

Diakonie

Hessen

Stellungnahme

zum Zweiten Hessischen Landessozialbericht

Impressum

Herausgeber: Diakonie Hessen – Diakonisches Werk
in Hessen und Nassau und Kurhessen-Waldeck e.V.
Ederstraße 12, 60486 Frankfurt am Main
Tel.: 069 79470, kontakt@diakonie-hessen.de
www.diakonie-hessen.de

Redaktion: Dr. Felix Blaser, felix.blaser@diakonie-hessen.de

Dezember 2017

Stellungnahme zum Zweiten Hessischen Landessozialbericht

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Entstehung des Zweiten Hessischen Landessozialberichts	3
3. Aufbau des Zweiten Hessischen Landessozialberichts	4
4. Bewertung des Zweiten Hessischen Landessozialberichts	5
4.1. Anhand der normativen Vorgaben zur Entstehung des Berichts	5
4.2. Stärken des Zweiten Hessischen Landessozialberichts.....	8
4.3. Schwächen des Zweiten Hessischen Landessozialberichts	11
5. Empfehlungen an die Hessische Landesregierung	14
6. Schlusswort	16

1. Einleitung

Die Diakonie Hessen begrüßt die Vorlage des Zweiten Hessischen Landessozialberichtes durch die Hessische Landesregierung. Der Bericht erlaubt eine genauere Wahrnehmung der gesellschaftlichen Verhältnisse in Hessen und stellt damit ein wichtiges Instrument für die Bewertung sowie die verantwortungsvolle Planung und Steuerung der Arbeitsmarkt-, Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik dar.

Angesichts des diagnostizierten Armutsanstiegs in Hessen gilt es gegenwärtig jedoch, aus dem Bericht auch Konsequenzen zu ziehen und eine zielgerichtete, systematische und auf Wirksamkeit ausgerichtete Politik der Armutsvermeidung und -bekämpfung zu betreiben.

2. Entstehung des Zweiten Hessischen Landessozialberichts

I. Landtagsbeschluss

Mit Beschluss vom 08.07.2009 hat der Hessische Landtag die Landesregierung beauftragt, alle fünf Jahre einen Landessozialbericht zu erstellen. Diese Berichte sollten beinhalten:

1. Eine „integrierte Berichterstattung zu den Einzelthemen Arbeit und Soziales, Gesundheit, Wohnen, Bildung sowie Gleichstellung abgestimmt auf die Zielgruppen Familie, Jugend, Frauen, Menschen mit Behinderung, Migranten und Senioren.“
2. „Stellungnahmen der Kommunen“
3. „zielgerichtete Handlungsempfehlungen“ die „Vorschläge für Zielvereinbarungen“ enthalten, „deren Erfüllung sich die Landesregierung zur Aufgabe setzen soll.“

Zudem sollen die Berichte „in enger Kooperation mit einem Beirat“ erstellt werden.

II. Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag von CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen für die 19. Legislaturperiode führt für die Landessozialberichterstattung folgendes aus:

1. „Wir werden die Landessozialberichterstattung zu einem Instrument der Bedarfs- und Wirkungsanalyse der sozialen Situation in Hessen weiterentwickeln“.
2. „Sie soll zukünftig Handlungsempfehlungen an die Politik ableiten.“
3. „Ein besonderer Schwerpunkt wird die Bekämpfung von Kinderarmut sein.“

III. Entscheidungen der Hessischen Landesregierung

Die Erstellung des Berichtes war durch einige Entscheidungen der Landesregierung geprägt. Neben der Einberufung des Beirats bestanden diese in:

1. einer umsichtigen Planung und überaus kompetenten Begleitung der Berichterstellung.
2. dem Beschluss, den größten Teil des Berichts von wissenschaftlichen Instituten und ausgewiesenen Fachleuten erstellen zu lassen.
3. der Festlegung, die im Bericht analysierten Indikatoren sowie den Umfang des Berichts im Vergleich zum ersten Landessozialbericht deutlich zu minimieren.
4. der Berufung einer Beirats-Wissenschaftlerin sowie weiterer Experten in den Beirat.
5. der Durchführung einer empirischen Zusatzerhebung (Haushaltsbefragung zur Lebenssituation in Hessen).
6. den Entschluss, einen eigenen Berichtsteil des Beirats in den Bericht zu integrieren.

3. Aufbau des Zweiten Hessischen Landessozialberichts

Der Zweite Hessische Landessozialbericht umfasst 328 Seiten und ist in sechs Kapitel gegliedert:

Nach einem ersten Kapitel, das sich den sozioökonomischen Rahmenbedingungen und der demografischen Entwicklung in Hessen widmet und grundlegende Informationen zu Armut und Reichtum anbietet, folgt das zweite Kapitel, das verschiedene Lebenslagen - konkret: materielle Ressourcen, Bildung, Arbeit, Gesundheit, Wohnen und Partizipation - analysiert.

Das dritte Kapitel widmet sich dem Vertiefungsthema Kinderarmut und bietet neben quantitativen Analysen auch qualitative Ausführungen zu Maßnahmen gegen Kinderarmut.

Das vierte Kapitel enthält die Schlussbetrachtung der wissenschaftlichen Institute, die für die Erstellung der ersten vier Kapitel – und damit des Hauptteils des Berichts – verantwortlich sind. Mit der Identifizierung von Handlungsfeldern leitet dieses Kapitel zugleich über zu den beiden letzten Abschnitten, die ebenfalls auf die in den ersten vier Kapiteln gebotenen Ergebnisse rekurrieren. Das fünfte Kapitel bietet Anregungen und Handlungsempfehlungen, die von den Mitgliedern des Beirats zum Zweiten Hessischen Landessozialbericht stammen, wohingegen im sechsten und letzten Kapitel die Hessische Landesregierung ihre Sicht auf den Bericht schildert und Handlungsempfehlungen benennt.

4. Bewertung des Zweiten Hessischen Landessozialberichts

4.1. Anhand der normativen Vorgaben zur Entstehung des Berichts

I. Landtagsbeschluss

Die im Landtagsbeschluss benannten Vorgaben wurden weitgehend erfüllt.

1. Der Zweite Hessische Landessozialbericht bietet eine solide Berichterstattung zu den im Landtagsbeschluss genannten Einzelthemen (Lebenslagen) und sozialen Gruppen.
2. Mit der Bezugnahme auf die Sozialberichte der Städte Wiesbaden und Frankfurt schildert der Bericht „kommunale Perspektiven“ (S. 208-210).
3. Die Kapitel drei, vier, fünf und sechs bieten aus unterschiedlichen Perspektiven heraus (Prof. Dr. Huster, wissenschaftliche Institute, Mitglieder des Beirats, Landesregierung) eine Vielzahl an Handlungsfeldern bzw. -empfehlungen an.

Die Kooperation mit dem Beirat war durch ein überdurchschnittlich hohes Maß an Dialogbereitschaft und Kooperationswillen seitens der Vertreter/innen des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration gekennzeichnet.

Kritisch ist anzumerken, dass die im Bericht geschilderten „kommunalen Perspektiven“ mit zwei Seiten doch sehr kurz ausfallen. Dass die wissenschaftlichen Institute in ihren „Handlungsempfehlungen“ zuerst auf die „Koordination regional „passender“ Sozialpolitik“ hinweisen (S. 243), markiert demgegenüber zu Recht den noch zu erfüllenden Anspruch, die sozialen Lagen auch auf regionaler Ebene, d.h. auf Ebene der Kreise und Gemeinden besser in den Blick zu nehmen.

Weiter ist kritisch anzumerken, dass der Bericht, obwohl er eine Vielzahl von Handlungsempfehlungen enthält, konkrete „Vorschläge für Zielvereinbarungen“ vermissen lässt, „deren Erfüllung sich die Landesregierung zur Aufgabe“ setzt. Die von der Landesregierung aufgezeigten „Handlungsempfehlungen“ fokussieren zwar wichtige Themen und Maßnahmen (vgl. S. 294f.), allzu oft wird dabei jedoch auf weiterführende und noch ausstehende Überlegungen, Entwicklungen und Prüfungen hingewiesen.

Wenngleich der Landesregierung darin zuzustimmen ist, dass die Bekämpfung von Armut nicht alleine eine Angelegenheit der Landespolitik darstellt, sondern als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu betrachten ist, bleibt festzuhalten, dass der Bericht eher Absichtserklärungen als echte „Vorschläge für Zielvereinbarungen“ enthält, deren Erfüllung anhand von objektiven Kriterien gemessen werden könnte. In diesem Punkt bleibt der Bericht damit hinter dem im Landtagsbeschluss für die Sozialberichterstattung in Hessen formulierten Anspruch zurück.

II. Koalitionsvertrag

Die im Koalitionsvertrag benannten Vorgaben wurden zum größten Teil erfüllt.

1. Der formulierte Anspruch, „die Landessozialberichterstattung zu einem Instrument der Bedarfs- und Wirkungsanalyse der sozialen Situation in Hessen“ weiter zu entwickeln, wurde teilweise eingelöst: Die sozioökonomischen Erhebungen der Institute sowie die Ausführungen von Professor Huster und den Mitgliedern des Beirats entfalten sehr differenziert in quantitativer und qualitativer Hinsicht die Bedarfe der sozialen Situation in Hessen.
2. Der Bericht bietet in den Kapiteln drei, vier, fünf und sechs eine Vielzahl von Handlungsempfehlungen an die Politik
3. Die Schwerpunktsetzung „Bekämpfung von Kinderarmut“ wird durch das Kapitel drei klar ersichtlich.

Nicht erkennbar wird hingegen, inwieweit der Bericht als „Instrument der Wirkungsanalyse der sozialen Situation in Hessen“ fungieren kann. Weder bietet er Evaluationen von laufenden Maßnahmen der Sozial-, Arbeitsmarkt oder Bildungspolitik, noch geht er auf die Frage ein, wie die bestehenden Programme, Maßnahmen und Instrumente der Hessischen Landespolitik faktisch auf eine Verringerung von Armut und Ausgrenzung einwirken. Das Fehlen von Wirkungsanalysen wird im Bericht selbst benannt: „Leider gibt es bislang allerdings nur begrenzt Wirkungsanalysen“ (S. 231, vgl. auch S. 210). Wirkungsanalysen bestehender Programme bietet er jedoch nicht. Der im Koalitionsvertrag formulierte Auftrag, die Landessozialberichterstattung auch zu einem Instrument der Wirkungsanalyse weiter zu entwickeln wurde damit nicht erfüllt.

Da Wirkungsanalysen für eine verantwortungsvolle Politik, die Interesse daran hat, die Effizienz und Gerechtigkeit ihrer Maßnahmen zu überprüfen, jedoch unerlässlich sind, fordert die Diakonie Hessen die Einlösung des im Koalitionsvertrag formulierten Anspruchs, d.h. die wirkliche Weiterentwicklung der Landessozialberichterstattung zu einem Instrument der Wirkungsanalyse (vgl. weiterführend unten Ziffer 5. Empfehlungen an die Hessische Landesregierung).

III. Entscheidungen der Hessischen Landesregierung

Die Entscheidungen der Landesregierung sind fast vollständig positiv zu bewerten.

1. Die sehr gute zeitliche und inhaltliche Planung des Berichts sowie die gelungene Kommunikation mit den Mitgliedern des Beirats sind - gerade im Vergleich zum ersten Hessischen Landessozialbericht - besonders hervorzuheben.
2. Die wissenschaftlichen Institute und Experten wurden ordnungsgemäß ausgewählt und konnten in einem angemessenen Zeitraum die angefragten Ergebnisse liefern.
3. Die inhaltlichen Vorgaben der Landesregierung, besonderen Wert auf die Darstellung der Multidimensionalität und Multikausalität von Armut zu legen (vgl. S. 16, 243) sowie im Vergleich zum ersten Bericht die Anzahl der zu untersuchenden Indikatoren und den Umfang des Berichts zu minimieren, sind durchweg zu begrüßen.
4. Dasselbe gilt für die Berufung einer Wissenschaftlerin und weiterer Experten in den Beirat.
5. Die Durchführung einer empirischen Zusatzerhebung ist als innovativer Ansatz in der Hessischen Landessozialberichterstattung zu würdigen.
6. Der Entschluss der Hessischen Landesregierung, einen eigenen Berichtsteil des Beirats in den Bericht zu integrieren, ist positiv zu bewerten. Er trägt der oben genannten Zielvorgabe Rechnung, Armut als multidimensionales Phänomen zu betrachten. Zudem bereichert er den Bericht um Perspektiven, die so weder von den wissenschaftlichen Instituten noch der Landesregierung hätten skizziert werden können.

Mit Blick auf die Haushaltsbefragung zur Lebenssituation in Hessen ist jedoch kritisch zu fragen, welchen Erkenntnisgewinn die Erhebung liefert. Zum einen wurde nur eine relativ geringe Zahl von Haushalten bzw. Personen befragt (859 Haushalte, 2.016 Personen, S. 197), wodurch die Repräsentativität der Erhebung gefährdet sein könnte. Zum anderen bleibt unklar, inwieweit eine (Quoten-)Stichprobe in der Lage ist, valide Aussagen über die „Lebenslagen von Kindern in Familien im unteren Einkommensbereich“ zu liefern - so wie es die Überschrift über dem entsprechenden Abschnitt, der die Ergebnisse der Haushaltsbefragung darstellt, vermuten lässt (S. 197). Zielführender als eine derart breit gestreute Umfrage zur „Lebenssituation in Hessen“, wäre die Befragung von Haushalten gewesen, deren Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze liegen und in denen Kinder leben; zumal dann, wenn man bedenkt, dass ein Charakteristikum des Berichts im Vorwort desselben so beschrieben wird: „Er bietet eine fundierte Grundlage, um die Öffentlichkeit und die verantwortlichen sozialpolitischen Akteure über Umfang, Ausmaß und Ursachen von Armut sowie über die Möglichkeit der Armutsbekämpfung zu informieren und einen öffentlichen Diskurs hierüber zu initiieren“ (S. 6).

4.2. Stärken des Zweiten Hessischen Landessozialberichts

Der Zweite Hessische Landessozialbericht überzeugt durch eine Reihe von Stärken:

1. Differenzierte Informationsgrundlage zur sozialen Situation in Hessen

Die im Bericht enthaltenen Daten und Beschreibungen bieten ein differenziertes Bild zur sozialen Situation in Hessen. Durch die Nutzung von quantitativen und qualitativen Verfahren werden unterschiedliche Methoden verwandt, um die gesellschaftliche Lage im Bundesland zu erfassen und zu beschreiben.

2. Produktive Zusammenarbeit mit dem Beirat

Der Beirat zum Zweiten Hessischen Landessozialbericht wurde von der ersten Sitzung an durchgehend in die Planung und Entwicklung des Berichts einbezogen. Inhaltliche Anregungen und kritische Anfragen, die von Beiratsmitgliedern geäußert wurden, haben bei der Erstellung des Berichts weitgehende Berücksichtigung erfahren.

3. Eigener Berichtsteil des Beirats

Durch die Erstellung eines eigenen Berichtsteils wurde die Expertise der im Beirat versammelten Organisationen in die offizielle Landessozialberichterstattung integriert. Den Beiratsmitgliedern wurde dadurch die Chance geboten, die Erhebungen der wissenschaftlichen Institute frühzeitig wahrzunehmen, sie um eigene Aspekte zu ergänzen und weitergehende Handlungsempfehlungen an die Politik auszusprechen.

4. Darstellung der Multidimensionalität und Multikausalität von Armut

Im Zuge einer vereinfachenden Darstellung ist in der Öffentlichkeit häufig eine verkürzende Darstellung von Armut zu beobachten. Die mediale Berichterstattung über Armut rekuriert in weiten Teilen ausschließlich auf die auch in der amtlichen Sozialberichterstattung verwandte Definition von Armut als relativer Einkommensarmut. Sie läuft damit Gefahr, Armut nur verkürzt zu erfassen. Gegenüber dieser verzerrenden Darstellung von Armut ist es eine ausgesprochene Stärke des Zweiten Hessischen Landessozialberichts, diese gängige Perspektive auf Armut aufzuweiten und Armut als multidimensionales und multikausales Phänomen zu begreifen, das sich nicht in der Messung eines Parameters – nämlich eines vergleichsweise geringen Einkommens – erschöpft.

5. Klare Benennung bestehender Problemlagen

Der Zweite Hessische Landessozialbericht benennt deutlich die in Hessen bestehenden Problemlagen. Im Einzelnen sind dies:

- die hohe Vermögens- und Einkommensungleichheit und die Zunahme gesellschaftlicher Ungleichheit in Hessen (S. 46, 59),
- der starke Anstieg atypischer Beschäftigungsformen und atypischer Arbeitszeiten (S. 27, 101, 104),

- der Anstieg der Armutsrisikoquote in Hessen (S. 48),
- die besondere Armutsgefährdung bestimmter Gruppen:
 - die gestiegene Armutsrisikoquote bei Alleinerziehenden und Kindern (S. 176, 178, Vgl. auch die folgende Ziffer 6),
 - die höhere Armutsquote bei Ausländer/innen und Menschen mit Migrationshintergrund (S. 67),
 - die besondere Armutsgefährdung von Geflüchteten (S. 36),
 - die steigende Armutsgefährdung älterer Menschen (S. 64, 70),
- sowie das wachsende Problem des bezahlbaren Wohnraums (S. 129).

6. Schwerpunktsetzung Kinderarmut

Der Bericht widmet sich im dritten Kapitel ausschließlich dem Schwerpunkt „Kinderarmut“. Dass er dabei quantitative Analysen (3.1.) mit qualitativen Befragungen (3.2.) und Ausführungen zu Maßnahmen gegen Kinderarmut verbindet (3.3.), ist Ausdruck des bereits erwähnten Ansatzes, Armut in ihrer Multidimensionalität und Multikausalität darzustellen. Auch bei der Kinderarmut werden etliche Problemlagen offen benannt, u.a.:

- die höhere Armutsrisikoquote der unter 18-Jährigen (S. 173),
- die höhere Armutsrisikoquote bei Kindern / Jugendlichen mit Migrationshintergrund und ausländischen Kindern / Jugendlichen (S. 167f., 178),
- die Situation von „Straßenkindern“ in Hessen (S. 214, vgl. dazu auch die Handlungsempfehlung „Obdachlosigkeit in Hessen überwinden“, S. 294f.),
- die Problematik der Kinderbetreuung (S. 89, 201),
- die mangelhafte Vereinbarkeit von Familie und Beruf (S. 245, 294),
- sowie die mangelnde gesellschaftliche Teilhabe von Kindern im unteren Einkommensbereich (S. 205).

7. Darstellung von Maßnahmen gegen Kinderarmut

Mit der Beschreibung von Maßnahmen gegen Kinderarmut (Abschnitt 3.3., S. 210-234) und dem im Anhang des Berichts gebotenen Projektskizzen zur „Armutsprävention für Kinder in Hessen“ (S. 302-309) schildert der Zweite Hessische Landessozialbericht konkrete Handlungsempfehlungen und innovative Projekte. Gerade im Vergleich zum ersten Hessischen Landessozialbericht ist das als deutlicher Fortschritt zu werten. Die differenzierte Unterscheidung der von Armut betroffenen Menschen in Abschnitt 3.3.3. ist ebenso besonders hervorzuheben, wie die Darstellung von Wegen aus der Armut mitsamt der Betonung von Selbstwirksamkeitserfahrungen (Abschnitt 3.3.5., S. 222-226) Was die „Good-practice-Beispiele für eine kinderbezogene Armutsprävention“ angeht (S. 226-231) ist die im Bericht formulierte Hoffnung zu unterstreichen: „Die nachfolgenden Beispiele können zur Nachahmung anregen und eventuell Möglichkeiten eröffnen, über

eine Landesinitiative entsprechende Projekte zu fördern - durch Beratung, konkrete Hilfestellung und durch Koordination“ (S. 226).

8. Identifizierung von Handlungsfeldern durch wissenschaftliche Institute

Mit der Identifizierung von Handlungsfeldern durch die wissenschaftlichen Institute in Abschnitt 4.2.2 (S. 243-246) betritt der Zweite Hessische Landessozialbericht Neuland. Die von den Instituten ausgewiesenen Handlungsfelder überzeugen.

Sie sollen daher noch einmal genannt werden:

1. Koordinierung regional „passender“ Sozialpolitik
2. Multikausalität und Multidimensionalität von Armut (in den Blick nehmen, FB)
3. Politischer Druck der Länder bei der Korrektur problematischer Entwicklungen
4. „Bewerben“ kommunaler Angebote
5. Kurzfristige Hilfen (realisieren, FB)
6. Erwerbsintegration von Eltern in armen Familien (fördern, FB)

9. Simulationsmodelle und Sensitivitätsbetrachtungen

Der Bericht bietet Simulationsrechnungen zur Rente (S. 74f.) und Sensitivitätsbetrachtungen zur Kinderarmut (S. 192-197). Diese Modellrechnungen zeigen, wie sich die Änderung der Renten bzw. bestimmter Transferleistungen zukünftig auswirken würden. Für die Klärung der Frage, wie eine wirkungsorientierte Armutsbekämpfung in Hessen aussehen könnte sind diese Berechnungen von großem Interesse.

10. Deutliche Benennung von fehlenden Daten

Der Zweite Hessische Landessozialbericht benennt an mehreren Stellen Mängel in der Datenlage, die eine valide Sozialberichterstattung erschweren (S. 18, 52, 54, 58, 77). Extreme Armut und extremer Reichtum werden derzeit über die gängigen statistischen Verfahren nicht erfasst. Die Sozialberichterstattung ist an den Rändern blind. Diese klare Benennung von fehlenden Daten führt zu einer Transparenz in der Sozialberichterstattung, die bislang in Hessen so nicht bekannt war. Die Benennung dieser Lücke in der Datenlage ist als Stärke des Berichts zu werten. Wünschenswert wären nun Angaben, wie diese Datenlücken künftig geschlossen bzw. korrigiert werden sollen.

4.3. Schwächen des Zweiten Hessischen Landessozialberichts

Trotz der genannten Stärken beinhaltet der Zweite Hessische Landessozialbericht auch einige Schwächen. In der vorliegenden Stellungnahme wurden als solche bislang benannt:

1. Mangelnde Einbeziehung kommunaler Perspektiven (s.o. S. 5)
2. Fehlen konkreter „Vorschläge für Zielvereinbarungen“ (s.o. S. 5)
3. Fehlen von Wirkungsanalysen laufender Programme und Maßnahmen (s.o. S. 6)
4. Irreführende Einordnung der Haushaltsbefragung zur Lebenssituation in Hessen (s.o. S. 7)
5. Mangelhafte Datenlage zur Erfassung der sozialen Lage in Hessen (s.o. S. 10)

Weitere Schwächen des Berichts sind die unvollständige Behandlung oder völlige Ausblendung wichtiger Themen sowie die tendenziöse Interpretation der Berichtsergebnisse durch die Hessische Landesregierung:

6. Unvollständige Behandlung der Problematik „Soziale Brennpunkte“

Der Begriff der „Sozialen Brennpunkte“ erscheint im Bericht nur einmal (S. 133). Zwar wird auch andernorts mit dem Stichwort Gentrifizierung auf die spezifischen Problemlagen von Stadtteilen hingewiesen (S. 219), angesichts der hohen Bedeutung einer sozialen Stadtentwicklung wird das Problem der Wohngebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf jedoch im Bericht nicht deutlich genug aufgegriffen.

7. Ausblendung der Situation geflüchteter Kinder / Jugendlicher

Angesichts des Vertiefungsthemas Kinderarmut überrascht, dass der Zweite Hessische Landessozialbericht kaum Angaben zur alltäglichen Lebensproblematik geflüchteter Kinder und Jugendlicher enthält. Die im Bericht enthaltenen Schilderungen zu Unbegleiteten minderjährigen Ausländern sind eher lexikalisch-informativer Art (S. 216).

Die spezielle Situation von Flüchtlingskindern in Gemeinschaftsunterkünften, die mit zum Teil gravierenden Beschränkungen allgemein anerkannter Menschenrechte einhergehen werden im Bericht ebenso wenig berücksichtigt, wie der von geflüchteten Kindern und Jugendlichen erlebte soziale Ausschluss, der sich beispielsweise in der Frage zeigt, wie ihnen der Zugang zu Spiel- und Lernangeboten gelingt bzw. misslingt.

Die Ausblendung der Situation von geflüchteten Kindern und Jugendlichen überrascht zumal deswegen, da eine im Bericht wiedergegebene Umfrage besagt, dass der Gegensatz „Flüchtlinge versus Hier Lebende“ von allen befragten Personen mit 69,1 % als „sehr starker“ oder „ziemlich starker Konflikt“ eingestuft wird (S. 237).

8. Unzureichende Berücksichtigung der Betroffenenperspektive

Ohne den gemeinsamen Beitrag der im Beirat zum Zweiten Hessischen Landessozialbericht mitarbeitenden Organisationen - Liga der Freien Wohlfahrtspflege, Evangelische

Kirche, Katholische Kirche, Deutscher Gewerkschaftsbund, Sozialverband VdK und Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (S. 260- 274) - wäre die Perspektive der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen im Bericht viel zu wenig berücksichtigt worden.

9. Ausblendung der Debatte um einen bedarfsgerechten Regelsatz

Wenn man ernst nimmt, dass der Bericht „eine fundierte Grundlage“ bieten will, „um die Öffentlichkeit und die verantwortlichen sozialpolitischen Akteure über Umfang, Ausmaß und Ursachen von Armut sowie über die Möglichkeit der Armutsbekämpfung zu informieren und einen öffentlichen Diskurs hierüber zu initiieren“ (S. 6), überrascht es, dass die Debatte um bedarfsgerechte Regelsätze vollständig ausgeblendet wird. Zwar ist einsehbar, dass hiermit ein bundespolitisch zu regulierendes Problem angesprochen wird, die mit dem zu gering berechneten Regelsatz einhergehenden lebensweltlichen Schwierigkeiten für Transferleistungsbeziehende gehören jedoch unbedingt zu einer Armutsberichterstattung, die über „Umfang, Ausmaß und Ursachen von Armut“ informieren möchte. Zum öffentlichen Diskurs über die Höhe der Regelsätze und die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets steuert die Diakonie gerne etwas bei.¹

10. Einseitige Interpretation der Berichtsergebnisse durch die Hessische Landesregierung

Die Zusammenfassung des Berichts durch die Landesregierung in Abschnitt 6.1. (S. 282-285) wirkt teilweise tendenziös. Sie fällt zudem hinter das Analyseniveau der von den wissenschaftlichen Instituten erarbeiteten ersten vier Kapitel des Berichts zurück.

Einige Beispiele können das belegen:

■ **Bewertung des Arbeitsmarktes in Hessen**

Der Arbeitsmarkt in Hessen wird als „stark“ beschrieben, der Rückgang der Arbeitslosigkeit und der Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten werden betont (S. 282).

Demgegenüber hatten die wissenschaftlichen Institute den Anstieg atypischer Beschäftigungen betont: "Die in Darstellung 1.1.4 unter atypischer Beschäftigung zusammengefassten besonderen Beschäftigungsformen (Teilzeit, ausschließlich geringfügig Beschäftigte und Leiharbeit) haben zwischen 2003 und 2015 in Hessen um 52,6 Prozent zugenommen und in Westdeutschland um 51,5 Prozent" (S. 27).

¹ Vgl. das Gutachten zum Regelsatz, das Dr. Irene Becker im Auftrag der Diakonie Deutschland erstellt hat: <https://www.diakonie.de/stellungnahmen/regelsatzgutachten-von-dr-irene-becker-und-diakonie-materialien-zum-thema/>

Zum Thema Schulbedarfe vgl. die Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD zu Schulbedarfskosten in Niedersachsen: https://www.diakonie-in-niedersachsen.de/meta_downloads/44514/teilhabeberechtigkeit_ans05.pdf

- Entwicklung von Minijobs

Die Schilderung der Berichtsergebnisse durch die Hessische Landesregierung enthält die Aussage Minijobs seien „dem Bericht zufolge rückläufig“ (S. 282).

Demgegenüber belegen die Analysen der wissenschaftlichen Institute einen Anstieg von Minijobs in Hessen in der Zeit zwischen 2003 und 2015 (S. 26).

- Zusammenhang von Arbeit und Wohlstand

Unter der Überschrift „Arbeit schafft Wohlstand“ führt die Hessische Landesregierung aus: „Die äußerst niedrige Armutsrisikoquote bei den Erwerbstätigen liefert zudem den eindrucksvollen Nachweis, dass es in Hessen nicht zu einer Entkoppelung von Arbeit und Wohlstand gekommen ist“ (S. 282).

Demgegenüber belegt der Bericht, dass „jene in Teilzeit oder geringfügig Beschäftigte (deutlich) schlechter entlohnt“ werden (S. 158). Eine grafische Darstellung zeigt zudem, wie sehr geringfügig Beschäftigte hinter dem durchschnittlichen (Brutto-)Erwerbseinkommen in Hessen zurückbleiben (S. 159).

- Geringes Armutsrisiko in Hessen

Die Hessische Landesregierung wertet die Armutslage in Hessen mit der Überschrift „Geringes Armutsrisiko in Hessen“ (S. 283). Sie weist dabei auf die im bundesweiten Vergleich geringere Armutsgefährdung der hessischen Bevölkerung hin und betont, dass die Armutsrisikoquote in Hessen seit 2005 niedriger ausfällt als in den betrachteten Vergleichsländern.

Der Rekurs auf die zeitliche Entwicklung verschweigt allerdings, was die Analyse der wissenschaftlichen Institute ergeben hat. Demnach gilt: „Sowohl die Bezugnahme auf den Bundes- als auch auf den Landesmedian macht für Hessen deutlich, dass die Armutsrisikoquote von 2005 auf 2015 gestiegen ist, z. B. bei Bezugnahme auf den Bundesmedian von 12,7 auf 14,4 Prozent“ (S. 48).

- Bewertung der gesellschaftlichen Lage in Hessen

Unter der Überschrift „Mittelschicht stabil“ führt die Hessische Landesregierung aus: „Von einer auseinanderdriftenden Gesellschaft kann ... nicht die Rede sein“ (S. 283).

Demgegenüber konstatiert der Bericht: "Wie den Darstellungen ... entnommen werden kann, ist in Hessen die Summe von einkommensbezogenen Armutsrisiko- und Reichumsquoten (gemessen am Landesmedian) zwischen 2005 und 2015 von 23,8 auf 25,8 Prozent gestiegen Das bedeutet gleichzeitig, dass in Hessen die mittlere Einkommensklasse ... um 2,0 Prozentpunkte ... kleiner geworden ist. ...

Die genannten Quantitäten mögen klein erscheinen, sind aber als ein Indikator zu werten, dass das Ausmaß gesellschaftlicher Ungleichheit nicht abgenommen, sondern eher zugenommen hat" (S. 59).

5. Empfehlungen an die Hessische Landesregierung

Ganz im Sinne der im Vorwort des Zweiten Hessischen Landessozialberichts benannten Absicht, mit dem Bericht über „die Möglichkeit der Armutsbekämpfung zu informieren und einen öffentlichen Diskurs hierüber zu initiieren“, formuliert die Diakonie Hessen die folgenden Empfehlungen an die Hessische Landesregierung

1. Etablierung von Wirkungsanalysen

Wenngleich der Zweite Hessische Landessozialbericht darum bemüht ist, die politischen Maßnahmen herauszustellen, die einer weiteren Zunahme von Armut entgegenwirken sollten und das an manchen Punkten auch tatsächlich taten, kommt er dennoch nicht daran vorbei, eine Zunahme der Armutsgefährdung für die hessische Bevölkerung sowie die Zunahme von sozialer Ungleichheit zu diagnostizieren. Damit stellt er zugleich die begrenzte Wirksamkeit der bisher ergriffenen politischen Maßnahmen fest.

Bevor der nächste Landessozialbericht erneut über gestiegene Armutsrisikoquoten in Hessen berichtet, ist zu prüfen, wieso die bisher ergriffenen Maßnahmen, Programme und Instrumente keine signifikante Änderung der Armutsgefährdung in Hessen ergeben haben. Wirkungsanalysen laufender Programme könnten hierbei eine Hilfe sein.

Aus Sicht der Diakonie Hessen und anderer Wohlfahrtsvertreter sind dabei vor allem wichtig, die Analyse

- der Nachfrage und Wirkung von Ausbildungs- und Arbeitsmarktbudgets,
 - der Nachfrage und Wirkung des Landesprogramms zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit
- sowie mit Blick auf das Schwerpunktthema Kinderarmut die Untersuchung
- der Wirkung des Bildungs- und Erziehungsplans,
 - der Nachfrage und Wirkung der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket,
 - der Nachfrage und Wirkung des Kinderzuschlags im SGB II,
 - des Einsatzes und der Wirkung von Schulsozialarbeit,
 - die Nachfrage und Wirkung der Wohnungsversorgung für untere und mittlere Einkommensgruppen.

Die Analyse der Wirksamkeit bestehender politischer Maßnahmen ist das eine. Das andere ist der Blick nach vorne und die Entwicklung eines Handlungskonzepts zur Armutsprävention und -bekämpfung.

2. Entwicklung eines Handlungskonzepts zur Armutsprävention und -bekämpfung

Ein umfassendes Handlungskonzept zur Armutsprävention und -bekämpfung sollte aus Sicht der Diakonie Hessen mindestens folgendes beinhalten:

1. Konkrete Zielsetzung

Die Bundesregierung beschreibt im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, dass sie das Ziel verfolgt, „bis 2030 die Halbierung von Armut in allen Dimensionen“ zu erreichen.² Der Fokus der national ausgerichteten Politik liegt dabei „neben der verfassungsrechtlich garantierten Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums für ein menschenwürdiges Leben vor allem auf der Bekämpfung relativer Armut“ (a.a.O., S. 56). Damit ist zugleich eine Zielvorgabe für die Politik in Hessen formuliert.

2. Beachtung der strukturellen Bedingtheit von Armut und sozialer Ausgrenzung

Angesichts der Tatsache, dass Armut und soziale Ausgrenzung sehr häufig als individuell verantwortbare Lebensumstände bewertet werden, ist die strukturelle Bedingtheit von Armut stärker in den Blick zu nehmen – und bei der Prävention und Bekämpfung von Armut zu beachten. (Die im Bericht unter 3.3.5. genannten Wege der Armutsbekämpfung auf der Meso- und der Mikroebene behalten dabei ihre Gültigkeit.)

Zu der Beachtung der strukturellen Bedingtheit von Armut gehören dann auch:

- das Bemühen um die Sicherung einer auskömmlichen Beschäftigung (d.h. auch: Bekämpfung von Erwerbsarmut und Eindämmung des Niedriglohnsektors),
- die Etablierung einer armutsfesten Alterssicherung,
- die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum (bzw. ausreichende Kosten der Unterkunft),
- die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten
- der Einsatz für eine angemessene Grundsicherung (insbesondere für Kinder),
- die Etablierung von Förderprogrammen für besondere Zielgruppen (Alleinerziehende, Altersarmut von Frauen, Transferbeziehende im ländlichen Raum, Kinder, s.o. S. 9f.)
- die Förderung der Vernetzung bestehender Projekte und Vorhaben zur Prävention und Bekämpfung von Kinderarmut sowie zur Durchsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen (wie beispielsweise der Ombudsstelle für Kinder- und Jugendrechte e.V.).

² https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf;jsessionid=F7D8E8E0C4E72AB68D1D65E6D93659A3.s5t1?__blob=publicationFile&v=20, S. 55

6. Schlusswort

Als im Jahr 2005 der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung erschien, wandte sich die Evangelische Kirche in Deutschland mit folgenden Worten an die Presse: „Mit besonderer Sorge entnehmen wir dem Bericht, dass sich die Schere zwischen Reich und Arm ... in den letzten Jahren weiter geöffnet hat. Eine solche Polarisierung widerspricht unserer christlichen Vorstellung von einer Gesellschaft in Solidarität und Gerechtigkeit und bringt zudem ernste soziale Gefahren mit sich.“³

Diese Gefahren werden auch im Zweiten Hessischen Landessozialbericht im Jahr 2017 benannt. Die Zunahme der sozialen Ungleichheit gilt als Gefahr für die Demokratie (S. 16) und ein Übermaß an Ungleichverteilung wird als „disfunktional“ bewertet (S. 55).

Die Sorge angesichts der gesellschaftlichen Ungleichheit wird dabei nicht nur von der Kirche empfunden. Auf der Datenbasis der Haushaltsbefragung machen sich „fast zwei Drittel (63,0 %) der hessischen Bevölkerung große Sorgen bezüglich der Armuts-Reichtums-Schere“ (S. 241).

Die Zunahme von Ungleichheit schadet der ganzen Gesellschaft. Angesichts der wiederum gestiegenen Armutsgefährdung in Hessen ist das Ziel der Inklusion aller in die wirtschaftlichen und sozialen Prozesse umso bedeutsamer. So lange dieses Ziel für die schwächsten Glieder einer Gesellschaft nicht verwirklicht ist, gilt es, die Sorge in Solidarität zu verwandeln, diejenigen auf dem Weg zu begleiten, die einem zum Nächsten werden und denen mehr Aufmerksamkeit zu schenken, die an den Rand gedrängt wurden – sei es durch Krankheit und Hilflosigkeit, durch Alter und Behinderung, durch Armut und Arbeitslosigkeit oder durch Fluchterfahrung und Rechtlosigkeit. Und das alles in der Hoffnung auf eine Gesellschaft in Solidarität und Gerechtigkeit.

³ Pressemitteilung der Evangelischen Kirche Deutschlands vom 02.03.2005

