

# **Expertise zum ersten Hessischen Landessozialbericht**

Ansatzpunkte für politisches Handeln  
auf Landes- und lokaler Ebene

im Auftrag des PARITÄTISCHEN Hessen  
Prof. Dr. Walter Hanesch, Hochschule Darmstadt



Prof. Dr. Walter Hanesch, im Auftrag des  
PARITÄTISCHEN Wohlfahrtsverbands Landesverband Hessen e.V.  
Auf der Körnerwiese 5  
60322 Frankfurt am Main

Tel.: 069 955262-0

Fax: 069 551292

E-Mail: [info@paritaet-hessen.org](mailto:info@paritaet-hessen.org)

[www.paritaet-hessen.org](http://www.paritaet-hessen.org)

V.i.d. S.d.P.: Günter Woltering, Landesgeschäftsführer

November 2012

## INHALT

<b>1. Zusammenfassung der Expertise .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Auftrag, Ziele und Vorgehensweise der Expertise .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Kritische Würdigung des ersten Hessischen Landessozialberichts .....</b>	<b>7</b>
3.1 Aufbau und Defizite des ersten Hessischen Landessozialberichts .....	7
3.2 Forderungen zur Berichtsfortschreibung .....	9
<b>4. Armuts- und Sozialpolitik im föderalen System der Bundesrepublik .....</b>	<b>10</b>
<b>5. Ansatzpunkte für politisches Handeln zur Ressourcen- und Lebenslagenarmut .....</b>	<b>13</b>
5.1 Unterversorgung im Bildungsbereich / Bildungsarmut .....	13
5.2 Unterversorgung im Wohnungsbereich .....	19
5.3 Unterversorgung im Gesundheits- und Pflegebereich .....	23
5.4 Situation von Familien mit Kindern / Familien- und Kinderarmut .....	27
5.5 Situation von Senioren / Altersarmut .....	31
<b>6. Anforderungen an die Landessozialpolitik .....</b>	<b>35</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>37</b>

## 1. Zusammenfassung der Expertise

Als eines der letzten Bundesländer hat Hessen im Frühjahr 2012 einen ersten Landessozialbericht vorgelegt. Er soll einen Überblick über die Entwicklung gesellschaftlicher Problem- und Bedarfslagen geben und damit dazu beitragen, dass die Ziele und Programme der Landessozialpolitik dem sich wandelnden gesellschaftlichen Bedarf gerecht werden.

Der Bericht umfasst eine Vielzahl von Daten, aus denen sich allerdings soziale Problemlagen und sozialpolitische Handlungsbedarfe nur schwer ableiten lassen. In der künftigen Fortschreibung sollten die vorliegenden Mängel und Defizite behoben werden. Vor allem sollte der Bericht künftig stärker handlungsorientiert gestaltet werden.

Trotz seiner Schwächen kann auch der vorliegende Bericht als Grundlage für sozialpolitische Forderungen genutzt werden. Dabei muss man jedoch über den Bericht hinausgehen und einen Prozess zur Erarbeitung eines sozialpolitischen Handlungsprogramms auf Landesebene einleiten. Ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sollte man eine Serie von Fachkonferenzen zum Sozialbericht ansetzen. Diese sollten sich jeweils auf einzelne Lebenslagenbereiche, auf einzelne Bevölkerungsgruppen oder regionale Teilräume konzentrieren.

Das erfordert in jedem Fall einen breiten Beteiligungsprozess. Alle relevanten Akteursgruppen im Lande sollten einbezogen werden. Auf diesen Konferenzen sollten die Berichtsergebnisse durch das Fachwissen der Landesakteure ergänzt werden und gemeinsame Forderungen und Strategien für sozialpolitisches Handeln auf Landes- und kommunaler Ebene formuliert werden.

### Ansatzpunkte für politisches Handeln

**Bildung:** Die Bildungsausgaben des Landes liegen wie in den anderen Bundesländern weit unter dem Zielwert von 10 Prozent des BIP, auf den sich Bund und Länder 2008 beim Bildungsgipfel geeinigt haben. Die Zielsetzung der Landesregierung, jedem Kind angemessene Bildungschancen zu garantieren, lässt sich so nicht einlösen. Auch der von der Landesregierung angekündigte Sozialindex ist bisher nicht eingeführt worden, durch den eine verbesserte Ausstattung von Schulen mit besonderem Förderbedarf möglich würde. Mit dem Bildungs- und Erziehungsplan hat das Land zwar bildungspolitische Ansprüche formuliert, ohne allerdings sicherzustellen, dass die notwendigen Rahmenbedingungen für die lokalen Bildungsträger gegeben sind. Gerade im vorschulischen Bereich hat sich das Land als unzuverlässiger Partner der Kommunen erwiesen, wodurch das Erreichen des Zielwerts für die Versorgung der unter Dreijährigen bis Mitte 2013 gefährdet ist.

**Wohnen:** Das Land Hessen hat seine neuen wohnungspolitischen Kompetenzen bisher weder zum Anlass genommen, entsprechende gesetzliche Regelungen zu schaffen, noch seine Wohnraumförderung auszubauen. Vielmehr verweist das Land auf die Kommunen, die jedoch mangels finanzieller Ressourcen nicht in der Lage sind, in den Ballungsräumen die Wohnungsnot wirksam zu bekämpfen. Das Land fördert zwar mit eigenen Programmen die nachhaltige Stadtentwicklung. Die Kürzung der Landesmittel für das Programm „Soziale Stadt“ hat jedoch

die kommunalen Anstrengungen zur Überwindung der sozialräumlichen Konzentration sozialer Problemlagen geschwächt. Schließlich hat das Land bis heute darauf verzichtet, eine Wohnungsnotfallstatistik einzuführen.

**Gesundheit und Pflege:** Angesichts der wachsenden gesundheitspolitischen Herausforderungen war der „Pakt zur Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung für die Jahre 2012 - 2014“ ein wichtiger erster Schritt, um die Zusammenarbeit zwischen den gesundheitspolitischen Akteuren zu verbessern und neue Formen regionaler medizinischer Versorgung zu entwickeln. Dabei können die kommunalen Gesundheitsdienste eine wichtige Rolle übernehmen. Dem wird der Gesetzentwurf der Landesregierung jedoch nicht gerecht. Auch die von der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege geforderte Einrichtung einer Enquête-Kommission zur Sicherstellung der Betreuung und Pflege der hessischen Bevölkerung ist bis heute nicht eingelöst worden. Schließlich gilt auch das Hessische Betreuungs- und Pflegegesetz (HBPG) als wenig geeignet, seine Steuerungsfunktion für den stationären Alten- und Pflegebereich zu erfüllen. Zudem wäre eine gemeinsame Regelförderung eines solchen Ansatzes durch Land und Kommunen sehr viel eher notwendig und sinnvoll.

**Familie:** Grundsätzlich sind Landesprogramme zu Überwindung von Beeinträchtigungen der Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen aus benachteiligten Milieus zu begrüßen. Die für diese Selbstverwaltungsaufgaben zuständigen Kommunen sind ohne eine solche Unterstützung überfordert, den wachsenden Hilfebedarf abzudecken. So ist die Förderung von Familienzentren durch das Land Hessen nach dem Vorbild anderer Bundesländer positiv hervorzuheben, mit denen Familien und Kinder sozialraumbezogen gefördert und unterstützt werden. Allerdings ist das Fördervolumen für solche Modellmaßnahmen vergleichsweise bescheiden. Grundsätzlich wäre eine gemeinsame Regelförderung eines solchen Ansatzes durch Land und Kommunen sehr viel eher notwendig und sinnvoll.

**Senioren:** Die Landesregierung fördert im Rahmen ihrer seniorenpolitischen Initiative eine große Zahl von Modellprojekten, ohne dass daraus jedoch eine klare seniorenpolitische Strategie zu erkennen ist. Vor allem fehlt es an einem regelhaften Hilfesystem, das den veränderten Anforderungen der kommenden Jahre gerecht wird und insbesondere sozialraumbezogene und aufsuchende Hilfen umfasst. Schließlich fehlt im Bundesgebiet wie in Hessen eine ausreichende Zahl an Fachkräften für die Alten- und Pflegehilfe. Hier rächt sich, dass in den letzten Jahren in Hessen die Förderung der Altenpflegesschulen abgebaut wurde und es darüber hinaus versäumt wurde, Arbeitsbedingungen und Ansehen dieses Berufs zu verbessern.

## 2. Auftrag, Ziele und Vorgehensweise der Expertise

Im Mai 2012 hat das Hessische Sozialministerium einen ersten Sozialbericht für das Bundesland Hessen veröffentlicht. Auch wenn damit eine zentrale Leerstelle der hessischen Sozialpolitik geschlossen wurde, indem auch Hessen nunmehr eine Landessozialberichterstattung in Angriff genommen hat, ist der vorliegende Bericht auf breite Kritik gestoßen. Vor allem von Seiten der Wohlfahrtsverbände ist der Bericht kritisiert worden (vgl. LIGA 2012a). Als ein zentrales Defizit gilt die Tatsache, dass die sozialpolitische Handlungsdimension im Bericht weitgehend ausgeblendet wurde.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband Hessen hat daher die vorliegende Expertise in Auftrag gegeben. Darin werden in einem ersten Kapitel Aufbau und zentrale Mängel des vorliegenden Landessozialberichts zusammenfassend dargestellt. Darüber hinaus werden Schlussfolgerungen für die künftige Berichtsfortschreibung formuliert.

In einem zweiten Hauptkapitel werden zentrale Ergebnisse des Berichts zu Ressourcen- und Lebenslagen der Bevölkerung insgesamt wie einzelner Bevölkerungsgruppen in Hessen zusammengefasst. Darüber hinaus werden sozialpolitische Handlungsmöglichkeiten auf Landes- und kommunaler Ebene herausgearbeitet. Dies konnte allerdings nicht zu allen Themenkapiteln des Berichts geleistet werden, vielmehr musste eine Auswahl vorgenommen werden. Ausgewählt wurden die folgenden fünf Bereiche:

- Unterversorgung im Bildungsbereich / Bildungsarmut
- Unterversorgung im Wohnungsbereich
- Unterversorgung im Gesundheits- und Pflegebereich
- Situation von Familien mit Kindern / Familien- bzw. Kinderarmut
- Situation von Senioren / Altersarmut

Insgesamt werden also drei Lebenslagenbereiche und zwei Zielgruppenlagen betrachtet, wobei die im Bericht getrennt behandelten Gruppen „Familien“ einerseits und „Kinder und Jugendliche“ andererseits zu einer Gruppe zusammengefasst wurden. Der Bereich der Ressourcenausstattung (Kapitel Wohlstandslage und -verteilung) wurde trotz seiner großen Bedeutung für die Lebenslage nicht einbezogen, da für die materielle Sicherung vorrangig die nationale Ebene zuständig ist.

Die Darstellung der genannten fünf Einzelbereiche folgt jeweils der gleichen Logik:

In einem ersten Schritt werden zentrale Ergebnisse zur jeweiligen Lebenslagedimension dargestellt und kommentiert.

In einem zweiten Schritt werden Ansatzpunkte für sozial- bzw. armutspolitisches Handeln des Landes, der Kommunen sowie weiterer Ebenen und Akteure zu dieser Dimension skizziert.

Schließlich wird – ausgehend von den Berichtsbefunden – auf bestehende Handlungsdefizite und Handlungsbedarfe der Landessozialpolitik zur jeweiligen Dimension hingewiesen.

### 3. Kritische Würdigung des ersten Hessischen Landessozialberichts

#### 3.1 Aufbau und Defizite des Hessischen Landessozialberichts

Der erste Hessische Landessozialbericht weist keine klare Konzeption auf. Während der Bericht ursprünglich vom Hessischen Sozialministerium (HSM) als ein Datenreport mit über 1000 Datensätzen geplant war, ist dieses Berichtskonzept aufgrund massiver Bedenken des Beirats im Laufe des Bearbeitungszeitraums geändert worden. Der nunmehr vorliegende Bericht soll einen Überblick über die „Lebensqualität“ in Hessen geben. Allerdings bleibt das für die Lebensqualität maßgebliche subjektive Erleben und Verarbeiten der Lebenssituation weitgehend ausgeblendet. Stattdessen steht die Darstellung von objektiven Lebenslagen in Hessen im Vordergrund, ergänzt um die Darstellung der Situation ausgewählter Bevölkerungsgruppen.

Der Bericht gliedert sich in 14 Themenkapitel, die drei Hauptabschnitten zugeordnet sind:

**Teil I: Sozioökonomische Rahmenbedingungen**

(Kap. 1 Demografie; Kap. 2 Bildung; Kap. 3 Gesellschaftliche Partizipation;  
Kap. 4 Sicherheit; Kap. 5 Erwerbsbeteiligung)

**Teil II: Wohlstandsdimensionen**

(Kap. 6 Wohlstandslage und -verteilung; Kap. 7 Wohnen; Kap. 8 Gesundheit und  
Langzeitpflege)

**Teil III: Lebenslage ausgewählter sozialer Gruppen**

(Kap. 9 Familie; Kap. 10 Kinder und Jugendliche; Kap. 11 Ältere; Kap. 12  
Geschlechtsspezifische Risikoaspekte; Kap. 13 Menschen mit Behinderungen;  
Kap. 14 Menschen mit Migrationshintergrund)

Jedes Themenkapitel umfasst neben einer empirischen Situationsanalyse eine politische Einleitung des Hessischen Sozialministeriums. Die Situationsanalysen sind von einer Forschergruppe im Auftrag des Ministeriums erarbeitet wurden. Zu dieser Struktur ist folgendes anzumerken:

Dem Bericht fehlt eine einheitliche theoretische Grundlage, wie sie der Armuts- und Reichtumsberichterstattung auf Bundesebene und in den meisten Bundesländern zugrunde liegt. Die Analyse der Verteilung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen sollte eine Kombination von Ressourcen- und Lebenslagen zugrunde legen. Die Gesamtgliederung des Berichts ist dagegen wenig systematisch; die Kapitel zu Erwerbsbeteiligung, Bildung und Partizipation gehören als Dimensionen der Lebenslage in den zweiten Hauptabschnitt. Dagegen fehlen in Hauptabschnitt I Kapitel zur wirtschaftlichen Lage und zu den öffentlichen Haushalten bzw. zu öffentlicher Armut. Weiterhin fehlen Kapitel zur regionalen Verteilung von Armut und Reichtum sowie zur regionalen und lokalen Kumulation von Unterversorgungslagen. Die Darstellung der Ressourcen- und Lebenslagen wie auch der Situation einzelner Bevölkerungsgruppen leidet darunter, dass zwar Ergebnisse einzelner Statistiken referiert werden, daraus aber kein Bild der gesamten Lebenslage abgeleitet wird. Dies ist auch ein Ergebnis der Tatsache, dass in Hessen keine lebenslageorientierte Erhebung auf Landesebene verfügbar ist, die Informationen zur Kumulation von Unterversorgungslagen liefert. Darüber hinaus sind dem Bericht weder Aussagen zu Ursachen noch zu den Auswirkungen von Problem- und Bedarfslagen zu entnehmen.

Ein weiterer Mangel liegt in der weitgehenden Ausblendung einer politischen Handlungsorientierung des Berichts. Zwar gibt es eine kurze politische Einleitung des Hessischen Sozialministeriums zum Bericht und politische Einleitungen zu den einzelnen Themenkapiteln. Diese gehen jedoch auf die Befunde der anschließenden Situations- und Problemanalysen nicht ein, sondern listen stattdessen in wenig systematischer Weise politische Programme der Landesregierung auf, ohne jedoch darauf einzugehen, inwieweit diese die diagnostizierten Problemstellungen angemessen aufgreifen und geeignete Lösungen bieten. Umgekehrt blenden die von der Forschergruppe erarbeiteten Situationsanalysen – entsprechend den Vorgaben des Hessischen Sozialministeriums – die Sozial-/Armutspolitik völlig aus und geben keine Hinweise zu sozialpolitischen Schlussfolgerungen und möglichen Handlungsoptionen auf Landes- und kommunaler Ebene.

Methodisch sind die Situationsanalysen fast ausschließlich auf Daten der amtlichen Statistik fokussiert, wobei Hinweise zur Aussagekraft und zu den Mängeln und Leerstellen spärlich bleiben. Viele der präsentierten statistischen Befunde sind sozialpolitisch ohne Relevanz, während Antworten zu wichtigen Fragen völlig ausgespart bleiben. Dies gilt insbesondere für das Bildungskapitel: Wichtig ist nicht so sehr, wie sich die Schüler auf die verschiedenen Schulformen und Abschlüsse verteilen, sondern in welchem Maße diese Verteilung zugleich Ausdruck einer sozialen Selektion oder Durchlässigkeit ist. Die dafür erforderlichen Daten zur sozialen Herkunft der Schüler fehlen jedoch, da sich das deutsche und damit auch das hessische Schulsystem traditionell zu wenig für die Herkunft seiner Schülerinnen und Schüler interessiert und solche Daten nicht erhebt. Notwendig wären dafür zusätzliche Erhebungen und Daten, die es jedoch in Hessen in der Regel (noch) nicht gibt oder die man nicht genutzt hat. Wegen des Fehlens entsprechender amtlicher Daten hat man auf ganze Problembereiche und Problemgruppen wie z. B. „Menschen in extremer Armut“ (z. B. Wohnungslose, Drogenabhängige) völlig verzichtet.

Bezeichnend für den Bericht ist weiterhin, dass das Sozialministerium die Kompetenzen und Ressourcen weiterer Akteursgruppen im Lande nicht genutzt hat und Informationen der Gewerkschaften zur Lage der Beschäftigten und Arbeitslosen oder der Wohlfahrtsverbände und Betroffenenorganisationen zur Lage weiterer Gruppen nicht einbezogen hat, wie das andere Bundesländer in ihren Berichten regelmäßig getan haben (z. B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz). Diese Verbände waren zwar im Beirat vertreten, konnten jedoch nicht zum Bericht beitragen.

Zwar ist positiv hervorzuheben, dass zur Landessozialberichterstattung ein Beirat berufen worden ist. Dieser Beirat ist jedoch an der Berichtsplanung und Berichtserstellung kaum beteiligt worden, was sich in wiederholten Beschwerden von Beiratsmitgliedern und dem Rücktritt eines Beiratsmitglieds (Prof. Richard Hauser) niedergeschlagen hat.

Insgesamt bietet der Bericht zwar eine große Zahl von Einzelinformationen, ohne jedoch ein übersichtliches und verständliches Gesamtbild der Entwicklung von Ressourcen- und Lebenslagen in Hessen zu bieten. Auch die Darstellung der Lage ausgewählter Bevölkerungsgruppen weist viele Leerstellen auf. Weder wird der sozialpolitische Handlungsbedarf erkennbar, noch werden die Stärken und Schwächen der Armuts- und Sozialpolitik auf Landes- und örtlicher Ebene herausgearbeitet.



## 3.2 Forderungen zur Berichtsfortschreibung

Aus den genannten Kritikpunkten ergibt sich der folgende Weiterentwicklungsbedarf für die künftige Fortschreibung der Landessozialberichterstattung in Hessen:

Um den langen zeitlichen Abstand bis zum nächsten Landessozialbericht zu überbrücken, sollte möglichst umgehend ein Sozialmonitoring auf Landesebene eingeführt werden. Dazu sollte in Abstimmung mit dem Beirat ein Katalog von Indikatoren festgelegt werden, zu dem jährlich landesweite wie auch regionale Daten erhoben und ausgewiesen werden sollten. Diese Daten sollten auch den Kommunen als Datengrundlage für ihre kommunale Berichterstattung zur Verfügung gestellt werden.

Die künftigen Berichte, die in jeder Legislaturperiode vorgelegt werden sollten, sollten – wie der vorliegende Bericht – von einer Forschergruppe im Auftrag der Landesregierung erarbeitet werden. Dabei sollte jeweils zu Beginn der Legislaturperiode vom Sozialministerium in Abstimmung mit dem Beirat das Rahmenkonzept festgelegt und ein entsprechender Auftrag vergeben werden. Der Prozess der Berichtserstellung sollte vom Ministerium und dem Beirat begleitet und gesteuert werden.

Dem Bericht sollte ein kombiniertes Ressourcen- und Lebenslagenkonzept zugrunde liegen, zu dem die Daten regelmäßig fortgeschrieben und ggf. durch weitere Daten ergänzt werden sollten. Dabei ist zu prüfen, welche weiteren Erhebungen für eine aussagekräftige Berichterstattung zu den einzelnen Ressourcen- und Lebensbereichen notwendig sind.

Jeder Bericht sollte weiterhin vertiefende Analysen zur Lage ausgewählter Bevölkerungsgruppen in wechselndem Turnus enthalten. Dabei sollten spezielle Erhebungen zu Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen von Armut und Unterversorgung durchgeführt werden. Hier sind auch Gruppen einzubeziehen, für die keine amtlichen Daten verfügbar sind.

Generell sollte eine Stellungnahme des Hessischen Sozialministeriums dem Bericht vorangestellt werden. Zugleich sollte der Untersuchungsauftrag an die beauftragte Forschergruppe auf die Untersuchung der Landesarmutspolitik erweitert werden. Jedes Kapitel sollte somit neben einem Unterkapitel zur Lage im jeweiligen Ressourcen-/Lebenslagenbereich (Situationsanalysen) auch ein weiteres Unterkapitel zur Prävention/Überwindung von Unterversorgung im jeweiligen Ressourcen-/Lebensbereich enthalten (Politikanalysen). Gleiches gilt für die jeweiligen zielgruppenbezogenen Kapitel.

Die Politikanalysen sollten jeweils enthalten: Eine Übersicht zu den grundsätzlichen Ansatzpunkten für politisches Handeln und die Verteilung von Zuständigkeiten im politischen Mehrebenen-System. Weiterhin sollte die praktizierte Politik der letzten Jahre untersucht und bewertet werden. Schließlich sollten alternative Handlungsoptionen (und die dafür zuständigen Akteure) zur Überwindung der festgestellten Unterversorgungslagen skizziert werden. Insgesamt sollten sowohl der jeweilige Handlungsbedarf wie auch die dazu geeigneten Handlungsmöglichkeiten erkennbar werden.

## **4. Armuts- und Sozialpolitik im föderalen System der Bundesrepublik**

Das Hessische Sozialministerium hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich beim ersten Hessischen Landessozialbericht nicht um einen Armutsbericht handeln solle, sondern der Bericht solle „über die bisherigen Armuts- und Reichtumsberichte hinausgehen“ und über die Entwicklung und Verteilung der Lebensbedingungen im Lande umfassend informieren. Dennoch stehen bei einer Landessozialberichterstattung vor allem solche Ressourcen und Lebenslagen im Vordergrund, durch die gesellschaftliche Teilhabe- und Verwirklichungschancen eingeschränkt oder gar ausgeschlossen sind.

Ausgehend vom sozialstaatlichen Auftrag des Grundgesetzes ist die Bekämpfung von Armut in Deutschland im Sinne des Ausschlusses von Teilhabe- und Verwirklichungschancen grundsätzlich eine gesamtstaatliche Aufgabe, die die gesamte Bevölkerung im gesamten Bundesgebiet umfasst. Aus der besonderen Natur des Armutsproblems wie ferner aus den Besonderheiten des deutschen Staatsaufbaus resultieren zwei Problemstellungen, die die Entwicklung und Umsetzung einer angemessenen Strategie gegen Armut erschweren:

Ein zentrales Merkmal des Armutsproblems liegt darin, dass es sich in der Regel um komplexe Problemlagen handelt, bei der monetäre und nichtmonetäre, materielle und immaterielle Aspekte ineinander greifen. Auch wenn die Ressourcenarmut – also vor allem die Einkommens- und Vermögensarmut – nach wie vor in der modernen Wirtschaftsgesellschaft den harten Kern des Armutsproblems bildet, spielen ebenso Unterversorgungslagen in einzelnen oder mehreren Lebensbereichen eine wichtige Rolle, durch die die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der betroffenen Bürger mehr oder weniger stark eingeschränkt werden. Aus den genannten komplexen Problemlagen resultiert die Notwendigkeit, die Bekämpfung der Armut nicht allein einem einzigen sozialpolitischen Handlungsfeld zuzuweisen, sondern diese Aufgabe als Querschnittsaufgabe zu verstehen, an deren Erfüllung eine Vielzahl bzw. die Gesamtheit von sozialpolitischen Handlungsfeldern (im weiteren Sinne) zu beteiligen ist.

Eine zweite Problemstellung resultiert aus dem föderalen Aufbau des politischen Systems Deutschlands. Das föderale System beinhaltet eine komplexe Zuständigkeitsverteilung, was die Entscheidung, Ausführung und Finanzierung der armuts- und sozialpolitischen Aufgaben betrifft. Diese Kompetenzverteilung ist nicht für alle politischen Aufgaben und Handlungsfelder in einheitlicher Weise geregelt, sondern sie variiert in den verschiedenen sozial- und armutspolitischen Handlungsfeldern. Das bedeutet, dass in den einzelnen Handlungsfeldern die verschiedenen Ebenen und Akteure in sehr unterschiedlicher Weise rechtlich, politisch, administrativ und finanziell beteiligt sind. Dabei sind nicht nur die staatlichen Akteure zu betrachten, vielmehr sind ebenso auch die Sozialpartner wie die Akteure der Zivilgesellschaft einzubeziehen.

Welche Rolle kommt den Ländern im Gesamtsystem der Verteilung sozialpolitischer Aufgaben zu?

- Der Bund hat vor allem die Zuständigkeit für die Gesetzgebung auch im Bereich der Sozialpolitik, wobei Gesetze wie das Kinder- und Jugendhilfegesetz oder das Sozialhilfegesetz zustimmungspflichtig sind, d. h. der Zustimmung des Bundesrats als Länderkammer bedürfen, da sie Angelegenheiten der Länder und Gemeinden regeln.
- Umgekehrt haben die Kommunen kaum eigene Regelungskompetenzen (allein bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, während sie bei gesetzlichen Selbstverwaltungsaufgaben an die bundesgesetzlichen Regelungen gebunden sind). Daneben liegt die Hauptlast der Ausführung der sozialpolitischen Aufgaben bei den Kommunen, soweit sie nicht – wie in den verschiedenen Bereichen des Sozialversicherungssystems – speziellen Trägern übertragen sind.
- Die Bundesländer haben eigene sozialpolitische Gesetzgebungskompetenzen lediglich im Bereich der Bildungspolitik (als Teil der Sozialpolitik im weiteren Sinne) und – seit der letzten Föderalismusreform – im Bereich der Wohnungspolitik. In den weiteren sozialpolitischen Handlungsfeldern haben die Bundesländer im nationalen Sozialstaat eine Art „Scharnierfunktion“ inne (Huster 1989), indem sie eine Verknüpfung zwischen der zentralen sozialpolitischen Gesetzgebung des Bundes und den konkreten sozialen Lebenslagen der Menschen in den Kommunen zu leisten haben. Einerseits sind sie an Teilen der Bundesgesetzgebung beteiligt und sind für die Umsetzung der Bundesgesetze zuständig. Andererseits definieren sie den rechtlichen und finanziellen Rahmen für das Handeln der Kommunen und begleiten deren Aktivitäten auf freiwilliger Basis mit eigenen Programmen. Diese Scharnierfunktion wird angesichts einer schleichenden Verlagerung sozialpolitischer Aufgaben von der nationalen auf die regionale Ebene immer wichtiger.

Von besonderer Bedeutung ist im Falle des Landes Hessen die Regelung des Art. 137 der Hessischen Landesverfassung, wonach gemäß Abs. 3 den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten vom Land gewährleistet wird. Zugleich hat gemäß Abs. 5 das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel (im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs) zu sichern und ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung zu stellen. Bis heute ist diese landesverfassungsrechtliche Vorgabe nur sehr eingeschränkt eingelöst, und auch die geplante Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen widerspricht diesen rechtlichen Vorgaben.

### Übersicht : Sozialpolitische Hauptzuständigkeiten im föderalen Gesamtsystem (Beispielhafte Darstellung)

Ressourcen- und Lebenslagen- dimensionen	Bund	Länder (einschl. Sozialver- sicherung)	Kommunen
Einkommens- und Vermögenslage	X		(X)
Lebenslage Bildung		X	(X)
Lebenslage Arbeit	X	(X)	
Lebenslage Wohnen		X	(X)
Lebenslage Gesundheit und Pflege	X		(X)
Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben		(X)	X

Die Europäische Kommission hat in ihrer Kommentierung der deutschen Armutspolitik im letzten Jahrzehnt wiederholt darauf hingewiesen, dass in Deutschland eine integrierte Strategie der Armutsbekämpfung fehlt, die alle Ebenen und Akteure in angemessener Weise einbezieht. Charakteristisch ist stattdessen die Haltung, sich jeweils wechselseitig die Verantwortung für Mängel und Versäumnisse zuzuweisen. Insofern scheint gerade in der Armutspolitik das politische Mehrebenen-System dazu genutzt zu werden, sich jeweils auf Kosten der übrigen Ebenen und Akteure zu entlasten. Es ist daher kaum verwunderlich, dass gerade im letzten Jahrzehnt, in dem über Armut mehr denn je öffentlich gestritten und politisches Handeln eingefordert wurde, die Armut rascher denn je angestiegen ist.

Innerhalb der nachfolgenden Ausführungen soll daher der Frage nachgegangen werden, welche Ansatzpunkte für die Bekämpfung von Armut existieren und wer welche Zuständigkeit zur Vermeidung bzw. Überwindung von Armut hat. Dazu sollen ausgewählte Dimensionen der Armut aus dem Hessischen Landessozialbericht betrachtet werden. Unberücksichtigt bleibt die Ressourcenarmut, die zwar bei der Berichterstattung auf der Bundesebene eine zentrale Rolle spielt, hier die Länder und die Kommunen allerdings nur wenig Gestaltungsmöglichkeit haben. Auf der regionalen Ebene der Länder und Gemeinden spielt vielmehr die Lebenslage Armut eine zentrale Rolle, da die Gestaltung der konkreten Lebensbedingungen vor Ort primär in der Zuständigkeit der Länder und Gemeinden liegt. Auch hierbei sind Regelungen und Leistungen des Bundes von großer Bedeutung, jedoch nicht in der Ausschließlichkeit, wie das für den Ressourcenbereich gilt.

Im Folgenden sollen also ausgewählte Lebenslagenbereiche und die Lage ausgewählter Bevölkerungsgruppen betrachtet werden. In diesem Zusammenhang liefert die vorangestellte Übersicht einen ersten Überblick über die Handlungsfelder und Zuständigkeiten in der deutschen Sozial- bzw. Armutspolitik. Diese beispielhafte Darstellung kann die Zusammenhänge selbstverständlich nur in vereinfachter Form wiedergeben, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, da jedes Handlungsfeld selbst wiederum eine Vielzahl von Instrumenten und Maßnahmen umfasst, die wiederum in unterschiedlichen Zuständigkeiten liegen können.

Eine zielgruppenbezogene Übersicht ist noch schwieriger zu erstellen, da die Lebenslage von Gruppen wie Familien mit Kindern, Menschen mit Migrationshintergrund, Älteren, Menschen mit Behinderungen etc. sich jeweils aus einer Kombination der genannten Ressourcen- und Lebenslagendimensionen ergibt. So ist die soziale Lage älterer Menschen – abgesehen von ihrer Haushaltsstruktur – sowohl durch ihre Ausstattung mit Einkommen und Vermögen, wie auch durch ihre Lage am Arbeitsmarkt, im Bildungsbereich, im Wohnungsbereich, im Gesundheitsbereich sowie im Bereich der sozialen Teilhabe gekennzeichnet. Ihre Lebenssituation wird also durch das Zusammenwirken der verschiedenen sozialpolitischen Handlungsfelder ebenso wie durch die dafür zuständigen Ebenen und Akteure bestimmt. Dabei variieren diese Zuständigkeiten von Handlungsfeld zu Handlungsfeld. Schon daraus wird erkennbar, dass eine zielgruppenbezogene Koordinierung der Handlungsfelder und Politikbereiche ein enges Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen und Akteure erfordert. Dabei kommt der Landesebene – unabhängig von sonstigen eigenen Zuständigkeiten und Aufgaben – eine wichtige Steuerungs- und Koordinierungsfunktion zu. Auf der lokalen Ebene liegt diese Steuerungs- und Koordinierungsaufgabe in der Zuständigkeit der Kommunen, d. h. vor allem der kreisfreien Städte und Landkreise.

## **5. Ansatzpunkte für politisches Handeln zu Ressourcen- und Lebenslagenarmut**

### **5.1 Unterversorgung im Bildungsbereich / Bildungsarmut**

#### **5.1.1 Ergebnisse des Landessozialberichts**

Der Landessozialbericht beschränkt sich in seiner Problemdiagnose weitgehend darauf, Ergebnisse der amtlichen Bildungsstatistik sowie des Mikrozensus wiederzugeben. Das Problem der Bildungs- und hier insbesondere der Schulstatistik liegt jedoch darin, dass kaum Daten zur sozialen Lage der Schülerinnen und Schüler erhoben werden. Zugespitzt formuliert, hat die Bildungspolitik – und hier insbesondere die Schulpolitik – in Deutschland den sozialen Hintergrund ihrer Schülerinnen und Schüler bis heute ignoriert. Nur so sind auch die wütenden Reaktionen der deutschen Bildungs-/KultusministerInnen auf die Bildungsstudien der OECD zu verstehen, durch die regelmäßig offen gelegt wird, dass Deutschland wie kein anderes Land ein extrem sozial selektives Bildungssystem aufweist.

Auch in Hessen liegen solche Daten bisher nicht vor. Ankündigungen der derzeitigen Regierungskoalition, nach dem Vorbild anderer Bundesländer wie Hamburg und Nordrhein-Westfalen einen Sozialindex auf Gemeinde- oder Schulbezirksebene zu erstellen, sind nicht zu Ende geführt worden, vermutlich da die Ängste vor den pädagogischen und politischen Folgen dieser Befunde bis heute überwiegen. Könnte doch die öffentliche Diskussion eine Umschichtung von Mitteln zugunsten von Gemeinden und Schulbezirken erzwingen, in denen überdurchschnittlich viele Kinder mit einem besonderen Förderbedarf zur Schule gehen, was zu Lasten der Ausstattung der Schulen in Bezirken führen würde, in denen das Wählerpotential der derzeitigen Regierungskoalition zu Hause ist.

Dennoch sollen im Folgenden einige empirische Befunde der Situationsanalyse des Landessozialberichts zusammengefasst werden:

- Die Teilnehmerzahlen im Bildungssystem sind nach Angaben des Berichts derzeit vor allem vom demografischen Wandel bestimmt. Während die Schüler/innenzahlen im Bereich der Grundschulen sowie Haupt- und Realschulen in den kommenden Jahren rückläufig sein werden, sind die Auswirkungen auf die weiterführende Bildung noch nicht genau absehbar. Dies hängt nicht zuletzt auch davon ab, ob bzw. wie viele Schülerinnen und Schüler durch geeignete Förderung die Chance erhalten, auch an höherer Bildung zu partizipieren. Darauf geht der Bericht jedoch leider nicht ein.
- Der Anteil der Bevölkerung, der über keinen Bildungsabschluss verfügt, geht langsam zurück. Dennoch liegt er bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter immer noch bei 27,5%. Etwa die Hälfte verfügt über eine abgeschlossene Berufsausbildung, rund 10% über einen akademischen Abschluss. Rund 22% besuchen Weiterbildungsmaßnahmen, allerdings liegt die Beteiligung bei Geringqualifizierten am niedrigsten.
- Der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt lag in Hessen in 2011 bei 3,6% und war damit bundesweit am höchsten, aber damit dennoch weit unter dem bundesweiten Zielwert von 10%, auf den sich Bund und Länder auf dem Bildungsgipfel von 2008 geeinigt hatten. Weder im Bund noch in Hessen ist diesen vollmundigen Ankündigungen ein entsprechendes politisches Handeln gefolgt. Nach wie vor ist das Bildungssystem in Deutschland wie in Hessen durch eine chronische Unterfinanzierung gekennzeichnet (Klemm 2009; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012).

### 5.1.2 Politische Ansatzpunkte und Zuständigkeiten

Vereinfacht lassen sich im deutschen Bildungssystem fünf Bildungsbereiche unterscheiden: vorschulische Bildung, allgemeinbildende Schulbildung, berufliche Bildung, Hochschulbildung sowie Erwachsenenbildung (einschließlich der Fort- und Weiterbildung):

#### Vorschulischer Bereich

Gemäß dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) ist es die Aufgabe der kreisfreien Städte und Landkreise, die in ihrem Gebiet lebenden Kinder mit Kinderbetreuungs- und Fördereinrichtungen zu versorgen. Während der Bund für die rechtliche Regelung dieses Sozialgesetzes zuständig ist, tragen die Kommunen als örtliche Jugendhilfeträger die rechtliche und politische Verantwortung, diese gesetzlichen Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgabe umzusetzen und diese Leistungen zu finanzieren. Die Kommunen als Gewährleistungsträger haben eine Planungs- und Steuerungsfunktion, während die eigentliche Leistungserbringung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip überwiegend durch kirchliche, frei-gemeinnützige und gewerbliche Träger stattfindet.

Weiterhin haben sich mit der Rahmenvereinbarung von Bund, Ländern und Gemeinden, nach der die Kinderbetreuung für die unter dreijährigen Kinder bis Mitte 2013 ausgebaut werden soll, Bund und Länder verpflichtet, sich an diesem Ausbau finanziell zu beteiligen, da die Kommunen

dazu alleine nicht in der Lage sind. Die Länder haben in Landesgesetzen bauliche und fachliche Standards für die Kinderbetreuungseinrichtungen festgelegt und fördern die Kommunen bei der Erfüllung der genannten Aufgabe. So hat das Land Hessen mit dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch von 2006 (als Ausführungsgesetz zum SGB VIII) sowie der Verordnung über Mindestvoraussetzungen für Tageseinrichtungen für Kinder von 2008 Mindeststandards für die Kindertagesbetreuung festgeschrieben.

### **Allgemeinbildende Schulen**

Die ausschließliche Zuständigkeit für die Regulierung, Umsetzung und Finanzierung des allgemeinbildenden Schulwesens liegt traditionell bei den Bundesländern. Die Kommunen sind lediglich für den Bau und den Unterhalt der Schulen zuständig. In fachlicher Hinsicht arbeiten die Kommunen als Jugendhilfeträger mit den Schulen zusammen, um geeignete Förderstrukturen im schulischen und außerschulischen Rahmen zu entwickeln. Mit dem Hessischen Erziehungs- und Bildungsplan sind sie auch an der Planung und Abstimmung des Bildungsangebots auf örtlicher Ebene beteiligt. Die außerschulische Jugendbildung von öffentlichen und freien Bildungsträgern wird gemäß dem Landesjugendbildungsgesetz vom Land Hessen gefördert. Daneben wird sie von den Kommunen auf Basis des Kinder- und Jugendhilfegesetzes erbracht.

### **Berufliche Bildung**

Die Zuständigkeit für die gesetzliche Regelung der beruflichen Bildung im Bereich der dualen Ausbildung liegt beim Bund (Berufsbildungsgesetz von 2005, zuletzt geändert in 2007), dabei sind jedoch die Länder für die berufsbildenden Schulen verantwortlich. Auch die berufliche Ausbildung in ausschließlich schulischer Form (z. B. Erziehungs- und Gesundheitsberufe) liegt im Kompetenzbereich der Länder. Die Berufsvorbereitung und Berufsausbildung werden darüber hinaus von der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (SGB III) sowie von den Jobcentern im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) gefördert. Ergänzende Förderprogramme werden von Bund und Ländern auf Basis eigener Mittel, wie vor allem aus Mitteln aus dem Europäischen Sozialfond (ESF), bereitgestellt.

### **Hochschulbildung**

Ähnlich wie die schulische Bildung liegt auch der Bereich der Hochschulbildung in der alleinigen Zuständigkeit der Länder, was die gesetzliche Regelung, Umsetzung und Finanzierung betrifft.

### **Erwachsenenbildung**

Der Bereich der Erwachsenenbildung liegt in der Zuständigkeit der Kommunen, die Volkshochschulen und ähnliche Einrichtungen als Bildungsträger unterhalten. Maßnahmen zur beruflichen Fort- und Weiterbildung werden von öffentlichen und privaten Trägern angeboten und von den Arbeitsagenturen und den Jobcentern auf Grundlage des SGB III und II gefördert.

### 5.1.3 Politischer Handlungsbedarf im Bildungsbereich

Wie in den übrigen Kapiteln fehlen auch im Bildungskapitel des Landessozialberichts eine Darstellung der Aufgaben und Zuständigkeiten für Landes- und kommunalpolitisches Handeln im Bildungsbereich, eine Analyse der praktizierten Politik der letzten Jahren – einschließlich Berichte zur Evaluation ausgewählter Maßnahmen und Instrumente – sowie die Darstellung und Diskussion möglicher Handlungsoptionen. Dieses kann im Rahmen der vorliegenden Expertise nicht in systematischer und umfassender Weise nachgeholt werden. Dies wäre eindeutig Aufgabe des nächsten Landessozialberichts.

Während die Situationsanalysen die Bildungspolitik ausklammern – mit Ausnahme der Aussagen zu den Bildungsausgaben – enthält die vierseitige politische Einleitung keine systematische Darstellung der Bildungspolitik des Landes, sondern beschränkt sich auf Anmerkungen zu einigen ausgewählten Themen.

So hebt das Hessische Sozialministerium hervor, dass das Land den höchsten Stand der Bildungsausgaben aufweist (HSM 2012: 77). Diese Aussage wird allerdings nicht ergänzt durch den Hinweis, dass die Schüler/innenzahlen trotz eines leichten Rückgangs immer noch sehr hoch sind und keineswegs gewährleistet ist, dass die Rekordausgaben tatsächlich ausreichen, ein angemessenes Bildungsangebot für alle Bildungswilligen sicherzustellen.

Auch der Hinweis, dass die hessischen Schulen über eine Lehrertzuweisung von 100,25% verfügen („beste Rekordversorgung aller Zeiten“ HSM 2012: 77), sagt zugleich aus, dass Lehrerausfälle nicht kompensiert werden können und Unterrichtsausfälle als Regelsituation vorprogrammiert sind. Erst bei Vorliegen eines größeren Versorgungsüberhangs ist es möglich, unvorhergesehene Ausfälle zu kompensieren und eine tatsächliche Unterrichtsversorgung zu garantieren.

Zwar hat sich nach Angaben des Sozialministeriums das Ganztagsangebot seit dem Schuljahr 2001/2002 verfünffacht, so dass mittlerweile an der Hälfte aller öffentlichen Schulen der Primarstufe und Sekundarstufe I sowie an Förderschulen „eine ganztägig arbeitende Schule“ angeboten wird. Nichts wird dazu gesagt, dass das hessische Modell einer Ganztagschule sowohl im Hinblick auf die Betreuungs- als auch auf die Förderqualität in der Fachdiskussion als äußerst unzureichend bewertet wird. Hierfür stehen weder angemessene pädagogische Konzepte, noch die notwendige räumliche und personelle Ausstattung zur Verfügung. Während sich das Land mit nichtssagenden quantitativen Erfolgszielen brüstet, ist die Verantwortung für die konkrete Umsetzung an die Schulen delegiert. Dazu sind jedoch keinerlei Aussagen im Bericht zu finden.

Das HSM weist auf das neue Schulgesetz hin, das in Hessen im August 2011 in Kraft getreten ist und den Schulen ein hohes Maß an Freiheiten bzw. Gestaltungsspielräumen in Bezug auf Unterrichtsplanung, Klassenbildung, Budgetnutzung etc. einräumt. Allerdings sind bei der Umsetzung der neuen Steuerung im hessischen Schulsystem weder den Kommunen noch den einzelnen Schulen echte Entscheidungsoptionen eröffnet worden. Vielmehr müssen die Schulen die „neuen Freiheiten“ vor allem dazu nutzen, mit einer nach wie vor unzureichenden Mittel- und Personalausstattung die top-down vorgegebenen Zielvereinbarungen zu erfüllen.



Grundsätzlich positiv zu bewerten ist die Einführung einer Sprach- und Leseförderung, die in Hessen bei einem entsprechenden Bedarf vor Schuleintritt landesweit angeboten und zumeist auch genutzt wird. Leider liegen zu den Wirkungen dieser Förderung bis heute keine Evaluationsergebnisse vor, so dass eine differenziertere Einschätzung des Erfolgs nicht möglich ist.

Nach Angaben des HSM konnte die Schulabbrecherquote in Hessen deutlich gesenkt werden. In diesem Zusammenhang wird auf das Konzept der Mittelstufenschule verwiesen, das seit dem Schuljahr 2011/12 umgesetzt wird und die Bildungsgänge Haupt- und Realschule unter einem Dach zusammenfasst. Letztlich soll mit dieser Reform das gegliederte Schulsystem erhalten und weitergehende Reformen vermieden werden. Die grundlegende Kritik an der bestehenden Struktur schulischer Bildung in Deutschland und an deren katastrophalen Ergebnissen im Hinblick auf die soziale Selektion des deutschen Bildungssystems wird dadurch nicht aufgehoben.

Daneben wird auf die SCHuB-Klassen verwiesen, mit denen schulmüde Schülerinnen und Schüler zu einem Abschluss geführt werden sollen. Schließlich sollen mit der hessenweiten Strategie OloV („Optimierung der lokalen Vermittlungstätigkeit bei der Schaffung und Besetzung von Ausbildungsplätzen“) die Ausbildungsreife verbessert und der Übergang in eine qualifizierte Berufsausbildung unterstützt werden. Auch wenn die letztgenannten Einzelmaßnahmen durchaus positiv zu bewerten sind, sind sie doch nur Teil eines insgesamt unzulänglichen vorberuflichen Bildungswesens, mit dem man seit 35 Jahren der Ausbildungsnot der Jugend im Übergang von der Schule in den Beruf zu begegnen sucht, ohne die Regelstrukturen reformieren zu müssen.

Das HSM unterstreicht zwar den bildungspolitischen Auftrag, den „Bildungsaufstieg auch von sozial Schwächeren zu fördern“ (HSM 2012: 82). Es verweist dabei jedoch lediglich auf das Bundesausbildungsförderungsgesetz, wobei die Länder 35% der Finanzierungslasten tragen. Was jedoch fehlt, ist eine kritische Bestandsaufnahme, inwieweit dieses Fördermodell heute und in Zukunft ausreicht, eine Beteiligung aller gesellschaftlichen Schichten und Gruppen am Bildungssystem zu erreichen. Alle verfügbaren nationalen und international vergleichenden Studien lassen erkennen, dass sich an der extremen sozialen Selektion des deutschen Bildungssystems bis heute nichts geändert hat.

Zwar greift das HSM den empirischen Befund auf, dass die Beteiligung an der Weiterbildung in Hessen im Ländervergleich an der Spitze liegt. Dass jedoch vor allem solche Gruppen unterrepräsentiert bleiben, bei denen ein Weiterbildungsbedarf besonders hoch ist, wird nicht aufgegriffen und kommentiert, scheint für die Landesregierung also kein Anlass für bildungspolitisches Handeln zu sein.

Gerade in der Erziehungs- und Bildungspolitik bestehen anhaltende Spannungen zwischen Land und Kommunen, was im Sozialbericht an keiner Stelle erwähnt wird:

Die Hessische Landesregierung hat mit dem „Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder von 0 bis 10 Jahren“ (BEP) ein Fachkonzept zur Verbesserung der Bildungsförderung vorgelegt, das nicht nur in den Erziehungswissenschaften kritische Reaktionen ausgelöst hat (Scholz, Burk, Rachner 2005). Der Erziehungs- und Bildungsplan soll zugleich als ein Planungsinstrument dazu beitragen, die verschiedenen Bildungsträger und -orte sinnvoll miteinander zu verzahnen und

zu vernetzen. Allerdings war das Land nicht bereit, die für eine verbesserte Bildungsförderung notwendige Mittelausstattung sicherzustellen (Hessischer Landkreistag u. a. 2007).

Darüber hinaus hat das Land Hessen mit seiner Mindestverordnung von 2008 erhöhte Standards (kleinere Gruppen, mehr Personal) für die Kindertagesbetreuung festgelegt, sich aber geweigert, die Kommunen bei der Erfüllung dieser Anforderungen finanziell zu unterstützen. Die Kommunen haben dagegen beim Staatsgerichtshof Klage eingereicht und dieser hat im Juni 2012 entschieden, dass das Land nach dem in der Landesverfassung verankerten Konnexitätsprinzip („Wer bestellt, der bezahlt“) die Mehrkosten übernehmen müsse. Während die Kommunen jährliche Mehrkosten von rund 260 Mio. € geltend machten, haben sich Mitte November 2012 Land und Kommunen darauf geeinigt, dass sich das Land für den Zeitraum 2009 bis 2013 mit einer Gesamtpauschale in Höhe von 456 Mio. € an den Mehrkosten beteiligt (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.11.2012: S. 41).

Auch beim Ausbau der Kinderbetreuung für die unter dreijährigen Kinder stehen Land und Kommunen in andauerndem Konflikt. Zwar haben sich Bund und Länder verpflichtet, sich zu jeweils einem Drittel an den Ausbaukosten zu beteiligen, das Land Hessen hat sich jedoch bisher nicht als Partner der Kommunen erwiesen, sondern mit allen Mitteln versucht, seinen finanziellen Anteil möglichst klein zu halten. Auch bei der Bemessung vorhandener bzw. noch zu schaffender Betreuungskapazitäten liegen Land und Kommunen weit auseinander. Erst die Ankündigung der kommunalen Spitzenverbände, dass die von Bund, Ländern und Kommunen auf dem sogenannten Krippengipfel 2007 gemeinsam vereinbarte Zielmarge von 35% für die Versorgung mit Kindertagesbetreuungsplätzen bis Mitte 2013 nicht erreicht werden kann, hat dazu geführt, dass das Land weitere Mittel bereitstellen will. Allerdings wird selbst eine Versorgungsquote von 35% im Landesdurchschnitt nicht ausreichen, den Bedarf (bzw. die Nachfrage) der Familien in städtischen Ballungsgebieten abzudecken, der – wie Umfragen zeigen – den Wert von 35% weit übersteigen wird. Wie die Kommunen mit der absehbaren Versorgungslücke und der drohenden Klagewelle umgehen sollen, ist eine offene Frage, bei der das Land bisher seine Unterstützung versagt (Hessischer Städtetag 2012).

Insgesamt zeigen diese kritischen Anmerkungen, dass bis heute weder das Hessische Kultusministerium noch das Hessische Sozialministerium ein Gesamtkonzept für eine sozial ausgewogene Ausgestaltung des Bildungssystems in Hessen entwickelt und umgesetzt haben. Bezeichnenderweise hat das Land Hessen auch bis heute darauf verzichtet, eine Landesbildungsberichterstattung nach dem Vorbild anderer Bundesländer aufzubauen, in der über Bildungslage und Bildungspolitik in differenzierterer Weise berichtet wird.

## 5.2 Unterversorgung im Wohnungsbereich

### 5.2.1 Ergebnisse des Landessozialberichts

Die Hessische Landesregierung legt in mehrjährigem Abstand einen Hessischen Wohnungsbericht vor. Dieser Bericht gibt einen Überblick über das Angebot und die Nachfrage am Wohnungsmarkt, über die Situation am Wohnungsmarkt sowie über die hessische Wohnungspolitik. Im Hessischen Landessozialbericht ist dem Thema „Wohnen“ ein Kapitel im Abschnitt „Wohlfahrtsdimensionen“ gewidmet, wobei nur in der dem Bericht vorangestellten politischen Einleitung kurz auf die Wohnungsberichterstattung hingewiesen wird.

Im Folgenden sind einige Befunde des Sozialberichts zum Thema Wohnen zusammengestellt:

- Gemäß der Wohnungsbestandsstatistik entfielen auf jede hessische Wohnung Ende 2010 2,1 Einwohner, wobei jeder Person 2,2 Wohnräume zur Verfügung stehen. Die rechnerische Wohnfläche lag bei 44 qm pro Kopf und 92 qm pro Wohnung.
- Während die Nachfrage nach Wohnraum nach wie vor steigt, stagniert das Wohnraumangebot, da seit Mitte der 1990er Jahre immer weniger neue Wohnungen fertiggestellt wurden. Vor allem Haushalte mit Niedrigeinkommen sind davon negativ betroffen. Aber auch Teile der sog. Mittelschicht leben in beengten Wohnverhältnissen.
- Die überwiegende Mehrheit der Wohnungen erfüllt die heutigen Standards. Es gibt jedoch Gruppen, deren Wohnungen deutlich unterdurchschnittlich ausgestattet sind. Ein negativer Zustand des Wohnraums wird vor allem von Niedrigeinkommensbeziehern (aber auch von Jüngeren und von Ledigen) beklagt. Diese Gruppe ist auch am unzufriedensten mit ihrer Wohnsituation.
- Der Bericht geht auch auf die Versorgungssituation spezieller Zielgruppen ein: Zu den unzufriedenen Gruppen gehören insbesondere Menschen mit Behinderungen sowie Migrantinnen und Migranten.
- Die Höhe der Wohnkostenbelastung liegt in Hessen mit 28% des Nettoeinkommens im Durchschnitt Westdeutschlands. Niedrigeinkommensbezieher haben zwar niedrigere Wohnungskosten, ihre durchschnittliche Wohnkostenbelastung liegt jedoch doppelt so hoch wie der Mittelwert aller Haushalte.
- Bei der Mietkostenbelastung sind erhebliche regionale Disparitäten festzustellen, da Mieten und Einkommen regional variieren. Insgesamt hat sich das bezahlbare Wohnungsangebot gerade für Niedrig-einkommensbezieher drastisch verringert. Auch der Wohngeldbezug wie auch der Bezug von Kosten der Unterkunft im Rahmen von SGB II und XII ist regional sehr ungleich verteilt.
- Zuverlässige Daten zur Obdachlosigkeit bzw. Wohnungslosigkeit sind in Hessen nicht verfügbar. Im Bericht wird nicht darauf hingewiesen, dass in anderen Bundesländern (NRW) dazu eine Wohnungsnotfallstatistik entwickelt und erprobt wurde (vgl. z. B. MAIS 2011), die auch auf Hessen übertragbar wäre. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege hat in 2011 bereits die

dritte Stichtagserhebung zur Wohnungslosenhilfe in Hessen durchgeführt; die Daten dieser Erhebung stünden für entsprechende Auswertungen zur Verfügung (LIGA 2012b).

### 5.2.2 Politische Ansatzpunkte und Zuständigkeiten

Über geschützten Wohnraum verfügen zu können, ist ein menschliches Grundbedürfnis. Wie Menschen wohnen und wie hoch ihre Wohnkosten gemessen am Einkommen sind, hat zentralen Einfluss auf ihre Lebensqualität und Teilhabechancen und in weiterer Folge auf die Gesellschaft als Ganzes. Wohnungspolitik ist daher immer auch unter verteilungs- und armutspolitischen Gesichtspunkten zu sehen. Umgekehrt gilt, dass Armutsprävention im Politikfeld Wohnen über die Bekämpfung von unmittelbarer Wohnungsnot hinausgehen muss.

Aufgabe einer sozial verantwortlichen Wohnungspolitik ist es, eine Unterversorgung im Wohnungsbereich zu vermeiden und alle Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu menschenwürdigem Wohnraum zu ermöglichen. Das zentrale Instrument zur Vermeidung von Unterversorgungslagen im Wohnungsbereich bildet die soziale Wohnraumförderung. Mit der Föderalismusreform von 2006 ist hier die Zuständigkeit vom Bund auf die Länder übertragen worden. Seither sieht sich Hessen, wie die übrigen Bundesländer ebenso, mit der Aufgabe konfrontiert, ein eigenes Wohnraumförderungsgesetz zu erlassen. Im Mai 2011 hat der Hessische Landtag die Landesregierung aufgefordert, ein hessisches Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum vorzulegen. Das neue Gesetz soll noch in diesem Jahr verabschiedet werden und spätestens 2013 in Kraft treten. Auch bisher schon hat das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung den Wohnungsbau (als Mietwohnungsbau wie als Wohneigentum) gefördert.

Bund und Länder fördern gemeinsam im Rahmen der Städtebauförderung die Stadtentwicklungspolitik der Kommunen, in Hessen als Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung. Vor allem mit dem im Jahr 1999 gestarteten Förderprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ sollen die Wohn- und Lebensbedingungen der Bevölkerung in benachteiligten Quartieren verbessert werden. Seit 2011 ist das Fördervolumen von Bund und Ländern massiv zusammen gestrichen worden und in 2012 ist das Programm in „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ umbenannt worden.

Neben der objektbezogenen Förderung im Rahmen der Wohnraumförderung stellt das Wohngeld das zentrale Instrument einer subjektbezogenen wohnungspolitischen Förderung dar, wobei das Wohngeldgesetz vom Bund geregelt und von den Ländern umzusetzen ist; die Kosten teilen sich Bund und Länder. Mit dem Wohngeld als Zuschuss zu den Wohnungskosten soll die Belastung für Haushalte im Niedriglohnbereich oberhalb des Grundsicherungs-/Sozialhilfeniveaus in Grenzen gehalten werden. Aufgrund unzureichender Anpassung an die Miet- und Einkommensentwicklung hat dieses Instrument stark an Bedeutung verloren.

Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II sowie der Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung nach SGB XII werden den Hilfebedürftigen die Kosten der Unterkunft in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erstattet. Die Kommunen tragen den Großteil dieser Kosten, wobei mit der derzeitigen Übertragung der

Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auf den Bund auch die Unterkunftskosten mit übertragen werden.

Die sozialpolitischen Kernaufgaben der Kommunen im Wohnungsbereich umfassen

- die Übernahme der Unterkunftskosten für Sozialhilfe-/Grundsicherungsempfänger,
- die Bereitstellung einer breiten Palette von Hilfen für sog. Wohnungsnotfälle (um Wohnraum zu sichern und geeigneten Wohnraum zu beschaffen),
- die Versorgung der Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung und
- die Förderung benachteiligter Quartiere.

Vor dem Hintergrund der wachsenden Anforderungen haben immer mehr Kommunen kommunale Wohnungsversorgungskonzepte für die Bewältigung ihrer wohnungspolitischen Aufgaben entwickelt.

Eine weitere wichtige Akteursgruppe der lokalen Stadtentwicklung und Wohnungspolitik bilden die kommunalen Wohnungsunternehmen als Partner der Kommunen mit ihren Angeboten und Leistungen für die Stabilisierung gefährdeter Quartiere und die Versorgung benachteiligter Gruppen. Schließlich spielen bei der präventiven und kurativen Bewältigung der Wohnungsnot wie bei der sozialen Stadtentwicklung die Träger der Freien Wohlfahrtspflege eine zentrale Rolle. Als Partner der Stadt wie der Wohnungswirtschaft erbringen sie Leistungen der Wohnraumhilfe, der Mieterberatung und des betreuten Wohnens für sozial benachteiligte Personen und Haushalte und tragen somit dazu bei, die wohnungspolitischen Ziele vor Ort einzulösen.

### 5.2.3 Politischer Handlungsbedarf im Wohnungsbereich

Wie in den übrigen Kapiteln fehlen auch im Wohnungskapitel des Sozialberichts eine Darstellung der Aufgaben und Zuständigkeiten für Landes- und kommunalpolitisches Handeln im Wohnungsbereich, eine Analyse der praktizierten Politik der letzten Jahre – einschließlich Berichte zur Evaluation ausgewählter Maßnahmen und Instrumente – sowie die Darstellung und Diskussion möglicher Handlungsoptionen. Dieses kann im Rahmen der vorliegenden Expertise nicht in systematischer und umfassender Weise nachgeholt werden. Dies wäre eindeutig Aufgabe des nächsten Landessozialberichts.

Während in der Situationsanalyse die Wohnungspolitik ausgeklammert bleibt, enthält auch die politische Einleitung kaum konkrete Hinweise zur Wohnungspolitik des Landes. Daher sollen hier nur einige eigene Anmerkungen zur Wohnungspolitik in Hessen ergänzt werden.

Der Wohnungsmarkt in Hessen ist durch große regionale Unterschiede in der Versorgungslage bzw. Wohnungsknappheit gekennzeichnet: Während ökonomisch stagnierende Regionen mit Wanderungsdefiziten durch einen Wohnraumüberschuss und wachsende Wohnungsleerstände gekennzeichnet sind, ist umgekehrt in wachstumsstarken Regionen mit Zuwanderungsüberschuss bereits in den vergangenen Jahren der Wohnraum knapp geworden. In diesen Regionen zeichnet sich eine weitere Spaltung der Wohnungsversorgung ab: Während einkommensstarke

Gruppen am frei finanzierten Wohnungsmarkt zu steigenden Preisen angemessenen Wohnraum finden können, droht vor allem die wohnungspolitische Versorgung einkommensschwacher Schichten immer schlechter zu werden.

Die Spaltung des Wohnungsmarkts hat zur Folge, dass vor allem die klassischen Problemgruppen des Wohnungsmarkts zu den Hauptverlierern dieser Entwicklung gehören. Dazu zählen insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen, Haushalte mit Kindern, Haushalte mit ausländischer Nationalität bzw. mit Migrationshintergrund, ältere und behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen. Absehbar ist schließlich eine weitere Zunahme der sozialen Segregation in den Städten, d. h. eine sozialräumliche Polarisierung der Bevölkerung in unterschiedlichen Stadtquartieren, durch die der soziale Zusammenhalt in den städtischen Gemeinwesen zu erodieren droht. Seit Jahren reicht die Mittelausstattung der sozialen Wohnraumförderung nicht aus, einen ausreichenden Bestand an bezahlbarem Wohnraum für einkommensschwache Gruppen in Hessen zu sichern. Die neue Verschärfung wohnungspolitischer Probleme in bestimmten Stadtregionen ist daher nicht nur Ergebnis des sozio-ökonomischen Wandels, sondern auch Resultat eines unzureichenden wohnungspolitischen Gegensteuerns.

Seit Jahren besteht bei Bund und Ländern die Tendenz, die Verantwortung für die Wohnraumversorgung für einkommensschwache und benachteiligte Gruppen immer stärker auf die Kommunen zu verlagern. Auch die Verlagerung der Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung auf die Länder hat in Hessen nicht dazu geführt, dass das Land seine Förderanstrengungen verstärkt hat. Die neu ins Grundgesetz eingeführte Schuldenbremse für die öffentlichen Haushalte wird diese Tendenz noch weiter verstärken. Ohne flankierende Unterstützung durch Bund und Länder werden die Kommunen jedoch kaum in der Lage sein, den wachsenden wohnungspolitischen Aufgaben gerecht zu werden.

Die von Bund und Ländern im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ bereitgestellten Mittel haben von Anfang an nicht ausgereicht, eine flächendeckende Lösung der lokalen Probleme sozialräumlicher Kumulation von Armut und sozialer Ausgrenzung zu ermöglichen. Mit den massiven Mittelkürzungen sowie den Änderungen der Förderbedingungen seit 2011 ist nicht nur das Programm drastisch zurückgefahren worden (wobei Hessen sogar noch schneller war als der Bund), sondern es sind auch die im Rahmen der „Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“ (HEGISS) beispielhaft entwickelten hessenweiten Austausch- und Lernprozesse abgewürgt worden. Notwendig wäre eine Wiederaufstockung des Programms „Soziale Stadt“ zumindest auf das alte Fördervolumen und eine Rückkehr zu den alten Förderbedingungen (Förderung nichtinvestiver Maßnahmen, Gleichmöglichkeit mit anderen Programmen etc.). Unabhängig davon sollte das Land die Mittelkürzung des Bundes mit eigenen Mitteln ausgleichen. Zugleich sollte das Programm stärker mit weiteren Landesprogrammen verzahnt werden. So hat z. B. das Land Bremen das Programm „Soziale Stadt“ von Anfang an mit einem eigenen Komplementärprogramm „Wohnen in Nachbarschaften“ (WIN) ergänzt und seine Wirksamkeit dadurch enorm verstärkt.

## 5.3 Unterversorgung im Gesundheits- und Pflegebereich

### 5.3.1 Ergebnisse des Landessozialberichts

Das Hessische Sozialministerium hat im Jahr 2011 einen ersten Hessischen Gesundheitsbericht mit dem Untertitel „GesundLeben - GesundBleiben“ vorgelegt (HSM 2011a), der eine differenzierte Darstellung der Gesundheitslage und Gesundheitsversorgung in Hessen beinhaltet. Dennoch wird in dieser Expertise vor allem auf das Kapitel „Gesundheit und Langzeitpflege“ des Landessozialberichts Bezug genommen, da es hier um die Antwort auf die Frage geht, welcher Handlungsbedarf sich aus diesem Bericht ergibt.

Die Themen „Gesundheit“ und „Langzeitpflege“ werden in einem gemeinsamen Kapitel behandelt. Die Analyse von gesundheitlichen Problem- und Versorgungslagen ist mit besonderen Problemen konfrontiert, da das gesundheitliche Erleben und Empfinden stark subjektiv geprägt ist. Das hat zur Folge, dass die amtlichen Gesundheitsstatistiken nur wenig aussagekräftig sind. Während diese stark auf objektivierte Tatbestände wie (durch naturwissenschaftliche Krankheitsbilder geprägte) ärztliche Diagnosen oder die Inanspruchnahme von Leistungen des Gesundheitssystems abstellen, kann das Leiden an gesundheitlichen Problemen und Einschränkungen stark von den ärztlichen Diagnosen abweichen. Ebenso kann ein Arztbesuch oder ein Klinikaufenthalt nicht mit einer gesundheitlichen Problembeseitigung gleichgesetzt werden. Auch für die Pflegestatistik gilt, dass sie ausschließlich die gesetzlichen Pflegebegriffe und die Leistungen der Pflegeversicherung abbilden. Die subjektive Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit kann davon abweichen und geht häufig darüber hinaus. Im Sozialbericht werden diese Einschränkungen der Datenlage nicht thematisiert. Zudem werden keine weiteren Untersuchungen herangezogen oder entsprechende Forderungen formuliert. Gesundheitlicher Hilfebedarf und Leistungen des Gesundheitssystems werden nicht gegenübergestellt, vielmehr werden Übersichten zu Krankheiten und Gesundheitsleistungen beliebig aneinander gereiht.

Im Folgenden werden zentrale Befunde des Sozialberichts zu beiden Schwerpunkten zusammengefasst.

#### Gesundheit

- Generell werden die gesundheitspolitischen Herausforderungen im kommenden Jahrzehnt weiter zunehmen. Als Folge des demografischen Wandels steigt der medizinische und Pflegebedarf. Gleichzeitig wächst der Fachkräftemangel – insbesondere in der qualifizierten Pflege. Medizinische Versorgungslücken zeichnen sich insbesondere im ländlichen Raum ab. Die Bedeutung von Prävention und Gesundheitsförderung nimmt immer weiter zu. Der Bericht enthält dazu leider keine Informationen.
- Es fehlen systematische Angaben zur Entwicklung von Anzahl und Art der Erkrankungen der hessischen Bevölkerung. Stattdessen werden Angaben zur Zahl der in hessischen Krankenhäusern behandelten Menschen sowie zu den am häufigsten stationär behandelten Erkrankungen präsentiert. Berichtet wird ebenso über meldepflichtige Infektionserkrankungen, Impfungen, Demenz und gerontopsychiatrische Erkrankungen. Weder ergibt sich daraus ein Gesamtbild

der Erkrankungen, da wichtige Erkrankungsformen nicht thematisiert werden (z. B. psychische Erkrankungen), noch ist daraus ein Bedarf im Hinblick auf Leistungen des Gesundheitswesens abzuleiten.

- Ebenso wenig systematisch wie Krankheitsfälle werden Leistungen des Gesundheitswesens dargestellt. Neben Angaben zu Ausgaben und Beschäftigungsentwicklung in der hessischen Gesundheitswirtschaft finden sich Zahlen zu Anzahl von Krankenhäusern und Betten. Ein angemessener Überblick über die gesundheitliche Versorgungslage ist daraus nicht zu gewinnen.

### Langzeitpflege

- Der Bericht enthält Angaben zur Anzahl der Pflegebedürftigen und zum Grad der Pflegebedürftigkeit in Hessen gemäß den Definitionen der Pflegeversicherung. Weitere Differenzierungen betreffen die ambulante und stationäre Pflege sowie die regionale Verteilung der Pflegebedürftigkeit.
- Zum Versorgungssystem im Pflegebereich enthält der Bericht Angaben zu Einrichtungen (Pflegedienste und Pflegeheime) und Personal, aufgeschlüsselt nach Kreisen und kreisfreien Städten.
- Auch zum Pflegerisiko wie zur Versorgung im Pflegebereich enthält der Bericht somit nur begrenzt aussagekräftige Informationen. Allerdings wird die Bedarfs- und Versorgungslage gemäß gesetzlicher bzw. amtlicher Definition abgebildet. Welche Bedarfslagen dabei ausgeblendet bleiben und welche Mängel in der Versorgungslage derzeit bestehen, ist dem Bericht nicht zu entnehmen.
- Die politische Einleitung des Sozialministeriums zum Kapitel „Gesundheit und Langzeitpflege“ kann die genannten Lücken erwartungsgemäß nicht füllen. Hier werden in sehr unsystematischer Weise einzelne Elemente einer hessischen Gesundheitspolitik angerissen, ohne dass deutlich wird, welche Bedarfslagen ihnen zugrunde liegen, in welches Gesamtkonzept sie eingebettet sind und welche Wirkungen damit erzielt werden sollen oder gar bereits erzielt wurden.

### 5.3.2 Politische Ansatzpunkte und Zuständigkeiten

Die Regulierung und Steuerung des gesundheitlichen Leistungssystems ist weitgehend auf der Bundesebene angesiedelt, wobei die Leistungen im Rahmen eines Marktmodells von autonomen und in der Regel gewinnorientierten Anbietergruppen (Ärzte, Krankenhäuser, Pharmaindustrie) erbracht werden.

Demgegenüber kommt den Bundesländern und Kommunen nur eine vergleichsweise geringe Rolle zu. Während die Länder insbesondere Aufgaben in der Steuerung und Überwachung der regionalen Versorgung mit stationären Gesundheitseinrichtungen zu erfüllen haben, haben die Kommunen – im Rahmen der durch Landesrecht regulierten staatlichen Gesundheitsäm-



ter – nur ein begrenztes Aufgabenspektrum wahrzunehmen (Seuchenprävention, Vorsorgeuntersuchungen, amtsärztlicher Dienst, sozialpsychiatrischer Dienst etc.). Daher sind auch die Handlungs- und Einflussmöglichkeiten von Land und Kommunen im Gesundheitswesen sehr begrenzt. Allerdings können Länder und Kommunen mit eigenen Förderprogrammen weitere Leistungen und Dienste insbesondere im Bereich der Gesundheitsprävention anbieten. Sie können schließlich durch eine Koordination der Akteure im Gesundheitswesen dazu beitragen, die regionale und lokale Versorgungslage zu verbessern.

Auch der Pflegebereich ist weitgehend an Land und Kommunen vorbei organisiert. Die zentrale Regelung und Steuerung erfolgt im Rahmen der Pflegeversicherung auf Bundesebene. Die Pflegeleistungen werden durch Marktakteure erbracht. Dem Land kommt lediglich eine Aufsichtsfunktion für die stationären Pflegeeinrichtungen zu. Die Kommunen werden mit der Planung und Koordinierung ambulanter Leistungen der Alten- und Pflegehilfe tätig. Wie wenig die beiden Bereiche miteinander verbunden sind, zeigt sich schon daran, dass die Daten der Pflegeversicherung nicht auf der Landes- und der kommunalen Ebene verfügbar sind.

### 5.3.3 Politischer Handlungsbedarf im Gesundheitswesen

Wie in den übrigen Kapiteln fehlen auch im Kapitel zu „Gesundheit und Langzeitpflege“ eine Darstellung der Aufgaben und Zuständigkeiten für Landes- und kommunalpolitisches Handeln im Gesundheits- und Pflegebereich, eine Analyse der praktizierten Politik der letzten Jahre – einschließlich Berichte zur Evaluation ausgewählter Maßnahmen und Instrumente – sowie die Darstellung und Diskussion möglicher Handlungsoptionen. Dieses kann im Rahmen der vorliegenden Expertise nicht in systematischer und umfassender Weise nachgeholt werden. Dies wäre eindeutig Aufgabe des nächsten Landessozialberichts.

Während die Situationsanalysen die Gesundheits- und Pflegepolitik ausklammern – mit Ausnahme der Aussagen zu den Einrichtungen und Ausgaben – enthält die siebenseitige politische Einleitung keine systematische Darstellung der Gesundheits- und Pflegepolitik des Landes, sondern beschränkt sich auf Anmerkungen zu einigen ausgewählten Themen.

Aus Sicht des Hessischen Sozialministeriums zeigt die Situationsanalyse, dass die gesundheitliche Lage in Hessen besser ist als in den übrigen Bundesländern, was auf die gute ärztliche Versorgung und das umfassende Beratungs- und Hilfeangebot in Hessen zurückzuführen sei. Diese seien wiederum das Ergebnis der finanziellen Förderung und der planerischen Hilfestellung der Landesregierung. In diesem Zusammenhang verweist das HSM auf den „Hessischen Pakt zur Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung für die Jahre 2012 bis 2014“ (HSM 2011b), mit dem die Landesregierung auf die gesundheitspolitischen Herausforderungen reagiert hat. Mit dem Pakt ist eine Vereinbarung aller wichtigen Akteursgruppen getroffen worden, mit der die gesundheitliche Versorgungslage auch in den kommenden Jahren sichergestellt werden soll.

Der von der Hessischen Landesregierung initiierte Pakt zur Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung war zweifellos ein erster Schritt in die richtige Richtung. Notwendig ist eine besse-

re Zusammenarbeit von Kommunen, Ärzteschaft, Krankenhäusern und anderen Akteuren als Voraussetzung für eine gute medizinische Versorgung, nicht zuletzt auf dem Lande. Zugleich müssen neue Formen von regionaler (ambulanter und stationärer) medizinischer Versorgung entwickelt werden.

Das Land ist u. a. für die rechtliche Regelung des öffentlichen Gesundheitsdienstes zuständig. Der jüngst von der Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf wird diesen Herausforderungen nicht gerecht. Zu empfehlen wäre dafür z. B. eine Leitstelle ganzheitlicher Gesundheitsversorgung, die die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure organisiert und strukturiert und so zur Sicherstellung der notwendigen lokalen Versorgung in Medizin und Pflege und beim gesundheitlichen Verbraucherschutz beitragen könnte.

Positiv wird vom HSM auch der Hessische Gesundheitsbericht hervorgehoben, in dem die gesundheitliche Lage der Bevölkerung Hessens in differenzierter Weise dargestellt und Handlungsempfehlungen für die Prävention und Gesundheitsförderung abgeleitet werden. Allerdings weist auch dieser Bericht den Mangel auf, dass weder die gesundheitspolitischen Bedarfslagen klar genug herausgearbeitet werden, noch die Handlungsmöglichkeiten wie auch die praktizierte Gesundheitspolitik untersucht werden.

Aus den Daten der Gesundheitsberichterstattung hat die Landesregierung ein Handlungskonzept entlang der drei Lebensphasen „Gesund Aufwachsen“, „Gesund Bleiben“ und „Gesund Altern“ erarbeitet, wobei zusätzlich nach Lebenswelten und Lebensstilen zu differenzieren ist. Inwieweit dieses Konzept tatsächlich umgesetzt worden ist und welche Ergebnisse es zeitigen soll und bereits gezeitigt hat, bleibt allerdings offen. In der Einleitung werden Einzelprojekte zu bestimmten Erkrankungsformen skizziert, eine Bewertung ist allerdings nicht möglich.

Da künftig der Pflegebedarf weiter wachsen wird, haben die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege den Hessischen Landtag aufgefordert, die Pflege und Betreuung von Menschen als gesamtgesellschaftliche Herausforderung wahrzunehmen und die Einrichtung einer Enquête-Kommission zur Sicherstellung der Betreuung und Pflege der hessischen Bevölkerung zu beschließen. Auf der Basis einer umfassenden Bestands- und Bedarfserhebung sollten auf diese Weise zukunftsträchtige Lösungsvorschläge und Handlungsoptionen für die Landesregierung und die Kommunen in Hessen entwickelt werden.

Ausgehend von der zunehmenden Alterung der Gesellschaft und der steigenden Lebenserwartung ist es das seniorenpolitische Ziel der Landesregierung, eine größtmögliche Selbständigkeit in der Lebensführung zu erhalten oder wiederzugewinnen. Ausgehend von der Zuständigkeit des Landes für den Heimbereich wird im Bericht die Bedeutung und die gewandelte Rolle der stationären Einrichtungen betont, während die ambulante Versorgung unkommentiert bleibt. Leider fehlt es aber auch an klaren Aussagen zur landespolitischen Strategie im Bereich der Alten- und Pflegeheime. Die bestehende Landesförderung von Modellprojekten und Kleinrichtungen ist, gemessen am Bedarf an neuen Wohn- und Lebensformen im Alter, völlig unzureichend.

Das im März 2012 in Nachfolge des Bundesheimgesetzes vom Hessischen Landtag verabschiedete Hessische Betreuungs- und Pflegegesetz (HBPG) ist bereits im Vorfeld von der Freien Wohlfahrtspflege heftig kritisiert worden. Es ist weder vollständig, noch übersichtlich, noch verständlich. Zudem ist der Anwendungsbereich des Gesetzes unklar und sorgt für Verunsicherung bei Trägern und Einrichtungen.

Auch der Hinweis im Bericht, dass das Land die Altenpflege fördere, ist ohne Verweis auf die aktuelle und künftig weiter ansteigende Lücke an Fachpersonal im Alten- und Pflegebereich inhaltsleer.

Insgesamt bietet das Kapitel zu „Gesundheit und Langzeitpflege“ einen sehr unzureichenden Überblick über gesundheitliche Risiken und landespolitische Strategien zur Gesundheitsversorgung in Hessen. Eine engere und systematischere Verzahnung mit der Gesundheitsberichterstattung des Landes wäre wünschenswert, wobei auch dort Lücken in der Darstellung der Gesundheitspolitik vorliegen.

## **5.4 Situation von Familien mit Kindern / Familien- und Kinderarmut**

### **5.4.1 Ergebnisse des Landessozialberichts**

Die Lebenslage von Familien mit Kindern wird im Hessischen Landessozialbericht in zwei getrennten Kapiteln dargestellt. Während sich Kapitel 9 der Lage von „Familien“ insgesamt widmet, wird die Situation von „Kindern und Jugendlichen“ in einem eigenen Kapitel 10 behandelt. Während dadurch Raum gewonnen wird, um auf die Situation von Kindern und Jugendlichen in differenzierterer Weise einzugehen, drohen wichtige Zusammenhänge verloren zu gehen.

Das Berichtskapitel „Kinder und Jugendliche“ geht in sehr selektiver Weise auf die Betreuungs- und Ausbildungssituation, auf die Lage am Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit) sowie auf das Freizeitverhalten ein. Angaben zur Soziodemografie von Haushalten und Familien, auf deren materielle Ausstattung, die Kinderbetreuung sowie familienpolitische Maßnahmen finden sich im Kapitel „Familie“. Auf die Tatsache, dass das HSM in 2008 einen 5. Familienbericht veröffentlicht hat, wird lediglich in einer Anmerkung hingewiesen.

Aus dem Bericht sind die folgenden sozialpolitisch relevanten Problemstellungen hervorzuheben:

- Auch in Hessen hält der Trend in Richtung Singularisierung insbesondere in jüngeren und mittleren Lebensjahren an. Zugleich hat sich die Lebensform Familie weiter ausdifferenziert. Die Zahl der Eheschließungen und Scheidungen ist hoch. Die Zahl der Lebendgeborenen hat sich auf niedrigem Stand eingependelt. Die materielle Lage von Familien ist dadurch gekennzeichnet, dass Paarhaushalte ein höheres Einkommen aufweisen als Haushalte von Alleinstehenden und Alleinerziehenden. Im Kapitel „Wohlstandslage und -verteilung“ wird hierzu ergänzend mitgeteilt, dass die Armutquoten bei Alleinerziehenden und bei kinderreichen Familien besonders hoch sind.

- Das Angebot an außerfamiliären Betreuungseinrichtungen ist insbesondere für die unter Dreijährigen in den letzten Jahren ausgebaut worden. Die Betreuungsquote für diese Gruppe ist mit 22% (2011) etwas höher als im westdeutschen Durchschnitt. Offen ist jedoch, ob Hessen bis Mitte 2013 die Zielmenge von 35% erreichen wird. Weiterhin fehlen Angaben dazu, welche Kinder mit diesen Angeboten erreicht werden und welche nicht, da bundesweite Erhebungen zeigen, dass vor allem Kinder aus bildungsfernen und einkommensschwachen Schichten sowie Kinder aus Migrantenfamilien am wenigsten erreicht werden. Ebenso fehlen Informationen dazu, ob mit den vorhandenen Betreuungsangeboten tatsächlich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gesichert ist. Schließlich fehlen auch Angaben zum Wandel der Betreuung für schulpflichtige Kinder (Ganztagsschule statt Hort), durch den ein Qualitätsverlust eingetreten ist.
- Auf den anhaltenden Rückgang der Schulanfänger/innenzahlen wird zwar hingewiesen, die darin angelegten Chancen für eine gezieltere Förderung von Kindern aus benachteiligten Milieus wird jedoch nicht angesprochen. Auch die Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf Schulabschlüsse und die zeitliche Entwicklung dieser Anteile bleibt weitgehend unkommentiert. Vor allem fehlen hier Angaben darüber, wie sich Kinder aus verschiedenen Schichten und Milieus auf diese Abschlüsse verteilen und worauf dies zurück zu führen ist.
- Der Anteil von Jüngeren (15 bis unter 25 Jahren) unter den Arbeitslosen ist zwar in Hessen (wie in Westdeutschland) niedrig, allerdings nehmen viele Jugendliche, die beim Übergang von der Schule in den Beruf gescheitert sind, an Sonder- und Notmaßnahmen teil (und tauchen deshalb nicht in der Arbeitslosenstatistik auf), die ihnen kaum Perspektiven bieten.
- Die regionalen Unterschiede in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit nach SGB II von Jüngeren werden zwar dargestellt, aber nicht weiter diskutiert. Dass die Aktivierungsquote von Jüngeren seit Jahren rückläufig ist, signalisiert, dass die Eingliederungsangebote der Jobcenter zurückgefahren statt bedarfsgerecht ausgebaut wurden.

#### 5.4.2 Politische Ansatzpunkte und Zuständigkeiten

Die Lebenslage von Familien sowie Kindern und Jugendlichen liegt im Schnittpunkt nahezu aller Handlungsfelder der Sozialpolitik im weiteren Sinne (Arbeitsmarktpolitik, Einkommenspolitik, Bildungspolitik, Familienpolitik, Kinder- und Jugendhilfepolitik etc.). Zugleich ist eine große Zahl von Akteursgruppen an der Bereitstellung von familien-, kinder- und jugendpolitischen Leistungen und Hilfen beteiligt.

Zum einen geht es um die Teilhabemöglichkeit im Beschäftigungssystem und damit um die Chance, dass die Familienmitglieder die zur Bestreitung des Lebensunterhalts notwendigen Ressourcen eigenständig verdienen und zugleich Familie und Erwerbstätigkeit miteinander vereinbaren können. Dafür zuständig ist zum einen die Arbeitsmarktpolitik, die vom Bund reguliert und durch die Bundesagentur für Arbeit nach SGB III sowie die Jobcenter nach SGB II umgesetzt wird. Zuständig sind aber ebenso die Arbeitgeber und Gewerkschaften, die als Sozialpartner zu einer familienfreundlichen Gestaltung von Arbeitsbedingungen beitragen müssen. Verantwortlich sind schließlich die Kommunen, bei denen nach SGB VIII die Kompetenz für eine bedarfs-

gerecht ausgestaltete Kinderbetreuung liegt, eine Aufgabe, die sie jedoch – angesichts einer chronischen Unterfinanzierung – ohne Unterstützung durch Bund und Länder nicht erfüllen können.

Im Rahmen des Familienleistungsausgleichs werden monetäre Transferleistungen unterschiedlichster Art für Familien bereitgestellt. Dabei handelt es sich um Leistungen als Bestandteil der Sozialversicherungssysteme (kostenlose Mitversicherung von EhepartnerInnen und Kindern in der GKV, Hinterbliebenenabsicherung in der GRV etc.), um kinderkostenbezogene Leistungen (insbesondere Kindergeld, Kinderfreibetrag, Kinderzuschlag), erziehungsbezogene Leistungen (wie Elterngeld), ehebezogene Leistungen (wie Ehegattensplitting) sowie Leistungen im Rahmen der sozialen Mindestsicherung (Regelleistungen für Kinder in SGB II und XII). Hinzu kommen weitere Transferleistungen wie Wohngeld, Ausbildungsförderung etc., die ebenfalls auf die Lage in Haushalt und Familie Bezug nehmen. Diese Leistungen liegen in der Zuständigkeit des Bundes und können regional – auf Landes- und kommunaler Ebene – nur bedingt ergänzt und aufgestockt werden.

Im Bereich der Bildungspolitik, der Wohnungspolitik, der Förderung der sozialen Teilhabe etc. sind die Handlungsmöglichkeiten des Landes und der Kommunen sehr viel breiter. Auch in der Gesundheits- und Pflegepolitik bestehen Gestaltungsspielräume. Vor allem die Bereitstellung von Leistungen und Hilfen nach dem SGB VIII und XII liegt in der Handlungskompetenz des Landes, was die Regelung der Ausführungsgesetze betrifft und der Kommunen, was die konkreten Hilfen vor Ort betrifft.

### **5.4.3 Politischer Handlungsbedarf in der Familienpolitik**

Das Kapitel „Familie“ ist eines der wenigen, in denen die Situationsanalyse auf die Politik – in diesem Fall auf die Familienpolitik – eingeht. Allerdings beschränkt sich die Darstellung auf einige Datenangaben zum Bezug von Elterngeld sowie zu den Ausgaben für Erziehungshilfen sowie Einzelhilfen, Gruppenhilfen und Einrichtungen nach SGB VIII. Da diese Angaben nicht systematisch eingeordnet werden oder zu irgendwie gearteten Bedarfsaussagen in Beziehung gesetzt werden, sind sie jedoch nicht interpretierbar.

In den politischen Einleitungen hat das HSM auf die „Familienpolitische Offensive“ hingewiesen, mit der Handlungsvorschläge und Initiativen zugunsten von mehr Familien- und Kinderfreundlichkeit entwickelt und umgesetzt werden sollten. Die Auflistung von Einzelprojekten, die das Land fördert, scheint aber eher einem Gießkannenprinzip zugrunde zu liegen als einem strategisch angelegten Gesamtkonzept.

Vor allem wird nicht erkennbar, dass Familien aus benachteiligten Milieus in besonderer Weise gefördert und unterstützt werden sollen. Auch zum Thema „Familien- und Kinderarmut“, das ja allein im Kapitel zu „Wohlstandslage und -verteilung“ auftaucht, fehlen Ausführungen oder gar landespolitische Ziele und Handlungskonzepte.

Schließlich fehlen auch Hinweise, wie die Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen aussieht, da sich die Umsetzung von familienpolitischen Leitvorstellungen nur auf der lokalen Ebene in Abstimmung und Kooperation mit den Kommunen verwirklichen lassen.

Das Land beteiligt sich zwar an den Investitions- und Betriebskosten des Ausbaus von Kinderbetreuungseinrichtungen im U3-Bereich. Dennoch ist nach Angaben der Kommunen absehbar, dass der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz bis Mitte 2013 nicht eingelöst werden kann. Das gilt sowohl für den von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam vereinbarten Standarddeckungsgrad von 35% als auch für den Zusatzbedarf, der in vielen Kommunen heute bereits absehbar ist.

Darüber hinaus werden vom Land die Kosten für das letzte Kindergartenjahr übernommen, das den Familien kostenfrei angeboten wird. Ob dadurch die heute bei bestimmten Bevölkerungsgruppen bestehenden Zugangsbarrieren zu diesen Angeboten verringert oder gar beseitigt werden, ist mehr als fraglich. Sehr viel dringlicher wäre es, diese Familien und Kinder für das Förder- und Betreuungsangebot gezielter anzusprechen und einzubeziehen.

Grundsätzlich sind Landesprogramme zur Vermeidung und/oder Überwindung von Beeinträchtigungen der Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen aus benachteiligten Milieus zu begrüßen. Sind doch die für diese Selbstverwaltungsaufgaben zuständigen Kommunen tendenziell überfordert, den wachsenden Hilfebedarf in einer immer mehr durch soziale Spaltung und Ausgrenzung gekennzeichneten Gesellschaft abzudecken, wenn sie nicht durch das jeweilige Bundesland fachlich und finanziell unterstützt werden. Statt einen Wildwuchs an eigenen Programmen an den Kommunen vorbei zu entwickeln, sollte sich das Land mit den Kommunen abstimmen in der Frage, wie diese Unterstützung konkret ausgestaltet werden kann.

So ist die Förderung von Familienzentren durch das Land Hessen nach dem Vorbild anderer Bundesländer positiv hervorzuheben, mit denen Familien und Kinder mit einem Bündel von Beratungs-, Betreuungs-, Bildungs- und Informationsangeboten sozialraumbezogen gefördert und unterstützt werden. Allerdings ist das Fördervolumen für solche Modellmaßnahmen bisher noch bescheiden. Zudem ist auch hier auf die grundsätzliche Problematik hinzuweisen, dass eine gemeinsame Regelförderung eines solchen Ansatzes durch Land und Kommunen notwendiger und sinnvoll wäre.

Grundsätzlich brauchen Kinder und Familien aus benachteiligten Milieus eine Förderung, die bereits vor der Geburt des Kindes einsetzt („frühe Hilfen“) und alle Entwicklungsphasen des Kindes und Jugendlichen begleitet. Die Angebote müssen stärker als bisher in sogenannten Präventions- und Interventionsketten verzahnt und vernetzt werden. Vieles spricht dafür, solche Präventionsketten an den Altersphasen der Kinder und Jugendlichen auszurichten (Monheimer Modell). Auch hierbei sind die Kommunen auf die fachliche und finanzielle Unterstützung des Landes angewiesen.

Parallel geht es darum, die Eltern in ihren erzieherischen Kompetenzen zu stärken. Ein solches Hilfe- und Unterstützungssystem ist auf lokaler Ebene von den Kommunen zu planen und zu koordinieren, bedarf jedoch der fachlichen und finanziellen Unterstützung durch das Land.

Schließlich sind bestimmte Familien- und Lebensformen wie Alleinerziehende in besonderem Maße auf Unterstützung angewiesen, wie das hohe und lang anhaltende Armutsrisiko in solchen Haushalten signalisiert. Es ist daher kaum nachvollziehbar, dass das Land gerade die arbeitsmarktpolitischen Förderprogramme für diese Zielgruppe massiv zusammengestrichen hat

Die Vermeidung bzw. Überwindung von Teilhabedefiziten im Bildungs- und Ausbildungssystem wie am Arbeitsmarkt wird bisher vom Land durch eine Reihe von Sonderprogrammen gefördert (im Ausbildungs- und Beschäftigungsbereich zumeist mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF)). Auch hier ist zu fragen, ob im Falle der Schule nicht schon seit Jahren ein bedarfsgerechter Umbau der regelhaften schulischen Förder- und Lernkonzepte angebracht gewesen wäre, statt mit immer wieder neu aufgelegten Modellfördermaßnahmen unter wechselnden Titeln die gleiche Misere zu verwalten. Die Erfolge dieser Politik sind bisher mehr als bescheiden. Vergleichbares gilt für den Ausbildungsbereich, in dem seit 35 Jahren immer wieder neue Sonder- und Notmaßnahmen die Ausbildungs- und Berufsnot der Jugend vermindern sollen.

## 5.5 Situation von Senioren / Altersarmut

### 5.5.1 Ergebnisse des Landessozialberichts

Grundsätzlich gilt, dass die objektive Lebenssituation älterer Menschen durch die Ausstattungs- und Versorgungslage in den verschiedenen Ressourcen- und Lebensbereichen bestimmt wird. Diese müssen daher einzeln wie auch in ihrer Wechselwirkung betrachtet werden. Vor diesem Hintergrund wird die Lebenslage älterer Menschen im vorliegenden Bericht nur in sehr eingeschränkter Weise dargestellt. Der Bericht beschränkt sich darauf, ausgehend von einer Übersicht über die demografische Entwicklung in Hessen, neben einem knappen Exkurs zur gesundheitlichen Lage nahezu ausschließlich auf die Darstellung der materiellen Situation älterer Menschen in Hessen.

- Auch in Hessen wächst der Anteil der älteren Bevölkerung bei stagnierender Gesamtbevölkerung, und diese Entwicklung wird sich in den beiden kommenden Jahrzehnten beschleunigt fortsetzen. Die Lebenslage älterer Menschen wird daher schon von ihrer zahlenmäßigen Bedeutung her immer wichtiger für die Lage der Gesamtbevölkerung in Hessen. Mit dem demografischen Wandel zeichnet sich eine zunehmende Heterogenisierung von Lebensbedingungen und Lebenslagen im Alter ab, worauf der Bericht leider nicht eingeht.
- Auffallend ist, dass ältere Menschen in Hessen ihre Gesundheitssituation schlechter beurteilen als im Bundesgebiet. Sie fühlen sich zudem stärker in ihrem Alltag eingeschränkt, dies gilt vor allem für ältere Frauen in Hessen. Worauf dies zurückzuführen ist, wird nicht thematisiert.
- Rentner/innenhaushalte in Hessen verfügten in 2008 laut der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) im Durchschnitt über ein leicht höheres Haushaltsnettoeinkommen als in Westdeutschland, was vor allem auf höhere Einkommen aus Vermögen zurückzuführen war. Ein höherer Anteil der Rentner- wie Pensionärshaushalte verfügte über höhere Haushaltsein-

kommen, während niedrige Haushaltseinkommen in der EVS nur unzureichend erfasst waren und entsprechende Angaben daher nicht interpretierbar sind.

- Nach wie vor bilden Renten die Haupteinnahmequelle für Haushalte älterer Menschen in Hessen, dies gilt insbesondere für Haushalte mit niedrigem Haushaltseinkommen. Als Folge des sinkenden Rentenniveaus einerseits sowie der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und der Zunahme prekärer Beschäftigungsformen andererseits sinken die Renten der Neuzugänge in die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV), insbesondere für Männer. Da bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit das Armutsrisiko besonders hoch ist, ist von Bedeutung, dass deren Anteil bei den Renten neuzugängen in Hessen stark steigt. Betrachtet man die Situation der Rentnerinnen und Rentner, lagen ihre Gesamtzahlbeträge in Hessen leicht niedriger als in Gesamtdeutschland, bei erheblichen regionalen Unterschieden.
- Am offensichtlichsten ist die materielle Lage der Rentner/innenhaushalte in Hessen aus der Armutsquote ablesbar: Diese hat sich zwischen 2005 und 2010 leicht verringert und dem westdeutschen Durchschnitt angeglichen. Dagegen lag der Anteil der Bezieher/innen von Leistungen der Grundsicherung im Alter höher als im westdeutschen Durchschnitt. Kombiniert man die Betrachtung von Einkommens- und Vermögensarmut auf Basis der EVS, ist die Armut in Hessen wie im Bund geringfügig niedriger als die Einkommensarmut.

Die im Sozialbericht präsentierten Befunde liefern kein einheitliches Bild; erkennbar wird jedoch, dass die durchschnittlich vergleichsweise niedrigen Renten in Hessen durchschnittlich durch höhere Vermögenseinkommen im Alter aufgestockt werden. Liegen solche Einkommen nicht vor, ist ein erhöhtes Armutsrisiko anzunehmen. Inwieweit die sinkende Armutsquote im Alter für Hessen tatsächlich die reale Entwicklung abbildet, ist angesichts der problematischen Datenlage mit einem Fragezeichen verbunden.

Leider geht der Bericht an keiner Stelle auf die absehbare Entwicklung des Armutsrisikos im Alter in Deutschland und in Hessen ein. Auch die derzeit vorliegenden Daten werden nicht weiter analysiert und kommentiert. Daneben geht der Bericht nicht auf die Auswirkungen einer niedrigen Einkommenslage für Rentner/innenhaushalte (wie auch für andere Haushaltsgruppen) ein. Schließlich werden Ansatzpunkte und Handlungsoptionen für eine Präventionspolitik gegen Altersarmut nicht behandelt. Was in der politischen Einleitung dazu zu lesen ist, bleibt wenig systematisch und geht am Kern der Sache vorbei.

### 5.5.2 Politische Ansatzpunkte und Zuständigkeiten

Die sozialstaatliche Gestaltung der Lebensbedingungen und Lebenslagen älterer Menschen resultiert aus dem Zusammenwirken sehr unterschiedlicher sozialpolitischer Bereiche wie Einkommens-, Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Wohnungs-, Gesundheits- und Pflegepolitik. Die sozialpolitischen Interventionen umfassen rechtliche Interventionen, die Gewährung monetärer Transferleistungen sowie die Bereitstellung von Sach- und Dienstleistungen.



Hauptansatzpunkte für eine Armutsprävention für ältere Menschen liegen vor allem bei den nationalen sozialen Sicherungssystemen, vor allem bei der Ausgestaltung der Gesetzlichen Rentenversicherung wie der Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung. Hier steht vor allem der Bund in der sozialstaatlichen Pflicht, wobei die Länder über den Bundesrat bei der Regelung der Sozialhilfe-/Grundsicherungsleistungen erheblichen Einfluss besitzen.

Ein erheblicher Einfluss auf die Lebenslage älterer Menschen kommt aber auch den Handlungsfeldern einer Lebenslagenpolitik zu. Und hier tragen die Länder und die Kommunen eine vorrangige Gestaltungsverantwortung. Das gilt etwa im Hinblick auf die Gesundheits-, die Pflege- und die Wohnungspolitik. Schließlich sind die Kommunen Träger der offenen Altenhilfe auf lokaler Ebene; sie sind somit maßgeblich dafür verantwortlich, inwieweit es gelingt, eine Teilhabe älterer Menschen am gesellschaftlichen Leben in den Städten und Gemeinden wie im Quartier zu erreichen.

### 5.5.3 Politischer Handlungsbedarf in der Seniorenpolitik

Wie in den übrigen Kapiteln fehlen auch im Kapitel zu „Älteren“ eine Darstellung der Aufgaben und Zuständigkeiten für Landes- und kommunalpolitisches Handeln, eine Analyse der praktizierten Politik der letzten Jahre – einschließlich Berichte zur Evaluation ausgewählter Maßnahmen und Instrumente – sowie die Darstellung und Diskussion möglicher Handlungsoptionen. Dieses kann im Rahmen der vorliegenden Expertise nicht in systematischer und umfassender Weise nachgeholt werden. Dies wäre eindeutig Aufgabe des nächsten Landessozialberichts.

Während die Situationsanalysen die Altenpolitik im weiteren Sinne ausklammern, enthält die viereinhalbseitige politische Einleitung keine systematische Darstellung der Altenpolitik des Landes, sondern beschränkt sich auf Anmerkungen zu einigen ausgewählten Themen.

Das Hessische Sozialministerium (HSM) hat im Herbst 2011 eine „Seniorenpolitische Initiative“ gestartet, mit der die Herausforderungen einer alternden Gesellschaft untersucht, neue Ziele entwickelt und neue Ansätze aufgezeigt werden sollen. Ausgehend von Dialogforen mit Expertinnen und Experten sollen neue Handlungskonzepte entwickelt werden. Leider werden dazu keine klaren Ziele und Programme bzw. Maßnahmen benannt, anhand derer die Landespolitik in Zukunft gemessen werden könnte.

Die Landesregierung begrüßt das bürgerschaftliche Engagement von Seniorinnen und Senioren, ohne allerdings anzugeben, ob und wie sie dieses fördert. Angesprochen werden dabei vor allem die aktiven Alten als Stütze der Gesellschaft. Keine Überlegungen wert sind dem HSM benachteiligte Gruppen von Älteren, die der vorrangigen Unterstützung bedürfen, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können.

Das HSM begrüßt ebenso den hohen Anteil der älteren Menschen, die ihren Lebensunterhalt eigenständig bestreiten können. Der Verweis auf den niedrigen Anteil von Bezieherinnen und Beziehern von Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung unterschlägt allerdings, dass nach wie vor viele Anspruchsberechtigte auf Leistungen verzichten. Zwar will

das HSM den Zugang zu Bildung, Beschäftigung und Leistungen der sozialen Sicherung verbessern, das Ministerium verschweigt jedoch, wie es dies einlösen will.

Die Förderung des Lebens im gewohnten Wohn- und Lebensraum entspricht dem fachlichen Standard. Dazu sollen Wohnberatungsstellen sowie ein seniorenrechtliches Wohnumfeld beitragen. Ob dazu eine Förderung von speziellen Seniorenbegegnungsstätten beiträgt, ist zu bezweifeln, befördern diese doch gerade nicht die Integration in das gesellschaftliche Leben.

Dass das Land neben stationären Einrichtungen auch Tages- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen fördert, erscheint sinnvoll. Gleiches gilt für die Ausbildung von Pflegekräften.

Auch wenn sich heute die Altersarmut zahlenmäßig noch in Grenzen hält, ist hier eine dramatische Problemverschärfung im kommenden Jahrzehnt zu erwarten. Gefordert ist daher ein Ausbau nicht nur der materiellen Hilfen in der GRV und der Grundsicherung im Alter, sondern auch ein Ausbau der lokalen Hilfesysteme. Immer wichtiger wird die Verbesserung der Teilhabechancen für solche Gruppen älterer Menschen, die durch materielle, gesundheitliche und sonstige Beeinträchtigungen daran gehindert sind, am gesamtgesellschaftlichen Leben teilzunehmen.

Die Landesregierung fördert zwar im Rahmen ihrer seniorenpolitischen Initiative eine große Zahl von Modellprojekten, ohne dass daraus jedoch eine klare seniorenpolitische Strategie zu erkennen ist. Vor allem fehlt es an einem regelhaften Hilfesystem, das den veränderten Anforderungen der kommenden Jahre gerecht wird und insbesondere sozialraumbezogene und aufsuchende Hilfen umfasst. Im Bundesgebiet wie in Hessen fehlt eine ausreichende Zahl an Fachkräften für die Alten- und Pflegehilfe. Hier rächt sich, dass in den letzten Jahren in Hessen die Förderung der Altenpflegeschulen abgebaut wurde und darüber hinaus versäumt wurde, Arbeitsbedingungen und Ansehen dieses Berufs zu verbessern.

## 6. Anforderungen an die Landessozialpolitik

Mit dem ersten Landessozialbericht hat die hessische Landesregierung einen Bericht vorgelegt, der die Ebene der Politik weitgehend ausblendet. Der vom Hessischen Landtag formulierte Auftrag an die Landesregierung, eine handlungsorientierte Berichterstattung zu erarbeiten, ist somit nicht eingelöst worden. Der entscheidende Schritt, aus den empirischen Befunden faktische Handlungsempfehlungen abzuleiten, die als Grundlage für Zielvereinbarungen dienen sollen, ist mit dem vorliegenden Bericht nicht umgesetzt worden. Insofern fehlt dem Bericht die entscheidende Verknüpfung zur Politik. Erst das Aufzeigen von Handlungsoptionen und -empfehlungen allgemeiner und bereichsspezifischer Art könnten die Grundlage für ein rationales politisches Handeln darstellen und zu einem höheren Maß an Transparenz und Überprüfbarkeit des sozialpolitischen Handelns im weiteren Sinne beitragen.

**Welche Anforderungen lassen sich aus dem insofern unvollständigen Bericht für die Landessozialpolitik ableiten?** Hier sollen nicht noch einmal die in den vorangehenden Kapiteln formulierten inhaltlichen Mängel und Defizite wiederholt werden. Vielmehr sollen übergreifende Aufgaben und Anforderungen formuliert werden:

Die künftigen Landessozialberichte sollten mit den bereits vorliegenden Berichten zum Wohnungsbereich, zum Gesundheitsbereich, zum Thema Familie und zur Berufsbildung in Hessen sowie mit den bestehenden Monitoring-Systemen zu Integration und Pflege systematisch verknüpft werden. Dabei sollten die aktuelle Lage sowie die Gestaltungsmöglichkeit der Lebenslage sozialer Gruppen im Vordergrund stehen.

Für wichtige Landesprogramme sollte von Anfang an eine Evaluation vorgesehen werden. Schon bei Verabschiedung sollten klar definierte Ziele formuliert und ein Auftrag zur Wirkungsforschung mit aufgenommen werden. Auf dieser Basis lassen sich die Erfolge landespolitischen Handelns zeitnah überprüfen und gegebenenfalls Änderungen bei den Zielen und/oder Programmen herbeiführen.

Im komplexen Mehrebenen-System der deutschen Sozialpolitik sollten Aufgaben und Zuständigkeiten des Landes sowie der Kommunen klarer herausgearbeitet werden. Erst auf dieser Grundlage lassen sich Verantwortung und Erfolg oder Versagen der Landespolitik eindeutiger identifizieren.

Trotz des begrenzten eigenen Handlungsrahmens des Landes in der Sozialpolitik kommt ihm eine zentrale Koordinations- und Steuerungsfunktion auf der regionalen Ebene und gegenüber den Kommunen zu. Gerade im Bereich der Lebenslagenpolitik sind primär die Kommunen gefordert, eine bedarfsgerechte Planung und Abstimmung des Gemenges sozialer Hilfen entsprechend den örtlichen Problemlagen sicherzustellen. Die Aufgabe des jeweiligen Bundeslandes liegt dagegen zum einen darin, gemeinsam mit den beteiligten Akteursgruppen überregionale Standards zu vereinbaren, die für das örtliche Handeln maßgeblich sein sollen. Zum anderen geht es darum, die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben fachlich und finanziell zu unterstützen.

Die hessische Landesregierung hat nicht nur mit der Kommunalisierung sozialer Aufgaben und Programme die erstgenannte Aufgabe in Frage gestellt, wobei die den Kommunen zur Verfügung gestellten Mittel seitdem nicht bedarfsgerecht fortgeschrieben worden sind. Zugleich hat sie bisher auf eine enge Kooperation und Abstimmung zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene unter Einbeziehung der weiteren Akteursgruppen wie insbesondere den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege verzichtet.

Wünschenswert wäre es, wenn die Landesregierung den vorliegenden Sozialbericht zur Grundlage einer Serie von Fachkonferenzen machen würde, in denen die verschiedenen Ressourcen- und Lebenslagenfelder ebenso wie die Lebens- und Versorgungslage ausgewählter Gruppen unter Beteiligung aller Landesakteursgruppen unter wissenschaftlicher Begleitung beraten werden sollten. Als Ergebnis dieser Konferenzserie sollten von der wissenschaftlichen Begleitung Handlungsempfehlungen erstellt und dem Hessischen Landtag vorgelegt werden.

Der Hessische Landtag sollte die Beratungsergebnisse als Grundlage für die Beratung und Entscheidung über ein Landesarmutsprogramm aufgreifen und die Landesregierung mit der Umsetzung des Programms beauftragen. Die Ergebnisse der Programmumsetzung sollten mit einem Sozialmonitoring erfasst und dokumentiert werden. Ähnliche Prozesse haben bereits auf kommunaler Ebene stattgefunden (vgl. z. B. den Prozess der Erarbeitung eines Handlungsprogramms im Landkreis Darmstadt-Dieburg Hanesch 2012) und finden derzeit in Rheinland-Pfalz mit der Erarbeitung eines Landesaktionsplans „Charta gegen Armut“ statt.

## Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2012, Bielefeld 2012
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen: Dritter Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern, München 2012
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009/2010. Einkommen - Beschäftigung - Sicherheit, Gütersloh 2010
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag: Halbzeitbilanz, Wiesbaden o. J.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag: Soziale Gerechtigkeit: Freiheit und Teilhabe für alle Hessinnen und Hessen, Wiesbaden o. J.
- Der PARITÄTISCHE Hessen: Vielfalt – Offenheit – Toleranz. Forderungen des PARITÄTISCHEN Hessen an eine hessische Sozialpolitik, Frankfurt am Main o. J.
- Die Linke Fraktion im Hessischen Landtag: Sozialpolitik in Hessen – in Verantwortung für Jung und Alt, Wiesbaden o. J.
- Ferchland, Rainer (Hrsg.): Sozialberichte: Was sie benennen und was sie verschweigen, Berlin 2007
- Hanesch, Walter: Zu den Gesetzentwürfen für ein Gesetz zur Landessozialberichterstattung, Stellungnahme für den Sozialpolitischen Ausschuss des Hessischen Landtags, Darmstadt 2009
- Hanesch, Walter: „Wege aus der Armut“. Bausteine für ein Handlungsprogramm gegen Armut im Landkreis Darmstadt-Dieburg, Darmstadt 2012  
[www.ladadi.de/gesellschaft-soziales/soziale-lage/handlungsempfehlungen.html](http://www.ladadi.de/gesellschaft-soziales/soziale-lage/handlungsempfehlungen.html)
- Hanesch, Walter; Jung, Imke: Indikatoren sozialer Ausgrenzung aus Betroffenen-sicht, Konzeption, Ergebnisse und Einordnung einer Erhebung bei Betroffenen und Fachkräften, Projektbericht für das Diakonische Werk der EKD, Darmstadt 2003
- Hanesch, Walter et al: Öffentliche Armut im Wohlstand. Soziale Dienste unter Sparzwang, hrsg. vom Caritasverband für die Diözese Limburg und dem Diakonischen Werk in Hessen und Nassau, Hamburg 2004
- Hanesch, Walter (Hrsg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden 2011
- Hessischer Landkreistag und andere: Bildung in Hessen – Qualität von Anfang an?, Wiesbaden 2007
- Hessischer Landtag: Drucksachen 18/635, 18/829, 18/851 und Plenarprotokoll 18/17 vom 8.7.2009
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: Wohnungsbericht 2010, Wiesbaden 2010
- Hessisches Sozialministerium: 5. Familienbericht, Wiesbaden 2008
- Hessisches Sozialministerium: Gesundheitsbericht Hessen. GesundLeben - GesundBleiben, Wiesbaden 2011a
- Hessisches Sozialministerium: Hessischer Pakt zur Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung für die Jahre 2012 bis 2014, Wiesbaden 2011b
- Hessisches Sozialministerium: Hessischer Landessozialbericht, Wiesbaden 2012
- Hessisches Sozialministerium; Hessisches Kultusministerium: Bildung von Anfang an Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder von 0 bis 10 Jahren in Hessen, 3. Auflage, Wiesbaden 2011
- Hessischer Städtetag: Kinderbetreuung in Hessen – Rechtsanspruch für Kinder unter drei Jahren nur mit Finanzierungs-beteiligung des Landes möglich, Pressemeldung vom 28. November 2011
- Huster, Ernst-Ulrich: Die Sozialpolitik des Landes Hessen. Zur Sozialpolitik der Länder als Scharnier zwischen kommunalem und zentralem Sozialstaat, in: Michael Th. Greven und Hans-Gerd Schumann (Hrsg.): 40 Jahre Hessische

Verfassung, 40 Jahre Politik in Hessen, Opladen 1989

Klemm, Klaus: Bildungsausgaben im föderalen System. Zur Umsetzung der Beschlüsse des ‚Bildungsgipfels‘, Berlin 2009

LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V.: Stellungnahme zum ersten „Hessischen Landessozialbericht“, Wiesbaden 2012 (2012a)

LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V.: Auswertung der 3. Stichtagserhebung Wohnungslosenhilfe 2011 der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen, Wiesbaden 2012 (2012b)

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen (MASGFF): Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2011 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen. Düsseldorf 2011

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW (MAIS); Sozialbericht NRW 2012. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf 2012

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen: Armut und Reichtum in Rheinland-Pfalz; Armuts- und Reichtumsbericht der Landesregierung 2009/2010, Mainz 2010

Nestler, Nicole: Gute Sozialpolitik nutzt allen Bürgerinnen und Bürgern. Eine neue Sozialpolitik für Hessen, Friedrich Ebert Stiftung, Wiesbaden 2012

Rahmenvereinbarung zwischen dem Land Hessen, vertreten durch die Hessische Sozialministerin, und dem Hessischen Landkreistag, dem Hessischen Städtetag, dem Landeswohlfahrtsverband Hessen und der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen über die Grundsätze der Neustrukturierung und Kommunalisierung der Förderung sozialer Hilfen in Hessen, Wiesbaden 2004

Rothgang, Heinz; Wessel, Anna Caroline: Sozialpolitik in den Bundesländern, in: Hildebrandt, Achim; Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden 2008

Schmid, Josef; Blancke, Susanne: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Bundesländern, in: Schneider, Herbert; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Landespolitik in Deutschland, Wiesbaden 2006

Schneider, Hubert; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder, Wiesbaden 2006

Scholz, Gerold; Burk, Karlheinz; Rachner, Christian: Kommentare zum „Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder von 0 bis 10 Jahren in Hessen“, Frankfurt am Main, 2005

Segbers, Franz: Stellungnahme zur Anhörung des Hauptausschusses und des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags vom 3. November 2010

Sozialpolitische Kommission der Friedrich Ebert Stiftung – Landesbüro Hessen: Eine neue Sozialpolitik für Hessen, Wiesbaden 2012

Volkert, Jürgen und andere: Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung, Tübingen 2003

Werner, Walter: Sozialberichte und Armutsberichte in Kommunen, Bundesländern, auf Bundes- und internationaler Ebene 1985-2011, VSOEP-Dokumente, Speyer 2011





[www.paritaet-hessen.org](http://www.paritaet-hessen.org)