



Berlin, 13.12.2022

# Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)

## Zur Rolle der regionalen Strukturpolitik

Regionale Strukturpolitik gehört zu den Grundpfeilern einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft. Sie fußt auf dem grundgesetzlichen Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und dem politischen Ziel, Chancengerechtigkeit, Teilhabe an wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung sowie eine ausgewogene Raumentwicklung zu ermöglichen.

Ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip sind für regionale Strukturpolitik in Deutschland in erster Linie die Länder und kommunalen Gebietskörperschaften zuständig. Auf nationaler Ebene steht der Bund den Ländern flankierend zur Seite, indem er Regionen bei der Bewältigung ihrer spezifischen Problemlagen und Herausforderungen unterstützt.

Wichtigstes Instrument ist dabei die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Sie basiert auf einer seit über fünf Jahrzehnten etablierten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und verfolgt einen mittel- und langfristig angelegten Ansatz zur Stärkung von Umstrukturierungs- und Entwicklungsaktivitäten in strukturschwachen Regionen. Die Länder, die die regionalen Gegebenheiten am besten kennen, wählen dabei die förderwürdigen Vorhaben aus. Die Finanzierung teilen sich Bund und Länder jeweils hälftig. Gemeinsam festgelegt wird auch der allgemeine GRW-Förderrahmen (Koordinierungsrahmen), der aufgrund seiner verbindlichen, einheitlichen Regeln einen Subventionswettbewerb zwischen Regionen effektiv unterbindet.

Der bisherige Erfolg der GRW spricht für sich: Seit Anfang der 1970er Jahre haben Bund und Länder im Rahmen der GRW gemeinsam Mittel i. H. v. 79 Milliarden Euro eingesetzt und damit über 150.000 Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft und zum Ausbau der kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur im Umfang von etwa 380 Milliarden Euro angestoßen. Bei den geförderten Unternehmen wurden insgesamt 4,8 Millionen Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert. Zahlreiche wissenschaftliche Studien belegen, dass die GRW insbesondere die Beschäftigungs- und Einkommenssituation in den geförderten Regionen verbessert hat.

## Geänderte Rahmenbedingungen erfordern neue strukturpolitische Ansätze

In den nächsten Jahren stehen gerade strukturschwache Regionen – nicht zuletzt angesichts der erforderlichen Transformation hin zu Klimaneutralität bis zum Jahr 2045, der wirtschaftlichen Auswirkungen der Energiekrise sowie der demografischen Alterung – vor

enormen Veränderungen. Folglich muss auch die regionale Strukturpolitik im Allgemeinen und die GRW im Besonderen auf dieses Bündel an Herausforderungen ausgerichtet werden.

Der Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sieht vor, die GRW in den Bereichen Innovation, Digitalisierung, Nachhaltigkeit und Dekarbonisierung weiterzuentwickeln und dabei die sog. 50-km-Regel zu überprüfen und ggf. abzuschaffen, um für zusätzliche regionale Wachstumsimpulse zu sorgen. Die Möglichkeiten der Infrastrukturförderung in der GRW sollen erweitert werden. Darüber hinaus gibt der Koalitionsvertrag vor, einen neuen Fördertatbestand „Regionale Daseinsvorsorge“ innerhalb der GRW zu prüfen und die GRW-Mittel jährlich dynamisch aufzustocken.

Vor diesem Hintergrund hat das federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und den Ländern bereits im ersten Jahr der 20. Legislaturperiode die gesamte Fördersystematik überprüft und Empfehlungen für eine Neuausrichtung der GRW erarbeitet. Auf dieser Grundlage haben die Wirtschaftsministerinnen und Wirtschaftsminister des Bundes und der Länder sowie der Bundesminister der Finanzen am 13. Dezember 2022 die bisher größte Reform der GRW beschlossen. Die wichtigsten Änderungen werden im Folgenden dargestellt.

## Einbeziehung vielfältiger Expertise

Die GRW-Reform wurde maßgeblich in vier eigens dafür eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppen vorbereitet. Kennzeichnend war dabei die umfangreiche Einbindung externer Akteure, die in den Arbeitsgruppen, in Workshops und in zahlreichen Gesprächsrunden fundierte Einschätzungen und Impulse für die Neuausrichtung des Förderprogramms gegeben haben. Besonders hervorzuheben ist die im Frühjahr 2022 durchgeführte öffentliche Konsultation. Insgesamt konnten fast 100 Stellungnahmen von Kommunen, Wirtschaftsförderungseinrichtungen, Verbänden, aus der Wissenschaft und von zahlreichen weiteren Expertinnen und Experten in die Arbeitsgruppen eingespeist werden.

## GRW ab 2023 mit neuer Zielsystematik

Seit jeher ist es das Hauptziel der GRW gewesen, in strukturschwachen Regionen neue Arbeitsplätze zu schaffen und bestehende zu sichern. Künftig wird die GRW auf einer erweiterten Zielsystematik gründen, um der Tatsache gerecht zu werden, dass zur Verbesserung von Wirtschaftsstrukturen unterschiedliche Ansätze geeignet sind. Angesichts rückläufiger Arbeitslosenquoten und des wachsenden Fachkräftemangels hat sich bereits in den vergangenen Jahren zunehmend gezeigt, dass der Fokus auf Arbeitsplätze zu kurz greift und der heutigen Realität nicht mehr gerecht wird. Themen wie Innovationen, Digitalisierung und betriebliche Produktivitätssteigerungen sind heute verstärkt Anlass und Motivation für Investitionen von Unternehmen. Für die breit gefächerte Infrastrukturförderung griff die weitreichende Verengung auf Beschäftigung

ohnehin zu kurz. Vor diesem Hintergrund wird die Zielsystematik der GRW auf drei Hauptziele erweitert:

- Standortnachteile ausgleichen;
- Beschäftigung schaffen und sichern, Wachstum und Wohlstand erhöhen;
- Transformationsprozesse hin zu einer klimaneutralen und nachhaltigen Wirtschaft beschleunigen.

## Neue Interventionslogik statt starrer Exportorientierung

Fünf Jahrzehnte gründete die Interventionslogik der GRW auf der „Exportbasistheorie“, nach der das Einkommen und die Beschäftigung einer Region durch zusätzliche „Exporte“ aus der Region erhöht werden sollten. Demnach wurden bisher nur Investitionen solcher Betriebe gefördert, die ihre Produkte bzw. Dienstleistungen überwiegend überregional, d. h. in mindestens 50 Kilometer Entfernung absetzen. In der wissenschaftlichen Literatur wird diese Interventionslogik immer wieder kritisiert, u. a. weil die intraregionalen Verflechtungen zwischen dem exportorientierten Sektor (Basissektor) und dem binnenorientierten Sektor (Nicht-Basissektor) weitgehend ausgeblendet werden und die Annahmen z. T. unrealistisch sind (u. a. unbeschränkt verfügbare Ressourcen, keine Kapazitätsengpässe).

Die Fördervoraussetzung des überregionalen Absatzes wurde angesichts neuer Herausforderungen und wissenschaftlicher Erkenntnisse nun aufgegeben. Künftig können auch Betriebe eine GRW-Förderung erhalten, die vornehmlich regional aktiv sind. Diese Ausweitung des Kreises der förderberechtigten Unternehmen soll helfen, in den strukturschwachen Regionen regionale Wertschöpfungsketten zu stärken und Potenziale für eine eigenständige Regionalentwicklung zu erschließen.

Für die Frage, ob ein Unternehmen gefördert werden kann, wird es fortan nicht mehr auf die Absatzstruktur, sondern nur noch auf die Art der Tätigkeit und ihre regionalwirtschaftlichen Effekte ankommen. Diejenigen Tätigkeiten, die einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der GRW erwarten lassen, sind unter Zuhilfenahme branchenbezogener Produktivitätsdaten in einer Positivliste zusammengefasst. Diese folgt der Systematik der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008), so dass interessierte Unternehmen leicht prüfen könnten, ob eine GRW-Förderung grundsätzlich infrage kommen kann.

Zugleich wird die GRW weiterhin branchenoffen für die unterschiedlichen Zweige der gewerblichen Wirtschaft und wirtschaftsnahen Dienstleistungen bleiben. Hierfür wurde von Bund und Ländern vereinbart, dass Betriebe außerhalb der Positivliste ebenfalls gefördert werden können, wenn diese einer Tarifbindung unterliegen, tarifgleiche Löhne zahlen oder im Zuge des Investitionsvorhabens die Gesamtbruttolohnsumme über einen fünfjährigen Zeitraum um mindestens 3,5 Prozent p. a. steigern. Damit sollen gute Entlohnung und hochwertige Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen zusätzlichen Rückenwind erhalten.

## Im Mittelpunkt: Regionalwirtschaftliche Effekte geförderter Investitionen

Zentrales Kriterium für eine Förderung wird künftig sein, ob die geplante Investition eines Unternehmens bedeutende regionalwirtschaftliche Effekte erwarten lässt. Diese Fördervoraussetzung können in unterschiedlicher Weise erfüllt werden:

- Ein regionalwirtschaftlicher Effekt kann angenommen werden und Investitionen können somit gefördert werden, wenn mindestens zehn Prozent neue Arbeitsplätze geschaffen werden (Arbeitsplatzkriterium) oder das Investitionsvolumen mindestens 50 Prozent über den Abschreibungen der zu fördernden Betriebsstätte liegt (Investitionskriterium).
- Forschungsstarke Unternehmen erhalten einen erleichterten Zugang zur GRW. Für sie gelten nur halb so hohe Anforderungen: Investitionen könnten gefördert werden, wenn mindestens fünf Prozent neue Arbeitsplätze geschaffen werden oder das Investitionsvolumen mindestens 25 Prozent über den Abschreibungen liegt. Denn: Innovative Unternehmen sind langfristig produktiver und wettbewerbsfähiger und deshalb besonders wichtig für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen. Insofern können in der GRW vermehrt Investitionen forschungsstarker Unternehmen gefördert werden. Als forschungsstark gelten dabei solche Unternehmen, die am Investitionsort mehr für Forschung und Entwicklung aufwenden als der Durchschnitt der jeweiligen Branche.
- Unternehmen, die in den Umwelt- und Klimaschutz investieren, erhalten ebenfalls Erleichterungen beim Arbeitsplatz- bzw. Investitionskriterium. Dies gilt für Betriebe, die im Zuge der Umsetzung der geförderten Investitionen ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen um mindestens 20 Prozent senken oder die geltenden nationalen und EU-Standards für den Umweltschutz oder die Energieeffizienz übertreffen. Darüber hinaus wurden zu diesen Themenfeldern neue Fördermöglichkeiten in die GRW aufgenommen. Mit diesen Änderungen wird die GRW künftig gezielt Unternehmen bei ihren Investitionen auf dem Weg zur Klimaneutralität unterstützen können.

## Förderung der kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur

Für den Ausbau und die Modernisierung der wirtschaftsnahen Infrastruktur werden derzeit rund die Hälfte der GRW-Mittel verwendet. Für diese Infrastrukturmaßnahmen wird der Grundsatz „Planung vor Investition“ gestärkt: Gemeinden, die für Infrastrukturinvestitionen eine Förderung von mehr als 60 Prozent der Kosten erhalten wollen, müssen zeigen, dass die geplante Maßnahme im Einklang mit der jeweiligen regionalen Entwicklungsstrategie steht. Mit der integrierten Planung soll zu einer konsistenteren Gesamtentwicklung der Region beigetragen werden. Auch die Erstellung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte selbst kann weiterhin mit GRW-Mitteln gefördert werden. Dies erfolgt künftig stets unter Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie zentraler regionaler Akteure.

Wie auch bei der Förderung gewerblicher Investitionen wird die reformierte GRW bessere Anreize für nachhaltige und klimafreundliche Investitionen bieten. Beispielsweise wird künftig die Weiternutzung bzw. Umgestaltung bereits genutzter Industrie- und

Gewerbegebiete stärker gefördert als die Erschließung neuer Flächen. Gleiches gilt für die Eigenerzeugung erneuerbarer Energien und andere Aktivitäten im Sinne einer nachhaltigen Wirtschaft. Ergänzend werden bei Maßnahmen der touristischen Infrastruktur und bei Industriegebieten umfassende Kosten für ökologische Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und den präventiven Schutz vor Naturkatastrophen übernommen.

Darüber hinaus werden mehrere Fördertatbestände flexibler gestaltet, etwa die Belegung von Technologie- und Gründerzentren, die Vermarktung von Gewerbeflächen und die Förderung von Einrichtungen der beruflichen Bildung.

## Neuer Fördertatbestand „Regionale Daseinsvorsorge“ innerhalb der GRW

Wie im Koalitionsvertrag vorgegeben, wurde die Einführung eines neuen Förderatbestandes „Regionale Daseinsvorsorge“ innerhalb der GRW geprüft. Ein solcher wird nun ein wichtiger Baustein der reformierten GRW werden. So können künftig Maßnahmen der regionalen Daseinsvorsorge mit klarem Wirtschaftsbezug unterstützt werden, sofern sie zur Steigerung der Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaftsstruktur beitragen. Diese Aspekte werden im Vorfeld der Förderung in einem regionalen Entwicklungskonzept herausgearbeitet. Entlang dieser Kriterien wird den Gemeinden eine hinreichende Flexibilität eingeräumt: sie können selbst entscheiden, welche Aspekte regionaler Daseinsvorsorge sie gezielt fördern wollen, um attraktiv für Investoren und Arbeits- sowie Fachkräfte zu sein. Der neue Fördertatbestand wird vorerst für vier Jahre gelten und dann extern evaluiert werden, um die gesammelten Erfahrungen in diesem für die GRW neuen Themenfeld auszuwerten. Bis dahin soll auch die Höhe der GRW-Mittel, die die Länder hierfür einsetzen können, begrenzt werden.

Neben den genannten Neuerungen der GRW wurden zahlreiche weitere Anpassungen vorgenommen. So wollen die Länder, die für die Durchführung der GRW zuständig sind, möglichst bis Ende des Jahres 2023 eine digitale Antragstellung für die GRW-Förderung anbieten. Zudem haben Bund und Länder Vereinbarungen zur Verbesserung der Haushaltsdurchführung der GRW getroffen. Darüber hinaus soll unter anderem die Evaluation im Bereich der Infrastrukturförderung gestärkt und ab 2023 ein systematischer Erfahrungsaustausch im Rahmen einer „Jahrestagung zur Gestaltung regionaler Transformation“ etabliert werden.

## Ausblick

Nach dem Beschluss zur GRW-Reform durch die zuständigen Ministerinnen und Minister des Bundes und der Länder am 13. Dezember 2022 werden im kommenden Jahr die jeweiligen GRW-Förderrichtlinien der Länder angepasst.

Die Bundesregierung wird anknüpfend an die Reform der GRW in dieser Legislaturperiode weitere Schritte zur Stärkung der regionalen Strukturpolitik ergreifen. Im Fokus steht dabei insbesondere die Weiterentwicklung des „Gesamtdeutschen Fördersystems für struktur-

schwache Regionen“, das mehr als 20 Bundesförderprogramme beinhaltet. Hier soll zunächst die Förderung der raumwirksamen Programme transparent gemacht und evaluiert werden. Weitere Ansatzpunkte sind eine stärkere Ausrichtung des Fördersystems auf die Transformation der Wirtschaftsstruktur und gleichwertige Lebensverhältnisse sowie die bessere Beratung von Kommunen bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln.

In jenen Regionen, die vom beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung betroffen sind, legt die Bundesregierung die Grundlagen für einen sozialverträglichen Strukturwandel. Mit dem Strukturstärkungsgesetz wird der Aufbau neuer Beschäftigung und neuer Wertschöpfung bis 2038 mit bis zu 40 Milliarden Euro unterstützt. Bis zum Ende des Jahres 2022 wurden bereits 105 bundeseigene Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 19,5 Milliarden Euro beschlossen. Zudem wurden 300 Investitionsvorhaben der Länder identifiziert, die vom Bund mit Finanzhilfen in Höhe von insgesamt knapp 5,6 Milliarden Euro unterstützt werden sollen.

Am 16. September 2022 hat die Bundesregierung ein umfassendes Zukunftspaket für die ostdeutschen Raffineriestandorte und Häfen zum Erhalt von Wertschöpfung und Beschäftigung sowie für eine erfolgreiche Transformation auf den Weg gebracht, das aus verschiedenen Einzelmaßnahmen besteht und in den nächsten Jahren umgesetzt wird. Herzstück des Zukunftspakets ist ein GRW-Sonderprogramm. Hierfür stellt der Bund im Zeitraum 2023 bis 2032 insgesamt 375 Millionen Euro zur Verfügung, die von den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt um insgesamt 375 Millionen Euro ergänzt werden. Auch der Beschluss über das Sonderprogramm soll von den für die GRW zuständigen Ministerinnen und Minister des Bundes und der Länder am 13. Dezember 2022 gefasst werden.

Zudem beabsichtigt die Bundesregierung, in der 20. Legislaturperiode erstmals einen Gleichwertigkeitsbericht vorzulegen. Wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, soll mit dem Gleichwertigkeitsbericht die Wirkung raumwirksamer Bundesförderprogramme, insbesondere des Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen, überprüft und über den aktuellen Stand und Fortschritte beim Thema gleichwertiger Lebensverhältnisse informiert werden. Die Entwicklung hinsichtlich des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse soll mit Hilfe geeigneter sozio-ökonomischer Indikatoren und ggf. Befragungsergebnissen zur wahrgenommenen Lebensrealität dargestellt werden. Ergänzend werden auf der Grundlage von Workshops und Interviews bestimmte Aspekte gleichwertiger Lebensverhältnisse vertieft. Der Bericht soll voraussichtlich im 3. Quartal 2024 veröffentlicht werden.