Hintergrundpapier

Neuabgrenzung der GRW-Fördergebiete ab 2028

Die politische Kurzfassung ist hier zu finden:

1. Anlass und Ziel

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) ist das zentrale Instrument der bundesstaatlichen Strukturpolitik. Sie schafft den beihilferechtlichen Rahmen, innerhalb dessen Bund und Länder gemeinsam auf strukturelle Unterschiede zwischen Regionen reagieren können. Auf Grundlage des GRW-Koordinierungsrahmens und der GRW-Fördergebietskulisse entscheidet sich, welche Regionen als strukturschwach eingestuft werden und Beihilfen in Anspruch nehmen dürfen. Die Fördergebietskarte hat nicht nur Bedeutung für die GRW, sondern auch für das Gesamtdeutsche Fördersystem (GFS), teils durch höhere Förderquoten, teils durch überproportionale Verteilung von Mitteln, teils, wie im Fall der GRW, durch ausschließliche Förderberechtigung innerhalb der Fördergebietskulisse.

Die nächste Neuabgrenzung der Fördergebietskulisse soll für den Zeitraum ab 2028 gelten. Bereits im laufenden Jahr 2026 soll in Deutschland die Grundlage hierfür erarbeitet und mit der EU-Kommission der entsprechende Bevölkerungsanteil abgestimmt werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) hat die IW Consult GmbH beauftragt, hierfür ein Indikatorenmodell zu entwickeln. Der Auftrag sah vor, sozioökonomische Indikatoren zu berücksichtigen, ein ökonometrisches Modell zu verwenden und dabei auch vorausschauende Indikatoren einzubeziehen, die künftige strukturelle Herausforderungen der Regionen abbilden. Das Modell soll regionale Strukturschwäche mehrdimensional erfassen und eine belastbare Grundlage für die politische Gebietsentscheidung bieten.

Über die Neuabgrenzung wird im GRW-Koordinierungsausschuss entschieden, einem Gremium bestehend aus der Bundesministerin für Wirtschaft und Energie, dem Bundesminister der Finanzen sowie jeweils einer Vertretung der 16 Bundesländer. Beschlossen wird mit den Stimmen der Bundesregierung und der Mehrheit der Stimmen der Bundesländer, auch wenn historisch jeweils ein Konsens angestrebt wurde.

Dieses Hintergrundpapier erläutert die strukturpolitische Ausgangslage, ordnet den IW-Vorschlag fachlich ein und begründet die politischen Forderungen der begleitenden Kurzfassung aus der Perspektive von Nordrhein-Westfalen.

Grundlage der Einordnung sind die bislang öffentlich vorgestellten Informationen zum Modell und zur Indikatorik. Herangezogen wurden insbesondere der Vortrag von Hanno Kempermann (IW Consult) auf der Regionalpolitischen Jahrestagung des BMWE in Halle (Saale) sowie seine weiteren Ausführungen beim ARL-Lunch-Talk, die Ausführungen von Dr. Bastian Alm (BMWE) bei der Vorstellung des DGB-Gutachtens zur Neuabgrenzung sowie die Ausführungen von Dr. Raphael L'Hoest (BMWE) auf dem Frühjahrsempfang von regionen.NRW und dem Bundeskongress „Tag der Regionen" in Trier.

2. Strukturpolitische Ausgangslage in NRW

Nordrhein-Westfalen ist das bevölkerungsreichste und zugleich eines der wirtschaftlich heterogensten Bundesländer. Auf engem Raum stehen hochproduktive Industrieregionen, wachsende Dienstleistungszentren, strukturschwache Gebiete und periphere ländliche Räume nebeneinander. Gleichzeitig befinden sich industriell geprägte Teilräume im Übergang zu einer postfossilen und digitalisierten Wirtschaft. Dieser Transformationsdruck ist auf einen über Jahrzehnte gewachsenen Sockel an Strukturschwäche aufgelagert. Diese Komplexität macht die standardisierte Anwendung bundesweiter Strukturindikatoren besonders anspruchsvoll.

Persistenz der Strukturschwäche. Industriell geprägte Landesteile in NRW, wie das bergische Städtedreieck, das Ruhrgebiet oder auch der angrenzende Niederrhein stehen exemplarisch für einen langfristigen Strukturwandel, der mit dem Niedergang der Montanindustrie einsetzte und bis heute nicht vollständig bewältigt ist. Trotz vieler Förderanstrengungen weisen diese Regionen weiterhin überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, unterdurchschnittliche Einkommen, hohe Bürgergeldquoten und kommunale Finanzschwäche auf. Besonders problematisch ist die Persistenz: Einzelne Teilräume haben sich trotz jahrzehntelanger Unterstützung strukturell unzureichend verbessert. Diese Verfestigung tritt auch in weiteren Regionen von Nordrhein-Westfalen auf und ist ein eigenständiges regionalpolitisches Risiko – sie zeigt, dass Förderung allein nicht automatisch Strukturwandel erzeugt, wenn die institutionellen und wirtschaftlichen Grundbedingungen fehlen. Für die Neuabgrenzung folgt daraus: Eine Kulisse, die nur Statuswerte eines Stichtags misst, würde weiterhin belastete Räume, die sich nur marginal verbessert haben, aus der Förderung nehmen – mit der begründeten Gefahr, dass sich negative Dynamiken wieder beschleunigen. Eine zukunftsfähige Abgrenzungslogik muss daher neben dem Strukturstand auch Persistenz und Risiken künftig negativer Entwicklung einbeziehen.

Innerkreisliche Heterogenität. Eine weitere Besonderheit ist die ausgeprägte Heterogenität innerhalb der Kreise. Kreise wie der Ennepe-Ruhr-Kreis, der Rhein-Sieg-Kreis oder der Kreis Recklinghausen umschließen Kommunen mit sehr unterschiedlichen Entwicklungspfaden – wirtschaftlich aktive Kernstädte neben finanzschwachen Gemeinden bzw. einzelne Kommunen befinden sich in unmittelbaren Verflechtungen mit strukturschwächeren Kreisen. Eine ausschließlich auf Kreisebene arbeitende Abgrenzung läuft Gefahr, diese Binnenunterschiede einzuebnen: Strukturschwache Gemeinden in stärkeren Kreisen erhielten keine Förderung, während strukturstarke Gemeinden in schwach eingestuften Kreisen ungerechtfertigt förderberechtigt wären. Geboten sind daher Mechanismen, die eine gezielte Einbeziehung einzelner Kommunen sowie interkommunaler und kreisgrenzenübergreifender Teilräume ermöglichen.

Transformationsdruck. Zu den zentralen Herausforderungen zählen ferner der Dekarbonisierungsdruck und die De-Industrialisierungsrisiken in industriell geprägten Kreisen, die Bereitstellung zukunftsfähiger Wirtschaftsflächen sowie die Revitalisierung von Brachen und die Überführung alter Standortstrukturen in neue, zukunftsfähige Nutzungen. Hinzu kommen die Abwanderung junger Erwachsener, die Überalterung der Belegschaften mit entsprechenden Fachkräftelücken sowie Defizite in der digitalen Infrastruktur, insbesondere in ländlichen Räumen. Erhebliche Unterstützungsbedarfe

entstehen zudem beim Auf- und Umbau moderner Verkehrsinfrastrukturen im ländlichen Raum. Weiterer Bedarf betrifft den Auf- und Umbau der Energie- und kommunalen Infrastrukturen, den Ausbau einer leistungsfähigen Forschungs-, Innovations- und Transferinfrastruktur sowie die gezielte Förderung und Begleitung von Unternehmen in der Transformation zur Sicherung von Wertschöpfung und Beschäftigung. Dabei kommt den transformationsrelevanten Gewerken des Handwerks eine besondere Rolle zu: Betriebe des Bau-, Ausbau-, Energie-, Anlagen- und Kraftfahrzeuggewerbes setzen zentrale Elemente der Energie-, Wärme- und Mobilitätswende vor Ort um und sind zugleich selbst erheblichen Transformationsrisiken ausgesetzt.

3. Bedeutung der GRW und bisherige Nutzung

Die GRW ist das beihilferechtliche Rückgrat der regionalen Strukturpolitik. Durch die Verknüpfung von Bundeskofinanzierung und Landesumsetzung ermöglicht sie Investitionsbeihilfen für gewerbliche Unternehmen sowie Zuschüsse für wirtschaftsnahe Infrastruktur – beides unmittelbar relevant für die Entwicklung strukturschwacher Regionen.

Die GRW ist dabei in ein komplexes Fördersystem eingebettet. Auf europäischer Ebene bestehen enge Bezüge zu den Strukturfonds (EFRE, ESF+) und zum Fonds für einen gerechten Übergang (JTF), der insbesondere für das Rheinische Revier und den Wandel im Ruhrgebiet in Teilen zusätzliche Mittel bereitstellt. Auf nationaler Ebene greifen Programme des Bundes und des Landes ineinander. Diese Mehrschichtigkeit eröffnet Synergien, erzeugt aber auch Koordinationsbedarf und Abgrenzungsfragen, die administrative Kapazitäten binden.

Nordrhein-Westfalen nutzt die GRW-Förderung, bleibt in der tatsächlichen Ausschöpfung aber hinter dem Potenzial zurück, das der strukturelle Bedarf nahelegt. Die Mittelabrufquote reflektiert daher nicht allein den Bedarf, sondern in erheblichem Maß die institutionelle und personelle Kapazität der antragsberechtigten Stellen. Die Ursachen werden im folgenden Kapitel differenziert dargestellt.

4. Hemmnisse der Mittelnutzung

Zwischen dem strukturell bestehenden Förderbedarf und dem tatsächlichen Mittelabruf besteht eine Diskrepanz. Dieser können institutionelle, administrative, fachliche und strukturelle Ursachen zugeordnet werden:

- **Überlagerung durch andere Programme.** In den Reviergebieten stehen mehrere Förderquellen nebeneinander: die nationalen Mittel zum Kohleausstieg aus dem Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (StStG) und dem Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG), daneben JTF-, EFRE- und GRW-Mittel. Diese nationalen Mittel aus dem Kohleausstieg sollten vorrangig eingesetzt werden, bevor GRW-Mittel gebunden werden. In der Folge hat die Abrufquote allein der GRW-Mittel nur begrenzte Aussagekraft über den tatsächlichen Bedarf.
- **Fehlende Eigenmittel finanzschwacher Kommunen.** Die GRW-Infrastrukturförderung setzt in der Regel kommunale Eigenanteile voraus. In Kommunen mit angespannter Haushaltslage – gerade in strukturschwachen Regionen

– fehlen diese häufig. Projekte werden konzipiert, aber nicht umgesetzt. Diese Förderlücke trifft die am stärksten benachteiligten Kommunen.

- **Fehlende Kapazitäten und Fachkompetenz zur Projektentwicklung und Antragstellung.** Die Entwicklung förderfähiger Projekte erfordert spezifisches Fachwissen zu Förderrecht, Beihilferecht und technischen Standards bei kommunaler Infrastruktur. In kleinen Kommunen fehlt oft das Personal und die fachliche Kompetenz, um Projekte bis zur Förderreife zu entwickeln und während der Umsetzung zu betreuen.
- **Hürden für kleine und mittlere Unternehmen.** KMU sind die eigentliche Zielgruppe der Investitionsförderung, für viele ist die Antragstellung jedoch eine erhebliche Hürde aufgrund fehlender personeller Ressourcen. Unsicherheit über Förderbedingungen, Dokumentationsanforderungen und Rückforderungsrisiken führt dazu, dass antragsberechtigte KMU auf Mittel verzichten.
- **Ausschluss von bestimmten Branchenzweigen.** Das Baugewerbe und insbesondere Betriebe der Bauinstallation (moderne Heiztechnik, Elektrifizierung, Dämmung, moderne Gebäudetechnik, Klimatechnik, usw.) tragen wesentlich zur regionalen Umsetzung der umwelt- und energiepolitischen Transformation und zur Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten bei. Das Kraftfahrzeuggewerbe leistet mit der Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen einen Beitrag zur Erhöhung der Lebensdauer von Produkten und zur Förderung einer Kreislaufwirtschaft und übernimmt eine entscheidende Rolle im Umstieg auf Elektromobilität. Diese Branchen sind derzeit grundsätzlich von einer GRW-Förderung ausgeschlossen. Ein Vorbild kann der Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes NRW vom 06.02.2024 zur Ansiedlung von klimarelevanten Gewerken des Handwerks auf GRW-geförderten Gewerbeflächen sein.
- **Defizite bei Sichtbarkeit, Beratung und Aktivierung.** Nicht alle potenziell Förderberechtigten wissen, dass die GRW für sie in Betracht kommt – besonders in strukturschwachen Regionen ohne starke Wirtschaftsförderungsinfrastruktur. Hinzu kommt, dass Bearbeitungszeiten und Entscheidungsstrukturen der Bewilligungsbehörden in manchen Teilräumen die Nutzung zusätzlich erschweren. Ein aktives Beratungs- und Aktivierungsangebot ist daher Grundvoraussetzung für eine bedarfsorientierte Nutzung.

Daraus wird deutlich: Die reine Darstellung abgerufener Mittel spiegelt nicht die Bedarfslage vor Ort. Sie ist vielmehr Anlass, neben der Neuabgrenzung der Fördergebietskulisse auch die strukturellen Rahmenbedingungen des Fördersystems zu überarbeiten (siehe Forderungen und Kapitel 6).

5. Einordnung des IW-Vorschlags

Der Vorschlag der IW Consult GmbH ist die aktuelle Grundlage der Debatte über die GRW-Neuabgrenzung ab 2028. Weil sich die politische Entscheidung an diesem Modell ausrichten wird, konzentriert sich dieses Papier auf seine Einordnung: Was der Ansatz leistet, wo er methodisch nachgeschärft werden sollte und wo einzelne Indikatoren die strukturpolitische Realität noch nicht treffsicher abbilden.

5.1 Der methodische Ansatz

Das Gutachten bestimmt regionale Strukturschwäche nicht mehr über wenige klassische Kennzahlen, sondern über ein mehrdimensionales statistisches Modell. Aus ursprünglich 87 möglichen Indikatoren wurde in einem mehrstufigen Auswahlverfahren ein Set von 31 Kennzahlen gebildet, die acht thematischen Konstrukten zugeordnet sind – darunter die vier Transformationsdimensionen Digitalisierung, Dekarbonisierung, Demografie und De-Globalisierung. Alle Konstrukte sind auf ein gemeinsames Zielkonstrukt „Lebensverhältnisse" ausgerichtet.

Die Gewichtung der einzelnen Kennzahlen wird dabei nicht politisch gesetzt, sondern statistisch aus den Daten abgeleitet (PLS-Strukturgleichungsmodell). Vereinfacht gesagt: Das Modell prüft, wie stark die verschiedenen Struktur- und Transformationsmerkmale mit den Lebensverhältnissen zusammenhängen und leitet daraus ab, welches Gewicht ein Merkmal erhält. Der Vorschlag liegt in zwei Varianten vor – einer Input-Variante mit Schwerpunkt auf Struktur- und Leistungsindikatoren und einer Impact-Variante mit stärkerem Fokus auf Lebensverhältnisse und Transformationsrisiken. Diese Zweiteilung macht die normative Grundentscheidung sichtbar, ob eher die klassischen Indikatoren oder eher vorausschauende Indikatoren im Vordergrund stehen sollen.

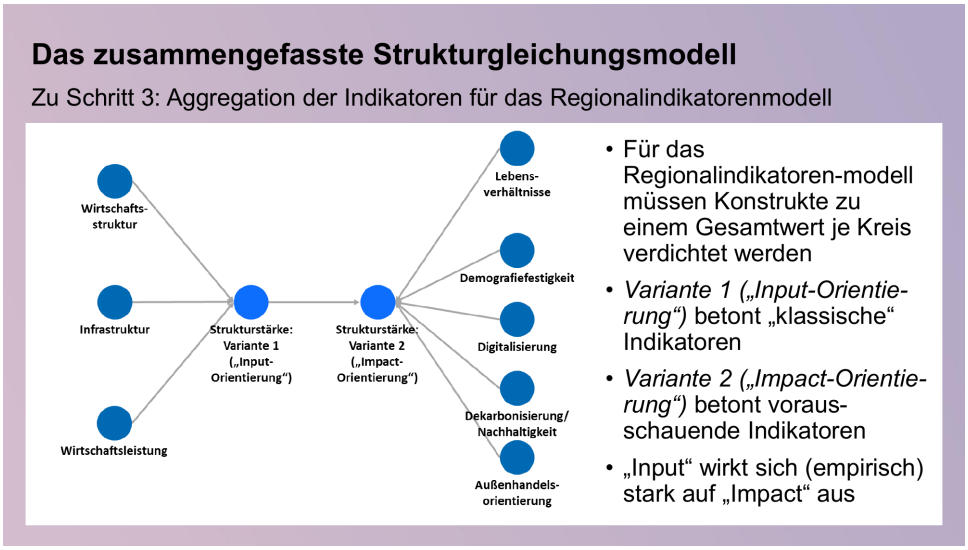

Abbildung 1: Das zusammengefasste Strukturgleichungsmodell (vgl. Kempermann, IW Consult, Regionalpolitische Jahrestagung Halle).

Variante 1 („Input-Orientierung") – Betonung klassischer Indikatoren

Konstrukt	Indikator	Gewicht
Wirtschaftsstruktur	Spezialisten-Anteil SVB	10,1 %
	Pendlersaldo	8,4 %
	Gewerbesaldo je EW	6,2 %
	Skill-Mismatch	5,1 %
	FuE-Personalintensität	4,6 %
	Personennahe DL BWS-Anteil	4,3 %
	Unternehmensnahe DL BWS-Anteil	4,1 %
	High-Tech-Gründungsintensität	3,4 %

Konstrukt	Indikator	Gewicht
Infrastruktur	Breitbandabdeckung (>1000 Mbit)	7,4 %
	Studierende je EW	6,9 %
	Anteil EW mit Anschluss an öff. Kanalisation	5,4 %
	5G-Mobilfunkabdeckung	2,8 %
	Erreichbarkeit Bahnhof in Min.	2,0 %
Wirtschaftsleistung	BIP je EW	14,7 %
	Medianentgelt SVB	11,8 %
	Offene Stellen je EW	2,9 %

Quelle: eigene Darstellung nach Kempermann, IW Consult (Regionalpolitische Jahrestagung Halle).

Variante 2 („Impact-Orientierung") – Betonung vorausschauender Indikatoren

Konstrukt	Indikator	Gewicht
Lebensverhältnisse	Ärztedichte	17,1 %
	Kaufkraft real je EW	11,8 %
	Geburtenrate	10,7 %
Demografiefestigkeit	MINT-Hochschulabsolventen je SVB	7,1 %
	Wanderungssaldo 18–30-Jähriger	6,1 %
	Betreuungsschlüssel Kitas	4,9 %
	Beschäftigungsanteil SVB 55+	3,9 %
	Einwohnerprognose 2040	2,9 %
	Einwohnerentwicklung seit 2015	1,7 %
Digitalisierung	Beschäftigungsanteil IT-Berufe	14,0 %
	Digitaler-Vorreiter-Index	7,2 %
	Digitale-Startup-Dichte	3,3 %
Dekarbonisierung / Nachhaltigkeit	Solarleistung je ha	1,3 %
	Anteil SVB energieintensive Industrien	0,3 %
Außenhandelsorientierung	Außenhandelsquote ohne EU	7,6 %

Quelle: eigene Darstellung nach Kempermann, IW Consult (Regionalpolitische Jahrestagung Halle).

5.2 Vielversprechende methodische Weiterentwicklungen

Der Vorschlag enthält gegenüber früheren Verfahren mehrere methodische Weiterentwicklungen. Diese haben bei einer treffsicheren Indikatorenauswahl, Kodierung und Gewichtung das Potenzial, zu präziseren Abgrenzungen beizutragen und verdienen hierfür Anerkennung. Vier Punkte sind besonders hervorzuheben:

- **Mehrdimensionale Betrachtung:** Strukturschwäche wird nicht auf wenige Kennziffern verengt, sondern in ihrer tatsächlichen Vielschichtigkeit erfasst. Das entspricht der komplexen Realität regionaler Entwicklungspfade.

- **Einbeziehung der Transformationsdimensionen:** Digitalisierung, Dekarbonisierung, Demografie und De-Globalisierung als eigene Konstrukte aufzunehmen, ist für die GRW konzeptionell innovativ und formuliert den Anspruch, neben dem gegenwärtigen Strukturstand auch künftige Anpassungsrisiken einzubeziehen.
- **Betrachtung auf Kreisebene:** Die Wahl von Kreisen und kreisfreien Städten erlaubt eine differenziertere Betrachtung als die bisherigen großräumigeren Arbeitsmarktregionen. Sie löst allerdings noch nicht das Problem der oftmals erheblichen innerkreislichen Heterogenität und grenzüberschreitenden funktionalen Verflechtungen. Um diese Heterogenität abbilden zu können, bedarf es der Möglichkeit einer Festsetzung der Fördergebietskulisse auch unterhalb der Kreisebene auf gemeindlicher bzw. funktionaler Ebene.
- **Empirische statt normativer Gewichtung:** Die datengestützte Ableitung der Gewichte ersetzt die früher handgesetzten Gewichtungsentscheidungen. Das erhöht die Nachvollziehbarkeit als transparentes Ergebnis des Modells. Auch ein datenbasiertes Verfahren beruht jedoch auf normativen Vorentscheidungen über Zielgrößen, Indikatorenauswahl und Modellierung. Diese bedürfen einer fachlichen und politischen Diskussion.

Gerade weil der Ansatz ambitioniert ist, sind seine Grenzen offen zu benennen. Die im Folgenden diskutierten Punkte sind daher als Argumente für eine Weiterentwicklung zu verstehen, nicht als Ablehnung des Grundansatzes. Sie sind allerdings zentrale Voraussetzung dafür, dass das Modell tatsächliche Strukturschwäche und zukünftige Risiken treffsicher abbilden kann.

5.3 Wo einzelne Indikatoren nicht überzeugen

Viele der 31 Kennzahlen sind gut begründet und beruhen auf einer soliden Datenbasis – etwa der Qualifikationsstand der Beschäftigten oder der Abgleich von Angebot und Nachfrage auf dem regionalen Arbeitsmarkt (Skill-Missmatch). Bei mehreren Indikatoren bestehen jedoch konzeptionelle Schwächen.

Ärztedichte. Die allgemeine Ärztedichte ist mit einem Gewicht von 17,1 Prozent der höchstgewichtete Einzelindikator im gesamten Modell (vgl. Gewichtstabelle Variante 2 in Abschnitt 5.1). Sie ist strukturell an Bevölkerungsdichte und Urbanisierung gekoppelt: Städtische Kreise verfügen aufgrund der Bedarfsplanung der Kassenärztlichen Vereinigungen systematisch über eine höhere Ärztedichte als ländliche Räume. Das erzeugt einen urbanen Bias. Die für die Menschen entscheidende Versorgungsrealität – die hausärztliche Grundversorgung und deren Erreichbarkeit in der Fläche – wird dadurch nur unzureichend abgebildet. Sinnvoller wäre ein Indikator, der die hausärztliche Versorgung misst (vgl. Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung 2024), er würde die Daseinsvorsorge realitätsnäher erfassen. Darüber hinaus sollte die Erreichbarkeit eines Krankenhauses im Notfall als ergänzender Indikator herangezogen werden, da gleichwertige Lebensverhältnisse nicht nur die Verfügbarkeit ambulanter Versorgung umfassen, sondern auch einen angemessenen Zugang zu akutmedizinischen Leistungen voraussetzen. Die Fahrzeit zum nächstgelegenen Krankenhaus bildet insofern einen wichtigen Aspekt der räumlichen Versorgungsgerechtigkeit ab, der durch die Ärztedichte allein nicht hinreichend erfasst wird.

Außenhandelsquote ohne EU. Dieser Indikator – der einzige im Konstrukt De-Globalisierung – wird als Stärke gewertet: Eine hohe Quote gilt als positiv. Diese Deutung greift zu kurz. Eine hohe Außenhandelsorientierung außerhalb der EU kann bei guter Diversifizierung Ausdruck wirtschaftlicher Stärke sein, unter Bedingungen von De-Globalisierung, geopolitischen Risiken und gestörten Lieferketten ist sie jedoch ebenso ein Hinweis auf Verwundbarkeit. Ein Indikator, der solche Verflechtungen ausschließlich als Stärke liest, verfehlt gerade den Sinn der Transformationsdimension De-Globalisierung. Sinnvoll wäre die Ergänzung um ein Maß der Exportkonzentration beziehungsweise des Klumpenrisikos – etwa einen Herfindahl-Hirschmann-Index der Außenhandelsmärkte oder die Entwicklung der Handelsverflechtung mit einzelnen Weltregionen (vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2025).

Sozialversicherungspflichtiger Beschäftigtenanteil 55 Jahre und älter. Ein hoher Anteil älterer sozialversicherungspflichtig Beschäftigter wird im Modell positiv gewertet. In der Dimension Demografie ist diese Kodierung nicht eindeutig. Einerseits zeigt ein hoher Anteil, dass eine Region ältere Arbeitnehmer gut integriert und im Beschäftigungssystem hält. Andererseits kann er eine alternde Belegschaft mit absehbarem Ersatzbedarf und Nachfolgeproblemen anzeigen – im Transformationskontext eine valide Schwäche. Die eindeutig positive Kodierung bedarf daher einer konzeptionellen Begründung. Alternativ sollte ein Indikator verwendet werden, der den altersbedingten Fachkräfteersatzbedarf unmittelbar abbildet.

Neben dem Blick auf den Anteil sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter 55 Jahre und älter darf das Pendant, Selbstständige mit 55 Jahren und älter, nicht vernachlässigt werden. Insbesondere im Handwerk sind viele als Selbstständige grundsätzlich nicht sozialversicherungspflichtig.

Kita-Betreuungsschlüssel. Der Kita-Betreuungsschlüssel bildet das Verhältnis von Erziehungspersonal zu betreuten Kindern ab und misst damit potenziell die Qualität der Betreuung. Als Indikator zur Fördergebietsabgrenzung ist er jedoch nur eingeschränkt tragfähig, weil er Verlässlichkeit, zeitlichen Umfang und tatsächliche Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen nicht abbildet. Hinzu kommt, dass der Betreuungsschlüssel wesentlich durch landesrechtliche Vorgaben bestimmt wird und daher nicht allein regionale Standortqualität misst. Der Ost-West-Vergleich zeigt zudem, dass ein günstigerer Betreuungsschlüssel nicht automatisch mit höherer tatsächlicher Nutzbarkeit einhergeht: Im Westen ist der Betreuungsschlüssel im Durchschnitt besser, zugleich treten dort aber häufiger kurzfristige Schließungen und verkürzte Betreuungszeiten auf. Laut WSI waren im Herbst 2025 in Westdeutschland 39 Prozent der Eltern von kurzfristigen Schließungen und 45 Prozent von verkürzten Betreuungszeiten betroffen; in Ostdeutschland lagen die Werte bei 21 beziehungsweise 39 Prozent. Besonders relevant ist, dass fast ein Drittel der von Ausfällen oder Kürzungen betroffenen Eltern die eigene Erwerbsarbeitszeit reduzieren musste, um Betreuungslücken zu schließen. Der Indikator sollte daher durch Angaben zur Verlässlichkeit, zur Randzeitenabdeckung, zur tatsächlichen Verfügbarkeit (Platz-Bedarfs-Verhältnis) und zur Elternperspektive ergänzt werden (vgl. Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung 2024).

Geburtenrate. Die Geburtenrate wird im Modell als positiver Indikator gewertet – ein hoher Wert gilt als Ausdruck von Attraktivität und Zukunftsfähigkeit. Diese Deutung greift zu kurz. Bevölkerungswachstum entsteht vielerorts durch Zuwanderung in Räume mit günstigem Wohnraum und geht dort nicht automatisch mit guten Lebensverhältnissen einher, sondern kann mit erheblichen Integrations- und Folgekosten verbunden sein – von der Hilfe zu den Wohnkosten über angespannte Mietmärkte bis zur Auslastung der Kinderbetreuung und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe. Eine junge, wachsende Bevölkerung erzeugt zudem hohe kommunale Bedarfe in der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur, die einkommensschwache Kommunen besonders belasten, vor allem dort, wo Kinder in einkommensschwachen und bildungsfernen Familien aufwachsen. Im internationalen Vergleich ist eine hohe Geburtenrate überdies eher ein Merkmal geringerer als höherer wirtschaftlicher Entwicklung. Sinnvoll wäre daher, die damit verbundenen Belastungen über ein eigenständiges Konstrukt abzubilden – etwa durch die Verknüpfung soziostruktureller Kennzahlen mit den kommunalen Aufwendungen für Sprach-, Integrations- und Betreuungsprogramme.

Konstrukt Dekarbonisierung. Der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in energieintensiven Industrien ist grundsätzlich gut gewählt, weil er jenen Teil der regionalen Wirtschaftsstruktur erfasst, der durch die Transformation zur Klimaneutralität besonders unter Anpassungsdruck gerät. Gerade deshalb erscheint seine Gewichtung mit lediglich 0,3 Prozent – dem niedrigsten Wert im gesamten Indikatorenset (vgl. Gewichtstabelle Variante 2 in Abschnitt 5.1) – deutlich zu gering. Der niedrige Wert spiegelt eher die bislang empirisch nur wenig beobachteten Beschäftigungseffekte wider, als die absehbare Bedeutung der Dekarbonisierung als zentralem Treiber zukünftiger Strukturveränderungen. Denn die Dekarbonisierung ist die einzige der vier Transformationsdimensionen, bei der als „Transformation mit Termin" politisch und regulatorisch vergleichsweise klar feststeht, dass sich Produktionsweisen, Energieeinsatz und Wertschöpfungsstrukturen in den kommenden Jahren grundlegend verändern müssen. Aus einer vorausschauenden Perspektive spricht viel dafür, dem Dekarbonisierungs-Konstrukt und den ihm zugrunde liegenden Risikofaktoren ein höheres Gewicht beizumessen als es die historisch geschätzten Effekte nahelegen. Zugleich ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, warum die Solarleistung in die Indikatorik einbezogen wird, die Windkraft jedoch unberücksichtigt bleibt, obwohl beide für die regionale Transformationsfähigkeit relevant sind. Ergänzend wäre zu prüfen, ob der Anteil von Beschäftigten in emissionsintensiven Industrien mit Berücksichtigung finden sollte sowie ob entsprechend den Überlegungen des Sachverständigenrats ein Indikator zu regionalen CO_2-Vermeidungskosten aufgenommen werden sollte, um nicht nur Strukturmerkmale, sondern auch die ökonomische Belastungsintensität der Dekarbonisierung differenzierter abzubilden.

Konstrukt Digitalisierung. Das Digitalisierungskonstrukt enthält mit dem Beschäftigungsanteil in IT-Berufen, der digitalen Start-up-Dichte und dem Digitalen-Vorreiter-Index bereits mehrere sachgerechte Indikatoren, um digitale Leistungsfähigkeit und Innovationsdynamik abzubilden. Wenn der Vorschlag jedoch zu Recht den Anspruch einer vorausschauenden Analyse erhebt, sollte das Konstrukt um einen Indikator ergänzt werden, der das Automatisierungs- und KI-Potenzial regionaler Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen erfasst. Erst damit würde nicht nur die gegenwärtige digitale Stärke, sondern auch die künftige Verwundbarkeit beziehungsweise Anpassungsfähigkeit

von Regionen im Zuge der digitalen Transformation systematisch sichtbar (vgl. Jahresjahresgutachten des Sachverständigenrats 2025).

Verteilungsdimension, Unterbeschäftigung und gleichwertige Lebensverhältnisse. Gleichwertige Lebensverhältnisse beziehen sich nicht nur auf durchschnittliche Wohlstandsniveaus, sondern auch auf die innere Verteilung. Kaufkraft je Einwohner und BIP je Einwohner bilden jedoch nur Mittelwerte ab und können große Unterschiede innerhalb einer Region ausblenden. Eine Region mit hoher durchschnittlicher Kaufkraft kann im Modell als „stark" erscheinen, obwohl ein erheblicher Teil der Bevölkerung dauerhaft in Armut lebt. Insbesondere verfestigte Armut kann so unsichtbar bleiben. Zugleich bleiben die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen unberücksichtigt, obwohl sie relevant dafür sind, ob strukturelle Problemlagen wirksam adressiert und gleichwertige Lebensverhältnisse praktisch hergestellt werden können. Diese Durchschnittsindikatoren sollten daher um Kennzahlen ergänzt werden, die die Verteilungsdimension und verfestigte Armut abbilden. In Betracht kommen etwa die Unterbeschäftigungsquote, die nicht nur ein Indikator für wirtschaftliche Strukturschwäche, sondern auch für steigende Armutsquoten und hohe Sozialtransfers und daraus folgend strukturelle Finanzschwäche der betroffenen Kommunen ist, sowie die Armutsrisikoquote. In Städten mit zweistelligen Bürgergeldquoten signalisiert sie tiefe, persistente Problemlagen, die durch Durchschnittswerte verschleiert werden. Ergänzend bietet sich die systematische Einbeziehung von Indikatoren zur kommunalen Finanzkraft an, um die fiskalischen Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume zur Aufgabenerfüllung abzubilden. Dies kann z.B. über zentrale Kennzahlen wie die Steuerkraft je Einwohner sowie die Investitionsausgaben je Einwohner erfolgen. Für eine GRW, die verfassungsrechtlich auf gleichwertige Lebensverhältnisse zielt, spricht daher viel dafür, die Verteilungsdimension, Unterbeschäftigung und kommunale Handlungsfähigkeit ergänzend zu berücksichtigen.

Demografiefestigkeit. Die Demografiefestigkeit dient dazu, die Wettbewerbsfähigkeit einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung langfristig zu sichern. Für die Bewertung der Demografiefestigkeit greifen die vorgesehenen Indikatoren zu kurz. Neben den MINT-Hochschulabsolventen sollte gleichermaßen auch der Auszubildendenanteil für transformationsrelevante Branchen Berücksichtigung finden. Eine hohe Ausbildungsquote trägt langfristig zur regionalen Wertschöpfungskette bei.

5.4 Konsequenz: Treffsicherheit und Wirkung der Förderung

Die genannten Schwächen sind keine akademische Detailkritik. Mehrere der kritisierten Indikatoren wirken in dieselbe Richtung: Sie lassen urbane und exportstarke Räume günstiger erscheinen und bilden ländliche Versorgungslücken, Transformationsrisiken und verfestigte soziale Belastungen zu schwach ab. Das Modell misst damit an zentralen Stellen nicht die tatsächlichen strukturellen Herausforderungen, sondern Merkmale, die mit ihnen nur lose zusammenhängen.

Das ist zuerst kein Verteilungs-, sondern ein Wirksamkeitsproblem. Eine Fördergebietskulisse ist nur so gut wie ihre Fähigkeit, tatsächlichen strukturellen Bedarf zu erkennen. Wenn Indikatoren an den realen regionalen Herausforderungen vorbeimessen, werden Fördermittel nicht dort wirksam, wo sie den größten strukturpolitischen Ertrag bringen. Ziel einer Nachschärfung ist daher, die Treffsicherheit der Kulisse und damit die Wirkung der GRW insgesamt zu erhöhen.

Für ein Land wie Nordrhein-Westfalen, in dem Industrie, Strukturwandel und ausgeprägte innere Heterogenität zusammentreffen, werden diese Verzerrungen besonders sichtbar. Sie sind jedoch kein nordrhein-westfälisches Sonderproblem, sondern betreffen die Aussagekraft des Modells generell – überall dort, wo ländliche Versorgung, Transformationsdruck und soziale Lage über die Zukunftsfähigkeit von Regionen entscheiden.

Mit einer solchen inhaltlichen Erweiterung der Indikatorik stellt sich allerdings auch die Frage nach dem Anteil der Bevölkerung in der Förderkulisse („Bevölkerungsplafond"). Bisher war es durch den Blick rein auf Strukturschwäche nachvollziehbar, dass EU-weit unter 50 % der Bevölkerung in strukturschwachen Räumen leben. Wenn neben gegenwärtiger Strukturschwäche künftig stärker auch vorausschauende Indikatoren berücksichtigt werden, geraten zwangsläufig zusätzliche Regionen in den Blick, die heute noch vergleichsweise strukturstark erscheinen, aber erkennbare Abwärtsrisiken aufweisen. Vor diesem Hintergrund sollte der mit der Europäischen Kommission zu verhandelnde Bevölkerungsplafond erhöht werden, damit ein präventiveres Verständnis von Strukturpolitik auch förderrechtlich nachvollzogen werden kann, ohne die weiterhin strukturschwachen Räume zu vernachlässigen.

Eine breitere Fördergebietskulisse bedeutet dabei nicht, begrenzte Mittel nach dem Gießkannenprinzip zu verteilen. Sie schafft zunächst die Voraussetzung dafür, dass Regionen mit nachvollziehbarem Strukturförderungs- und Transformationsbedarf Zugang zu den Instrumenten der GRW und des GFS erhalten. Eine zu enge Kulisse schließt betroffene Regionen dagegen bereits vor der eigentlichen Förderentscheidung von wesentlichen strukturpolitischen Handlungsmöglichkeiten aus.

Die Notwendigkeit einer breiten Fördergebietskulisse wird durch die Vorschläge zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU ab 2028 zusätzlich verstärkt. EFRE, ESF+ und weitere bisher eigenständige Förderinstrumente zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse sollen künftig in nationalen und regionalen Partnerschaftsplänen zusammengeführt werden. Für Deutschland und NRW zeichnet sich gegenüber der laufenden Förderperiode ein deutlicher realer Rückgang des vorgesehenen Gesamtbudgets ab. Die GRW kann europäische Strukturfonds nicht ersetzen. Sie gewinnt jedoch nochmals an Bedeutung zur kontinuierlichen Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Förderung strukturschwacher und von Transformationsrisiken betroffener Regionen. Eine breite Fördergebietskulisse ist deshalb auch als Vorsorge gegen abnehmende europäische Fördermöglichkeiten erforderlich.

6. Politische Forderungen

Aus den vorstehenden Befunden ergeben sich Forderungen an den Bund und an das Land Nordrhein-Westfalen. Leitgedanke ist eine treffsichere und wirksame Fördergebietskulisse.

An den Bund (BMWE, BMF, Bundestag)

- **Transparentes und robustes Modell.** Die Neuabgrenzung ab 2028 muss auf einem methodisch nachvollziehbaren und öffentlich zugänglichen Indikatorenmodell beruhen. Das Gutachten sollte vor der politischen Beschlussfassung veröffentlicht und einer strukturierten Fachkonsultation zugänglich gemacht werden.
- **Indikatoren an den realen Herausforderungen ausrichten.** Das Indikatorenset sollte dort nachgeschärft werden, wo es an den tatsächlichen strukturellen Herausforderungen vorbeimisst – insbesondere bei der Ärztedichte (hausärztliche Versorgung statt allgemeiner Arztdichte), bei der Außenhandelsquote (Ergänzung um ein Maß der Exportkonzentration) und bei der Verteilungsdimension (Abbildung verfestigter Armut, Unterbeschäftigung).

  Zugleich sollten Bund und Länder die Datenbasis für flächenbezogene Indikatoren verbessern und – dem Beispiel der landesweiten Brachflächenerfassung in Nordrhein-Westfalen folgend – auf eine bundesweit einheitliche Erfassung von Gewerbebrachen und altlastverdächtigen Flächen hinwirken, damit Flächenrestriktionen und Revitalisierungsbedarfe künftig berücksichtigt werden können. Als bundesweit vergleichbare Näherung bietet sich bis dahin der IÖR-Monitor des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung an.
- **Transformationsdimensionen angemessen gewichten.** Die Einbeziehung der Transformationsdimensionen ist konzeptionell richtig, in der Gewichtung aber aufgrund des gewählten Modells noch unzureichend. Insbesondere die Dekarbonisierung als „Transformation mit Termin" sollte ein höheres Gewicht erhalten; ein Indikator zum Automatisierungs- und KI-Potenzial sollte ergänzt werden.
- **Persistenz als eigenständiges Kriterium.** Regionen, die über mehrere Förderperioden in der Kulisse waren und strukturell kaum Fortschritte erzielt haben, dürfen nicht allein deshalb ohne Übergangsregelung aus der Förderung herausfallen, weil ein verändertes Indikatorenset sie rechnerisch anders einordnet. Nach der bisherigen Indikatorik blieben sie strukturschwach.
- **Abrupte Förderungsabbrüche vermeiden.** Der Übergang zwischen Förder- und Nichtfördergebieten sollte durch Übergangsregelungen, graduelle Anpassungen und Bestandsschutz für laufende Vorhaben abgefedert werden, um Planungssicherheit für Kommunen und Unternehmen zu gewährleisten.
- **Funktionale Räume berücksichtigen.** Strukturschwäche ist in funktionale Verflechtungsräume eingebettet – Pendlerbeziehungen, Erreichbarkeit und regionale Arbeitsmärkte überschreiten Kreisgrenzen. Punktuelle Indexentscheidungen auf Kreisebene sollten durch qualitative Kontextanalysen ergänzt werden.
- **Indikatorenset gemeinsam weiterentwickeln und Koordination politisch verantworten.** Bund und Länder sollten das Indikatorenset gemeinsam weiterentwickeln und dabei auf eine Nachschärfung drängen, die unter anderem den

urbanen Bias der Ärztedichte korrigiert und die Verteilungsdimension einbezieht. Die Bund-Länder-Beratungen zur Neuabgrenzung sollten transparent und unter Einbindung regionaler Strukturen erfolgen. Angesichts der strukturpolitischen Tragweite ist eine Entscheidung dieser Größenordnung politisch zu verantworten und nicht allein im administrativen Verfahren des GRW-Koordinierungsausschusses zu treffen.

- **Administrative Vereinfachung und stärkere Berücksichtigung klimarelevanter Gewerke.** Vereinfachungen für KMU und finanzschwache Kommunen bei der Antragstellung sind zu prüfen und umzusetzen, ohne die beihilferechtliche Integrität zu gefährden. Zugleich sollte die GRW transformativ relevante Handwerksbetriebe stärker berücksichtigen.

An das Land Nordrhein-Westfalen (MWIKE)

- **Beratung und Aktivierung ausbauen.** Beratungs- und Aktivierungsangebote für Kommunen und Unternehmen sollten gestärkt werden, damit strukturell besonders benachteiligte Kommunen die verfügbaren Mittel tatsächlich nutzen können.
- **Kleinräumigere Abgrenzung nutzen.** Das künftige Verfahren wird Abgrenzungen unterhalb der Kreisebene ermöglichen. NRW sollte diese Möglichkeit aktiv nutzen, um strukturschwache Teilräume gezielt zu erfassen.

7. Schluss

Die Neuabgrenzung der GRW-Fördergebiete ab 2028 ist eine strukturpolitische Weichenstellung. Die Entscheidung, welche Regionen als strukturschwach gelten, ist keine rein technische Frage – sie spiegelt Grundentscheidungen darüber wider, was Strukturschwäche ausmacht, welche Risiken sie einschließt und welche Räume besonderer Unterstützung bedürfen.

Der IW-Vorschlag bildet mit seiner methodischen Weiterentwicklung einen ersten Beitrag zur Diskussion und verdient Anerkennung – für die empirische Gewichtung, die Einbeziehung der Transformationsdimensionen und die Betrachtung auf Kreisebene. Es bedarf jedoch Transparenz über das vollständige Modell, einer strukturierten Fachkonsultation und der Nachschärfung dort, wo einzelne Indikatoren an den tatsächlichen strukturellen Herausforderungen vorbeimessen und dadurch die Treffsicherheit der Kulisse mindern. Ziel ist eine Fördergebietskulisse, die realen Bedarf zuverlässig erkennt und Mittel dort wirksam werden lässt, wo sie den größten strukturpolitischen Ertrag bringen.

Die Partner bringen sich hierzu gerne konstruktiv in den weiteren Austausch mit Bund, Land und Partnerorganisationen ein.

Ansprechperson: Sebastian Borgert, regionen.NRW, borgert@muensterland.com,
+49 2571 949350

8. Literatur

- ARL-Lunch-Talk „Neuaufstellung der GRW“ (Aufzeichnung vom 29.04.2026): https://arl-net.webex.com/recordingservice/sites/arl-net/recording/6a72ee1dce4248e8ad4fa31fb21037a9/playback

  Zugang nur mit Passwort: RztmTrA3 (zuletzt abgerufen 26.08.2026)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK (2024): Gleichwertigkeitsbericht 2024. Für starke und lebenswerte Regionen in Deutschland https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/gleichwertigkeitsbericht-der-bundesregierung-2024.html (zuletzt abgerufen 26.08.2026)
- Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR): IÖR-Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung (bundesweite, kreisscharfe Flächennutzungsdaten auf Geobasis). https://www.ioer-monitor.de (zuletzt abgerufen 26.08.2026)
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025): Frühjahrsgutachten 2025 https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/fg2025/FG2025_Gesamtausgabe.pdf (zuletzt abgerufen 26.08.2026)
- Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung (2026): 54 Prozent der erwerbstätigen Eltern mit Schließungen oder verkürzten Zeiten bei der Kinderbetreuung konfrontiert. Pressemitteilung vom 13.02.2026, auf Basis der WSI-Erwerbspersonenbefragung (Herbst 2025). https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-schliessungen-oder-verkuerzte-zeiten-bei-der-kinderbetreuung-74924.htm (zuletzt abgerufen 26.08.2026)