

Alm, Bastian; Clausen, Hartmut

Article — Published Version

Für eine starke Wirtschaft vor Ort: umfassende Reform der GRW beschlossen

Schlaglichter der Wirtschaftspolitik

Suggested Citation: Alm, Bastian; Clausen, Hartmut (2023) : Für eine starke Wirtschaft vor Ort: umfassende Reform der GRW beschlossen, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, ISSN 2748-9000, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin, Iss. 1, pp. 10-14, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2023/01/04-fuer-eine-starke-wirtschaft-vor-ort.html>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268303>

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-nd/3.0/de/>



Für eine starke Wirtschaft vor Ort: Umfassende Reform der GRW beschlossen

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

Für die regionale Strukturpolitik sind in Deutschland in erster Linie die Länder und kommunalen Gebietskörperschaften zuständig. Der Bund steht den Ländern flankierend zur Seite, indem er Regionen bei der Bewältigung ihrer spezifischen Problemlagen und Herausforderungen unterstützt. Wichtigstes Instrument ist dabei die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die sich mit Förderangeboten an Unternehmen und Kommunen in strukturschwachen Regionen richtet.

In den nächsten Jahren stehen gerade strukturschwache Regionen – nicht zuletzt angesichts der erforderlichen Transformation hin zur Klimaneutralität bis zum Jahr 2045,

der wirtschaftlichen Implikationen der Energiekrise sowie der demografischen Alterung – vor enormen Veränderungen. Um die Regionen dabei zu unterstützen, den sich daraus ergebenden Herausforderungen zu begegnen, müssen auch die regionale Strukturpolitik im Allgemeinen und die GRW im Besonderen neu ausgerichtet werden.

Vor diesem Hintergrund haben die Wirtschaftsministerinnen und Wirtschaftsminister des Bundes und der Länder sowie der Bundesminister der Finanzen am 13. Dezember 2022 die größte Reform in der Geschichte der GRW beschlossen. Die Änderungen werden in den einzelnen Ländern im kommenden Jahr durch Anpassungen der jeweiligen Förderrichtlinien umgesetzt.

DIE GRW: EINE GEMEINSCHAFTSAUFGABE VON BUND UND LÄNDERN

Die GRW basiert auf einer seit über fünf Jahrzehnten etablierten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Sie 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 (sog. Koordinierungsrahmen).

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, um damit Investitionen vor allem in den Bereichen der gewerblichen Wirtschaft und kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur im Umfang von etwa 380 Milliarden Euro anzustoßen und insgesamt 4,8 Millionen Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu sichern. Zahlreiche wissenschaftliche Studien belegen, dass die GRW insbesondere die Beschäftigungs- und Einkommenssituation in den geförderten Regionen verbessert hat.

Zugleich wurde in den letzten Jahren zunehmend der Bedarf sichtbar, die regionale Entwicklung mit der GRW umfassender in den Blick zu nehmen und strukturpolitische Herausforderungen wie die Transformation der Wirtschaft stärker zu berücksichtigen.

REFORM UNTER EINBEZIEHUNG VIELFÄLTIGER EXPERTISE

Das federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und den Ländern im ersten Jahr der 20. Legislaturperiode die gesamte GRW-Förderung

überprüft und überarbeitet. Die nun beschlossene Reform wurde maßgeblich in vier eigens dafür eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppen konzipiert. Dabei wurden auch externe Stakeholder umfassend eingebunden, 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, Wirtschaftsförderern, Verbänden, aus der Wissenschaft und von zahlreichen weiteren Expertinnen und Experten in die Vorbereitung der Reform eingespeist werden. Abbildung 1 enthält einen Überblick über die zentralen Neuerungen der GRW.

GRW AB 2023 MIT NEUER ZIELSYSTEMATIK

Bisher war es Hauptziel der GRW, in strukturschwachen Regionen neue Arbeitsplätze zu schaffen und bestehende Arbeitsplätze zu sichern. Dieses Ziel wurde im Zuge der Reform durch eine Zielsystematik mit drei nebeneinanderstehenden Hauptzielen ersetzt:

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



ABBILDUNG 1: GRW-REFORM: ÄNDERUNGEN GEGENÜBER STATUS QUO

| | | | | | |
|--------------------|---|--|---|--|--|
| Hauptziele | Beschäftigung schaffen (neu zudem: Wohlstand und Wachstum erhöhen) | | Standortnachteile ausgleichen | Transformationsprozesse beschleunigen (Klimaschutz/Nachhaltigkeit) | |
| Förderbereiche | Unternehmensförderung (erweitert) | Wirtschaftsnahe Infrastruktur (erweitert) | Vernetzung und Kooperation | Regionale Daseinsvorsorge | |
| Ansatzpunkte | Fokus: Regionale Produktivität und Wertschöpfung erhöhen | Eigenständige Regionalentwicklung fördern | Grundsatz „Planung vor Investition“ stärken (Infrastruktur) | Regionale Attraktivität verbessern (auch zur Arbeits-/ Fachkräftesicherung) | |
| Weiteres (Auswahl) | Neue Interventionslogik | Stärkung „Gute Arbeit“ | Mehr Flexibilität bei bestimmten Fördertatbeständen | Erhöhte Transparenz, Evaluation und Evidenzbasierung | Digitalisierung/ Beschleunigung Antragsverfahren |

■ Keine Änderung ■ Teilweise Änderung* ■ Neu ab 2023*

* Umsetzung erfolgt durch die Länder im Laufe des Jahres 2023.

3 FRAGEN AN



Sven Giegold

Staatssekretär im BMWK

Warum hat das BMWK bei der GRW-Neuausrichtung eine öffentliche Konsultation durchgeführt?

Mit der Konsultation konnten wir umfangreiche praktische Erfahrungen mit der GRW sowie Ideen für ihre Neuausrichtung aufnehmen. Zudem haben wir Workshops durchgeführt und weitere Beteiligungsformate genutzt. Diese breite Einbeziehung vieler Akteure war ein Schlüssel für die erfolgreiche Reform.

Welche drei Veränderungen des Programms sind Ihres Erachtens besonders hervorzuheben?

Erstens die erweiterte Zielsystematik, die jetzt auch Transformationsprozesse hin zu einer klimaneutralen und nachhaltigen Wirtschaft beinhaltet. Zweitens basiert die Interventionslogik künftig nicht mehr auf der Exportorientierung, was neue Impulse für eine Regionalentwicklung nach den eigenen Stärken erlaubt. Drittens wird die Förderung bestimmter Aspekte der Daseinsvorsorge es ermöglichen, die Attraktivität strukturschwacher Regionen für Betriebe und Fachkräfte weiter zu erhöhen.

Welche strukturpolitischen Prioritäten sehen Sie nach Abschluss der GRW-Reform?

Im Jahr 2023 wollen wir bei der Weiterentwicklung des „Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen“ vorankommen. Wir werden auch am „Ersten Gleichwertigkeitsbericht“ der Bundesregierung arbeiten, der die Raumwirksamkeit von Förderprogrammen und Fortschritte bezüglich gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Blick nehmen wird. Zudem wollen wir mit der „Jahrestagung zur Gestaltung regionaler Transformation“ einen neuen strukturpolitischen Erfahrungsaustausch starten. —

Diese erweiterte Zielsystematik soll der Tatsache gerecht werden, dass zur Verbesserung von Wirtschaftsstrukturen unterschiedliche Ansätze geeignet sind. Zudem hat sich in den letzten Jahren angesichts rückläufiger Arbeitslosenquoten und des zunehmenden Fachkräftemangels zunehmend gezeigt, dass der Fokus auf Arbeitsplätze zu kurz greift und der Realität nicht mehr gerecht wird. Stattdessen sind heute Innovationen, Digitalisierung und betriebliche Produktivitätssteigerungen vielfach Anlass und Motivation für Unternehmen zu investieren.

STÄRKERER FOKUS AUF REGIONALE WERTSCHÖPFUNGSKETTEN; KRITERIUM DES ÜBERREGIONALEN ABSATZES ENTFÄLLT

Fünf Jahrzehnte lang gründete die Förderung von Unternehmensinvestitionen in der GRW auf der sogenannten Exportbasistheorie, nach der das Einkommen und die Beschäftigung einer Region durch „Exporte“ aus der Region in andere Regionen erhöht werden sollten. Daher wurden bisher nur Investitionen solcher Betriebe gefördert, die ihre Produkte bzw. Dienstleistungen überwiegend überregional, d.h. in mindestens 50 Kilometer Entfernung absetzen. Regionale Wertschöpfungsketten und Verflechtungen zwischen dem „exportorientierten“ und dem „nicht-exportorientierten“ Sektor wurden dabei weitgehend ignoriert.

Das Kriterium des überregionalen Absatzes wurde angesichts neuer Herausforderungen und wissenschaftlicher Erkenntnisse mit der Reform aufgegeben. Künftig können auch Betriebe eine GRW-Förderung erhalten, die vornehmlich regional aktiv sind. Diese Änderung soll dazu beitragen, regionale Wertschöpfungsketten in strukturschwachen Regionen zu stärken und Potenziale für eine eigenständige Regionalentwicklung zu erschließen.

ART DER TÄTIGKEIT ENTSCHEIDEND FÜR ZUGANG ZUR FÖRDERUNG

Für die Frage, ob ein Unternehmen grundsätzlich gefördert werden kann, kommt es künftig nur noch auf die Art der Tätigkeit und ihre regionalwirtschaftlichen Effekte an. Die Branchen, von denen angenommen wird, dass dort tätige Unternehmen einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der GRW leisten, wurden unter Zuhilfenahme branchenbezogener Produktivitätsdaten in einer sogenannten Positivliste zusammengefasst. Diese folgt der Systematik der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008), sodass interessierte Unternehmen leicht prüfen können, ob eine GRW-Förderung infrage kommt.

Zugleich soll die GRW weiterhin offen für die unterschiedlichen Zweige der gewerblichen Wirtschaft und wirtschaftsnahen Dienstleistungen bleiben. Bund und Länder haben daher vereinbart, dass Betriebe



in Branchen außerhalb der Positivliste ebenfalls gefördert werden können, wenn diese einer Tarifbindung unterliegen, tarifgleiche Löhne zahlen oder im Zuge des Investitionsvorhabens innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren die Gesamtbruttolohnsumme um mindestens 3,5 Prozent pro Jahr steigern. Damit erhalten gute Entlohnung und hochwertige Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen zusätzlichen Rückenwind.

REGIONALWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE ZENTRALES KRITERIUM FÜR FÖRDERUNG VON INVESTITIONEN

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

- Ein regionalwirtschaftlicher Effekt wird angenommen und Investitionen können somit gefördert werden, wenn mindestens zehn Prozent neue Arbeitsplätze geschaffen werden oder das Investitionsvolumen mindestens 50 Prozent über den Abschreibungen der zu fördernden Betriebsstätte liegt.
- Für forschungsstarke Unternehmen gelten nur halb so hohe Anforderungen: Investitionen können gefördert werden, wenn fünf Prozent neue Arbeitsplätze geschaffen werden oder das Investitionsvolumen mindestens 25 Prozent über den Abschreibungen liegt. Als forschungsstark gelten solche Unternehmen, die am Investitionsort mehr für Forschung und Entwicklung aufwenden als der Durchschnitt der jeweiligen Branche.

- Die niedrigeren Anforderungen gelten auch für Unternehmen, die in den Umwelt- und Klimaschutz investieren. Dies betrifft Betriebe, die durch die geförderten Investitionen ihre CO₂-Emissionen um mindestens 20 Prozent senken, und Betriebe, die mit ihren Investitionen die geltenden nationalen und EU-Standards für den Umweltschutz oder die Energieeffizienz übertreffen. Über den erleichterten Förderzugang hinaus wurden in diesen Themenfeldern neue Fördermöglichkeiten in die GRW aufgenommen. Damit unterstützt die GRW künftig gezielt Unternehmen bei ihren Investitionen auf dem Weg zur Klimaneutralität.

FÖRDERUNG DER KOMMUNALEN WIRTSCHAFTSNAHEN INFRASTRUKTUR

Für den Ausbau und die Modernisierung der wirtschaftsnahen Infrastruktur wird derzeit rund die Hälfte der GRW-Mittel verwendet. Künftig wird für diese Infrastrukturmaßnahmen 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. Das soll zu einer konsistenteren Gesamtentwicklung der Regionen beitragen. Auch die Erstellung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte selbst kann mit GRW-Mitteln gefördert werden. Voraussetzung ist stets die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie zentraler regionaler Akteure.

Auch bei der Förderung kommunaler Infrastruktur bietet die reformierte GRW bessere Anreize für nachhaltige und



klimafreundliche Investitionen. Beispielsweise wird künftig die Weiternutzung bzw. Umgestaltung bereits genutzter Industrie- und Gewerbegelände stärker gefördert als die Erschließung neuer Flächen. Gleiches gilt für die Eigenerzeugung erneuerbarer Energien und anderer Aktivitäten i. S. 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 FÖRDERATBESTAND: REGIONALE DASEINSVORSORGE

Ganz neu geschaffen wurde der Fördertatbestand „Regionale Daseinsvorsorge“. Erstmals können zur Ergänzung und Abrundung des Förderangebots der GRW auch Maßnahmen der regionalen Daseinsvorsorge mit klarem Wirtschaftsbezug unterstützt werden, sofern sie zur Steigerung der Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaftsstruktur beitragen. Entlang dieser Kriterien werden die Gemeinden über eine hinreichende Flexibilität verfügen: Sie können selbst entscheiden, welche

Aspekte regionaler Daseinsvorsorge sie gezielt fördern wollen, um attraktiv für Investoren und Fachkräfte zu sein. Der neue Fördertatbestand gilt vorerst für vier Jahre und wird dann extern evaluiert, um die damit gesammelten Erfahrungen auszuwerten.

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 sollen u. a. die Haushaltsdurchführung der GRW verbessert, die Evaluation im Bereich der Infrastrukturförderung gestärkt und ab 2023 ein systematischer Erfahrungsaustausch im Rahmen einer „Jahrestagung zur Gestaltung regionaler Transformation“ etabliert werden.

WEITERE VORHABEN ZUR STÄRKUNG DER REGIONALEN STRUKTURPOLITIK GEPLANT

Anknüpfend an die Reform der GRW wird die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode weitere Schritte zur Stärkung der regionalen Strukturpolitik ergreifen. Im Fokus steht dabei insbesondere die Weiterentwicklung des „Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen“, das mehr als 20 Bundesförderprogramme umfasst. Zudem beabsichtigt die Bundesregierung einen Gleichwertigkeitsbericht zu veröffentlichen, um die bisherige Wirkung raumwirksamer Bundesförderprogramme in den Blick zu nehmen und über den aktuellen Stand und Fortschritte beim wichtigen Thema gleichwertiger Lebensverhältnisse zu informieren. —

KONTAKT & MEHR ZUM THEMA

Dr. Bastian Alm & Dr. Hartmut Clausen

Referat: Regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik,
Gemeinschaftsaufgabe (GRW), Gesamtdeutsches Fördersystem

schlaglichter@bmwk.bund.de

Weitere Informationen zur Neuausrichtung der GRW:

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/regionalpolitik.html>

GRW-Koordinierungsrahmen ab 2023:

https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur.pdf?__blob=publicationFile&v=31

Robert Habeck im Video zur GRW-Neuausrichtung:

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Videos/2022-habeck-vid/47-habeck-grw/221213-grw-neuausrichtung.html>