

WEITERDENKEN

Martin Henicke

Ungleiches Nordrhein-Westfalen

**Gleichwertige Lebensverhältnisse und zukünftige Transformationsprozesse in NRW.
Was jetzt zu tun ist.**

Die Frage nach den gleichwertigen Lebensverhältnissen in Deutschland ist nicht neu. Sie ist so alt wie unser Grundgesetz, dort ist in Art. 72 Abs. 2 das Integrationsversprechen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse niedergeschrieben. Die Diskussion darüber hat aber in den letzten Jahren an Aktualität gewonnen, im Juli 2019 legte sogar eine eigens hierzu eingerichtete Regierungskommission ihren Bericht „Unser Plan für Deutschland“ (BMI 2019) mit vielen politischen Willensbekundungen für mehr Gleichwertigkeit vor.

Unter dem Titel „Ungleiches NRW“ hat das Dortmunder Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) im Auftrag des Landesbüros Nordrhein-Westfalen der Friedrich-Ebert-Stiftung eine empirische Studie zu den ungleichen Lebenslagen in den NRW-Regionen vorgelegt (Fina et al. 2021). Sie bestätigt die großen Strukturprobleme, die NRW im deutschlandweiten Vergleich kennzeichnet. Das Land braucht nun mehr regionale Verantwortung und mehr Beteiligung sowie Mitsprache, um gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen und zukünftige Transformationsprozesse zu unterstützen.

Die Ausgangslage: Warum ist ein altes Thema plötzlich wieder so aktuell?

Selbst eine zehnjährige Phase mit anhaltendem Wirtschaftswachstum in Deutschland hat die gravierenden räumlichen Unterschiede bei Beschäftigung, Wohlstand, Armut und Le-

benserwartung nicht angleichen können. Das zeigen viele Studien der letzten Jahre (u. a. Fina et al. 2019). Die Auswirkungen der aktuellen Corona-Krise sind hierbei noch gar nicht berücksichtigt.

In dieser Situation stehen wir nun vor gewaltigen Herausforderungen: Dekarbonisierung (Klimaneutralität bis 2045) und Digitalisierung, weltmarktinduzierte Strukturveränderungen und demographische Prozesse (Fachkräftemangel) wirken in vielen Branchen und Regionen. NRW ist hier nicht nur durch den Kohleausstieg im Rheinischen Revier und im Ruhrgebiet betroffen. Das Industrieland Nordrhein-Westfalen hat z. B. auch über 800.000 Arbeitsplätze in der Fahrzeugindustrie. Auch die Stahlindustrie, Chemie, Metallverarbeitung oder die Beton- und Bauwirtschaft sind hier stark vertreten und müssen sich jetzt grundlegend umstellen. Diese Transformationsprozesse haben durchaus das Potential, bestehende regionale Unterschiede weiter zu vertiefen. Auch weil die Ausgangslage leider nicht besonders rosig ist.

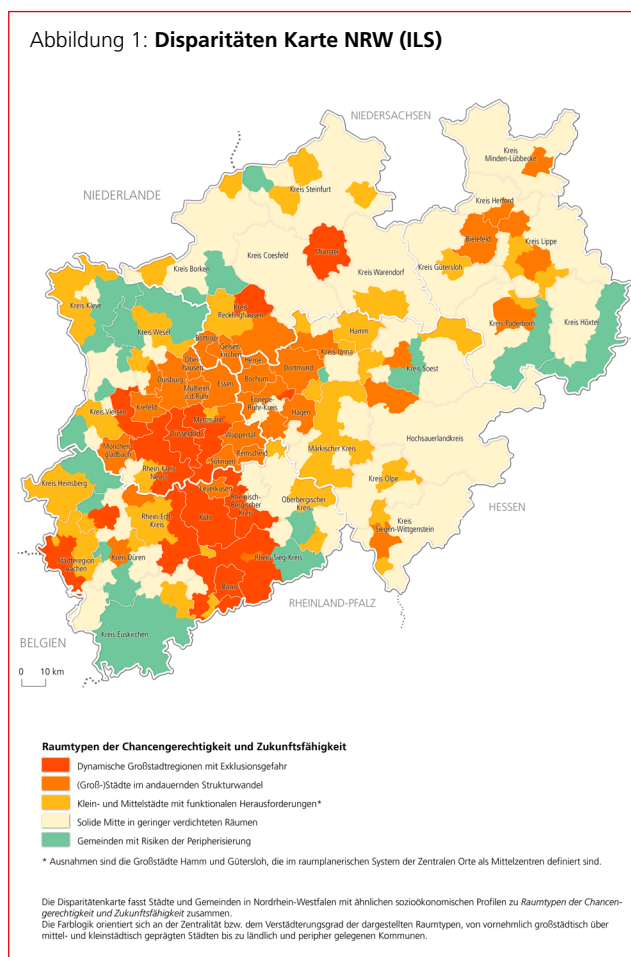
Im Disparitätenbericht „Ungleiches NRW“ werden fünf unterschiedliche Regionstypen identifiziert. Man könnte dementsprechend von „fünfmal NRW“ sprechen. Besonders problematisch ist der mit Abstand größte Regionstyp: Über 36 Prozent aller NRW-Einwohner_innen leben in „(Groß)Städten im andauernden Strukturwandel“. Die Städte werden geprägt durch hohe Armut, oft verbunden mit Kinderarmut, unterdurchschnittliches Einkommen und eine schlechte Beschäftigtenquote insbesondere bei Frauen. Überdies ist in solchen Problemregionen die Kommunalverschuldung pro Einwohner_in mehr als doppelt so hoch wie im Landesdurchschnitt.



Dipl. Volkswirt Martin Henicke, Ministerialdirigent a.D., war viele Jahre im Wirtschaftsministerium NRW tätig und bis 2017 Abteilungsleiter Politische Planung in der Staatskanzlei des Landes NRW.

Damit bestätigt die Studie leider das Ergebnis vieler Vorläuferuntersuchungen, dass neben einigen kleineren NRW-Städten vor allem das Ruhrgebiet und das Bergische Städtedreieck deutschlandweit durch besonders große Strukturprobleme gekennzeichnet sind. Wenig ermutigend ist überdies, dass der Raumtyp der „soliden Mitte im geringer verdichteten Raum“ in NRW unterrepräsentiert ist. Nur etwas über drei Millionen oder 18 Prozent der Einwohner_innen leben dort, „wo die Welt noch in Ordnung ist“, also in ländlichen Gemeinden mit geringer Kinderarmut, überdurchschnittlicher Beschäftigung, durchschnittlichen Gehältern und geringer kommunaler Verschuldung. Zum Vergleich: Deutschlandweit lebten im Jahr 2019 etwa 40 Prozent der Bevölkerung in diesem Raumtyp (vgl. Fina et al. 2019).

Natürlich hat NRW auch dynamische Großstadtreionen mit insgesamt 4,5 Millionen Einwohner_innen (ca. 25 Prozent), die sich durch wirtschaftliche Prosperität, aber auch durch hohe Verschuldung und überdurchschnittliche Armut auszeichnen.



Im Ergebnis kann also nicht pauschal von einem Stadt-Land-Gegensatz, sondern von einer sehr differenzierten Situation gesprochen werden: Auf der einen Seite stehen dynamische Großstädte, als auch Großstädte mit anhaltenden Strukturproblemen, auf der anderen Seite sowohl solide ländliche

Räume, als auch periphere Gemeinden sowie Klein- und Mittelstädte mit funktionalen Nachteilen. Was also ist zu tun angesichts dieses Befundes und der anstehenden neuen Herausforderungen durch tiefgreifende Transformationsprozesse?

Bausteine einer sozialen und ökologischen Transformation

Zunächst einmal muss man zugestehen, dass die in der Studie beschriebenen Strukturprobleme nicht neu sind und wahrscheinlich auch in kurzer Frist nicht zu beheben sind. Der jahrzehntelange radikale Umstellungsprozess der einst montan-dominierten Ruhr-Region sowie die Konzentration besonders vieler Großstädte in NRW mit ihren sozialen Problemen und Armutszuwanderungen hinterlassen ihre Spuren. Nicht umsonst hat die EU-Kommission für die vor uns liegende Transformationsperiode das Leitbild eines „gerechten Übergangs“ („just transition“) gewählt (Europäische Kommission 2020). Allerdings offenbart die Studie auch zwei Grundprobleme des Landes, die man in den letzten Jahren längst hätte angehen können: Die Entschuldung der Kommunen und die konsequentere Bekämpfung von Armut.

Städte brauchen Entschuldungsinitiative

Das ILS weist zurecht auf die sehr hohe Verschuldung vieler NRW-Städte hin: „Seit vielen Jahren ist bekannt, dass ein durch Schulden massiv eingeschränkter fiskalischer Handlungsspielraum selbstverstärkende Wettbewerbsnachteile auslöst.“ (Fina et al. 2021). Handlungsfähige Städte sind aber eine Grundvoraussetzung für die Bewältigung zukünftiger Strukturanpassungsprozesse. Die Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ hatte deshalb bereits 2019 eine Entschuldungsinitiative für die Kommunen durch Bund und Länder vorgeschlagen (vgl. BMI 2019). Dieser Vorschlag muss endlich umgesetzt werden.

Transformation darf nicht zu mehr Armut führen

Das ILS stellt fest, dass 18,5 Prozent der nordrhein-westfälischen Bevölkerung armutsgefährdet ist, deutlich mehr als im Bundesdurchschnitt (15,9 Prozent). Besonders die Ruhrgebietsstädte, aber auch die expandierenden Städte der Rheinschiene sind betroffen. Vor allem die hohe Quote an armen Kindern in den Großstädten (23,3 Prozent) ist bedrückend. Wenn wir nicht wollen, dass die jetzt anstehenden Transformationsprozesse dieses Armutsproblem nochmals verschärfen, dann muss gehandelt werden. Eine Landesstrategie „Gute Arbeit im Strukturwandel“ mit einem deutlich höheren Mindestlohn, mehr Chancen für Langzeitarbeitslose durch aktive Arbeitsmarktpolitik, einem Abbau des Niedriglohnsektors und einem Zurückdrängen der Tariffucht sowie mehr Integrationsarbeit in den Städten sind die Mittel der Wahl, die eine Landesregierung einsetzen kann.

Ein Innovations- und Investitionsschub für Nordrhein-Westfalen

NRW braucht außerdem einen großen Investitions- und Innovationsschub, um die bestehenden regionalen Ungleichgewichte und die zukünftigen Transformationsaufgaben zu meistern. Dafür stehen in den nächsten Jahren auch viele Mittel aus öffentlichen Investitionsprogrammen bereit. EU-Strukturfondsprogramme und EU-Wiederaufbaufonds, der Klimafonds des Bundes, das Bundeskonjunkturprogramm aus 2020, die Mittel aus dem Kohleausstiegsgesetz, die nationale Wasserstoffstrategie, der Digitalpakt Schule, das Gute-Kita-Gesetz.

Etwa 55 Prozent der öffentlichen Investitionen in Deutschland werden von Kommunen getätigt. Viele Kommunen in NRW können aber aufgrund ihrer Finanzschwäche diese Bundes- und EU-Programme gar nicht in Anspruch nehmen. Ihnen fehlen nicht nur die notwendigen Eigenmittel, sondern auch das Bau- und Planungspersonal. Auch deshalb sind ihre Entschuldung und finanzielle Besserstellung dringend notwendig. Zusätzlich können aber auch das Land und seine Landesgesellschaften diese „Bugwelle an Förderprogrammen“ nutzen, um den Umbau in NRW voranzubringen. Folgende Möglichkeiten bieten sich an:

- Eine neu zu gründende Landeswohnungsbaugesellschaft kann landesweit in innovativen und ökologischen Wohnungsbau investieren.
- Die NRW.Bank entwickelt sich weiter zu einer Innovations- und Investitionsagentur und stellt zusätzlich auch Eigenkapitalhilfen für Landes- und kommunale Unternehmen bereit.
- Straßen.NRW wird neu aufgestellt und wandelt sich zum Mobilitätsdienstleister und investiert gemeinsam mit den Nahverkehrsverbünden in die Verkehrswende.
- Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB NRW) nutzt die bereitstehenden Infrastrukturprogramme für ökologisches Bauen und energetische Sanierung im öffentlichen Bestand. Da gäbe es noch viel zu tun.
- IT.NRW und die sechs Universitätskliniken im Land werden zu Vorreitern der Digitalisierung, sowohl im Gesundheitswesen als auch in der öffentlichen Verwaltung.
- Die Landesanstalt für Medien investiert mithilfe der Förderprogramme konzentriert in Medienkompetenz und die Digitalisierung der Schulen.

Die Liste der Beispiele ließe sich fortsetzen. Wichtig wäre, dass sich die Landeseinrichtungen als ein Netzwerk für die soziale und ökologische Transformation im Lande verstehen.

Bildungsoffensive und mehr Bildungsgerechtigkeit

Das ILS hebt überdies Bildungsdefizite in strukturschwachen Regionen hervor. Es gibt eine deutliche räumliche Ungleichverteilung bei den Schulabgänger_innen ohne Schulabschluss. Der Zusammenhang zwischen Strukturproblemen, Armuts-

konzentrationen und Bildungsdefiziten ist offensichtlich. Das ILS verweist hier aber auch zurecht darauf, dass die Corona-Krise gezeigt hat, welche Integrationsleistungen Bildungseinrichtungen erbringen können und was passiert, wenn diese wegfallen.

Wer ungleiche räumliche und soziale Lebenschancen in NRW verringern will, muss massiv in mehr Bildungsgerechtigkeit investieren. Das beginnt mit einer insgesamt besseren personellen und räumlichen Ausstattung für Schulen, Kitas und Betreuungsangebote. Es setzt sich fort mit deutlich mehr Elternarbeit und einer gezielt besseren Versorgung in besonders belasteten Stadtquartieren. Mehr Bildungsgerechtigkeit wird vielleicht nicht kurzfristig, aber mittel- und langfristig wirksam zum Abbau der sozial-räumlichen Polarisierung beitragen und die Lebenschancen gleicher verteilen.

Das alles ist notwendig, wird aber allein nicht reichen. Wichtig ist außerdem die Beteiligung der direkt Betroffenen.

Strukturpolitik sollte Stärken in Regionen weiter entwickeln

Wenn zukünftig viele Branchen und viele Regionen Strukturveränderungen bewältigen müssen, dann braucht ein „gerechter Strukturwandel“ auch eine breite Beteiligung der Betroffenen und mehr Kompetenzen und Verantwortung für die handelnden Akteure vor Ort.

Denn die ILS-Studie zeigt anhand der untersuchten Indikatoren auch, dass jede NRW-Region neben strukturellen Schwächen auch ihre spezifischen Stärken und Potentiale hat, die weiterentwickelt werden sollten.

Drei Fragen sollten die regionalen Akteure aufgrund ihrer Vor-Ort-Kenntnisse beantworten. „Was können wir besonders gut? Was davon wollen wir weiter ausbauen? Was brauchen wir dazu?“ Bei der Antwortsuche müssen sie jedoch unterstützt werden. Sie brauchen Hilfe für die Erstellung bzw. Überarbeitung fundierter regionaler Handlungskonzepte. Sie brauchen mehr Unterstützung für den Aufbau regionaler Institutionen, die bei der Umsetzung dieser Konzepte helfen. Und sie brauchen auch eigene Budgets, mit der die regionalen Veränderungen angetrieben werden. Sie brauchen also einen neuen Anlauf für eine „Regionalisierte Strukturpolitik“.

Das alles ist nicht neu. Es gibt bereits regionale Entwicklungskonzepte, allerdings fehlt es oftmals an der Einbeziehung der Betroffenen. Regionalagenturen in NRW brauchen daher eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung. Auf Erfahrungen mit Regionalbudgets, die übertragen werden können, z. B. in ländlichen Regionen im Rahmen des EU-Programms LEADER, kann dabei zurückgegriffen werden.

Wichtig wäre, die flächendeckende „regional governance“ jetzt zu stärken. Es darf nicht um „rent-seeking“ oder um „regionale

Beutegemeinschaften“ auf der Suche nach Förderkulissen gehen. Stattdessen sollten langfristige Kooperationsprozesse und eine regionale Vertrauens- und Partizipationskultur aufgebaut werden.

Aus Betroffenen Beteiligte machen

Mehr regionale Verantwortung setzt auch mehr Beteiligung und Mitsprache voraus. Die komplette Umstellung unserer Wirtschaft auf Klimaneutralität wird den betroffenen Beschäftigten sehr viel abverlangen. Mehr Zuversicht und Zustimmung zu diesen Umwälzungen wird es nur mit einem niedrighschwelligen Angebot von unterschiedlichen Mitwirkungsformaten in den Regionen geben. Einige Bundesländer experimentieren daher bereits mit Transformationsräten unter Beteiligung der Sozialpartner_innen.

Bundesweit gibt es zu vielen unterschiedlichen Fragestellungen bereits seit längerem sogenannte Bürger_innenräte, die unter externer Moderation in einem strukturierten Prozess Bürgergutachten erarbeiten. Die Gewerkschaften fordern angesichts dieser Herausforderungen zurecht, dass die betriebliche Mitbestimmung und die fachliche Unterstützung für die betroffenen Betriebsrät_innen verbessert werden sollen, zum Beispiel durch Transformationsgutachten.

Die Landesregierung kann viel zur Einführung solcher Beteiligungsformate beitragen, indem sie etwa diesen Prozess aus Strukturfondsmitteln mitfinanziert. Sie sollte den Ergebnissen der Beteiligungsprozesse eine große Verbindlichkeit in ihren Finanzierungsentscheidungen geben. Sie kann aber auch grundsätzlich bei der Förderung von Transformationsprozessen auf der Grundlage regionaler Handlungskonzepte vorgeben, dass diese unter einer echten Mitwirkung der Betroffenen entstehen.

Handlungsempfehlung: Ungleiches ungleich behandeln

Grundsätzlich gilt: Alle Regionen brauchen angesichts der zahlreichen Transformationsaufgaben eine Entwicklungsperspektive und die Unterstützung des Landes. Doch öffentliche Investition

sowie die Förderung privater Umstellungen sind nicht überall in gleichem Maße notwendig, weil die Bedingungen vor Ort unterschiedlich sind. Auch das hat die ILS-Studie nochmals eindrücklich aufgezeigt.

Es sollte also der Grundsatz „Ungleiches ungleich behandeln“ gelten. Das heißt: Durch einen bedarfsorientierten Mitteleinsatz kann gleichzeitig das Ziel der gleichwertigen Lebenschancen im Land verfolgt werden.

Wichtig ist, dass Wachstums- und Ausgleichsziele künftig besser abgestimmt werden. Ohne Frage wird es nicht allein mit öffentlichen Investitionen gelingen, die Lebenschancen anzugleichen und die kommenden Strukturbrüche zu bewältigen. Dazu braucht es überdies massive private Investitionen und gute Rahmenbedingungen, die das Land vorgeben muss.

Auf den Staat kommen aber in jedem Fall erhebliche Aufgaben zu. Land und Kommunen müssen handlungsfähig werden, denn hier liegt eine große Gestaltungschance. Es erfordert Mut, diesen Grundsatz in den einzelnen Regionen immer wieder zu erklären und umzusetzen, aber nur auf diese Weise können Wachstums- und Ausgleichsziele in NRW in Übereinstimmung gebracht werden. Wenn dies gelänge, hätte der Staat in der Tat seine Handlungsfähigkeit bewiesen!

LITERATUR:

BMI 2019: BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) 2019: Unser Plan für Deutschland: Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin.

Fina, Stefan; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Rusche, Karsten; Siedentop, Stefan; Zimmer-Hegmann, Ralf; Danielzyk, Rainer 2019: Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Fina, Stefan, Fromhold-Eisebith, Volkmann, Kathi 2021: Ungleiches Nordrhein-Westfalen, Gleichwertige Lebensverhältnisse für mehr Chancengerechtigkeit und starke Zukunftsperspektiven Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Europäische Kommission 2020: Der Mechanismus für einen gerechten Übergang: Niemand darf zurückgelassen werden, online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs_20_39 [Zugriff am 13.09.2021].

In der Reihe „Weiterdenken“ sind bereits erschienen:

- C. Krell: Aufstieg ist möglich! – Ist Aufstieg möglich? 2019/1.
- B. Küpper: Einwanderungspolitik für die pragmatische Mitte. 2019/2.
- A. Karačić: Sozialer Fortschritt durch technische Innovation? 2019/3.
- S. Rammler, I. Kollosche, A. Breitzkreuz: Mobilität für alle. 2019/4.
- F. Decker: Vertrauen und Demokratiezufriedenheit an Rhein und Ruhr. 2019/5.
- G. Bellenberg: Gleiche Bildungschancen für alle! 2020/1.
- M. Florack: Sicherheit, Gerechtigkeit und Zusammenhalt. 2020/2
- C. Tribowski: Sozial und Ökologisch! Nachhaltig leben in NRW. 2021/1
- C. Werkmann, L. Wolfs: Corona als Brennglas. 2021/2
- A. Sobieraj: Die Gesellschaft, in der ich leben möchte. 2021/3
- M. Roos, U. Paetzel, A. Knickmeier: Gemeinsam besser ans Ziel. Wie Genossenschaften die Mobilitätswende voranbringen könnten. 2021/4
- G.A. Horn: Vor großen Herausforderungen Eine neue Industriepolitik für NRW 2021/5

Abrufbar unter: www.fes.de/landesbuero-nrw

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | **Herausgeber:** Landesbüro NRW, Petra Wilke (V. i. S. d. P.), Godesberger Allee 149, 53175 Bonn | Tel.: 0228 883-7202 | Fax: 0228 883-9208 | landesbuero-nrw@fes.de | www.fes.de/landesbuero-nrw | www.facebook.com/FESNRW | twitter.com/FESNRW | **ISBN:** 978-3-96250-982-8 | **Gestaltung:** pellens.de | **Druck:** Druckerei Brandt, Bonn | **Fotos:** FES; NRW-Fahne: Yul/fotolia.com; Skyline: Hans-Jürgen Landes; shamm, Tobias Arhelger, Henrik Dolle, photofranz56, elxeneize/fotolia.com; Beeldbewerking, AndresGarciaM/istockphoto.com; birdys/photocase.de; Lokilech, Thomas Wolf/Commons wikimedia.org

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung der Friedrich-Ebert-Stiftung nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autor_innen in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

