



FiFo Discussion Papers
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

FiFo Discussion Paper No. 24-2

Die Fiskalarchitektur der EU-Kohäsionspolitik

Michael Thöne

2024

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Die Fiskalarchitektur der EU-Kohäsionspolitik

Michael Thöne*

* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführender Direktor des FiFo Köln. thoene@fiffo-koeln.de.

 Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne
P.O. Box 130136; D-50495 Köln
Wörthstr. 26; D-50668 Köln
Tel. +49 221 13 97 51 0

<http://fiffo-koeln.de>

Die Fiskalarchitektur der EU-Kohäsionspolitik*

Michael Thöne**

Zusammenfassung / Abstract

Die Europäische Union wird in ihren gegenwärtigen Strukturen oftmals als schwerfällig, entscheidungshemmend, ineffizient und somit nicht wirklich erweiterungsfähig charakterisiert. Pandemie, Ukrainekrieg, Energiekrise und die zunehmend ungewisse Rolle in der Weltwirtschaft haben den großen Modernisierungsdruck auf die EU weiter erhöht. Die Struktur- und Kohäsionspolitik ist in diesem Kontext doppelt interessant. Sie ist mit 30 Prozent des regulären EU-Haushalts eines ihrer wichtigsten Handlungsfelder, das sich über die Jahrzehnte zu einem komplexen und intransparenten Ziel- und Instrumentengeflecht entwickelt hat, wodurch sie zu einem „Teil des Problems“ geworden ist. Zugleich ist die Regionalpolitik traditionell ein „Teil der Lösung“, wann immer es darum geht, durch finanziellen Ausgleich den Weg zu Erweiterung und/oder Vertiefung der EU zu ebnen. Das Papier untersucht diese Doppelfunktion der Kohäsionspolitik, indem es die Fiskalarchitektur beleuchtet, die das tragende Gerüst unter Konvergenz- und Kohäsionszielen bildet.

In mehreren Schritten wird die Kohäsionspolitik in ihrer Funktion als ein europäischer Finanzausgleich betrachtet. Die Geschichte der Regionalpolitik wird nachgezeichnet als eine Entwicklung, in der das Ausgleichsmotiv immer zuerst kam, bevor kohäsionspolitische Begründungen über instrumentelle oder finanzielle Ausweitungen dieses Politikfeldes gelegt wurden. Der „Mezzogiorno-Test“ zeigt, dass die Funktion als Finanzausgleich unverändert dominiert: Neben der *fördernden* Kohäsionspolitik spielt die *ausgleichende* Kohäsionspolitik faktisch eine sehr wichtige Rolle. Das wird im Papier quantitativ illustriert sowie mit einer vertieften Betrachtung des kaum analysierten Mechanismus, der für die Allokation der EU-Gelder über die Mitgliedstaaten und deren Regionen sorgt. Nicht zuletzt mit Blick auf diesen als „Berlin-Methode“ bezeichneten Finanzausgleichstarif formuliert das Papier mehrere Empfehlungen zu Modernisierung der Strukturpolitik. Dabei geht es darum, die Bestimmung der Kohäsionspolitik, auch als Finanzausgleich zu wirken, offen anzuerkennen und produktiv für die Weiterentwicklung dieses Politikfeldes zu nutzen. Der Charakter als vertikaler Finanzausgleich mit horizontaler Wirkung und starkem investiven Fokus sollte beibehalten werden, aber gemäß dem Subsidiaritätsprinzip weiterentwickelt werden. In diesem Zuge kann auch der „Luxus-Finanzausgleich“ zurückgefahren werden, der heute durch die Zuweisung von Kohäsionsmitteln selbst an die reichsten Regionen der EU durchgeführt wird und 27 Milliarden Euro im Jahr kostet. Eine stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in der Kohäsionspolitik erleichtert es den Mitgliedstaaten auch, moderne *place-based policies* zu realisieren, mit denen Klimaschutz- und weitere Transformationsziele reibungsfreier und wirkungsvoller implementiert werden können.

Schlagwörter: Kohäsionspolitik, Europäische Struktur- und Investitionsfonds, EU-Finanzausgleich.

JEL-Codes: H70, H77, R11.

* Die Forschungsarbeit wurde vom Bundesministerium der Finanzen finanziell unterstützt (BMF fe1-22).

Die englische Version dieses Papiers **“The Fiscal Architecture of the EU Cohesion Policy”** erscheint als ZEW Discussion Paper: <https://www.zew.de/en/publications/zew-discussion-papers>.

** Universität zu Köln und FiFo Köln; thoene@fiffo-koeln.de.

Ich danke Katharina Gnath und Helena Rahaus für frühe Diskussionen und Anregungen sowie Zareh Asatryan, Carlo Birkholz, Friedrich Heinemann und den Teilnehmenden des BMF-Kohäsionspolitik-Workshops am 16.01.2024 in Berlin für hilfreiche Kommentare. Es gilt der übliche Disclaimer.

Inhalt

1	Der steigende Modernisierungsdruck auf die EU und ihre Kohäsionspolitik	5
2	Die Kohäsionspolitik in fiskalföderaler Perspektive	6
3	Schlaglichter zur Entwicklung der Strukturpolitik als Ausgleichsmechanismus.....	8
4	Zum Verhältnis von regionaler Strukturpolitik und Finanzausgleich: Empirische Ähnlichkeiten und Unterschiede	12
4.1	Förderpolitik oder Finanzausgleich? Der Mezzogiorno-Test.....	12
4.2	Der Finanzausgleichstarif der Regionalpolitik	14
4.3	Die Umverteilungswirkung.....	19
5	Europäische Strukturpolitik als Finanzausgleich gesehen: Ausblicke und Chancen in einer sich modernisierenden Union	21
6	Quellen.....	24

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kohäsionspolitik – Geplante EU-Finanzierung nach Einzelthemen (2021-2027)	11
Abbildung 2:	Der „Mezzogiorno-Test“ zur Fortführung erfolgloser regionaler Förderpolitik	13
Abbildung 3:	Zuweisungstarif der Berlin-Methode für weniger entwickelte Regionen	16
Abbildung 3:	Impliziter Finanzausgleichstarif der Kohäsionspolitik in der EU-27.....	20
Abbildung 5:	Impliziter Finanzausgleichstarif der EFRE/ESF+ Mittel zwischen den deutschen Ländern.....	21

1 Der steigende Modernisierungsdruck auf die EU und ihre Kohäsionspolitik

The budget came first, then came the policy. Vor knapp dreißig Jahren hat Liesbet Hooghe (1996, 7) die Kohäsionspolitik in ihrem Ursprung als finanziellen Ausgleichsmechanismus charakterisiert, dem regional- und strukturpolitische Ziele lediglich als Alibierklärungen übergestülpt wurden. Von dieser Herkunft als Feigenblatt für einen versteckten europäischen Finanzausgleich hat sich die moderne Kohäsionspolitik auf den ersten Blick weit entfernt. Sie stellt sich heute als eine regional differenzierte und investitionsorientierte Förderpolitik dar, die wachstums-, beschäftigungs-, innovations-, sozial-, klima- und im weiteren Sinne transformationspolitische Ziele verfolgt. Man sollte nicht so tun, als wäre die europäische Kohäsionspolitik eigentlich nur ein Finanzausgleich. Aber man sollte auch nicht so tun, als wäre sie *kein* Finanzausgleich. Denn das ist sie weiterhin – spätestens auf den zweiten Blick.

Der überwältigende Teil der Forschungsliteratur – insbesondere der ökonomischen – analysiert die Kohäsionspolitik mit Blick auf diese vielen nicht-finanziellen Ziele. Die kritische Evaluation der Wirksamkeit strukturpolitischer Programme und der Leistungsfähigkeit ihrer regionalen Akteure rechtfertigt diese hohe wissenschaftliche Aufmerksamkeit. Wird dabei allerdings nicht berücksichtigt, dass der finanzielle Ausgleich weiterhin die tragende Struktur darunter bildet, kann es zu signifikanten Fehleinschätzungen der Reformfähigkeit und -notwendigkeit der Kohäsionspolitik kommen. Entsprechend untersucht das vorliegende Papier diese andere, fiskalische Seite der regionalen Strukturpolitik der EU, die weniger oft beleuchtet wird (und streckenweise recht intransparent ist).

Der zentrale Takt für alle regulären finanzwirksamen Maßnahmen der Europäischen Union beträgt sieben Jahre, die Zeitspanne eines Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). Der aktuelle MFR für die Jahre 2021 bis 2027 zeigt jedoch deutlich, dass sich viele der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen Europas nicht in diesen langsamen Rhythmus pressen lassen. Die wichtigsten Weichenstellungen für den aktuellen MFR wurden in den Jahren 2018 und 2019 vorgenom-

men – Jahre, in denen die kurz danach aufgetretene globale COVID-Pandemie noch nicht absehbar war. Die aktuelle Kohäsionspolitik, die im Wesentlichen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds und den Europäischen Sozialfonds (ESF) abgewickelt wird, spiegelt daher in vielerlei Hinsicht noch eine Welt vor Corona wider. Auch die grundlegend veränderten Rahmenbedingungen, die der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine für die Energieversorgung, die internationalen Handelsverflechtungen sowie die geopolitischen Handlungsbedingungen Europas mit sich gebracht hat, finden naturgemäß keinen Niederschlag im vorher fixierten mittelfristigen Finanzrahmen.

Das ist nicht automatisch ein Problem für die EU. Auch angesichts von Pandemie, Krieg und Energiekrise bleibt die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen ein zentrales Ziel der europäischen Integration und Kohäsion. Zudem hat die Europäische Union mit dem großen NextGenerationEU (NGEU)-Fonds gezeigt, dass sie unabhängig vom Sieben-Jahres-Takt schnell und innovativ entscheiden kann. Insbesondere mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) wurde damit kurzfristig eine zweite Dimension regionalpolitisch ausgerichteter Investitionsförderung geschaffen.

Das vorliegende Papier betrachtet dieses Neben- und Miteinander zweier regionalpolitischer Systeme in der EU allerdings nicht näher¹ und berührt auch den Sieben-Jahres-Takt des mehrjährigen Finanzrahmens nur am Rande. Es nimmt seinen Anstoß gleichwohl aus der Beobachtung dieses augenfälligen Aufeinandertreffens europäischer Politikdimensionen: Des besonders langsam getakteten Normalmodus und der kurzfristigen Krisenreaktion sowie der damit verbundenen Stärken und Restriktionen für ein handlungs- und zukunftsfähiges Europa. Die akuten Krisen, denen sich die Mitgliedstaaten und ihre gemeinsamen europäischen Institutionen seit Anfang der 2020er Jahre stellen mussten, haben der EU einen unerwarteten Entwicklungsschub gegeben (Pestel/Süß 2022). Die EU wandelt sich eher in Reaktion auf unmittelbare Krisen als mittels ruhig abgewogener Reformprogramme. Diese (nicht immer) spontane Taktik der die Gelegenheit nutzenden *Reform durch Selbstübertreibung* – Jo-

¹ Vgl. dazu Corti et al. (2024).

nes/Kelemen/Meunier (2016) sprechen von „*failing forward*“ von Krise zu Krise – ist angesichts notorischer Reformhemmnisse in der EU politökonomisch sehr gut nachvollziehbar. In der Tat wäre etwas wie der NGEU-Beschluss in weniger dramatischen Zeiten als der Pandemie politisch kaum vorstellbar gewesen.

Zugleich garantiert diese spezielle europäische Art der Krisenbeweglichkeit nicht, dass sich die EU dadurch in eine Richtung bewegt, die ihre Funktionalität stärkt. Denn die Handlungsfähigkeit in der Krise ist aus zwei kritischen Zugeständnissen erwachsen: Die Krisenreaktionen haben einen *zusätzlichen* Mechanismus geschaffen, während das hergebrachte, finanziell und politisch fein austarierte System unberührt bleibt. Zudem ist dieser zusätzliche Mechanismus fiskalisch sehr teuer; der NGEU-Aufbauplan hat ein Volumen von 750 Milliarden Euro (in Preisen von 2018). Damit geht die kurzfristige gewonnene Flexibilität zulasten der mittel- und langfristigen Handlungsfähigkeit.

Damit steigt der Modernisierungsdruck in den hergebrachten Politikfeldern der EU und für deren Governance-Modelle weiter an. Gering war dieser Druck allerdings schon zuvor nicht. Als jüngsten Vorschlag in einer langen Kette von Reforminitiativen hat eine zwölfköpfige deutsch-französische Gruppe von Expertinnen und Experten im Herbst 2023 Vorschläge zur Reform der EU vorgestellt, die auf zwei schwer zu bestreitenden Ausgangsthesen beruhen: Die EU-Erweiterung stehe aus geopolitischen Gründen „ganz oben auf der politischen Agenda“. Aber die EU in ihrer gegenwärtigen Verfassung sei nicht erweiterungsfähig, „weder in institutioneller noch in politischer Hinsicht“² (Group of Twelve 2023). Die Gruppe macht eine Reihe von sehr grundlegenden Vorschlägen zur institutionellen und konstitutionellen Weiterentwicklung der EU, die auch den Reformzielen der Bundesregierung für eine „demokratisch gefestigtere, handlungsfähigere und strategisch souveränere Europäische Union“ (...) „nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“ (Koalitionsvertrag Bund 2021, 131) dienen können. Auch die Reformperspektiven der Regierungen vieler anderer Mitgliedstaaten – nicht zuletzt Frankreichs – gehen dahin, die EU dadurch zu stärken, dass sie strukturell modernisiert und damit handlungsfähiger gemacht wird,

und zwar konzentriert auf die Politikfelder mit einem klaren europäischen Mehrwert.

Dieser Modernisierungsdruck liegt auch den Überlegungen dieses Papiers zugrunde. Mit Blick auf eine mögliche Erweiterung, aber auch schon für die EU-27 lohnt es sich, die Europäische Union, die nach den berühmten Worten von Präsident Macron „zu schwach, zu langsam und zu ineffizient“ ist, in all ihren Tätigkeitsbereichen und Institutionen auf den Prüfstand zu stellen: Wie kann eine auf europäischen Mehrwerten und dem Subsidiaritätsprinzip basierende Sichtweise dazu beitragen, die Ziele der Gemeinschaft strukturell und finanziell effizienter zu erreichen? Die Kohäsionspolitik erhält derzeit rund ein Drittel des regulären EU-Haushalts und bietet sich nicht nur deshalb für eine solche Betrachtung aus vielen fachlichen Blickwinkeln an – wie die verschiedenen Papiere des BMF-Expertenetzwerks zeigen, in dessen Rahmen auch dieses Papier entstanden ist.

2 Die Kohäsionspolitik in fiskalföderaler Perspektive

Das Papier untersucht die *Fiskalarchitektur* der EU-Kohäsionspolitik. Das fiskalische Element wird dabei als das primäre Tragwerk charakterisiert, in dem die vielfältigen regionalen, sozialen und transformativen Ausprägungen der Kohäsionspolitik sozusagen die Innenausstattung des Gebäudes bilden. Die Kohäsionspolitik wird in der fiskalföderalen Perspektive in ihrer Funktion als eigentümlicher und versteckter europäischer Finanzausgleich untersucht. Dabei geht es nicht darum, *so zu tun*, als ob die Strukturpolitik ein Finanzausgleich wäre, oder ein anderes „Narrativ“ der Kohäsionspolitik zu entwerfen. Bei der Untersuchung dieser Fiskalarchitektur geht es um schlichte, empirische Tatsachen. Wie noch deutlich werden wird, sind das allerdings Tatsachen, die in der EU-Politik nicht immer mit derselben hohen Transparenz behandelt werden, wie sie von den europäischen Regionen in kohäsionspolitischen Fragestellungen (zu Recht) erwartet wird.

Der Autor bedient sich damit zum dritten Mal einer dezidiert finanzwissenschaftlichen Perspektive, um die Strukturen der Europäischen Union zu analysieren. Die Anwendung des Konzepts der öffentlichen Güter auf die Aufgaben der Europäi-

² Im Original: „*For geopolitical reasons, EU enlargement is high on the political agenda, but the EU is not ready yet to welcome*

new members, neither institutionally nor policy wise“ (Group of Twelve 2023, S. 5).

schen Union mündet in eine klassische Anwendung der Theorie des fiskalischen Föderalismus mit Schlussfolgerungen zur „Europäisierung“ der EU, d.h. einer stärkeren Konzentration auf *europäische öffentliche Güter* (Thöne/Kreuter 2020).³ Die zweite Untersuchung analysiert das europäische Mehrebenensystem aus finanzwissenschaftlicher Sicht und zeigt, dass dieses proto-föderale Gebilde – entgegen einer populären Analogie – keineswegs mit dem dualen Föderalismus der Vereinigten Staaten von Amerika zu vergleichen ist. Vielmehr funktioniert die EU als vertikal kooperativer Vollzugsföderalismus ähnlich dem deutschen oder österreichischen Modell. Dies umfasst vor allem auch die sogenannten Konnexitätsprobleme der Synchronisierung von dezentralem Vollzug europäischer Aufgaben und deren adäquater föderaler Finanzierung (Thöne/Kreuter 2021).

Derartige Analysen nehmen eine Außenseiterperspektive ein, die bewusst nicht in jeder Hinsicht passt. Genau passende Analysen der Europäischen Union betrachten sie von innen und behandeln sie als das institutionelle und politische Unikat, das sie tatsächlich ist. Ein solcher idiosynkratischer Blick wird der Union im Zweifelsfall am ehesten gerecht. Dadurch behindert er aber zugleich Assoziationen, Analogien und Vergleiche mit Ähnlichem. Die Sicht auf die EU als Einzelstück behindert das Denken in Alternativen.

Die alternative Betrachtung der Kohäsionspolitik als eine Art Finanzausgleich ist nicht neu; es ist ein

etablierter Topos des europapolitischen Diskurses. Diese duale Sicht liegt auch dem Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Finanzen zugrunde, in dessen Rahmen dieses Papier entstanden ist: „Die Regionalpolitik wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten (MS) umgesetzt. Sie führt zu einem horizontalen Finanzausgleich zwischen wirtschaftlich starken und schwachen MS“ (BMF 2022). Dabei ist nicht ein horizontaler Finanzausgleich *im engeren Sinne* gemeint, sondern ein vertikaler Finanzausgleich mit horizontaler Umverteilungswirkung. Ein horizontaler Finanzausgleich mit direkten Zahlungen zwischen den Mitgliedstaaten – beziehungsweise eine solcherart horizontal finanzierte Strukturpolitik – wäre theoretisch ebenfalls denkbar. Dagegen könnte aber verfassungsrechtlich eingewandt werden, dass Artikel 174 AEUV (Ex-Art. 158 EGV) das Kohäsionsziel und die zugehörige Politik explizit der Union zuordnet, was einen horizontalen Finanzausgleich ausschließen könnte (Emmerling 2002).

Ob diese zentrale EU-Kompetenz tatsächlich auch eine denkbare Technik der horizontalen Mittelüberweisung – z.B. als Verrechnung mit den Eigenmitteln – untersagen würde, sei dahingestellt. Wichtiger erscheint hier, dass auch andere Finanzausgleiche mit gutem Grund in der Regel vertikal organisiert sind und ihre horizontale Umverteilungswirkung erst indirekt entwickeln. So sind beispielsweise alle 13 kommunalen Finanzausgleiche der deutschen Flächenländer vertikal ausgestaltet.⁴ Der jahrzehntelange horizontale Länderfinanzausgleich in Deutschland wurde mit Wirkung

³ Wie die EU-Finanzrahmen einem Sieben-Jahres-Takt folgen, so folgen auch die systematischen Diskussionen zur föderalen Aufgabenteilung an die europäische Ebene einem ähnlichen Zyklus. Mit Blick auf europäische öffentliche Güter stellte z.B. Heinemann (1999, 293) schon früh fest, „(...) ein Großteil der traditionellen finanzwissenschaftlichen Literatur zur EU-Finanzverfassung [fuße] auf falschen Annahmen“, wenn sie meine, die EU konzentriere sich in ihren Aktivitäten auf allokativ gut gerechtfertigte Aufgaben der zentralen Ebene. Vor einem Vierteljahrhundert traf diese Aussage noch mehr zu als heute. Allerdings ist auch zu konstatieren, dass nicht etwa die wohlfahrtstheoretisch begründete, d.h. normative *first-generation theory of fiscal federalism* als solche irrte. Wenn die Zuständigkeit für europäische öffentliche Güter tatsächlich bei der EU konzentriert würde, wäre das weiterhin eine effiziente Aufgabenallokation. Falsch (und naiv) wäre aber die Annahme, die tatsächliche Aufgabenverteilung in einem föderalen Gebilde wie der EU entspräche *in der Realität* den Anforderungen der normativen Allokationstheorie. Spätestens die politökonomisch und empirisch ausgerichtete *second-generation theory of fiscal federalism* (Weingast 1999; Oates 2005; Weingast 2009) hat mit dieser Verwechslungsgefahr aufgeräumt, indem sie erklärt, wie *reale* föderale Finanzverfassungen entstehen. Diese empirischen Erkenntnisse sind nicht zuletzt wichtig, um die signifikanten politökonomischen Hürden auf dem Weg zu

einer effizienten Aufgabenallokation besser zu verstehen. Da sich Europa – ungeachtet der Zyklik der Systemdiskussionen – natürlich weiterentwickelt, sei hier noch ergänzt, dass die Diskussion zu europäischen öffentlichen Gütern aus heutiger Sicht an Bedeutung gewonnen hat. Unmittelbar nach der größten Pandemie seit einem Jahrhundert, im schnell fortschreitenden Klimawandel und in einer geopolitischen Konstellation, in der Europa sehr viel mehr eigene Verantwortung für seine Sicherheit tragen muss, gibt es sehr guten Anlass, europäische öffentliche Güter nicht mehr nur als theoretisch attraktives Konzept, sondern als existenzielles vordringliches realpolitisches Postulat für Europa ernst zu nehmen. Zur Diskussion um Europäische öffentliche Güter vgl. auch Heinemann (2016), Fuest/Pisany-Ferry (2019), Calliess (2021), Wyplosz (2024) und Claeys/Steinbach (2024).

⁴ Die Unterscheidung, ob es sich bei einem Finanzausgleich um einen horizontalen oder einen vertikalen mit horizontaler Umverteilungswirkung handelt, kann nicht hinsichtlich der legislativen Kompetenzen getroffen werden, denn auch horizontale Systeme müssen i.d.R. von der übergeordneten föderalen Ebene vertikal erlassen werden. Horizontale Finanzausgleiche haben explizite Empfänger und Zahler; die zentrale Ebene übernimmt hier primär die Funktion einer Clearingstelle zur Zahlungsvereinfachung. In vertikalen Systemen hingegen gibt es nur Gebietskörperschaften, die nach Maßgabe ihrer Finanz-

ab 2020 ebenfalls in einen vertikalen Finanzkraftausgleich des Bundes mit den Ländern umgewandelt – auf Drängen der finanzkräftigen Zahlerländer (Bullerjahn/Thöne 2018).

Die Präferenz für vertikale Systeme ist politisch bzw. politökonomisch erklärbar. In rationaler Betrachtung sollte die Zahlungsrichtung – horizontal oder vertikal? – in einem Transfersystem keinen Unterschied machen. In einem horizontalen System gibt es eine klare Unterscheidung zwischen Zahlern und Empfängern, also zwischen „reichen“ und „armen“ Ländern bzw. Gebietskörperschaften. Die damit einhergehende Transparenz ist grundsätzlich zu begrüßen. Zugleich wird aber auch angeführt, dass ein solcher „brüderschaftlicher Ansatz“ auf sehr starker Solidarität gegründet sein müsse (Zimmermann/Döring 2019, 257). Zudem ist in der politischen Praxis zu beobachten, dass das Fehlen horizontaler Ausgleichselemente durchaus dazu führt, dass sich die politischen Vertreter rechtlich und demokratisch gleichgestellter Gebietskörperschaften stärker auch als Gleiche behandeln, wenn sie kein präzises Bild haben, wer wen alimentiert bzw. alimentiert wird. Demgegenüber hat die jahrzehntelange Dominanz des horizontalen Elements im deutschen Bund-Länder-Finanzausgleich die Polarisierung zwischen Geber- und Nehmerländern genährt. Das hat so weit geführt, dass in föderalen Reformdebatten immer nur entweder über Geld *oder* über Sachthemen wie die föderale Aufgabenverteilung verhandelt werden. Diese beiden eigentlich zusammengehörenden Dimensionen föderaler Entwicklung konnten nie gleichzeitig verhandelt werden, weil die damit einhergehende Komplexität die Einigungsfähigkeit der politischen Konstellation überforderte. Auch innerhalb der Europäischen Union gilt das sogenannte *juste retour*-Denken, also die Fixierung der Mitgliedstaaten auf die eigene Nettozahler- oder Nettoempfängerposition, als ein zentrales Hindernis für die Bewältigung gemeinschaftlicher Herausforderungen. In anderen Bereichen der europäischen Integration erweisen sich weniger offensichtliche Transferbeziehungen häufig als politökonomische Gleichge-

wichtslösungen, weil sie insbesondere für die (indirekten) Zahler leichter akzeptabel sind, wie Heinemann (2021) am Beispiel des Fehlens eines transparenten Restrukturierungsmechanismus für Staatsschulden (SDRM) zeigt.

Die Gründe für intransparente Transfermechanismen zu kennen, heißt nicht, sie gutzuheißen. In dem Maße jedoch, in dem ein vertikaler Finanzausgleich auch ein Mittel ist, mit begrenzten Entscheidungskapazitäten und irrationalen Verlustversionen umzugehen, verliert sich die vermeintliche Vorteilhaftigkeit transparenter horizontaler Ausgleichssysteme. Das vorliegende Papier wird im Folgenden großen Wert darauf legen, die Transparenz der europäischen Kohäsionspolitik insofern zu erhöhen, als ihr Finanzausgleichscharakter explizit diskutiert und zum Gegenstand von Weiterentwicklungsvorschlägen gemacht wird. Es wird jedoch nicht so weit gehen, eine Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik in Richtung eines echten horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten zu empfehlen. Angesichts der in der politikwissenschaftlichen Forschung inzwischen ausführlich analysierten Blockadeanfälligkeit des europäischen Entscheidungssystems aufgrund hoher Konsenserfordernisse und divergierender Interessen der Mitgliedstaaten (Holz 2022, m.w.N.) wäre die Eröffnung einer weiteren Arena für zwischenstaatlichen Dissens ein zu großer Schritt, der die Vorteile einer fiskalföderalen Perspektive auf die Kohäsionspolitik konterkarieren würde. Wegen dieser Nachteile des horizontalen Finanzausgleichs konzentriert sich unsere Betrachtung nur auf vertikale Systeme mit horizontaler Umverteilungswirkung.

3 Schlaglichter zur Entwicklung der Strukturpolitik als Ausgleichsmechanismus

Wenn von der Entwicklung der Struktur- und Kohäsionspolitik als einer Politik des finanziellen Ausgleichs gesprochen wird, so ist damit – historisch betrachtet – nicht unmittelbar der finanzielle Ausgleich zwischen wirtschaftlich unterschiedlich

bzw. Wirtschaftskraft verschieden dimensionierte Zuweisungen der zentralen Ebene erhalten. Vertikale Finanzausgleiche sind aber, entgegen dem ersten Anschein, nicht automatisch Systeme, in denen die zentrale Ebene auch mehr *Macht* hat. Naturgemäß muss eine zentrale Ebene in solchen Systemen eine höhere anfängliche Finanzausstattung haben, um auch den Finanzausgleich finanzieren zu können. Dieses höhere zentrale Budget kann, muss aber nicht zwingend mit höherer Verfügungsmacht einhergehen. Finanzverfassungen können

mitunter sehr klare Vorgaben machen, welche gleichrangige Behandlung oder u.U. gar prioritäre Absicherung die untergeordneten Gebietskörperschaften in solchen vertikalen Finanzverhältnissen zu erfahren haben. In Deutschland geben z.B. die Finanzverfassungen in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein der jeweiligen lokalen Ebene eine finanziell recht starke Position gegenüber denen ihnen staatsrechtlich übergeordneten Ländern.

entwickelten Mitgliedstaaten gemeint. Im Vordergrund steht die Entwicklung der Strukturpolitik selbst als Ausgleich für drohende finanzielle Einbußen oder als *side payments* bei großen Veränderungen, insbesondere bei den Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft(en) und später der Europäischen Union.

Die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik diente in ihrer Entwicklung bei fast jeder größeren Veränderung als Verhandlungsmasse zur Durchsetzung anderer Ziele. Mit neuen Strukturfonds wurde die Zustimmung einzelner Mitgliedstaaten zu wichtigen Weichenstellungen der Gemeinschaft erkaufte. Ohne die Erweiterungen der EG und später der EU gäbe es die Strukturpolitik im heutigen Umfang nicht (Emmerling 2002; Freise/Garbert 2013; Holz 2022):

- Mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 wurde der Europäische Sozialfonds (ESF) ins Leben gerufen, um die Zustimmung Italiens zu gewinnen und den ärmeren Regionen Südtaliens den wirtschaftlichen Anschluss zu ermöglichen.
- Der Europäische Regionalfonds wurde ab 1975 eingerichtet, um den Beitritt des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks in die EG nicht in letzter Minute scheitern zu lassen. Ursprünglich hatte die britische Regierung in den Beitrittsverhandlungen selbst einen solchen Fonds gefordert, um mehr Zahlungen von der EG zu erhalten und innenpolitischen Widerständen entgegenzutreten. Die sechs EG-Gründungsmitglieder waren zunächst eher kritisch. Als nach einem Regierungswechsel in London die Forderung nach einem Regionalfonds zurückgestellt wurde, ergriffen Italien und Irland die Initiative und drohten kurzfristig, das entscheidende Gipfeltreffen Ende 1974 zu sabotieren. Um das zu vermeiden, wurde 1975 der EFRE eingerichtet. Seine ursprüngliche Begrenzung auf drei Jahre hatte nicht lange Bestand.
- Nach dem Tod des Diktators Franco 1975 beantragte die erste demokratische Nachkriegsregierung Spaniens die Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft. Wie Portugal wurde auch Spanien Anfang 1986 Vollmitglied. Damit verbunden war eine Verdoppelung der Strukturfondsmittel ab 1988.
- Die 1988 parallel umgesetzte Reform der Fonds-Governance gilt zugleich als Geburtsstunde der Strukturpolitik als eigenständiges

Politikfeld der Gemeinschaft. Sie wurde in einem langen und kumulativen Politikprozess aus der EU-Haushaltspolitik herausgelöst (Heinelt et al. 2005). Insbesondere die Delors-Kommission hatte sich seit ihrem Amtsantritt 1985 darum bemüht, den von den Mitgliedstaaten dominierten Finanzfragen in der Strukturpolitik einen eigenen Gestaltungsanspruch der Kommission entgegenzusetzen: „*The Commission aims to reverse the trend towards treating these funds as mere redistributive mechanisms*“ (KOM 1985, zitiert nach Holz 2022, 60). Das Instrument, um den Charakter der Strukturpolitik als primär finanziellen Ausgleich zu überwinden, waren die 1988 eingeführten vier prozeduralen Prinzipien der Kohäsionspolitik: (1) Konzentration, (2) Programmierung, (3) Zusätzlichkeit und (4) Partnerschaft. Insbesondere das Partnerschaftsprinzip sollte sich – auch wenn seine Bedeutung in ökonomischen Analysen oft übersehen wird – als sehr wirksames Instrument zur Festigung des europäischen Gestaltungsanspruchs erweisen. Indem die Kommission nun direkt mit staatlichen und auch nichtstaatlichen Akteuren auf regionaler Ebene kooperierte, wandelte sich das bislang bilaterale Verhältnis zu den einzelnen Mitgliedstaaten in eine Multi-Stakeholder-Konstellation. Von nun an sahen sich die Mitgliedstaaten mit der Notwendigkeit konfrontiert, mit „oben und unten“ verhandeln zu müssen. Im Ergebnis der Reform der Strukturpolitik von 1988 dominierten die Mitgliedstaaten weiterhin die finanzielle Dimension, während die Kommission ihre strategischen Kompetenzen über die Verwaltung der Strukturfonds erweiterte (Sutcliffe 2000).

- Der Charakter der Strukturpolitik als Kanal für *side payments* und Kompensationen bei tiefgreifenden Veränderungen der Gemeinschaft blieb von dieser Reform unberührt. Allenfalls wurde es von nun an auch für die Kommission strategisch interessanter, die Strukturpolitik auf diese Weise auszubauen. Bereits 1992 kam es zu einer weiteren deutlichen Aufstockung der Strukturfondsmittel, die an die Vollendung des europäischen Binnenmarktes gekoppelt war. In der Gemeinschaft herrschte allgemein der Eindruck vor, dass von einer stärkeren wirtschaftlichen Integration zunächst hauptsächlich zentrale Regionen profitieren, während peripher gelegene

- Regionen kurz- und mittelfristig unter einem verstärkten Wettbewerb zu leiden hätten.
- Die Zustimmung der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten zum Vertrag von Maastricht zur Verwirklichung der Währungsunion wurde mit der Einrichtung des Kohäsionsfonds 1994 erkaufte. Noch Ende 1991 hatten Spanien, Portugal, Griechenland und Irland den Vertrag von Maastricht abgelehnt, wenn ihnen nicht zusätzliche Strukturfondsmittel zugesagt und das Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in den Vertrag aufgenommen würden. Der in der Folge zum Jahreswechsel 1993/1994 eingerichtete Kohäsionsfonds erhielt als neue Aufgabe die Förderung der Umwelt und der transeuropäischen Verkehrsnetze. Im Gegensatz zu den anderen Strukturfonds wurden die Mittel des Kohäsionsfonds auf *nationaler* Basis verteilt. Damit wurde sichergestellt, dass das neue Förderinstrument des Kohäsionsfonds ausschließlich Spanien, Griechenland, Portugal und Irland zugutekam (Holz 2022, 52).
 - In die gleiche Zeit fiel der EU-Beitritt von Österreich, Schweden, und Finnland zum 1.1.1995. Die Verdoppelung der Strukturfondsmittel mit dem Delors-II-Paket für die Förderperiode 1994 bis 1999 kann damit auch als Folge der Drohung Spaniens gesehen werden, den Beitritt dieser drei Staaten und Norwegens zu blockieren.⁵ Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Beschluss zur Währungsunion und die EU-Erweiterung 1995 einen qualitativen Sprung für die Strukturpolitik bedeuteten: „Auch wenn die Kohäsionspolitik bereits zuvor Geber- und Nehmerstaaten kannte, wurde doch erst mit dem Maastricht-Vertrag der finanzielle Rahmen der Kohäsionspolitik so ausgeweitet, dass sich mit Fug und Recht von einer Transferunion sprechen lässt“ (Freise/Garbert 2013, 36).
 - Zwischen 2004 und 2007 wurde die Europäische Union in zwei Schritten um zehn mittel- und osteuropäische Staaten sowie um Zypern und Malta erweitert. Die Osterweiterung stellt in doppelter Hinsicht eine Ausnahme
- von der historischen Entwicklung der Strukturpolitik als Kompensation und als Preis für die Zustimmung zur Erweiterung dar. Unter den Mitgliedstaaten der EU-15 wurde die Osterweiterung als strategisch-historische Chance gesehen, die – auch mit Blick auf die europäische Sicherheitsarchitektur – weitgehend einvernehmlich befürwortet wurde. Keines der alten Mitglieder sah sich in der Rolle eines ernsthaften Vetospielers. Gleichzeitig zeigten sich vor allem die Nettozahler erstmals sehr zurückhaltend, die finanziellen Lasten einer möglicherweise massiv ausgeweiteten Strukturpolitik auf sich zu nehmen, denn die Osterweiterung war auch ohne das schon sehr teuer. Tatsächlich hat die Osterweiterung für eine Reihe von Mitgliedstaaten zu einer deutlichen Verschlechterung ihrer Nettoposition geführt, ohne dass die Mittel für einen allseitigen Ausgleich vorhanden gewesen wären. Am deutlichsten war dies bei Italien der Fall, das von einem Nettoempfänger zu einem der größten Nettozahler (in absoluten Zahlen) wurde. Gleichzeitig sank mit der Osterweiterung das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt der EU. In der Folge verloren 16 Regionen in Südeuropa und Ostdeutschland ihren strukturpolitischen Ziel-1-Status als Höchstfördergebiete, ohne dass sich an ihrer wirtschaftlichen Situation etwas geändert hätte (Braun/Marek 2014). Ohne Spielraum für größere Veränderungen oder Aufstockungen über das hinaus, was sich endogen in der Strukturpolitik durch die Osterweiterung ergab, war der schließlich gefundene Kompromiss vor allem auf finanzielle Schadensbegrenzung für die betroffenen Altmitglieder ausgerichtet. Mit Blick auf die bisherige EU-15 stand das Ziel im Vordergrund, die Verluste der ehemaligen Ziel-1-Regionen durch Übergangsförderungen abzumildern. Zugleich konnten sich stärker entwickelte Regionen erstmals für neue Förderziele qualifizieren, so dass ab der Periode 2007-2013 *alle* Regionen der EU strukturpolitisch förderfähig wurden.
- Im Reformstau der 2000er und 2010er Jahre hat sich aufgrund der verschärften Verteilungskonflikte nach der Osterweiterung, der

⁵ Die Wählerinnen und Wähler des Königreichs Norwegen haben 1994 einen EU-Beitritt ihres Landes in einer Volksabstimmung mit knapper Mehrheit abgelehnt – wie 1972 schon einmal den EG-Beitritt.

zunehmenden Kritik an der Wirksamkeit der Förderung und der Finanzkrise ab 2008 vergleichsweise wenig bewegt (Holz 2002, 32). Die Förderperiode 2014-2020 wurde stärker auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet, um den Herausforderungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu begegnen. Neben der Förderung von Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung wurde die thematische Ausrichtung verstärkt, so dass neben der Beschäftigung auch zentrale Bereiche wie Forschung und Innovation, Umweltschutz und Bildung einen höheren Stellenwert erhielten. Die Veränderungen, die sich heute aus dem parallelen Wirken der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) ergeben, können zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Papiers noch nicht valide bewertet werden.

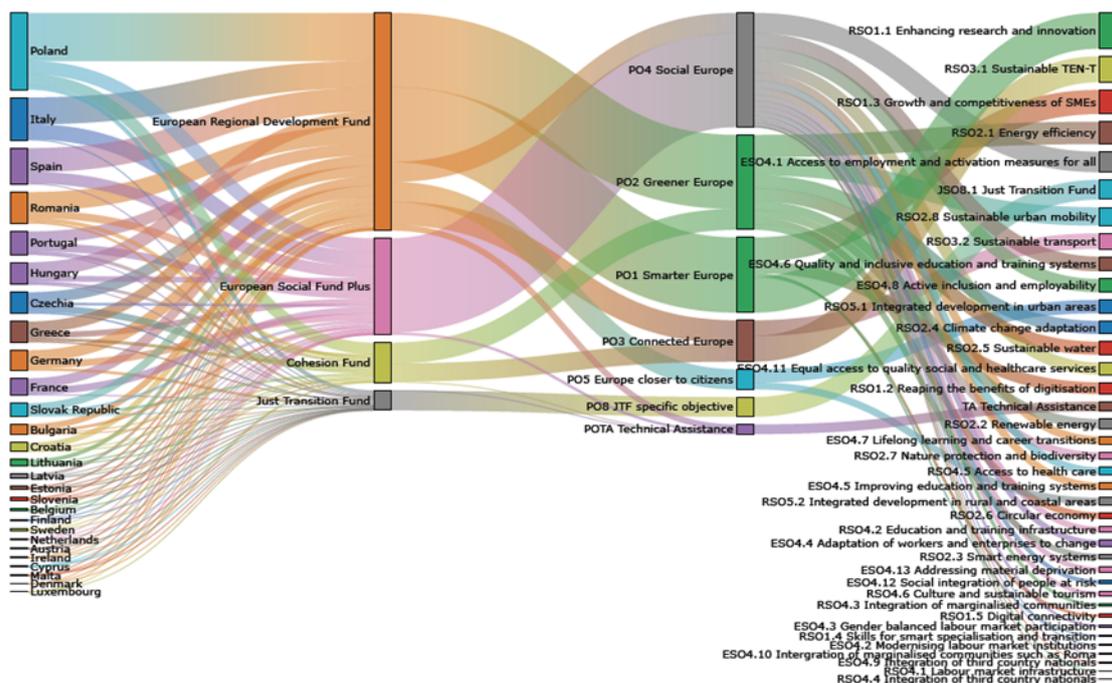
Dieser Überblick über die Genese der Struktur- und Kohäsionspolitik ist nicht vollständig. Die Kohäsionspolitik wird an dieser Stelle nicht hinsichtlich ihrer – immer umstrittenen – Leistungsfähigkeit zur Herstellung von wirtschaftlicher Konvergenz und sozialer Kohäsion betrachtet. In diesen Dimensionen gibt es Erfolge wie auch Rückschläge. Und das gilt unabhängig davon, dass die meisten dieser Politikfelder nicht primär auf europäischer Ebene etabliert wurden, weil es dafür

eine zwingende fachliche Notwendigkeit gegeben hätte.

Denn diese Beobachtung lässt sich aus der kurzen Geschichte der Kohäsionspolitik destillieren: Kohäsionspolitik ist immer „andersherum“ entstanden. Der Normalfall wäre, dass sich politische Akteure um ein neu auftretendes oder schon länger bestehendes Problem herum formieren und politische Ziele formulieren und Instrumente einsetzen, um es zu lösen. Diese Abfolge ist für die COVID-Pandemie und den als Reaktion darauf beschlossenen Aufbauplan *NextGenerationEU* (NGEU) gut zu beobachten. Anders verhält es sich mit den vielen Entwicklungsschritten der Kohäsionspolitik: „Immer wieder ist die Reihenfolge also diese: Zunächst kommt eine Kompensationsforderung auf den Tisch. Wird diese allgemein akzeptiert, dann wird nach einem allokativen Deckmantel für die Zahlungen gesucht (...)“ (Heinemann 1999, 294). Oder, wie Hooghe (1996, 7) schon früh, aber unverändert treffend formuliert: „*The budget came first, then came the policy*“.

Wie viele solcher Politikdimensionen damit über die Jahre hinweg der Strukturpolitik zugewachsen sind, zeigt anschaulich ein aktuelles Schaubild, mit dem die Europäische Kommission alle Ziele, Fonds und Empfänger der Strukturmittel in einem Bild zusammenzubringt (Abbildung 1).

Abbildung 1: Kohäsionspolitik – Geplante EU-Finanzierung nach Einzelthemen (2021-2027)



Source: COM (2024); Cohesion Open Data Platform. https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27 (2024)

Angesichts dieses eng verwobenen – und aus Evaluierungsperspektive entmutigend komplexen – Geflechts von vielen Zielen, zahlreichen Unterzielen und den damit verbundenen Finanzierungsplänen liegt es auf den ersten Blick fern, die solcherart vielschichtige Kohäsionspolitik mit etwas so vermeintlich Einfachem wie einem Finanzausgleich in Verbindung zu bringen.

Mit dem Bild der Fiskalarchitektur ist das allerdings kein Widerspruch: Verankert im Tragwerk des Finanzausgleichs hat sich der kohäsionspolitische Innenausbau über die Jahrzehnte zunehmend ausdifferenziert, ist vielschichtiger, bunter und komplizierter geworden. So wird auch am Ende unseres historischen Abrisses der Strukturpolitik deutlich, dass sich gar nicht die Frage stellt, ob die Kohäsionspolitik mit einem Finanzausgleich verglichen werden kann. Die Frage ist vielmehr, wie gut dieses System angesichts seiner vielfältigen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Überformungen noch als der Finanzausgleich funktioniert, als der es konzipiert ist.

4 Zum Verhältnis von regionaler Strukturpolitik und Finanzausgleich: Empirische Ähnlichkeiten und Unterschiede

Regionalpolitik und Finanzausgleichspolitik sind nicht dasselbe. Bei der Beschäftigung mit der Fragestellung des vorliegenden Papiers wird man in der Literatur immer wieder auf Beiträge stoßen, in denen die grundlegenden Unterschiede der beiden Konzepte anhand idealtypischer Charakteristika herausgearbeitet werden. Aktuell bieten Moisio und Vidal-Bover (2023) einen guten Überblick; auch die ältere Literatur zum europäischen Finanzausgleich betreibt derartige Klassifizierungen (Walther 1996, Thomas 1997; Mackenstein 1997;

Püttler 2014). Die Unterschiede und Ähnlichkeiten von regionalen Förderpolitiken und Finanzausgleichen auf einer konzeptionellen Ebene herauszuarbeiten, hat große Meriten, wenn man an Idealtypen interessiert ist. Sehr anschaulich machen das Moisio und Vidal-Bover (2023), indem sie den idealtypischen Finanzausgleich charakterisieren, ihn mit einer idealtypischen und *zudem erfolgreichen* (!) regionalen Förderpolitik vergleichen, die Unterschiede beider Idealtypen herausarbeiten und schließlich die möglichen Synergien beider Felder benennen. Auch wenn das vorliegende Papier in den Schlussfolgerungen auch auf etwaige Synergien zurückkommt, geht andersherum und empirisch vor. Wir starten nicht beim Ideal, sondern in der Realität der europäischen Kohäsionspolitik – zudem ausgestattet mit dem Erfahrungswissen, dass auch Finanzausgleiche in der Wirklichkeit oft weit vom Ideal abweichen. Aus dieser doppelt realitätsbasierten Perspektive sind die Unterschiede zwischen Regionalpolitik und Finanzausgleich viel kleiner und die tatsächliche Schnittmenge ist groß.

4.1 Förderpolitik oder Finanzausgleich? Der Mezzogiorno-Test

Wie viel Finanzausgleich steckt nun in der regionalen Strukturpolitik der Europäischen Union? Die Antwort auf eine einfache Frage kann weiterhelfen: „Würde die Europäische Union die Förderung ärmerer Regionen über strukturpolitische Maßnahmen einstellen, wenn beziehungsweise wo diese Förderung endgültig erfolglos bleibt?“

Das vorliegende Papier beruht auf der These, dass die Antwort auf diese Frage „Nein“ lautet. Abbildung 2 skizziert, was diese in Referenz zur ESF-Gründung 1957 hier *Mezzogiorno-Test* genannte Überlegung für die Unterscheidung von Förderpolitik und Finanzausgleich bedeutet.

Abbildung 2: Der „Mezzogiorno-Test“ zur Fortführung erfolgloser regionaler Förderpolitik

Prämisse: Konvergenz ist weiterhin ein wichtiges Ziel der EU-Regionalpolitik (= „Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ = „Korrektur von Ungleichgewichten zwischen Ländern und Regionen“ = „Aufholen“).		
Was sollte passieren, wenn das Aufholen...	bei Förderpolitik	im Finanzausgleich
...erfolgreich ist?	Zuweisungen enden.	Zuweisungen enden.
...noch nicht erfolgreich ist, aber begründete Hoffnung besteht?	Zuweisungen laufen weiter.	Zuweisungen laufen weiter.
...nicht erfolgreich ist und keine Aussicht darauf besteht?	Zuweisungen enden.	Zuweisungen laufen weiter.
Mezzogiorno-Test: Falls die Zuweisungen weiterlaufen, ist die Kohäsionspolitik...	eine gescheiterte Förderpolitik.	ein regulärer Finanzausgleich.

Quelle: Eigene Abbildung.

Wie deutlich wird, laufen wirtschaftliche Förderpolitik und Finanzausgleich für die Mehrheit der Fälle parallel, wenn wirtschaftlicher Aufschwung und regionale Steuerkraft korrelieren (was der Regelfall ist). In Abbildung 2 wird die Beobachtung des Mezzogiorno-Tests, dass eine auf Entwicklung und Verbesserungen zielende regionale Förderpolitik, die nach mehreren Jahrzehnten nicht zum Erfolg geführt hat, aber trotzdem fortgeführt wird, pointiert als *gescheiterte Förderpolitik* charakterisiert. Das trifft aus einer evaluierenden Sicht natürlich zu: Subventionen, die partout ihre Lenkungsziele verfehlen, sind gescheitert und gehören abgeschafft. In der politischen Realität reagiert Subventionspolitik auf solche Befunde allerdings häufig damit, neue Ziele zu formulieren und die Subventionen fortzuführen. Auch die kontinuierliche Weiterentwicklung der Ziele der Strukturfonds in der europäischen Programmierung muss sich diesen Vorwurf zuweilen gefallen lassen (vgl. Feld/Hassib 2024). Am evaluatorischen Urteil bei Verfehlen der eigentlichen Ziele ändern Neuprogrammierungen, die als opportunistische Ausweichmanöver erkennbar werden, allerdings sehr wenig.⁶

Aus Sicht des Fiskalföderalismus ist diese Polarisierung ohnehin verfehlt. Zuweisungen werden bei ausbleibenden wirtschaftlichen Fortschritten normal weitergeführt. Dies ist eine durchaus konventionelle Konstellation, auf die Finanzausgleiche standardmäßig reagieren. Finanzausgleiche

sind regulär darauf ausgerichtet, unterschiedlichen Wohlstandsniveaus wie auch deren Veränderungen – Konvergenzen wie Divergenzen – angemessen Rechnung zu tragen. Sieht man einmal davon ab, dass die fiskalisch distributive Funktion der Kohäsionspolitik historisch ohnehin die ältere ist, kann die finanzielle Dimension der Strukturpolitik durchaus als Ergänzung des Kohäsionsziels beschrieben werden: Konvergenzorientierte Strukturpolitik soll den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt dadurch vertiefen, dass lenkende Fördermaßnahmen den schwächeren Regionen beim Aufholen helfen. Nach wie vor gilt, dass Zusammenhalt durch stärkere Annäherung in Wohlstand und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit – also Kohäsion durch Konvergenz – der Königsweg der Strukturpolitik ist. Allerdings zeigt die jahrzehntelange Erfahrung, dass eine darauf ausgerichtete *fördernde* Kohäsionspolitik nicht überall erfolgreich ist. Die wirtschaftliche und soziale Konvergenz aller europäischen Regionen bleibt ein unerreichbares Ziel.

Die legislative Entwicklung der EU-Kohäsionspolitik spiegelt diese Einsicht bereits deutlich wider. Die politischen Ziele des EFRE, des ESF+ und des Kohäsionsfonds sind spätestens in der aktuellen Förderperiode so vielschichtig formuliert, dass die Konvergenzperspektive nur noch eine von mehreren Dimensionen darstellt (vgl. Abbildung 1 oben). Damit wird auch systematisch legitimiert, was europapolitisch längst Realität ist: Die *stabilisie-*

⁶ Neuprogrammierungen als das Lernen aus vergangenen Fehlern werden naturgemäß anders bewertet.

rende Kohäsionspolitik. Diese Seite der Kohäsionspolitik betrifft den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt einer EU, deren Regionen nicht wie gewünscht konvergieren (können). Sie spiegelt die Tatsache wider, dass auch Regionen, die dauerhaft nicht aufholen, weiterhin von der Kohäsionspolitik berücksichtigt werden (müssen). Das Nebeneinander von *fördernder* und *stabilisierender* Kohäsionspolitik ist zentrales Merkmal dessen, was wir hier als die faktische Fiskalar-chitektur der Kohäsionspolitik beschreiben.

Um die Wirkung der Strukturpolitik als faktischer Finanzausgleich noch deutlicher zu machen, werden nun noch zwei Aspekte näher betrachtet, der Finanzausgleichstarif und die tatsächliche Umverteilungswirkung zwischen wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Mitgliedstaaten.

4.2 Der Finanzausgleichstarif der Regionalpolitik

Jeder reguläre aktive Finanzausgleich⁷ zwischen Gebietskörperschaften beruht im Kern auf einem Tarif, der festlegt, welche Gebietskörperschaften unter welchen Bedingungen welches Zuweisungsvolumen erhalten. Bei einem rein vertikalen Finanzausgleich mit horizontaler Wirkung beschränkt sich der Tarif auf die Empfängerseite – allenfalls bestimmt der Tarif noch, unter welchen Bedingungen bestimmte Gebietskörperschaften keinen ungedeckten Finanzbedarf mehr haben und daher keine Zuweisungen erhalten.⁸

Will man in der europäischen Kohäsionspolitik identifizieren, was hier als der Tarif wirkt, mit dem die Verteilung der Mittel auf die begünstigten Regionen und deren strukturpolitische Projekte umgesetzt wird, so betrachtet man ein mehrstufiges System, an dessen Ende erst der entscheidende, aber etwas versteckte Tarif steht. Der Einfachheit halber betrachten wir hier nur den finanziell mit Abstand wichtigsten Bereich der Struktur- und Kohäsionspolitik, die Zuweisungen im Rahmen des

Ziels „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“. Nach Art. 110 Abs. 1 der Dachverordnung sind dies 97,6% – also 329,7 Mrd. Euro – der strukturpolitischen Gesamtmittel für den MFR 2021-2027. Im Vordergrund steht die bekannte Dreiteilung der NUTS-2-Regionen in:

- *Weniger entwickelte Regionen* mit einem Pro-Kopf-BIP, das unter 75% des EU-Durchschnitts liegt (61,3% der strukturpolitischen Gesamtmittel = 202,2 Mrd. Euro).
- *Übergangsregionen*, mit einem Pro-Kopf-BIP, das zwischen 75% und 100% des EU-Durchschnitts liegt (14,5% = 47,8 Mrd. Euro). In der vorangegangenen Förderperiode 2014-2020 lag die Obergrenze der Übergangsregionen noch bei maximal 90% Pro-Kopf-BIP des EU-Durchschnitts. Die Erweiterung auf 100% in der Periode 2021-2027 hat eine signifikante räumliche Ausdehnung hier anwendbaren Förderquoten gebracht.
- *Stärker entwickelte Regionen* mit einem Pro-Kopf-BIP, das über 100% des EU-Durchschnitts liegt (8,3% = 27,2 Mrd. Euro).⁹ In der vorangegangenen Förderperiode 2014-2020 galten schon Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von 90% des Durchschnitts als stärker entwickelt.

Grundsätzlich sind alle drei Regionstypen im Rahmen der EU-Regionalpolitik förderfähig, auch der letzte und reichste. Das war nicht immer so; Maßnahmen in den stärker entwickelten Regionen sind erst ab der Periode 2007-2013 förderfähig geworden. Die drei Regionstypen unterscheiden sich in zweierlei Hinsicht. Zum einen gibt es für jeden Regionstyp eine eigene Restriktion, unter welchen Teilzielen mindestens bzw. höchstens welcher Anteil der regionalen Gesamtförderung subsumiert werden darf. Zum anderen – und das ist der bekanntere Teil – werden in den Regionstypen unterschiedliche nationale bzw. regionale Eigenanteile gefordert. Der EU-Kofinanzierungs-

⁷ Dem finanziellen aktiven Finanzausgleich geht der sog. *passive* Finanzausgleich voraus, der u.a. mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips klärt, welche Gebietskörperschaft welche staatlichen Aufgaben zu erfüllen hat. Die oben angeschnittene Debatte um europäische öffentliche Güter bewegt sich in diesem Bereich. Der anschließende *primäre* aktive Finanzausgleich weist den Gebietskörperschaften für ihre Aufgaben bestimmte Steuern oder Steueranteile zu. Im *sekundären* aktiven Finanzausgleich erfolgt schließlich (soweit erforderlich) eine Korrektur der Primärverteilung, indem Aufgabenlasten, resultierender Finanzbedarf und die Steuerkraft durch Zuweisungen in

Einklang gebracht werden. Diese letzte Stufe – der Finanzausgleich im engeren Sinne – entscheidet letztlich, wie gut die Gebietskörperschaften ihre Aufgaben erfüllen können.

⁸ Beim horizontalen Finanzausgleich bestimmt der auf die finanzstarken Gebietskörperschaften ausgerichtete Teil des Tarifs zusätzlich, wie viel diese bessergestellten Gebietskörperschaften abgeben müssen (vgl. Abschnitt 2 oben).

⁹ Die in dieser Wiedergabe aus der Dachverordnung von 2021 zu 100% fehlenden Anteile sind zum größeren Teil für den Kohäsionsfonds vorgesehen (12,9%), in kleinen Teilen für andere Zwecke (Fonds für den gerechten Übergang JTF, interregionale Innovationsinvestitionen, äußerste Randlage).

satz beträgt gemäß Art. 112 (3) der Dachverordnung für das Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ maximal:

- a) 85% für weniger entwickelte Regionen und für Gebiete in äußerster Randlage;
- b) 70% für Übergangsregionen, die für den Zeitraum 2014-2020 als weniger entwickelte Regionen definiert wurden;
- c) 60% für Übergangsregionen;
- d) 50% für stärker entwickelte Regionen, die für den Zeitraum 2014-2020 als Übergangsregionen definiert wurden oder deren Pro-Kopf-BIP unter 100% lag;
- e) 40% für stärker entwickelte Regionen.

Mit den regionalen Interessensquoten ist auf den ersten Blick sichergestellt, dass insgesamt mehr Finanzmittel in Projekte der regionalen Strukturpolitik investiert werden als im MFR und in der Dachverordnung beziffert sind. Ob diese Mittel der Mitgliedstaaten auch im finanzwissenschaftlichen Sinne *zusätzlich* sind, ist eine andere, letztlich empirische Frage (vgl. Asatryan/Birkholz 2024).

Bis dahin ähneln diese Vorstufen des Tarifs noch weitgehend den Vorgaben eines einfachen, regional differenzierten Subventionsprogramms mit Interessensquoten, die das lokale Engagement sichern sollen. Die Frage, wie viel europäische Förderung damit in die einzelnen Regionen fließt, ist damit noch nicht beantwortet. Diese Frage – das sei betont – müsste auch gar nicht im Voraus beantwortet werden, wenn es sich tatsächlich um ein normales Förderprogramm handeln würde. Die zitierten (und zahlreiche weitere nicht zitierte) Randbedingungen sollen sicherstellen, dass hinsichtlich ihrer regionalökonomischen Rechtfertigung und der mit ihnen verfolgten Ziele gleichwertige Investitionen auch gleich gefördert werden können. Sofern die (nach Regionstypen differenzierten) Randbedingungen erfüllt sind, müsste eine mit knappen Mitteln effizient operierende EU-Förderpolitik dafür sorgen, dass ihre Gelder dort eingesetzt werden, wo sie den höchsten Mehrwert für das Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ erbringen. Jede zusätzliche Restriktion des Mitteleinsatzes in dem Sinne, dass EU-Mittel z.B. für weniger entwickelte Regionen des Mitgliedstaates A reserviert bleiben, obwohl vergleichbare Regionen des Mitgliedstaates B mit dem Geld bessere, beschäftigungswirksamere

Maßnahmen durchführen könnten, ist eine potenzielle Quelle von Ineffizienz. Fixe regionale Budgets, die berechenbare nationale Anteile an den Kohäsionsmitteln mit sich bringen, können also dazu führen, dass Maßnahmen gleicher Grenzproduktivität trotz vergleichbarer Rahmenbedingungen allein aus finanziellen Gründen mal durchgeführt werden können und mal nicht. Das schränkt die EU-weite Evaluierbarkeit der Kohäsionspolitik massiv ein und widerspricht vor allem dem Wesenszweck einer rationalen und gerechten Förderpolitik.

Wie in Abschnitt 3 dargelegt, ist dies historisch auch gar nicht der primäre Zweck der EU-Strukturpolitik. Sie war nie darauf ausgerichtet, die besten Projekte in den wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Regionen zu fördern – unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat diese Regionen liegen. Primäres Ziel der Strukturpolitik war und ist es, den Mitgliedstaaten jeweils festgelegte Mittel für die Regionalentwicklung zur Verfügung zu stellen, damit diese dann vor Ort unter den jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen möglichst effizient eingesetzt werden. Es handelte sich, wie dargestellt, um ein ursprünglich auf die Mitgliedstaaten ausgerichtetes Ausgleichssystem, in dem die regionale Ausrichtung weniger originäre Motivation war, sondern auch als Vorwand für anderweitig motivierte Ausgleichszahlungen und *side payments* diente.

Das ist heute nicht mehr so eindeutig. Seit dem Jahr 2000 werden die Kohäsionsmittel den Regionen vorrangig nach der sogenannten Berlin-Methode zugeteilt. Dabei handelt es sich, wie noch deutlich werden wird, um ein hochgradig differenziertes Indikatorengerüst, das die den einzelnen Regionen letztlich geordneten Finanzmittel anhand objektiver Eigenschaften misst. Allerdings sind die Kriterien, nach denen die Indikatoren ausgewählt und gewichtet wurden, nicht öffentlich dokumentiert und auch kaum nachvollziehbar. Nach vorläufiger Berechnung der räumlichen Allokation der Regionalmittel mithilfe der Indikatoren werden die Verteilungsergebnisse intern bewertet und die Indikatoren werden neu gewichtet und kalibriert, bis das Verteilungsergebnis politische Akzeptanz finden kann.

Der Europäische Rechnungshof (2019) hat festgestellt, dass die Verfahren zur Festlegung der den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Mittel „relativ kompliziert“ sind. In Vorbereitung der aktuellen Förderperiode 2021-2027 sah er sich veranlasst, diese Allokationsmethoden in einer 55-

seitigen Schnellanalyse (Rapid Case Review) zu überprüfen. Da der letzte Schritt der Mittelverteilung außerhalb der Berlin-Methode als politische Verhandlung zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten stattfindet, haben die finalen quantitativen Stellgrößen für die Allokationen gegenüber dem Rapid Case Review noch deutlich abweichende Werte angenommen. Hier bleibt eine Rest-Intransparenz. In ihrer Grundstruktur ist die Berlin-Methode jedoch in der aktuellen Förderperiode unverändert geblieben. Zumindest wurde die Methode nach mehr als zwanzigjähriger Anwendung nun erstmals (EuRH 2019, 13) auch in die Dachverordnung aufgenommen, wo sie als letzter von 26 Anhängen zu finden ist. Auch wenn die Intransparenz damit noch nicht komplett beendet ist, war dieser große Schritt zu mehr Transparenz doch seit langem überfällig.

Die Beobachtung, dass die Struktur- und Kohäsionspolitik der EU das wohl am meisten evaluierte europäische Politikfeld ist (Darvas/Mazza/Midoes 2019), trifft auf die Mitgliedstaaten und die von ihnen und ihren Regionen umgesetzten Maßnahmen zu. Für die EU selbst ist das nicht der Fall. Erst

jetzt kann damit begonnen werden, die zentrale Finanzausgleichskomponente der Strukturpolitik analytisch vertieft zu beleuchten.

Insofern unterscheidet sich der in der Kohäsionspolitik angelegte europäische Finanzausgleich deutlich von den Finanzausgleichen, die in den föderalen und proto-föderalen Staaten Europas üblich sind. Die Finanzausgleichssysteme in Österreich, der Schweiz, Spanien und Deutschland sind Gegenstand intensiver wirtschaftswissenschaftlicher und zum Teil auch rechtswissenschaftlicher Forschung. Der Finanzausgleichscharakter der Kohäsionspolitik ist unerforscht und nie evaluiert worden.

Jenseits dieses äußeren Merkmals sind die technischen Ähnlichkeiten zwischen der Mittelverteilung nach dem Berliner Verfahren und den konventionellen Finanzausgleichen jedoch frappierend. Um den Rahmen dieses Beitrags nicht zu sprengen, wird in Abbildung 3 von den drei Teilen nur der erste Teil, der Zuweisungstarifs für weniger entwickelte Regionen, dargestellt.

Abbildung 3: Zuweisungstarif der Berlin-Methode für weniger entwickelte Regionen

Methode für die Zuweisung der Gesamtmittel pro Mitgliedstaat – Artikel 109 Absatz 2 ANHANG XXVI der Dachverordnung (L 231/692 ff.)
<p>Methode für die Mittelzuweisung für weniger entwickelte Regionen, die im Rahmen des Ziels „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ förderfähig sind – Artikel 108 Absatz 2 Buchstabe a.</p> <p>1. Die Zuweisung für jeden einzelnen Mitgliedstaat ergibt sich aus der Summe der Mittel, die den einzelnen förderfähigen Regionen dieses Mitgliedstaats zugewiesen werden, wobei die Berechnung in folgenden Schritten erfolgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ermittlung eines absoluten Betrags pro Jahr (in EUR), indem die Bevölkerungszahl der betreffenden Region mit der Differenz zwischen dem Pro-Kopf-BIP dieser Region, gemessen in Kaufkraftstandards (KKS), und dem durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU-27 (in KKS) multipliziert wird; b) Anwendung eines Prozentsatzes auf den oben genannten absoluten Betrag, um die Finanzausstattung für diese Region festzulegen; dieser Prozentsatz ist abgestuft, um den relativen Wohlstand – gemessen in KKS – des Mitgliedstaats, in dem die förderfähige Region liegt, im Vergleich zum Durchschnitt der EU-27 widerzuspiegeln, und beträgt: <ul style="list-style-type: none"> i) für Regionen in Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BNE unter 82% des Durchschnitts der EU-27 liegt: 2,85%; ii) für Regionen in Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BNE zwischen 82% und 99% des Durchschnitts der EU-27 liegt: 1,25%; iii) für Regionen in Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BNE über 99% des Durchschnitts der EU-27 liegt: 0,75%; c) zu dem nach Buchstabe b errechneten Betrag wird gegebenenfalls ein Betrag addiert, der sich aus der Zuweisung einer Prämie von jährlich 570 EUR pro arbeitsloser Person für die Zahl der Arbeitslosen in dieser Region ergibt, die über der Zahl liegt, die sich ergeben würde, wenn die durchschnittliche Arbeitslosenquote aller weniger entwickelten Regionen der EU zugrunde gelegt würde;

<p>Methode für die Zuweisung der Gesamtmittel pro Mitgliedstaat – Artikel 109 Absatz 2 ANHANG XXVI der Dachverordnung (L 231/692 ff.)</p> <p>d) zu dem nach Buchstabe c errechneten Betrag wird gegebenenfalls ein Betrag addiert, der sich aus der Zuweisung einer Prämie von jährlich 570 EUR pro arbeitsloser junger Person (Altersgruppe 15-24) für die Zahl der jungen Arbeitslosen in dieser Region ergibt, die über der Zahl liegt, die sich ergeben würde, wenn die durchschnittliche Quote der Jugendarbeitslosigkeit aller weniger entwickelten Regionen der EU zugrunde gelegt würde;</p> <p>e) zu dem nach Buchstabe d errechneten Betrag wird gegebenenfalls ein Betrag addiert, der sich aus der Zuweisung einer Prämie von jährlich 270 EUR pro Person (Altersgruppe 25-64) für die Zahl der Personen in dieser Region ergibt, die abgezogen werden müsste, um die durchschnittliche Quote von Personen mit niedrigem Bildungsstand (niedriger als Primarbereich, Primarbereich oder Sekundarbereich I) aller weniger entwickelten Regionen der EU zu erreichen;</p> <p>f) zu dem nach Buchstabe e errechneten Betrag wird gegebenenfalls ein Betrag von 1 EUR für jede Tonne von CO₂-Äquivalenten pro Jahr für den Bevölkerungsanteil der Region an den Tonnen von CO₂-Äquivalenten addiert, mit dem der Mitgliedstaat über dem Zielwert für Treibhausgasemissionen liegt, der im 2016 von der Kommission vorgeschlagenen Emissionshandelssystem für 2030 festgelegt wurde;</p> <p>g) zu dem nach Buchstabe f errechneten Betrag wird gegebenenfalls ein Betrag addiert, der sich aus der Zuweisung einer Prämie von jährlich 405 EUR pro Person für den Bevölkerungsanteil an Nettozuwanderung von außerhalb der Union in den Mitgliedstaat seit 1. Januar 2014 in diesen Regionen ergibt.</p> <p>Methode für die Mittelzuweisung für Übergangsregionen, die im Rahmen des Ziels „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ förderfähig sind – Artikel 108 Absatz 2 Buchstabe b</p> <p>(...)</p> <p>Methode für die Mittelzuweisung für stärker* entwickelte Regionen, die im Rahmen des Ziels „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ förderfähig sind – Artikel 108 Absatz 2 Buchstabe c</p> <p>(...)</p> <p>* In der deutschsprachigen Fassung der Dachverordnung heißt es an dieser Stelle fälschlich noch einmal „weniger entwickelte Regionen. Der Fehler ist hier korrigiert; in anderen Sprachfassungen taucht er nicht auf.</p>

Da es sich um eine regional ausgerichtete Politik handelt, deren Mittel jedoch den Mitgliedstaaten zugewiesen werden, setzen sich die Mittelzuweisungen eines Staates aus den für die drei Regionstypen getrennt berechneten Mitteln zusammen. Für die einzelnen Regionstypen gelten jeweils eigene Tarife. Insbesondere der fiskalisch bei weitem bedeutendste Tarif für die weniger entwickelten Regionen ist in seiner Finanzausgleichsfunktion interessant.

Im Mittelpunkt steht die relative Wirtschaftskraft der Region pro Kopf, d.h. die Differenz zwischen dem BIP pro Kopf der Region und dem durchschnittlichen BIP pro Kopf der EU. Diese Betrachtung einer Lücke zu einem Gesamtdurchschnitt entspricht dem *Hauptansatz* eines klassischen Finanzausgleichs, bei dem die eigene normierte Finanzkraft einem Finanzkraftdurchschnitt gegenübergestellt wird. Diese Finanzierungslücke ist der

primäre Maßstab für die Zuweisungsberechtigung. Durch die – immer nur partielle – Schließung der Lücke werden interregionale Unterschiede in der Finanz- bzw. Wirtschaftskraft abgebaut, ohne dass es zu einer Nivellierung oder Überkompensation kommt.

Am Ende können noch fünf verschiedene Faktoren zusätzliche Zuweisungen rechtfertigen: relative Rückstände bzw. Mehrbelastungen bei der regionalen Arbeitslosigkeit, der Jugendarbeitslosigkeit, dem Bildungsniveau, den Treibhausgasemissionen und der Zuwanderung von außerhalb der EU. Vergleichbare, zumeist aber unabhängige Nebensätze werden auch in konventionellen Finanzausgleich verwendet, um zusätzliche

Handlungs- und damit verbundene Finanzbedarfe pauschalierend zu berücksichtigen.¹⁰

Noch vor diesen fünf Nebenansätzen wird in der Berlin-Methode wird der Dreierstaffelung i) bis iii) des Buchstaben b. eine Differenzierung auf den Hauptansatz angewendet. Arme Regionen in reichen Mitgliedstaaten erhalten signifikant weniger Mittel zugewiesen als wirtschaftlich gleichgestellte Regionen, die in ärmeren Mitgliedstaaten liegen. Die hier verwendeten Prozentsätze weisen an den Übergängen von i) zu ii) und zu iii) erhebliche Sprungstellen auf – dies wäre ein handwerklicher Fehler in jedem gut gestalteten Finanzausgleich. Die in diesen drei Stufen genutzten Prozentsätze lassen keine nach objektiven Kriterien nachvollziehbare Differenzierung erkennen. Sie dienen offensichtlich dem politischen *Finetuning*, indem sie – in Kombination mit anderen solchen Stellschrauben – so kalibriert werden, dass den Mitgliedstaaten die ihnen jeweils zgedachten Regionalfördermittel am Ende ungefähr auch zukommen.

Interessant ist diese Dreierstaffelung aber auch aus einem anderen Grund: Hier versteckt sich noch ein „Finanzausgleich im Finanzausgleich“, da innerhalb dieses Tarifs noch ein weiteres Mal die relative Finanzkraft der betroffenen Mitgliedstaaten berücksichtigt wird, also das Subsidiaritätsprinzip an unerwarteter Stelle zum Einsatz kommt. Dazu passt auch, dass an dieser Stelle der sonst übliche BIP-Bezug aufgegeben wird und zum Bruttonationaleinkommen BNE gewechselt wird. Das BNE ist der geeignetere Bezugspunkt, wenn es – wie bei den EU-Eigenmitteln – um fiskalisches Potenzial und einen gerechten finanziellen Ausgleich geht.

Von den beiden anderen hier nicht gesondert dargestellten Zuweisungstarifen für Übergangsregionen und stärker entwickelte Regionen entspricht der erste noch annähernd dem Modell des Tarifs

für weniger entwickelte Regionen. Bei den Übergangsregionen wird ebenfalls, wenn auch nicht identisch, ein Hauptansatz auf der Basis des Wirtschaftskraftgefälles mit den fünf oben genannten Nebentarifen kombiniert. Die als Pro-Kopf-Beträge formulierten Nebenansätze sind teilweise identisch mit den Beträgen für die weniger entwickelten Regionen, teilweise weichen sie aber davon ab. Auch hier sind keine Begründungen für solche scheinbar willkürlichen Unterschiede erkennbar; es handelt sich offensichtlich wieder um ausgleichspolitische Stellschrauben.

Der Zuweisungstarif für die stärker entwickelten Regionen unterscheidet sich merklich von den beiden vorgenannten. Da ein Hauptansatz, der auf einem wirtschaftlichen Rückstand beruht, in den überdurchschnittlich starken Regionen offenkundig unmöglich wäre, wird allen diesen Regionen stattdessen ein Pro-Kopf-Betrag für die regionale Bevölkerung zugeordnet, ohne dass damit irgendeine mit dem Kohäsionsziel in Verbindung stehende Rechtfertigung erkennbar wäre. Jede Region in der EU – sei diese noch so reich und frei von allen wirtschaftlichen, sozialen oder anderen Sorgen – hat einen Grundanspruch auf Regionalfördermittel der Union. Allerdings ist dieser Grundanspruch klein; er wird nur zu 20% gewichtet. Die meisten Zuweisungen – zusammen 70% der Mittel für die stärker entwickelten Region – werden mit Indikatoren ermittelt, die einen etwaigen relativen Rückstand einer jeweiligen Region gegenüber dem Durchschnitt aller dieser reichen Regionen berücksichtigen. Dieser Finanzausgleich ausschließlich zwischen den reichen Regionen bezieht sich auf Indikatoren wie, Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit, Hochschulbildung und Schul- und Ausbildungsabbrecherzahlen. Treibhausgasemissionen spielen hier – wiederum aus unbekanntem Gründen – keine Rolle. Dafür gibt es (nur) hier eine Berücksichtigung von dünnbesiedelten Regionen (2,5%).

¹⁰ Indem im Berlin-Verfahren die zusätzlichen Faktoren *innerhalb* eines BIP-abhängig definierten Regionstyps berücksichtigt werden, schaffen sie keine unabhängige z.B. am Klimaschutz ausgerichtete Regionalkulisse für dieses spezifische Ziel (oder für anderen Nebenziele). Zwar ist z.B. der „Aufschlag“ für höhere Treibhausgas-Emissionen in den weniger entwickelten Regionen und in den Übergangsregionen gleichlautend formuliert. Dennoch werden in den unterschiedlichen Regionaltypen wegen der verschiedenen Förderquoten auch verschiedenen Grenztransfers pro Tonne CO₂-Äquivalent bereitgestellt. Die ergänzenden Nebenziele sind durch den Finanzausgleichstarif der wirtschaftskraftbezogenen Raumkategorie und der damit verbundenen Kohäsionsdimension untergeordnet. Das ist im Sinne traditioneller Ausgleichs- und Regionalpolitik schlüssig,

mit Blick auf die weiteren Transformationsziele aber ineffizient. So zeigten z.B. Südekum und Rademacher (2024) am deutschen Beispiel, dass eine Klimaschutz-bezogene Raumkulisse deutlich von der hergebrachten regionalpolitischen Raumkulisse abweichen würde. Hier zeigen sich Spannungen und Zielkonflikte, die bei modernen mehrdimensionalen *place-based policies* mit eindimensionalen Raumkulisse kaum vermeidbar sind. In einem konventionellen Finanzausgleich könnten solche Probleme mithilfe von unabhängigen Nebenansätzen gelöst werden, da sich hier die (nicht so genannten) jeweiligen Raumkulissen endogen aus den unterschiedlichen aufgabenspezifischen Indikatoren bilden.

Mit einer Gewichtung von 7,5% geht schließlich doch noch ein kleines auf die relative Wirtschaftskraft bezogenes Ausgleichselement in diesen Tarif ein: Die betrachtete wirtschaftlich starke Region erhält umso mehr Zuweisungen zugeordnet, je weiter sie unter dem Pro-Kopf-BIP der *allerreichsten* NUTS-2-Region der EU liegt. Wenn auch nur mit kleinem Gewicht, gibt es damit in der Strukturpolitik nicht nur viele Finanzausgleichselemente, sondern auch noch einen kleinen „Luxus-Finanzausgleich“. Nicht nur in diesem besonders skurrilen Element tritt die grundlegende Problematik zutage, im Rahmen des europäischen Kohäsionsziels reiche Regionen für Aktivitäten zu fördern, für die sie keine finanzielle Unterstützung benötigen und gemäß Subsidiaritätsprinzip auch nicht erhalten sollten.

4.3 Die Umverteilungswirkung

Die bisherigen Betrachtungen haben viele Eigenschaften und Elemente von Finanzausgleichen in der europäischen Strukturpolitik identifiziert. Wie schon mehrfach betont, ist damit nicht gesagt, die Strukturpolitik sei ausschließlich ein Finanzausgleich. Erst recht wird damit nicht gesagt, sie sei ein *guter* Finanzausgleich. Aber viel von einem Finanzausgleich hat sie allemal.

Bevor wir nun in Abschnitt 5 einige Schlussfolgerungen aus diesen Beobachtungen ziehen, soll noch ein kurzer Blick auf die tatsächliche Umverteilungswirkung der europäischen Strukturpolitik geworfen werden. Dabei weichen wir vom Regionenfokus der Strukturpolitik ab und betrachten die Umverteilungswirkung zwischen den Mitgliedstaaten. Damit wird die Perspektive des vorangegangenen Abschnitts 4.2 beibehalten, wo es mit Anhang XXVI der Dachverordnung auch um die Zusammensetzung der Zuweisungen an die Mitgliedstaaten geht. Zudem wären es in einer subsidiären Finanzverfassung ebendiese Mitgliedstaaten, die finanziell in der Lage sein müssten, die Ziele der Kohäsionspolitik – die in der Regel mit ihren eigenen Entwicklungs- und Regionalzielen übereinstimmen – selbst angehen zu können.

So sie von sich nicht dazu in der Lage wäre, würde sie ein Finanzausgleich sie subsidiär dazu in die Lage versetzen.

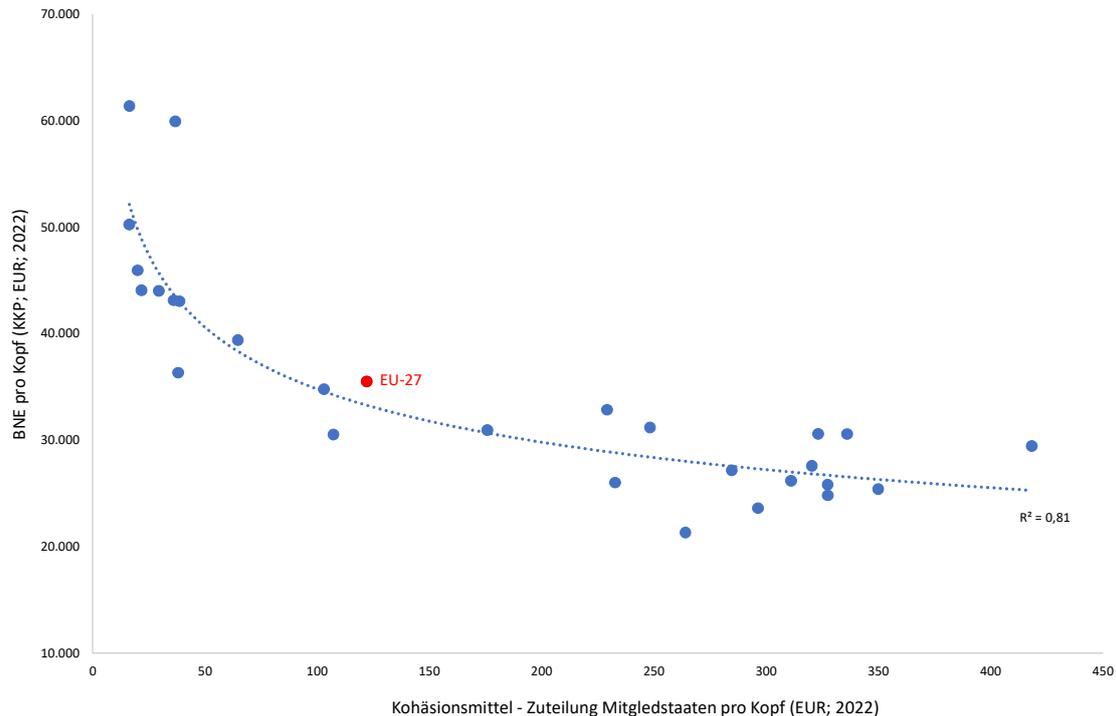
Finanzielle Umverteilung über die EU-Finzen findet – wenn überhaupt – über die Ausgabenseite des EU-Haushalts statt. Auf der Einnahmenseite dominieren mit etwa 60 bis 70% des Aufkommens die BNE-Eigenmittel. Da diese Eigenmittel direkt an dem besten Indikator für die normierte Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten – ihr Steuererhebungspotenzial – anknüpfen, sorgt ihr großes Gewicht dafür, dass die Einnahmen automatisch nach einem implizit proportionalen Tarif erhoben werden. Es kommt zu keiner expliziten Umverteilung zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten; aber die Union ist auch vor einem ungewollt regressiven Tarif gefeit (Thöne 2017).

Betrachtet man auf der Ausgabenseite die den Mitgliedstaaten für das Jahr 2022 zugeordneten Kohäsionsmittel aus dem EU-Haushalt pro Kopf und stellt sie dem Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten desselben Jahres pro Kopf gegenüber, ergibt sich aus Abbildung 4. Eine solche Einfachregression kann nur als Illustration und zur Hypothesenbildung für weitere Diskussionen und Forschung dienen.¹¹ Aus mehreren Gründen ist diese Regression tatsächlich von vornherein unpräzise: Die „Mischung“ der drei Regionstypen in jedem Mitgliedstaat hat spürbaren Einfluss auf dessen Mittelallokation, die hier nicht erfasst werden können. Zudem werden nicht alle Kohäsionsmittel nach Wirtschaftskraftmaßstäben bzw. regional verteilt. Der oben skizzierte Tarif mit fünf „Nebenansätzen“ würde analog auch eine multiple Regressionsrechnung verlangen. Würde man diese und weitere Vorbehalte in einer tiefergehenden Studie zum Finanzausgleichs-Charakter der europäischen Strukturpolitik aufgreifen, kämen vermutlich bessere Regressionsqualitäten heraus. Dennoch wäre damit der Einfluss des diskretionären politischen *finetunings* noch nicht abgebildet.

¹¹ Die dargestellte Potenzfunktion wird hier als vereinfachender Ersatz für das dargestellt, was primär eine dreiteilige, abschnittsweise Funktion sein würde, wenn sich der „Finanzaus-

gleichstarif“ aus Abschnitt 4.2 unmittelbar in den großen Fiskalaggregaten widerspiegeln würde. Das ist in Reinform nicht zu beobachten – und auch nicht zu erwarten.

Abbildung 4: Impliziter Finanzausgleichstarif der Kohäsionspolitik in der EU-27



Eigene Darstellung.

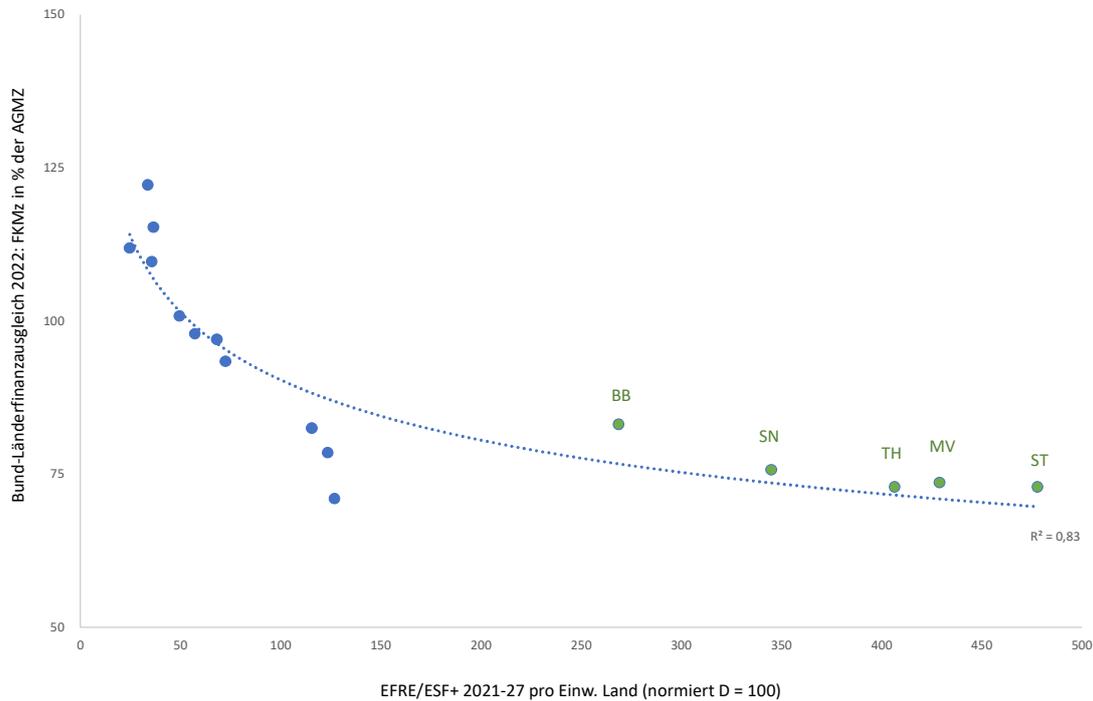
Vor dem Hintergrund solcher Vorbehalte weist die dargestellte einfache Regression mit einem Determinationskoeffizienten von $R^2 = 0,81$ schon eine bemerkenswert hohe Güte auf. Zum Vergleich: Die methodisch sehr aufwendigen ökonomischen Untersuchungen zu den Parametern deutscher kommunaler Finanzausgleiche – vermutlich die empirisch bestuntersuchten Finanzausgleiche der Welt – kommen nur mit den besten und innovativen Methoden auf ähnliche hohe Regressionsqualitäten; zumeist ist man mit merklich geringeren Qualitäten zufrieden.¹² So gesehen bietet die Gegenüberstellung in Abbildung 4 eigentlich schon eine bemerkenswert gute Illustration der Finanzausgleichswirkung der europäischen Strukturpolitik.

Diese Finanzausgleichswirkung der Strukturfondsmittel lässt sich auch in räumlicher Differenzierung weiter nach unten verfolgen. Naturgemäß wäre die Darstellung direkt auf regionaler Ebene

am besten; hier würde die Regression aber vor allem zeigen, dass die in der Dachverordnung festgelegten Tarife tatsächlich wie vorgesehen funktionieren. Stattdessen illustriert Abbildung 5 am deutschen Beispiel kurz, wie die Regionalfondsmittel *neben* dem Bund-Länder-Finanzausgleich einen zweiten, versteckten Finanzausgleich zwischen den Ländern etablieren. Für diese Berechnung gelten ähnliche Einschränkungen wie für die vorangegangene. Auch hier zeigt bereits die einfache Regression eine recht hohe Korrelation. Auch hier gilt, dass eine abschnittsweise Regression dem Sachverhalt näherkäme. In Abbildung 5 wird vor allem deutlich, wie groß der Unterschied zwischen den westlichen Ländern und Berlin (alle links in der Darstellung) und den ostdeutschen Ländern (rechts in der Darstellung) ist. Das Ziel, den Verlust des Ziel-1-Status in der Förderperiode 2007-2013 durch Übergangslösungen für die ostdeutschen Länder abzufedern, ist erkennbar anhaltend gelungen.

¹² De facto kommen heute nur datenaufwendige, aufgabenspezifische multiple Regressionsanalysen auf Werte $R^2 \geq 0,80$ (Gerhards/Schrogl/Thöne 2020).

Abbildung 5: Impliziter Finanzausgleichstarif der EFRE/ESF+ Mittel zwischen den deutschen Ländern



Eigene Darstellung.

5 Europäische Strukturpolitik als Finanzausgleich gesehen: Ausblicke und Chancen in einer sich modernisierenden Union

In der vorliegenden Untersuchung wurde der Finanzausgleichscharakter der europäischen Strukturpolitik auf verschiedenen Wegen nachgezeichnet. Da die Kohäsionspolitik als Umverteilungspolitik zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten nicht nur den Charakter einer Förderpolitik hat, sondern auch als Finanzausgleich zu verstehen ist, lief dies häufig darauf hinaus, das Offensichtliche noch einmal zu benennen. Dabei ist auch immer wieder deutlich geworden, dass Förderung und Finanzausgleich keine Gegensätze sind, sondern vielmehr zwei Seiten derselben europäischen Medaille darstellen. Wir verwenden dafür das Begriffspaar *fördernde* Kohäsionspolitik und *stabilisierende* Kohäsionspolitik.

Mit diesem Begriffspaar lassen sich auch die Merkmale der Strukturpolitik besser vereinbaren, die für einen normalen Finanzausgleich dezidiert untypisch sind:

- Strukturpolitik ist investitionsorientiert. Konventionelle Finanzausgleiche konzentrieren sich meistens auf laufende Aufgaben und Ausgaben.
- Strukturpolitik ist im mittelfristigen Finanzrahmen auf sieben Jahre festgeschrieben. Konventionelle Finanzausgleiche bieten auch Absicherung gegen kurzfristige (asymmetrische) Schocks, weil sie auf jährliche Veränderungen reagieren.

Beide Einwände sind wichtig, aber nicht geeignet, die Argumentation zu widerlegen. Es liegt auf der Hand, dass die Strukturpolitik einen eigentümlichen und gewissermaßen unsauberen Finanzausgleich beinhaltet. Dass es sich dabei um einen *gebundenen* investitionsorientierten Finanzausgleich handelt, hat Heinemann (1999) schon vor langem festgestellt.

Die interessante Frage ist eigentlich nicht, ob ein auf staatliche Investitionen und Investitionsbeihilfen beschränkter Finanzausgleich diesen Namen verdient oder nicht. Interessant ist vielmehr die Frage, ob ein solcher *investiver Finanzausgleich* nicht auch eine attraktive Option sein kann. Denn

viele konventionelle ungebundene Finanzausgleichssysteme in den EU-Mitgliedstaaten und anderswo zeigen gerade im Bereich der öffentlichen Investitionen tendenziell Schwächen. Sie können den verbreiteten politökonomischen Anreizen, kurzfristige Gegenwartsausgaben zu Lasten von Zukunftsinvestitionen zu bevorzugen, nichts entgegensetzen. Dort, wo im regulären Finanzausgleich eine Stärkung der Investitionen angestrebt wird, wird dies auch durch Mittelbindungen umgesetzt.¹³ Vor diesem Hintergrund kann ein auf Investitionen beschränkter Finanzausgleich, der niemals den gesamten Finanzbedarf der Gebietskörperschaften decken kann oder soll, mitunter eine bessere Ergänzung darstellen als ein normaler Finanzausgleich. Auch die Orientierung an Siebenjahreszeiträumen wäre für einen investiven Finanzausgleich angesichts der abzudeckenden längeren Planungshorizonte nicht ungeeignet.

Doch das ist nur eine der möglichen Schlussfolgerungen aus den vorangehenden Betrachtungen. Zudem ist deutlich geworden:

Die Strukturpolitik würde davon profitieren, wenn sie eine *ehrlische* Antwort für jene Regionen hätte, die sich aus unterschiedlichen Gründen nicht in Richtung Kohäsion und Konvergenz entwickeln und bei denen auch mehr Fördermittel keine Änderung erwarten lassen. Solche Regionen sind und bleiben dauerhaft Teil der europäischen Normalität. Gute und auskömmliche Finanzausgleiche zwischen den Mitgliedstaaten und – wo nötig – mit Unterstützung der europäischen Regionalpolitik sind notwendige und geeignete Instrumente einer dauerhaften Unterstützung. Diese ausgleichsorientierte Unterstützung kann vielfach zielgerichteter und mit geringerem Mitteleinsatz erfolgen, wenn die betroffenen Regionen nicht mehr gezwungen sind, die Mittel über die aufwändigen und langwierigen Förderprogramme der Strukturpolitik zu akquirieren. Die sehr geringen Abrufquoten von Regionalfördermitteln gerade durch die strukturschwachen Regionen zeigen vor allem deren Probleme, geeignete Projekte zu finden (Ciffolilli/Pompili 2023; Kafsack 2024). Die „Konkurrenz“ durch den Wiederaufbaufonds verschärft dieses Problem zusätzlich (EuRH 2023).

Die Strukturpolitik würde auch davon profitieren, wenn sie ehrlicher zwischen umverteilenden

Transfers im Sinne der allgemeinen Kohäsionsziele einerseits und politischen Transfers zum Ausgleich reformbedingter Verluste und zur Erreichung europapolitischer Kompromisse andererseits unterscheiden könnte. Beide Transfertypen gehören zur europäischen Strukturpolitik; das ist als Tatsachenfeststellung kaum strittig. Indem aber der zweite Transfertyp zum politischen *finetuning* vorzugsweise im systematisch anders begründeten ersten Transfertyp versteckt wird, werden beide Aufgaben ineffizienter und potenziell auch teurer. Dies ist am Beispiel der zahlreichen systematisch nicht erklärbaren Stellschrauben im Berlin-Verfahren (und an vielen anderen Stellen in der Strukturpolitik) deutlich geworden.

Spezielle und transparente „Kompromiss-Transfers“ sind zweifellos politisch schwieriger durchzuhalten. Doch das sollte ein guter Garant dafür sein, dass Übergangslösungen tatsächlich zeitlich begrenzt bleiben. In diesem Zusammenhang sollte auch erwogen werden, die Obergrenze für Übergangsregionen zunächst wieder deutlich unter 100% des BIP-Durchschnitts abzusenken. Die Anhebung von 90% auf 100% erfolgte als Kompromiss und als *zeitlich* zu verstehende Übergangslösung. Notwendige (und durchaus legitime) Übergangslösungen würden in einem transparenteren System gesondert behandelt.

Die Strukturpolitik würde davon profitieren, wenn das Subsidiaritätsprinzip wieder stärker beachtet würde. Der europäische Mehrwert der Strukturpolitik kann auch besser und effizienter zum Tragen kommen, wenn sachfremde und unnötig komplizierende Elemente abgebaut werden. Die Analyse aus der Perspektive des Finanzausgleichs gibt hierfür wichtige Hinweise. Insbesondere die regionalpolitische Förderung stärker entwickelter Regionen durch europäische Kohäsionsmittel sollte kritisch überdacht werden. Sie ist unter Subsidiaritätsgesichtspunkten fragwürdig. Die skizzierten Mechanismen der Mittelallokation allein innerhalb der Gruppe der stärker entwickelten Regionen bis hin zum „Luxus-Finanzausgleich“ verstärken diesen Eindruck noch. Die Nichtberücksichtigung dieser Regionen in der Strukturpolitik hätte in der laufenden Förderperiode zu Einsparungen in Höhe von 27 Milliarden Euro geführt.

¹³ Und die Probleme, für zweckgebundene Transfers die Substitutionalität mit anderen Finanzmitteln zu unterbinden und Zusätzlichkeit sicherzustellen, sind hier wie dort die gleichen.

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und der hier eingenommenen Finanzausgleichsperspektive erscheint es zudem ratsam, die strukturpolitischen Prozesse noch einmal gründlich daraufhin zu überprüfen, ob die programmatische Verantwortung für die Erreichung der Kohäsionsziele noch stärker auf die Mitgliedstaaten verlagert werden sollte. Bei der operativen Umsetzung der strukturpolitischen Maßnahmen verlässt sich die Kommission bereits heute in hohem Maße auf die regionalen und lokalen Akteure. Der allgegenwärtigen Klage der Regionen, dass Förderprogramme aufgrund ihrer Komplexität und programmatischen Überfrachtung häufig gar nicht mehr abgerufen werden, könnte dadurch begegnet werden, dass sich die europäische Ebene in der Strukturpolitik auf die Bereiche beschränkt, in denen sie einen europäischen Mehrwert generieren kann. Neben der Finanzausgleichsfinanzierung ist dies vor allem eine an Statistiken und gemeinsamen Oberzielen orientierte Begleitung, Steuerung und Evaluierung. Auch die investive Ausrichtung des regionalpolitischen Finanzausgleichs kann durch geeignete Ziel- und Wirkungsindikatoren gut nachvollzogen werden, ohne dass alle regionalen Programme überprüft und genehmigt werden müssen.

In diesem Zusammenhang wäre auch zu überlegen, wie viele der europäischen Vorgaben an die Regionen tatsächlich einen Mehrwert für die Empfänger generieren können und wie viele eher zum Nutzen der *Zahler* gemacht werden. In der ökonomischen Literatur ist das Phänomen, dass dem Empfänger eines Transfers Bedingungen gestellt werden, weil dies dem Zahler einen zusätzlichen Nutzen bringt, seit langem als *spezifischer Altruismus* bekannt (Tobin 1970). Was jedoch bei Individuen eine akzeptierte Verhaltensbesonderheit ist, muss bei staatlichen Akteuren im Zweifelsfall als irrational und als Quelle vermeidbarer Ineffizienzen angesehen werden (Calsamiglia/Garcia-Milà/McGuire 2013). D.h. die implizite Grundhaltung, die häufig in den sehr spezifischen Vorgaben der Regionalpolitik mitschwingt, dass die Akteure vor Ort allein „nicht mit Geld umgehen können“, mag zwar in Einzelfällen zutreffen, ist aber in der Mehrzahl der Fälle unangemessen, elitär und wiederum eine Quelle von Geldverschwendung durch Bürokratie und zentrale Behinderung lokaler Innovationspotenziale.

Eine stärkere Betrachtung des Subsidiaritätsprinzips in der Kohäsionspolitik erleichtert es den Mitgliedstaaten auch, moderne *place-based policies*

zu realisieren, mit denen auch Klimaschutz- und Transformationsziele reibungsfreier und wirkungsvoller implementiert werden können. Der große Differenzierungsgrad derartiger Politiken und ihre anspruchsvolle *Governance* (Südekum 2023; Green 2023) reduzieren die Rolle sinnvoller einheitlicher EU-Kohäsionspolitik quasi automatisch stärker auf die finanziell ausgleichende Funktion.

Für die konkrete Umsetzung der genannten Modernisierungsimpulse sind unzählige Abstufungen und konkrete Ausgestaltungen denkbar. Dies gilt auch für alle Ansätze, die finanzausgleichsähnlichen Tarife der Strukturpolitik zu glätten, um sie weniger intransparent und willkürlich erscheinen zu lassen. Wie bei allen Finanzausgleichsreformen gilt auch hier, dass möglichst *vor* den ersten Proberrechnungen ein grundsätzliches Einvernehmen zwischen den Betroffenen hergestellt werden sollte. Der berühmte Rawls'sche „Schleier des Nichtwissens“ bewährt sich bei praktischen Finanzausgleichsreformen immer wieder. Denn sobald die Betroffenen wissen, ob sie von einer Reform, der sie grundsätzlich zugestimmt haben, finanziell profitieren oder nicht, kann sich die prinzipielle Bewertung der Reformidee schlagartig wieder ändern. Diese Erfahrung teilen alle Praktiker von Finanzausgleichsreformen.

Deshalb abschließend ein prozeduraler Reformvorschlag: Die hier angeregten Weiterentwicklungen in Richtung einer modernisierten Strukturpolitik, die auch ihren Finanzausgleichscharakter offen anerkennt, werden auf Zustimmung und Ablehnung stoßen. Um in einer solchen Situation nicht auf einen (allzu selten erreichbaren) *Konsens* hinarbeiten zu müssen, sollten auch Wahlmodelle in Betracht gezogen werden. Zum Beispiel könnten Mitgliedstaaten anstelle von „Kohäsion Klassik“ – dem vollen, tradierten Modell der fördernden Strukturpolitik – auch eine schlankere, stärker auf Finanzausgleich und europäischen Mehrwert ausgerichtete Politik der „Kohäsion Stabil“ wählen. Dieses Modell wäre mit weniger prozeduralen Anforderungen, klareren Ergebniszielen und z.B. nur 75 Prozent der Kohäsionsmittel verbunden, die aber zeitnah und regelmäßig gezahlt würden. Ein solches Wahlmodell würde endogen bestimmen, welche Merkmale der Strukturpolitik für ihre Adressaten wichtiger sind und eine ganz eigenständige Antwort auf die Frage „Förderpolitik oder Finanzausgleich?“ geben.

6 Quellen

- Asatryan, Zareh und Carlo Birkholz (2024), Beyond Additionality: The Impact of EU Cohesion Policy on Investments by the Member States. Beitrag zum BMF Experten Netzwerk Kohäsionspolitik (BMF fe1-22); erscheint als ZEW Discussion Paper.
- Braun, Michael und Dan Marek (2014), Cohesion Policy in the European Union. Palgrave Macmillan, New York.
- Bullerjahn, Jens und Michael Thöne (2018), Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.
- Bundesministerium der Finanzen BMF (2022), Neuausrichtung der Europäischen Strukturpolitik in der nächsten Förderperiode 2028-2035. Projektbeschreibung des Forschungsvorhabens fe 1-22, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen BMF (2023), Umsatzsteuerverteilung (UStV) und Finanzkraftausgleich (FKA) für die Zeit vom 01.01.2022 – 31.12.2022; BMF/V A 4 Anlage 1, Berlin.
- Calliess, Christian (2021), Public goods in EU law, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh/Berlin,
- Calsamiglia, Xavier, Teresa Garcia-Milà und Therese J. McGuire (2013), Tobin meets Oates: solidarity and the optimal fiscal federal structure, *International Tax and Public Finance* 20, 450-473.
- Ciffolilli, Andrea und Marco Pompili (2023), Research for REGI Committee –Absorption rates of Cohesion Policy funds. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 15.12.2023.
- Claeys, Grégory und Armin Steinbach (2024), A conceptual framework for the identification and governance of European public goods, Bruegel Working Paper 14/2024, Brussels.
- Corti, Francesco, Matteo Pedralli and Chiara Pancotti (2024), The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay with Cohesion Policy. Beitrag zum BMF Experten Netzwerk Kohäsionspolitik (BMF fe1-22); erscheint als ZEW Discussion Paper.
- Darvas, Zsolt, Jan Mazza und Catarina Midoes (2019), How to improve European Union cohesion policy for the next decade, Bruegel Policy Contribution Issue n°8, May 2019, Brüssel.
- European Commission (COM) (1985), Programme of the Commission for 1985. Statement by Jaques Delors, President of the Commission, to the European Parliament and His Reply to the Ensuring Debate. Straßburg.
- European Commission (COM) (2024), Cohesion Open Data Platform. https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27 [10.012024].
- Europäischer Rechnungshof (EuRH) (2019), Schnellanalyse (Rapid Case Review) Zuweisung der kohäsionspolitischen Mittel für 2021-2027 an die Mitgliedstaaten, Luxembourg.
- Europäischer Rechnungshof (EuRH) (2023), EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfähigkeit: eine vergleichende Untersuchung, Analyse 01-2023, Luxembourg.
- Europäische Union (2021), Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik („Dachverordnung“), Amtsblatt der der EU L 231/159-706 vom 30.06.2021.
- Emmerling, Thea (2002), Von der Strukturpolitik zum europäischen Finanzausgleich? (CAP Working-Paper). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P).
- Feld, Lars and Joshua Hassib (2024), On the Role of EU Cohesion Policy for Climate Policy. Beitrag zum BMF Experten Netzwerk Kohäsionspolitik (BMF fe1-22); erscheint als ZEW Discussion Paper.
- Freise, Matthias und Matthias Garbert (2013), Abschied von der Gießkanne? Europäische Kohäsionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon. *Integration* Vol. 36, No. 1, 34-47.
- Fuest, Clemens und Jean Pisani-Ferry (2019), A Primer on Developing European Public Goods, EconPol Policy Report, No. 16, ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, München.
- Gerhards, Eva, Fabian Schrogl und Michael Thöne (2020), Neue Wege zur aufgabengerechten Bestimmung kommunaler Bedarfe. *Der Gemeindehaushalt*, 121. Jg., 193-200.
- Green, Anne (2023), When should place-based policies be used and at what scale? Paper presented at Workshop 2: “When should place-based be used, and how should they be articulated vis-à-vis the broader policymaking framework, notably fiscal equalisation policies and sectoral investment policies?”, 12 May 2023. OECD-EC High-Level Workshop Series: Place-Based Policies for the Future: <https://www.oecd.org/regional/place-based-policies-for-the-future.htm>.

- Group of Twelve (2023), *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*; Report of The Franco-German Working Group on EU Institutional Reform; Paris, Berlin, 18. September 2023.
- Heinelt, Hubert et al. (2005), *Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozess*. (Regieren in Europa, Band 8), Nomos, Baden-Baden.
- Heinemann, Friedrich (1999): *Der Kompensationsfonds: Eine neue Finanzverfassung für die EU der 21+*, *Wirtschaftsdienst*, Vol. 79, No. 5, 293-299.
- Heinemann, Friedrich (2016): *Strategies for a European EU Budget*, in: Thies Büttner and Michael Thöne (eds.), *The Future of EU-Finances*, *Beiträge zur Finanzwissenschaft* 34, ISBN 978-3-16-154656-3, Mohr Siebeck, Tübingen, 95-112.
- Heinemann, Friedrich (2021), *The political economy of euro area sovereign debt restructuring*. *Constitutional Political Economy* (2021) Vol. 32, 502–522.
- Holz, Annika (2022), *Politische Konditionalitäten in der EU. Vom Aufstieg neuer Governance-Instrumente in den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds*. PhD Thesis, University of Cologne, Köln. <http://kups.ub.uni-koeln.de/id/eprint/64932>.
- Hooghe, Liesbet (1996), *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford University Press, New York.
- Jones, Erik, R. Daniel Kelemen und Sophie Meunier (2016), *Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration*. *Comparative Political Studies* 49 (7), 1010–1034.
- Kafsack, Hendrick (2024), *Staaten rufen EU-Geld nicht ab*. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29.01.2024, S. 17.
- Mackenstein, Hans W. (1997), *From Cohesion Policy to Financial Equalisation?*, PhD Thesis University of Leicester.
- Moisio, Antti und Miquel Vidal Bover (2023), *Fiscal equalisation and regional development policies. Is there a case for enhanced synergies?* *OECD Regional Development Working Papers*. <https://doi.org/10.1787/267a6231-en>
- Oates, Wallace E. (2005), *Towards a Second Generation Theory of Fiscal Federalism*, *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, No. 4, 349-373.
- Pestel, Éric und Jeanette Süß (2022), *5 Jahre Sorbonne-Rede – was bleibt von Macrons Ambitionen, die EU neu zu gründen?*, Friedrich Naumann Stiftung, <https://www.freiheit.org/de/europaeische-union/5-jahre-sorbonne-rede-was-bleibt-von-macrons-ambitionen-die-eu-neu-zu-gruenden> [31.10.2023].
- Püttler, Adelheid (2014), *Solidarität als Finanzausgleich? Die europäische Kohäsionspolitik*, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.): *Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip?*, Nomos, Baden-Baden, S. 43-58.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021): *Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021-2025 der Bundesregierung*, Berlin. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800> [10.10.2023].
- Südekum, Jens (2023), *The broadening of place-based policies – from reactive cohesion towards proactive support for all regions*. Paper presented at Workshop 1: “How have place-based policies evolved to date and what are they for now?” 14 April 2023. *OECD-EC High-Level Workshop Series: Place-Based Policies for the Future*; <https://www.oecd.org/regional/place-based-policies-for-the-future.htm>.
- Südekum, Jens und Philip Rademacher (2024), *Regionale Disparitäten in der Transformation. Empirische Evidenz und Implikationen für die Regionalpolitik*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/regionale-disparitaeten-in-der-transformation>.
- Sutcliffe, John B. (2000), *The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-level Governance or Renationalization?*, *Journal of European Public Policy* Vol. 7, 290–309.
- Thomas, Ingo P. (1997), *Ein Finanzausgleich für die Europäische Union? Eine alloktionstheoretische und fiskalföderalistische Analyse*, *Kieler Studien* 285, Mohr, Tübingen.
- Thöne, Michael (2017), *EU-Regionalpolitik und europäischer Finanzausgleich*, in: *Deutsches Forschungsinstitut für die öffentliche Verwaltung/BMF* (Hrsg.): *Dokumentation europäischen Finanztage Speyer: Reform der EU-Finzen*, Speyer/Berlin, S. 69-82.
- Thöne, Michael und Helena Kreuter (2020), *European Public Goods. Their Contribution to a Strong Europe*. *Vision Europe*, Paper 3; Bertelsmann Stiftung, Gütersloh / Berlin. [*Deutsche Fassung: Europäische öffentliche Güter. Konzept für ein starkes Europa; ebd.*] <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/european-public-goods-all>.
- Thöne, Michael und Helena Kreuter (2021), *Public Goods in a federal Europe*. *Vision Europe*, Paper 4; Bertelsmann Stiftung, Gütersloh / Berlin. [*Deutsche Fassung: Öffentliche Güter im föderalen Europa; ebd.*] <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/oeffentliche-gueter-im-foederalen-europa>.
- Tobin, James (1970), *On limiting the domain of inequality*. *Journal of Law & Economics*, 13(2), 263–277.

- Walthes, Frank (1996): *Europäischer Finanzausgleich*, Abhandlungen zur Nationalökonomie Bd. 4, Duncker und Humblot, Berlin
- Weingast, Barry R. (1995), *The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development*, *Journal of Law, Economic & Organization*, Vol. 11, No. 1, 1-31.
- Weingast, Barry R. (2009), *Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives*. *Journal of Urban Economics*, 65, 279–293.
- Wyposz, C. (2024), *Which European Public Goods? In-depth analysis requested by the ECON Committee*, European Parliament, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies PE 755.722, Strasbourg. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/755722/IPOL_IDA\(2024\)755722_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/755722/IPOL_IDA(2024)755722_EN.pdf).
- Zimmermann, Horst und Thomas Döring (2019), *Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*, 4. Aufl., Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 244, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin.

FiFo Discussion Papers / Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Kostenloser Download: www.fifo-koeln.de. Discussions Papers can be downloaded free of charge from: www.fifo-koeln.de.

- 00-1 Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?
- 00-2 Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang.
- 02-1 Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II.
- 05-1 Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle.
- 05-2 Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuern.
- 05-3 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell.
- 06-1 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland.
- 06-2 Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle – Grundlagen und Anwendungsgebiete.
- 06-3 Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform?
- 06-4 Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens.
- 06-5 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany.
- 06-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland.
- 06-7 Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte – eine empirische Analyse.
- 06-8 Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte.
- 06-9 Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms.
- 06-10 Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model.
- 06-11 Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15.
- 07-1 Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnssektor.
- 07-2 Groneck, M., Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich.
- 07-3 Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung.
- 07-4 Brenneisen, F., Peichl, A.: Dokumentation des Wohlfahrtsmoduls von FiFoSiM.
- 07-5 Brenneisen, F., Peichl, A.: Empirische Wohlfahrtsmessung von Steuerreformen.
- 07-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State?
- 07-7 Groneck, M., Plachta, R.: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschranke für die deutschen Bundesländer.
- 07-8 Becker, J., Fuest, C.: Tax Enforcement and Tax Havens under Formula Apportionment.
- 07-9 Fuest, C., Peichl, A.: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis.
- 08-1 Thöne, M.: Laffer in Luxemburg: Tankverkehr und Steueraufkommen im Großherzogtum.
- 08-2 Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende?
- 08-3 Becker, J., Peichl, A., Rincke, J.: Politicians' outside earnings and electoral competition.
- 08-4 Paulus, A., Peichl, A.: Effects of flat tax reforms in Western Europe on equity and efficiency.
- 08-5 Peichl, A., Schaefer, T.: Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich.
- 08-6 Peichl, A.: The benefits of linking CGE and Microsimulation Models – Evidence from a Flat Tax analysis.
- 08-7 Groneck, M.: A Golden Rule of Public Finance or a Fixed Deficit Regime? Growth and Welfare Effects of Budget Rules.
- 08-8 Plachta, R. C.: Fiscal Equalisation and the Soft Budget Constraint.
- 09-1 Mackscheidt, K.: Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern.
- 09-2 Herold, K.: Intergovernmental Grants and Financial Autonomy under Asymmetric Information.
- 09-3 Finken, J.: Yardstick Competition in German Municipalities.
- 10-1 Mackscheidt, K., Banov, B.: Ausschluss und Zwang im Kollektiven.
- 12-1 Dobroschke, S.: Energieeffizienzpotenziale und staatlicher Lenkungsbedarf.
- 12-2 Mackscheidt, K.: Ein Szenario für 2017.
- 12-3 Brügelmann, R., Schaefer, T.: Der Einkommenssteuertarif verteilt stärker um als je zuvor. Eine Simulationsanalyse.
- 12-4 Thöne, M.: 18 Billion At One Blow. Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures.
- 12-5 Colombier, C.: Drivers of Health Care Expenditure: Does Baumol's Cost Disease Loom Large?
- 13-1 Mackscheidt, K.: Die gesetzliche Unfallversicherung im Systemvergleich.
- 14-1 Diekmann, L., Jung, A., Rauch, A.: Klimaschutz trotz knapper Kassen? Eine empirische Untersuchung zu Finanzierungsmodellen für Klimaschutzaktivitäten in Städten und Gemeinden.
- 15-1 Thöne, M.: Blockade beim deutschen Finanzausgleich – Ein Vorschlag zur Güte.
- 15-2 Braendle, T., Colombier, C.: What Drives Public Health Care Expenditure Growth? Evidence from Swiss Cantons, 1970-2012.
- 16-1 Mackscheidt, K.: Flüchtlingspolitik – Finanzierung durch Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer?
- 16-2 Mackscheidt, K.: Die schleichende Entstehung der Schuldenkrise in Südeuropa – und ihre Therapie.
- 16-3 Colombier, C.: Population Aging in Healthcare – A Minor Issue? Evidence from Switzerland.

- 16-4 Mackscheidt, K.: Der Weg in die Nullzinspolitik der EZB – Muss die Geldpolitik so bleiben, oder gibt es einen Ausweg?
- 17-1 Mackscheidt, K.: Zur Finanzierung einer Verlängerung der Bezüge bei der Arbeitslosenversicherung.
- 17-2 Mackscheidt, K.: Der Wandel in der Staatsschuldentheorie und die öffentlichen Schulden in Europa.
- 17-3 Bernard, R.: Political Fragmentation and Fiscal Policy: Evidence from German Municipalities
- 18-1 Funke, J., Koldert, B.: Kosten und Nutzen hausärztlicher Versorgungsmodelle
- 19-1 Jung, A., Koldert, B., Reuschel, S.: Interkommunale Schulkooperationen: Hemmnisse und Ansätze zu ihrer Bewältigung.
- 19-2 Jung, A., Koldert, B.: Mobilstationen im Stadt. Umland. Netzwerk – ein Versuch einer Begriffseinordnung.
- 19-3 Mackscheidt, K.: Der Bundeshaushalt und seine Nebenhaushalte bis 2030 – Drangsal und Hilfe.
- 19-4 Jochimsen, B.: Christmas Lights in Berlin – New Empirical Evidence for the Private Provision of a Public Good.
- 19-5 Barone, G., Kreuter, H.: Low-wage import competition and populist backlash: The case of Italy.
- 19-6 Jochimsen, B., Maina, A.: Consumption Taxes, Income Distribution and Poverty.
- 20-1 Mackscheidt, K., Maier-Rigaud, R.: Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung.
- 20-2 Thöne, M.: Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerkung: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie.
- 20-3 Thöne, M.: On the difficulty of investing sustainably in the future. And how it can be done. Plus postscript: Future investments in the in times of the Corona-pandemic.
- 20-4 Breuer, C. and Colombier, C.: Debt and Growth: Historical Evidence.
- 20-5 Mackscheidt, K.: Die Empirie gegen eine neoliberale Wirtschaftspolitik. Buchbesprechung zu Banerjee und Duflo „Gute Ökonomie für harte Zeiten“.
- 20-6 Mackscheidt, K.: Der vergangene Reichtum Venedigs und die zukünftige Wohlfahrt Europas.
- 21-1 Thöne, M.: Der Beitrag eines resilienten Finanzausgleichs zur Krisenbewältigung.
- 22-1 Mackscheidt, K.: Politik und Kultur von Karl dem Kühnen in Burgund.
- 22-2 Thöne, M.: The Quality of Public Finances.
- 22-3 Ewringmann, D., Mackscheidt, K.: Lenkungssteuern und Lenkungsabgaben. Ein Diskurs zur Leistungsfähigkeit abgabenrechtlicher Regelungen.
- 22-4 Thöne, M.: Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen.
- 22-5 Mackscheidt, K.: Ulrike Herrmann - Das Ende des Kapitalismus.
- 23-1 Becker, A., Mackscheidt, K.: Klimaschutz und Wohnungsbedarf.
- 23-2 Mackscheidt, K.: Sondervermögen versus Schuldenbremse. Mit einem Geleitwort von M. Thöne.
- 24-1 Colombier, C. How does government size affect economic growth? New results from a historical dataset.
- 24-2 Thöne, M. Die Fiskalarchitektur der EU-Kohäsionspolitik.