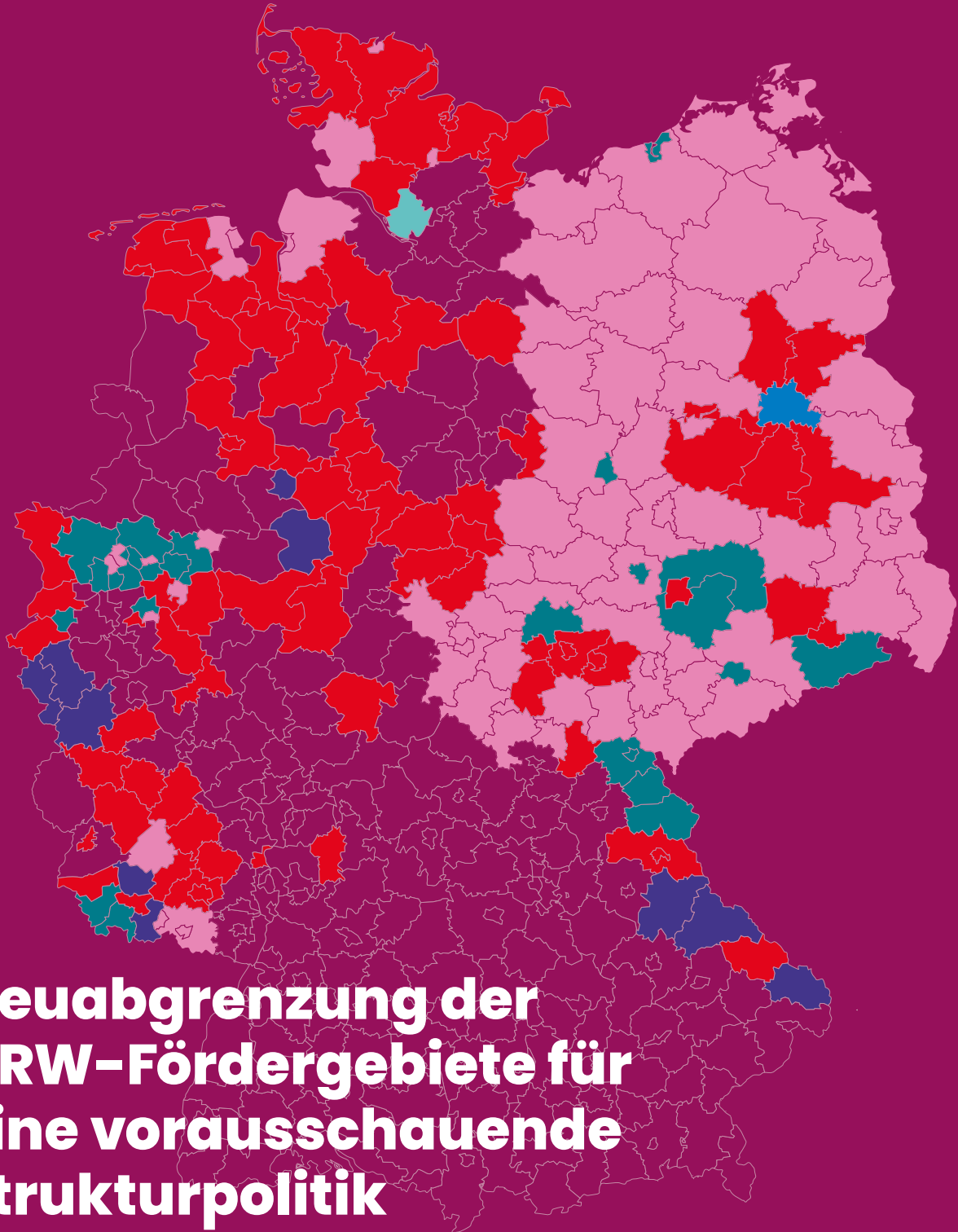


**DGB**

Deutscher  
Gewerkschaftsbund



# Neuabgrenzung der GRW-Fördergebiete für eine vorausschauende Strukturpolitik

Ein Gutachten im Auftrag  
des DGB-Bundesvorstands

Stark in Arbeit.

## Impressum

Herausgeber:

DGB-Bundesvorstand

Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik (SID)

Keithstraße 1, 10787 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

V.i.S.d.P.:

Stefan Körzell, Mitglied im Geschäftsführenden Bundesvorstand des DGB

Verfasser:

Martin Hennicke

Redaktion:

Leon Hasselmann, Sonja Hennen

Gestaltung:

karadesign, Berlin

Titelgrafik:

[brichuas/shutterstock.com](https://brichuas/shutterstock.com) | karadesign

Juni 2026

Rückfragen:

DGB-Bundesvorstand

Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik

[sid-kontakt@dgb.de](mailto:sid-kontakt@dgb.de)

# Vorwort

Wirtschaft und Gesellschaft befinden sich in einem tiefgreifenden Wandel. Geopolitische Krisen, wegbrechende globale Absatzmärkte und der demografische Wandel setzen das stark exportorientierte und industriell geprägte deutsche Wirtschaftsmodell unter Druck. Es besteht die Gefahr wachsender Abhängigkeiten in zentralen Wertschöpfungsketten, Schlüsseltechnologien und bei der Energieversorgung. Hinzu kommen über Jahrzehnte akkumulierte erhebliche Investitionsdefizite insbesondere bei der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge sowie die notwendige Transformation hin zu einer klimaneutralen und digitalen Wirtschaft, die nur langsam voranschreitet.

Die Auswirkungen dieser Herausforderungen fallen regional sehr unterschiedlich aus. Auch Gebiete, die über Jahrzehnte wirtschaftlich prosperiert haben, stehen plötzlich vor tiefgreifenden Umbrüchen. Wie stark eine Region betroffen ist, hängt von ihrer Wirtschaftsstruktur, der vorhandenen Infrastruktur und dem regionalen Arbeitsmarkt ab. Dort, wo wichtige Branchen unter Druck geraten, steht oft das Schicksal ganzer Regionen auf dem Spiel. Gleichzeitig gibt es viele Kommunen, in denen dringender Nachholbedarf bei der öffentlichen Daseinsvorsorge besteht. Der kommunale Investitionsstau ist mit rund 215 Mrd. Euro abermals auf Rekordniveau (KfW-Kommunalpanel 2025).

Die klassische Strukturförderung stößt angesichts dieser Herausforderungen an ihre Grenzen. Sie setzt erst ein, wenn sich Regionen bereits in einer wirtschaftlichen Abwärtsspirale befinden. Diese rückwärtsgerichtete Vorgehensweise ist angesichts der aktuellen Herausforderungen weder wirtschaftlich effizient noch geeignet, verlässliche Zukunftsperspektiven zu schaffen. Sie verstärkt vielmehr Unsicherheiten, untergräbt Vertrauen in staatliche Handlungsfähigkeit und begünstigt gesellschaftliche Polarisierung.

Statt eines reaktiven Reparaturbetriebes braucht es eine proaktive Strukturpolitik, die frühzeitig Regionen in Transformationsprozessen stabilisiert, nachhaltige



DGB/Simone M. Neumann

regionale Entwicklungsperspektiven gestaltet, tarifgebundene Beschäftigung fördert und die Daseinsvorsorge stärkt. Sie muss dem im Grundgesetz verankerten Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse gerecht werden. Das bedeutet, dass sie vorausschauend handeln und Unterschiede nicht nur ausgleichen, sondern ihnen frühzeitig entgegenwirken muss. Ein solch frühzeitiges Agieren reduziert zugleich Abstiegsängste und stärkt damit gesellschaftliche Teilhabe und Vertrauen in den Staat.

Die Erfahrungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ sowie des Investitionsgesetz für Kohleregionen zeigen: Proaktive Strukturpolitik ist wirksam, wenn sie langfristig angelegt, ausreichend finanziert und politisch verlässlich umgesetzt wird. Dass inzwischen verschiedene politische Akteure die Notwendigkeit eines solchen proaktiven Ansatzes anerkennen, ist auch ein Erfolg des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und seiner Mitgliedsgewerkschaften.

Dieser proaktive Ansatz muss sich nun auch in der Neuabgrenzung der Fördergebiete der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) – dem zentralen

Instrument der nationalen Strukturpolitik – widerspiegeln. Die GRW wurde in den vergangenen Jahren mehrfach inhaltlich angepasst, insbesondere im Hinblick auf die Förderung von Transformationstechnologien, die Fachkräftesicherung sowie die Entwicklung von Industrie- und Gewerbeflächen.

Allerdings blieb die Fördergebietskulisse weiterhin auf strukturschwache Regionen beschränkt. Eine solche Fokussierung greift zu kurz. Ebenso notwendig ist es, Regionen vorausschauend in den Blick zu nehmen, die aufgrund ihrer Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten aktuell noch als stabil erscheinen, aber unter hohem Anpassungsdruck stehen. Der DGB erwartet zudem, dass beschäftigungspolitische Standards künftig wieder verbindlich in der GRW verankert werden, um die Tarifbindung im Sinne des Koalitionsvertrages und dem unmittelbaren Zielen der Gemeinschaftsaufgabe zu stärken. Die Förderung der Tarifbindung ist ein zentraler Hebel, um im Strukturwandel wirtschaftliche Dynamik, soziale Sicherheit und regionale Stabilität zusammenzubringen.

Das vorliegende Gutachten von Martin Henicke entwickelt einen konkreten Vorschlag zur Neuabgrenzung der GRW-Fördergebiete. Es richtet die Abgrenzung systematisch an aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen aus und verankert hierfür einen proaktiven Ansatz in der zugrunde liegenden Indikatorik. Mit dem Gutachten will der DGB einen Impuls für eine breite politische Debatte setzen und damit einen Beitrag zur Weiterentwicklung der GRW leisten, um die Zukunftsfähigkeit der regionalen Strukturpolitik in Deutschland nachhaltig zu stärken.



Stefan Körzell

# Inhalt

<b>1. Warum es eine stärker vorausschauende Wirtschafts-, Struktur- und Industriepolitik braucht</b>	<b>4</b>
<b>2. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und ihre jüngsten Reformschritte</b>	<b>6</b>
<b>3. Welche Vorschläge werden für eine Neuabgrenzung der Förderkulisse gemacht?</b>	<b>9</b>
<b>4. Ein zielgerichtetes Konzept für einen regionalen Stresstest</b>	<b>11</b>
<b>5. Weitere zentrale Aspekte einer proaktiven Strukturpolitik</b>	<b>19</b>
<b>6. Die Grenzen der GRW</b>	<b>21</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>24</b>

# 1. Warum es eine stärker vorausschauende Wirtschafts-, Struktur- und Industriepolitik braucht

Die aktuellen geopolitischen und wirtschaftlichen Erschütterungen machen deutlich, dass in der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik mehr Eigenständigkeit und vorausschauendes Handeln notwendig sind. Das deutsche Exportmodell gerät durch internationale Konflikte, Dumpingwettbewerb von Drittstaaten, nicht wettbewerbsfähige Energiepreise und eine neue Zollpolitik angetrieben durch die USA zunehmend unter Druck. Gefährliche Abhängigkeiten und technologische Rückstände müssen frühzeitiger erkannt und gezielt angegangen werden.

Beispiele hierfür sind mangelnde digitale Souveränität, Technologierückstände z.B. im Elektrofahrzeugbau, der Batterie- und Chipproduktion, große Abhängigkeiten bei kritischen Rohstoffen und fossilen Energien und die damit einhergehenden Gefahren für wichtige industrielle Wertschöpfungsketten. Hinzu kommen die Herausforderungen des demografischen Wandels sowie einer möglichst komplett dekarbonisierten Wirtschaft bis 2045.

Eine stärker vorausschauende Wirtschafts-, Industrie- und Strukturpolitik muss den Anspruch haben, diese Gefahren frühzeitiger zu erkennen und durch kontinuierliche öffentliche wie private Investitionen sowie eine verlässliche und planbare Politik gezielt darauf zu reagieren. Sie kann damit gleichzeitig für mehr Sicherheit im Wandel sorgen: Beschäftigte und Unternehmen, die von den Krisen unmittelbar betroffen sind, müssen wieder das Gefühl haben, dass Staat, Wirtschaft und die Sozialpartner gemeinsam handeln, klare Orientierung geben und entschlossen an einem Strang ziehen.

Dies ist dringend nötig. Denn zahlreiche Studien zeigen inzwischen, dass hoher Transformationsdruck mit einer spürbaren Erosion des gesellschaftlichen Zusammenhalts einhergeht. Während der Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung von 2024 belegt, dass das vergangene Wachstumsjahrzehnt 2010 – 2020 in gewissem Umfang zur wirtschaftlichen Angleichung der Regionen beigetragen hat, wurde das räumliche Ungleichgewicht

der Lebensverhältnisse nicht beseitigt (Heider u.a. 2023; Gohla u. a. 2023; Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024). Und gerade dort, wo der Staat seinem Auftrag der Daseinsvorsorge nicht angemessen nachkommt, ist die Zustimmung zu rechtsradikalen Parteien bei Wahlen besonders hoch (Heider u.a. 2025). In diesem Zusammenhang ist auch die Rede von der „Rache der vergessenen Orte“ (Rodríguez-Posè, Andres 2018).

Viele weitere Studien belegen, dass „Transformationsstress“ (Südekum 2024) und ausgeprägte Abstiegsängste in herausgeforderten, oftmals industriell geprägten Regionen antidemokratisches Wahlverhalten fördern können (Heddersheimer u.a. 2024, Hövermann 2025, Bergmann u.a. 2025).

Unstrittig ist, dass antidemokratischen Einstellungen und entsprechendem Wahlverhalten nur mit einem umfassenden Bündel an Maßnahmen und Instrumenten begegnet werden kann. Zugleich gilt als ebenso unstrittig, dass politische Unterstützung nicht allein durch den Einsatz zusätzlicher finanzieller Mittel gewonnen werden kann; der Versuch, „mit viel Geld gegen die AfD anzufördern“, greift daher zu kurz (Südekum 2025) (s. auch Kapitel 5).

Eine präventiv wirkende Regionalpolitik kann allerdings frühzeitig auf Transformationsherausforderungen reagieren und dadurch einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt leisten. In der Fachdebatte hat sich inzwischen die Einsicht durchgesetzt, dass vorausschauendes Handeln in Transformationsregionen wirksamer und kostengünstiger ist als nachträgliche Korrekturmaßnahmen: Es trägt dazu bei, Wertschöpfung und Arbeitsplätze zu sichern und zugleich soziale Folgewirkungen frühzeitig abzumildern. Voraussetzung dafür ist ein kohärent abgestimmtes Instrumentenbündel, das unterschiedliche Politikfelder miteinander verzahnt (s. Kapitel 6).

Das nationale Herzstück der regionalen Strukturpolitik ist seit langem die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung

„Strukturpolitik zur Neugestaltung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Sie ist nicht nur ein Finanzierungsinstrument für die Gestaltung von regionalen Strukturanpassungsprozessen, sondern bildet gleichzeitig auch den strukturpolitischen Koordinierungsrahmen, der entsprechend des europäischen Beihilferahmens die zulässigen Mitfinanzierungen der öffentlichen Hand für private Unternehmensinvestitionen, öffentliche Infrastrukturinvestitionen und viele nichtinvestive Maßnahmen vorgibt.

Die GRW ist außerdem Teil des „Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen“ (GFS). Unter diesem Dach fasst die Bundesregierung eine Reihe von vorwiegend wirtschaftsorientierten Förderprogrammen zusammen, die sich entweder ausschließlich auf die Gebietskulisse der GRW konzentrieren oder gezielt in strukturschwachen Regionen Schwerpunkte setzen.

Ergänzt wird die GRW durch die Europäischen Strukturfonds. Da deren Fördervolumen in der nächsten Förderperiode ab 2028 jedoch drastisch zu schrumpfen droht, kommt der GRW künftig eine noch größere Bedeutung für die regionale Entwicklung zu. Eine Neuausrichtung der GRW bei Zielen, Instrumenten und Förderkulisse im Sinne einer stärker präventiven Ausrichtung hätte damit zugleich eine Signalwirkung für die gesamte Struktur- und Industriepolitik.

Die Bundesregierung ist offensichtlich bestrebt, diese Gemeinschaftsaufgabe auf neue Herausforderungen auszurichten und bezieht darin jetzt auch die Auswahl ihrer Gebietskulisse mit ein (Alm u.a. 2025). Dieses Gutachten soll sie darin unterstützen.



Uwe/stock.adobe.com

## 2. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und ihre jüngsten Reformschritte

Die GRW entstand bereits im Jahr 1969, indem mit dem neuen Art. 91 a GG die Mitwirkung des Bundes in der regionalen Strukturpolitik erstmals begründet wurde. Konkret heißt es hier: „[...] wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“.

Bis dahin befand sich dieses Politikfeld nach Art. 30 GG ausschließlich in der Hand der Bundesländer. Die GRW wird seitdem von Bund und Ländern paritätisch finanziert. Sie hat sich seit 1969 trotz aller Interessengegensätze im föderal organisierten Deutschland insgesamt bewährt, ist administrativ gut eingespielt und bildet somit seit fast 60 Jahren das Rückgrat der nationalen regionalen Strukturpolitik.

Bisher werden die Regionalfördergebiete der GRW auf der Basis von Arbeitsmarktregionen abgegrenzt. „Strukturschwäche“, die sie maßgeblich adressieren soll, wird dabei in der Förderperiode 2022 – 2027 mit einem Set aus vier Indikatoren identifiziert:

- Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen (mit 37,5 % gewichtet),
- durchschnittliche Unterbeschäftigungsquote (37,5 %),
- prognostizierte Zahl der Erwerbsfähigen 2017 - 2040 (17,5 %),
- Infrastrukturausstattung (7,5 %).

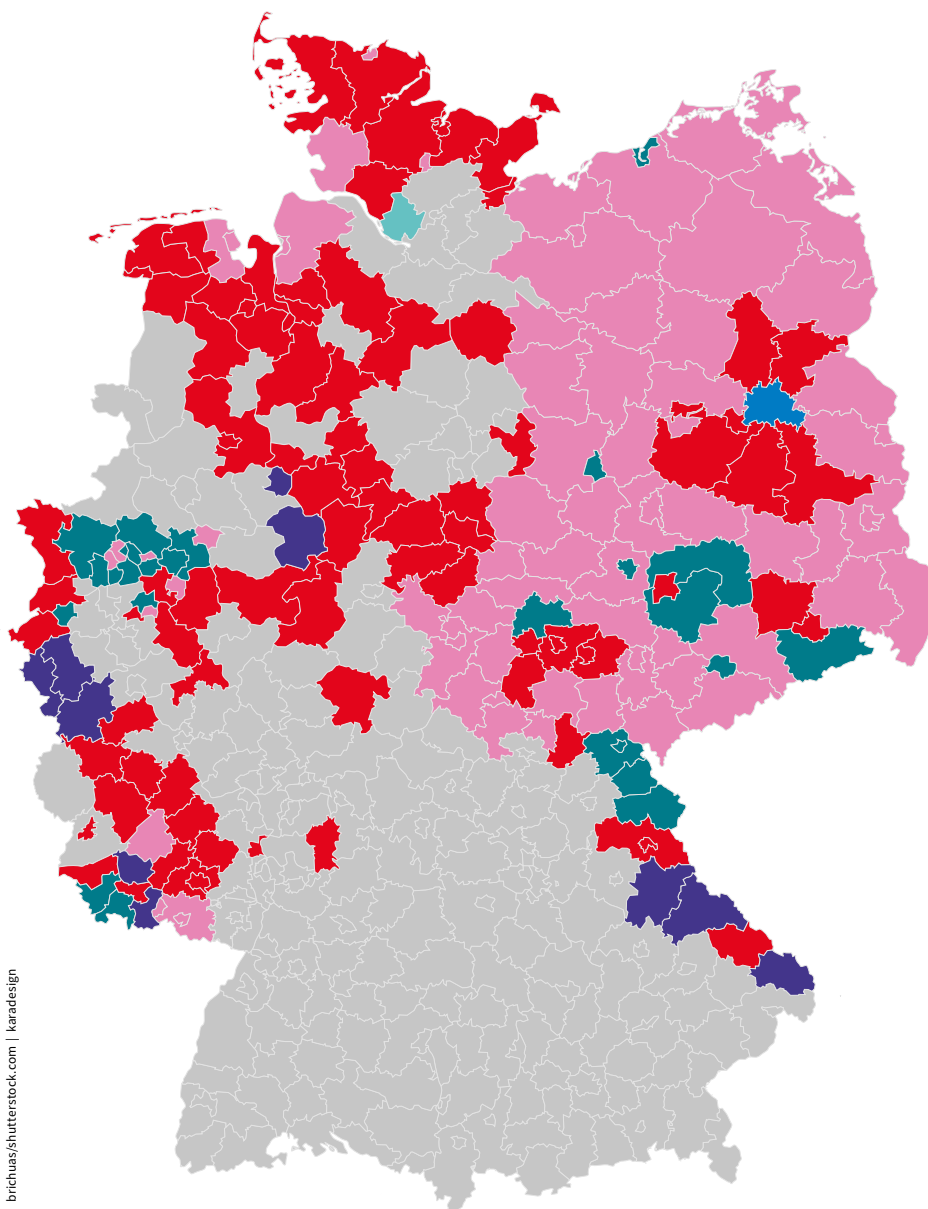
An der bisherigen Ausgestaltung der GRW hat es in der Fachdebatte aus zwei Gründen zunehmend Kritik gegeben:

- Die GRW agiert in den Förderregionen vergangenheitsbezogen. Die aktuelle Förderperiode basiert bei der Gebietsabgrenzung auf den Bestandsdaten von 2017 - 2019. Diese Daten sind zum Ende der Förderperiode teilweise bereits 10 Jahre alt. Die GRW ist somit ein „reaktiver Reparaturbetrieb“, der den zukünftigen Transformationsaufgaben nicht mehr gewachsen ist (Südekum, Posch 2025).

- Die GRW hat sich bisher sehr stark auf regionale Wirtschafts- und Arbeitsplatzaspekte konzentriert. Sie hat damit die wachsende Bedeutung der jeweiligen Standortattraktivität und der unterschiedlichen Lebensbedingungen in den Regionen vernachlässigt, obwohl das Grundgesetz in Art. 91 die Gemeinschaftsaufgaben ausdrücklich mit der „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ beauftragt hat.

Bei der Überarbeitung der GRW im Jahr 2023 wurden erste Reformschritte unternommen. So wurde das Zielsystem der GRW aktualisiert (s. Abb. 1). Die Gemeinschaftsaufgabe wurde auf drei Hauptziele erweitert, um die zukünftigen Transformationsbedarfe im Hinblick auf eine dekarbonisierte Wirtschaft besser abzubilden. Dafür wurde eigens ein neues Hauptziel eingeführt: „Transformationsprozesse hin zu einer klimaneutralen und nachhaltigen Wirtschaft beschleunigen“. Daneben gilt nun auch der „Ausgleich von Standortnachteilen“ als weiteres Hauptziel. Damit wird die zunehmende Bedeutung der regionalen Standortattraktivität berücksichtigt und deren Bedeutung für eine vorausschauende Strukturpolitik unterstrichen (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2023).

Im Jahr 2025 wurde zusätzlich ein Konsultationsverfahren zwischen Bund und Ländern mit dem Ziel eingeleitet, die GRW zu vereinfachen und zu verschlanken. Das Konsultationsverfahren mündete in einem Beschluss vom 31.12.2025 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026), der die Listen förderfähiger Branchen vereinheitlichte, Erleichterungen bei der Förderung von Klein- und Mittelunternehmen, bei Industrie- und Gewerbeflächen sowie bei Forschungs- und Innovationsinfrastrukturen vorsieht. Zusätzlich können jetzt auch Unternehmensinvestitionen gefördert werden, wenn dadurch die Arbeitsproduktivität um mindestens 10% bei gleichbleibender Beschäftigung steigt. Dies ist ein sinnvoller Versuch, dem Fachkräfteengpass durch steigende Arbeitsproduktivität zu begegnen. Gleichzeitig eröffnet diese Regelung jedoch Konstellationen, in denen Beschäftigung abgebaut wird, während die Lohnsumme



### GRW-Fördergebiete 2022-2027

- **C**  
Der gesamte Landkreis ist C-Fördergebiet
- **D**  
Der gesamte Landkreis ist D-Fördergebiet
- **C/D**  
Im Landkreis gibt es sowohl C- als auch D-Fördergebiete
- **C/D/N**  
Im Landkreis gibt es C-, D- und Nicht-Fördergebiete
- **C/N**  
Im Landkreis gibt es C- und Nicht-Fördergebiete
- **D/N**  
Im Landkreis gibt es D- und Nicht-Fördergebiete
- **N**  
Der gesamte Landkreis ist kein GRW-Fördergebiet

Quelle der Daten für die Karte:  
bundeswirtschaftsministerium.de

brichuas/shutterstock.com | karadesign

infolge allgemeiner Lohnsteigerungen (etwa durch Tarifabschlüsse) stabil bleibt. Eine solche Entwicklung widerspricht dem Ziel der Beschäftigungssicherung. Der Einsatz von GRW-Fördermitteln sollte daher strikt an den Erhalt von Arbeitsplätzen gebunden sein.

Darüber hinaus sieht der Beschluss einen Ausbildungsbonus in Regionen mit einem hohen zu erwartenden Bevölkerungsrückgang und die Stärkung von regionalen Entwicklungskonzepten vor: Kommunale Infrastrukturinvestitionen mit einer Förderquote von mehr als 60% müssen zukünftig ihre Einbettung in ein regionales Entwicklungskonzept nachweisen. Kommunale Entwicklungskonzepte können ein wichtiges Instrument für mehr Teilhabe bei lokalen Veränderungsprozessen sein, wenn sie durch einen breiten Beteiligungsprozess erarbeitet werden.

Im Zuge des Konsultationsverfahrens wurde allerdings auch die Förderbedingung der Tarifbindung (bzw. ein gleichwertiges Entlohnungssystem) als Kriterium fallengelassen. Dies ist aus mehreren Gründen nicht nachvollziehbar. Zum einen wurde das Kriterium 2023 erst aufgenommen. Erratische Änderungen am Förderrahmen stehen der notwendigen Planungssicherheit entgegen, die Unternehmen und Regionen im Strukturwandel dringend benötigen. Zudem läuft diese Anpassung dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung zuwider, der eine Ausweitung der Tarifbindung explizit vorsieht. Jüngst wurde vom Bundestag deshalb auch das Tariftreuegesetz zur Stärkung der Tarifsysteme bei öffentlichen Auftragsvergaben und Beschaffungen beschlossen. Dies folgt einer langfristigen Forderung der Gewerkschaften, den Beschäftigten mehr Sicherheit und Mitsprache im strukturellen Wandel zu ermögli-

chen, indem der öffentliche Mitteleinsatz als Hebel zur Stärkung der Tarifbindung genutzt wird.

Wieso die GRW hier den eigenen politischen Maßgaben der Bundesregierung entgegenläuft, ist daher nicht nachvollziehbar.

Eine vollständige Übersicht über die verschiedenen Reformschritte der GRW gibt die folgende Grafik des BMWF.

Im Gegensatz zur strategischen Neuausrichtung der GRW blieb jedoch die Gebietsabgrenzung für die laufende Förderperiode 2022–2027 unangetastet. Diese Anpassung an die bisherige Reform muss nun für die zukünftige Förderperiode nachgeholt werden.

## GRW-Neuaufstellung: Änderungen gegenüber Status quo

### Hauptziele

Beschäftigung schaffen / Wohlstand und Wachstum erhöhen	Standortnachteile ausgleichen	Transformationsprozesse beschleunigen (Klimaschutz/ Nachhaltigkeit)
---	-------------------------------	---

### Förderbereiche

Unternehmensförderung	Wirtschaftsnahe Infrastruktur	Regionale Entwicklungskonzepte und deren Umsetzung	Vernetzung und Kooperation	Regionale Daseinsvorsorge
-----------------------	-------------------------------	--	----------------------------	---------------------------

### Ansatzpunkte

Fokus: Regelungen vereinfachen und verschlanken	Fokus: Verbesserungen Investitionen in wirtschaftsnahe Infrastruktur	Stärkung Grundsatz „Planung vor Investition (Infrastruktur)“	Integration Bundeswettbewerb „Zukunft Region!“	Regionale Attraktivität verbessern (auch zur Arbeits- und Fachkräftesicherung)
---	--	--	--	--

### Weiteres (Auswahl)

Zusätzliche Anreize für KMU-Investitionen	Neuer Fokus auf Arbeitsproduktivität	Stärkung der Fachkräftesicherung	Verbesserung der Förderung zur Entwicklung von Industrie- und Gewerbeflächen	Erweiterung der Förderung für Forschungsinfrastruktur und Innovationscluster
---	--------------------------------------	----------------------------------	--	--

keine Änderung    
  teilweise Änderung\*    
  Neu ab 2026\*    
 \* Umsetzung erfolgt durch die Länder im Laufe des Jahres 2026

### 3. Welche Vorschläge werden für eine Neuabgrenzung der Förderkulisse gemacht?

In den letzten Jahren hat sich in Wissenschaft und Politik zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass Strukturpolitik nicht nur bestehende Strukturschwächen ausgleichen, sondern auch frühzeitig Regionen unterstützen muss, die heute stabil erscheinen, absehbar aber vor erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen stehen.

Damit hat sich eine langjährige Forderung der Gewerkschaften nach einer stärker proaktiv ausgerichteten Politik zur Bewältigung von Strukturbrüchen und Standortnachteilen zum wissenschaftlichen Konsens entwickelt. Auch den langjährigen Forderungen nach einer stärkeren Einbeziehung von Daseinsvorsorgeinfrastrukturen zur Verbesserung der regionalen Standortattraktivität wurde mittlerweile durch die Aufnahme in den Förderkatalog der GRW gefolgt, allerdings bisher eher mit einem relativ kleinen Fördervolumen.

Begonnen hat dieser Neuorientierungsprozess in der Strukturpolitik mit der gemeinsamen Kohlekommission von 2019. Sie hat in ihrem Abschlussbericht für den Ausstieg aus der Kohleverstromung in Deutschland einige wichtige strukturpolitische Grundsätze formuliert (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019):

- Strukturentwicklung braucht Zeit und ist ein kontinuierlicher gemeinsamer Prozess, der auf der Grundlage regionaler Entwicklungskonzepte erfolgen sollte.
- Die Zielsetzung ist hierbei nicht allein Wirtschaftswachstum, sondern auch hochwertige Arbeitsplätze, Innovationskraft und gleichwertige Lebensverhältnisse, die auch auf einer leistungsfähigen Daseinsvorsorge beruhen.
- Durch eine Institutionalisierung des Strukturentwicklungsprozesses mit einer starken Organisationsstruktur sollen Kommunen, Länder und zivilgesellschaftliche Akteure sowie die Sozialpartner eng eingebunden werden.

- Der Transformationsprozess muss passgenau auf die Regionen zugeschnitten sein, er braucht Planungssicherheit, eine mehrjährige, auskömmliche Finanzierung sowie eine Steuerung durch regelmäßiges Monitoring und Evaluierung.

In den darauffolgenden 20. und 21. Legislaturperioden haben die jeweiligen Bundesregierungen diesen Ansatz aufgegriffen, indem sie die oben beschriebenen GRW-Reformen einleiteten und außerdem im Jahr 2024 einen umfangreichen Gleichwertigkeitsbericht erarbeiten ließen.

Dieser Gleichwertigkeitsbericht untersucht anhand von 42 sozioökonomischen Einzelindikatoren aus den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft, Infrastruktur & Daseinsvorsorge, Klima & Umwelt die unterschiedlichen Lebensverhältnisse in Deutschland zusammen. Damit wurde erstmals eine detaillierte Analyse der unterschiedlichen Lebensverhältnisse in Deutschland vorgelegt.

Gleichzeitig kündigt der Gleichwertigkeitsbericht an, dass diese umfangreichen Analysen sozioökonomischer Indikatoren auch als Grundlage für ein Konzept zur Abgrenzung künftiger Fördergebiete dienen sollen, um den präventiven Charakter der Regionalförderung weiter zu stärken. In ihrem Koalitionsvertrag von 2025 hat die aktuelle Bundesregierung diesen Ansatz aufgegriffen, indem sie eine zukünftige Mittelverteilung für strukturschwache Regionen nach sozioökonomischen Indikatoren ankündigte.

Einen ähnlichen Ansatz wie der Gleichwertigkeitsbericht verfolgen die drei sozioökonomischen Disparitätenberichte, die vom Dortmunder Institut für Landes- und Stadtentwicklung (ILS Research) zwischen den Jahren 2015 und 2023 erarbeitet wurden. In ihrem Bericht aus dem Jahr 2023 wird für die rund 400 kreisfreien Städte und Landkreise in Deutschland nicht nur eine Bestandsaufnahme ungleicher Lebensverhältnisse vorgenommen, sondern zugleich eine Analyse der Resilienz und Zukunftsfähigkeit sämtlicher Regionen

durchgeführt (Heider u.a. 2023). Hierzu haben die Autoren insgesamt 11 Kennziffern für eine vorausschauende regionale Strukturpolitik entwickelt. Diese werden dann in einer Clusteranalyse zu vier unterschiedlichen Raumtypen zusammengefasst, von denen zwei Unterstützungsbedarfe aufweisen.

Verschiedene weitere Analysen zur Neuabgrenzung der Fördergebietskulisse konzentrieren sich insbesondere auf regionale Branchenstrukturen und die Diversität der regionalen Arbeitsmärkte. Zusätzlich wird untersucht, welche Regionen sich im Hinblick auf eine dekarbonisierte Wirtschaft unter „Transformationsstress“ befinden, also besonders stark von CO<sub>2</sub>-emittierenden Unternehmen abhängen (s.u.a. Alm, Wehy 2025, Südekum, Posch 2025).

Der Kerngedanke hierbei: Für die Zukunftsfähigkeit von Regionen und die Anfälligkeit für globale Krisen ist die Diversität der Wirtschaft und der Grad der Abhängigkeit

von einzelnen Wirtschaftszweigen sowie von Unternehmen mit hohem Umstellungsbedarf wichtig.

Letztendlich hat sich auch der Sachverständigenrat in seinem Frühjahrsgutachten 2025 für eine mehr proaktive Strukturpolitik ausgesprochen (Sachverständigenrat 2025). Er hat dabei auf einen Vorschlag zur Neuabgrenzung der Gebietskulisse verwiesen, der neben den bisherigen Förderregionen eine „zweite Fördersäule“ etablieren will. Hier sollen bundesweit die Regionen förderfähig sein, deren Unternehmen besonders hohe Emissionen pro Arbeitsplatz aufweisen und somit unter hohem „Transformationsstress“ stehen (Südekum, Posch 2024).

Es zeigen sich bisher also sehr unterschiedliche Vorstellungen für eine neue Gebietsabgrenzung der GRW.



industrieblick/sto.dk.adobe.com

# 4. Ein zielgerichtetes Konzept für einen regionalen Stresstest

## Vorüberlegungen

Es ist plausibel, dass ein Messkonzept, das neben bestehenden Strukturschwächen auch künftige Herausforderungen sowie die Vielfalt regionaler Lebensrealitäten abbilden soll, auf eine Vielzahl unterschiedlicher Indikatoren angewiesen ist. Vor diesem Hintergrund ist der Ansatz des Bundeswirtschaftsministeriums im Gleichwertigkeitsbericht 2024 insgesamt 41 Einzelindikatoren heranzuziehen, nachvollziehbar.

Andererseits sollte ein neues Regionalindikatorenmodell möglichst einfach, transparent und verständlich sein, sonst hat es wenig Chancen auf Umsetzung in einem sehr komplexen politischen Einigungsprozess zwischen dem Bund und 16 Bundesländern. Zwar hat die Bundesregierung mit insgesamt 16 Stimmen im Koordinierungsausschuss der GRW die Möglichkeit, gemeinsam mit einigen wenigen Ländern zu Mehrheitsbeschlüssen zu kommen. Bisher wurde aber immer wieder angekündigt, in einer so wichtigen Frage wie der zukünftigen Förderkulisse einen möglichst breiten Konsens herbeizuführen. Dementsprechend wäre ein Konsens zwischen Bund und Ländern Voraussetzung für ein stärker vorausschauendes Regionalindikatorenmodell.

Zugleich kommt es auf eine klare Kommunikation und gute Vermittelbarkeit gegenüber den betroffenen Zielgruppen an, um beim Einsatz öffentlicher Mittel Enttäuschungen und Demokratiefrost - gerade in den „transformationsgestressten“ Regionen - vorzubeugen.

Daher erscheint es sinnvoll, sich auf ein überschaubares Set aussagekräftiger Indikatoren zu konzentrieren. Zudem sollte die neue Fördergebietskulisse auf Basis der 400 kreisfreien Städte und Kreise in Deutschland entwickelt werden und nicht mehr wie bisher auf der Grundlage von Arbeitsmarktregionen. Dies erhöht die Datenverfügbarkeit und Datenaktualität. Arbeitsmarktregionen haben zudem im Bewusstsein der Menschen keine Verankerung, sie sind ein eher künstliches Konstrukt.

Voraussetzung für die Erstellung der Fördergebietskulisse auf Basis der 400 kreisfreien Städte und Kreise in Deutschland ist eine flächendeckende Datenverfügbarkeit. Die Daten müssen auf einer einheitlichen Erhebungsmethode beruhen, um regionale Vergleichbarkeit sicherzustellen. Darüber hinaus sollten sie über einen längeren Zeitraum vorliegen, um Entwicklungsverläufe in den Regionen nachvollziehen zu können.

Bei der Auswahl eines „vorausschauenden“ Regionalindikatorenmodells kann auf Erkenntnisse der Resilienzforschung zurückgegriffen werden. Ursprünglich in der Psychologie verankert, untersucht sie die individuelle Fähigkeit, Krisen, Stress und widrige Lebensumstände zu bewältigen. Unter Resilienz werden deshalb die Fähigkeiten, Potenziale und Kompetenzen beschrieben, mit krisenhaften, disruptiven und herausfordernden Ereignissen umzugehen. Angesichts der vielfältigen Krisen der vergangenen Jahre hat dieser Ansatz – auch in Anwendungsfeldern jenseits der Psychologie - an Bedeutung gewonnen. So wird auch die Wirtschafts- und Strukturpolitik immer stärker von der Resilienzdebatte beeinflusst.

„Regionale Resilienz“ wird dabei als Fähigkeit von Regionen verstanden, „interne und externe Störungen durch vorbereitendes Handeln und die Absehbarkeit von Wandlungsprozessen zu absorbieren“ (Weingarten et al 2018). Die Resilienzforschung zielt unter anderem darauf ab, mithilfe geeigneter Analyseinstrumente zu untersuchen, wie gut Regionen auf Veränderungen und Krisen reagieren können. Es handelt sich dabei gewissermaßen um einen „Stresstest für Regionen“.

Die folgenden vier gleichgewichteten Fragestellungen bilden – orientiert an den Zielen der GRW – die Grundlage für die Auswahl der „Stresstest“-Indikatoren in dem hier entwickelten Modell zur Abgrenzung der Fördergebietskulisse.

## Wie divers und zukunftsfähig ist die regionale Wirtschaft?

In der ökonomischen Resilienzforschung hat die Diversität der regionalen Branchen- und Arbeitsmarktstruktur eine wichtige Bedeutung. Eine hohe regionale Spezialisierung und Konzentration auf einige wenige Branchen kann bei Krisen- und Transformationssituationen zu Problemen führen. Eine diverse Wirtschaftsstruktur gilt dagegen als resilienter gegenüber globalen Krisen, da sie die Abhängigkeit von einzelnen Krisenbranchen vermindern kann (Alm u.a 2025). Gleichzeitig kann eine diverse Wirtschaft die regionale Innovationsfähigkeit stärken, da neue Ideen, Technologien und Wissen über verschiedene Branchen hinweg entwickelt und ausgetauscht werden können.



Indikator 1

### Herfindahl-Hirschmann-Spezialisierungsindex/ Krugman-Spezialisierungsindex

Um den Spezialisierungsgrad von Regionen und damit ihre Resilienz abzubilden, können sowohl der **Herfindahl-Hirschmann-Spezialisierungsindex** (HHI) als auch der **Krugman-Spezialisierungsindex** herangezogen werden. Der Krugman-Index ist ein Maß aus der Regionalökonomie und berechnet die Summe der absoluten Abweichungen der Beschäftigtenanteile einzelner Branchen in einer Region von den entsprechenden Anteilen auf gesamtdeutscher Ebene (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2005). Beide Indikatoren verfolgen das gleiche Ziel und unterscheiden sich lediglich geringfügig in ihrer Berechnungsmethode sowie in den resultierenden Ergebnissen.



Indikator 2

### Gründungsintensität

Für die Zukunftsaussichten einer Regionalwirtschaft spielt außerdem das regionale Neugründungsgeschehen eine wichtige Rolle. Ein dynamisches Unternehmensumfeld mit vielen Neugründungen deutet auf eine vitale und resiliente Wirtschaft hin, da Start-ups eine besondere Bedeutung für die Durchsetzung von Innovationen, neuen Technologien und Geschäftsideen haben (Institut für Mittelstandsforschung 2020). Als Maßeinheit kann die **Gründungsintensität** als Saldo aus Unternehmensan- und abmeldungen je 100.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dienen.



Indikator 3

### Beschäftigte in Wissensberufen und Zahl der regionalen Patentanmeldungen

Zusätzlich geben die **Beschäftigten in Wissensberufen** (als Anteile an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten) sowie die **Zahl der regionalen Patentanmeldungen** (je 100.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) Hinweise auf die regionale Innovationsfähigkeit und die Wissensintensität der Wirtschaft. Eine hohe Innovationsdynamik und Wissensintensität gelten als Garant für eine besonders dynamische und damit eher resiliente Regionalwirtschaft (Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung 2002).



Indikator 4

### Unterbeschäftigungsquote

Aus den bisherigen Erfahrungen mit Strukturanpassungsprozessen in Deutschland zeigt sich außerdem, dass Regionen mit einer hohen, persistenten Arbeitslo-

sigkeit oftmals in einen Teufelskreis geraten: Hohe, anhaltende Unterbeschäftigung ist nicht nur ein Indikator für wirtschaftliche Strukturschwäche, sondern führt oftmals auch zu steigenden Armutsquoten, überdurchschnittlich hohen Sozialtransfers und daraus folgend struktureller Finanzschwäche der betroffenen Kommunen, geringen kommunalen Zukunftsinvestitionen und sinkender Standortattraktivität. Dies gilt z. B. für viele altindustrialisierte Regionen in Deutschland, aber auch für einige strukturschwache ländliche Räume (Heider u.a. 2023, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024). Sie sind aufgrund dieser regionalen Krisenkreisläufe damit deutlich weniger resilient und schlechter auf zukünftige Herausforderungen vorbereitet.

Deshalb liegt es nahe, das Merkmal **Unterbeschäftigungsquote** aus der bisherigen GRW-Abgrenzung beizubehalten. Die Zahl der Unterbeschäftigten umfasst neben den registrierten Arbeitslosen auch Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, in Kurzarbeit sowie in vorruhestandsähnlichen Regelungen. Die Zahl der Unterbeschäftigten bezieht sie dann auf die Gesamtzahl der zivilen Erwerbspersonen in den jeweiligen Kreisen und kreisfreien Städten. Damit vermittelt die Unterbeschäftigungsquote ein umfassenderes Bild der regionalen Unterbeschäftigung als die reine Arbeitslosenquote.



## Welche Regionen befinden sich unter besonderem Transformationsdruck?

Die Dekarbonisierung der Wirtschaft stellt eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung dar, deren Intensität jedoch regional stark variiert. Besonders betroffen sind traditionelle Industrieregionen mit einem hohen Anteil energie- und emissionsintensiver Branchen (z. B. Stahl, Metall, Chemie) sowie deren Zulieferer, die überdurchschnittlich hohe Investitionen in eine klimaneutrale Produktion benötigen. Die Reform der GRW hat auf diese Divergenzen reagiert: Seit 2023 ist die Beschleunigung der Transformation hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft ausdrücklich als Ziel in den neuen Zielsetzungen verankert. Bei der Weiterentwicklung des Indikatorenmodells muss dies nun ebenfalls entsprechend berücksichtigt werden.



Indikator 1

### Beschäftigtenanteile in energieintensiven Industrien oder emissionsintensiven Branchen

Um Klimaneutralität voranzutreiben und zugleich zentrale heimische industrielle Wertschöpfungsketten zu sichern, ist die Einführung spezifischer Messgrößen sinnvoll. Geeignet erscheinen etwa die **Beschäftigtenanteile in energieintensiven Industrien** oder die **Beschäftigtenanteile in emissionsintensiven Branchen**. Diese Indikatoren sind wichtig, weil sie aufzeigen, in welchen Regionen die Transformationsherausforderungen besonders groß sind und welche Arbeitsmarktstrukturen besonders stark von der Dekarbonisierung betroffen sein werden.



nuttawutmy/stock.adobe.com

## Besteht eine ausreichende Demografiefestigkeit und Fachkräfteentwicklung?

Die künftige demografische Entwicklung in den einzelnen Regionen lässt sich anhand der vorliegenden Geburtenraten gut prognostizieren. In vielen Regionen liegen diese seit längerer Zeit auf einem zu niedrigen Niveau, sodass künftig mit einem weiter sinkenden Erwerbspersonenpotenzial und damit einer Begrenzung des wirtschaftlichen Produktionspotenzials gerechnet werden muss. Fachkräftesicherung und -entwicklung gewinnen daher im Kontext regionaler Resilienz an Bedeutung.

Für die Resilienz einer Region ist entscheidend, wie das vorhandene Erwerbspersonenpotenzial ausgeschöpft, die Arbeitsproduktivität gesteigert und Fachkräfte in den einzelnen Regionen ausgebildet, gehalten oder gezielt angeworben werden können – einschließlich der Gewinnung gut qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland. Dabei bestehen deutliche regionale Unterschiede.



Indikator 1

### Altersstruktur der Beschäftigten

**Das Verhältnis von jungen Beschäftigten unter 30 zu älteren Beschäftigten über 50 Jahren am Arbeitsort** gibt Aufschluss über die Altersstruktur der regionalen Erwerbspersonen und zeigt potenzielle Fachkräfteengpässe in den kommenden Jahren auf. Regionen mit einem hohen Anteil älterer Beschäftigter stehen vor der Herausforderung, Wissenstransfer und Nachfolgeprozesse zu organisieren, während Regionen mit einer jüngeren Belegschaft langfristig ein stabileres Erwerbspersonenpotenzial aufweisen. Dieser Indikator ist zentral, um gezielte Maßnahmen zur Nachwuchsförderung, Weiterbildung oder Rekrutierung zu planen und damit die Resilienz des Arbeitsmarktes zu stärken.



Indikator 2

### Anteil junger Erwachsener ohne abgeschlossene Berufsausbildung

**Der Anteil der 20- bis 34-Jährigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung** spiegelt die Ausbildungsfähigkeit und die Effektivität der regionalen Fachkräfteentwicklung wider. Ein hoher Anteil weist darauf hin, dass das Potenzial junger Arbeitskräfte nicht optimal ausgeschöpft wird, was langfristig die Produktivität und Innovationsfähigkeit der Region einschränken kann.



Indikator 3

### Anteil ausländischer Beschäftigter mit akademischem Abschluss

**Der Anteil ausländischer Beschäftigter mit akademischem Abschluss an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit akademischem Abschluss am Arbeitsort** zeigt, wie attraktiv eine Region für ausländische hochqualifizierte Fachkräfte ist. Angesichts des erwarteten Bedarfs an qualifizierten Zuwanderern liefert diese Kennziffer zudem Hinweise auf die absehbare Entwicklung regionaler Arbeitsmärkte. Regionen mit einem niedrigen Anteil könnten Maßnahmen zur Verbesserung der Attraktivität, wie etwa gezielte Rekrutierung, Integrationsmaßnahmen oder familienfreundliche Angebote, priorisieren, um den künftigen Fachkräftebedarf zu decken.

## Wie gut schneidet die Region mit Blick auf öffentliche Infrastruktur, staatliche Handlungsfähigkeit und gesellschaftlichen Zusammenhalt ab?

Etwa die Hälfte der staatlichen Infrastrukturinvestitionen in Deutschland wird von den Kommunen und ihren kommunalen Unternehmen getragen (DIW Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2015). Die finanzielle und personelle Handlungsfähigkeit dieser Akteure ist daher von zentraler Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit einer Region. Investitionen sind nicht nur für den Erhalt und Ausbau der Infrastruktur essenziell, sondern auch für die Attraktivität der Regionen als Standorte für Unternehmen und qualifizierte Fachkräfte, da sie unmittelbar die örtliche Standortattraktivität und Lebensqualität beeinflussen.

Als zentrale Voraussetzung für gleichwertige Lebensverhältnisse sind sie zudem eine wichtige Säule zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten. Gesellschaftlicher Zusammenhalt ist eine zentrale Voraussetzung für Vertrauen in staatliche Institutionen. Er fördert privates Engagement, stärkt die Bereitschaft zu Reformen und Veränderungen und wirkt Abstiegsängsten sowie politischem Attentismus entgegen. Damit gilt er als ein wesentliches Merkmal regionaler Resilienz.

Der bisherige Infrastrukturindex bei der Abgrenzung der GRW-Fördergebiete bildet diese Dimension nicht ausreichend ab, da er sich auf überregionale Verkehrsinfrastruktur, Breitbandausstattung und MINT-Beschäftigte und somit lediglich auf die wirtschaftsnahe Infrastruktur in den Regionen konzentriert.

Um die regionalen Lebensbedingungen und Zukunftschancen besser abzubilden, sollten daher weitere Indikatoren herangezogen werden.



Indikator 1

### Zugang zu Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen

Das Indikatorensystem sollte neben dem **Anteil der Haushalte mit Glasfaseranschluss** auch die **Zahl der Einwohner\*innen je Hausarzt**, die **Betreuungsquote von Kleinkindern unter 3 Jahren** und einen **Schienenreichbarkeitsindex** berücksichtigen. Diese Kennzahlen erfassen die medizinische Versorgung, frühkindliche Bildung und Mobilität in den Regionen. Insbesondere der Schienenreichbarkeitsindex gewinnt angesichts der notwendigen Verkehrswende an Relevanz, da er die Anbindung an überregionale Wirtschaftszentren widerspiegelt.



Indikator 2

### Finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen

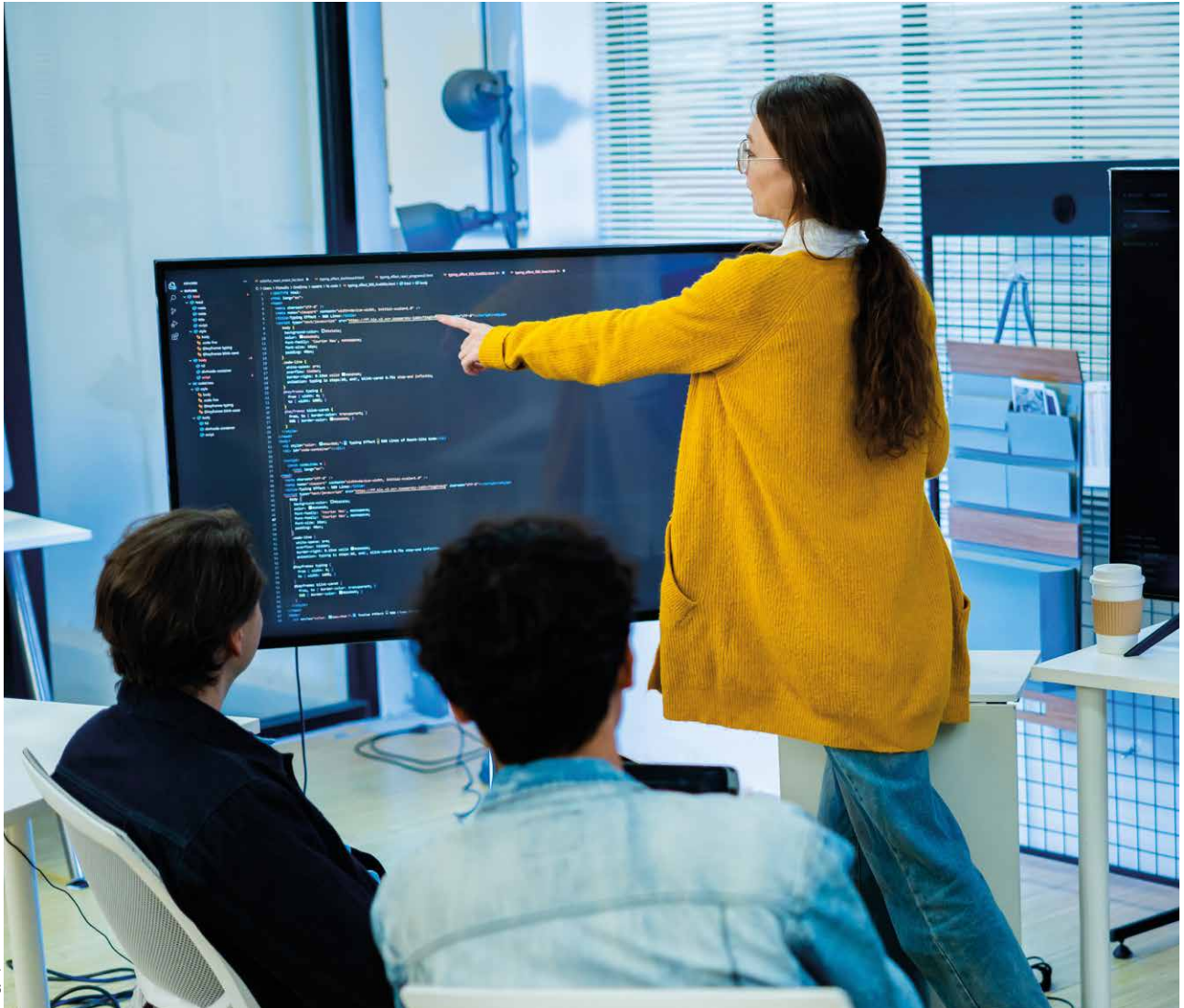
Die **kommunalen Sachinvestitionen je Einwohner\*in** geben Aufschluss über die finanzielle Spielräume der Kommunen zur Sicherstellung und Weiterentwicklung ihrer Infrastruktur. Regionen mit höheren Investitionsvolumina pro Kopf sind besser in der Lage, notwendige Infrastrukturmaßnahmen – etwa für Bildung, Gesundheit, Verkehr und digitale Netze – zeitnah umzusetzen.



Indikator 3

### Gesellschaftlicher Zusammenhalt

Die quantitative Erfassung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist komplex. Häufig wird hierfür die **Wahlbeteiligung bei der letzten Bundestagswahl** herangezogen. Sie dient als Indikator für gesellschaftliche Teilhabe und Integration und kann zugleich auf mögliche



Yinyu/paumi/stock.adobe.com

Vertrauensdefizite zwischen staatlichen und kommunalen Institutionen und der örtlichen Bevölkerung hinweisen. Regionen mit niedriger Wahlbeteiligung können auf ein erhöhtes Risiko von Vertrauensdefiziten, politischer Entfremdung oder sozialen Spannungen hinweisen.

Im Ergebnis soll das vorgeschlagene Indikatorenmodell zwei Dimensionen abbilden: Zum einen sollen **Gebiete mit bestehenden Strukturproblemen** identifiziert werden. Hierfür wurden unter anderem Merkmale aus der bisherigen GRW-Abgrenzung übernommen, die In-

formationen zu regionaler Unterbeschäftigung, Fachkräftepotenzialen und der vorhandenen Infrastrukturausstattung liefern.

Zum anderen umfasst das Modell ein **Set zusätzlicher Indikatoren, die Aufschluss über die Zukunftsfähigkeit von Wirtschaftsräumen** und über regionalspezifische Transformationsrisiken geben können.

Die folgende Tabelle fasst das vorgeschlagene Regionalindikatorenmodell zusammen.

## GRW-Regionalindikatorenmodell

### Diversität und Zukunftsfähigkeit der regionalen Wirtschaft

Herfindahl-Hirschmann-Index oder Krugman-Index Bundesagentur für Arbeit (BA)

Gründungsintensität Handelsregister

Patentanmeldungen Deutsches Patentamt

Beschäftigte in Wissensberufen Bundesagentur für Arbeit (BA)

Unterbeschäftigungsquote Bundesagentur für Arbeit (BA)

### Transformationsstress

Beschäftigtenanteile in energieintensiven oder in emissionsintensiven Industrien Bundesagentur für Arbeit (BA)

### Demografiefestigkeit, Fachkräfteentwicklung

Verhältnis von jungen zu älteren sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten Statistisches Bundesamt

Anteil junger Erwachsener ohne Berufsabschluss Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)

Anteil ausländischer Fachkräfte mit akademischem Abschluss Statistisches Bundesamt

### Infrastrukturausstattung, staatliche Handlungsfähigkeit, gesellschaftlicher Zusammenhalt

Anteil der Haushalte mit Glasfaseranschluss Bundesnetzagentur

Einwohner\*innen je Hausarzt Statistisches Bundesamt

Betreuungsquote von Kindern unter 3 Jahren Statistisches Bundesamt

Schienenreichbarkeitsindex Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)

kommunale Sachinvestitionen je Einwohner\*innen Bertelsmann-Stiftung

Wahlbeteiligung BTW 2025 Statistisches Bundesamt

## 5. Weitere zentrale Aspekte einer proaktiven Strukturpolitik

Die bisherigen Reformansätze sowie die vorgeschlagene Gebietskulisse der GRW stellen wichtige Schritte hin zu einer stärker vorausschauenden Strukturpolitik dar. Angesichts der erheblichen Herausforderungen der Gegenwart sind sie jedoch noch nicht ausreichend. Im Folgenden werden einige weiterführende Überlegungen vorgestellt.

### Proaktive Strukturpolitik erfordert schnelle Reaktionsfähigkeit

Um frühzeitig und angemessen auf tiefgreifende Veränderungen reagieren zu können, müssen die überall bestehenden strukturellen Lücken zwischen Planung und Umsetzung überwunden werden. Die Realisierung von großen Förderprogrammen ähnlich der GRW ist in unserem föderalen Staatsaufbau durch umfangreiche Abstimmungsprozesse zwischen Bund, Ländern und Kommunen grundsätzlich komplex. Hinzu kommen umfassende Förderbedingungen, komplizierte Bewilligungsverfahren sowie Umsetzungsprobleme auf kommunaler Ebene, die auf eine unzureichende Finanz- und Personalausstattung zurückzuführen sind. In der Folge entsteht eine „Komplexitätsfalle“.

Die derzeit diskutierten Reformansätze zur Vereinfachung und Beschleunigung von Förder- und Genehmigungsverfahren sollten deshalb - ohne den Abbau bestehender Schutzstandards - möglichst schnell umgesetzt werden.

### Hoffnungsstiftende Zukunftsbilder gegen Untergangsrhetorik

Verbreitete Zukunfts- und Abstiegsängste befördern Attentismus und Frust und können den Erfolg einer vorausschauenden Strukturpolitik erheblich behindern. Das Vertrauen in einen erfolgreichen Wandel steigt in

dem Maße, in dem hoffnungsstiftende Perspektiven, wichtige Leuchttürme des Wandels und gute Praxisbeispiele als Mutmacher umgesetzt und sichtbar gemacht werden. Dies gilt insbesondere auf regionaler Ebene, weshalb die Entwicklung konkreter Leitbilder und regionaler Zukunftsperspektiven notwendig ist.

Die Erstellung regionaler oder lokaler Entwicklungskonzepte hat in der regionalpolitischen Praxis bereits eine gewisse Tradition. Vielfach leiden die Konzepte aber daran, dass sie lediglich von einem begrenzten Kreis von Expert\*innen und Honoratioren erstellt wurden. Sie erreichen deshalb nur wenige und können nicht als hoffnungsstiftende Zukunftsbilder gegen die derzeit verbreitete Niedergangsrhetorik wirken.

Die bisherige Förderung dieser örtlichen Konzepte durch die GRW und die EU-Strukturfonds sollte deshalb an eine wesentlich breitere Beteiligung geknüpft werden. Richtigerweise haben die bisherigen Reformschritte bei der GRW schon auf eine Stärkung dieser Entwicklungskonzepte abgezielt, indem z. B. die Förderung von Infrastrukturen an die Erstellung lokaler Entwicklungskonzepte gebunden wurde. Zusätzlich sollte auch ein breiterer Beteiligungsprozess eingefordert werden.

### Vorausschauende Strukturpolitik muss „von unten wachsen“

Der Stellenwert sozialer Einbindung und Bürgerbeteiligung als Erfolgsfaktoren der Regionalentwicklung wurde lange Zeit unterschätzt. Der zunehmende Transformationsdruck sowie die gleichzeitigen Erfolge populistischer Parteien – insbesondere in abgehängten und besonders vom Strukturwandel betroffenen Regionen – führen jedoch allmählich zu einem Umdenken.

Nur ein als gerecht empfundener Strukturwandel („Just Transition“) hat auf Dauer eine Erfolgchance. Ob Veränderungsprozesse auf Akzeptanz und Vertrauen sto-

ßen, wird nicht unwesentlich vor Ort entschieden. Ob Betroffene in Unternehmen wie auch in Kommunen ausreichend informiert und eingebunden sind, und ob der soziale Zusammenhalt Vertrauen und Zuversicht für die Bewältigung künftiger Herausforderungen stiftet, sind bislang häufig unterschätzte Rahmenbedingungen für erfolgreiche Veränderungsprozesse.

Diese unterschiedlichen **Erfolgsfaktoren** müssen ernst genommen und aufgegriffen werden:

- Die von der GRW bislang vernachlässigte **soziale Infrastruktur** trägt wesentlich zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts bei und bildet häufig die Grundlage für einen erfolgreichen und gesellschaftlich akzeptierten Strukturwandel. So gewährleistet beispielsweise ein leistungsfähiges Bildungs- und Kita-System vor Ort die Ausbildung und Sicherung einer ausreichenden Fachkräftebasis in den Regionen. Gleichzeitig fördern die Aufwertung von Ortszentren sowie anderer Räume des gesellschaftlichen Zusammenlebens – etwa Bürger- und Stadtteilzentren, lokale Kulturzentren, Vereinsheime oder gastronomische Treffpunkte – die soziale Integration und stärken das bürgerschaftliche Engagement.
- **„Transparenz schafft Vertrauen“**: Diesen Grundsatz sollte eine proaktive Strukturpolitik stärker aufgreifen. Besonders wirkungsvoll ist dabei die gezielte Kommunikation erfolgreicher Transformationsbeispiele, die als „Leuchttürme“ positive Impulse setzen und Unternehmensansiedlungen, Großprojekte der Stadtentwicklung oder andere innovations- und investitionsfördernde Maßnahmen unterstützen können. Darüber hinaus haben einige Regionen mit eigenen Transparenzformaten gute Erfahrungen gesammelt, etwa mit internationalen Technologie- und Bauausstellungen, Gartenschauen, interdisziplinären Stadtausstellungen oder den REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen. Solche Formate stärken den Regionalstolz, fördern Zuversicht in den Wandel und erhöhen die Anerkennung für die Leistungen der jeweiligen Regionen.
- **Regionale Kooperationen stärken**: In der Gemeinschaftsaufgabe können bisher bereits regionale Kooperationsnetzwerke zwischen Unternehmen und wirtschaftsnahen Einrichtungen sowie Innovationscluster gefördert werden. Diese Netzwerke sind für Regionen und Unternehmen unter Transformationsdruck besonders wichtig, weil sie gemeinsam in den betroffenen Branchen und Wertschöpfungsketten neue Geschäftsfelder, Technologien und betriebliche Umstellungen entwickeln können. Sie können auch ein wichtiges Instrument sein, um die Beschäftigten und ihre Gewerkschaften in diese Umstellungsprozesse besser einzubeziehen. Sie sollten allerdings verlässlicher und kontinuierlicher gefördert werden. Eine dreijährige Förderphase, selbst wenn sie anschließend verlängert werden kann, ist vielfach zu kurz. Denn diese Netzwerke müssen sich erst finden, sie müssen Kooperationsängste und Vorbehalte bei den Akteuren überwinden und auf Kontinuität und Vertrauen aufbauen können.
- **Sicherheit im Wandel** erfordert sowohl verlässliche Arbeitsverhältnisse als auch frühzeitige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Tarifgebundene Beschäftigungen erhöhen die Planbarkeit für Beschäftigte während struktureller Anpassungen, während präventive „Job-to-Job“-Vermittlungen einen nahtlosen Arbeitsplatzwechsel ohne Zwischenarbeitslosigkeit ermöglichen. Die Kombination dieser Ansätze stärkt sowohl die individuelle Sicherheit als auch die Stabilität und Resilienz regionaler Arbeitsmärkte.

## 6. Die Grenzen der GRW

In der aktuellen Debatte über die Neuausrichtung der Förderregionen wird der zentrale Auftrag der regionalen Strukturpolitik – die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland – wiederholt hervorgehoben. Zwar bestehen Bedenken, die GRW könnte überlastet werden, wenn sie künftig verstärkt Nachhaltigkeits- und Dekarbonisierungsziele umsetzt. Gleichzeitig zeigt sich jedoch, dass die gezielte Förderung von Regionen mit erheblichem Transformationsdruck von besonderer Bedeutung ist, da dort die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse unmittelbar gefährdet ist. Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass die „Beschleunigung von Transformationsprozessen hin zu einer klimaneutralen und nachhaltigen Wirtschaft“ bereits seit 2023 zu

den drei Hauptzielen der GRW zählt und in den Förderregionen aktiv umgesetzt wird.

Grundsätzlich ist die Gefahr einer Überfrachtung aber ernst zu nehmen. Die Gemeinschaftsaufgabe ist derzeit mit einem Gesamtvolumen (Bund und Länder) von nur etwa 1,3 Mrd. € pro Jahr ausgestattet.

Sie sollte angesichts der absehbar sinkenden Mittel aus den EU-Strukturfonds in der neuen Förderperiode ab 2028 dringend aufgestockt werden, wenn die GRW sowohl bestehende Strukturschwäche als auch die vom zukünftigen Strukturwandel betroffene Regionen adressieren soll.



malp/stock.adobe.com



Wünschenswert und notwendig wäre spätestens ab der Förderperiode 2028 – 2034 eine Aufstockung der GRW in annähernd demselben Umfang, indem Mittel aus den EU-Strukturfonds für Deutschland ab 2028 verloren gehen, um weiterhin eine auskömmliche Finanzierung der strukturpolitischer Herausforderungen sicherzustellen.

Eine weitere Limitierung der GRW ergibt sich aus dem bisherigen EU-Beihilferahmen. Die von der Europäischen Kommission bewilligten Regionalbeihilfen für C-Fördergebiete in der laufenden Förderperiode 2021–2027 begrenzen den Mitteleinsatz für Unternehmensinvestitionen auf einen Bevölkerungsanteil von 18,1 % und limitieren damit die Zahl der Fördergebiete.

Die bisherigen Reformschritte im Hinblick auf eine stärker präventiv agierende GRW werden aber zwangsläufig zu einer Ausweitung der regionalwirtschaftlichen Interventionen auf weitere Förderregionen führen müssen. Hierzu sollte spätestens in der nächsten Förderperiode ab 2028 der EU-Beihilferahmen angepasst werden.

Unabhängig hiervon wäre die GRW jedoch grundsätzlich überfordert, wenn zu viele Ziele und Wünsche allein mit ihrem Einsatz verbunden werden.

Gerade im Kontext der Dekarbonisierung der Industrie bedarf es zusätzlicher Unterstützung. Notwendig ist eine aktive und investitionsorientierte Industriepolitik. Entsprechende Maßnahmen bestehen teilweise bereits

im Rahmen des Klima- und Transformationsfonds des Bundes, der aus Einnahmen des CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandels gespeist wird. Dazu zählen beispielsweise Klimaschutzverträge mit Unternehmen sowie die Förderung von Transferaktivitäten in der Automobilindustrie und deren Zulieferbetrieben. Diese Ansätze sind zunächst räumlich neutral konzipiert, kommen jedoch insbesondere Unternehmen und Branchen mit hohen Emissionen zugute und können damit indirekt auch Regionen mit besonderem Transformationsdruck helfen.

Für die Bereitstellung zusätzlicher Anreize zur Dekarbonisierung der Wirtschaft sind Verlässlichkeit und Kontinuität der Fördermaßnahmen von zentraler Bedeutung. Die bevorstehende Transformation der Wirtschaft ist umfangreich und kann nur über einen längerfristigen Zeitraum erfolgreich bewältigt werden. Die staatliche Unterstützung sollte daher so ausgestaltet sein, dass sie über mittelfristige Zeiträume verlässlich und kontinuierlich bereitgestellt wird. Kürzere Förderzeiträume von drei bis vier Jahren führen häufig lediglich zu kurzfristigen Effekten und können bei allen Beteiligten Frustration sowie eine abwartende Haltung („Attentismus“) hervorrufen. In diesem Zusammenhang kann die GRW mit ihren siebenjährigen Förderperioden, einer stabilen Finanzausstattung und einer erprobten Förderadministration als positives Modell dienen.

Die Kritik an einer möglichen Überfrachtung der GRW ändert allerdings nichts an der grundsätzlichen Notwendigkeit, sich stärker auf eine präventive Ausrichtung der regionalen Strukturpolitik zu konzentrieren. Hierzu gehört zwangsläufig auch eine entsprechende Neuabgrenzung ihrer Fördergebiete.

# Literaturverzeichnis

1. Alm, Bastian; Weyh, Antje: Fördergebiete neu abgrenzen: Für eine proaktivere Regionalpolitik. Wirtschaftsdienst 2025, S. 407 – 413.
2. Bergmann, Kurt; Diermeier, Mattias; Kempermann Hanno: AfD gewinnt gerade in Transformationsregionen. IW-Kurzbericht 62/2025. Köln 2025.
3. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz: Gleichwertigkeitsbericht 2024. Für starke und lebenswerte Regionen in Deutschland. Berlin 2024.
4. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Berlin 2026.
5. DIW Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Kommunale Infrastruktur in Deutschland muß deutlich gestärkt werden. Berlin 2015.
6. Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung: Innovationsorientierte Regionalentwicklungsstrategien: Konzepte zur regionalen Technik- und Innovationsforschung, Kurt Koschatzky, Karlsruhe 2002.
7. Gelinsky, Katja: Mit Regionalförderung gegen Rechtspopulismus. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.07.2025, S. 17.
8. Gohla, Vera; Hennicke, Martin: Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2023. Berlin 2023.
9. Heider, Bastian; Scholz, Benjamin; Radzyk, Jacqueline; Rönsch, Jutta; Weck, Sabine: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2023, ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung. Berlin 2023.
10. Heider, Bastian; Tessio, Novack, Pauline, Scheunert, Benjamin Scholz: Antidemokratische Wahlerfolge im ungleichen Deutschland. Demokratiestützende Aspekte der Daseinsvorsorge. ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklung. Berlin 2025.
11. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Spezialisierung und Branchenkonzentration in Deutschland, IAB Kurzbericht, Nr 1/ 2005.
12. Institut für Mittelstandsforschung: Bestimmungsfaktoren des regionalen Gründungsgeschehens, IfM Materialien Nr. 280, Bonn 2020.
13. Rodriguez-Pose, Andrés: The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). In: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 11: S.189 – 209.
14. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Frühjahrsgutachten 2025.
15. Südekum, Jens; Posch, Daniel: Regionale Disparitäten in der Transformation: Braucht es ein Update der deutschen Regionalpolitik?, Wirtschaftsdienst 2024, S. 457 – 461.
16. Südekum, Jens; Posch, Daniel: Die GRW neu denken: Proaktive Industriepolitik für Deutschlands Regionen. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2025.
17. Hans Böckler Stiftung: Wie die AfD von Ängsten profitiert. In: Impuls 13/2025.
18. Steppart, Timo: Kaputte Straßen, und die AfD ist obenauf. In: Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 29.08.2025, S. 2.
19. Weingarten, Jörg; Kleßmann, Marie; Schreiter, Benedikt; Schwidder, Sebastian: Handlungsfelder und Akteure der Strukturpolitik. Eine Metastudie aus arbeitsorientierter Perspektive. Im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE. 2018.



