

## 3 Soziale Sicherheit und Gute Arbeit

### 3.1 Arbeitsmarktpolitik – Eine investive und sozialintegrative Neuausrichtung ist erforderlich

*Es ist wieder Bewegung in die arbeitsmarktpolitische Debatte gekommen. Zunehmend wird deutlicher, mit den Rezepten der Hartz-Politik sind die aktuellen Herausforderungen – demografischer Wandel, Digitalisierung, (Erwerbs-)Integration geflüchteter Menschen – nicht zu bewältigen. Es ist heute mehr denn je notwendig, alle Qualifizierungspotenziale auszuschöpfen. Qualifizierung und Weiterbildung müssen wieder einen deutlich höheren Stellenwert in der Arbeitsmarktpolitik erhalten. Gleichzeitig ist der Schutz durch die Arbeitslosenversicherung wieder auszubauen und das Grundsicherungssystem stärker an dem Ziel der sozialen Teilhabe auszurichten.*

Seit den Hartz-Reformen vor mehr als zehn Jahren hat sich der Arbeitsmarkt in Deutschland grundlegend verändert. Auch wenn sich die Beschäftigung in den letzten Jahren positiv entwickelt hat, sind heute erhebliche Fehlentwicklungen erkennbar: Teilzeitbeschäftigte und Minijobberinnen, die mehr arbeiten möchten, Niedriglöhner, deren Einkommen nicht zum Leben und für eine sichere Rente reicht, Leiharbeiter und Beschäftigte mit Werkverträgen, die trotz gleicher Arbeit weniger verdienen und schlechter abgesichert sind als ihre regulär arbeitenden Kollegen, und Langzeitarbeitslose, die auf Dauer auf Hartz-IV-Niveau leben müssen, sind die Kehrseite der Medaille.

#### **Aktivierung auf Kosten der sozialen Absicherung**

Mit dem Paradigmenwechsel zu einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ konnte die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit nicht aufgelöst werden. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende hat sich eher zu einer „aktivierenden“ Sozialhilfe für bedürftige Erwerbsfähige entwickelt, statt die Arbeitsmarktintegration für alle zu ermöglichen. Die Arbeitslosenversicherung greift immer weniger. Während im Jahr 2005 der Anteil der Arbeitslosen in der Arbeitslosenversicherung im Saarland noch bei 39 % lag, ist er bis 2016 auf nur noch 26 % geschrumpft. Zudem hat die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln und der Sanktionen den Druck auf Arbeitslose erhöht, Jobangebote weit unter ihren bisherigen Verdienstmöglichkeiten, Qualifikationen und ihrem berufsbezogenen Status anzunehmen.

Das Leitbild „Hauptsache Arbeit“ klingt für manche heute fast zynisch. Angesichts von Leiharbeit, Minijobs, befristeten Arbeitsverträgen und Niedriglohn ist die grundlegende Erwartung zerbrochen, dass man von seiner

Arbeit leben kann. Zerbrochen ist auch die Annahme, dass eine abgeschlossene Berufsausbildung die Basis für die langfristige Berufsperspektive und eine sichere Rente ist. Wenn heute nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass in unserer erwerbszentrierten Gesellschaft Leistung gegen Sicherheit in der Lebensplanung getauscht werden kann, führt dies zu einer tiefen Verunsicherung.

#### **Der digitale Wandel löst Abstiegsängste aus**

Hinzu kommt, dass die zunehmende Digitalisierung Abstiegsängste in der Bevölkerung fördert. So befürchten 81 % der Menschen in Deutschland, dass durch die technologische Entwicklung immer mehr Menschen beruflich abgehängt werden. Fast 60 % glauben, dass durch Digitalisierung und Roboter mehr Arbeitsplätze verloren gehen als geschaffen werden.<sup>1</sup>

Vor diesem Hintergrund muss heute wieder um die Ausrichtung von Arbeitsmarktpolitik gerungen werden. Denn es geht nicht nur um die Integration möglichst vieler Menschen in den Arbeitsmarkt, sondern auch um das Versprechen der Teilhabe am erarbeiteten Wohlstand und damit nicht zuletzt um eine abgesicherte Lebensperspektive für jeden Einzelnen. Wie muss Arbeitsmarktpolitik ausgestaltet werden, um den wichtigsten aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden?

Drei wichtige Handlungsfelder werden hier aufgezeigt und mit Daten für das Saarland unterlegt. Im Zentrum steht die Weiterbildung und hier insbesondere die geförderte Qualifizierung und berufliche Weiterbildung. Es folgen die Themenblöcke (Arbeitsmarkt-)Teilhabe von Langzeitarbeitslosen und öffentlich geförderte Beschäftigung sowie die Erwerbsintegration geflüchteter Menschen. Danach wird die aktuelle Debatte über die zukünftige Ausrichtung von Arbeitsmarktpolitik kurz angerissen. Anschließend stellen wir wichtige Ziele und Anforderungen für die arbeitsmarktpolitische Programmatik in der neuen Legislaturperiode heraus.

#### **Qualifizierung und berufliche Weiterbildung – In Zeiten der Digitalisierung besonders wichtig**

Der Weiterbildungsbedarf wird in der digitalisierten Arbeitswelt erheblich steigen. Mehr als jeder fünfte Arbeitsplatz könnte im Saarland durch die Digitalisierung ersetzt werden, so das Ergebnis einer IAB-Studie.<sup>2</sup> Danach gibt es im Saarland den größten Anpassungsbedarf. Der Anteil der Beschäftigten, bei denen bereits heute mehr als 70 % der Tätigkeiten von Computern übernommen werden können, variiert in den Bundesländern zwischen 8,1

und 20,4 % im Saarland. Das „Substituierbarkeitspotenzial“ ist im Saarland bei der Gruppe der „Helfer“ mit über 30 % am größten. Tätigkeiten von „Fachkräften“ und „Spezialisten“ sind etwas weniger betroffen.<sup>3</sup>

Weiterbildung und lebenslanges Lernen sind ein wesentlicher Schlüssel, um die großen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt zu bewältigen. Die Schlagworte lauten demografischer Wandel, Digitalisierung und Arbeit 4.0, Strukturwandel sowie die hohe Zuwanderung geflüchteter Menschen. Weiterbildung ist in der Arbeitswelt der Zukunft wichtig wie nie.

### Die Weiterbildungslandschaft ist zersplittert und die Teilnahme selektiv

Die Weiterbildungsteilnahme in Deutschland steigt: Im Jahr 2015 beteiligten sich 51 % der Bevölkerung im Erwerbsalter von 18 bis 64 Jahren an einer Weiterbildung, 2010 waren es erst 42 %.<sup>4</sup> Auf den ersten Blick eine positive Bilanz. Eine aktuelle Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung macht allerdings auf zahlreiche Schwachpunkte im deutschen Weiterbildungssystem aufmerksam: Die Weiterbildungslandschaft in Deutschland ist äußerst unübersichtlich. Das gilt sowohl für die Zuständigkeiten und gesetzlichen Regelungen als auch für die Angebote und Abschlüsse, die zu wenig aufeinander abgestimmt sind. Die Teilnahme an Weiterbildung ist nach wie vor selektiv und hängt vom Qualifikationsniveau sowie vom sozialen und betrieblichen Status ab. Benachteiligt sind insbesondere Geringqualifizierte und Arbeitslose.<sup>5</sup>

Der Bericht unterscheidet drei Arten von beruflicher Weiterqualifizierung: Das ist zum einen die *betriebliche Weiterbildung*. Hierauf entfällt ein großer Teil der Schulungsaktivitäten. Allerdings handelt es sich häufig um kurzfristige Maßnahmen, meist zur Anpassungsqualifizierung. Im Gegensatz hierzu ist die *individuelle Weiterbildung* meist auf den Erwerb von Zertifikaten ausgerichtet und hat daher häufig einen größeren zeitlichen Umfang. Die Maßnahmen finden in der Regel nicht während der Arbeitszeit statt und die Teilnehmer tragen den größten Teil der Kosten selbst.

### Vermitteln statt qualifizieren – Geförderte Weiterbildung an den Rand gedrängt

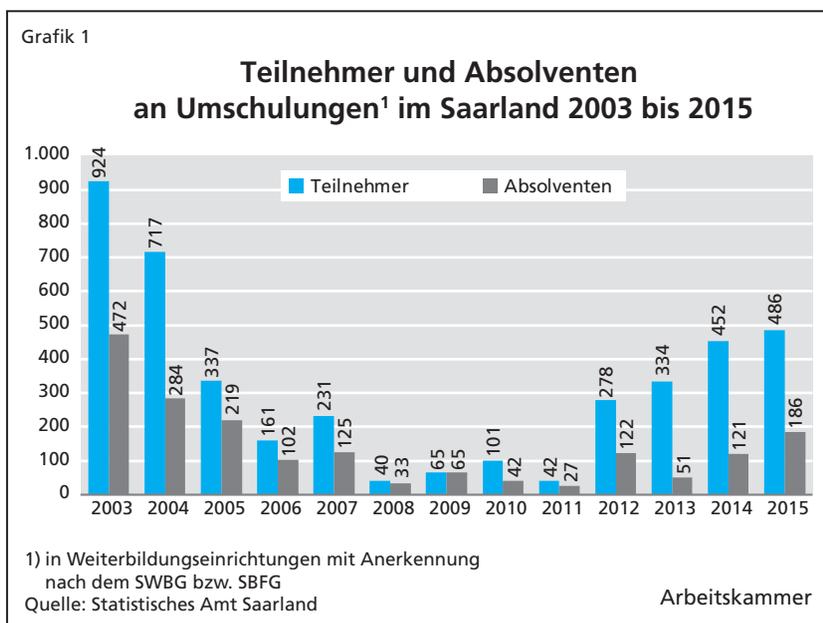
Ein dritter Block ist die *Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsförderung*. Doch die Teilnehmerzahlen in Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) geht seit Jahren zurück. Während im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 die berufliche Weiterbildung auf eine aktiv präventive Arbeitsmarktpolitik ausgerichtet war, wurde sie im Zuge

der Hartz-Reformen dem Vorrang der schnellen Vermittlung untergeordnet. Kurzfristige Ad-Hoc-Maßnahmen traten an die Stelle vertiefter Qualifizierung.<sup>6</sup> Dies zeigt sich auch im Saarland sehr deutlich.

Die Teilnehmerzahlen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (FbW) der Arbeitsagentur und der Jobcenter im Saarland gingen von rund 4.100 Teilnehmern im Jahr 2000 um mehr als die Hälfte auf 1.900 im Jahr 2015 zurück. Dabei hat die Zahl der Teilnehmer in Maßnahmen mit Abschluss bis 2008 noch schneller abgenommen. Danach ist allerdings eine Gegenentwicklung mit wieder ansteigenden Zahlen erkennbar. Mit rund 1.000 Teilnehmern in Abschluss orientierten Maßnahmen ist diese Zahl 2016 aber erst halb so hoch wie im Jahr 2000.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei der Entwicklung der Umschulungen: Von 2003 bis 2008 fand ein massiver Einbruch statt (siehe Grafik 1). Seit 2011 ist auch hier eine Trendwende zu erkennen. Allerdings ist das Niveau zu Beginn der 2000er Jahre noch lange nicht wieder erreicht.

Seit kurzem weitet die BA ihr Weiterbildungsangebot wieder etwas aus, aber längst nicht im erforderlichen Maße. Mit den beiden auf Initiative der Arbeitnehmerseite bereits im Jahr 2006 aufgelegten Sonderprogrammen IFLaS (Initiative zur Flankierung des Strukturwandels) und WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer



in Unternehmen) gelang sukzessive ein Umsteuern in Richtung abschlussbezogene Weiterbildung, allerdings auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Angesichts von rund 20.000 Arbeitslosen ohne Berufsausbildung im Saarland sind die Anstrengungen zur Fachkräftegewinnung deutlich zu gering. Hinzu kommt die Herausforderung der beruflichen Qualifizierung geflüchteter Menschen. Im Februar 2017 zählte die BA rund 7.400 Arbeitsuchende im Kontext von Fluchtmigration, die derzeit wegen der Teilnahme an verschiedenen Integrationsmaßnahmen (Sprachkursen etc.) noch nicht als Arbeitslose gezählt werden, die aber überwiegend auch eine berufliche Qualifizierung brauchen, um nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert zu werden.

### **Fachkräftesicherung heißt, die berufliche Weiterbildung ausbauen**

Das „Zukunftsbündnis Fachkräfte Saar (ZFS)“ hat im vergangenen Jahr in einer Arbeitsgruppe die Situation der beruflichen Weiterbildung im Land analysiert und ein Arbeitsprogramm „Berufliche Weiterbildung von Beschäftigten“ zur Stärkung der Weiterbildung im Land verabschiedet.<sup>7</sup> Der Maßnahmenkatalog umfasst die Sensibilisierung und Beratung von Unternehmen und Beschäftigten, den Ausbau der akademischen Weiterbildung und die Ausweitung der finanziellen Förderung (Weiterbildung in Großbetrieben und die Einführung eines Meisterbonus). Weiter wurde die Einrichtung eines Internetportals mit umfassenden Informationen zur beruflichen Weiterbildung und die Durchführung eines jährlichen Symposiums „Zukunft der Weiterbildung“ beschlossen.

Die Arbeitskammer begrüßt insbesondere die finanzielle Unterstützung von angehenden Handwerks- und Industriemeistern als Beitrag zur Aufwertung der beruflichen Bildung. Positiv ist auch die geplante Erweiterung der bei der Arbeitskammer angesiedelten Weiterbildungsdatenbank Saar zu einer umfassenden Informationsplattform, deren Finanzierung derzeit aber noch unklar ist. Diese Maßnahme allein kann allerdings eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berufs- und Bildungswegeberatung, die für alle Beschäftigten und Arbeitslosen zugänglich ist, nicht ersetzen.

Das beschlossene Arbeitsprogramm zielt vor allem auf die Weiterbildung von Beschäftigten und ist stark auf betriebliche Bedarfe ausgerichtet. Es fehlen insbesondere Maßnahmen zur Förderung der Qualifizierung von Geringqualifizierten, Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten, die sich individuell weiterbilden wollen. Zur Sicherung des Fachkräftebedarfs und zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit gilt es, gerade diese Gruppe zu qualifizieren. Das Fachkräftebündnis sollte deshalb dieses überfällige Thema zum nächsten Schwerpunkt machen.

## Langzeitarbeitslosigkeit wirksam bekämpfen

Die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit bleibt das Problem des saarländischen Arbeitsmarktes. Rund 13.800 Menschen waren im Jahresdurchschnitt 2016 offiziell langzeitarbeitslos. Tatsächlich liegt die Betroffenheit deutlich höher. Viele sitzen fest im System der Grundsicherung. Ihre Beschäftigungschancen sind deutlich geringer als die von Kurzarbeitslosen. Die Übergänge in den Arbeitsmarkt erweisen sich als instabil oder ermöglichen kein bedarfsdeckendes Einkommen. Rückläufige Fördermittel und fehlende Förderinstrumente haben diese Entwicklung begünstigt. Langzeitarbeitslose sind daher von der gesellschaftlichen Teilhabe weitgehend ausgeschlossen.

Mit der Instrumentenreform hat die Bundesregierung die Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung erheblich zurückgefahren: Im Jahr 2015 gab es im Saarland insgesamt nur noch 1.900 geförderte Personen. Die Teilnehmerzahlen sind seit 2009 auf ein Drittel gesunken (siehe Tabelle 1). Aktuell wurde das Angebot von Arbeitsgelegenheiten (AGH) wieder etwas ausgeweitet. Da in den Jobcentern vor allem im Zusammenhang mit der Integration geflüchteter Menschen wieder mehr Eingliederungsmittel zur Verfügung stehen, ist die Zahl der Teilnehmer an *Arbeitsgelegenheiten (AGH)* von 1.700 Teilnehmern im Jahresdurchschnitt 2015 auf knapp 3.000 Teilnehmer im Februar 2017 angestiegen. Programme mit geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung haben dagegen

Tabelle 1

### Entwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung im Saarland 2008 bis 2016 (Jahresdurchschnitte)

Maßnahmen	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Öffentlich geförderte Beschäftigung insgesamt</b>	<b>5.043</b>	<b>5.737</b>	<b>4.865</b>	<b>3.856</b>	<b>3.730</b>	<b>3.229</b>	<b>2.793</b>	<b>1.910</b>	<b>2.954</b>
Arbeitsgelegenheiten	4.556	4.882	4.340	3.337	2.270	1.565	1.537	1.696	2.436
Förderung von Arbeitsverhältnissen	-	-	-	-	25	88	137	126	146
Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt	-	-	-	-	-	-	-	12	221
Bundesprogramm Eingl. langzeitarbeitsl. Leistungsberechtigter	-	-	-	-	-	-	-	21	109
Beschäftigungszuschuss (auslaufend)	265	767	524	133	84	74	64	55	42
<i>Beschäftigungsphase Bürgerarbeit (ausgelaufen)</i>	-	-	-	386	1.351	1.501	1.055	-	-
<i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ausgelaufen)</i>	222	88	1	-	-	-	-	-	-

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zeitreihe zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten

Arbeitskammer

nur eine überschaubare Reichweite: Die *Förderung von Arbeitsverhältnissen* zählte 2016 knapp 150 Teilnehmer. Mit den seit 2015 hinzugekommenen Bundesprogrammen *Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt* und *Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigte* wurden 2016 rund 220 bzw. 110 Arbeitslose erreicht.

### **Öffentlich geförderte Beschäftigung unzureichend**

Damit scheint wieder etwas Bewegung in die öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen gekommen zu sein. Die Arbeitskammer bewertet allerdings den Anstieg bei den AGH kritisch, denn die Betroffenen erhalten keinen Arbeitsvertrag und damit auch nicht die damit verbundenen Rechte und Pflichten. Zudem erwerben sie keine Ansprüche in der Renten-, Kranken- oder Arbeitslosenversicherung. Die gesetzlich zulässige Höchstdauer der Maßnahmen ist begrenzt und sie sind selten eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt. Besonders kritisch ist, dass mittlerweile der Qualifizierungsanteil während dieser Maßnahmen gestrichen wurde und nur noch mit Landesmitteln finanziert werden kann.

Die beiden Bundesprogramme und das Instrument Förderung von Arbeitsverhältnissen bieten für die Teilnehmer bessere Bedingungen, denn gefördert werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Allerdings reicht hier die Zahl der Plätze keineswegs aus. Zudem sind die Bundesprogramme wieder nur befristet und die Zugangskriterien schränken den Kreis der Teilnehmer erheblich ein.

### **Ein dauerhaft geförderter sozialer Arbeitsmarkt ist notwendig**

Die Arbeitskammer fordert deshalb einen dauerhaft geförderten sozialen Arbeitsmarkt für Menschen, die lange Zeit ohne Arbeit sind. Die Zielsetzung ist primär die Bekämpfung von Armut und die Vermittlung von sozialer Teilhabe durch Erwerbsarbeit: Sie schließt aber auch die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen und damit auch eine Integration in ungeforderte Beschäftigung ein. Um die Finanzierung langfristig abzusichern ist es notwendig, dass der Bund einen Passiv-Aktiv-Transfer ermöglicht.<sup>8</sup> Dies wird mittlerweile von zahlreichen Bundesländern gefordert. Auch im Saarland gibt es hierfür eine breite politische Mehrheit. Gescheitert sind diese Vorstöße bislang am bundespolitischen Widerstand.

Angesichts der unzureichenden Förderinstrumente und der rückläufigen Mittel erproben verschiedene Bundesländer mittlerweile eigene Ansätze zur Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung: „Passiv-

Aktiv-Tausch Baden-Württemberg“ (2012 bis 2016, 900 geförderte Teilnehmer), „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung NRW“ (2013 bis 2016, 800 geförderte Teilnehmer), öffentlich geförderte Beschäftigung und „gemeinwohlorientierte Arbeit Thüringen“ (1.000 Fälle bis 2018 geplant und „Perspektive Arbeit“ im Land Bremen (500 Fälle geplant). Die Ergebnisse erster Evaluationsstudien zeigen sowohl positive Effekte bei der sozialen Teilhabe als auch bei den Beschäftigungswirkungen.<sup>9</sup>

#### **Beschäftigungsförderung zahlt sich aus**

Das Saarland hat mit dem Landesprogramm „Arbeit für das Saarland – ASaar“ ein umfangreiches Programm zur Flankierung der öffentlichen Beschäftigung aufgelegt. ASaar ergänzt die Programme des Bundes und der arbeitsmarktpolitischen Regelförderung mit eigenen Leistungen wie Coaching und Qualifizierung. Dass es sich lohnt, in Arbeit statt in Arbeitslosigkeit zu investieren, zeigt eine vom Arbeitsministerium in Auftrag gegebene Studie der Hochschule für Wirtschaft und Technik (HTW).<sup>10</sup> Die Forscher fanden im Projekt „Social Return on Invest“ (SORI) heraus, dass drei Viertel des Geldes, das im Saarland für öffentlich geförderte Beschäftigung eingesetzt wird, wieder an den Staat zurückfließt. Darüber hinaus ist die geförderte Beschäftigung auch für die zumeist sehr arbeitsmarktfernen Teilnehmenden mit erheblichen positiven Effekten verbunden. So verbessern sich die sozialen Kompetenzen und die gesellschaftliche Teilhabe. Die Beschäftigungsfähigkeit wird ausgebaut. Gestärkt werden zudem das gesundheitliche Wohlbefinden und das Selbstwertgefühl.

#### **Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Menschen**

Die Fluchtmigration ist aktuell eine der zentralen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen. Die insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2015 starke Zuwanderung von Flüchtlingen wird nun Zug um Zug für den Arbeitsmarkt relevant. Damit stellt sich die Frage, wie eine erfolgreiche Erwerbsintegration geflüchteter Menschen gelingen kann. Wo liegen die Hindernisse, aber auch die Potenziale für einen gelingenden Integrationsprozess?

Im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurden in den Jahren 2015 und 2016 knapp 17.000 Erstanträge auf Asyl von geflüchteten Menschen im Saarland gestellt. In den ersten beiden Monaten 2017 gingen etwas mehr als 400 dieser Anträge ein. Mit dem Rückgang der Fluchtmigration gerät nun die Arbeitsmarktintegration dieses Personenkreises verstärkt in den Blick.

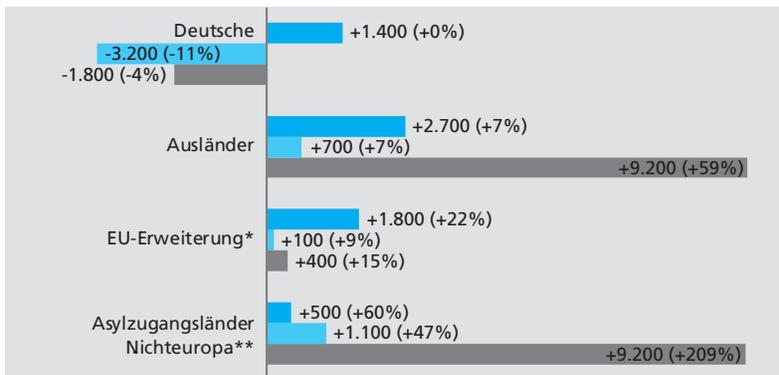
## Deutliche Auswirkungen der Fluchtmigration auf dem saarländischen Arbeitsmarkt erkennbar

Wegen der vergleichsweise schnellen Anerkennungsverfahren sind die Auswirkungen der Fluchtmigration auf den Arbeitsmarkt im Saarland inzwischen deutlich sichtbar. Zuwanderer und Flüchtlinge können in den Statistiken der BA nicht direkt ausgewiesen werden. Näherungsweise Aussagen können aber über die Staatsangehörigkeit getroffen werden (siehe Grafik 2).

Ausländische Beschäftigte haben im vergangenen Jahr einen erheblichen Beitrag am Beschäftigungsaufbau im Saarland geleistet. Auffällig ist, dass auch Menschen aus Asylzugangsländern deutlich von der positiven Arbeitsmarktentwicklung profitieren konnten. Ein Großteil der geflüchteten Menschen ist im Saarland mittlerweile im System der Grundsicherung angekommen. Von den 65.000 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die im November 2016 bei den saarländischen Jobcentern registriert waren, stammen 21 % oder 13.600 aus nichteuropäischen Asylherkunftsländern.

Grafik 2

### Arbeitsmarktkennzahlen im Saarland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten Veränderung zum Vorjahr



- sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
- Arbeitslose
- erwerbsfähige Leistungsberechtigte

\* Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Kroatien

\*\* Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien

Stand: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Aug. 2016, Arbeitslosigkeit Febr. 2017, erwerbsfähige Leistungsberechtigte Nov. 2016

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Arbeitskammer

Im Vorjahresvergleich hat sich diese Zahl mehr als verdreifacht. Viele davon sind zwar arbeitsuchend gemeldet. Aktuell bewirkt aber der hohe Einsatz von Fördermaßnahmen und Integrationskursen, dass die Arbeitslosigkeit kaum gestiegen ist.

Damit wird die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen mit Leistungsbezug zu einer zentralen Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik. Das Arbeitsministerium hat bereits im Oktober 2015 mit einem „Sieben-Punkte-Plan“ auf diese Herausforderung reagiert und diesen mittlerweile zum „Aktionsplan zur Integration Geflüchteter in den saarländischen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt“ fortgeschrieben. Die Arbeitskammer begrüßt dieses Vorgehen, das auf die verzahnte Kombination von Maßnahmen wie Sprachförderung, Einstiegsqualifizierung und eine möglichst frühzeitige Ausbildungsorientierung setzt. Positiv sind dabei insbesondere die vernetzte Zusammenarbeit und die Unterstützung relevanter Akteure (Jobcenter und IHK wie HWK).

#### **Die Erwerbsintegration von Geflüchteten bedarf eines langen Atems**

Für die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Menschen ist ein langer Atem nötig. Intensive Integrationsanstrengungen lohnen sich für alle Beteiligten. Dabei gibt es allerdings kein Patentrezept. Die Heterogenität erfordert passgenaue betriebsnahe Ansätze mit flexiblen und aufstiegsorientierten Kombinationen. Die geflüchteten Menschen brauchen eine Perspektive für eine erfolgreiche Aus- und Weiterbildung und eine nachhaltige Beschäftigung. Dabei dürfen andere Personen mit einem vergleichbarem Förderbedarf nicht aus dem Blick geraten, sondern auch sie sind gleichermaßen zu unterstützen.

#### **Debatte um eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik**

Die Bewältigung der beschriebenen aktuellen Herausforderungen macht deutlich, dass die Arbeitsmarktpolitik, wie sie mit der Agenda-Politik ausgerichtet wurde, heute vielfach an Grenzen stößt. Daher gibt es aktuell eine intensive Debatte um eine Neuorientierung in diesem Politikfeld: Im „Weißbuch Arbeiten 4.0“, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die Schlussfolgerungen aus einem breit angelegten Dialog über die Zukunft der Arbeit in Zeiten der Digitalisierung zusammengetragen. Dort wird gefordert, dass Arbeitsmarktpolitik wieder stärker präventiv ausgerichtet werden muss. Dazu ist frühzeitig in die Stärkung von Qualifikationen und die Verbesserung von Aufstiegsperspektiven zu investieren. Die Arbeitslosenversicherung soll schrittweise in eine Arbeitsversicherung umgebaut werden. Angestrebt wird zudem ein Anspruch auf eine unabhängige Weiterbildungsberatung sowie ein Recht auf Weiterbildung.<sup>11</sup>

Den Ausbau der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung, die Ansprüche auf Weiterbildung und deren Finanzierung begründet, fordert auch eine Expertise zur Weiterbildung der Hans-Böckler-Stiftung. Ziel müsse weiter sein, ein Netz neutraler Beratungsangebote für Weiterbildungsinteressierte auszubauen. Notwendig wäre aber zudem ein Bundesweiterbildungsgesetz, in dem verbindliche Maßstäbe für Weiterbildungsabschlüsse, Zertifizierungen und die Zulassung von Weiterbildungsträgern geregelt sind.<sup>12</sup>

Diese Debatte zeigt, dass Arbeitsmarktpolitik heute erneut vor grundlegenden Reformen steht. Um die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen, müssen in der nächsten Legislaturperiode die Weichen richtig gestellt werden. Beide Rechtskreise sind auf „Gute Arbeit“ und die Anforderungen des „Arbeiten 4.0“ auszurichten. Qualifizierung und Weiterbildung müssen wieder zum Herzstück einer präventiven und investiven Arbeitsmarktpolitik werden. Gleichzeitig ist die Reichweite der Arbeitslosenversicherung wieder auszubauen. Das Grundsicherungssystem ist verstärkt am Ziel der sozialen Teilhabe auszurichten. Aktivierung funktioniert nicht durch Zwang, sondern durch die eine Stärkung von Fähigkeiten und Ermutigung.

### Die saarländische Arbeitsmarktpolitik ist gefordert

Die Rahmensetzung für die Arbeitsmarktpolitik erfolgt auf Bundesebene. Die Länder setzen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik aber durchaus eigene inhaltliche Schwerpunkte, insbesondere auch vor dem Hintergrund der verfügbaren Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Folgendes muss aus Sicht der Arbeitskammer angesichts der beschriebenen Herausforderungen im Saarland in der aktuellen Legislaturperiode getan werden:

- Die Fachkräftepolitik des Landes ist fortzuentwickeln. Hierzu ist das „Zukunftsbündnis Fachkräfte Saar“ (ZFS) verstärkt auf Qualifizierung und Weiterbildung auszurichten.
- Die Einrichtung einer nutzerfreundlichen Weiterbildungsplattform ist sinnvoll. Dies setzt aber die Bereitstellung von finanziellen und personellen Ressourcen voraus.
- Notwendig ist darüber hinaus ein neutrales, qualitativ hochwertiges Beratungsangebot für alle Weiterbildungswilligen, analog zum Modellversuch „Lebensbegleitende Berufsberatung“ in der Westpfalz durch die Bundesagentur für Arbeit.<sup>13</sup>

- Im Fachkräftebündnis ist eine Arbeitsgruppe einzurichten mit dem Ziel, die Qualifizierung von Geringqualifizierten, Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten zu fördern.
- Der „Aktionsplan zur Integration von Geflüchteten in den saarländischen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt“ ist bedarfsgerecht fortzuentwickeln.
- Um Langzeitarbeitslosen eine Chance zu geben, muss das Programm „Arbeit für das Saarland“ ausgebaut und weiterentwickelt werden (Förderung der Aufnahme von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, Job-Coaching und individueller Betreuung).
- Das Saarland setzt sich auf Bundesebene weiter für die Einrichtung eines dauerhaft geförderten sozialen Arbeitsmarktes mit sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen ein. Um Mittel der Grundsicherung für die Entlohnung von Beschäftigten zu nutzen, ist auf die Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers hinzuwirken.
- Die aus dem Europäischen Sozialfonds geförderten Landesaktivitäten sind fortzuschreiben. Eine Neujustierung für die nächste Förderperiode ist frühzeitig vorzubereiten.

- <sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2017): ZukunftsMonitor IV: Wissen schaffen – Denken und Arbeiten in der Welt von morgen: [https://www.bmbf.de/files/zukunftsmonitor\\_Wissen-schaffen-denken-und-arbeiten-in-der-welt-von-morgen.pdf](https://www.bmbf.de/files/zukunftsmonitor_Wissen-schaffen-denken-und-arbeiten-in-der-welt-von-morgen.pdf).
- <sup>2</sup> Vgl. Buch, T.; Dengler, K.; Matthes, B. (2016): Saarland, Thüringen und Baden-Württemberg haben den größten Anpassungsbedarf. IAB-Kurzbericht Nr. 14/2016. Nürnberg.
- <sup>3</sup> Die Bundesagentur für Arbeit differenziert die Beschäftigten nach Anforderungsniveaus: Für die ausgeübten Tätigkeiten von „Experten“ ist normalerweise ein Hochschulabschluss erforderlich; von „Spezialisten“ ein Meister- Techniker oder anderer Fortbildungsabschluss; von „Fachkräften“ eine abgeschlossene Berufsausbildung und „Helfer“ mit un- oder angelernten Tätigkeiten.
- <sup>4</sup> Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2014. Ergebnisse des Adult Education Survey – AES Trendbericht. Bonn, S13.
- <sup>5</sup> Bläsche, A. u. a. (2017): Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland, Working Paper der Forschungsförderung in der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 25.
- <sup>6</sup> Vgl. Arbeitskammer des Saarlandes (2014). Bericht an die Regierung des Saarlandes 2014. Saarbrücken, S.182.
- <sup>7</sup> Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr (2016): Berufliche Weiterbildung von Beschäftigten. Arbeitsprogramm 2016.
- <sup>8</sup> Der Passiv-Aktiv-Transfer sieht vor, die „passive“ Grundsicherung von Betroffenen im SGB II in eine Bezuschussung „aktiver“ Arbeitsverhältnisse umzuwandeln.
- <sup>9</sup> Vgl. Fertig, M.; Fuchs, P. und Hamann, S. (2015): Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes, Passiv-Aktiv-Tausch‘ (PAT)“. Vorläufiger Endbericht ISG-Köln und IAB-Baden-Württemberg sowie Fuchs, P., Bauer, F. und Fertig, M. (2016): Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in NRW: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied. IAB-Kurzbericht, 10/2016, Nürnberg.
- <sup>10</sup> Vgl. Medien-Info des Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr vom 6. Januar 2016: Erste SROI-Studie belegt: in Arbeit investieren zahlt sich aus.
- <sup>11</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Arbeit weiter denken. Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin. S. 100 -114.
- <sup>12</sup> Vgl. a.a.O. Bläsche, A. u. a. (2017).
- <sup>13</sup> Vgl. Pressemitteilung der Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland vom 30.03.2017: Offizieller Startschuss für die Lebensbegleitende Berufsberatung in der Westpfalz.

## 3.2 Arbeitszeiten und Arbeitszeitgestaltung im Saarland

*Die AK-Beschäftigtenbefragung und die AK-Betriebsrätebefragung liefern wichtige empirische Befunde zur Arbeitszeitrealität im Saarland. Diese legen nahe, dass, im Gegensatz zu den Intentionen, die gesetzliche Ruhezeit oder die täglichen Höchstarbeitszeiten zu flexibilisieren, der gesetzliche Ausbau von Arbeitsschutzrechten und die Durchsetzung geltender Arbeitszeitvorschriften dringend erforderlich sind. Landespolitisch ergeben sich weitere Anhaltspunkte hinsichtlich des Ausbaus von Arbeitsschutzkontrollen, von Führungskräftebildungen, der Förderung von betrieblichen Beratungsleistungen sowie der Stärkung von Initiativen zur Erhöhung des Arbeitsvolumens von Frauen.*

### Aktuelle arbeitszeitpolitische Debatte um das Weißbuch 4.0

Die aktuelle Debatte zur Arbeitszeitgestaltung wird vor allem durch das Ende 2016 vorgestellte „Weißbuch Arbeiten 4.0“ des Bundesarbeitsministeriums (BMAS) geprägt.<sup>1</sup> Darin wird u. a. eine gesetzliche (zunächst befristete) Öffnungsklausel im Arbeitszeitgesetz in Aussicht gestellt, z. B. zur Flexibilisierung sowohl der gesetzlichen Ruhezeit (bislang 11 Stunden zwischen Arbeitsende und Arbeitsbeginn) als auch der täglichen Höchstarbeitszeiten (mit zukünftig drohender Orientierung an einer Wochenhöchstarbeitszeit), die mit bestimmten Bedingungen verknüpft wird (u. a. nur als Initiative beider Tarifparteien, Vorliegen eines Tarifvertrages und einer Betriebsvereinbarung). Die Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes wird hier nicht nur vor dem Hintergrund der Digitalisierung diskutiert und mit mehr Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie etwa der Ermöglichung von abendlichem Home-Office bei betrieblichen Bedarfen begründet, sondern auch von Arbeitgeberverbänden gefordert. Ein Beispiel ist der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband, der als Vertreter mehrheitlich nicht tarifgebundener Unternehmen ein vermeintliches „enges Arbeitszeitkorsett“, das dem Gastgeber-Standort Deutschland schade, beklagt.<sup>2</sup>

Der Einwand des DGB zum BMAS-Vorschlag für eine Öffnungsklausel lautet, dass diese auf eine Absenkung der geltenden gesetzlichen Schutzstandards durch die Tarifparteien abzielt (damit zwar die Tarifbindung attraktiver machen könne) und das Verhältnis zwischen gesetzlichen Mindeststandards und den darauf aufbauenden tarifvertraglichen Bestimmungen ins Gegenteil verkehren könnte: Tarifverträge sollen aber gesetzliche Mindeststandards anheben und nicht absenken.<sup>3</sup> Die gewerkschaftliche Positionierung insgesamt verweist denn auch eher darauf, dass das Arbeitszeitgesetz bereits genügend Flexibilisierungsmöglichkeiten und Ausnahmeregelungen

enthält. Im Gegenteil müsste es erstens eher um die Durchsetzung der bestehenden und arbeitswissenschaftlich begründeten Schutzstandards in den Betrieben gehen, da zwischen Recht und Wirklichkeit allzu oft eine große Lücke klafft. Zweitens müsse es auch um die Stärkung der Mitbestimmung bei der Arbeitszeitgestaltung gehen, die zudem mit mehr Mitbestimmung bei den Leistungsvorgaben zu verbinden wäre, da mehr Arbeitszeitflexibilisierung in der Regel auch zu einer Arbeitsverdichtung führt, weshalb beides zusammen angegangen werden sollte. Zum Beispiel hat die IG Metall jüngst – auch im Kontext ihrer Arbeitszeitkampagne „Mein Leben – meine Zeit“ – ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates zur Durchsetzung von Personalausgleich bei regelmäßiger Überschreitung der tariflich vereinbarten Arbeitszeiten gefordert.<sup>4</sup> Im Grundsatz wird gewerkschaftlich also das Festhalten an der Formel 8 (Arbeitsstunden pro Tag), 11 (Stunden Ruhezeit), 40 (Stunden pro Woche) postuliert.

#### **AK-Beschäftigtenbefragung und AK-Betriebsrätebefragung liefern exklusive Befunde zur Arbeitszeitrealität im Saarland**

Wie sieht vor diesem Hintergrund die Arbeitszeitrealität im Saarland aus? Die Arbeitskammer des Saarlandes verfügt über zwei eigene Erhebungsinstrumente, die ergänzend zur amtlichen Statistik, wie etwa die der Arbeitszeitberichterstattung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA)<sup>5</sup>, des IAB oder die der Haushaltsbefragung des Mikrozensus, speziell die saarländische Arbeitszeitrealität beleuchten können. Dies sind erstens die AK-Betriebs- und Personalrätebefragung („Betriebsbarometer 2017“), über dessen Fragebogen (mit dem diesjährigen Schwerpunkt Arbeitszeitgestaltung) im Zeitraum November 2016 bis Januar 2017 insgesamt 231 saarländische Arbeitnehmervertretungen zur Situation in ihren Betrieben Auskunft gaben. Die Ergebnisse repräsentieren die Arbeitsbedingungen in den Betrieben mit betrieblicher Interessenvertretung, deren Beschäftigte 31 % der im Saarland sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entsprechen.

Zweitens liegt mit der erstmals im Jahr 2016 durchgeführten AK-Beschäftigtenbefragung „Index Gute Arbeit Saar 2016“ die erste umfassende und repräsentative Beschäftigtenbefragung zur Beschreibung und Bewertung der Arbeitsqualität aus Sicht der Beschäftigten im Saarland vor, die auch Bundesvergleiche erlaubt: Im Auftrag der Arbeitskammer hat das Umfragezentrum Bonn im Rahmen einer Sonderbefragung (Oversample) zur jährlichen und bundesweiten Befragung zum DGB-Index Gute Arbeit von Februar bis Mai 2016 insgesamt 1.000 Beschäftigte im Saarland befragt, deren Ergebnisse wiederum von der Arbeitskammer ausgewertet wurden. Damit werden unmittelbar aus Sicht der Beschäftigten auch die Arbeitsbedingun-

gen in den Betrieben ohne betriebliche Interessenvertretung erfasst. Laut AK-Beschäftigtenbefragung besitzen 35 % der Beschäftigten im Saarland keine und 65 % eine betriebliche Interessenvertretung (bundesweit: 59 %).<sup>6</sup>

#### **Ungleiche Verteilung von Voll- und Teilzeit sowie von Überstunden zwischen den Geschlechtern**

Laut den repräsentativen Ergebnissen der AK-Beschäftigtenbefragung sind 73 % der Beschäftigten im Saarland vollzeitbeschäftigt und 28 % teilzeitbeschäftigt (d.h. mit weniger als 35 Wochenstunden). Bei den Frauen liegt der Anteil der Voll- und Teilzeitbeschäftigten bei je 50 %. Bei den Männern sind dagegen nur 7 % teilzeitbeschäftigt (im Bund 9 %). Zwischen den vertraglichen vereinbarten und den tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten klafft im Durchschnitt eine Lücke von 3 Stunden pro Woche (im Bund 3,5 Wochenstunden). Die Lücke ist bei den männlichen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten (mit +3,2 bzw. +6,4) größer als bei den Frauen (mit +2,2 bzw. +2,9). Diese deutet bereits auf einen großen Überstundenüberhang hin, der bei Männern trotz ohnehin durchschnittlich längerer Arbeitszeiten ausgeprägter ist.

#### **Deutliche Branchendifferenzen in der Bewertung der Arbeitszeitlage**

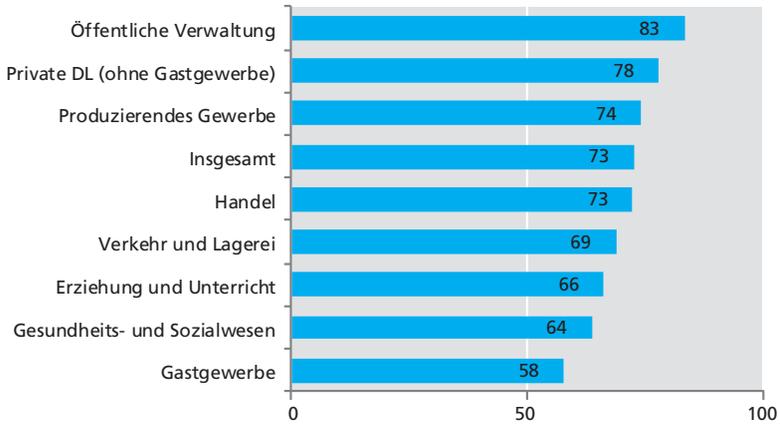
Über die AK-Beschäftigtenbefragung wurde auch die Zufriedenheit mit der Arbeitszeitlage über Fragen nach Wochenend-, Nacht-, Abend- und unbezahlter Arbeit sowie Erreichbarkeitserwartungen mittels einer Indexberechnung bestimmt. Danach gibt es große Unterschiede im Branchenvergleich. Am zufriedensten sind die Beschäftigten mit ihrer Arbeitszeitlage in der öffentlichen Verwaltung (83 von möglichen 100 Indexpunkten), am unzufriedensten im Gastgewerbe und im Gesundheits- und Sozialwesen (58 bzw. 64 Indexpunkte) (siehe Grafik 1).

#### **Sozial ungünstige Arbeitszeiten mit hoher Belastung im Saarland: Deutlich über dem Bundesschnitt**

Diese Indexberechnungen basieren auf den Antworten der Befragten, erstens zum Umfang der Betroffenheit von sozial ungünstigen Arbeitszeitlagen und zweitens hinsichtlich der jeweils mit ihnen verbundenen individuellen Belastungsbewertungen. Grafik 2 weist nun aus, dass im Saarland der Anteil der sehr häufig oder oft von Nachtarbeit betroffenen mit 16 % der Beschäftigten doppelt so hoch ist wie im Bundesgebiet (8 %). 52 % der Betroffenen im Saarland geben an, diese als stark oder eher stark belastend zu empfinden.

Grafik 1

### Indexwert Arbeitszeitalage nach Branchen

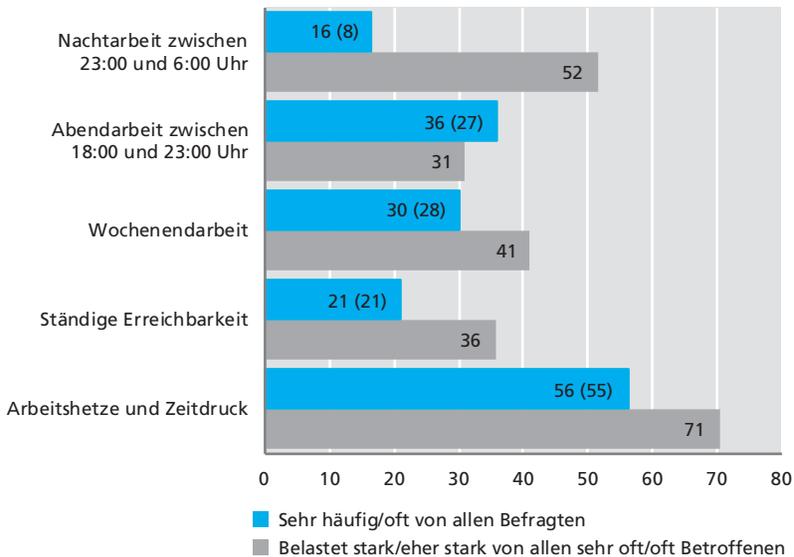


Quelle : Repräsentativumfrage DGB-Index Gute Arbeit Saar 2016, Oversample Saarland

Arbeitskammer

Grafik 2

### Sozial ungünstige Arbeitszeiten und Belastungsempfinden im Saarland (Angaben in %\*)



\*in Klammer Bundeswerte

Quelle: Repräsentativumfrage DGB-Index Gute Arbeit 2016, Oversample Saarland

Arbeitskammer

Auch häufige Abendarbeit ist im Saarland mit 36 % deutlich stärker verbreitet als im Bundesgebiet (27 %). Diese wird von 31 % als stark oder eher stark belastend empfunden. Von häufiger Wochenendarbeit sind 30 % betroffen (Bund: 28%), die sogar von 41 % der Betroffenen als stark/eher stark belastend empfunden wird. Der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, gemeinsame soziale Zeiten zur Pflege privater Freundschaften und damit auch Regenerationszeiten zu haben, sind hier Grenzen gesetzt. Hinzu kommt, dass ein Fünftel der Beschäftigten sehr häufig oder oft eine ständige Erreichbarkeit sicherstellt, die für mehr als ein Drittel der Betroffenen als stark oder eher stark belastend empfunden wird.

#### **Arbeitshetze, Überstunden, Pausenwegfall und unbezahlte Arbeit in den Abendstunden werden zum Gesundheitsrisiko und Produktivitätshemmnis**

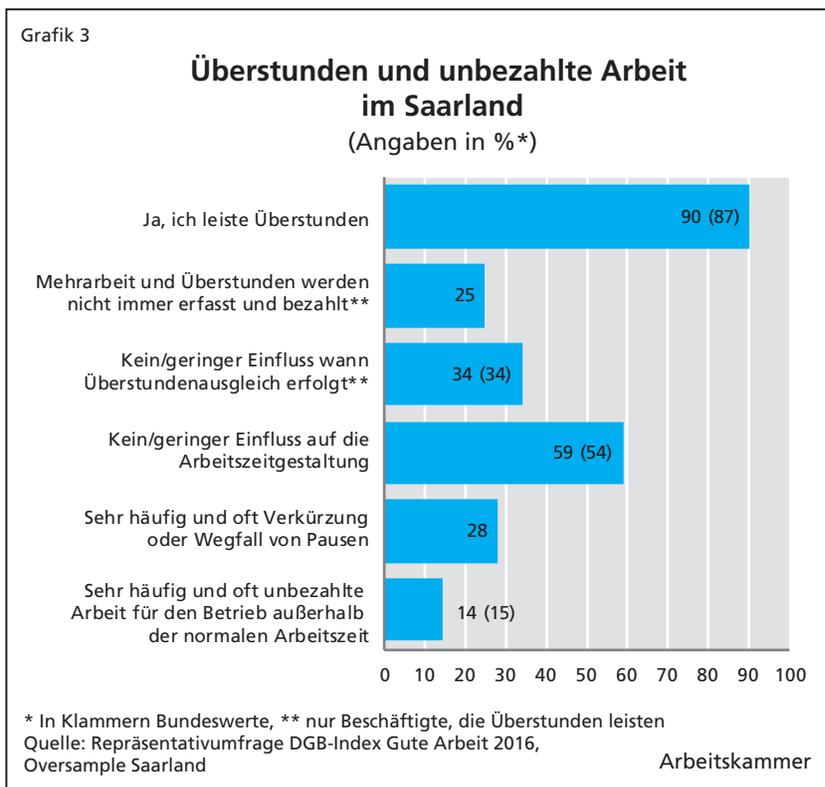
Zur hohen Verbreitung sozial ungünstiger Arbeitszeiten kommt hinzu, dass sich 56 % der Beschäftigten im Saarland sehr häufig oder oft in der Arbeit gehetzt und unter Zeitdruck fühlen, was von einer großen Mehrheit (71 %) als belastend empfunden wird. Auch bundesweit klagen laut Arbeitszeitreport 2016 der BAuA 51 % der Beschäftigten über häufigen Termin- und Leistungsdruck. Gesundheitliche Belastungen nehmen vor allem mit der Länge der Arbeitszeiten zu: Der Leistungsdruck steigt mit längeren Arbeitszeiten und Überstunden, wie auch die Gefahr der Überforderung durch die Arbeitsmenge sowie den Ausfall von Pausenzeiten. Schließlich nimmt die Produktivität ab. Der BAuA-Arbeitszeitreport räumt vor dem Hintergrund der These, dass Zeitsouveränität gesundheitliche Belastungen kompensieren kann, der Frage nach dem Einfluss der Beschäftigten auf die Arbeitszeitgestaltung besonderen Stellenwert ein. Laut BAuA-Report haben bundesweit nur 38 % großen Einfluss darauf, wann sie ihre Arbeit beginnen und beenden (Geringqualifizierte 23 %). 13 % der Betriebe würden gar das Gegenmodell, nämlich „Arbeit auf Abruf“ nutzen. Dennoch, selbst wenn der individuelle Einfluss auf die Arbeitszeitgestaltung relativ hoch ist, ist ein positiver Gesundheitseffekt nur dann wahrscheinlich, wenn zugleich die Zielvorgaben und Ressourcen mitbestimmt werden können: Sonst droht mehr Arbeit trotz mehr Arbeitszeitflexibilität. Fakt ist, dass Überstunden (zeitgleich mit dem Rückgang der durchschnittlichen vertraglichen Wochenarbeitszeit) stetig zunehmen. Laut einer Haushaltsbefragung des IAB hat bundesweit im Jahr 2016 die bezahlte Mehrarbeit 821 Mio. Stunden betragen (pro Kopf 21 Stunden), gut 52 Mio. mehr als im Jahr 2015. Die unbezahlte Mehrarbeit war dagegen noch umfangreicher. Sie betrug 941 Mio. Stunden (pro Kopf 24 Stunden), das waren 1,6 Mio. mehr als 2015. Der hohe Umfang unbezahlter Arbeit verweist wiederum auf Probleme der Arbeitszeiterfassung.

### Überstunden, unbezahlte Arbeit und Verfall von Zeitguthaben auch im Saarland verbreitet

Im Saarland leisten laut AK-Beschäftigtenbefragung 90 % der Beschäftigten Überstunden (Bund: 87 %) (siehe Grafik 3). Von diesen gibt ein Viertel an, dass Mehrarbeit und Überstunden nicht immer erfasst und bezahlt werden.

Nur ein Drittel gibt an, keinen Einfluss zu haben, wann der Überstundenausgleich erfolgt, was zunächst als relativ positiver Befund erscheint. Aber: Fast 60 % der Beschäftigten im Saarland gibt an, keinen oder nur geringen Einfluss auf die Arbeitszeitgestaltung insgesamt zu haben (Bund: 54 %). Und 28 % der Beschäftigten verkürzen sehr oft oder oft ihre Erholungspausen oder lassen sie wegfallen. Außerhalb der normalen Arbeitszeit leisten 14 % der Beschäftigten sehr häufig oder oft unbezahlte Arbeit für den Betrieb.

Auch erste Auswertungen der AK-Betriebsrätebefragung 2017 decken diese Befunde: In 13 % der befragten Betriebe existiert keine Arbeitszeiterfassung oder lediglich für weniger als die Hälfte der Beschäftigten. Bezahlte



Mehrarbeit für mehr als die Hälfte oder alle Beschäftigten wurde in den letzten 12 Monaten in 54 % der Betriebe geleistet. Unbezahlte Mehrarbeit für alle oder mehr als die Hälfte der Beschäftigten wird für 13 % der Betriebe bejaht. Der Verfall von nicht ausgeglichenen Zeitguthaben in den letzten 12 Monaten für alle oder mehr als die Hälfte der Beschäftigten wird dagegen bereits für 21 % der Betriebe bestätigt. Auch der Verfall von Urlaubsansprüchen für mehr als die Hälfte oder alle Beschäftigten kommt in 14 % der Betriebe vor. Diese Zahlen belegen, dass unbezahlte Arbeitszeiten oder der Verfall von Zeitguthaben selbst in Betrieben mit Interessenvertretung ein verbreitetes Problem darstellen.

#### **Arbeitszeitinstrumente und Arbeitszeitgestaltung in saarländischen Betrieben mit betrieblicher Interessenvertretung**

Jenseits der Überstundenpraxis stellt sich die Frage, wie verbreitet welche Arbeitszeitinstrumente sind, die aus Arbeitgebersicht und/oder aus Beschäftigtensicht Chancen bzw. Risiken bieten. Die AK-Betriebsrätebefragung 2017 bietet dazu folgende erste Ergebnisse: Erfreulich ist, dass für mehr als die Hälfte oder alle Beschäftigten zunächst die Vorhersehbarkeit der Arbeitszeit (mittel-/langfristige Planung) in 74 % der Betriebe durchaus gegeben ist. Bereitschaftsdienste und/oder Rufbereitschaften für mehr als die Hälfte der Beschäftigten existieren nur in 8 % der Betriebe. Allerdings gibt es in 44 % der Betriebe häufig wechselnde Arbeitszeiten für die Mehrzahl der Beschäftigten. Arbeitszeitspielräume im Schichtbetrieb für die Mehrzahl der Beschäftigten existieren in nur 18 % der Betriebe. Hier wäre mehr Flexibilität aus Sicht der Beschäftigten wünschenswert.

Auch „Arbeitszeitkonten vor allem zur Verfügung der Beschäftigten“ (z. B. Gleitzeitkonto) bestehen immerhin in 74 % der Betriebe für die Mehrzahl der Beschäftigten. Ebenfalls positiv ist, dass der Urlaub nach Beschäftigtenwunsch in 90 % der Betriebe für die Mehrzahl der Beschäftigten erfüllt wird. „Arbeitszeitkonten vor allem zur Verfügung des Arbeitgebers“ (z. B. Flexikonto) bestehen dagegen für die Mehrzahl der Beschäftigten in 26 % der Betriebe. Auch Langzeitkonten (z. B. für Blockfreizeit, Sabbatjahr, Freistellung vor der Rente) bestehen für die Mehrzahl der Beschäftigten in nur 10 % der Betriebe.

Ebenso sind weitere Arbeitszeitinstrumente, die der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienlich wären, relativ selten: Für die Mehrzahl der Beschäftigten wird in nur 8 % der Betriebe „Arbeit von zu Hause“ ermöglicht. „Flexible Arbeitszeiten für Eltern“ sind in nur 6 % und „für Pflegendende“ in nur 5 % der Betriebe für die Mehrzahl der Beschäftigten möglich. Bezüglich „Teilzeit nach persönlichem Bedarf“ und auch einer „Rückkehr zur Vollzeit

nach persönlichem Bedarf“ bestehen diese Möglichkeiten jeweils in 12 % der Betriebe für die Mehrzahl der Beschäftigten.

### **Betriebliche Interessenvertretungen sind wichtige Akteure zur Gestaltung von Arbeitszeiten**

Die wichtige Rolle der Betriebs- und Personalräte bei der Gestaltung von Arbeitszeiten ist nicht nur daran abzulesen, dass laut AK-Betriebsrätebefragung das Thema Arbeitszeit unter einer Vielzahl von verschiedenen Themen eines der drei wichtigsten Themen ist, mit dem die Gremien aktuell befasst sind. Die tägliche Arbeitszeit und Verteilung auf die Woche, Urlaubsgrundsätze, die vorübergehende Verlängerung oder Verkürzung der Arbeitszeit, Teilzeitregelungen, Betriebsferien, Elternzeit, Rufbereitschaft, sind wichtige Aufgaben, die die betrieblichen Interessenvertretungen auch im Sinne der Arbeitgeber wahrnehmen.

Hinzu kommt die Aushandlung von Betriebs- und Dienstvereinbarungen. In den letzten 24 Monaten wurden im Saarland als Ergänzungen oder Modifizierung zu den bereits umfänglichen bestehen Vereinbarungen zur Arbeitszeit primär Vereinbarungen zur Vertrauensarbeitszeit und zur täglichen Arbeitszeit abgeschlossen. Erstaunlicherweise wurde – entgegen der prominenten Thematisierung in der aktuellen Arbeitszeitdebatte – in den letzten 24 Monaten des Erhebungszeitraumes keine einzige Betriebsvereinbarung zum Thema Mobile Arbeit/Home-Office abgeschlossen. Allerdings sind aktuell verschiedene Unternehmen, zum Beispiel im Organisationsbereich der IG Metall, in Aushandlungsprozessen. Erstaunlich ist auch, dass die Analyse der Arbeitszeit in Gefährdungsanalysen laut Angaben der AK-Betriebsrätebefragung in 41 % der Betriebe keine Bedeutung und in 42 % nur eine geringe Bedeutung hat. Dies widerspricht im Grunde auch der großen Nachfrage von Betriebs- und Personalräten sowie von Arbeitgebern nach Beratungsdienstleistungen zur Arbeitszeitgestaltung im Rahmen des AK-Beratungsprojektes „BetriebsMonitor Gute Arbeit Saar“.

### **Fazit**

Die Bestandsaufnahme für das Saarland unterstützt hinsichtlich der arbeitszeitpolitischen Diskussion um das Weißbuch 4.0 die Position der Gewerkschaften, dass es keiner Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes, wohl aber betrieblicher Lösungen im Sinne der Beschäftigten bedarf, und dass der gesetzliche Ausbau von Schutzrechten, z. B. über eine Stärkung der Mitbestimmung bei arbeitszeit- und leistungspolitischen Fragen im Betrieb, notwendig ist. Auch eine gesetzliche und sanktionsbewährte Dokumen-

tationspflicht für alle Arbeitsstunden ist sinnvoll. Zudem ist es dringend notwendig, der Durchsetzung bestehender Schutzrechte Wirksamkeit zu verleihen. Selbst in Betrieben mit betrieblicher Interessenvertretung ist teils unbezahlte Mehrarbeit und der Verfall von nicht ausgeglichenen Zeitguthaben oder von Urlaubszeiten ein Problem. Hier ist auch die Landespolitik gefragt, um zu unterstützen. Adressaten sind einerseits die Arbeitgeber selbst: Führungskräftebildungen über eigenes Vorbildverhalten zum Umgang mit Überstunden oder zur Rücksichtnahme auf private Belange sind betriebliche Produktivitätsgewinne.

Ein anderer wichtiger Ansatz ist der Ausbau von Arbeitszeitkontrollen: Laut AK-Betriebsrätebefragung hat lediglich in 16 % der saarländischen Betriebe mit betrieblicher Interessenvertretung eine Aufsichtsbehörde in den letzten drei Jahren die Einhaltung von Arbeitszeitvorschriften kontrolliert. Zum Ausbau gehört allerdings auch eine ausreichende Personalisierung der Arbeitskontrollbehörden wie des Gewerbeaussichtsamtes, konkret des Landesamtes für Umwelt- und Arbeitsschutz, damit diese ihren Aufgaben angemessen nachgehen können. Außerdem ist die dauerhafte landespolitische Förderung von stark nachgefragten betrieblichen Beratungsprojekten – wie etwa das AK-Beratungsprojekt „BetriebsMonitor Gute Arbeit Saar“ – förderlich, auch um zum Beispiel Betriebs- und Dienstvereinbarungen im Kontext der Digitalisierung (Beispiel Home-Office) voranzubringen. Nicht zuletzt ist gerade im Saarland die Erhöhung des Arbeitszeitvolumens von weiblichen Erwerbstätigen im Sinne der Umverteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit und auch zur Ausschöpfung des ungenutzten Fachkräftepotenzials der weiblichen Erwerbstätigen – wie sie auch im Fachkräftebündnis Saar anvisiert wird – wichtig. Ein positiver Beitrag dazu ist die Einrichtung der Netzwerkstelle Frauen im Beruf (FiB) bei der Arbeitskammer.

<sup>1</sup> BMAS (2016): Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin 2016.

<sup>2</sup> Deutscher Hotel- und Gaststättenverband: Branchen-Kampagne gestartet: „Höchste Zeit für Wochenarbeitszeit“, PM 17/06

<sup>3</sup> Buntenbach, Annelie: Nicht die Büchse der Pandora öffnen, aus: Gute Arbeit 3/2017, Seite 22ff.

<sup>4</sup> IG Metall (2017): Faktenblatt 2.2 Arbeitszeiten für ein Gutes Leben. Bundestagswahl 2017, Frankfurt 2017.

<sup>5</sup> Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: Arbeitszeitreport Deutschland, Dortmund 2016.

<sup>6</sup> Umfangreiche Informationen und Ergebnisse zur AK-Beschäftigtenbefragung und zur AK-Betriebsrätebefragungen finden sich unter: <https://www.arbeitskammer.de/gute-arbeit.html>.

### 3.3 Rentenpolitik und Altersarmut: Kernprobleme nicht gelöst

*Die Altersarmut im Saarland verharrt auf einem hohen Niveau. Trotz der zuletzt erfolgten Rentenerhöhungen hat sich an der Grundkonstellation eines sinkenden Rentenniveaus nichts geändert. In der laufenden Legislaturperiode hat es zwar einige positive Entscheidungen in der Rentenpolitik gegeben, das Kernproblem – die steigende Altersarmut – wurde jedoch nicht angegangen.*

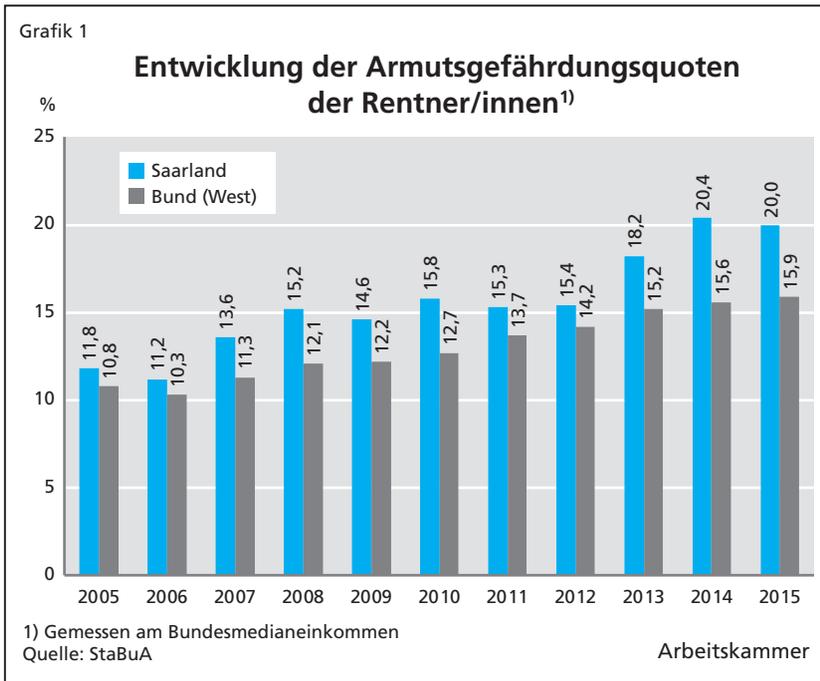
Der Abbau sozialer Leistungen und die Umgestaltung der Sozialsysteme im Rahmen der Agenda 2010 haben tiefe Spuren in der Gesellschaft hinterlassen. So haben Armut – und vor allem Altersarmut – sowie soziale Ungleichheit<sup>1</sup> merklich zugenommen. Neben der permanenten Absenkung des Rentenniveaus machen sich hierbei insbesondere der Anstieg prekärer Arbeitsverhältnisse und des Niedriglohnssektors bemerkbar. Auch die überfällige Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns als untere Lohnbarriere kann keine armutsfeste Rente im Alter garantieren.

#### **Beschäftigte sind bei ihrer Rente skeptisch**

Dabei ist die Alterssicherung für die Beschäftigten, wie die AK-Beschäftigtenbefragung 2016 (Index Gute Arbeit 2016) zeigt, von ganz besonderer Bedeutung. Die Beschäftigten erwarten legitimerweise, dass das Rentensystem ihren Lebensstandard im Alter angemessen sichert und Armutslagen vermeidet.

Die Realität ist davon aber weit entfernt. Die Rentenerwartungen werden eher skeptisch eingeschätzt. So gehen 39 % der Beschäftigten im Saarland davon aus, dass die gesetzliche Rente aus ihrer Erwerbstätigkeit nicht mehr zum Leben ausreichen wird – und dies betrifft auch mittlere Einkommen. Lediglich 21 % gehen davon aus, von der späteren Rente gut leben zu können.<sup>2</sup>

Ebenfalls nach der AK-Beschäftigtenbefragung 2016 erwarten 40 % der befragten Beschäftigten im Saarland, dass sie aufgrund hoher Arbeitsbelastungen ihre jetzige Tätigkeit nicht bis zum gesetzlichen Rentenalter ausüben können. Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und Pflege und eine auskömmliche Rente sind aber wichtige Elemente Guter Arbeit und damit auch ein Faktor wirtschaftlicher Stabilität und des sozialen Zusammenhalts.



### Altersarmut betrifft ein Fünftel der Rentnerinnen und Rentner

Im Zeitablauf hat die Armut im Saarland wie bundesweit, trotz einer positiven Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung und sinkender Arbeitslosigkeit, zugenommen. So stieg die Armuts-(gefährdungs)quote – gemessen am Bundesmedian – von 11,8 % im Jahre 2005 auf 20 % in 2015, im Bundesgebiet von 10,8 % auf 15,9 %. Das Saarland weist im Bundesvergleich mit den westdeutschen Bundesländern neben Nordrhein-Westfalen das höchste Niveau und die ungünstigste Entwicklung auf (siehe ausführlich zum Thema Armut das nachfolgende Kapitel). Besonders stark fiel der Zuwachs im Bereich der Altersarmut aus – sowohl im Saarland wie bundesweit. Sie nahm im Saarland von 2005 bis 2015 von 11,8 % auf 20 % und in Westdeutschland von 10,8 % auf 15,9 % zu. Sie ist damit zwischen 2005 und 2015 in Westdeutschland um fast die Hälfte, im Saarland sogar um drei Viertel gestiegen. Die Altersarmut lag bundesweit bis vor wenigen Jahren sogar unter der Armuts(gefährdungs)quote der Gesamtbevölkerung. Auch im Saarland haben sich die Verhältnisse erst 2010 umgekehrt.

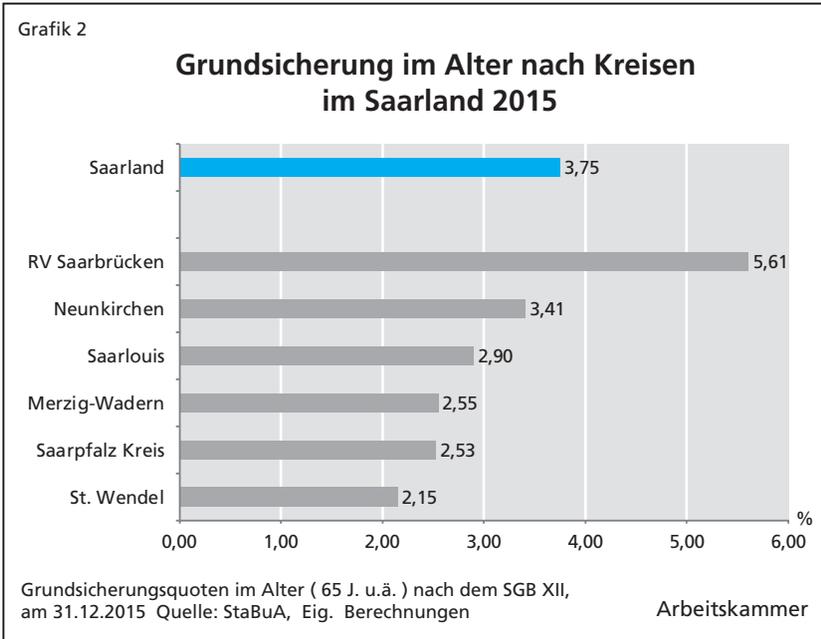
**Altersarmut ist vor allem weiblich**

Frauen sind von Altersarmut weit überdurchschnittlich betroffen. Denn Frauen haben aufgrund häufig unterbrochener Erwerbsbiografien, von Teilzeitarbeit und Minijobs deutlich niedrigere Rentenansprüche erworben. Die fast ausschließlich Frauen zugute kommende Anrechnung von Kindererziehungszeiten (bis zu 3 Entgeltpunkte je Kind) kann dies bei weitem nicht kompensieren. Ihr Lebensunterhalt ist damit immer noch stark von der Hinterbliebenenversorgung geprägt. Dies wird sich aufgrund der langen Vorlaufzeiten – Aufbau der Rentenanwartschaften im Laufe des Erwerbslebens einerseits und anschließendem Rentenbezug andererseits – auch nur allmählich ändern. Die Abstände zwischen Männern und Frauen sind nach wie vor erheblich: Im Jahre 2015 kamen Frauen durchschnittlich auf 34 Versicherungsjahre und 0,7 Entgeltpunkte/Versicherungsjahr, Männer hingegen auf 41 Versicherungsjahre und 1 Entgeltpunkt/Versicherungsjahr.

So lag die Armuts(gefährdungs)quote von Frauen im Alter von 65 Jahren und älter 2015 im Saarland bei 22,8 %, bei Männern bei 16 %. Im Jahre 2005 lag diese Quote bei den Frauen bei 16,1 %, bei Männern bei 9,7 % und damit sogar unter der Quote für die Gesamtbevölkerung. Auf Bundesebene fiel der Zuwachs wesentlich schwächer aus und auch im Niveau lagen die Armuts(gefährdungs)quoten deutlich unter den Werten für das Saarland (Frauen 2005 13,3 %; 2015 16,9%; Männer 2005 9,4 %; 2015 12,8 %). Altersarmut hat auch im Vergleich zu anderen sozialen Gruppen ein deutlich höheres Gewicht bekommen (siehe das nachfolgende Kapitel).

**Mit den Fallzahlen der Grundsicherung wird Altersarmut kleingerechnet**

Der „dynamische“ Anstieg der Altersarmut verdeutlicht gleichzeitig den Handlungsbedarf. Nach jahrelangen – wenig erfolgreichen – Diskussionen um die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Reformen, schlägt der aktuelle Diskurs eine fast schon kuriose Volte. Die amtliche Armutsstatistik wird einfach in Frage gestellt. „Das Armutsrisiko von Senioren ist besonders niedrig“, war nur eine Schlagzeile vom Frühjahr dieses Jahres.<sup>3</sup> Die Grundlage dieser Argumentation bilden die Fallzahlen der Grundsicherung im Alter. Grundsicherung im Alter wird, ebenso wie die Grundsicherung bei Erwerbsminderung bzw. bei Arbeitsuchenden (Hartz IV), bei Bedürftigkeit und nach Antragstellung bei den jeweils zuständigen Ämtern, geleistet. Bedürftigkeit setzt eine Einkommens- und Vermögensprüfung voraus. Gegen Ende des Jahres 2015 lag die Grundsicherungsquote im Alter – also der Bezug von Sozialhilfe – im Saarland bei 3,75 %, auf Bundesebene bei 3,1 %. Mit dem Anstieg der Armuts(gefährdungs)quote Älterer ist auch die Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter in den letzten Jahren stetig und deutlich



gestiegen. Sie liegt in städtischen und verdichteten Region, wie dem Regionalverband Saarbrücken (5,6 %), im Vergleich zu eher ländlich geprägten Regionen (Landkreis St. Wendel 2,15 %), deutlich höher.

Der Unterschied zur oben herangezogenen Armuts(gefährdungs)quote erklärt sich aus zwei Faktoren: Erstens verzichten sehr viele ältere bedürftige Menschen aus Scham oder aus Angst vor einem Einkommensrückgriff auf Verwandte bzw. aus Unkenntnis auf ihnen eigentlich zustehende Grundsicherungsleistungen. Außerdem hätten sehr viele neben ihrer niedrigen Rente auch nur geringe Leistungen aus der Grundsicherung zu erwarten, so dass häufig darauf verzichtet wird. Daher wird Grundsicherung und Hilfe zur Pflege oft erst im Falle einer Pflegebedürftigkeit und eines Heimaufenthaltes beantragt. Zweitens liegt die Höhe der Grundsicherungsleistung (weniger als 800 Euro im Monat) erheblich unter der Armutsgefährdungsschwelle (942 Euro für einen Einpersonenhaushalt in 2015). Die Differenz ist damit gravierend. Und gerade in diesem Bereich liegen sehr viele Renten.

#### Rentenpolitik senkt Rentenniveau kontinuierlich

Hauptgrund für Altersarmut sind zu geringe Rentenansprüche. Denn Altersarmut und Rentensystem sind aufs Engste miteinander verknüpft. Gerade im unteren Bereich der verfügbaren Einkommen im Alter stellt die

gesetzliche Rente die wichtigste Einkommensquelle dar. Ein wirkungsvolles Alterssicherungssystem hat daher vorrangig zwei Aufgaben zu erfüllen: die Vermeidung von Armut im Alter und die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards.

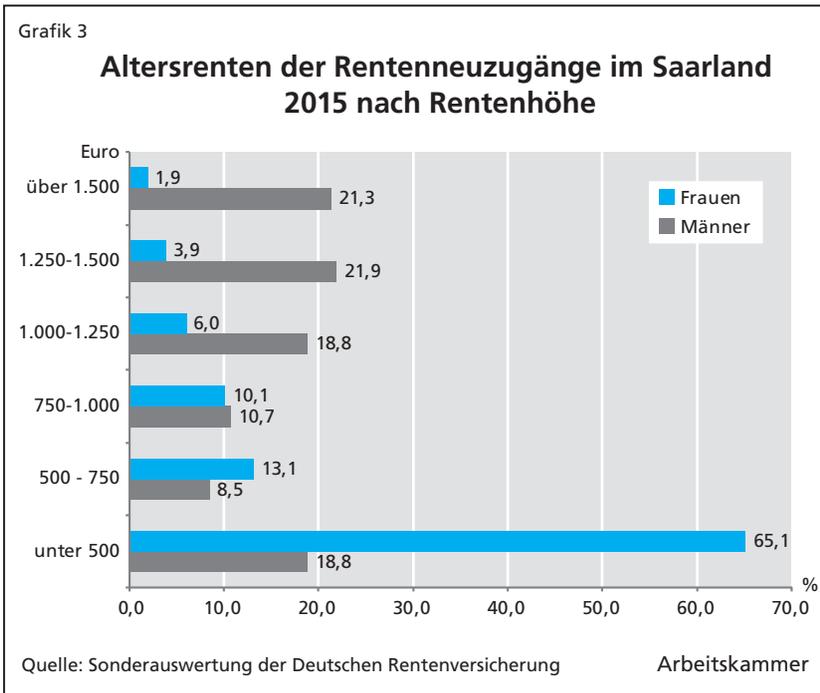
Die neue, im Rahmen der Agenda 2010 auf den Weg gebrachte Alterssicherungspolitik hat die gesetzliche Rente erheblich geschwächt und hat das – nicht neue – „Drei-Säulen-Modell“ aus gesetzlicher Rente (Basissicherung), betrieblicher Altersversorgung und privater Vorsorge (u. a. Riesterrente) in den Vordergrund gerückt. Im Ergebnis hat sich die Statik der „Säulenhalle“ jedoch als baufällig herausgestellt. Das Rentenniveau wurde bereits merklich abgesenkt, die Riesterrente hat sich als Flop herausgestellt. Nur etwa die Hälfte der Beschäftigten verfügt über eine betriebliche Altersversorgung – häufig auf niedrigem Niveau.

Ein Blick auf das aktuelle Rentenniveau und die Rentenzahlungen verdeutlicht die dramatische Entwicklung. Aktuell liegt das Rentenniveau eines Durchschnittsverdieners nach 45 Versicherungsjahren nach zahlreichen „Nullrunden“ der letzten Jahre bei 1.370 Euro (ab 1. Juli 2017 bei 1.396 Euro). Hiervon müssen knapp 11 % für Kranken- und Pflegeversicherung und je nach individueller Besteuerungssituation weitere Beträge für die Einkommensteuer abgezogen werden. Wegen unvollständiger Erwerbsbiografien und vielen Einkommensbeziehern unterhalb des Durchschnitts liegen die meisten Rentenfälle aber unterhalb der Eckrente. Dabei zeigt sich, dass die Renten der Neurentner zum Teil deutlich unterhalb der Renten der Bestandsrentner aus früheren Rentenzugangsjahren liegen.

### **Renten für Frauen liegen unter der Eckrente**

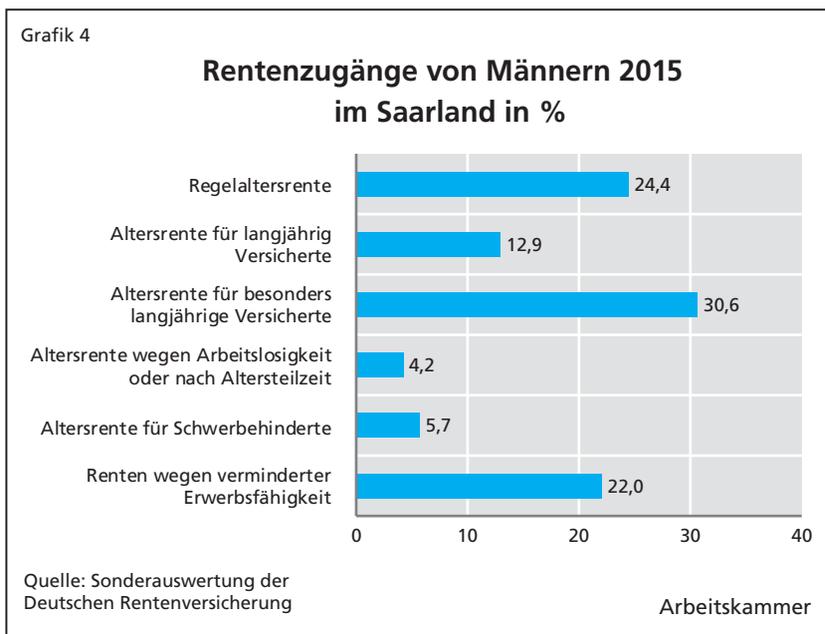
Die durchschnittliche eigene Altersrente – ohne Hinterbliebenenrente – lag Ende 2015 im Saarland bei 1.188 Euro für Männer (Bund 1.130 Euro) und 491 Euro für Frauen (Bund 653 Euro). Bei den Erwerbsminderungsrenten lagen die durchschnittlichen Zahlbeträge deutlich niedriger: Frauen 694 Euro, Männer 764 Euro jeweils für das Saarland (Bund 732 Euro für Frauen, 741 Euro für Männer).

Für die Rentenanzugänge aus 2015 lagen die Rentenzahlbeträge im Saarland bereits um 40 bis 110 Euro niedriger. Ein tieferer Einblick erschließt sich bei Heranziehung einer Schichtung der Rentenzahlbeträge nach Renteneinkommensklassen. Lediglich ein Fünftel der Neurentnerinnen aus 2015 hatte demnach einen eigenständigen Rentenanspruch oberhalb von 750 Euro und damit oberhalb der Grundsicherung (die Grundsicherung lag 2015 je nach zu berücksichtigender Miete zwischen 750 und 800 Euro). Gerade einmal



5 % erreichten einen Rentenzahlbetrag oberhalb der Eckrente. Frauen sind daher auch aktuell in hohem Maße auf die Hinterbliebenenversorgung angewiesen. Bei Männern sieht die Lage deutlich günstiger aus. Gut 40 % bezogen eine Rente oberhalb der Eckrente. Die niedrigen Renten spiegeln die zuvor beschriebenen Armuts(gefährdungs)quoten deutlich wider. Ohne weitere Einkommen kann die gesetzliche Rente allein für viele weder den Lebensstandard sichern noch vor Altersarmut schützen.

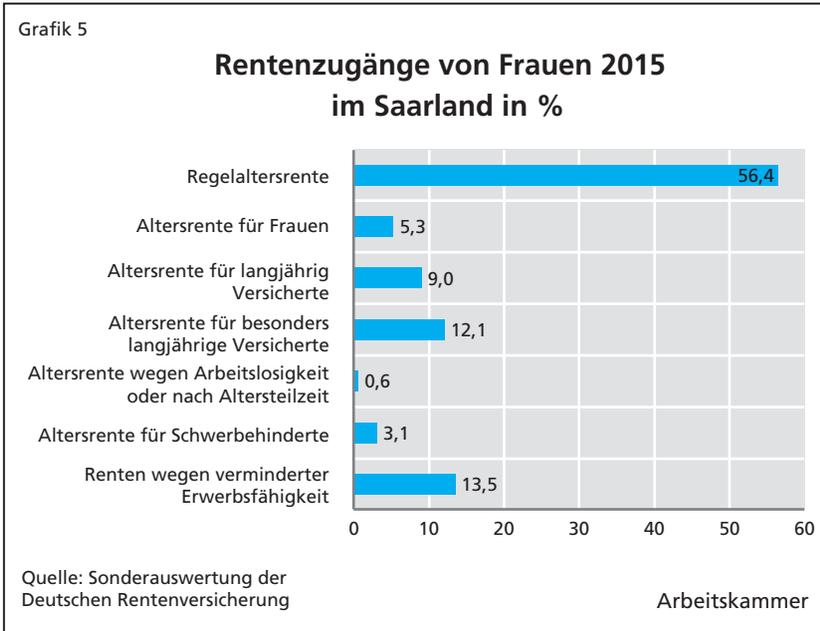
Ursächlich hierfür ist in erster Linie der Kurswechsel in der Rentenpolitik im Rahmen der Agenda 2010 gewesen. Mit der Einführung des sogenannten Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel wird der laufende Rentenanstieg gebremst und das Rentenniveau wird kontinuierlich abgesenkt. Mit der Einführung der Riesterrente – die sich inzwischen als Flop erwiesen hat – wurde die paritätische Finanzierung aufgegeben und die Alterssicherung teilweise privatisiert. Mit der Einführung der Rente mit 67 wurde zudem die Lebensarbeitszeit verlängert. Dies trifft vor allem Beschäftigte mit hohen Arbeitsbelastungen, die die Rente kaum (gesund) erreichen. Hinzu kamen weitere Rentenkürzungen (z. B. voller Pflegeversicherungsbeitrag, Rentenbesteuerung, Kürzungen bei den Ausbildungszeiten u.v.m.). Ziel der Politik ist es, die Rentenbeiträge bis 2020 auf maximal 20 % und bis 2030 auf maximal 22 % zu deckeln. Die eigentlichen Ziele – Lebensstandsicherung und Vermeidung von Altersarmut – wurden aufgegeben.



### 32 Beitragsjahre für eine Rente auf Grundsicherungsniveau erforderlich

Das Sicherungsniveau vor Steuern wird damit voraussichtlich von 53 % im Jahre 2000 auf 43 % bis zum Jahre 2030 sinken. Aktuell liegt das Sicherungsniveau bereits unter 48 %. Die Durchschnittsrente nähert sich damit immer stärker der statistischen Armutsgrenze an. Diese liegt bei 40 % des Nettoarbeitsentgelts nach Steuern. Insgesamt sinkt das Rentenniveau bis 2030 um ein Viertel, die Rentenausgaben sogar um ein Drittel im Vergleich zur Ausgangssituation. Für eine Rente auf Grundsicherungsniveau sind 2030 32 Beitragsjahre mit einem Durchschnittsverdienst erforderlich.

Die Folgen dieser beitragsorientierten Rentenpolitik lassen sich deutlich an der Entwicklung der Renten im Vergleich zu den Löhnen ablesen. So nahm die Bruttostandardrente (Eckrente) in Westdeutschland von 2000 bis 2015 gerade einmal um 16,7 % zu, netto vor Steuern sogar nur um 12,9 %. Das Bruttojahresentgelt je Arbeitnehmer stieg im gleichen Zeitraum um 28,2 % (netto vor Steuern um 25,3 %). Die Verbraucherpreise nahmen in dieser Phase um 24,7 % zu. Während die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen noch einen kleinen Reallohnzuwachs verbuchen konnten, wurden die Rentnerinnen und Rentner deutlich abgehängt. Die reale Rente hat mehr als ein Zehntel an Kaufkraft eingebüßt.



#### Hohe Zahl an Erwerbsminderungsrenten

Die Rentenzugangsstatisik 2015 zeigt, dass gesundheitliche Probleme einen häufigen Grund für den vorzeitigen Renteneintritt bilden. So mussten im Saarland 22 % der Männer und 13,5 % der Frauen aufgrund verminderter Erwerbsfähigkeit vorzeitig die Rente in Anspruch nehmen. Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner sind sehr häufig von Altersarmut betroffen, Maßnahmen also besonders dringlich. Die Politik hat zwar inzwischen im Rahmen des Rentenpakets 2014 gegengesteuert und legt mit dem in der Verabschiedung befindlichen Gesetzentwurf für eine höhere Erwerbsminderungsrente ab 2018 nach; die Rentenabschläge bleiben grundsätzlich bestehen, werden jedoch auf maximal zwei Jahre reduziert.

Die Einführung der Rente mit 63 Mitte 2014 schlägt sich in der Rentenzugangsstatisik für 2015 deutlich nieder. So nahmen über 30 % der Männer und 12 % der Frauen die abschlagfreie Rente für besonders langjährige Versicherte in Anspruch. Frauen erfüllen seltener die Voraussetzungen von mindestens 45 Versicherungsjahren. Weitere knapp 13 % der Männer und 9 % der Frauen nahmen die mit Rentenabschlägen verbundene Rente für langjährige Versicherte (mindestens 35 Versicherungsjahre) in Anspruch. Die Altersrenten für Schwerbehinderte haben nicht zuletzt aufgrund der veränderten Zugangsvoraussetzungen an Bedeutung verloren.

### Anforderungen an ein armutsfestes und lebensstandsicherndes Rentensystem

Wie bereits beschrieben, spielt die Rentenpolitik und die gesetzliche Rente bei der Sicherung einer angemessenen Altersversorgung und bei der Bekämpfung der Altersarmut eine Schlüsselrolle. Um diese Ziele zu erreichen, müssen vier Voraussetzungen erfüllt sein:

- Das allgemeine Rentenniveau muss ausreichend hoch sein.
- Die Löhne im unteren Einkommensbereich müssen ein Mindestniveau oberhalb des aktuellen Mindestlohns erreichen.
- Die Erwerbsbiografien müssen vollständig sein, d.h. bei Lücken müssen sie geschlossen werden (Eltern-, Pflegezeit, Teilzeitbeschäftigung, Arbeitslosigkeit, Krankheit).
- Zur Vermeidung von Erwerbsunfähigkeit und (unfreiwilligen) Rentenabschlägen muss die Beschäftigungsfähigkeit (Gesundheit, Qualifikation) gesichert werden.

Maßnahmen der Rentensicherung und Armutsvermeidung müssen daher sowohl im Erwerbssystem, als auch in der Sozialpolitik, insbesondere aber in der Rentenpolitik ansetzen:

#### Kurswechsel im Rentensystem erforderlich

- Rückkehr zum Ziel der Lebensstandardsicherung (dieses wurde dem Ziel der Beitragssatzstabilität geopfert) in der Rentenversicherung (GRV).
- Der weitere Rückgang des Rentenniveaus muss umgehend gestoppt werden (Sofortmaßnahme), d.h. der Nachhaltigkeitsfaktor wäre auszusetzen.
- Das Rentenniveau netto vor Steuern ist mit der Agendapolitik seit 2004 von 53 % auf 48 % gefallen und soll bis 2030 auf 43 % zurückgehen (netto nach Steuern entspricht dies einem Rückgang von 70 % auf 55 %). Angestrebt werden sollte wieder ein Wert von 50%.
- Die Riesterrente hat sich als Fehlschlag erwiesen. Sie sollte auslaufen und die Beiträge sowie die Fördermittel sollten zur Stärkung der GRV eingesetzt werden.

- Mit dem Auslaufen der Riesterrente wäre auch eine Rückkehr zu einer (echten) paritätischen Finanzierung in der GRV verbunden.
- Die eigenständigen Rentenansprüche der Frauen (ohne Hinterbliebenenversorgung) betragen etwa die Hälfte der Ansprüche der Männer. Dies ließe sich zumindest teilweise durch die Wiedereinführung der Rente nach Mindestentgeltpunkten (galt bis 1992) kompensieren. Dabei werden – vereinfacht – die Entgeltpunkte auf ein Mindestniveau angehoben.
- Ergänzend hierzu würde eine Mindestsicherung (z. B. 30 Versicherungsjahre/30 Entgeltpunkte) die Rente armutsfest machen. Die im Koalitionsvertrag vorgegebene Lebensleistungsrente (40 Vj./30 EP), die sowohl einer Einkommens- als auch einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegen soll, könnte als Vorstufe den Weg weisen und sollte umgehend eingeführt werden.
- Der Ausbau der betrieblichen Altersversorgung insbesondere in KMU (nur 50 % der Beschäftigten in Privatbetrieben verfügen über Anwartschaften) muss auf den Weg gebracht werden; eine Verbesserung der Transparenz bei der betrieblichen Altersversorgung ist notwendig.
- Die sogenannte Entgeltumwandlung (die Beiträge werden ausschließlich vom Arbeitnehmer aufgebracht) gilt als eine Form der betrieblichen Altersversorgung, entspricht aber eher einer privaten Vorsorge und führt zu erheblichen Ausfällen an Sozialversicherungsbeiträgen. Sie begünstigt vor allem Höherverdienende. Sie muss zielführender ersetzt werden.
- Der Schutz vor einer Erwerbsminderung muss weiter verbessert werden. Erwerbsminderung geht häufig mit Verarmung einher. Konkret geht es darum, die Rentenabschläge bei Erwerbsminderung abzuschaffen.
- Pflege- und Kindererziehungszeiten müssen im Rentensystem stärker berücksichtigt und sachgerecht aus Steuermitteln finanziert werden.

#### **Bessere Absicherung im Erwerbs- und Sozialsystem**

- Die Absicherung für Langzeitarbeitslose muss wiederhergestellt werden.
- Prekäre Erwerbsformen (z. B. Minijobs) müssen zurückgedrängt werden.

- Der allgemeine gesetzliche Mindestlohn muss auf ein armutsfestes Niveau (etwa 11 Euro) angehoben werden.
- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf muss weiter verbessert werden. Damit verbunden ist eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen (stärkt die eigenständige Alterssicherung). Der Lohnrückstand der Frauen gegenüber den Männern muss abgebaut werden.
- Rentner müssen in der Kranken- und Pflegeversicherung sowohl von der Beitragsseite (Rentner zahlen den vollen Pflegeversicherungsbeitrag, bei Betriebsrenten auch den vollen Krankenversicherungsbeitrag) als auch bei den Zuzahlungen entlastet werden.
- Die Höhe der Grundsicherung selbst muss auf ein armutsfestes Niveau angehoben werden. Der Zugang zur Grundsicherung im Alter muss verbessert werden.
- Die Anstrengungen zur Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze müssen sowohl über einen Ausbau der betrieblichen Gesundheitspolitik als auch über die Personal- und Qualifizierungspolitik verstärkt werden. Erwerbsminderung, Arbeitslosigkeit und damit verbunden ein frühzeitiger Renteneintritt erhöhen das Armutsrisiko im Alter deutlich. Längerfristig sollte sogar eine stärkere (abschlagsfreie) Flexibilisierung der gesetzlichen Altersgrenze, die berufliche Belastungen während des Arbeitslebens berücksichtigt, angestrebt werden.

#### Weitere Reformationen:

- Die Einführung einer Rentenversicherung für alle Erwerbstätigen wäre auf mittlere Sicht die richtige Perspektive.
- Eine Wiedereinführung einer Berufsunfähigkeitsrente (die Privatisierung ging vor allem zu Lasten der Beschäftigten an belastenden Arbeitsplätzen) würde vor allem Arbeitnehmer an hoch belasteten Arbeitsplätzen besser vor Armut schützen.
- Versicherungsfremde Leistungen müssen konsequent aus Steuermitteln finanziert werden.
- Finanzierung/Beitragssatz: Eine Umsetzung der vorgenannten Maßnahmen führt zwar zu einem leichten Anstieg der Beitragssätze. Wenn die genannten Vorhaben aber als Gesamtpaket angegangen werden, wäre dieser Anstieg überschaubar. Unter Berücksichtigung der Einbindung

der Riesterrente in die GRV und einer Rückkehr zu einer paritätischen Finanzierung betrifft der Anstieg aber zunächst nur die Unternehmen. Hinzukommen muss eine sachgerechte Finanzierung versicherungsfremder Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln. Denn die erfolgten Rentenkürzungen haben das Problem der Alterssicherung nicht etwa gelöst, sondern lediglich privatisiert.

#### **Einige rentenrechtliche Verbesserungen, aber Kernprobleme wurden nicht gelöst**

In der zu Ende gehenden Legislaturperiode des Deutschen Bundestages wurden einige rentenpolitische Korrekturen vorgenommen. So wurden mit dem Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz von 2014 die rentenrechtliche Absicherung der Arbeitnehmer mit der Rente mit 63, eine Aufwertung von Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder um ein Jahr (Mütterrente), eine um zwei Jahre längere Anrechnung von rentenrechtlichen Zeiten bei der Erwerbsminderungsrente sowie ein höheres Budget für medizinische und berufliche Rehabilitation auf den Weg gebracht. Inhaltlich weisen die Maßnahmen in die richtige Richtung, problematisch und im Widerspruch zum Rentenrecht (SGB VI) stehend, ist allerdings die Finanzierung der Mütterrente aus Beitragsmitteln.

Weitere Gesetze sind in Vorbereitung bzw. stehen vor der Verabschiedung. Dies betrifft zum einen das Gesetz zur Angleichung der Renten zwischen West- und Ostdeutschland und zum zweiten das bereits oben erwähnte Gesetz zur Verbesserung der Erwerbsminderungsrente. Mit letzterem wird die Zurechnungszeit erneut schrittweise um drei weitere Jahre bis zum 65. Lebensjahr (bis 2024) verlängert. Problematisch dabei ist allerdings, dass die Regelung nur für Neufälle in Kraft tritt und dass die Rentenabschläge bis zum regulären Renteneintritt weiter in Kraft bleiben. Dennoch bedeutet es für Erwerbsminderungsrentner eine deutliche Erhöhung der Rente. Dies ist besonders wichtig, da diese Personengruppe sehr stark von Armut betroffen ist.

Mit dem Flexi-Rentengesetz 2016 wurden die Möglichkeiten einer Teilrente (flexible Teilrente ab 63) leicht verbessert, das Arbeiten über die Regelaltersgrenze hinweg, neu geregelt, die Möglichkeit geschaffen, Rentenabschläge durch Sonderbeiträge abzufedern und die Zwangsverrentung aus der Grundsicherung mit 63 Jahren eingeschränkt. Des Weiteren befindet sich das Betriebsrenten-Stärkungsgesetz 2016 in der parlamentarischen Beratung<sup>4</sup>. Hier sind erweiterte Möglichkeiten für die Sozialpartner über Tarifverträge betriebliche Versorgungssysteme zu gestalten („Sozialpartnermodell“) sowie ein Fördermodell für Geringverdiener vorgesehen. Aller-

dings soll dafür die verbindliche Rentenzusage (Höhe der Rente) entfallen. Dadurch würde das Rentenrisiko für diese neuen Förderwege ausschließlich bei den Beschäftigten liegen.

Trotz zahlreicher Diskussionen und Ankündigungen hat es beim Kernproblem der Rentenpolitik – der Absenkung des Rentenniveaus und der Bekämpfung der Altersarmut – keine erkennbaren Fortschritte gegeben. Dies ist mehr als bedauerlich, weil jede weitere Absenkung des Rentenniveaus eine Umkehr in der Rentenpolitik erschwert.

Auch die im Koalitionsvertrag vorgesehene solidarische Lebensleistungsrente hätte bis 2017 eingeführt werden sollen<sup>5</sup>. Aus den bereits im letztjährigen Jahresbericht beschriebenen Vorschlägen ist bislang nichts geworden und es ist auch nicht zu erwarten, dass es in den verbleibenden Monaten bis zum Ende der Legislaturperiode an dieser Stelle Fortschritte geben wird.

<sup>1</sup> Siehe Arbeitskammer des Saarlandes: Bericht an die Regierung des Saarlandes 2016, S. 293 f.

<sup>2</sup> Siehe ausführlich: Werner Müller: Eine Kehrtwende in der Rentenpolitik ist überfällig. In: *Arbeitnehmer* 2/2017, S. 11.

<sup>3</sup> Das Armutsrisiko von Senioren ist besonders niedrig. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 9. Februar 2017, S. 15.

<sup>4</sup> Zur Reform der Betrieblichen Altersversorgung siehe ausführlich die Beiträge von Kerstin Schminke, Judith Kerschbaumer und Karl-Jürgen Biebach in: *Soziale Sicherheit* 6/2016, S. 217 ff; sowie: Jutta Schmitz: Was bringt das Betriebsrentenstärkungsgesetz in: *Soziale Sicherheit* 2/217, S. 56 ff.

<sup>5</sup> Siehe ausführlicher in Arbeitskammer des Saarlandes: Bericht an die Regierung des Saarlandes 2016, S. 292 f.

### 3.4 Armut im Saarland aktiv bekämpfen – Aktionsprogramm ist überfällig

*Trotz guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen ist die Armut im Saarland in der letzten Dekade deutlich gestiegen. Vor allem die Hartz-Gesetze und die Rentenreformen haben bewirkt, dass immer mehr Menschen in Armut abgerutscht sind. Insbesondere das Armutsrisiko von Rentnern, Erwerbslosen, Geringqualifizierten, Alleinerziehenden und Kindern stieg überdurchschnittlich. Nach der Veröffentlichung des „Ersten Reichtums- und Armutsberichtes für das Saarland“ ist die Landesregierung nun aufgefordert, den Daten auch Taten folgen zu lassen und den Aktionsplan zur Armutsbekämpfung beteiligungsorientiert weiterzuentwickeln.*

Angesichts einer wachsenden Ungleichheit in Bezug auf Einkommen, Vermögen und Chancen sowie eines immer größeren Anteils der Bevölkerung, der von der allgemeinen Wohlfahrtsentwicklung abgekoppelt ist, ist das Thema soziale Gerechtigkeit aktuell wieder stärker in den Fokus der öffentlichen Debatte gerückt. Spätestens seit dem Wahlsieg Donald Trumps in den USA werden die Warnungen vor einer auseinanderdriftenden Gesellschaft sehr ernst genommen.

Die Wirtschaft floriert, die Beschäftigung entwickelt sich positiv und doch profitieren immer weniger Menschen vom steigenden Wohlstand. Im Armutsbericht 2017 stellt der Paritätische Wohlfahrtsverband einen neuen Höchststand der Armut in Deutschland fest. 12,9 Millionen Menschen leben unterhalb der Armutsschwelle. Die Armutsquote beträgt 15,7 %. Vor zehn Jahren lag sie noch bei 14,7 %<sup>1</sup>.

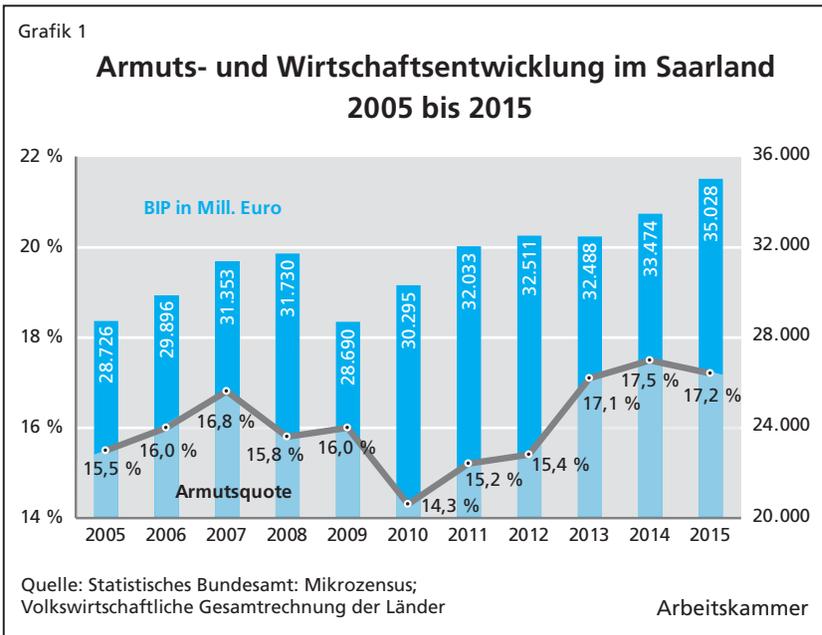
#### **Die Armut ist in den letzten zehn Jahren stark angestiegen**

Im Saarland ist mittlerweile mehr als jeder Sechste von Armut bedroht. Das entspricht einer Armutsquote von 17,2 %.<sup>2</sup> Rund 170.000 Menschen lebten damit 2015 unterhalb der Armutsschwelle.<sup>3</sup> Auch wenn die Quote am aktuellen Rand leicht gesunken ist, stieg das Armutsrisiko insbesondere in den letzten Jahren kräftig. Vor zehn Jahren lag die Armutsquote noch bei 15,5 %.

Die Armut ist in Deutschland sehr unterschiedlich verteilt. Auf der einen Seite gibt es die reichen Südländer Bayern und Baden-Württemberg mit Armutsquoten von 11,6 bzw. 11,8 %. Auf der anderen Seite befinden sich Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Bremen mit Quoten über 20 %. Unter den westdeutschen Flächenländern bilden das Saarland und Nordrhein-Westfalen mit einer Armutsquote von 17,2 % bzw. 17,5 % das Schlusslicht.

### Wie sozial ist unsere Marktwirtschaft?

Vor dem Hintergrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung ist die wachsende Armut besonders kritisch zu bewerten. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind die materiellen Möglichkeiten deutlich gestiegen. Das BIP lag 2015 im Saarland um 15,6 % höher als 2010. Auch preisbereinigt blieb ein Wachstum von 5,8 %.<sup>4</sup> Dennoch ist es nicht gelungen, mit diesem Wohlstandsgewinn den Anteil der unterhalb der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung zu reduzieren.



Eine der Ursachen für die zunehmende Armut ist, dass die Risiken des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels immer weniger von der Sozialpolitik aufgefangen werden. Insbesondere seit dem Paradigmenwechsel in der Arbeits- und Sozialpolitik, mit der Umsetzung des „Leitbildes des aktivierenden Staates“, ist der Schutz abgebaut und zugleich der Druck erhöht worden, sich selbstverantwortlich um eine angemessene Absicherung zu bemühen. Vor allem die Hartz-Reformen und die Rentenpolitik haben bewirkt, dass immer mehr Menschen in Armut abrutschen.

Gleichzeitig haben die Ausweitung des Niedriglohnsektors, eine nachlassende Tarifbindung und die Zunahme atypischer Beschäftigung zu einer

steigenden Einkommensungleichheit und damit zu einem erhöhten Armutsrisiko trotz Beschäftigung geführt. Hinzu kam, dass eine unternehmensfreundliche Steuerpolitik eine Umverteilung von unten nach oben begünstigt. Die Schere zwischen Arm und Reich geht immer weiter auseinander. Die wachsende Ungleichheit ist mittlerweile nicht mehr nur ein Thema von wenigen linken Ökonomen oder Politikern. Selbst von einem renommierten Wirtschaftswissenschaftler wie Marcel Fratzscher, Chefökonom des DIW, wird plötzlich die Frage aufgeworfen, ob das Prädikat „soziale Marktwirtschaft“ für die deutsche Wirtschaft überhaupt noch zutrifft.<sup>5</sup> Sogar der Internationale Währungsfonds und die OECD beklagen die starke Einkommens- und Vermögensungleichheit in Deutschland und fordern eine Umverteilung mit einem effizienteren Steuersystem.<sup>6</sup>

### **Armut trifft Risikogruppen immer mehr**

Bestimmte Gruppen sind verstärkt von Armut und Ausgrenzung betroffen: Arbeitslose, Alleinerziehende, Menschen mit schlechten oder keinen Bildungsabschlüssen, Ausländer und Migranten. Kinder und Menschen mit niedriger Rente haben ein überdurchschnittliches Armutsrisiko. Die Betroffenheit der meisten Risikogruppen ist in den vergangenen zehn Jahren im Saarland sogar deutlich gestiegen. Von 2005 bis 2015 nahm die allgemeine Armutsquote um 11 % zu. Das Armutsrisiko Alleinerziehender wuchs sogar um 21 %, der Erwerbslosen um 19 % und der schlecht Qualifizierten um 38 %.

### **Fast jedes vierte Kind und jeder fünfte Rentner lebt in Armut**

Im längerfristigen Vergleich fallen im Saarland zwei Gruppen besonders auf: Es sind Kinder unter 18 Jahren und Rentner. Der Prozentsatz der Kinder, die unter der Armutsgrenze leben, stieg seit 2005 von 19,3 auf 23,6 % (+ 22,3 %). Die Kinderarmut lag im gesamten Betrachtungszeitraum immer über der allgemeinen Armutsquote. Besonders angestiegen ist sie allerdings in den vergangenen vier Jahren. Alarmierend ist besonders die Armutsentwicklung der Rentnerinnen und Rentner. So stieg die gemessene Armut innerhalb von zehn Jahren von 11,8 auf 20,0 %. Das ist ein Zuwachs um 70 % (siehe ausführlich das vorige Kapitel).

Im Zehn-Jahres-Vergleich gingen im Saarland zwar die Armutsquote von Menschen mit Migrationshintergrund und Ausländern zurück, die Quoten liegen aber mit 26,6 % und 34,5 % weiterhin überdurchschnittlich hoch. Für Familien mit drei und mehr Kindern verblieb das Armutsrisiko mit 29,3 % auf sehr hohem Niveau konstant.

Tabelle 1

**Armutsqoten<sup>1)</sup> im Saarland  
gemessen am Bundesmedian in %**

Merkmal	2005	2015	Veränderung 2005-2015 in %
Insgesamt	15,5	17,2	+ 11,0
<b>Alter</b>			
Unter 18	19,3	23,6	+ 22,3
18 bis unter 25	27,5	19,3	- 29,8
25 bis unter 50	14,4	14,4	+ 0,0
50 bis unter 65	12,3	13,6	+ 10,6
65 und älter	13,3	19,7	+ 48,1
<b>Geschlecht</b>			
Männlich	15,1	16,1	+ 6,6
Weiblich	16,0	18,2	+ 13,8
<b>Haushaltstyp<sup>2)</sup></b>			
Einpersonenhaushalt	27,2	28,2	+ 3,7
Zwei Erwachsene ohne Kind	9,0	11,2	+ 24,4
Ein(e) Erwachsene(r) mit Kind(ern)	37,9	45,9	+ 21,1
Zwei Erwachsene und ein Kind	(7,4)	(8,5)	+ 14,9
Zwei Erwachsene und zwei Kinder	11,4	17,6	+ 54,4
Zwei Erwachsene und drei oder mehr Kinder	29,3	(29,3)	+ 0,0
<b>Erwerbsstatus<sup>3)</sup></b>			
Erwerbstätige	7,8	7,7	- 1,3
Erwerbslose	49,0	58,3	+ 19,0
Rentner/-innen und Pensionäre/Pensionärinnen <sup>4)</sup>	11,8	20,0	+ 69,5
<b>Qualifikationsniveau<sup>5)</sup> der Person mit dem höchsten Einkommen im Haushalt (Haupteinkommensbezieher)</b>			
Niedrig (ISCED 0 bis 2)	31,5	43,5	+ 38,1
Mittel (ISCED 3 und 4)	12,9	14,5	+ 12,4
Hoch (ISCED 5 und höher)	5,0	4,8	- 4,0
<b>Qualifikationsniveau<sup>5)</sup> (Personen im Alter von 25 Jahren und älter)</b>			
Niedrig (ISCED 0 bis 2)	23,1	34,7	+ 50,2
Mittel (ISCED 3 und 4)	10,6	12,7	+ 19,8
Hoch (ISCED 5 und höher)	(5,8)	(5,1)	- 12,1
<b>Staatsangehörigkeit</b>			
Ohne deutsche Staatsangehörigkeit	36,2	34,5	- 4,7
Mit deutscher Staatsangehörigkeit	13,7	15,6	+ 13,9
<b>Migrationshintergrund<sup>6)</sup></b>			
Mit Migrationshintergrund	30,3	26,6	- 12,2
Ohne Migrationshintergrund	12,2	15,0	+ 23,0

<sup>1)</sup> 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.

<sup>2)</sup> Zu den Kindern zählen Personen im Alter von unter 18 Jahren ohne Lebenspartner/-in und eigene Kinder im Haushalt.

<sup>3)</sup> Nach dem „Labour-Force-Konzept“ der International Labour Organization (ILO).

<sup>4)</sup> Personen mit Bezug einer eigenen (Versicherten-) Rente, Pension und Personen im Alter von 65 Jahren und älter mit Bezug einer Hinterbliebenenrente, -pension.

<sup>5)</sup> Das Qualifikationsniveau wird entsprechend der internationalen Standardklassifikation des Bildungswesens (ISCED) bestimmt.

<sup>6)</sup> Als Person mit Migrationshintergrund gilt, wer eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt, oder im Ausland geboren wurde und nach 1949 zugewandert ist, oder in Deutschland geboren ist und eingebürgert wurde, oder ein Elternteil hat, das zugewandert ist, eingebürgert wurde oder eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt.

<sup>1)</sup> Aussagewert eingeschränkt, da der Wert Fehler aufweisen kann (zugrunde liegende Fallzahl hochgerechnet zwischen 5.000 und 10.000).

### Wie Armut definiert wird

Diese Zahlen sind bedrückend. An vielen Stellen wird deshalb versucht, sie zu relativieren. Doch es ist die amtliche Statistik, die diese Daten jährlich mithilfe des Mikrozensus ermittelt und veröffentlicht. Als arm gelten laut Statistischem Bundesamt alle Personen, die in Haushalten leben, die weniger als 60 % des mittleren Einkommens aller Haushalte erzielen. Berücksichtigt wird das gesamte Nettoeinkommen des Haushaltes, inklusive Wohngeld, Kindergeld, Kinderzuschlag, anderer Transferleistungen oder sonstiger Zuwendungen.

Die Armutsschwelle in Deutschland lag 2015 für einen Einpersonenhaushalt bei 942 Euro und für einen Haushalt mit zwei Kindern unter 14 Jahren bei 1.978 Euro. Diese Definition relativer Einkommensarmut folgt einer über 30 Jahre alten EU-Konvention. Arm sind danach alle, die über so geringe Mittel verfügen, „dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“. <sup>7</sup> In Abkehr vom Begriff „absolute Armut“, der von extremen Mangelsituationen im Bereich der Grundversorgung (Hunger, Obdachlosigkeit etc.) ausgeht, ist der Armutsbegriff der EU ein relativer.

Aktuell steht das Konzept relativer Einkommensarmut in der Kritik. <sup>8</sup> Es wird versucht, die Bedeutung von Armutsquoten zu relativieren. So besonders im Bereich der Altersarmut. <sup>9</sup>

### Herausforderungen für die Armutspolitik auf Landesebene

Ende 2015 legte das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie als eines der letzten Bundesländer einen Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) für das Saarland vor und knüpfte damit an zwei vorherige Berichte des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) an. Der Bericht liefert eine ausführliche Analyse zu Einkommens- und Vermögensarmut und Reichtum. Auf die Entwicklung sozialpolitischer Schlussfolgerungen wurde allerdings weitgehend verzichtet. Die Arbeitskammer drängt daher auf eine Neufassung bzw. eine Aktualisierung des bereits vorliegenden Aktionsprogramms zur Armutsbekämpfung auf Landesebene.

Mit den Ergebnissen des ARB und den daraus folgenden Handlungsmöglichkeiten im Land setzte sich im vergangenen Sommer der renommierten Armutsforscher Prof. Dr. Walter Hanesch im Rahmen eines AK-Forums auseinander. Er kritisierte, dass der Bericht weitgehend auf eine Kombination von Ressourcen- und Lebenslagenansatz verzichtet, mit der die Unterversorgungslagen im jeweiligen Bundesland besser herausgearbeitet werden

könnten. Der Zugang zu Teilhabe- und Verwirklichungschancen wird nämlich nicht allein über die Ressourcenausstattung, sondern auch über die Versorgungslage in wichtigen Lebensbereichen bestimmt. Weil die Landespolitik nur indirekt Einfluss auf die Ressourcenausstattung hat, müssten Handlungskonzepte dort ansetzen, worauf Länder Einfluss nehmen können. Die Bundesländer haben eigene sozialpolitische Gesetzgebungskompetenzen in den Bereichen der Bildungspolitik und der Wohnungspolitik. In anderen Handlungsfeldern der Sozialpolitik nehmen die Bundesländer eine „Scharnierfunktion“ wahr. Sie haben die Aufgabe, die sozialpolitische Gesetzgebung des Bundes mit Bereitstellung kommunaler Leistungen zu verknüpfen.

### **Aktionsprogramm zur Armutsbekämpfung beteiligungsorientiert weiterentwickeln**

Was bedeutet das nun für das weitere Vorgehen des Landes bei der Armutsbekämpfung? Ein überarbeitetes Aktionsprogramm wird derzeit mit den Ressorts abgestimmt. Bei der Neufassung sollten aus Sicht der Arbeitskammer folgende Punkte beachtet werden:

- Ein neuer Maßnahmenkatalog folgt einer klaren Problem- und Aufgabenbeschreibung. Die bisherige Auflistung von Maßnahmen, orientiert an der Ressortgliederung der Ministerien ohne konzeptionelle Einordnung, war nicht sinnvoll.
- Zu begrüßen sind die derzeit laufenden Fachkonferenzen zu den Themen Bildung, Wohnen und Gesundheit. Wichtig wäre, dass die Ergebnisse dieser Arbeitstreffen in den Aktionsplan einfließen. Zudem ist eine weitere Fachveranstaltung zum Thema Arbeit/Arbeitsmarktpolitik einzuplanen. Positiv hervorzuheben ist die Mitwirkung der sozialpolitischen Akteure und des Beirats an den Konferenzen.
- Das Thema Wohnen ist verstärkt in den Fokus zu nehmen, weil hier das Land durch die Föderalismusreform neue Spielräume erhalten hat und der Problemdruck auch hier im Saarland gestiegen ist.
- Die Orientierung am Sozialraum ist zu verstärken. Die Kommunen sind der primäre Handlungsort bei der Bereitstellung sozialer Leistungen und Dienste. Sie brauchen Unterstützung durch das Land und sind bei der Formulierung eines Handlungsprogramms stärker einzubeziehen.
- Wünschenswert wäre die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation dieses Prozesses. Eingeführt werden sollte ein Sozialmonitoring, um

anhand ausgewählter Indikatoren die Entwicklung von Armut und Unterversorgung kontinuierlich zu beobachten. Notwendig wären zudem regelmäßige Umsetzungsberichte.

Um den Daten auch Taten folgen zu lassen, sind in zukünftigen Armuts- und Reichtumsberichten die Analysen sozialer Problemlagen stärker mit der Untersuchung von Ursachen und Handlungsoptionen zu verbinden.

Die Bekämpfung von Armut erfordert ein entschlossenes Handeln der Landesregierung in der Arbeitsmarktpolitik, in der Bildungspolitik, beim Wohnungsbau und beim Ausbau sozialer Dienstleistungen und Angebote der Kommunen. Voraussetzung, um der wachsenden sozialen Ungleichheit entgegenzuwirken, ist zudem ein klares Umsteuern in der Steuer- und Finanzpolitik auf Bundesebene.

<sup>1</sup> Vgl. Der Paritätische Gesamtverband (2017): Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017. Berlin.

<sup>2</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrdungsquoten.html>. Die Daten basieren auf dem Bundesmedian.

<sup>3</sup> Erfasst werden mit diesen Daten des Mikrozensus nur Menschen in Privathaushalten, außen vor bleiben Wohnungslose und Personen in Gemeinschaftsunterkünften, wie Studierende in Wohnheimen, Pflegebedürftige in Heimen und Behinderte in vollstationären Einrichtungen.

<sup>4</sup> Vgl. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2016): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2015. Reihe 1, Band 1. Stuttgart.

<sup>5</sup> Vgl. Fratzscher, Marcel (2016): Verteilungskampf – Warum Deutschland immer ungleicher wird. München.

<sup>6</sup> Vgl. „Ländernotiz Deutschland“ für die OECD-Studie 2015, zu finden unter: <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/in-it-together.htm>.

<sup>7</sup> Vgl. Kommissionsbericht der Europäischen Gemeinschaft (1983): Schlussbericht der Kommission an den Rat über das erste Programm von Modellvorhaben und Modellstudien zur Bekämpfung der Armut. Brüssel.

<sup>8</sup> Vgl. Becker, Irene (2017): Kritik am Konzept relativer Armut – berechtigt oder irreführend?, in: WSI-Mitteilungen 2/2017.

<sup>9</sup> Vgl. BMAS (2016): Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf, S. 102: „Den maßgeblichen Kennziffern zufolge stellt Armut im Alter für die große Mehrheit der Senioren kein drängendes Problem dar. Weder die Armutsrisikoquote noch die amtlich registrierte Bedürftigkeit sind im Vergleich zu anderen Altersgruppen auffällig.“

### 3.5 Behindertenrechte kommen voran

*Menschen mit Behinderungen müssen selbstbestimmt wohnen, arbeiten und leben können. Das ist die Hauptbotschaft und damit zentrale Forderung, die sich mit dem In-Kraft-Treten der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK) vor acht Jahren in Deutschland verbindet. Noch ist die Umsetzung erst in Ansätzen erkennbar. Das neue Bundesbehindertengleichstellungsgesetz und das Bundesteilhabegesetz weisen die Richtung der Entwicklung.*

Auch im Saarland müssen behinderte Menschen die gleichen Chancen und Teilhaberechte haben, die allen Menschen ganz selbstverständlich zustehen. Die UN-Behindertenrechtskonvention muss auch in unserem Land die Basis für eine selbstbestimmte und gleiche Teilhabe an der Gesellschaft sein. Um die Umsetzung zu beobachten, zu bewerten und politisch wie gesellschaftlich voranzutreiben, wäre es sinnvoll, auch in unserem Bundesland – nach dem Muster von Nordrhein-Westfalen – eine unabhängige Monitoring-Stelle einzurichten. Sie sollte die Einhaltung der Rechte von Menschen mit Behinderung fördern und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention wirksam überwachen.

#### **Gleichstellung und Diskriminierungsfreiheit in Bund ...**

Seit Juli 2016 ist das neue Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) in Kraft, das erstmals 2002 eingeführt wurde. Das BGG enthält spezielle Regelungen gegen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen für den öffentlichen Bereich auf Bundesebene. Kernstück des Gesetzes ist die Herstellung von Barrierefreiheit in gestalteten Lebensbereichen. Barrierefreiheit ist eine Querschnittsaufgabe und damit auch eine grundsätzliche Gelingensvoraussetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Technischer und technologischer Wandel, demografische Veränderungen, rechtliche Voraussetzungen und nicht zuletzt die Erfahrungen mit dem BGG selbst haben Anpassungen notwendig gemacht. Allerdings beklagen die Interessenvertretungen, Verbände und Selbsthilfeorganisationen der behinderten Menschen unisono, dass das Gesetz Barrierefreiheit vor allem für den öffentlichen Bereich und den Zugriff der Bundesverwaltung regelt, aber kaum in den privaten bzw. privatwirtschaftlichen Bereich eingreift. Das BGG spart nach wie vor die Privatwirtschaft bezüglich der Barrierefreiheit auch bei neuen Maßnahmen fast vollständig aus. Das BGG geht damit am Alltag der Menschen und der Lebenswirklichkeit weitgehend vorbei.

Barrieren beim Einkaufen, im Internet, beim Arztbesuch, in Kultur und Sport und im Verkehr werden Menschen mit Behinderungen weiterhin

ausschließen oder ihnen die Teilhabe erschweren. Die öffentlichen Träger dagegen werden zur besseren Berücksichtigung von Barrierefreiheit angehalten, und die digitale Barrierefreiheit wird gestärkt. Verbindliche Fristen werden allerdings nicht eingeführt, im Gegensatz zum ÖPNV, der bis 2022 barrierefrei zu gestalten ist. Bundesbehörden sollen künftig für Menschen mit einer Lern- bzw. geistigen Behinderung mehr Informationen in leichter Sprache bereitstellen und Bescheide ab 2018 in leichter Sprache erläutern. Die neuen Regelungen gelten auch im Sozialverwaltungsverfahren und bei der Ausführung von Sozialleistungen.

Bei der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See wurde eine Bundesfachstelle Barrierefreiheit eingerichtet. Die Fachstelle soll Behörden und Verwaltungen, aber auch Wirtschaft, Verbände und die Zivilgesellschaft zu Barrierefreiheit beraten und bei der Umsetzung unterstützen. Eine Schlichtungsstelle bei der Bundesbehindertenbeauftragten soll außerdem helfen, Streitigkeiten nach dem BGG künftig außergerichtlich beizulegen. Zudem wird ein Partizipationsfonds eingerichtet. Dieser soll Behindertenverbände dabei unterstützen, sich stärker an politischen Prozessen zu beteiligen.

Der UN-Fachausschuss zur Behindertenrechtskonvention fordert, dass sich Deutschland umfassend zur Barrierefreiheit verpflichtet. Der Ausschuss lehnt eine Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Anbietern von Gütern und Dienstleistungen ab. Eine Unterscheidung nach der Rechtsform darf nicht darüber entscheiden, ob Barrierefreiheit herzustellen ist oder nicht.<sup>1</sup> Auch das neue BGG kann den Anspruch der UN-BRK nach umfassender, wirksamer und gleichberechtigter Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen nicht umfänglich erfüllen.

#### **... und Land sichern**

Auch das Saarländische Behindertengleichstellungsgesetz (SBGG), das aus dem Jahre 2003 stammt, ist einer Revision zu unterziehen. Es muss nicht nur der Behinderungsbegriff entsprechend der UN-BRK angepasst werden; es müssen auch, basierend auf den Erfahrungen der letzten fast 15 Jahre und der sich wandelnden Lebensbedingungen, weitere Änderungen vorgenommen werden. Es wird künftig unter anderem zu regeln sein, dass die Position der oder des Landesbehindertenbeauftragten hauptamtlich und möglichst in Vollzeit unter Beteiligung des Landesbehindertenbeirates zu bestellen ist. Eine Nachfolgeregelung zur Herstellung von Barrierefreiheit bei Bestandsgebäuden ist anzustreben. Es sollte ein Weg gefunden werden, wie Barrierefreiheit bei der Vergabe öffentlicher Baumaßnahmen an private Ausführende und bei der Verwendung öffentlicher Gelder für pri-

vate Bauvorhaben sichergestellt werden kann. Es ist weiter zu regeln, dass die Berücksichtigung von Barrierefreiheit bereits bei der Bauleitplanung zu erfolgen hat. Die Stärkung von Rechten und Pflichten der kommunalen Behindertenbeauftragten ist ebenfalls notwendig. Dienstleistungen aller Art sind durch das Land, die Kommunalverbände und die Kommunen diskriminierungsfrei zur Verfügung zu stellen.

### **Bundesteilhabegesetz umsetzen**

Seit Anfang 2017 ist das Bundesteilhabegesetz (BTHG) in Kraft. In Teilen gilt es bereits jetzt. Weitere Teile werden in drei Schritten jeweils zu Beginn der Jahre 2018, 2020 und 2023 in Kraft gesetzt:

#### **2017:**

- Eingliederungshilfe: höhere Freibeträge bei Einkommen und Vermögen (erste Stufe)
- Vorgezogene Änderungen im Schwerbehindertenrecht

#### **2018:**

- Allgemeiner Teil und Schwerbehindertenrecht werden zu Teil 1 und 3 im SGB IX-neu
- Reform des Vertragsrechts der Eingliederungshilfe
- Verbesserungen im Bereich Teilhabe am Arbeitsleben und im Gesamtplanverfahren in der Eingliederungshilfe

#### **2020:**

- Recht der Eingliederungsbeihilfe wird zu Teil 2 im SGB IX-neu
- Freibeträge bei Einkommen und Vermögen werden weiter erhöht (zweite Stufe)

#### **2023:**

- Zugang zur Eingliederungshilfe wird neu ausgestaltet

Änderungen im BTHG gegenüber dem SGB IX orientieren sich an der UN-BRK. So legt der neue Behinderungsbegriff einen deutlicheren Schwerpunkt auf die Wechselwirkungen zwischen Person und Umwelt: „Menschen mit Behinderung sind Menschen, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können.“ Die Neudefinition geht in ihrem Verständnis auf das bio-psycho-soziale Modell, das auch der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit und Gesundheit (ICF) zugrunde liegt, zurück.

Für das vorliegende, weitreichende und komplexe Gesetzeswerk ist eine Begleitforschung und Erprobungsphase vorgesehen. „Forschung und Erprobung müssen dabei auf Grundlage von wissenschaftlichen Qualitätsstandards wie Objektivität, Unabhängigkeit und Transparenz erfolgen. Es müssen – durch eine handwerklich gute, fachlich begründete und in tragfähigen Bündnissen eingebundene Umsetzung – die Chancen des BTHG genutzt und Risiken begrenzt werden“, ist die Einschätzung der „Fachverbände für Menschen mit Behinderung“ auf ihrer 75. Konferenz am 15. 3. 2017 in Marburg.

Eine ganze Reihe von Änderungen betrifft auch die Rechte und den Zuständigkeitsbereich der Schwerbehindertenvertretungen. Hier sieht sich auch die Arbeitskammer in der Pflicht. Sie wird die neuen Inhalte in die Schulungen der Schwerbehindertenvertretungen, Betriebs- und Personalräte, die sie gemeinsam mit dem Landesamt für Soziales organisiert und durchführt, einfließen lassen und Informationsveranstaltungen zum neuen Recht durchführen. Ebenso wird das neue Recht Eingang in die Beratungstätigkeit der Arbeitskammer finden.

#### **Beschäftigungssituation im Saarland wie im Bund unbefriedigend**

Arbeit zu haben, zählt zu den wichtigsten Bedürfnissen der Menschen und kann entscheidend zum Gelingen eines zufriedenen Lebens beitragen. Das ist bei Menschen mit einer Behinderung nicht anders. Laut Bundesagentur für Arbeit sind aktuell im Saarland rund 1.800 schwerbehinderte Menschen arbeitslos. Das sind 5,4 % aller saarländischen Arbeitslosen. Gegenüber dem Vorjahr ist ihre Zahl um 150 oder 7,2 % gesunken. Von 10.812 zu besetzenden Pflichtplätzen waren 2014 gemäß dem Anzeigeverfahren bei beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern 9.616 besetzt (z. T. über der Pflichtquote). Trotzdem sind 2.767 Pflichtplätze unbesetzt geblieben. Diese sich hier seit Jahren auftuende Kluft gilt es zu schließen.

Noch im Dezember 2016 hat die Landesregierung zugesagt, auch weiterhin darauf hinzuwirken, ein differenziertes Beschäftigungs- und Förderangebot auszubauen, in dem auch schwerstbehinderte Menschen beschäftigt werden können. Diese Zusage aus dem Sozialministerium bezieht sich auch auf ein Förderprogramm des Bundes. Dieses neue Bundesprogramm „Inklusionsinitiative II–AlleImBetrieb“ soll den Auf- und Ausbau von Arbeits- und Ausbildungsplätzen in Integrationsfirmen zusätzlich fördern. Das Programm sieht für das Saarland ein Volumen von 1,8 Millionen Euro vor.

Integrationsbetriebe bieten Arbeitsplätze sowohl für Menschen mit Behinderung als auch für Menschen ohne Behinderung. Zwischen 25 und 50 % der Beschäftigten in einem Integrationsbetrieb sind schwerbehindert. „Integrationsbetriebe bieten schwerbehinderten Frauen und Männern eine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt. Sie sind somit am Arbeitsleben und darüber hinaus am gesellschaftlichen Leben beteiligt. Positiv wirkt sich aus, dass hier behinderte und nichtbehinderte Menschen in einem Betrieb zusammenarbeiten. „Dies trägt zu einer höheren Akzeptanz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Handicaps bei“, so Heidrun Schulz, Chefin der Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland. Seitens Arbeitsagentur und Sozialministerium sollen durch dieses Programm etwa 100 neue Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen geschaffen werden. In Anbetracht der Tatsache, dass es bisher im Saarland elf Integrationsbetriebe/Inklusionsbetriebe mit 90 schwerbehinderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gibt, ist das Vorhaben ambitioniert. Es kann jedoch nicht davon ablenken, dass in den Bereichen Ausbildungsengagement oder auch Übergang von Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt weitere Anstrengungen notwendig sind.

Allgemein ist festzuhalten, dass Menschen mit Behinderung es nach wie vor schwer haben, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Behinderte Arbeitslose suchen im Schnitt mehr als ein Jahr lang nach einem Job. Damit sind sie etwa 100 Tage länger auf der Suche als Arbeitslose ohne Handicap. Der Schwung am Arbeitsmarkt geht an Menschen mit Behinderung fast völlig vorbei, wie aus dem „Inklusionsbarometer Arbeit“ hervorgeht, das die „Aktion Mensch“ und das Handelsblatt-Research-Institut (HRI) Ende 2016 vorstellten. Danach ist die Arbeitslosenquote Schwerbehinderter mit 13,4 % noch immer doppelt so hoch wie die allgemeine Quote von 6,8 %.

<sup>1</sup> vgl.: SozialInfo: Politik für Menschen mit Behinderung, „Das neue Behindertengleichstellungsgesetz“, SoVD-Sozialverband Deutschland, August 2016

### 3.6 Arbeits- und Gesundheitsschutz auf hohem Niveau gestalten

*Der Arbeits- und Gesundheitsschutz ist nach wie vor geprägt von gesundheitlichen Belastungen, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie arbeitsbedingten Erkrankungen infolge zunehmender Arbeitsbelastungen. Am Ende stehen oftmals Arbeitsplatzverluste, Frühverrentungen und damit auch wirtschaftliche Nachteile. Durch Versäumnisse beim Arbeits- und Gesundheitsschutz haben aber auch Betriebe und Verwaltungen erhebliche Kosten infolge von Arbeitsausfällen oder gar dem Verlust ihrer Fachkräfte bzw. geminderter Produkt- und Prozessqualität. Diesen Zustand gilt es konzeptionell mit nachhaltigen Investitionen zu überwinden.*

Probleme beim Arbeits- und Gesundheitsschutz (AGS) sind in der Regel hausgemacht, denn verantwortlich sind in erster Linie die Arbeitgeber. Sie müssen für die Anwendung der gültigen Schutzvorschriften sorgen. So ist die vorgeschriebene Beurteilung der Arbeitsbedingungen (Gefährdungsbeurteilung) und die konsequente Umsetzung der davon abzuleitenden Maßnahmen eine wichtige Fürsorgepflicht der Arbeitgeber. Allerdings sind auch vom Gesetzgeber sowie der staatlichen Aufsicht alle notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein sicheres Handeln ermöglichen.

Nach gravierenden Umbrüchen und einer länger andauernden Deregulierungsphase beim Arbeits- und Gesundheitsschutz, eingeleitet durch die „Initiative Bürokratieabbau“ der Agenda-Politik 2010, kündigt sich jetzt möglicherweise eine leichte Trendwende an. Gutes Beispiel dafür ist die seit November 2016 gültige neue Arbeitsstättenverordnung. Deren Hürdenlauf über Jahre hinweg, wegen der Angriffe der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, ließ bei vielen Akteuren starke Zweifel am letztendlichen Erfolg aufkommen. Die Kommentare vieler Medien, meistens ohne Kenntnis der Komplexität des Themas, waren dabei auch nicht gerade hilfreich. Diese Verzögerungen halfen im Ergebnis weder den Unternehmen noch deren Beschäftigten bei der Planung sowie der Gestaltung der Arbeitsumgebung und der Arbeitsplätze.

#### **Die Gefährdungsbeurteilung ist und bleibt Dreh- und Angelpunkt**

Auch nach gut 20 Jahren Arbeitsschutzgesetz ist der Umsetzungsstand der vorgeschriebenen ganzheitlichen Gefährdungsbeurteilungen von physischen und psychischen Belastungen in den Betrieben und Verwaltungen weiterhin als mangelhaft zu bezeichnen. Obwohl nach langen Debatten seit 2013 die psychischen Belastungen in das Arbeitsschutzgesetz explizit

aufgenommen wurden und damit die rechtliche Situation klar sein müsste, kommt die Dachevaluation der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) für das gesamte Bundesgebiet zu ähnlichen Ergebnissen wie das AK-Betriebsbarometer für das Saarland: Es hat sich bei der Frage zur Gefährdungsbeurteilung in den Unternehmen nichts Wesentliches getan. Seit Jahren kommen unsere Betriebsrätebefragungen fast unverändert zum Ergebnis, dass nur die Hälfte der Unternehmen etwas Konkretes vorzuweisen hat. Bei den psychischen Belastungen ist nur jeder fünfte Betrieb bisher tätig geworden.

### **Arbeitgeberverbände setzen weiterhin auf abwehren statt umsetzen**

Bedauerlicherweise werden Verhinderungsstrategien der Arbeitgeberverbände gegen notwendige gesetzliche Regelungen beim Arbeits- und Gesundheitsschutz von der Bundesregierung oft geduldet. Deutlich wird dies am Beispiel der „Antistressverordnung“. Nach einem Beschluss des Bundesrats (Drucksache 315/13) wurde die Bundesregierung aufgefordert, eine „Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit“ (Anti-Stress-Verordnung)<sup>1</sup> auf den Weg zu bringen. Bisher wurde diese Aufforderung eher ignoriert und auf Anfragen hin mit Ausreden kommentiert. Auch wenn die GDA-Leitlinien zur Gefährdungsbeurteilung von allen Beteiligten begrüßt werden, reichen diese nicht, um hinreichende Rechtssicherheit und Transparenz zu schaffen. Da es zum Arbeitsschutzgesetz keine Verordnung gibt, besteht diese bedeutende gesetzliche Regelungslücke auch weiterhin, sowohl was die Präventionsseite als auch was die Möglichkeit zu Entschädigungsleistungen durch die gesetzliche Unfallversicherung angeht. Eine Anerkennung einer arbeitsbedingten Erkrankung oder gar einer Berufskrankheit in Folge berufsbedingter gesundheitlicher Schäden im Zusammenhang mit „psychischen Überbelastungen“ sind mit der derzeitigen Rechtsgrundlage nicht möglich<sup>2</sup>.

Das Argument, insbesondere auch von Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), die laufende Periode der GDA – also die Zeit von 2013 bis 2018 – abzuwarten, da das Thema „Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastung“ in diesem Zeitraum zu den drei zentralen Arbeitsschutzzielen gehöre, wird vom Bundesrat wie auch von den Gewerkschaften deutlich zurückgewiesen. Deshalb wäre die Einführung einer Verordnung zum „Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastungen bei der Arbeit“ erneut zu thematisieren. Dies könnte z. B. über den Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) geschehen, in dem auch das Saarland vertreten ist. Dort wurde der Antrag zur Verordnung, parallel zu den gewerkschaftlichen Forderungen, auch erstmals formuliert.

#### Garant für die Umsetzung des Arbeitsschutzes ist das Land

Jedoch müsste das Land erst einmal selbst dahingehend in die Lage versetzt werden, die bundesweit einheitlichen Vorschriften des Arbeits- und Gesundheitsschutzes flächendeckend umsetzen zu können. Bereits ab Januar 2015 waren die Gefährdungsbeurteilungen landesweit zu kontrollieren und je nach Bedarf sollten dazu auch Beratungen erfolgen. Unentschlossene Unternehmen wären nachhaltig zu motivieren, so der Beschluss innerhalb der GDA, auf Basis der Arbeitsprogramme von Bund, Ländern und den gesetzlichen Unfallversicherungsträgern. Die Arbeitsschutzverwaltung im Saarland kann derartigen Aufgaben und weiteren Pflichten inzwischen nicht mehr zufriedenstellend nachkommen. Ein wesentlicher Grund dafür ist der erhebliche Mangel an Aufsichtspersonen. Im Bundesvergleich fand im Saarland über Jahre hinweg der größte Stellenabbau in diesem Bereich statt. Mit ausbleibender Aufsicht und Beratung werden Unternehmen und Beschäftigte jedoch „alleingelassen“.

Gemäß dem letzten Bericht der Bundesregierung zur Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (SUGA, 2015) hat das Saarland aktuell nur noch 18 Personen mit Arbeitsschutzaufgaben, die aber durchaus auch noch andere Aufgaben wahrnehmen können. Im Bundesvergleich fand im Saarland in den letzten 15 Jahren offensichtlich der größte Personalabbau bei den Aufsichtspersonen statt. Jedoch gemäß den Übereinkommen Nr. 81 und Nr. 187 zur staatlichen Aufsicht der International Labour Organization (ILO), die auch von der Bundesrepublik völkerrechtlich anerkannt wurden, ist für je 10.000 Erwerbspersonen eine Aufsichtsperson vorzusehen<sup>3</sup>. Im Saarland haben wir aktuell nur noch 16 Personen mit Arbeitsschutzaufgaben, benötigt würden aber wenigstens 50 Aufsichtspersonen.

Im Januar 2014 hat das Europäische Parlament wirksame Kontrollen am Arbeitsplatz als Strategie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der EU beschlossen. Verlangt werden effektive Kontrollen und die Aufhebung des Personalabbaus bei der Aufsicht in verschiedenen Staaten. Von daher ist es dringend geboten, die Frage nach der Quantität und Qualität der Aufsicht in jedem einzelnen Bundesland zu erörtern und zu klären. Arbeitsschutz ist in Deutschland Ländersache, wobei der gesetzliche Rahmen auf Bundesebene festgelegt wird<sup>4</sup>. Auch hier wären Änderungen nötig. So müsste in Übereinstimmung mit § 18 SGB VII auch im Arbeitsschutzgesetz eingefügt werden: „Die Arbeitsschutzbehörden sind verpflichtet, in der für eine wirksame Überwachung und Beratung erforderlichen Anzahl Personal zu beschäftigen“. Denn der Nachholbedarf wird in allen Bundesländern zusehend größer.

Für die Aufgaben der Zukunft, wie z. B. bei der Digitalisierung, der Arbeitszeitgestaltung, der bereits immer deutlicher werdenden Dringlichkeit für eine angemessene alter(n)s-gerechte Arbeitsgestaltung oder dem mobilen Arbeiten usw., wären nachhaltige personelle wie materielle Investitionen bei der Arbeitsschutzaufsicht dringend notwendig. Anhand der Ergebnisse der Betriebsrätebefragungen im Rahmen der AK-Betriebsbarometer von 2003 bis heute und der Beschäftigtenbefragung der Arbeitskammer von 2016, ist die Notwendigkeit für das Saarland klar zu erkennen. Der Arbeits- und Gesundheitsschutz ist das Top-Thema in den Betrieben. Überrascht waren wir bei der Frage, ob sich Unternehmen auch selbst ratsuchend an ihre Berufsgenossenschaft oder an die Gewerbeaufsicht wenden würden. Es gab viele solcher Fälle, bei denen sich die darauffolgende Beratung als hilfreich und positiv erwies.

#### **Die Arbeitsmedizin, wesentliche Grundlage der Arbeitswissenschaft, fehlt im Saarland**

Der seit Jahren unbesetzte Lehrstuhl für Arbeitsmedizin und die damit nicht mehr vorhandenen Aktivitäten des früheren Instituts und Poliklinik für Arbeitsmedizin der Universität des Saarlandes, haben ihre Spuren hinterlassen. Auch im Saarland nimmt der Mangel an Betriebsärzten allmählich zu<sup>5</sup>. Weiterbildungsmaßnahmen für Ärzte aus dem Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes finden hierzulande so gut wie nicht mehr statt. Aber Betriebsärzte benötigen dringend stärkere Impulse, sich in das Betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) einzubringen und dieses zu fördern. Ebenso müsste dringend geklärt werden, wie mit dem neuen Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (Präventionsgesetz) umzugehen ist. Hier bietet sich für das Land, die Bundesagentur für Arbeit und die Sozialpartner die Möglichkeit, sich auf gemeinsame Ziele und Vorgehensweisen zu verständigen. Eine gute Ergänzung kann dabei die 2017 angelaufene Präventionskampagne „Kultur der Prävention“ der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) bilden. Multiplikatoren und Entscheider sind neben der Politik u. a. auch Interessenvertreter wie der DGB sowie Arbeitgeberverbände, aber auch Betriebs- und Personalräte.

Da eine drohende Verschärfung des bereits bestehenden Mangels an Betriebs- und Werksärzten in Deutschland auch von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAUA) festgestellt wurde<sup>6</sup>, könnten möglicherweise Bestrebungen der Unfallversicherungsträger, die DGUV-Vorschrift 2 zu verändern, erhebliche Folgen für die Beschäftigten nach sich ziehen. Dies könnte nämlich so aussehen, dass die Aufgaben für Betriebsärzte nach dem Arbeitssicherheitsgesetz nicht mehr nur von ausgebildeten Betriebsärzten wahrgenommen werden dürften, sondern auch von

anderen medizinischen Fachgruppen, wie medizinische Assistenzberufe oder Heilhilfsberufe. Die betriebliche Arbeitsmedizin könnte dadurch in eine allgemeinere Form überwechseln und damit wäre der Verhaltensprävention ein ungesunder Vorschub geleistet. Sie käme dann noch stärker ins Hintertreffen.

Bei der 93. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2016 in Lübeck wurde diese Entwicklung erkannt. Deshalb wurde auf Vorschlag des LASI-Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik einstimmig beschlossen, einem weiteren Abbau von arbeitsmedizinischen Lehrstühlen entgegenzuwirken und die arbeitsmedizinische Lehre gezielt zu fördern. So soll z. B. bei der nächsten Novellierung der Approbationsordnung für Ärzte die Arbeitsmedizin als obligater Teil des Studiums beibehalten werden, um frühzeitig das Interesse für diese Fachrichtung zu wecken<sup>7</sup>.

#### **Bündnis für Arbeits- und Gesundheitsschutz Saar (BAGS) ist aktiv**

Die Forderung der Arbeitskammer, eine landesspezifische Umsetzung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) voranzutreiben, bleibt auch für die kommenden Jahre erklärtes Ziel mit hoher Dringlichkeit. Die Arbeitskammer sieht darin ein äußerst notwendiges Dauerprojekt, wie auch im Arbeitsschutzgesetz beschrieben. Die bereits oben genannten Themen müssen intensiv bearbeitet werden. Die Arbeitskammer hat für die Jahre 2017 und 2018 die Organisation des BAGS inne. Beteiligt sind die Arbeitsschutzverwaltung (Ministerium sowie Landesamt für Umwelt und Verbraucherschutz) und die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) als direkte GDA-Akteure. Mit von der Partie sind das Wirtschaftsministerium sowie die Sozialpartner, also Deutscher Gewerkschaftsbund und Vereinigung der saarländischen Unternehmensverbände sowie die Industrie- und Handelskammer, die Handwerkskammer und die Arbeitskammer.

In den kommenden zwei Jahren sollen zwei weitere Arbeitsschutzkonferenzen stattfinden. Noch im laufenden Jahr werden sich die Bündnispartner mit Fragen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, insbesondere mit dem Dauerbrenner Gefährdungsbeurteilung sowie der alters- und altersgerechten Arbeitsgestaltung befassen. Beachtung soll auch das spezielle Problem, der Arbeitsschutz in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), erfahren. Der Transfer notwendiger Informationen in diese Unternehmen könnte mit Aktionen und festen Anlaufstellen/Ansprechpartnern einen guten Beitrag zur Verbesserung des jeweiligen Arbeits- und Gesundheitsschutzes leisten. Eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit wäre für alle Akteure von erheblichem Vorteil, um offene Fragen einvernehmlich zu klären, zum Beispiel mit dem Slogan „BAGS – gemeinsam gut beraten!“.

- <sup>1</sup> Beschluss des Bundesrats – Entwurf einer Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit (Antistressverordnung), Bundesrat-Drucksache 315/13 v. 24.04.2013.
- <sup>2</sup> Deutsche Berufskrankheiten-Verordnung (BGBl. IS. 2623), zuletzt geändert 29. März 2017 (BGBl. IS. 626).
- <sup>3</sup> ILO-Übereinkommen Nr. 81 und Nr. 187 / WSI-Mitteilungen 3/2015 der Hans-Böckler-Stiftung.
- <sup>4</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Januar 2014 über wirksame Kontrollen am Arbeitsplatz als Strategie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Europa (2013/2112(INI)).
- <sup>5</sup> „Arbeitsmedizinische Fachkunde“, Bundesärztekammer (BÄK)–Statistik 31.12.2015.
- <sup>6</sup> Arbeitsmedizinischer Betreuungsbedarf in Deutschland, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2014, ISBN: 978-3-88261-021- Projektnummer: F 2326.
- <sup>7</sup> Sicherung der Zukunft der Arbeitsmedizin – TOP 6.17 auf der 93. Arbeits- und Sozialministerkonferenz, Dezember 2016 in Lübeck.

### 3.7 Pflegepolitik und Pflegepakt im Saarland

*Professionelle Pflegekräfte entwickeln sich zur Mangelware. Die Verweildauer im Beruf beträgt laut einem Berufsverband mittlerweile nur noch um die 7,5 Jahre in der Krankenpflege und um die 8,4 Jahre in der Altenpflege.<sup>1</sup> Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung muss das wenig attraktiv erscheinende Berufsfeld der Pflege mit den anderen Ausbildungsberufen um die verfügbaren, potenziellen Auszubildenden buhlen. Wertschätzung und gute Arbeitsbedingungen sind selten geworden. Und auch die aktuellen Rahmenbedingungen für eine gute Ausbildung benötigen einen Wandel. Hier muss genügend qualifiziertes Personal für die praktische Ausbildung zur Verfügung stehen.*

Die Umsetzung des Prinzips der „Guten Arbeit“ wäre auch in der Pflege sehr wünschenswert. Eine Verringerung der Arbeitsbelastung – Folge der gestiegenen Tätigkeitsverdichtung –, Möglichkeiten zur (betrieblichen) Unterbringung von Kindern und ein angemessenes Lohnniveau, von dem man auch in Rentenzeiten leben kann, wären erforderlich. Denn wer heute in der Pflege arbeitet, ist oft von Armut bedroht. Sehr oft versuchen Pflegekräfte den Spagat zwischen der Versorgung von Kindern, anderen Familienangehörigen und dem Berufsalltag hinzubekommen. Damit dies gelingen kann, wird unter der Abwägung von Zeitaufwand und Flexibilität oft nur noch Teilzeit gearbeitet, häufig sogar im Minijob. Oft ist der Grund für diese Beschäftigungsmodelle aber auch die hohe Arbeitsbelastung im Betrieb. Das niedrige Lohnniveau in der Pflege lässt allerdings schon bei Vollzeitarbeit meist keine ausreichende, private Altersvorsorge zu. Durch die Ausfallzeiten für die Familienbetreuung entstehen weitere Versorgungslücken. Hier müssen neue Möglichkeiten entwickelt werden.

Der im Mai 2016 von der Landesregierung initiierte „Pflegepakt Saarland“ nimmt sich, zusammen mit den verschiedenen Partnern (auch unter Beteiligung der Arbeitskammer), der saarländischen Pflegelandschaft sowie den unterschiedlichen Bedürfnissen der Pflegeberufe an.

Ziele sollen unter anderem sein:<sup>2</sup>

- Einsatz für mehr Personal in Einrichtungen;
- Stärkung der „Pflege am Bett“;
- Familienfreundliche Arbeitszeiten im Schichtsystem;
- Einführung eines flächendeckenden betrieblichen Gesundheitsmanagements.

## Überstunden und Mehrarbeit als Regelzustand

Durch die Befragung der Gewerkschaft ver.di im Rahmen der Aktion „Überstundenberg“ haben Pflegekräfte und Beschäftigte am 12. Mai 2016 die Überlastung in den Krankenhäusern und Altenpflegeeinrichtungen sichtbar gemacht. Alleine im Saarland haben die Beschäftigten schon im ersten Quartal 2016 die Zahl von 537.000 Überstunden vor sich hergeschoben. Das macht im Durchschnitt zwar nur 32,5 Überstunden pro Person, umgerechnet auf Vollzeitstellen wären dies aber schon 300 Beschäftigte mehr; und dies nur um die Überstunden auszugleichen.<sup>3</sup>

Oft werden die Beschäftigten von vornherein mit Mehrarbeit im Dienstplan eingetragen, da die regulären Schichten sonst nicht besetzt werden können. Trotz allem ist die Arbeit auch mit hoher Einsatzbereitschaft und vielen geleisteten Überstunden nicht mehr zu schaffen. In der AK-Beschäftigtenbefragung wurde festgestellt, dass sich 68 % der Beschäftigten aus diesem Bereich bei der Arbeit gehetzt fühlen. Durch die Tätigkeitsverdichtung und die Personalverknappung bleibt keine Zeit mehr für qualitativ hochwertige Pflegearbeit. Laut der Befragung machen rund 35 % der Beschäftigten sehr häufig Abstriche bei der Qualität ihrer Arbeit. Geht man von den Gesamtzahlen aus, machen 61 % die Erfahrung von Qualitätsverlusten in ihrer Tätigkeit.

Hierzu berät das Referat Pflege der Arbeitskammer in Zusammenarbeit mit der AK-Beratungsabteilung. Sehr oft geht es um die Überplanung weit über das arbeitsvertragliche „Soll“.

## Gesunde Arbeit in der Pflege?

Arbeit in der Pflege ist gekennzeichnet durch gefährliche Stoffe, Verletzungs- und Infektionsrisiken und ungünstige Umgebungseinflüsse. Pflege ist aber auch körperliche Schwerstarbeit, die in sehr vielen Fällen in einer ungünstigen Körperhaltung durchgeführt werden muss. Zusätzlich stellen ungünstige Arbeitszeiten, immenser Zeit- und Leistungsdruck und eine immense Arbeitsverdichtung eine hohe Belastung dar. Außerdem bringt der Pflegeberuf eine hohe Verantwortung mit sich und kann ebenso wie Konflikte mit Mitarbeitern und Vorgesetzten zu einer emotionalen Belastung werden.

Der Pflegepakt Saarland hat sich dieses Problems angenommen und möchte die Gesunderhaltung und die Förderung der Gesundheit durch Präventionsangebote stärker ausbauen. Die Pflegepaktpartner sollten sich in einer gemeinsamen Erklärung für die Entwicklung und Implementierung passgenauer Angebote einsetzen. Betriebliche Gesundheitsmaßnahmen müssen weiter ausgebaut werden. Die Umsetzung und Kontrolle von Gesetzen wie

dem Infektionsschutzgesetz und dem Landespräventionsschutzgesetz sind zwingend erforderlich. Eine weitere Maßnahme wären die umzusetzenden Gefährdungsbeurteilungen nach § 5 Arbeitsschutzgesetz.

Gleichzeitig bedeutet Gesundheitsschutz in der Pflege aber auch eine Verbesserung von Ablauforganisation als Maßnahme zur Prävention von psychischen Belastungen und die Optimierung von Arbeitszeiten sowie Dienst-/ Schichtplänen, angepasst jeweils an die Bedürfnisse der Beschäftigten. Das wäre auch ein Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

#### **Verlässliche und den Bedürfnissen angepasste Arbeitszeiten**

Eine gesundheitsgerechte, bedarfsorientierte Pfl egetätigkeit kann nur dann ausgeführt werden, wenn sich die Arbeitszeitgestaltung an den arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen orientiert. Denn mit ihr steht und fällt die Arbeitszufriedenheit der Pflegebeschäftigten. Unterschiedliche Konzepte müssen hier angeboten werden; denn Modelle von Kernarbeitszeit, flexiblen Gleitzeitmodellen und Teilzeitarbeit spielen eine zentrale Rolle bei der Vereinbarkeit des Berufes mit dem Privatleben.

Handlungshilfen und Beispiele für Lösungsstrategien finden sich bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz- und Arbeitsmedizin sowie der Initiative Neue Qualität der Arbeit (inqa-Pflege).<sup>4</sup> Die Pflegeeinrichtungen müssen aber grundsätzlich auf Grundlage von geltendem Recht, Tarifverträgen, arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen und unter Berücksichtigung von Mitarbeiterbedürfnissen selbst Betriebs- und Dienstvereinbarungen gestalten. Im Arbeitszeitgesetz wird auf grundlegende, wissenschaftliche Erkenntnisse wie zum Beispiel Ruhezeiten verwiesen.<sup>5</sup>

Die Pflegepaktpartner wollen sich auch gezielt Rückgewinnungsstrategien widmen. Für ausgeschiedene Beschäftigte kann neben dem Aspekt einer auskömmlichen Personalausstattung auch eine bedürfnisorientierte Arbeitszeitgestaltung ein Anreiz zur Rückkehr sein. Hier gilt es, im Sinne der Attraktivitätssteigerung zukünftig Entwicklungspotenziale zu finden und diese auszubauen. Um einen Überblick über die Bedürfnisse der professionell Pflegenden zu bekommen, hat das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie im Dezember 2016 eine Umfrage unter dem Motto „Starke Pflege, starkes Saarland“ unter Pflegekräften gestartet. Diese Ergebnisse sollten in die zukünftigen Planungen einbezogen werden.

Auch plötzlich geänderte Arbeitszeiten, Verstöße gegen Ruhezeiten und nicht akzeptable Schichtmodelle sind häufig Themen der Beratung im Arbeitskammer-Referat Pflege.

### **Mehr Personal in den Einrichtungen**

Sozial- und Gesundheitsministerin Monika Bachmann will im Land bis zum Jahr 2020 zusätzliche 1.000 Stellen in der Pflege schaffen. Um dies zu erreichen, geht es, neben einem Rückkehrmanagement und einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch darum, eine Personalbemessung auf gesetzlicher Grundlage, wie von der Gewerkschaft ver.di gefordert, einzuführen. Zu diesem Zweck hat die Landesregierung einen Entschließungsantrag im Bundesrat eingereicht, mit dem Ziel, besonders die Situation in den Krankenhäusern zu verbessern und eine Refinanzierung der benötigten Stellen zu erreichen.

Die zusätzlichen Stellen sollen zur Qualitätssicherung in der Pflegearbeit und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen beitragen. Als Strukturvorgabe wurden Personalmindestanzahlzahlen für alle Krankenhausbereiche gefordert – zunächst beginnend bei pflegesensitiven Bereichen und Intensivstationen. Das Bundeskabinett hat im April 2017 eine entsprechende Regelung verabschiedet. Einrichtungen und Krankenkassen haben Zeit, bis zum Juni 2018 eine einvernehmliche Lösung zu finden. Sollte dies nicht möglich sein, entscheidet das Bundesgesundheitsministerium über die Personaluntergrenze.

Zusätzlich soll als Ersatz für die einjährige Hilfeausbildung in der Alten- sowie Gesundheits- und Krankenpflege eine zweijährige Pflegeassistentenausbildung eingeführt werden. Eine Option zur Nachqualifizierung muss gegeben sein und eine Anpassung der Entlohnung muss unter Mitwirkung der Tarifpartner erfolgen.

### **Ausbildung und Ausbildungsqualität**

Aktuell wurde das neue Pflegeberufegesetz („Generalistische Pflegeausbildung“) verabschiedet. In einem mehrjährigen Modellprojekt „Generalistische Pflegeausbildung“ an der Verbundschule für Gesundheits- und Pflegeberufe der Marienhauskliniken GmbH wurde im Saarland die praktische Umsetzung erprobt. Ein Evaluationsbericht wurde nach Abschluss an das zuständige Ministerium ausgehändigt. Die breite Einsatzmöglichkeit trägt zur Attraktivität des Berufsbildes bei. Insgesamt muss die zukünftige Umsetzung der im April 2017 beschlossenen Reform aber weiterhin kritisch begleitet werden. Es gilt hierbei vorrangig, dass sich alle Ausbildungsberufe wiederfinden und eine adäquate Bezahlung unter Mitwirkung der Tarifpartner zukünftig anzustreben ist. Hierbei geht es im Besonderen um die Anhebung des Lohnniveaus in der Altenpflege.

Zur Ausbildungsqualität zählt auch eine gute praktische Ausbildung, die aufgrund der engen Personaldecke und der nicht-freigestellten Praxisanleiter oft nur in reduziertem Umfang möglich war. In einer Arbeitsgruppe des Pflegepaktes wurde deshalb zusammen mit den Partnern eine Verordnung zur Durchführung der Praxisanleitung in Einrichtungen der praktischen Ausbildung in der Gesundheits- und Krankenpflege sowie der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege erstellt, die im Februar 2017 in Kraft getreten ist. Pro Auszubildenden sind zukünftig 250 Stunden an Praxisanleitung von dazu freigestellten Praxisanleitern zu leisten.<sup>6</sup>

#### **Möglichkeiten der beruflichen Fort- und Weiterbildung**

Neben der Praxisanleitung gibt es auch Bewegung in der Fort- und Weiterbildung im Pflegebereich. Neben den regulären, nicht-akademischen Weiterbildungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel der Fachkraft für Anästhesie und Intensivmedizin, gibt es auch Weiterentwicklungen in anderen Bereichen.

So bietet die Arbeitskammer des Saarlandes zum Beispiel kostenfreie Fortbildungen mit anerkannten Weiterbildungspunkten speziell für professionell Pflegende an. Aber auch im Bereich der Akademisierung der Pflegeberufe gibt es Weiterentwicklungen im Saarland. Fachhochschulen und Berufsakademien bieten Bachelorstudiengänge an, sowohl berufsbegleitend als auch als Vollzeitstudium.

#### **Ein sichtbarer Fortschritt**

Im Februar 2017 wurden erneut die konkreten Maßnahmen des „Pflegepaktes Saarland“ thematisiert.<sup>7</sup> Zu einer auskömmlichen Finanzierung der Krankenhäuser sollen bis zum Jahr 2025 Investitionsmittel von 280 Millionen Euro bereitgestellt werden. Diese werden gebraucht, um die dringend benötigten Investitionen in die Infrastruktur der Einrichtungen zu tätigen. Die hierdurch frei werdenden Mittel sollen in Pflegestellen investiert werden. Eine weitere, optionale Finanzierungsmöglichkeit für die 1.000 zusätzlichen Pflegestellen kann die Festlegung im Landeskrankenhausplan sein. Die Kassen sollen dazu bewegt werden, zusätzliche Mittel zur Finanzierung der benötigten Pflegestellen freizumachen.

Mit der Einführung der „Praxisanleiterverordnung“ wird die Ausbildungsqualität verbessert und die Attraktivität des Ausbildungsberufes gesteigert. Es wird zukünftig in der Gesundheits- und Krankenpflege sowie Kinderkrankenpflege 63 zusätzliche, freigestellte Praxisanleiter geben.

Die Eckpunkte für einen Ausbildungsgang „Pflegeassistent“ mit zweijähriger Ausbildung wurden im Pflegepakt unter Mitwirkung aller Akteure kritisch diskutiert. Die Möglichkeit zur Ablösung der einjährigen Helferausbildung muss geprüft werden. Im Blick auf die Durchlässigkeit des Systems muss ein Assistenzabschluss zukünftig auch die Möglichkeit zur Weiterqualifizierung im Pflegebereich bieten. Eine freiwillige Zielvereinbarung für mehr Familienfreundlichkeit soll mit möglichst allen großen Trägern abgeschlossen werden. Passgenaue Maßnahmen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz müssten entwickelt werden.

Die Arbeitskammer des Saarlandes begleitet als Pflegepakt-Partner weiterhin kritisch und aus Arbeitnehmersicht die Entwicklungen der saarländischen Pflege Landschaft. In einigen Bereichen sieht man eine deutliche Bewegung und auch Ergebnisse. In anderen Bereichen, wie dem Punkt der gesetzlichen Personalbemessung und dem Arbeits- und Gesundheitsschutz, ist noch viel Luft nach oben. Die Arbeitsrealität von saarländischen Pflegekräften muss dringend entzerrt werden. Laut der AK-Beschäftigtenbefragung „Index Gute Arbeit Saar 2016“ machen 89 % der Beschäftigten im medizinischen Gesundheitsbereich (regelmäßig) geplante oder ungeplante Überstunden.<sup>8</sup> Die Beschäftigten aus diesem Bereich stehen auch an fünfter Stelle von 18 Berufsgruppen, was die Erledigung von unbezahlter Arbeit für den Betrieb außerhalb der regulären Arbeitszeit betrifft. Durch die bereits vorhandene Personalverknappung gehen 70 % der Beschäftigten krank zur Arbeit, um keine weiteren Löcher in die Personaldecke zu reißen und oft aus Angst davor, selbst einmal im Dienst wegen Krankheit allein dazustehen. Die Arbeitskammer fordert hier von der Landesregierung, die Bedingungen für eine „Gesunde Pflege“ mit allen Mitteln voranzutreiben, um „Gute Arbeit“ auch zukünftig in allen Bereichen der Pflege Landschaft möglich zu machen.

<sup>1</sup> Vgl. DBfK – Deutscher Berufsverband für Pflegeberufe: <http://www.dbfk.de/manifest/der-hintergrund/>

<sup>2</sup> Vgl. Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie Saarland: [http://www.saarland.de/SID-47084B1C-F9C271A7/73631\\_210644.htm](http://www.saarland.de/SID-47084B1C-F9C271A7/73631_210644.htm)

<sup>3</sup> Vgl. Gewerkschaft ver.di Fachbereich Gesundheit und Soziales: <https://gesundheit-soziales.verdi.de/themen/mehr-personal/++co++cf611028-c16f-11e6-bf70-525400ed87ba>

<sup>4</sup> Pflegeschwerpunkt der Initiative Neue Qualität der Arbeit: [www.inqa-pflege.de](http://www.inqa-pflege.de)

<sup>5</sup> Vgl. Arbeitszeitgesetz, dejure.org: <https://dejure.org/gesetze/ArbZG/5.html>

<sup>6</sup> Vgl. saarländisches Ministerium der Justiz: [http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/gesamt/Ges\\_KrPflPrAnIDV\\_SL.htm](http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/gesamt/Ges_KrPflPrAnIDV_SL.htm)

<sup>7</sup> Vgl. Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie Saarland: [http://www.saarland.de/7251\\_221248.htm](http://www.saarland.de/7251_221248.htm)

<sup>8</sup> Vgl. Arbeitskammer des Saarlandes: <https://www.arbeitskammer.de/gute-arbeit/ak-beschaeftigten-befragung.html>

### 3.8 Aktuelle Tendenzen in der Gleichstellungspolitik

*Einiges hat sich in den letzten Jahren bewegt in der Gleichstellungspolitik des Bundes und des Saarlandes (z. B. die Quotenregelung für Aufsichtsräte, die Einführung des für Frauen stark wirksamen Mindestlohns, die Novellierung des Landesgleichstellungsgesetzes). Dennoch bleibt weiterhin Handlungsbedarf. So gehört eine weitere Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit im Saarland zum angestrebten Ziel der Landespolitik, die vor diesem Hintergrund die Netzwerkstelle Frauen im Beruf eingerichtet hat. Diese hat im Januar ihre Arbeit aufgenommen. Das novellierte LGG kommt mittlerweile in der Praxis an, erste Erfahrungen zeigen seine Wirksamkeit. Das aktuelle Betriebsbarometer der Kammer weist darauf hin, dass familienfreundliche Regelungen in den Betrieben noch längst nicht in der Breite angekommen sind.*

Zu den bundespolitischen Neuregelungen gehört zum Beispiel der Gesetzesentwurf für ein Entgeltgleichheitsgesetz. Die Eckpunkte dafür stehen fest. Nachdem, was bisher bekannt ist, ist das Gesetz zwar ein erster Schritt in die richtige Richtung, hin zu mehr Transparenz und damit größeren Handlungsmöglichkeiten. Gleichzeitig aber bleibt die Feststellung, dass durch die zuletzt vorgenommenen Anpassungen viele Hürden aufgebaut werden. So greift beispielsweise der Auskunftsanspruch über das Zustandekommen der Entlohnung für Mitarbeiterinnen erst ab einer Betriebsgröße von 200 Beschäftigten. Damit fallen ganze – für Frauen wichtige – Branchen aus der Regelung heraus.

Noch offen ist ferner das vorgesehene Rückkehrrecht von Teilzeit auf Vollzeit bzw. auf die vorherige Arbeitszeit. Auch dieses Gesetz war ein Bestandteil des Koalitionsvertrages auf Bundesebene. Tatsächlich gibt es aktuell berechtigte Zweifel daran, ob dieser Zeitplan alleine aufgrund des parlamentarischen Verfahrens noch einzuhalten ist.

#### **Netzwerkstelle Frauen im Beruf mit breitem Aufgabenspektrum**

Die Landesregierung hat 2017 zusammen mit den Partnern des „Zukunftsbündnisses Fachkräfte Saar“ die Netzwerkstelle Frauen im Beruf (FiB) geschaffen. Diese Netzwerkstelle ist bei der Arbeitskammer angesiedelt und wird durch das Wirtschaftsministerium sowie über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gefördert. Sie kümmert sich um die Frage, wie Frauen künftig für eine stärkere Teilhabe am Arbeitsmarkt gewonnen werden können.

Bei der FiB geht es sowohl um Fragen rund um den Einstieg und Wiedereinstieg von Frauen in den Arbeitsmarkt als auch darum, wie Frauen stärker für

das Thema Existenzgründung sensibilisiert und motiviert werden können. Der Hintergrund liegt in der Erkenntnis, dass die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Saarland zwar seit Jahren angestiegen ist, es aber im Vergleich zum Bundesgebiet nach wie vor einen deutlichen Nachholbedarf gibt. Dieser hat vielschichtige Gründe, mit denen in den verschiedenen Landkreisen des Saarlandes durchaus unterschiedlich umgegangen wird.

Ziel der FiB ist es, eine systematische Bestandsaufnahme im Saarland in den einzelnen Landkreisen zu machen. Dazu wird nach und nach die Situation in den Kreisen vor Ort zu erfassen versucht, um mögliche Unterschiede und Schwachstellen in den vorhandenen Strukturen erkennen zu können. Diese Erkenntnisse sollen dann genutzt werden, um gemeinsam nach organisatorischen Verbesserungen für die Zukunft zu suchen.

Für erste Ergebnisse aus der Arbeit der FiB ist es noch zu früh. Deutlich aber wird bereits jetzt:

- Es gibt einen hohen Informations- und Aufklärungsbedarf der Frauen, die sich in beachtlicher Zahl auch selbst bei der FiB melden. Diese hat im engeren Sinne keinen Beratungsauftrag für einzelne Personen, sondern soll auf institutioneller Ebene wirksam werden (Verweisberatung). Nichtsdestotrotz wird dieser beschriebene individuelle Bedarf schon nach wenigen Monaten sehr deutlich. Es gibt zwar vielfältige Angebote von Ämtern, Institutionen und Trägern, aber es fehlt den Betroffenen häufig an der nötigen Transparenz und dem Überblick über die relevanten Informationen.
- Daneben zeigt sich ebenfalls nach kurzer Zeit bereits die Komplexität des Themas, das sich auf einen breiten Kreis von Zielgruppen (Rückkehrerinnen, Alleinerziehende, Migrantinnen, Beschäftigte in Minijobs etc.) bezieht. Schon jetzt ist absehbar, dass die auf zwei Jahre befristete FiB-Netzwerkstelle dieser Vielfalt der Fragestellungen nur ansatzweise begegnen kann.

#### **Novelle Landesgleichstellungsgesetz: Umsetzung läuft an**

Das im Juni 2015 novellierte Landesgleichstellungsgesetz des Saarlandes fängt langsam an, in der Praxis Wirkung zu zeigen. In der Novelle wurden einige – auch im bundesweiten Vergleich – sehr gute und bemerkenswerte Veränderungen für eine bessere Gleichstellung im öffentlichen Dienst beschlossen. In der Folge mussten seitens der Verwaltung – wie das in solchen Fällen üblich ist – zuerst die der neuen Gesetzeslage entsprechenden Rechts- und Durchführungsverordnungen auf den Weg gebracht werden. Konkret

ging es dabei um die Wahl- und Bestellungsverordnung und die Statistikverordnung, die mittlerweile vorliegen. Außerdem gibt es seit kurzem Empfehlungen zur Erstellung von Frauenförderplänen, die im Sozialministerium angefordert werden können. Diese sind gerade jetzt eine gute Hilfe, da im Frühjahr 2017 viele Frauenbeauftragte neu gewählt wurden, die sich mit der Gesetzeslage und den neuen Ansprüchen an die Förderpläne auseinandersetzen müssen. Es zeigt sich, dass in Zukunft eine Zweiteilung der Förderpläne nach grundlegendem Regelwerk und konkreten Zielvorgaben bzw. Maßnahmen günstig sein wird.

Eine wesentliche Neuerung im LGG ist die Erweiterung des Geltungsbereichs auf städtische GmbHs mit Mehrheitsbeteiligung („Tochterunternehmen der Städte“, z. B. Stadtwerke, städtisches Klinikum, GIU und andere im Bereich der Landeshauptstadt Saarbrücken). Erste Erfahrungen zeigen, dass an dieser Stelle tatsächlich Neuland betreten wird. Dies braucht einen hohen Einsatz in den entsprechenden Einheiten. Teilweise werden ganz neue Herangehensweisen an personalpolitisches Vorgehen notwendig, die unter Umständen auch auf Widerstände stoßen. Hier gilt es, den Gedanken der Gleichstellungspolitik in die Organisationen hinein zu bringen, eine Tatsache, die die Beteiligten durchaus vor neue Herausforderungen stellt.

Ähnliche Herausforderungen sind mit den neuen Förderplänen und den nun vorgeschriebenen quantitativen Zielvorgaben in den einzelnen (Ein-gruppierungs-) Bereichen zu erwarten. An dieser Stelle braucht es absehbar Zeit und auch passende Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten für die Frauenbeauftragten, um mit den Aufgaben umgehen zu können.

#### **Familienfreundliche Bedingungen in den Betrieben verbesserungsbedürftig**

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, ist ein Thema, das eines langen Atems bedarf. Sicherlich hat sich vor Ort in vielen Betrieben einiges verbessert. Dies wird z. B. sichtbar an den Auszeichnungen, die von der Servicestelle Arbeiten und Leben im Saarland (ALS) für Familienfreundlichkeit vergeben werden. Hier werden in regelmäßigen Abständen Firmen und Einrichtungen beraten, zertifiziert und prämiert. Solche Zertifikate zeigen ein gestiegenes Bewusstsein für die Thematik – dennoch bleibt nach wie vor noch viel zu tun.

Das aktuelle Betriebsbarometer der Arbeitskammer (2017) hat den Schwerpunkt Arbeitszeit abgefragt. Sie ist eine der wichtigsten Stellschrauben für eine gelingende Vereinbarkeit. Es zeigt sich hier, dass nur 12 % der befragten Betriebe eine Teilzeitarbeit nach Bedarf für mehr als die Hälfte der Beschäftigten möglich macht. In 13 % der Betriebe gibt es gar keine Teilzeit

nach Bedarf, in 75 % nur teilweise. Ähnlich sehen die Ergebnisse aus, wenn die Beschäftigtenvertreter sich zu anderen wichtigen Fragen äußern:

- Sozial ungünstige Arbeitszeiten fallen in 40 % der Betriebe (für mehr als die Hälfte der Beschäftigten) an.
- Häufig wechselnd sind die Arbeitszeiten in rund 45 % der Betriebe – ebenfalls für mehr als 50 % der Beschäftigten.

Die Arbeitszeiten werden natürlich sehr stark von den Branchen und deren Anforderungen (z. B. Schichtarbeit in der Industrie) geprägt. Umso wichtiger ist es, dass Betriebe sich über die Notwendigkeiten neue Arbeitszeitmodelle anzubieten, bewusst werden. Angesichts der demografischen Entwicklung ist diese Erkenntnis auch zur Deckung des Fachkräftebedarfs wichtig.

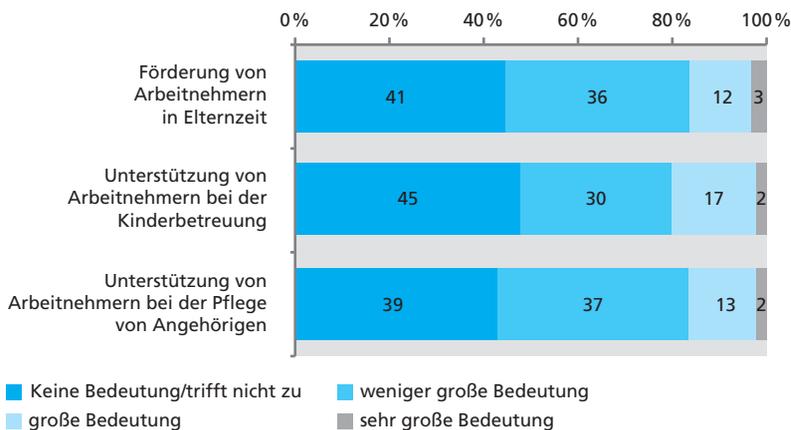
Die Ergebnisse aber zeigen an dieser Stelle, dass diese Erkenntnis noch nicht sehr weit verbreitet ist:

- Flexiblere oder kürzere Arbeitszeiten für Eltern bieten nur rund 6 % (!) der Betriebe für mehr als die Hälfte ihrer Beschäftigten an.
- Noch weniger – lediglich 5 % – tun dies für mehr als die Hälfte ihrer Beschäftigten, die pflegebedürftige Angehörige zu versorgen haben.

Grafik 1

### Welche praktische Bedeutung haben die folgenden Maßnahmen in Ihrem Betrieb bzw. Ihrer Dienststelle?

(Gültige in %)



Quelle: AK-Arbeitsbarometer 2017

Arbeitskammer

Fragt man ganz konkret nach der praktischen Bedeutung bestimmter Maßnahmen (nicht nur der Arbeitszeit) rund um die Vereinbarkeit, dann zeigt sich, was in den vergangenen Jahren in ähnlicher Größenordnung bereits zu sehen war:

- Für mehr als drei Viertel der Betriebe hat die Förderung von Arbeitnehmer/innen in Elternzeit keine oder eine weniger große Bedeutung.
- Unterstützung von Kinderbetreuung hat nur in 19 % der Fälle eine große bzw. sehr große Bedeutung.
- Auch an dieser Stelle sieht es für pflegende Angehörige sogar noch schlechter aus: Nur 15 % gaben an, dass dieses Thema in ihrem Betrieb eine große oder sehr große Bedeutung hat. Möglicherweise gibt es tatsächlich unter den Befragten auch Betriebe, in denen (noch) nicht viele Beschäftigte mit Pflegeverantwortung arbeiten. Erfahrungen aus der Praxis aber zeigen nur allzu oft, dass dieses Thema als Tabuthema im beruflichen Zusammenhang gar nicht angesprochen wird.