

REFERAT WESTLICHE INDUSTRIELÄNDER

Oktober 2007

Teure Zünglein an der Waage

Spaniens Regionen setzen ihre materiellen Interessen durch – und wandeln den ehemals zentralistischen Staat in einen asymmetrischen Föderalstaat um.

Die spanischen Regionen (*Comunidades Autónomas*, im Folgenden CCAA genannt) haben seit der Verabschiedung der demokratischen Verfassung 1978 einen kontinuierlichen Stärkung ihrer Kompetenzen durchgesetzt, einhergehend mit wachsender finanzieller Autonomie vom Zentralstaat. Die historisch traditionsreichsten Regionen Galizien, Katalonien und das Baskenland waren nach 1978 dabei die wichtigsten Protagonisten im einsetzenden Dezentralisierungsprozess, der jedoch immer wieder von den mehrheitlich konservativ geprägten Zentralisten und deren Sorge um die Einheit Spaniens gebremst bzw. angefeindet wurde. Von diesem Zeitpunkt an manifestieren sich die unterschiedlich starken Regionalismen in institutionell asymmetrischen Kompetenzverteilungen. Mit der Verabschiedung der so genannten Autonomiestatuten in fünf CCAA Spaniens in den Jahren 2006 und 2007 ist eine weitere Welle der Dezentralisierung im ursprünglich zentralistisch angelegten Staatswesen Spaniens vorerst vorüber.

Der Dezentralisierungsprozess ist jedoch trotz vorläufig abgeschlossener Regionalstatutsreformen nach wie vor dynamisch, nicht zuletzt wegen offener Sezessionsbestrebungen im Baskenland und moderater separatistischer Strömungen in Katalonien. Aber auch

andere Regionen sind in den jährlichen Haushaltsplanungen immer wieder bestrebt, einen größeren Anteil an Investitionen des Zentralstaats zu erhalten. Ein fehlender geregelter horizontaler Finanzausgleich wird in Spanien durch ein kompliziertes und gewachsenes System eines vertikalen Finanzausgleichs kompensiert, dessen Ausgestaltung zu ständigen politischen Auseinandersetzungen zwischen Zentralregierung, den diese tragenden Parteien und regionalen Vertretern führen.

Allgemeine ökonomische Kennzahlen Spaniens

1. Das **reale Wachstum des BIP in Spanien** betrug zwischen 1992 und 2005 durchschnittlich 3,1% was insgesamt ein Wachstum des BIP um 40% ausmacht. Heute bewegt sich spanische BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards mittlerweile 3% über dem EU27-Durchschnitt, was den starken Aufholprozess der spanischen Wirtschaft seit dem EG-Beitritt 1986 verdeutlicht.

Vor allem im Bausektor hat das Wachstum mit 52% massiv zugenommen, während der Industriesektor lediglich um 25% zulegen.

Neben dem hohen Außenhandelsdefizit und der hohen Verschuldung der Privathaushalte

Im Immobilienbereich ist vor allem das starke Gewicht der Bauwirtschaft der Grund, weshalb trotz positiver Wirtschaftszahlen Vorsicht vor einer zu euphorischen Bewertung der ökonomischen Entwicklung angebracht ist. Im Jahr 2007 zeichnet sich ein erster Sättigungseffekt in der privaten Wohnungsnachfrage ab. Diese könnte in Zukunft zusammen mit den mittelfristig rückläufigen EU-Geldern für Infrastruktur, die Bauwirtschaft als Säule des spanischen Wachstums ins Wanken bringen. Zusätzlich droht bei einem Preisverfall auf dem derzeit stark überbewerteten privaten Wohnungsmarkt ein massiver Vermögensverlust der Haushalte, was in Verbindung mit steigenden Zinsen für weite Teile der spanischen Bevölkerung aufgrund ihrer Verschuldungssituation ein großes Risiko darstellt.

2. Spaniens öffentliche Haushalte haben seit den 1990er Jahren eine bemerkenswerte Entwicklung vollzogen. Im Zuge des anhaltenden Wachstums und einer Politik der Haushaltskonsolidierung ist es gelungen, einen unter den großen europäischen Volkswirtschaften einmaligen Haushaltsüberschuss und eine massive Senkung des öffentlichen Verschuldungsstandes zu erreichen.

3. Spaniens Regionen sind hinsichtlich ihrer Größe, Bevölkerung und Wirtschaftskraft sehr unterschiedlich. Die CCAA Madrid verfügt über nahezu die doppelte Pro-Kopf-Wirtschaftskraft wie die ländlich geprägte CCAA Extremadura. Unterscheidet man die gesamte Wirtschaftsleistung nach Regionen, wird deutlich, wie heterogen Spaniens Wirtschaft ist. Aus diesen Voraussetzungen ergeben sich signifikante Unterschiede im Bezug auf die Steuerkraft jeder CCAA und ihren jeweiligen Finanzbedarf.

Die fiskalische Struktur Spaniens

Das spanische Fiskalsystem mit seinen historisch bedingten Sonderregelungen für einige autonome Gemeinschaften führt zu regional sehr unterschiedlichen Steueraufkommen, was die Gewährleistung gleichwertiger öffentlicher und sozialer Leistungen in allen Regionen, wie es die einschlägigen Artikel der Verfassung und des Gesetzes zur Regelung der regionalen Finanzbeziehungen vorschreiben, vor entsprechende Probleme stellt.

1. Die Finanzbeziehungen zwischen Zentralstaat und Regionen

werden durch die spanische Verfassung, dem auf deren Grundlage 1980 verabschiedeten Organgesetz über die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften und den Regionalstatuten geregelt. Es gelten die Grundsätze der Finanzautonomie, das Solidaritätsprinzip, das Prinzip der Finanzierbarkeit, die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Zentralstaat und die Pflicht zur Beteiligung am passiven und aktiven Finanzausgleich.

Die CCAA sind zu einer einheitlichen steuerlichen Nomenklatur sowie einer einheitlichen Haushaltsaufstellung verpflichtet. Gleichzeitig wird jedoch den territorialen Ebenen eine finanzielle Autonomie gewährt, die es ihnen erlaubt, eigene Einnahmequellen (u.a. Steuern) zu erschließen und ihre Ausgaben selbständig zu bewirtschaften. Der historischen Entwicklung geschuldet, werden die Finanzbeziehungen der CCAA in Spanien nach zwei Gruppen von Regionen unterschieden.

2. Den ‚Regionen des gemeinsamen Rechts‘ gehören 15 CCAA an. Ihnen stehen grundsätzlich folgende Einnahmemöglichkeiten zu:

Zum einen die Einnahmen ohne Auflagen, wozu Einnahmen aus eigenen Steuern, Einnahmen aus abgetretenen Steuern und Einnahmen aus Zulänglichkeitsfonds gehören. Zum anderen erhalten sie Geld durch Einnahmen mit Auflagen, wozu Einnahmen aus territorialen Ausgleichsfonds, aus Gebühren und Abgaben, aus europäischen Fonds und aus Krediten zu Investitionszwecken gehören.

Aus der historischen Entwicklung des spanischen Steuersystems ergibt sich, dass der Zentralstaat die maßgebliche Hoheitsgewalt im Steuerbereich inne hat. Im Zuge der Finanzreform für den Zeitraum 2002-2006 für die Regionen des sog. ‚gemeinsamen Rechts‘ sind einige Steuern, die ursprünglich durch den Zentralstaat erhoben wurden, in die alleinige Verantwortung der Regionen, d.h. einschließlich der entsprechenden normativen Kompetenz, übergegangen. Zu diesen „abgetretenen“ Steuern gehören unter anderem die Vermögenssteuer, Schenkungs- und Erbschaftssteuer, und die Glücksspielsteuer. Die Einkommenssteuer wurde teilweise abgetreten. Ein bedeutender Anteil an Einnahmen erwächst den Regionen aus dem Anteil an den Staatseinnahmen, der ihnen ohne Zweckbindung zufließt, dem sog. Zulänglichkeitsfond. Dieser Fonds dient als Ausgleichsposten der regionalen Haushalte. Hier gleicht die Zentralregierung die Differenz aus regionalen Einnahmen und den Kosten aus, die aus der Ausführung verschiedener staatlicher Leistungen in regionaler Verantwortung erwachsen. Dieser Anteil an den Gesamteinnahmen ohne Kredite variiert 2005 zwischen 43% etwa in Extremadura und Katalonien mit lediglich 11%. Die reiche Region Madrid zahlt sogar in den Fonds ein.

Neben diesen Einnahmen, bei denen die Regionen prinzipiell keinen Auflagen unterliegen, verfügen die regionalen Haushalte über auflagengebundene Zuschüsse des Zentralstaates und der

Europäischen Union. Der Zentralstaat hat um die regionalen Disparitäten auszugleichen über eine Reihe von Spezialfonds unterschiedlichen regionalen Anforderungen und Interessen Rechnung getragen, in deren Mittelpunkt das oben genannte „Solidaritätsprinzip“ steht. Wichtigste Zuschussbereiche sind die Arbeitsmarktpolitik, Infrastrukturförderung, Bildung und Wohnen.

3. Die spanischen Regionen Navarra und das Baskenland haben mit dem so genannten ‚foralen System‘ ein grundsätzlich eigenes und unabhängiges Steuersystem. Ursprung dieser Differenzierung ist ein historisch tradiertes Sonderrechtssystem, das den beiden CCAA mit baskischen Wurzeln seit dem Mittelalter von der spanischen Krone zugesprochen wurde, und sich 1878 erstmals auch in einer Sonderregelung der Finanzbeziehungen in modernem Recht niederschlug. Navarra und das Baskenland erheben und verwalten die Steuern eigenständig (mit Ausnahme der Mehrwertsteuer, der speziellen Verbrauchsteuern und Zölle) und zahlen lediglich einen Beitrag an den Zentralstaat, der dessen Aufwendungen für allgemeine Dienste decken soll (nationale Sicherheit, Außenrepräsentanz etc.). Dabei gilt jedoch die erwähnte Regelung, dass ein vergleichbare Nomenklatur, und vor allem eine mit dem übrigen Staatsgebiet vergleichbare Steuerlast zu herrschen hat.

Die durch das Sonderrecht bedingte niedrigere Beteiligung der beiden Regionen an den staatlichen Gemeinkosten führt dazu, dass das Volumen staatlicher Mittel im Verhältnis zum regionalen BIP erheblich von dem der Regionen gemeinsamen Rechts abweicht. Beispielhaft seien hier Daten aus dem Jahr 1997 genannt, denen zufolge Katalonien über ca. 1618 EUR pro Bürger verfügte und das Baskenland - mit ähnlichem Kompetenzniveau- über 2380 EUR.

Die Verwendung der staatlichen Mittel in regionaler Hinsicht

Mit dem Finanzpakt 2002-2006 wurde eine fast vollständige Angleichung der regionalen Kompetenzausstattung vorgenommen, womit die bis 2001 geltenden Unterschiede innerhalb der CCAA des gemeinsamen Rechts aufgehoben sind.

Der Finanzpakt betrifft vor allem die Bereiche des Bildungs- und Gesundheitswesens, die bis dahin für die CCAA noch unter zentralstaatlicher Verantwortung standen. Die aus diesem Bereich erwachsenen Kosten machen mithin auch

die bedeutendsten Ausgabenposten aus. Die weitgehend staatlich finanzierten Gesundheitsdienstleistungen nehmen 2007 32% der regionalen Haushalte in Anspruch. Im dezentralisierten Bildungswesen belaufen sich, vor allem personalbedingt, die Ausgaben auf 21,6% der regionalen Budgets. Es folgen Ausgabenblöcke für Wohnungsbau, Infrastruktur, Arbeitsmarktpolitik oder Kultur, die jeweils einen größeren Anteil einnehmen, als die Kosten für die allgemeine regionale Verwaltung. Deren Anteil liegt mit 4,8% des regionalen Haushaltsvolumens relativ niedrig. Eine Konsequenz aus der erfolgreichen Haushaltskonsolidierung der Regionen in den 1990er Jahren ist, dass lediglich 3,7% der regionalen öffentlichen Haushalte für den Schuldendienst aufgebracht werden müssen.

Die politischen und ökonomischen Folgen der Dezentralisierung

1. Die regionalen Parteien Spaniens nehmen im nationalen Parlament die Rolle eines so genannten ‚Veto-Spielers‘ ein. Dabei ist ausdrücklich zwischen den verfassungsmäßigen Institutionen einerseits und den Parteien andererseits, deren Veto-Spieler-Position von den jeweiligen Wahlergebnissen abhängig ist, zu unterscheiden.

Für Spanien ist diese Unterscheidung insofern wichtig, als dass die starken Regionalparteien aus Katalonien, dem

Baskenland, Galizien und von den Kanarischen Inseln zu Mehrheitsbeschaffern für die beiden großen Volksparteien, die Sozialistische Arbeiterpartei Spaniens, (*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE) und die Volkspartei (*Partido Popular*, PP), werden, sofern diese keine absolute Mehrheit erreichen. Dem spanischen Senat, als Zweite Kammer formal die Vertretung der Regionen, kommt aufgrund seiner schwachen Stellung im Institutionengefüge dabei keine bedeutende Rolle als institutioneller Vetospieler zu.

Um sich der Unterstützung der Regionalparteien zu versichern, haben die jeweiligen Regierungen des Zentralstaates unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung die Regionalisierung von Kompetenzen und damit verbunden auch von der Steuereinnahmendezentralisierung, vorgenommen. Ein Ende dieser Abhängigkeit der nationalen Regierung von den regionalen Parteien ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten, denn auch für die Wahlen im März 2008 stehen die Zeichen nicht auf den Gewinn der absoluten Mehrheit für eine der beiden großen Volksparteien.

2. Eine weitere wichtige Ursache für die Verwerfungen im spanischen Fiskalföderalismus ist das **Fortschreiten des politischen Dezentralisierungsprozesses**. So wurde in der neuen Verfassung von 1978 ein formalisierter Weg zur Schaffung von „autonomen Regionen“ eröffnet, der eine Selbstkonstituierung der Regionen unter Zusammenschluss von bestehenden Provinzen und eine schrittweise Übertragung von zentralstaatlichen Kompetenzen ermöglichte. Dies war die Grundlage für eine sich immer wieder in Gang setzende Spirale von sich gegenseitig übertrumpfender regionaler Ansprüchen.

Zuletzt wurde dies im Rahmen der Reform der Regionalstatuten von Katalonien deutlich, in deren Folge die Region nun unter anderem einen Anteil von 50% an der Mehrwertsteuer einfordert und eine eigene Steuerbehörde beansprucht. Damit nähert sich Katalonien dem foralen System an. Eine Verfassungsklage seitens der PP ist in diesem Kontext allerdings noch anhängig.

3. Bislang fehlt eine einheitliche Handhabung zwischen den verschiedenen Instrumenten des Finanzausgleichs, also den regionalen Ausgleichsfonds, den europäischen Zuwendungen, den eigenen Steuern und den zentralstaatlichen Investitionen. Diese fehlende Kongruenz führt zu einer erheblichen Ungleichverteilung der Pro-Kopf-Einnahmen der Regionen und gefährdet das Ziel, die Kosten der übertragenen Kompetenzen ausreichend zu finanzieren. Deswegen sind die Ergebnisse des Finanzausgleichs immer noch erheblich von der Autorität des Zentralstaates (fortbestehende Abhängigkeit der Regionen) und dem Machtgefälle zwischen den einzelnen Regionen abhängig, die den bestehenden Verhandlungsspielraum bei Investitionen und Ausgleichsmitteln bilateral mit der Zentralregierung unterschiedlich ausnutzen können.

4. Mit zunehmender regionaler Steuerkompetenz wird die Wahrscheinlichkeit eines verschärften Wettbewerbsföderalismus zwischen den CCAA zunehmen. Bislang war dies noch nicht von Relevanz, da die gesetzlichen Regelungen bei den wichtigsten Steuerarten wie der Mehrwert- und der Unternehmenssteuer noch keinen Handlungsspielraum zulassen. Doch jüngst wurde in Madrid eine Initiative gestartet, die die nun in regionaler Zuständigkeit befindliche Vermögenssteuer abzuschaffen. Diese Entwicklung könnte bei den weniger einnahmenrelevanten eigenen Steuern der Regionen einen moderaten

Steuerwettbewerb in Gang setzen, der im Rahmen der derzeitigen Einnahmenstruktur jedoch kaum gravierende Folgen haben wird.

Auch hat die größere Einnahmenautonomie und die grundsätzliche Steuerkompetenz der zwei CCAA des foralen Rechts zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten mit angrenzenden CCAA des gemeinsamen Rechts geführt, die sich angesichts fehlender eigener Kompetenzen einem unfairen Steuerwettbewerb etwa im Bereich der Körperschaftssteuer ausgesetzt sehen.

5. Aktuell schlagen die Diskussionen um den ‚Autonomienstaat‘ in Spanien immer wieder hohe Wellen.

Im Vorfeld der allgemeinen Parlamentswahlen im März 2008 versucht insbesondere die konservative Volkspartei mit der Emotionalisierung der Debatte die Angst vor dem Zerfall der Nation zu schüren. Dabei spielen die Grundzüge der regionalen Finanzierung allerdings kaum eine Rolle, da hier eine Polarisierung angesichts der quer zu den parteipolitischen Lagern verlaufenden regionalen Interessen, etwa an Infrastrukturinvestitionen in den Regionen, kaum möglich ist. Vielmehr versucht die PP auf symbolischer Ebene (Verwendung der spanischen Nationalflaggen bei öffentlichen Akten, u. a.) mit einem patriotischem Diskurs Sympathien zu gewinnen. Für die regierende PSOE ist die Lage insofern relativ komfortabel, als dass sie vor dem Hintergrund eines Haushaltsüberschuss von ca. 18 Mrd. EUR im Jahr 2007 zahlreiche regionale und sozialpolitische Investitionen anstoßen konnte.

Die Regionalisierung in Spanien scheint dabei nach der Vereinheitlichung des Kompetenzniveaus der CCAA des gemeinsamen Rechts mit der Übergabe der Verantwortung für das Gesundheits- und Bildungswesen weitgehend abgeschlossen.

Die Bestrebungen baskische und katalanischer Nationalisten, in den kommenden Jahren Referenden um eine „nationale Souveränität“ abzuhalten, geben dem Diskurs der Zentralisten zwar immer wieder Nahrung, bewegen sich angesichts der weitgehenden regionalen Autonomie jenseits einer mehrheitsfähigen Sezessionsbewegung. Die mit der Regionalisierung verbundene Abtretung bestimmter Steuereinnahmen muss sich langfristig allerdings noch als ausreichend bewähren, vor allem im kostenintensiven Gesundheitswesen. Für das Reformpaket der Regionalfinanzierung, die normalerweise alle fünf Jahre aktualisiert wird, hat es 2006 angesichts der Auseinandersetzungen um die Statutreformen keine Einigung gegeben, so dass nun eine erneute Finanzreform erst nach den Wahlen 2008 angestrebt wird.

Fazit

Bislang lässt sich aus der Dezentralisierung der Steuerkompetenzen kein negativer ökonomischer Effekt ablesen, es hat noch kein Auseinanderdriften der regionalen Wirtschaftsentwicklung stattgefunden. Mit der zunehmenden Eigenverantwortlichkeit ist vielmehr eine Stärkung der regionalen Regierungen gegenüber ihrer Wählerschaft verbunden, was wiederum die regionalistischen Parteien auf Dauer stärkt. Auch erhöhten die ökonomisch schwächeren Regionen einen überproportionalen Anteil an öffentlichen Einnahmen pro Kopf, was dem verfassungsmäßigen Prinzip der interterritorialen Solidarität Ausdruck verleiht.

Problematisch ist allerdings die nach wie vor die –aus der zentralstaatlichen Tradition überlieferte– Konfiguration des vertikalen Finanzausgleichs und seiner horizontalen Wirkung mit seinen unterschiedlichen Ausgleichfonds. Hier fehlt es an einem einheitlichen Maßstab für die Verteilung der Mittel, und somit an Transparenz. Zudem übt die Existenz des

foralen Systems eine ungebrochene Anziehungskraft auf die reicheren CCAA wie Katalonien oder die Balearen aus, was zu einer weiteren Dezentralisierung der Steuerkompetenzen führen könnte. Zukünftig ist mit einem zunehmenden Steuerwettbewerb unter denn CCAA und somit einer unterschiedlichen Aufkommensverteilung zu rechnen, einer Entwicklung, die langfristig mit den Zielen von staatlicher Kohäsion und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, besonders im Hinblick auf das Niveau öffentlicher Leistungen und sozialer Sicherheit, zu kollidieren droht.

Eine Zerfaserung des Fiskalsystems, wie sie insbesondere die reicheren CCAA wie Katalonien oder Madrid anstreben, würde damit angesichts der ökonomisch und soziogeografisch ungleichen Lebensbedingungen in Spanien die staatliche Einheit sicher wesentlich ernsthafter gefährden, als die derzeit überwiegend auf der symbolischen Ebene ausgetragenen Konflikte um die Einheit der Nation.

Die ungebrochene Bedeutung der Regionalparteien ist dabei die wirksamste Waffe in den Händen der bevölkerungsreichen und wirtschaftlich starken Regionen, die eine solche Dezentralisierung im eigenen Interesse anstreben. Ihre fortwährende Rolle als Zünglein an der Waage fordert immer wieder einen hohen Preis für die Gestaltungsfähigkeit der zentralstaatlichen Akteure. Dennoch ist sie gleichzeitig wohl die effektivste Form, die teilweise tief verwurzelten regionalen Unterschiede in Kultur und Wirtschaftskraft in ein funktionierendes nationales Staatswesen zu integrieren.

Ole Erdmann