

IZA Standpunkte Nr. 10

NRW 2025: Vom Hort der alten Industrien zum Magnet der Moderne?

Klaus F. Zimmermann
Bodo Hombach
Friedrich Merz
Paul Schnabel
Wolfgang Streeck

April 2009

NRW 2025: Vom Hort der alten Industrien zum Magnet der Moderne?

Klaus F. Zimmermann

Direktor Institut zur Zukunft der Arbeit

Bodo Hombach

Bundesminister a.D., Geschäftsführer WAZ-Mediengruppe

Friedrich Merz

MdB

Paul Schnabel

Direktor Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), Den Haag

Wolfgang Streeck

Direktor Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

IZA Standpunkte Nr. 10

April 2009

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe "IZA Standpunkte" veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

NRW 2025: Vom Hort der alten Industrien zum Magnet der Moderne?

Die Arbeitsgruppe Beschäftigung der von NRW-Ministerpräsident Jürgen Rüttgers eingesetzten "Zukunftskommission" hat umfassende Empfehlungen für die künftige Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen vorgelegt. Das Papier der von IZA-Direktor Klaus F. Zimmermann geleiteten Expertengruppe schlägt unter anderem eine Standortoffensive zugunsten von Bildungsreformen und mehr Weiterbildung vor. Zudem wird empfohlen, die Position von NRW als führender Hochschul- und Energieinnovationsstandort systematisch auszubauen. Darüber hinaus misst die Arbeitsgruppe Initiativen für mehr strukturelle Familienfreundlichkeit große strategische Bedeutung zu. Unter dem Eindruck der aktuellen Wirtschaftskrise gewinnen die Vorschläge der Arbeitsgruppe besonderes Gewicht.

JEL-Codes: J01, J08

Schlagworte: Nordrhein-Westfalen, Arbeitsmarktpolitik, Bildung, Standortentwicklung

Kontaktadresse:

Klaus F. Zimmermann
Direktor
Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Schaumburg-Lippe-Str. 5-9
53113 Bonn
Deutschland
E-mail: direktor@iza.org

Inhaltsverzeichnis

Präambel: NRW 2025 - Modernisierung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt fair gestalten	4
1. NRW 2025 - Strukturwandel als Chance begreifen	11
2. NRW 2025 - Herausforderungen des demografischen Wandels meistern	21
3. NRW 2025 - Zukunft durch Qualifikation	29
4. NRW 2025 - Vorbildliche (Arbeitsmarkt-)Integration von Zuwanderern	34
5. NRW 2025 - Solidarität und neue Sicherheit	41
6. NRW 2025 - Stärken mobilisieren, Akzeptanz der Reformagenda sicherstellen	46

Präambel: NRW 2025 - Modernisierung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt fair gestalten

Die gegenwärtige weltweite Wirtschaftskrise hat die Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche und politische Handeln stark verändert. Die Rolle des Staates bei der Reparatur und aktiven Gestaltung von Märkten bedarf einer Neudefinition. Die Grenzziehungen zwischen legitimer staatlicher Intervention im Interesse des Gemeinwohls und unzulässigen Eingriffen mit der Folge von Marktverzerrungen verlaufen derzeit international fließend. Eine Wiederkehr protektionistischer Strukturen wäre ein nachhaltig folgenreicher Irrweg, der die Krise nur verfestigen, statt aus ihr herausführen würde. Auch massive Konjunkturprogramme können letztlich nur symbolische Kraft entfalten oder punktuell kurzfristige Wirkung als politisches Pflichtprogramm zeigen; nachhaltige Effekte sind von ihnen allenfalls in Form gravierender zusätzlicher Staatsverschuldung und neu geschürter Erwartungshaltungen an die staatliche Risikoabsicherung zu erwarten.

Das Land Nordrhein-Westfalen dürfte die Folgen der Rezession auf dem Niveau des bundesweiten Durchschnitts zu spüren bekommen. Hier wie im Bundesgebiet insgesamt hat sich ein konjunktureller Abschwung freilich bereits seit längerem abgezeichnet. Es wäre demnach zu kurz gegriffen, den in Deutschland und NRW spürbaren Konjunkturrückgang ausschließlich der in den USA entzündeten Immobilien- und Finanzmarktkrise zuzuschreiben und allein als eine importierte Rezession wahrzunehmen. Die Wurzeln für die augenblickliche Problematik liegen tiefer. Zu einem unbestreitbaren Marktversagen auf breiter Front, insbesondere im Bankensektor, tritt auch Politikversagen hinzu. Die Folgen einer zu expansiven Geldpolitik und einer völlig unzureichenden Regulierung der Finanzmärkte sind heute klar erkennbar. Die staatlich kontrollierten Banken haben in vergleichbarer Weise versagt wie die privaten Akteure des Marktes und die Bankenaufsicht. Zugleich hat die aktuelle Krise anhaltende Strukturschwächen auch der deutschen Wirtschaft schonungslos offen gelegt. So ist der Absatzrückgang der Automobilindustrie primär auf eine problematische Modellentwicklungsstrategie – in Verbindung mit im Zeichen hoher Weltkonjunktur gestiegenen Energiepreisen – zurückzuführen.

Die aktuelle Wirtschaftskrise ist allein binnenwirtschaftlich nicht zu lösen. Auf internationaler Ebene ist vor allem eine neue Finanzmarktarchitektur mit supranational agierenden Kontrollinstituten und umfassenden Zertifizierungen von Finanzprodukten erforderlich, um dem massiven Vertrauensverlust des Finanzsektors in sich selbst entgegen zu wirken.

Dessen ungeachtet ruft die Krise nach dauerhaft wirksamen Maßnahmen zur Stärkung von Infrastruktur, Bildung, Forschung und Familienförderung. Die Rolle des Staates kann nicht darin bestehen, Überkapazitäten, falsche Unternehmensstrategien oder riskante Managementscheidungen aufzufangen. Wohl aber kann der Staat die Wirtschaftskrise aktiv als Chance ergreifen, überfällige Strukturreformen in Angriff zu nehmen, mit deren Unterstützung das Land im Zweifel sogar gestärkt aus der Krise hervor gehen kann. Im Zentrum sollte hier die Verbesserung der Humankapitalbasis durch gezielte – hochwertige – Weiterbildung von Arbeitslosen und Kurzarbeitern stehen.

Deutschland – auch NRW – rangiert zurzeit in allen Altersgruppen und über alle Qualifikationsstufen hinweg hinsichtlich der Beteiligung an Weiterbildungsangeboten weit unter EU-Durchschnitt. Neben erheblichen Defiziten im Angebot, einer vermeintlichen „Vollständigkeit“ der dualen Ausbildung und fehlenden Anreizstrukturen auf betrieblicher Ebene macht sich hier auch die langjährige Frühverrentungspolitik negativ bemerkbar. Das Land Nordrhein-Westfalen sollte angesichts dessen eine Weiterbildungsoffensive starten, die von der Ausgabe von Bildungsgutscheinen bis hin zu Public-Private-Partnerships von öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen im Weiterbildungssektor reichen kann, und so den in Deutschland insgesamt noch stark ausbaufähigen Markt für Weiterbildung stimulieren. Kooperationen zwischen Unternehmen, Universitäten, Schulen, Volkshochschulen und anderen Bildungsträgern können einen wichtigen Beitrag zu einem adäquaten Angebot leisten, mit dem NRW eine nachhaltige Antwort auf die aktuelle Krise geben kann. Investitionen in Bildung und Weiterbildung sind eine sinnvollere Zukunftsinvestition als kurzfristige Konjunkturprogramme.

Ebenso muss das Verständnis dafür wieder gestärkt werden, dass Zeiten wirtschaftlicher Blüte zugleich auch Zeiten der Strukturreform sein müssen, um zu verhindern, dass neu auftretende, aufgrund der weltweiten Wirtschaftsverflechtung lauffeuerartig sich ausbreitende Krisen zu stark auf den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme durchschlagen. Die Verteilungsspielräume werden aktuell auch deshalb wieder enger, weil Reformchancen in der Vergangenheit nicht entschlossen genug genutzt worden sind.

Für Nordrhein-Westfalen ergeben sich aus dem raschen Voranschreiten des wirtschaftlichen, technologischen und demografischen Wandels angesichts der strukturellen und sozialen Vielschichtigkeit gerade dieses Bundeslandes besonders große Herausforderungen. Wandel bedeutet den Zwang zur Neuorientierung. In der ehemals stark von Stahlindustrie und Kohlebergbau geprägten Region heißt dies für einen größeren Anteil von Menschen als anderswo, sich neue Betätigungsfelder und damit Einkommensquellen suchen zu müssen. Darin liegen Risiken, aber auch Chancen. Dass struktureller Wandel gelingen kann, zeigen Beispiele wie das der Region Manchester, die sich trotz ähnli-

cher Ausgangsbedingungen inzwischen zu einer wiedererstarkten und prosperierenden Dienstleistungsregion entwickelt hat. Nordrhein-Westfalen braucht sich in dieser Hinsicht nicht zu verstecken. Gleichwohl sind noch erhebliche Anstrengungen nötig, um auch hier zu einer breiten und nachhaltigen Verankerung von Wachstumsdynamik zu gelangen.

Dabei ist das Land auf vernünftige wirtschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen, die von ihm selbst nur begrenzt mit gestaltet werden können. In dieser Hinsicht wurden in den letzten Jahren zahlreiche neue Weichenstellungen vorgenommen, von denen Nordrhein-Westfalen profitieren kann. Deutschland hat den Anschluss an positive internationale Entwicklungen gefunden und gerade auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, in ersten Ansätzen aber auch in der Bildungspolitik, wichtige Veränderungen vorgenommen, deren Erfolg sich derzeit u.a. in Form verringerter Arbeitslosigkeit, durchschnittlich kürzerer Dauer der Arbeitslosigkeit, wachsender Arbeitsmarktflexibilität und reduzierter Sozialtransferausgaben einzustellen beginnen. Die Erfolge dieser Politik zeigen sich auch in Nordrhein-Westfalen. Das Land kann dynamische Regionen mit moderner Infrastruktur und Industrie vorweisen. Umfangreiche Modernisierungen sind aber weiterhin erforderlich, um das Erreichte zu sichern und darüber hinaus auch den Regionen zu neuer Blüte verhelfen zu können, die heute noch mit hoher Arbeitslosigkeit und Einkommensrückständen zu kämpfen haben.

Nordrhein-Westfalen und seine Menschen besitzen hierfür beste Voraussetzungen. Kaum eine andere Region in Deutschland hat in der Vergangenheit ähnlich große Integrationsleistungen vollbracht. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen haben sich Solidarität als gesellschaftlicher Wert und Anpassungsbereitschaft tief im Bewusstsein seiner Bevölkerung verankert. Allerdings setzt die Bereitschaft zur Unterstützung der künftig notwendigen Anpassungsschritte voraus, dass diese in ihren Leitlinien und Zielvorstellungen glaubhaft vermittelt werden und dabei deutlich wird, dass alle gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen fair involviert sind. Dies ist eine elementare nicht-ökonomische Voraussetzung für nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg.

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Herausforderungen an eine „sozial gerechte“ Politik für Nordrhein-Westfalen führt kein Weg daran vorbei, Antworten auf unbequeme Fragen zu suchen. Wie kann der scheinbare Gegensatz zwischen Wachstumsstrategien und Verteilungsaufgaben aufgelöst werden? Wie können knapper werdende öffentliche Ressourcen sowohl zugunsten der Förderung von Wachstumspolen als auch zum Ausgleich des teils eklatanten wirtschaftlichen Gefälles im Land eingesetzt werden? Wie können Solidarität und ökonomische Effizienz besser in Einklang gebracht werden? Müssen der Sozialstaat und das von ihm vermittelte Verständnis von Gerechtigkeit neu justiert werden, indem beispielsweise die Gewährung von Sozialleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit an eine Gegenleistung in Form einer gemeinnützigen Tätigkeit, Weiterbildung oder intensiven Bewerbungsaktivitäten geknüpft wird?

Eine Wirtschaftspolitik für „Nordrhein-Westfalen 2025“ muss das Ziel verfolgen, durch nachhaltig wirksame Reformschritte Effizienz, soziale Gerechtigkeit und Solidarität gleichermaßen zu stärken. Die Gestaltung der notwendigen Anpassungs- und Modernisierungsprozesse muss in besonderer Weise auf die Stärken und Traditionen des Landes abgestellt sein und vor allem auf Aspekte von Teilhabe und sozialer Kohäsion Rücksicht nehmen. Dies gilt gleichermaßen für die Wirtschaftsförderung in strukturschwachen Regionen des Landes und die sozial verträgliche Bewältigung des fundamentalen Strukturwandels in den Städten wie auch für die Verbesserung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, die Eröffnung fairer Bildungschancen oder die Bewältigung von Alterungsprozessen innerhalb der Gesellschaft.

Die auf das Land zukommenden Veränderungen stellen keine Bedrohung dar, sondern sind gestaltbarer Fortschritt, der den Menschen neben Anpassungsnotwendigkeiten auch neue Chancen zur Realisierung individueller Lebensperspektiven bieten wird. Neu ist nicht der Veränderungsprozess als solcher, sondern allenfalls das Tempo, in dem er sich vollzieht. Nicht immer lässt es sich verhindern, dass Menschen dabei Verluste hinnehmen müssen. Damit diese Verluste nicht dauerhaft, sondern schlimmstenfalls vorübergehend auftreten, kommt der Bildungs- und Sozialpolitik eine zentrale Aufgabe als Flankenschutz für die Veränderungsprozesse zu.

In einer heterogener gewordenen und weiter werdenden Gesellschaft müssen die Bildungssysteme „Schritt halten“, um nicht am tatsächlichen Bedarf der Märkte vorbei „nicht-berufsbefähigte“ Absolventen in die Arbeitswelt zu entlassen. Die Anforderungen an den Faktor Arbeit werden sich fundamental verändern, indem die Qualifikationsanforderungen steigen und in einer bislang oft noch stark industriell geprägten Arbeitsgesellschaft für massiven Anpassungsdruck sorgen. Die Systeme von Weiterbildung, Umschulung, Ausbildung und Schulbildung müssen auf die geänderten Anforderungen reagieren, indem sie beispielsweise Kompetenzen im Umgang mit neuen Technologien und Informationen sowie globalen Zusammenhängen (Fremdsprachen, interkulturelle Handlungsfähigkeit) an die Stelle von schnell veraltendem Spezialistentum setzen.

Dem Individuum wird künftig eine weit größere Bereitschaft zu beruflicher Mobilität und Flexibilität am Arbeitsplatz abverlangt werden. Gleichzeitig wachsen auch die Anforderungen an die räumliche Mobilität. Das „Normalarbeitsverhältnis“ wird für immer weniger Menschen eine gesicherte Perspektive darstellen und selbst in Bezug auf den Wandel der Arbeitsinhalte immer dynamischer werden. Mit Recht kann von einer Flexibilisierungszumutung für die Menschen gesprochen werden, die in bemerkenswertem Kontrast zu den vielfältigen Erscheinungen institutioneller Erstarrung und Bürokratisierung steht.

In dieser Konstellation muss einerseits die Bildungspolitik ihrer Aufgabe gerecht werden, weitgehende Chancengerechtigkeit auch für benachteiligte soziale Gruppen herzustellen. Gleichzeitig muss die Sozialpolitik als „Schmiermittel“ für Mobilität und Flexibilität wirken, also stärker gestaltend, statt nur bewahrend agieren. Die Politik muss aber zugleich vor allem auf den substanziellen Beitrag auch der Unternehmen in Form einer technologischen und organisatorischen Ermöglichung dezentraler Arbeitsformen bauen können. Anreize zur Stimulation räumlicher Mobilität sind zwar prinzipiell ein Mittel aktiver Arbeitsmarktpolitik. Sie dürfen jedoch den familiären Zusammenhalt und die soziale Leistungsfähigkeit der Familien nicht gefährden. Auf den erheblichen gesellschaftlichen Beitrag der Familien in Form von Erziehungs-, Betreuungs- und Pflegeleistungen wird die Gemeinschaft in Zukunft stärker denn je angewiesen sein. Durch individualisierte Arbeitsformen und Technologieeinsatz können gezielt neue Perspektiven für die Vereinbarung von Familie, Beruf und Freizeit/Konsum erschlossen werden.

Steigende Flexibilisierungsanforderungen machen sich auch im Bereich der Arbeitsorganisation bemerkbar. Triebfeder sind moderne Produktionstechnologien, die anstelle der standardisierten Massenproduktion die kundenspezifische Produktion ermöglichen. Die daraus resultierende Vielfalt an Produktionsmöglichkeiten erfordert einen neuen Typus von Arbeitnehmern, die selbständig und eigenverantwortlich in der Lage sind, individuelle Kundenwünsche zu ermitteln und für deren Umsetzung zu sorgen. Die Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation sind bereits seit geraumer Zeit zu spüren und werden sich in Zukunft noch weitaus deutlicher abzeichnen. Beinahe unmerklich werden Hierarchien durch das Handeln in Teamstrukturen verdrängt. An die Stelle von Handlungsanweisungen treten Zielvereinbarungen. Gewinnabhängige Gehaltsbestandteile erlangen einen immer größeren Stellenwert. Unternehmerische Risiken werden damit zunehmend auf die Arbeitnehmer abgewälzt. Gefordert ist unternehmerisches Denken der Arbeitnehmer statt starr organisierter Mitbestimmung. Begleitet wird dies konsequenterweise von neuen Formen der Entlohnung wie etwa der Mitarbeiterbeteiligung. All dies trägt dazu bei, den alten Gegensatz von Arbeit und Kapital zu verwischen, unterstreicht zugleich aber auch den Stellenwert, den eine sozial verantwortliche und nachhaltige Standortpolitik der Unternehmen gerade in einem Land wie Nordrhein-Westfalen besitzt bzw. erlangen muss. In dem Maße wie die Mitarbeiter zu Kapitaleignern werden, wird eine standorttreue Entwicklung von Firmen und die Investition in das Humankapital der Belegschaften in Form von Weiterbildung immer wichtiger.

Die europäische Einigung und grenzüberschreitende Verflechtung der Arbeitsmärkte wird den Wettbewerbsdruck auf den Standort NRW erheblich vergrößern, aber auch im wachsenden Maße Beschäftigungschancen im grenznahen Raum ohne den Zwang zum Wechsel von Wohnort und sozialem Umfeld eröffnen. Der bereits heute spürbare Fachkräftemangel wird ebenso wie die aufgrund der Alterungsprozesse potenziell rück-

läufige Innovationsdynamik für ein Land, das unter dem Eindruck des unausweichlichen Strukturwandels auf Zukunftstechnologien setzen muss, eine besondere Herausforderung darstellen und nicht zuletzt Maßnahmen zur besseren ökonomischen Integration des Potenzials von Frauen und Zuwanderern erfordern.

Die Veränderungen erfassen darüber hinaus auch den Sozialstaat in besonderer Weise. Gerade aufgrund der wachsenden Anforderungen an Qualifikation und Flexibilität muss das besondere Augenmerk denjenigen gelten, die diesen Anforderungen nicht hinreichend gewachsen sind. Hier ist ein schwieriger Trade-off zu bewältigen. Soziale Sicherung ist unverzichtbar, darf aber nicht dazu führen, dass die vorhandenen Erwerbschancen zerstört werden. Insbesondere im Segment der gering qualifizierten Arbeit sorgt eine falsche Anreizstruktur bislang dafür, dass gegebene Möglichkeiten zur Erwerbsarbeit vielfach ungenutzt bleiben und stattdessen auf das vergleichsweise hohe Niveau der staatlichen Transferleistung vertraut wird. Da eine Senkung des Sozialleistungsniveaus nicht in Betracht kommen kann, setzt die Teilhabegesellschaft eine Entscheidung darüber voraus, inwieweit Arbeitsuchende nicht allein durch verstärkte Vermittlungsanstrengungen, sondern auch auf dem Weg einer modifizierten Anreizstruktur wieder in Erwerbsarbeit gebracht werden können, die an dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung anknüpft.

Es muss neu vermittelt werden, dass dieses Prinzip der Grundpfeiler nachhaltiger sozialer Solidarität ist. Angewandt auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat, ist Solidarität als ein Prozess auf Gegenseitigkeit anzusehen, der erwerbsfähige Bezieher von Sozialtransfers in die Pflicht zur Gegenleistung in Form von Arbeit nimmt und zugleich den Bedürftigen gegenüber großzügig handelt. Dieses faire Prinzip ist politisch positiv vermittelbar, zumal es zu einem deutlichen Beschäftigungszuwachs bei gleichzeitig massiven Einsparpotenzialen führt. Nordrhein-Westfalen sollte deshalb für dieses Konzept politisch werben. Die Überzeugungskraft der Argumente zugunsten einer solchen Strategie wird dabei umso größer sein, je glaubwürdiger das politische Engagement an anderer Stelle ist, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung von Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie mit Blick auf Chancengerechtigkeit, Bildung und Ausbildung. Erst „im Paket“ resultiert hieraus eine Philosophie sozialer Nachhaltigkeit. Dagegen liefert ein gesetzlicher Mindestlohn nur scheinbar einen Beitrag zu sozialer Solidarität. Er stellt de facto weder ein Instrument zur Förderung der Beschäftigungsaufnahme, noch zur Einkommensumverteilung und Bekämpfung von Armut dar.¹

Die ökonomische Landschaft von NRW 2025 wird stärker als dies heute der Fall ist, von weichen Arbeitsmarktfaktoren gekennzeichnet sein. Dies ist Ausdruck einer voranschreitenden Individualisierung der Arbeitswelt und erweiterter Möglichkeiten zur Verwirklichung persönlicher Präferenzen in der Kombination von beruflicher und privater Welt im

Sinne einer „Work-Life-Balance“. Gesuchte hochqualifizierte Arbeitnehmer werden künftig ihre Arbeitsplatzentscheidungen stärker anhand der gebotenen „Extras“ in Form von Lebensqualität am Firmenstandort, flexibler Arbeitszeit, betrieblicher Kinderbetreuung, Heimarbeitsmöglichkeiten, Weiterbildungsgarantien etc. treffen. Für die Unternehmen sind die Konsequenzen klar: Sie werden sich auf einen verschärften Wettbewerb um Mitarbeiter auch anhand solcher Kriterien einzustellen haben. Für die Politik bedeutet es, dass auch sie programmatisch umdenken und Flexibilität nicht nur einfordern, sondern auch anbieten muss. Das gilt etwa für die nachfrageorientierte (gutscheinbasierte) Organisation der Kinderbetreuung oder die Individualisierung von Lebensarbeitszeit und Renteneintritt, für die Entbürokratisierung der Anerkennung ausländischer Bildungs- oder Berufsabschlüsse wie auch für die Variabilität des lebenslangen Lernens sei es in Form von Bildungssparkonten, „Ziehungsrechten“ für Weiterbildung, berufsbegleitenden Hochschulstudiengängen o.ä.

Das gesellschaftliche Leitbild für „NRW 2025“ sollte Eigeninitiative und Leistungsgerechtigkeit groß schreiben, ohne deshalb Solidarität klein zu schreiben und die Ungleichheit von Einkommen und Lebenschancen zu forcieren. Dazu bedarf es einer familien-, alters- und integrationsfreundlichen Politik, die für weitgehende Chancengerechtigkeit sorgt und die Menschen dazu befähigt, die Zumutungen der wirtschaftlichen Flexibilisierung zu bewältigen. Der Staat wird diese Aufgabe nicht allein bewältigen können. Vielmehr muss sich die Gesellschaft darauf einstellen, dass der staatliche Gestaltungsspielraum aufgrund weltwirtschaftlicher Dynamik und europäischer Entscheidungskompetenzen ebenso rückläufig sein wird wie der Finanzierungsspielraum aufgrund unsicherer werdender Staatseinnahmen bei gleichzeitig größer werdenden Investitions Herausforderungen. Vor allem der demografische Wandel und die wachsenden Finanzierungsverpflichtungen im Rahmen der stark belasteten Alterssicherungssysteme werden die öffentlichen Haushalte in naher Zukunft unter Druck setzen, während NRW zugleich große Zukunftsinvestitionen in den Bildungssektor und die Familienförderung zu tätigen haben wird. Dies wird eine Überprüfung nicht nur der bislang praktizierten Subventionspolitik, sondern ganz allgemein eine Durchforstung des staatlichen Aktivitätenkanons erzwingen. Die praktizierte soziale Verantwortung der großen Unternehmen in Nordrhein-Westfalen rückt damit unmittelbar ins Blickfeld. Der Modernisierungsprozess „NRW 2025“ ist eine große Gemeinschaftsaufgabe, deren Ziel darin bestehen muss, die auch weiterhin notwendigen Reformen in eine umfassende, faire Gesellschaftspolitik einzubetten.

¹ Vgl. dazu aktuell Kai-Uwe Müller/Viktor Steiner, *Mindestlohn kein geeignetes Instrument gegen Armut in Deutschland*, in: *DIW-Wochenbericht* 22/2008. Berlin 2008.

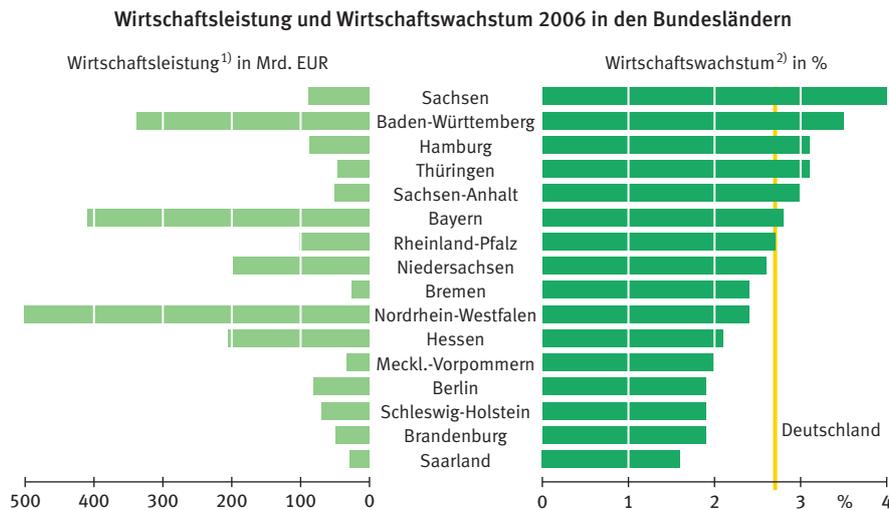
1. NRW 2025: Strukturwandel als Chance begreifen

Das Land Nordrhein-Westfalen kann unbestritten auf Erfolge seiner Bemühungen um die Gestaltung des notwendigen Strukturwandels zurückblicken. Vielfach ist die Entwicklung und Ansiedlung von Dienstleistungsbranchen und Zukunftsindustrien bereits in ansehnlichem Umfang gelungen, der Investitionsstandort NRW hat eine Aufwertung erfahren, Innovationspotenziale wurden erschlossen. Die starke Präsenz von DAX-30-Unternehmen im Land zeigt, dass bei allen erkennbaren Schwierigkeiten die Stärken des Landes – etwa im Hinblick auf Infrastruktur, Arbeitnehmerqualifikation, Hochschuldichte, gesellschaftliche Solidarität und Lebensqualität - weiterhin ins Gewicht fallen. NRW ist Standort von 36 der nationalen und von 16 der europäischen Top 100 der umsatzgrößten Unternehmen. Das Land kann zudem mit aller Berechtigung einige Superlative auf europäischer und nationaler Ebene vorweisen: die beste Autobahn-Infrastruktur und den größten Binnenhafen in ganz Europa sowie europäische Spitzenstellungen nicht nur bei der Stahlproduktion, sondern beredterweise auch bei der Solarzellenherstellung, außerdem einen der wichtigsten deutschen Frachtflughäfen, zentrale deutsche Messestandorte etc. Diese Spitzenstellungen, die inzwischen erreichte Diversifizierung des nordrhein-westfälischen Industrie- und Dienstleistungsspektrums und andere vorteilhafte Entwicklungen dürfen jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass das Land unverändert vor gravierenden Strukturproblemen steht.

Der Umbau des Landes vom Hort der alten Industrien zum Magneten der Moderne steht noch in den Anfängen und ist damit anfällig für Verwerfungen, wie sie aktuell durch den Rationalisierungsdruck auf in NRW tätige internationale Unternehmen oder deren Standortwechsel ins Ausland hervorgerufen werden. Trotz einer inzwischen bereits über dem Bundesdurchschnitt liegenden Dienstleistungsorientierung (fast 70 Prozent Anteil an realer Produktion insgesamt), einer Spitzenposition bei den ausländischen Direktinvestitionen und guten Wachstumsaussichten der bislang angesiedelten Zukunftstechnologien fällt der nur langsam geringer werdende Rückstand von NRW bei den Wirtschaftszweigen mit besonderer Intensität von Forschung und Entwicklung ebenso auf wie der Nachholbedarf bei den wissensintensiven Dienstleistungen.

Im Vergleich der Bundesländer schneidet der Arbeitsmarkt Nordrhein-Westfalens gegenwärtig nur mäßig ab: Bei unterdurchschnittlichem Wirtschaftswachstum ist NRW das Flächenland mit der höchsten Arbeitslosenquote und kommt beim Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit bislang noch schlecht voran.

Wirtschaftswachstum in NRW 2006 unter Bundesdurchschnitt

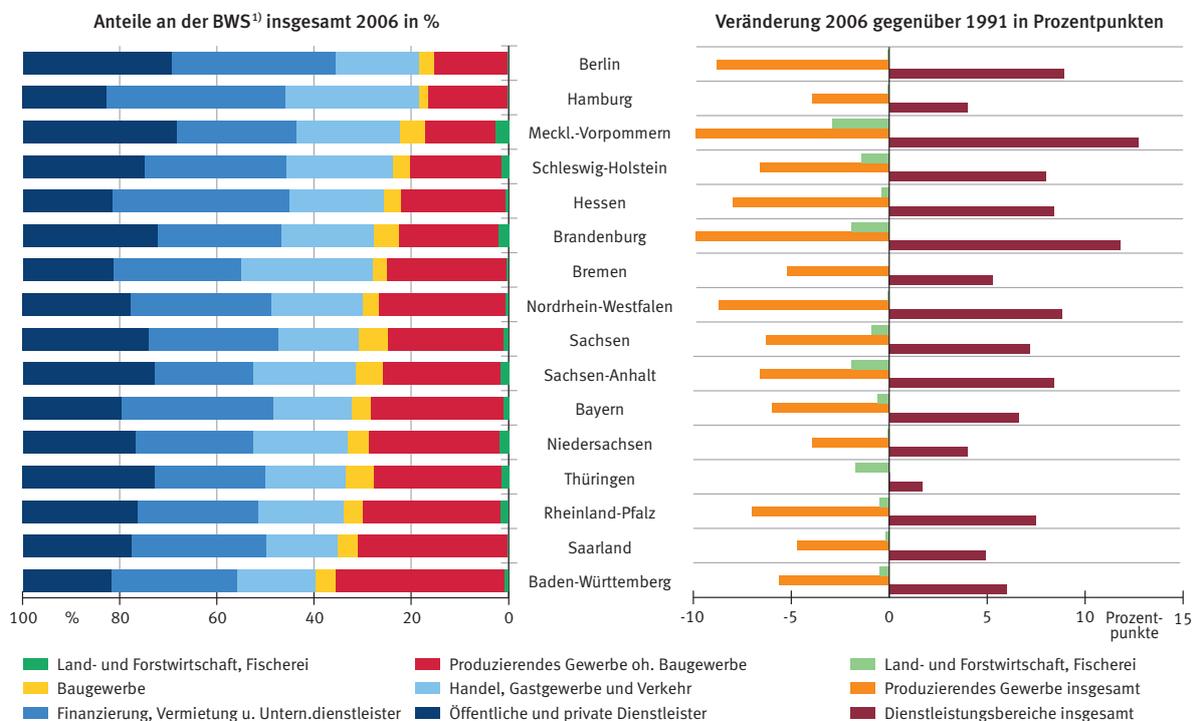


1) Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen. – 2) Veränderung des preisbereinigten, verketteten BIP gegenüber dem Vorjahr.

Quelle/Grafik: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Die Bundesländer. Strukturen und Entwicklungen, Ausgabe 2008, in: <http://nemet.ektf.hu/files/konyvek/bundeslaender.pdf>, S. 60 (Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“).

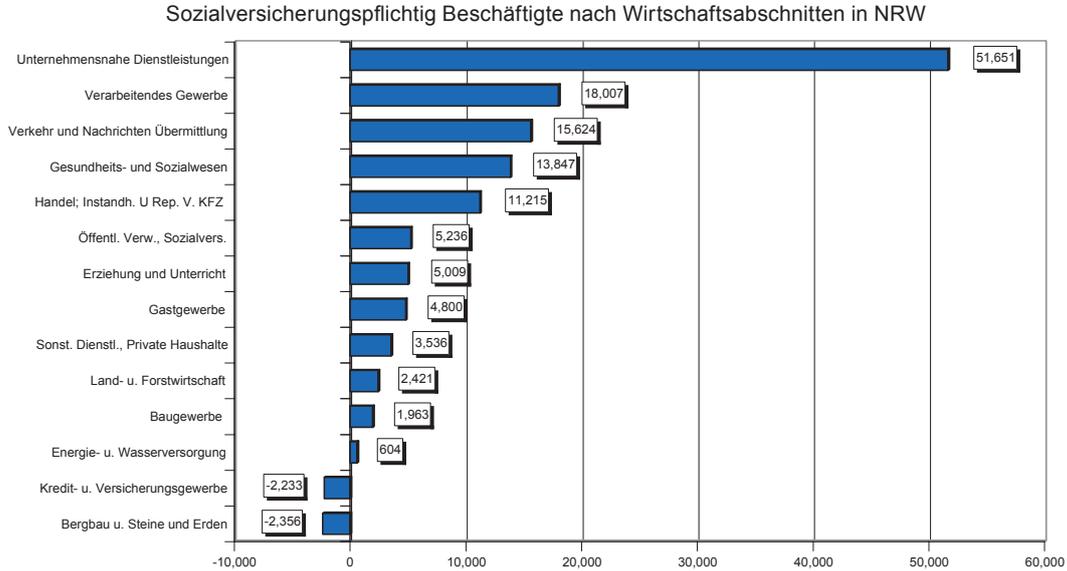
NRW bei Struktur und Dynamik der Wertschöpfung lediglich Durchschnitt

Bruttowertschöpfung¹⁾ nach Wirtschaftsbereichen in den Bundesländern 2006



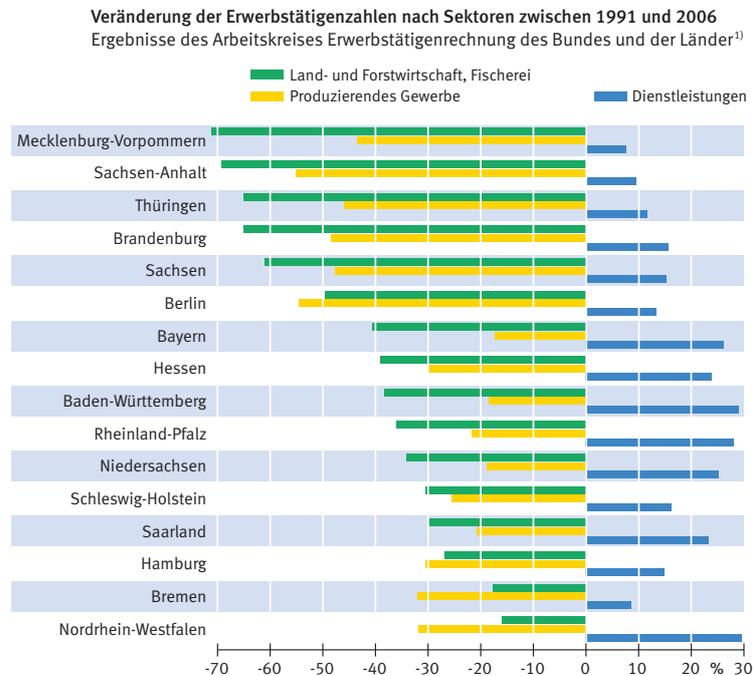
Quelle/Grafik: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Die Bundesländer. Strukturen und Entwicklungen Ausgabe 2008, in: <http://nemet.ektf.hu/files/konyvek/bundeslaender.pdf>, S. 66 (Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“).

Veränderung der Beschäftigungsstruktur in NRW (2006-2007): Wachstum bei unternehmensnahen Dienstleistungen, aber auch im verarbeitenden Gewerbe, Verkehr und Gesundheit/Soziales



Quelle: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Arbeitsmarktreport NRW. 2. Quartalsbericht Juni 2008, S. 8.

Auch im Bundesvergleich relativ ausgeprägter Strukturwandel in NRW hin zum Dienstleistungssektor

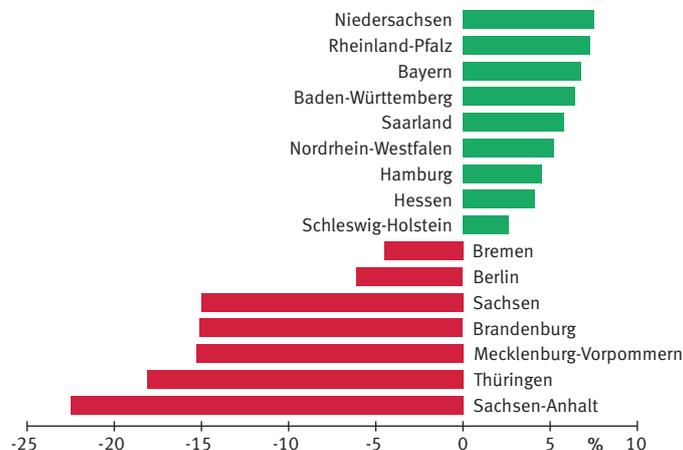


¹⁾ 2006 vorläufige Werte. Rechenstand: August 2007.

Quelle/Grafik: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Die Bundesländer. Strukturen und Entwicklungen Ausgabe 2008, in: <http://nemet.ektf.hu/files/konyvek/bundeslaender.pdf>, S. 77.

Wachstum der Beschäftigung im Ländervergleich: eher mäßige Entwicklung in NRW

Veränderung der Erwerbstätigenzahlen zwischen 1991 und 2006
Ergebnisse des Arbeitskreises Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder¹⁾

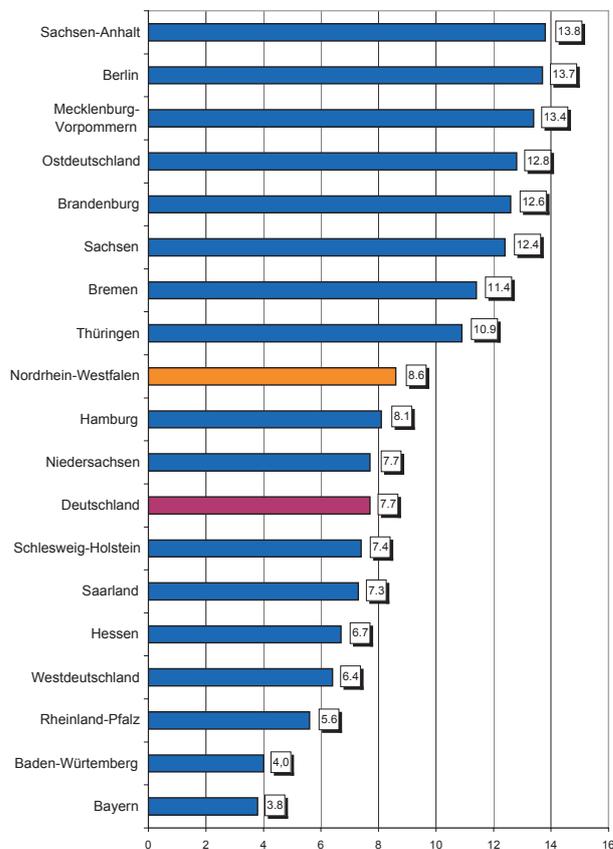


1) 2006 vorläufiger Wert. Rechenstand: August 2007.

Quelle/Grafik: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Die Bundesländer. Strukturen und Entwicklungen Ausgabe 2008, in: <http://nemet.ektf.hu/files/konyvek/bundeslaender.pdf>, S. 76.

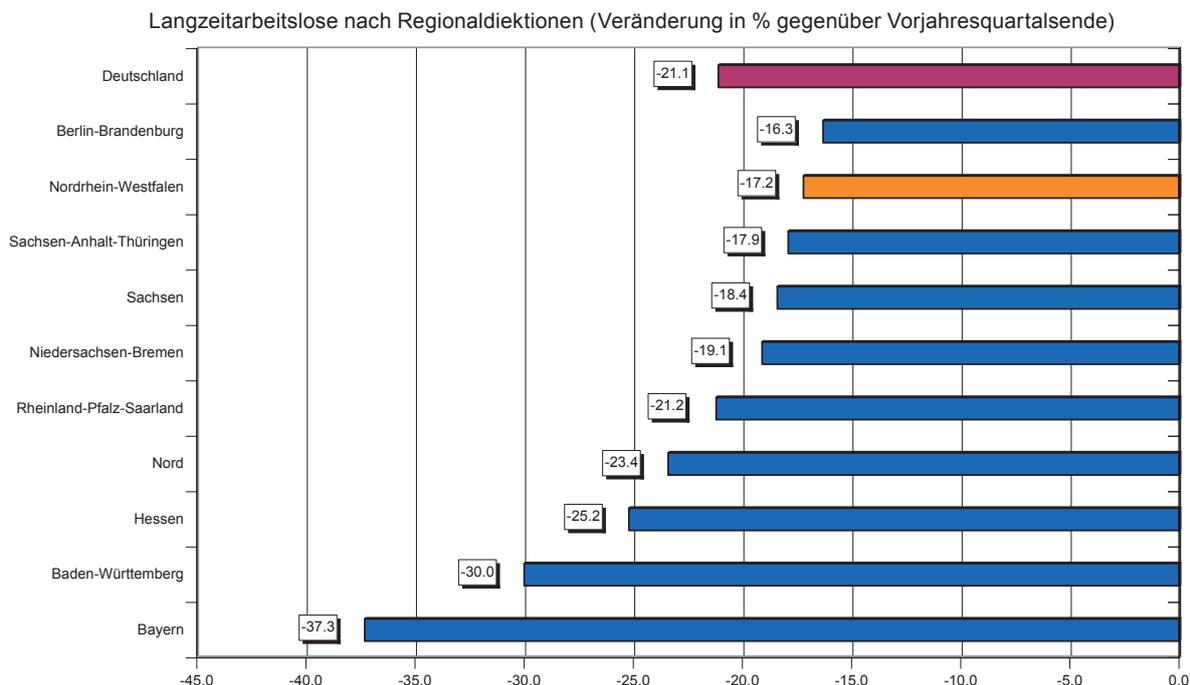
NRW westdeutsches Flächenland mit höchster Arbeitslosigkeit

Arbeitslosenquote in Prozent (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit erfolgt in NRW (2007-2008) besonders langsam

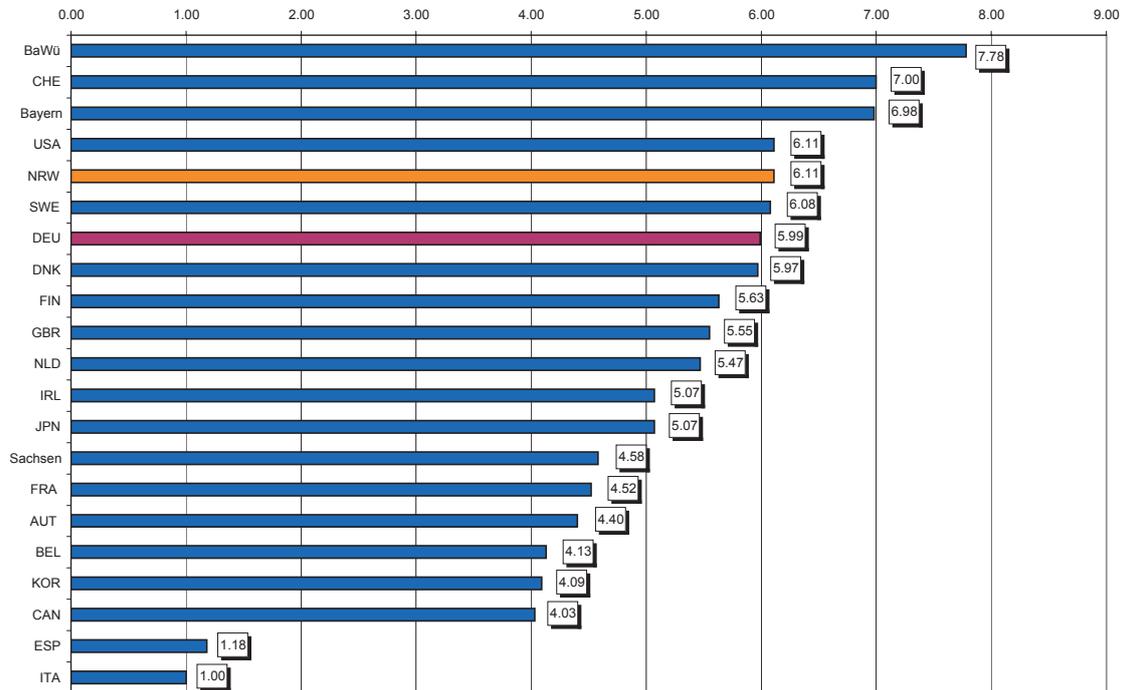


Quelle: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Arbeitsmarktbericht NRW. 2. Quartalsbericht Juni 2008, S. 12.

Ein aktueller Gesamtindikator für die Innovationsfähigkeit von Deutschland und ausgewählten Bundesländern im internationalen Vergleich weist auch für Nordrhein-Westfalen auf die Probleme hin: Zwar ist das Land recht stark bei der Umsetzung einmal realisierter Innovationen in marktfähige Produkte, rangiert jedoch bei den fundamentalen Subindikatoren von Forschung/Entwicklung und Bildung deutlich unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt (der sich seinerseits fern des internationalen Niveaus bewegt). Auch und gerade Nordrhein-Westfalen bringt zuwenige Hochqualifizierte aus seinem Bildungsbetrieb hervor oder verliert diese nach absolvierter Ausbildung an andere Bundesländer bzw. das Ausland und verschärft damit das Risiko, dass fehlende Eliten einen Hemmschuh für die Entwicklung innovativer Unternehmen im Land und damit für Wachstum und Wohlstand bilden.² Die regelmäßige Erhebung und Veröffentlichung eines NRW-Innovationsindikators sowie die Einrichtung einer „Innovationsplattform NRW 2025“ könnten einen Beitrag zur Stärkung von NRW als Land der Innovationen leisten.

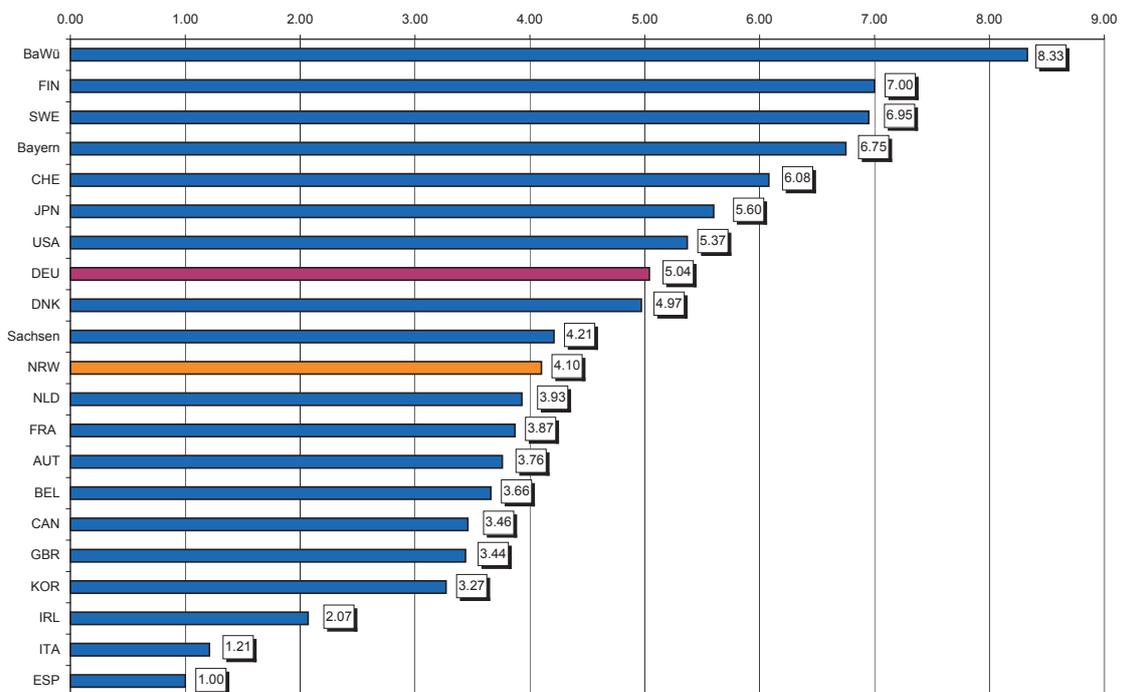
² Der vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) im Auftrag der Deutschen Telekom Stiftung und des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) entwickelte Indikator weist für Deutschland insgesamt eine stagnierende Entwicklung im Mittelfeld von 17 untersuchten Industriestaaten nach. Trotz inzwischen erreichter Fortschritte bei einzelnen Subindikatoren verhindert eine Negativtendenz im Hinblick auf Forschung/Entwicklung und Bildung eine bessere Position. Dieser Befund gilt explizit auch für Nordrhein-Westfalen. Vgl. DIW Berlin (Hrsg.), Innovationsfähigkeit – Deutschland weiterhin nur im Mittelfeld. DIW-Wochenbericht 48/2007. Berlin 2007.

DIW-Innovationsindikator: NRW bei „Umsetzung“ weit vorn



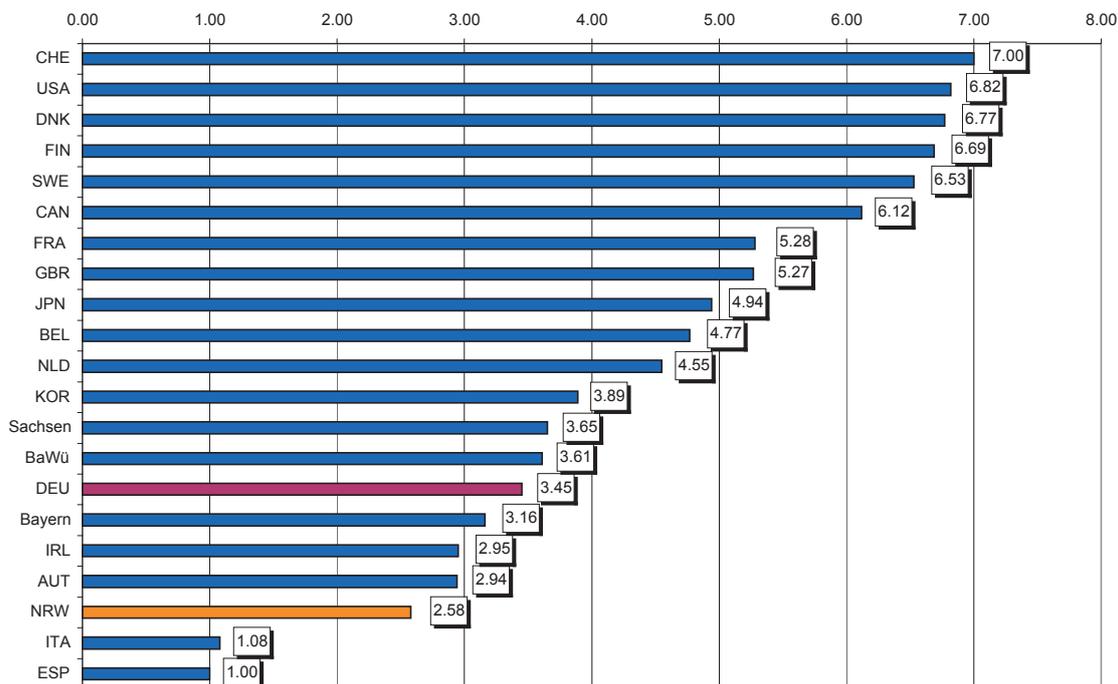
Quelle: DIW Berlin.

DIW-Innovationsindikator: NRW bei „Forschung“ Mittelmaß



Quelle: DIW Berlin.

DIW-Innovationsindikator: NRW bei „Bildung“ weit im Hintertreffen



Quelle: DIW Berlin.

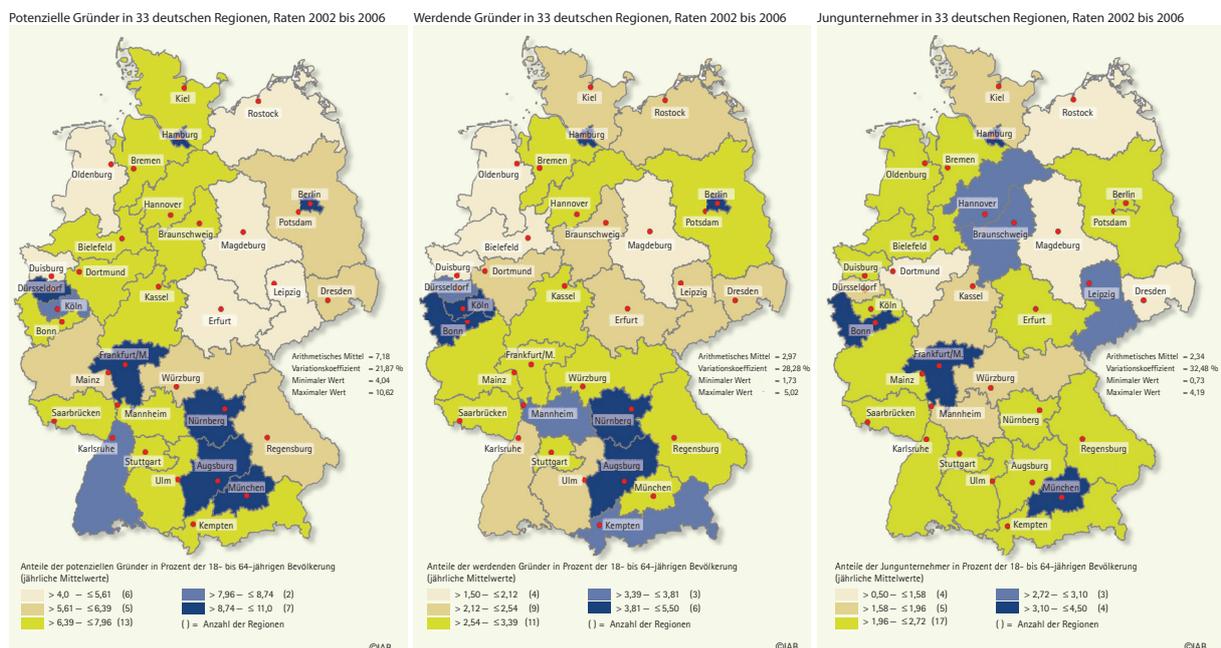
Die regionalen Unterschiede bei der Wirtschaftsleistung innerhalb Nordrhein-Westfalens sind zum Teil erheblich. So lag die Bruttowertschöpfung je Einwohner in der Region Düsseldorf im Jahr 2006 um 70 Prozent über derjenigen in der schwächsten Region Emscher-Lippe. Auffallend ist, dass auf den hinteren Plätzen nicht nur die eher dünn besiedelten Gebiete, sondern auch altindustrielle Regionen im Zentrum des Bundeslandes rangieren. Im Vergleich zum Jahr 2000 konnten diese Regionen den Rückstand allerdings verringern, das regionale Gefälle nimmt gegenwärtig leicht ab.³ Ein Blick auf die Primäreinkommen der privaten Haushalte (Einkommen vor Steuern und Sozialbeiträge, ohne Sozialtransfers) zeigt ein ähnliches Bild. An der Spitze rangieren einige Kreise im Rheinland – am Ende der Skala vor allem altindustrielle Städte. Die regionalen Divergenzen fallen hier aufgrund von Effekten durch Arbeitskräftependeln generell geringer aus als bei der Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung. Noch geringer ist die regionale Ungleichheit bei den verfügbaren Einkommen, da ein starker Regionalausgleich über die Sozialsysteme stattfindet. In beiden Fällen konnten die benachteiligten Regionen den Abstand seit 2000 verringern. Vieles – nicht zuletzt die Demografie - spricht dafür,

³ Um das Ausmaß der regionalen Unterschiede zu messen, kann der so genannte Hoover-Ungleichheitskoeffizient herangezogen werden. Bei den Raumordnungsregionen ergibt sich für die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung des Jahres 2006 ein Wert von 6.5. Es müssten also 6,5% der Wirtschaftsleistung regional umverteilt werden, damit alle Regionen auf dieselbe Wertschöpfung je Einwohner kommen. Nordrhein-Westfalen nimmt unter den westdeutschen Flächenstaaten bei dieser Maßzahl zusammen mit Niedersachsen eine mittlere Position ein. Geringer ist sie in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, deutlich höher in Bayern und Hessen.

dass diese Tendenz auch künftig moderat anhalten wird. Mobilitätsanreize und technischer Fortschritt könnten diese Entwicklung beschleunigen.

Dessen ungeachtet fällt vor allem das Ruhrgebiet in seiner wirtschaftlichen Entwicklung teils deutlich hinter andere Regionen von NRW zurück oder bewegt sich gar unterhalb des EU-Durchschnitts. Auch das Gründungsgeschehen, das etwa im Umfeld der Rheinschiene um Düsseldorf und Köln im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich intensiv ist und einen Hinweis auf auch künftig dort zu erwartende Wachstumsdynamik liefert, ist im Ruhrgebiet stark unterentwickelt.⁴ Die Schere zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung etwa der Rheinschiene und derjenigen des Ruhrgebiets droht sich in Zukunft noch weiter zu öffnen. Der Ballungsraum des Ruhrgebiets ist im Vergleich nach wie vor zu stark abhängig von der Entwicklung der alten Industrien – und im Übrigen von einer staatlichen Subventionspolitik, die unter Einsatz erheblicher finanzieller Mittel etwa im Bereich der Kohleproduktion einen selbständig nicht überlebensfähigen Industriezweig auch weiterhin fördert.

Existenzgründungen: Zu wenig Dynamik im Ruhrgebiet Hohe Intensität an der Rheinschiene



Quelle/Grafik: Udo Brixy/Rolf Sternberg/Heiko Stüber, An manchen Orten fällt das Gründen leichter. IAB-Kurzbericht 10/2008. Nürnberg 2008 (GEM-Bevölkerungsbefragungen 2002-2006).

⁴ Udo Brixy/Rolf Sternberg/Heiko Stüber, An manchen Orten fällt das Gründen leichter. IAB-Kurzbericht 10/2008. Nürnberg 2008.

Das behutsame Abschmelzen des Subventionsumfangs in diesem Wirtschaftssegment sollte nicht den Blick darauf verstellen, dass NRW hier nach wie vor langfristig Mittel bindet, die nur vordergründig energie- und sozialpolitischen Zielen dienen, in Wirklichkeit jedoch Innovationschancen und notwendige Anpassungsprozesse zugunsten der Aufrechterhaltung eines überlebten „Kohle-Konsenses“ zunichte machen. Es ist eine hypothetische Frage, wo NRW heute stehen könnte, wären diese Subventionen inzwischen bereits in nachhaltige Wirtschaftsförderung und vor allem in das Bildungssystem investiert worden. Die sich – allein demografisch bedingt – abzeichnenden Finanzierungsengpässe im Landeshaushalt werden das Land in jedem Fall schon sehr bald vor die Aufgabe stellen, seine Subventionspolitik grundsätzlich neu zu formulieren.

Obendrein erzwingt der unter dem Einfluss von Globalisierung und Kompetenzenverlagerung auf die europäische Ebene eingeschränkte Handlungsspielraum von nationaler und regionaler Politik umso mehr eine Strategie auf Landesebene, die die ihr verbliebenen Möglichkeiten kreativ nutzt, um ein Maximum an Nachhaltigkeit zu erzielen. Hierbei wird es beispielsweise darum gehen müssen, Spitzentechnologien im Bereich der Energieforschung in NRW zu bündeln, die Hochschulen auch durch privatwirtschaftliches Engagement vom Damoklesschwert der Unterfinanzierung zu befreien, Kompetenzcluster (z.B. Aachen/Jülich) zu bilden und ein landeseigenes Stipendienprogramm für hochqualifizierte Studierende mit Wohnsitz im Land aufzulegen sowie die Zusammenarbeit von NRW mit den Beneluxstaaten systematisch voranzutreiben.

Zur Zeit ist NRW zugleich Energieerzeuger und -verbraucher Nr. 1 in Deutschland. Mit Blick auf die befristete Verfügbarkeit fossiler Energieträger muss sich das Land dennoch bald umstellen. Sollen dabei Aspekte von Umwelt- und Klimaschutz nicht zu kurz kommen, wird kein Weg an der intensivierten Förderung erneuerbarer Energien vorbei führen, wobei NRW ein besonderes Profil in der Wasserstofftechnologie gewinnen könnte. Generell könnte sich das Land zum Ziel setzen, zum wichtigsten Energieinnovationsstandort in Europa aufzusteigen, denn es verfügt hierzu über hervorragende Ausgangsbedingungen. Dabei sollte sehr wohl auch die weitere Erforschung der Kernenergie und der Reaktorsicherheit auf der Agenda stehen. Unter Energieeffizienzgesichtspunkten wird der Entwicklung intelligenter Verkehrsleitsysteme ebenso große Bedeutung zukommen müssen wie einer Revitalisierung des öffentlichen Nahverkehrs.

Der Hochschulstandort Nordrhein-Westfalen ist in besonderer Weise geeignet, die bestehenden Kooperationen des Landes mit den Benelux-Staaten auszubauen. Hochschulpartnerschaften und –austauschprogramme, gemeinsame Forschungsprojekte und die Entwicklung von Zukunftstechnologien können der Wegbereiter von Synergien sein, die bis hin zur Vernetzung der grenznahen Arbeitsmärkte denkbar sind. NRW, die Niederlande und Belgien stehen hinsichtlich des Strukturwandels vor sehr ähnlichen

Herausforderungen, die darüber hinaus aber auch eine politisch initiierte, umfassende Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes nahe legen. So könnte die Modernisierung des Bahnverkehrs („Eiserner Rhein“) und die Konzeption einer NRW-Benelux-Logistikdrehscheibe ebenso wie der Hochwasserschutz als Gemeinschaftsaufgabe verstanden werden. Die Initiativen des Landes in Richtung Kooperation mit den Beneluxstaaten sind angesichts der traditionellen Bedeutung des Import- und Exportgeschäfts mit dieser Region richtig und sollten auch institutionell im Sinne einer zentralen Anlauf- und Informationsstelle für interessierte Unternehmen gebündelt werden.

Im Übrigen sollte NRW als das industrielle Kernland der Bundesrepublik und Standort zahlreicher großer Kapitalgesellschaften ein besonderes Interesse an der Entwicklung innovativer Modelle für die Kapitalbildung und Gewinnbeteiligung auf Arbeitnehmerseite haben. Die Schere zwischen Arbeitseinkommen und Kapitaleinkünften lässt sich am ehesten auf diesem Wege schließen. Gerade in Zusammenarbeit mit den ansässigen Unternehmen stehen dem Land hier viele Möglichkeiten offen, die NRW bundesweit auch in dieser Hinsicht in eine Vorreiterrolle bringen können. Zugleich kann hieran anknüpfend als zweite Option der „Kapitalbildung“ auch eine Strategie zur Humankapitalbildung „in Arbeitnehmerhand“ konzipiert werden: Mitarbeiter investieren in die eigene Weiterbildung als Beitrag zur Steigerung der betrieblichen Produktivität und erhalten hierfür eine entsprechende Förderung.

2. NRW 2025: Herausforderungen des demografischen Wandels meistern

Der demografische Wandel birgt für Nordrhein-Westfalen neben erheblichen Risiken und Anpassungsnotwendigkeiten auch neue Chancen. Es wäre deshalb falsch, die heranziehenden Veränderungen lediglich als ein defensiv zu verwaltes Schicksal zu begreifen. Die Politik steht hier vor einer Doppelaufgabe: die Probleme aufgrund der unentrinnbaren Alterungsprozesse zu meistern, zugleich aber auch die vorteilhaften Perspektiven aufzuzeigen und zu gestalten. So steckt etwa in der Entwicklung altersgerechter Dienstleistungssysteme und Produkte ein erhebliches Innovationspotenzial, das sich einer nennenswerten Nachfrage und Kaufkraft der Zielgruppe sicher sein kann. Auch die Gesundheitswirtschaft kann für sich bedeutende Wachstumschancen erschließen. Gerade angesichts der für einzelne Regionen von Nordrhein-Westfalen besonders spürbaren Probleme der Alterung wird es umso mehr darauf ankommen, die sich bietenden Potenziale auszuschöpfen. Dies kann nicht allein Sache der Politik sein, aber sie wird hier die Führung übernehmen müssen.

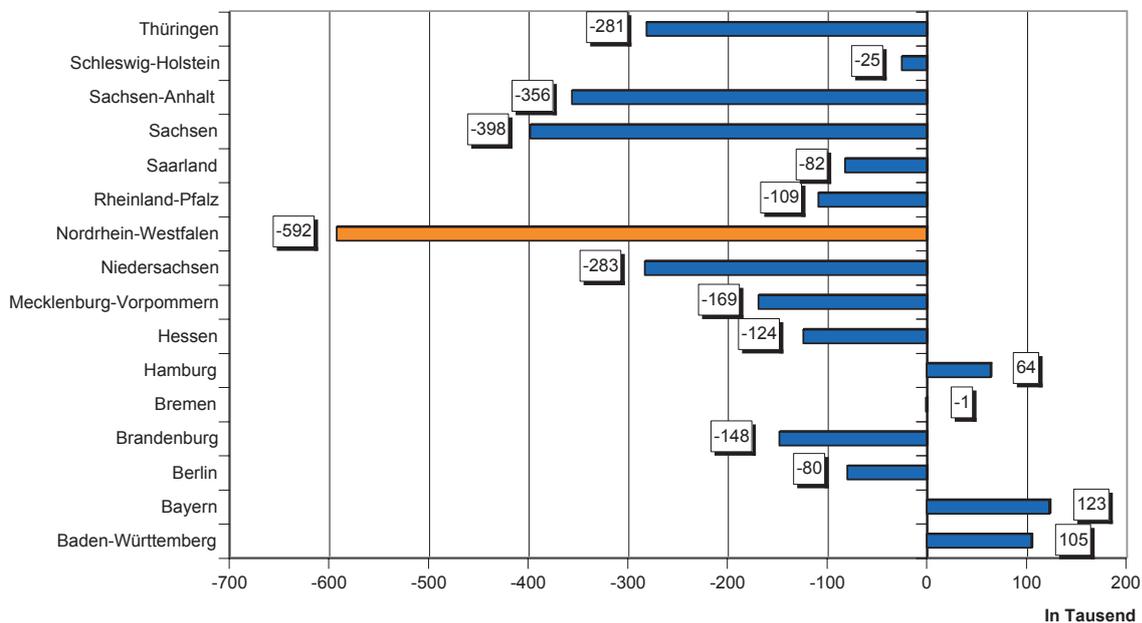
Das Land wird bis 2025 aus heutiger Sicht ungeachtet moderater Zuwanderung mit einem Bevölkerungsrückgang von insgesamt deutlich über 600.000 Personen zu rechnen haben.⁵ Dieser Rückgang wird bis 2020 noch nicht zu Lasten der ländlichen Regionen und Landkreise gehen (die im Gegenteil bis dahin noch einen leichten Bevölkerungsanstieg verzeichnen dürften), sondern vor allem die Städte betreffen. Als Ursachen hierfür sind u.a. die niedrigeren Geburtenraten in den Städten in Kombination mit den dort gleichfalls geringeren Zuwanderungsgewinnen zu nennen. Die Altersstrukturverschiebung wird dagegen landesweit stark zu spüren sein und sich gerade in den Landkreisen im Sinne eines „Nachholprozesses“ überdurchschnittlich beschleunigen. Während dies den Kreisen jedoch noch etwas Zeit belässt, sich auf die alterungsbedingten Effekte einzustellen, stehen die Städte vor diesem Problem schon heute und müssen eine weitere Verschärfung ihrer demografischen Situation einkalkulieren. Städte wie Duisburg, Essen, Gelsenkirchen werden mit einem Bevölkerungsschwund von mehr als 10 Prozent bis 2020/2025 zu rechnen haben, der durch die Alterung der Bevölkerung und stark sinkende Zahlen in den Altersgruppen der bis 40-Jährigen in seiner Wirkung noch akzentuiert werden wird. Vor demselben Problem werden kreisfreie Städte wie Hagen, Krefeld oder Wuppertal stehen.⁶

⁵ Vgl. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 1: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern. Wiesbaden 2007. Die Berechnungen der Statistischen Ämter liefern ein umfassendes Bild des demografischen Wandels. Für NRW rechnen die Statistiker bis zum Jahr 2020 mit einem Rückgang der Bevölkerung um 592.000 Personen (Seite 21). Dabei wird u.a. ein ab dem Jahr 2008 konstant positiver Wanderungssaldo von 100.000 Neuzuwanderern und eine weitgehend konstante Geburtenhäufigkeit von 1,4 Kindern pro Frau unterstellt.*

⁶ Vgl. *Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Auswirkungen des demografischen Wandels. Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Band 25. Düsseldorf 2005, S. 24-27.*

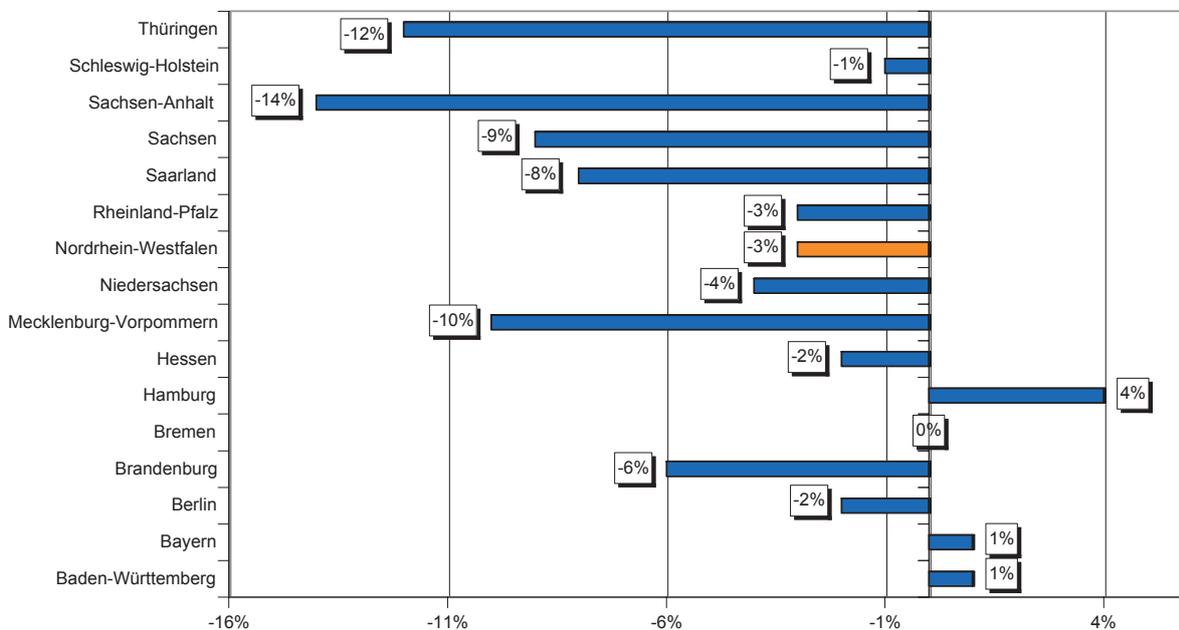
Demografisch bedingter Bevölkerungsrückgang in den deutschen Bundesländern

Absolute Veränderung der Bevölkerung 2020 gegenüber 2005 in 1000



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 1: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern. Wiesbaden 2007, in: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1021430>, S. 21.

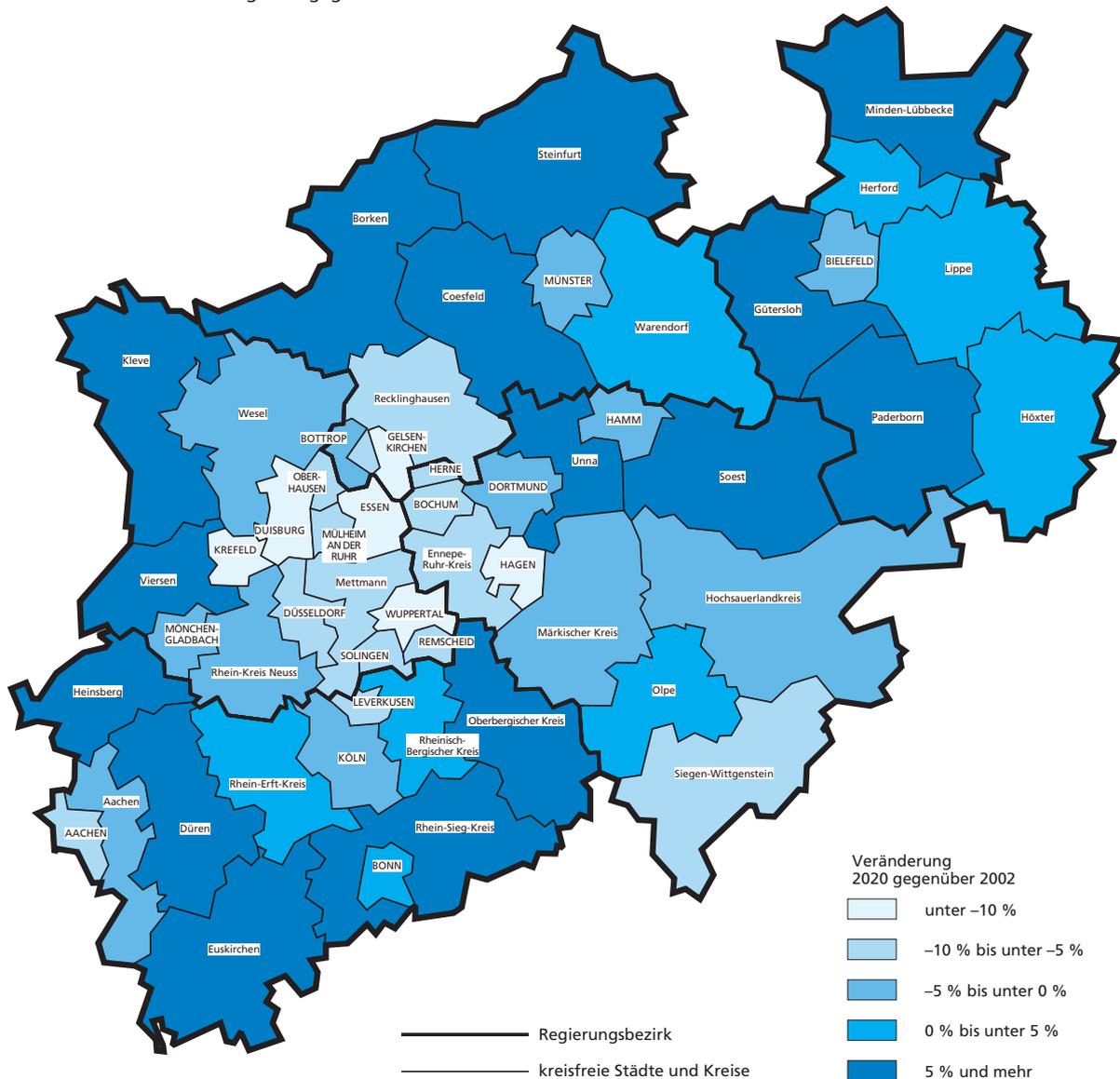
Veränderung der Bevölkerung 2020 gegenüber 2005 in %



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 1: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern. Wiesbaden 2007, in: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1021430>, S. 21.

NRW: Bevölkerungsrückgang vor allem in den Städten

Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen
Veränderung 2020 gegenüber 2002

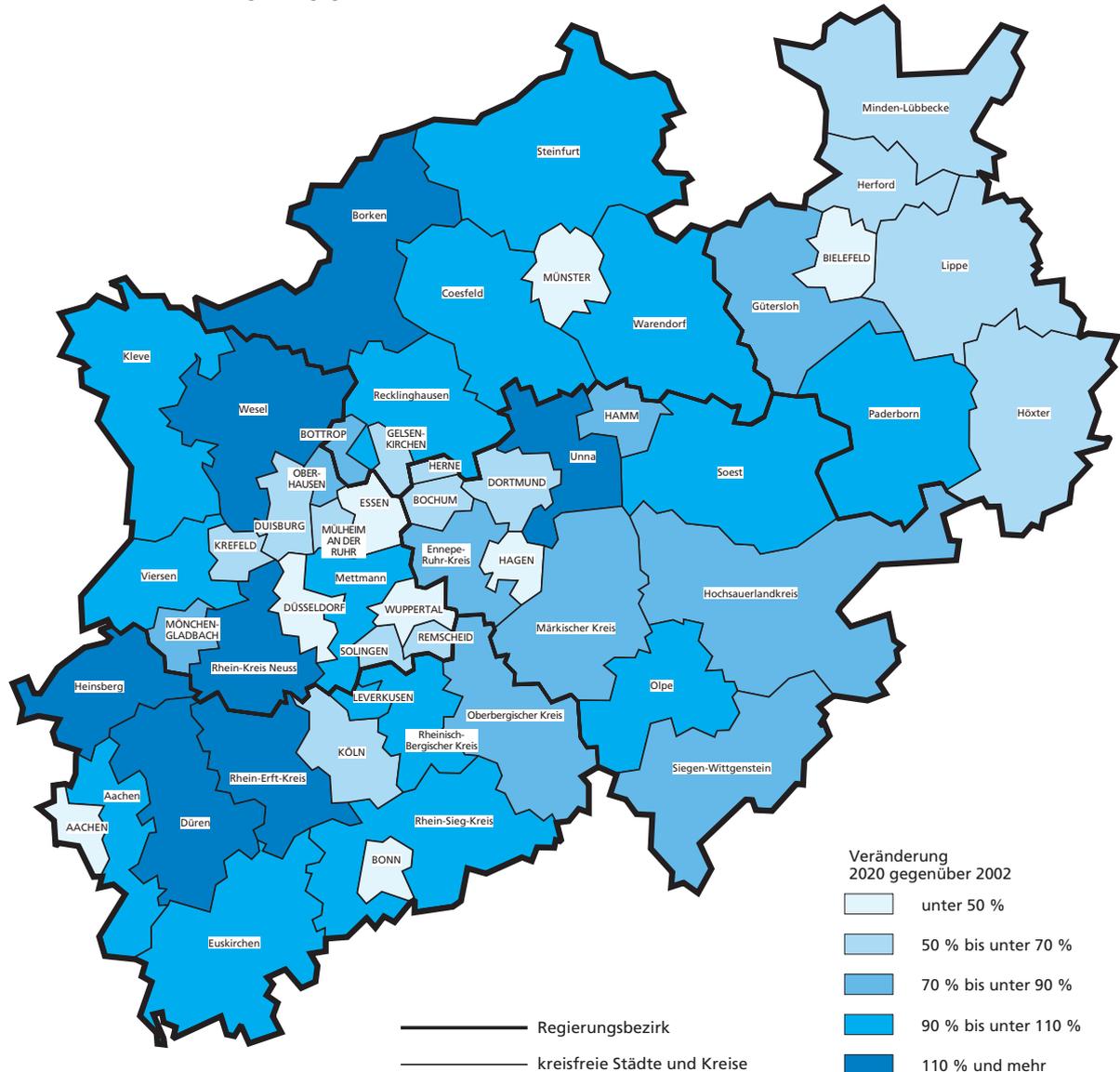


Quelle/Grafik: Landesamt für Statistik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen*, Band 25, S. 24.

Die rückläufigen Einwohnerzahlen ziehen unweigerlich ein schrumpfendes Volumen an Erwerbspersonen im Alter von 15-65 Jahren nach sich, während die Alterungsprozesse zu einem Anstieg des Durchschnittsalters der Unternehmensbelegschaften führen werden. Dies unterstreicht die Dringlichkeit von frühzeitig greifenden Weiterbildungsprogrammen auf Unternehmensebene (unter Aktivierung auch der Hochschulen) und von gleitenden Formen des Ruhestandseintritts, die (bei versicherungsmathematisch fairen Rentenab- oder -zuschlägen) stärker auf die individuelle Lebensplanung der Beschäftigten abgestellt sind und sich insoweit von hergebrachten Altersgrenzeregelungen lösen.

NRW: Starker Schwund der jungen Generation im Ruhrgebiet

Bevölkerung im Alter von 80 und mehr Jahren in Nordrhein-Westfalen
Veränderung 2020 gegenüber 2002



Quelle/Grafik: Landesamt für Statistik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen*, Band 25, S. 26.

Aktuellen Modellrechnungen zufolge wird dieser Prozess in Nordrhein-Westfalen bis zum Jahr 2015, wenn die „Babyboomer-Generationen“ das Ruhestandsalter erreichen, noch nicht bemerkbar werden, jedenfalls dann nicht, wenn die getroffenen Annahmen zu gesteigerten Erwerbsquoten vor allem von Frauen Wirklichkeit werden und den ansonsten schon früher einsetzenden Schwund kompensieren.⁷ Nach 2015 wird der Rückgang der Erwerbspersonen aber selbst dann nicht mehr aufzuhalten sein und sich bereits im Jahr 2025 auf ein Minus von 500.000 Erwerbspersonen beschleunigt haben. Auch hier zeigt sich ein Unterschied zwischen den kreisfreien Städten und den

Landkreisen in NRW. Während letztere bis 2015 wohl noch mit einem leichten Zuwachs der Erwerbspersonenzahl rechnen können, werden sich Städte wie Leverkusen, Mönchengladbach und Hamm, sowie erneut das Ruhrgebiet mit seinem Umland schon weit früher mit einem starken Rückgang konfrontiert sehen. Zieht man die parallel stattfindenden Alterungsprozesse mit in Betracht, so wird deutlich, dass Fachkräftemangel und ausbleibende Innovationsdynamik für NRW bereits in knapp einem Jahrzehnt ein erhebliches Problem darstellen werden.

Es wäre darüber hinaus verfehlt, aus dem Rückgang der Erwerbsbevölkerung auf eine Entlastung des Arbeitsmarktes zu schließen. Der gleichzeitig ansteigende Anteil der zu versorgenden Rentnergeneration dürfte zu erheblichem Kostendruck auf die Sozialversicherungsbeiträge führen und damit tendenziell die Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Arbeitsplätze gefährden. Das Szenario von schrumpfender Erwerbsbevölkerung bei gleichzeitig schrumpfender Zahl von Arbeitsplätzen ist durchaus realistisch.

Hinzu treten schwer prognostizierbare dynamische Effekte etwa im Hinblick auf mögliche Binnenwanderungen von hochqualifizierten Arbeitskräften. Gelingt die Entwicklung von entsprechenden Arbeitsmarktsegmenten in bislang eher strukturschwachen Regionen, könnte dies neben dem allgemeinen Bevölkerungsschwund auch den Exodus von Leistungsträgern aus den Städten abmildern. Umgekehrt ist eher noch wahrscheinlich, dass die bislang unternommenen und weiterhin erforderlichen Kraftanstrengungen zur ökonomischen Modernisierung der städtischen Zentren einen latenten Anreiz zu neuer „Landflucht“ von Bildungseliten bieten.

Die Politik steht vor der großen Aufgabe, die Entwicklung der Städte und der Landkreise vor dem Hintergrund des demografischen Wandels systematisch voranzutreiben. Die Förderung von strukturschwachen Regionen darf nicht unter dem Eindruck der drängenden Probleme der Städte und des Ruhrgebiets an den Rand der politischen Agenda gedrängt werden. So kann eine beschleunigte Verbreitung modernster Kommunikationstechnologien Mobilitätshürden im ländlichen Raum aufheben, Landflucht vermeiden helfen, Firmenansiedlungen begünstigen und einem Wachstumsgefälle entgegenwirken. In Verbindung mit betrieblicherseits erweiterten Teilzeitangeboten können so zugleich neue Chancen für eine höhere Erwerbsbeteiligung und die Erschließung stiller Arbeitsmarktreserven entstehen – auch und gerade im ländlichen Raum. Die regionale (ökologische) Agrarproduktion sollte unter dem Eindruck der für externe Effekte anfälligen Kostenentwicklung im Energie- und Lebensmittelsektor gezielt stimuliert werden, denn Kostensteigerungen auf den internationalen Märkten können am ehesten regional gedämpft werden. Die Tourismuswirtschaft kann zugleich erheblich ausgebaut werden; gegenwärtig ist ihr Beitrag zur Wirtschaftsleistung von NRW entschieden zu gering.

⁷ Vgl. ebd. S 68-74.

Notwendig erscheint hier eine Imagekampagne, die das falsche Bild einer Problemregion widerlegt. In der Förderung des ländlichen Raums liegt ein nennenswertes Potenzial, das NRW bisher nicht systematisch erschließt.

Dem Ruhrgebiet muss zugleich besondere Aufmerksamkeit gelten. Nordrhein-Westfalen braucht ein leistungsfähiges Ruhrgebiet und muss deshalb nicht zuletzt auch darauf hinwirken, den dort absehbaren Bevölkerungsschwund zu bremsen. Die Städte des Ruhrgebiets sollten in Kooperation mit den dort ansässigen Unternehmen aktive Standortwerbung betreiben und vor allem jungen Familien Anreize bieten, ihren Wohnsitz dorthin zu verlagern. Das setzt Initiativen auf dem Gebiet von Kinderbetreuung und Wohnumfeldmodernisierung ebenso voraus wie intelligente Anreizsysteme etwa in Form kostenloser Infrastrukturnutzung. Für „NRW 2025“ ist es wichtig, entsprechende Initiativen so frühzeitig wie möglich in die Tat umzusetzen. Ebenso wichtig erscheint im Übrigen – auch als Wirtschaftsfaktor – die Verbesserung altersgerechter Siedlungsstrukturen. Auch hier kann NRW Initiative zeigen. Insgesamt kann der Wohnstandort NRW an Attraktivität fraglos noch gewinnen und sollte überdies aktiv vermarktet werden, um zu vermeiden, dass bestehende Nachteile sich künftig zum ernsthaften Standortnachteil für das Land auswirken.

Politik und Unternehmen müssen sich auf die klar absehbaren demografischen Entwicklungen und ihre Auswirkungen dringend einstellen. In dieser Hinsicht ist bereits viel Zeit für proaktives Handeln ungenutzt verstrichen. Etwaige Initiativen mit dem Ziel einer direkten Einflussnahme auf die demografischen Faktoren können zwar erwogen werden, würden ihre etwaige Wirkung aber günstigstenfalls erst Jahrzehnte später entfalten. Insoweit wird letztlich auch kein Weg an politischen Maßnahmen zur weiteren Verlängerung der Lebensarbeitszeit (in Kombination mit entsprechender Weiterbildung, altersgerechter Arbeitsplatzgestaltung etc.) und zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit (u.a. durch Schritte zugunsten einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf) vorbei führen.

Insbesondere auf letzterem Gebiet sollte sich Nordrhein-Westfalen an die Spitze von Reformen setzen, die weniger eine direkte finanzielle Förderung von Familien als die Ausweitung von hochwertigen Kinderbetreuungsmöglichkeiten zum Ziel haben müssen und dabei systematisch auch die betriebliche Ebene zu Eigenaktivitäten (Betriebskindergärten) ermutigen. NRW sollte sich zum Ziel setzen, innerhalb einer Frist von 5 Jahren die größte Dichte an Betriebskindergärten aller Bundesländer zu schaffen. Dazu müssen nicht zuletzt die im Land ansässigen DAX-Unternehmen stärker in die Pflicht genommen und ihrer sozialen Verantwortung – im eigenen Interesse - gerecht werden.

Die volkswirtschaftlichen Kosten einer immer noch zu geringen Müttererwerbstätigkeit bzw. ihrer Abdrängung in gering entlohnte Teilzeittätigkeiten unterhalb des eigentlichen Qualifikationsniveaus sind hoch und überwiegen die Investitionskosten eines Ausbaus von Betreuungsangeboten bei weitem. Das Land Nordrhein-Westfalen sollte die treibende Kraft einer Familienpolitik werden, die zu erkennen gibt, dass frühkindliche Bildung und Betreuung eine Zukunftsinvestition darstellen. Deshalb muss dringend das Angebot an qualifizierten Krippenplätzen erweitert werden. Auf dem Gebiet der Kindergartenbetreuung sollte NRW durch die Einführung eines Gutscheinsystems dafür sorgen, dass marktliche Verfahren eine bessere Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage erzeugen und insgesamt mehr Ganztagsbetreuungsplätze entstehen. Ziel sollte sein, NRW von einem Bundesland mit deutlich unterdurchschnittlicher Frauenerwerbstätigkeit zum Land mit der bundesweit höchsten Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern bei einer gleichzeitig wieder steigenden Geburtenrate zu machen.

NRW Starker Nachholbedarf bei Frauenerwerbstätigkeit

Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen

Bundesland	Juli 1994	Juli 2006
Berlin	47.9	51.6
Meckl.-Vorpommern	46.6	51.3
Sachsen-Anhalt	46.6	49.8
Sachsen	45.3	49.1
Brandenburg	46.1	48.8
Thüringen	46.4	48.2
Schleswig-Holstein	45.2	47.0
Hamburg	44.7	45.4
Rheinland-Pfalz	42.6	45.0
Bayern	43.7	44.7
Niedersachsen	42.9	44.5
Hessen	42.5	44.3
Baden-Württemberg	43.2	44.0
Nordrhein-Westfalen	40.9	43.3
Bremen	41.2	43.1
Saarland	39.3	42.0
Deutschland	43.4	45.3

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Die Bundesländer. Strukturen und Entwicklungen Ausgabe 2008, in: <http://nemet.ekt.fh.hu/files/konyvek/bundeslaender.pdf>, S. 78 (Bundesagentur für Arbeit).

Der Einsatz moderner Telekommunikationsinfrastruktur bietet zudem die Chance, NRW zu einem vorbildlichen Raum der Arbeitsorganisation und der Flexibilität zwischen Betriebsstandort und Wohnort zu entwickeln und auf diese Weise moderne Formen der Arbeit mit einem hohen Anteil von Heimarbeitsplätzen zu fördern. Angesichts von Arbeitskräfteknappheit werden künftig Erwartungen von hochqualifizierten Arbeitnehmern an eine flexible, auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittene Gestaltung von Arbeit und Familienleben einen deutlich höheren Stellenwert bei der Entscheidung für ein Arbeits-

platzangebot gewinnen. Im Wettbewerb um „die Besten“ ist NRW deshalb gut beraten, diese „weichen Faktoren“ stärker in den Blick zu nehmen.

Der Stellenwert älterer Arbeitnehmer wird sich in Zukunft noch stärker als heute zum Positiven verändern (müssen). Erforderlich ist es, innovative Strukturen für berufs begleitende Qualifizierung zu entwickeln. Von einer gezielten Öffnung der Hochschulen in NRW für das lebenslange Lernen können wichtige Impulse ausgehen. Nordrhein-Westfalen sollte dieses Aufgabengebiet im Sinne einer bundesweiten Vorreiterrolle aktiv annehmen und dabei zugleich einen Bewusstseinswandel herbeiführen. Die Beschäftigungschancen Älterer leiden gegenwärtig stark unter einer verfehlten Sichtweise auf Unternehmensebene, die eine Beschäftigungsperspektive von „nur noch“ 10 Jahren allzu oft als Ausschlusskriterium erachtet. In Zukunft wird jedoch die Wahrscheinlichkeit weiter zunehmen, dass der bevorzugte 30-jährige Arbeitnehmer 10 Jahre später dem Betrieb längst nicht mehr zur Verfügung steht, weil häufigere Arbeitsplatzwechsel zur neuen Normalität geworden sind. Neben dem Aspekt der Erfahrung macht somit auch der Faktor Kontinuität ältere Arbeitnehmer – bei entsprechender Qualifikation – zu einem wichtigen Kapital von Unternehmen.

In demografischer Hinsicht kann Nordrhein-Westfalen zudem Entlastung durch eine fokussierte Zuwanderungs- und Integrationspolitik erfahren. Das Land steht nicht allein vor dem Problem des heranziehenden Fachkräftemangels und wird sich bald im Wettbewerb um knapper werdendes Humankapital behaupten müssen, kann aber als traditioneller Anziehungspunkt für Zuwanderer in besonderer Weise von entsprechenden Modifizierungen profitieren.

Die Schwierigkeiten, die die hier skizzierten Trends und Handlungsnotwendigkeiten für die staatliche Finanzierungsbasis mit sich bringen werden, liegen auf der Hand. Gesellschaftliche und politische Interessenkonflikte scheinen vorprogrammiert, die öffentliche Hand wird sich angesichts einer brüchiger werdenden Steuerbasis mit tendenziell auch weiterhin niedriger anzusetzenden Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit konfrontiert sehen. Deshalb sollte das Land NRW die erwartete Nachhaltigkeit zum zentralen Maßstab seiner zentralen Investitions- und Finanzierungsentscheidungen erheben und seine Haushaltsplanungen insoweit einer neutralen Evaluation unterwerfen.

3. NRW 2025: Zukunft durch Qualifikation

Bildungspolitik als Zukunftspolitik zielt auf die Befähigung aller Mitglieder der Gesellschaft zu qualifizierter Beteiligung an produktiver und auskömmlich entlohnter Beschäftigung. Sie ist von entscheidender Bedeutung für einen gelungenen Strukturwandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft und für die Sicherung sowohl der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit als auch des sozialen Zusammenhalts.

Bildungspolitik muss mehr sein als Exzellenzförderung im Hochschulwesen. Die produktive Umsetzung von Forschungsergebnissen verlangt eine breite Basis von praxisnahen Anwendungsqualifikationen. Hier hatte Deutschland in der Vergangenheit wegen des dualen Systems der beruflichen Bildung einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Ländern. Dieser darf nicht verspielt werden. Allerdings muss das duale System an die veränderten wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen angepasst werden. Berufliche Befähigung auf hohem Niveau erfordert des Weiteren ein ausgebautes System der Weiterbildung, nicht zuletzt weil wegen der Alterung der Gesellschaft die Lebensarbeitszeit weiter zunehmen muss. Die Realisierung lebenslangen Lernens bedeutet für die Bildungspolitik eine neue und entscheidende Herausforderung, von deren Bewältigung es abhängt, ob unsere Gesellschaft ihren Wohlstand und ihren Sozialstaat wird sichern können.

Spitzen- und Breitenförderung verbinden

Herausragende Leistungen (Exzellenz) sind auch als Vorbild und Maßstab unentbehrlich. Alle Einrichtungen für Forschung und Bildung müssen ihre Leistungen untereinander und international vergleichen und sich an den Besten messen lassen.

Der Übergang zum achtjährigen Gymnasium und zum BA/MA-Studium darf nicht zu einer Verringerung der Gelegenheiten zur Erbringung von Spitzenleistungen führen. Zu einem zeitgemäßen Bildungssystem gehören auch spezialisierte Schulen für besonders Begabte und Lernwillige (magnet schools, nach dem Modell von Sport- und Musikgymnasien) sowie Angebote eines breiten Grundstudiums nach dem Vorbild der amerikanischen liberal arts colleges. Begabte junge Fußballspieler können in Deutschland ihr Abitur in einem Fußballinternat machen. Wo kann ein begabter junger Philosoph Augustinus im Originaltext lesen?

Einrichtungen der Exzellenzförderung (magnet schools, Colleges) müssen ihre Schüler und Studenten aussuchen können. Zugleich müssen sie dazu angehalten werden, bei der Zulassung auf Diversität zu achten. Beispielsweise müssen sie nachprüfbare Anstrengungen unternehmen, Kandidaten aus Immigrantenfamilien zu finden. Stipendienprogramme müssen allen geeigneten Bewerbern den Besuch exzellenter Bildungseinrichtungen ermöglichen.

Exzellenzförderung ist nur dann sozial gerecht, wenn jede Segregation nach Klasse oder Ethnizität bekämpft wird. Eine Hauptschule als faktische Regelschule für Kinder aus sozial schwachen und Immigrantenfamilien kann politisch und gesellschaftlich nicht verantwortet werden. Angleichung von Bildungschancen bedeutet auch, dass jeder eine zweite oder dritte Chance haben muss, die beste seinen Fähigkeiten entsprechende Ausbildung zu erhalten.

Das duale System erhalten und ausbauen

Wesentlich für das duale System ist die Nutzung des Betriebs als Lernort. Integration von Arbeit und Lernen sowie von Praxis und Theorie sorgt für ein reiches Angebot mittlerer Qualifikationen, das eine flexible, innovationsfähige Arbeitsorganisation und einen kontinuierlichen Übergang zwischen planenden und ausführenden Tätigkeiten ermöglicht. Das duale System erleichtert darüber hinaus den Übergang aus der Ausbildung in die Berufstätigkeit.

Staatliche Bildungspolitik sollte darauf zielen, die traditionellen Stärken des dualen Systems trotz der zunehmenden Tertiarisierung des Bildungssystems, des Übergangs zu einer Dienstleistungsökonomie und der wachsenden Heterogenität der Bevölkerung zu erhalten. Dies kann nur gemeinsam mit Arbeitgebern und Gewerkschaften gelingen. Nötig erscheinen vor allem:

(1) Weitere Öffnung des Zugangs zu Hochschulen für beruflich Qualifizierte

Der Hochschulzugang für beruflich Gebildete muss weiter erleichtert werden, über das erfolgreiche Modell der Doppelqualifizierung (Abitur und Ausbildungsabschluss) in den Berufskollegs und beruflichen Gymnasien hinaus. Die Öffnung der Hochschulen und Fachhochschulen für Absolventen des dualen Systems wertet die praxisnahe Berufsausbildung auf und unterstützt die mit der Einführung von Bachelor-Studiengängen angestrebte Umorientierung der Hochschulen auf Berufsqualifizierung. Zugleich ermöglicht sie, dass der im dualen System gegebene Zusammenhang von Lernen und Arbeiten trotz des Wachstums des tertiären Bildungssystems gewahrt bleibt. Insbesondere die Fachhochschulen sollten vermehrt Studiengänge anbieten, die von geeigneten Auszubildenden im dualen System anstelle der Berufsschule belegt werden können.

(2) Sicherung der betrieblichen Ausbildung

Berufliche Ausbildung im Lernort Betrieb erhöht die Anwendbarkeit des erworbenen Wissens. Dies gilt nicht nur für die Erstausbildung, sondern auch für Weiterbildung und Hochschulbildung. Deshalb muss der Betrieb als Lernort erhalten bleiben, auch durch

duale Studiengänge, die das duale Prinzip vom Sekundar- in den Hochschulbereich übertragen. Ebenfalls dringlich ist die Heranführung ausbildungsferner Betriebe an die Idee der betrieblichen Ausbildung. Dies kann unter anderem durch Förderung von Ausbildungsverbänden zwischen Klein- und Mittelbetrieben geschehen.

Eine klassische Schwäche des dualen Systems ist die oft nur lose Kooperation zwischen Betrieben und Berufsschulen. Hier sollten zusätzlich zu den Berufskollegs neue Kooperationsmodelle gefördert werden. Langfristig sollten Berufsschulen und Berufskollegs zu regionalen Kompetenzzentren ausgebaut werden, in denen alle Bildungsbereiche von der Ausbildungsvorbereitung über die Erstausbildung bis zur Weiterbildung vertreten sein sollten. Die Kompetenzzentren könnten gemeinsam von Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Vertretern der Berufsschulen und der Arbeitsverwaltung betrieben werden. Kompetenzzentren könnten nach dem Beispiel der Niederlande oder Dänemarks auch mittels einer Bildungsumlage finanziert werden.

(3) Gezielte Förderung von Problemgruppen

Eine weitere Schwäche des dualen Systems ist die Konjunkturabhängigkeit des Ausbildungsangebots. Sie hat in den letzten Jahren zur Herausbildung eines chronischen Nachfrageüberhangs und zu einem unakzeptablen Anstieg der Zahl der sogenannten „Altbewerber“ geführt. Besonders Angehörige der zweiten und dritten Einwanderergeneration und Jugendliche mit schwachen schulischen Vorqualifikationen scheitern immer wieder bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz. Gleichzeitig schwinden Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte. Die Folge sind Langzeitarbeitslosigkeit und gesellschaftliche Segmentierung.

Zur Erschließung von betrieblichen Ausbildungspotenzialen für Problemgruppen müssen neue Instrumente entwickelt werden. Die immer zahlreicher und teurer gewordenen schulischen Alternativen zu einer betrieblichen Ausbildung werden in der Praxis nicht als gleichwertig anerkannt. Eine Lösung könnten Ausbildungsgutscheine bieten, die nicht an Betriebe, sondern an Jugendliche vergeben werden. Die Jugendlichen könnten sich mit ihrem Gutschein den Betrieb aussuchen, von dem sie sich die beste Förderung versprechen. Betriebe, die Altbewerber ausbilden, könnten einen Ausgleich der ihnen entstehenden Aufwendungen erwarten, ohne dass es zu Mitnahmeeffekten kommen würde. Es genügt keineswegs, sich auf Maßnahmen zu beschränken, die zum Ziel haben, die Zahl der ausbildungswilligen Betriebe zu erhöhen. Vielmehr kommt es darauf an, den Match zwischen Ausbildungsbetrieben und Auszubildenden zum Erfolg zu führen. Nur so bleibt das duale Ausbildungssystem auch in Zukunft attraktiv.

Erhaltung und Weiterentwicklung des dualen Systems erfordern ferner eine grundlegende Reform des Sekundarschulwesens. Die derzeit stark stigmatisierende Wirkung

eines Hauptschulabschlusses im Übergang in das duale System macht eine fundamentale Modernisierung dieser Schulform im Sinne einer Plattform zur spezifischen Förderung der Zielgruppe in Kooperation mit den Ausbildungsbetrieben unvermeidlich. Jugendlichen, die trotz Fördermaßnahmen keinen Ausbildungsplatz finden, müssen möglichst vollwertige Ausbildungsalternativen im vollzeitschulischen Bereich geboten werden. Ein erfolgreiches Reformmodell ist die Berufsbildung in Dänemark. Hier beginnen alle Jugendlichen ihre berufliche Ausbildung in einer Vollzeitberufsschule. Nach Abschluss des ersten Jahres gehen diejenigen, die einen Ausbildungsplatz gefunden haben, in die Betriebe. Die anderen können ihre Ausbildung in der Schule fortsetzen. So kann ein hohes Engagement der Betriebe in der Ausbildung sichergestellt werden. Zugleich müssen Jugendliche, die keinen betrieblichen Ausbildungsplatz gefunden haben, nicht ohne vollwertigen Abschluss auf den Arbeitsmarkt gehen.

Lebenslanges Lernen

Eine alternde Gesellschaft, die ihren Wohlstand verteidigen und ihren Sozialstaat erhalten will, muss Fortschritte auf dem Weg zu einer Gesellschaft des lebenslangen Lernens machen. Dies verlangt, dass die schwierige Frage der Finanzierung vermehrter und auf das Erwerbsleben verteilter Investitionen in das menschliche Arbeitsvermögen gelöst wird. Jeder Einzelne, aber auch die Unternehmen und die staatlich organisierte Gemeinschaft profitieren von einem verbesserten Aufbau von Humankapital im Lebensverlauf und müssen sich deshalb an seiner Finanzierung beteiligen. Die entscheidende ordnungspolitische Frage ist, wie Kosten und Verantwortung aufzuteilen sind.

Fünf Punkte erscheinen besonders wichtig:

1. Deutsche Unternehmen investieren vergleichsweise wenig in die Weiterbildung ihrer Belegschaften, auch weil viele sich noch immer auf die gute berufliche Grundausbildung ihrer Mitarbeiter verlassen. Wenn Weiterbildung stattfindet, werden jüngere und gut ausgebildete Arbeitnehmer bevorzugt. Für eine Korrektur könnten Tarifverträge über Teilnahmerechte für unterversorgte Belegschaftsgruppen sorgen. Als Einstieg könnte ein allgemeines Anrecht jedes Beschäftigten auf ein jährliches Vorgesetzten- oder Arbeitgebergespräch zur Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs geschaffen werden, wie es in einigen Branchen bereits besteht. Die Tarifparteien könnten gemeinsame Einrichtungen zur Beratung der Unternehmen und Betriebsräte in Fragen der betrieblichen Weiterbildung schaffen.

2. Individuen sind oft wenig motiviert, in ihre Weiterbildung zu investieren. Die Erträge von selbst getätigten Weiterbildungsinvestitionen erscheinen ungewiss, Kredite sind noch immer schwer zu erhalten, und bei voller Erwerbstätigkeit und Beanspruchung

durch Familienpflichten fehlt die Zeit. Abhilfe könnte durch Ausgabe von Bildungsgutscheinen, Ausweitung staatlicher Kreditprogramme, eine großzügige Förderung des Bildungssparens, tarifliche Vereinbarungen über Arbeits- und Lernzeitkonten sowie durch verbesserte Möglichkeiten der Kinderbetreuung geschaffen werden.

3. Besonders dringlich ist die Förderung lebenslangen Lernens bei niedrig qualifizierten Arbeitnehmern in Klein- und Mittelbetrieben. Durch staatliche und verbandliche Unterstützung von Weiterbildungsnetzwerken könnten erhebliche Skalenerträge realisiert werden, ähnlich wie bei den Ausbildungsverbänden in der Berufsausbildung. Zur Aktivierung der Unternehmen können ferner Demonstrationsprojekte, Pilotvorhaben und Anschubfinanzierungen dienen, für die auch die zuständigen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in die Pflicht zu nehmen sind.

4. Ein wichtiges Hindernis bei der Durchsetzung lebenslangen Lernens ist die Unübersichtlichkeit des Weiterbildungsmarktes. Hier bedarf es erhöhter Transparenz, etwa durch ein von Staat und Verbänden gefördertes Qualitätsrating; durch Normierung guter Weiterbildungspraxis; durch Einführung anerkannter Abschlüsse; und allgemein durch Maßnahmen verlässlicher Qualitätssicherung, etwa durch Zertifizierung der Anbieter.

5. Dringend erforderlich sind Sonderprogramme für Geringqualifizierte und Zuwanderer. Diese sollten möglichst arbeitsplatznah stattfinden, um den Lernerfolg zu vergrößern. Sprachkurse für Migranten sind für einen erfolgreichen Aufbau von Arbeitsfähigkeit unentbehrlich. Vor allem für die Problemgruppen des Arbeitsmarkts beginnt lebenslanges Lernen mit dem Erreichen eines ersten Schulabschlusses.

4. NRW 2025: Vorbildliche (Arbeitsmarkt-)Integration von Zuwanderern

Das Land Nordrhein-Westfalen kann auf eine lange Tradition als Zielland von Zuwanderern zurückblicken. Die Integrationsleistung der Gesellschaft des Landes, aber auch des Arbeitsmarktes ist seit jeher bemerkenswert hoch. Hieran gilt es anzuknüpfen, wenn es nun darum geht, mit Blick auf die demografischen Veränderungen, die heranziehenden Fachkräfteengpässe und Alterungsprozesse auch mit den Mitteln einer behutsam gesteuerten Zuwanderung und ökonomisch orientierten Integrationspolitik Rücksicht auf die sich ändernden Belange des Arbeitsmarktes zu nehmen.

Nordrhein-Westfalen verfügt über einen bemerkenswert hohen Anteil von Bürgern mit Migrationshintergrund. Besonders auffällig sind die hohen Anteile von Personen mit Migrationshintergrund in den Altersgruppen der unter 30-Jährigen, die jeweils 30 Prozent oder mehr erreichen. Insbesondere die erst in jüngerer Zeit ins Land gekommenen Zuwanderergruppen weisen eine gegenüber früheren Migrantenkohorten - und erst recht gegenüber der einheimischen Bevölkerung – nochmals günstigere Altersstruktur auf.

NRW: Besonders hohe Anteile von jungen Zuwanderern

Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der gesamten Bevölkerung nach Altersgruppen in Deutschland und NRW (2005) in %

	Nordrhein-Westfalen	Deutschland	Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern		Gemeinden mit weniger als 500.000 Einwohnern	
			Nordrhein-Westfalen ¹⁾	andere in Deutschland ²⁾	Nordrhein-Westfalen	andere in Deutschland
bis 9 Jahre	35.7	28.8	48.0	45.8	33.2	24.1
10 bis 19 Jahre	29.5	23.1	38.6	38.4	27.9	19.2
20 bis 29 Jahre	32.3	24.1	34.4	33.0	31.8	20.0
30 bis 39 Jahre	25.6	20.0	31.5	29.6	24.1	16.5
40 bis 49 Jahre	18.9	14.5	21.6	23.2	18.3	11.9
50 bis 64 Jahre	15.8	12.2	19.1	20.4	15.1	9.9
65 Jahre und älter	6.5	5.2	8.3	8.1	6.2	4.3
Alle Altersgruppen	21.3	16.4	25.9	25.6	20.2	13.5

1) Köln, Düsseldorf, Essen, Duisburg, Dortmund

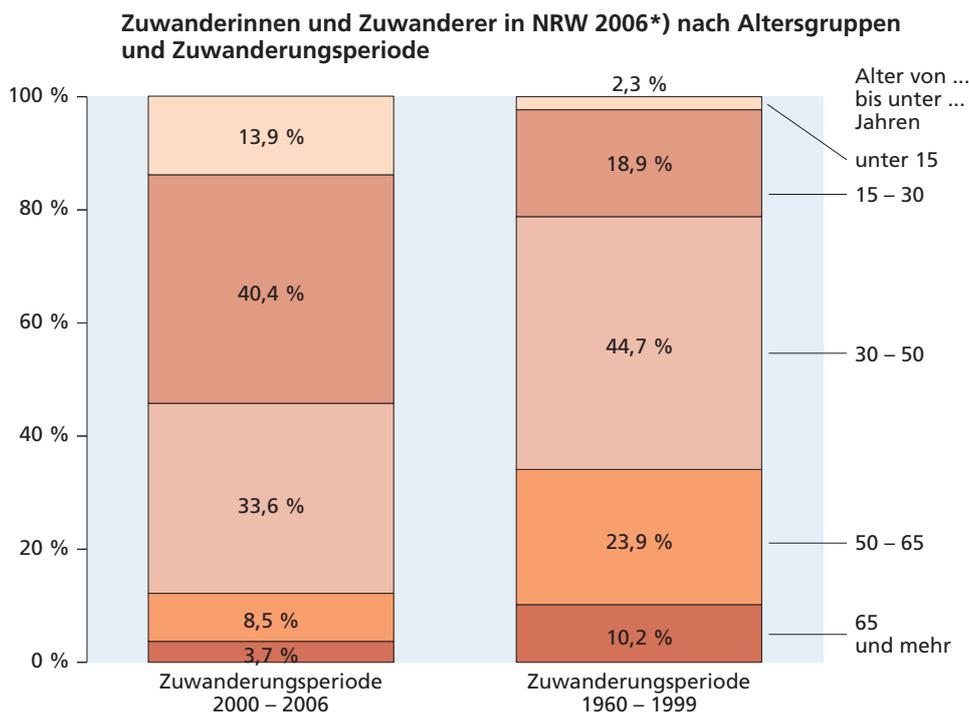
2) Berlin, Hamburg, Land Bremen, Frankfurt/M., Stuttgart, München

Quelle: Mikrozensus (Scientific Use File), Berechnungen des DIW Berlin.

Berücksichtigt man darüber hinaus, dass aktuellen Analysen zufolge knapp 20 Prozent der seit dem Jahr 2000 nach Nordrhein-Westfalen eingereisten Neuzuwanderer ein Studium oder eine andere Ausbildung begonnen haben, so sind dies durchaus ermutigende Zeichen im Hinblick auf eine Kompensation von Bevölkerungsrückgang und fehlenden Nachwuchsfachkräften in NRW.⁸

⁸ Vgl. Wolfgang Seifert, *Neue Zuwanderergruppen in NRW – sozialstrukturelle Merkmale und Arbeitsmarktintegration*, in: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW (Hrsg.), *Statistische Analysen und Studien NRW*, Band 48, Düsseldorf 2007, S. 16-26.

NRW: Neuzuwanderer weisen eine noch günstigere Altersstruktur auf



*) Ergebnisse des Mikrozensus; betrachtet werden ausschließlich Personen, die selbst zugewandert sind

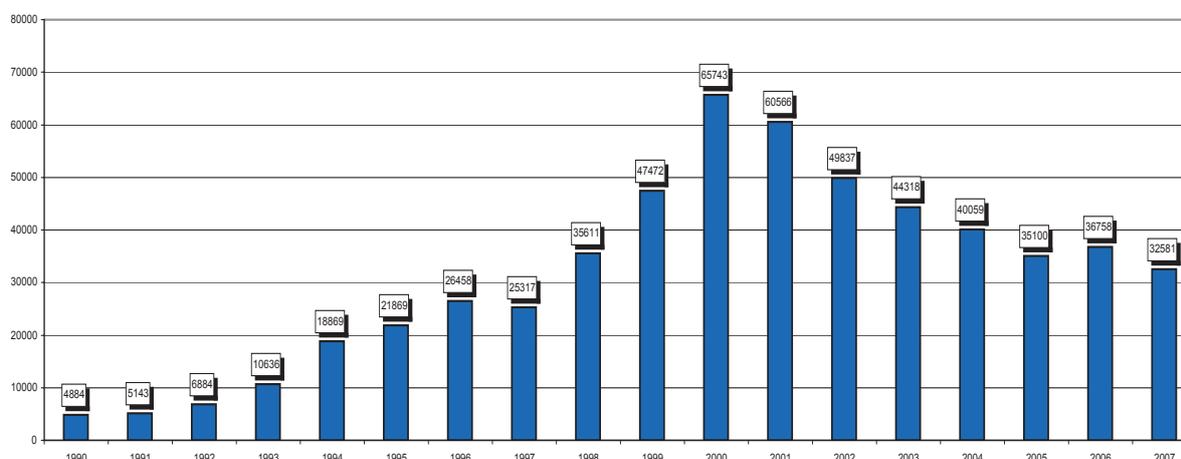
Quelle/Grafik: Wolfgang Seifert, *Neue Zuwanderergruppen in NRW – sozialstrukturelle Merkmale und Arbeitsmarktintegration*, in: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW (Hrsg.), *Statistische Analysen und Studien NRW, Band 48*, Düsseldorf 2007, in: http://www.lids.nrw.de/statistik/datenangebot/analysen/stat_studien/2007/band_48/z089_200759.pdf, S. 16.

Auch der 1. Integrationsbericht der Landesregierung NRW präsentiert aufschlussreiche positive Fakten, die gleichermaßen Integrationserfolge und -potenziale aufzeigen und die Basis für eine umfassende Informationskampagne der Landesregierung liefern. So erreichen eingebürgerte Zuwanderer im Durchschnitt höhere Schulabschlüsse als Einheimische, weisen eine kaum geringere Erwerbsquote auf und liegen hinsichtlich der Selbständigenquote leicht vor den Einheimischen.⁹ Dass sich nur allzu offenkundig die „besten“ Zuwanderer auch am ehesten für die deutsche Staatsbürgerschaft entscheiden und hier insofern folgerichtig Selbstselektionseffekte auftreten, darf über die Bedeutung dieser positiven Entwicklung nicht hinwegtäuschen. Sie unterstreicht einerseits die – bislang viel zu wenig beleuchtete - Leistungsfähigkeit eines erheblichen Teils der zugewanderten Bevölkerung und dokumentiert andererseits die Sinnhaftigkeit einer klugen Einbürgerungspolitik, die eben deshalb nicht länger zulassen sollte, dass – wie in der jüngeren Vergangenheit der Fall – das Interesse an der Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit erlahmt und die Zahl der Einbürgerungen drastisch um 50 Prozent und mehr zurückgeht.

⁹ Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Nordrhein-Westfalen: Land der neuen Integrationschancen. 1. Integrationsbericht der Landesregierung*, Düsseldorf 2008. Seinen besonderen Wert erhält dieser Bericht durch die hier erstmals differenziert nach Ausländern und Eingebürgerten aufbereiteten und ausgewerteten Daten.

Auch in NRW ist die Zahl der Einbürgerungen (auf hohem Niveau) stark zurückgegangen

Einbürgerungen in Nordrhein-Westfalen 1990-2007



Quelle: Innenministerium Nordrhein-Westfalen, in: <http://www.im.nrw.de/aus/doks/einbuerg2007.pdf>.

Einbürgerungs-„Kampagnen“ allein werden nicht ausreichen, um eine Umkehr dieser Entwicklung zu erreichen. Im Zuge der unvermeidlichen Fokussierung der deutschen Zuwanderungspolitik auf die Auswahl von qualifizierten Bewerbern muss auch die Einbürgerungspolitik noch stärker anreizorientiert konzipiert werden. NRW sollte seinen politischen Einfluss zugunsten eines Gesamtkonzepts geltend machen, das die Einbürgerung auch unter ökonomischen Aspekten in ein attraktives Integrationsangebot einbettet. Je glaubhafter dieses Angebot, umso größer auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich potenzielle Zuwanderer für Deutschland entscheiden. Deutschland muss hier dringend umdenken: Die Zeiten starker Zuwanderungsströme sind vorbei; künftig wird es darum gehen müssen, aktiv um qualifizierte Zuwanderer zu werben, auf deren Leistungsfähigkeit die deutsche Gesellschaft angewiesen sein wird.

In dieser Hinsicht besteht Handlungsbedarf erst recht an anderer Stelle: Der Integrationsbericht des Landes NRW dokumentiert erhebliche Unterschiede zwischen Deutschen, Menschen mit Migrationshintergrund und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt. So rangiert die Erwerbsquote von Personen mit Zuwanderungsgeschichte aktuell um gut 7,5 Prozent unterhalb derjenigen von Deutschen; für Ausländer liegt der Wert nochmals um fast 4 Prozent darunter. Dagegen liegt die Erwerbsquote von Eingebürgerten nur knapp 2 Prozent unterhalb des Wertes der geborenen Deutschen (73,5 Prozent). Ein analoges, freilich noch gravierende Benachteiligungen offenbarendes Bild ergibt sich für die Erwerbslosigkeit: Für alle Erwerbsspersonen liegt sie aktuell knapp unter 10 Prozent, für Menschen mit Migrationshintergrund aber 8 Prozent, für Ausländer sogar fast 12 Prozent und auch für Eingebürgerte eklatante fast 7 Prozent darüber. Der Rückstand der jungen Menschen mit Migrationshintergrund ist in dieser Hinsicht besonders dramatisch.¹⁰

¹⁰ Vgl. ebd. S. 127-142.

Zu beachten ist ferner, dass nicht nur bereits länger im Land lebende, sondern ebenso auch neue Zuwanderer bislang vor teils gravierenden Integrationsproblemen auf dem Arbeitsmarkt Nordrhein-Westfalens stehen. Ungeachtet ihres im Durchschnitt höheren Schulbildungsgrades und eines höheren Anteils von Hochschulabsolventen (im Vergleich zu früheren Zuwandererkohorten) weisen sie höhere Erwerbslosenquoten auf als vor dem Jahr 2000 zugezogene Migranten und rangieren damit deutlich über dem Landesniveau. Zudem zeigt die bisherige Bilanz der Arbeitsmarktintegration dieser Neuzuwanderer, dass auch ein höheres Bildungsniveau nicht davor schützt, eine Beschäftigungschance (zunächst) nur im Bereich einfacher oder ungelernter Beschäftigung zu finden.¹¹

NRW: Nachteile bei Qualifikationsstruktur von Zuwanderern

Qualifikationsstruktur der Bevölkerung in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen 2005
in %

	Nordrhein-Westfalen	Deutschland	Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern		Gemeinden mit weniger als 500.000 Einwohnern	
			Nordrhein-Westfalen ¹⁾	andere in Deutschland ²⁾	Nordrhein-Westfalen	andere in Deutschland
Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren³⁾						
ohne Abschluss	25.1	20.5	28.1	24.8	24.4	18.4
Lehre, Fachschule, etc	61.6	65.0	55.5	51.6	62.9	68.2
Fach-, Hochschule	13.4	14.5	16.4	23.6	12.7	13.4
Insgesamt	100	100	100	100	100	100
Bevölkerung im Alter von 15 bis 35 Jahren³⁾						
ohne Abschluss	30.8	24.2	32.9	29.9	30.2	21.2
Lehre, Fachschule, etc	57.6	63.7	49.5	47.6	59.7	68.2
Fach-, Hochschule	11.6	12.1	17.5	22.5	10.1	10.6
Insgesamt	100	100	100	100	100	100
darunter: Personen ohne Migrationshintergrund						
ohne Abschluss	21.4	17.4	21.6	21.5	21.3	15.8
Lehre, Fachschule, etc	65.0	69.7	56.4	53.5	67.0	73.2
Fach-, Hochschule	13.6	12.9	22.0	25.0	11.6	11.0
Insgesamt	100	100	100	100	100	100
darunter: Personen mit Migrationshintergrund						
ohne Abschluss	50.0	45.6	52.4	46.2	49.3	43.2
Lehre, Fachschule, etc	42.5	44.6	37.7	36.1	43.8	48.1
Fach-, Hochschule	7.5	9.8	9.9	17.7	6.8	8.7
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

1) Köln, Düsseldorf, Essen, Duisburg, Dortmund

2) Berlin, Hamburg, Land Bremen, Frankfurt/M., Stuttgart, München

3) Ohne Schüler, Studenten, Auszubildende

Quelle: Mikrozensus (Scientific Use File), Berechnungen des DIW Berlin.

Die Gesamtgruppe aller Bürger mit Migrationshintergrund in NRW verfügt über eine schlechtere Qualifikationsstruktur als dies im Bundesdurchschnitt der Fall ist. So besitzen 50 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund im Alter von 15-35 Jahren (Schüler, Studierende und Auszubildende nicht eingerechnet) in NRW keinen Ausbildungsabschluss; im Bundesgebiet sind es „nur“ 45,6 Prozent. Die Großstädte von Nordrhein-Westfalen schneiden dabei besonderes schlecht ab - hier ist vor allem der besonders große Rückstand des Anteils von Hochschul- und Fachhochschulabsolventen gegenüber der Konstellation in Großstädten außerhalb von NRW auffällig.

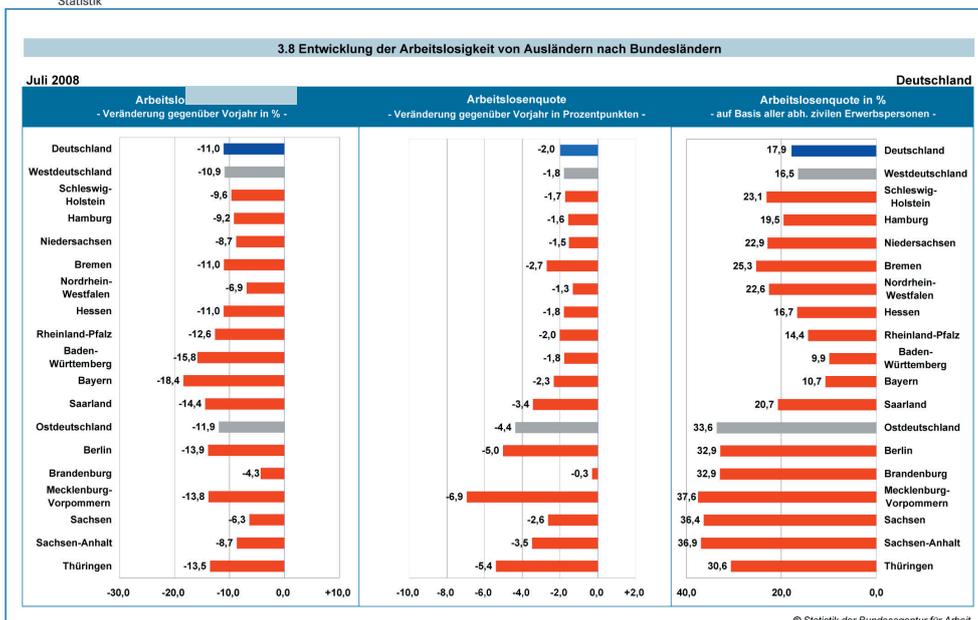
¹¹ Vgl. Seifert, S. 25.

NRW bei Abbau von Ausländer-Arbeitslosigkeit nur im hinteren Mittelfeld

Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Ausländern nach Bundesländern												
Juli 2008												Deutschland
Land	Bestand an arbeitslosen Ausländern				Veränderung jeweils gegenüber Vorjahresmonat				Arbeitslosenquote (alle abh. zivilen EP)			
	Juli 2008	Anteil an allen Arbeitslosen in %	Veränderung gegenüber				gegenüber Vorjahresmonat				Juli 2008	Veränderung gegen Vorjahr in Prozentpkt.
			Vormonat		Vorjahr		in %					
			absolut	in %	absolut	in %	7	8	9	10		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Deutschland	487.661	15,2	+673	+0,1	-60.491	-11,0	-11,8	-11,7	-12,0	-12,6	17,9	-2,0
Westdeutschland	414.653	19,6	+519	+0,1	-50.604	-10,9	-11,7	-11,9	-12,4	-13,1	16,5	-1,8
Schleswig-Holstein	11.522	11,0	+80	+0,7	-1.229	-9,6	-10,3	-10,0	-9,5	-9,9	23,1	-1,7
Hamburg	17.936	24,5	+234	+1,3	-1.808	-9,2	-11,0	-11,2	-10,9	-10,7	19,5	-1,6
Niedersachsen	39.464	13,0	+151	+0,4	-3.781	-8,7	-8,7	-9,4	-10,3	-10,6	22,9	-1,5
Bremen	7.672	20,8	+27	+0,4	-947	-11,0	-10,6	-9,2	-8,0	-6,8	25,3	-2,7
Nordrhein-Westfalen	161.825	21,1	+851	+0,5	-11.944	-6,9	-8,2	-8,5	-9,4	-10,2	22,6	-1,3
Hessen	50.585	24,4	+50	+0,1	-8.283	-11,0	-10,2	-10,5	-10,6	-10,7	16,7	-1,8
Rheinland-Pfalz	17.039	14,7	+89	+0,5	-2.460	-12,6	-12,7	-12,6	-12,4	-13,1	14,4	-2,0
Baden-Württemberg	53.485	24,2	+154	+0,3	-10.050	-15,8	-17,8	-17,6	-18,4	-19,6	9,9	-1,8
Bayern	49.708	19,7	-1.192	-2,3	-11.191	-18,4	-19,0	-18,6	-18,9	-19,9	10,7	-2,3
Saarland	5.417	14,5	+75	+1,4	-911	-14,4	-12,8	-11,1	-9,1	-6,7	20,7	-3,4
Ostdeutschland	73.008	6,7	+154	+0,2	-9.887	-11,9	-12,2	-10,7	-9,9	-9,5	33,6	-4,4
Berlin	46.413	20,1	+384	+0,8	-7.473	-13,9	-14,8	-12,9	-11,8	-11,7	32,9	-5,0
Brandenburg	5.038	3,0	+65	+1,3	-226	-4,3	-4,5	-5,4	-5,5	-6,4	32,9	-0,3
Mecklenburg-Vorpommern	3.205	2,7	-62	-1,9	-513	-13,8	-12,5	-10,7	-10,8	-10,1	37,6	-6,9
Sachsen	9.987	3,7	-66	-0,7	-677	-6,3	-6,1	-5,9	-5,9	-5,0	36,4	-2,6
Sachsen-Anhalt	5.034	2,9	-66	-1,3	-477	-8,7	-6,5	-6,0	-3,6	-1,5	36,9	-3,5
Thüringen	3.331	2,6	-101	-2,9	-521	-13,5	-10,8	-7,6	-8,7	-7,0	30,6	-5,4

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.



© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Allein diese Fakten geben einen Eindruck davon, welche erhebliche Integrationsleistungen Nordrhein-Westfalen ungeachtet der keineswegs negativen Zwischenbilanz noch zu erbringen haben wird. Der von der Landesregierung erarbeitete „Aktionsplan Integration“ zeichnet eine sinnvolle Richtung vor. Neben der weiteren schulischen und sprachlichen

Integration der jungen Generation müssen dabei Arbeitsmarktbelange systematisch in den Mittelpunkt gerückt werden. Die Arbeitsplatzintegration kann in NRW als weitgehend gelungen bezeichnet werden; für die Beseitigung der teils immer noch erheblichen Barrieren des Arbeitsmarktzugangs von Personen mit Migrationshintergrund gilt dies noch längst nicht.

Angesichts der noch vorhandenen Probleme bei der Arbeitsmarktintegration erscheint die Debatte um den leitkulturspezifischen Inhalt von Integrationskursen für Neuzuwanderer nicht zielführend. Der Nutzen gerade von Sprachkursen kann in der Tat gar nicht hoch genug eingeschätzt werden - hier sollten Kostenbeteiligungen der Teilnehmer und Möglichkeiten der Rückerstattung bei erfolgreichem Abschluss im Sinne positiver Teilnahmeanreize erwogen werden. Zum tatsächlichen „Integrationskurs“ werden die Angebote freilich erst dann werden können, wenn ihre Inhalte auch und vor allem auf die Belange des Arbeitsmarktes abgestellt werden und beispielsweise – in Kooperation mit den Unternehmen in NRW – verstärkt auch Informationen zu Bewerbungsverfahren, Ausbildungsanforderungen, Stellenmarkt etc. kompetent vermittelt werden. Hier gibt es inhaltliche Gestaltungsspielräume, die das Land arbeitsmarktorientiert nutzen sollte.

Die soziale und ökonomische Integration kann nachhaltig nur gelingen, wenn sie die klare Zustimmung aller gesellschaftlichen Gruppen erfährt. Hier kann NRW auch künftig auf eine „große Koalition“ der aktiven Unterstützung einer integrationsfördernden Politik bauen. Hilfreich kann dabei das Konzept eines „Integrationsvertrages“ zwischen aufnehmender Gesellschaft und Zuwanderer sein, durch das leichter vermittelt werden kann, welche Pflichten welchen Rechten auf beiden Seiten gegenüberstehen.

Absehbare Finanzierungsengpässe auch auf diesem für die soziale Kohäsion des Landes so elementaren Gebiet werden dem Staat in Zukunft möglicherweise Zurückhaltung bei der Förderung von Maßnahmen und Initiativen aufrötigen. Vor allem die Unternehmen sollten sich hier deshalb vorausschauend – im eigenen wirtschaftlichen Interesse – noch aktiver als bislang ihrer sozialen Verantwortung stellen. Tutorensysteme für ausländische Schülerinnen und Schüler, Patenschaften für Haupt- und berufsbildende Schulen oder gezielte Praktikaprogramme sind nur wenige Beispiele der an dieser Stelle nötigen betrieblichen Initiativen und Humankapitalinvestitionen. In diesem Sinne sollte der NRW-„Aktionsplan Integration“ eine flankierende unternehmerische Komponente erhalten.

Der Hochschulstandort NRW besitzt eine starke Anziehungskraft für ausländische Studierende und Studierende mit Migrationshintergrund. Diese Position kann das Land gezielt ausbauen. Beispielsweise wäre es sinnvoll, ausländischen Studienabsolventen den Verbleib im Land so attraktiv wie möglich zu machen, statt sie an das Ausland zu verlieren. Hier handelt es sich um eben jene Fachkräfte, die künftig gesucht sein werden. Auch hier drängt sich die Kooperation von Politik und Wirtschaft auf.

Ebenso wichtig wäre es, dass NRW seinen Einfluss zugunsten einer in stärkerem Maße an ökonomischen Belangen orientierten Zuwanderungspolitik auf nationaler Ebene stark macht. Eine aktive Steuerung der Zuwanderung im Rahmen eines kombinierten Auswahl- und Quotensystems ist unter Arbeitsmarktgesichtspunkten überfällig und zugleich von erheblicher Bedeutung für den Erfolg auch der Integrationspolitik. Deutschland muss sein Augenmerk gezielt darauf richten, hochqualifizierte Zuwanderer für den heimischen Arbeitsmarkt zu gewinnen und kann zugleich über ein Auswahlssystem den Zuzug geringqualifizierter Zuwanderer begrenzen. Neuere Untersuchungen zeigen einen klar positiven Beitrag der Gesamtgruppe der Zuwanderer zu den öffentlichen Haushalten und Sozialversicherungssystemen, der sich auf diese Weise noch deutlich steigern ließe. Auch die so genannte „Generationenbilanz“, also der über das Gesamt-leben eines Zuwanderers hochgerechnete Saldo aller Beiträge und Transfers, ergibt ein positives, gleichfalls in diesem Sinne steigerungsfähiges Resultat.¹²

Im Zusammenhang mit seinen integrationspolitischen Aktivitäten sollte NRW auch diese Zusammenhänge herausstellen und öffentlich deutlich machen, wie sehr das Land auch perspektivisch von Zuwanderung profitiert. Wirtschaftspolitische Leitziele sollten sein, den Arbeitsmarkt für qualifizierte ausländische Bewerber barrierefrei zu gestalten, damit auch die soziale Integration voranzutreiben und NRW hinsichtlich der Attraktivität für hochqualifizierte Neuzuwanderer bundesweit an die Spitze zu bringen.

¹² Vgl. dazu u.a. Holger Bonin, *Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004*. IZA Discussion Paper No. 2444. Bonn 2006.

5. NRW 2025: Solidarität und neue Sicherheit

Sicherheit wird in Zukunft weniger die Sicherheit eines bestehenden Arbeitsplatzes als vielmehr Beschäftigungssicherheit auf einem dynamischen Arbeitsmarkt sein. Es wird ein Paradigmenwechsel von Bestandssicherheit für einige zu Beschäftigungssicherheit für alle stattfinden müssen.

Hauptziel der Politik muss sein, in Zusammenwirken mit Arbeitgebern und Beschäftigten alle Erwerbspersonen in die Lage zu versetzen, mit den Anforderungen des Arbeitsmarkts Schritt zu halten. Dies erfordert verstärkte Anstrengungen bei Bildung und Eingliederung sowie die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt, um Übergänge und Aufstiegsmobilität zu erleichtern. Geeignetes staatliches Handeln kann auch zur Mobilisierung von Beschäftigungspotenzialen im personenbezogenen Dienstleistungsbereich jenseits von Eigenarbeit und Ehrenamt beitragen.

Flexibilität ist kein Selbstzweck

Die Reformdynamik in der Wirtschafts- und Sozialpolitik wird angesichts der voranschreitenden ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungsprozesse – Globalisierung, technologischer und demographischer Wandel – nicht nachlassen dürfen. Die Gesellschaft dabei mitzunehmen und Überforderung und Unsicherheit vorzubeugen ist die Kernaufgabe künftiger Sozialpolitik. Notwendige Anpassungsmaßnahmen sind so zu gestalten, dass nicht nur Flexibilität, sondern auch neue Sicherheit entsteht. Flexibilität ist kein Selbstzweck, sondern Mittel zur Schaffung neuer Beschäftigungschancen und damit von mehr Beschäftigungssicherheit in einem zukunftsfähigen Sinne.

Soziale Sicherheit im Arbeitsmarkt der Zukunft muss so gestaltet werden, dass Familie und Erwerbstätigkeit für alle, Männer und Frauen, vereinbar werden. Sie muss ausreichend Gelegenheit zu Weiterbildung und lebenslangem Lernen schaffen und angesichts der zunehmenden Lebensarbeitszeit für Nachhaltigkeit bei der Nutzung der Arbeitskraft sorgen.

Solidarität und Sicherheit – von der Kompensation zur Prävention

Solidarität und Sicherheit sind die Kernbegriffe bei der Neuausrichtung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. In der Teilhabegesellschaft der Zukunft dienen Solidarität und Sicherheit der Eröffnung von Beschäftigungschancen für alle erwerbsfähigen Bürger. Arbeit zu haben und davon leben zu können ist Wesensmerkmal einer Teilhabegesellschaft. Arbeitsplatzwechsel und die daraus resultierende Kurzarbeitslosigkeit werden künftig häufiger sein; dies kann jedoch durch verbesserte Mobilitäts- und

Übergangschancen auf dem Arbeitsmarkt ausgeglichen werden. Wer Mobilität und Flexibilität will, darf das Niveau der sozialen Sicherung bei Übergangsarbeitslosigkeit nicht angreifen. Das Versprechen gesellschaftlicher Inklusion über existenzsichernde Erwerbsarbeit und Aufwärtsmobilität kann dann auch in Zukunft intakt bleiben.

Die Gefahr einer Spaltung des Arbeitsmarkts bei Knappheit von Qualifizierten und einem Überangebot von Geringqualifizierten erfordert eine Doppelstrategie aus Bildung und Aktivierung. Die Schaffung von Zugangschancen für alle muss mit der Befähigung aller einhergehen, sich auf dem Arbeitsmarkt unter sich wandelnden Bedingungen bewähren zu können. Arbeit muss selber als Chance zu weiterer Qualifizierung gestaltet und genutzt werden. Der Arbeitsmarkt der Zukunft wird gemäß dem Prinzip der Aktivierung immer weniger bedingungslose Austrittsoptionen bieten können. Umso wichtiger ist die Entwicklung und Erhaltung von Beschäftigungsfähigkeit.

Arbeitsmarkt und Sozialpolitik müssen den Zugang zu existenzsichernder Beschäftigung für alle Erwerbspersonen öffnen und gleichzeitig dafür sorgen, dass alle Personen im erwerbsfähigen Alter befähigt werden, am Arbeitsmarkt zu bestehen. Hierfür muss die Handlungs- und Anpassungsfähigkeit der Erwerbspersonen über Aus- und Weiterbildung sowie eine Arbeitsmarktpolitik des Förderns und Forderns gestärkt werden. Eine breite Förderung von Erwerbsfähigkeit ist ein besserer Weg zur Vermeidung von sozialer Ungleichheit als eine Politik, die Marktergebnisse durch Ausweitung von Sozialleistungen zu korrigieren sucht.

Gesellschaftliche Solidarität wird sich in Zukunft vor allem in Anstrengungen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbspersonen ausdrücken. Hierzu gehört auch die Bereitstellung eines umfangreichen Angebots zur Betreuung von Kindern und Kleinkindern, insbesondere von Alleinerziehenden. Solidarität wird sich ferner gegenüber sogenannten „Problemgruppen“ zu erweisen haben, etwa den Immigranten der zweiten und dritten Generation. Deren Integration in die Mitte der Gesellschaft muss als vordringliche wirtschafts- und sozialpolitische Aufgabe gelten. Dem Bürgerrecht auf materielle Unterstützung, Bildung und Integrationshilfen entspricht dabei die Pflicht, Angebote auch anzunehmen und eigene Initiative zu entfalten.

Bei Zuwanderung und Einbürgerung muss hoch qualifizierten Bewerbern Vorrang eingeräumt werden. Dies gilt vor allem für Bewerber mit einem erfolgreich abgeschlossenen Studium an einer deutschen Universität oder einer Berufsausbildung im dualen System.

Aktivierung

Treten Phasen der Erwerbslosigkeit ein, so muss alles unternommen werden, dass diese nicht zu lang werden, um Qualifikationsverlusten vorzubeugen. Aktivierung nach dem Prinzip der Gegenleistung für empfangene Sozialtransfers und unterstützende Dienstleistungen ist Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität und bietet eine zweite Chance nach Aus- und Weiterbildung. Der entstehende Anreiz, anstelle einer staatlicherseits angebotenen gemeinnützigen Ganztags-tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt auch solche Angebote anzunehmen, die gegenwärtig in rationaler Entscheidung zumeist kaum in Betracht gezogen werden, kann ein erhebliches Beschäftigungspotenzial bei einer gleichzeitigen massiven Haushaltsentlastung mobilisieren.¹³ Je mehr in Qualifikation und frühzeitige Aktivierung investiert wird, desto weniger kommt es zu längerer Arbeitslosigkeit, die nur schwer und unter Inkaufnahme von niedriger Entlohnung beendet werden kann.

Mobilitätsfreundliche Rahmenbedingungen

Die Förderung von Übergängen, einschließlich beruflicher oder regionaler Mobilität, ist ein wichtiges Element der Beschäftigungssicherheit. Flexible Arbeitsverhältnisse sind dann akzeptabel, wenn sie tatsächlich eine Chance auf Übergang in stabilere Beschäftigung bieten. Dies erfordert den Abbau von Barrieren zwischen befristeter Beschäftigung oder Zeitarbeit und Normalarbeitsverhältnissen. Innovative Formen der berufsbe-gleitenden Weiterbildung können auch die Aufstiegsmobilität bei den Löhnen fördern. Flexible Arbeitsverhältnisse und Niedriglohnjobs werden jedoch als Einstiegsmöglich-keiten unverzichtbar bleiben. Entwicklungspotenziale bestehen bei Transfermaßnahmen und Transfergesellschaften, die im Fall von Betriebsschließungen zu einer raschen Wiedereingliederung in Beschäftigung führen sollen.

Lebenslanges Lernen

Im Verlauf des Erwerbslebens muss lebenslanges Lernen dafür sorgen, dass alle Mit-glieder der Gesellschaft auf einem dynamischen Arbeitsmarkt bestehen können. Dies verlangt neue Formen des Engagements von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Staat

¹³ Modellrechnungen des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) ergeben im Falle der Einführung des so genannten „Workfare“-Prinzips von Leistung und Gegenleistung einen Arbeitsmarkteffekt von bundesweit knapp 1,5 Millionen Vollzeitstellen sowie eine Haushaltsentlastung von über 25 Milliarden Euro pro Jahr. Davon könnten rein rechnerisch rund 300.000 Vol-lzeitstellen und fast 6 Milliarden Euro an jährlicher Haushaltsentlastung auf NRW entfallen. Vgl. dazu u.a. Holger Bonin/Hilmar Schneider, *Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen eines Konzepts für existenzsichernde Beschäftigung des Bundesministeriums für Wirtschaft*. Kurzexpertise für das Bundesministerium für Wirtschaft (IZA Research Report No. 12). Bonn 2007; Hilmar Schneider, *Kombilohn oder Workfare – Eine Frage der Grundsicherung*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 55 (2006), S. 198-208; Holger Bonin/Armin Falk/Hilmar Schneider, *Workfare – Praktikabel und gerecht*, in: *ifo Schnelldienst* 4/2007, S. 33-37.

im Bereich der Weiterbildung, insbesondere effektive Formen einer Kofinanzierung von lebenslangem Lernen und die Schaffung eines Marktes für Weiterbildung mit der Möglichkeit, Zertifikate über übertragbare Qualifikationsmodule zu erwerben. Ein verlängertes Erwerbsleben verlangt aber nicht nur eine präventive Qualifikationspolitik, sondern auch eine präventive Gesundheits- und Personalpolitik in den Betrieben, die zu weniger körperlichem und psychischem Verschleiss führt und die Beschäftigungsfähigkeit und Motivation der Erwerbstätigen erhält.

Längeres Erwerbsleben

Einen vorgezogenen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt wird es in Zukunft nicht mehr geben. Anstatt Sozialleistungen anzubieten, die zum frühen Austritt aus dem Erwerbsleben ermuntern, wird Sozialpolitik künftig dafür zu sorgen haben, dass Menschen länger beschäftigt bleiben können. Dies erfordert kontinuierliche Weiterbildung auch bei älteren Arbeitnehmern sowie eine Politik der Arbeitsgestaltung, die einem frühzeitigen Verschleiss der Arbeitskraft entgegenwirkt.

Bei steigendem effektivem Rentenalter muss der Übergang in den Ruhestand flexibler und individueller gestaltet werden. Teilrenten müssen einen gleitenden Übergang in den Ruhestand ermöglichen. Hindernisse für eine Verbindung von Rentenbezug und Erwerbstätigkeit müssen so weit wie möglich beseitigt werden. Ein erhöhtes Rentenalter, kontinuierliche Weiterbildung, möglichst ununterbrochene Beschäftigungsverläufe und eine ausgeglichene Lohnstruktur sind am besten geeignet, eine Rückkehr von Altersarmut zu verhindern. Eine verlässliche Grundsicherung muss hinzukommen.

Neue Beschäftigungspotenziale im Dienstleistungsbereich

Staatliche Sozialpolitik kann bürgerliches Engagement weniger denn je ersetzen. Sozialpolitik kann jedoch nicht vorrangig in der Förderung von Ehrenamt und Bürgerarbeit bestehen. Potenziale für Erwerbsarbeit dürfen nicht verschüttet werden. Sozialpolitik sollte im Gegenteil helfen, neue Märkte für reguläre Beschäftigung zu erschließen, etwa durch Aufbau einer verlässlichen Infrastruktur für qualifizierte Kinderbetreuung und die Pflege der Alten. Auch können haushaltsnahe Dienstleistungen teilweise marktfähig gemacht und für Beschäftigung genutzt werden, ohne dass ihre Qualität oder die Anerkennung ehrenamtlichen Engagements darunter leiden müssten. Wird eine staatliche Transferleistung im Falle von Arbeitslosigkeit von der Bereitschaft zur Übernahme einer sozial nützlichen Tätigkeit abhängig gemacht, wird man hier auch an Angebote aus dem Bereich des Ehrenamtes denken müssen, um reguläre Beschäftigung nicht zu verdrängen.

Eine wichtige Aufgabe staatlicher Sozialpolitik wird in Zukunft darin bestehen, freiwillige Arbeit dort zu organisieren und zu unterstützen, wo sie als Ergänzung zu staatlichen und kommerziellen Dienstleistungen dienen kann. Von besonderer Bedeutung ist hier die Mobilisierung des wachsenden Potenzials älterer Menschen, die sich im Ruhestand befinden. Dies betrifft so unterschiedliche Bereiche wie die Betreuung Sterbender, die Beratung neu gegründeter Unternehmen oder die Hilfe bei Schularbeiten oder beim Erlernen der deutschen Sprache. Damit die Bereitschaft der Älteren zu freiwilliger Beteiligung genutzt werden kann, bedarf es staatlicher Vorleistungen bei der Organisation und Qualifizierung unentgeltlicher Tätigkeit. Freiwillige Arbeit darf nicht zur Kürzung öffentlicher Ausgaben eingesetzt werden; im Gegenteil kann sie nur dann in wünschenswertem Umfang genutzt werden, wenn sie durch eine geeignete öffentliche Infrastruktur kompetent unterstützt wird.

6. NRW 2025: Stärken mobilisieren, Akzeptanz der Reformagenda sicherstellen

Die Schwächen Nordrhein-Westfalens zu benennen, heißt nicht, die Stärken des Landes gering zu schätzen. Im Gegenteil: „NRW 2025“ braucht eine Doppelstrategie zu Bewahrung und Ausbau seiner schon traditionellen Stärken und zugunsten von mehr Exzellenz als Primus in Deutschland. Die klaren Stärken des Landes liegen u.a. in einer insgesamt immer noch überdurchschnittlich entwickelten Verkehrsinfrastruktur, der nicht zuletzt hierauf gründenden Attraktivität als Investitionsstandort, einer (von den klassischen Industrien abgesehen) anhaltend guten Außenhandelsposition, einer Hochschuldichte und -qualität, die ungeachtet der auch hier erforderlichen Modernisierungen ihresgleichen sucht und einer geographischen Lage, die prädestiniert erscheint, NRW grenzüberschreitend systematisch zu vernetzen und damit auch als Standort für internationale Firmenansiedlungen noch besser zu positionieren. Für die politischen Reformprozesse von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist der traditionell sehr starke soziale Zusammenhalt in NRW und die hohe Identifikation der Bürger mit ihrem Land - bei gleichzeitig kräftig entwickelter Bereitschaft, neue Wege mitzugehen, wenn dies plausibel vermittelt wird. Werden die Leitziele von Leistungsgerechtigkeit und Solidarität, von Modernisierung und Sicherheit, von Integration und fairer Teilhabe angemessen kommuniziert, wird sich die Politik der mehrheitlichen Unterstützung der Bürger Nordrhein-Westfalens sicher sein können.

Die ökonomische und soziale Reformpolitik in Deutschland hat in den letzten Jahren deutliche Fortschritte im Hinblick auf die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit und die Modernisierung der sozialstaatlichen Systeme erreicht. Sie sollte den eingeschlagenen Pfad konsequent weiter beschreiten, um die Nachhaltigkeit des Erreichten nicht zu gefährden. Die aktuelle Wirtschaftskrise liefert keinen Grund, in den Anstrengungen nachzulassen, sondern erfordert erst recht einen klaren Kurs in der marktwirtschaftlichen Reform.

Ein stärkeres Augenmerk sollte dabei der Akzeptanz von Reformprozessen gelten. Wurden hier in der Vergangenheit unbestreitbar Fehler bei der – unzureichenden – Vermittlung von Modernisierungsnotwendigkeiten, von politischen Konzepten und einer in sich schlüssigen „Vision“ gemacht, so wäre es aktuell ebenso falsch, unter Akzeptanzgesichtspunkten oder gar wahltaktischen Überlegungen begonnene Reformen in Frage zu stellen, das Reformtempo zu drosseln oder weitere Schritte zur Modernisierung von Sozialstaat, Arbeitsmarkt und Bildung zu verzögern. Vielmehr ist an die Politik die Erwartung zu richten, Leitlinien ihrer Reformagenda zu entwickeln und zu kommunizieren, die geeignet sind, der Bevölkerung als ein „roter Faden“ zu dienen und die in erheblichem Maß vorhandene Anpassungsbereitschaft weiter zu stärken.

Der Reformprozess hat zugleich berechtigte Fragen nach der „Versöhnung“ von Reformdynamik und gesellschaftlicher Solidarität aufgeworfen, die teils noch einer überzeugenden Antwort harren. Die im Umfeld der „Agenda 2010“ initiierten strukturellen Reformen würden zu kurz greifen, wenn in einem Folgeschritt nicht auch die sozialen Voraussetzungen geschaffen würden, um aus dem Erreichten eine Stärkung der gesellschaftlichen Solidarität abzuleiten. Deshalb gehören Bildungs- und Familienpolitik ganz weit nach oben auf die politische Agenda. NRW sollte sich in diesem Sinne u.a. als führendes Bundesland in den Bereichen Ausbildung, Schul- und Hochschulbildung, lebenslanges Lernen, öffentliche und betriebliche Kinderbetreuung und technologiegestützte Arbeitsplatzmobilität etablieren. Wichtig wird sein, dass NRW die erheblichen, bislang noch zu oft rückwärtsgewandt eingesetzten Ressourcen künftig gezielt für die Gestaltung der Zukunft und zugunsten einer auf fairen Teilhabechancen gründenden Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik einsetzt.

Nordrhein-Westfalen hat alle Chancen, bis zum Jahr 2025 aus dem Mittelfeld an die Spitze der Modernisierungsprozesse in Deutschland zu treten. Erforderlich ist dazu eine ganzheitliche Politik, die Solidarität und Effizienz in Einklang bringt.