

Biermann, Nils; Weber, Regina

Article

Mehr gesellschaftliche Stabilität durch eine neue und transformative Strukturpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Biermann, Nils; Weber, Regina (2025) : Mehr gesellschaftliche Stabilität durch eine neue und transformative Strukturpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Paradigm Publishing Services, Warsaw, Vol. 105, Iss. 12, pp. 886-893,
<https://doi.org/10.2478/wd-2025-0227>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/336135>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Nils Biermann, Regina Weber

Mehr gesellschaftliche Stabilität durch eine neue und transformative Strukturpolitik

Die regionalen Herausforderungen in Deutschland nehmen zu – ökonomisch, ökologisch sowie hinsichtlich Demokratie und Teilhabe. Strukturförderung darf hier nicht nur reaktiv Defizite lindern, sondern muss sich zu einem strategischen und effizienten Steuerungsinstrument weiterentwickeln, das diesen gesellschaftlichen Wandel aktiv gestaltet und gleichwertige Lebensverhältnisse sichert. Bei der Ausgestaltung stehen vier Eckpfeiler im Mittelpunkt: erstens eine präventiv ausgerichtete Strukturpolitik, zweitens die Messung von Strukturschwächen sowie die Ausrichtung der Förderung daran, drittens eine partizipative Erstellung von Förderstrategien und viertens eine höhere Effektivität durch die Bündelung und strategische Ausrichtung von Förderinstrumenten.

Der gesellschaftliche Zusammenhalt in Deutschland steht angesichts des Klimawandels, geopolitischer Umbrüche und wirtschaftlicher Stagnation unter Druck. Wachsende Teile der Bevölkerung zweifeln an der Handlungsfähigkeit der Politik, Abstiegsängste nehmen zu. In der Folge gewinnen populistische Strömungen an Einfluss, die keine Lösungen anbieten, sondern die Probleme selbst relativieren. Damit geraten zentrale Errungenschaften der Demokratie in Gefahr (Boehnke et al., 2024; Zick et al., 2023).

Gleichzeitig zeigen sich die Transformationsfolgen nicht nur in strukturschwachen Regionen. Dekarbonisierung, Digitalisierung und geopolitische Spannungen stellen auch bisher prosperierende Standorte vor Herausforderungen (IW Consult, 2022; Südekum & Rademacher, 2024). Ländliche Räume kämpfen zusätzlich mit dem demografischen Wandel und fehlender Daseinsvorsorge; dagegen kämpfen urbane Zentren mit überlasteten Infrastrukturen und wachsender sozialer Ungleichheit. Hinzu kommt, dass die ökologischen Krisen den Handlungsdruck drastisch erhöhen.

Die Strukturpolitik steht somit vor einer doppelten Aufgabe. Einerseits muss sie den Wandel hin zu einer klimaneutralen und ressourcenschonenden Gesellschaft aktiv gestalten, andererseits muss sie ihr Kernziel verfolgen:

gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland schaffen und sichern. Die etablierten Systeme der Strukturförderung geraten damit unter Reformdruck und sollen künftig neu ausgerichtet werden. Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Beitrag, wie eine zukunftsfähige und transformativ ausgerichtete Strukturpolitik aussehen kann.

Ziele, Instrumente und Defizite

Strukturpolitik umfasst staatliche Eingriffe zur gezielten Veränderung wirtschaftlicher Strukturen und des Produktionspotenzials (Baues et al., 2024). Ihr zentrales Instrument ist die regionale Strukturförderung, deren Mittel vor allem in Infrastruktur, Unternehmensinvestitionen, Innovation und Qualifizierung fließen, um Defizite abzubauen und die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

Das Verfassungsziel der regionalen Strukturförderung ist gemäß Artikel 72 Absatz 2 GG die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, das heißt, Chancen auf Teilhabe und Wohlstand unabhängig vom Wohnort. Bislang wird dies anhand festgelegter Indikatoren be-

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Der Text gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und nicht notwendigerweise die des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.

Nils Biermann ist Referent im Referat Transformative Strukturpolitik des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf.

Dr. Regina Weber ist Bereichsleiterin bei der Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE.

wertet, die allein die wirtschaftliche Entwicklung und den Arbeitsmarkt berücksichtigen (Maretzke et al., 2019). In der Forschung werden allerdings zusätzlich Daten zur Wohlstandsverteilung, öffentlichen Infrastruktur, Bildung (Heider et al., 2023), Bevölkerungsentwicklung (Maretzke, 2022) sowie Siedlungsstruktur, Umweltgerechtigkeit und Energiegerechtigkeit (UBA, 2024) genutzt. Strukturschwäche ist folglich kein fest definierter, sondern ein normativer Begriff und Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses.

Die regionale Strukturförderung ist in Deutschland der zentrale Baustein zur Umsetzung des grundgesetzlichen Auftrags zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Obwohl sie originär eine Aufgabe der Länder ist (Art. 28 und 30 GG), gestalten Bund und Länder sie seit 1969 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gemeinsam (Art. 91a).

Die GRW verfolgt einen klassisch-wirtschaftsorientierten Ansatz und zielt auf die Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Regionen ab. Der Schwerpunkt liegt auf der Förderung unternehmerischer Investitionen, etwa in Maschinen und Anlagen, sowie dem Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur. Seit 2022 wurden auch ökologische und soziale Ziele ergänzt, darunter Anreize zur Transformation, Förderbereiche zur Daseinsvorsorge sowie arbeitsbezogene Qualitätsstandards in bestimmten Branchen (BMWK, 2023). Ab 2028 soll die Fördergebietskulisse neu zugeschnitten werden. Im Gespräch sind „vorausschauende“ Indikatoren, die bevorstehende Strukturschwächen früh anzeigen (Alm & Weyh, 2025). Die GRW wurde 2020 in das Gesamtdeutsche Fördersystem (GFS) eingegliedert. Neben der GRW, als finanziell bedeutendstes Instrument, bündelt das GFS weitere rund 20 Förderprogramme des Bundes (BMWK, 2025b).

Auf EU-Ebene ist die Strukturpolitik, auch Kohäsionspolitik genannt, seit 1988 ein zentrales Politikfeld mit erheblichen Finanzmitteln. Die Umsetzung erfolgt über die EU-Strukturfonds. Diese fördern ein breites Förderspektrum, unter anderem Forschung, Innovation, Digitalisierung, Klima- und Umweltschutz sowie den sozialen Zusammenhalt. Die Förderintensität richtet sich nach dem regionalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf. Alle Regionen sind förderfähig, wobei die Mitgliedstaaten feste Quoten für priorisierte Ziele wie Umwelt- und Klimaschutz einhalten müssen (BMWK, 2025a; Europäische Kommission, 2021). Angesichts neuer Prioritäten der EU, etwa in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung, sowie begrenzter Finanzmittel soll die Kohäsionspolitik der EU mit dem kommenden Europäischen Haushalt grundlegend reformiert werden.

Das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) wurde 2020 als regional und zeitlich begrenztes Strukturförderprogramm verabschiedet, um die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen des politisch beschlossenen Kohleausstiegs abzufedern. Im Unterschied zu den klassischen Fördersystemen verfolgt das InvKG einen präventiven Ansatz: Es soll einen vorausschauenden, geordneten Strukturwandel ermöglichen.

Alle Fördersysteme verfolgen das übergeordnete Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. Sie unterscheiden sich jedoch in ihren Unterzielen, ihrer Reichweite, den behandelten Themen und ihrer Förderlogik. Die EU-Strukturförderung deckt ein breites Spektrum gesellschaftlicher, ökologischer und wirtschaftlicher Herausforderungen ab und steht allen Regionen offen. Das deutsche System (GRW/GFS, InvKG) konzentriert sich hingegen auf wenige strukturschwache Regionen. Inhaltlich überschneiden sich die Fördersysteme bei der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur, unternehmerischer Investitionen und Innovationen.

Bei der Auswahl der Fördergebiete werden vor allem ökonomische Indikatoren wie BIP, Beschäftigung und Infrastruktur berücksichtigt. Faktoren wie Lebensqualität, ökologische Belastung, soziale Teilhabe oder demokratische Beteiligung spielen bislang keine Rolle. Zudem beziehen sich die Kriterien lediglich auf den Status quo und berücksichtigen, mit Ausnahme des Sonderprogramms über das InvKG keine absehbaren zukünftigen Entwicklungen.

Neue Anforderungen an die Strukturpolitik

Gleichwertige Lebensverhältnisse umfassen neben wirtschaftlicher Kohäsion auch gesellschaftliche Teilhabe, Zugang zu Daseinsvorsorge sowie ökologische Rahmenbedingungen für ein gutes Leben (BMWK, 2024). Dieses erweiterte Verständnis wird in der Strukturförderpraxis bislang jedoch nicht systematisch abgebildet; wir plädieren deshalb dafür, die Auffassung von Strukturpolitik um diese Dimensionen zu erweitern!

Umweltgerechtigkeit als Kernfrage regionaler Entwicklung

Umweltgerechtigkeit meint das Recht auf eine gesunde Umwelt und den Schutz vor Belastungen (Bunge, 2023). Die Umweltqualität beeinflusst die Lebensverhältnisse auf mehreren Ebenen: physisch, psychisch, sozial und wirtschaftlich. Luftverschmutzung, Lärm, fehlender Zugang zu Grünräumen oder klimatische Extrembelastungen wirken sich direkt auf Gesundheit, Lebenszufriedenheit und Entwicklungschancen aus (Draxler, 2019; Patino et al., 2023; Rajani et al., 2019; Silva et al., 2012; Spieß et al., 2024).

Allerdings sind Umweltbelastungen räumlich ungleich verteilt, oft zulasten einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen (Claßen et al., 2011; Niemann et al., 2015). Der Klimawandel verschärft diese Ungleichheiten. Hitze, Dürre, Starkregen oder Hochwasser betreffen Regionen unterschiedlich stark (UBA, 2022; Welsch, 2020, S. 7–12). Die regionale CO₂-Intensität variiert je nach Industriedichte oder Verkehrs- und Gebäudestrukturen (Südekum & Rademacher, 2024). Somit tragen manche Regionen mehr zum Klimawandel bei, während andere stärker von dessen Folgen betroffen sind. In beiden Fällen entstehen hohe Transformationskosten, die regional ungleich verteilt sind. Hinzu kommen die Folgekosten der Transformation. Soziale Spannungen entstehen auch durch Mobilitäts- oder Energiearmut, von der strukturschwache Regionen besonders betroffen sind (Bach et al., 2025; Bouzarovski & Simcock, 2017; Stark et al., 2023). Werden diese Aspekte nicht berücksichtigt, laufen Klimaschutzmaßnahmen Gefahr, sozial und räumlich polarisierend zu wirken.

Nur wenn heute ökologische Kriterien berücksichtigt werden, lassen sich auch in Zukunft gleichwertige Lebensbedingungen sichern. Das beugt Abwanderungstendenzen vor und ist somit nicht nur eine Frage der Umweltpolitik, sondern auch eine zentrale Voraussetzung für regionale Resilienz und Gerechtigkeit. Gleichwertigkeit bedeutet in diesem Sinne auch gleiche Chancen auf eine intakte Umwelt.

Teilhabe und Vertrauen: Demokratie als Standortfaktor

Neben Wirtschaft und Umwelt sind soziale Teilhabe, politisches Vertrauen und demokratische Stabilität Voraussetzungen für regionale Entwicklung. Politisches Vertrauen, also das Vertrauen in staatliche Institutionen, wirkt sich positiv auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aus, etwa durch geringere Korruption und eine effizientere Verwaltung (Kumagai & Iorio, 2020; Muringani et al., 2024). In Deutschland gibt es teils erhebliche regionale Unterschiede im Vertrauen, mit auffälligen Defiziten in Ostdeutschland sowie in Teilen von Rheinland-Pfalz und dem Saarland (Muringani et al., 2024). Fehlender Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wie Schulen, Kliniken oder öffentlichem Nahverkehr senkt das Vertrauen in staatliche Institutionen und kann die Wahl populistischer Parteien fördern. Dies betrifft vor allem Regionen mit hoher Abwanderung und ausgedünnter Infrastruktur – teils trotz immenser wirtschaftlicher Aufholerfolge (Diermeier, 2020; Gold & Lehr, 2024; Heider et al., 2025; Latham & Layton, 2022).

Zivilgesellschaftliches Engagement und betriebliche Mitbestimmung stärken Akzeptanz und Mitgestaltung von Transformationen. Sie sind jedoch regional ungleich ver-

teilt und rückläufig. Vereinsdichte, Parteimitgliedschaften, Gewerkschaftsbindung oder Wahlbeteiligung variieren regional stark und sind historisch geprägt (D'Antonio, 2017; Schäfer, 2023; Träger & Pollex, 2020). In Regionen wie dem Ruhrgebiet oder in Baden-Württemberg gibt es eine lange Tradition sozialpartnerschaftlicher Organisation. Viele ostdeutsche Regionen sind hingegen durch Strukturbrüche und eine schwächere zivilgesellschaftliche Infrastruktur geprägt (Bispinck, 2020; Bose et al., 2020; Heinze et al., 2025).

Dies setzt sich in der Arbeitswelt fort. Wenn betriebliche Mitbestimmung und Beteiligung vorhanden sind, werden Transformationsprozesse besser verstanden und mitgestaltet (Schulz & Trappmann, 2023). Allerdings nimmt der Anteil der Beschäftigten mit gewählter Interessenvertretung seit Jahren ab. Bundesweit liegt er unter 40 %, in Ostdeutschland teils sogar unter 31 % (Hohendanner & Kohaut, 2025). Insbesondere einfache Berufsklassen erleben Digitalisierung und Dekarbonisierung oft als Kontrollverlust. Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen ist die Folge (Mau et al., 2024; Siebert & Buchstab, 2025).

Ökonomische Kriterien erweitern

Die ökonomischen Strukturschwäche-Indikatoren erfassen vor allem bestehende Probleme wie Arbeitslosigkeit, ein geringes Bruttoinlandsprodukt oder eine niedrige Unternehmensdichte. Die Transformation verändert jedoch die ökonomischen Strukturen grundlegend. Dies geschieht regional unterschiedlich (Grimm et al., 2025; Kroeger et al., 2025). Während Arbeitsplätze in der CO₂-intensiven Industrie hohem Druck ausgesetzt sind, entstehen an anderer Stelle neue Jobs (Becker et al., 2025). Es fehlen jedoch Qualifizierungs- und Anpassungsstrategien, vor allem in Gebieten mit hoher Industriedichte, schwacher Infrastruktur oder vorhandenem Fachkräftemangel (Fitzenberger & Kagerl, 2025; Schneemann et al., 2025). Diese zukünftigen Risiken werden von den gegenwärtigen Indikatoren nicht berücksichtigt, wodurch Gebiete mit hohem Anpassungsbedarf unter den Förderradar fallen (Alm & Weyh, 2025; IW Consult, 2022; Südekum & Rademacher, 2024).

Ein weiterer Schwachpunkt der bestehenden Indikatoren ist, dass sie die Qualität der Arbeit vernachlässigen. Tarifbindung, ein wesentlicher Faktor für verlässliche Arbeitsbedingungen und wirtschaftliche Stabilität, wird bisher kaum berücksichtigt. Dabei fallen in Deutschland immer weniger Beschäftigte unter Tarifverträge, insbesondere in den Bundesländern, die derzeit stark von Strukturförderung profitieren. In Ostdeutschland liegt ihr Anteil bei weniger als einem Drittel, was entsprechende Folgen für die Konsumkraft, das Steueraufkommen und die soziale Absicherung hat (Lübker & Schulten, 2024). Die Verknüpfung

von Strukturförderung mit tariflichen Standards wäre ein wichtiger Hebel, um qualitativ hochwertige Beschäftigung und langfristige Wirtschaftsentwicklung zu stärken sowie europäische Vorgaben umzusetzen (DGB, 2024).

Neue Strukturpolitik für Transformation

Das Ziel „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ bildet den normativen Kern regionaler Strukturpolitik. Da sich Regionen in ihren natürlichen Gegebenheiten, ihrer wirtschaftlichen Struktur, ihrer sozialen Infrastruktur und ihrer Resilienz gegenüber Krisen unterscheiden, erfordern die komplexen Herausforderungen ein erweitertes Begriffsverständnis von Gleichwertigkeit. Gleichzeitig verändern sich auch die politischen Anforderungen. Die tiefe gesellschaftliche Verunsicherung in Teilen der Bevölkerung – sichtbar etwa in der Wahl rechtspopulistischer Parteien – ist Ausdruck von wahrgenommener Abgehängtheit und dem fehlenden Vertrauen in die Problemlösungskompetenz staatlicher Institutionen. Strukturpolitik kann hier ansetzen, wenn sie ökonomische, ökologische und soziale Komponenten stärker als bisher systematisch integriert (Gold & Lehr, 2024; Heddesheimer et al., 2024).

Daher stellt sich die Frage, wie eine Strukturpolitik in der Transformation aussehen müsste: Wie können Förderprogramme den tiefgreifenden Wandel aktiv gestalten und dabei wirtschaftliche Resilienz, ökologische Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit und demokratische Stabilität verbinden?

Was Strukturpolitik leisten muss

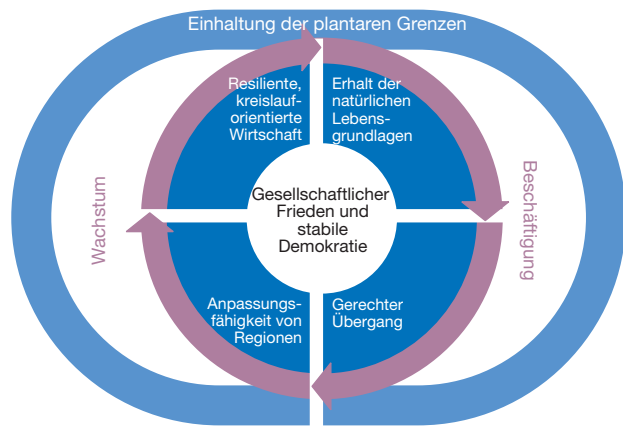
Das Zielsystem dient als strategischer Kompass der Strukturpolitik. Neben den zentralen Anliegen Wachstum und Beschäftigung stehen die Einhaltung planetarer Grenzen und die Sicherung gesellschaftlichen Friedens und demokratischer Stabilität als Rahmen und Kern des Zielsystems (Abbildung 1). Die ökonomischen Ziele bleiben relevant, müssen jedoch stärker als bisher mit sozialen und ökologischen Zielen verknüpft werden. Daraus ergeben sich vier Handlungsfelder (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, 2025):

Handlungsfeld 1: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen

Intakte Ökosysteme sichern Wohlstand und sozialen Frieden. Die Klimaerhitzung und der Verlust biologischer Vielfalt schwächen die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit, etwa in der Landwirtschaft oder der Rohstoffversorgung. Auch die wirtschaftliche und öffentliche Infrastruktur ist gefährdet. Eine Strukturförderung, die den Schutz natürlicher Lebensgrundlagen aktiv unterstützt, ist daher entscheidend für eine zukunftsfähige Entwicklung.

Abbildung 1

Neues Zielsystem für gleichwertige Lebensverhältnisse durch transformativ ausgerichtete Strukturpolitik



Quelle: eigene Darstellung.

Handlungsfeld 2: Gerechter Übergang

Die sozial-ökologische Transformation darf bestehende soziale Ungleichheiten nicht verstärken. Ziel ist ein gerechter Wandel, zu dem Arbeitsplatzsicherung und angemessenes Einkommen, soziale Infrastruktur, Teilhabe am öffentlichen Leben sowie der Zugang zu sauberer Luft, zu sauberem Wasser, zu einer gesunden Wohnumgebung und zu Naturflächen gehören. Strukturpolitik muss diese soziale Dimension aktiv mitgestalten.

Handlungsfeld 3: Anpassungsfähigkeit von Regionen

Regionale Krisenresilienz wird zum Standortfaktor. Regionen benötigen diversifizierte Wirtschaftsstrukturen, eine an den Klimawandel angepasste Infrastruktur und starke Netzwerke für regionale Wertschöpfung. Eine zukunftsfähige Strukturpolitik stärkt diese Voraussetzungen gezielt.

Handlungsfeld 4: Resiliente und kreislauforientierte Wirtschaft

Ressourceneffizienz und regionale Stoffkreisläufe werden angesichts knapper Ressourcen, deren Verfügbarkeit zum politischen Druckmittel wird, zu einem Wettbewerbsvorteil. Kreislaufwirtschaft reduziert Abhängigkeiten und kann zukunftsfähige Arbeitsplätze schaffen. Die Strukturpolitik sollte die unternehmerischen Anpassungsprozesse durch innovationsfördernde Rahmenbedingungen aktiv unterstützen.

Eckpfeiler einer zukunftsfähigen Förderung

Eine transformative Strukturpolitik braucht passende Strukturen. Zwar wurden in früheren Reformprozessen

viele Anpassungen angestoßen, jedoch nur punktuell umgesetzt. Folgende vier Eckpfeiler sind entscheidend:

1. *Strukturpolitik präventiv ausrichten: Alle Regionen grundsätzlich förderfähig machen*

Strukturpolitik muss vorausschauend handeln. Das bedeutet: potenzielle Strukturbrüche frühzeitig zu erkennen und präventiv gegenzusteuern. Transformationsbedarfe treten universell auf, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Dafür braucht es ein Monitoring-System, das Transformationsdruck unabhängig von der aktuellen regionalen Wirtschaftslage sichtbar macht (Gärtner, 2023; IW Consult, 2022). Alle Regionen sollten grundsätzlich förderfähig sein. Die Höhe der Förderung sollte sich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Regionen orientieren, wie es die EU-Kohäsionspolitik bereits vorsieht.

2. *Strukturschwäche umfassend messen und Förderbereiche daran ausrichten*

In der aktuellen Strukturpolitik fehlt die Kohärenz zwischen Indikatoren und Zielen. Zwar wurden Förderstrategien weiterentwickelt, doch die Messung von Strukturschwäche ist nach wie vor auf ökonomische Indikatoren beschränkt. Dies schränkt die Wirksamkeit der Förderpolitik ein. Ein differenziertes Indikatorensystem erfasst gleichwertige Lebensverhältnisse mehrdimensional und nimmt die oben skizzierten vier Handlungsfelder dabei in den Blick. Vergleichbare Ansätze finden sich im Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung (BMWK, 2024, S. 11). Die Förderung erfolgt dann anhand regionaler Förderstrategien in den Bereichen, in denen ein belegter Bedarf besteht. Ein solches Indikatorensystem unterstützt anschließend die evidenzbasierte Weiterentwicklung der Programme.

3. *Regionale Förderstrategien partizipativ erstellen*

Regionen brauchen maßgeschneiderte Förderstrategien, die vor Ort mitentwickelt werden (König et al., 2023). Die Bundesländer sollten daher in enger Abstimmung mit den Regionen regionale Förderstrategien entwickeln.¹ Ausgangspunkt ist ein Indikatorensystem, das den Förderbedarf einer Region empirisch verbindlich feststellt. Fördermaßnahmen konzentrieren sich auf Bereiche mit Nachholbedarf.

Diese Strategieentwicklung muss partizipativ stattfinden. Bestehende Beteiligungen sind oft unverbindlich

(Gerlach & Hübner, 2022; Revierwende, 2025). Besonders Gewerkschaften und Umweltverbände benötigen darüber hinaus Ressourcen, um echte Beteiligung umzusetzen (BUND, 2024; Stiftung Arbeit und Umwelt, 2018). Umwelt- und Sozialverbände sowie die Sozialpartner müssen verbindlich auf allen Ebenen beteiligt sein.

4. *Effektivität erhöhen: Förderinstrumente bündeln und strategisch ausrichten*

Das Fördersystem ist aktuell stark fragmentiert. Unterschiedliche Zuständigkeiten, Laufzeiten und Förderkullissen führen zu Redundanzen und einem ineffizienten Mitteleinsatz. Eine stärkere Verzahnung vorhandener Fördersysteme – etwa zwischen der GRW und den EU-Strukturfonds – kann den Verwaltungsaufwand reduzieren und den Zugang für Antragstellende erleichtern.² Gleichzeitig entsteht ein strategischer Hebel für die Transformation. Außerdem sollten die Fördermittel den Regionen langfristig zur Verfügung stehen und nicht an starre Förderperioden gebunden sein, da die Effektivität der Förderung sonst leidet. Ziel ist ein integriertes Fördermodell, das die Förderpolitik steuerungsfähig macht.

Strukturen zusammenführen

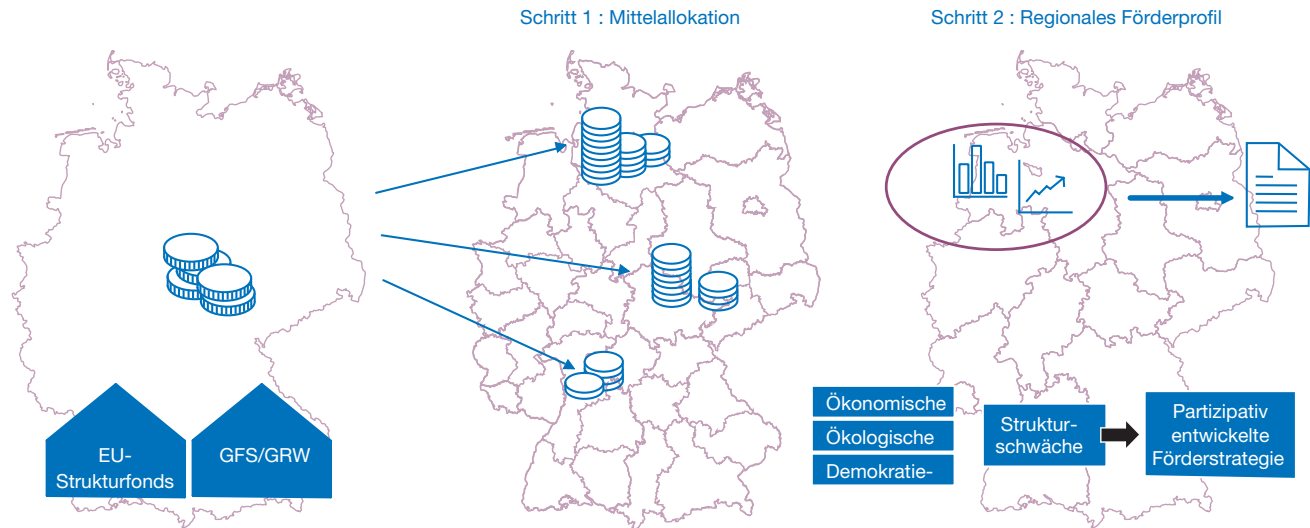
Die Umsetzung erfordert einen klaren institutionellen Rahmen. Die bisher fragmentierten Fördersysteme müssen zu einer integrierten Strukturförderung weiterentwickelt werden. Ein möglicher Ansatz nutzt vorhandene Strukturen, setzt aber konsequent auf Transformation (Abbildung 2).

Im ersten Schritt werden Strukturfördermitteln anhand der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an die Bundesländer zugewiesen. Dies knüpft an die EU-Strukturfonds an und verankert den Grundsatz, dass alle Regionen förderfähig sind, wobei die Förderintensität an den konkreten ökonomischen Entwicklungsstand der Region angepasst wird. Im zweiten Schritt entwickeln die Bundesländer gemeinsam mit den Regionen spezifische Förderstrategien. Grundlage hierfür ist eine indikatorengestützte Analyse der regionalen Ausgangslage. Förderung kann in den Bereichen stattfinden, in denen die Region Nachholbedarf hat. Dabei orientieren sie sich an den vier skizzierten Handlungsfeldern.

1 Operativ kann dies z. B. auf Ebene der NUTS2-Regionen stattfinden, in Deutschland wären das die Regierungsbezirke bzw. in manchen Fällen die Bundesländer direkt.

2 Darüber hinaus gibt es das Potenzial, weitere Finanzflüsse zwischen Bund, Ländern und Kommunen besser aufeinander abzustimmen und stärker an Regionalindikatoren auszurichten, wie Grundke und Sunel (2025) vorschlagen.

Abbildung 2
In zwei Schritten zum regionalisierten Förderprogramm



Darstellung der zwei Schritte zu einem integrierten Fördersystem. Mittel der EU-Kohäsionspolitik und des Gesamtdeutschen Fördersystems werden integriert genutzt. Im ersten Schritt erhalten die Förderregionen (NUTS2) Mittel abhängig von ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit. Im zweiten Schritt werden regionsspezifische Förderprofile entwickelt, die sich an feste Indikatoren für gleichwertige Lebensverhältnisse orientieren. Passend zu den identifizierten Schwächen werden in den Regionen (NUTS2-Ebene) Förderstrategien entwickelt unter Beteiligung regionaler Stakeholder.

Quelle: eigene Darstellung.

Die Förderstrategien legen Prioritäten für die Mittelverwendung fest. Gleichzeitig ermöglichen sie den Regionen, passgenau auf die über die Indikatorik attestierten Strukturschwächen einzugehen und Maßnahmen auf Basis eigener Stärken zu entwickeln, die mit übergeordneten Zielen im Einklang stehen. Ein solcher Umsetzungsprozess mit zentraler Mittelverteilung und dezentraler Strategieentwicklung schafft eine Balance zwischen überregionaler Steuerung und regionaler Gestaltungshoheit. Gleichzeitig wird die Strukturförderung zielgerichteter, transparenter und anschlussfähiger an übergeordnete Transformationsziele.

Fazit

Ein zukunftsfähiges Verständnis gleichwertiger Lebensverhältnisse muss transformatorisch ausgerichtet sein. Es geht nicht nur um die Sicherung bestehender Realitäten, sondern darum, den Wandel aktiv zu gestalten. Gleichwertigkeit bedeutet, dass alle Regionen die Chance brauchen, unter veränderten Rahmenbedingungen lebenswert, wirtschaftlich erfolgreich und gesellschaftlich stabil zu bleiben. Dafür muss sich die Strukturpolitik entlang ökologischer, demokratischer und zukunftsgerichteter wirtschaftlicher Kriterien weiterentwickeln.

Neben Wachstum und Beschäftigung umfasst Gleichwertigkeit auch den Zugang zu Bildung, Gesundheits-

versorgung, demokratischer Teilhabe, einer intakten Umwelt und nachhaltiger Infrastruktur. Historische Entwicklungen, frühere Umbrüche und geografische Voraussetzungen sorgen für eine regional ungleiche Lastenverteilung. Gründe, weshalb Regionen unter Druck geraten, sind etwa Alterung, Dekarbonisierung, Klimafolgen oder soziale Desintegration. Um diese Dimensionen zu erfassen, muss sich das Verständnis von Strukturschwäche verändern. Klassische Indikatoren wie Arbeitslosenquote oder Bruttoinlandsprodukt (BIP) greifen zu kurz, wie aktuelle Krisen zeigen. Dies wurde jüngst auch im Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung bestätigt (BMWK, 2024).

Zugleich werden öffentliche Mittel knapper. Damit steigt der Druck, Fördergelder wirksam einzusetzen. Strukturfördermittel machen nur einen kleinen Anteil der regional wirksamen Finanzmittel in Deutschland aus (Grundke & Sunel, 2025). Der Großteil der Mittel fließt nicht zweckgebunden über kommunale und Länderfinanzausgleiche sowie Bundesergänzungszuweisungen. Strukturfördermittel müssen ergänzend die regionalen Schwächen adressieren. Dafür ist eine klare Ausrichtung auf ökologische Tragfähigkeit und gesellschaftliche Resilienz notwendig. Regionale Förderstrategien müssen kontextgenau entwickelt, dezentral gesteuert und mit Beteiligung lokaler Akteure umgesetzt werden.

Strukturförderung darf nicht nur auf akute Krisen reagieren, sondern benötigt langfristige Leitlinien und institutionelle Stabilität. Sie soll Regionen nicht nur in ihrem Bestand erhalten, sondern auf künftige Herausforderungen vorbereiten. Als demokratiepolitisches Instrument kann sie Vertrauen schaffen, Polarisierung abbauen und die Stabilität des Gemeinwesens absichern. Gesellschaftlicher Wandel ist der neue Normalfall. Eine zukunftsfähige Strukturpolitik muss ihn als Hebel für nachhaltigen Wohlstand, gesellschaftlichen Zusammenhalt und eine demokratische Transformation innerhalb der planetaren Grenzen gestalten.

Literatur

- Alm, B. & Weyh, A. (2025). Fördergebiete neu abgrenzen: Für eine proaktive Regionalpolitik. *Wirtschaftsdienst*, 105(6), 407–413.
- Bach, S., Engelhardt, R., Felder, L., Haan, P. & Schmacker, R. (2025). Regionalisiertes Klimageld entlastet Haushalte in ländlichen Räumen, Problem der Härtefälle bleibt. *DIW-Wochenbericht*, 92(27/28), 421–433.
- Baues, C., Rosenfeld, J., Bitter-Krahe, J., Knieling, J., Klenke, L., van Bebber, F., Pusch, C. & Link, M. (2024). *Transformative Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen: Konzeptioneller Ansatz: Projektbericht TSP.NRW*.
- Bispinck, R. (2020). *Tarifpolitik in Ostdeutschland 1990–2020: Ein Rückblick auf zentrale Entwicklungen, Konflikte und Ergebnisse*. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI).
- Boehnke, K., Dragolov, G., Arant, R. & Unzicker, K. (2024). *Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland 2023*. Bertelsmann Stiftung.
- Bose, S., Dörre, K., Köster, J. & Lütten, J. (2020). Nach der Kohle II: Konflikte um Energie und regionale Entwicklung in der Lausitz. *Rosa-Luxemburg-Stiftung Studien*, Nr. 12.
- Bouzarovski, S. & Simcock, N. (2017). Spatializing energy justice. *Energy Policy*, 107, 640–648.
- BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Hrsg.). (2024). *Die zukünftige EU-Strukturpolitik muss transformativ sein: Vorschläge des BUND für eine nachhaltige Gestaltung der EU-Kohäsionspolitik 2028–2034*.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023). Für eine starke Wirtschaft vor Ort: Umfassende Reform der GRW beschlossen. *Schlaglichter Wirtschaftspolitik*, (01), 10–14.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Hrsg.). (2024). *Gleichwertigkeitsbericht 2024: Für starke und lebenswerte Regionen in Deutschland*.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2025a). *EU-Kohäsions- und Strukturpolitik*.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2025b). *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“*.
- Bunge, C. (2023). Umweltgerechtigkeit als integrierter Ansatz zur Schaffung gesundheitlicher Chancengleichheit. In S. Klepp & J. Hein (Hrsg.), *Umweltgerechtigkeit und sozialökologische Transformation* (S. 279–306). transcript.
- Claßen, T., Heiler, A., Baumeister, H., Heiler, A., Matros, J., Pollmann, T., Kistemann, T., Krämer, A., Lohrberg, F. & Hornberg, C. (2011). Stadtgrün und Gesundheit: Ein Beitrag zur Debatte um soziale und räumliche Ungleichheit. *Umwelt und Mensch - Informationsdienst*, (2), 100–104.
- D'Antonio, O. (2017). Stadt, Land, Partei – neue Asymmetrien im Parteienwettbewerb? In S. Bukow & U. Jun (Hrsg.), *Parteien unter Wettbewerbsdruck* (S. 123–150). Springer.
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund. (2024). *Positionspapier zur Aufstellung eines nationalen Aktionsplans im Rahmen der Umsetzung der EU-Mindestlohnrichtlinie*.
- Diermeier, M. (2020). Ist mehr besser? Politische Implikationen der disparaten Daseinsvorsorge in Deutschland. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30(4), 539–568.
- Draxler, C. (2019). *Grün, gesund, greifbar – Der Einfluss urbaner Grünflächen auf die Lebensqualität und Gesundheit der StadtbewohnerInnen am Beispiel des green.LABs im Grazer Smart City Gebiet (Masterarbeit)*. Universität Graz.
- Europäische Kommission. (2021). *Available budget of Cohesion Policy 2021–2027*.
- Fitzenberger, B. & Kagerl, C. (2025). *Arbeitsmarkt im Wandel: Deutschland muss die Transformation annehmen, um seine Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken*.
- Gärtner, S. (2023). Die ökologische Wende der regionalen Strukturpolitik. In K. Koschatzky & T. Stahlecker (Hrsg.), *Nachhaltige Transformation und resilienter Strukturwandel in Regionen* (S. 27–42). Fraunhofer Verlag.
- Gerlach, F. & Hübner, S. (2022). *Chancen und Hindernisse für eine an den Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ausgerichteten Förderpolitik: Gute Arbeit in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“*.
- Gold, R. & Lehr, J. (2024). Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior. *Kiel Working Papers*, 2266.
- Grimm, V., Malmendier, U., Schnitzer, M., Truger, A. & Werding, M. (2025). *Frühjahrsgutachten 2025*. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Grundke, R. & Sunel, E. (2025). In Zeiten des Strukturwandels Regionen in Deutschland besser fördern. *Wirtschaftsdienst*, 105(6), 400–406.
- Heddesheimer, V., Hilbig, H. & Wiedemann, A. (2024). *Place-Based Policies, Local Responses, and Electoral Behavior*.
- Heider, B., Novack, T., Scheunert, P. & Scholz, B. (2025). *Antidemokratische Wahlerfolge im ungleichen Deutschland*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Heider, B., Scholz, B., Siedentop, S., Radzyk, J., Rönsch, J. & Weck, S. (2023). *Ungleiches Deutschland: Sozioökonomische Disparitäten 2023*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Heinze, A.-S., Jun, U. & Oppelland, T. (Hrsg.). (2025). *Regionale Vielfalt? Neue Trends subnationaler Parteiensysteme in Deutschland*. Springer.
- Hohendanner, C. & Kohaut, S. (2025). Tarifbindung und betriebliche Mitbestimmung: keine Trendwende in Sicht. *IAB-Forum*.
- IW Consult. (2022). *Transformationsstrategien für besonders betroffene Regionen: Identifizierung und Bewertung: Studie für das Netzwerk Zukunft der Industrie*.
- König, J., Willwacher, H., Ziemer, T., Feller, Z., Piesker, A., Delargy, C., Ziekow, J., Suwala, L., Albers, H.-H. & Merkel, J. (2023). *Gleichwertige Lebensverhältnisse: Passgenaue Maßnahmen Zur Entwicklung Strukturschwacher Regionen*. Springer.
- Kroeger, T., Schaffranka, C. & Schnitzer, M. (2025). Strukturwandel in den Regionen: Was sich ändert und wie die Politik reagieren sollte. *Wirtschaftsdienst*, 105(8), 546–553.
- Kumagai, S. & Iorio, F. (2020). *Building Trust in Government through Citizen Engagement*. World Bank.
- Latham, A. & Layton, J. (2022). Social infrastructure: why it matters and how urban geographers might study it. *Urban Geography*, 43(5), 659–668.
- Lübker, M. & Schulten, T. (2024). Tarifbindung in den Bundesländern: Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten. *Analysen zur Tarifpolitik*, (103). Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut.
- Maretzke, S. (2022). Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse: Herausforderungen im Spiegel der Raumordnungsprognose 2050. *Informationen zur Raumentwicklung*, 2022(2), 132–151.
- Maretzke, S., Ragnitz, J. & Untiedt, G. (2019). Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren zur Vorbereitung des GRW-Fördergebietes ab 2021. *ifo Dresden Studien*, 83.
- Mau, S., Lux, T. & Westheuser, L. (2024). *Triggerpunkte: Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Suhrkamp.
- Muringani, J., Fitjar, R. D. & Rodríguez-Pose, A. (2024). Political trust and economic development in European regions. *The Annals of Regional Science*, 73(4), 2059–2089.
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. (2025). *Was bedeutet Transformative Strukturpolitik?*
- Niemann, H., Hoebel, J. & Laußmann, D. (2015). *Lärmbelästigung in Deutschland – Ausgewählte Ergebnisse der GEDA-Studie 2012*. *Umwelt und Mensch - Informationsdienst*, (1), 20–24.
- Patino, J. E., Martinez, L., Valencia, I. & Duque, J. C. (2023). Happiness, life satisfaction, and the greenness of urban surroundings. *Landscape and Urban Planning*, 237.

- Rajani, N. B., Skianis, V. & Filippidis, F. T. (2019). Association of environmental and sociodemographic factors with life satisfaction in 27 European countries. *BMC public health*, 19(1), 534.
- Revierwende. (2025). *Glück Auf! Zwischenbilanz aus vier Jahren REVIER-WENDE*. Deutscher Gewerkschaftsbund.
- Schäfer, A. (Hrsg.). (2023). *Wer fehlt an der Wahlurne? Sozialräumliche Muster der Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schneemann, C., Bernardt, F., Kalinowski, M., Maier, T., Zika, G. & Wolter, I. M. (2025). *Auswirkungen des Strukturwandels auf die Arbeitsmarktregionen und Bundesländer in der langen Frist – Qualifikations- und Berufsprojektion bis 2040*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Schulz, F. & Trappmann, V. (2023). *Erwartungen von Beschäftigten an die sozial-ökologische Transformation. Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung*, Nr. 308.
- Siebert, J. & Buchstab, J. (2025). *Die Unverzichtbaren: Menschen in Basisarbeit: Erkenntnisse für eine politische Auseinandersetzung mit ihren Perspektiven und Forderungen in der Transformationsgesellschaft*. Das progressive Zentrum.
- Silva, J., Keulenaer, F. de & Johnstone, N. (2012). Environmental Quality and Life Satisfaction: Evidence based on Micro Data. *OECD Environment Working Papers*, Nr. 44.
- Spieß, C. K., Daelen, A., Diabaté, S., Kriechel, L., Rüger, H., Stawarz, N. & Barschkett, M. (2024). *Regionale Unterschiede in der Lebenszufriedenheit in Deutschland*. *BiB.Monitor Wohlbefinden*.
- Stark, K., Kehlbacke, A. & Mattioli, G. (2023). *Mobilitätsarmut und soziale Teilhabe in Deutschland*. Agora Verkehrswende.
- Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE. (2018). *Handlungsfelder und Akteure der Strukturpolitik Eine Metastudie aus arbeitsorientierter Perspektive*.
- Südekum, J. & Rademacher, P. (2024). *Regionale Disparitäten in der Transformation: Empirische Evidenz und Implikationen für die Regionalpolitik*. Bertelsmann Stiftung.
- Träger, H. & Pollex, J. (2020). *Parteimitglieder auf lokaler Ebene – eine vergleichende Analyse für urbane und ländliche Regionen in Niedersachsen und Sachsen*. In D. Sack & B. Egner (Hrsg.), *Neue Koalitionen - Alte Probleme: Lokale Entscheidungsprozesse Im Wandel* (S. 11–36). Springer.
- UBA - Umweltbundesamt (Hrsg.). (2022). *Die Risiken des Klimawandels für Deutschland*.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). (2024). *STADT & LAND: Gleichwertige Lebensverhältnisse unter Ausgestaltung nachhaltiger Raumbeziehungen*.
- Welsch, H. (2020). *Energieversorgung und Lebensqualität*. Springer.
- Zick, A., Küpper, B., Mokros, N. & Schröter, F. (Hrsg.). (2023). *Die distanzierte Mitte: Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23*. Dietz.

Title: Greater social stability through a new and transformative structural policy

Abstract: Considering the consequences of climate change, geopolitics and economic stagnation, cohesion policy is under pressure to reform. Formerly strong regions are facing major structural changes in the near future, while regions that are catching up are not experiencing the economic recovery as perceived by their populations. In both cases, trust in state institutions is declining, putting social cohesion at risk. A new system of objectives is needed in cohesion policy, alongside a systematic understanding of equitable living conditions in terms of the economy, ecology, and democracy. Targeted support is also required for all regions in their respective areas of weakness.