Einfluss nehmen zu können, gibt es unterschiedliche Wege. Neben der direkten Teilnahme in Institutionen der parlamentarischen Demokratie kann dies über externen Druck aus der Gesellschaft heraus versucht werden. Aus Arbeitnehmerperspektive ist ein Streik der Arbeiterbewegung ein kraftvolles Machtmittel, um kollektiv bestimmte gesellschaftliche Interessen gegen die vorherrschende Ordnung durchzusetzen.

Politisierung des Streikgeschehens

Allerdings gilt das Mittel eines „politischen Streiks“ in Hinblick auf die Streikziele durch die deutsche Rechtsprechung als eingeschränkt bzw. der politische Streik als verboten.¹⁷ Zudem stehen im Fokus der aktuellen Diskussion derzeit eher die Forderungen nach weiteren Einschränkungen des Streikrechts. Zurückzuführen lässt sich dies überwiegend auf Appelle von Arbeitgeberverbänden und Vertretern konservativer Parteien – sowohl im Frühjahr diesen Jahres im Rahmen des Streiks der Lokführergewerkschaft GDL als auch bei Tarifauseinandersetzungen im Öffentlichen Dienst oder bei der Post im vergangenen Jahr. So streikten im März 2023 in einem sogenannten „Kleinen Generalstreik“ zum ersten Mal in der jüngeren Streikgeschichte mit ver.di und der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG gezielt zwei Gewerkschaften bundesweit gemeinsam. Über 100.000 gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte, die in verschiedenen Tarifauseinandersetzungen steckten, beteiligten sich daran. Bereits einige Wochen zuvor gab es eine spürbare Politisierung des tariflichen Arbeitskampfes im öffentlichen Nahverkehr, als ver.di die Beschäftigten am Tag des sogenannten „Klimastreiks“ von Fridays for Future zum Arbeitsstreik aufrief und gemeinsam mit der Klimabewegung auf die Straße ging. Zudem wurde unter anderem im Saarland am 8. März 2023, dem „Internationalen Frauentag“, im Rahmen der Tarifverhandlungen im Öffentlichen Dienst von der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) zum Streik im Erziehungs- und Sozialdienst (also einer Branche, in der überwiegend Frauen arbeiten) aufgerufen. Ebenfalls im März 2023 demonstrierten Beschäftigte der Dillinger Hütte während einer Betriebsversammlung für „faire Energiekosten“¹⁸. Auch wenn letztgenannte Aktion zwar mit Einverständnis des Arbeitgebers erfolgte, zeigt sich hier, dass Beschäftigte nicht nur Konflikte mit Arbeitgebern, sondern auch mit staatlicher Politik formulieren und austragen.

Rechtsgrundlage für/gegen den politischen Streik

In den vergangenen Jahrzehnten testeten einige Gewerkschaften immer wieder mal die Grenzen der vorherrschenden Rechtsauslegung. Zu nennen sind hier die Streiks anlässlich der Einführung

von Karenztagen bei der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall 1996 oder der Aufruf der IG Metall zur Arbeitsniederlegung im Jahr 2007 gegen die Rente mit 67.¹⁹ Das waren Proteste, welche die Arbeitgeberseite als illegal bewertet.²⁰ Damit folgten sie der Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, der politische Streiks als nicht zulässig bewertet – gestreikt werden dürfe nur in Hinblick auf Tarifaueinandersetzungen.²¹ Hintergrund ist die Rechtsprechung zu dem bundesweiten Streik von 1952 in der Zeitungsbranche. Die Beschäftigten protestierten damals gegen die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes.²² Das Streikziel war also ein politisches; die Zulässigkeit wurde von der Mehrheit der Landesarbeitsgerichte verneint, da die Streiks nicht auf den Abschluss von Tarifverträgen gerichtet waren.²³ Diese Grundlinie wurde im Beschluss des Bundesarbeitsgerichts 1955 festgeschrieben und folgendermaßen begründet: „Arbeitskämpfe (Streik und Aussperrung) sind im Allgemeinen unerwünscht, da sie volkswirtschaftliche Schäden mit sich bringen und den im Interesse der Gesamtheit liegenden sozialen Frieden beeinträchtigen.“²⁴ Demnach bedeutet ein Streik also einen wirtschaftlichen Schaden, den es zu vermeiden gilt. Aus Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zwingt jedoch dieser wirtschaftliche Schaden die Unternehmer zu Zugeständnissen an die Beschäftigten. Was für die Unternehmen wirtschaftlicher Schaden ist, ist für die abhängig Beschäftigten ein wirtschaftlicher Nutzen.

Ob Arbeitsgerichte der Rechtsauslegung von 1952 tatsächlich auch heute noch folgen würden bzw. müssen, ist umstritten, da diese Auffassung durchaus als widersprüchlich zur grundgesetzlichen Grundlage für das deutsche Streikrecht interpretiert werden kann.²⁵ Im Grundgesetz heißt es unter Art. 9, Abs. 3: „Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet.“²⁶ Eine vom Tarifbezug unabhängige Begründung des Streikrechts scheint demnach durchaus möglich, da hier nicht ausschließlich von tariflich regelbaren Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gesprochen wird. Insofern sollte sich die Landesregierung nicht nur gegen die aktuellen Bestrebungen der Reglementierung des Streikrechts einsetzen, sondern perspektivisch auch für eine stärkere Politisierung des Streikrechts sensibilisieren, um die Möglichkeiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu politischer Intervention und demokratischer Partizipation zu fördern.

Regionale Transformationsräte

Trotz des derzeit vermeintlichen Verbots des politischen Streiks sollte eine gut und demokratisch organisierte Arbeitnehmerschaft bei der Suche nach einem Pfad der Transformation eine entscheidende Rolle spielen. Denn die Lohnabhängigen als gesellschaftliche Mehrheit halten die gesellschaftliche Produktion am Laufen und verfügen damit a) potenziell über das Wissen, wie die aktuellen Produktionsprozesse anders ablaufen könnten und b) über die gesellschaftliche Durchsetzungsmacht, diese Veränderungen herbeizuführen. Dazu bedarf es der richtigen Rahmenbedingungen. Zielführend wäre ganz im Sinne der seit 01.01.2024 geltenden Satzung der IG Metall die „Erringung und Sicherung des Mitbestimmungsrechtes der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im Betrieb und Unternehmen und im gesamtwirtschaftlichen Bereich durch Errichtung von Wirtschafts- und Sozialräten“ (§ 2, Abs. 4). Mittlerweile sind auf Ebene der Bundesländer und Kommunen zahlreiche Transformationsräte mit teils sehr unterschiedlichen Strukturen und Arbeitsaufträgen entstanden.

Wie solch ein Rätekonzept in der konkreten Umsetzung erfolgen könnte, bedarf weitgehender Diskursprozesse. Nach Hans-Jürgen Urban, Vorstandsmitglied der IG Metall, kann eine Demokratisierung und Dezentralisierung von wirtschaftlichen Entscheidungen u. a. über den Aufbau von regionalen Transformationsräten erfolgen: Dort sollen neben den Akteuren, die für die politischen Entscheidungen gebraucht werden, vor allem auch die gesellschaftlichen Gruppen, die direkt oder indirekt vom ökologischen Umbau der regionalen Wirtschaft betroffen sind, an den Entscheidungen der Zukunft beteiligt werden.²⁷ Klaus Dörre, Professor für Arbeits-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie an der Uni Jena, plädiert dafür, alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen an Entscheidungsprozessen zu beteiligen – also neben Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft, Politik und Gewerkschaften auch solche von Umweltverbänden, ökologischen Bewegungen, Fraueninitiativen, Menschenrechtsorganisationen. Zu den Aufgaben solcher Räte könnte es u. a. gehören, alternative Formen eines kollektiven Selbsteigentums, bspw. in Genossenschaften und Sozialunternehmen, voranzutreiben.²⁸ Aus Arbeitnehmersicht zentral: Betroffen sind neben den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort vor allem die abhängig Beschäftigten – diese müssen in solchen Räten unbedingt vertreten und mit Einflussmöglichkeiten ausgestattet sein. Als ein regionales Beispiel, bei dem es gelang, über verschiedene demokratische Partizipationsmöglichkeiten – u. a. ein „Klimanotstandskomitee“ – unterschiedlichste Akteure an einer fortschrittlichen Initiative teilhaben zu lassen, lässt sich die Stadt Barcelona aufführen. Der Prozess führte u. a. dazu, dass die Stadt bereits im Januar 2020 den Klimanotstand ausrief sowie einen umfassenden Aktionsplan mit konkreten Handlungsansätzen und eine Analyse erarbeitet, die auch die auf unendlichem Wachstum basierende Wirtschaftsweise als Mitursache für den Klimawandel kritisch benennt.²⁹

Bürgerrat „Klimaschutz im Saarland“

Im Saarland hat die Landesregierung im November 2023 beschlossen, einen Bürgerrat „Klimaschutz im Saarland“ einzusetzen.³⁰ Die Arbeitskammer begrüßt zunächst das Ziel, die Demokratiezufriedenheit zu stärken, indem das repräsentative Demokratiemodell durch neue, alternative Teilnehmungsformate ergänzt wird. Allerdings kommt die gezielte Einbindung der direkt Betroffenen – insbesondere der abhängig Beschäftigten – zu kurz. Dem Bürgerrat sollen 51 Personen angehören, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden. Dabei soll eine „ausgewogene Beteiligung“ nach soziodemografischen Kriterien wie Alter, Geschlecht, regionaler Verteilung, Gemeindegröße und Bildungshintergrund erreicht werden. Um das zu gewährleisten, soll eine externe Agentur den Auswahlprozess begleiten. Daneben sollen Experten aus Wissenschaft und Praxis herangezogen werden, um den notwendigen Informationsstand herzustellen. Als Handlungsfelder sind vier Klimathemen benannt: Energie, Gebäude, Mobilität und Klimaanpassungsmaßnahmen. Direkt entscheiden kann der Bürgerrat zu den Handlungsfeldern nicht. Stattdessen soll der Rat innerhalb von neun Monaten ein sogenanntes Bürgergutachten vorlegen, das der Politik Handlungsempfehlungen gibt. Darüber soll der saarländische Landtag im Plenum und danach im Umwelt- und eventuell weiteren Ausschüsse diskutieren. Es ist zu befürchten, dass am Ende des Prozesses zwar demokratisch abgestimmte Bekenntnisse zu ökologisch und sozial gerechten Zielen im Bereich Klimaschutz formuliert und propagiert werden, diese aber letztlich unverbindlich sind und die Entscheidungsfindung weitgehend unberührt

bleibt. Eine tatsächliche Demokratisierung von wirtschaftspolitischen Entscheidungen kann so also kaum erreicht werden.

Frederik Moch, Leiter der Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik beim Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), kommt in einem Beitrag für die Friedrich-Ebert-Stiftung zu der Erkenntnis, dass die Gutachten eines Transformationsrates zumindest so gewichtig sein sollten, dass die politischen Entscheidungsträger nicht ohne plausible Begründung daran vorbeikommen. Dazu sollten die Transformationsräte zumindest ein offizielles Mandat erhalten, mit finanziellen Ressourcen ausgestattet sein und durch eine unabhängige Geschäftsstelle organisatorisch unterstützt werden.³¹

Damit betroffene Gruppen wie die abhängig Beschäftigten bzw. die Räte auch eine tatsächliche Entscheidungsbefugnis erhalten, muss sich laut Hans-Jürgen Urban auch die Entscheidungsfindung verändern: *„Nicht die Märkte entscheiden nach der Profitlogik, sondern die betroffenen Menschen entscheiden nach der Logik der ökologischen und sozialen Verträglichkeit.“*³² Also nicht der freie Markt sollte definieren, in welche neuen Sektoren vorhandene Ressourcen fließen, welche Form von Produktion und Produkten gesellschaftlich akzeptiert oder gar gefördert werden soll, sondern diese Fragen müssen gesellschaftlich diskutiert, unter Abwägung ökologischer und sozialer Aspekte beantwortet und in Form demokratischer Politik verbindlich in den ökonomischen Prozess eingebracht werden. Die Steuerung des Wirtschaftssystems soll durch eine stärkere Einbeziehung aller relevanten Anspruchsgruppen schrittweise demokratisiert werden.³³ Transformations- oder Wirtschafts- und Sozialräte könnten somit institutionell gesicherte Einflusskanäle darstellen, welche bei einer Ermächtigung der Gesellschaft (und demokratisch legitimer Politik) gegenüber der Ökonomie, die Anbindung ökonomischer Produktions- und Distributionsentscheidungen an die Bedarfe von Gesellschaft und Natur sichern.³⁴

5.5.4 Arbeitszeitverkürzung zur Stärkung der Demokratie

Eine demokratische Gesellschaft lebt vom ehrenamtlichen und politischen Engagement ihrer Bürger. Ehrenamt und politische Teilhabe fördern den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Arbeit am Gemeinwesen in politischen Parteien, Vereinen, Verbänden, Gremien, Bürgerinitiativen, Umweltorganisationen oder Gewerkschaften aber braucht Zeit. Viele gesellschaftliche Einrichtungen wie Sportvereine, freiwillige Feuerwehr oder Tafeln könnten ohne Ehrenamtler, die einen Teil ihrer Lebenszeit dafür aufbringen, nicht überleben.

Auch die demokratische Praxis als gemeinsame Gestaltung einer Lebensform ist ein zeitaufwendiger Prozess. Demokratie bedeutet Partizipation und sich auf unterschiedlichsten Ebenen einzubringen, das Formulieren von Möglichkeiten, Standpunkten und Bedürfnissen sowie das gemeinsame Diskutieren und das Herausfinden einer Lösung durch möglichst viele Menschen. Auch dafür muss Zeit aufgewendet werden, genauso wie für demokratische Bildung und Weiterbildung sowie Phasen der Orientierung. Es liegt im Wesen einer „guten“ und partizipativen Demokratie, dass sie mehr Zeit beansprucht, je pluralistischer die Gesellschaft wird, das heißt, je mehr unterschiedliche Stimmen es gibt, die Gehör finden müssen. Aber auch weil technische

und politische Verschränkungen an Komplexität zunehmen, braucht es länger, um Schritt für Schritt zu einer möglichst einvernehmlichen Lösung zu gelangen.³⁵

In fortgeschrittenen Gesellschaften braucht eine „gute“ Demokratie also *mehr* Zeit. Dies steht in Diskrepanz zum Zwang der Märkte nach Beschleunigung bzw. der Beanspruchung eines großen Teils menschlicher Lebenszeit durch Erwerbsarbeit in Unternehmen. Zeitmangel ist eine der zentralen Komplementärescheinungen der Moderne.³⁶ Dadurch entsteht ein Spannungsverhältnis, das den Anspruch auf eine gute demokratische Praxis und das für das Gemeinwesen so wichtige ehrenamtliche Engagement aushöhlt.

Für viele Menschen ist ein typischer Lebenstag mit den zeitlichen Anforderungen der Erwerbsarbeit sowie notwendiger Reproduktionsarbeiten (Kochen, Essen, Einkaufen, Putzen, Selbstpflege) schon so stark ausgefüllt, dass für zusätzliches Engagement am Gemeinwesen oder demokratische Partizipation keine oder nur wenig Zeit übrigbleibt. Laut aktueller Zeitverwendungserhebung des Statistischen Bundesamtes können erwerbstätige Personen für „ehrenamtliche Tätigkeiten, Freiwilligenarbeit, Unterstützung für andere Haushalte sowie Teilnahme an Versammlungen“ im Durchschnitt lediglich 18 Minuten täglich aufbringen (Personen im Ruhestand oder sonstige Nichterwerbstätige bringen im Schnitt fast doppelt so viel Zeit auf).³⁷ Laut einer Umfrage unter abhängig Beschäftigten geben 34 % an, dass die Dauer/Lage/Planbarkeit der Arbeitszeit ein wesentlicher Hinderungsgrund für die Aufnahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit ist (nach „Kein passendes Ehrenamt gefunden“ ist dies der meistgenannte Hinderungsgrund).³⁸

Wie die Soziologin Frigga Haug in ihren Analysen feststellt, führt die zeitliche Dominanz der Erwerbsarbeit dazu, dass alle anderen Tätigkeiten drumherum wie zum Beispiel Reproduktionsarbeit, Arbeit am Gemeinwesen sowie kulturelle Arbeit bzw. Arbeit an der eigenen Entwicklung abgewertet und dieser untergeordnet werden.³⁹ Diese Arbeiten sind aber ebenso elementar und unerlässlich für eine funktionierende Gesellschaft. Eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung dagegen würde die Verfügung der Unternehmen über die Lebenszeit der Menschen zurückdrängen und jene anderen Tätigkeiten aufwerten. Dadurch können neue Möglichkeitsräume für demokratische Teilhabe entstehen und zeitliche Ressourcen für die Übernahme eines Ehrenamtes frei werden. Laut Daten der Hans-Böckler-Stiftung wünschen sich beispielsweise 87 % der Beschäftigten eine Vier-Tage-Woche, um mehr Zeit für außerberufliche Aktivitäten wie Hobbys, Sport und Ehrenamt zu haben.⁴⁰ Die Auswertung der aktuellen AK-Beschäftigtenbefragung zeigt darüber hinaus, dass knapp 15 % der saarländischen Beschäftigten die frei werdende Zeit durch Arbeitszeitverkürzung am ehesten in ehrenamtliches und gesellschaftliches Engagement stecken würden, statt in die Familie oder in Zeit für sich selbst.⁴¹

Von den theoretischen Überlegungen und den empirischen Untersuchungen ausgehend ist festzuhalten, dass eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung die Demokratie erheblich stärken kann. Dabei kommt nicht nur der direkte Effekt, dass Erwerbstätige mehr Zeit für demokratisches Engagement zur Verfügung hätten, zum Tragen. Auch durch indirekte Effekte kann eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung demokratiefördernd wirken. Zum einen kann die soziale Ungleichheit durch Arbeitszeitverkürzung (mit entsprechendem Lohnausgleich) und einer damit einhergehenden Umverteilung von Lohnarbeit sowie der materiellen Aufwertung von Teilzeit-

arbeit verringert werden. Soziale Armut und materielle Hinderungsgründe, die ebenso einer Beteiligung in einer demokratischen Gesellschaft entgegenstehen können, würden verringert.⁴² Zum anderen unterstützt eine allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit auch diejenigen, die aufgrund der Belastungen durch Haushalts- und Sorgetätigkeiten nicht Vollzeit arbeiten können – mehrheitlich sind das Frauen. Sie bekämen durch eine kurze Vollzeit für alle die Chance, sich die Haushalts- und Sorgetätigkeiten mit ihrem Partner gerechter teilen zu können, wodurch ihnen selbst mehr Zeit für ehrenamtliche oder für politische Betätigung übrigbliebe.⁴³

Aus einer Gesamtsicht heraus sieht die Arbeitskammer in einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung (mit entsprechendem Lohnausgleich) vielfältige Potenziale.⁴⁴ Die öffentliche Debatte rund um das Thema sollte insbesondere mit dem Blick auf das demokratiestärkende Potenzial fortgeführt und vertieft werden.

¹ Boos, Jonas: Was macht Wirtschaftsdemokratie aus?, in: AK-Analyse 3/2018, 2018, S. 1.

² Bierbaum, Heinz: Die Mitbestimmung neu denken, in: AK-Analyse 3/2018, 2018, S. 2.

³ Becker, Ralf: Demokratie lebt von Einmischung, in: AK-Analyse 3/2018, S. 2 f.

⁴ Bierbaum, a. a. O., S. 2.

⁵ Satzung der IG Metall 2024, § 2, Abs. 4.

⁶ Stiftung Verantwortungseigentum: <https://stiftung-verantwortungseigentum.de/> (zuletzt abgerufen am 06.03.2024).

⁷ SPD; BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN; FDP: Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag 2021-2025, Berlin 2021, S. 25.

⁸ Sigleitmeier, Miriam: Demokratie und Transformation: Die Rolle der Mitbestimmung im sozial-ökologischen Strukturwandel. Zeitschrift für sozialpolitische Wirtschaft und Politik 2/2023.

⁹ Becker, Ralf; Boos, Jonas; Moser, Frederik: Potenziale der Genossenschaft für eine sozial-ökologische Transformation des Saarlandes, AK-Beiträge 1/23.

¹⁰ Volkswagen Belegschafts-Genossenschaft: <https://vw-solargenossenschaft.de/> (zuletzt abgerufen am 07.03.2024).

¹¹ Fels, Markus; Suprinovič, Olga; Schlömer-Laufen, Nadine; Kay, Rosemarie: Unternehmensnachfolgen in Deutschland 2022 bis 2026, IfM Bonn (Institut für Mittelstandsforschung), Daten und Fakten Nr. 27, Dezember 2021.

¹² Frey, Philipp; Gnisa, Felix; Nierling Linda: Demokratische Technikgestaltung in der Arbeitswelt. Visionäre Impulse aus Genossenschaften und industrieller Alternativbewegung für den digitalen Wandel, WSI Mitteilungen, 77. Jg., 1/2024.

¹³ GKN For Future: <https://insorgiamo.org/germany/> (zuletzt abgerufen am 07.03.2024).

5.5.4 Arbeitszeitverkürzung zur Stärkung der Demokratie

- ¹⁴ Klemisch, Herbert; Sack, Kerstin; Ehsam, Christoph: Betriebsübernahme durch Belegschaften – Eine aktuelle Bestandsaufnahme. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. KNI Papers 02/10.
- ¹⁵ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Gründung von Sozialgenossenschaften. Nds. MBI. Nr. 5/2018.
- ¹⁶ Liegenschaftsfonds Frankfurt: www.frankfurt.de/themen/planen-bauen-und-wohnen/wohnen/gemeinschaftliches-wohnen/liegenschaftsfonds
- ¹⁷ Däubler, Wolfgang: Sind politische Streiks möglich?, in: WISO Nr.3/23 AK Oberösterreich, Dezember 2023, S.46 f.
- ¹⁸ Saarbrücker Zeitung: Rund 800 Beschäftigte der Dillinger Hütte gingen für faire Strompreise auf die Straße, in: Saarbrücker Zeitung vom 07.03.2023.
- ¹⁹ Däubler, a. a. O., S. 51.
- ²⁰ Hamburger Abendblatt: 63 000 Beschäftigte gehen in Kurz-Streik gegen die Rente mit 67, Hamburger Abendblatt vom 31.01.2007.
- ²¹ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags: Generalstreik – Rechtliche Bedingungen und Streikkultur im Vergleich, 2006 sowie Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags: Grenzen des Streikrechts, 2007.
- ²² Dribbusch, Heiner: Streik – Arbeitskämpfe und Streikende in Deutschland seit 2000 – Daten, Ereignisse, Analysen, 2023, S. 35 f.
- ²³ Nipperdey, Hans Carl: Die Ersatzansprüche für die Schäden, die durch den von den Gewerkschaften gegen das geplante Betriebsverfassungsgesetz geführten Zeitungsstreik vom 27. bis 29. Mai 1952 entstanden sind, Rechtsgutachten (Schriftenreihe der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Bd. 9), 1953.
- ²⁴ Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht: Bundesarbeitsgericht, Großer Senat, Beschluß vom 28. 1. 1955 – GS 1/54.
- ²⁵ Tschenker, Theresa: Politischer Streik – Rechtsgeschichte und Dogmatik des Tarifbezugs und des Verbots des politischen Streiks, in: Abhandlungen zum deutschen und internationalen Arbeits- und Sozialrecht (ADIA), Band 12, 2023.
- ²⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art 9.
- ²⁷ Urban, Hans -Jürgen: Krise. Macht. Arbeit, 2023, S. 119.
- ²⁸ Dörre, Klaus: Utopie des Sozialismus, 2021.
- ²⁹ Saito, Kohei: Systemsturz – der Sieg der Natur über den Kapitalismus, S. 247 ff.
- ³⁰ Antrag im Landtag des Saarlandes: Einsetzung eines Bürgerrates „Klimaschutz im Saarland“, Drucksache 17/663, 09.11.2023.
- ³¹ Moch, Frederik: Transformationsräte in Deutschland, in: Perspektive der Friedrich-Ebert-Stiftung, Oktober 2022, S. 2.
- ³² Urban, a. a. O., S. 127.
- ³³ Moch, a. a. O., S. 3.
- ³⁴ Urban, Hans-Jürgen: „Es fehlt uns was, das keinen Namen mehr hat“, in: Neosozialismus, hg. Von Dörre, Klaus; Schickert, Christine, 2019, S. 136 f.
- ³⁵ Arte: Was verlieren wir, wenn wir Zeit sparen? Interview mit Hartmut Rosa. www.youtube.com/watch?v=dkYJ-9uKieE, Minute 11.
- ³⁶ Rosa, Hartmut: Beschleunigung, Berlin 2005.
- ³⁷ Statistisches Bundesamt: Zeitverwendungserhebung 2022. Durchschnittliche Zeitverwendung von Personen nach sozialer Stellung, www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Zeitverwendung/Tabellen/aktivitaeten-sozSt-zve.html (zuletzt abgerufen am 04.03.2024).
- ³⁸ Klenner, Christina; Pfahl, Svenja: (Keine) Zeit für's Ehrenamt? Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und ehrenamtlicher Tätigkeit, WSI-Mitteilungen 3/2001.
- ³⁹ Haug, Frigga: Die Vier-in-einem-Perspektive: Politik von Frauen für eine neue Linke, Hamburg 2022.
- ⁴⁰ Lott, Yvonne; Windscheid, Eike: 4-Tage-Woche. Vorteile für Beschäftigte und betriebliche Voraussetzungen für verkürzte Arbeitszeiten, WSI Policy Brief Nr. 79, 5/2023.
- ⁴¹ Hoffmann, Matthias; Ries, Karsten: AK-Beschäftigtenbefragung 2023, www.arbeitskammer.de/themenportale/gute-arbeit/ak-beschaeftigtenbefragung (zuletzt abgerufen am 04.03.2024).
- ⁴² Möhring-Hesse, Matthias: Die demokratische Ordnung der Verteilung. Eine Theorie der sozialen Gerechtigkeit. Frankfurt am Main, 2004.
- ⁴³ Stöger, Ursula u. a.: Arbeitszeitverkürzung als Voraussetzung für ein neues gesellschaftliches Produktionsmodell, Augsburg 2015, S. 39-43.
- ⁴⁴ Boos, Jonas; Moser, Frederik: Eine kollektive Verkürzung der Arbeitszeit sichert Beschäftigung, AK-Konkret, Ausgabe 1/24, Saarbrücken 2024.

6 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

6.1 Demografie – Migration hilft, den Wandel zu bewältigen

Die Demografie gehört mit der Digitalisierung und Dekarbonisierung zu den drei Haupttreibern des Strukturwandels. Die hohe Zuwanderung bremst augenblicklich den demografischen Wandel im Saarland. Allerdings wird sich die Alterung der Erwerbsbevölkerung auch in Zukunft fortsetzen. Derzeit erreichen die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer (geboren von 1957 bis 1968) das Rentenalter. Damit scheiden insbesondere qualifizierte Fachkräfte aus dem Arbeitsmarkt aus. Gleichzeitig wird die digitale und ökologische Transformation nur mit qualifizierten Fachkräften zu gestalten sein.

Das Saarland zählt zu den Bundesländern, in denen der Prozess der Alterung und der Rückgang der Bevölkerung bereits weit fortgeschritten ist. Seit Ende der 1990er Jahre ist die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner stark zurückgegangen und die Alterung schnell vorangeschritten. Die Zuwanderung aus dem Ausland, besonders durch die Flucht aus der Ukraine und aus Krisenregionen weltweit, hat diese Entwicklung zwar deutlich abgebremst. Gleichwohl hat die Bevölkerung im Saarland von 1995 bis 2022 um 8,5 % abgenommen, während sie in Deutschland um 3,1 % gewachsen ist.¹ Das Durchschnittsalter der saarländischen Bevölkerung lag 1995 noch bei 41,0 Jahren (D: 40,0 Jahre) und ist bis 2022 auf 46,3 Jahre (D: 44,6 Jahr) gestiegen.

Aktuelle Entwicklung: Die Einwohnerzahl steigt

Das Saarland hatte zum Jahresende 2022 knapp 992.700 Einwohnerinnen und Einwohner. Gegenüber dem Jahresende 2021 nahm die Bevölkerungszahl um 10.300 Personen oder 1,1 % zu. Die Ursache dieses starken Wachstums war eine Nettozuwanderung (positiver Saldo aus Zu- und Fortzügen) auf Rekordniveau. Nach unserer Schätzung wird die Bevölkerung auch 2023, allerdings deutlich langsamer, wachsen (siehe Tabelle 1).

Höchste Nettozuwanderung seit dem Jahr 1984

Knapp 18.000 Menschen kamen mehr ins Saarland, als ins Ausland oder in andere Bundesländer fortzogen. Damit war die Nettozuwanderung 2022 über viermal so hoch wie im Vorjahr (2021: 4.400). Neben der starken Zuwanderung der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine hat auch die Zuwanderung von Menschen anderer Nationalitäten deutlich zugenommen. Gleichzeitig gab es kaum Wanderungsverluste in andere Bundesländer.

Der reine Saldo aus Geburten und Sterbefällen bleibt im Saarland weiter negativ. Die Zahl der Geburten ist im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr um rund 500 auf 7.800 zurückgegangen.

Tabelle 1

Bevölkerungsentwicklung im Saarland

Jahr	Geburten- überschuss bzw. -defizit	Wanderungs- gewinn/ -verlust	darunter Wanderungssaldo		Bevölkerung ² am 31.12.
			gegenüber dem Bundesgebiet	gegenüber dem Ausland ¹	
2012	- 5.412	+ 1.548	- 2.110	+ 3.658	994.782
2013	- 5.977	+ 2.296	- 2.028	+ 4.324	990.718
2014	- 5.201	+ 3.078	- 1.845	+ 4.923	989.035
2015	- 5.916	+ 12.450	- 2.728	+ 15.178	995.597
2016	- 4.682	+ 5.946	- 3.621	+ 9.567	996.651
2017	- 4.962	+ 2.668	- 2.190	+ 4.858	994.187
2018	- 5.723	+ 2.056	- 1.911	+ 3.967	990.509
2019	- 5.549	+ 2.162	- 1.195	+ 3.357	986.887
2020	- 5.629	+ 2.876	- 389	+ 3.265	983.991
2021	- 5.937	+ 4.444	- 29	+ 4.473	982.348
2022	- 7.595	+ 17.870	- 87	+ 17.957	992.666
Schätzung 2023	- 6.400	+ 8.000			994.000

¹ Einschließlich ohne Angaben

² Fortgeschriebener Bestand auf Basis des Zensus 2011; einschließlich Korrekturen

³ Schätzung auf Basis der Daten bis 30.09.2023

Quelle: Statistisches Amt Saarland; Bevölkerungsforschreibung, eigene Berechnungen

Arbeitskammer

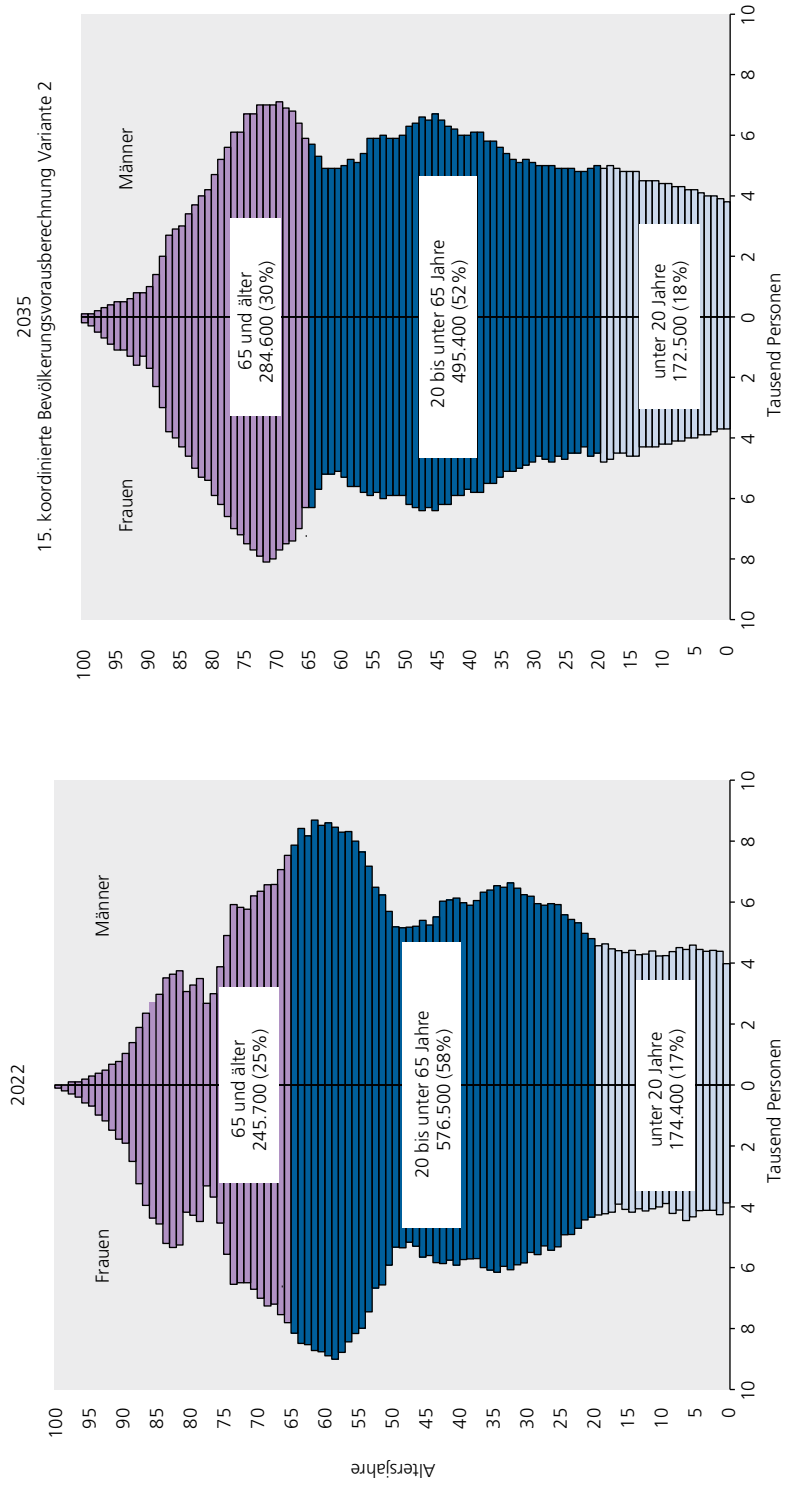
Gleichzeitig ist die Zahl der Sterbefälle – aufgrund der Alterung der Bevölkerung und sicherlich auch im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, aber auch mit Hitzerekorden im Sommer und außergewöhnlich vielen Atemwegserkrankungen zum Jahresende – um ca. 1.100 auf 15.400 angestiegen.² Das Geburtendefizit, also die Differenz zwischen der Zahl der Lebendgeborenen und der der Gestorbenen, ist auf knapp 7.600 angestiegen und hat damit einen neuen Höchststand erreicht.

Älter, weniger, bunter – die Bevölkerungsstruktur im Wandel

Die Altersstruktur der saarländischen Bevölkerung hat sich durch die über Jahrzehnte niedrigen Geburtenzahlen, den Anstieg der Lebenserwartung und die Migration deutlich verändert. Die demografische Alterung schreitet weiter voran. Es stehen immer weniger junge Menschen einer zunehmenden Zahl älterer Menschen gegenüber. Zwischen 1995 und 2022 ist der Anteil der unter 20-Jährigen von 20 % auf 17 % gesunken, während die Altersgruppen der über 65-Jährigen von 17 % auf 25 % gestiegen sind. Die aktuelle Bevölkerungsprognose für das Saarland zeigt, dass sich dieser Alterungsprozess bis 2035 weiter verstärken wird (siehe Grafik 1).³ Der Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen wird voraussichtlich auf rund 30 % anwachsen, während der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung von 58 % im Jahr 2022 bis 2035 deutlich auf 52 % sinken wird.

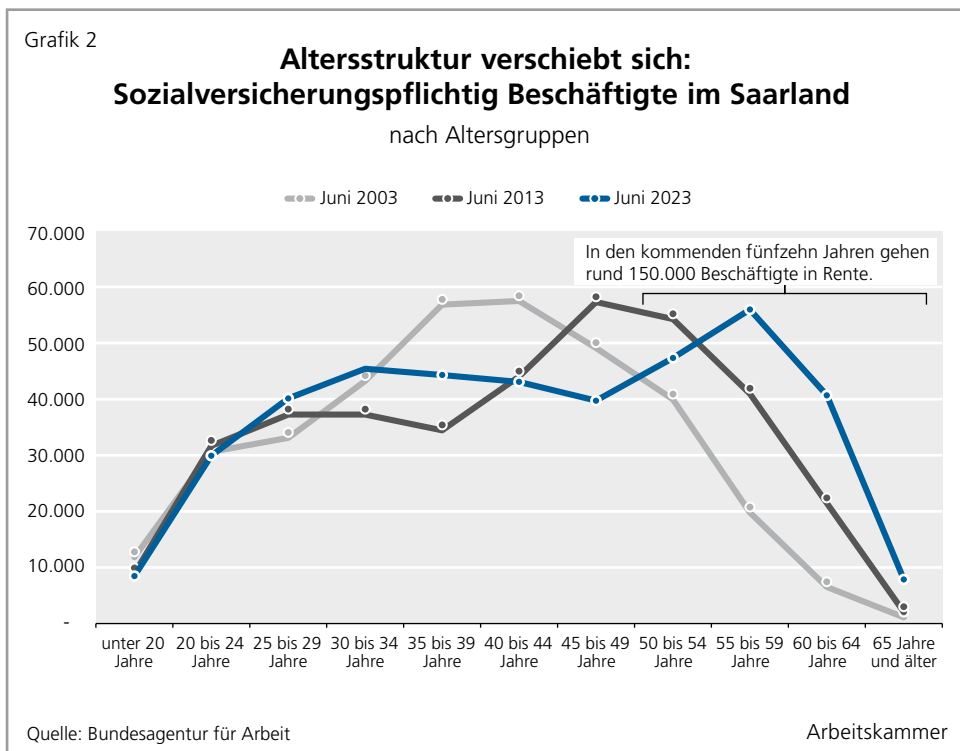
Grafik 1

Alterstruktur der Bevölkerung im Saarland



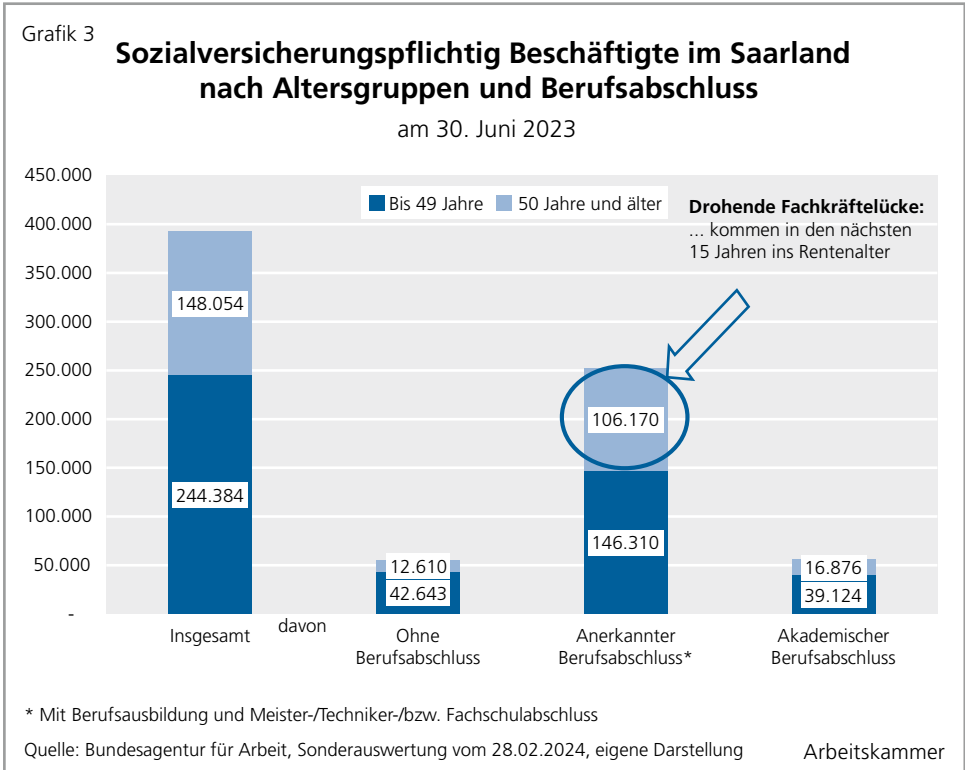
Alterstruktur über 90 Jahre geschätzt
 Quelle: Statistisches Amt Saarland, eigene Berechnungen

Arbeitskammer



Auch wenn die Zuwanderungsbewegungen die Bevölkerungsentwicklung im Saarland in der letzten Dekade stabilisiert haben, nimmt die aktuelle Bevölkerungsprognose des Statistischen Amtes Saarland weiter sinkende Bevölkerungszahlen an. Zwischen 2022 und 2035 wird die saarländische Bevölkerung um rund 40.500 Personen zurückgehen. Dann werden im Saarland 952.200 Menschen leben.⁴ Mit einer weiterhin hohen Zuwanderung kann dieser Trend bestenfalls verlangsamt werden.

Inzwischen ist es Normalität, dass Menschen aus verschiedenen Ländern im Saarland leben und arbeiten. Mehr als ein Viertel der Saarländerinnen und Saarländer (25,9 %) hat einen Migrationshintergrund. Das heißt, mindestens ein Elternteil ist ausländisch, eingebürgert oder (Spät-)Aussiedler. Ende 2022 lebten 139.200 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und 854.400 Deutsche im Saarland. Der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung nahm gegenüber dem Vorjahr von 12,3 % auf 14,0 % zu. Die Migration ins Saarland hat in den letzten Jahren dazu beigetragen, das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen und so in vielen gesellschaftlich wichtigen Bereichen für ein funktionierendes Angebot an Gütern und Dienstleistungen gesorgt. Gleichwohl ist die Arbeitssituation von Migrantinnen und Migranten häufig prekär und von Unsicherheit geprägt. Hier wird es darauf ankommen, ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt auch durch Qualifizierung und Weiterbildung nachhaltig zu verbessern.



Herausforderung für den Arbeitsmarkt

Das Ausscheiden der Babyboomer hat schon vor einigen Jahren begonnen.⁵ Die Zahl der Menschen im Erwerbsalter schrumpft schon seit Jahren spürbar und wirkt sich auch auf den Arbeitsmarkt aus.⁶ Die deutlich höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren hat diese Entwicklung bislang ausgeglichen.⁷ So ist die Erwerbstätigenquote von Frauen im Saarland von 2011 bis 2022 von 62,3 % auf 70,5 % gestiegen. Bei Personen im Alter von 55 bis 65 Jahren nahm die Erwerbstätigenquote insgesamt von 55,0 % auf 69,0 % zu.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat im Saarland bis 2019 sogar zugenommen. In den nächsten 15 Jahren werden allerdings 150.000 Beschäftigte altersbedingt aus dem Arbeitsleben ausscheiden (siehe Grafik 2).

Hierdurch gehen dem saarländischen Arbeitsmarkt vor allem Arbeitskräfte im mittleren Qualifikationsbereich verloren. Von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter von 50 Jahren und älter sind 106.000 Menschen mit Berufsabschluss oder Meister-, Techniker- bzw. Fachschulabschluss (siehe Grafik 3). Damit droht dem Saarland in den kommenden zehn bis 15 Jahren eine enorme Fachkräftelücke.

Die demografische Entwicklung – eine Herausforderung für die Fachkräftesicherung

Der demografische Wandel wird dazu führen, dass bis 2035 dem saarländischen Arbeitsmarkt weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter zur Verfügung stehen und vor allem qualifizierte Fachkräfte ausscheiden. Gleichzeitig verändern der Strukturwandel und die Transformation die Anforderungen an Berufe und Tätigkeitsfelder enorm und es entstehen Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt: Während in einigen Branchen zu wenig Fachkräfte vorhanden sind, fallen in anderen Bereichen Arbeitsplätze weg (siehe Kapitel 6.2). Wichtige Stellschrauben für die Fachkräftesicherung sind, mehr junge Menschen in eine zukunftsorientierte Berufsausbildung zu bringen, die Weiterbildung zu stärken und dabei auch Geringqualifizierte und Arbeitslose in den Blick zu nehmen. Gleichzeitig gilt es, zugewanderte Menschen entsprechend ihrer tatsächlichen, häufig vergleichbaren Qualifikation in den Arbeitsmarkt zu bringen und die Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen zu erhöhen. Ein wichtiger Schlüssel ist dabei auch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Schaffung von Guter Arbeit.

¹ Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023: Datenbank-Abruf: 05.03.2024.

² Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis): Sterbefälle und Lebenserwartung. Auswertung der unterjährigen Sterbefallzahlen seit 2020, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/sterbefallzahlen.html#>, Abruf: 11.03.2024.

³ Vgl. Statistisches Bundesamt: Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für das Saarland, Variante 2 mit mittlerer Zuwanderung (G2L2W2). Berechnet wurden insgesamt fünf Varianten.

⁴ Ebd.

⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt: Die Babyboomer: Auf dem Gipfel der demografischen Welle. In WISTA 1/2024. S. 26 f.

⁶ Vgl. Arbeitskammer des Saarlandes: Zukunftsfragen einer modernen Arbeitswelt. Bericht an die Regierung des Saarlandes 2023. Saarbrücken 2023. S. 30 f.

⁷ Quelle: Eurostat 2024: Erwerbstätigenquoten nach Geschlecht, Alter und NUTS-2-Regionen, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst_r_lfe2emprt__custom_10235711/default/table?lang=de, Abruf: 05.03.2024.

6.2 Fachkräftebedarf aus Perspektive der Beschäftigten und der Gesellschaft denken

Fast 90.000 Fachkräfte¹ werden in den nächsten 15 Jahren aus dem Berufsleben ausscheiden und die bereits bestehenden Fachkräfteengpässe weiter vergrößern. Dabei darf nicht allein nur der betriebliche Bedarf betrachtet werden. Vielmehr ist eine Perspektivenerweiterung aus Sicht der Beschäftigten und der Gesellschaft als Ganzes erforderlich.

Mehr als jeder dritte Beschäftigte wird in den nächsten 15 Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheiden

Die Alterung der saarländischen Beschäftigten nimmt stetig zu. War im Jahr 2013 mit 32,1 % jeder dritte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 50 Jahre und älter, waren es zehn Jahre später 2023 bereits 37,7 % und damit fast zwei von fünf Beschäftigten. Das bedeutet, dass mehr als jeder dritte Beschäftigte in den nächsten 15 Jahren aus dem Arbeitsleben ausscheiden wird. In absoluten Zahlen entspricht dies bei gleichbleibendem Beschäftigungsniveau einem Ersatzbedarf von insgesamt rund 148.000 Beschäftigten, darunter rund 86.250 Fachkräfte.

Fachkräftebedarf ist nicht nur einseitig aus betrieblicher Sicht zu betrachten

Vor diesem Hintergrund ergibt sich über alle Branchen und Berufsfelder hinweg ein erheblicher Fachkräftebedarf, der bereits heute in Teilen nur schwer zu decken ist. Betriebe stehen damit in der wechselseitigen Konkurrenz um weniger Arbeits- und Fachkräfte. Sie werden sich daher in deutlich stärkerem Maße darum bemühen müssen, potenzielle Fachkräfte anzuwerben. Die einfache Lösung der immer weiteren Ausdehnung der Lebensarbeitszeiten greift dabei schlicht zu kurz. Insbesondere wenn man berücksichtigt, wie viele Beschäftigte gezwungen sind, bereits frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden, weil etwa die Arbeitsbedingungen es nicht zulassen, gesund bis zum Renteneintritt zu arbeiten. Aus Beschäftigtenperspektive geht es vielmehr darum, die Attraktivität von Arbeitsplätzen so zu verbessern, dass sie dem Anspruch der Beschäftigten nach gesellschaftlich sinnvollen und nachhaltigen – und nicht zuletzt altersgerechten – Tätigkeiten Rechnung tragen, die gleichermaßen gute Arbeits- und Entlohnungsbedingungen bieten. Aus gesellschaftlicher Perspektive gilt dies umso mehr für systemrelevante Dienstleistungsbereiche, die für das reibungslose Funktionieren der Gemeinwesen und zur Bewältigung der gesamtgesellschaftlichen Transformation von Bedeutung sind.

Gesamtgesellschaftliche Anstrengung ist erforderlich

Deutlich wird dies am Beispiel von Pflegekräften. Angesichts der Alterung der Gesellschaft wird der Bedarf an Pflegekräften weiter steigen. Dabei rangieren Pflegeberufe bereits seit Jahren an der Spitze der Engpassberufe und es fehlen schon heute zahlreiche Fachkräfte in diesem Bereich.

Tabelle 1

**Beschäftigungsstruktur nach ausgewählten Berufsaggregaten,
Saarland, 30.06.2023**

Berufsaggregate auf Basis der KldB 2010	sozialversicherungspflichtig Beschäftigte			davon: Fachkräfte		
	absolut	in % aller svB	50 Jahre und älter	absolut	in % svB	50 Jahre und älter
Insgesamt	392.438	100,0	37,7	229.143	58,4	37,6
Bauberufe	21.994	5,6	34,3	14.253	64,8	33,9
Handwerksberufe	38.147	9,7	34,5	35.983	94,3	33,5
MINT-Berufe	92.536	23,6	36,6	63.733	68,9	35,5
Pflegeberufe	22.544	5,7	33,1	14.938	66,3	29,6

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Arbeitskammer

Mit knapp 30 % liegt der Beschäftigungsanteil der Fachkräfte ab 50 Jahren hier zwar unter dem Durchschnitt (37,6 %), viele Beschäftigte scheiden aber bereits lange vor dem Erreichen der Altersgrenze aus, was den Fachkräftebedarf weiter vergrößert.

Exemplarisch zeigt hier die Studie „Ich pflege wieder, wenn ...“², dass viele Pflegekräfte nochmals in den Beruf zurückkehren oder ihre Arbeitszeit aufstocken würden, wenn sich die Arbeitsbedingungen in dem Bereich verbessern. Angesichts der enormen gesellschaftlichen Herausforderungen, die auf die Pflege zukommen, bedarf es folglich erheblicher gesamtgesellschaftlicher Anstrengungen, um Pflegeberufe so attraktiv auszugestalten, dass ausreichend Menschen bereit sind, in diesem Bereich zu arbeiten. Über die Pflege hinaus gilt dies auch für den sozialen Sektor insgesamt, der in mehrfacher Hinsicht gesellschaftlich von besonderer Bedeutung ist: „Er bietet Leistungen, die zum Teil mit Rechtsansprüchen hinterlegt sind und auf die sich die Menschen verlassen; er war und ist eine zentrale Grundlage für die Erwerbsbeteiligung von Frauen; und er ist schließlich beschäftigungspolitisch bedeutsam.“³

Auch das Handwerk ist bereits seit Jahren mit Nachwuchsproblemen konfrontiert. Trotz großer Anstrengungen etwa über Imagekampagnen bleiben Ausbildungsstellen häufig unbesetzt. Fachkräfte machen hier fast 95 % aller Beschäftigten aus, von denen in den nächsten 15 Jahren mehr als jeder Dritte ausscheiden wird. Auch hierin ist eine relevante Herausforderung für die Gesellschaft zu sehen, denn gerade im privaten Wohnungsbereich besteht vor dem Hintergrund der ökologischen Transformation großer Handlungsbedarf, der wesentlich vom Handwerk mitgestaltet werden muss (Heizungsumbau, Energieeffizienz, energetische Sanierung etc.). Hochwertige und anspruchsvolle Tätigkeiten sind im Handwerk ohne Zweifel vorhanden. Der Aspekt Guter Arbeit im Handwerk – insbesondere Fort- und Weiterbildung, Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten für Beschäftigte – erscheint dagegen ausbaufähig. Die Bedeutung Guter Arbeit im Handwerk zeigt etwa eine Auswertung des DGB-Index Gute Arbeit aus dem Jahr 2021, der zufolge insgesamt knapp jeder fünfte Beschäftigte (18 %) einen Arbeitgeberwechsel für wahrscheinlich hielt. In Betrieben mit guten Arbeitsbedingungen war dies nur bei 3 % der Fall, in Betrieben mit schlechten Arbeitsbedingungen bei mehr als der Hälfte (53 %).⁴

Dienstleistungstätigkeiten für erfolgreiche Transformation unverzichtbar

Die Forderung nach gesellschaftlicher Anerkennung und Aufwertung betrifft Dienstleistungstätigkeiten in besonderem Maße. Denn sie sind es, die neben der Transformation der Industrie die Transformation der Gesamtgesellschaft hin zu einer nachhaltigeren, umweltverträglicheren Lebensweise überhaupt erst ermöglichen. Welch enorme Herausforderung für die Transformation dies nach sich zieht, wird am Beispiel der Verkehrs- und Logistikberufe innerhalb der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungsberufe deutlich: Zu diesem Bereich zählen unter anderem auch Busfahrer (Fahrzeugführung im Straßenverkehr). Allein hier werden mehr als die Hälfte (54,4 %) der Fachkräfte (5.300 Personen) absehbar in Rente gehen. Vor dem Hintergrund der angestrebten Verkehrs- und Mobilitätswende ist diese Zahl ernüchternd, denn schon heute ist es schwierig, den steigenden öffentlichen Mobilitätsbedarf mit ausreichend Fachkräften bestreiten zu können. Die jüngste Tarifrunde hat gezeigt, dass neben der Einkommenssituation auch hier vor allem die Frage der Arbeitsbedingungen (speziell Umfang, Lage und Dauer der Arbeitszeit) und damit Aspekte Guter Arbeit eine zentrale Rolle bei der Deckung des Fachkräftebedarfs spielen.

Herausforderungen über alle Berufsbereiche

Über alle Berufssektoren und -segmente lassen sich auf diese Weise je spezifische Handlungsansätze und -erfordernisse definieren. Bezogen auf den demografischen Ersatzbedarf fallen quantitativ kaufmännische und unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe (32.200 Fachkräfte), Produktionsberufe (26.000 Fachkräfte) sowie personenbezogene Dienstleistungsberufe (15.500 Fachkräfte) besonders stark ins Gewicht.

- Kaufmännische und unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe zeichnen sich zum einen durch einen hohen Frauen- und zum anderen durch einen hohen Fachkraftanteil aus. Mit 12.000 Fachkräften stechen hier Berufe in Unternehmensführung und -organisation hervor – darunter insbesondere Büro- und Sekretariatstätigkeiten (rund 10.000 Fachkräfte).
- Im Bereich der Produktionsberufe werden sich fertigungstechnische Berufe, beispielsweise Maschinen- und Fahrzeugtechniker, Mechatroniker, Energie- und Elektroberufe, mit 11.500 Fachkräften ab 50 Jahren personell stark verändern. Bei Fertigungs- sowie bei Bau- und Ausbauberufen ist die absolute Zahl der älteren Beschäftigten zwar niedriger, dafür weisen sie in Relation zu allen Fachkräften aber überdurchschnittliche Anteile Älterer auf, so dass auch hier erheblicher Anpassungsbedarf entsteht.
- Personenbezogene Dienstleistungsberufe stellen einen heterogenen Berufssektor dar. Kennzeichnend für sie ist, dass hier der Fachkraftanteil mit Ausnahme der Gesundheitsberufe geringer und der Frauenanteil deutlich überdurchschnittlich ausgeprägt ist. Hier sind es Gesundheitsberufe mit rund 8.800 Fachkräften ab 50 Jahren sowie Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe mit 5.600 Fachkräften, die stärker vom demografischen Wandel betroffen sind.

Tabelle 2

Beschäftigungsstruktur im Saarland nach Berufen am 30.06.2023

Ausgeübte Tätigkeit nach KldB 2010	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte		davon				
	Anzahl	in %	Frauen	Ausländer	Auszubildende	Fachkräfte	davon 50 Jahre und älter
Insgesamt	392.438	100,0	46,2	14,7	4,1	58,4	37,6
Kaufmännische und unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe	111.623	28,4	65,7	6,3	3,3	71,5	40,4
dar.: Handelsberufe	34.944	8,9	64,8	9,6	4,0	77,6	38,1
Berufe in Unternehmensführung und -organisation	42.296	10,8	66,3	5,4	2,6	68,0	41,8
Unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe	34.383	8,8	66,0	4,0	3,4	69,6	41,3
Produktionsberufe	111.253	28,3	11,1	17,2	4,7	63,2	36,9
dar.: Fertigungsberufe	35.248	9,0	12,0	21,3	3,0	59,2	39,3
Fertigungstechnische Berufe	49.571	12,6	12,3	13,6	5,1	67,2	34,6
Bau- und Ausbauberufe	23.315	5,9	5,3	19,1	6,4	62,1	39,0
Personenbezogene Dienstleistungsberufe	100.314	25,6	73,7	15,6	5,8	49,0	31,6
dar.: Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe	18.387	4,7	53,8	37,6	3,2	42,2	35,0
Medizinische u. nicht-medizinische Gesundheitsberufe	47.359	12,1	79,5	10,5	9,4	63,2	29,5
Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe	34.568	8,8	76,3	11,0	2,2	33,2	34,8
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungsberufe	52.059	13,3	33,2	27,2	1,0	49,0	45,0
dar.: Verkehrs- und Logistikberufe	36.836	9,4	20,0	25,4	1,4	59,0	44,5
IT- und naturwissenschaftliche Dienstleistungsberufe	14.059	3,6	23,5	9,4	4,4	26,9	23,0

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung

Arbeitskammer

- Auch die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungsberufe bilden einen heterogenen Berufssektor, der aber im Gegensatz zu den personenbezogenen Dienstleistungen männerdominiert ist und einen hohen Anteil an Basisarbeit (vgl. Kapitel 6.3) aufweist. Mit einem Anteil von 13,3 % an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist er auf den ersten Blick zwar relativ klein, aber jeder zweite Beschäftigte geht hier einer Tätigkeit als Fachkraft nach und von ihnen scheidet fast die Hälfte (45 %) in den nächsten 15 Jahren aus dem Berufsleben aus. Das obige Beispiel der Busfahrer zeigt aber auf, welche Brisanz angesichts der gesellschaftlichen Herausforderungen auch oder gerade in vermeintlich kleinen Bereichen vorliegt.

Aufwertung von Dienstleistungstätigkeiten erforderlich

Die Analyse der Altersstruktur wie auch die Engpassanalysen der Bundesagentur kommen zu ähnlichen Ergebnissen: Berufe, die im Zuge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation benötigt werden oder im weitesten Sinn zur Daseinsfürsorge zählen, sind sowohl von der Alterung der Fachkräfte als auch von Fachkräftengpässen betroffen. Zurückgeführt werden kann dies nicht zuletzt auf die mangelnde gesellschaftliche Anerkennung und fehlende Wertschätzung: Betroffen sind Dienstleistungstätigkeiten im Allgemeinen und personenbezogene Tätigkeiten im Besonderen. Gerade die Berufsfelder, deren Tätigkeiten meist als selbstverständlich wahrgenommen werden, stehen aber vor erheblichen demografischen Veränderungen. Um die Funktionsfähigkeit der gesellschaftlichen Institutionen dauerhaft aufrechterhalten zu können, muss der Fokus der Arbeitsmarktpolitik über die Industriebeschäftigung hinaus dringend um eine Dienstleistungsperspektive erweitert werden, wobei neben der Entlohnung insbesondere Fragen von Arbeitsbedingungen, Aufstiegsmöglichkeiten sowie der gesellschaftlichen Anerkennung oder allgemein der Aufwertung im Sinne Guter Arbeit eine zentrale Rolle spielen.

¹ Fachkräfte im Sinne des betrieblichen Anforderungsniveaus auf Basis der Klassifikation der Berufe (KldB 2010).

² Online verfügbar unter: <https://www.arbeitskammer.de/themenportale/gut-beraten-und-gut-vertreten-in-der-pflege/ergebnisse-der-umfrage-ich-pflege-wieder-wenn>

³ Hohendanner, Christian; Rocha, Jasmin; Steinke, Joß: Vor dem Kollaps!? Beschäftigung im sozialen Sektor. De Gruyter Oldenbourg, 2024, S. 19.

⁴ Gute Arbeit im Handwerk? Wie bewerten die Beschäftigten ihre Arbeitsbedingungen? DGB-Index Gute Arbeit Kompakt 02/2021, online unter: <https://index-gute-arbeit.dgb.de/++co++74edfc22-e0b0-11eb-b347-001a4a160123>

6.3 Gute Arbeit als Instrument zur Fachkräftesicherung und -gewinnung

Mit dem Konzept Gute Arbeit soll gewährleistet werden, dass Beschäftigte während ihrer Erwerbstätigkeit ihre Arbeit gut leisten und von ihr leben können, dass sie ihr Rentenalter gesund erreichen und eine Rente erhalten, mit der sie angemessen leben können.¹ Ursprünglich von den Gewerkschaften als Gegenkonzept zur Verhinderung schlechter Arbeitsbedingungen entwickelt worden, geht es aber heute weit darüber hinaus, denn schon lange haben auch Arbeitgeberverbände, Unternehmen, Sozialversicherungsträger sowie Bund und Länder erkannt, welchen direkten Zusammenhang es zwischen guten Arbeitsbedingungen auf der einen und Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft auf der anderen Seite gibt.

Gute Arbeit zeichnet sich aus Sicht der Beschäftigten vor allem durch folgende Merkmale aus: ein festes und faires Einkommen, eine reguläre, unbefristete Stelle, der Erhalt von körperlicher und psychischer Gesundheit, die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, eine sinnvolle Tätigkeit, humane Arbeitszeiten und berufliche Entwicklungsmöglichkeiten.

Bei Guter Arbeit geht es zum einen um die Gestaltung der konkreten Tätigkeiten, zum anderen um die Gestaltung guter Rahmenbedingungen. Daher fordert Gute Arbeit gleichermaßen hinreichend gegebene Möglichkeiten zu Weiterbildung und Weiterentwicklung, ausreichende Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch die Begrenzung prekärer Beschäftigung.

Das Modell Gute Arbeit ist insofern mindestens das Gegenmodell zu prekärer Beschäftigung, denn es verweist eindeutig darauf, dass Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig nur auf Basis qualitativ hochwertiger Arbeit realisierbar sind. Politik und Gesellschaft, Beschäftigte und Vorgesetzte sind gemeinsam gefragt, wenn es um das Ziel Gute Arbeit geht, die auch immer „Arbeitgeberattraktivität“ ausmacht und daher gerade im Zusammenhang der Fachkräftegewinnung von entscheidender Bedeutung ist.

Angesichts des bereits heute ausgeprägten Fachkräftebedarfs, der sich demografisch bedingt zukünftig noch weiter verschärfen wird, gewinnt dieser Umstand auch aus Beschäftigtenperspektive an Bedeutung. Daher sind einerseits eine Abkehr von prekären Beschäftigungsverhältnissen mit schlechten Arbeits- und Einkommensbedingungen hin zu regulärer Beschäftigung und andererseits ein nachhaltiger Arbeitsschutz wesentliche Beiträge zur Fachkräfteentwicklung.

6.3.1 Gute Arbeit statt prekärer Beschäftigung als Beitrag zur Fachkräfteentwicklung im Standortwettbewerb

Infolge des Beschäftigungsrückgangs im Produzierenden Gewerbe geht Gute Arbeit verloren. Prekäre Arbeit ist an der Saar nach wie vor überdurchschnittlich ausgeprägt. Der Fachkräftebedarf eröffnet aber auch Chancen, um prekäre Beschäftigung in Gute Arbeit zu überführen. Zentral ist hierfür die Begrenzung von Niedriglöhnen durch konkrete Vorgaben für die Mindestlohnkommission im Sinne der EU-Mindestlohnrichtlinie.

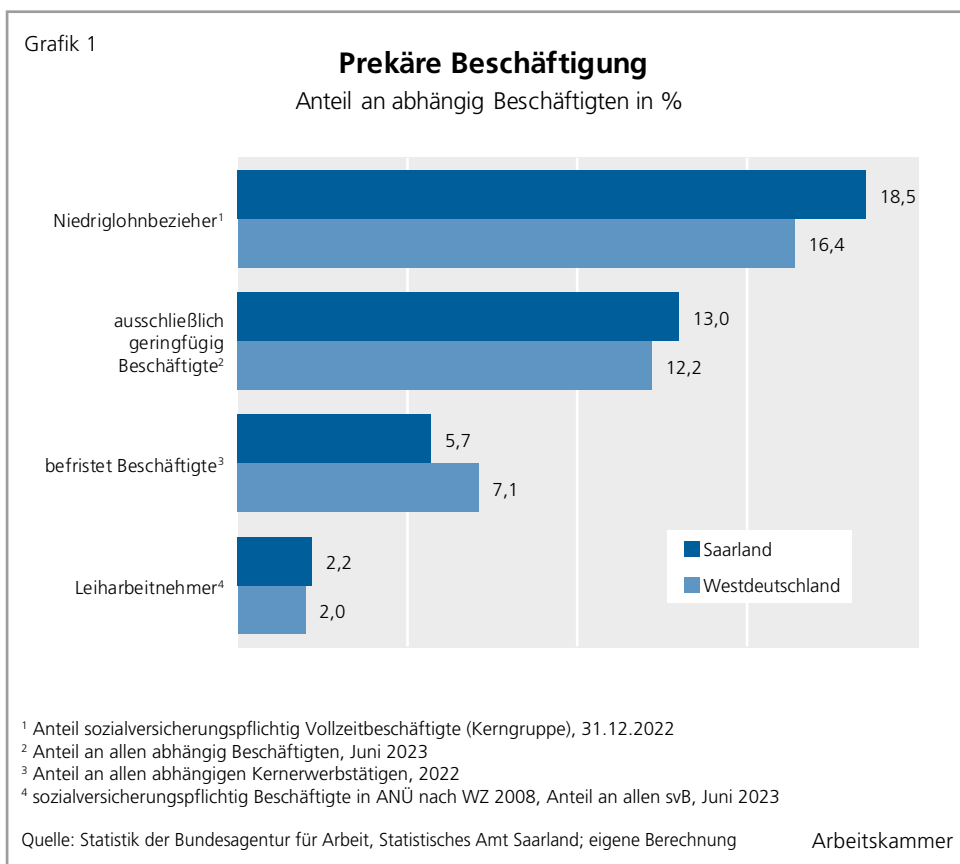
Die Beschäftigungsentwicklung im Saarland: Viele gute Arbeitsplätze sind weggefallen

Die Beschäftigungsentwicklung im Saarland wird angesichts der wirtschaftlichen Transformation überschattet von negativen Meldungen der saarländischen Industrie. Mehr als 10.000 Arbeitsplätze sind dort in den letzten Jahren verloren gegangen. Besonders gravierend ist dabei: Bei diesen Arbeitsplätzen handelt es sich im Wesentlichen um Arbeitsplätze, die dem Ideal Guter Arbeit am ehesten entsprochen haben. Sie waren zumeist tarifgebunden und mitbestimmt und wiesen dadurch bessere Arbeitsbedingungen sowie eine entsprechend gute Entlohnung auf. So gerät Gute Arbeit zwar einerseits unter Druck, andererseits stellt sie aber auch eine Chance dar, gerade in den Bereichen, die in den kommenden Jahren angesichts des demografisch bedingten Ausscheidens von Fachkräften oder schon heute erhebliche Engpässe bei der Suche nach Fachkräften verzeichnen (vgl. Kapitel 6.2). Gute Arbeit gehört daher ins Zentrum der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik des Landes, um attraktive und im Sinne Guter Arbeit gute Arbeitsplätze im Land zu erhalten und zu schaffen.

Prekäre Beschäftigung im Saarland unverändert auf hohem Niveau

Lange Zeit schien es so, als würden die so genannten atypischen Beschäftigungsverhältnisse vor dem Hintergrund von Flexibilisierungsanforderungen unweigerlich zu einem immer weiteren Zurückdrängen des Normalarbeitsverhältnisses führen. Angesichts zunehmender Arbeitskräfteknappheit sehen Keller und Seifert Arbeitgeber indes zunehmend mit Durchsetzungsproblemen immer weiterer Flexibilisierungsforderungen konfrontiert.² Einzelne Formen atypischer Beschäftigung wie Minijobs (ausschließlich geringfügige Beschäftigungsverhältnisse), kurze Teilzeit mit weniger als 20 Wochenstunden und Befristungen haben demnach bundesweit in den letzten Jahren an Bedeutung verloren – gerade Frauen, die häufiger von diesen prekären Beschäftigungsverhältnissen betroffen sind³, scheint es daher besser zu gelingen, den Wunsch nach längeren Arbeitszeiten zu realisieren.

Im Saarland ist dieser Trend so nicht zu beobachten. Atypische Beschäftigung ist hierzulande auf hohem Niveau. 22,5 % aller abhängigen Kernerwerbstätigen waren laut Mikrozensus im Jahr 2022 davon betroffen. Bei Männern waren es nur 12,4 %, bei Frauen, die über 70 % der atypisch Beschäftigten an der Saar ausmachen, 33,5 %. Von ihnen fielen 79 % zudem in die



¹ Anteil sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte (Kerngruppe), 31.12.2022

² Anteil an allen abhängig Beschäftigten, Juni 2023

³ Anteil an allen abhängigen Kernerwerbstätigen, 2022

⁴ sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in ANÜ nach WZ 2008, Anteil an allen svB, Juni 2023

Gruppe der kurzen Teilzeit mit weniger als 20 Stunden – in Deutschland insgesamt waren es mit 72,6 % deutlich weniger.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die saarländische Landesregierung dort, wo möglich, prekäre Beschäftigung in reguläre Beschäftigung überführt. Eine Möglichkeiten dazu besteht etwa darin, im Rahmen der Wirtschaftsförderung Leiharbeit zu quotieren und sie dadurch zu begrenzen (s. Kapitel 4.3). Hinsichtlich der geringfügigen Beschäftigung (Minijobs) ist es weiterhin wichtig, im Rahmen der regionalen Frauenberatungsstellen „Frauen im Beruf“ (FiB) Frauen dazu zu motivieren, den Übergang aus geringfügiger Beschäftigung in reguläre Beschäftigung zu realisieren.

Niedriglohn: Arbeitgeber verhindern angemessene Erhöhung des Mindestlohniveaus

Niedrige Einkommen bergen das größte Prekarisierungsrisiko. Laut Einkommensstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) lagen 2022 im Saarland 18,5 % aller sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten unterhalb der westdeutschen Schwelle des unteren Entgeltbereichs von

2.501 Euro und arbeiteten damit im Niedriglohnbereich. Im Vergleich zu Westdeutschland fällt dieser Anteil an der Saar deutlich höher aus. Das bedeutet, dass die saarländischen Beschäftigten in besonderem Maß von der Verweigerung der Arbeitgeberseite in der Mindestlohnkommission betroffen sind, den Mindestlohn auf ein angemessenes Niveau anzuheben. Gegen die Stimmen der Arbeitnehmervertreter hatte die Kommission entschieden, die politisch gewollte Erhöhung auf 12 Euro zum Oktober 2022 bei der Fortschreibung zu ignorieren und den vorherigen Wert als Erhöhungsbasis zu nutzen. Dadurch stieg der Mindestlohn zum 1.1.2024 nur geringfügig auf 12,41 Euro und wird in einer zweiten Stufe 2025 nochmals auf 12,82 Euro angehoben. Rein rechnerisch hätte der Mindestlohn in Deutschland bereits 2023 bei 13,61 Euro und 2024 bei 14 Euro liegen müssen.

Nachdem nur die außerordentliche Erhöhung auf 12 Euro die Kaufkraft der Mindestlohnbezieher gerade so sichern konnte, gilt dies für die aktuelle Erhöhung um 3,4 % damit keinesfalls. Mit dem jetzigen Niveau wird der gesetzlich vorgeschriebene Mindestschutz für Beschäftigte nicht erreicht.⁴ Angesichts des dauerhaft enorm gestiegenen Preisniveaus, gerade bei Lebensmitteln und Gütern des täglichen Bedarfs, kommt die Art und Weise des Zustandekommens der Entscheidung der Mindestlohnkommission einer Missachtung der betroffenen Beschäftigten gleich, die an sozialer Kälte nicht zu überbieten ist.

Europäische Mindestlohnrichtlinie umsetzen: In Deutschland müsste der Mindestlohn 2024 bei 14 Euro liegen

Europaweit bildet Deutschland damit die unrühmliche Ausnahme bei der Mindestlohnpolitik. In der Mehrzahl der EU-Staaten wurden zum 1. Januar 2024 Mindestlohnenerhöhungen vollzogen, die deren Kaufkraft sicherten. In 14 Staaten stiegen die Mindestlöhne inflationsbereinigt zum Vorjahr sogar real um mindestens 1 %, in sieben Ländern sogar real um mindestens 5 %. Diese Erhöhungen sind auf die Anwendung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie zurückzuführen, laut der als Zielmarke für den Mindestlohn 60 % des Medianlohns oder 50 % des Durchschnittslohns eines Landes anzusehen sind. Nachdem die politisch gewollte außerordentliche Erhöhung erstmals einen wichtigen Schritt in diese Richtung darstellte und in der Begründung ausdrücklich erwähnt wurde, ist das angestrebte Ziel durch die Inflationsfolgen und die hohen Nominalzuwächse nochmals in weite Ferne gerückt.⁵

Anders als bislang von den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestags erwartet,⁶ scheint es vor diesem Hintergrund fraglich, ob die Mindestlohnkommission von sich aus in der Lage sein wird, im Rahmen ihrer Gesamtabwägung die in der EU-Richtlinie formulierten Zielvorgaben angemessen zu berücksichtigen. Wie von verschiedenen Seiten immer wieder vorgeschlagen, sollte daher der Referenzwert von 60 % des Medianlohns explizit als Untergrenze für den Mindestlohn im Mindestlohngesetz verankert werden – nicht zuletzt, um dem europäischen Rechtsrahmen gerecht zu werden.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dass sich die saarländische Landesregierung weiterhin für eine Erhöhung des Mindestlohns und eine Reform der Mindestlohngestaltung einsetzt.

Tabelle 1

Beschäftigungsentwicklung nach ausgewählten Merkmalen im Saarland und in Westdeutschland

Merkmal	Saarland			Westdeutschland		
	2023	Veränderung in % zu		2023	Veränderung in % zu	
		Vorjahr	2018		Vorjahr	2018
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte insgesamt	392.438	0,1	0,8	28.320.587	0,9	5,8
Geschlecht						
Männer	211.058	0,2	-0,6	15.326.584	0,8	5,1
Frauen	181.380	0,1	2,6	12.994.003	0,9	6,7
Anforderungsniveau						
Helfer	74.059	0,4	3,6	4.698.093	1,0	9,8
Fachkraft	229.143	-1,2	-4,2	15.381.318	-1,0	-0,4
Spezialist	44.840	4,6	16,0	4.070.676	5,9	18,4
Experte	42.594	2,4	12,3	4.037.402	3,2	16,6
Beschäftigungsumfang						
Vollzeit	284.946	0,1	-1,0	19.990.775	0,5	3,2
Teilzeit	110.492	0,2	6,0	832.981	1,8	12,7
ausschließlich geringfügig Beschäftigte	58.420	0,3	-14,7	3.921.253	7,6	-10,8
Alter						
unter 25 Jahren	36.483	-0,5	-5,5	2.789.667	-1,0	0,4
25 bis unter 55 Jahre	254.286	-0,8	-4,0	18.844.981	0,0	0,7
55 Jahre und älter	101.669	2,8	18,9	6.685.938	4,1	27,1
Nationalität						
Deutsche	334.853	-0,6	-2,0	12.733.182	-0,1	1,7
Ausländer	57.585	4,6	21,7	4.587.395	6,3	34,4

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, jeweils 30.06.

Arbeitskammer

Arbeitsmarktsituation insgesamt Chance für mehr Gute Arbeit?

Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten (Minijobs), der befristeten Beschäftigung sowie der Leiharbeiterinnen und -arbeiter geht im Saarland leicht zurück. Angesichts von Arbeitskräfteengpässen müssen sich Arbeitgeber attraktiver machen als in der Vergangenheit, um ihre Stellen besetzen zu können. Ein wesentlicher Hebel hierzu ist die Verbesserung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. So wird in der Altenpflege beispielsweise auch damit geworben, dass Dienstfahrzeuge privat genutzt werden dürfen. Neben solchen Angeboten spielt der betriebliche Arbeitsschutz eine wichtige Rolle, denn gute Arbeitsplätze sind zunächst immer auch sichere Arbeitsplätze (s. unten).

Trotzdem waren 2023 im Saarland noch mehr als 58.000 Personen nur in einem Minijob mit einem maximalen Einkommen von 520 Euro beschäftigt. Der deutliche Rückgang bei dieser Beschäftigungsform seit 2018 (-14,7 %) ist dabei wesentlich auf die Einführung des Mindestlohns 2015 zurückzuführen. Da mit dem Anstieg des Mindestlohniveaus ab Januar 2024 auch die Geringfügigkeitsgrenze automatisch auf 538 Euro angepasst wurde, dürfte sich die Geschwindigkeit der Abnahme perspektivisch verlangsamen.⁷

Im Hinblick auf die Beschäftigungsentwicklung im Saarland insgesamt wächst Beschäftigung in erster Linie im Bereich von Teilzeitbeschäftigung. Der wirtschaftliche Strukturwandel trifft hier insbesondere Männer in Vollzeitbeschäftigung, die als Fachkräfte arbeiten.

Potenzial zugewanderter Arbeitskräfte bleibt ungenutzt

Zugewanderte Arbeitskräfte tragen in zunehmendem Umfang zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes bei. Im Saarland (+21,7 %) und in noch stärkerem Maß in Westdeutschland (+34,4 %) ist die Zahl ausländischer Beschäftigter in den zurückliegenden fünf Jahren erheblich angestiegen. Die Zahl deutscher Beschäftigter ging hierzulande im Zuge der Transformation und den oben genannten Aspekten zurück.

Trotz dieser für ausländische Arbeitskräfte positiven Entwicklung bleibt aber als Wermutstropfen, dass ihre Arbeitsmarktintegration viel zu oft im Rahmen prekärer Beschäftigungsverhältnisse erfolgt. Im berufsförmig organisierten deutschen Arbeitsmarkt können sie häufig wegen fehlender formaler Qualifikation zumeist nur im Bereich von Einfacharbeit im Niedriglohnbereich Fuß fassen. Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung sind ihnen nicht bekannt oder werden eher als Angebot für Deutsche interpretiert, zeigt eine Studie der Universität Kassel.⁸ Deswegen und weil sie auf Arbeit nicht nur als Einkommensquelle, sondern auch zur Absicherung ihres Aufenthaltsstatus angewiesen sind, befinden sie sich in einer besonderen Abhängigkeitsbeziehung und machen Abstriche bei Lohn und Arbeitsbedingungen.

Die Beraterinnen und Berater der bei der Arbeitskammer angesiedelten Beratungsstelle für Wanderarbeiter bewältigen ein hohes Beratungsaufkommen und stellen gleichzeitig auch häufig Verstöße gegen geltendes Recht von Arbeitgeberseite fest (siehe Kapitel 8).

6.3.2 Der Erhalt und die Förderung der Beschäftigtengesundheit durch den Arbeitsschutz sind ein essenzieller Beitrag zur Fachkräftesicherung

Gesunde Arbeitsplätze sind für die Fachkräftesicherung von besonderer Bedeutung. Um den Arbeitsschutz als Beitrag zur Fachkräftesicherung zu stärken, ist es wichtig, die personelle Nachsteuerung im Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz (LUA) ernsthaft voranzubringen. Das ist die Voraussetzung, um die Mindestkontrollquote von 5 % der saarländischen Betriebe ab 2026 sicherzustellen und diese dann nachhaltig zu erhöhen. Denn die arbeitsschutzbehördliche Kontrolle und die Beratung spielen im Hinblick auf präventive Arbeitsplatz- und Arbeitszeitgestaltung zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit eine wichtige Rolle. Kontrolle und Beratung müssen dabei auch arbeitsmedizinisch durch eine Gewerbeärztin oder einen -arzt begleitet werden. Darüber hinaus sollten Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit dem wieder besetzten Lehrstuhl für Arbeitsmedizin ausgelotet und Synergien genutzt werden, etwa im Hinblick auf Beschäftigungsfelder, wie zum Beispiel der Basisarbeit. Beschäftigte mit angelernten Tätigkeiten haben wenig Handlungsspielraum und kaum Einfluss auf die Lage der Arbeitszeit sowie Planung und Einteilung ihrer Tätigkeiten. Basisarbeit sollte daher mehr behördliche Aufmerksamkeit zuteilwerden, denn die Arbeitsbedingungen sind eine Herausforderung für die Gesundheit der dort Beschäftigten.

Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz – weit entfernt von der Mindestbesichtigungsquote

Die Anfragen der Beschäftigten bei der AK lassen auf erhebliche Defizite in den Betrieben schließen. Das gilt sowohl hinsichtlich betrieblicher Arbeitsschutzorganisation als auch bei der Umsetzung geeigneter Schutzmaßnahmen. Laut Arbeitsschutzgesetz haben die zuständigen Landesbehörden für Arbeitsschutz bei der Überwachung der Betriebe sicherzustellen, dass im Laufe eines Kalenderjahres eine Mindestanzahl an Betrieben besichtigt wird.⁹ Seit 2020 läuft die Übergangsfrist für die Aufsichtsbehörden, das Notwendige zu veranlassen, um die geforderte 5 %-Mindestbesichtigungsquote pro Jahr ab 2026 zu erbringen. Die zuständige saarländische Arbeitsschutzbehörde, das Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz (LUA) muss daher in die Lage versetzt werden, die Mindestkontrollquote überhaupt umsetzen zu können. Zwar sind die Aktivitäten der staatlichen Aufsicht im Arbeitsschutz sehr vielseitig und sie tragen auch in ihrer Gesamtheit zu einem hohen Arbeitsschutzniveau im Land bei, jedoch dürfen sich diese nicht nur auf eine reaktive Überwachung konzentrieren. Daher müssen die personellen Voraussetzungen im technischen und sozialen, aber insbesondere im medizinischen Arbeitsschutz deutlich verbessert werden. Die saarländische Landesregierung muss hier dringend nachsteuern. Tut sie es nicht, kommt die Aufsichtsbehörde ihrer Kontroll- und Beratungspflicht im Arbeitsschutz nicht mehr nach.

Nach bestehenden Erkenntnissen aus dem Jahresbericht 2022 des LUA wird die geforderte Mindestbesichtigungsquote im Saarland auch in diesem Jahr nicht erreicht werden. Die Anzahl der

Betriebsbesichtigungen fällt sehr gering aus und auch der Umfang der Betriebsbesichtigungen ist im Einzelnen unklar. Zur Heranführung an die Mindestbesichtigungsquote hat der Bundesrat in einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (MBQVwV) klar formuliert, welche Anforderungen an eine Besichtigung zur Berechnung der Quote gekoppelt sind.¹⁰ Somit fließen nur durchgeführte „Betriebsbesichtigungen mit Systembewertung“ in die Quote mit ein.

Betrachtet man die Anzahl der aufgesuchten Betriebsstätten und die der relevanten Dienstgeschäfte des LUA aus dem Jahr 2022, so kommt eine Gesamtzahl von 1.262 Besichtigungen zusammen. Die Anzahl der erfassten Betriebsstätten (Zuständigkeitsbereich des LUA) im Saarland liegt bei 34.043. Entsprechend der Formel zur Berechnung der Mindestbesichtigungsquote ergibt sich im Jahr 2022 für das Saarland nur eine Quote von 3,8%.¹¹ Anhand der Beispielrechnung zeigt sich, dass die Kontrolldichte im Saarland nicht die Mindestforderung erfüllt. Mit der momentanen personellen Ausstattung in der Arbeitsschutzkontrolle im LUA durch derzeit 18 Aufsichtsbeamte in Vollzeit sowie einer Halbtagsstelle ist die Erfüllung der Mindestkontrollquote nicht zu stemmen.

Ebenfalls kritisch zu betrachten ist die unbesetzte Stelle des Gewerbearztes. Durch die fehlende Instanz kann von der staatlichen Seite keine arbeitsmedizinische Beratung der Betriebe erbracht werden, ebenso haben saarländische Beschäftigte im Berufskrankheitenverfahren das Nachsehen und stehen den Urteilen der Unfallversicherungsträger alleine gegenüber.

Fehlende Prävention in den Betrieben – eine Ursache für den Fachkräftemangel

Alters- und alternsgerechte Arbeitsplatzgestaltung fördert in allen Phasen des Erwerbslebens die Gesundheit und damit den Erhalt der Arbeitsfähigkeit bis zum Eintritt in die Rente und trägt somit zur Fachkräftesicherung bei.

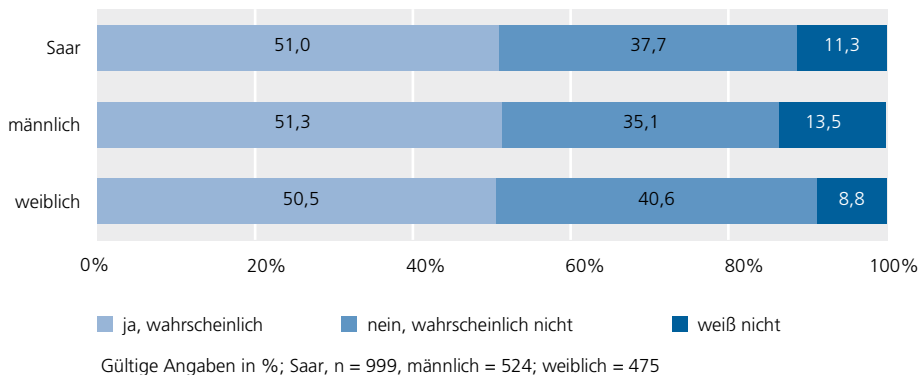
Nach der AK-Beschäftigtenbefragung zum DGB-Index Gute Arbeit Saar gehen 37,7% der im Saarland befragten Beschäftigten nicht davon aus, unter den jetzigen Arbeitsbedingungen bis zum Renteneintrittsalter arbeitsfähig zu bleiben. Davon betroffen sind im besonderen Maße Frauen (mit 40,6%). Dass sich die Arbeitsbedingungen auf die Erwerbsperspektive auswirken, bestätigen zudem die Auswertungen der Studie „lidA- leben in der Arbeit“ der Uni Wuppertal aus dem Jahr 2018.¹² Befragt wurden hier Beschäftigte der Geburtsjahrgänge 1959 und 1965 zu ihrer Erwerbsperspektive in Bezug zu Faktoren wie:

- physische Belastung,
- Arbeitszeitgestaltung,
- Anerkennung und Wertschätzung durch Vorgesetzte oder Kollegium,
- Entwicklungsmöglichkeiten.

Das Ergebnis der Studie zeigt ein klares Muster für die Erwerbsperspektive. Beschäftigte mit motivierenden und fördernden Arbeitsbedingungen können zu einem größeren Anteil länger arbeiten als Beschäftigte mit stark beanspruchenden Arbeitsbedingungen. Daraus lässt sich

Grafik 2

Meinen Sie, dass Sie unter den derzeitigen Anforderungen Ihre jetzige Tätigkeit bis zum gesetzlichen Rentenalter ohne Einschränkungen ausüben könnten?



Quelle: Repräsentativumfrage DGB-Index Gute Arbeit 2022, Oversample Saarland

Arbeitskammer

herleiten, dass Betriebe, die ältere Beschäftigte halten wollen, ihre Arbeitsbedingungen nach Kriterien Guter Arbeit ausrichten müssen. Dazu gehört auch, die unterschiedlichen Bedarfe arbeitender Frauen und Männer einzubeziehen.

Neubesetzung des Lehrstuhls für Arbeitsmedizin ist erfolgt

Nach mehr als neun Jahren Vakanz ist der Lehrstuhl für Arbeitsmedizin an der Universität des Saarlandes endlich wiederbesetzt. Nach langem Bestreben der Arbeitskammer und der Partner des Bündnisses für Arbeits- und Gesundheitsschutz (BAGS) können im Saarland wieder die Forschung und Lehre in der Arbeitsmedizin aufgenommen werden. Das Fachgebiet der Arbeitsmedizin wurde in den vergangenen Jahren im Medizinstudium nur am Rande gelehrt und verlor stark an Attraktivität. Prof. Dr. Elke Ochsmann übernimmt die Leitung des Lehrstuhls, für sie bedeutet das, den Lehrstuhl inhaltlich und personell neu aufzubauen. Es ist zu hoffen, dass die arbeitsmedizinische Lehre am Campus in Homburg auch zur Nachwuchsgewinnung von Betriebsärztinnen und -ärzten beiträgt, von denen im Saarland viel zu wenige für die betriebliche Betreuung zur Verfügung stehen. Damit die erhofften Entwicklungen durch den Lehrstuhl für Arbeitsmedizin im Saarland auch gelingen, muss der Lehrstuhl hier jedwede Unterstützung erhalten.

Die Arbeitskammer begrüßt die Wiederbesetzung des Lehrstuhls und regt nochmals den Gedanken eines arbeitsmedizinischen Kompetenzzentrums im Saarland, in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl, an. Angesichts der schlechten Gesundheitslage der saarländischen Bevölkerung

und mit Blick auf den Wandel der Arbeitswelt ist es wichtig, Fachkompetenz und Synergieeffekte zwischen Lehrstuhl, staatlicher Beratung und betrieblicher Betreuung bestmöglich zusammenzuführen. So weist das Robert Koch-Institut in seinen Auswertungen darauf hin, dass die Saarländer häufiger und oft länger erkranken als die Menschen in anderen Bundesländern. Die Berichte der Krankenkassen bestätigen diese Lage.¹³

Gesundheitszuträgliche Arbeitszeiten – ein Muss für die Fachkräftesicherung

Gute Arbeitszeiten sind eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Zufriedenheit der Beschäftigten und insbesondere für die Gesundheitsprävention. Da sich Grenzwerte auf einen Achtstundentag beziehen, sind Beschäftigte, die länger arbeiten, auch den Gefährdungen durch Lärm oder durch Gefahrstoffe in größerem Maße ausgesetzt. Gesundheitsschädigungen, die dadurch entstehen können, gilt es jedoch zwingend auszuschließen. Die daraus resultierenden Berufserkrankungen verursachen nämlich nicht nur vermeidbare Kosten, sondern führen zu großem Leid für die Betroffenen und deren Angehörige. Nicht an allen Arbeitsplätzen sind die technischen Schutzmaßnahmen derart gut umgesetzt, dass die Einhaltung der Grenzwerte gewährleistet ist. Arbeitszeit ist daher auch im Hinblick auf die Einhaltung von Expositionszeiten von großer Bedeutung.

Arbeitswissenschaftlich ist längstens bewiesen, dass ab der achten Arbeitsstunde die Arbeitsfähigkeit nachlässt und die Erschöpfung zunimmt. In der Folge erhöhen sich die Fehlerquoten und die Unfallgefahr steigt. Ist die Arbeitsintensität hoch und können Pausen oder Ruhezeiten nicht eingehalten werden, so tritt die Erschöpfung schon früher ein. Auf Dauer kann ein solcher Zustand zu langen Ausfallzeiten durch Krankheit führen. So rangieren seit Jahren psychische Störungen ganz oben in den Krankenstatistiken der Krankenkassen. Bei den Versicherten der Techniker Krankenkasse beispielsweise macht diese Diagnose bereits 17,5 % aller Krankmeldungen aus.¹⁴

In einigen Branchen besteht aufgrund hoher Beanspruchungen, selbst bei Einhaltung der gesetzlichen Arbeitszeit sowie der Pausen- und Ruhezeiten, die Gefahr, berufsbedingt zu erkranken. Eine Reduzierung der täglichen Arbeitszeit in besonders belastenden Tätigkeiten, wie zum Beispiel in der Pflege, würde eine deutliche Entlastung herbeiführen. Mehr Zeit für Erholung bringt (bestenfalls) mehr Gesundheit und damit mehr Resilienz zum Beispiel gegenüber emotionalen Anforderungen. Dies sind geeignete Voraussetzungen für zufriedene sowie motivierte Beschäftigte und somit ein klarer Vorteil für die Betriebe. Ein geringerer Krankenstand erhöht auch die Planbarkeit, reduziert betriebsbedingte Störungen und führt wiederum zu mehr Kundenzufriedenheit. Motivierte Beschäftigte leisten mehr, so dass sogar die Produktivität und Qualität noch erhöht werden können. Arbeitszeitreduzierung bringt also klare Vorteile für die Betriebe. Das haben Versuche, die einige Unternehmen in den letzten Jahren durchgeführt haben, eindeutig gezeigt. Letztendlich geht es nicht um die geleistete Arbeitsstunde, sondern um die Leistung der Beschäftigten und den Erhalt ihrer Gesundheit. Aus diesen Gründen kann es keine Rückschritte bei der Arbeitszeitgestaltung geben und deshalb muss sich das für den Arbeitsschutz zuständige Ministerium für gesundheitszuträgliche Arbeitszeiten einsetzen. Wer eine Verlängerung der wöchentlichen

Arbeitszeit auf 48 Stunden durch die Hintertür einer angeblich von den Beschäftigten gewünschten Flexibilisierung der Arbeitszeit fordert, riskiert nicht nur die Gesundheit der Beschäftigten, sondern befördert auch eine Abwanderung von Fachkräften.¹⁵

Basisarbeit – eine wenig beachtete, aber hochbelastete Form prekärer Arbeit in der Dienstleistungsbranche

Eine Form von prekärer Arbeit, die selten in den Blick gerät, ist die sogenannte Basisarbeit. Unter Basisarbeit verstehen wir Tätigkeiten, die ohne Ausbildung ausgeübt werden dürfen und deshalb innerhalb kurzer Zeit erlernt werden können.¹⁶

Basierend auf der Operationalisierung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD (2020) sind 15 % der Beschäftigten in diesem Sektor tätig (je nach Berechnungsgrundlage sogar 20 %). Basisarbeit wird mehrheitlich von Frauen ausgeübt (57 %). Die meisten Beschäftigten mit Basisarbeit arbeiten in der Dienstleistungsbranche, und zwar 46 %, in der Industrie dagegen arbeiten nur 9 %.¹⁷ Fast zwei Drittel der Beschäftigten arbeiten an Wochenenden, fast 40 % arbeiten darüber hinaus in Schichten.¹⁸

In der betrieblichen Hierarchie stehen Beschäftigte, die einfache Tätigkeiten verrichten, ganz unten. In einigen Branchen werden sie oft gar nicht richtig wahrgenommen, zum Beispiel Reinigungsdienste, die außerhalb der üblichen Arbeitszeiten vor Ort sind. Daher bekommt die Basisarbeit in der öffentlichen Wahrnehmung nur wenig Aufmerksamkeit. Jedoch belegen die Ergebnisse aus der aktuellen Arbeitsforschung für einen erheblichen Teil derjenigen, die Basisarbeit leisten, eine multifaktorielle und hohe Arbeitsbelastung.

Gründe genug, sich aus Sicht des Arbeitsschutzes und der staatlichen Kontrolle dieser Beschäftigtengruppe zu widmen.

Basisarbeit ist durch schwere Arbeit und geringen Handlungsspielraum gekennzeichnet

Hohe physische Belastung durch Heben und Tragen schwerer Lasten sowie Arbeiten, die unter großer Kraftanstrengung in den Händen durchgeführt werden, prägen diesen Sektor.¹⁹ Als Beispiele können hier Paket- und Zulieferdienste, Reinigungsdienste oder Erntehelfer aufgeführt werden. Gearbeitet wird häufig im Stehen: für Basisarbeit gilt das zu 71 % im Gegensatz zu 61 % in der Facharbeit und nur 32 % in hochqualifizierter Arbeit.

Weiterhin ist Basisarbeit durch sich ständig wiederholende, monotone Arbeitsvorgänge, die häufig sehr schnell ausgeführt werden müssen, gekennzeichnet.²⁰ Gleichzeitig sind Basisarbeitende mit Gefährdungsfaktoren konfrontiert, die in erheblichem Maße die Psyche beanspruchen.

Insbesondere für Paketzusteller sind hoher Zeit- und Termindruck ein weiterer Gefährdungsfaktor.²¹ Dieser entsteht einerseits durch den Anspruch der Kunden sowie andererseits durch

oftmals unrealistische Versprechungen der Firmen. Aufgrund des zunehmenden Sendeaufkommens ist mit zusätzlicher Arbeitsverdichtung und dadurch mit einer weiteren Verschärfung der Arbeitsbedingungen zu rechnen. Die Randbedingungen geben den Beschäftigten jedoch kaum Handlungsspielraum. Zulieferer sind von der Verkehrssituation und von den Wetterbedingungen abhängig und haben daher wenig Einfluss auf Anfang und insbesondere auf das Ende der täglichen Arbeit. Ähnlich ist die Situation bei Essensauslieferern, die sich zusätzlich den Unmut unzufriedener Kunden gefallen lassen müssen. In wenigen Fällen haben Basisbeschäftigte Einfluss auf die Arbeitsmenge oder können ihre Arbeit selbst planen oder einteilen.²²

Aufgrund der zuvor beschriebenen Arbeitsbedingungen schätzen Beschäftigte in der Basisarbeit ihre Gesundheitssituation schlecht oder als weniger gut ein. Etwa 45 % der Basisarbeitenden geben an, drei oder mehr Muskel-Skelett-Beschwerden zu haben, weitere 29 % klagen über wenigstens zwei entsprechende Beschwerden. Dagegen liegen die Werte bei psychosomatischen Beschwerden in allen drei Sektoren in etwa gleichauf.²³

Digitalisierung – negative Effekte auf die Arbeitsbedingungen in der Basisarbeit überwiegen

Die Digitalisierung der Arbeitswelt betrifft auch die Basisarbeit. Dabei wurde zunächst angenommen, dass eine physische Belastung zum Beispiel durch digitale Arbeitsmittel reduziert werden könne. Aber auch die Substitution schwerer oder monotoner Arbeitsvorgänge war denkbar. Die aktuelle Studienlage verlangt jedoch eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Tätigkeiten. Im Bereich Automatisierung können Teiltätigkeiten von Robotern und ähnlichen Systemen übernommen werden. Am Ende verbleiben jedoch Restarbeiten, die von Beschäftigten oft unter ergonomisch ungünstigen Körperhaltungen durchgeführt werden müssen. Als Beispiel sei hier ein Reinigungsroboter für die Bodenpflege genannt. Dieser kann in Ecken und unter Einrichtungsgegenständen nicht reinigen. Es verbleibt die ergonomisch ungünstige Restarbeit bei den Beschäftigten.²⁴ Ein gesundheitsförderlicher Tätigkeitswechsel und Einfluss auf die Planung der Tätigkeiten entfallen immer dann, wenn die Technik den Zeitrahmen vorgibt.

Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) bringt für Basisarbeitende eine gewisse Aufwertung – wobei dies eine Abwertung von Facharbeit bedeuten kann – und Handlungsspielraum. Die Wahrscheinlichkeit für mehr Autonomie bei der Basisarbeit liegt bei Nutzung von IKT bei 12 % gegenüber der Nichtnutzung. Die IKT verändert die Qualität der Arbeit, aber nur selten auf gesundheitsförderliche Art und Weise. So liegt die Wahrscheinlichkeit, auf unvorhergesehene Situationen reagieren zu müssen, bei Basisarbeitenden mit Einsatz von IKT um 22,9 % höher als bei Basisarbeitenden, die IKT selten oder nie benutzen. Ähnlich verhält es sich mit Aufgaben und Arbeitsvorgängen, die nun gleichzeitig durchgeführt werden müssen. Hier liegt die Wahrscheinlichkeit bei 22,2 % höher gegenüber Nichtnutzung von IKT.²⁵

Wie bereits oben beschrieben, führt die Nutzung von IKT zu einer Zunahme der Arbeitsintensität sowie zu erhöhtem Zeit- und Termindruck. Aus diesen Gründen zeigt sich einmal mehr, dass digitale Systeme nicht einfach eingeführt werden sollten. Es gilt, die einzelnen Tätigkeiten

systematisch für den Einsatz von digitalen Systemen zu überprüfen. Welche positiven Gestaltungsmöglichkeiten für deren Einsatz gibt es? Sind Hinweise auf eher negative Auswirkungen bereits im Vorfeld zu identifizieren? Dann sollte auf den Einsatz verzichtet werden, um eine Gefährdung der Beschäftigtengesundheit zu vermeiden. Auch wenn unternehmerisch verlockend, so sollten die zeitlichen Vorgaben wie Taktung und Bandgeschwindigkeit durch den Menschen und nicht durch die Technik bestimmt werden. Dazu ist eine vorausschauende Beurteilung der Gefährdungen nach Arbeitsschutzgesetz erforderlich. Zunächst muss jedoch sichergestellt werden, dass Basisarbeitende in die betriebliche Organisation integriert werden. Nur so können sie ihre Interessen vertreten und an betrieblichen Maßnahmen zum Arbeitsschutz und zur Gesundheitsförderung teilnehmen.

Die zuständige Arbeitsschutzbehörde, das Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz (LUA), muss in die Lage versetzt werden, auch diese Form der Arbeit systematisch zu kontrollieren und die Verantwortlichen zu beraten. Kann das LUA dieser Verpflichtung nicht nachkommen, ist das zum Nachteil der saarländischen Beschäftigten, insbesondere derer, die mit Basisarbeit oftmals nicht im Blick der öffentlichen Wahrnehmung laufen.

- ¹ Zum Konzept und zur Messung von Guter Arbeit im Bund und im Saarland vgl. Arbeitskammer des Saarlandes (Hrsg.): Index Gute Arbeit Saar 2022. Ausgewählte Ergebnisse der AK-Befragung saarländischer Beschäftigter im Rahmen einer Aufstockungsstichprobe zum „DGB-Index Gute Arbeit“. Download unter: <https://www.arbeitskammer.de/index-gute-arbeit-saar>
- ² Vgl. Keller, Berndt und Seifert, Hartmut: Atypische Beschäftigung im Abwärtstrend? Entwicklungen und Erklärungsansätze. In: WSI-Mitteilungen 6/2023, S. 470-478.
- ³ Vgl. Arbeitskammer des Saarlandes: Bericht an die Regierung des Saarlandes 2023. Saarbrücken, S. 91 ff.
- ⁴ Vgl. Mindestlohn: Geplante Erhöhung sichert nicht die Kaufkraft der Beschäftigten. Grafik des Monats 8/2023, online unter: www.sozialpolitik-aktuell.de
- ⁵ Vgl. Lübker, Malte und Schulten, Thorsten: Reale Zugewinne durch die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie. WSI-Mindestlohnbericht 2024. Düsseldorf.
- ⁶ Vgl. Deutscher Bundestag: Gesetzgeberischer Anpassungsbedarf beim Mindestlohngesetz auf der Grundlage des konsentierten Entwurfs einer EU-Mindestlohnrichtlinie, WD 6-3000-051/22, Berlin 2022.
- ⁷ Zur Kritik der Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze siehe AK-Jahresbericht an die Landesregierung 2022, S. 373-375.
- ⁸ Vgl. Arbeit ja, Aufstieg nein. In: böckler impuls 3/2024, S. 4-5.
- ⁹ Vgl. Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit, § 21 (1a), 2023.
- ¹⁰ Vgl. Bundesrat (Hrsg.): Drucksache 622/23, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Mindestbeschäftigungsquote und zur quotenbegleitenden Datenübermittlung an die Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, 2023.
- ¹¹ Vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit (Hrsg.): Tätigkeitsbericht der saarländischen Arbeitsschutzverwaltung 2021/2022, Saarbrücken 2024.
- ¹² Vgl. Lehrstuhl für Arbeitswissenschaft, Fakultät für Maschinenbau und Sicherheitstechnik, Bergische Universität Wuppertal (Hrsg.): lidA – Idee, Studie, Ergebnisse – eine Kohortenstudie zu Arbeit, Alter, Gesundheit und Erwerbsteilhabe bei älteren Erwerbstätigen in Deutschland, Wuppertal 2018.
- ¹³ Vgl. DAK-Gesundheit Pressemeldung: <https://caas.content.dak.de/caas/v1/media/57448/data/7c0823dcf1fece935a3f19db4ad1c497/240123-download-pm-krankenstand-2024.pdf>, aufgerufen am 06.03.2024.
- ¹⁴ Techniker Krankenkasse: Gesundheitsreport 2023, S. 96.
- ¹⁵ Endnote – Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Arbeitszeit flexibilisieren – Mehr Freiheit für Beschäftigte und Familien; Drucksache 20/10387, 20.02.2024.
- ¹⁶ Zu Einfachtarbeit wurde in der Vergangenheit nur wenig geforscht. Bei Einfachtarbeit handelt es sich aber keinesfalls um einfache Tätigkeiten. Um diesem Sachverhalt besser zu beschreiben und den Beschäftigten in dieser Arbeitsform mehr Anerkennung und Wertschätzung entgegenzubringen, hat sich in aktuelleren Publikationen der Begriff Basisarbeit etabliert.
- ¹⁷ BAuA-Arbeitszeitreport 2021, S. 134.
- ¹⁸ Kaboth, Arthur; Lück, Marcel; Hünefeld, Lena: Herausfordernde Arbeitszeitmerkmale in der Basisarbeit. In: BAuA: Fakten, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund 2023.
- ¹⁹ Kaboth, Arthur; Lück, Marcel; Hünefeld, Lena: Arbeitssituation in der Basisarbeit – Herausforderung für die Gesundheit. In: BAuA: Fakten, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund 2023.
- ²⁰ BAuA-Bericht: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, Berichtsjahr 2020, S. 50.
- ²¹ Wind, Thomas: Belastungserfahrungen bei Basisarbeit am Beispiel von Paket- und Lieferdiensten. In: „Menschengerechte Arbeitsgestaltung – Basisarbeit und neue Arbeitsformen“, Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V., Sankt Augustin (Hrsg.), Herbstkonferenz 2023, Düsseldorf.
- ²² BAuA-Bericht 2020, a. a. O., S. 52.
- ²³ Ebd. S. 53.
- ²⁴ Sträter, Oliver: Basisarbeit und menschengerechte Arbeitsgestaltung – Strategische Erfordernisse und Ansätze. In: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft, Heft 4, Dezember 2023, S. 569.
- ²⁵ Kopartz, Florian; Hünefeld, Lena; Meyer, Sophie Charlotte: Digitale Transformation und die Arbeitssituation von Basisarbeitenden: Eine Analyse der Rolle von Informations- und Kommunikationstechnologien. In: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft, Heft 4, Dezember 2023, S. 545.

6.4 Arbeitsrealitäten in der Pflege haben sich nur unwesentlich verändert

Die Pflegepolitik muss sich den wachsenden Anforderungen stellen und gleichzeitig die Arbeitsbedingungen für die Pflegekräfte verbessern, um eine qualitativ hochwertige Pflege sicherzustellen. Im Saarland stand sie im vergangenen Jahr permanent im Fokus, insbesondere hinsichtlich der Arbeitsbedingungen von Pflegekräften – aber auch die demografischen Veränderungen und der steigende Bedarf an Pflegeleistungen sind zentrale Themen. Daher versucht die Konziertierte Aktion Pflege, mit gezielter Planung unter Partizipation der Pflegebeschäftigten, passgenaue Maßnahmen zu entwickeln. Hierbei ist ein wichtiger Auftrag an die Landesregierung, einen umfassenden Pflegeinfrastrukturbericht zu erstellen und diesen in eine nachhaltige Maßnahmenplanung für den Pflege- und Gesundheitsbereich zu überführen.

Die Arbeitsbedingungen von Pflegekräften im Saarland sind geprägt von hoher Arbeitsbelastung, Personalmangel und oft unzureichender Anerkennung. Die hohe Arbeitsintensität führt zu physischen und psychischen Belastungen, die langfristig die Qualität der Pflege beeinträchtigen können. Themen wie der Personalmangel, die Arbeitsbelastung, Vergütung und Anerkennung sowie Weiterbildung und Aufstiegschancen sind omnipräsent. Demgegenüber steht der hohe Kostendruck der Krankenhäuser, der verschiedenen Pflegeeinrichtungen und der ambulanten Dienste.

Fachkräftemangel und steigender Bedarf

Die Landesregierung will bis zum Jahr 2030 insgesamt 4.000 zusätzliche Pflegekräfte gewinnen, denn der Personalbedarf in diesem Bereich hat auch im Saarland vielfältige und weitreichende Auswirkungen auf das Gesundheitssystem, die Patientenversorgung und das Wohlbefinden der Pflegekräfte selbst. Insbesondere viele stationäre Pflegeeinrichtungen kämpfen mit einem Mangel an qualifiziertem Personal. Eine bedarfsgerechte und nachhaltige Planung über den von der Landesregierung in Auftrag gegebenen Pflegeinfrastrukturbericht wird für die zukünftige Versorgung der im Saarland lebenden Menschen unumgänglich sein¹. Der Personalmangel führt zu einer Reduzierung der Qualität der Pflege, da die vorhandenen Pflegekräfte unter erhöhtem Druck stehen und weniger Zeit für die individuelle Betreuung der zu Pflegenden haben. Die Folgen des Zeitmangels auf die Pflegequalität zeigen sich beispielsweise in einer unzureichenden Überwachung von Pflegebedürftigen, Medikamentenfehlern oder aber in einer verminderten Patientenzufriedenheit.

Weniger Pflegepersonal bedeutet in der Konsequenz auch immer eine höhere Arbeitsbelastung für die verbleibenden Beschäftigten. Lange Arbeitszeiten, Überstunden und Stress können die physische und psychische Gesundheit der Pflegekräfte beeinträchtigen und die Möglichkeit der Gefährdung der Patientensicherheit steigt drastisch durch die Überlastung und den Zeitdruck. Zeitgleich steigt das Risiko von Pflegefehlern und Unfällen, was insbesondere in kritischen Bereichen wie Intensivstationen oder der Notfallversorgung gravierende Folgen haben kann.

Der dauerhafte Personalmangel führt im Verlauf des Berufslebens oft zu Frustration, Enttäuschung und Erschöpfung bei Pflegekräften, was in der Folge das Risiko eines Burnouts, von Absentismus oder gar eines verfrühten Ausscheidens aus dem Beruf birgt, so auch festgehalten in der bundesweiten Studie „Ich pflege wieder, wenn ...“ der Arbeitskammer des Saarlandes in Kooperation mit der Arbeitnehmerkammer in Bremen und dem Institut Arbeit und Technik (IAT) Gelsenkirchen.² Daneben sinkt die Mitarbeiterzufriedenheit, die sich auch auf den Bereich der Personalakquise auswirkt, denn qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten, wird durch unzufriedene Beschäftigte erschwert. Dies führt in der Folge zu einem Teufelskreis, da die Überlastung der verbleibenden Pflegekräfte die Arbeitsbedingungen weiter verschlechtern kann. Um die dringend zu deckenden Personallücken zu kompensieren, müssen Gesundheitseinrichtungen oft teure Maßnahmen ergreifen. Hierbei sind neben umfangreichen und sehr kostenintensiven Akquisemaßnahmen im Ausland oftmals die Einstellung von Pflegekräften in der Leiharbeit, die Schaffung attraktiver Anreizmodelle für das Kompensieren von Ausfallzeiten, Sonderzahlungen und sonstige Prämien notwendig. Hierdurch entstehen den Einrichtungen hohe finanziellen Belastungen.

Die Arbeitsbelastung in der Kranken- und Altenpflege steigt weiter

Wie bereits oben ausgeführt, führt die dauerhaft hohe Arbeitsbelastung zu physischen und psychischen Beanspruchungen für Pflegekräfte und andere im Gesundheitsdienst Beschäftigte. Eine in 2023 veröffentlichte Sonderauswertung zur Pflege des „DGB-Index Gute Arbeit“ hat sich hierzu die Arbeitsbelastung in der Kranken- und Altenpflege nochmal genauer angesehen. In einem Vergleich der Jahre 2019 und 2022 wurden im letzten Jahr folgende Punkte festgehalten:

- Der Arbeitsbereich Pflege schneidet bei allen Belastungsindikatoren in unterschiedlichem Ausmaß besonders schlecht ab, sowohl im Bereich der (Kinder-)Kranken- als auch der Altenpflege.
- Die starken körperlichen Belastungen, zum Beispiel durch das Heben und Tragen schwerer Lasten, werden ergänzt durch die enormen psychischen Belastungen, bedingt durch starken Zeitdruck und Arbeitsverdichtung, und sind prägend für die Arbeit in Pflegeberufen.
- Um das Arbeitsaufkommen zu bewältigen, werden oft Abstriche bei der Ausführung der Arbeitsqualität gemacht, zum Beispiel bei der Einwirkzeit der Händedesinfektion.
- Innerhalb des Vergleichs der beiden Befragungszeiträume werden für die Krankenpflege so gut wie keine Verbesserungen sichtbar und mit Betrachtung der Qualitätsabstriche hat sich das Problem in den vergangenen Jahren sogar noch verschärft.
- In der Altenpflege bleibt das Belastungsniveau ebenfalls deutlich zu hoch.³

Auch wenn laut der Befragung die große gesellschaftliche Bedeutung des Arbeitsbereiches der Pflege unumstritten ist und die Pflegekräfte selbst davon ausgehen, dass ihre Arbeit in hohem bzw. sehr hohem Maße einen gesellschaftlichen Beitrag leistet, hat der größte Teil der Pflegebe-

schäftigten das Gefühl, sehr oft gehetzt oder unter Zeitdruck bei der Arbeit zu sein und der Großteil geht davon aus, nicht bis zur Rente in der Pflege als Beschäftigungsfeld bleiben zu können.

Aktuelle Befragungen bestätigen diesen Trend

In der im Jahr 2023 durchgeführten AK-Beschäftigtenbefragung zeigen sich ebenfalls die vorher genannten Punkte. Von den befragten 133 Pflegekräften geben rund 71 % an, oft oder sehr oft Arbeit in ungünstigen Körperhaltungen auszuführen und rund 70 % müssen körperlich schwere Arbeit leisten. Mehr als 55 % geben an, sich überfordert zu fühlen und mehr als 60 % müssen Abstriche bei der Qualität ihrer Arbeit machen, um das vorhandene Arbeitspensum zu schaffen. Auch die Arbeitsverdichtung wird deutlich gespürt: 77 % der Befragten geben an, immer mehr Arbeit in der gleichen Zeit erledigen zu müssen.⁴

Die Folgen dieser andauernden Belastungen schlagen sich in den Zahlen der Arbeitsunfähigkeiten durch psychische und physische Erkrankungen nieder. Die Techniker Krankenkasse hat im Mai 2023 die Auswertung der Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen ihrer rund 5,6 Millionen versicherten Erwerbspersonen herausgegeben und eine Sonderauswertung für den Pflegebereich getätigt. Hierbei hat sich ergeben, dass der Krankenstand von Pflegekräften innerhalb eines Zeitraumes von einem Jahr um knapp 40 % gestiegen ist. Sie liegen in der Stichtagsbetrachtung zum 31.12.2022 damit mehr als 50 % über dem Durchschnitt aller Beschäftigten.⁵

Die fortlaufende Digitalisierung wird sowohl als Belastung empfunden als auch als Chance gesehen, wenn die Einführung partizipativ und begleitend mit organisierten Fortbildungen als Entwicklungsprozess in der Organisation geschieht. Laut der Beschäftigtenbefragung der Arbeitskammer des Saarlandes empfinden knapp 39 % der Befragten eine deutliche Veränderung der Arbeit durch die Einführung von digitalen Technologien und weitere 44 % sehen insgesamt eine Veränderung der Arbeit durch die Digitalisierung an vielen Stellen. Alles in allem nimmt aber ein Großteil eine Verbesserung der Arbeitsrealität durch die Digitalisierung wahr.⁶

Den Beitrag der Pflege ins richtige Licht rücken

Pflegekräfte sehen sich oft mit Herausforderungen in Bezug auf angemessene Entlohnung und gesellschaftliche Anerkennung konfrontiert. Die Auseinandersetzung mit den Themen Anerkennung und Vergütung ist nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit und Fairness, sondern hat auch direkte Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Pflegesektors in Bezug auf Qualität von Pflege und die Attraktivität des Pflegeberufs.

Für die Leistungstragenden im Gesundheitssystem mit tagtäglich sehr anspruchsvoller Arbeit ist eine angemessene Anerkennung der Anstrengungen nicht nur fair, sondern auch wichtig, um die Motivation und das Engagement der professionellen Pflege aufrechtzuerhalten.

Eine angemessene Vergütung und die Anerkennung der Leistung sind entscheidende Attraktivitätsfaktoren, dies bestätigt auch die Arbeitsplatzstudie des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) aus dem Jahr 2023. Die Bezahlung ist für nahezu alle Beschäftigten in der Pflege ein zentraler Punkt für einen attraktiven Arbeitsplatz. Vor allem Berufsanfängerinnen und -anfänger sowie Auszubildende, aber auch Quereinsteigerinnen und -einsteiger erhoffen sich laut BMG eine bessere Bezahlung.⁷

Insbesondere in Zeiten von Fachkräftebedarf und demografischem Wandel ist es wichtig, den Pflegeberuf als erstrebenswerte Karriereoption zu positionieren, um genügend qualifizierte Menschen anzuziehen, da Pflege nicht nur für das Wohlbefinden der Einzelnen von zentraler Bedeutung ist, sondern auch für die Gesellschaft als gesamtes Gefüge. Eine qualitativ hochwertige Pflege trägt zur Prävention von Krankheiten, zur Genesung von Patientinnen und Patienten und zum sozialen Zusammenhalt bei. Die Wertschätzung dieser gesellschaftlichen Rolle sollte sich in angemessener Vergütung und Anerkennung niederschlagen.

Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung in Aussicht

Die genderpolitischen Aspekte betonen die Notwendigkeit, geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Pflege anzuerkennen und anzugehen. Da der Pflegeberuf traditionell von Frauen dominiert wird, spiegelt die geringere Vergütung und Anerkennung in diesem Bereich oft auch geschlechtsspezifische Ungleichheiten wider. Dies steht im Zusammenhang mit der historischen Unterbewertung von „weiblichen“ Berufen und trägt zu bestehenden Lohnunterschieden zwischen den Geschlechtern bei. Ein notwendiger Schritt auf dem Weg dahin, geschlechtsspezifische Ungleichheiten auszuräumen und um die Attraktivität anzuheben, ist die Anpassung der Bezahlung für nicht tarifgebundene Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen. Mit der weiteren Anhebung des Pflegemindestlohnes ab dem 01.05.2024 auf 19,50 Euro und ab 01.07.2025 auf 20,50 Euro pro Stunde bei Pflegefachkräften und bei qualifizierten Pflegehilfskräften ab dem 01.05.2024 auf 16,50 Euro und ab 01.07.2025 auf 17,35 Euro pro Stunde ist ein erster Schritt getan. Seit Herbst 2022 sind mit dem Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz (GVWG) außerdem alle Pflegeeinrichtungen, die als solche zugelassen werden wollen, verpflichtet, ihre Pflege- und Betreuungskräfte mindestens in Höhe der geltenden Tarife zu entlohnen. Dazu müssen sie entweder selbst tarifgebunden sein oder ihre Beschäftigten mindestens nach regional anwendbaren Tarifverträgen bezahlen. Damit soll insbesondere in der Alten- bzw. Langzeitpflege die Bezahlung auch mit dem Ziel verbessert werden, die Gehaltslücke zwischen Kranken- und Altenpflege zu schließen, um somit als Arbeitsbereich auch attraktiver zu werden.

Darüber hinaus wurden im Bereich der Anerkennung von Fachlichkeit und deren Wertschätzung Maßnahmen ergriffen. So hat das saarländische Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit (MASFG) die Berufsordnung für Pflegefachkräfte vollständig überarbeitet, die Fachkompetenzen (insbesondere im Rahmen der Vorbehaltstätigkeiten) fest verankert und an die aktuellen Anforderungen angepasst.

Möglichkeit zur Fort- und Weiterbildung macht den Beruf interessanter

Die Förderung von Weiterbildungsmöglichkeiten und klare Karriereperspektiven können entscheidend sein, um Pflegekräfte zu motivieren und zu binden, denn diese fördern nicht nur das individuelle Wachstum der Pflegekräfte, sondern tragen auch zur Schaffung einer positiven und unterstützenden Arbeitsumgebung bei. Dies wiederum stärkt die Bindung von Beschäftigten, verbessert die Qualität der Pflegeleistungen und trägt dazu bei, den Herausforderungen im Pflegesektor erfolgreich zu begegnen. Dabei spielen beispielsweise Punkte wie die berufliche Entwicklung, Steigerung der Arbeitszufriedenheit und die Anpassung an den Wandel in der Pflegepraxis eine besondere Rolle.

Durch die Bereitstellung von Weiterbildungsmöglichkeiten können Pflegekräfte ihre Fähigkeiten und Kenntnisse verbessern, was nicht nur ihre persönliche Zufriedenheit steigert, sondern auch die Qualität der Pflegeleistungen verbessert. Hierbei reicht es aber nicht, auf das Angebot von qualifizierten Weiterbildungsmaßnahmen zurückgreifen zu können. Grundsätzlich müssen auch die Möglichkeit zur Teilnahme und die Finanzierung der Kosten gegeben sein und aus Sicht der Arbeitskammer muss auch zumindest eine Pflicht zur Freistellung durch die Arbeitgeber auf Bundesebene gesetzlich geregelt werden. Die Möglichkeit, die eigene Karriere aktiv zu gestalten, sich zu spezialisieren, trägt zur Arbeitszufriedenheit bei. Zufriedene Pflegekräfte sind in der Regel produktiver, engagierter und weniger anfällig für Burnout oder berufsbedingten Stress, denn die Pflegepraxis entwickelt sich ständig weiter, und Pflegekräfte müssen mit den neuesten Entwicklungen und Technologien Schritt halten.

Die Möglichkeit, sich kontinuierlich weiterzubilden und beruflich zu wachsen, fördert die Motivation und das Engagement der Pflegekräfte. Sie fühlen sich wertgeschätzt und unterstützt, was einen positiven Einfluss auf ihre Leistungsbereitschaft und die Qualität der erbrachten Pflege hat. Die Bereitstellung von klaren Karriereperspektiven durch den Arbeitgeber signalisiert Pflegekräften, dass Interesse an ihrer langfristigen beruflichen Entwicklung besteht, was wiederum die Bindung an den Arbeitgeber stärken und die Fluktuation reduzieren kann. Mit Blick auf den Fachkräftebedarf in der Pflege ist es entscheidend, qualifizierte Pflegekräfte zu gewinnen und zu halten. Die Aussicht auf berufliche Weiterentwicklung und klare Karriereperspektiven kann ein ausschlaggebender Faktor sein, um hochqualifiziertes Personal anzuziehen und zu binden.

Das Saarland auf dem Weg zur Verbesserung der Ausbildungs- und Arbeitssituation in der Pflege

Das Saarland widmet sich in verschiedenen Arbeitsgruppen der Konzentrierten Aktion Pflege Saar (KAP Saar) des MASFG unter anderem dem Thema der „Fort- und Weiterbildung“, dem „Arbeiten auf Augenhöhe“ und vielen weiteren Themenkomplexen. In einer Zwischenbilanz wurden bereits erste positive Ergebnisse vorgestellt, so zum Beispiel die Fortbildung „Auf Augenhöhe – Besser miteinander reden“ als Kooperationsprojekt der AK und der Ärztekammer des Saarlandes.⁸ Ziele dieser Veranstaltung sind, die Rollenreflexion und das Führungsverständnis (neu) zu justieren, die Kommunikation zwischen den Berufsgruppen und verschiedenen Hierar-

chieebenen zu verbessern und die Kooperation und das Arbeitsklima weiterzuentwickeln: ein immanent wichtiger Beitrag zur interprofessionellen Zusammenarbeit.

Weitere Maßnahmen, wie zum Beispiel eine Ausbildungsstättenplanung für nichtakademische Pflege- und Gesundheitsfachberufe, wurden 2023 in Auftrag gegeben. Einmal, um den Ist-Zustand zu erheben und auch, um Handlungsempfehlungen für die Zukunft zu erarbeiten. In zahlreichen weiteren Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen werden erleichternde Maßnahmen für den Pflegealltag, konkrete Maßnahmen zur Fort- und Weiterbildung und zur breiteren Möglichkeit der Akademisierung vorangetrieben und entwickelt.

Insgesamt kann aus Sicht der Arbeitskammer bis dato bilanziert werden, dass das erste Jahr der KAP Saar sehr aktiv und auch produktiv war – und dies immer partizipativ unter der aktiven Beteiligung der Beschäftigten aus der Pflege. Nach wie vor gilt die Devise: Je mehr Pflegekräfte aus den unterschiedlichsten Ebenen und Arbeitsbereichen sich beteiligen, desto besser wird das Ergebnis. Das Saarland hat sich auf den Weg gemacht, aktiv an einer Verbesserung der pflegerischen Versorgung zu arbeiten, zusammen mit den Beschäftigten in der Pflege, den Lehrenden, den Lernenden und allen anderen Akteuren im Gesundheitswesen und dem Pflegebereich.

Ergebnisse und Forderungen der Arbeitskammer:

- Nach wie vor muss die Digitalisierung im Gesundheits- und Pflegesektor partizipativ weiter vorangebracht werden, um die Arbeit der Gesundheitsbeschäftigten zu erleichtern. Allerdings muss die Digitalisierung so gestaltet werden, dass die Beschäftigten mitgenommen werden und ihre Bedürfnisse Einfluss auf die Gestaltung haben.
- Eine Regelung zur Pflicht des Kompetenzerhaltes kann nicht nur auf Seiten der Pflegefachkräfte gelten. Der Arbeitgeber muss verpflichtet werden, dem Anspruch der Beschäftigten bezüglich der Fort- und Weiterbildung nachzukommen. Er muss auf Bundesebene gesetzlich in die Pflicht genommen werden, die Beschäftigten für berufsspezifisch notwendige Fort- und Weiterbildungen freizustellen.
- Die Veröffentlichung des Pflegeinfrastrukturberichtes für das Saarland ist dringend notwendig für alle Akteure in der Gesundheits- und Pflegelandschaft. Bereits am 14. Dezember 2023 wurde auf der Zwischenbilanz der KAP Saar das Gutachten zum Pflegeinfrastrukturbericht vorgestellt. Die vollständigen Ergebnisse sind für alle Beteiligten notwendig, um nachhaltige Maßnahmen, angepasst an die Bedarfe, zu entwickeln.
- Die Arbeit der Stabsstelle Pflege und der Konzertierten Aktion Pflege Saar muss verstetigt und vertieft werden. Pflege und Gesundheit sind ein gesamtgesellschaftliches Thema. Schon jetzt zeigen sich, auch unter Beteiligung der Arbeitskammer, einige Erfolge aus dieser Arbeit. Diese müssen weiter ausgebaut werden.

- ¹ Dienstleistung, Innovation, Pflegeforschung GmbH (DIP GmbH), Projektbeschreibung Gutachten zum Pflegeinfrastrukturbericht für das Saarland. https://www.dip.de/fileadmin/data/pdf/projekte_DIP-GmbH/Projektbeschreibung_Gutachten-Pflegeinfrastrukturbericht-Saarland.pdf (zuletzt abgerufen am 13.03.2023).
- ² Auffenberg, Jennie; Becka, Denise; Evans, Michaela; Kokott, Nico; Schleicher, Sergej; Braun, Esther: Ich pflege wieder, wenn... – Potenzialanalyse zur Berufsrückkehr und Arbeitszeitaufstockung von Pflegefachkräften. Langfassung. (2022): https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/AK-Themenportale/Pflege/Pflegestudie/Ich_pflege_wieder_wenn_Langfassung_Bundesweit_Web.pdf (zuletzt abgerufen am 13.03.2024).
- ³ Institut DGB-Index Gute Arbeit: Arbeitsbedingungen in der Pflege revisited. Was hat sich in den vergangenen Jahren getan? Berlin 2023. DGB-Index Gute Arbeit Kompakt 02/2023.
- ⁴ Arbeitskammer des Saarlandes: Index Gute Arbeit Saar. Saarbrücken 2023.
- ⁵ Techniker Krankenkasse: Gesundheitsreport Arbeitsunfähigkeiten. Hamburg 2023. <https://www.tk.de/resource/blob/2146912/b3da7656eefb503fd4f836b2fc75974c/gesundheitsreport-au-2023-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 13.03.2024).
- ⁶ Arbeitskammer des Saarlandes: Index Gute Arbeit Saar. Saarbrücken 2023.
- ⁷ Bundesministerium für Gesundheit: Pflegearbeitsplatz mit Zukunft! Die Ergebnisse der Studie zur Arbeitsplatzsituation in der Akut- und Langzeitpflege auf einen Blick. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/K/Konzertierte_Aktion_Pflege/BMG_Ergebnisse_der_zweiteiligen_Studie_Arbeitsplatzsituation_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 13.03.2024).
- ⁸ Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit: 1. Zwischenbilanz Konzertierte Aktion Pflege Saar. Saarbrücken 2023.

6.5 Aus- und Weiterbildung

6.5.1 Die Relevanz von Aus- und Weiterbildung für die sozialverträgliche Gestaltung der Transformation

Unternehmen und Politik identifizieren den Fachkräftemangel als Wachstumsbremse. Neben Debatten um Fachkräftezuwanderung kommt ein Aspekt in der Debatte aktuell zu kurz: die Nutzung inländischer Potenziale durch Förderung von Aus- und Weiterbildung. Gerade in Transformationszeiten werden qualifizierte Beschäftigte mehr denn je benötigt, weshalb lebenslanges Lernen immer wichtiger wird. Dabei spielen die Organe der Mitbestimmung und Fachnetzwerke eine Schlüsselrolle.

Demografischer Wandel verschärft wachsenden Fachkräftebedarf

Der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden für das Saarland zunehmend zur Herausforderung: Die Bevölkerungsstruktur erlebt einen tiefgreifenden Wandel, geprägt durch eine steigende Anzahl älterer Menschen und einen gleichzeitigen Rückgang junger potenzieller Arbeitskräfte. Die durch die Arbeitskammer veröffentlichten Zahlen verdeutlichen diese Veränderungen: Die Bevölkerungszahl zum 31.12.2022 betrug im Saarland 992.666, was einem Rückgang von 0,2 % in einem Zeitraum von zehn Jahren entspricht. Im Bundesdurchschnitt hingegen gab es in diesem Zeitraum einen Zuwachs von 4,8 %.¹

Die Analyse der Zusammensetzung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zeigt die Auswirkungen des demografischen Wandels sehr anschaulich: Von insgesamt 391.902 Beschäftigten im Saarland sind 36.600 unter 25 Jahren alt, während 92.764 Beschäftigte zwischen 55 und 65 Jahre alt sind. Diese Gruppe hat sich im Saarland seit 2012 um 57,2 % vergrößert, während die Gruppe U25 im gleichen Zeitraum um -11,6 % geschrumpft ist.² Solche demografischen Veränderungen haben weitreichende Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt.

Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel: Ausbildung stärken!

Neben Fachkräftezuwanderung liegt ein zentrales Potenzial zur Sicherung des Fachkräftebedarfs im Inland: Personen ohne Berufsausbildung. Betrachtet man jedoch den saarländischen Ausbildungsmarkt im August 2023, zeigt sich eine alarmierende Tendenz: Die Zahl der gemeldeten Ausbildungsstellen ist im letzten Jahr um 100 Stellen (-1,5 %) zurückgegangen. Zum gleichen Zeitpunkt waren immer noch 900 Jugendliche auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz, obwohl noch 2.200 offene Ausbildungsplätze gemeldet waren. Diese Zahlen verdeutlichen den dringenden Handlungsbedarf und die Notwendigkeit, den Übergang von der Schule in den Beruf zu verbessern.

Um diesem Trend entgegenzuwirken, muss zunächst die Berufsorientierung verbessert werden: Orientierungs- und Beratungsangebote an Schulen sollen sicherstellen, dass jeder Jugendliche den Übergang in die Erwerbsarbeit erfolgreich bewältigt. Durch Jugendberufsagenturen sollen die Integrationschancen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in die Arbeitswelt und Gesellschaft verbessert werden. Hier werden die Kompetenzen der zuständigen Institutionen enger verzahnt und koordiniert. Junge Menschen sollen so „wie aus einer Hand“ unterstützt werden. Damit beim Übergang von der Schule in den Beruf niemand verlorengelassen wird, hat die Bundesregierung mit § 31a SGB III „Schülerdatennorm“ eine Rechtsgrundlage geschaffen, die den Datenaustausch zwischen Schulen und der Bundesagentur für Arbeit (BA) ermöglichen soll. Die BA hätte so die Möglichkeit, mit jungen Menschen ohne konkrete Anschlussperspektive nach der Schule aktiv in Kontakt zu treten (Berufsberatung, Berufsorientierung und weitere Unterstützungsangebote). Um diesen Datenaustausch zu ermöglichen, haben die Bundesländer die landesrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Diese fehlen bislang im Saarland. Die Arbeitskammer fordert von der Landesregierung, hier dringend tätig zu werden.

Praktika bieten eine gute Gelegenheit zur Berufsorientierung. Häufig sehen die Schülerinnen und Schüler nur ein Unternehmen. Durch mehr verpflichtende Praktika sollen sie mehr persönliche Erfahrungen machen und verschiedene Berufe und Unternehmen in den Branchen kennenlernen.

Auch innovative Ansätze auf lokaler Ebene sollten gefördert und weiter ausgebaut werden. Im Landkreis Saarlouis ging im letzten Jahr das Praktikums- und Ausbildungsportal Trainion (www.trainion-saarlouis.de) an den Start. Hier werden Schüler und Unternehmen möglichst einfach auf einem Onlineportal in Kontakt miteinander gebracht. Kleinen, weniger bekannten Unternehmen wird hierdurch die Gelegenheit geboten, ihr Unternehmen und ihre Berufsbilder vorzustellen.

Auch der erfolgreiche Abschluss einer anerkannten dreijährigen Berufsausbildung in Kombination mit einer dreijährigen Berufserfahrung berechtigt teilweise zum Hochschulbesuch. Es gibt zwei Wege, sich für ein Studium zu qualifizieren – durch schulische und durch berufliche Vorbildung. Während die allgemeine Hochschulreife (Abitur) oder die Fachhochschulreife den Schülerinnen und Schülern meist bekannt sind, ist die berufliche Vorbildung, zum Beispiel in Form einer abgelegten Meisterprüfung oder eines staatlich anerkannten Abschlusses einer anerkannten beruflichen Aufstiegsfortbildung, nicht allen bekannt. Auch dieser Weg sollte den Schülern aufgezeigt werden, um mehr Menschen für die Berufsausbildung zu begeistern.

Ausbildungsgarantie greift im Saarland nicht

Mit der Ausbildungsgarantie will die Bundesregierung allen jungen Menschen Zugang zu einer vollqualifizierenden, möglichst betrieblichen Berufsausbildung eröffnen. Somit haben erstmals Jugendliche, die wegen eines erheblichen Ausbildungsplatzmangels keine Ausbildungsstelle finden, einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf eine außerbetriebliche Ausbildung. Problematisch ist jedoch die Definition des Begriffes „Unterversorgung“: Als Indikator soll ein Überhang

der Zahl der bei der Berufsberatung gemeldeten Ausbildungsbewerberinnen und -bewerber von mehr als 10 % gegenüber den der Agentur gemeldeten betrieblichen Ausbildungsstellen leitend sein. Das ist problematisch, da zum einen die Geschäftsstatistik der Agenturen für Arbeit nur einen kleinen Teil des Marktgeschehens abbilden und zum anderen der Indikator der Situation in verhältnismäßig großen und heterogenen Agenturbezirken – wie z. B. dem Saarland – kaum Rechnung trägt, weil der Agenturbezirk als Ganzes betrachtet wird. Ebenfalls zu kritisieren ist, dass die Maßnahmen zur Ausbildungsförderung die schulischen Berufsausbildungen ausblenden. Gerade diese klassischen Frauenberufe in den Bereichen Sozialpädagogik und Gesundheit zählen aber schon längst zu den Engpassberufen. Die Ausbildungsgarantie wird im Saarland das drängende Problem, mehr junge Menschen in Ausbildung zu bringen, nicht lösen. Im Jahr 2021 verfügten im Saarland 30.500 Menschen im Alter von 20 bis 34 Jahren über keinen Berufsabschluss.³ Die Tendenz ist steigend. Diese Entwicklung ist besorgniserregend und insbesondere vor dem Hintergrund des akuten Fachkräftemangels nicht hinnehmbar. Um die Situation auf dem Ausbildungsmarkt zu verbessern, bedarf es einer zielgerichteten und nachhaltigen Berufsorientierung.

Lebenslanges Lernen zur Normalität machen – Aus- und Weiterbildung verknüpfen

Die Arbeitswelt ist im Wandel. Gleichzeitig nimmt die Lebensarbeitsspanne zu. Die Weiterentwicklung der eigenen Fähigkeit wird daher immer mehr im Fokus stehen. Deshalb bleibt Bildung ein wichtiger Bestandteil im Berufsleben – auch nach Abschluss der Erstausbildung.

Weiterbildungspolitik sollte deshalb proaktiv ausgerichtet sein, um dazu beizutragen, dass sich Beschäftigte kontinuierlich fortbilden. Wenn nach der Erstausbildungsphase mit einem verbundenen modularen Kompetenzrahmen direkt Anknüpfungspunkte zu weiteren Entwicklungsschritten angeboten werden, könnte so eine fortgesetzte Qualifizierung als Perspektive von Beginn an etabliert werden. Dadurch würden eine zu lange Pause und eine entstehende Distanz zum Bildungssystem verhindert.

Dafür braucht es einen flexibel ausgestalteten Kompetenzrahmen, um die Breite und Unterschiedlichkeit von Weiterbildungsangeboten, die sich am Markt entwickeln, zu nutzen. Eine flexible Perspektive bei der beruflichen Erstausbildung ist in Anbetracht der zunehmenden Engpässe auf mittlerer Qualifikationsebene, insbesondere im Handwerk und Bau, im Kontext der Energiewende von großer Bedeutung. Die individuelle Lebenssituation von Auszubildenden muss berücksichtigt werden. Es müssen flexible Formen des Übergangs für Ungelernte in Ausbildung geschaffen werden. Ebenso ist das Angebot an Teilzeitausbildungsmöglichkeiten zu erweitern, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erhöhen.

Für diejenigen, die auch eine akademische Ausbildung in Betracht ziehen oder den Weg zum Meister einschlagen möchten, könnten Zusatzmodule im Bereich Digitalisierung attraktiv sein. Diese flexiblen Zusatzqualifikationen könnten den Übergang zwischen verschiedenen Bildungsniveaus erleichtern.

Es ist wichtig, dass Bildungseinrichtungen und Unternehmen gemeinsam innovative Ansätze entwickeln, um die Ausbildung ansprechender und zugänglicher zu gestalten. Durch die Integration digitaler Kompetenzen in die Ausbildung kann nicht nur die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte gestärkt, sondern auch den Anforderungen der modernen Arbeitswelt besser entsprochen werden.

Zweitausbildung als wichtiger Bestandteil des Bildungssystems

In einer Zeit von technologischen und wirtschaftlichen Veränderungen sollte die Integration von Zweitausbildungen zu einem festen Bestandteil des Bildungssystems werden. Dies gilt insbesondere für Menschen in der Mitte ihrer beruflichen Laufbahn, die mit entsprechender Absicherung unterstützt werden sollten. Dabei muss es nicht zwangsläufig um komplette Umorientierungen gehen, sondern auch darum, effiziente Wege auf dem Arbeitsmarkt zu finden, die auf bereits vorhandenen Kompetenzen aufbauen.

Beispielsweise können Beschäftigte aus der Verbrennerproduktion grundlegende technische Fähigkeiten besitzen, die durch gezielte Weiterentwicklung auch sinnvoll im Handwerk und in der Industrie in Zusammenhang mit der Energiewende eingesetzt werden können. Ein erleichternder Faktor für solche Wechsel könnte ein Paket aus modularen Qualifizierungsprogrammen, gezielter Vermittlung und zeitlich begrenzter Entgeltsicherung sein, wobei auch die abgebenden Unternehmen einen Beitrag dazu leisten könnten. Dies würde den Übergang in neue berufliche Felder unterstützen und gleichzeitig die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte an die sich verändernden Anforderungen der Wirtschaft fördern.

Ein wichtiger Schritt dazu ist, in belastenden Berufen die Tätigkeitsprofile zu identifizieren, die besonders gut für ältere Arbeitnehmer geeignet sind und die Nutzung ihrer Stärken in optimaler Weise ermöglichen. Gleichzeitig sollte die Weiterbildung so gestaltet werden, dass Beschäftigte rechtzeitig in diese Richtung entwickelt werden können, sei es innerhalb des Betriebs oder auch betriebsübergreifend. Dies eröffnet nicht nur neue Perspektiven für ältere Arbeitnehmer, sondern trägt auch zur Erhöhung der Produktivität und zur Bewältigung des Fachkräftemangels bei. Es ist entscheidend, dass Unternehmen und Bildungseinrichtungen gemeinsam daran arbeiten, die Arbeitswelt an die Herausforderungen des demografischen Wandels anzupassen und die Lebensarbeitszeit sinnvoll zu gestalten.

Durch den ständigen Wandel und eine Vielzahl von nachgefragten sowie angebotenen Kompetenzen ist Flexibilität im Qualifikationssystem entscheidend: ein System, das hohe Standards aufrechterhält, aber gleichzeitig flexibel genug ist, um sich den sich ändernden Anforderungen anzupassen. Dies ermöglicht es den Menschen, ihre Fähigkeiten den aktuellen Marktanforderungen anzupassen und sich kontinuierlich weiterzuentwickeln, um wettbewerbsfähig zu bleiben.⁴

Weiterbildungskultur als Schlüssel zur sozial gerechten Gestaltung der Transformation

Die Transformation äußert sich im Saarland in Form eines tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandels. Insbesondere die energieintensive saarländische Industrie steht durch die Dekarbonisierung vor großen Veränderungen. Die Digitalisierung als übergeordneter und branchenübergreifender Trend kommt hinzu. Die Beschäftigten sehen sich somit mit veränderten Produkten und Prozessen konfrontiert. Die Antwort auf diese Herausforderungen: eine landesweite Weiterbildungskultur in unserer Arbeitswelt!

Die Wirtschaftsstruktur im Saarland ist gekennzeichnet durch eine hohe Relevanz von Stahl- sowie Automobil- und Zulieferindustrie. Die Notwendigkeit, diese Industrien klimaneutral umzubauen, hat weitreichende Auswirkungen: Die Stahlindustrie muss künftig „Grünen Stahl“ produzieren, bei dessen Herstellung grüner Wasserstoff zum Einsatz kommt. Die Automobilindustrie erlebt den wohl weitreichendsten technologischen Wandel – weg vom Verbrenner, hin zum Elektroauto. Durch die Einstellung der Fahrzeugproduktion bei Ford in Saarlouis wird es schon in naher Zukunft wahrscheinlich keinen Fahrzeughersteller (OEM) in der Region mehr geben. Auch für die Zulieferbetriebe ist die Situation herausfordernd: Die meisten von ihnen produzieren Komponenten, die für Elektrofahrzeuge nicht mehr benötigt werden. Diese Veränderungen haben weitreichende Auswirkungen auf die Beschäftigten: Einige werden betriebsintern andere Produkte herstellen und mit anderen Prozessen konfrontiert sein. Viele sind jedoch auch von Arbeitsplatzverlusten betroffen und werden auf gänzlich neue Aufgaben vorbereitet werden müssen – Weiterbildung und Qualifizierung kommt daher eine Schlüsselrolle zu!

Weiterbildung wird in verschiedenen Konstellationen zum Einsatz kommen. Zahlreiche Unternehmen im Saarland werden ihre Geschäftsmodelle umstellen und auf neue, zukunftsfähige Produkte setzen. Eventuell ist es auch notwendig, Produktionsprozesse umzustellen, so wie zum Beispiel in der Stahlindustrie. In diesen Fällen wird Weiterbildung im betrieblichen Kontext umgesetzt werden. Eine frühzeitige Bedarfsplanung sowie ein Einbezug der betrieblichen Mitbestimmung sind in diesem Zusammenhang erfolgsentscheidend. Nicht immer wird es voraussichtlich möglich sein, dass Beschäftigung in vollem Umfang erhalten bleibt, was dazu führt, dass Beschäftigte auf den allgemeinen Arbeitsmarkt strömen werden. Diese Personen werden unter Zuhilfenahme der Beratungs- und Förderangebote der Agentur für Arbeit auf neue und gegebenenfalls andere Tätigkeiten vorbereitet werden müssen.

„Future Skills“ – Was sind die Qualifikationen der Zukunft?

Eng mit der Frage verknüpft, welche Qualifikationen an Relevanz gewinnen, ist die Frage, wo im Zuge der Transformation überhaupt neue Arbeitsplätze entstehen. Im Zusammenhang mit laufenden Ansiedlungsvorhaben sowie den Veränderungen in der Stahlindustrie sind die Themen Batterietechnik und Wasserstoff oft im Fokus der Aufmerksamkeit. Rund um Batterietechnik und den Umgang mit Hochvoltkomponenten wird aller Wahrscheinlichkeit nach der Umgang mit Hochvolttechnik an Relevanz gewinnen. In Zusammenhang mit Wasserstoff sind es insbesondere sicherheitsrelevante Qualifizierungsinhalte, die aus den Stoffeigenschaften re-

sultieren, die voraussichtlich im Rahmen von Zusatzqualifikationen vermittelt werden können. Die Digitalisierung als branchenübergreifender Trend wird außerdem dazu führen, dass digitale Schlüsselqualifikationen immer wichtiger werden. Ganz allgemein ist ein Trend zu mehr Flexibilisierung zu beobachten: Berufsbilder verlieren an Relevanz, während flexible Bündel überfachlicher Kompetenzen an Bedeutung gewinnen.⁵

Weiterbildungskultur in saarländischen Unternehmen – bisher eher die Ausnahme!

Die Transformation verändert die saarländische Wirtschaft sowohl im Industriesektor als auch darüber hinaus. Das Thema „Lebenslanges Lernen“ wird Eingang in die Arbeitswelt und den Berufsalltag der Beschäftigten finden müssen – aktuell kann nämlich noch nicht von einer Weiterbildungskultur in den saarländischen Betrieben gesprochen werden: Im Rahmen ihrer Beschäftigtenbefragung hat die Arbeitskammer auch das Thema berufliche Weiterbildung abgefragt. Die Ergebnisse sind ernüchternd: Rund 55 % der Befragten haben sich in den letzten beiden Jahren nicht einmal über berufliche Weiterbildung informiert. Bei mehr als 40 % spielt Weiterbildung im Betrieb überhaupt keine Rolle, gerade einmal etwas mehr als ein Drittel der Befragten hat in den letzten Jahren tatsächlich an einer Weiterbildung teilgenommen.⁶ Die Ergebnisse zeigen sehr deutlich: Da ist noch Luft nach oben!

Unterstützungs- und Beratungsangebote fördern Motivation der Beschäftigten

Die Umgestaltung der industriellen Produktion erfordert qualifizierte Fachkräfte, die den Wandel aktiv vorantreiben können. Eine kürzlich durchgeführte Studie mit Fokus auf das Ausbildungspersonal in Unternehmen identifiziert Handlungsbedarfe und betont, dass Investitionen in Ausbildung und Auszubildende betriebswirtschaftlich gerechtfertigt werden müssen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit von ausreichenden Ressourcen und Wertschätzung für eine erfolgreiche Ausbildung. Die Beteiligung und Fachexpertise der handelnden Akteure sind entscheidend, um die Anstrengungen in die richtige Richtung zu lenken.⁷

Die demografische Entwicklung in Deutschland deutet darauf hin, dass das Arbeitskräftepotenzial bis zum Jahr 2030 um etwa fünf Millionen Personen schrumpfen wird, es sei denn, es wird verstärkt auf Migration gesetzt. Jedoch stoßen viele ausländische Bildungsleistungen oft auf Schwierigkeiten bei der Anerkennung im deutschen Qualifikationsrahmen, was eine erhebliche Hürde für die Migration ist.

Die Befähigung von Menschen, Unterstützungs- und Beratungsangebote anzunehmen, erfordert eine ganzheitliche und einfühlsame Herangehensweise. Die nachfolgend skizzierten Initiativen und Handlungsansätze können dazu beitragen.

Weiterbündungsverbund Saarland – ein starkes Bündnis für Weiterbildung und Qualifizierung!

Die Arbeit des Weiterbündungsverbundes Saarland, der bei der Arbeitskammer angesiedelt ist, lässt sich in vier konkrete Themenschwerpunkte untergliedern: Netzwerkarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Qualifizierung von Transformationsmentoren und Evaluationen zu qualifizierungsspezifischen Themen. In den letzten 2,5 Jahren ist der Weiterbündungsverbund Saarland zu einem vielfältigen Netzwerk aus fast 70 Partnern herangewachsen. Das Netzwerk setzt sich aus Bildungsträgern, Kammern, Unterstützern aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Gewerkschaften, Unternehmen sowie Beratungsstellen für Fördermöglichkeiten, Weiterbildungsberatung und Digitalisierungsthemen zusammen. Letztes Jahr fand bereits der erste Durchgang der Qualifizierung zum Transformationsmentor statt, der mit 30 Personen voll ausgelastet war. Die Mentoren agieren als Experten für Weiterbildung in ihren jeweiligen Betrieben. Sie sensibilisieren und motivieren Kollegen für das Thema Weiterbildung, bieten auf niedrigschwellige Weise Orientierung und unterstützen bei den ersten Schritten. Durch den engen Kontakt mit den Akteuren des Weiterbündungsverbundes Saarland verfügen sie über umfassendes Wissen zu saarländischen Bildungsträgern, individueller Weiterbildungsberatung und Fördermöglichkeiten. Langfristig ist das Ziel, über die bestehenden Mentoren und die jedes Jahr neu qualifizierten Mentoren ein Mentorennetzwerk aufzubauen.

Die Einbeziehung des Betriebsrates

Die Ergebnisse aus der Betriebsrätebefragung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts 2023 liefern aufschlussreiche Informationen über das Engagement der Betriebsräte in Bezug auf Weiterbildung. Eine differenzierte Betrachtung zeigt, dass in Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern 70 % der Betriebsräte aktiv in Weiterbildungsfragen involviert sind. Hingegen verzeichnen größere Unternehmen ab 250 Mitarbeitern mit 85 % eine noch intensivere Beteiligung in diesem Bereich. Branchenspezifische Unterschiede werden ebenfalls deutlich: Betriebsräte im Produzierenden Gewerbe inklusive Bau befassen sich mit 70 % mit Weiterbildung, während im Dienstleistungssektor dieser Anteil bei 79 % liegt. Die Bedeutung von Mitbestimmung wird besonders evident, wenn Betriebe durch Energiekosten gefährdet sind, da sich in diesem Kontext 77 % der Betriebsräte aktiv mit Weiterbildungsmaßnahmen befassen. Ein weiterer beachtenswerter Aspekt ist, dass 81 % der befragten Betriebsräte in Unternehmen mit einem Konzept zur Bewältigung des Klimawandels spezifische Maßnahmen zur Weiterbildung implementieren. Diese Zahlen verdeutlichen eindrücklich, inwiefern Betriebsräte als wichtige Akteure in Unternehmen die Bedeutung von Weiterbildung erkennen und sich aktiv in die Förderung von Qualifikationsmaßnahmen einbringen.

Die Zahlen zum Abschluss von Betriebsvereinbarungen zur Weiterbildung in Unternehmen mit Betriebsräten variieren. Eine differenzierte Betrachtung ergibt folgendes Ergebnis:

- In Betrieben mit weniger als 250 Mitarbeitern haben 37 % der Betriebsräte eine Betriebsvereinbarung zur Weiterbildung abgeschlossen, während in größeren Unternehmen ab 250 Mitarbeitern dieser Anteil bei 47 % liegt.
- Im Produzierenden Gewerbe, einschließlich Bau, liegt die Quote der Betriebsräte mit einer Betriebsvereinbarung zur Weiterbildung bei 33 %, während im Dienstleistungssektor dieser Anteil bei 45 % liegt.
- Betriebe, die durch Energiekosten gefährdet sind, weisen eine Quote von 42 % auf, während Betriebe mit einem spezifischen Konzept für den Klimawandel einen höheren Anteil von 47 % verzeichnen.

Diese Zahlen unterstreichen die vielfältigen Herausforderungen und Prioritäten, denen Betriebsräte in unterschiedlichen Kontexten gegenüberstehen. Der Abschluss von Betriebsvereinbarungen zu Weiterbildung scheint in größeren Unternehmen, im Dienstleistungssektor und in Betrieben mit einem Fokus auf den Klimawandel tendenziell höher zu sein. Diese Erkenntnisse können als Grundlage für weitere Analysen und gezielte Maßnahmen dienen, um die Weiterbildung in verschiedenen Betriebskontexten zu fördern.

Im Jahr 2022 nahmen 4,3 % der Erwerbstätigen im Alter von 25 bis 64 Jahren an beruflicher Weiterbildung teil. Die Quoten unterschieden sich zwischen Männern (3,9 %) und Frauen (4,8 %) nur geringfügig. Die höchste Beteiligung wurde bei den 25- bis 34-Jährigen und 35- bis 44-Jährigen (je 4,7 %) festgestellt, während die 55- bis 64-Jährigen mit 3,4 % am wenigsten teilnahmen.

Vollzeitbeschäftigte hatten mit 4,4 % eine höhere Weiterbildungsquote als Teilzeitbeschäftigte (4,1 %). In akademischen Berufen betrug die Weiterbildungsquote 8,4 %, doppelt so hoch wie der Durchschnitt. Führungskräfte (5,0 %) und Techniker (5,2 %) nahmen ebenfalls überdurchschnittlich teil, während Anlagen- und Maschinenbediener/-innen (1,3 %) und Hilfsarbeitskräfte (0,6 %) geringere Beteiligungen zeigten. Fazit: Weiterbildungsbeteiligung ist in akademischen Berufen am höchsten.⁸

Fördermöglichkeiten

Betriebliche Erfahrungen zeigen, dass die Einführung neuer Förderinstrumente allein oft nicht ausreicht, um Fortbildung auf Betriebsebene erfolgreich zu gestalten. Häufig scheitert dies an fehlenden Kapazitäten und Knowhow in den Personalabteilungen bezüglich der Nutzung von Fördermitteln.

Die Motivation der Belegschaft ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für Weiterbildungsmaßnahmen. Der Betriebsrat sollte frühzeitig Bedarfe aus der Unternehmensstrategie identifizieren, eine Qualifizierungsmatrix erstellen und proaktiv Maßnahmen vom Arbeitgeber einfordern. Die Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmervertretungen in Aufsichtsrat und Wirtschaftsausschuss

sowie der Einsatz von Weiterbildungsmentoren trägt dazu bei, die Belegschaft und den Arbeitgeber für das Thema zu sensibilisieren. Dieser ganzheitliche Ansatz stärkt die Effektivität der Weiterbildung und fördert eine nachhaltige Qualifikationsentwicklung im Unternehmen. Die Arbeitskammer fordert von der Landesregierung, die Etablierung einer Weiterbildungskultur zu unterstützen, indem sie z. B. die Vergabe von Fördermitteln (beispielsweise für die Einführung digitaler Technologien in Unternehmen) an die Vorlage eines mit der betrieblichen Interessenvertretung abgestimmten Weiterbildungskonzepts knüpft.

¹ Vgl. Arbeitskammer des Saarlandes: AK-Daten-Info. Zahlen und Fakten für das Saarland. Stand 10/23, Saarbrücken 2023.

² Vgl. ebd.

³ Vgl. Datenreport BIBB 2023, S. 290.

⁴ Weber, Enzo: Mit Weiterbildung gegen die Umbrüche, Gastbeitrag in der Frankfurter Rundschau, <https://www.fr.de/meinung/gastbeitraege/mit-weiterbildung-gegen-die-umbrueche-91810812.html> (zuletzt abgerufen am 15.03.2022).

⁵ Vgl. Juckel, Magnus: Qualifizierung in der Transformation. Eine Bestandsaufnahme für die saarländische Automobilindustrie. AK-Texte, Saarbrücken 2023, S. 14-27.

⁶ Vgl. AK-Beschäftigtenbefragung 2023. Ausgewählte Ergebnisse einer repräsentativen Befragung bei abhängig Beschäftigten im Saarland.

⁷ Vgl. Urban, Hans-Jürgen: In die Zukunft investieren. Ausbildungspersonal im Fokus, in BB Aktuell (März 2021), S. 2.

⁸ Ahlers, Elke u. Erol, Serife: Betriebliche Weiterbildung als Handlungsfeld der Betriebsräte in Zeiten der Transformation. In: Policy Brief, Nr. 77, 04/2023.

6.5.2 Weiterbildungsoffensive: Instrumente schärfen und finanzieren!

Im Zuge der rasant fortschreitenden Transformation werden neue Technologien und Geschäftsmodelle Arbeitsplätze schaffen, während gleichzeitig viele Stellen wegfallen.¹ Dabei zeigt sich eine paradoxe Entwicklung: Trotz offener Stellen bleiben auch Fach- und Arbeitskräfte arbeitslos, weil ihre Qualifikation nicht zur Nachfrage passt. Erst recht gilt dies für Arbeitslose. Der Weiterbildung kommt deshalb zur Bewältigung des Strukturwandels eine zentrale Rolle zu. In der Bundes- und Landespolitik wird diese Notwendigkeit zwar anerkannt, die praktische Umsetzung stößt aber auf vielerlei Hindernisse, insbesondere finanzieller Art. Die Arbeitskammer macht konkrete Vorschläge, wie dies verbessert werden kann.

Weiterbildung: Berufliche Mobilität für alle ermöglichen

Aus Arbeitnehmerperspektive ist die Anpassung von Kompetenzen zentral für die Transformation. Ziel muss sein, ein Recht auf Weiterbildung für alle zu etablieren und so die berufliche Mobilität nach oben oder in andere Betriebe und Branchen zu ermöglichen. Dabei müssen die individuellen Bedürfnisse und unterschiedliche Gruppen berücksichtigt werden. Dazu gehören Menschen, die bereits im Arbeitsmarkt aktiv sind und solche, die aus Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit reaktiviert werden sollen, sowie Zugewanderte und internationale Fachkräfte. Jede Gruppe hat spezifische Anforderungen und Erfahrungen, die ihre Bereitschaft und Fähigkeit zur Weiterbildung beeinflussen.

Besonders im Fokus sollten dabei Beschäftigte stehen, die vom Wegfall ihrer Tätigkeit bedroht sind und sich für einen neuen Arbeitsplatz, eine andere Branche oder sogar einen neuen Beruf qualifizieren müssen. Sie benötigen besondere Unterstützung, gerade auch dann, wenn der bisherige Arbeitgeber kein Interesse hat, in die Qualifikation dieser Beschäftigten zu investieren. So kritisiert etwa der Rat der Arbeitswelt, dass es auf individueller und betrieblicher Ebene an Informationen über die eigenen Bedarfe und die Erträge der Weiterbildung mangelt.² Weiterbildungsmentoren können hier eine wichtige Beratungsfunktion übernehmen (siehe Kapitel 6.5.1).

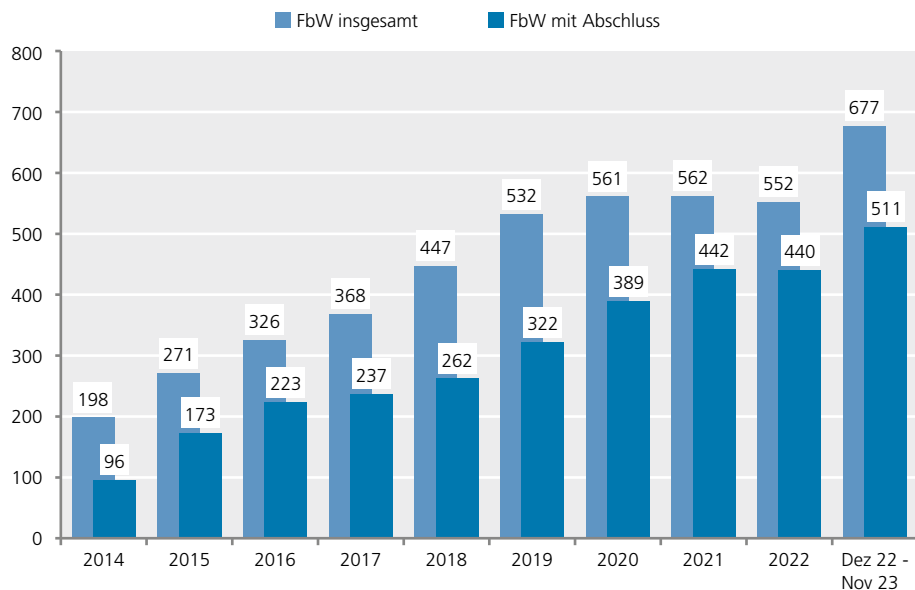
Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) durch die Bundesagentur für Arbeit

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) durch die Bundesagentur für Arbeit ist ein wesentliches arbeitsmarktpolitisches Instrument, um die beruflichen Perspektiven von Arbeitslosen und Beschäftigten zu verbessern. Ziel ist auch, die Fachkräftesicherung zu unterstützen. Anders als die betriebliche Weiterbildung handelt es sich hier in der Regel um längerfristige Weiterbildungen, die oft auch zu einem beruflichen Abschluss führen („Umschulungen“) oder um abschlussorientierte Weiterbildungen bzw. sonstige Qualifizierungsmaßnahmen.

Grafik 1

Teilnehmende an Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) Beschäftigtenqualifizierung im Saarland

(Bestand im Jahresdurchschnitt)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Förderstatistik, eigene Darstellung

Arbeitskammer

Die Analyse der Teilnehmendenzahlen in von der BA geförderter beruflicher Weiterbildung FbW fällt allerdings durchwachsen aus.

Steigende Teilnehmendenzahlen bei der Beschäftigtenqualifizierung im Saarland

Die Beschäftigtenqualifizierung, die in den letzten Jahren mehrfach reformiert wurde, entfaltet ihre Wirkung nur zögernd.³ Nach einer eher stagnierenden Entwicklung während der Corona-Zeit haben sich die Teilnehmendenzahlen im Saarland im vergangenen Jahr deutlich erhöht (siehe Grafik 1). Die Zahl der Teilnehmenden stieg 2023 um 22,6 % auf 677 Personen. Davon befanden sich 511 Personen in einer Weiterbildung, die zu einem beruflichen Abschluss führt (+16,1 %).

Damit ist es im Saarland überdurchschnittlich gut gelungen, das Instrument der Beschäftigtenqualifizierung zu nutzen: So befanden sich 2023 im Saarland 1,7 Teilnehmende pro 1.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte in FbW-Maßnahmen, während es bundesweit lediglich 1,1 Teilnehmende waren.

Arbeitslose haben bislang von der Stärkung der beruflichen Weiterbildung nicht profitiert

Gleichzeitig bleiben aber die Zahlen der Arbeitslosen in geförderter Weiterbildung auf einem niedrigen Niveau. So befanden sich 2023 im Saarland lediglich 1.423 Arbeitslose aus den Rechtskreisen SGB III und SGB II in Weiterbildungsmaßnahmen. Trotz eines leichten Anstiegs im vergangenen Jahr (+4,7 %) liegt der Bestand der Teilnehmenden noch immer deutlich unter dem Niveau vor der Pandemie. Die Zahl der Teilnehmenden in Maßnahmen, die zu einem beruflichen Abschluss führen, ist 2023 sogar weiter zurückgegangen (-53 Personen oder -9,3 %).

Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung mittlerweile auf nahezu zwei Drittel angestiegen ist, problematisch. Trotz des dringenden Bedarfs an Fachkräften im Saarland bleibt das Potenzial von Arbeitslosen ohne abgeschlossene Ausbildung vielfach ungenutzt. Eine erfolgreiche Qualifizierung dieser Gruppe würde nicht nur die Chancen auf eine nachhaltige Arbeitsintegration verbessern, sondern auch einen bedeutenden Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten.

Insgesamt bleibt somit der Befund, dass es mit der geförderten Weiterbildung nur in Trippelschritten vorangeht (siehe Grafik 2). Das wird besonders deutlich im Langfristvergleich. Trotz der zunehmenden Bedeutung der Beschäftigungsqualifizierung bleiben die Zahlen der Teilnehmenden in beruflicher Weiterbildung auf niedrigem Niveau und haben sich im Vergleich zur Jahrtausendwende im Saarland halbiert. Diese Daten machen deutlich, dass der Anspruch einer „Weiterbildungsrepublik“ mit den bisherigen Maßnahmen nicht verwirklicht wird.

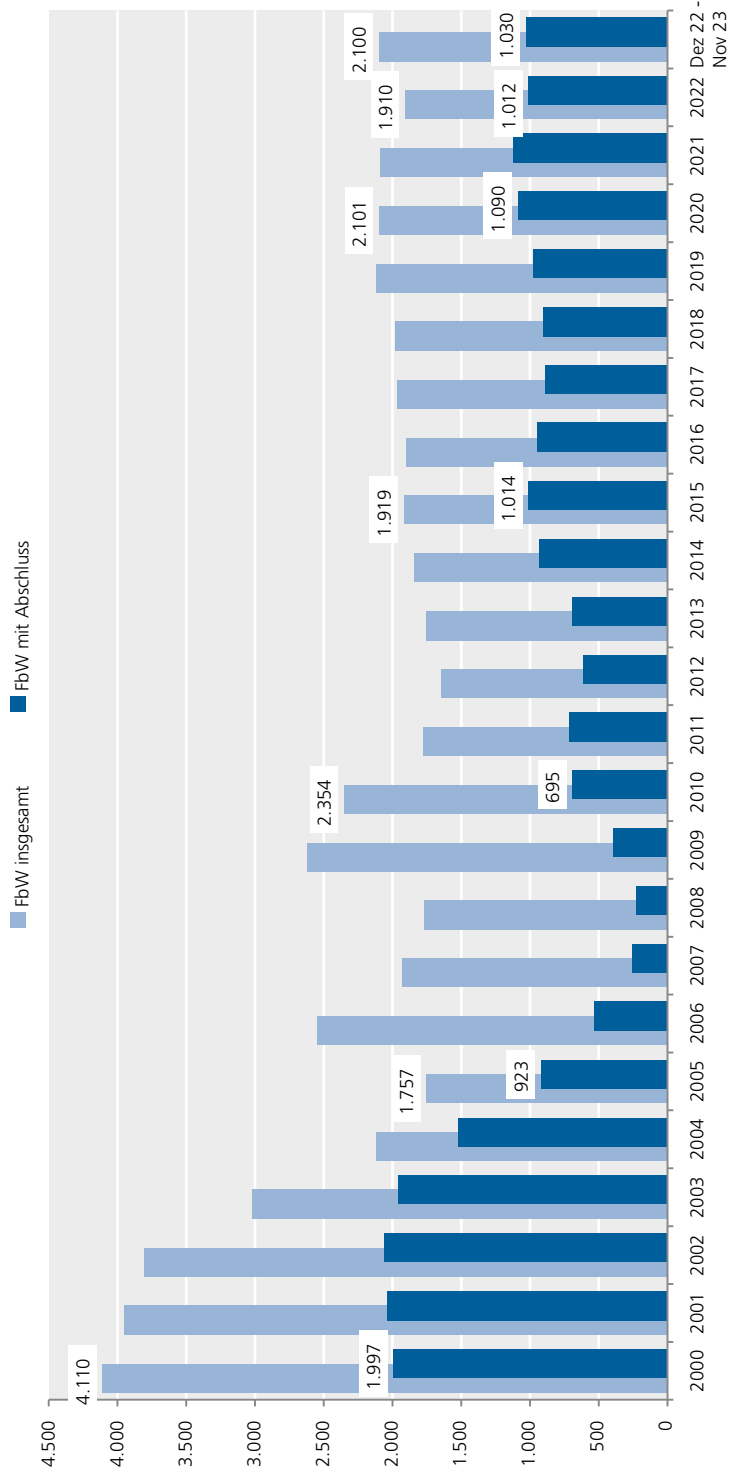
Ambitionierte Vorhaben zur Stärkung der Weiterbildung ...

Bereits 2019 wurde von der damaligen Bundesregierung zusammen mit Gewerkschaften, Arbeitgebern, den Bundesländern und weiteren Arbeitsmarktakteuren die Nationale Weiterbildungsstrategie auf den Weg gebracht, die mittlerweile in die zweite Phase eingetreten ist.⁴ Die Ampelregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag einen „Schub für die berufliche Aus-, Fort- und Weiterbildung“ angekündigt und wichtige Maßnahmen in Aussicht gestellt.⁵ Das im Juli 2023 beschlossene Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung weist mit der Reform der Beschäftigtenqualifizierung (§ 82 SGB III), der Einführung eines Qualifizierungsgeldes und der Ermöglichung von beruflicher Weiterbildung während Kurzarbeit wichtige und richtige Schritte auf. Gemeinsam kritisieren die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes aber, dass eine Bildungs-(teil-)zeit als wichtiges Instrument selbstinitiiert beruflicher Weiterbildung nicht verabschiedet wurde. Die Bundesregierung muss schnellstmöglich die geplante Regelung zur Bildungs-(teil-)zeit nachliefern!⁶

Im Rahmen der Bürgergeldreform – in Kraft getreten am 1. Juli 2023 – ist unter anderem eine stärkere Förderung der beruflichen Weiterbildung im SGB II vorgesehen. Die Arbeitskammer hatte immer wieder betont, dass eine Weiterbildung grundsätzlich attraktiver sein muss als die schnelle Vermittlung in einen Aushilfsjob. Sie begrüßt deshalb besonders die Abschaffung des Vermitt-

Grafik 2

Teilnehmende an Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) insgesamt und mit Abschluss im Saarland (Bestand im Jahresdurchschnitt)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Förderstatistik, Sonderauswertung, eigene Darstellung

Arbeitskammer

lungsvorrangs. Positiv ist zudem die Einführung eines monatlichen Weiterbildungsgeldes in Höhe von 150 Euro, die Verstetigung der Weiterbildungsprämie bei erfolgreicher Zwischen- und Abschlussprüfung und die Möglichkeit, die Ausbildungszeit bei Bedarf auf drei Jahre auszudehnen.

... und halbherzige Umsetzung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Instrumente zwar in vielerlei Hinsicht verbessert wurden. Dennoch zeigt der mäßige Erfolg, dass die notwendige bessere Finanzausstattung fehlt. Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt ist, dass die Weiterbildung hauptsächlich an den Bedürfnissen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes ausgerichtet ist. Die Belange und Interessen der Beschäftigten und Arbeitslosen bleiben dabei oft unbeachtet. Es ist wichtig, dass geförderte Weiterbildungen nicht allein vom guten Willen der Arbeitgeber abhängen, sondern individuelle Weiterbildungsmöglichkeiten für die berufliche und persönliche Entwicklung sichern. Besonders dringlich ist dies für berufliche Umstiege und Neuorientierungen.

Sparmaßnahmen konterkarieren die notwendige Stärkung von Weiterbildung

Die Bürgergeldreform war noch nicht vollständig in Kraft, schon setzte eine diffamierende Kritik ein. Hinzu kam eine grundlegende Diskussion über die Finanzierbarkeit von Sozialleistungen vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und des Haushaltsurteils des Bundesverfassungsgerichts. In der Folge setzte eine fiskalisch getriebene Rücknahme von Regelungen ein, die im Widerspruch zur dringend erforderlichen Ausweitung der Förderung von beruflicher Weiterbildung steht:

- Im Rahmen des Haushaltsfinanzierungsgesetzes hat das Bundeskabinett im Januar 2024 die Abschaffung des erst ein halbes Jahr zuvor eingeführten Bürgergeldbonus beschlossen. Der Bürgergeldbonus war ein monatlicher Betrag von 75 Euro, der speziell für Weiterbildungen gedacht war, die nicht auf einen Berufsabschluss abzielten.
- Die Bundesregierung hat weiter beschlossen, ab 2025 die Zuständigkeit für die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) sowie die Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation (Reha) für Bürgergeldberechtigte von den Jobcentern auf die Agenturen für Arbeit zu übertragen. Diese Änderung soll dazu beitragen, den Bundeshaushalt um 900 Millionen Euro zu entlasten. Die Arbeitskammer kritisiert den Zuständigkeitswechsel entschieden, weil damit die Sparziele auf Kosten der Arbeitslosenversicherung und damit der Beitragszahler umgesetzt werden. Die vorgesehene Aufgabenübertragung verfolgt nicht das Ziel einer besseren Förderung von Arbeitslosen, sondern ist einzig und allein fiskalisch motiviert.
- Die Zuständigkeit für Beratung, Bewilligung und Finanzierung der Förderung beruflicher Weiterbildung und von Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation von Bürgergeldbeziehenden wechselt, während die Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess beim Jobcenter verbleibt. Für die Betroffenen bedeutet dies, dass sie nun zwei Ansprechstellen haben und damit zusätzliche Hürden aufgebaut werden. Bürokratieabbau sieht anders aus.

Recht auf Weiterbildung für alle – was auf Bundesebene zu tun ist:

Die digitale und ökologische Transformation erfordert, dass Weiterbildung für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu einer zentralen Möglichkeit wird, um die Herausforderungen zu bewältigen. Auf Bundesebene sind daher weitere zentrale Weichenstellungen notwendig. Die Arbeitskammer unterstützt deshalb die Thesen des DGB zur Umsetzung eines Rechts auf Weiterbildung:⁷

- **Einführung einer Bildungszeit:** Innerbetriebliche Angebote und längere Bildungsphasen erfordern Freistellungsmöglichkeiten. Notwendig ist ein verbindlicher Anspruch auf Freistellung zur Qualifizierung gegenüber Arbeitgebern. Eine Bildungs-(teil-)zeit nach österreichischem Vorbild könnte im Teilzeit- und Befristungsgesetz verankert werden.
- **Lebensunterhalt sichern:** Beschäftigte, insbesondere Geringverdiener, können es sich oft nicht leisten, auf Einkommen zu verzichten. Lehrgangskosten müssen ebenfalls berücksichtigt werden. Eine attraktive Weiterbildungsförderung, die finanziell besser ist als Arbeitslosigkeit, ist notwendig. Der Bremer „Qualifizierungsbonus“ für Beschäftigte ohne Berufsabschluss könnte dabei als Vorbild für eine Bundesregelung dienen.⁸
- **Orientierung ermöglichen:** Um eigenständige berufliche Entwicklungswege von Beschäftigten zu ermöglichen, braucht es vor allem eine bessere Verzahnung formaler Weiterbildungsangebote, um klare Chancen für beruflichen Aufstieg oder Neuorientierung zu bieten (Verknüpfung von Erstausbildung und weiterführenden Abschlüssen, strukturierte Weiterbildungswege etwa in den Sozial- und Erziehungsberufen).
- **Qualität in der Weiterbildung:** Um die Qualität von Weiterbildungsangeboten zu verbessern, sind bundesgesetzliche Regelungen notwendig. Diese sollten Verantwortlichkeiten, Qualitätsstandards und Teilnehmerrechte festlegen.
- **Gute Arbeit für Beschäftigte:** Qualität in den Angeboten erfordert auch gute Arbeitsbedingungen für diejenigen, die Weiterbildung durchführen. Neue Qualitätsstandards sollten eine tarifvertragliche Bezahlung, den Abbau prekärer Beschäftigungsverhältnisse sowie bezahlte Vor- und Nachbereitungszeiten beinhalten. Im Bereich der SGB-geförderten Weiterbildung sollten die Kostensätze der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung (AZAV) überarbeitet werden, um hohe Qualitätsstandards sicherzustellen.
- **Mitbestimmung in Betrieben:** Betriebsvereinbarungen auf allen Ebenen sind entscheidend, um Weiterbildung proaktiv voranzubringen und die Beschäftigten einzubeziehen. Dazu braucht es ein generelles Initiativrecht bei der Ein- und Durchführung der betrieblichen Berufsausbildung und ein entsprechendes Recht für Personalräte.

Weitere wichtige Punkte sind die Anerkennung von Berufserfahrungen durch gesetzlich geregelte Validierungsverfahren, mehr Chancengleichheit und Durchlässigkeit in der Weiterbildung, die Handlungskompetenzen regionaler und branchenspezifisch stärken, der Ausbau der politi-

schen Bildung. Zudem müssen die Strukturen zur Koordination und Kooperation der Akteure in Bund, Ländern und den Sozialpartnern verstetigt werden.

Weiterbildung mit der saarländischen Fachkräftestrategie vorantreiben

Aktuell steigt die Arbeitslosigkeit im Saarland wieder leicht an (Arbeitslosenquote 7,1 % im Februar 2024). Gleichwohl gibt es Stellenbesetzungsprobleme. Von einem allgemeinen Arbeitskräftemangel kann aber nicht die Rede sein (vgl. Kap. 6.2). Allerdings zeigt sich ein zunehmender Mismatch auch auf dem saarländischen Arbeitsmarkt: Trotz konstanter Nachfrage nach Arbeitskräften kommen aktuell zunehmend Arbeitslose nicht in Arbeit und fallen Beschäftigte in Arbeitslosigkeit. Qualifizierung und Weiterbildung müssen daher zum zentralen Bestandteil der saarländischen Fachkräftestrategie werden.

Mit der Beteiligung an der Nationalen Weiterbildungsstrategie, dem Weiterbildungsverbund (mit den fast 70 Partnern), dem Qualifizierungsangebot für Transformationsmentoren, die dann als Experten für Weiterbildung in den Betrieben fungieren, und dem saarländischen Weiterbildungsportal ist das Saarland – auch unter Beteiligung der Arbeitskammer – auf dem richtigen Weg. Das zeigt ebenso die überdurchschnittliche Beteiligung am Instrument der Beschäftigtenqualifizierung. Eine wichtige Rolle spielen dabei gleichermaßen die Initiative von Betriebs- und Personalräten. Dieser Weg muss nun konsequent fortgesetzt werden. Dabei sind die drei verantwortlichen Ministerien (Wirtschaft, Arbeit und Bildung) gefordert, gemeinsam eine abgestimmte Weiterbildungsoffensive zu starten.

Die Arbeitskammer empfiehlt dabei folgende Maßnahmen:

- **Qualifizierung von Beschäftigten ohne Berufsabschluss:** Im Saarland gibt es derzeit knapp 70.000 sozialversicherungspflichtig oder ausschließlich geringfügig Beschäftigte ohne beruflichen Abschluss. Für diese Gruppe ist das Risiko auf dem Arbeitsmarkt überdurchschnittlich hoch. Diese Gruppe stellt ein großes Potenzial für Fachkräftegewinnung dar, das mit Qualifizierung und beruflicher Weiterbildung erschlossen werden sollte. Ein Landesprogramm mit einem monatlichen „Qualifizierungsbonus“ für Beschäftigte ohne Berufsabschluss nach dem Vorbild in Bremen könnte insbesondere Geringverdienenden Anreize für Weiterbildung bieten. Der Erwerb von Teilqualifikationen könnte ebenfalls eine flexible Möglichkeit sein, den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses zu ermöglichen.
- **Umstiege begleiten – Brücke von Arbeit in Arbeit:** Während einige Unternehmen Personal abbauen, werden anderswo dringend Fachkräfte gesucht. Das Land hat dafür die Gesellschaft für Transformationsmanagement Saar (GeTS) geschaffen. Sie vermittelt so früh wie möglich Kontakte zwischen abgebenden Unternehmen, möglichen Transfergesellschaften und aufnehmenden Unternehmen mit Fachkräftebedarf und identifiziert den erforderlichen Qualifizierungsbedarf. Wichtig ist, dass die Ermittlung von Kompetenzbedarfen und die Vermittlung von Fachkräften auch branchenübergreifend in Angriff genommen wird und

der expandierende Dienstleistungssektor (Pflege, Bildung und Erziehung) nicht außer Acht gelassen wird.

- **Arbeitslose zu Fachkräften qualifizieren:** Die Landesregierung ist gefordert, die bestehenden Arbeitsmarktprogramme auszuweiten und dabei besonders Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitsuchende zu unterstützen. Sinnvoll ist zudem eine Verzahnung von öffentlich geförderter Beschäftigung mit Qualifizierung und Weiterbildung.
- **Vernetztes Vorgehen der Arbeitsmarktakteure:** Die Landesregierung sollte den bestehenden Beschäftigungspakt (PaKT) aktivieren und zu einem „Saarländischen Pakt für Beschäftigung und Qualifizierung“ weiterentwickeln. Eine Beteiligung der Arbeitgeberseite ist dabei anzustreben. Sinnvoll ist auch, branchenbezogene Qualifizierungskonzepte zu erarbeiten (z. B. Heizungsbau, Pflege, Erziehungs- und Sozialwesen etc.)
- **Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mit Qualifizierung verbinden:** Mit dem Job-Turbo soll der Einstieg von geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt beschleunigt werden. Für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration ist notwendig, dass diese Gruppe tatsächlich von berufsbegleitender Sprachförderung und einer auf den beruflichen Vorerfahrungen basierenden Weiterqualifizierung profitiert.

¹ Im Saarland werden laut QuBe-Projektion von 2021 bis 2040 etwa 26.000 neue Arbeitsplätze entstehen, aber auch 59.000 Arbeitsplätze verloren gehen. Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung: Langfristige Folgen von Demografie und Strukturwandel für das Bundesland Saarland. Bundesländer-Dossiers. 7. Welle Basisprojektion der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsprojektionen 2022. https://www.bibb.de/dokumente/pdf/Bundesland-Dossier%20_12_Saarland_W7.pdf. Abruf: 19.03.2024.

² Vgl. Rat der Arbeitswelt: Arbeitsweltbericht 2023. Transformation in bewegten Zeiten. Nachhaltige Arbeit. <https://www.arbeitswelt-portal.de/arbeitsweltbericht/arbeitswelt-bericht-2023>. Abruf: 19.03.2024. S. 78.

³ Das Qualifizierungschancengesetz (2019), das „Arbeit-von-Morgen-Gesetz“ (2021) und das Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung (2024) haben die Möglichkeiten der geförderten Weiterbildung für Beschäftigte ausgeweitet.

⁴ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Neue Weiterbildungsstrategie. 2023. https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/weiterbildung/nationale-weiterbildungsstrategie/nationale-weiterbildungsstrategie_node.html. Abruf: 19.03.2024.

⁵ Vgl. Arbeitskammer des Saarlandes: Mehr Bildung wagen! Gerade jetzt muss das Saarland investieren! Bericht an die Regierung des Saarlandes 2022. Saarbrücken 2022. S. 198-200.

⁶ Arbeitnehmerkammer Bremen, Arbeitskammer des Saarlandes: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung. Mai 2023.

⁷ DGB: DGB-Thesen zur Weiterbildung. 11 Wegmarken für eine Architektur lebensbegleitenden Lernens. 2023. <file:///C:/Users/aks0897/Downloads/DGB-Thesen-zur-Weiterbildung.pdf>. Abruf: 20.03.2024.

⁸ Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen: Der Qualifizierungsbonus. Neue Perspektiven für ungelernnt Beschäftigte. 2023. <https://www.arbeitnehmerkammer.de/service/magazin-der-arbeitnehmerkammer/bam/maerz-april-2023/der-qualifizierungsbonus.html>. Abruf 20.03.2024.

6.6 Arbeitsmarktpolitik für einen nachhaltigen Umbau nutzen

Arbeitsmarktpolitik bekommt zunehmend eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung der anstehenden Transformation. Weiterhin hohe (Langzeit-)Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig steigendem Fachkräftebedarf zeigen die Dringlichkeit, alle Möglichkeiten der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt zu nutzen. Das gilt für Beschäftigte, aber insbesondere auch für zugewanderte Menschen und Bürgergeldbezieherinnen und -bezieher. Die vielfältigen Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssen in die Transformationsstrategie der Landesregierung systematisch eingebaut werden. Dazu legt die Arbeitskammer konkrete Vorschläge vor.

Die Arbeitswelt befindet sich in tiefgreifenden Veränderungen. Digitalisierung, Dekarbonisierung, demografischer Wandel und Deglobalisierung prägen zunehmend Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Gleichzeitig führen Krisen, wie die geopolitischen Konflikte und die Folgen der Corona-Pandemie, zu einer weiteren Destabilisierung. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ergeben sich durch diese Transformation sowohl Chancen als auch Risiken: Qualifikationsanforderungen ändern sich rasch und neue Berufsfelder entstehen. Während einige Beschäftigte Gefahr laufen, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, besteht auf der anderen Seite ein hoher Bedarf an Fachkräften. Notwendig ist daher eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die Beschäftigung sichert, berufliche Um- und Neuorientierung ermöglicht und sozialen Ausgleich schafft, um diese Transformationsprozesse zu begleiten.

Steigende Arbeitslosigkeit und drohende Arbeitsplatzverluste in der Automobilindustrie

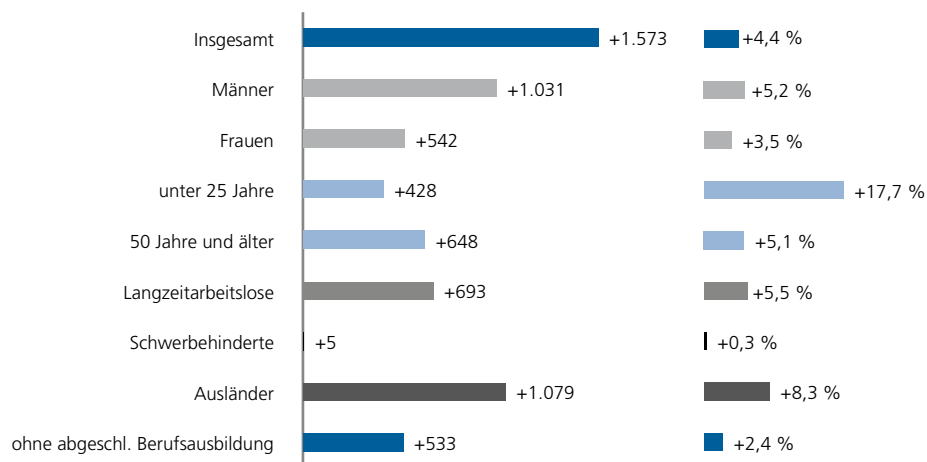
Trotz der aktuell schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – drohende Arbeitsplatzverluste in der Automobilindustrie und bei den Zulieferern – ist der saarländische Arbeitsmarkt noch vergleichsweise robust. Allerdings zeigen sich erste dunkle Wolken: Die Beschäftigung stagniert (Dezember 2023 +0,1 % gegenüber dem Vorjahr) und die Nachfrage nach Arbeitskräften geht zurück. Der Stellenindex der Bundesagentur für Arbeit (BA-X), ein saisonbereinigter Indikator für die gemeldete Arbeitskräftenachfrage im Saarland, ist im Februar 2024 im Vergleich zum Vormonat um 31 Punkte auf 133 Punkte gesunken und die Zahl der bei der BA gemeldeten Stellen im gleichen Zeitraum um 16,3 % zurückgegangen. Gleichzeitig steigt die Arbeitslosigkeit: Im Februar 2024 waren 37.200 Frauen und Männer arbeitslos, 1.600 Arbeitslose oder 4,4 % mehr, als ein Jahr zuvor. Die Arbeitslosenquote lag bei 7,1 %. Die Unterbeschäftigung, die auch Personen umfasst, die an entlastenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen oder aus anderen Gründen nicht mehr als Arbeitslose gezählt werden, betrug im Februar 50.000 Personen. Das sind 1.000 Personen oder 2,1 % mehr als im Vorjahr.

Im Vergleich zum Vorjahr ist die Arbeitslosigkeit bei allen Personengruppen gestiegen (siehe Grafik 1). Besonders deutlich war der Anstieg mit rund 18 % bei jungen Menschen. Auch die Arbeitslosigkeit von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit ist um mehr als 8 %

Grafik 1

Arbeitslose im Saarland nach Personengruppen

Veränderungen Feb. 2024 gegenüber Feb. 2023



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Arbeitskammer

überdurchschnittlich angestiegen. Zudem verfestigt sich die Langzeitarbeitslosigkeit mit aktuell 13.300 Betroffenen erneut auf hohem Niveau.

Demografischer Wandel – Herausforderung für den Arbeitsmarkt

Der demografische Wandel stellt den Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren vor große Herausforderungen. Der Renteneintritt der „Babyboomer“ und die niedrige Geburtenrate werden in den nächsten Jahren zu einem Verlust von etwa sieben Millionen Arbeitskräften auf dem deutschen Arbeitsmarkt führen. Um diesem Trend entgegenzuwirken und das Arbeitsangebot stabil zu halten, sind alle verfügbaren Maßnahmen erforderlich. Zur Fachkräftesicherung ist es insbesondere auch notwendig, die Fachkräftepotenziale im Inland zu heben. Dafür spielen die Aus- und Weiterbildung eine zentrale Rolle (siehe Kapitel 6.5). Doch das wird nicht ausreichen. Deshalb ist es gut und wichtig, auf eine erhöhte Zuwanderung von Fachkräften aus der Europäischen Union (EU) und Drittstaaten zu setzen. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wäre ein jährlicher Migrationsüberschuss von 400.000 Personen in Deutschland notwendig, um das Erwerbspotenzial stabil zu halten. Im Saarland wäre das ein Zuwanderungsgewinn von 4.000 bis 5.000 Menschen pro Jahr.

Zugewanderte Menschen stützen saarländischen Arbeitsmarkt

Die Integration von Migrantinnen und Migranten hat den saarländischen Arbeitsmarkt bereits in den letzten Jahren erheblich gestützt. Aktuell sind 14,7 % (52.100 Personen) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Saarland Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Im Juni 2012 lag dieser Anteil noch bei 8,8 % (32.600 Personen). Dennoch sind Menschen ohne deutschen Pass nach wie vor überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen und stellen einen signifikanten Anteil der erwerbsfähigen Leistungsbezieher im SGB-II-System dar. Dies hängt insbesondere mit den gestiegenen Zuzugszahlen von Geflüchteten infolge des Angriffskriegs von Russland auf die Ukraine und aus Drittstaaten zusammen. Geflüchtete besuchen aktuell noch Integrationskurse und stehen dem Arbeitsmarkt erst danach zur Verfügung.

Fortschritte bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten

Die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ist ein langfristiger und anspruchsvoller Prozess, der derzeit verstärkt im Fokus der aktiven Arbeitsmarktpolitik steht. Analysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen, dass sich die Erwerbsintegration Geflüchteter mit zunehmender Aufenthaltsdauer verbessert.¹ Auch die Daten für das Saarland zeigen bedeutende Fortschritte im vergangenen Jahr (siehe Grafik 2):

- Im Januar 2024 lebten im Saarland etwa 27.000 Menschen aus den acht wichtigsten Asylherkunftsländern (TOP 8: Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien) im Erwerbsalter. Von ihnen waren 10.600 sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt. Die Beschäftigungsquote lag bei knapp 40 %, wobei es signifikante Unterschiede zwischen Frauen (18 %) und Männern (52 %) gab.
- Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den TOP 8 stieg von Juni 2022 bis Juni 2023 um 640 Personen (+8,2 %).
- Etwa 11.000 Menschen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren stammen aus der Ukraine. Von ihnen sind mittlerweile 2.200 sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt, was einer Beschäftigungsquote von 16 % entspricht (Männer: 19,6 %, Frauen: 14 %). Im Jahresverlauf nahm die Zahl der Beschäftigten um 324 Personen zu (+23,7 %).

Die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ist mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Im Vergleich zu anderen Migrantengruppen verfügen Geflüchtete bei ihrer Ankunft oft über geringere Sprachkenntnisse, begrenzte soziale Netzwerke und weniger Informationen. Unterschiede in den Bildungssystemen der Herkunftsländer erschweren die Übertragung von Qualifikationen und Berufserfahrung. Neben individuellen Faktoren beeinträchtigen auch institutionelle Hürden wie Beschäftigungsverbote, Asylverfahren und Wohnortbeschränkungen die Arbeitsmarktchancen. Außerdem spielen die Verfügbarkeit und die Teilnahme an Integrations- und Qualifizierungsprogrammen sowie die Arbeitsvermittlung eine wichtige Rolle.

Erfolgsfaktoren für die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Menschen der Fluchtbewegung 2015/2016 waren nach Untersuchungsergebnissen des IAB der zügige Abschluss der Asylverfahren, die frühe Sprachförderung und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Besonders arbeitsmarktnahe Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung beim Arbeitgeber und die Förderung beruflicher Weiterbildung hatten positive Effekte auf Beschäftigung sowie Einkommen und reduzierten den ALG-II-Bezug.²

Kurze Geschichte der Gastarbeiter:

„Wir riefen Arbeitskräfte und es kamen Menschen“

Nach dem Zweiten Weltkrieg herrschte in der Bundesrepublik Deutschland und im Saarland ein hoher Bedarf an Arbeitskräften, insbesondere im Bergbau und in der Stahlindustrie. In der Zeit von 1955 bis 1973 betrieb die Regierung die sogenannte „Anwerbepolitik“. Es wurden Abkommen mit Ländern wie Italien, Spanien, Griechenland, der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien geschlossen, um Arbeitskräfte zu gewinnen. Diese Arbeitskräfte wurden als „Gastarbeiter“ bezeichnet, mit der Annahme, dass sie nach einer gewissen Zeit in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden. Dies erwies sich jedoch als Trugschluss, da viele Gastarbeiter und ihre Familien dauerhaft in Deutschland blieben. Trotzdem wurden keine effektiven Maßnahmen ergriffen, um sie in die Gesellschaft zu integrieren. Die Gastarbeiter lebten oft in schlechten Wohnheimen, arbeiteten unter prekären Bedingungen und hatten kaum Zugang zu Sprachkursen. Dies hat negative Auswirkungen, teilweise bis auf die nachfolgenden Generationen.

Anerkennung von Berufsabschlüssen vereinfachen und beschleunigen

Die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ist ebenfalls ein entscheidender Schritt für die Integration von zugewanderten Menschen in den deutschen Arbeitsmarkt. Hierbei müssen individuelle Fähigkeiten und Qualifikationen unabhängig von ihrem Herkunftsland anerkannt und gefördert werden. Eine effektive und chancenorientierte Arbeitsmarktintegration führt zur gesellschaftlichen Teilhabe und minimiert die Armutsgefahr. Damit wird auch verhindert, dass Menschen mit Migrationshintergrund in prekäre Arbeitsverhältnisse und in den Niedriglohntektor rutschen. Eine schnellere Anerkennung von Berufsabschlüssen leistet zudem einen Beitrag zur Fachkräftesicherung. Insgesamt profitiert der Arbeitsmarkt von mehr Diversität.

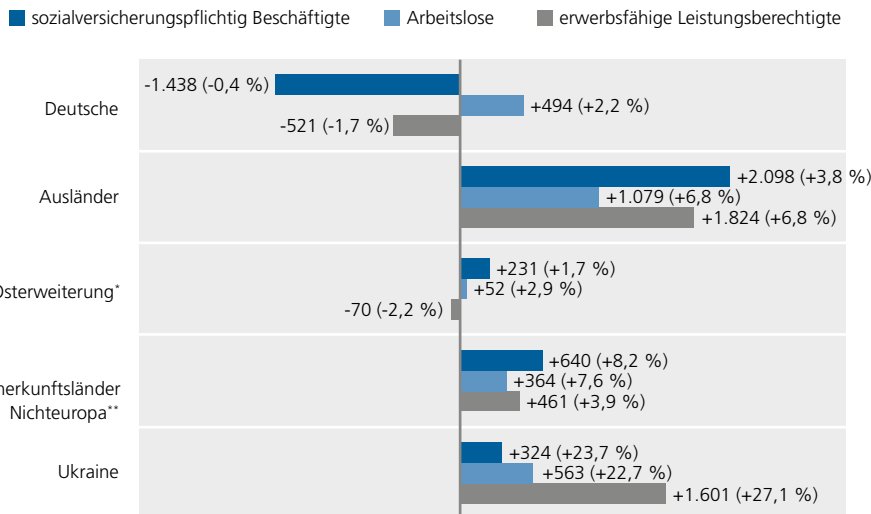
Forschungsergebnisse zeigen, dass anerkannte Abschlüsse die Erwerbstätigkeit und die Verdienste von Migrantinnen und Migranten auf lange Sicht erhöhen. Gleichwohl wird aber die Anerkennungsmöglichkeit wegen der vielschichtigen Hindernisse im Verfahren nicht im vollen Umfang wahrgenommen:

- **Unterschiedliche Bildungssysteme und Standards:** Die Vergleichbarkeit der Abschlüsse mit dem deutschen System gestaltet sich schwierig aufgrund der Vielfalt der Herkunftsländer und ihrer Bildungssysteme. Unterschiede zwischen EU- und Drittstaaten erschweren die Anerkennung zusätzlich.

Grafik 2

Arbeitsmarktkennzahlen im Saarland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten

Veränderung zum Vorjahr



*Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Kroatien

**Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien (TOP 8)

Stand: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 30.06.2023; Arbeitslose Februar 2024; erwerbsfähige Leistungsberechtigte November 2023; absolute Zahlenwerte liegen aus Datenschutzgründen auf Vielfache von zehn gerundet vor.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit:

Migration und Arbeitsmarkt/ Soziodemografie, Abruf 26.03.2023; eigene Darstellung Arbeitskammer

- **Hohe bürokratische Hürden:** Komplexe Verfahren und bürokratische Barrieren können abschreckend wirken und den Anerkennungsprozess verlangsamen oder verhindern.
- **Kosten:** Die Anerkennung ist oft mit finanziellen Aufwendungen verbunden, was für Menschen in finanzieller Notlage eine zusätzliche Belastung darstellt.
- **Informationsdefizite:** Mangelndes Wissen über bestehende Angebote und Informationsmöglichkeiten erschwert den Zugang zur Anerkennung.
- **Kulturelle Unterschiede und Sprachbarrieren:** Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Behörden und Einzelpersonen können Missverständnisse verursachen und den Prozess behindern. Die Anerkennung von Berufsabschlüssen ist jedoch essenziell für eine erfolgreiche Integration und den deutschen Arbeitsmarkt.

Die Anerkennungslandschaft in Deutschland ist sehr vielfältig und unterscheidet sich nach Bundes- und Länderkompetenzen sowie nach reglementierten und nicht reglementierten Berufen. Der Bund hat aktuell bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Strukturen und Verfahren zur Arbeitsmarktintegration zu verbessern, wie beispielsweise das „Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“. Dennoch zeigen aktuelle Analysen des Bundesinstituts für Berufsbildung, dass die Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen teilweise immer noch zu lange dauern. Sie sind für Anerkennungssuchende häufig sehr aufwändig und mit hohen Kosten verbunden.

Im Saarland befindet sich aktuell eine „Fachkräfteagentur International Saarland“ im Aufbau. Bis Ende 2025 sollen Strukturen für die Anwerbung, Anerkennung und Integration von Fachkräften ausländischer Herkunft in den saarländischen Arbeitsmarkt gebündelt werden. Weiter sollen saarländische Unternehmen, die auf diese Fachkräfte angewiesen sind, begleitet werden. Nach dem Modell der Jugendberufsagenturen sollen dabei alle wesentlichen Akteure zusammenwirken. Auch die Arbeitskammer ist mit den Beratungsstellen „IQ Faire Integration“ und „Faire Mobilität“ beteiligt.

Die Arbeitskammer begrüßt den Aufbau dieser Strukturen. Wichtig ist, dass die Fachkräfteagentur International nicht nur die Anwerbung ausländischer Fachkräfte im Blick hat, sondern offen ist für alle bereits hier lebenden Migrantinnen und Migranten. Die steigende Nachfrage nach den Beratungsangeboten zeigt, dass kurzfristig eine Aufstockung der Personalkapazitäten dringend erforderlich ist. Weiter ist es notwendig, insbesondere die Standards der Anerkennungsverfahren, für die die Landespolitik die Zuständigkeit hat, zu vereinheitlichen und zu verschlanken. Bundesweit fordert die Arbeitskammer (genauso wie der DGB), dass der Anerkennungszuspruch für individuell initiierte Anerkennungen als Regelinstrument etabliert und ausgeweitet wird. Wenn das Anerkennungsverfahren – wie in den meisten Fällen – für die Betroffenen mit einer teilweisen Anerkennung der beruflichen Qualifikation endet, sollten zudem bereits im Bescheid konkrete Qualifizierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Job-Turbo

Der Job-Turbo ist eine Initiative des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), um Geflüchtete aus der Ukraine und aus anderen Ländern schneller in Arbeit zu bringen. Unmittelbar nach Abschluss der Integrationskurse – meist auf den Niveaus B1 (68,6 %, selbstständige Sprachverwendung) oder A2 (25,4 %, einfache Sprachverwendung) – soll eine direkte Vermittlung in Beschäftigung erfolgen. Berufliche Qualifizierungsmaßnahmen, Praktika und individuelle Beratung sind Teil des Prozesses. Der weitere Spracherwerb soll berufsbegleitend erfolgen. Dazu hat nun das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ein neues System von Berufssprachkursen (Job-BSK) entwickelt, das neben arbeitsplatzbezogenem Spracherwerb auch eine fachspezifische Vertiefung und ein individuelles Sprachcoaching umfasst.

Im Rahmen des Job-Turbos fand im April eine erste Jobmesse im Saarbrücker Schloss statt, eine Art Speeddating für arbeitssuchende Geflüchtete und rund 20 Arbeitgeber unter an-

derem aus den Bereichen Pflege, Verkauf und Transport. Mit dabei waren auch Personal-dienstleister.

Die Arbeitskammer bewertet Initiativen, die geflüchtete Menschen schneller in nachhaltige und qualifikationsgerechte Arbeit bringen, grundsätzlich positiv. Dazu gehört auch eine bessere Erfassung bereits erworbener Qualifikationen und die Gewinnung von Unternehmen, die Geflüchtete einstellen, auch wenn sie noch nicht so gut deutsch sprechen. Kritisch ist aber zu bewerten, dass mit dem Job-Turbo wieder verstärkt auf einen „Work First“-Ansatz gesetzt wird. Der Job-Turbo darf nicht zu mehr Zeitarbeit und prekären Beschäftigungsverhältnissen führen. Wichtig ist, dass Geflüchtete nicht unterqualifiziert in Helferjobs vermittelt werden und damit der Niedriglohnsektor gestärkt wird. Auf dem Arbeitsmarkt werden zunehmend Fachkräfte gebraucht. Daher ist es zentral, dass ausreichend (berufsbegleitende) Deutschkurse – auch mit Kinderbetreuung – zur Verfügung stehen. Ein Drehtüreffekt in kurze, prekäre Jobs mit anschließender erneuter Arbeitslosigkeit ist zu vermeiden. Mit besseren Deutschkenntnissen und beruflicher Qualifizierung könnten sich dagegen anspruchsvollere und besser bezahlte Tätigkeiten für die Betroffenen ergeben.

Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt sich

Die Langzeitarbeitslosigkeit im Saarland hat sich nach der Pandemie nicht nachhaltig erholt. Im Februar 2024 waren knapp 13.300 Menschen länger als 12 Monate arbeitslos, was 5,5 % mehr als im Vorjahr entspricht. Verglichen mit Februar 2019 – vor der Corona-Krise – sind aktuell etwa 3.000 Menschen mehr langzeitarbeitslos. Trotz eines hohen Beschäftigungsstandes verfestigt sich die Langzeitarbeitslosigkeit. Die Chancen für Langzeitarbeitslose auf eine Beschäftigung sind trotz bestehender Arbeits- und Fachkräftebedarfe nur sehr gering.

Struktur der Langzeitarbeitslosen: häufig Ältere und Menschen ohne Berufsabschluss betroffen

Langzeitarbeitslose Menschen im Saarland sind zum weitaus größten Teil im Bürgergeldbezug. Von den rund 13.300 Langzeitarbeitslosen im Februar 2024 wurden 1.400 bzw. rund 11 % im Rechtskreis SGB III und 11.900 Menschen oder rund 89 % im Rechtskreis SGB II betreut.³ Mit einem Anteil von 43,1 % sind Frauen etwas seltener von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Männer (56,9 %).

Den größten Anteil haben Menschen, die 55 Jahre oder älter sind (33,2 %), gefolgt von der Altersgruppe der 35- bis unter 45-Jährigen (24,6 %) und der 45- bis unter 55-Jährigen (23,3 %). Jüngere zwischen 25 und 35 Jahren haben einen Anteil von 17,1 %, Jugendliche und junge Erwachsene lediglich 1,8 %.

65,2 % der Langzeitarbeitslosen haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. 30,6 % weisen eine schulische oder betriebliche Ausbildung, 3,6 % eine akademische Ausbildung nach. Dies

zeigt, dass besonders ältere Arbeitslose und Menschen mit einem geringen Qualifikationsniveau schlechtere Chancen haben, Arbeitslosigkeit mit Aufnahme einer Beschäftigung zu überwinden. Daneben gibt es weitere Hemmnisse, die allerdings statistisch nicht erfasst werden, wie gesundheitliche Beeinträchtigungen oder die Betreuung kleiner Kinder.

Ungeachtet der aktuell in vielen Branchen großen Arbeits- und Fachkräftebedarfe haben Langzeitarbeitslose kaum Chancen auf eine Beschäftigung. Statistisch kann das mit der Abgangsrate gezeigt werden. Sie ist ein Maß für die Chance, im nächsten Monat die Langzeitarbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung zu überwinden. Im Saarland lag die Abgangsrate von März 2023 bis Februar 2024 durchschnittlich bei 1,1 %. Damit ist die Abgangswahrscheinlichkeit deutlich gesunken. Denn im März 2021 bis Februar 2022 betrug sie noch 1,7 %.

Neue Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung sehr erfolgreich

Nachdem die öffentlich geförderte Beschäftigung über viele Jahre mit den unterschiedlich ausgestalteten und nur kurzfristig laufenden Programmen gefördert wurde, sind 2019 mit dem Teilhabechancengesetz zwei Regelinstrumente zur Förderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen geschaffen worden: die „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (EVL) nach § 16e SGB II, die auf arbeitsmarktnähere Langzeitarbeitslose zielt, und die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (TaAM) nach § 16i SGB II, mit einer längeren und umfassenderen Förderdauer, die auf die Sozialintegration und Teilhabe von längerfristig Erwerbslosen abzielt.

Wegen der Höhe der Zuschüsse und der Fokussierung auf Menschen, die sehr lange arbeitslos waren, ist insbesondere das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bundesweit und auch im Saarland bedeutsam (siehe Tabelle 1). Die Schaffung dieses Instrumentes wird wegen des vorrangigen Ziels der sozialen Teilhabe ausdrücklich begrüßt. Ein wichtiger Schritt war es deshalb, dass mit der Bürgergeldreform am 1. Januar 2023 dieser neue Instrumentenkasten verstetigt und damit erstmals ein „sozialer Arbeitsmarkt“ geschaffen wurde.

Das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wird von wichtigen Arbeitsmarktakteuren als „Erfolgsmodell“ und als wichtiger „Paradigmenwechsel“ eingestuft.⁴ Angesichts der rückläufigen Teilnehmerzahlen trotz verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit sieht die Arbeitskammer an vielen Stellen Verbesserungsbedarf:

- Angesichts der ungleichen Teilnahme verschiedener Personengruppen sieht die Arbeitskammer Nachsteuerungsbedarf hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Teilnahme und der Geförderten mit Migrationshintergrund. Wichtig ist, dass soziale Teilhabe als eigenständiges Ziel erhalten werden muss, wenngleich die Arbeitsmarktintegration der Geförderten nicht aus dem Blick geraten sollte.
- Zudem erforderlich ist, dass insbesondere das Instrument TaAM (Teilhabe am Arbeitsmarkt) stärker mit Qualifizierung verzahnt wird.

- Weiter ist es notwendig, eine auskömmliche finanzielle Ausstattung im Verwaltungs- und im Eingliederungstitel sicherzustellen. Auch wenn zum 1. Januar 2023 die Pauschalen des Passiv-Aktiv-Transfers erhöht wurden, ist die Finanzausstattung der Jobcenter nicht ausreichend.
- Nach der fünfjährigen Förderdauer fehlt insbesondere für sehr arbeitsmarktferne Arbeitslose eine Anschlussförderung, sie fallen wieder in die prekäre Situation der Langzeitarbeitslosigkeit zurück. Hier braucht es dringend weitere Fördermaßnahmen für arbeitsmarktferne Langzeitleistungsbezieher, insbesondere für Ältere, die den Übergang in die Rente überbrücken.

Auch für Langzeitarbeitslose gilt: Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung sind das wirksamste Instrument der Arbeitsförderung. Sie verbessern nicht nur die individuellen Integrationschancen, sondern sind auch für die Fachkräftesicherung von großer Bedeutung. Die aus fiskalischen Gründen vorgesehene Zuständigkeitsübertragung von den Jobcentern auf die Arbeitsagenturen schafft allerdings neue Schnittstellen (siehe Kapitel 6.5.2). Die Wirksamkeit dieses Vorhabens muss daran gemessen werden, wie gut Langzeitarbeitslose durch Fort- und Weiterbildungen gefördert werden und wie viele von ihnen einen Berufsabschluss erreichen können.

Das neue Bürgergeld – Bewertung und Kritik der Reform

Der Arbeitsmarkt hat sich seit dem Jahr 2005 grundlegend verändert. In vielen Bereichen fehlen Arbeitskräfte und insbesondere Fachkräfte. Vor diesem Hintergrund hat sich die Ampelkoalition 2021 in ihrem Koalitionsvertrag auf die Einführung des Bürgergeldes, die das bis zuletzt heftig umstrittene Hartz-IV-System ablösen sollte, verständigt.

Die neue Leistung trat in wesentlichen Teilen zum 1. Januar 2023 in Kraft.⁵ Wesentliche Eckpfeiler des neuen Bürgergeldes sind höhere Regelsätze, die Anerkennung der tatsächlichen Kosten der Unterkunft in voller Höhe im ersten Jahr, ein höheres Schonvermögen und die Lockerung der Sanktionen. Weitere grundlegende Änderungen wurden erst am 1. Juli 2023 umgesetzt. Von zentraler Bedeutung ist die komplette Abschaffung des Vermittlungsvorrangs und die Stärkung der beruflichen Weiterbildung (Einführung eines Weiterbildungsgeldes von 150 Euro, Ausweitung der möglichen Förderdauer von zwei auf drei Jahre sowie Möglichkeiten, schulische Grundqualifikationen nachzuholen und die Verstetigung der Weiterbildungsprämien). Weiter löst ein gemeinsam erarbeiteter „Kooperationsplan“ die bisherige sanktionsbewährte „Eingliederungsvereinbarung“ ab. Mit einem umfassenden Coaching kann der Integrationsprozess in Arbeit begleitet werden. Der ursprünglich befristete soziale Arbeitsmarkt wird verstetigt.

Die Meinungen über das Bürgergeld sind nach wie vor geteilt. Ist das Bürgergeld mehr als eine reine Umbenennung von „Hartz IV“? Geht damit ein wirklicher Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik einher?⁶ Sind damit, wie die Bundesregierung herausstellt, tatsächlich „mehr Chancen und mehr Respekt“ verbunden? Die Bewertung der Arbeitskammer bezieht sich insbesondere darauf, ob das Bürgergeld in Zeiten der Transformation den betroffenen Men-

Tabelle 1

Entwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung im Saarland 2017 bis 2023

Bestand (Jahresdurchschnitt)

Maßnahmen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Arbeitsgelegenheiten	2.450	2.241	2.050	1.782	1.746	1.528	1.401
Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (§16e SGB II)	-	-	44	85	64	45	37
Teilhabe am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II)	-	-	619	885	940	885	841
Ausgelaufene Maßnahmen und Programme							
Förderung von Arbeitsverhältnissen	209	193	82	15	-	-	-
Bundesprogramm Eingl. langzeitarbeitsl. Leistungsberechtigter	188	122	18	2	1	-	-
Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt	409	573	-	-	-	-	-
Beschäftigungszuschuss (auslaufend)	37	28	23	15	11	10	9

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zeitreihe zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten

Arbeitskammer

schen Schutz in Notlagen, Möglichkeiten auf ein selbstbestimmtes Leben und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht sowie Chancen für eine berufliche Neuorientierung bringt. Wir betrachten dabei vor allem das zugrunde liegende Menschenbild und die bisherige Schiefelage von „Fordern und Fördern“. Weiter fokussieren wir die Höhe und Berechnung der Regelbedarfe.

Tatsächlich steht im Bürgergeld-Gesetz ein anderes Menschenbild im Vordergrund: „Kooperation und Vertrauen“ stehen im Fokus. Der „Kooperationsplan“ ersetzt die frühere Eingliederungsvereinbarung und ermöglicht individuelle Unterstützung. Sanktionen wurden entschärft, und eine einjährige Karenzzeit erleichtert die Jobsuche für kurzzeitig Leistungsberechtigte. Zudem bringt das Bürgergeld eine bedeutende Neuerung mit sich: den Wegfall des Vermittlungsvorrangs. Dies ist ein entscheidender Schritt, der die Fokussierung auf Qualifizierung und Teilhabe betont. Statt nur darauf abzielen, Leistungsberechtigte schnell in irgendeine Arbeit zu bringen, liegt nun der Schwerpunkt auf einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt. Besonders für Menschen, die weiter vom Arbeitsmarkt entfernt sind, bietet das Bürgergeld eine stärkere Betonung von beruflicher und schulischer Weiterqualifizierung. Das Coaching zielt darauf ab, soziale oder psychologische Hürden abzubauen. Gleichzeitig profitieren arbeitsmarktfernere Gruppen von der Entfristung des sozialen Arbeitsmarktes, der ihnen den Zugang zu einer geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ermöglicht und den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt erleichtert. Das Gesetz wird sich daran messen lassen müssen, inwieweit der neue Geist der Kooperation auf Augenhöhe in der Praxis der Jobcenter umgesetzt werden kann. Das gilt auch für die neue Qualifizierungsstrategie und die Umsetzung des sozialen Arbeitsmarktes.

Kritik an der Berechnung und der Höhe der Regelsätze

Die Arbeitskammer kritisiert besonders, dass es mit dem Bürgergeld nicht gelungen ist, die Berechnung der Regelbedarfe auf eine neue Basis zu stellen und sie transparent und nachvoll-

ziehbar zu machen. Die leichte Erhöhung der Regelbedarfe gleicht lediglich die Inflation aus. Sie reicht aber nicht aus, um die angestrebte gesellschaftliche Teilhabe der Leistungsbezieher zu sichern. Die Chance, das Existenzminimum grundlegend neu festzulegen, wurde verpasst. Berechnungen zeigen, dass ein Regelbedarf von mindestens 725 Euro notwendig wäre, um Einkommensarmut zu verhindern.⁷ Das Bürgergeld geht in dieser Hinsicht nicht über das ALG II hinaus.

Arbeit lohnt sich immer

Gleichzeitig wird in den Medien das Bild vom ausufernden Sozialstaat gezeichnet und dass sich Arbeit vor dem Hintergrund der neuen Bürgergeldes nicht mehr lohne. Die derzeitige populistische Neiddebatte zum Thema Bürgergeld fußt auf einem problematischen Menschenbild, das schon die Hartz-Gesetzgebung begleitet hat. Hier werden ganz gezielt geringverdienende Menschen gegen bedürftige Menschen ausgespielt. Die in den (sozialen) Medien kursierenden unkorrekten Vergleiche ignorieren beim Einkommen Erwerbstätiger zumeist Ansprüche auf Sozialtransfers wie Wohngeld, Kindergeld, Kinderzuschlag oder Unterhalts(vorschuss)-Leistungen oder den Anspruch auf aufstockendes Bürgergeld.⁸ Die Arbeitskammer hat in Modellrechnungen für das Saarland nachgewiesen, dass Personen, die arbeiten, grundsätzlich mehr Geld zur Verfügung haben als Personen, die Bürgergeld beziehen.⁹ Mit der Debatte wird vom eigentlichen Kernproblem – dem großen Niedriglohnsektor – abgelenkt. Damit wird gesellschaftliches Gift ausgestreut, das letztendlich der Demokratie schadet. Es handelt sich um ein plummes Ablenkungsmanöver, das die grundlegenden Verteilungsverhältnisse in unserem Land verschleiert.

Erste Bilanz zum Bürgergeld

- Ein Jahr nach der Einführung lässt sich feststellen, dass das Bürgergeld tatsächlich die größte Arbeitsmarktreform seit der Einführung von Hartz IV ist. Indem es den Vermittlungsvorrang abschafft und einen kooperativen Ansatz auf Augenhöhe verfolgt, behebt es grundlegende Schwachstellen des vorherigen ALG-II-Systems.
- Insgesamt stellt das Bürgergeld dennoch eher einen graduellen Wandel dar, der auf die veränderten sozialen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt reagiert. Während heute vielfach Fachkräfte fehlen, herrschte damals Massenarbeitslosigkeit.
- Notwendig ist jetzt, dass die Schwerpunktverlagerung zu Qualifizierung und einer nachhaltigen Arbeitsvermittlung auch in der Praxis erfolgreich umgesetzt wird. Voraussetzung ist hier eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Jobcenter. Die Arbeitskammer kritisiert, dass die massiven Mittelkürzungen des Bundeshaushalts im Bereich der Arbeitsförderung im Jahr 2024 und die angekündigten weiteren Kürzungen für 2025 die erfolgreiche Umsetzung des Bürgergeldes konterkarieren. Die dafür notwendigen zusätzlichen Eingliederungsmittel sind nicht vorhanden. Zudem werden die gestiegenen Kosten im Ver-

waltungsbereich nicht ausgeglichen und machen zusätzliche Umschichtungen aus dem Eingliederungshaushalt erforderlich.

- Ein wesentlicher Kritikpunkt ist die Höhe der monetären Leistungen: Hier wurde die Chance verpasst, das Berechnungssystem der Regelsätze endlich transparent und nachvollziehbar zu gestalten und die Regelbedarfe wirklich armutsfest zu machen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Bürgergeld aus einer teilhabefokussierten Perspektive auf die Grundsicherung generell positiv zu bewerten ist, aber der große Durchbruch nicht gelungen ist.

Arbeitsmarktpolitik nutzen, um die Transformationsstrategie der Landesregierung zu flankieren

Die Arbeitsmarktpolitik im Saarland spielt eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung des Strukturwandels und der Transformation der Wirtschaft. Mit dem ESF+ (Europäischer Sozialfonds) und den saarländischen Arbeitsmarktprogrammen hat die Landesregierung wirksame Instrumente, um die Arbeitsmarktpolitik des Bundes zu flankieren.

Die Arbeitskammer hat hierzu bereits im vergangenen Jahr gemeinsam mit den Sozial- und Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Organisationen Vorschläge erarbeitet.¹⁰ Aktuell werden diese Positionen in verschiedenen Arbeitsgruppen des Beirats beraten und sollen noch in diesem Jahr als „Dritter Aktionsplan zur Armutsbekämpfung im Saarland“ verabschiedet werden. Notwendig ist, dass diese Positionen auch verzahnt mit der weiteren Strategie zur Bewältigung des Strukturwandels im Saarland werden. Die Arbeitskammer fordert:

- **Niemand darf beim Übergang von Schule in Ausbildung und Beruf verloren gehen!**
 - Ausbau der Jugendberufsagenturen (JBA) vorantreiben (Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit der JBA, wissenschaftliche Evaluierung).
 - Datenaustausch zwischen Schulen und JBA mit dem Ziel, dass niemand verloren geht.
 - Assistierte Ausbildung ausbauen und stärken.
 - Eine umlagefinanzierte Ausbildungsgarantie bundesweit vorantreiben. Anspruch auf außerbetriebliche vollqualifizierende (schulische oder duale) Berufsausbildung für alle erfolglosen Ausbildungsbewerber im Saarland umsetzen.

- **Mit aktiver Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik den Strukturwandel gestalten!**
 - Qualifizierung von (Langzeit-)Arbeitslosen: Das Land flankiert/fördert in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit, den Betrieben und den Bildungsträgern die Entwicklung und Durchführung von zielgruppengerechten und niedrigschwelligen gestuften Qualifizierungsangeboten, die zu einem Berufsabschluss führen.
 - Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen verbessern: Verstetigung und Ausbau der Förderprogramme zur sozialen Stabilisierung und niedrigschwellige fachliche Qualifizierung.

- Das Landesarbeitsmarktprogramm Arbeit für das Saarland (ASaar) ist auszubauen und weiterzuentwickeln (Flankierung von Qualifizierungsmaßnahmen ausweiten).

■ **(Langzeit-)Arbeitslosigkeit bekämpfen und auskömmliche Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit!**

- Armutsfeste Regelsätze: Auf Bundesebene für ein neues Verfahren zur gerechten Herleitung der Regelsätze eintreten. Sozialleistungen müssen Konsum von gesundem und ökologischem Essen ermöglichen. Pauschale für Haushaltsenergie als Bestandteil der Kosten der Unterkunft gewähren.
- Umsetzung Bürgergeld-Gesetz: Die Landesregierung begleitet die transparente und zügige Umsetzung unter Einbindung der Jobcenter und der arbeitsmarktpolitischen Akteure (Vorbild: Beschäftigungs-PAKT).
- Öffentlich geförderter Arbeitsmarkt: Verknüpfung von geförderter Beschäftigung § 16 i SGB II mit Qualifizierung (Ausbau niedrigschwelliger und zielgruppengerechter Angebote zur Teil-/Nachqualifizierung bis hin zum Berufsabschluss). Vermittlungsprozess und Übergänge systematisch gestalten und begleiten (flankierendes Coaching ausweiten).

■ **Diskriminierungsfreiheit und Chancengleichheit am Arbeitsmarkt!**

- Verstetigung und Ausbau des Landesprogramms „Frauen in Arbeit“: Alleinerziehende und Frauen mit Kindern unter drei Jahren mit Coaching bei der Entscheidungsfindung, (Nach-)Qualifizierung, Eingliederung und Stabilisierung auf dem Arbeitsmarkt unterstützen. Dazu gehören z. B. Teilzeitangebote und Gewährleistung von Betreuungszeiten der Kinder.
- Integration von Zuwanderern und Geflüchteten in den Arbeitsmarkt fördern: Anerkennung von Qualifikationen, Sprachkurse, bürokratische Hürden abbauen, Qualifizierung.

■ **Eindämmung prekärer und niedrig entlohnter Beschäftigung!**

- Umsetzung des Saarländischen Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetzes (STFLG).
- Minijobs, befristete Beschäftigung und Leiharbeit zurückdrängen.
- Nichtdeutsche Beschäftigte bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützen: Beratungsstellen für Wanderarbeiter sowie Geflüchtete und Drittstaatler stärken.

-
- ¹ Brücker, Herbert; Ehab Maye, Jasche, Philipp und Kosyakova, Yuliyana: Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen fördern die Erwerbstätigkeit. IAB-Kurzbericht 10/2024.
 - ² Kasrin, Zein; Stockinger, Bastian; Tübicke, Stefan: Aktive Arbeitsmarktpolitik für arbeitslose Geflüchtete im SGB II. Der Großteil der Maßnahmen erhöht den Arbeitsmarkterfolg. IAB-Kurzbericht 7/2021.
 - ³ Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen), Februar 2024.
 - ⁴ Globisch, Claudia; Ramos Lobato, Philipp: Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose: Eine Zwischenbilanz nach vier Jahre Teilhabechancengesetz. IAB-Forum 15.05.2023.
 - ⁵ Das Bürgergeld war ursprünglich breiter angelegt. Die Union lehnte jedoch den Entwurf der Ampelkoalition im Bundesrat ab, weshalb der Vermittlungsausschuss eingeschaltet werden musste. Das endgültige Gesetz wurde in zentralen Punkten deutlich abgeschwächt: Die geplante völlig sanktionsfreie „Vertrauenszeit“ in den ersten sechs Monaten des Leistungsbezugs wurde gestrichen. Die „Karenzzeit“ für Wohnen und Vermögen wurde von zwei Jahren auf ein Jahr verkürzt. Die Höhe des Schonvermögens zu Beginn des Leistungsbezugs wurde von ursprünglich geplanten 60.000 Euro auf 40.000 Euro reduziert.
 - ⁶ Blank, Florian; Schäfer, Claus; Spannagel, Dorothea: Signal-Störung der Ampel bei der Grundsicherung. WSI-Report Nr. 91, November 2023, S. 5-9.
 - ⁷ Paritätischer Gesamtverband: Bürgergeld zu niedrig: Paritätischer fordert armutsfesten Regelsatz von 725 Euro. Pressemitteilung vom 9. November 2022. <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/buergergeld-zu-niedrig-paritaetischer-fordert-armutsfesten-regelsatz-von-725-euro/>, zuletzt abgerufen am 07.05.2024.
 - ⁸ Steffen, Johannes: Das Narrativ von der nicht lohnenden Arbeit. Daten und Erläuterungen vor dem Hintergrund des geplanten Bürgergeld-Gesetzes, Berlin 2022. http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=narrativ_nicht_lohnende_arbeit, zuletzt abgerufen am 08.05.2024.
 - ⁹ Vgl. Saarbrücker Zeitung vom 02.02.2024, Gastbeitrag von Thomas Otto: Arbeiten lohnt sich – mit höherem Mindestlohn noch mehr.
 - ¹⁰ Vgl. Gemeinsame Vorschläge der Sozial- und Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Organisationen im Beirat zur Armutsbekämpfung zum „Dritten Aktionsplan gegen Armut im Saarland“, Saarbrücken, 01.02.2023.

6.7 Gleichstellung von Männern und Frauen braucht eine dezidierte Strategie auf Landesebene

Zu einer gerechten Teilhabe in der Gesellschaft gehört auch, die Gleichstellung der Geschlechter vor allem am Arbeitsmarkt weiter voranzutreiben. Bisher überwiegen die Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern an den verschiedensten Stellen. Betroffen sind die Erwerbsarbeit insgesamt, die Sorgeverpflichtungen, die Arbeitszeiten, die Nutzung der vorhandenen Qualifikationen. Ferner sind die Aufgabenbereiche im Erwerbs- und Privatleben noch immer stark geschlechterstereotyp ausgerichtet. Dabei spielt besonders die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Zeiten eine wichtige Rolle. Mit zunehmender Arbeitszeitsouveränität beziehungsweise weiteren Arbeitszeitverkürzungen kann es gelingen, stärker zum sogenannten Erwerb- und Sorge-Modell als Leitbild zu gelangen. Auf Landesebene muss die begonnene Gleichstellungsstrategie weiter konkretisiert und auch finanziell hinterlegt werden.

Eine der Dimensionen bei der Betrachtung von sozialer Ungleichheit, die es zu beseitigen gilt, ist die noch immer mangelnde Gleichstellung von Männern und Frauen. Lange Jahre war das Thema sehr einseitig von der Frage der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie besetzt. Mittlerweile setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass Gleichstellung über die verschiedenen Lebensbereiche von Frauen und Männern hinweg gedacht und zielgerichtet umgesetzt werden muss. Festzuhalten ist, dass es in diesem Themenfeld fast kein Erkenntnisdefizit mehr gibt, vielmehr braucht es einen langen und teilweise mühsamen Prozess der Umsetzung, um weiter voranzukommen. Die Arbeitskammer hat in ihrem letzten Bericht an die Landesregierung das Thema Gleichstellung schwerpunktartig aus allen möglichen Blickwinkeln beleuchtet.¹ An dieser Stelle sollen daher die wichtigsten Punkte nur kursorisch angesprochen werden.

Verschiedene Dimensionen der Ungleichheit im Erwerbsleben

- Die **Erwerbsbeteiligung** von Frauen insgesamt und auch im Saarland steigt seit Jahren an. Aktuell sind bundesweit so viele Frauen erwerbstätig wie nie zuvor. Trotzdem zeigen die detaillierten Daten nach wie vor, dass es bezüglich der Erwerbsarbeit noch viele Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen gibt. 2021 waren es im Saarland rund 73 % der Frauen, die erwerbstätig waren beziehungsweise eine Erwerbsarbeit anstrebten (Erwerbsquote). Dieser Wert liegt noch deutlich unter dem der Männer (81 %) und ist außerdem niedriger als bei den Frauen im Bundesgebiet (75 %).²
- Werden die **Beschäftigungsformen** im Detail analysiert, so zeigen sich hier weitere Besonderheiten. Arbeitszeiten zwischen Männern und Frauen sind sehr oft anders organisiert, der Beschäftigungsaufwuchs der Frauen in den vergangenen Jahren bewegte sich vor allem im Bereich der Teilzeitarbeit (49 % aller sozialversichert beschäftigten Frauen waren 2023 in Teilzeit). Hinzu kommt eine erhebliche Zahl von ausschließlich in Minijobs beschäftigten Frauen, deren Zahl im Saarland mit rund 34.000 betroffenen Frauen im Juni 2023 vergleichs-

weise hoch war. Solange sich die verschiedenen sozialen Sicherungsmechanismen an dem (männlich konnotierten) Vollzeit-Normalverdienermodell ausrichten, führt diese Arbeitszeitaufteilung automatisch zu Nachteilen für die Teilzeitbeschäftigten – von den Nachteilen in Minijobs gar nicht zu reden.

- Eine weitere ungleiche Verteilung zeigt sich beim innerbetrieblichen Einsatz der mitgebrachten **Qualifikationen**. Frauen haben heutzutage tendenziell bessere und mehr höhere Schul- und Berufsabschlüsse als Männer. Jedoch zeigt die Analyse, dass ihre Qualifikationen nur unterdurchschnittlich in den eigentlich dazu passenden beruflichen Niveaus in der Praxis zum Einsatz kommen. So werden von den Frauen mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss beispielsweise nur 65 % als Spezialistin/Expertin eingesetzt, von den Männern sind dies im Juni 2022 78 %.³ Diese Beobachtung deckt sich mit dem immer wieder festgestellten unterdurchschnittlichen Anteil der Frauen in Führungspositionen insgesamt. Zusammen mit der zeitlichen Verteilung zeigen sich an diesen Stellen deutliche Potenziale von Frauen am Arbeitsmarkt, die bisher nicht genutzt werden.
- Insgesamt ist die **soziale Absicherung** von Frauen im Sinne einer eigenständigen Existenzsicherung über den Lebensverlauf hinweg oft lückenhaft, da sie noch immer abgeleitet wird von ihrem Familienstand und den damit zusammenhängenden (Sorge-)Verpflichtungen. Die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen weisen häufig nur halbherzig in die Richtung einer stärkeren Gleichstellung und befördern damit direkt und indirekt das traditionelle Familienmodell. Als Beispiele seien hier nur das Ehegattensplitting oder die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern bzw. Ehepartnerinnen in der Krankenversicherung genannt. Spätestens im Falle sich ändernder familiärer Konstellationen wird diese Schlagseite deutlich – vor allem, wenn es um eine eigene Absicherung der Frauen im Alter geht.

Ungleiche Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeiten als zentrale Ursache

Unter Care- oder Sorgearbeit versteht man alle Tätigkeiten der Pflege, Zuwendung und Versorgung für sich und andere (durchaus auch im bezahlten Bereich der sozialen Dienstleistungen). Sie ist eine notwendige Basis des Wirtschaftssystems, wird aber als solche häufig gar nicht gesehen oder anerkannt. Nur wenn eigene Grundbedürfnisse befriedigt, Kinder und ältere hilfe- und pflegebedürftige Menschen versorgt sind und ein gewisses Maß an Selbstfürsorge gewährleistet ist, kann Erwerbsarbeit (dauerhaft) ausgeübt werden. Die Coronakrise verdeutlichte mit ihren Schließungen von vielen Institutionen die tatsächliche Bedeutung dieser Arbeit – denn durch den Wegfall der professionellen Unterstützung von Familien standen plötzlich viele Räder still. Davor waren Vereinbarkeitsthemen im betrieblichen Alltag in der Regel kein Thema oder sogar eher stigmatisiert und man tendierte dazu, die Sorgeverpflichtungen im Privatleben unsichtbar zu machen. Wie lange das höhere Bewusstsein für ihre Bedeutung auch im Sinne einer besseren Verteilung unter den Geschlechtern anhält, muss abgewartet werden.

Die bisherige Verteilung zu Ungunsten der Erwerbsarbeit läuft vor allem zu Lasten der Frauen. Hier gibt es seit 2017 den sogenannten Gender-Care-Gap als Maßzahl, der nach neuesten Er-

hebungen besagt, dass Frauen rund 44 % mehr Zeit für Care-Arbeiten aufbringen – je nach Lebensphase noch deutlich mehr. Das sind auf die Woche umgelegt ca. 9 Stunden mehr unbezahlte Arbeit, die von Frauen geleistet wird.⁴ Damit hat sich im Zeitverlauf zwar eine kleine Veränderung ergeben (vorher lag der Gender-Care-Gap bei rund 52 %), aber die Ungleichverteilung ist nach wie vor eklatant. Solange dies so ist, ist es müßig, mehr Frauen in Vollzeit zu fordern. Paare in Vollzeit arbeitend (das sogenannte „adult worker model“) zusammen mit Pflegeverpflichtungen – dies ist als Modell in der Realität dauerhaft kaum zu stemmen. Vielmehr braucht es eine stärkere Umverteilung zwischen den Geschlechtern. Notwendig wäre dazu eine gesamtgesellschaftliche und sozialversicherungsrechtliche Umstellung auf ein gleichberechtigtes Sorge- und Erwerbsmodell. Bereits der 2. Gleichstellungsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2017 schlug ein neues Leitbild als Norm von Beschäftigten mit Sorgeverpflichtungen vor, das sogenannte Erwerb- und Sorge-Modell. Dieses als Basis für die gesetzlichen Rahmenbedingungen macht im Idealfall Sorgearbeit für alle Geschlechter ohne Nachteile möglich. Die nachweislich bestehenden Probleme der Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit sollten mithilfe dieses Leitbilds nicht allein im Privaten von den Einzelnen bewältigt werden müssen.

Flexible und kürzere Arbeitszeiten als Stellgröße für die Gleichstellung

Ein direktes Instrument, um die Verteilung von Arbeits- und Sorgezeiten besser in den Griff zu bekommen, sind die Arbeitszeiten. Es leuchtet ein, dass kürzere Arbeitszeiten eine bessere Vereinbarkeit der Lebensbereiche ermöglichen, verursachen sie doch insgesamt größere Freiräume. In der aktuellen Debatte geht es besonders um eine kollektive Arbeitszeitverkürzung (mit und ohne Lohnausgleich), die derzeit auch modellhaft ausprobiert wird.⁵ Nicht alles ist problemlos umzusetzen – vor allem nicht, solange der sozialversicherungsrechtliche Rahmen nicht an ein anderes Normalarbeitsmodell angepasst ist. Als Übergang wäre daher eine höhere Arbeitszeitsouveränität im Sinne der Beschäftigten ein sehr geeignetes Instrument. Kernbestandteil dabei ist es, die Arbeitszeiten souverän je nach Lebensphase und anfallender sonstiger Verpflichtungen zu verkürzen oder auszuweiten – bestenfalls mit finanzieller Unterstützung in Pflegephasen. Hierzu gibt es ebenfalls Modellversuche und Projekte, deren Ergebnisse noch ausstehen.⁶

Festzuhalten ist die Bedeutung, die auch den Betrieben und Verwaltungen im Zusammenhang mit Arbeitszeiten, aber auch darüber hinaus zukommt. Sie können jetzt schon sehr viel tun – und tun dies vielfach auch –, um Arbeit im Sinne von Guter Arbeit familienfreundlich aufzustellen. Dies gelingt, indem sie möglichst hohe Arbeitszeitsouveränität in Absprache mit den Beschäftigten beziehungsweise deren Vertretungen (Betriebs-, Personalräte und Mitarbeitervertretungen) ohne Nachteile für die Beschäftigten möglich machen – und zwar bestenfalls für beide Geschlechter, egal, ob es um Kinderbetreuung oder Pflegeverantwortung geht.⁷

Gleichstellungsstrategie des Landes vorantreiben

Die Beobachtung im Laufe der Jahre zeigt, dass sich Gleichstellung trotz der gesicherten Erkenntnislage nicht von selbst einstellt und es auch nicht genügt, „sie immer mitzudenken“. Eine

systematische Gleichstellung wird seit 2020 seitens der Europäischen Union (EU) im Rahmen ihrer Gleichstellungsstrategie verfolgt. Eine solche wurde auch auf Bundesebene aufgesetzt und wird mittlerweile in einigen Bundesländern ebenfalls in die Praxis gebracht – so auch von der saarländischen Landesregierung seit Sommer 2023. Ein eigener, systematischer Gleichstellungsplan, der die für das Land möglichen Aktionen und Maßnahmen in allen Ressorts bündelt, ist geeignet dazu, die lokalen Möglichkeiten noch besser als bisher zu verdeutlichen und gleichzeitig für die noch offenen Stellen zu sensibilisieren. An diesen lässt sich dann systematisch ansetzen – begleitet von einem regelmäßigen Monitoring der erzielten Ergebnisse.

Idealtypisch wäre folgendermaßen vorzugehen:

1. Gleichstellungspolitische Herausforderungen in allen Bereichen des landespolitischen Handelns werden identifiziert – eventuell verknüpft mit einem dazugehörigen Leitbild: Gefordert sind die einzelnen Ministerien der Landesregierung zusammen mit Teilen der Zivilgesellschaft (Verbänden, Gewerkschaften), Herausforderungen zu definieren und nachvollziehbare Ziele und Maßnahmen zu erarbeiten. Spätestens an dieser Stelle wird klar, dass eine Gleichstellungsstrategie eine anspruchsvolle Organisation erfordert, die eine zusätzliche Personalisierung notwendig macht.⁸
2. Die Handlungsfelder müssen klar und transparent festgehalten werden und es werden jeweils Ziele vereinbart, die in einem vorgegebenen Zeitraum zu erfüllen sind (z. B. ein bestimmter Versorgungsgrad mit Kinderbetreuungsplätzen bis zum Jahr 2028). Dazu wird vereinbart, mit welchen Maßnahmen, mit welchen finanziellen Mitteln und welcher infrastrukturellen Unterstützung die einzelnen Themen angegangen werden sollen. Diese Kontrolle würde ebenfalls in die Zuständigkeit einer dafür geeigneten Stabsstelle oder Ähnlichem fallen. Nach Erfahrungen aus anderen Bundesländern ist es sehr empfehlenswert, an dieser Stelle eine wissenschaftliche Begleitung durch ein Institut zu gewährleisten.
3. Ein weiterer zentraler Teil einer Gesamtstrategie ist die konsequente Anwendung eines Gleichstellungschecks bei allen politischen Entscheidungen, die auf Landesebene getroffen werden – inklusive eines sogenannten Gender-Budgetings beim Landeshaushalt. Auch dieses Instrument ist in allen anderen bisher genannten Bundes- und Landesstrategien ein Herzstück.
4. Weiterhin zentral ist die Frage der Gleichverteilung der Geschlechter im Parlament und in den landesweiten Gremien. Dies wäre zu regeln mit einem Paritätsgesetz auf Landesebene bzw. einem Gremiengesetz. Der Vorschlag eines landesweiten Paritätsgesetzes findet sich im aktuellen Regierungsprogramm und wurde im März 2024 erneut in der Öffentlichkeit angekündigt. Hier bedarf es einer sorgfältigen Ausgestaltung, damit ein solches Gesetz nicht – wie schon in anderen Bundesländern – von der anschließenden juristischen Prüfung vor einem Gericht zurückgewiesen wird.

Bisheriges Vorgehen der Landesregierung ist ein guter Anfang

Das Aufsetzen einer Gleichstellungsstrategie im Land ist eine anspruchsvolle Aufgabe, gilt es doch, nicht nur die eigenen Gremien, sondern auch externe Akteure mit einzubeziehen, die alle aktiv mitmachen müssen, wenn die Strategie erfolgreich sein soll. Dementsprechend begann die Landesregierung unter der Federführung des Frauenministeriums im Sommer 2023 mit interministeriellen Arbeitsgruppen, um die Notwendigkeit der Strategie und die weitere Planung breit in allen Ministerien bekannt zu machen. Danach wurde im Herbst der Kreis erweitert auf mögliche externe Mitstreiterinnen (Gewerkschaften, Frauenbeauftragte, Arbeitskammer, Frauenrat und andere mehr) und in diesem Zusammenhang stellte die Landesregierung erste Eckpunkte vor, die in einer Strategie behandelt werden sollen.

Aus den insgesamt sehr breit streuenden, möglichen Inhalten, wie z. B. Fragen der Kinderbetreuung, Fragen der gendersensiblen Bildung und Ausbildung, der Gleichstellung im Erwerbsleben, wurden im ersten Schritt drei konkrete Ziele ausgewählt, die angestrebt werden sollen:

- die Gleichstellung der Geschlechter im Arbeitsleben, dabei werden sowohl die verschiedenen Lebensbereiche als auch die verschiedenen Lebensphasen von Männern und Frauen in den Blick genommen,
- die gleiche Repräsentanz in allen gesellschaftlichen Bereichen,
- die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

Geplant ist dazu ein umfangreicher Beteiligungsprozess, in dem im nächsten Schritt als wichtige Akteure auch Betriebe und Unternehmen bzw. deren Interessenverbände mit in die Debatte einbezogen werden sollen. Bisherige Erfahrungen aus anderen Bundesländern belegen die Bedeutung genau dieses Schrittes, sind die Unternehmensverbände doch zentrale Mitspieler auch im Zusammenhang mit den verschiedenen anderen Landesstrategien, wie z. B. der Fachkräftestrategie. An dieser Stelle wird die unmittelbare Verknüpfung von Gleichstellung mit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation im Land deutlich.

Handlungsfelder, die es zu beachten gibt

Die bisher gegangenen Schritte auf dem Weg zu einer Gleichstellungsstrategie im Saarland sind ein guter Anfang. Es gilt jetzt, den eingeschlagenen Weg konsequent fortzusetzen, und zwar auch, wenn es trotz knapper Kassen darum geht, Geld für die Operationalisierung und Umsetzung (z. B. über eine gesonderte Stabsstelle oder im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitforschung) der Strategie in die Hand zu nehmen. Der Prozess ist insgesamt zu anspruchsvoll, als dass die einzelnen Bestandteile ohne Mehraufwand zu bewerkstelligen wären. Dabei muss man sich den Fortschritt als einen langen Hürdenlauf vorstellen, der nur bewältigt werden kann, wenn alle Beteiligten gemeinsam vorangehen.

Die Erfahrungen aus dem Bundesland Bremen zeigen außerdem eindeutig,

- dass die Verwaltung neben dem Grundverständnis für das Thema freie Kapazitäten zur Umsetzung braucht,
- dass der Zugang gerade zu Unternehmen schwieriger ist, als vorher aufgrund des Fachkräftemangels anzunehmen war,
- dass es von Anfang an wichtig ist, ein gemeinsames Marketing für die Strategie zu entwickeln und damit die Werbetrommel zu rühren, um die Strategie bekannt zu machen und fest im Bewusstsein zu verankern,
- dass im Rahmen dieser Öffentlichkeitsarbeit daran gedacht werden muss, regelmäßig (jährlich) im Parlament Bericht zu erstatten und das Thema damit voranzutreiben.

Hinzuzufügen ist aus Sicht der Arbeitskammer als gesonderter Punkt außerdem,

- dass es zentral für das Gelingen der Strategie ist, diese mit den anderen Strategien auf Landesebene zu verzahnen. Es muss z. B. bei der Fachkräftestrategie selbstverständlich sein, dass Frauen in den jeweiligen Zusammenhängen (Bildung, Migration, Fachkräfte etc.) gesondert als Personengruppe Beachtung finden und bei der Konzeption geeigneter Maßnahmen aktiv mitgedacht werden. Nur so kann die Gleichstellungsstrategie über einen kleinen Rahmen hinaus wirksam werden.

¹ Arbeitskammer des Saarlandes (2023): Bericht an die Regierung des Saarlandes 2023 (arbeitskammer.de).

² Statistisches Bundesamt, Mikrozensus Arbeitsmarkt: Erwerbs-, Erwerbstätigen- und Erwerbslosenquoten nach Altersgruppen, Geschlecht und Ländern, Erstergebnis 2021.

³ Bericht an die Regierung des Saarlandes 2023, a. a. O., S. 93.

⁴ Gender Care Gap 2022: Frauen leisten 43,8% mehr unbezahlte Arbeit als Männer – Statistisches Bundesamt (destatis.de), Abruf vom 28.02.2024.

⁵ Seit Anfang Februar 2024 nehmen 45 Unternehmen aus den verschiedensten Branchen und unterschiedlichen Regionen an einem Pilotprojekt zur Vier-Tage-Woche teil. Wissenschaftlich begleitet wird das sechsmonatige Projekt vom Lehrstuhl für Transformation der Arbeitswelt der Uni Münster. Arbeitswelt – 45 Unternehmen führen testweise Vier-Tage-Woche ein (deutschlandfunk.de), Abruf vom 14.03.2024.

⁶ Klammer, Ute; Kümmerling, Angelika u. a.: „Mehr Rechte für die einen – mehr Druck für die anderen? Lebensphasenbezogene Zeitoptionen und ihre Auswirkungen auf die betriebsinterne Arbeitsorganisation (ZOB AO)“, Universität Duisburg, Laufzeit 1/2022 – 12/2024, <https://www.uni-due.de/iaq/projektinfo/zobao.php>

⁷ Bericht an die Regierung des Saarlandes 2023, a. a. O., S. 178 ff. (Kapitel 6.5).

⁸ In Schleswig-Holstein beispielsweise wurde eine Stabsstelle für Gleichstellung bei der Landesregierung eingerichtet, die den Prozess insgesamt auf den Weg brachte und in Zukunft weiter begleitet. In Bremen gibt es eine Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, die ebenfalls bei der Gleichstellungsstrategie eingebunden ist.

7 Bildung und Teilhabe – Herausforderungen einer sozial gerechten Bildungspolitik

7.1 Der Verteilungskampf um Kitaplätze im Spiegel sozialer Ungleichheiten

Ein langfristiger Nutzen frühkindlicher Förderung in Krippe, Kita oder Kindertagespflege ist längst erwiesen. Sie übernimmt eine wichtige sozialisatorische Funktion und markiert die erste Stufe öffentlich geförderter Bildung. Doch noch immer können die seit mehr als zehn Jahren geltenden Rechtsansprüche auf frühkindliche Förderung ab dem vollendeten ersten Lebensjahr bundesweit vielfach nicht eingelöst werden. Dabei sind die Erfolgsaussichten auf einen Platz höchst ungleich verteilt und offenbaren Formen alltäglicher und struktureller Benachteiligung. Der folgende Text widmet sich dem derzeit beobachtbaren Verteilungskampf um Kitaplätze im Spiegel sozialer Ungleichheiten. Politische Zielsetzung muss es sein, zentrale Stellschrauben zu identifizieren, mit Hilfe derer nicht nur das Platzangebot insgesamt erhöht, sondern auch bestehende Zugangsbarrieren für gesellschaftlich benachteiligte Gruppen gezielt abgebaut werden könnten.

Entwicklung und Auftrag frühkindlicher Betreuung im Wandel der Zeit

Viel hat sich bundesweit getan in den letzten 20 Jahren in der frühkindlichen Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungslandschaft. Aufgrund eines gewachsenen Bewusstseins für die Wichtigkeit frühkindlicher Bildungsangebote hat der Bereich einen massiven Ausbau erfahren und ist damit eines der am schnellsten wachsenden Berufsfelder.¹ Ursprünglich familien- und sozialpolitisch motiviert, trat im Jahr 1996 der Rechtsanspruch auf öffentliche Kindertagesbetreuung ab dem vollendeten dritten Lebensjahr in Kraft. Damals ging es in erster Linie darum, verlässliche Betreuungsangebote für Kinder berufstätiger Eltern anzubieten. Zu jener Zeit war noch das klassische „Ernährermodell“ vorherrschend: Meist waren es Frauen, die in den ersten Lebensjahren zu Gunsten ihrer Kinder die Erwerbstätigkeit pausierten oder zumindest stark reduzierten, während Männer überwiegend einer Vollzeitbeschäftigung nachgingen. Angestoßen durch den Pisa-Schock (2001) und das daraus erwachsene Verständnis für die Bedeutsamkeit früher Förderung, trat schließlich ein bildungspolitisches Moment hinzu. Damit sollten Kindertageseinrichtungen ihre Rolle als reine Betreuungseinrichtungen überwinden. Ein entsprechender Rechtsanspruch ab dem vollendeten ersten Lebensjahr besteht seit 2013. Seither ist aufgrund veränderter gesellschaftlicher Bedingungen die Nachfrage nach Angeboten für Kinder unter drei Jahren, also U3-Angeboten, stark gestiegen. Als ursächlich hierfür sind Zuwanderung, veränderte Rollenbilder (Stichwort: Expansion der Erwerbsbeteiligung von Frauen) sowie höhere Geburtenzahlen als ursprünglich prognostiziert zu nennen. Doch trotz des enormen quantitativen Ausbaus, der deshalb erfolgt ist, hat sich immer noch keine Deckung der Bedarfe eingestellt.

Lag die Betreuungsquote im U3-Bereich im Jahr 2006 im Saarland noch bei 10,2 %, so ist sie auf 32 % im Jahr 2022 gestiegen. Gleichzeitig gingen im Jahr 2022 immer noch 20,6 % derjenigen Eltern, die gerne ein frühkindliches Betreuungsangebot für ihre Kinder in Anspruch genommen hätten, leer aus.² Bei den 3- bis 5-Jährigen ist die Bedarfslücke geringer: Die Differenz zwischen Betreuungsbedarf (95 %) und tatsächlicher Deckung des Bedarfs (88,8 %) ist geringer.³ In Summe ergibt sich folgender Befund: Auch nach zehn Jahren Rechtsanspruch ab dem vollendeten ersten Lebensjahr können 68 % der U3-Kinder und immer noch 11,2 % der Kinder zwischen 3 und 5 Jahren im Saarland überhaupt kein öffentliches Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot nutzen. De facto stellt der wohlmeinende Rechtsanspruch ab dem vollendeten ersten Lebensjahr längst keine Garantie auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege dar.

Allen bisherigen Ausbaubemühungen zum Trotz ist der Markt härter umkämpft denn je. Noch immer gehen zu viele Familien bei der Suche nach einem Platz für ihre Kinder leer aus. Dabei sind die Bedarfe in sämtlichen gesellschaftlichen Milieus nahezu gleichermaßen hoch, die Chancen auf eine erfolgreiche Kitaplatzsuche jedoch höchst ungleich verteilt. In der Wissenschaft wird die ungleiche Nutzung von Kitas in Abhängigkeit von bestimmten familialen Merkmalen als „Kita-Gap“ bezeichnet.⁴ Doch woher rührt dieses Phänomen?

Ungleiche Zugangsbedingungen: Wer erhält einen Kitaplatz – und wer nicht?

Eine Zugangshürde stellt bereits das Wissen um die Bewerbungs- und Vergabemodalitäten dar. Prinzipiell gilt: Je früher sich um einen Platz bemüht wird, desto größer die Chance auf Erfolg. Idealerweise sollte unmittelbar nach Geburt des Kindes Kontakt zu möglichst vielen verschiedenen Kindertageseinrichtungen aufgenommen werden, sodass die Eintragung auf Wartelisten frühzeitig erfolgen kann. Denn die Wartezeiten belaufen sich üblicherweise auf mehrere Monate, im Extremfall Jahre. Nicht nur zwischen den Bundesländern läuft die Platzvergabe uneinheitlich ab – auch je nach Landkreis gestaltet sich diese unterschiedlich. Während etwa der Regionalverband Saarbrücken einen digitalen „Kita-Planer“⁵ betreibt, der über eine zentrale Plattform die Antragstellung für verschiedene Einrichtungen koordinieren und vereinfachen soll, bewirbt man sich in den anderen saarländischen Landkreisen bei jeder Einrichtung gesondert. Wohl dem, der sich im Dickicht bürokratischer Regularien zurechtzufinden weiß. Hier den Überblick zu bewahren, setzt ein entsprechendes kulturelles Kapital voraus. Dies meint neben spezifischem Wissen um die Abläufe des Bewerbungsprozesses nicht zuletzt gute Kenntnisse der deutschen Sprache. Daher stoßen migrantische Familien, in denen Deutsch nicht die Muttersprache ist, von vornherein auf Zugangshürden bei der Kitasuche. Zudem sind sie oft nicht so gut im Gemeinwesen vernetzt wie Familien ohne Migrationshintergrund. Die Statistik spricht hier eine deutliche Sprache: Im Jahr 2022 besuchten bundesweit 43 % der unter Dreijährigen ohne Migrationshintergrund eine Kita, aber nur 22 % der Gleichaltrigen mit Migrationshintergrund. Auch bei den Drei- bis unter Sechsjährigen besuchten nur 81 % der Kinder mit Migrationshintergrund eine Kita, während es bei denen ohne Migrationshintergrund 99 % waren.⁶

Neben dem Merkmal Migrationshintergrund gibt es weitere potenziell benachteiligende Faktoren. So beeinflusst der Bildungsstand der Eltern eines Kindes unmittelbar dessen Teilhabemöglichkeiten an frühkindlichen Bildungsangeboten. Gerade im U3-Bereich sind Kinder aus Elternhäusern mit hohen Bildungsabschlüssen mehr als doppelt so häufig (38 %) in Kitas vertreten wie Gleichaltrige aus Familien mit niedrigen Bildungsabschlüssen (18 %). Diese Ungleichheit setzt sich in der Altersgruppe Ü3 bis unter 6 Jahren fort: Während 90 % der Kinder von Eltern mit hohen Bildungsabschlüssen an einem frühkindlichen Bildungsangebot teilhaben, sind es nur 74 % der Kinder aus Familien mit niedrigerem Bildungsgrad.

Eng gekoppelt an den Bildungsgrad von Familien ist deren finanzielle Situation. Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede in der Verfügbarkeit von Kitaplätzen. Jedes sechste Kind aus einer armutsgefährdeten Familie erhält keinen Platz, aus bessergestellten Familien betrifft dies nur jedes dreizehnte Kind.⁷ Insbesondere bei Alleinerziehenden – in vielen Fällen sind dies Frauen – wirkt sich ein niedriger sozioökonomischer Status besonders nachteilig aus. Hier kommt es häufig zu einer Verfestigung prekärer Lebensverhältnisse: Steht kein Platz in einer frühkindlichen Bildungseinrichtung zur Verfügung, muss die Berufstätigkeit zu Gunsten der Kinderbetreuung zurückgestellt werden. Dies bedeutet zwangsläufig ein geringeres Einkommen. Gleichzeitig sinken aufgrund des beschränkten sozioökonomischen Kapitals die Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe.

All die genannten Aspekte offenbaren einen nicht hinnehmbaren Missstand: Es gibt eine erhebliche Zahl von Kindern, die bis zum Schuleintritt keinerlei öffentliche Bildungsangebote wahrnehmen. Dieser Befund fällt zu Ungunsten von Kindern aus sozioökonomisch schwächer gestellten Haushalten aus. Unmittelbare Folge sind oft nur unzureichend entwickelte Vorläuferfähigkeiten (sprachliche, motorische wie soziale Kompetenzen), die mit Eintritt in die Grundschule augenfällig werden. Die hier zu Tage tretenden Ungleichheiten stellen keine Momentaufnahmen dar, sondern verweisen auf eine seit Jahren bestehende strukturelle Benachteiligung weniger privilegierter Familien – Tendenz steigend. In diesem Zusammenhang sei das Konzept der Intersektionalität erwähnt, welches die Interdependenz mehrerer, bereits für sich allein diskriminierend wirkender sozialer Kategorien beschreibt. Gemeint sind Kategorien wie zum Beispiel Migrationshintergrund, Geschlecht oder Behinderung.⁸ Treffen mehrere dieser Merkmale auf ein Kind zu, so ist das Risiko, benachteiligt zu werden, ungleich höher als bei Menschen, die „nur“ in eine solche Kategorie fallen oder in keine davon.

Dies ist besonders bedenklich, da es wissenschaftlichen Erkenntnissen zu Folge ausgerechnet jene Kinder wären, die in besonderem Maße von einem frühkindlichen Bildungsangebot profitieren könnten – aufgrund der strukturellen Benachteiligung jedoch seltener einen Platz erhalten. Schon frühzeitig wird also der Grundstein für eine lebenslange Benachteiligung gelegt, die mit zunehmendem Alter kaum noch auszugleichen ist. Umso mehr gilt es, politisch gegenzusteuern. Brückenangebote stellen einen Versuch dar, angesichts dieses Missstandes die Folgen für die (Bildungs-)Biografien benachteiligter Kinder gezielt abzufedern. Doch auch solche Programme sind längst nicht flächendeckend verankert, sondern hängen von der Bereitschaft der einzelnen Kommunen und Träger ab, entsprechende Angebote einzurichten.

Folgen unzureichender Bildungs- und Betreuungsangebote

In der gesamten Debatte geht es längst nicht nur darum, gut vorbereitete Kinder in die Schulen zu entsenden, um dort den Mehraufwand für Lehrkräfte angesichts der genannten Herausforderungen möglichst gering zu halten. Vielmehr werden gesellschaftliche Grundwerte verhandelt: Für welches Verständnis von Chancengerechtigkeit treten Gesellschaft und Politik ein? Wie ist das Recht auf Bildung, so wie es als universelles Recht in Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verbrieft ist, von klein an und für alle umsetzbar? Der frühe Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung spielt in mehrerlei Hinsicht eine tragende Rolle für Individuum und Gesellschaft.

Auf individueller Ebene ist die Nutzung frühkindlicher Bildungsangebote eine zentrale Voraussetzung für ein auskömmliches, selbstbestimmtes Leben. Dabei werden nicht nur die Weichen für die Bildungsbiografien der Kinder gestellt, sondern auch über Möglichkeiten und Umfang der Berufstätigkeit ihrer Eltern, insbesondere von Frauen, entschieden. Kitas erfüllen demnach eine integrative Funktion für Familien insgesamt. Die gesellschaftliche Dimension frühkindlicher Bildung spiegelt sich in ihrem Potenzial, soziale Ungleichheiten zu reduzieren, wider. Dank früh wahrgenommener Bildungsangebote durchlaufen Kinder statistisch gesehen eine erfolgreichere Bildungsbiografie und münden perspektivisch in auskömmlichere Beschäftigungsverhältnisse ein.⁹ Gleichzeitig können ihre Eltern dank des gesicherten Betreuungsangebots in höherem Umfang berufstätig sein, sodass das ökonomische Kapital der Familie insgesamt steigt. Dies ist auch dem gesamtgesellschaftlichen Wohlstand zuträglich. Umgekehrt ist eine Verfestigung früher Ungleichheiten mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden.

Wege aus der Platznot

Dreh- und Angelpunkt der derzeitigen Platzknappheit ist trotz des Aufwuchses der im Feld beschäftigten Fachkräfte ein immer noch bestehender Personalmangel. Kindgerechte Bildungsangebote überhaupt gewährleisten zu können, setzt eine auskömmliche Personalisierung voraus. Dementsprechend ist die Erhöhung der Personalkapazitäten eine wichtige Stellschraube, um mehr Plätze anbieten zu können. Benötigt wird eine Fachkräfteoffensive, die das Berufsbild für junge Menschen attraktiver macht, um diese in einem ersten Schritt für die Ausbildung zu begeistern sowie langfristig im Beruf binden zu können. Dies beginnt bereits bei der Schaffung attraktiver Ausbildungsbedingungen, um überhaupt Interesse beim potenziellen Fachkräftenachwuchs zu wecken. Mit der Ausweitung der vergüteten praxisintegrierten („PiA“) Ausbildung im Saarland ist bereits ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan. Nun gilt es, dieses Angebot flächendeckend zu etablieren, um gleichwertige Bedingungen innerhalb der Erzieherinnenausbildung zu schaffen.

Ein zentrales Zwischenergebnis der TeKiT-Studie (Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse in der Kindertagesbetreuung), die im Herbst 2023 in vier deutschen Bundesländern, so auch im Saarland, durchgeführt wurde, lautet: Kitafachkräfte verbinden einen hohen ideellen Wert mit ihrer Arbeit, bemängeln aber insbesondere die zunehmend erschwerten Rahmenbedingungen. Diese

sind ursächlich für den hohen Krankenstand im Berufsfeld wie auch für die verstärkte Neigung, das Feld zu Gunsten einer anderen Tätigkeit wieder zu verlassen. Dabei ist die „Stille Reserve“ weitestgehend erschöpft und der Wunsch nach Teilzeitbeschäftigung unter den Fachkräften hoch. Es ist also unabdinglich, die Attraktivität des Berufsbildes nachhaltig zu erhöhen, indem neben einer adäquaten Entlohnung insbesondere die Arbeitsbedingungen aufgewertet und Zuständigkeiten umverteilt werden. Nur so kann der Bereich gleichermaßen echte Entlastung und Wertschätzung erfahren. Eine unabdingbare Voraussetzung, um die hohen Teilzeitquoten in diesem Beschäftigungsfeld reduzieren zu können.

Die Arbeitskammer fordert:

- ein einheitliches Bewerbungs- und Anmeldeverfahren für mehr Übersichtlichkeit und Transparenz,
- die Abfrage und Berücksichtigung tatsächlicher Bedarfe im Hinblick auf Ganztagsangebote und Teilzeitplätze für jene, die keinen höheren Betreuungsumfang benötigen,
- Unterstützungsangebote für benachteiligte Familien/Eltern mit besonderen Bedarfen bei der Suche nach Plätzen (vgl. Jahresbericht 2023 der AK¹⁰),
- Brückenangebote für Kinder von 5 bis 6 Jahren, die bis dato keinen Kitaplatz erhalten haben, auszuweiten,
- eine frühe Sprachstandserhebung aller Kinder ab viereinhalb Jahren (ca. anderthalb Jahre vor Einschulung), damit Förderbedarfe rechtzeitig identifiziert werden (vgl. Sprachfördersystem nach dem Hamburger Modell¹¹),
- eine Entlastung in den Randzeiten, um Fachkräfte für die Kernzeiten zu gewinnen.

Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verteilungskonflikte rund um das Platzangebot im Bereich der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung auf strukturelle gesellschaftliche Problemlagen verweisen. Besonders schwer wiegen herkunftsbedingte Bildungsbenachteiligungen, die als eine Form der Diskriminierung verstanden werden können. Ob und wie ein Kind mit schwierigen Startbedingungen sein Potenzial nutzen kann, darf aus Sicht der Arbeitskammer nicht dem Zufall überlassen werden oder vom Einsatz einzelner Akteure abhängen. Im Sinne der Chancengerechtigkeit ist es daher zwingend, im gesellschaftlichen Schulterschluss einen gleichberechtigten Zugang zu frühkindlichen Bildungsangeboten anzustreben. Wo nötig, sind spezielle Unterstützungs- und Förderprogramme für junge Familien einzurichten, um deren Teilhabe langfristig zu gewährleisten.

-
- ¹ Autorengruppe Fachkräftebarometer: Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2023. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, Bielefeld 2023, S. 6.
 - ² Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend: Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2022, Berlin 2023, S. 16.
 - ³ Ebd., S. 31.
 - ⁴ Huebener, Mathias; Schmitz, Sophia; Spieß, Katharina; Binger, Lina: Frühe Ungleichheiten. Zugang zu Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive, in: FES diskurs (Veröffentlichung der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn 2023, S. 12 ff.
 - ⁵ Regionalverband Saarbrücken: Kitaplanner, <https://www.kitaplatz-regionalverband.de/elternportal/de/> (zuletzt aufgerufen am 13.03.2024).
 - ⁶ <https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/kinder-und-eltern/migrationshintergrund/kinder-nach-migrationshintergrund-in-kitas-und-kindertagespflege-1>.
 - ⁷ Huebener, Mathias; Schmitz, Sophia; Spieß, Katharina; Binger, Lina: Frühe Ungleichheiten. Zugang zu Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive, in: FES diskurs (Veröffentlichung der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn 2023, S. 16.
 - ⁸ Center for Intersectional Justice e.V.: Intersektionalität in Deutschland. Chancen, Lücken und Herausforderungen, Berlin 2019, https://www.intersectionaljustice.org/img/2019.09.18._cij-dezim_bericht-intersektionalit%C3%A4t-deutschland_ykgll2.pdf (zuletzt aufgerufen am 07.03.2024).
 - ⁹ Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit Analyse zum Bildungspersonal, Bielefeld 2022, <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2022/pdf-dateien-2022/bildungsbericht-2022.pdf> (zuletzt aufgerufen am 07.03.2024).
 - ¹⁰ Arbeitskammer des Saarlandes, Jahresbericht an die Regierung 2023, Kapitel 3.3.1 Institutionelle Kinderbetreuung – aktuelle Mangellage verwässert den Qualitätsanspruch, S. 79.
 - ¹¹ Behörde für Bildung und Sport: Sprachförderung. Das Hamburger Sprachförderkonzept. Informationen für Eltern, Hamburg 2007, <https://www.hamburg.de/contentblob/4025934/0349495c8540363fb18f215dbc282bac/data/pdf-informationen-fuer-eltern.pdf> (zuletzt aufgerufen am 21.03.2024).

7.2 Von wachsenden Herausforderungen und neuen Chancen: Wie steht es um die Leistungsfähigkeit und Bildungsgerechtigkeit im saarländischen Schulsystem?

Trotz unbestreitbarer Bemühungen der Bildungspolitik und verschiedener Initiativen zur Förderung von Bildungsgerechtigkeit bleiben signifikante Disparitäten zwischen Schülerinnen und Schülern verschiedener sozialer Milieus bestehen, die durch die Pandemie teilweise noch verschärft wurden. Ein diachroner Blick auf die Entwicklungen in den grundlegenden Fächern und Fertigkeiten offenbart indes, dass die Kompetenzen bereits vor der Pandemie und den hohen Zuwanderungsbewegungen zurückgegangen sind, was signalisiert, dass diese nicht als alleinige Ursachen gelten dürfen und langjährige strukturelle, steuerungsrelevante sowie ressourcenbezogene Defizite beachtet werden müssen. In einer Zeit tiefgreifender Umbrüche, wie sie der Jahresbericht 2024 aus diversen Blickwinkeln skizziert, zeigt sich das allgemeinbildende Schulwesen nicht nur als Spiegel gesellschaftlicher Verhältnisse, sondern ebenso als kritisches Feld für entscheidende Weichenstellungen. Mit dem Startchancen-Programm gehen wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der saarländischen Schulpolitik einher, etwa durch einen Sozialindex für eine zielgerichtetere und sozial gerechtere Ressourcenverteilung.

Benachteiligte Schülerinnen und Schüler, insbesondere aus einkommensschwachen Familien, mit geringem kulturellem Kapital oder mit Migrationshintergrund respektive mit nicht-deutscher Muttersprache, konfrontieren oft größere Herausforderungen im allgemeinbildenden Schulwesen, was sich überproportional in niedrigeren Fachleistungen, einem geringeren Bildungsniveau und einer erhöhten Drop-out-Rate manifestiert. Über die letzten zwei Jahrzehnte haben sich diese Missstände bundesweit und im Saarland nicht signifikant verbessert. Chancengleichheit als bildungspolitisches Korrektiv bleibt ein fortwährendes Anliegen, das kontinuierlicher Aufmerksamkeit und Anpassungen bedarf.

Mehr Kinder und Jugendliche erfüllen die Mindeststandards nicht

Eine Zunahme von Kindern und Jugendlichen, die die Mindeststandards in Kernkompetenzen nicht erfüllen, bestätigen die jüngsten Ergebnisse nationaler und internationaler Schulleistungstudien. Die am 17. Oktober 2022 vorgestellten IQB-Bildungstrends 2021 offenbaren, dass der Anteil der Viertklässlerinnen und Viertklässler, die bundesweit den Regelstandard in Deutsch und Mathematik erreichten, signifikant niedriger war als bei der vorherigen Erhebung 2016, mit einem gleichzeitigen Anstieg derjenigen, die den Mindeststandard verfehlten – besonders ausgeprägt bei Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten und nicht-deutschsprachigen Familien.

Die Ergebnisse des IQB-Bildungstrends 2021 am Ende der 4. Jahrgangsstufe im Saarland:

- **Lesen:** 17,4 % der Kinder verfehlen den Mindeststandard. 59,7 % erreichen den Regelstandard, 9,4 % den Optimalstandard.
- **Zuhören:** 16,0 % der Kinder verfehlen den Mindeststandard. 60,7 % erreichen den Regelstandard, 8,7 % den Optimalstandard.
- **Orthografie:** 24,0 % der Kinder verfehlen den Mindeststandard. 50,3 % erreichen den Regelstandard, 6,0 % den Optimalstandard.
- **Mathematik:** 19,2 % der Kinder verfehlen den Mindeststandard. 56,5 % erreichen den Regelstandard, 9,2 % den Optimalstandard.¹

Ähnlich zeigt die im Mai 2023 veröffentlichte IGLU-Studie 2021 (Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung), dass etwa ein Viertel der Viertklässler und Viertklässlerinnen in Deutschland das international definierte Mindestniveau an Lesekompetenz nicht erreicht, was für den weiteren schulischen und beruflichen Weg sehr kritisch zu sehen ist.² Nele McElvany, geschäftsführende Direktorin des Instituts für Schulentwicklungsforschung an der Technischen Universität Dortmund und wissenschaftliche Leiterin von IGLU 2021, betont, dass die pandemiebedingten Einschränkungen und die sich wandelnde Schülerschaft nur einen Teil des Leistungsrückgangs erklärten. Der Trend sinkender Schülerleistungen bestehe bereits seit 2006, und die problematische Entwicklung im Bildungssystem sei in den letzten Jahren durch diese Aspekte nur verstärkt worden.³ Und etwa ein Drittel des Leistungsabfalls lasse sich durch die veränderte Zusammensetzung der Schülerschaft erklären.⁴

Zunehmende Schwierigkeiten mit Deutsch am Ende der Sekundarstufe I

Zunehmende Schwierigkeiten in der Beherrschung der deutschen Sprache am Ende der Sekundarstufe I (Sek. I) offenbaren sich ebenso in den Ergebnissen der am 13. Oktober 2023 präsentierten IQB-Bildungstrends 2022. Verglichen mit 2015 ist der Anteil der Jugendlichen am Ende der Sek. I, die den Mindeststandard für den Ersten Schulabschluss (ESA) und den Mittleren Schulabschluss (MSA) in den Bereichen Lesen, Zuhören und Orthografie in Deutsch nicht erfüllen, deutlich angestiegen. Im Saarland erreichen 33,6 % der Jugendlichen (Deutschland: 32,5 %), die den MSA anstreben, den MSA-Mindeststandard im Lesen nicht – ein Anstieg um 9,2 Prozentpunkte verglichen mit 2015 (Deutschland: +9,1 Prozentpunkte).⁵ Die Tendenz betrifft im Mittel die gesamte Schülerpopulation der 9. Jahrgangsstufe, weist jedoch statistisch hohe signifikante Zusammenhänge zwischen dem sozialen Status der Familie sowie einem Zuwanderungshintergrund bzw. der zu Hause gesprochenen Sprache und den Lesefähigkeiten auf, weswegen in weitaus stärkerem Maße Jugendliche an nicht-gymnasialen Schulen betroffen sind.

Frankreichstrategie greift nicht – Englischkenntnisse im Saarland unzureichend

Parallel dazu zeigt sich in den Bereichen Leseverstehen und Hörverstehen im Fach Englisch bundesweit eine gegenläufige Entwicklung: Die bereits zwischen den Jahren 2009 und 2015 positiv verzeichneten Tendenzen haben sich bundesweit und in fast allen Ländern noch einmal im mittleren und oberen Leistungsbereich deutlich verbessert, während sie im unteren Leistungsbereich weitgehend unverändert geblieben sind. Für das Saarland sind hingegen erhebliche Kompetenznachteile festzustellen, die zudem besonders stark ausgeprägt sind: 40,3 % der Jugendlichen verfehlen im Fach Englisch in Leseverstehen hierzulande den Mindeststandard für den MSA. In allen übrigen Bundesländern liegt der Anteil zwischen rund 20 bis höchstens rund 29 %.⁶

Im Fach Französisch offenbaren sich besonders an Gemeinschaftsschulen kritische Werte, mit etwa der Hälfte der Schülerinnen und Schüler, die mindestens den MSA anstreben und ab Klasse 5 durchgehend in Französisch unterrichtet wurden, aber den MSA-Mindeststandard in Leseverstehen und Hörverstehen nicht erfüllen. Dass der Anteil der Schülerinnen und Schüler an Gymnasien, die den Mindeststandard im Leseverstehen verfehlen, mit 10 %, und im Hörverstehen mit 7 %, um ein Vielfaches geringer als an Gemeinschaftsschulen ist, deutet auf eine schulformabhängige Bildungsdisparität hin, die sozioökonomisch bedingt zu sein scheint. Allerdings zeigt sich im Zeitraum 2015 bis 2022 „sowohl für die Gesamtpopulation als auch die Teilpopulationen der Schüler:innen an Gymnasien und an nichtgymnasialen Schularten ein Ergebnismuster, welches Kompetenzrückgänge sowohl im Leseverstehen als auch im Hörverstehen nahelegt“⁷. Für das „französischste aller Bundesländer“ mit seiner Frankreichstrategie ist das kein Ruhmesblatt.

Kurzer PISA-Schock Ende 2023

Die im Dezember 2023 vorgestellte PISA-Studie 2022 liefert einen weiteren Beleg für die dringende Notwendigkeit, schulpolitisch gegenzusteuern. Mit den niedrigsten in Deutschland jemals im Rahmen dieser Studie festgestellten Punktzahlen in Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften ist eine deutliche Verschlechterung der Kompetenzen zu erkennen. Der Abstand zwischen privilegierten und sozial benachteiligten Gruppen ist größer als im OECD-Durchschnitt, ohne dass eine Verbesserung im Verlauf sichtbar wäre.⁸

Die derzeitigen nationalen und internationalen Bildungsstudien signalisieren, dass eine relevante Anzahl von Schülerinnen und Schülern nicht die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche weitere Bildungsbiografie erreicht. Anders ausgedrückt ist Sicherstellung der bestmöglichen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen als oberstes Ziel aller bildungspolitischen Aktivitäten in der Realität für nicht wenige mangelhaft. Demnach sind auch auf populäre Länderrankings reduzierte statistische Schulstudien, die sich zumeist auf mehrere Jahre alte Daten beziehen, als politische Richtschnur wenig hilfreich, wenn alle Bundesländer mit dieser Problematik in starkem Ausmaß konfrontiert sind.

Angesichts der aufgezeigten Herausforderungen ist die gezielte Förderung der Basiskompetenzen insgesamt sowie im Rahmen der Verbesserung der Bildungschancen dringend geboten. Da-

zu gehören insbesondere die Fokussierung auf eine gezielte Sprachförderung, die bereits in der frühen Bildung ansetzt und die Lernenden länger begleitet, sowie spezielle Unterstützungsangebote für Jugendliche mit Zuwanderungshintergrund. Zugleich müssen Bildungsmaßnahmen bedarfsdifferenzierter ausgestaltet werden und schon hinsichtlich der Ressourcenverteilung verstärkt jene Bildungseinrichtungen adressieren, die überwiegend von den Kindern und Jugendlichen mit mehreren „Risikolagen“ für ihre Bildung und Teilhabe besucht werden.

Wichtige Impulse durch das Startchancen-Programm

Hier knüpft das von der Bundesregierung initiierte Startchancen-Programm an. Dieses in seiner Intention ambitionierte Programm, erstmals im Koalitionsvertrag der Ampel vom November 2021 festgehalten, zielt darauf ab, systematischer und zielgerichteter auf die Bedürfnisse von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern einzugehen. Nach langwierigen Verhandlungen zwischen den Kultusministerien der 16 Bundesländer und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) steht das auf zehn Jahre angelegte Programm seit Frühjahr 2024 vor der Implementierung in den einzelnen Ländern.⁹

Das Startchancen-Programm konzentriert sich auf drei Säulen: (I) Investitionen in moderne und ansprechende Lernumgebungen (40 % der Fördermittel), (II) flexible Chancenbudgets zur individuellen Schul- und Unterrichtsentwicklung (30 % der Fördermittel) und (III) die Verstärkung von multiprofessionellen Teams zur umfassenden Unterstützung der Schülerinnen und Schüler (30 % der Fördermittel). Diese gezielte Förderung soll insbesondere die Basiskompetenzen in Deutsch und Mathematik stärken, gleichwohl auch sozial-emotionale Fähigkeiten und demokratische Teilhabe fördern. Rund 4.000 Schulen, was etwa 10 % aller Schülerinnen und Schüler in Deutschland entspricht, sollen von diesem Programm profitieren, mit einem besonderen Fokus auf Grundschulen, auf die 60 % der Mittel entfallen. Dies soll frühzeitig die Weichen für eine verbesserte Bildungsgerechtigkeit stellen. Am Ende steht das Ziel, die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die die Mindeststandards in den Basiskompetenzen nicht erreichen, zu halbieren.

Mit einem geplanten Start im August 2024 und einem Budget von 20 Milliarden Euro, das zu gleichen Teilen von Bund und Ländern getragen wird, stellt das Programm eine langfristige Bildungsinitiative für eine gezielte Unterstützung dar. Zwar ist es in zähen Verhandlungen mit den Ländern gelungen, dass zumindest ein Teil der Bundesmittel bedarfsorientiert nach sozialen Kriterien an die Länder geht (Armutgefährdungsquote der unter 18-Jährigen, Anteil der unter 18-Jährigen mit Migrationshintergrund, negatives Bruttoinlandsprodukt). Dies betrifft allerdings nur die erste Programmsäule, d. h. nur 40 % der Bundesmittel.

Zudem wird das Startchancen-Programm aufgrund der langwierigen Verhandlungen zunächst nur mit rund 1.000 Schulen zum Schuljahr 2024/25 beginnen; bis zum Schuljahr 2026/27 ist die vollständige Auswahl aller 4.000 Schulen geplant. Im Saarland werden voraussichtlich insgesamt 55 Schulen von den Bundesmitteln profitieren (neben 28 Grundschulen auch sechs Förderschulen, 16 Gemeinschaftsschulen und fünf berufliche Schulen). In der Ankündigung vom 2. Februar 2024 waren noch keine Förderschulen berücksichtigt, die bereits aufgrund ihrer

Sonderstellung günstigere Rahmenbedingungen wie deutlich kleinere Klassen aufweisen. Das Ziel der Förderung muss es sein, dass mehr Kinder und Jugendliche den Weg in die inklusive Beschulung finden und berufsqualifizierende Abschlüsse schaffen. Das Saarland bekommt 12 Millionen Euro jährlich, insgesamt 120 Millionen Euro für die nächsten zehn Jahre, wobei eine ebenso hohe Kofinanzierung durch das Land vorgeschrieben ist.¹⁰ Es muss jedoch kritisch beobachtet werden, wie das Land seinen Eigenanteil im Hinblick auf die Möglichkeit leistet, bereits bestehende und verabschiedete Maßnahmen auf die Kofinanzierung anzurechnen. Die Möglichkeit für Länder, bereits bestehende Maßnahmen als Eigenanteil anzusetzen (z. B. beim aus AK-Sicht durchaus begrüßenswerten „Schulbauprogramm“), könnte dazu führen, dass zusätzliche Mittel nicht im erwarteten Umfang fließen und die Effektivität des Programms in seiner konzipierten Vielschichtigkeit einschränken. Dies muss im Vorfeld transparent kommuniziert werden. Zudem muss aus AK-Sicht hinreichend darauf geachtet werden, dass Beschäftigte über das Bund-Länder-Programm und über Landes- bzw. Land-Kommunen-Programme wie der Schulsozialarbeit in Status, Eingruppierung und Mitbestimmungsrechten in Schulen gleichgestellt werden.

Lücken des Bund-Länder-Programms

Doch nicht nur in dieser Hinsicht gibt es, trotz der im Grunde positiven Reaktionen bezüglich der Zielrichtung und Intention, auch kritische Bewertungen an der Ausgestaltung, insbesondere an der unzureichenden Höhe der Mittel. So verwies die Vorsitzende der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Maike Finnen, zu Recht auf den Umstand, dass nur rund die Hälfte der betroffenen Kinder und Jugendlichen erreicht würde.¹¹ Diese Kritik teilt auch die Arbeitskammer, wenn berücksichtigt wird, dass nach gängigen Definitionen bereits im Jahr 2022 bundesweit 21,6 % der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren armutsgefährdet waren. Im Saarland waren im Jahr 2022 sogar 26,3 % der unter 18-Jährigen von Armut bedroht.¹² Hinzu kommt, dass sich laut der staatlichen Förderbank KfW allein der Investitionsstau an Deutschlands Schulen bundesweit auf rund 47 Milliarden beläuft. Gemessen daran sind das Budget und die Zielgröße des Startchancen-Programms definitiv als nicht ausreichend zu bewerten, obgleich wir es als wichtigen Aufschlag begrüßen. In diesem Kontext kritisiert die Arbeitskammer, dass die im Koalitionsvertrag angekündigte Unterstützung von weiteren 4.000 Schulen in benachteiligten Regionen und Quartieren bislang nicht auf der bildungspolitischen Agenda aufgetaucht ist: „Über dieses Programm hinaus werden wir weitere bis zu 4.000 Schulen in benachteiligten Regionen und Quartieren gezielt und dauerhaft mit zusätzlichen Stellen für schulische Sozialarbeit unterstützen. An Schulen mit einem hohen Anteil von Schülerinnen und Schülern, die einen Anspruch auf Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket haben, wollen wir dauerhaft und unbürokratisch Angebote für Lernförderung und soziokulturelle Teilhabe etablieren, um sicherzustellen, dass die Inanspruchnahme dieser Leistungen steigt.“¹³ Davon ist bislang nichts zu hören und in Anbetracht der finanzpolitischen Sparmaßnahmen im Bundeshaushalt vor dem Hintergrund der Schuldenbremse wohl leider damit auch nicht mehr zu rechnen.

Ein weiterer Einwand bezieht sich auf den Umstand, dass sich an der für die Erreichung der primären Zielsetzung notwendigen Ressource „Lehrkräfte“ und am Lehrkräftemangel durch das Programm erst einmal nichts ändern würde, so beispielsweise die Bildungsforscher Nele

McElvany und Ulrich Ludewig von der TU Dortmund.¹⁴ Angesichts des Lehrkräftemangels an Grundschulen, Berufsschulen und in bestimmten Fachbereichen an weiterführenden Schulen wertet dies die Arbeitskammer als eine verpasste Chance. Der jüngste Aufschlag der Kultusministerkonferenz (KMK) zur Einführung eines dualen Studiums, der Ein-Fach-Lehrer-Ausbildung und einem Quereinstiegsmaster sowie in der Folge die angedachten Maßnahmen im Saarland zum Quereinstieg sind in der gegenwärtigen Lage nachvollziehbar. Ausdrücklich begrüßen wir den Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung des Quereinstiegs für die Lehrämter im Saarland im externen Anhörungsverfahren. Aber an die Kernaufgabe, den Lehrkräfteberuf nachhaltig attraktiver zu gestalten, werden sie nicht stoßen. Neben der Großbaustelle der strukturellen Rahmenbedingungen für eine qualitativ hochwertige inklusive Bildung im Grundschulbereich wäre eine im Saarland rasch einzuführende Maßnahme überdies, endlich alle Lehrkräfte an Grundschulen (und Sek. I bzw. Hauptschullehrkräfte) künftig nach der Besoldungsgruppe A13 (Beamtinnen und Beamte) bzw. der Entgeltgruppe E13 (Angestellte) zu bezahlen, wie es nunmehr in fast allen Bundesländern der Fall ist. Dies wäre ein wichtiges politisches Zeichen für die Wertschätzung gleichwertiger Arbeit.

Jutta Allmendinger, Präsidentin des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) und Professorin für Bildungssoziologie, brachte einen weiteren wichtigen Aspekt in die Diskussion ein. Sie begrüßte zwar ebenso die klare Zielorientierung und wissenschaftliche Ausrichtung des Programms, kritisierte jedoch u. a. die Nichtberücksichtigung der frühkindlichen Bildung¹⁵, die auch aus AK-Sicht einen essenziellen Punkt bei der Reduzierung der Bildungsungleichheit darstellen müsste. Die Beiträge unserer Jahresberichte zeigen immer wieder, dass trotz des erheblichen Ausbaus von Kitaplätzen in den letzten fünfzehn Jahren nicht nur weiterhin in beträchtlichem Umfang benötigte Plätze fehlen, sondern die Teilhabe bereits vor der Schule zu Ungunsten von Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien und von vielen Kindern mit Migrationshintergrund sozial selektiv ist. Die frühe sozial selektive Bildungsbeteiligung und nicht bedarfsgerechte Strukturqualität in segregierten Kitas können die Bildungsdisparitäten im schulischen Verlauf sogar noch verstärken, anstatt sie abzubauen.¹⁶

Systematisches Sprachförderungskonzept – Startchancen vor der Schule

Insbesondere im Bereich der frühen Sprachförderung sieht die Arbeitskammer einen deutlichen Verbesserungsbedarf, was sich eigentlich im Begriff der „Startchancen“ ausdrückt, denn die Sprachprobleme in der Bildungssprache Deutsch haben ihren nachhaltigen Anfang vor der Schule. In ihrem Grundschulgutachten von 2022 hat die Ständige Wissenschaftliche Kommission (SWK) bei der Kultusministerkonferenz (KMK) diesbezüglich die „Implementierung einer frühen (im Alter von drei bis vier Jahren) flächendeckenden Diagnostik zur Identifikation eines über die alltagsintegrierte Förderung hinausgehenden zusätzlichen Förderbedarfs und verbindliche Förderung bei identifiziertem Bedarf“ empfohlen.¹⁷ Es wird vorgeschlagen, dass alle Kinder, einschließlich jener, die keine Kita besuchen oder in Kindertagespflege sind, mit validen Diagnoseinstrumenten für die Analyse des Sprachstands und der Sprachentwicklung auf zusätzlichen Förderbedarf untersucht werden sollten. Wenn ein Förderbedarf festgestellt wird, sollte dies zu einer verpflichtenden Unterstützung führen, unabhängig davon, ob ein Kind institutionell

betreut wird oder nicht. Es wird empfohlen, sowohl die vorhandenen Unterstützungsangebote als auch die rechtlichen Grundlagen für eine obligatorische Förderung aller Kinder mit identifiziertem Förderbedarf zu überprüfen und entsprechende Strukturen einzurichten.

Bedenkt man, dass sozial benachteiligte Kinder und jene mit Zuwanderungshintergrund deutlich später und in geringerem Umfang eine Kita besuchen als sozial privilegierte sowie die Tatsache, dass im Saarland rund 10 % der Kinder bis zur Schulpflicht nie eine Kindertageseinrichtung besuchen, so wird eine frühe systematische Sprachförderung für alle Kinder mit Bedarf umso offensichtlicher. Über die unverbindlichen Brückenangebote, die einige Landkreise nach dem Auslaufen von Bundesprogrammen eigenständig aufgelegt haben, wird nur ein Teil jener Kinder erreicht, die keine Kita oder diese erst spät besuchen. Hier setzt das Startchancen-Programm zu spät an und im Saarland existiert bislang kein systematisches Konzept wie das vergleichsweise erfolgreiche Hamburger Sprachförderkonzept mit der Vorstellung aller Viereinhalbjährigen und ihrer verbindlichen wirkungsgeprüften Förderung, die von einem Bildungsmonitoring begleitet und analysiert wird.

Schulscharfer Sozialindex und Bildungsmonitoring im Saarland gefordert

Trotz dieser Desiderata bietet das Startchancen-Programm in seiner grundlegenden Zielausrichtung gute Impulse, gezielte Verbesserungen im Bildungssystem zu erreichen. Mit Blick auf die aufgezeigte negative Kompetenzentwicklung in den Kernfächern in Korrelation zum sozialen Status, der Beherrschung der Bildungssprache Deutsch sowie den Auswirkungen der Pandemie und den gesellschaftlichen Spannungen ist diese Zielsetzung unserer Ansicht nach so begrüßenswert wie notwendig. Gleichzeitig ist es wichtig, die geäußerte Kritik ernst zu nehmen und das Programm kontinuierlich zu evaluieren, transparent Bericht zu erstatten und Maßnahmen anzupassen, um sicherzustellen, dass die Ziele erreicht werden und die Mittel dort ankommen, wo sie am dringendsten benötigt werden.

Für das Saarland ergibt sich aus dem Startchancen-Programm eine besondere Gelegenheit und unserer Ansicht nach auch Aufforderung, eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung zur Minderung sozialräumlicher Bildungsungleichheiten mittels eines differenzierten, schulscharfen Sozialindexes in Verbindung mit einem systematischen Bildungsmonitoring zur datengestützten Qualitätsentwicklung zu entwickeln. Der Einsatz eines Sozialindexes zur Identifizierung von Schulen, die aufgrund der sozialen Herkunft ihrer Schülerschaft benachteiligt sind, ermöglicht es, gezielt zusätzliche Ressourcen einzusetzen und so zur Chancengleichheit beizutragen. Ein Sozialindex kann zudem genutzt werden, um die von den Schulen erreichten Ergebnisse einem „fairen Vergleich“ zuzuführen.

Für das Startchancen-Programm sind die Länder aufgefordert, bis zum 1. Juni 2024 die zu fördernden Schulen auf Basis wissenschaftlich fundierter Sozialkriterien zu benennen. Dieser Prozess setzt voraus, dass mindestens die Benachteiligungsdimensionen Armut und Migration als zentrale Indikatoren bei der Auswahl der Schulen berücksichtigt werden müssen.¹⁸ Im Gegensatz zu Ländern wie Hamburg, das bezüglich derlei Verfahren als Vorreiter gilt, aber auch

zu Nordrhein-Westfalen und Bremen, gibt es im Saarland noch keinen differenzierten und vor allem keinen schulscharfen Sozialindex zur umfänglichen Ressourcensteuerung. Daher werden im Saarland die Übernahme der Schulbuchgebühren als Hinweis auf Armut und die Ergebnisse der jährlichen Sprachtests als Indikator für Migration herangezogen. Die Schulen, die Teil des Landesprogramms „Schulen stark machen“ und der Initiative „Schule macht stark“ sind, werden automatisch Startchancen-Schulen. Hinsichtlich der Gütekriterien dieser Lösung können wir keine Bewertung an dieser Stelle abgeben. Eine konkrete Darstellung und Aufschlüsselung dieser Konstruktion hat das Kultusministerium bislang nicht veröffentlicht. Eine Antwort des Kultusministeriums auf eine schriftliche Anfrage der Arbeitskammer vom 27. März 2024 zur konkreten Sozialindexkonstruktion und weiteren Details ist bis Redaktionsschluss dieses Textes Mitte Mai 2024 nicht mehr eingegangen. Zur Legitimierung und Anerkennung einer gewichteten Schulfinanzierung ist der transparente Umgang indes eine grundlegende Bedingung, wie auch Thomas Groos, Experte für Schulsozialindices, schreibt: „Eine gezielte Mittelverteilung sollte legitimiert werden, am besten durch eine transparente, vergleichbare und nachprüfbare Zahlengrundlage. Dies setzt allerdings zwingend voraus, öffentlich und offen die Zahlen und Daten der Schulen bereitzustellen.“¹⁹ Bei einer Weiterentwicklung der Kriterien zu einem schulscharfen und flächendeckenden Sozialindex, der auch Lehrkräftestellen einbezieht, halten wir diese Transparenz, beispielsweise im Rahmen einer öffentlichen regelmäßigen Bildungsberichterstattung, kommunikationspolitisch für unabdingbar.

Die Arbeitskammer plädiert nachdrücklich für eine weitergehende Entwicklung eines schulscharfen Sozialindex, der auch die Ressourcensteuerung von Lehrkräftekontingenten beinhaltet. Dass die Konstruktion eines Sozialindex möglichst schulscharf sein muss, wird vor allem bei weiterführenden Schulen deutlich, da die Schülerschaft aus verschiedenen Wohnorten kommt. Grundsätzlich gilt dies aber auch für Grundschulen, obgleich das Einzugsgebiet enger ist. Darauf hat die Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK) in ihrem Grundschulgutachten explizit hingewiesen: „Indizes, die lediglich die Lage der Schule (und nicht den Wohnort [bzw. den ‚Rucksack‘ der Kinder]) berücksichtigen, sind indes zur Identifikation von Schulen mit besonderem Ressourcenbedarf deutlich weniger geeignet, da, wie oben beschrieben, die Zuweisung zu wohnortnahen Schulen häufig unterlaufen wird.“²⁰ Dafür muss das Saarland ggf. die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen schaffen. Eine solche sozialindikatorenbasierte schulscharfe Ressourcenallokation muss die gesamte Schullandschaft mit verschiedenen Standort-/Belastungstypen umfassen, die noch regional in Netzwerken zur gemeinsamen Qualitätsentwicklung zusammengeführt werden, und über das Startchancen-Programm hinausgehen – darin liegt die Chance –, indem letztlich auch ein bedeutender zusätzlicher Anteil an Lehrkräften damit einhergeht. So können beispielsweise Hamburger Schulen, wo ein differenzierter Sozialindex im Rahmen einer Gesamtstrategie inklusive Bildungsmonitoring zur datengestützten Schul- und Unterrichtsentwicklung seit mehreren Jahren fest etabliert ist, entsprechend den ökonomischen und kulturellen Zusammensetzungen der jeweiligen Schülerschaft bis zu 50 % mehr Lehrkräfte erhalten.²¹ Auch wenn es bis zum Beginn des Programms nicht mehr gelingen sollte, einen differenzierten und schulscharfen Sozialindex im Saarland zur Anwendung zu bringen, sollte dies in kommenden Jahren angegangen werden, um Variablen mit einer hohen Güte und hohen Stabilität auszuwählen, die sich auf die konkrete Zusammensetzung der Schülerschaft einer Schule beziehen.

Ein Sozialindex ist ein wichtiges Instrument, um Bildungsgerechtigkeit in Schulen durch gezielte Steuerung zu adressieren, aber kann für sich allein nicht die Bildungsungleichheit beheben. Seine Effektivität entfaltet er als integraler Bestandteil einer umfassenden bildungspolitischen Strategie, die an lokale Bedingungen angepasst ist, unterstützt durch ein differenziertes und transparentes Bildungsmonitoring zur datengestützten und evidenzbasierten Schul- und Unterrichtsentwicklung: von der System- bis zur Individualebene. Dadurch können bildungspolitische Entscheidungen und die Qualitätsentwicklung von Bildungseinrichtungen auf einer soliden Datenbasis verbessert werden. Die Nutzung des Sozialindex für die Ressourcenverteilung fällt unter den Bereich des Bildungsmanagements, was die Notwendigkeit unterstreicht, Bildungsmanagement, Bildungsmonitoring, Qualitätsentwicklung und Sozialindex in einen gemeinsamen Rahmen zu integrieren, um Bildungsgerechtigkeit zu fördern. Im Rahmen eines zu entwickelnden saarländischen Bildungsmonitorings sollten aus AK-Sicht auch Erhebungen zum Unterrichtsausfall, zur Erteilung von Unterricht durch fachfremdes Personal, zur Abbruchquote von Lehramtsstudierenden etc. gehören. Worüber wir nichts Konkretes wissen, können wir nicht nur nicht diskutieren, sondern im Zusammenschluss aller Akteurinnen und Akteure auch nur schwerlich bildungspolitisch erfolgreich (um-)steuern. Wie es gehen könnte, zeigen international erfolgreich Länder wie Kanada oder Estland, deren Monitoring- und Qualitätsentwicklungssysteme zum großen Teil auf Deutschland übertragbar wären.

Fazit

Die präsentierten Ergebnisse und Empfehlungen unterstreichen nachdrücklich die Notwendigkeit einer integrierten und langfristig ausgerichteten bildungspolitischen Strategie. Durch die Kombination gezielter Interventionen, einer sorgfältigen Allokation von Ressourcen und der kontinuierlichen Anpassung bildungspolitischer Maßnahmen im Rahmen eines umfassenden Bildungsmonitorings mit datengestützter und evidenzbasierter Schul- und Unterrichtsentwicklung können wir sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen gerechtere Bildungschancen eröffnen als bisher.

Die Realität der letzten zehn Jahre an unseren Schulen zeigt, dass bisher keine nachhaltige Verringerung der ausgeprägten Bildungsdisparitäten und der Bildungsarmut in den für die weitere Entwicklung entscheidenden Fähigkeiten und Fertigkeiten erreicht wurde. Daher muss unserer Ansicht nach, um noch einen weiteren Aspekt anzureißen, eine kommende Reform der Lehrkräfteaus-, -fort- und -weiterbildung nicht nur kurzfristig darauf abzielen, mehr Personal in die Schulen zu bringen, sondern auch sicherstellen, dass die Lehrkräftequalität kontinuierlich an die aktuellen Erfordernisse angepasst wird und die erforderlichen Bedingungen geschaffen werden, damit diese Qualität auch wirksam zum Tragen kommt.

Natürlich kann die Institution Schule die gesellschaftlichen Probleme nicht allein lösen. Ein gezielter Ausbau unterstützender Strukturen für benachteiligte junge Menschen an ihrem Wohnort sowie die Schaffung einer tatsächlich armutsfesten Grundsicherung, die die Teilhabe für Kinder und Jugendliche garantiert, sind weitere wichtige Bausteine. Es bedarf einer gemeinsa-

men und verstärkten Anstrengung von Politik, Bildungseinrichtungen und der Zivilgesellschaft, um eine Bildungslandschaft zu gestalten, die inklusiv ist, individuelle Förderung ermöglicht und gerechte Chancen für alle Lernenden bietet. Gleichzeitig müssen Schulpolitik und die Institution Schule jedoch flexibler als je zuvor auf dynamische gesellschaftliche Veränderungen, globale Komplexitäten und systemische Herausforderungen reagieren, um angemessene Antworten zu finden. Dafür sind eine stärkere Unterstützung und steigende sowie gezieltere Investitionen unerlässlich.

- ¹ Stanat, Petra u. a. (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2021. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich 2022. Münster: Waxmann 2022.
- ² McElvany, Nele u. a. (Hrsg.): IGLU 2021. Lesekompetenz von Grundschulkindern im internationalen Vergleich und im Trend über 20 Jahre. Münster: Waxmann 2023.
- ³ TU Dortmund/IFS: Pressemeldung von 16.05.2023: 20 Jahre internationale Vergleichsstudie IGLU: Schwächere Lesekompetenz und keine Verbesserung der Bildungsungleichheit in Deutschland, online unter: https://ifs.ep.tu-dortmund.de/storages/ifs-ep/r/Downloads_allgemein/Pressemeldung_IGLU2021_final.pdf (Stand: 21.03.2024).
- ⁴ Kerstan, Thomas: Interview: Nele McElvany zur Iglu-Studie: „Ohne flüssiges Lesen geht gar nichts“. In: ZEIT Online, 16. Mai 2023, online unter: <https://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2023-05/iglu-grundschulstudie-nele-mcelvany-lesefae-higkeit> (Stand: 12.03.2024).
- ⁵ Stanat, Petra u. a. (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2022. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich. Münster: Waxmann 2023, S. 53-96.
- ⁶ Ebd., S. 97-128.
- ⁷ Ebd., S. 129-149, hier S. 145.
- ⁸ OECD (Hrsg.): PISA 2022 Ergebnisse (Band I). Lernstände und Bildungsgerechtigkeit. Bielefeld: wbv Media 2023.
- ⁹ Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung des Startchancen-Programms für die Jahre 2024 bis 2034, Berlin 02.02.2024 (vorbehaltlich der Unterzeichnung); online unter: https://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2024/BLV_Startchancen-Programm.pdf (Stand: 10.03.2024); Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104c des Grundgesetzes zur Umsetzung der Säule I des Startchancen-Programms (Investitionsprogramm Startchancen), Berlin 02.02.2024 (vorbehaltlich der Unterzeichnung); online unter: https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2024/vv-startchancen.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 10.03.2024).
- ¹⁰ Ministerium für Bildung und Kultur des Saarlandes: Einigung beim Startchancen-Programm, Medieninfo vom 02.02.2024, online unter: https://www.saarland.de/mbk/DE/aktuelles/medieninformationen/2024/02/PM_240202-einigung-startchancenprogramm (Stand: 14.05.2024); Ministerium für Bildung und Kultur des Saarlandes: Das Startchancenprogramm im Saarland. Gezielte Förderung für junge Menschen. Saarbrücken, den 02.05.2024, online unter: <https://www.saarland.de/mbk/DE/schwerpunktthemen/startchancenprogramm> (Stand: 14.05.2024).
- ¹¹ GEW, a. a. O., 13.03.2024.
- ¹² Funcke, Antje; Menne, Sarah: Policy Brief „Kinderarmut und Kindergrundsicherung: Daten und Fakten“, hrsg. v. d. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2023, online unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/policy-brief-kinderarmut-und-kindergrundsicherung-daten-und-fakten> (Stand: 21.03.2024).
- ¹³ SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP: Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 75.
- ¹⁴ Grachtrup, Bettina: dpa-Meldung via Süddeutsche Zeitung: Neues Programm für Schulen in schwierigen Lagen, 2. Februar 2024; online unter: <https://www.sueddeutsche.de/bildung/bildung-neues-programm-fuer-schulen-in-schwierigen-lagen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-240202-99-841236> (Stand: 21.03.2024).
- ¹⁵ taz: Einigung auf Startchancen-Programm, Berlin; online unter: <https://taz.de/Einigung-auf-Startchancen-Programm/15989900/> (Stand: 23.04.2024).
- ¹⁶ Vgl. auch Kap. 7.1 dieses Jahresberichts der Arbeitskammer zum Thema Frühkindliche Bildung.
- ¹⁷ Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK) (2022): Basale Kompetenzen vermitteln – Bildungschancen sichern. Perspektiven für die Grundschule. Gutachten der SWK, S. 39 f.
- ¹⁸ Vgl. Vereinbarung zum Startchancen-Programm, Fußnote 9.
- ¹⁹ Groos, Thomas: Sozialindex für Schulen – Herausforderungen und Lösungsansätze. Paper zur Fachkonferenz „Feuerwerk statt Brennpunkt“ des Netzwerks Bildung Berlin, 2019, S. 8.
- ²⁰ Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK) (2022): Basale Kompetenzen vermitteln – Bildungschancen sichern. Perspektiven für die Grundschule. Gutachten der SWK, S. 142.
- ²¹ Im Jahr 2021 wurde der Sozialindex für Hamburger Schulen zum ersten Mal allein auf der Grundlage amtlicher Daten berechnet. Auf die bisherigen Befragungen wird künftig verzichtet. Das berechnete Modell mit acht Variablen weist eine sehr hohe Güte und eine hohe Stabilität im Vergleich zum bestehenden Index auf. Vgl. Schulte, Klaudia u. a.: Die Neuauflage des Sozialindex für Hamburger Schulen auf amtlicher Basis. Gründe, Verfahren und Zusammenhänge. In: Die Deutsche Schule, 115 (2023) 4, S. 384-397.

7.3 Hochschulbildung: für eine kritische und aktive Mitgestaltung der Gesellschaft befähigen

Der Bildungsauftrag von Hochschulen zielt auf die Vermittlung von Kompetenzen, die als Handwerkszeug für eine kritisch-reflexive und eigenständige Beteiligung an gesellschaftlichen Prozessen dienen. Dazu gehört auch, die Entwicklung politisch-demokratischer Werte zu fördern und Partizipation zu ermöglichen – ein Anspruch, der angesichts der Herausforderungen sozial-ökologischer Transformation und wachsender antidemokratischer Tendenzen nochmals an Relevanz gewinnt. Hier gilt es, die Hochschulen als Räume politischer Bildung und gesellschaftlicher Diskussion weiter zu stärken – etwa durch mehr Freiräume für eigene politische Bildungserfahrungen oder durch eine stärkere Thematisierung von Fragen der gesellschaftlichen und ökologischen Verantwortung. Vor allem aber muss das Wissen um Arbeitnehmerrechte und Mitbestimmung mehr Gewicht bekommen.

Als „Zukunftswerkstätten der Gesellschaft“ sind Hochschulen geeignet und in der Verantwortung, eine zentrale Rolle bei der Transformation zu einer zukunftsfähigen Gesellschaft zu übernehmen¹ und das hierfür notwendige Orientierungswissen bereitzustellen.² Im Sinne der Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit ihren 17 globalen Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDGs) und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gilt dabei die gesellschaftliche Transformation zu einer nachhaltigen Entwicklung als eine maßgebliche Orientierungsgröße. Bildung kommt in diesem Veränderungsprozess eine Schlüsselfunktion zu: Verankert im SDG 4 trägt sie als Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE)³ dazu bei, die globalen Herausforderungen zu reflektieren und zur Gestaltung von politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen zu befähigen.⁴

Hochschule als Bildungs- und Sozialisationsinstanz ...

Nicht zuletzt durch die Ausbildung zukünftiger Lehrkräfte, Entscheidungsträger und Führungspersönlichkeiten in Wirtschaft und Gesellschaft werden die Hochschulen als einer der wichtigsten Hebel angesehen, um den gesellschaftlichen Wandel zu befördern.⁵ In diesem Sinne betrachtet etwa die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) insbesondere Studierende als „Change Agents“ der Gesellschaft von morgen: Durch die Reflexion von Werten und die Vermittlung von Kompetenzen und Kenntnissen können sie erforderliche Veränderungsprozesse vorantreiben.⁶ Ihnen wird eine Schlüsselfunktion für den sozial-strukturellen und kulturellen Wandel in modernen Gesellschaften zugeschrieben.⁷

Auch und gerade an Hochschulen gilt es daher, die Entwicklung politisch-demokratischer Werte zu fördern und den Studierenden Kompetenzen zu vermitteln, die als Handwerkszeug für eine kritische und aktive Mitgestaltung der Gesellschaft dienen können. Dieses Bildungsziel ist bereits seit Jahrzehnten im Hochschulrahmengesetz (§ 7 HRG) verankert und findet sich ähnlich ebenso im Saarländischen Hochschulgesetz (§ 56 SHSG): Lehre und Studium befähigen danach „... zur

kritischen Einordnung der wissenschaftlichen Erkenntnis sowie zu selbständigem Denken und verantwortlichem Handeln in einem freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat.“ Auch in den Vereinbarungen zum Bologna-Prozess wird die Vorbereitung der Studierenden auf ein Leben als aktive Bürgerinnen und Bürger in einer demokratischen Gesellschaft explizit als eine Aufgabe der Hochschulen betrachtet. Angesichts der Herausforderungen gestiegener kultureller, religiöser und ethnischer Vielfalt für den sozialen Zusammenhalt und das Gefühl gemeinschaftlicher Zusammengehörigkeit hat seitdem gerade auf europäischer Ebene der Ruf nach einer auf Demokratie und Vielfalt ausgerichteten Bildung nochmals erheblich an Bedeutung gewonnen.⁸

... für eine kritische und aktive Mitgestaltung der Gesellschaft

Hochschulbildung wird so zu einem „offenen Prozess, der den Studierenden nicht nur fachliche und Schlüsselkompetenzen vermitteln, sondern sie darüber hinaus zu selbstbewussten und kritischen Menschen heranbilden soll“⁹. Der Bildungsauftrag in einem freiheitlich-demokratischen System bleibt dabei stets ein emanzipatorischer. Hier geht es also keinesfalls um eine wie auch immer geartete „politische Indoktrination“ durch die Vermittlung vorgegebener Antworten oder um die „Erziehung“ zu einem bestimmten Verhalten. Zentral sind vielmehr eine Befähigung und Kompetenzentwicklung zum kritischen Hinterfragen der bestehenden Praxis und zur eigenständigen Beteiligung an gesellschaftlichen Prozessen.¹⁰ Dieser Bildungsanspruch gewinnt weiter an Relevanz – nicht nur mit Blick auf die Herausforderungen der sozial-ökologischen Transformation, sondern auch und gerade angesichts wachsender rechtspopulistischer und antidemokratischer Tendenzen und der damit einhergehenden Risiken für das freiheitlich-demokratische System.

Gesellschaftspolitische Werthaltungen von Studierenden

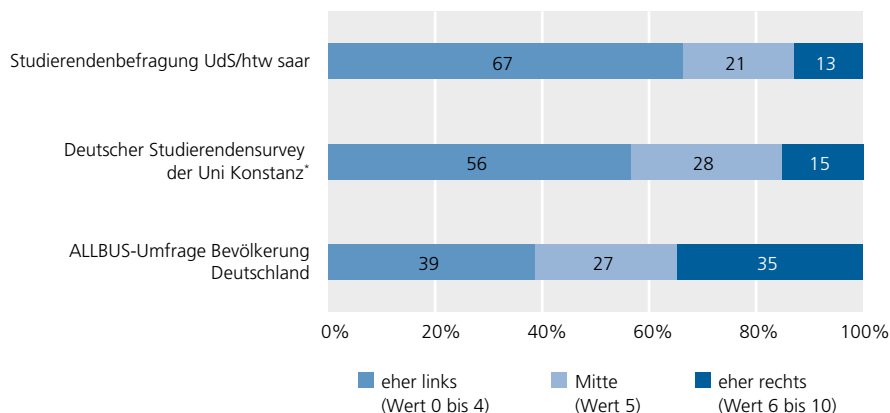
Wie aber sieht es im Saarland mit den politisch-demokratischen Werthaltungen von Studierenden und Hochschulabsolventen aus? Welche politische Selbstverortung nehmen sie vor? Welche Wahrnehmungen und Bewertungen zeigen sich mit Blick auf soziale Ungleichheit? Wie ist es bei den (angehenden) Akademikerinnen und Akademikern um das Wissen zur Arbeitswelt bestellt, wie bewerten sie Aussagen zur (paritätischen) Mitbestimmung? Und schließlich: Welches hochschulpolitische Interesse zeigen die Studierenden? Erste Antworten auf diese Fragen liefert die Befragung von Studierenden und Absolventen der Universität des Saarlandes (UdS) und der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (htw saar), die im Rahmen eines durch die Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt (KoWA) geförderten Projekts durchgeführt wurde.¹¹

Politische Orientierungen eher links der Mitte

Auf die gängige Frage zur Selbsteinstufung im politischen Spektrum ordneten sich auf einer Skala von 0 („links“) bis 10 („rechts“) die Studierenden von UdS wie htw saar mit jeweils rund zwei Drittel eher links der Mitte ein (vgl. Grafik 1). Gut ein Fünftel platziert sich in der deskriptiven

Grafik 1

Politische Einordnung im Links-Rechts-Spektrum



*Ohne „Meinungslose“

Datenquelle: KoWA-Projekt (Gassmann, F. u. a. 2024), eigene Darstellung

Arbeitskammer

Mitte. Werte zwischen 6 und 10, also rechts von der Mitte, vergaben 13 % der Befragten. 0,5 % der Studierenden bilden statistische Ausreißer am rechten Spektrum der Verteilung. Auch die beiden Absolventengruppen stufen sich mit ihren politischen Ansichten eher links der Mitte ein.

Gegenüber der bundesweiten Erhebung des Konstanzer Studierendensurveys ist damit unter den befragten saarländischen Studierenden ein etwas höherer Anteil links orientierter Personen zu finden. Dies gilt erst recht im Vergleich zur Selbsteinstufung der Gesamtbevölkerung in Deutschland: 39 % der Befragten ordneten sich links von der Mitte, 27 % als Mitte und 35 % als rechts von der Mitte ein.¹² Zeitreihenvergleiche des Studierendensurveys unterstreichen, dass Studierende sich seit jeher eher im linken als im rechten Spektrum verorten, ohne zur Radikalität zu neigen. Im Laufe der Zeit hätten allerdings linke Orientierungen kontinuierlich abgenommen, während sich ein wachsender Anteil überhaupt nicht zu positionieren vermag und rechte Überzeugungen eine konstantere Quote aufweisen.¹³

Geringere populistische Tendenzen in Relation zur Bevölkerung

Wie Fokusanalysen der AG Hochschulforschung an der Universität Konstanz im Rahmen der aktuellen Studierendenbefragung in Deutschland¹⁴ zeigen, lassen insgesamt 15 % der Studierenden klar (2 %) oder tendenziell (13 %) links- oder rechtspopulistische Tendenzen erkennen. Diese Quote bleibt deutlich hinter dem entsprechenden Anteil in der Gesamtbevölkerung zurück. Zwar sind auch unter Studierenden kritische Haltungen zur Glaubwürdigkeit von Politik und Medien durchaus verbreitet. Auffallend antidemokratische Haltungen sind jedoch eher selten zu beobachten. Daher

können nach Einschätzung der Autoren die Studierenden im Hinblick auf Politik, das Funktionieren der Demokratie und der freien Medien weiterhin als „kritische Geister“ gesehen werden. Eine höhere Bildung erscheint ihnen demnach als gute Voraussetzung, um populistischen Positionen gegenüber kritisch zu bleiben.¹⁵ Wie die AG Hochschulforschung der Universität Konstanz ebenfalls aufzeigt, sind Hochschulen aber keine diskriminierungsfreien Räume: Nach den Ergebnissen einer Fokusanalyse¹⁶ im Rahmen der Studierendenbefragung in Deutschland hat gut ein Viertel (26 %) im Rahmen des Studiums schon einmal selbst Diskriminierung erfahren, fast die Hälfte (46 %) hat Diskriminierung anderer beobachtet. Am häufigsten wird Diskriminierung an Hochschulen aufgrund des Geschlechts (14 %) oder des Migrationshintergrunds (27 %) wahrgenommen.

Mehrheitlich soziale Ungleichheit als nicht gerecht empfunden

Soziale Ungleichheit und die Frage nach deren Rechtfertigung ist eng mit Gerechtigkeitsvorstellungen verbunden und somit ein Thema, das im Kern den Zusammenhalt von Gesellschaften berührt. Deshalb ist es auch von Interesse, wie die (angehenden) Akademiker als „Reservoir der Machtelite“ (Dahrendorf) die gesellschaftlichen Zustände wahrnehmen und bewerten. Im

Tabelle 1

Wahrnehmung und Bewertung sozialer Ungleichheit

Angaben in %

Item	Hochschule	Stichprobe / Befragung	eher Ablehnung	indifferent	eher Zustimmung
1. In der Bundesrepublik gibt es noch große Unterschiede zwischen den sozialen Schichten; und was man im Leben erreichen kann, hängt im Wesentlichen davon ab, aus welchem Elternhaus man kommt.	UdS	Studierende	18,7	11,1	70,2
		Absolventen	21,0	9,6	69,4
	htw saar	Studierende	21,9	13,1	65,0
		Absolventen	24,1	10,8	65,1
2. Das Einkommen sollte sich nicht allein nach der Leistung des Einzelnen richten. Vielmehr sollte jeder das haben, was er mit seiner Familie für ein anständiges Leben braucht.	UdS	Studierende	30,1	17,7	52,0
		Absolventen	39,1	15,1	45,7
	htw saar	Studierende	31,2	18,9	49,9
		Absolventen	44,2	16,5	39,3
3. Nur wenn die Unterschiede im Einkommen und im sozialen Ansehen groß genug sind, gibt es auch einen Anreiz für persönliche Leistungen.	UdS	Studierende	50,2	18,1	31,7
		Absolventen	60,4	13,4	26,1
	htw saar	Studierende	41,5	19,9	38,6
		Absolventen	51,7	15,6	32,7
4. Ich finde die sozialen Unterschiede in unserem Land im Großen und Ganzen gerecht	UdS	Studierende	64,7	14,0	21,3
		Absolventen	71,5	11,5	17,0
	htw saar	Studierende	59,2	14,6	26,2
		Absolventen	66,0	11,8	22,2

Datenquelle: KoWA-Projekt (Gassmann, F. u. a. 2024)

Rahmen des KoWA-Projekts stimmten so jeweils rund 70 % der UdS- und 65 % der htw-saar-Studierenden wie auch der jeweiligen Absolventengruppen der Aussage zu, wonach es in der Bundesrepublik noch große Unterschiede zwischen den sozialen Schichten gibt (vgl. Tabelle 1).

Die sozialen Unterschiede werden von der klaren Mehrheit der Studierenden von UdS (64,7 %) und htw saar (59,2 %) im Großen und Ganzen als ungerecht empfunden. Interessant ist, dass in dieser Frage die Anteile der beiden Absolventengruppen mit 71,5 % (UdS) und 66,0 % (htw saar) nochmals merklich höher ausfallen, was auf eine sozialisierende (oder zumindest Selektions- und Alterseffekte verstärkende) Wirkung der Hochschulen hindeutet. Deutliche Abweichungen zwischen aktuellen und ehemaligen Studierenden zeigen sich ebenso mit Blick auf die Aussage, dass nur bei entsprechend großen Unterschieden im Einkommen und im sozialen Ansehen auch ein Anreiz für persönliche Leistungen gegeben sei: Die Absolventen beider Hochschulen sind hier wesentlich ablehnender – die Differenz zu den Studierenden beträgt fast zehn Prozentpunkte. Merklich weniger ehemalige als aktuelle Studierende befürworten dagegen eine Einschränkung des Leistungsprinzips durch Bedarfsgesichtspunkte für „ein anständiges Leben“.

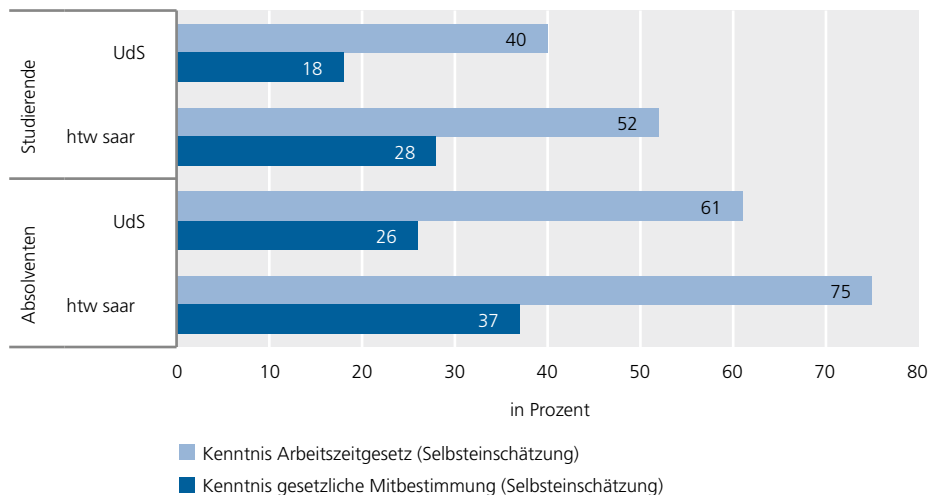
Die in der KoWA-Studie zur Wahrnehmung und Rechtfertigung sozialer Ungleichheit verwendeten Items¹⁷ wurden in Anlehnung an die Fachliteratur zwei Faktoren entlang eines kritisch-egalitären und eines affirmativ-legitimierenden Pols zugeordnet. Dabei überwiegt in der Studierenden- wie auch in der Absolventenbefragung von UdS und htw saar die Ablehnung affirmativ-legitimierender Aussagen gegenüber der Zustimmung zu kritisch-egalitären Aussagen. Insbesondere UdS-Absolventen scheinen tendenziell affirmativ-legitimierende Haltungen stärker abzulehnen als ihre Pendanten der htw saar.

Wissen und Einstellungen zur Arbeitswelt

Mit Blick auf ihre (spätere) Arbeitnehmerrolle, aber auch als Teil des künftigen Reservoirs an Lehr- und Führungskräften ist es von besonderem Interesse, welches Wissen die angehenden Akademikerinnen und Akademiker in puncto Arbeitnehmerrechte haben und wie sie gegenüber der Mitbestimmung eingestellt sind. Hier zeigt sich, dass zunächst 40 % der UdS-Studierenden und etwas mehr als die Hälfte der htw-saar-Studierenden der Ansicht sind, das Arbeitszeitgesetz zu kennen (vgl. Grafik 2). Eher zurückhaltend in ihrer Selbsteinschätzung, fiel für beide Studierendengruppen die praktische Überprüfung merklich positiver aus: Im Durchschnitt waren immerhin jeweils 78 % in der Lage, sieben Aussagen zum Arbeitszeitgesetz als wahr oder falsch einzuordnen. Bemerkenswert ist, dass die Studierenden hier noch ein leicht besseres Ergebnis erreichten als die Absolventen von UdS und htw saar (im Durchschnitt je 76 % korrekte Antworten). Letztere waren zuvor in ihren Selbsteinschätzungen merklich optimistischer als die Studierenden: Danach glaubten 61 % der UdS- und 75 % der htw-saar-Absolventen, das Arbeitszeitgesetz zu kennen.

Grafik 2

Wissen zur Arbeitswelt: Kenntnis von Regelungen des Arbeitszeitgesetzes sowie zur gesetzlichen Mitbestimmung



Datenquelle: KoWA-Projekt (Gassmann, F. u. a. 2024), eigene Darstellung

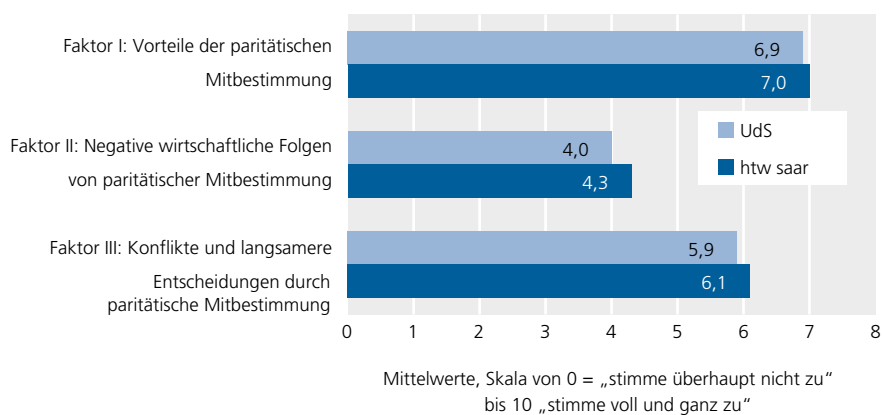
Arbeitskammer

Nur geringes Wissen über Mitbestimmung

Kenntnisse zur gesetzlichen Mitbestimmung wurden im Rahmen der KoWA-Studie nur global erfragt. Hier ist bereits aus einer der wenigen Studien zum Thema bekannt, dass das Wissen über Mitbestimmung bei Befragten im Allgemeinen eher gering ist. Große Lücken zeigen sich vor allem bei jüngeren Menschen, die überraschend wenig über die Idee der Mitbestimmung und ihre Institutionen wissen.¹⁸ Dieser Befund bestätigt sich auch in der KoWA-Studie: Gerade mal 18 % der UdS- und 28 % der htw-saar-Studierenden gaben an, die Regelungen zur gesetzlichen Mitbestimmung zu kennen (vgl. Grafik 2). In der Absolventengruppe, die hier über ihre Berufstätigkeit mehr Praxiserfahrung mitbringt, fällt der Wissenstand zwar merklich höher aus als bei den Studierenden. Mit Anteilen von 26 % (UdS) und 37 % (htw saar) bleibt dieser aber immer noch eher bescheiden. Besonders kritisch zu werten sind in diesem Zusammenhang Forschungsergebnisse, wonach ausgerechnet in betriebswirtschaftlichen Studiengängen (also in der Ausbildung künftiger Manager) das Thema Mitbestimmung fast nicht vorkommt. Die Unternehmen rekrutieren hier Teile ihres Führungspersonals – und werden später Leute einstellen, die von Mitbestimmung oder Betriebsräten noch nie etwas gehört haben.¹⁹

Grafik 3

Einstellungen von Studierenden zu einer paritätischen Mitbestimmung in Betrieben und Unternehmen



Datenquelle: KoWA-Projekt (Gassmann, F. u. a. 2024), eigene Darstellung

Arbeitskammer

Meist positive Bewertung paritätischer Mitbestimmung ...

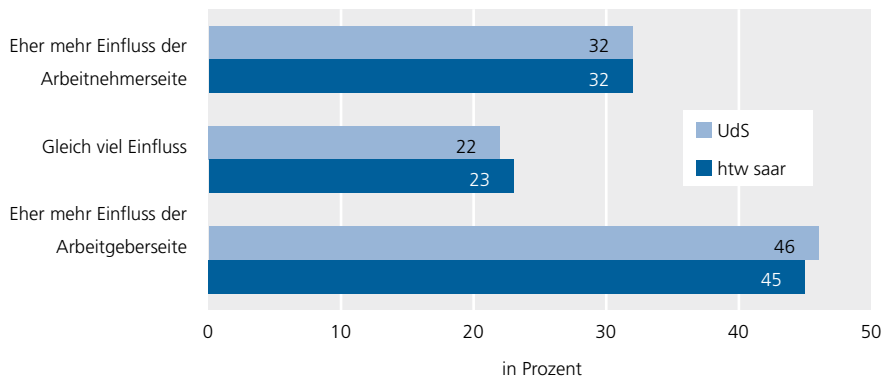
Ebenfalls erfasst wurden im Rahmen der KoWA-Studie Einstellungen zu einer paritätischen Mitbestimmung, hypothetisch verstanden als eine Demokratisierung der Arbeitswelt mit einer gleichberechtigten Mitentscheidung der Arbeitnehmerschaft (Vetorecht eingeschlossen). Aus den insgesamt 14 Aussagen zu dieser Form der Mitbestimmung konnten in der Studierendenbefragung drei Faktoren extrahiert werden, mit denen sich die Bewertungen umschreiben lassen (vgl. Grafik 3): Danach sehen die Studierenden beider Hochschulen in der Gesamtbilanz eher Vorteile einer paritätischen Mitbestimmung. Die höchste Zustimmung erfahren die Aussagen, wonach diese Form der Mitbestimmung die Arbeitnehmerrechte gegenüber der Arbeitgeberseite stärkt und außerdem bewirkt, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zufriedener sind.

... aber auch Konflikte und langsamere Entscheidungen erwartet

Mögliche negative wirtschaftliche Folgen assoziieren die Studierenden eher nicht oder zeigen sich indifferent – bei einer insgesamt höheren Heterogenität der Antworten zu den Items dieses Faktors. Parallel werden aber durchaus Konflikte und langsamere Entscheidungen vermutet. Nach Fakultäten differenziert zeigen etwa UdS-Studierende der Rechtswissenschaften eine eher kritischere Einstellung gegenüber der paritätischen Mitbestimmung als ihre Kommilitonen von der Philosophischen Fakultät. An der htw saar fallen die Bewertungen bei Studierenden der Sozialwissenschaften etwas positiver aus als in den Ingenieur- und Wirtschaftswissenschaften sowie in Architektur/Bauingenieurwesen.

Grafik 4

Studierende: Gewünschter Einfluss der Arbeitnehmer-/Arbeitgeberseite auf Entscheidungen in Betrieben und Unternehmen

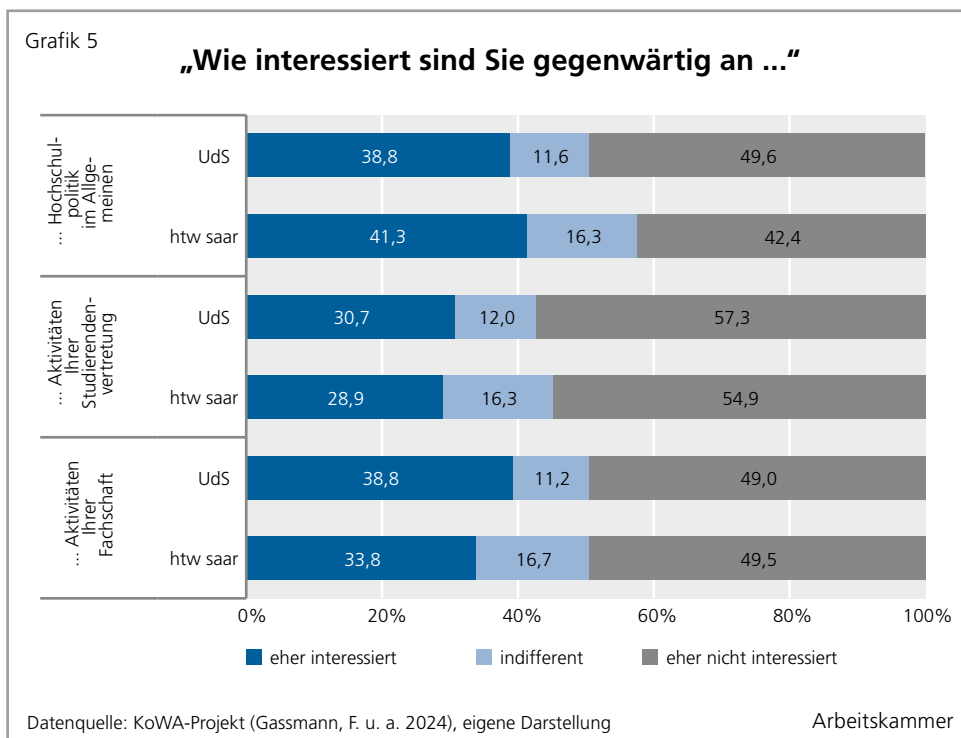


Datenquelle: KoWA-Projekt (Gassmann, F. u. a. 2024), eigene Darstellung

Arbeitskammer

In der Tendenz ähnlich wie in der Studierendenbefragung gestalten sich die empirischen Befunde bei den Absolventen zu diesem Thema, wobei dort allerdings die 14 Items zu vier Faktoren zusammengefasst wurden. Im Ergebnis sehen die Absolventinnen und Absolventen in der paritätischen Mitbestimmung eine Form des Arbeitnehmerrechts und -schutzes, bewerten diese als Motivationsfaktor und relevanten Aspekt für Zusammenhalt und Zufriedenheit, befürchten aber auch Konflikte und langsamere Entscheidungen, jedoch keine negativen wirtschaftlichen Folgen. Absolventen der htw saar scheinen insgesamt eine skeptischere Haltung einzunehmen (etwas geringere Zustimmung zu möglichen positiven Aspekten; etwas mehr Zustimmung zu möglichen negativen Aspekten).

Auf die direkte Frage, ob Arbeitgeber oder Arbeitnehmer in Deutschland mehr Einfluss in Betrieben und Unternehmen haben sollten, sprachen sich jeweils etwas weniger als ein Drittel der Studierenden beider Hochschulen für mehr Einfluss der Arbeitnehmerseite aus (vgl. Grafik 4). Knapp 23 % (htw saar) sowie rund 22 % (Uds) befürworteten gleich viel Einfluss beider Seiten und 45 % der htw-saar- und 46 % der Uds-Studierenden meinten, Arbeitgeber sollten mehr Einfluss haben. Laut der Studie von Nienhäuser u. a.²⁰ weisen dabei Personen, die dem Statement zustimmen, dass die Arbeitnehmer *mehr oder gleich viel* Einfluss haben sollten als die Arbeitgeber, eine positive Einstellung zur Mitbestimmung auf. Dieser Konzeption folgend gilt dies zusammengenommen für 54 % der Uds- und 55 % der htw-saar-Studierenden.²¹



Interesse der Studierenden an hochschulpolitischen Themen

Demokratische Strukturen müssen nicht nur rechtlich abgesichert, sondern vor allem auch praktisch erfahren und „mit Leben gefüllt“ werden. Studierenden bietet sich hier an den Hochschulen „als Orte gelebter Demokratie“ ein weit gefächertes Spektrum an Gruppen und Gremien, die für ein Engagement offenstehen. Sie sind die größte Statusgruppe an der Hochschule und haben im Rahmen der akademischen Selbstverwaltung die Möglichkeit zur Mitbestimmung (etwa im Senat). In Form der verfassten Studierendenschaft besitzen sie das Recht zur selbstständigen Regelung der eigenen Angelegenheiten über den Allgemeinen Studierendenausschuss (AStA) als exekutives und das Studierendenparlament (StuPa) als legislatives Organ. Deren Aufgaben bestehen nach dem Saarländischen Hochschulgesetz (§ 83 Abs. 1 SHSG) unter anderem darin, Stellung zu hochschulpolitischen Fragen zu beziehen und die politische Bildung der Studierenden zu fördern.

Nun ist aus der Fachliteratur bekannt, dass zwar nach wie vor ein grundsätzliches Interesse der Studierenden an allgemeinpolitischen Themen vorhanden sei. Weniger attraktiv seien hingegen hochschulpolitische Themen und studentische Politik.²² Die KoWA-Studie kommt zu ähnlichen Befunden (vgl. Grafik 5): Das Interesse für Hochschulpolitik im Allgemeinen sowie für die Aktivitäten der eigenen Fachschaft ist an der UdS noch relativ am stärksten ausgeprägt: Immerhin jeweils 39 % der Studierenden zeigen sich „eher interessiert“. An der htw saar gilt dies für 41 %

mit Blick auf die Hochschulpolitik im Allgemeinen, zu rund einem Drittel für die Arbeit der eigenen Fachschaft und zu weniger als einem Drittel für die Aktivitäten der eigenen Studierendenvertretung. Das insgesamt geringe Interesse an der studentischen Selbstverwaltung zeigt sich ebenso in der Beteiligung an den Wahlen zu den Organen der verfassten Studierendenschaft: So haben an den Wahlen zum aktuellen 69. Studierendenparlament der UdS gerade einmal 10,6 % der Studierenden teilgenommen; die Quoten bei den Fakultäts- und Bereichsräten (2022) betragen im Schnitt 7,26 % und sinken bei den Senatswahlen (2021) auf lediglich 1,27%.²³ Ähnlich niedrige Werte dürften sich ebenso anderswo in der Republik zeigen; eine bundesweite Statistik wird nicht geführt. Laut Dippelhofer bilde aber das vorhandene, wenn auch geringe politische Interesse Studierender gleichwohl eine hinreichende Basis für das demokratische System.²⁴

Untersuchungen zum Thema benennen als Gründe für das geringe Engagement vor allem die zeitliche Beanspruchung durch Studium und Nebenjob. Aber auch die rechtlichen und organisatorischen Regelungen der jeweiligen Hochschule bestimmen wesentlich die Motivation Studierender, partizipativ aktiv zu werden. Oft sei Studierenden nicht hinreichend transparent, welche Arbeiten hochschulische Gremien verrichten und über welchen Stellenwert sie verfügen. Hinzu kommen Unsicherheiten über ausreichende Qualifikationen. Studierende, die sich zur Annahme eines Gremienamtes entscheiden, werden außerdem häufig mit Aufgaben überfrachtet und erfreuen sich nicht immer der Akzeptanz der Professoren („Arroganz der Macht“). Und nicht zuletzt hängt die Bereitschaft zu einem Engagement von den tatsächlichen Einflusschancen ab – und die würden zumeist als wenig veränderbar und nicht erweiterbar wahrgenommen.²⁵

Fazit und Ausblick: Stärkung der Hochschulen als Räume politischer Bildung und gesellschaftlicher Diskussion

Bildung ist für die nachhaltige Entwicklung und die Weiterentwicklung der demokratischen Zivilgesellschaft zentral. Dies gilt auch und gerade für die hochschulische Bildung: In ihrer Rolle als Bildungs- und Sozialisationsinstanz (eines Teils) der künftigen gesellschaftlichen „Funktionselite“ (Dippelhofer) stehen die Hochschulen in der Verantwortung, Kompetenzen zu vermitteln, die ethisch verantwortungsbewusst und auf Basis demokratischer Prinzipien als Handwerkszeug für eine kritisch-reflexive und aktive Mitgestaltung der Gesellschaft dienen. Dazu gehört auch, die Entwicklung politisch-demokratischer Werte zu fördern – ein Bildungsauftrag, der angesichts zunehmender rechtspopulistischer und antidemokratischer Haltungen in der Gesellschaft weiter an Relevanz gewinnt. Als „Orte gelebter Demokratie“ sind die Hochschulen hier in der Pflicht, in ihren Binnenstrukturen politische Partizipation auf demokratische und gleichberechtigte Weise zu ermöglichen. Übergreifend plädiert etwa die IG Metall mit dem Leitbild für erweiterte moderne Beruflichkeit²⁶ für die Orientierung an dem Qualifikationsziel kritisch-reflexiver und umfassender beruflicher Handlungs- und Gestaltungskompetenz, um Studierende zu befähigen, kooperative und humane Lern- und Arbeitsbedingungen mitzugestalten und die akademische berufliche Qualifizierung in den Kontext sozialer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen zu stellen.

- Hochschulen sind als zentrale (offene) Räume politischer Bildung und gesellschaftlicher Diskussion zu stärken. Dazu gehören mehr Möglichkeiten der Partizipation in den eigenen studentischen Angelegenheiten (etwa durch die Einführung eines studentischen Vizepräsidenten) und die Schaffung größerer Freiräume für eigene politische Bildungs- und Gestaltungserfahrungen, um politisch-demokratische Handlungsweisen praktisch erleben zu können.²⁷ Die Bereitschaft, sich daran zu beteiligen, wird wesentlich dadurch bedingt, inwiefern die Partizipationsangebote die Bedarfe der Studierenden aufgreifen, an diese anknüpfen oder das Engagement als wirksam, anerkannt und gewollt wahrgenommen wird. Angesichts wachsender Heterogenität der Studierendenschaft eignet sich dabei nicht jedes Partizipationsangebot für alle Studierenden gleichermaßen.²⁸
- Um Partizipationsangebote nutzen zu können, benötigen Studierende vor allem Zeit. Die ist bereits knapp, weil viele neben ihrem Studium einer Erwerbstätigkeit nachgehen müssen, um finanziell über die Runden zu kommen. Aber nicht nur äußere Umstände spielen eine Rolle: Aufgrund überfüllter Stundenpläne im Bachelor- und Mastersystem muss im Studienalltag ein hoher Workload bewältigt werden, wodurch es an freien Zeitfenstern für Aktivitäten außerhalb des Lehrplans mangelt. Die Hochschulen sollten hier hochschulpolitische Partizipation und Mitbestimmung in die Workload-Berechnungen des gesamten Studiums einbeziehen und ein entsprechendes Engagement mit anrechenbaren ECTS-Punkten entlohnen.²⁹
- Außerdem gilt es, Elemente politischer Bildung wie auch der Bildung für nachhaltige Entwicklung als Querschnittsaufgabe in den Curricula der Studiengänge und Weiterbildungsangebote zu verankern. Neben den Lehramtsstudierenden, die später entsprechende Kompetenzen an die nächste Generation vermitteln sollen, ist ein besonderes Augenmerk für jene Fächer geboten, bei denen die Distanz zu politischen und gesellschaftlichen Fragen vergleichsweise groß ist. Dies betrifft etwa die Naturwissenschaften und technische Disziplinen wie die Ingenieurwissenschaften oder die Informatik. Angesichts der Herausforderungen von Digitalisierung und sozial-ökologischer Transformation sollte noch stärker eine Erweiterung auf Fragen der gesellschaftlichen und ökologischen Verantwortung, insbesondere auch der Technikfolgenabschätzung, in den Blick genommen werden.
- Vor allem aber sollte mehr Wissen über Arbeitnehmerrechte und Mitbestimmung vermittelt werden. Empirische Befunde zeigen, dass Mitbestimmung der Arbeitnehmer mehrheitlich positiv bewertet wird. In vielen Fällen fehlt allerdings das Wissen um konkrete Mitbestimmungsrechte, ihre alltägliche Praxis und ihre Folgen sowie darüber, was Mitbestimmung für die Erreichung der gemeinsamen und der eigenen Interessen bedeutet.³⁰ Mitbestimmung als konstitutives Element der deutschen Arbeitsbeziehungen muss daher in der hochschulischen Bildung deutlich mehr Gewicht bekommen. Dies gilt besonders für betriebswirtschaftliche Studiengänge, aber auch etwa für die Ingenieursausbildung: Unternehmen rekrutieren hier einen nicht unerheblichen Teil ihres (personalwirtschaftlichen wie technischen) Führungspersonals, der aber zum Thema Mitbestimmung oder Betriebsrat zuvor im Studium kaum etwas gehört hat.

- Das Thema Mitbestimmung muss mit Blick auf die Hochschulen, aber auch an anderer Stelle wieder auf die Tagesordnung: Gemäß der aktuellen Regelung im Saarländischen Personalvertretungsgesetz (§ 81 SPersVG) wird dem Personalrat beim wissenschaftlichen Personal nur dann die volle Ausübung der Mitbestimmungsrechte in Personalangelegenheiten gewährt, wenn die Beschäftigten dies bei der Einstellung (oder im Laufe ihrer Dienstzeit) ausdrücklich einfordern. Diese außerordentliche Einschränkung der betrieblichen Mitbestimmung ist aus Sicht der Arbeitskammer inakzeptabel, weshalb diese Wahloption abgeschafft werden muss. Stattdessen ist der Personalrat des wissenschaftlichen Personals wie anderswo auch bei allen personellen Maßnahmen umfassend zu beteiligen
- Um Erkenntnisse und Innovationen für eine nachhaltige Entwicklung in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik zu bringen, ist eine Stärkung des Wissens- und Technologietransfers unabdingbar. Dieser beschränkt sich keinesfalls nur auf Gründungsaktivitäten und technologische Innovationen. Als dritte Mission neben Forschung und Lehre umfasst Transfer auch sozialpolitische Aspekte wie Mobilitäts- oder Ungleichheitsforschung sowie ökonomische Ansätze wie Nachhaltigkeitsmanagement und Gemeinwohlökonomie.³¹
- Als „Zukunftswerkstätten der Gesellschaft“ haben die Hochschulen außerdem eine Vorbildfunktion. Daher sollten sie im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes Nachhaltigkeit in allen ihren Handlungsfeldern etablieren, also neben Forschung, Lehre und Transfer auch in der hochschulinternen Governance und im eigenen Betrieb. Dabei sollten immer alle drei Dimensionen von Nachhaltigkeit – Ökologie, Soziales, Ökonomie – mit einfließen. Wichtig für eine erfolgreiche Umsetzung ist hier in jedem Fall die Unterstützung der Hochschulleitung. Zudem müssen entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen eingeplant und klare Zuständigkeiten definiert werden.³²

¹ Vgl. HRK – Hochschulrektorenkonferenz: Für eine Kultur der Nachhaltigkeit, Empfehlung der 25. Mitgliederversammlung der HRK am 06. November 2018 in Lüneburg, S. 3.

² Vgl. BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung: Nationaler Aktionsplan BNE, Berlin 2017, S. 51.

³ SDG 4 Hochwertige Bildung: inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern Vgl. UNESCO: Education for Sustainable Development Goals. Learning Objectives, Paris 2017.

⁴ Vgl. HRK, Für eine Kultur der Nachhaltigkeit, a. a. O.

⁵ Vgl. BMBF, Nationaler Aktionsplan BNE, a. a. O.

⁶ Vgl. HRK, Für eine Kultur der Nachhaltigkeit a. a. O.

⁷ Vgl. Ramm, Michael: Soziale Ungleichheit: Studierende zwischen Affirmation und Delegitimation. Hefte zur Bildungs- und Hochschulforschung 71, Universität Konstanz, Januar 2014, S. 3.

⁸ Vgl. Klemenčič, Manja: Bildung zur demokratischen Bürgergesellschaftlichkeit im Hochschulstudium. In: Handbuch Qualität in Studium und Lehre (D 2.2-1), 2010, S. 15.

⁹ Zit. nach BMBF: Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Bologna-Prozesses 2012-2015 in Deutschland, 2015, S. 5 f.

- ¹⁰ Vgl. Klemenčič, Bildung zur demokratischen Bürgergesellschaftlichkeit im Hochschulstudium, a. a. O.
- ¹¹ Vom 8. Dezember 2021 bis zum 7. Februar 2022 wurden 16.389 UdS- und 6.055 htw-saar-Studierende zur Online-Befragung eingeladen. Den Fragebogen begonnen haben 4.803 Studierende der UdS und 1.895 Studierende der htw saar; 2.635 bzw. 898 von ihnen füllten diesen auch bis zu Ende aus. Zur Teilnahme an der Absolventenbefragung wurden alle eingeladen, die zwischen dem 1. Januar 2013 und dem 1. Juli 2021 ein Studium an UdS oder htw saar erfolgreich absolvierten. Hiervon nahmen 6.400 Personen an der Befragung teil (3.884 UdS und 2.516 htw-saar); 2.087 beziehungsweise 1.214 schlossen diese auch ab. Vgl. ausführlich Gassmann, Freya u. a. (Hrsg.): Sozio-ökonomische Vermessung der Studierenden, Absolventinnen und Absolventen der UdS und htw saar, Schriftenreihe der Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt, Saarbrücken 2024 (im Erscheinen).
- ¹² Auswertung der ALLBUS-Daten 2021 (GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften 2022) durch das Projektteam.
- ¹³ Vgl. Dippelhofer, Sebastian: Alles beim Alten oder veränderte Sichtweisen? Gesellschaftspolitische Werthaltungen von Studierenden im Zeitvergleich. In: Bremer, Helmut; Lange-Vester, Andrea (Hrsg.): Entwicklungen im Feld der Hochschule. Weinheim Basel 2022, S. 152-166 (hier: S. 156).
- ¹⁴ Vgl. hier und im Folgenden: Multrus, Frank; Strauß, Susanne; Hinz, Thomas: Die Studierendenbefragung in Deutschland: Fokusanalysen zu populistischen Tendenzen unter Studierenden. DZHW-Brief 07/2022.
- ¹⁵ Vgl. ebd., S. 8.
- ¹⁶ Vgl. Meyer, Jasmin; Strauß, Susanne; Hinz, Thomas: Die Studierendenbefragung in Deutschland: Fokusanalysen zu Diskriminierungserfahrungen an Hochschulen. DZHW-Brief 08/2022.
- ¹⁷ Zugrunde gelegt wurden in der KoWA-Studie insgesamt acht Items, davon konnten sieben eindeutig einem der beiden Faktoren zugeordnet werden.
- ¹⁸ Vgl. Nienhüser, Werner u. a.: Was Menschen über Mitbestimmung denken. Study der Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 408, Dezember 2018, S. 207 f. sowie Böckler Impuls 1/2019, S. 5.
- ¹⁹ Vgl. Allespach, Martin; Dusse, Birgita: Der blinde Fleck? – Mitbestimmung in BWL- und Managementstudiengängen. Mitbestimmungsreport Nr. 20, Februar 2016 sowie Böckler Impuls 3/2016, S. 3.
- ²⁰ Vgl. Nienhüser u. a., Was Menschen über Mitbestimmung denken, a. a. O., S. 88.
- ²¹ Die Ergebnisse der KoWA-Studie zu der entsprechenden Frage bei den Absolventen können an dieser Stelle nicht zum Vergleich herangezogen werden, da dort nur Mittelwerte, nicht dagegen wie in der Studierendenbefragung relative Häufigkeiten ausgewiesen wurden. Insgesamt ähneln sich die empirischen Befunde, wobei unter den Absolventen eine leicht stärkere Tendenz erkennbar ist, der Arbeitgeberseite mehr Gewicht zu verleihen (bei Absolventen der htw saar etwas stärker ausgeprägt).
- ²² Vgl. Dippelhofer, Sebastian: Politisch-demokratische Orientierungen und hochschulpolitisches Engagement von Studierenden. Empirische Befunde. Zeitschrift für Bildungsforschung, 5/2015, 2, S. 145-158.
- ²³ Alle Wahlergebnisse auf der Website der UdS abrufbar.
- ²⁴ Vgl. Dippelhofer, Politisch-demokratische Orientierungen, a. a. O.
- ²⁵ Vgl. Raffaele, Cristina; Rediger, Philipp: Die Partizipation Studierender als Kriterium der Qualitätssicherung in Studium und Lehre (HoF-Arbeitsberichte 117), Halle-Wittenberg 2021, S. 16 ff.
- ²⁶ Vgl. ausführlich „Erweiterte moderne Beruflichkeit – ein Leitbild für die betrieblich-duale und die hochschulische Berufsbildung“, <https://wap.igmetall.de/erweiterte-moderne-beruflichkeit.htm> (zuletzt abgerufen am 15.03.24).
- ²⁷ Multrus u. a., Fokusanalysen zu populistischen Tendenzen, a. a. O., S. 9 sowie Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): 16. Kinder- und Jugendbericht. Förderung demokratischer Bildung im Kindes- und Jugendalter. Berlin 2020, S. 437-450 (hier: S. 449 f.).
- ²⁸ Vgl. Raffaele; Rediger, Partizipation Studierender, S. 23, S. 28, a. a. O.
- ²⁹ Vgl. ebd., S. 27.
- ³⁰ Nienhüser u. a., Was Menschen über Mitbestimmung denken, a. a. O.
- ³¹ Vgl. Burk, Marian u. a.: Die nachhaltige Hochschule. Policy Paper des Stifterverbands, Ausgabe 07 vom 13. Dezember 2022, S. 4.
- ³² Vgl. ebd., S. 6 f.

7.4 Politische Bildung als Bedingung und Ausweis für mehr Demokratie

Die aktuellen Herausforderungen in unserer Gesellschaft fordern jede Einzelne und jeden Einzelnen dazu heraus, sich immer wieder mit den politischen Rahmenbedingungen und Veränderungen zu beschäftigen. Im Rahmen der Forderung nach mehr Teilhabe aller in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik kommt der politischen Bildung als Voraussetzung für diese Teilhabe eine besondere Rolle zu. In Anbetracht der Bildungsversäumnisse der vergangenen Jahrzehnte und der drängenden Transformation, die nicht zu weniger Teilhabe und Demokratie führen darf, müssen Bemühungen zur politischen Bildung verstärkt und verstetigt werden.

Der gesellschaftliche und demografische Wandel, die Globalisierung und die zunehmende Digitalisierung führen zu einer immer schnelleren Veränderung der individuellen Lebensverhältnisse. Der Klimawandel hat beispielsweise eine Diskussion über den Umgang mit den Ressourcen der Welt, über die Lebensstile aller Gesellschaften und über die Transformation der Weltwirtschaft zur Folge. All diese Veränderungen stellen jeden Einzelnen vor eine Reihe von Herausforderungen. Die Orientierung des Einzelnen in unserer weiterhin komplexer werdenden Welt wird allerdings immer schwieriger. Hinzu kommt, dass in den vergangenen Jahren das Aufkommen von Desinformation, das Erstarren populistischer und antidemokratischer Bewegungen und die zunehmende Fragmentierung der Öffentlichkeit durch soziale Medien die Informationsgewinnung grundlegend verändert hat.

Die aktuelle Studie „Die distanzierte Mitte“ der Friedrich-Ebert-Stiftung zeigt nun, dass das Vertrauen in die Institutionen und in das Funktionieren der Demokratie auf unter 60 Prozent sinkt. Darüber hinaus zeigt die Studie, dass ein erheblicher Teil der Befragten verschwörungsgläubige (38 Prozent), populistische (33 Prozent) und völkisch-autoritär-rebellische (29 Prozent) Positionen vertritt. Im Vergleich zur Befragung während der Corona-Pandemie 2020/21 ist dies ein Anstieg um rund ein Drittel und auch im Vergleich zum Jahr 2018/19 hat der Anteil potenziell demokratiegefährdender Positionen zugenommen. So glauben laut Studie mittlerweile 32 Prozent, dass Medien und die Politik unter einer Decke stecken (2020/21: 24 Prozent). Zudem stimmen in der aktuellen Mitte-Studie mit 30 Prozent fast doppelt so viele Befragte wie noch vor zwei Jahren der Aussage zu: „Die regierenden Parteien betrügen das Volk“ und ein Fünftel ist der Meinung: „Unser Land gleicht inzwischen mehr einer Diktatur als einer Demokratie“ (2020/21: jeweils 16 Prozent).¹

Vor diesem Hintergrund muss es ein Ziel von Bildung sein, Kinder, Jugendliche und Erwachsene dabei zu unterstützen, sich in dieser Welt orientieren zu können. Ein Verständnis von Politik ist hierfür eine zentrale Kompetenz. Ziel der politischen Bildung ist es deshalb, Zusammenhänge im politischen Geschehen zu erkennen, Toleranz und Kritikfähigkeit zu vermitteln und zu stärken und damit zur Herausbildung und Weiterentwicklung von aktiver Bürgerschaft, gesellschaftlicher Partizipation und politischer Beteiligung beizutragen. Politische Bildung ist hierbei allerdings keine Extremismusprävention. Sie kann diesen Zielen auch nur gerecht werden, wenn sie als Daueraufgabe verstanden wird und nicht als Intervention in der Krise. Hierzu ist es wichtig,

dass sie niedrighschwellige und aufsuchende Zugänge hat und sich als kritische politische Bildung versteht, statt affirmativ-unpolitische Bildung zu sein.²

Politische Bildung erfährt seit einiger Zeit wieder mehr Aufmerksamkeit. Seit Jahren fließen Gelder in sogenannte Demokratieförderprogramme, wie „Demokratie leben“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Darüber hinaus hat die Bundesregierung im Dezember 2022 ein Gesetz zur Stärkung von Maßnahmen zur „Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung“ (auch: Demokratieförderungsgesetz) eingebracht, um auf dieser Rechtsgrundlage entsprechende Projekte verlässlicher zu fördern. Auch im Saarland wird in den Bereichen Schule, außerschulische Angebote und Partizipation der politischen Bildung mehr Aufmerksamkeit geschenkt.

Es bleibt aber festzustellen, dass gerade Angebote der außerschulischen politischen Bildung weiterhin nicht flächendeckend, auskömmlich sowie dauerhaft finanziert sind. Das bedeutet, dass sowohl Angebote für Schulen, Angebote für und in der Sozialen Arbeit und der Jugendarbeit als auch Angebote für Erwachsene nicht allen in gleichem Maße zugänglich sind.

Politische Bildung in Schulen

Im saarländischen Schulordnungsgesetz (SchoG) § 1, Abs. 2 heißt es:

„[...] Dabei hat die Schule durch Erziehung und Unterricht die Schülerinnen und Schüler auch zur Selbstbestimmung in Verantwortung vor Gott und den Mitmenschen, zur Anerkennung ethischer Normen, zur Achtung vor der Überzeugung anderer, zur Erfüllung ihrer Pflichten in Familie, Beruf und der sie umgebenden Gemeinschaft, zu sorgsamem Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen, zur Übernahme der sozialen und politischen Aufgaben von Bürgerinnen und Bürgern im freiheitlich-demokratischen und sozialen Rechtsstaat und zur Mitwirkung an der Gestaltung der Gesellschaft im Sinne der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu befähigen und sie zu der verpflichtenden Idee des friedlichen Zusammenlebens der Völker hinzuführen.“

Die politische Bildung an deutschen Schulen steht vor vielfältigen Herausforderungen, die sowohl struktureller als auch inhaltlicher Natur sind. Eine fundierte politische Bildung ist jedoch essenziell für die Entwicklung mündiger Bürgerinnen und Bürger sowie für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft.

Politische Bildung abhängig vom Wohnort

Eine der zentralen Herausforderungen liegt in der strukturellen Ausgestaltung. So offenbart das 5. Ranking zur politischen Bildung, durchgeführt von der Universität Bielefeld, signifikante Mängel in der strukturellen Verankerung und Kontinuität politischer Bildung über die Bildungsgänge hinweg. Je nach Schulform und Sekundarstufe I oder II schneidet das Saarland im Länderranking

mal unter, mal über dem Durchschnitt ab. Durchgängig verpflichtender Politikunterricht jedoch existiert in keinem Bundesland über alle Sekundarstufen. Die Zeit, die für die politische Bildung zur Verfügung steht, variiert stark, sowohl zwischen den Bundesländern als auch innerhalb der Schulformen in einem Bundesland. Es gibt keine einheitliche Gleichwertigkeit der politischen Bildung hinsichtlich der Schulstufen, Schulformen und Bundesländer.³

Rankings täuschen leicht darüber hinweg, dass die Gesamtsituation nicht befriedigend ist. Und die Abbildung der Studentafelquote steht erfahrungsgemäß oft in großer Differenz zur Schulrealität, wie die Studienautorinnen und -autoren selbst einschränken. Eine große Herausforderung in der Schulrealität besteht in der Ausstattung der Schulen mit qualifizierten Lehrkräften für das Fach Politik und Sozialkunde: „Ob und in welchem Umfang der laut Studentafel und Vorgaben obligatorische Unterricht an den Schulen in den Stundenplänen steht und auch tatsächlich stattfindet, wie groß also die reale Kontinuität politischer Bildung ist, kann man nicht feststellen, dazu liegen keine öffentlich zugänglichen Daten vor.“⁴ Diesbezüglich fordert die Arbeitskammer im Rahmen eines zu etablierenden Bildungsmonitorings auch die Erfassung von Unterrichtsausfall und Erteilung fachfremden Unterrichts, um bildungspolitisch gezielt gegensteuern zu können (vgl. Kapitel 7.2).

Denn vor allem die fachfremde Unterrichtserteilung bedarf der Erwähnung im saarländischen Fall: Es werden an der landeseigenen Universität keine Lehrkräfte für Sozialkunde – und übrigens auch nicht für Geografie – ausgebildet, erst ab der zweiten Ausbildungsphase gibt es eine Ausbildungsbetreuung und durch die Kombination der Sozialkunde an den Gemeinschaftsschulen mit den übrigen Gesellschaftswissenschaften ergibt sich eine besondere Bedeutung der dritten Ausbildungsphase der Lehrkräfte. An dieser Stelle muss nach der Schließung der Politikwissenschaft und der Soziologie in den 2000er Jahren an der Universität des Saarlandes dringend überlegt werden, wie eine kompetente, grundständige Ausbildung für das Lehramt Politik/Sozialkunde im Land aufgebaut werden kann. Die auch von der Arbeitskammer begrüßte Reetablierung der Politikwissenschaft an der Universität des Saarlandes lässt noch keine Planung für die Lehrerinnenausbildung erkennen. Darum fordert die Arbeitskammer:

- Um den eigentlichen Politik- bzw. Sozialkundeunterricht landesweit an den Schulen fachkundig bereitzustellen und nicht von zufälligen „Heimgekehrten“ oder sonstig in anderen Bundesländern ausgebildeten Lehrkräften abhängig zu sein, muss an der Landesuniversität das Studium zum Lehramt Politikwissenschaft wieder ermöglicht werden.

Politische Bildung über das Fach hinaus

Eine weitere Herausforderung ist die Notwendigkeit, politische Bildung über das eigentliche Fach hinaus zu integrieren und alle Lehrkräfte in die Lage zu versetzen, auf aktuelle und bewegende Themen professionell zu reagieren. Dies gilt auch vor dem Hintergrund inhaltlicher Herausforderungen. Schülerinnen und Schüler sind vermehrt mit extremistischen Positionen und Fake News konfrontiert, denen sie oft unreflektiert gegenüberstehen. Aufgabe der Schulen als Institution ist es, eine ausgewogene politische Bildung zu vermitteln, die sowohl politische

Grundlagenkenntnisse als auch die Fähigkeit zur kritischen Reflexion und zur Teilnahme an politischen Prozessen fördert. Dabei sollten aktuelle gesellschaftliche Themen wie Migration, Klimawandel oder Digitalisierung ebenso behandelt werden wie demokratische Grundprinzipien und die Funktionsweise des politischen Systems. Eine politische Bildung, die auf die Förderung von Medienkompetenz und kritischem Denken abzielt, kann dazu beitragen, junge Menschen zu mündigen und reflektierten Bürgerinnen und Bürgern zu erziehen. Auch die jüngsten Befunde der Mitte-Studie⁵ unterstreichen die Notwendigkeit einer verstärkten politischen Bildung sowohl im schulischen Rahmen als auch darüber hinaus. Der Einbruch des Nahostkonflikts in den Schulalltag in Form der Reaktionen auf den antisemitischen, pogromartigen Überfall der Hamas auf das israelische Kernland am 7. Oktober 2023 zeigte diesen Bedarf: Im Saarland waren akut angesetzte Informations- und Diskussionsveranstaltungen des Adolf-Bender-Zentrums ein bitter notwendiges Unterstützungsangebot für Eltern, pädagogische Fachkräfte sowie Lehrerinnen und Lehrer. Umfangreiches inhaltlich-historisches Wissen, didaktische und pädagogische Begleitung in kontroversen Debatten und rechtlich-politische Einschätzungsfähigkeit waren sofort und gleichzeitig nicht nur von Politiklehrerinnen und -lehrern gefordert.

Ein wesentlicher Schritt zur Adressierung dieses Bedarfs ist die gezielte Ausbildung von Lehrkräften, die über die fachspezifische Lehre hinaus in der Lage sein sollten, einen Beitrag zur demokratischen Entwicklung von Schulen und zur politischen Bildung aktueller Themen zu leisten. Jede Lehrkraft muss auf aktuelle und bewegende Themen professionell und unterstützend reagieren können. Dieser Ansatz wird durch die Technische Universität Dresden mit der Einführung des Moduls „Politische Bildung für Alle (Lehramtsstudierenden)“ umgesetzt, welches ab dem Wintersemester 2023/24 für alle Lehramtsstudierenden verpflichtend in das Curriculum integriert wurde.⁶ Dieses innovative Lehrangebot, das sich an angehende Lehrkräfte aller Schularten richtet, spiegelt die Erkenntnis wider, dass die politische Bildung eine gemeinschaftliche Verantwortung aller Lehrerinnen und Lehrer darstellt, unabhängig von den von ihnen unterrichteten Fächern. Alle Lehrkräfte im Saarland haben unserer Ansicht nach einen Auftrag zu politischer Bildung. Dies könnte ein Beispiel sein, dessen Umsetzung auch hierzulande zu stärken. Auch für ein solches Ausbildungsangebot braucht es neben der wieder eingerichteten Politikwissenschaft selbst fachdidaktische sowie demokratiepädagogische Kompetenz. Zumindest die demokratiepädagogische Kompetenz war bis vor wenigen Jahren über den Fachbereich Philosophie und eine Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für Demokratiepädagogik Saar aufgebaut worden und wenigstens in der 3. Ausbildungsphase den saarländischen Lehrkräften zugänglich.

Jugendbeteiligung und Jugendmitbestimmung im Saarland ausweiten

Demokratiepädagogik ist Ausdruck für die Notwendigkeit, allen jungen Menschen nicht nur Lerninhalte über Politik und Demokratie beizubringen, sondern deren Bedeutung für den persönlichen politischen Alltag zu realisieren und in zunehmender Selbstverantwortung auch demokratisch teilzuhaben – unabhängig von den familiären, habituellen Voraussetzungen. Junge Menschen machen – je nach Perspektive „nur“ oder „immerhin“ – rund 25 Prozent der saarländischen Bevölkerung aus⁷, ihre Stimmen bleiben jedoch in politischen Entscheidungsprozessen oftmals ungehört. Angesichts gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen und Umbrüche, wie

wir sie in den vergangenen Jahren erlebt haben (Corona, Krieg, Inflation) und der infolgedessen wachsenden sozialen Ungleichheit, lassen sich zunehmend antidemokratische Tendenzen in Teilen der Gesellschaft ausmachen. Diese Beobachtung macht ein entschiedenes Eintreten für die Stärkung unserer Demokratie notwendig. Demokratie meint die Mitwirkung aller Bevölkerungsgruppen an den sie betreffenden Entscheidungsprozessen. Vor dem Hintergrund der UN-Kinderrechtskonvention, die junge Menschen als kompetente Subjekte mit eigenen Rechten erachtet, lässt sich die Frage diskutieren, wie diese stärker gesellschaftlich beteiligt werden können. So wurden bereits Rufe nach einer eigenständigen Kinder- und Jugendpolitik im Saarland laut. Eine viertägige Anhörung zum Thema hat es im Jahr 2021 im Landtag gegeben.⁸ Schließlich wurde im November 2023 ein Landesjugendforum veranstaltet, im Rahmen dessen junge Saarländerinnen und Saarländer eingeladen waren, als Expertinnen und Experten in eigener Sache gehört zu werden und für ihre Belange einzustehen. Zielsetzung des damals angestoßenen und seither in Aushandlung befindlichen Prozesses ist es, „bedarfsgerechte Teilnehmungsformate auf allen Ebenen“ zu schaffen. Man wolle die „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Saarland nachhaltig stärken und landesgesetzlich absichern“⁹. Anknüpfend daran wurde ein Entwurf für ein Jugendbeteiligungsgesetz verfasst. Darin sollen verpflichtende Regeln für das Land sowie seine Kommunen für aktive Beteiligung und Mitbestimmung junger Menschen verankert werden. Die Ergebnisse der externen Anhörung standen zum Redaktionsschluss noch aus.

Die Arbeitskammer des Saarlandes begrüßt die bislang vorgesehenen wesentlichen Elemente des Jugendbeteiligungsgesetzes¹⁰:

- Landesweit und kommunal wird die Beteiligung bei Belangen von jungen Menschen verpflichtend geregelt.
- Auf Landesebene werden die Instrumente gesetzlich festgelegt und direkte Teilnehmungsverfahren fixiert. Hierzu zählen unter anderem die zweijährliche Durchführung eines Landesjugendforums sowie die Einrichtung eines Prüfverfahrens auf Jugendrelevanz von Gesetzesvorhaben („Jugendcheck“).
- Auf kommunaler Ebene verbleibt die Ausgestaltung geeigneter Teilnehmungsformate vor Ort in kommunaler Zuständigkeit.
- Zur Umsetzung der Instrumente auf Landesebene und zur Unterstützung bzw. Beratung der kommunalen Ebene wird eine Fach- und Servicestelle Jugendbeteiligung eingerichtet.
- Die Fach- und Servicestelle Jugendbeteiligung muss personell so ausgestattet sein, dass sie alle Kommunen bei diesem umfangreichen Vorhaben beraten und unterstützen kann.

Ausweitung des Wahlrechts

Das Recht, zu wählen, gilt als klassisches Kriterium für politische Teilhabe. Dass junge Menschen zwar von vielen politischen Entscheidungen betroffen sind, in diese jedoch nur unzureichend

involviert werden, stellt bis heute einen Missstand dar, einen Anachronismus, den es zu überdenken gilt. Dies macht eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Frage, ob das Wahlalter auf kommunaler wie auf Landesebene auf 16 Jahre abgesenkt werden sollte, notwendig. In einer Befragung des Landesjugendrings Saar (LJR) im Jahr 2021 fand sich hierfür eine klare Mehrheit unter den jugendlichen Befragten.¹¹ Warum bei der diesjährigen Europawahl das Wahlrecht ab 16 gilt, nicht jedoch bei den zeitgleich stattfindenden Kommunalwahlen im Saarland, die die Lebenswelten junger Menschen mitunter noch stärker betreffen, ist nicht nachvollziehbar. Ein Antrag der SPD-Landtagsfraktion auf Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre wurde jüngst erneut in den Landtag eingebracht. Da hierfür eine Verfassungsänderung vonnöten wäre, bräuchte es eine Zweidrittelmehrheit im Parlament, die jedoch bislang aufgrund des Vetos der CDU-Fraktion nicht erreicht werden konnte.¹²

Allerdings sollten Möglichkeiten der Jugendbeteiligung und Mitbestimmung junger Menschen umfassender gedacht werden, weit über das Wahlrecht hinaus. Denn auch hier, wo es bereits heute Potenziale zur Beteiligung gibt, fällt diese eher mäßig aus. Eine mögliche Erklärung ist, dass viele junge Menschen nicht um ihre Mitwirkungsrechte wissen und sie dementsprechend nicht geltend machen können. In der Befragung des LJR gaben 73 Prozent an, ihre Mitwirkungsrechte kaum oder gar nicht zu kennen. 80 Prozent hatten den Eindruck, ihr Jugendzentrum, ihre Jugendgruppe oder ihr Verband würden an Entscheidungsprozessen nicht beteiligt.¹³ Wie also niedrigschwellige Zugänge schaffen? Grundsätzlich braucht es vor allem zielgruppengerechte, lebensweltnahe Zugänge zu Informationen über Gelegenheiten, bei denen junge Menschen beteiligt werden können. Während stark formalisierte Beteiligungsformen wie etwa Jugendparlamente, zu denen vorwiegend Schülerinnen und Schüler in Ausübung eines Amtes (Klassensprecherfunktion) zugelassen werden, mit recht hohen Zugangshürden und Verpflichtungen einhergehen, wären für eine Mobilisierung einer größeren Zahl junger Menschen weniger formalisierte Angebote anzudenken, die an ihre tatsächliche Lebenswelt anknüpfen. Besonders in den Blick genommen werden sollten dabei junge Menschen aus benachteiligten Verhältnissen – also jene, die sich nicht ohnehin schon engagieren. Neue Zielgruppen zu erschließen, kann auch Aufgabe der offenen Kinder- und Jugendhilfe sein, die ohnehin als Anlaufstelle für junge Menschen in ihren lebensweltlichen Bezügen fungiert.

Es ist an der Zeit, das Recht auf Mitbestimmung mit Leben zu füllen. Junge Menschen brauchen die Erfahrung, dass nicht nur über sie, sondern mit ihnen gesprochen wird, und sie aktiv an Entscheidungsprozessen partizipieren können. Mit ihren Anregungen können sie einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Demokratie und Gestaltung des Gemeinwesens leisten.

Die Arbeitskammer des Saarlandes fordert:

- den saarländischen Landtag in seiner Gänze auf, nicht die nächste Chance auf eine Ausweitung des Wahlrechts zu verpassen! Für die Landtagswahlen 2027 besteht ausreichend Zeit, die Diskussion zu einer Ausweitung des Wahlrechts auf Bürgerinnen und Bürger ab 16 Jahren wieder aufzunehmen und die Wahlrechtsänderung in Angriff zu nehmen.

- die Vertreterinnen und Vertreter des Saarlandes im Bundestag auf, die Ausweitung des Wahlrechts ab 16 Jahren auf Bundesebene voranzutreiben.

Politische Bildung außerhalb und nach der Schule

Forderungen zur politischen Bildung, insbesondere zur Ausweitung und Verstetigung, beziehen sich in der Mehrheit der Fälle auf die politische Bildung in Einrichtungen der frühkindlichen Bildung und Schulen. Häufig werden auch noch der Bereich der Jugendhilfe sowie verschiedene Jugendorganisationen in den Blick genommen. Dies ist nachvollziehbar, weil in diesem Lebensalter und in dieser organisatorischen Rahmung nahezu allen Menschen zumindest Angebote gemacht werden können. Bei allen Lücken und Unzulänglichkeiten im System ermöglichen gerade die verpflichtenden Bildungseinrichtungen, die Mehrheit der Menschen im Land anzusprechen.

Allerdings zeigt sich in der aktuellen Situation, dass für Menschen in der Bundesrepublik und im Saarland nach der Schulzeit nicht ausreichend politische Bildungsangebote bestehen. Mit den klassischen Angeboten von Vorträgen und Seminaren, wie sie auch die Arbeitskammer des Saarlandes in ihrem Bildungszentrum in Kirkel im Rahmen der Bildungsfreistellung anbietet, werden üblicherweise Menschen erreicht, die bereits ein Grundinteresse an politischer (Weiter-)Bildung haben und offen für neue Inhalte und Verhaltensweisen sind. Diese Angebote sind auch weiterhin notwendig, um Menschen auf ihrem Weg der kritischen Teilnahme an politischen Debatten zu bestärken. Darüber hinaus ist der Bereich der aufsuchenden und niedrigschwelligen Angebote in der Jugendarbeit, der Sozialen Arbeit sowie weiteren bislang wenig genutzten Räumen der politischen Bildung ausbaufähig. Auch in diesen Bereichen braucht es gut ausgebildete Profis, die in kontinuierlich geführten Bildungseinrichtungen und -settings für die eigene Expertise Erfahrungen sammeln und den Interessierten sich ergänzende bzw. aufeinander aufbauende Angebote machen können. Wichtig ist hier, nochmal zu beachten, dass selbst aufsuchende und niedrigschwellige Angebote nicht als Extremismusprävention und akute Intervention gedacht sind. Zwar ist Prävention ein „(erwünschter) Nebeneffekt“ (Sabine Achour), aber eben nicht die ureigene Intention von politischer Bildung.

Programme der politischen Bildung außerhalb von Schulen, von öffentlich unterstützten freien Trägern sowie der öffentlichen Hand sind größtenteils freiwillig. In Sonntagsreden werden solche Angebote gelobt und ihre Notwendigkeit wird unterstrichen. Seit der verfassungsgerichtlichen Anmahnung der Schuldenbremse im vergangenen Winter stehen solche Angebote allerdings wieder unter Rechtfertigungsdruck (als einfache Präventionsmaschinen fehlverstanden) und sind bedroht von Streichungen sowie dem Auslaufen von Projekten. Im Blick auf die weiteren Umwälzungen im Saarland, der Bundesrepublik und darüber hinaus ist dieser Mangel an politischen Bildungsangeboten gefährlich, weil er die reflektive Beteiligung von Menschen an (nicht nur) politischen Diskussionen behindert sowie Bildung zur Heranbildung und Bestärkung von demokratisch-kritischen Individuen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, die schulische Bildung, reduziert.

Politische Bildung ist kein marktfähiges Angebot. Darum sind nahezu alle Angebote der politischen Bildung durch Stiftungen, Jugendwerke, Gewerkschaften, staatliche Einrichtungen/Fürsorge gegenfinanziert. Die positiven Angebote wie „Demokratie leben!“ sind aus verwaltungstechnischen und juristischen Gründen in den wenigsten Fällen verstetigt, was der politischen Bildung als eigentlicher Bildungsarbeit entgegensteht. Wiederkehrende Anträge sowie sehr aufwendige bürokratische Verfahren sind für die Akteurinnen und Akteure der politischen Bildung täglich Brot und Hindernis für die eigentliche Arbeit. Darüber hinaus gehen Erfahrungen und Wissen durch Auslaufen von Projekten, prekäre Anstellungsverhältnisse und die dazugehörige Fluktuation verloren. Die Arbeitskammer fordert deshalb:

- Unabhängig von der Haushaltlage müssen Angebote der politischen Bildung dauerhaft und ausreichend finanziert sein. Politische Bildung und Beteiligung sind notwendig für eine Stabilisierung unserer Demokratie.
- Niedrigschwellige und aufsuchende Angebote sollten verstärkt aufgebaut und verstetigt werden. Menschen muss ein Weg zu politischer Bildung geebnet werden durch Angebot und Befähigung, wie zum Beispiel die Ausweitung der saarländischen Bildungsfreistellung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, wie sie im laufenden Verfahren zur Bildungsfreistellung beschlossen wurde.

-
- ¹ Vgl. Zick, Andreas; Küpper, Beate; Mokros, Nico (Hrsg.): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn 2023, S. 104-127.
- ² Vgl. Achour, Sabine: Politische Bildung für eine (nicht) distanzierte Mitte. In: Zick, Andreas; Küpper, Beate; Mokros, Nico, a. a. O., S. 355-376.
- ³ Gökbudak, Mahir; Hedtke, Reinhold; Hagedorn, Udo: 5. Ranking Politische Bildung. Politische Bildung im Bundesländervergleich. Bielefeld 2022, online unter: <https://pub.uni-bielefeld.de/download/2967744/2967753.pdf> (abgerufen am 29.04.2024).
- ⁴ Ebd., S. 14.
- ⁵ Zick, Andreas; Küpper, Beate; Mokros, Nico, a. a. O.
- ⁶ Technische Universität Dresden/John-Dewey-Forschungsstelle für die Didaktik der Demokratie (Hrsg.): Politische Bildung für alle: Lehramtsstudium an der TU Dresden fördert demokratische Schulentwicklung in allen Fächern, Dresden 2023, Pressemitteilung vom 16.11.2023, online unter: <https://tu-dresden.de/gsw/phil/powi/joddid/das-joddid/news/politische-bildung-fuer-alle-lehramtsstudium-an-der-tu-dresden-foerdert-demokratische-schulentwicklung-in-allen-faechern> (abgerufen am 29.04.2024).
- ⁷ Statistisches Landesamt des Saarlandes (Hrsg.): Bevölkerung im Saarland am 31.12.2022 nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit, Saarbrücken 2023, online unter: https://www.saarland.de/stat/DE/_downloads/aktuelleTabellen/GebieteUndBev%C3%B6lkerung/Tabelle_Bev%C3%B6lkerung_im_Saarland_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 29.04.2024).
- ⁸ Vgl. Berichte und Protokolle zur Anhörung online unter: <https://www.jugendserver-saar.de/wissen/fachveranstaltungen/anhoeerung-eigenstaendige-jugendpolitik/> (abgerufen am 29.04.2024).
- ⁹ Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit, Kinder, Jugend des Saarlandes (Hrsg.): Mehr Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen. Jugendbeteiligungsgesetz geht in externe Anhörung, Saarbrücken 2024, Pressemitteilung vom 01.03.2024 online unter: https://www.saarland.de/masfg/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/aktuelle-meldungen_2024/aktuelle-meldungen_2024_03/aktuelle-meldungen_20240301_jugendbeteiligungsgesetz.html (abgerufen am 29.04.2024).
- ¹⁰ Ebda.
- ¹¹ Landesjugendring Saar (Hrsg.): Auswertung der Jugendbefragung 2021 des Landesjugendrings saar, Saarbrücken o. J., ohne Paginierung, online unter: <https://www.jugendserver-saar.de/wissen/fachveranstaltungen/anhoeerung-eigenstaendige-jugendpolitik/> (abgerufen am 29.04.2024), PDF-Blatt 5-6.
- ¹² Rech, Florian: Wählen ab 16 ist im Saarland vom Tisch. CDU stimmt gegen Änderung des Wahlrechtes, Saarbrücker Zeitung online (26.04.2023) unter: https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/wahlalter-16-im-saarland-vom-tisch_aid-89251453 (abgerufen am 29.04.2024).
- ¹³ Landesjugendring Saar (Hrsg.): Stellungnahme Beteiligung, Saarbrücken 2021, Stellungnahme vom 21.05.2021, online unter: https://www.landesjugendring-saar.de/fileadmin/user_upload/Landesjugendring/PDFs_neu/21-05-21-Anhoerung-Beteiligung.pdf (abgerufen am 29.04.2024), S. 1.

8 Das Saarland im Herzen Europas

Im Saarland wird Europa gelebt. Denn in der Großregion sind die Vorteile eines geeinten, friedlichen und freizügigen Europas schneller erfahrbar als in anderen Landesteilen: Beim Bezahlen mit dem Euro in unterschiedlichen Ländern, beim Arbeiten diesseits und jenseits der Grenzen, beim Grenzübertritt ohne Kontrollen und beim Einkaufen in den Nachbarländern.

Auch der Arbeitsmarkt in der Großregion wächst immer mehr zusammen. In unserer Region ist das Arbeiten im Nachbarstaat längst keine Seltenheit mehr. Über 267.000 Menschen haben ihren Wohnsitz in dem einen Land und arbeiten in einem anderen. Nicht immer passen alle Arbeits-, Sozial- und Steuergesetze gut zueinander. Bilaterale Abkommen versuchen, Regelungen zu finden und trotz vieler gemeinsamer europäischer Verordnungen und Richtlinien fallen Grenzgänger immer wieder mal durch die Raster der unterschiedlichen nationalen Regelungen.

Durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit kommen immer mehr Menschen aus Ost- und Mitteleuropa ins Saarland, um hier Arbeit, bessere Einkommen und Perspektiven zu finden. Der Zuzug von Fach- und Arbeitskräften ist Chance und Herausforderung zugleich. Das gilt sowohl auf der individuellen als auch auf der gesellschaftlichen Ebene. So verfügen diese Menschen häufig noch nicht über ausreichende Kenntnisse der jeweiligen Sprache und des Rechts – oft zu ihrem Nachteil, wenn es etwa darum geht, Arbeitsverträge auszuhandeln oder einen Mindestlohnanspruch geltend zu machen.

Auch rechtsungültige Kündigungen, Vorenthaltung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Ähnliches mehr sind vor diesem Hintergrund leider keine Seltenheit. Eine dritte Gruppe, Menschen aus afrikanischen und arabischen Ländern, die als Geflüchtete kamen, fasst zunehmend Fuß auf dem saarländischen und großregionalen Arbeitsmarkt. Sie sind oft derlei illegalen Praktiken ausgesetzt, auch verstärkt dadurch, dass sie über einen relativ langen Zeitraum keinen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Das unterscheidet sie von Geflüchteten aus der Ukraine, die vor dem Angriffskrieg Russlands in unsere Region geflohen sind. Sie haben zwar unmittelbar Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt wie auch zu Sozialleistungen, gleichwohl ist ihre Integration in Arbeit und Gesellschaft mit spezifischen Herausforderungen verbunden.

Das Saarland war und ist mit seiner Lage im Herzen von Europa Heimat, Zufluchts- und Sehnsuchtsort für Menschen ganz unterschiedlicher Herkunft. Das ist Aufgabe und Chance gleichermaßen.

8.1 Arbeitnehmerfreizügigkeit und ihre Bedeutung im Saarland

Geregelt ist die Freizügigkeit für alle EU-Bürger in der „Richtlinie 2004/38/EG des EUROPÄISCHEN PARLAMENTS und des RATES vom 29.04.2004“. Diese besagt, dass alle Bürgerinnen und Bürger aller Mitgliedsstaaten in der EU das Recht haben, in einen anderen Mitgliedsstaat einzureisen. Sie können sich als Unionsbürgerinnen und -bürger in der EU frei bewegen. Dieses Recht gilt maximal drei Monate. Länger in einem Mitgliedsland bleiben können: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, Selbstständige, Auszubildende und Studenten (sofern diese über ausreichende Mittel und Krankenversicherungsschutz verfügen) sowie deren Angehörige.

- Im Saarland waren 9.870 Rumänen, 5.785 Bulgaren, 2.135 Ungarn und 5.765 Polen zum Stichtag 31.12.2022 gemeldet.¹
- Für eine quantitative Abschätzung sind auch die Zu- und Abwanderungszahlen auf Bundesebene beeindruckend: Allein im Jahr 2022 sind aus Rumänien fast 62.373 Menschen mehr nach Deutschland zugewandert als abgewandert. Ähnliches gilt für Bulgaren, deren Wanderungsgewinn beträgt 25.090. Die Gruppe der Polen hat einen Zuwachs von 19.168 Menschen und selbst die Gruppe der Ungarn weist einen Wanderungsgewinn von 4.529 Menschen aus. Aus Syrien kamen 28.814 Menschen mehr ins Land, als es verließen und aus Afghanistan beträgt der Wanderungsgewinn 6.698 Menschen. Bei den Menschen aus der Ukraine lag der Saldo bei einem Plus von 6.888.²

Die Bedeutung der Zuwanderung aus Osteuropa auch für den saarländischen Arbeitsmarkt wird noch größer, wenn die Arbeitsbedingungen und ihre Effekte berücksichtigt werden. Das Hotel- und Gaststättengewerbe, die Logistikbranche, die Gebäudereinigung, das Fleisch- und das Baugewerbe und die Landwirtschaft sind Beispiele für Branchen, die heute kaum noch ohne Arbeitskräfte aus anderen europäischen Regionen auskommen. Keineswegs handelt es sich um ein „Level Playing Field“, allein schon, weil für saarländische Arbeitnehmer und entsendete Beschäftigte nicht die gleichen Arbeits- und damit eben nicht die gleichen Wettbewerbsregelungen gelten:

Im Land der Erwerbstätigkeit greifen auf Grundlage der EU-Entsenderichtlinie von 1996 zunächst nur Mindestarbeitsbedingungen, wie z. B. Mindestlöhne, die aber häufig über Werkverträge und Scheinselbstständigkeit ausgehebelt werden. Angesichts der Gesamtsituation von mehr oder weniger legaler Arbeit und (Sammel-)Unterkunft gegen Lohninbehaltung, fehlenden Sprach- und Rechtskenntnissen sowie mangelhafter Interessenvertretung, muss häufig von „moderner Sklaverei“ gesprochen werden. Dabei sitzen in- und ausländische Beschäftigte in einem Boot: Die niedrigen Arbeitsstandards des Wanderarbeiters führen dazu, dass Druck auf vergleichsweise bessere Arbeitsbedingungen ausgelöst wird. Betriebe, die ordentliche soziale Standards vorhalten und gute Arbeit und Löhne organisieren, geraten in einen Wettbewerbsnachteil, weil andere Arbeitgeber Produkte und Dienstleistungen günstiger anbieten, eben weil sie ihre Lohnkosten auf dem Rücken der Beschäftigten niedrig halten.

Ein zunehmendes Problem – insbesondere in der Baubranche – ist laut Berichten des Zolls/Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und der Deutschen Rentenversicherung die Zunahme der international organisierten Schwarzarbeit, die auch im Rahmen der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder (ASMK) immer wieder problematisiert wird. Dazu passt, dass zum Beispiel laut Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) Saar seit 2012 tendenziell die Anzahl der Minijobs im saarländischen Baugewerbe steigend ist (die Verbindung von geringfügiger Beschäftigung und vollzeitiger Schwarzarbeit liegt nahe – ein Modell, das auch in der Gastronomie verbreitet ist). Betroffen seien vor allem Rumänen, Bulgaren und Ungarn.

Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigte, dass Beschäftigte aus Osteuropa, die Schwierigkeiten mit ihrem Arbeitgeber hatten, nicht wussten, wohin sie sich wenden sollen und sie mehrheitlich nicht deutsch sprechen. Der Zoll als primäre Vollstreckungsbehörde ist hier für die Beschäftigten selbst nicht hilfreich oder zuständig. Gewerkschaften sind allein schon wegen der Sprachbarrieren überfordert und die Betroffenen sind in den seltensten Fällen Mitglied einer Gewerkschaft. Zudem gab es kein niederschwelliges Angebot, das gar eine aufsuchende Beratungsarbeit ermöglicht.

Die Lösung bestand in der Einrichtung der „Saarländischen Beratungsstelle Wanderarbeit/mobile Beschäftigte“ und deren finanzieller Förderung durch das Land. Da es im Saarland kein derartiges Angebot gab, forderten u. a. Einzelgewerkschaften, der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Arbeitskammer seit 2015 mit Nachdruck, im Saarland eine dauerhaft gesicherte Beratungsstelle für mobile Beschäftigte in Kooperation mit der Arbeitskammer einzurichten und zu finanzieren. Diese Forderung hat auch Eingang in die Parteiprogramme zur Landtagswahl im Saarland 2017 gefunden. Im Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode des Landtages des Saarlandes (2017-2022) wurde schließlich festgeschrieben, eine „saarländische Beratungsstelle für Wanderarbeiter und mobile Beschäftigte“ mit finanzieller Förderung durch das Land einzurichten.³ Diese Zusage wurde im Regierungsprogramm der SPD aus dem Jahr 2022 ergänzt: „Die erfolgreich eingeführte Beratungsstelle für Wanderarbeit und mobile Beschäftigte bei der Arbeitskammer des Saarlandes werden wir fortführen.“

Offiziell startete die „Saarländische Beratungsstelle für Wanderarbeit und mobile Beschäftigte“ im April 2018. In der Arbeitskammer wurden in der „Stabsstelle grenzüberschreitende Projekte“ die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen. Zwei Beraterinnen, eine Bulgarin und eine Rumänin nahmen die Beratungstätigkeit auf. Die Beratungsstelle ist eingebettet in das Netzwerk „Faire Mobilität“ des DGB und im Netzwerk aller Beratungsstellen im Bundesgebiet. Im Februar 2019 ergänzte die Arbeitskammer die Beratungsstelle mit einem Mitarbeiter mit Sachkenntnis aus dem Bau- und Transportbereich und seit Januar 2023 finanziert das Land eine dritte Beraterin in Vollzeit mit dem Sprachschwerpunkt Polnisch.

Seit ihres Beginns im April 2018 hat die Beratungsstelle bis April 2024 oft in mehreren Beratungssitzungen fast 2.000 Beratungen durchgeführt, davon hielten sich die Beratungen von Frauen und Männern die Waage.⁴

Häufigste Probleme der Kunden in der Beratungsstelle Wanderarbeit und mobile Beschäftigte waren:

1. Lohn wurde nicht gezahlt;
2. Kündigung durch den Arbeitgeber;
3. Arbeitsunfähigkeit ohne Lohnfortzahlung;
4. Kündigung während Krankheit.

In vielen Fällen konnten die Beraterinnen und Berater mit den Betroffenen berechnete Leistungen einfordern.

Ein Großteil der Ratsuchenden kam aus der Baubranche und aus den Bereichen Hotel und Gaststätten, Reinigungsgewerbe, Transport und Logistik.

Im Juli 2018 wurde ebenfalls in der Stabsstelle eine „Arbeitsrechtliche Beratungsstelle für Geflüchtete und Drittstaatler“ im Rahmen des Netzwerkes IQ Faire Integration eingerichtet. Der dortige Berater spricht Arabisch, Serbokroatisch und Deutsch und die Sachbearbeiterin ebenfalls Arabisch, Englisch und Deutsch. Seit Januar 2021 wurde das Programm ergänzt um eine 50 %-Stelle für eine Beraterin mit dem Sprachschwerpunkt Russisch, ab Herbst 2021 wurde die Stelle auf 75 % aufgestockt, nach dem Angriffskrieg wurde die Stelle nochmal auf 100 % angehoben. Ziel ist es, Menschen aus nicht EU-Staaten, die mit den unterschiedlichsten Aufenthaltstiteln zu uns kommen, zu beraten und über ihre Rechte im Arbeits- und Sozialrecht aufzuklären, um so Ausbeutung einen Riegel vorzuschieben. Da die meisten der ukrainischen Flüchtlinge Russisch sprechen und verstehen, ist die russischsprachige Beraterin derzeit erste Ansprechpartnerin in Fragen des Arbeitsrechts für geflüchtete Ukrainer und Ukrainerinnen.

Seit Beginn im Juli 2018 wurden in der Beratungsstelle über 2.000 individuelle Beratungen sowie Gruppenberatungen mit über 700 Teilnehmern durchgeführt. Der Großteil der Ratsuchenden kam aus Syrien und der Ukraine sowie aus dem arabisch- und russischsprachigen Raum.⁵

Die Ratsuchenden kommen zumeist aus der Gastronomie, dem Bereich Logistik/Paketdienstleistungen/Zeitungen, der Leiharbeit und dem Baugewerbe, ein weiterer großer Block der Ratsuchenden war erwerbslos. Überwiegend wurde in Arabisch und Russisch beraten, aber auch in Serbokroatisch und Türkisch bzw. in Deutsch.

Die Anliegen der Ratsuchenden beider Beratungsstellen waren ganz unterschiedlich und unterschiedlich prioritär: von allgemeinen Informationen zum Arbeitsrecht/Arbeitsverhältnis über die Einforderung von nicht ausgezahlter Lohnfortzahlung im Krankheitsfall bzw. nicht ausgezahlten oder zu geringen Auszahlungen von Löhnen und nicht ausgezahlten Überstunden bis zur ordentlichen Kündigung oder der fristlosen Kündigung per Zuruf. Außerdem spielten die Ansprüche des ehemaligen ALG I und ALG II eine Rolle.

Zu den individuellen Beratungen wurden durch die beiden Beratungsstellen noch Werktor-Aktionen mit und ohne Gewerkschaften durchgeführt, dabei kamen über 1.200 Kontakte zustande.

Viele der Ratsuchenden arbeiten im Niedriglohnsektor, d. h. mit einer Entlohnung von unter 13,61 Euro pro Stunde – oft auch nur auf Basis des gesetzlichen Mindestlohnes. Sie kommen aus den ärmsten Ländern Europas oder aus Drittstaaten mit der Hoffnung auf eine bessere Zukunft für sich und ihre Familien. Sie vertrauen auf die Rechtsstaatlichkeit in Deutschland und können sich oftmals nicht vorstellen, dass Arbeitgeber sie hintergehen könnten, sei es durch fehlerhafte Abrechnungen, durch vorenthaltenen Lohn, ungerechtfertigte Kündigungen oder durch Verstöße gegen geltende Arbeitsbedingungen.

In der Regel sprechen die Ratsuchenden persönlich vor oder werden bei Telefonkontakten in die Beratungsstelle eingeladen, um alle erforderlichen Unterlagen zu sichten und daran anknüpfend zu beraten. Beide Beratungsstellen haben auf der Internetseite der Arbeitskammer jeweils eine Vorstellung in Bulgarisch, Rumänisch und Arabisch, Ukrainisch und Russisch. Ebenso werden die Informationsmaterialien in den Sprachen der Ratsuchenden vorgehalten.

In den letzten Jahren lässt sich ein klarer Trend erkennen: Die Ratsuchenden sind nur noch begrenzt bereit, sich Arbeitsausbeutung gefallen zu lassen. Viele von ihnen sind gewillt, ihre Ansprüche und Forderungen auch gerichtlich überprüfen und durchsetzen zu lassen. Das gilt für alle Sprachgruppen der beiden Beratungsstellen. Dadurch werden auch die Beratungen komplexer und die Begleitung der Ratsuchenden wird länger. Aber es zeigt sich, dass viele der Ratsuchenden vor den Gerichten ihre Ansprüche teilweise oder auch ganz zugestanden bekommen und Arbeitgeber nach Güteverhandlungen vor dem Arbeitsgericht bereit sind, die Forderungen zu begleichen. Das wiederum spricht sich in den Sprachgruppen herum und motiviert weitere Ratsuchende, mit den Beratungsstellen in Kontakt zu treten und ihre Ansprüche einzufordern.

Die hohe wirtschaftliche Abhängigkeit, die Sprachbarrieren und die in der Regel unzureichenden sozialen Netzwerke aus Familie und Freunden in Deutschland machen diesen Personenkreis zu willkommenen Opfern unredlicher Arbeitgeber. Hier setzen die Beratungs- und Unterstützungsleistungen an: Die Beratungsstellen klären die Betroffenen über ihre Rechte auf und beraten bzw. unterstützen sie bei deren Durchsetzung. Sie weisen auf die Bedeutung der Gewerkschaften in der Beziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber hin und arbeiten aktiv mit diesen zusammen.

Ebenfalls arbeiten sie vertrauensvoll mit anderen saarländischen Beratungsstellen (Anerkennungsberatung, Qualifizierungsberatung, Jobturbo) sowie den Projekten „Faire Mobilität“ und „Faire Integration“ auf Bundesebene im Sinne der Ratsuchenden zusammen.

8.2 Politik für und mit Grenzgängerinnen und Grenzgängern

Die Europäische Kommission (EK) beschreibt die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in ihrer „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament“ vom 20.09.2017: „Maßnahmen müssen über eine europäische Förderung hinausgehen – Finanzmittel und Investitionen allein können diese anhaltenden Schwierigkeiten (Lavierien zwischen verschiedenen Verwaltungs- und Rechtssystemen in Grenzregionen) nicht lösen.“

Das Verständnis der Menschen für Europa entscheidet sich an der Erkenntnis eines echten Mehrwertes von Europa. Rechtsungleichbehandlungen, z. B. von Grenzgängern, entfernen die Menschen von der europäischen Idee. Darum kommt die EK zum Schluss: „Die territoriale und dabei insbesondere die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gelten anerkanntermaßen als Garanten für einen echten Mehrwert für die Menschen in Europa.“

Die Task Force Grenzgänger wurde als Interreg-IV-A-Projekt mit einer Laufzeit von zunächst vier Jahren im Januar 2011 gegründet und dann bis zum 30. Juni 2015 verlängert. Um das Projekt effizienter und sichtbarer zu machen, haben sich die ehemaligen Partner darauf geeinigt, die Partnerstruktur erheblich zu erweitern. Statt lediglich einem operativen Partner hatte die Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 (TFG 2.0) ab 2015 sieben operative Partner. Daneben verfügte die TFG 2.0 über vier strategische Partner.

Im Jahr 2020 wurde das Projekt budgetneutral bis zum 30.06.2021 verlängert. Der Gipfel der Großregion hat in seiner Sitzung im Januar 2021 unter saarländischer Präsidentschaft folgenden Beschluss gefasst: „Wir stellen fest, dass sich die Arbeit der Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 bewährt hat, gerade auch während der Corona-Pandemie. Wir verstehen die Herausforderungen im Zusammenhang mit einer Verstetigung der Task Force Grenzgänger und rufen die Partner dieses Projekts auf, seine Fortführung mit Abschluss des laufenden Interreg-Projekts, auf der Grundlage des gemeinsam erarbeiteten Konzepts, bei der Arbeitskammer des Saarlandes umzusetzen und zu finanzieren. Die Arbeit der Task Force Grenzgänger der Großregion soll Gegenstand regelmäßiger Evaluationen sein.“⁶

Die erfolgreiche Überführung der TFG 2.0 in die TFG 3.0 durch die Partner der Großregion seit Juli 2021 ist auch ein politischer Erfolg der saarländischen Gipfelpräsidentschaft aus den Jahren 2019 und 2020. Durch die Arbeit der TFG-Fachleute können die unterschiedlichsten Lebenssituationen und -fragen der Grenzgänger hilfreich mitgestaltet werden. Derzeit haben die Kooperationspartner eine Laufzeit bis Ende 2024 vereinbart mit der Maßgabe, in diesem Jahr eine Verlängerung um drei weitere Jahre (bis Ende 2027) zu beschließen.

Seit Juli 2021 wird die Task Force Grenzgänger 3.0 unter der Leitung der Arbeitskammer in der Stabsstelle grenzüberschreitende Projekte als Kooperationsprojekt der Partner der Großregion fortgeführt. Das Projekt arbeitet zurzeit mit zwei französischen und einer deutschen Juristin und einer zweisprachigen Sachbearbeiterin. Die Leitung obliegt dem Leiter der Stabsstelle.

Das Projekt hat weiterhin drei Schwerpunktaufgaben:

1. Identifizierung von Mobilitätshemmnissen in der Großregion;
2. Einwirkung auf regionale, nationale und europäische Gesetzgebung durch die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen;
3. Präventive Gesetzesfolgenabschätzung in laufenden Gesetzgebungsverfahren.

Die Task Force Grenzgänger (TFG) hat im Sinne dieser oben beschriebenen Mehrwertschaffung nach der Europäischen Kommission in den zurückliegenden Jahren viele Mobilitätshemmnisse

in der Großregion identifiziert und Lösungsvorschläge erarbeitet. Genauso wichtig waren aber auch die präventiven Gesetzesfolgenabschätzungen, welche die TFG bei bevorstehenden Gesetzgebungsverfahren eingebracht hat. Einen Einblick in die vielfältigen Fragen, die die TFG 3.0 bearbeitet, werden im Anschluss skizziert. Man erkennt hier sehr gut, mit welchen Fragen Grenzgänger und Grenzregionen konfrontiert werden. Aber man erkennt auch, dass Veränderungen im großregionalen Bereich Geduld und Zeit erfordern, denn schon die Vorgängerprojekte der TFG 3.0 waren an manchen dieser Themen beteiligt und hatten schon damals Dossiers verfasst und Lösungswege vorgeschlagen.

8.3 Verwerfungen am Arbeitsmarkt der Großregion

8.3.1 Erfasste Mobilitätshemmnisse zum Identifizieren neuer Problematiken und gemeinsamer grenzüberschreitender Zukunftsthemen

Zu den Aufgaben der TFG 3.0 gehört die Sammlung und Identifizierung von Mobilitätshemmnissen auf dem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt der Großregion. Die Hemmnisse werden insbesondere dank der Unterstützung eines breiten Netzwerks von Partnern in allen Teilen der Großregion erfasst: durch die Informations- und Beratungsstelle für Grenzgänger, Gewerkschaften, Arbeitsämter, spezialisierte Rechtsanwälte oder Berufskammern. Diese melden der TFG 3.0 grundsätzliche administrative oder rechtliche Probleme, mit denen sie oder ihre Nutzer, Kunden oder Mitglieder konfrontiert sind. Das Netzwerk trifft sich einmal im Jahr in den Räumlichkeiten der Arbeitskammer, um neue Hemmnisse zu besprechen. Hemmnisse können auch durch die direkte Kontaktaufnahme eines Grenzgängers oder eines Unternehmens identifiziert werden.

Nach einer ersten rechtlichen Bewertung, basierend auf seiner langjährigen Expertise, stellt die TFG 3.0 nach und nach die ihr gemeldeten potenziellen Hemmnisse in einer Liste zusammen, die regelmäßig an die Kooperationspartner (Finanzgeber des Projekts) übermittelt wird. Sie legen auf dieser Grundlage gemeinsam das Arbeitsprogramm der TFG 3.0 fest. Die Liste der Hemmnisse ist ein wertvolles und wichtiges Instrument in dem Prozess der Verbesserung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes. Einerseits ermöglicht sie es, Hemmnisse so früh wie möglich zu identifizieren, um sie zu behandeln und zu beseitigen, und in einigen Fällen sogar, sie zu antizipieren (z. B. vor der Verabschiedung eines Gesetzes oder eines internationalen Abkommens). Andererseits können gemeinsame Themen und Herausforderungen für die Zukunft unserer Grenzregionen erkannt werden. Somit ist sie für die Entscheidungsträger in der Großregion, aber auch über ihre Grenzen hinaus von Interesse. Im Februar 2024 lieferte die TFG 3.0 zum Beispiel über das Sekretariat der Großregion einen Beitrag für einen Bericht über Hindernisse und Hemmnisse auf dem Binnenmarkt, auf Antrag der belgischen Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union.

Im folgenden Abschnitt gibt die TFG 3.0 einen Überblick über potenzielle Mobilitätshemmnisse und grenzüberschreitende Themen, die das Saarland betreffen. Ausgewählte Beispiele aus der Liste werden vorgestellt.

■ **Pflegebedürftigkeit im grenzüberschreitenden Kontext**

Bei der TFG 3.0 wurden mehrere Fragen zum Thema Pflegebedürftigkeit gestellt, sowohl in Bezug auf die pflegebedürftige Person und ihre Leistungsansprüche im grenzüberschreitenden Kontext als auch in Bezug auf pflegende Angehörige, die sich beispielsweise von ihrer Arbeit freistellen lassen möchten, um ein Familienmitglied zu pflegen. Zwar gibt es auf nationaler Ebene in Frankreich und Deutschland mehrere Regelungen und Leistungsansprüche, doch Situationen mit einem grenzüberschreitenden Element können sich als komplex erweisen und zahlreiche Hindernisse mit sich bringen. In einer Zeit, in der eine Überalterung der Bevölkerung zu beobachten ist, lässt sich sagen, dass dieses Thema immer mehr an Bedeutung gewinnen wird und besondere Aufmerksamkeit verdient, um sicherzustellen, dass Grenzgänger oder ihre Angehörigen genauso gut abgesichert und geschützt sind wie andere Arbeitnehmerinnen und Bürger.

■ **Der deutsche „Minijob“ und die europäische Koordinierung der sozialen Sicherheit**

Die Beschäftigungsform des Minijobs, die eine Befreiung des Arbeitnehmers von der Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung vorsieht, ist eine deutsche Besonderheit, die Frankreich nicht kennt. Die Frage des Anschlusses an ein System der sozialen Sicherheit für Grenzgänger-Minijobber aus Frankreich scheint daher auf einer rechtlich unsicheren Konstruktion zu beruhen, insbesondere im Hinblick auf die Europäische Verordnung zur Koordinierung der sozialen Sicherheit, die grundsätzlich eine Zugehörigkeit zum Sozialversicherungssystem vorsieht. Die Situation der grenzüberschreitenden Minijobber sollte geklärt und abgesichert werden.

■ **Kindergrundsicherung**

Die deutsche Regierung plant für das Jahr 2025 die Einführung einer „Kindergrundsicherung“, die das Kindergeld und andere Sozialleistungen oder -hilfen umfassen würde. Da es sich um einen tatsächlichen Systemwechsel handelt, stellt sich folgende Frage: Welche Auswirkungen ergeben sich für Grenzgänger und ihre Kinder sowohl hinsichtlich der Leistungsansprüche als auch der neuen Verwaltungsformalitäten?

■ **Europäischer Behindertenausweis**

Im September 2023 wurde von der Europäischen Kommission eine Richtlinie vorgeschlagen, um einen harmonisierten Europäischen Behindertenausweis und einen verbesserten Europäischen Parkausweis einzuführen. Im Februar 2024 wurde diesbezüglich eine politische Einigung erzielt.

Diese „werden bei Kurzaufenthalten in anderen Ländern die Anerkennung des Behindertenstatus und den gleichberechtigten Zugang zu Sonderkonditionen und Vorzugsbehandlungen in der gesamten EU erleichtern und die Mobilität von Menschen mit Behinderungen fördern“⁷. Diese Richtlinie sollte im Hinblick auf die Situation von Menschen mit Behinderungen, die auf beiden Seiten der Grenze arbeiten und wohnen, untersucht werden. Diese Personen bewegen sich in einem grenzüberschreitenden „Lebensraum“ und deren Reisen ins Ausland sind daher nicht nur punktuell, sondern alltäglich.

8.3.2 Lösungsvorschlag der TFG 3.0 zur Berechnung der Entgeltersatzleistung umgesetzt!

Im AK-Bericht an die Landesregierung von 2023 hatte die TFG 3.0 über einen Erfolg mit der Umsetzung ihres Lösungsvorschlags zur Berechnungsweise des Kurzarbeitergeldes für Grenzgänger, die in Frankreich wohnen und in Deutschland arbeiten, berichtet. Dadurch war eine Diskriminierung beseitigt worden. Allerdings musste die Berechnung einiger anderer Leistungen wie Krankengeld, Mutterschaftsgeld mit Arbeitgeberzuschuss, Elterngeld, aber auch Insolvenzgeld u. a. noch angepasst werden.

Im März und Mai 2023 hat die TFG 3.0 erfahren, dass das deutsche Gesetz in Bezug auf die Berechnung des Krankengeldes (sowie des Kindergeldes), des Mutterschaftsgeldes einschließlich des Arbeitgeberzuschusses und des Elterngeldes geändert werden muss.

Allerdings wurden die deutschen Krankenkassen und Elterngeldstellen bereits jetzt durch eine Mitteilung vom 21. Juni 2023 darüber informiert, die Berechnungsmethode anzupassen. Eine Automatisierung wird stattdessen ab dem 1. Januar 2024 eingeführt. Zuvor müssen die Betroffenen einen Antrag stellen und über die Möglichkeit einer Neuberechnung informiert werden.

Es gibt manchmal noch Probleme bei der Berechnung des Insolvenzgeldes, für das keine Gesetzesänderung geplant ist, da das Gesetz konform ist, nur die Verwaltungspraxis nicht. Aus diesem Grund begleitete die TFG 3.0 in der zweiten Jahreshälfte 2023 eine Person, der die Neuberechnung verweigert worden war, um zu analysieren, wo das Problem weiterhin bestand.

Im Januar 2024 erfuhr die TFG 3.0, dass die Agentur für Arbeit aufgrund der von ihr vorgeschlagenen Argumentation die Neuberechnung und Auszahlung der zu Unrecht einbehaltenen Steuerbeträge zur Berechnung des Insolvenzgeldes akzeptiert und das beim Landessozialgericht Saarland anhängige Verfahren beendet hat.

Dies geschieht zwar noch nicht automatisch, wie es eigentlich sein sollte, aber es ist ein sehr wichtiger Schritt für die Betroffenen. Die TFG 3.0 bleibt bis zur Automatisierung der Umsetzung in engem Kontakt mit den zuständigen Institutionen, insbesondere mit dem französischen Steuerattaché in Berlin.

Neue Pflicht für Grenzgänger, eine deutsche Steueridentifikationsnummer (SteuerID) zu besitzen

Im Zuge der Digitalisierung haben sich im deutschen Steuerrecht einige Änderungen in Bezug auf die Übermittlung der Lohnsteuerabzugsmerkmale ergeben. Der deutsche Arbeitgeber muss nun die Lohnsteuerabzugsmerkmale im Rahmen des ELStAM-Verfahrens elektronisch an das Finanzamt übermitteln. Dies gilt nun auch für Grenzgänger. Bisher ließen sich Grenzgänger, die in Deutschland beschränkt steuerpflichtig waren und einen Freibetrag beantragen konnten, eine Papierbescheinigung für den Lohnsteuerabzug ausstellen. Seit dem 1. Januar 2023 sind deutsche Arbeitgeber verpflichtet, die mit der Steueridentifikationsnummer versehenen Lohnsteuerbescheinigungen elektronisch an das Finanzamt zu übermitteln. Damit sie dieser Pflicht vollständig nachkommen können, müssen nun auch Grenzgänger eine Steueridentifikationsnummer beantragen und diese ihrem deutschen Arbeitgeber zusammen mit der Mitteilung, dass ihr Lohn von der Lohnsteuer befreit werden soll, vorlegen. Tatsache ist, dass der Arbeitgeber zunächst die Lohnsteuer nach Steuerklasse VI abziehen kann, wenn der Arbeitnehmer seine Steueridentifikationsnummer nicht vorlegt. Es erfolgt jedoch eine Rückrechnung, wenn der Arbeitnehmer die Nichteinreichung nicht zu verschulden hat und innerhalb von 3 Monaten die Steueridentifikationsnummer nachreicht. Um zu vermeiden, dass Grenzgänger vorübergehend nach deutschem Recht mit einer nachteiligen Steuerklasse VI besteuert werden, ist eine verstärkte Information der Grenzgänger und der Unternehmen erforderlich. Die TFG hat bereits in einem Newsletter im Jahr 2023 auf diesen Punkt aufmerksam gemacht. Sie hat auch ihr Netzwerk von Grenzgänger-Beratungsstellen informiert und prüft praktische Lösungen, wie z. B. eine Änderung der Erläuterung zum deutsch-französischen Steuerformular 5011.

8.3.3 Neues Rechtsgutachten der TFG 3.0: „Konstituierung einer Betriebsstätte bei grenzüberschreitender Telearbeit in der Großregion“

Seit der Corona-Pandemie ist die Telearbeit zu einem festen Bestandteil der Arbeitswelt geworden. Unter „Telearbeit“ ist hierbei die Telearbeit in Form der mobilen Arbeit zu verstehen. Es handelt sich um eine Arbeitsform, bei der die Arbeitsleistung außerhalb der Räumlichkeiten des Arbeitgebers verrichtet wird, unter Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien. Sowohl Arbeitnehmer als auch Unternehmen können dieser neuen Arbeitsform, die durch den enormen Fortschritt in der Digitalisierung sowie der wachsenden Globalisierung einen Auftrieb erhalten hat, Positives abgewinnen. Auch im grenzüberschreitenden Kontext spielt die Telearbeit für Grenzgänger und ihre Arbeitgeber keine unwesentliche Rolle. Allerdings tragen die Rechtsvorschriften im Bereich des Sozialversicherungs-, Arbeits- und Steuerrecht diesen veränderten Umständen in der Arbeitswelt noch nicht ausreichend Rechnung. Während im Bereich des Sozialversicherungsrechts Fortschritte⁸ hinsichtlich der grenzüberschreitenden Telearbeit erzielt wurden, gibt es im Steuerrecht noch offene Fragen, insbesondere die der Gründung einer Betriebsstätte durch die grenzüberschreitende Telearbeit im Wohnsitzstaat des Grenzgängers.

Mangels einer einheitlichen Begriffsdefinition in den Staaten der Großregion und aufgrund der unterschiedlichen Auslegung sowie Einschätzung hinsichtlich der Elemente, die eine Betriebsstätte begründen, fehlt es Unternehmen an Vorhersehbarkeit, Rechtsklarheit und Rechtssicherheit. Dies führt dazu, dass Unternehmen das Risiko der Gründung einer Betriebsstätte im Wohnsitzstaat des Grenzgängers, der dort seine Arbeitsleistung erbringt, und die damit einhergehenden Verpflichtungen nach dem Steuerrecht des jeweiligen Staates befürchten (bspw. Abführung von Körperschaftssteuer, Gewerbesteuer, Einkommen- oder Umsatzsteuer, zusätzliche Buchhaltung und/oder Steuererklärung im anderen Staat).

Diese ungeklärten Fragen führen oftmals dazu, dass Grenzgänger Nachteile erleiden, verglichen mit ihren Kollegen, die ihren Wohnsitz im Sitzstaat des Unternehmens haben. Grenzgängern wird in der Folge die Ausübung der Telearbeit nur eingeschränkt oder gar nicht gestattet.

Aufgrund zahlreicher Anfragen von Unternehmen, Betriebsräten und Grenzgängern hat die TFG 3.0 im Juli 2023 im Auftrag ihrer Projektpartner ein Rechtsgutachten zur Frage der Konstituierung einer Betriebsstätte im grenzüberschreitenden Kontext angefertigt. Ziel ist es, Klarheit über dieses Thema zu geben, die politische Entscheidungsfindung zu unterstützen und schließlich die Ausübung der grenzüberschreitenden Telearbeit zu vereinfachen.

Dabei hat sich die TFG 3.0 von folgenden Fragen leiten lassen: Was ist unter einer „Betriebsstätte“ zu verstehen? Unter welchen Voraussetzungen wird eine Betriebsstätte gegründet? Besteht durch die grenzüberschreitende Telearbeit im Wohnsitzstaat des Grenzgängers das Risiko der unbeabsichtigten Gründung einer Betriebsstätte des Unternehmens in diesem Staat? Und wenn ja, welche Lösungsmöglichkeiten gibt es, um die Telearbeit von Grenzgängern zu vereinfachen und so den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt zu fördern?

Das Steuerrecht ist nicht in allen Bereichen europarechtlich koordiniert oder harmonisiert. Daher gibt es keine europarechtlich einheitliche Definition des Begriffs der Betriebsstätte. Einen Versuch der Koordinierung bietet das unverbindliche „Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Einkommen und Vermögen“ (OECD-Musterabkommen)⁹, das Grundlage der einzelnen rechtlich bindenden bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen ist.

Eine Betriebsstätte kann demnach durch zwei Situationen begründet werden: durch das Vorhandensein einer festen Geschäftseinrichtung sowie durch das Tätigwerden eines abhängigen ständigen Vertreters.

Die Voraussetzungen für die Betriebsstätte in Form der festen Geschäftseinrichtung sind die Existenz einer Geschäftseinrichtung des Unternehmens, die Verfügungsmacht des Unternehmens über diese Geschäftseinrichtung, die Festigkeit, sowohl in örtlicher als auch in zeitlicher Hinsicht, und die Ausübung der Geschäftstätigkeit des Unternehmens in dieser Einrichtung.

Was die Betriebsstätte durch das Tätigwerden eines anhängigen ständigen Vertreters anbelangt, wird für die Gründung einer Betriebsstätte vorausgesetzt, dass eine Person mit einer gewissen Regelmäßigkeit für das Unternehmen in einem Vertragsstaat tätig ist und hierbei gewöhnlich Ver-

träge abschließt oder gewöhnlich eine führende Rolle bei Vertragsverhandlungen spielt, die zum Abschluss von Verträgen durch das Unternehmen führt. Die Verträge müssen dabei im Namen des Unternehmens abgeschlossen werden oder die Übertragung von Eigentum oder die Einräumung des Nutzungsrechts von Vermögen oder die Erbringung von Dienstleistungen beinhalten.

In ihrer Einschätzung betrachtet die TFG 3.0 zwei Unterfälle der Telearbeit: die Arbeit am Wohnsitz und die Arbeit im Coworking-Space im Wohnsitzstaat.

Das Risiko der Konstituierung einer Betriebsstätte durch eine feste Geschäftseinrichtung bei grenzüberschreitender Telearbeit am Wohnsitz schätzt die TFG 3.0 derzeit eher gering. Das entscheidende Kriterium ist hier das der Verfügungsmacht des Unternehmens, wofür die bloße Nutzung einer Räumlichkeit nicht ausreicht. Bei der Telearbeit im Coworking-Space im Wohnsitzstaat schätzt die TFG 3.0 das Risiko deutlich höher ein, wenn das Unternehmen den Coworking-Space zur Verfügung stellt.

Ebenfalls hoch schätzt die TFG 3.0 das Risiko der Gründung einer Betriebsstätte durch die Tätigkeit eines abhängigen ständigen Vertreters, sowohl bei Telearbeit am Wohnsitz als auch bei Telearbeit im Coworking-Space. Maßgeblich sind hier die Kriterien der Regelmäßigkeit und Dauerhaftigkeit sowie, dass der Arbeitnehmer regelmäßig Verträge mit Außenwirkung abschließt oder hierbei regelmäßig die führende Rolle spielt.

Es ist bei allen Ausprägungen jedoch zu beachten, dass vorbereitende Tätigkeiten oder Hilfstätigkeiten keine Betriebsstätte begründen. Allerdings kann hinsichtlich der Gründung einer Betriebsstätte durch die grenzüberschreitende Telearbeit keine allgemeingültige Aussage getroffen werden. Es bedarf vielmehr einer Einzelfallprüfung.

Um dieses Mobilitätshemmnis zu beseitigen, schlägt die TFG 3.0 folgende Lösungsansätze auf verschiedenen Ebenen (großregionale, nationale, multilaterale, OECD- und EU-Ebene) vor:

- Vereinheitlichung des Begriffs der Betriebsstätte und deren Auslegung im Fall der grenzüberschreitenden Telearbeit;
- Einheitliche Regelung, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Betriebsstätte durch die grenzüberschreitende Telearbeit von Grenzgängern gegründet wird;
- Anpassung der Kriterien zur Betriebsstättengründung an die „moderne“ Arbeitswelt;
- Präzisierung und Berücksichtigung des Kriteriums der wirtschaftlichen Ausrichtung der unternehmerischen Tätigkeit auf den Markt des anderen Staates im Fall der grenzüberschreitenden Telearbeit;
- Definition eines grenzüberschreitenden Gewerberaums oder -korridors¹⁰ in der Großregion, in dem die unfreiwillige Gründung einer Betriebsstätte ausgeschlossen ist;

- Vereinfachung der administrativen Abläufe und Einrichtung von einheitlichen Anlaufstellen für Unternehmen in jedem Mitgliedsstaat, die sowohl die Funktion einer Beratungs- und Informationsstelle als auch die einer Antragsstelle für Unternehmen übernehmen;
- Ergreifung von Maßnahmen auf nationaler Ebene, die eigenständig möglich sind, um die grenzüberschreitende Telearbeit zu verbessern, z. B. unmissverständliche Stellungnahme zu den Auslegungskriterien für die Konstituierung einer Betriebsstätte in Fällen grenzüberschreitender Telearbeit (siehe das Vorbild des neuen Abkommens zwischen Belgien und den Niederlanden über die Auslegung von Art. 5 des Steuerabkommens zur Betriebsstätte im Falle von Arbeitnehmern, die von zu Hause aus arbeiten¹¹);
- Vereinfachung der steuerlichen Auskunftsverfahren im Fall der grenzüberschreitenden Telearbeit von Grenzgängern und Veröffentlichung der Entscheidungen der Steuerbehörden als Orientierungshilfe.

Das Rechtsgutachten sowie ein kurzer Abstract hierzu wurden auf der Internetseite der TFG 3.0¹², auf ihrem LinkedIn-Kanal sowie auf der Seite der Großregion¹³ veröffentlicht. Zudem wurde das Rechtsgutachten an zahlreiche Adressaten verbreitet, unter anderem an die zuständige Abteilung der OECD, an Generaldirektionen der Europäischen Kommission, an die Finanzministerien der Staaten der Großregion, an die französischen Steuerattachés in Belgien und Deutschland, an das Deutsche Auswärtige Amt, an das Benelux-Sekretariat, an die verschiedenen Gremien und Akteure der Großregion sowie an die zuständigen Steuerbehörden in der Großregion. Die TFG 3.0 erhielt auch viele positive Rückmeldungen, die zeigen, dass das Rechtsgutachten den Kern der Problematik trifft, und eine gute Grundlage bietet für die Gespräche, die auf den verschiedenen Ebenen der Politik zu diesem Thema stattfinden oder aufgenommen werden. Sie wird gemäß ihrem Auftrag das Thema bis zur Beseitigung dieses Hemmnisses nachverfolgen.

Die TFG 3.0 begleitet das Thema „Telearbeit“ seit den Anfängen der Corona-Pandemie kontinuierlich. In diesem Zusammenhang hat sie bereits einige Dossiers und Informationsvermerke veröffentlicht. Alle Veröffentlichungen sind auf der Website der Arbeitskammer unter der Rubrik „Themenportale“ und „Task Force Grenzgänger 3.0 der Großregion“¹⁴ zu finden.

8.4 Die Großregion und ihre Grenzgängerinnen und Grenzgänger

Die Großregion liegt im Herzen Europas. Sie besteht aus fünf Regionen und vier Ländern, in denen drei Sprachen gesprochen werden. In der Großregion leben 11,7 Millionen Einwohner.¹⁵ Flächenmäßig erstreckt sich die Großregion über 65.401 km².¹⁶

Geografisch liegt die Großregion inmitten der großen Ballungsgebiete Brüssel, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Rhein-Neckar, Basel-Mülhausen und Paris.

Sie setzt sich aus den folgenden Teilregionen zusammen:

- Deutschland: das Saarland und Rheinland-Pfalz,
- Frankreich: Lothringen, hier: Meurthe-et-Moselle, Moselle und Meuse,
- Luxemburg: das Großherzogtum Luxemburg,
- Belgien: die Wallonie, die Fédération Wallonie-Bruxelles und die Deutschsprachige Gemeinschaft.

Im Jahr 2022 wurde ein BIP von 480 Milliarden Euro erwirtschaftet, das entspricht ungefähr 3 % des BIP der Europäischen Union.¹⁷

Etwa 267.300 Pendler überqueren täglich eine der Grenzen, um zu ihrem Arbeitsplatz zu gelangen. Der Hauptstrom der Grenzgänger pendelt nach Luxemburg ein, ca. 216.500 Einreisende, von denen 115.000 aus Frankreich kommen, ca. 51.300 aus Deutschland und ca. 50.300 aus Belgien. Nach Belgien pendeln ca. 5.200 Menschen aus Lothringen. Das Saarland nimmt knapp 14.000 Grenzpendler auf, die wiederum überwiegend aus Frankreich kommen, Rheinland-Pfalz nimmt aus Frankreich, Belgien und Luxemburg etwa 4.100 Grenzgänger auf.¹⁸

Diese unterschiedlichen Grenzgängerströme fördern ganz unterschiedliche Herausforderungen bzw. Problemlagen zutage. Die TFG in ihren Anfängen bis zur TFG 3.0 heute haben in den letzten Jahren zu vielen Mobilitätshemmnissen Lösungsvorschläge erarbeitet und die regionalen, nationalen und europäischen Parlamente in Fragen von Gesetzen und deren Auswirkungen auf Grenzgänger beraten.¹⁹

Die Arbeitskammer des Saarlandes hat den gesetzlichen Auftrag, sowohl ihre Mitglieder als auch die Politik und die Gremien der Arbeitnehmervertretungen zu beraten. Daraus resultierend, hat bei der Arbeitskammer die Grenzgänger-Beratung eine lange Tradition.

Grenzgänger, die im Saarland arbeiten, sind zudem selbst Mitglieder der Arbeitskammer und haben wie alle anderen das Recht, in steuer-, arbeits- und sozialrechtlichen Fragen beraten zu werden. Die Beraterinnen und Berater leisten im Jahr rund 45.000 Beratungen, davon entfallen etwa 1.300 auf die Grenzgänger-Beratung.

Grenzgänger haben in der Regel die gleichen Anfragen wie die saarländischen Beschäftigten (Abmahnung, Kündigung, Mutterschutz, Krankengeld etc.), aber es gibt natürlich auch Probleme bei Grenzgänger, die Einheimische nicht haben, so beim Bezug von Sozialleistungen, bei der Anerkennung der Grenzgänger-Eigenschaft, bei der Zahlung von Kindergeld bei Patchworkfamilien oder bei der Berechnung von Kurzarbeitergeld. Bei Grenzgängern vermittelt die Arbeitskammer auch zu den zuständigen Partnern im Ausland.

Die Berater haben gute Kontakte zu den deutschen Krankenkassen, der französischen und deutschen Rentenversicherung, dem Comité des Frontaliers in Saargemünd, zur MOSA (Maison Ouverte des Services pour l'Allemagne) in Forbach sowie zu den Gewerkschaften und der Arbeitnehmerkammer in Luxemburg.

Die im Saarland arbeitenden Grenzpendler aus Frankreich weisen nach den Daten der AK-Beschäftigtenbefragung eine größere Zufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland auf als die saarländischen Beschäftigten insgesamt und machen sich zudem weniger Sorgen um Zuwanderung sowie um den Zusammenhalt der Gesellschaft. Die Autoren der Studie sehen darin Anzeichen für latente oder sich ausbildende transnationale Einstellungen aufseiten der Grenzgänger, die sie auf den Abbau von Vorurteilen durch den täglichen interkulturellen Austausch zurückführen.²⁰ Vor diesem Hintergrund leistet die Freizügigkeit innerhalb des gemeinsamen europäischen Arbeitsmarktes einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Demokratie.

8.4.1 Europa gestalten – institutionelle Zusammenarbeit in der Großregion

In der Großregion leben Menschen verschiedener Nationen zusammen, die unterschiedliche Sprachen sprechen. Was sie verbindet, ist ein gemeinsamer Wirtschaftsraum, der kulturelle Austausch über die Grenzen hinweg sowie die gemeinsame Lebensregion. Um den Menschen gerecht zu werden und sie politisch bestmöglich zu vertreten, vereint der Gipfel der Großregion seit 1995 die Vertreter der amtierenden Exekutiven aller Partnerregionen (Saarland, Rheinland-Pfalz, Belgien, Frankreich: Elsass, Lothringen, Luxemburg).

Der Gipfel steht an oberster Stelle der institutionellen Kooperation in der Großregion und steuert dessen Gesamtstrategie. Alle zwei Jahre übernimmt eine andere Partnerregion den Vorsitz des Gipfels. Der Gipfel organisiert seine inhaltliche Arbeit in 15 unterschiedlichen Arbeitsgruppen und wird wiederum beraten durch den Interregionalen Parlamentarierrat (IPR) sowie den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR).

Im Interregionalen Parlamentarierrat (IPR) werden Vertreter aus den jeweiligen Landesparlamenten entsandt. Die Mitglieder des IPR kommen zweimal im Jahr zu Plenarsitzungen zusammen, dazwischen organisieren sie sich in sechs thematischen Kommissionen.²¹ Die erarbeiteten Empfehlungen werden an die Exekutive weitergegeben.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion setzt sich aus sechs Mitgliedern und sechs stellvertretenden Mitgliedern jeder Region zusammen, in denen sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmervertreter sind. Er erhält sein Mandat vom Gipfel und erstattet zum Ende der zweijährigen Legislatur einen Bericht an den Gipfel. Der WSAGR kommt zweimal jährlich zur Vollversammlung zusammen und arbeitet ansonsten unterjährig in folgenden vier Arbeitsgruppen an den Themen:

- Wirtschaft, nachhaltige Entwicklung und endogene Entwicklung (AG 1);
- Arbeitsmarkt (AG 2);
- Verkehr (AG 3) und
- Gesundheit (AG 4).²²

Ebenso wie auf Gipfelebene wird der Vorsitz des WSAGR für jeweils zwei Jahre vergeben. Im WSAGR besteht die Besonderheit, dass sich die Präsidentschaft dabei zwischen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite abwechselt.

In der Großregion gibt es noch viele weitere wichtige Akteure, die die Arbeiten und Diskussionen des Gipfels, des IPR und des WSAGR begleiten und unterstützen. Diese seien hier nur kurz benannt:²³

- Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA);
- Task Force Grenzgänger;
- Geografisches Informationssystem der Großregion (SIG);
- Netzwerk Statistische Ämter;
- Haus der Großregion;
- Europazentrum Robert Schuman.

Für die Arbeitnehmerseite der saarländischen Delegation sind aktuell Timo Ahr, MdL, Thomas Otto und Isabel Winzer sowie Carina Webel, Dr. Torsten Brandt und Eugen Roth im WSAGR und seinen Arbeitsgruppen. Darüber hinaus nehmen weitere Mitarbeiter der Arbeitskammer und des DGB als benannte Experten an den Arbeitsgruppensitzungen teil.

Der Vorsitz der Arbeitsgruppe „Arbeitsmarkt“ innerhalb des WSAGR liegt in saarländischer Hand. Der Vorsitzende ist aktuell Thomas Otto, Hauptgeschäftsführer der Arbeitskammer. Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Großregion hat die Arbeitsgruppe „Arbeitsmarkt“ eine besondere Relevanz. Resultierend aus den Schwerpunkten des Gipfels hat sich die Arbeitsgruppe „Arbeitsmarkt“ ein Programm vorgenommen, welches die Herausforderungen und Bedarfe der Arbeitnehmer in der Großregion untersucht, analysiert und Lösungen finden will. Gleichzeitig beschreibt das Programm auch die größten Herausforderungen der Großregion hinsichtlich des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes. Zentrale Arbeitsthemen sind die Fachkräftesicherung und -gewinnung sowie die Aus- und Weiterbildung.

Vor dem Hintergrund der laufenden Transformationsprozesse in großen Teil der Großregion ergeben sich neue Berufsbilder und Anforderungen an Arbeitnehmer, insbesondere hinsichtlich ihrer Qualifizierung. Es gilt, Fachkräfte zu sichern und neue zu gewinnen. Dabei ist Weiterbildung ein Schlüssel, aber auch Zuwanderung sowie die Förderung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen müssen in den Fokus genommen werden. Jede Teilregion besitzt aktuell eine eigene Fachkräftestrategie. Die Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA) erstellt für den Gipfel aktuell eine vergleichende Analyse der verschiedenen Strategien. Das Ergebnis wird innerhalb der Arbeitsgruppe „Arbeitsmarkt“ diskutiert und es werden Handlungsempfehlungen an den Gipfel formuliert, wie noch besser und vor allem gemeinsam als Partner für die gesamte Großregion neue Fachkräfte gewonnen werden können.²⁴ Das übergeordnete Ziel ist eine gemeinsame Strategie zur Bewältigung der Transformation und der mit ihr einhergehenden Herausforderungen für Wirtschaft und Arbeitnehmer.

Neben dem allgemeinen Bedarf an Fachkräften zeigt sich, getrieben durch die Energiewende, auch ein Bedarf an neuen Berufsbildern. Dieses Thema bearbeitet die Arbeitsgruppe bei einer gemeinsamen Tagung mit der Arbeitsgruppe Wirtschaft. Unter dem Titel „Wirtschaftliche Perspektiven und Demografie – Berufe von morgen, neue Berufe“ werden die Perspektiven einer prosperierenden Großregion, die konsequent die Chancen einer grünen Wirtschaft nutzt, und die Herausforderungen für einen Arbeitsmarkt mit den Berufen von Morgen, zusammengebracht. Immer in Hinblick auf die Beschäftigten werden bei den Themen Kreislaufwirtschaft, Wasserstoffwirtschaft und neue Technologien die Bedarfe an Kompetenzen betrachtet und welche Weiterbildungsbedarfe und Chancen für Arbeitnehmer dahinterstecken. Bei der Energiewende und der Transformation dürfen die Menschen nicht vergessen werden, sie müssen mitgenommen werden. Ein breites Verständnis und darauf aufbauend eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung ist Voraussetzung für das Gelingen beider Mammutprozesse. Dafür macht sich die Arbeitsgemeinschaft mit ihren Vertretern stark. Dabei wird auch die praktische Umsetzung im Handwerk in den Blick genommen, denn die Umsetzung einer nachhaltigeren und auf Erneuerbaren Energien fußenden Wirtschaft ist ohne das Handwerk und die dort Beschäftigten nicht denkbar.

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeitsgruppe ist angesichts einer weiter hohen „NEET-Quote“ („Not in Education, Employment or Training“ – Anzahl der Jugendlichen ohne Schulabschluss und Ausbildung) in der gesamten Großregion die besondere Situation der Jugendlichen. Im Fokus steht, wie die Situation der Jugendlichen in den einzelnen Teilregionen ist und welche Handlungsempfehlungen gegeben werden können. Dieses Thema wird auch Schwerpunktthema des WSAGR-Berichtes an den Gipfel sein. Der Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage wird alle zwei Jahre erstellt, er entsteht unter Federführung der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA).

Für die saarländischen Arbeitnehmervertreter im WSAGR sind die großregionalen Gremien, der Gipfel und seine Ausschüsse, der WSAGR und seine Arbeitsgruppen, der Interregionale Gewerkschaftsrat der Großregion (IGRGR) und der Interregionale Parlamentarierrat (IPR) wichtige Protagonisten auf dem Weg in ein gemeinsames Europa, das mehr ist als nur die Summe der Mitglieder.

Die Arbeitskammer setzt sich darüber hinaus in den Gremien der Großregion, aber auch im vorparlamentarischen Raum und in der Landes- und Europapolitik dafür ein, dass:

- Grenzregionen mehr in den Fokus der nationalen Gesetzgeber rücken;
- Grenzregionen Räume sein müssen, in denen gesamteuropäische Lösungen im Kleinen ausprobiert werden können, dazu brauchen Grenzregionen einen gesonderten Status;
- Institutionen wie der IPR (Interregionaler Parlamentarierrat) und WSAGR (Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion) noch stärker mit den regionalen und nationalen Parlamenten zusammenarbeiten müssen;
- dauerhaft Institutionen wie die Task Force Grenzgänger in Grenzregionen eingesetzt werden;
- eine Harmonisierung der Steuerpolitik erfolgen muss;

- der Umbau des bisherigen wirtschaftlichen Europas zu einem Europa, das den Menschen in den Mittelpunkt stellt, vorangetrieben wird (Mindestlohn, Mindestarbeitsbedingungen, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse);
- Bildung in der Großregion gestärkt wird; dazu zählt auch eine bessere Sprachkompetenz der gesprochenen Sprachen in der Großregion;
- Umwelt- und Klimapolitik immer auch aus der Perspektive Guter Arbeit und sozialer Gerechtigkeit bearbeitet werden;
- eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Mobilität/ÖPNV in der Großregion eingeleitet wird und
- die demokratischen Strukturen/Parlamente gestärkt werden.

8.4.2 Europa stärken und verteidigen

In einem offenen Europa ohne Grenzen zu leben, ist gerade für uns Saarländerinnen und Saarländer seit vielen Jahren alltäglich geworden. In der Zeit der Corona-Krise waren erste Verwerfungen hinsichtlich des Grenzregimes festzustellen, die inzwischen als bereinigt betrachtet werden können. Dennoch sehen wir, dass es Kräfte und Tendenzen gibt, die dieses Europa massiv schwächen, bisweilen sogar zerstören wollen. Es ist unsere Aufgabe als Demokratinnen und Demokraten, dieses Europa der offenen Grenzen, der Freizügigkeit und der Solidarität und sozialen Gerechtigkeit zu verteidigen. Wir müssen uns dafür stark machen, unser Europa noch lebenswerter zu machen und notwendige Reformen voranzutreiben. Für uns ist klar, Europa kann noch mehr und die Institutionen der Europäischen Union (EU) müssen in Teilen als reformbedürftig angesehen werden, aber an den Grundfesten unseres solidarischen und demokratischen Zusammenlebens darf unter keinen Umständen gerüttelt werden.

Mit folgenden Thesen zeigt die Arbeitskammer auf, warum es lohnt, sich für den europäischen Gedanken und die Europäische Union stark zu machen:

1. Europa ist grenzenlos und bietet Freiheit und Freizügigkeit.
2. Der Strukturwandel und die Transformation machen nicht an Grenzen halt, die EU bietet die Chance, diese Herausforderungen gemeinsam erfolgreich zu bewältigen.
3. Europa mit seinem gemeinsamen Binnenmarkt bietet uns Europäerinnen und Europäern wirtschaftlichen Wohlstand, mehr globale Chancen in einem wirtschaftlichen Wettbewerb mit anderen großen Wirtschaftsmächten und eine gemeinsame Währung.
4. Europa bietet die Chance, das Prinzip guter Arbeit zu stärken – offene Grenzen bieten vielen tausenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den Mitgliedsstaaten die Chance auf bessere Arbeitsbedingungen.

5. Europa stärkt die Regionen – mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) unterstützt die EU eine aktive Arbeitsmarktpolitik.
6. Die EU-Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention sorgen dafür, dass Barrieren europaweit abgebaut werden.
7. Europa ist der Motor für mehr Klimaschutz und eine verbindliche Umweltpolitik – nationale Alleingänge haben im globalen Wettbewerb keine Chance.
8. Europa ermöglicht, Mobilität grenzenlos zu denken und weiterzuentwickeln.
9. Europa bietet grenzenlose Bildung und Weiterbildung von der Schule übers Studium bis hin zu grenzüberschreitendem lebenslangem Lernen im Beruf.
10. Europa verbindet uns kulturell und bietet Kulturpolitik über Grenzen hinweg. Europa ermöglicht den Europäerinnen und Europäern ein neues grenzenloses Kennenlernen.
11. Gleichstellungspolitik: Die EU ist mit ihren Leitlinien und Rechtsvorschriften zur Gleichstellung der Geschlechter starker Motor für die nationale Gleichstellungspolitik.
12. Europa bedeutet mehr Sicherheit. Nur im Zusammenschluss können wir uns schützen und wehrhaft sein.

- ¹ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1095223/umfrage/anzahl-der-auslaender-im-saarland-nach-staatsangehoerigkeit/>
- ² <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/wanderungen-nach-herkunfts-ziel-gebieten.html>
- ³ https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/koalitionsvertrag_spd_cdu100.pdf, S. 29.
- ⁴ Beratungszeitraum: 15.04.2018 bis 31.03.2024.
- ⁵ Beratungszeitraum: 15.08.2018 bis 31.03.2024.
- ⁶ vgl. : http://www.grossregion.net/Institutionen/Der-Gipfel-im-Detail/Praesidentschaft_gemeinsame_Erklaerung, S. 12
- ⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10763>
- ⁸ Am 1. Juli 2023 trat das Multilaterale Übereinkommen zur Anwendung des Art. 16 I VO (EG) Nr. 883/2004 bei grenzüberschreitender Telearbeit in Kraft, <https://socialsecurity.belgium.be/en/internationally-active/cross-border-telework-eu-eea-and-switzerland>
- ⁹ OECD-Musterabkommen zur Beseitigung der Doppelbesteuerung sowie der Steuerverkürzung und -umgehung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, Stand: Juli 2017 (OECD-MA 2017).
- ¹⁰ Am Beispiel des Art. 7 Abs 4 DBA zwischen Deutschland und den Niederlanden und der Verständigungsvereinbarung hierzu, das bestimmte Gewerbegebiete in der Grenzregion als grenzüberschreitende Gewerbegebiete festlegt; vgl. BMF, Schreiben. vom 15.12.2015 – IV B 3 – S 1301-NDL/07/10002, DOK 2015/1107773.
- ¹¹ <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/public/fisconet/document/4ff30ed7-5eed-4c9e-87c5-f530ac-36cd7a>
- ¹² Link zum Rechtsgutachten: www.arbeitskammer.de/TFG-Betriebsstaette2023; Link zum Abstract: www.arbeitskammer.de/TFG-Betriebsstaette2023_abstr
- ¹³ <https://www.grossregion.net/Aktuelles/2024/Konstituierung-einer-Betriebsstaette-bei-grenzueberschreitender-Telearbeit-in-der-Grossregion>
- ¹⁴ <https://www.arbeitskammer.de/themenportale/task-force-grenzgaenger-30-der-grossregion>
- ¹⁵ <https://www.iba-oie.eu/themen/demografie/bevoelkerungsentwicklung>
- ¹⁶ <https://www.grossregion.net/Die-Grossregion-kompakt/Die-Grossregion-in-Zahlen>
- ¹⁷ <https://www.iba-oie.eu/ibaoie-kompakt/eckdaten-der-grossregion>
- ¹⁸ <https://www.iba-oie.eu/ibaoie-kompakt/eckdaten-der-grossregion>
- ¹⁹ <https://www.arbeitskammer.de/themenportale/task-force-grenzgaenger-30-der-grossregion>
- ²⁰ Pöhland, Christina; Hörisch, Felix; Wenzelburger, Georg: Demokratiezufrieden, transnational und welttoffen? Eine Analyse ausgewählter Einstellungen von Grenzpendlern in das Saarland. (Studie wird in den AK-Beiträgen 1/2024 veröffentlicht.)
- ²¹ <https://www.grossregion.net/Institutionen/Beratende-Organe/Interregionaler-Parlamentarierrat>
- ²² <https://www.grossregion.net/Institutionen/Beratende-Organe/Wirtschafts-und-Sozialausschuss-der-Grossregion-WSAGR>
- ²³ <https://www.grossregion.net/Institutionen>
- ²⁴ file:///C:/Users/1010965/Downloads/WSAGR_%20AG%202%20Arbeitsmarkt_%20Arbeitsprogramm%202023_2024_genehmigt-1.pdf

Abkürzungsverzeichnis

A	a	Jahr (anno)
	a. a. O.	am angegebenen Ort
	AGZ	Deutsch-französischer Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
	AK	Arbeitskammer des Saarlandes
	ALG	Arbeitslosengeld
	ANÜ	Arbeitnehmerüberlassung
	ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
	ASiG	Arbeitssicherheitsgesetz
	ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
	AWO	Arbeiterwohlfahrt
B	BA	Bundesagentur für Arbeit
	B. A.	Bachelor of Arts
	BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
	BAG LJA	Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter
	BAGS	Bündnis für Arbeits- und Gesundheitsschutz
	BASaar	Beratungsinitiative für Arbeitsschutz im Saarland
	BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
	BAV	Betriebliche Altersvorsorge
	BBiG	Berufsbildungsgesetz
	BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
	BEST	Beratungsstelle für sozialverträgliche Technologiegestaltung
	BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
	BIP	Bruttoinlandsprodukt
	BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
	BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
	BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
	B. Sc.	Bachelor of Science
	bzw.	beziehungsweise
C	CE	Circular Economy
D	Dehoga	Deutscher Hotel- und Gaststättenverband
	DFKI	Deutsches Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz
	DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
	DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
	DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
	DJI	Deutsches Jugendinstitut
E	eANR	erweiterte Angebots-Nachfrage-Relation
	EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz

EEV	Endenergieverbrauch
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EK	Europäische Kommission
ELB	Erwerbsfähiger Leistungsberechtigter
EQ	Einstiegsqualifizierung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ETR	Erwerbstätigenrechnung
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVL	Eingliederung von Langzeitarbeitslosen
EWU	Europäische Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
F	
FbW	Förderung beruflicher Weiterbildung
FiB	Netzwerkstelle Frauen im Beruf
FiBS	Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
FuE	Forschung und Entwicklung
G	
GDA	Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie
GeTS	Gesellschaft für Transformationsmanagement Saar gegenüber
ggü.	
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
GRW	Gemeinschaftsaufgabe – Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GW	Gigawatt
H	
H ₂ /H ₂	Wasserstoff
HRI	Handelsblatt Research Institute
htw saar	Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes
I	
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
iAEB	integrierte Ausbildungsberichterstattung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
IAT	Institut für Arbeit und Technik
IBMT	Fraunhofer-Institut für Biomedizinische Technik
i. d. R.	in der Regel
IFS	Institut für Schulentwicklungsforschung
IG BCE	IG Bergbau, Chemie, Energie
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change

IPR	Interregionaler Parlamentarierrat
IT	Informationstechnologie
IW	Institut der Deutschen Wirtschaft
IZES	Institut für Zukunftssysteme
IZFP	Institut für Zerstörungsfreie Prüfverfahren
K	
KAP	Konzertierte Aktion Pflege
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Kfz	Kraftfahrzeug
KI	Künstliche Intelligenz
Kita	Kindertageseinrichtung
KMK	Kultusministerkonferenz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KoWA	Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt
KUG	Kurzarbeitsgeld/Kurzarbeitergeld
L	
LAGE	Landesarbeitsgemeinschaft für Erinnerungsarbeit
LAS	Landesamt für Soziales
LfS	Landesamt für Straßenbau
LPM	Landesinstitut für Pädagogik und Medien
LUA	Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz
M	
MARS	Methoden für Autonomie und Resilienz in der regionalen saarländischen Industrie
MBK	Ministerium für Bildung und Kultur
ME Saar	Verband der Metall- und Elektroindustrie des Saarlandes
MFP	Mittelfristige Finanzplanung
MINT	Fächer der Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik
MOSA	Maison Ouverte des Services pour l'Allemagne
MW	Megawatt
MWIDE	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie
N	
NGEU	Next Generation European Union
NGG	Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
NGO	Nichtregierungsorganisationen
NUBBEK	Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit
NWR	Nationaler Wasserstoffrat
NWS	Nationale Wasserstoffstrategie
O	
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OP	Operationelles Programm
Ö	
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr

P	PAT	Passiv-Aktiv-Tausch
	PEV	Primärenergieverbrauch
	PiA	Praxisintegrierte Ausbildung
	PV	Photovoltaik
Q	QCG	Qualifizierungschancengesetz
R	RDS RPS	Regionaldirektion Rheinland-Pfalz/Saarland der Bundesagentur für Arbeit
	RegG	Regionalisierungsgesetz
	RVS	Regionalverband Saarbrücken
S	saarVV	saarVerkehrsverbund
	SBFG	Saarländisches Bildungsfreistellungsgesetz
	SDG	Sustainable Development Goals (Globalziele für nachhaltige Entwicklung)
	Sek. I	Sekundarstufe I
	SGB	Sozialgesetzbuch
	SHG	Saarland-Heilstätten GmbH
	SIKB	Saarländische Investitionskreditbank
	SKSG	Saarländisches Klimaschutzgesetz
	SKSK	Saarländisches Klimaschutzkonzept
	SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
	sog.	sogenannte
	SSGT	Saarländischer Städte- und Gemeindetag
	STFLG	Saarländisches Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz
	STTG	Saarländisches Tariftreuegesetz
	SV	Sondervermögen
	svB	sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
	SVZI	Sondervermögen Zukunftsinitiative
T	TaAM	Teilhabe am Arbeitsmarkt
	TFG	Task Force Grenzgänger
	THCG	Teilhabechancengesetz
	THG	Treibhausgas
	TU	Technische Universität
	TW	Terrawatt
	TWh	Terrawattstunden
U	u. a.	unter anderem
	UdS	Universität des Saarlandes
V	VEP	Verkehrsentwicklungsplan
	ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
	VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

	VZÄ	Vollzeitäquivalent
W	WA	Wirtschaftsausschuss
	WBB	Weiterbildungsberatung für KMU im Saarland
	WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
	WeGebAU	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen
	WSAGR	Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion
	WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
	WZB	Waldzustandsbericht; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Z	z. B.	zum Beispiel
	ZeMA	Zentrum für Mechatronik und Automatisierungstechnik
	ZFS	Zukunftsbündnis Fachkräfte Saar
	z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

Art	Titel	Seite
Grafik	Glauben Sie, dass mehr Klimaschutz in den folgenden Bereichen eher positive, eher negative oder eher keine Auswirkungen haben wird?	29
Grafik	Wie bewerten Sie die folgenden Aussagen zum Strukturwandel?	30
Grafik	Es gibt verschiedene Ideen, wie die Regierung Klimaschutzziele vorantreiben kann. Wie bewerten Sie die folgenden jeweils?	33
Grafik	Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland	49
Grafik	Entwicklung der gesamten Treibhausgasemissionen nach Quellbereichen (2019–2030)	50
Grafik	Treibhausgasemissionen Welt, EU, Deutschland, Saarland 1990–2022	54
Grafik	Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen im Saarland	55
Grafik	Rückgang der CO ₂ -Emissionen im Saarland beruht vor allem auf geringerer Nutzung von Kraftwerken	56
Grafik	Primärenergieverbrauch Deutschland 1990 bis 2021 und Reduktionsziele	64
Grafik	Endenergienachfrage nach Energieträgern	65
Grafik	Geplante Windkraftflächen in den saarländischen Kommunen	68
Grafik	Einkommens- und Vermögensungleichheit in Deutschland 2022	94
Grafik	Gestiegenes Preisniveau bleibt dauerhaft, auch wenn die Inflation abnimmt	97
Tabelle	Tarifsteigerungen 2023	99
Tabelle	Ausgewählte Tarifdaten 2023	99
Tabelle	Bruttostundenverdienste 2023	101
Tabelle	Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste nach Wirtschaftsabschnitten 2023	103
Tabelle	Einkommensabstand Saarland zu früherem Bundesgebiet (einschl. Berlin) nach Anforderungsniveau 2023 in Prozent	104
Grafik	Bruttomonatsverdienste der saarländischen Vollzeitbeschäftigten mit und ohne Tarifvertragsbindung im Jahr 2023	105
Grafik	Armuts- und Wirtschaftsentwicklung im Saarland 2010 bis 2022	108
Grafik	Armutsquoten 2022 im Saarland	109
Grafik	Aus Armut entsteht Misstrauen	110
Grafik	Rentenhöhe der Rentenempfänger, Rentenbestand 2022	114
Grafik	Rentenhöhe der Rentenzugänge im Rentenzugang 2022	115
Grafik	Verteilung der Altersrenten im Saarland 2022 nach Rentenhöhe	117
Grafik	Armutsgefährdungsquoten Älterer im Saarland und in Westdeutschland	118
Grafik	Eigentumsquote im Saarland 2022	124
Grafik	Wohnkostenbelastung von Mieterhaushalten 2022	125
Grafik	Anzahl der Sozialwohnungen im Saarland	126
Grafik	Merkmale zur Barrierefreiheit in Gebäuden und Wohnungen im Saarland	127

Art	Titel	Seite
Tabelle	Gehemmter Abfluss der Investitionsmittel im Saarland 2021 und 2022	159
Grafik	Prozentualer Anteil des saarländischen BIP je Einwohner am Bundesdurchschnitt	160
Grafik	BIP ausgewählte Bundesländer 1991 bis 2022	161
Grafik	Steuereinnahmen der deutschen Länder 2019 bis 2022	162
Grafik	Schulden der deutschen Länder 2019 bis 2022 im Vergleich	163
Grafik	Investitionen Saarland und seine Kommunen: Ländervergleich 2009 bis 2022	165
Grafik	Landesinvestitionen 2019 bis 2022 im Vergleich	168
Grafik	Kommunale Steuereinnahmen 2019 bis 2022	169
Grafik	Schulden der Kommunen nach Ländern 2019 bis 2022	170
Grafik	Kommunale Kassenkredite 2019 bis 2022 im Vergleich	171
Grafik	Kommunale Kassenkredite: Saarland und Flächenländerdurchschnitt	172
Grafik	Kommunale Investitionen 2019 bis 2022 in den Flächenländern	173
Grafik	Verfügbarkeit von gigabitfähigen Festnetzanschlüssen (alle Technologien) für Privathaushalte	192
Grafik	Verfügbarkeit der Glasfasertechnologie für Privathaushalte	193
Grafik	Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes 2015 bis 2023	205
Grafik	Entwicklung des Anteils der Industrie an der gesamten Wirtschaftsleistung 2015 bis 2023	206
Grafik	Industriebeschäftigung 2014 bis 2023	207
Grafik	Beschäftigung in den saarländischen Schlüsselindustrien 2014 bis 2023	208
Tabelle	Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe nach Wirtschaftsbereichen	210
Tabelle	Voraussichtlich benötigte Mengen an grünem Wasserstoff in Deutschland und im Saarland	216
Tabelle	Aktuell in der Großregion geplante Wasserstoffprojekte	218
Grafik	Folgen unerwünschter Zwischenfälle mit Wasserstoff	224
Grafik	Vorausgehende Faktoren bei Zwischenfällen mit Wasserstoff	225
Tabelle	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (zum 30.06.)	236
Tabelle	Betriebe mit und ohne Tarifbindung bzw. betrieblicher Mitbestimmung in ausgewählten Branchen im Jahr 2022	237
Tabelle	Beschäftigte in Betrieben mit und ohne Tarifbindung bzw. betrieblicher Mitbestimmung in ausgewählten Branchen im Jahr 2022	237
Tabelle	Übersicht über die Komponenten des RWI / NWI	248
Tabelle	Vergleich der Berichtspflichten NFRD (alt) und CSRD (neu)	251
Tabelle	Europäische Standards gemäß ESRS	252
Tabelle	Bevölkerungsentwicklung im Saarland	278
Grafik	Altersstruktur der Bevölkerung im Saarland	279

Art	Titel	Seite
Grafik	Altersstruktur verschiebt sich: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Saarland	280
Grafik	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Saarland nach Altersgruppen und Berufsabschluss	281
Tabelle	Beschäftigungsstruktur nach ausgewählten Berufsaggregaten, Saarland, 30.06.2023	284
Tabelle	Beschäftigungsstruktur im Saarland nach Berufen am 30.06.2023	286
Grafik	Prekäre Beschäftigung	290
Tabelle	Beschäftigungsentwicklung nach ausgewählten Merkmalen im Saarland und in Westdeutschland	292
Grafik	Meinen Sie, dass Sie unter den derzeitigen Anforderungen Ihre jetzige Tätigkeit bis zum gesetzlichen Rentenalter ohne Einschränkungen ausüben könnten?	296
Grafik	Teilnehmende an Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) – Beschäftigtenqualifizierung im Saarland	319
Grafik	Teilnehmende an Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) insgesamt und mit Abschluss im Saarland	321
Grafik	Arbeitslose im Saarland nach Personengruppen	327
Grafik	Arbeitsmarktkennzahlen im Saarland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten	330
Tabelle	Entwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung im Saarland 2017 bis 2023	335
Grafik	Politische Einordnung im Links-Rechts-Spektrum	365
Tabelle	Wahrnehmung und Bewertung sozialer Ungleichheit	366
Grafik	Wissen zur Arbeitswelt: Kenntnis von Regelungen des Arbeitszeitgesetzes sowie zur gesetzlichen Mitbestimmung	368
Grafik	Einstellungen von Studierenden zu einer paritätischen Mitbestimmung in Betrieben und Unternehmen	369
Grafik	Studierende: Gewünschter Einfluss der Arbeitnehmer-/Arbeitgeberseite auf Entscheidungen in Betrieben und Unternehmen	370
Grafik	„Wie interessiert sind Sie gegenwärtig an ...“	371

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Backes, Elke

Referentin für Behindertenpolitik,
Altenpolitik und Rehabilitation

Bauer, Dr. Patricia

Referentin für Wirtschafts- und
Finanzpolitik

Becker, Ralf

Referatsleiter Unternehmenspolitik und
Betriebswirtschaft

Boos, Jonas

Referent für Konjunktur- und Strukturpolitik

Brandt, Dr. Torsten

Abteilungsleiter Gesellschaftspolitik

Braun, Esther

Referatsleiterin Pflege

Camiolo, Alfonsine

Juristin bei der Task Force Grenzgänger 3.0

Dörr, Andreas

Referent für Pflege

Ertl, Dagmar

Referentin für Arbeitsmarkt- und
Armutspolitik

Fries, Henning

Referent für Pflege

Girlinger, Kai

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt
„TraSaar“ – Teilprojekt Qualifizierung

Hoffmann, Dr. Matthias

Referent für Arbeitspolitik und betriebliche
Sozialpolitik

Hust, Tabea

Referentin für Bildungs- und Kulturpolitik

Ijezie, Christiana

Juristin bei der Task Force Grenzgänger 3.0

Jacoby, Jörg

Referent für Bildungs- und Kulturpolitik

Juckel, Magnus

Projekt „TraSaar“ – Teilprojektleiter
Qualifizierung

Kessler, Andrej

Referent für Arbeitsschutz und
Arbeitsorganisation

Kremp, Matthias

Referent für Bildungs- und Kulturpolitik

Laforsch, Céline

Juristin und stellvertretende Leiterin der
Task Force Grenzgänger 3.0

Marx, Sabrina

Referentin für Aus- und Weiterbildung

Moser, Fred

Referent für Unternehmenspolitik und
Betriebswirtschaft

Nickl, Heike

Referatsleiterin Betriebliche Sicherheit
und Gesundheitsschutz

Ohnesorg, Sabine

Referatsleiterin Wissenschaft und
Hochschulen

Ott, Christian

Referatsleiter Umwelt- und Verkehrspolitik

Ries, Karsten

Stellvertretender Abteilungsleiter
Wirtschafts- und Umweltpolitik

Schmidt, Gertrud

Referatsleiterin Frauen- und
Gleichstellungspolitik

Schweitzer, Dr. Bertold

Referent für Wirtschafts-
und Umweltpolitik

Ulrich, Egbert

Stabsstellenleiter Grenzüberschreitende
Projekte

Webel, Carina

Abteilungsleiterin Wirtschafts- und
Umweltpolitik

Winzer, Isabel

Referentin für grenzüberschreitende und
überregionale Aufgaben
und Kooperationen

