

Stellungnahme der Arbeitskammer zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der saarländischen Landesverwaltung

Der vorliegende Gesetzentwurf in Form eines Omnibusgesetzes umfasst 52 Artikel, mit denen bestehende Landesgesetze und -verordnungen verändert werden sollen. Die Arbeitskammer nimmt im Folgenden schwerpunktmäßig zu den Artikeln 1 und 2 Stellung, da diese strukturell neue Regelungsmechanismen einführen, und ordnet ergänzend die übrigen Artikel ein, insofern von den avisierten Änderungen Themen oder Handlungsfelder der Arbeitskammer oder die Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern betroffen sind.

1. Grundlegende Einschätzung

Die Arbeitskammer unterstützt das grundsätzliche Ziel des Entwurfs, Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, zu digitalisieren und zu beschleunigen. Ein erheblicher Teil der 52 Artikel besteht aus unproblematischen, technischen Anpassungen (Ersetzung der Schriftform durch die elektronische Form bzw. Textform, redaktionelle Anpassungen von Ressortbezeichnungen). Gegen diese Änderungen bestehen aus Arbeitnehmersicht keine grundsätzlichen Einwände. Sie bringen an der ein oder anderen Stelle durchaus Erleichterungen für Bürgerinnen und Bürger mit sich.

Kritisch zu bewerten sind demgegenüber:

- **Artikel 1 (Berichts- und Dokumentationspflichtenaufhebungsgesetz – BDaG SL):** Der gewählte Regelungsmechanismus – die pauschale Aufhebung aller landesrechtlichen Berichts- und Dokumentationspflichten „zu Lasten“ der Wirtschaft, verbunden mit einem noch nicht vorliegenden Verordnungskatalog fortgeltender Pflichten – begegnet erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken und erzeugt praktische Rechtsunsicherheit. Verschärft wird dies dadurch, dass der Erlass der Fortgeltungsverordnung nach § 6 nur als bisher nicht ausgearbeitete „Kann-Vorschrift“ ausgestaltet ist und zudem im Gesetzestext eine in der Begründung angekündigte Übergangsregelung („§ 7“) fehlt.

- **Artikel 2 (Kommunales Flexibilisierungsgesetz):** Die sehr weit gefasste Experimentierklausel kann auch personal- und qualitätsrelevante Standards in kommunalen Einrichtungen (z. B. Kitas, Pflege, Soziales) erfassen, ohne dass Personalvertretungen oder Gewerkschaften ein Beteiligungsrecht im Verfahren erhalten.
- **Einzelne Streichungen von Berichtspflichten der Verwaltung gegenüber dem Landtag** (u. a. Pflegebericht, Klimaschutz-Zwischenbericht) mindern die parlamentarische und öffentliche Kontrolle.

Die genannten Punkte stehen im Kern im Widerspruch zur Begründung des Gesetzesvorhabens. Diese eröffnet explizit mit dem Anspruch, Staat und Verwaltung müssten modernisiert werden, um den Bürgerinnen und Bürgern eine schnelle und bürgernahe Erledigung ihrer Anliegen zu ermöglichen. Unmittelbar im Anschluss daran vollzieht sich allerdings eine bemerkenswerte Schwerpunktverlagerung: Berichts- und Meldepflichten „bringen wenig Nutzen und belasten Wirtschaft und Verwaltung“ – die Bürgerinnen und Bürger selbst kommen als Adressaten der Entlastungswirkung nicht mehr vor. Folgerichtig wird mit Artikel 1 (BDaG SL) das mit Abstand einschneidendste und rechtlich am weitesten reichende Instrument des gesamten Gesetzentwurfs formuliert, das ausschließlich Berichts- und Dokumentationspflichten „zulasten der Wirtschaft“ aufhebt (§ 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 und 2 BDaG SL).

Dieses problematische und hochgradig einseitige Modernisierungsverständnis wiegt schwer: Während mit dem stärksten Regelungsinstrument die Wirtschaft entlastet wird, werden andererseits Informationsrechte (vgl. Pflegebericht, Klimaschutz-Zwischenbericht), die der Allgemeinheit zugutekommen, im selben Zuge geschwächt. Faktisch handelt es sich also um eine weitreichende wirtschaftliche Deregulierung, ohne Verpflichtung zur Re-Regulierung – auch im Sinne einer Vereinfachung für die Allgemeinheit.

2. Artikel 1:

Berichts- und Dokumentationspflichtenaufhebungsgesetz Saarland (BDaG SL)

Artikel 1, § 3 Abs. 1 BDaG SL hebt sämtliche landesrechtlichen Berichts- und Dokumentationspflichten der Wirtschaft zum 1. Januar 2027 auf – mit Ausnahme derjenigen Pflichten, die in einer noch zu erlassenden „Verordnung zur Fortgeltung von Berichts- oder Dokumentationspflichten zu Lasten der Wirtschaft“ aufgeführt werden. Diese Verordnung liegt bisher nicht vor; lediglich die Ermächtigung hierzu (§ 6 BDaG SL) tritt vorgezogen in Kraft.

2.1 Arbeitskammer kritisiert Blankoscheck-Verfahren

Die Arbeitskammer gibt zu bedenken, dass „Berichts- und Dokumentationspflichten zu Lasten der Wirtschaft“ auch Schutzrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie deren

Arbeitsbedingungen und -belastungen betreffen können. Streichungen zu Lasten der Beschäftigten werden von der Arbeitskammer abgelehnt. Entlastungen der Wirtschaft dürfen nicht zu Belastungen der Arbeitnehmenden führen.

Ein transparentes Gesetzgebungsverfahren erfordert die explizite Auflistung aller zu verändernden Gesetze und aller betroffenen Textstellen innerhalb der Gesetze (wie sie beispielsweise in Hessen aktuell bei einem ähnlichen Gesetzgebungsverfahren beigefügt ist) sowie die Vorlage des Verordnungstextes. Die Blanko-Ermächtigung für die Landesregierung, eine Verordnung zu erlassen, von der nicht bekannt ist, welche Regelungen darin enthalten sind, lehnt die Arbeitskammer ab

2.2 Rechtliche Bewertung

- **Bestimmtheitsgrundsatz / Rechtsstaatsprinzip:** Die materielle Reichweite des Gesetzes steht im Zeitpunkt seiner Verkündung nicht fest. Sie hängt – wie auch die erst zu formulierenden Neuregelungen – von zukünftigen Entscheidungen der Exekutive ab. Betroffene Unternehmen, Behörden und die Öffentlichkeit können zum jetzigen Zeitpunkt nicht verlässlich beurteilen, welche Berichts- und Dokumentationspflichten tatsächlich fortbestehen werden.
- **Parlamentarvorbehalt / Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung:** Nach Art. 104 der Verfassung des Saarlandes (parallel zu Art. 80 GG) müssen Verordnungsermächtigungen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein. § 6 BDaG SL definiert den Ermächtigungsrahmen im Wesentlichen negativ („nicht von der Aufhebung nach § 3 umfasst“) und verweist im Übrigen auf die sehr offene Zielvorgabe des § 1 Abs. 2 („absolut erforderliches Mindestmaß“). Damit wird die inhaltliche Entscheidung, welche Berichtspflichten fachlich notwendig bleiben, faktisch vollständig der Verwaltung überlassen. Die Arbeitskammer bewertet diesen Aspekt kritisch.
- **Risiko einer Übergangs-Regelungslücke:** Sollte die Verordnung zum 1. Januar 2027 nicht vollständig vorliegen, entfielen für eine Übergangszeit sämtliche landesrechtlichen Berichts- und Dokumentationspflichten der Wirtschaft – auch solche, die fachlich weiterhin als notwendig erachtet werden. Angesichts der Vielzahl saarländischer Fachgesetze mit Berichtsbezug ist eine vollständige und fristgerechte Erfassung durch die Verordnung ambitioniert.
- **Fehlende Beteiligung bei Erlass der Verordnung:** Für den Erlass der Verordnung ist keine Konsultation von Sozialpartnern, Kammern oder sonstigen Verbänden vorgesehen. Es besteht daher aktuell kein institutionalisierter Ansatzpunkt, um auf den Inhalt der Verordnung – und damit auf den Fortbestand gegebenenfalls arbeitnehmerrelevanter Berichtspflichten (z. B. mit Umweltbezug, vgl. § 2 Abs. 1 BDaG SL) – Einfluss zu nehmen.

- **§ 6 BDaG SL ist lediglich eine sanktionslose „Kann-Vorschrift“:** Die Landesregierung „wird ermächtigt“, eine Rechtsverordnung zur Fortgeltung zu erlassen – sie ist hierzu nicht verpflichtet. Zudem handelt es sich bei der Fortgeltungsregelung nur um eine Rechtsverordnung und nicht um ein Gesetz; sie kann von der Landesregierung damit ohne parlamentarische Mitwirkung jederzeit wieder geändert oder eingeschränkt werden. Berichts- und Dokumentationspflichten, die heute noch gesetzlich verankert sind, würden so auf eine deutlich instabilere und leichter veränderbare Rechtsgrundlage gestellt.
- **Widerspruch zwischen Gesetzesbegründung und Gesetzestext („§ 7“):** Die Begründung zu Artikel 1 nimmt unter „Zu § 7“ ausdrücklich auf ein gestaffeltes Inkrafttreten Bezug, das der Landesregierung ein frühzeitiges Wirksamwerden der Verordnungsermächtigung (§ 6) und des Monitorings (§ 5) ermöglichen soll. Ein entsprechender § 7 ist im eigentlichen Gesetzestext des Artikels 1 (BDaG SL, der bei § 6 endet) jedoch nicht enthalten. Diese Unstimmigkeit zwischen Begründung und Normtext erschwert die Nachvollziehbarkeit des Regelungskonzepts zusätzlich und sollte im weiteren Verfahren aufgeklärt werden.

2.3 Praktische Folgen

- Rechtsunsicherheit für Unternehmen und Vollzugsbehörden in der Übergangsphase bis zum Erlass der Verordnung.
- Erschwerte Möglichkeit einer fundierten Stellungnahme im laufenden Gesetzgebungsverfahren, da der tatsächliche materielle Regelungsgehalt erst nach Verkündung des Gesetzes durch die Verordnung feststeht – und selbst dann nicht dauerhaft gesichert ist, solange er nur per Verordnung geregelt wird.
- Bei gerichtlicher Überprüfung besteht ein ernstzunehmendes Risiko, dass der Verordnungsvorbehalt wegen mangelnder Bestimmtheit beanstandet wird.
- Da § 6 keine Pflicht, sondern nur eine Befugnis zum Erlass der Verordnung begründet, ist rechtlich nicht ausgeschlossen, dass die Fortgeltungsverordnung verspätet, unvollständig oder im Extremfall gar nicht erlassen wird – mit der Folge, dass die pauschale Aufhebung nach § 3 Abs. 1 ohne jede Gegenregelung wirksam würde. Davon können arbeitnehmerrelevante Regelungen betroffen sein, deren Streichung „zu Lasten“ von Beschäftigten sein könnte, ohne dass jedoch eine institutionelle Beteiligung von Arbeitnehmern an irgendeiner Stelle vorgesehen ist.

2.4 Änderungsempfehlungen

Vor diesem Hintergrund sieht die Arbeitskammer erheblichen Nachbesserungsbedarf. Die Verordnung zur Fortgeltung sollte dem Landtag zeitgleich mit dem Gesetzentwurf zur Beratung

vorgelegt werden. § 6 sollte mindestens als Verpflichtung („erlässt“ statt „wird ermächtigt“) ausgestaltet werden. Angesichts der Bedeutung für die Rechtssicherheit der Wirtschaft erachtet die Arbeitskammer auch für die Fortgeltungsregelung die Gesetzesform statt einer Rechtsverordnung für erforderlich. Der Widerspruch zwischen Gesetzesbegründung („Zu § 7“) und Gesetzestext ist zu klären.

Zudem sollten im Gesetz inhaltliche Kriterien für die Fortgeltung konkretisiert und ein Beteiligungsverfahren (Anhörung von Kammern, Verbänden, Sozialpartnern) vorgesehen werden.

3. Artikel 2: Kommunales Flexibilisierungsgesetz – Einführung einer kommunalen Experimentierklausel

Artikel 2 schafft eine zeitlich bis 2030 befristete Experimentierklausel, die es Gemeinden, Gemeindeverbänden und dem Regionalverband Saarbrücken ermöglicht, sich auf Antrag im Einzelfall für bis zu vier Jahre von landesrechtlichen Regelungen befreien zu lassen, die ihre Aufgabenerfüllung betreffen. Im Unterschied zu Artikel 1 handelt es sich nicht um eine pauschale Aufhebung, sondern um ein Einzelfallverfahren mit Genehmigungsvorbehalt, Berichtspflichten an den Landtag und ausdrücklichem Schutz von Bundesrecht, EU-Recht und Rechten Dritter (§ 2 Abs. 1 Satz 2).

3.1 Problempunkte aus Arbeitnehmersicht

- **Weiter Anwendungsbereich:** „Regelungen“ im Sinne des § 2 Abs. 2 umfassen sämtliche Vorschriften in Landesgesetzen, -verordnungen und Verwaltungsvorschriften, die die kommunale Aufgabenerfüllung betreffen – ohne fachliche Eingrenzung. Erfasst sein können damit auch Personalstandards und Qualitätsvorgaben in kommunal getragenen Einrichtungen, etwa Fachkraft-Kind-Schlüssel in Kindertageseinrichtungen oder Verfahrensstandards in der Sozial- und Jugendhilfe. Die Gesetzesbegründung nennt den demografischen Wandel und den Fachkräftemangel ausdrücklich als Erprobungsfeld (§ 1 Abs. 2); hier besteht die Gefahr, dass „flexible Lösungen“ im Ergebnis auf eine Absenkung von Personalstandards zur Kompensation von Fachkräftemangel hinauslaufen, statt strukturelle Lösungen zu befördern.
- **Kein Beteiligungsrecht für Personalvertretungen:** Das Antragsverfahren (§ 3) sieht lediglich eine Unterrichtung des jeweiligen kommunalen Vertretungsorgans vor. Eine Anhörung der Personalräte oder Beschäftigten der betroffenen Einrichtungen ist nicht vorgesehen, obwohl diese von einer Regelungsbefreiung im Arbeitsalltag unmittelbar betroffen sein können. Auch das ministerielle Verständigungsverfahren bei drohender Ablehnung (§ 3 Abs. 3) sowie die Übertragbarkeitsprüfung (§ 5 Abs. 1) finden

ausschließlich exekutivintern bzw. unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände statt; Gewerkschaften oder Arbeitnehmervertretungen sind nicht vorgesehen.

- **Genehmigungsfiktion unter Zeitdruck:** Entscheidet die Genehmigungsbehörde nicht innerhalb von drei Monaten, gilt die Befreiung als erteilt (§ 3 Abs. 2 Satz 3). Bei Anträgen, die Personalstandards berühren, besteht das Risiko, dass eine fachlich fundierte Prüfung unter der Fristbindung nicht mehr stattfindet und eine Befreiung faktisch durch Fristablauf statt durch bewusste Abwägung erfolgt.
- **Lange Erprobungsdauer ohne Zwischenkontrolle:** Einzelne Befreiungen können bis zu vier Jahre gelten; ein Bericht an den Landtag ist erst zum 31. Dezember 2028 und zum 30. Juni 2030 vorgesehen. Für Erprobungen mit Bezug zu Arbeitsbedingungen oder Versorgungsqualität fehlt ein Mechanismus zur unterjährigen Korrektur, falls sich eine Regelungsbefreiung als belastend erweist.

3.2 Änderungsempfehlung

Art. 2 § 2 Abs. 1 Satz 2 sollte um eine ausdrückliche Bereichsausnahme für tarifvertragliche und mitbestimmungsrechtliche Standards ergänzt werden. Für Anträge mit Bezug zu Personalstandards oder Arbeitsbedingungen in kommunalen Einrichtungen sollte eine Anhörung der zuständigen Personalvertretung verpflichtend vorgesehen werden.

4. Weitere Einzeländerungen (Artikel 3 bis 51)

Die übrigen Artikel des Entwurfs ändern jeweils ein bestehendes Landesgesetz oder eine Landesverordnung punktuell. Die Arbeitskammer betrachtet diese gebündelt und hebt im Folgenden diejenigen Änderungen hervor, die aus Arbeitnehmersicht einer gesonderten Erwähnung bedürfen. Die überwiegende Mehrzahl der Einzeländerungen ist technischer Natur und wird nicht im Einzelnen kommentiert.

4.1 Wegfall von Berichtspflichten der Verwaltung gegenüber dem Landtag

Anders als Artikel 1, der Berichtspflichten der Wirtschaft betrifft, entfallen an mehreren Stellen des Entwurfs Informationsrechte des Landtags selbst. Das ist eine eigenständige Kategorie, die von der Debatte um Artikel 1 leicht überdeckt wird, aber gesondert zu würdigen ist:

- **Artikel 19 – Gesetz zur Bestellung einer/eines Saarländischen Pflegebeauftragten:** Die bisher zweijährliche Berichtspflicht der/des Pflegebeauftragten gegenüber dem Landtag entfällt ersatzlos. Vor dem Hintergrund der personellen Ressourcen und des Aufwands der Berichterstellung mag die Streichung der Berichtspflicht nachvollziehbar erscheinen. Angesichts der großen Bedeutung des Themas ist allerdings auch keine Alternative vorgesehen, die der Entlastung des/der Pflegebeauftragten einerseits und dem

öffentlichen Interesse und dem Informationsrecht des Landtages andererseits angemessen Rechnung trägt.

- **Artikel 22 – Saarländisches Klimaschutzgesetz:** Das Gesetz sieht im zweijährigen Rhythmus einen Monitoringbericht vor. Die Pflicht zur Vorlage eines Kurzberichts in den dazwischenliegenden Jahren soll entfallen. Gerade in der laufenden Umstellungsphase (industrielle Transformation, Wärmewende, Elektrifizierung, Anpassung an den Klimawandel) ist eine engmaschigere Berichterstattung allerdings sachgerecht, etwa um Beschäftigungseffekte frühzeitig erkennen und nachsteuern zu können. Bereits in ihrer Stellungnahme zur Anhörung zum Gesetz zur Änderung des Saarländischen Klimaschutzgesetzes (Drucksache 17/1126) und zum Klimaschutzkonzept für das Saarland (Drucksache 17/1070) im Oktober 2024 hat die Arbeitskammer darauf hingewiesen, dass auf Bundesebene unter anderem jedes Jahr im März eine Treibhausgasbilanz für das Vorjahr vorgelegt wird, und von der Landesregierung gefordert, dieses dort bewährte Vorgehen auf Landesebene zu implementieren. Diese Forderung hält die Arbeitskammer weiterhin aufrecht.
- **Artikel 47 – Landeswaldgesetz:** Der fünfjährige Bericht über den Zustand des Staatswaldes entfällt; damit reduziert sich die parlamentarische Informationsgrundlage über ein zentrales Biotop des Saarlandes,

Empfehlung: Statt des kompletten Wegfalls des Pflegeberichts sollte eine weniger aufwändige Alternative in Betracht gezogen werden. Diese könnte etwa in informeller Form über eine Fragestunde im Landtag, wenigstens aber im Gesundheitsausschuss des Landtages erfolgen. Die Streichung des klimapolitischen Zwischenberichts (Art. 22) sollte zurückgenommen werden – zumal sie bereits in einer reduzierten Form erfolgt.

4.2 Formerleichterungen

Zahlreiche Artikel erlauben jeweils punktuell eine elektronische Form bei Schriftformerfordernis. Diese Änderungen tragen digitalen Möglichkeiten Rechnung und erleichtern Verwaltungsvorgänge für Bürgerinnen und Bürger.

4.3 Fristverlängerungen

Artikel 24 (u. a. Geltungsdauer von Baugenehmigung und Vorbescheid) und Artikel 27 (Vorlagefrist erweiterter Führungszeugnisse in der Pflege) verlängern verschiedene Verfahrensfristen. Diese Änderungen sind nachvollziehbar; insbesondere Artikel 27 kann als Entlastung von in Pflegeheimen Beschäftigten gelesen werden.

4.4 Redaktionelle Änderungen

Zahlreiche Artikel enthalten aus Sicht der Arbeitskammer darüber hinaus lediglich redaktionelle Anpassungen von Ressort- und Behördenbezeichnungen sowie Bereinigungen obsoletter Vorschriften.

5. Fazit und zusammenfassende Forderungen

Die Arbeitskammer begrüßt das Anliegen der Verwaltungsmodernisierung grundsätzlich. Gleichwohl sieht sie in dem Gesetzesentwurf die Gefahr, dass die angestrebte Verwaltungsmodernisierung in erster Linie eine Deregulierung der Wirtschaft unter dem Deckmantel von „Entbürokratisierung“ darstellt. Um diesem Eindruck entgegenzuwirken, sieht sie bei zentralen Elementen des Entwurfs Nachbesserungsbedarf:

- **Ergänzende Begriffsklärungen** zum genauen Inhalt der Begriffe „Modernisierung“, „Verwaltungsmodernisierung“ und „zu Lasten“ sind dem Gesetzesentwurf beizufügen, um die Schaffung unbestimmter Rechtsbegriffe durch das Gesetz zu vermeiden.
- **Vorlage aller angestrebten Änderungen in allen betroffenen (Landes-)Gesetzen** sowie der Verordnung zur Fortgeltung von Berichts- und Dokumentationspflichten (Art. 1) zeitgleich mit dem Gesetzentwurf. Alternativ sollte zumindest eine Konkretisierung der Verordnungsermächtigung erfolgen sowie ein Beteiligungsverfahren hierzu sichergestellt werden.
- **Umgestaltung von § 6 BDaG SL von einer „Kann-Vorschrift“ in eine verbindliche Verpflichtung** zum Erlass der Fortgeltungsregelung, in Gesetzes- statt in Verordnungsform; Aufklärung des Widerspruchs zwischen Gesetzesbegründung („Zu § 7“) und dem bei § 6 endenden Normtext des Artikels 1.
- **Ausdrückliche Bereichsausnahme für tarifvertragliche und mitbestimmungsrechtliche Standards sowie Anhörungsrecht für Personalvertretungen im Kommunalen Flexibilisierungsgesetz** (Art. 2).
- Schaffung **informellerer Alternativen zum ersatzlosen Wegfall der Berichtspflichten** nach Art. 19 (Pflege) und die **Beibehaltung** des nach Art. 22 gestrichenen Klimaschutz-Zwischenberichts.