

**Dr. Roberto
Anero Ordóñez**

**Reformprozess und Zukunft
des spanischen
Finanzausgleichssystems**

- Ein gebundenes Trennsystem für Spanien? -

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	4
II.	Die spanische Territorialverfassung und die neue territoriale Gliederung des Landes	6
III.	Die Autonomiestatuten und das Organgesetz über die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften (LOFCA)	12
IV.	Schritte zum endgültigen Finanzausgleichssystem.....	16
	1. Die „vorläufige“ Phase 1981-1986	19
	2. Die „endgültige“ Phase 1987-1991.....	22
	3. Die dritte Phase 1992-1996	26
	4. Die vierte Phase 1997-2001	28
V.	Das aktuelle Finanzausgleichssystem der Autonomen Gemeinschaften in Spanien für den Zeitraum 2002-2006: Spanien auf dem Weg zu einem gebundenen Trennsystem?	35
VI.	Schlussbemerkung	43
	Literaturverzeichnis	44

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
Art	Artikel/Artículo
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC.AA.	Comunidad/es Autónoma/as
CE	Constitución Española
CIU	Convergència i Unió
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
dh	das heißt
ESGV	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung
ESt	Einkommensteuer
EU	Europäische Union
FCI	Fondo de Compensación Interterritorial
FUNCAS	Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
K.- La Mancha	Kastilien- La Mancha
K.- León	Kastilien- León
Kan. Inseln	Kanarische Inseln
Kfz	Kraftfahrzeug
KKP	Kaufkraftparität
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
Mio	Million(en)
MOE	Mittel- und Osteuropäische Länder
MwSt	Mehrwertsteuer
Nr	Nummer / Número
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PP	Partido Popular
PPI	Porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
SEC	Sistema Europeo de Cuentas
sog	sogenannt (e/es/er)
ua	unter andere/n/m
zB	zum Beispiel

I. Einleitung

Auf den ersten Blick könnte man meinen, dass Spanien ein Staatsmodell angenommen hat, welches als zentral bezeichnet werden könnte. Die Existenz eines Königshauses, eine demokratische Territorialverfassung und eine einheitliche Verfassungsjustiz unterstützen diese Behauptung. Sogar die Territorialverfassung mit der Formulierung in Art 145 Abs 1 „en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas“ macht den Zusammenschluss von Autonomen Gemeinschaften zu einem Bund unzulässig. Sowohl aufgrund des Art 2 der Territorialverfassung, der das Recht auf Selbstverwaltung der Nationalitäten und Regionen als Bestandteil der Nation anerkennt und gewährleistet, sowie des Art 2 des LOFCA, das den Autonomen Gemeinschaften die Finanzautonomie für die Entwicklung und Ausübung ihrer Zuständigkeiten gewährt, und aufgrund der Bedeutung der den Autonomen Gemeinschaften übertragenen Kompetenzen und der Existenz eines Finanzausgleichssystems ist das von Spanien angenommene Staatsmodell jedoch als quasiföderal oder funktionalföderal zu bezeichnen.

Die Gestaltung des Finanzausgleichssystems der Autonomen Gemeinschaften, die mit den „Ländern“ im österreichischen föderativen System vergleichbar sind, wurde Anfang der 80er durch folgende Faktoren stark geprägt und erschwert: erstens durch das zunehmende Streben mancher Autonomen Gemeinschaften nach einer Finanzautonomie, zweitens durch die Notwendigkeit, nach dem Zusammenbruch des Franco-Regimes den Regionen mehr Rechte einzuräumen, drittens durch das Fehlen etablierter föderaler Strukturen und schließlich durch die Abneigung auf Seiten der Zentralebene, sich von den wichtigsten Steuerquellen zu trennen. Vor diesem Hintergrund ist ein sehr origineller Dezentralisierungsprozess mit zwei Geschwindigkeiten entstanden; dies beruhte auf einer Idee, die sich fünfzehn Jahre später im Europa der „zwei Geschwindigkeiten“ widerspiegeln sollte.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, einen Einblick in den Dezentralisierungsprozess und in die Entwicklung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung in Spanien zu ermöglichen. Die im Jahre 2001 beschlossene Neugestaltung des Finanzausgleichssystems für den Zeitraum 2002-2006 wird kurz

dargestellt, und im Anschluss daran werden einige Tendenzen erläutert, die zu häufigen politischen Spannungen geführt haben.

Für die sorgfältige und zuverlässige Unterstützung bei der Datenbeschaffung danke ich der Unterabteilungsleiterin der Intervención General de la Administración del Estado, Frau Rosario Martínez Manzanedo und dem Unterabteilungsleiter der Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, Herrn Dr. J. Agustín Manzano Mozo.

II. Die spanische Territorialverfassung von 1978 und die neue territoriale Gliederung des Landes

Die republikanische Verfassung wurde unter der damaligen Präsidentschaft von Alcalá Zamora am 9. Dezember 1931 verabschiedet und beeinflusste in großem Maß die aktuelle spanische Territorialverfassung von 1978. Während der II. Republik (1931-1936) wurde das Land in autonome Regionen gegliedert und die Lösung der „katalanischen Frage“ verwandelte sich in eine Frage von hoher politischer Priorität. Die katalanische Republik wurde am 5. Oktober 1935 gegründet, und ein Jahr später brach der spanische Bürgerkrieg aus (1936-1939), der mit der Franco-Diktatur die Rückkehr zum Zentralismus mit sich brachte.

Nach Francos Tod im Jahre 1975 entstand erneut die Monarchie mit König Juan Carlos als rechtmäßigem König Spaniens. Die spanische Territorialverfassung (Constitución Española –CE) trat am 29. Dezember 1978 nach einem Referendum am 6. Dezember 1978 in Kraft. Die CE von 1978 gliedert sich in zehn Titel und einen Vortitel zu den Grundprinzipien der CE, wobei die territoriale Gliederung des Staates im achten Titel behandelt wird. Nach Art 137 CE ist das Staatsterritorium in Gemeinden, Provinzen und die sich konstituierenden Autonomen Gemeinschaften gegliedert.¹ Art 143 Abs 1 CE ermöglicht es angrenzenden Provinzen mit gemeinsamen historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten sowie Inselterritorien und Provinzen mit historischer Regionaleinheit sich als Autonome Gemeinschaft zu konstituieren.² Kernelement und territoriale Einheit des neuen Finanzausgleichssystems ist die Autonome Gemeinschaft – Comunidad Autónoma –, deren Selbstverwaltungsrecht von der CE anerkannt und garantiert wird. Die Provinzen bilden die „zweite kommunale Stufe“ und sind die Bausteine der Autonomen Gemeinschaften. In der Gegenwart besteht Spanien aus 17 Autonomen Gemeinschaften und zwei Autonomen Städten (siehe Abbildung 1).

1 „El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan.“ Nach Art 137 CE.

2 „En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autonomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.“ Nach Art 143 Abs 1 CE.

Abbildung 1: Territoriale Gliederung Spaniens



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die spanische Territorialverfassung ist durch das so genannte Verfügbarkeitsprinzip (*principio dispositivo*) gekennzeichnet, das den Regionen die Initiative überlässt, sich freiwillig als Autonome Gemeinschaften zu konstituieren und den Grad der Autonomie selbst zu bestimmen. Diese Eigenschaft führte Ende der 70er Jahre zu einem reibungslosen Übergang von einem stark zentralisierten zu einem demokratischen und regional gegliederten Staatswesen und brachte die Vielfalt der regionalen Interessen auf friedliche Weise in Einklang. Was sich zu Beginn des Dezentralisierungsprozesses als ideale Lösung erwies, hat im Laufe der Zeit problematische Folgeerscheinungen mit sich gebracht und zu permanenten politischen Spannungen geführt. Vor dem Hintergrund einer solchen Territorialstruktur, die durch Asymmetrie sowohl in der Gestaltung der Kompetenzgefüge der Regionen als auch im Niveau der Selbstverwaltung gekennzeichnet ist, wundert es nicht, dass Politiker von Autonomen Gemein-

schaften wie Katalonien und Andalusien vor kurzer Zeit eine eigene Finanzverwaltung mit gleichen Kompetenzen wie die des zentralen Finanzamtes verlangten.

Bis zum Jahre 2002 gab es in Spanien drei Gruppen von nachgeordneten Gebietskörperschaften, welche die siebzehn Autonomen Gemeinschaften einschließen. Die erste Gruppe wird von den zwei Autonomen Gemeinschaften des Sonderrechtes (Comunidades Forales von Navarra und dem Baskenland) gebildet. Fünf Autonome Gemeinschaften des gemeinsamen Rechts (Comunidades Autónomas de Régimen Común: Andalusien, Galicien, die Kanarischen Inseln, Katalonien und Valencia), die ihre Autonomie nach Artikel 151 der Territorialverfassung erlangten, bilden die zweite Gruppe. Die zehn Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Rechts, die den langsamen Weg zur Autonomie nach Artikel 143 der Territorialverfassung beschritten haben (Asturien, Aragonien, die Balearen, Extremadura, Kantabrien, Kastilien-León, Kastilien-La Mancha, Madrid, Murcia und La Rioja) bilden die dritte Gruppe.

Die Autonomen Gemeinschaften des Sonderrechtes, Navarra und das Baskenland, beanspruchten bis in die jüngere Vergangenheit alte historische Rechte und Freiheiten, die in die spanische Territorialverfassung aufgenommen und besonders geschützt wurden. Diese Gebietskörperschaften verfügen über die Möglichkeit, ein eigenes steuerliches System innerhalb gewisser Grenzen zu errichten und zu regulieren. In Bezug auf öffentliche Einkünfte und Ausgaben weisen das Baskenland und Navarra eine ähnliche Struktur auf wie souveräne Staaten und führen an die Zentralebene eine Quote ab, welche die Finanzierung der Dienstleistungen deckt, die von der Zentralebene auf diesem Gebiet gewährleistet werden. Sie sind für die Pflege der Einnahmequellen auf ihren Territorien selbst verantwortlich.

Die Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Rechts, die nach Art 151 der Territorialverfassung die Autonomie erlangten, verfügen wie die Autonomen Gemeinschaften des Sonderrechtes über einen umfangreichen Zuständigkeitsbereich. Von Anfang an wurden Zuständigkeiten wie etwa das Gesundheits- und Bildungswesen, an diese Regionen abgetreten, was diesen eine weitgehende Autonomie auf der Aufgabenseite verlieh. Im Gegensatz zum Baskenland und zu Navarra genießen die Autonomen Gemeinschaften des gemein-

samen Rechts eine sehr begrenzte Einnahmenautonomie, da die Ertragshoheit der wichtigsten Steuerquellen der Zentralebene zusteht. Die Privilegierung des Baskenlandes und Navarras von Seiten der spanischen Territorialverfassung bezüglich der historischen Rechte und die tiefgreifenden Unterschiede beider – parallel bestehender – Finanzausgleichssysteme weckten das Verlangen nach Gleichbehandlung bei den Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Rechts, als deren Vorreiter Katalonien gilt.

Neben diesen zwei Gruppen von Gebietskörperschaften gibt es die Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Rechts, die ihre Autonomie nach Art 143 der Territorialverfassung erlangten. Diese Regionen zeigten im Laufe des Dezentralisierungsprozesses in Spanien eine zurückhaltende Stellung bezüglich der Zuständigkeitsübernahme. Sie bevorzugten es, dank des Verfügbarkeitsprinzips, die Übernahme kostspieliger Zuständigkeiten, wie des Gesundheits- und Bildungswesen, abzulehnen, und diese von der Zentralebene finanzieren zu lassen.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsystems für den Zeitraum 2002-2006 am 1. Januar 2002 wurden mit mehr oder weniger von der Zentralebene ausgeübtem Zwang das Gesundheitswesen und die restlichen Bildungszuständigkeiten an die Autonomen Gemeinschaften des Art 143 CE abgetreten. Damit enden zwei Dekaden von Kompetenzunterschieden innerhalb der Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Rechts, die das Finanzausgleichssystem und Dezentralisierungsmodell geprägt haben. In der Gegenwart sind nur zwei Gruppen von nachgeordneten Gebietskörperschaften zu unterscheiden: die Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Rechts und die des Sonderrechts.

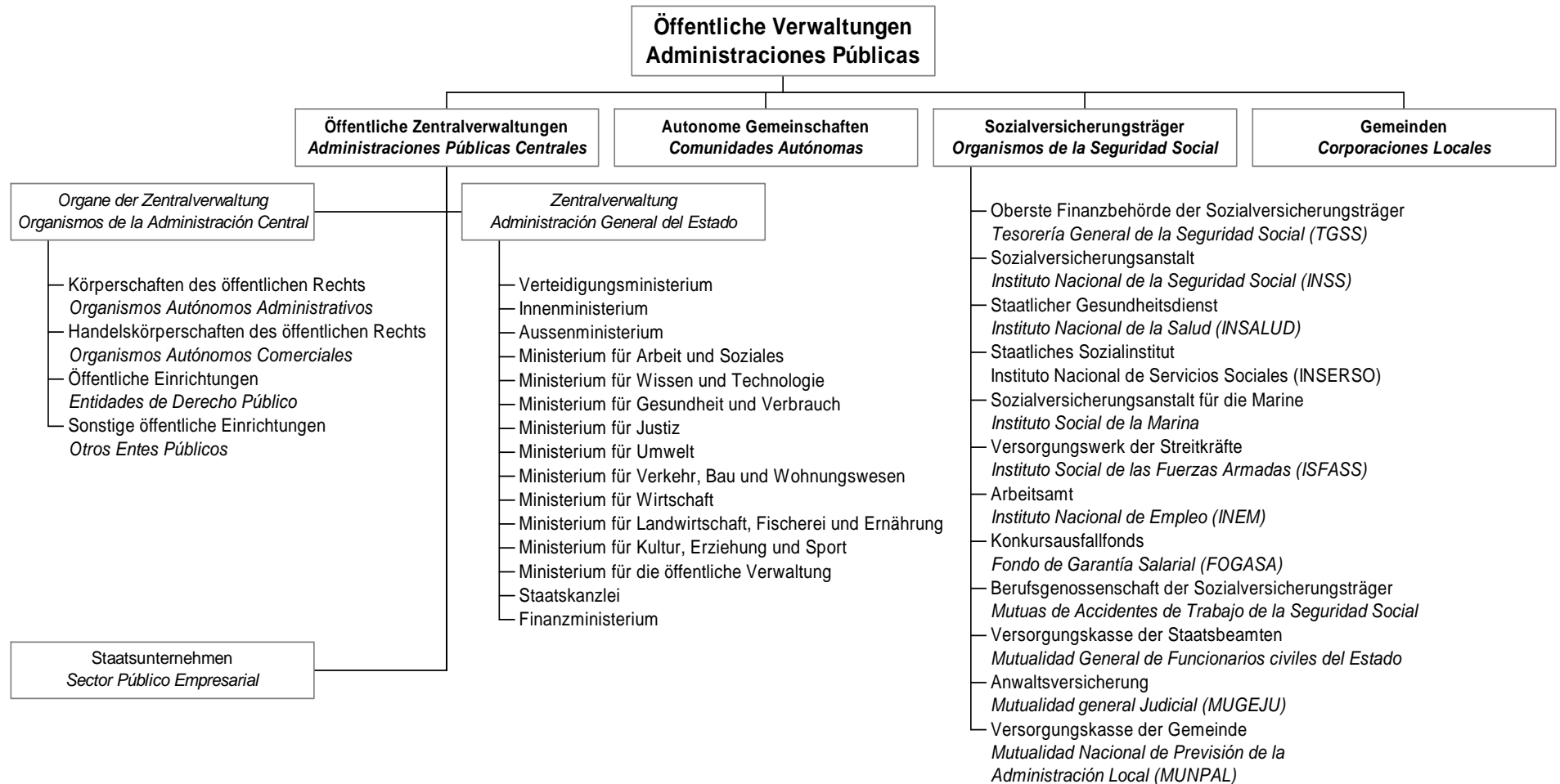
Dieser Sonderstatus der Autonomen Gemeinschaften Navarra und Baskenland hat in den letzten Jahren für große Aufregung in den anderen Regionen gesorgt, insbesondere in den Autonomen Gemeinschaften Katalonien sowie in geringerem Maße in Galicien und Andalusien. Seitdem die „Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Wegs“ nach Art 143 CE die Zuständigkeiten des Gesundheits- und Bildungswesens übernommen haben, fühlen sich die Autonomen Gemeinschaften des Art 151 CE wieder wie „gewöhnliche“ Autonome

Gemeinschaften und beanspruchen den Sonderstatus der Regionen Navarra und Baskenland.

Während die Offenheit der Territorialverfassung bezüglich der Zuständigkeitsgestaltung der Autonomen Gemeinschaften früher eine sehr positive Lösung darstellte, ist sie heute ein offenes Feld für Politiker, die nach einer mehr oder weniger übertriebenen Autonomie streben. Diese Offenheit bewirkt, dass das spanische Finanzausgleichsmodell instabil und asymmetrisch ist. Die nationalistischen Parteien vertreten die Idee, das Modell des Baskenlandes und Navarras sollte auf die anderen Autonomen Gemeinschaften übertragen werden. Die Einführung des Finanzausgleichsmodells des Baskenlandes und Navarras wurde zuerst von den nationalistischen Parteien Kataloniens vorgeschlagen und später dann von anderen Autonomen Gemeinschaften, wie zB von Andalusien, unterstützt.

Die öffentlichen Verwaltungen gründen sich nach der Gliederung des nationalen Rechnungswesens Spaniens (Contabilidad Nacional de España) auf vier Säulen: die öffentlichen Zentralverwaltungen, die Autonomen Gemeinschaften, die Gemeinden und schließlich die Sozialversicherungsträger. Die öffentlichen Zentralverwaltungen gründen sich ihrerseits auf drei Säulen: die Organe der Zentralverwaltung, die Zentralverwaltung selbst und die Staatsunternehmen (siehe Abbildung 2). Die Angaben zum Steueraufkommen der Autonomen Gemeinschaften, die in dieser Arbeit verwendet werden, stammen wesentlich aus der Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, aus der vom Rechnungshof (Intervención General de la Administración del Estado – IGAE) veröffentlichten Staatshaushaltsabrechnung (Presupuestos Generales del Estado – PGE) und aus der Haushaltsabrechnung der Sozialversicherungsträger.

Abbildung 2: Gliederung der öffentlichen Verwaltungen in Spanien



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach der Intervención General de la Administración del Estado.

III. Die Autonomiestatuten und das Organgesetz zur Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften (LOFCA)

Die föderalen Strukturelemente sind nicht allein in der CE enthalten, sondern auch in den Autonomiestatuten, die den normativen Kern einer jeden Autonomen Gemeinschaft bilden. In diesen Autonomiestatuten sind unter anderem der Name der Gemeinschaft, die Abgrenzung des Territoriums, die Hymne der Region und die eigene Organstruktur festgeschrieben. Es handelt sich dabei um die wahren Verfassungen der einzelnen Autonomen Gemeinschaften. Für die Modifizierung der Autonomiestatuten wird sowohl die Zustimmung des Parlaments der betreffenden Autonomen Gemeinschaft als auch ein Organgesetz des Parlaments benötigt.³ Das heißt, die Autonomiestatuten können nicht einseitig von der Region oder von der Zentralebene geändert werden.

Am 18. Dezember 1979 wurden die ersten Autonomiestatuten von Katalonien und dem Baskenland verabschiedet, gefolgt von den Autonomiestatuten von Galicien, Asturien und Kantabrien, die im Laufe des Jahres 1981 verabschiedet wurden. Die Autonomiestatuten von La Rioja, Murcia, Valencia, Aragonien, Kastilien-La Mancha, den Kanarischen Inseln und Navarra wurden im Jahre 1982 verabschiedet und jene von Extremadura, den Balearen, Madrid und Kastilien-León im Jahre 1983. Zuletzt wurden am 13. März 1995 die Autonomiestatuten der spanischen Enklaven in Nordafrika, Ceuta und Melilla, verabschiedet, die für diese Städte den ersten Schritt darstellten, um sich als Autonome Gemeinschaften zu konstituieren.⁴ Diese Städte genießen den Status von autonomen Städten (Ciudades Autónomas), eine Mischform zwischen Autonomer Gemeinschaft und Landkreis (Municipio). Im Gegensatz zu den Autonomen Gemeinschaften haben sie zwar keine legislative Gewalt, sie können jedoch der zentralen legislativen Gewalt Gesetzesinitiativen vorschlagen.

Die Territorialverfassung von 1978, deren Verabschiedung nach Francos Tod unter großem Zeitdruck erfolgte, enthält wenig detaillierte Regelungen über das

3 Das Organgesetz ist von besonderer Qualität und den „normalen“ Gesetzen übergeordnet. Nach Art 81 Abs 1 und 2 CE erfordert die Verabschiedung von Organgesetzen eine absolute Mehrheit im Parlament und damit haben diese Verfassungsrang.

4 Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta und Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

Finanzwesen. Der Grund dafür liegt darin, dass der Verfassungsgeber zur Zeit der Verabschiedung der Verfassung nicht ermitteln konnte, welche Steuerquellen die Autonomen Gemeinschaften zu einer angemessenen Aufgabenerfüllung benötigen würden. Die Zentralebene wurde deshalb ermächtigt, durch Organgesetze Regelungen über die Einnahmequellen der Regionen zu treffen. Deswegen wurde im Jahre 1980 das Organgesetz über die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, abgekürzt LOFCA) in Kraft gesetzt, um dem neuen Staatsgebilde eine Finanzverfassung zu verleihen.⁵

Die vorgegebenen und grundlegenden Prinzipien des neuen Finanzausgleichsystems sind *Finanzautonomie*, *Zusammenarbeit* mit der Zentralverwaltung und *Solidarität* (Art 156 Abs 1 CE und Art 1 und 2 LOFCA), die zusammen mit dem vom LOFCA eingeführten Prinzip der *Finanzierbarkeit* (Art 13 LOFCA) als Leitlinien für die Entwicklung des Autonomieprozesses der Autonomen Gemeinschaften dienen sollen. Im LOFCA sind außerdem die nachgeordneten Prinzipien von Gleichheit, Neutralität, Territorialität und das Verbot der Doppelbesteuerung verankert.⁶

Die Fähigkeit einer Finanzverwaltung, über den Umfang und die Zusammensetzung ihrer Einnahmen für die Deckung ihrer Ausgaben und die Erfüllung ihrer Aufgaben selbst zu bestimmen, wird als *Finanzautonomie* bezeichnet. Das LOFCA gewährt in seinem Art 1 den Autonomen Gemeinschaften eine finanzielle Autonomie für die Entwicklung und Ausübung ihrer Zuständigkeiten.⁷ Obwohl in den letzten Jahren mit dem Finanzausgleichssystem für den Zeitraum 2002-2006 viele Fortschritte bezüglich der Einnahmendezentralisierung

5 Die Basisnormen, die das Finanzausgleichssystem der Autonomen Gemeinschaften regulieren, finden sowohl in der CE und den verschiedenen Autonomiestatuten als auch in dem LOFCA und im Generalgesetz zur Gesundheitsfürsorge vom 25. April 1986 ihren Niederschlag. Das allgemeine Finanzausgleichssystem wird jedoch von den detaillierten Regelungen des LOFCA geprägt. Das LOFCA wurde nach seiner Verabschiedung im Jahre 1980 durch das Organgesetz 1/1989, Organgesetz 3/1996, Organgesetz 10/1998, Organgesetz 5/2001 und durch das Organgesetz 7/2001 modifiziert.

6 „Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado“. Nach Art 6 Abs 2 LOFCA.

7 „Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias, que de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos“. Nach Art 1 des LOFCA.

gemacht wurden, ist die Finanzautonomie der Autonomen Gemeinschaften von der Finanzautonomie anderer föderaler Systeme weit entfernt.

Das Prinzip der *Zusammenarbeit* wurzelt in Art 2 LOFCA und verpflichtet zu gegenseitiger Information und Abstimmung zwischen den Verwaltungsebenen.⁸ Für die Koordinierung der Finanzaktivitäten der Autonomen Gemeinschaften mit denjenigen der Zentralebene wurde der Rat für Steuer- und Finanzpolitik (Consejo de Política Fiscal y Financiera – CPFF) auf Grundlage des Art 3 Abs 1 LOFCA ins Leben gerufen. Der CPFF ist ein beratendes und ausführendes Organ und setzt sich aus dem Wirtschaftsminister, dem Minister der öffentlichen Verwaltungen und den Finanzministern der Autonomen Gemeinschaften zusammen.⁹ Zu den Kompetenzen dieses Rates zählen nach Art 3 Abs 2 LOFCA ua die Koordinierung der Haushaltspolitik der Autonomen Gemeinschaften mit der der Zentralebene, die Analyse der Verteilungskriterien des interterritorialen Ausgleichsfonds und die Koordinierung der Verschuldungspolitik und der öffentlichen Investitionen. Dadurch avancierte der CPFF zum wahren Hauptdarsteller in den Finanzierungsdebatten, da seine beschlossenen Abkommen das gesamte Finanzausgleichssystem begründeten. Der Beitrag des CPFF zur Durchführung und Entwicklung des spanischen Finanzausgleichssystems kann als sehr positiv bezeichnet werden, da es zwischen den Autonomen Gemeinschaften und der Zentralebene kaum Konflikte in der Akzeptanz der verschiedenen Finanzausgleichsregelungen gab.

Im Gegensatz zu der CE, in der das *Solidaritätsprinzip* in mehreren Artikeln erörtert wird (Art 2 CE, Art 131 CE, Art 138 CE, Art 156 CE und Art 158 CE), wird diesem Prinzip im LOFCA kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Im Art 1.c dieses Organgesetzes wird jegliche Auslegung des Solidaritätsprinzips auf die Territorialverfassung verwiesen und im Art 2 Abs 2 des LOFCA wird jede Auto-

8 „La actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado [...] .” Nach Art 2 LOFCA.

9 „Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado se crea por esta Ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que estará constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma.” Nach Art 3 Abs 1 LOFCA.

nome Gemeinschaft verpflichtet, auf ihr eigenes regionales Gleichgewicht und auf die interne Realisierung des Solidaritätsprinzips acht zu geben.¹⁰

Das Prinzip der Finanzierbarkeit wurzelt in Art 2d des LOFCA und wird verstanden als die Verfügbarkeit über ausreichende Finanzmittel auf Seiten der Autonomen Gemeinschaften, um die von ihnen übernommenen Kompetenzen erfolgreich umzusetzen.¹¹ Dieses Prinzip wird im ganzen Kapitel II des LOFCA unter der Rubrik „Finanzmittel der Autonomen Gemeinschaften“ (Capítulo II. Recursos de las Comunidades Autónomas) ausführlich behandelt. Die Dezentralisierung der Steuerquellen, die der Verwirklichung dieses Prinzips dienen sollte, erfolgte im Laufe der Zeit in mehreren Etappen.

10 „La solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones que consagran los artículos segundo y los apartados uno y dos del ciento treinta y ocho de la Constitución”. Nach dem Art 2.c. LOFCA.

„Cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad” Nach dem Art 2 Abs 2 LOFCA.

11 „La actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo a los siguientes principios:

[...]

d) La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas”. Nach Art 2.d des LOFCA.

IV. Schritte zum endgültigen Finanzausgleichssystem

Ein Charakteristikum des spanischen *vertikalen Finanzausgleichs* ist die asymmetrische Durchführung des *passiven* und des *aktiven Finanzausgleichs*. Während bei der Aufgaben- und Ausgabenverteilung (passiver Finanzausgleich) nur wenige Schwierigkeiten auftraten, stagnierte die Inangriffnahme des aktiven Finanzausgleichs, also die Einnahmenverteilung. Aus Furcht vor einem Machtverlust auf Seiten der Zentralebene wurde die Einnahmendezentralisierung mit höchster Vorsicht vorangetrieben. Diese Asymmetrie in der Entwicklung des aktiven und des passiven Finanzausgleichs hat bewirkt, dass die Autonomen Gemeinschaften bis zum Inkrafttreten des Finanzausgleichssystems im Jahr 2002 für den Zeitraum 2002-2006 zwar über eine hohe Ausgabenkraft, jedoch über keine ihr entsprechende Finanzautonomie verfügten.

In der folgenden Tabelle ist die Dezentralisierungsentwicklung des spanischen öffentlichen Sektors dargestellt. Die Asymmetrie in der Durchführung des passiven und des aktiven Finanzausgleichs kann auf diese Weise sehr gut verdeutlicht werden.

Tabelle Nr 1: Aufteilung der öffentlichen Ausgaben nach Regierungsebenen in Spanien (in Mio Euro)

	1980	%	1986	%	1992	%	1998	%	2002	%
Öffentliche Zentralverwaltungen (1 = 2 + 3)	14878,0	48,3	33246,2	40,6	53807,5	32,8	68778,7	31,3	67163,0	24,3
Zentralverwaltung (2)	13251,6	43,0	29012,5	35,5	45946,6	28,0	59946,5	27,3	61358,8	22,2
Organe der Zentralverwaltung (3)	1626,4	5,3	4233,7	5,2	7860,9	4,8	8832,2	4,0	5804,2	2,1
Sozialversicherungsträger (4)	12918,6	42,0	31319,3	38,3	69241,5	42,2	91910,1	41,8	119400, ₉	43,2
Autonome Gemeinschaften (5)	66,7	0,2	8886,3	10,9	23384,4	14,2	34308,8	15,6	54172,6	19,6
Gemeinden (6)	2931,2	9,5	8377,8	10,2	17724,5	10,8	24809,5	11,3	35654,4	12,9
Öffentliche Verwaltungen (7 = 1 + 4 + 5 + 6)	30794,5	100,0	81829,6	100,0	164158, ₉	100,0	219807, ₁	100,0	276390, ₉	100,0

* 2002 voraussichtliche Zahlen.

** Berechnungen mit Schuldendienstbelastung und ohne netto Ausgaben bei Veränderung der finanziellen Verbindlichkeiten und laufende Transferzahlungen zwischen den öffentlichen Verwaltungen.

*** Im Jahre 1999 wurde das nationale spanische Rechnungswesen an das neue europäische Gesamtrechnungssystem – Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (**ESVG/1995**) bzw Sistema Europeo de Cuentas (**SEC/95**) – angepasst und wird für Daten ab dem Jahr 1999 gelten. Das **ESVG/95** ersetzt dann das alte europäische Gesamtrechnungssystem **SEC/79**.

Quelle: Intervención General de la Administración del Estado. Boletín de Información Estadística del Sector Público Series Anuales, Jahre 1980, 1986, 1992, 1998. Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas Jahr 2002. Eigene Berechnung.

Tabelle Nr 2: Aufteilung der öffentlichen Einnahmen nach Regierungsebenen in Spanien (in Mio Euro)

	1980	%	1986	%	1992	%	1998	%	2002	%
Öffentliche Zentralverwaltungen (1 = 2 + 3)	15124,4	53,3	38766,7	55,3	81199,7	54,7	107077,2	50,7	107101,5	38,7
Zentralverwaltung (2)	14477,1	51,0	35121,4	50,1	75271,1	50,7	99000,5	46,9	105441,0	38,1
Organe der Zentralverwaltung (3)	647,3	2,3	3645,3	5,2	5928,6	4,0	8076,7	3,8	1660,5	0,6
Sozialversicherungsträger (4)	11077,7	39,0	23124,2	33,0	47035,7	31,7	66122,1	31,3	89389,6	32,3
Autonome Gemeinschaften (5)	11,4	0,0	2284,5	3,3	7688,4	5,2	18594,8	8,8	53135,6	19,2
Gemeinden (6)	2157,1	7,6	5974,3	8,5	12477,5	8,4	19343,7	9,2	27121,3	9,8
Öffentliche Verwaltungen (7 = 1 + 4 + 5 + 6)	28370,6	100,0	70149,7	100,0	148401,3	100,0	211137,8	100,0	276748,0	100,0

* 2002 voraussichtliche Zahlen.

** Berechnungen ohne netto Ausgaben bei Veränderung der finanziellen Verbindlichkeiten und laufende Transferzahlungen zwischen den öffentlichen Verwaltungen.

*** Im Jahre 1999 wurde das nationale spanische Rechnungswesen an das neue europäische Gesamtrechnungssystem – Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (**ESVG/1995**) bzw Sistema Europeo de Cuentas (**SEC/95**) – angepasst und wird für Daten ab dem Jahr 1999 gelten. Das **ESVG/95** ersetzt dann das alte europäische Gesamtrechnungssystem **SEC/79**.

Quelle: Intervención General de la Administración del Estado. Boletín de Información Estadística del Sector Público Series Anuales, Jahre 1980, 1986, 1992, 1998. Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas Jahr 2002. Eigene Berechnungen.

Der *horizontale Finanzausgleich* führt zu einem Ausgleich der Finanzmittel zwischen reichen und armen Gebietskörperschaften. Der Art 15 des LOFCA verpflichtet die Zentralebene, durch Transferzahlungen ein gleiches Leistungsniveau in allen Autonomen Gemeinschaften zu gewährleisten.¹² Spanien hat im Gegensatz zu anderen Ländern wie Deutschland auf den horizontalen Länderfinanzausgleich verzichtet und sich für einen vertikalen Finanzausgleich mit horizontaler Wirkung entschieden. Das bedeutet, dass die nivellierenden Transferzahlungen nicht zwischen gleichgeordneten Gebietskörperschaften selbst, sondern über die übergeordnete Ebene abgewickelt werden. Die finanzschwächeren Autonomen Gemeinschaften erhalten mehr Zuweisungen von der Zentralebene, was einen nivellierenden Effekt auf die Finanzausstattung der unteren Autonomen Gemeinschaften ausübt. Durch das Inkrafttreten des aktuellen Finanzausgleichssystems für den Zeitraum 2002-2006, in dem ein leichter Übergang von einem Verbundsystem zu einem gebundenen Trennsystem zu erkennen ist, und durch die Möglichkeit, dass Spanien nach der künftigen zweiten Ost-Erweiterung der Europäischen Union möglicherweise vom Nettoempfänger zum Nettozahler werden könnte, wäre die Einführung eines Länderfinanzausgleichs in Spanien für den Ausgleich der negativen Effekte eines Ausfalles von EU-Geldern bei den ärmeren Autonomen Gemeinschaften annehmbar.

1. Die „vorläufige“ Phase 1981-1986

Der Dezentralisierungsprozess in Spanien begann ohne gravierende Spannungen Anfang der achtziger Jahre. Der *passive Finanzausgleich* wurde zum Hauptthema in dieser Phase, in der in kurzer Zeit ein hoher Teil des öffentlichen Sektors dezentralisiert und ein wesentlicher Teil der Ausgabenzuständigkeiten an die Autonomen Gemeinschaften übertragen wurde. Eine Analyse der mittel- und langfristigen wirtschaftlichen Wirkungen dieser Maßnahmen fand nicht statt, und die Interessen richteten sich auf die politischen Aspekte des Dezentralisierungsprozesses, der auf bilateralen Abkommen zwischen der Zentralebene und den Autonomen Gemeinschaften beruhte. Damit verschwand die Chance, für die Zukunft ein Finanzausgleichssystem mit einer soliden gemeinsamen Basis zu etablieren.

12 „El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. A efectos de éste artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad“. Nach Art 15 des LOFCA.

Die Methode der Berechnung der Gesamtkosten der abgetretenen Zuständigkeiten (*coste efectivo de provisión*) wurde für die Finanzierung der an die Autonomen Gemeinschaften abgetretenen Aufgaben angewandt. Jede Autonome Gemeinschaft bekam ein Volumen an Finanzmitteln in etwas der Höhe der Ausgaben, die vorher von der Zentralregierung für die Gewährleistung dieser gerade abgetretenen Zuständigkeiten in dieser Autonomen Gemeinschaft ausgegeben worden sind.

In Spanien sind die finanziellen Beziehungen beim *aktiven Finanzausgleich* im Wesentlichen auf die obersten Ebenen, dh auf die Zentralebene und die Autonomen Gemeinschaften, beschränkt. Der aktive Finanzausgleich war zu diesem Zeitpunkt ein reines Zuweisungssystem, in dem weder die Gesetzgebungs- noch die Ertrags- hoheit der Einnahmen den Autonomen Gemeinschaften überlassen wurde. Finanzmittel für bestimmte Zuständigkeiten wie zB das Gesundheitswesen wurden direkt an die Autonomen Gemeinschaften in Form von zweckgebundenen Zuweisungen überwiesen. Die Gesamtkosten beinhalteten sowohl die direkten und indirekten Kosten als auch die Investitionsausgaben für Substanzerhaltung, Verbesserung oder Ersatz der festliegenden Aktiva. Diese Methode stellte auf Dauer keine zufriedenstellende Lösung dar, weil keine zuverlässige Datenquelle dieser Kosten existierte. Die indirekten Kosten wurden unterschätzt und die Erhaltungsausgaben zu gering bewertet. Man kann hier eher von vereinbarten als von berechneten Gesamtkosten sprechen. Ein zusätzliches Problem stellte die Neuinvestition dar, die in der Berechnung der Gesamtkosten unberücksichtigt blieb.

Außerdem wurden einige Steuerquellen von der Zentralebene an die untergeordneten Gebietskörperschaften abgetreten. Diese Steuern waren die Vermögen- und Erbschaftsteuer, die Steuer auf Vermögensübertragungen und die Luxussteuer. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes 30/1985 über die Mehrwertsteuer am 1. Januar 1986 wurde die Luxussteuer, die am Bestimmungsort erhoben wurde, ersetzt. Die Luxussteuer war die erhebungsreichste abgetretene Steuer, über die die Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Rechts verfügten. In der kommenden Periode wurden die Schenkungsteuer, die Glückspielsteuer und die Steuer auf beurkundete Rechtsgeschäfte übertragen. Bei all diesen Steuern wurde sowohl die Ertrags- als auch die Verwaltungshoheit den Autonomen Gemeinschaften zugesprochen. Erst mit dem Inkrafttreten des Finanzausgleichssystems für den Zeitraum 2002-2006 wird die Gesetzgebungshoheit dieser Steuer den Autonomen Gemeinschaften übertragen.

In Bezug auf den *horizontalen Finanzausgleich* wird in Spanien die Anhebung der Finanzkraft der am wenigsten entwickelten Autonomen Gemeinschaften dem vertikalen Finanzausgleich mit horizontaler Wirkung überlassen. Im Gegensatz zu anderen Föderalstaaten, wie beispielsweise Deutschland oder die Schweiz, in denen als leistungspflichtig identifizierte Körperschaften an die als empfangsberechtigt angesehenen Körperschaften der gleichen Ebene Ausgleichszahlungen leisten (Länderfinanzausgleich), werden in Spanien finanzschwächere Körperschaften mehr Zuweisungen von der übergeordneten Ebene erhalten als finanzstärkere. Das LOFCA regelt in seinem Art 16 die Existenz eines interterritorialen Ausgleichsfonds (Fondo de Compensación Interterritorial – FCI), dessen Mittel für die weniger entwickelten Autonomen Gemeinschaften bestimmt sind. Der FCI wird aus dem Haushalt der Zentralebene gespeist und förderte für den Zeitraum 1981-1986 alle Autonomen Gemeinschaften. Der Grund dafür ist in der Doppelfunktion zu suchen, die dem interterritorialen Ausgleichsfonds bei seiner Entstehung verliehen wurde: der Abbau regionaler Unausgeglichenheiten und die Finanzierung von Neuinvestitionen, die alle Autonomen Gemeinschaften betrafen. Diese Fondsmittel mussten jährlich mindestens 30% der im Haushalt der Zentralebene für öffentliche Investitionen bereitgestellten Mittel betragen.

Die Gewichtung der Variablen für die Verteilung der Mittel des FCI führte zu einer Benachteiligung der weniger entwickelten Autonomen Gemeinschaften, und die Finanzierung der Neuinvestitionen durch diesen Fonds verursachte, dass die reichen Regionen den Fonds übermäßig in Anspruch nahmen. Die Gewichtungsfaktoren für die Verteilung der Mittel des FCI werden in der folgenden Tabelle gezeigt.

Tabelle Nr 3: Variablen und Gewichtungen des FCI

Variablen	Gewichtung
Reziproker Wert des Realeinkommens pro Einwohner ¹³	70%
Abwanderungsrate in den letzten zehn Jahren	20%
Arbeitslosenquote	5%
Territoriale Fläche	5%

Quelle: Gesetz 7/1984 vom 31. März 1984 über den interterritorialen Ausgleichsfonds.

Der Betrag, der sich nach der Anwendung dieser Prozentsätze auf die Verteilung der Mittel des interterritorialen Ausgleichsfonds für die Kanarischen Inseln und die Balearen ergibt, wird um 5% und zusätzlich um 1% pro 50 km Entfernung zum Festland erhöht. Dieser Betrag wird von den Beteiligungen der anderen Autonomen Gemeinschaften an den gesamten Mitteln des interterritorialen Ausgleichsfonds anteilig abgezogen. Diese Regelung gilt ebenso für Ceuta und Melilla.

Dank dieser Gewichtungen wies die Beteiligung der wohlhabenden Regionen wie Katalonien, das Baskenland und Navarra an dem FCI eine steigende Tendenz auf, während der Anteil der ärmeren Regionen wie Andalusien, Asturien und Murcia sank. Erst mit dem Gesetz 29/1990 über den FCI vom 26. Dezember konnten die bestehenden Mängel beseitigt und das Solidaritätsprinzip besser verwirklicht werden.

Kurz vor dem Ende dieser Phase beruhte die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften hauptsächlich auf staatlichen Zuweisungen, was zu einer starken finanziellen Abhängigkeit der Regionen führte.

2. Die „endgültige“ Phase 1987-1991

Dieser Phase wurde der Beiname „endgültig“ gegeben, weil die Wirtschaftsexperten von der Endgültigkeit des neuen Finanzausgleichssystems überzeugt waren. Nach dem Ende dieser Phase wurde das Finanzausgleichssystem noch dreimal modifiziert. Die letzte Modifizierung fand im Dezember 2001 statt. Die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften wird ab jetzt im Rat für Steuer und Finanzpolitik

13 Die Berechnung des reziproken Wertes des Realeinkommens pro Einwohner für jede Autonome Gemeinschaft erfolgt nach der folgenden Formel: $0,7 * B_i / Y_{2CC.AA. i} / \sum (B_i / Y_{2CC.AA. i})$ mit:
B_i: Bevölkerung der Autonomen Gemeinschaft i.
Y_{2CC.AA. i}: Realeinkommen pro Einwohner der Autonomen Gemeinschaft i.

- CPFF – entschieden, in dem auch die Verhandlungen über die staatlichen Zuweisungen geführt werden.

Die Fortschritte bezüglich des *passiven Finanzausgleichs* waren in diesem Zeitraum im Vergleich zu denen in der vorigen Phase nicht so bemerkenswert. Die Zuständigkeitsübertragungen an die Autonomen Gemeinschaften, die Gebiete des Sonderrechts und die Autonomen Städte verringerten sich von etwa 800 der vorigen Etappe auf etwa 150 in der endgültigen Phase 1987-1991.

Der *aktive Finanzausgleich* entwickelte sich von einem reinen Zuweisungssystem zu einem Verbundsystem, in dem beinahe das Gesamtsteueraufkommen zusammengefasst wird und nach einem anderen Schlüssel als dem des örtlichen Aufkommens verteilt wird. Die Zuweisungen, die in der vorigen Phase nach den Gesamtkosten der Bereitstellung der abgetretenen Zuständigkeiten berechnet wurden, werden in der endgültigen Phase durch Finanzmittel ersetzt, deren Umfang von einer Reihe objektiver Variablen abhängen wird. Nach der Gewichtung dieser Variablen wurde der Zuteilungssatz bzw Prozentsatz der Beteiligung an den Staatseinnahmen berechnet (Porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado – PPI). Die Zentralebene wird die in das Verbundsystem einbezogenen Steuern erheben und anschließend nach diesen Variablen an die Autonomen Gemeinschaften verteilen.

Die Ungleichartigkeit des Niveaus der Zuständigkeiten innerhalb der Gruppe „Autonome Gemeinschaften des gemeinsamen Rechts“ stellte ein Problem in Bezug auf die Berechnung des PPI dar. Eine Trennung der Finanzmittel in zwei Gruppen war notwendig: auf der einen Seite die Finanzmittel für die Finanzierung der abgetretenen Zuständigkeiten des Art 143 CE (die so genannten gemeinsamen Zuständigkeiten) und auf der anderen Seite die Finanzmittel für die Finanzierung der abgetretenen Zuständigkeiten des Art 151 CE (die Zuständigkeiten des Bildungswesens).¹⁴ Für die Berechnung des PPI war eine doppelte Anpassung erforderlich: einerseits die Festsetzung der Variablen unter der Hypothese, dass alle Regionen das Maximum an Zuständigkeiten erreicht haben, andererseits die Anpassung der entsprechenden Variablen und der entsprechenden Finanzierung für jede Autonome Gemeinschaft unter Beachtung des tatsächlichen Zuständigkeitsniveaus, das von

14 Die Autonomen Gemeinschaften des Art 151 CE hatten auch die Zuständigkeiten des Gesundheitswesens übernommen. Die Finanzierung des Gesundheitswesens erfolgt nach einem besonderen Finanzierungsmodell.

jeder Autonomen Gemeinschaft übernommen worden war. Die Gewichtungen der Variablen werden in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle Nr 4: Gewichtungen der Variablen für die Berechnung des PPI-Indexes

Variablen	Gemeinsame Zuständigkeiten (%)	Bildungszuständigkeiten (%)
Bevölkerungszahl	59,0	84,4
Administrative Einheiten	24,3	9,4
Territorialfläche	16,0	15,0
Inselfaktor	0,7	3,1
Anpassungskonstante		-2,5
Insgesamt	100	100
Relative Armut ¹⁵	4,2	0,4
Steuerkraft ¹⁶	5,0	1,7

Quelle: Finanzabkommen des CPFF. 7 November 1986.

Der Beitritt Spaniens zur EU (damals die Europäische Gemeinschaft) im Jahre 1986 brachte das Inkrafttreten eines neuen Instruments der Regionalentwicklung (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung – EFRE) mit sich. Diese Entwicklung machte die Koordinierung des interterritorialen Ausgleichfonds mit den neuen Finanzmitteln aus der EU notwendig und setzte eine Reform des *horizontalen Finanzausgleichs* in Gang.

Mit dem Gesetz 29/1990 des FCI wird dieser Fonds nicht mehr der Finanzierung der Neuinvestitionen der Autonomen Gemeinschaften dienen, sondern beschränkt sich auf seinen eigentlichen Zweck, Ungleichheiten bei der finanziellen Ausstattung der Autonomen Gemeinschaften nach dem Solidaritätsprinzip auszugleichen. Ab 1991 wurden die Autonomen Gemeinschaften Asturien, Andalusien, Extremadura, Galicien, die Kanarischen Inseln, Kastilien-León, Kastilien-La Mancha, Murcia und

15 Die relative Armut wird als Differenz zwischen relativer Bevölkerung und relativem BIP einer Region berechnet: $R_{ai} = (B_i / \sum B_i) - (BIP_i / \sum BIP_i)$ mit: B_i : Bevölkerung der Autonomen Gemeinschaft „i“ und BIP_i : Bruttoinlandsprodukt der Autonomen Gemeinschaft „i“.

16 Die Finanzkraft wird als Differenz zwischen relativem Einkommensteueraufkommen (festzusetzende Einkommensteuer) und relativem BIP einer Region berechnet: $S_{ki} = (S_{qi} / \sum S_{qi}) - (BIP_i / \sum BIP_i)$ mit S_{qi} : Einkommensteueraufkommen in der Autonomen Gemeinschaft „i“.

Valencia gefördert, die zu der Ziel-1 Gruppe der EU gehören. Zudem wurden die Gewichtungen der Variablen für die Mittelverteilung neu geregelt. Die Autonomen Gemeinschaften hatten das Problem, die durch die abgetretenen Aufgaben entstandenen Neuinvestitionen zu finanzieren. Um das Problem zu lösen, wurde vom CPFF die so genannte vorübergehende Kompensationszahlung (Compensación Transitoria) ins Leben gerufen. Die Gewichtungsfaktoren für die Verteilung der Mittel des FCI werden in der folgenden Tabelle geschildert.

Tabelle Nr 5: Gewichtungen der Variablen für die Berechnung des FCI

Variablen	Gewichtung 1991 (%)
Bevölkerung	87,5
Abwanderungsrate	1,6
Arbeitslosenquote	1,0
Territoriale Fläche	3,0
Entfernung vom Festland ¹⁷	6,9
Gesamte Gewichtung der geodemografischen Variablen	100
Reziproker Wert des Realeinkommens pro Einwohner ¹⁸	20
Inselproblem ¹⁹	63,1

Quelle: Gesetz 29/1990 vom 26. Dezember über den interterritorialen Ausgleichsfonds.

Der Betrag nach der Anwendung der Variablen „reziproker Wert des Realeinkommens pro Einwohner“ und „Inselproblem“ verringert entsprechend die Ausstattung der anderen begünstigten Autonomen Gemeinschaften.

17 Nur für die Kanarischen Inseln, die Balearen, Ceuta und Melilla.

18 Der reziproker Wert des Realeinkommens pro Einwohner wird auf alle Autonomen Gemeinschaften angewandt und nach der folgenden Formel berechnet:

$$T_i = rF n_i (1 - (R_i / R)) \text{ mit:}$$

T_i: Verteilung des FCI der Autonomen Gemeinschaft i nach dem reziproken Wert des Realeinkommens pro Einwohner

r: Gewichtung mit einem Wert von 3,614

F: Gesamte Wertung des FCI

n_i: Relative Bevölkerung der Autonomen Gemeinschaft i im Vergleich zu der Gesamtbevölkerung der Autonomen Gemeinschaften, die vom FCI profitieren

R_i: Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten pro Kopf der Autonomen Gemeinschaft i

R: Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten pro Kopf der Gesamtheit der Autonomen Gemeinschaften, die von dem FCI profitieren.

19 Die Variable „Inselproblem“ wird nur auf die Kanarischen Inseln angewandt und garantiert diesem Archipel zusätzliche Finanzmittel in Höhe von 63,1% der Finanzmittel, die dieser Gruppe nach der Anwendung der geodemografischen Variablen zustehen.

Bis zum Jahre 1991 waren die Fortschritte bezüglich des passiven Finanzausgleichs in Spanien bemerkenswert. Dieser Prozess wurde jedoch nicht von der Dezentralisierung der Steuerarten begleitet. Das führte zu einer Asymmetrie bei der Durchführung des Finanzausgleichs, deren Beseitigung das Hauptziel der darauf folgenden Phase wurde.

3. Die dritte Phase 1992-1996

Durch den Verlust der Parlamentsmehrheit der PSOE nach den Generalwahlen vom 6. Juni 1993 wird in dieser Phase die Abhängigkeit der Regierung von regionalen Parteien, insbesondere von der Partei CIU (Convergència i Unió), deutlich spürbar. Die Nationalisten nutzten die Schwäche der amtierenden Regierung aus, um ihre Forderungen bezüglich der Dezentralisierung der Steuerarten durchzusetzen.

In Bezug auf den *passiven Finanzausgleich* wurde die Übertragung der Zuständigkeiten für Bildung und berufliche Fortbildung auf die Autonomen Gemeinschaften vereinbart. Die tatsächliche Übertragung dieser Zuständigkeiten erfolgte im Laufe dieser Periode.

Der *aktive Finanzausgleich* erlebte in der dritten Phase den ersten wirklichen Schritt in Richtung Dezentralisierung der Steuerarten. Die Autonomen Gemeinschaften würden künftig eine Beteiligung an der Einkommensteuer nach dem örtlichen Aufkommen erhalten, dh 15% der festzusetzenden Einkommensteuer (participación territorializada del 15% sobre el IRPF). Die Erhebung durch diese Beteiligung an der Einkommensteuer bedeutete eine Minderung der Einnahmen durch den PPI um diesen Betrag. Die Teilabtretung der Einkommensteuer wurde von den ärmsten Autonomen Gemeinschaften skeptisch betrachtet, weil sie stark von den Finanzmitteln des PPI abhingen. Diese Beteiligung wurde nicht von Gesetzgebungskompetenzen begleitet, stellte aber trotzdem einen ersten Schritt in Richtung einer effektiven Einnahmendezentralisierung dar.

Die Verteilungsvariablen des PPI wurden in zwei Gruppen unterteilt: die geodemografischen und die redistributiven Variablen. Die Variable „Bevölkerungsdichte“ wurde in dieser Phase einbezogen, und nach Meinung vieler Experten wurde die Variable „administrative Einheiten“ bei den Autonomen Gemeinschaften des Art 143 CE überbewertet. Die Gewichtungen der Verteilungsvariablen im Abkommen vom Januar 1992 werden in der folgenden Tabelle dargestellt.

**Tabelle Nr 6: Gewichtungen der Variablen für die Berechnung des PPI.
Abkommen vom 20. Januar 1992**

Variablen	Autonome Gemein- schaften Art 143 CE (%)	Autonome Gemein- schaften Art 151 CE (%)
Bevölkerungszahl	64,0	94,0
Administrative Einheiten	17,0	0,4
Territorialfläche	16,6	3,5
Bevölkerungsdichte	2,0	0,6
Inselfaktor	0,4	1,5
Geodemografische Variablen insgesamt	100	100
Relative Armut	2,7	2,7
Steuerkraft	1,82	1,82

Quelle: Abkommen vom 20. Januar 1992 des CPFF.

In den Jahren 1990 und 1991 zeigte sich die regierende Partei wegen der wachsenden Verschuldung der Autonomen Gemeinschaften besorgt. Die Situation der Asymmetrie und der Ungleichgewichte in der Durchführung des vertikalen Finanzausgleichs brachte das Verschuldungsproblem in den Autonomen Gemeinschaften mit sich. Mit dem Abkommen des Jahres 1992 wurde ein Programm für den progressiven Abbau des Defizits festgelegt. Diese Bemühungen wurden auch wegen der Notwendigkeit der Erfüllung der Kriterien von Maastricht in Bezug auf die Bruttoverschuldung und wegen des aktuellen Defizits des öffentlichen Sektors erforderlich.

Unter der Rubrik interterritorialer Ausgleichsfonds innerhalb des *horizontalen Finanzausgleichs* kann man erwähnen, dass die vorübergehende Kompensationszahlung für den Zeitraum 1992-1996 in die Finanzierung des PPI eingegliedert wurde. Der interterritoriale Ausgleichsfonds wird nunmehr nur noch die ärmsten Regionen fördern. Ab dem Jahre 1993 zählte auch die Autonome Gemeinschaft Kantabrien zu den in der vergangenen Periode geförderten Regionen wie: Andalusien, Asturien, Extremadura, Galicien, die Kanarischen Inseln, Kastilien-León, Kastilien-La Mancha, Murcia und Valencia. Die Gewichtungen der Variablen blieben für diesen Zeitraum unverändert.

Mit dem neuen Finanzausgleichssystem für den Zeitraum 1997-2001 wird die Tendenz zu einer Dezentralisierung der Steuerarten verstärkt, aber diesmal mit einem stärkeren Widerstand von Seiten der ärmsten Autonomen Gemeinschaften.

4. Die vierte Phase 1997-2001

Mit dem Abkommen 1/1996 des CPFF vom 23. September für den Zeitraum 1997-2001 trat ein neues Finanzausgleichssystem in Kraft, das insbesondere die Autonomen Gemeinschaften des Art 143 CE betraf. Sie sollten von der im Abkommen 1/1996 vorgesehenen neuen Teilabtretung der Einkommensteuer von 15% profitieren, sobald das Bildungswesen an sie abgetreten wäre. Das neue Finanzausgleichssystem wurde von der regierenden Partei (damals der Partido Popular – PP) mit der Unterstützung der katalanischen Nationalisten und gegen den starken Widerstand von Andalusien, Extremadura und Kastilien-La Mancha verabschiedet. Diese drei Autonomen Gemeinschaften mussten sich nach den Finanzausgleichsregelungen für den Zeitraum 1992-1996 richten. Der Grund dieses Widerstandes lag unter anderem bei den negativen Folgen, die eine neue Abtretung der Einkommensteuer in Höhe von 15% an alle Autonomen Gemeinschaften für die ärmeren Regionen nach sich ziehen würde.

In Bezug auf den *passiven Finanzausgleich* werden die Bildungszuständigkeiten (nichtuniversitäres Schulwesen) in den Jahren 1996 bis 2001 an die Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Wegs nach Art 143 CE abgetreten.²⁰ Der erste Schritt zur Beseitigung der unterschiedlichen Niveauständigkeiten zwischen Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Wegs war unternommen. Erst mit der Abtretung des Gesundheitswesens an diese Regionen im Zuge des Inkrafttretens des neuen Finanzausgleichsmodells für den Zeitraum 2002-2006 sollen diese Unterschiede endgültig beseitigt werden.

Der *aktive Finanzausgleich* in Spanien entwickelte sich zu einem Mischsystem, in dem die verschiedenen Verteilungssysteme der Einnahmen miteinander kombiniert

20 Die Abtretung der nichtuniversitären Schulwesenszuständigkeiten erfolgte chronologisch folgendermaßen: zuerst La Rioja (königliches Dekret 1826/1998 vom 28. August), gefolgt von Aragonien (königliches Dekret 1982/1998 vom 18. September), Kantabrien (königliches Dekret 2671/1998 vom 11. Dezember), Madrid (königliches Dekret 926/1999 vom 28. Mai), Murcia (königliches Dekret 938/1999 vom 4. Juni), Kastilien-León (königliches Dekret 1340/1999 vom 31. July), Extremadura (königliches Dekret 1801/1999 vom 26. November), Kastilien-La Mancha (königliches Dekret 1844/1999 vom 3. Dezember) und schließlich Asturien (königliches Dekret 2081/1999 vom 30. Dezember).

werden. Mit dem Abkommen 1/1996 wurden an die Autonomen Gemeinschaften erneut 15% der Einkommensteuer abgetreten, dh der so genannte autonome Tarif (tarifa autonómica). Sowohl die Teilabtretung der Einkommensteuer (15% Beteiligung nach dem örtlichen Aufkommen und 15% autonomer Tarif) als auch die abgetretenen Steuern, wie die Vermögensteuer, die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Steuer auf Vermögensübertragungen und beurkundete Rechtsgeschäfte und die Glücksspielsteuer, waren neben den eigenen Steuern und Zuschlägen zu staatlichen Steuern bis Ende des Jahres 2001 die einzigen Instrumente der Finanzautonomie.²¹

Die Reform der Einkommensteuer im Jahre 1996, die ua eine Verringerung der Steuerlast in Spanien zum Ziel hatte, brachte eine niedrigere Erhebung durch diese Steuer mit sich. Diese Linie wurde im Jahr 1998 nicht geändert und gipfelte in einer neuen Reform der Einkommensteuer, die sich für die Autonomen Gemeinschaften weder als günstig noch als Erfolg versprechend erwies. Bei dieser letzten Reform der Einkommensteuer wurden der Spitzensteuersatz um 8 Prozentpunkte (von 56% auf 48%) und der Mindestsatz um zwei Prozentpunkte (von 20% auf 18%) reduziert. Der durchschnittliche Steuersatz betrug im Jahre 1998 etwa 14% im Vergleich zu den 22% des Jahres 1987. Die für den Zeitraum 1997-2001 gewählte finanzielle Lösung, die auf der Teilabtretung der Einkommensteuer basierte, erwies sich als untauglich und unzureichend. Die Festlegung von Mindestgarantien durch die Zentralebene, um eventuelle finanzielle Defizite auf Seiten der Autonomen Gemeinschaften zu kompensieren, stellen den Beweis für diese Untauglichkeit dar.

Hiernach gliedern sich im Jahre 2000 die Finanzquellen der Autonomen Gemeinschaften in drei Gruppen: die *Eigenmittel*, die *Finanzierung ohne Auflagen* und die *Finanzierung mit Auflagen*.

1. Die *Eigenmittel* der Autonomen Gemeinschaften stehen zu ihrer ausschließlichen Disposition und beinhalten folgende Quellen:
 - Eigene Steuern, die die Region aus den ihr übertragenen Aufgaben bezieht und die unter der Rubrik „Eigenmittel“ eingegliedert werden
 - Zuschläge
 - Kreditfinanzierung.

21 Die eigenen Steuern und Zuschläge zu staatlichen Steuern betragen im Jahre 1999 124,5 Mio Euro, das sind 1,1% der gesamten Einnahmen der Autonomen Gemeinschaften in diesem Jahr.

2. Die *Finanzierung ohne Auflagen* wird in zwei Gruppen unterteilt: in die Finanzierung ohne Auflagen mit regionaler Selbstverwaltung und in die Finanzierung ohne Auflagen, die von der Zentralebene gewährleistet wird.

2.1 Zur Finanzierung ohne Auflagen mit regionaler Selbstverwaltung gehören die folgenden Finanzquellen:

- Die abgetretenen Steuern, die im Jahre 2000 den Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Rechts zuflossen, waren folgende: der regionale Tarif von 15% der Einkommensteuer, die Vermögensteuer, die Schenkung- und Erbschaftsteuer, die Steuer auf Vermögensübertragung und beurkundete Rechtsgeschäfte und die Glückspielsteuer
- Sonstige Abgaben der Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Rechts
- Die mit dem Baskenland und Navarra vereinbarten Steuern. Hier wird die Gesamtheit der Steueraufkommen dieser zwei Autonomen Gemeinschaften einbezogen.

Der so genannte regionale Tarif von 15% der Einkommensteuer (Tarifa Autónoma) gehört zwar zur Finanzierung ohne Auflagen mit regionaler Selbstverwaltung, wird aber von der Zentralebene erhoben und an die Autonomen Gemeinschaften überwiesen.

2.2 Zur Finanzierung ohne Auflagen, die von der Zentralebene gewährt wird, gehören die folgenden Finanzquellen:

- Die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an den Einnahmen des Staates (PPI)
- Die Beteiligung bestimmter Provinzen an den Einnahmen des Staates
- Die Beteiligung an der Einkommensteuer gemäss dem örtlichen Aufkommen (15%)
- Staatszuschüsse zur Garantie einer Mindesterhebung bei der Einkommensteuer
- Staatszuschüsse für die Finanzierung abgetretener Aufgaben, die zur Zeit nicht durch die Beteiligung an den Einnahmen des Staates finanziert werden können; die Kosten dieser abgetretenen Zuständigkeiten werden, bis sie überprüft werden, in die Sektion 32 des Staatshaushaltes einbezogen und durch Staatszuschüsse finanziert.

3. Die *Finanzierung mit Auflagen* wird ebenso in zwei Gruppen unterteilt: in die Finanzierung mit Auflagen, die von der Zentralebene gewährleistet wird, und in die Finanzmittel aus dem europäischen Fonds.
- 3.1 Zur staatlichen Finanzierung mit Auflagen gehören folgende Finanzquellen:
- Staatszuschüsse für das Gesundheits- und Sozialwesen
 - Beteiligung der Gemeinden an den Staatseinnahmen
 - Der interterritoriale Ausgleichsfonds (FCI)
 - Staatszuschüsse mit Auflagen für die Finanzierung von abgetretenen Zuständigkeiten der Sektion 32
 - Staatliche Subventionen
 - Staatszuschüsse aus Rahmenabkommen (generell werden die öffentlichen Verkehrsmittel durch diese Rahmenabkommen (Contratos-Programa) finanziert: die Regionalbahn Kataloniens und Valencias, der Überlandverkehr Teneriffas und das Regionalverkehrskonsortium Madrids)
 - Staatliche Abkommen.
- 3.2 Finanzmittel aus dem europäischen Fonds.

Tabelle Nr 7: Gesamte Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften im Jahr 2000

	Eigenmittel*	Finanzierung ohne Auflage	Finanzierung mit Auflage	Gesamtsumme
Andalusien	253,83	6130,83	9451,60	15836,26
Galicien	80,70	2706,21	3269,38	6056,29
Kan. Inseln	208,74	1615,91	1585,75	3410,40
Katalonien	465,65	5889,08	7369,30	13724,03
Valencia	618,72	3206,19	4304,90	8129,81
CC.AA. Art 151 CE	1627,64	19548,22	25980,93	47156,79
Aragonien	15,62	1128,16	604,64	1748,42
Asturien	80,03	828,34	250,30	1158,67
Balearn	61,43	748,29	81,88	891,60
Extremadura	30,89	982,17	835,66	1848,72
Kantabrien	8,47	629,16	182,90	820,53
K.-León	23,32	2655,76	1526,08	4205,16
K.-La Mancha	13,50	1578,27	1449,88	3041,65
La Rioja	8,07	312,01	74,59	394,67
Madrid	-37,87	4529,71	782,18	5274,02
Murcia	22,63	1088,61	270,80	1382,04
CC.AA. Art 143 CE	226,09	14480,48	6058,91	20765,48
Baskenland	-312,94	4968,69	173,07	4828,82
Navarra	-23,86	1719,21	249,50	1944,85
CC.AA. des Sonderrechts	-336,80	6687,9	422,57	6773,67
Ceuta	0,00	11,77	16,07	27,84
Melilla	0,00	9,07	12,50	21,57
Autonome Städte	0,00	20,84	28,57	49,41
Gesamte Summe	1516,93	40737,44	32490,98	74745,35

* Die negativen Zahlen bei den Eigenmitteln in manchen Autonomen Gemeinschaften ergeben sich dadurch, dass die Kreditfinanzierung in den Nettozahlen enthalten ist, und es deshalb bei Kreditrückzahlungen dazu kommen kann, dass diese die Einnahmen aus den eigenen Steuern und Zuschlägen übertreffen. Quelle: Informe sobre la Financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2000. Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Alle Angaben erfolgen in Mio Euro. Eigene Berechnungen.

Die folgende Tabelle schildert die Einnahmen der Autonomen Gemeinschaften nach Finanzquellen für das Jahr 2000.

Tabelle Nr 8: Einnahmen der Autonomen Gemeinschaften im Jahr 2000

	Mio Euro	%
<i>Eigenmittel</i>	1516,93	2,03
Eigene Steuern und Zuschläge	756,96	1,01
Kreditfinanzierung	759,97	1,02
<i>Finanzierung ohne Auflagen</i>	40737,44	54,50
<i>Finanzierung ohne Auflagen mit regionaler Selbstverwaltung</i>	16126,49	21,58
Abgetretene Steuern	8810,41	11,79
Abgaben	628,21	0,84
Die mit dem Baskenland und Navarra vereinbarten Steuern	6687,87	8,95
<i>Finanzierung ohne Auflagen mit staatlicher Verwaltung</i>	4787,12	6,4
Einkommensteuer (autonomer Tarif 15%)	4787,12	6,4
<i>Staatliche Finanzierung ohne Auflagen</i>	19823,83	26,52
Finanzierung durch den PPI	13183,85	17,64
Beteiligung bestimmter Provinzen an den Einnahmen des Staates	265,83	0,36
Einkommensteuer (örtliches Aufkommen 15%)	4307,63	5,76
Staatszuschüsse zur Garantie einer Mindesterhebung bei der ESt	622,22	0,83
Staatszuschüsse Sektion 32	1444,30	1,93
<i>Finanzierung mit Auflagen</i>	32490,96	43,47
<i>Staatliche Finanzierung mit Auflagen</i>	25497,05	34,11
Staatszuschüsse für das Gesundheits- und Sozialwesen	15364,87	20,56
Beteiligung der Gemeinden an den Einnahmen des Staates	5581,81	7,47
Interterritorialer Ausgleichsfonds (FCI)	850,26	1,14
Staatszuschüsse Sektion 32	362,57	0,48
Staatliche Subventionen	2209,40	2,95
Staatszuschüsse aus Rahmenabkommen	278,72	0,37
Staatliche Abkommen	849,42	1,14
<i>Finanzmittel aus dem europäischen Fonds</i>	6993,91	9,36
Gesamtsumme	74745,33	100

Quelle: Informe sobre la Financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2000. Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

Im Rahmen des *horizontalen Finanzausgleichs* wird der Abbau regionaler Disparitäten als Hauptaufgabe der europäischen Fonds, an Gewicht gewinnen. Die Zentralregierung hat deutlich der Europäischen Union die Aufgabe überlassen, den Entwicklungsstand und die Lebensqualität in Spanien zu verbessern. Die Finanzierung durch den FCI ist wesentlich niedriger im Vergleich zu der Finanzierung aus Mitteln des europäischen Fonds. Das Gewicht des FCI in der gesamten Finanzierung der

Autonomen Gemeinschaften wird im Gegensatz zu dem des europäischen Fonds im Laufe der Zeit geringer. Im Jahre 2000 fallen die europäischen Finanzmittel im Vergleich zu den vorigen Jahren niedriger aus. Mit der Erweiterung der EU wird sich diese Abwärtstendenz bestätigen. Die Tabelle Nr 9 gibt ein Bild von den Mitteln, die den Autonomen Gemeinschaften aus dem interterritorialen Ausgleichsfonds und aus dem europäischen Fonds in den Jahren 1997 bis 2000 zufließen.

Tabelle Nr 9: Zahlungen aus dem FCI und aus dem europäischen Fonds

Jahre	FCI Mio Euro	% der gesamten Finanzierung der CC.AA.	Europäische Fonds Mio Euro	% der gesamten Finanzierung der CC.AA.
1997	800,8	1,5	6028,4	10,9
1998	818,8	1,4	6903,5	11,4
1999	833,6	1,2	7854,9	11,7
2000	850,2	1,14	6993,9	9,36

Quelle: Informe sobre la Financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Jahre 1997, 1998, 1999 und 2000. Eigene Berechnungen.

Die negativen Folgen aus der alleinigen Teilabtretung der Einkommensteuer im Finanzausgleichssystem für den Zeitraum 1997-2001 werden ab dem Jahr 2002 mit der Abtretung von bestimmten Steuerarten und durch die direkte Beteiligung am Aufkommen einer größeren Anzahl von Steuern behoben.

V. Das aktuelle Finanzausgleichssystem der Autonomen Gemeinschaften in Spanien für den Zeitraum 2002-2006: Spanien auf dem Weg zu einem gebundenen Trennsystem?

Das Finanzausgleichsmodell für den Zeitraum 2002-2006 wurde am 27. Juli 2001 von dem CPFF verabschiedet und stellt eine Wende in der Entwicklung des Dezentralisierungsprozesses in Spanien dar. Sowohl bei der Durchführung des passiven Finanzausgleichs als auch bei der Gestaltung der Einnahmen der Gebietskörperschaften innerhalb des aktiven Finanzausgleichs werden anspruchsvolle Reformen vorgenommen.

In Bezug auf den *passiven Finanzausgleich* wird das Gesundheitswesen an die Autonomen Gemeinschaften des Art 143 CE abgetreten. Damit gehen Besonderheiten aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften zu Ende, die im Laufe von zwei Dekaden das spanische Dezentralisierungssystem geprägt haben. Nach Angaben des Gesundheits- und Verbraucherministeriums (Ministerio de Sanidad y Consumo) betrugen im Jahre 1999 die gesamten Ausgaben für das Gesundheitswesen etwa 32171 Mio Euro, was 12% der gesamten öffentlichen Staatsausgaben darstellten.²² Für die Finanzierung der gesamten an die Autonomen Gemeinschaften abgetretenen Zuständigkeiten, in der die hohen Kosten der Abtretung des Gesundheitswesens einbezogen waren, wurden drei Fonds ins Leben gerufen: der *allgemeine Fonds* (Fondo General), der *Einkommensfonds* (Fondo de Renta Relativa) und der *Bevölkerungsdichtefonds* (Fondo de Densidad de Población).

Der *allgemeine Fonds* wird je nach Zuständigkeitsbereich in zwei Posten unterteilt: in den allgemeinen Fonds für die Finanzierung der gewöhnlichen Zuständigkeiten (financiación de competencias comunes) und in einen allgemeinen Fonds für die Finanzierung des Gesundheitswesens (financiación de los servicios de asistencia sanitaria).

Der allgemeine Fonds für die Finanzierung der gewöhnlichen Zuständigkeiten wird nach der Gewährleistung eines Grundbetrages in Höhe von 39,66 Mio Euro für jede Autonome Gemeinschaft nach den folgenden Variablen verteilt:

22 Nach Angaben der Intervencion General de la Administracion del Estado betrugen im Jahre 1999 die gesamten öffentlichen Staatsausgaben 266316,5 Mio Euro.

- 94% der Mittel nach der Anzahl der Bevölkerung
- 4,2% der Mittel nach der Größe der Region
- 1,2% der Mittel nach der Streuung der Bevölkerung in der Region und schließlich werden
- 0,6% der Mittel gemäß der Entfernung zwischen den Inseln und dem Festland ausschließlich den Inseln zugeteilt.

Der allgemeine Fonds für die Finanzierung des Gesundheitswesens wird nach den folgenden Variablen verteilt:

- Versicherte Bevölkerung mit einer Gewichtung von 75%
- Bevölkerungszahl im Alter über 65 Jahre mit einer Gewichtung von 24,5%
- Inselproblem mit einer Gewichtung von 0,5%.

Die Mittel aus dem *Einkommensfonds* fließen nur an die Autonomen Gemeinschaften, deren Bruttowertschöpfung pro Einwohner niedriger ist als die durchschnittliche nationale Bruttowertschöpfung. Er ist mit 150,25 Mio Euro dotiert.

Der *Bevölkerungsdichtefonds* dient den Autonomen Gemeinschaften zur Bekämpfung des Verlustes von Einwohnern. Die Regionen, die eine größere Fläche und weniger Bevölkerung haben und dadurch unterdurchschnittlich dicht besiedelt sind, werden davon profitieren. Der Fonds ist mit 48,08 Mio Euro dotiert.

Für die Verwirklichung des Solidaritätsprinzips werden drei Fonds sorgen: der Angemessenheitsfonds, der interterritoriale Ausgleichsfonds und die europäischen Fonds und schließlich der Kohäsion- und Mobilitätsfonds für das Gesundheitswesen.

- Der Angemessenheitsfonds (Fondo de Suficiencia) ist nach seiner Ausstattung der wichtigste Fonds, da er die Kluft zwischen Ausgabenbedarf und Finanzkraft für jede Autonome Gemeinschaft deckt. Der Fonds schafft für die Regionen die notwendigen Finanzmittel zur Deckung ihrer Ausgaben und ersetzt damit den bisherigen Prozentsatz der Beteiligung an den Einnahmen des Staates (PPI). Seine Ausstattung wird für jede Autonome Gemeinschaft in der gemischten Kommission für Übertragungen (Comisión Mixta de Transferencias) festgelegt und im Laufe der Zeit gemäß der Entwicklung der staatlichen Einnahmen modifiziert.
- Der interterritoriale Ausgleichsfonds und die europäischen Fonds.
- Der Kohäsion- und Mobilitätsfonds für das Gesundheitswesen (Fondo de Cohesión y Desplazados en la Sanidad) dient der Gewährleistung einer koordi-

nierten und gleichmäßigen Erbringung dieser Dienstleistung auf dem ganzen Territorium und gleicht die Kosten aus, die durch die Behandlung von Bürgern anderer Autonomen Gemeinschaften in einer Region entstehen. Die Bürger der an Madrid angrenzenden Regionen werden sich voraussichtlich in Madrid behandeln lassen, da die Behandlung dort (Geräte und Fachleute) besser sein könnte (Spillover- Effekte).

Die Autonomen Gemeinschaften des gemeinsamen Rechts werden direkt über die folgenden Finanzquellen verfügen, die zur Deckung ihrer Ausgaben dienen werden.

- Die eigenen Steuern (ehemalige abgetretene Steuern) sind: Schenkung- und Erbschaftsteuer, Steuer auf Vermögensübertragungen und beurkundete Rechtsgeschäfte, Vermögensteuer, Glückspielsteuer und andere eigene Steuern wie zB die Steuern auf Umweltschädigung. Die Autonomen Gemeinschaften verfügen hierin sowohl über die Ertrags- und Verwaltungshoheit als auch über die Gesetzgebungshoheit.
- Sie verfügen über einen autonomen Tarif von 33% der Einkommensteuer mit begrenzter Gesetzgebungshoheit. Die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften am örtlichen Aufkommen von 15% der Einkommensteuer fällt weg.
- Die Autonomen Gemeinschaften sind an 35% der Mehrwertsteuer beteiligt (ohne Gesetzgebungshoheit). Das staatliche statistische Amt wird die Aufteilung des Aufkommens der MwSt nach dem örtlichen Verbrauch berechnen.
- Weitere Beteiligungen sind: 40% am Aufkommen der Mineralölsteuer (Impuesto sobre Hidrocarburos), der Steuer auf alkoholische Getränke (Impuesto sobre el Alcohol) und der Tabaksteuer (Impuesto sobre Labores del Tabaco). Die Autonomen Gemeinschaften verfügen über keine Gesetzgebungshoheit bezüglich dieser Steuerarten.
- Zu 100% sind die Autonomen Gemeinschaften an den Zulassungsgebühren bei Kraftfahrzeugen (Impuesto sobre Matriculación de Vehículos) und an der Steuer auf Elektrizität (Impuesto sobre la Electricidad) beteiligt. Die Gesetzgebungshoheit bleibt in diesem Fall ebenso bei der Zentralebene.

Die folgende Tabelle Nr 10 schildert den aktuellen Zustand des *aktiven Finanzausgleichs* (primärer Finanzausgleich) nach der Verabschiedung des neuen Finanzausgleichssystems für den Zeitraum 2002-2006 am 27. Juli 2001.

Tabelle Nr 10: Zuordnung der Steuern nach dem aktiven Finanzausgleich

Steuerart	Aufteilung auf Gebietskörperschaften (in %)	
	Zentralebene	Autonome Gemeinschaften
I. Gemeinschaftssteuern		
Einkommensteuer	67	33
Mehrwertsteuer	65	35
Mineralölsteuer	60	40
Alkoholsteuer	60	40
Tabaksteuer	60	40
II. Steuerarten der Zentralebene		
Körperschaftsteuer, Versicherungssteuer und Einfuhrsteuer.		
III. Steuern der Autonomen Gemeinschaften		
Schenkungs- und Erbschaftsteuer, Steuer auf Vermögensübertragungen und beurkundete Rechtsgeschäfte, Vermögensteuer, Glücksspielsteuer, Zulassungsgebühren für Kraftfahrzeuge* und Steuer auf Elektrizität.		
IV. Gemeindesteuern		
Gewerbsteuer, Grundsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Steuer auf Bautätigkeiten und städtische Wertzuwachssteuer.		

Quelle: Ley Orgánica 7/2001 und Ley Orgánica 21/ 2001 vom 27. Dezember.

* Bei diesen Steuerarten verfügen die Autonomen Gemeinschaften über keine Gesetzgebungskompetenzen. Die Erträge aus diesen Steuern werden an die Autonomen Gemeinschaften überwiesen.

Nach den stattgefundenen Änderungen bei der Durchführung des aktiven Finanzausgleichssystems für den Zeitraum 2002-2006 hat der Dezentralisierungsprozess in Spanien einen wichtigen Schritt in Richtung fiskalischer Eigenverantwortlichkeit nach vorne getan. Nach den Angaben in der Tabelle Nr 1 wurden im Jahre 2002 in Spanien circa 33% der öffentlichen Ausgaben und rund 30% der öffentlichen Einnahmen auf die untergeordneten Gebietskörperschaften übertragen. Diese positive Entwicklung in der Gestaltung des spanischen Finanzausgleichssystems, indem die Asymmetrie zwischen Ausgaben- und Einnahmendezentralisierung gemildert wurde, hat eine bessere Gestaltung der regionalen Ausgaben und Pflege der Steuereinnahmen auf ihren Territorien ermöglicht. Der Finanzpolitik in Spanien ist es gelungen, sowohl die finanzpolitischen Kriterien des Vertrages von Maastricht sowie die des Dubliner Stabilitätspaktes im Vorlauf zur Währungsunion zu erreichen und nach der Einführung des Euros einzuhalten. Im Jahre 2002 wiesen die öffentlichen Verwal-

tungen zum ersten Mal in der Geschichte Spaniens einen Haushaltsüberschuss von 0,1% des BIP auf. Dieser Haushaltsüberschuss wurde nicht nur durch ein steigendes Wirtschaftswachstum sondern auch durch die wachsende Verantwortung der Autonomen Gemeinschaften auf der Ausgaben- und Einnahmenseite erreicht.

Nach dem überraschenden Wahlsieg der Sozialisten unter ihrem designierten Regierungschef José Luis Rodríguez Zapatero bei den Parlamentswahlen in Spanien am 14.03.2004 ist eine Änderung der gegenwärtigen Regelungen des Finanzausgleichs angekündigt worden. Die Einführung eines gebundenen Trennsystems und die Dezentralisierung des Finanzamtes stehen schon auf der Tagesordnung. CIU-Chef Josep Antoni Duran Lleida wird die künftige sozialistische Minderheitsregierung in Madrid dabei unterstützen und hat ebenso eine Reform des katalonischen Autonomiestatuts angekündigt und zu einer Änderung des aktuellen Finanzausgleichs aufgefordert. Das größte Problem bei der Durchführung des aktuellen Finanzausgleichs in Spanien stellt der horizontale Finanzausgleich dar. Nach dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Union (damals Europäische Gemeinschaft) hat man der europäischen Fonds- und Regionalpolitik die Aufgabe überlassen, die regionalen Disparitäten abzubauen. Nach Angaben der Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial stammten im Jahre 2000 9,36 % der von den Autonomen Gemeinschaften erhaltenen Gesamtfinanzierung von der EU (siehe Tabelle Nr 8). Die EU-Fonds stellten im selben Jahr hinsichtlich ihres finanziellen Umfangs den drittgrößten Posten nach dem Gesundheitsfonds (20,56 %) und nach den Beteiligungen an den Einnahmen des Staates (17,64 %). Mit dem Beitritt der MOE-Länder, Zyperns und Maltas am 1. Mai 2004 zur EU wird Spanien ab dem Jahre 2007 weitgehend auf finanzielle Fördermittel aus den europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds verzichten müssen und dadurch der größte Verlierer der bevorstehenden EU-Erweiterung werden. Möglicherweise wird das Land ab dem Jahre 2011 sogar die Position eines Nettozahlers für den EU-Haushalt übernehmen. So, wie derzeit der Finanzausgleich in Spanien durchgeführt wird, wo der FCI rund 1,14 % der gesamten Einnahmen der Autonomen Gemeinschaften darstellt und wo die künftige Einführung eines gebundenen Trennsystems eine entsprechende Schwächung der Zentralebene auf der Einnahmenseite mit sich bringen wird, wird es voraussichtlich zu keinem weiteren Abbau regionaler Disparitäten kommen.

Die Reform des horizontalen Finanzausgleichs könnte Anlass sein, teilweise auf die Einführung eines Länderfinanzausgleichs überzugehen. Sobald die Autonomen Ge-

meinschaften über eine weitgehende Einnahmeautonomie verfügen, wird es auch notwendig sein, dass sie ebenso aktiv an der Umverteilung des Steueraufkommens zwischen den Regionen teilnehmen. Für jede Autonome Gemeinschaft wird die Finanzkraft (durch die sog. Finanzkraftmesszahl) und der Finanzbedarf (durch die sog. Ausgleichsmesszahl) berechnet und die Differenz durch Umverteilung angemessen ausgeglichen. In diesem Fall würden als leistungspflichtig identifizierte Autonome Gemeinschaften („reiche“ Regionen) an die als empfangsberechtigt angesehenen Einheiten der gleichen Ebene („arme“ Regionen) Ausgleichszahlungen leisten und dadurch die Finanzkraft der finanzschwachen Regionen steigern. In Spanien würden Navarra, Madrid, La Rioja, Katalonien, die Balearen, das Baskenland, Aragonien und vielleicht Valencia diejenigen Autonomen Gemeinschaften sein, die im Falle einer Einführung eines Länderfinanzausgleichs die entsprechenden Ausgleichszahlungen hinnehmen würden.²³

Die folgende Tabelle schildert das Ranking der Autonomen Gemeinschaften im Jahre 2001.

23 Das Baskenland und Navarra verfügen über alte territoriale Freiheiten und Privilegien, die sog. „Fueros“, und nehmen nicht an der Verwirklichung des Solidaritätsprinzips teil. Mit der Einführung eines Länderfinanzausgleichs wäre die Teilnahme dieser Gebietskörperschaften an der Anhebung der Finanzkraft der armen Autonomen Gemeinschaften notwendig.

Tabelle Nr 11: Regionale Disparitäten und Abweichung vom regionalen und vom europäischen Durchschnitt.

Index je Einwohner			
	Regionales Bruttoinlandsprodukt (Marktpreise)	Verfügbares Bruttofamilieneinkommen*	Abweichung vom europäischen Durchschnitt in KKP
	2001	2001	2001
Balearen	130.80 (1)	113.07 (5)	108.54 (2)
Madrid	128.38 (2)	118.55 (2)	114.24 (1)
Navarra	123.60 (3)	120.32 (1)	107.30 (4)
Katalonien	122.23 (4)	113.29 (4)	108.23 (3)
La Rioja	115.99 (5)	118.37 (3)	99.89 (6)
Baskenland	115.41(6)	112.73 (6)	104.93 (5)
Aragonien	107.12 (7)	108.72 (7)	96.64 (7)
Valencia	102.14 (8)	100.63 (9)	87.15 (8)
Spanien	100.00	100.00	87.46
Kastilien-León	92.77 (9)	101.41(8)	81.48 (10)
Kantabrien	92.41 (10)	96.46 (10)	82.49 (9)
Kan. Inseln	90.63 (11)	84.52 (16)	73.37 (12)
Asturien	83.30 (12)	95.09 (11)	74.18 (11)
Galicien	83.05 (13)	93.07 (12)	73.34 (13)
K.-La Mancha	82.01 (14)	87.99 (15)	71.17 (14)
Murcia	79.02 (15)	83.11 (17)	68.60 (17)
Ceuta	75.26 (16)	88.88 (14)	69.17 (15)
Melilla	75.12 (17)	91.07 (13)	68.71 (16)
Andalusien	73.95 (18)	81.40 (18)	63.42 (17)
Extremadura	70.59 (19)	80.71 (19)	61.83 (18)

Der Index „verfügbares Bruttofamilieneinkommen“ weicht von dem Index „regionales Bruttoinlandsprodukt“ wegen der unterschiedlichen industriellen Entwicklung und des redistributiven Effekts der öffentlichen Hand ab. Quelle: Cuadernos de Información Económica nº167 (Marzo-Abril 2002). Fundación FUNCAS de las Cajas de Ahorros.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, innerhalb des Systems des vertikalen Finanzausgleichs mit horizontaler Wirkung zu bleiben, wo die Zentralebene die Zuführung von Ausgleichszahlungen zur Erreichung der fiskalischen Gleichheit selbst abwickelt, aber die finanzstarken Regionen ihrerseits einen Beitrag je nach

Finanzkraft an die Zentralebene für den Abbau fiskalischer Disparitäten überweisen sollten. Diese Modalität besteht schon bei den Autonomen Gemeinschaften Baskenland und Navarra, wenngleich zu einem anderen Zweck. Diese zwei Regionen überweisen einen Beitrag an die Zentralebene in drei Zahlungen, der dem Wert der Dienstleistungen entspricht, die im Gebiet des Baskenlandes und Navarras von der Zentralebene geleistet werden.

Mit der neuen Regierung von Rodríguez Zapatero wird auch eine neue Ära in der Entwicklung des spanischen Finanzausgleichssystems beginnen. Sein Ziel, die Finanzverwaltung zu dezentralisieren und ein gemildertes Trennsystem einzuführen, könnte für die Verwirklichung der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit von größtem Vorteil sein. Wichtig ist es, die Regelungen für die Gestaltung eines künftigen horizontalen Finanzausgleichs klar zu definieren und von den Erfahrungen anderer Länder mit föderalen Strukturen und langer Tradition bei der Durchführung des Länderfinanzausgleichs zu lernen. Solche Änderungen werden voraussichtlich erst am 01.01.2007 Gestalt annehmen, wenn das neue Finanzausgleichssystem für den Zeitraum 2007-2012 in Kraft treten wird.

VI. Schlussbemerkung

Die Abfuhr der überdurchschnittlichen Finanzkraft an die Zentralebene mit dem Ziel, eine annähernde Pro-Kopf-Finanzausstattung zu schaffen und die Sicherung einer erreichten relativen Wohlstandposition im ganzen Nationalterritorium zu gewährleisten, hat sich zu einem zentralen Thema in den politischen Debatten Spaniens entwickelt.

Die Form des kooperativen Föderalismus, der die Finanzbeziehungen zwischen den Autonomen Gemeinschaften und der Zentralebene in den letzten Dekaden in Spanien stark geprägt hat, ist in der Gegenwart von einigen Fachexperten in Frage gestellt worden. Eine Stärkung der Autonomie der Regionen auf der Einnahmenseite und die Einführung eines gemilderten Trennsystems sind Tendenzen, die immer stärker vertreten werden. Auf der einen Seite wurde Anfang der neunziger Jahre die Beteiligung an dem Einkommensteueraufkommen positiv beurteilt, da diese einen ersten Schritt zur Dezentralisierung der Steuerquellen darstellte. Auf der anderen Seite reichte die Teilabtretung dieser einzigen Steuer nicht aus, um die Eigenverantwortung der Autonomen Gemeinschaften zu stärken und die Pflege der Steuerquellen zu verbessern.

Nach dem Wegfall des größten Teils der europäischen Fonds ab dem Jahre 2007 wird es noch einer besonderen finanziellen Unterstützung der ärmsten Autonomen Gemeinschaften bedürfen. Mit dem Übergang zu einem gemilderten Trennsystem könnte die Einführung eines Länderfinanzausgleichs, nach einer angemessenen Anhebung auf Seiten der Zentralebene der regionalen Einnahmen, die Finanzkraftunterschiede der Regionen verringern und die Eigenverantwortlichkeit der finanzschwachen Autonomen Gemeinschaften stärken; denn die Verantwortlichkeit der Regionen als Empfänger gegenüber anderen Autonomen Gemeinschaften als Nettozahler wird möglicherweise stärker empfunden werden als gegenüber Zuweisungen und Subventionen durch die Zentralebene.

Literaturverzeichnis

Constitución Española

Jefatura del Estado

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas

Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril, por la que se da nueva redacción a los artículos 4.1, y 7.1 y 2, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas

Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta

Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla

Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA

Ley Orgánica 10/1998, de 17 de diciembre, complementaria de la Ley sobre introducción del Euro

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria

Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)

Ley Orgánica 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía

Ministerio de Hacienda

Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial

Informe sobre la Financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas 1997

Informe sobre la Financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas 1998

Informe sobre la Financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas 1999

Informe sobre la Financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas 2000

Intervención General de la Administración del Estado

Boletín de Información Estadística del Sector Público Series Anuales 1980

Boletín de Información Estadística del Sector Público Series Anuales 1986

Boletín de Información Estadística del Sector Público Series Anuales 1992

Boletín de Información Estadística del Sector Público Series Anuales 1998

Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2002

Comisiones Mixtas para el traspaso de competencias educativas

Real Decreto 1826/1998, de 28 de agosto; BOE 24.9.1998 Rioja (La)

Real Decreto 1982/1998, de 18 de septiembre; BOE 23.10.1998 Aragonien

Real Decreto 2671/1998, de 11 de diciembre; BOE 20.1.1999 Kantabrien

Real Decreto 926/1999, de 28 de mayo; BOE 30.6.1999 Madrid

Real Decreto 938/1999, de 4 de junio; BOE 30.6.1999 Murcia

Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio; BOE 1.9.1999 Kastilien-León

Real Decreto 1801/1999, de 26 de noviembre; BOE 21.12.1999 Extremadura

Real Decreto 1844/1999, de 3 de diciembre; BOE 29.12.1999 Kastilien-La Mancha

Real Decreto 2081/1999, de 30 de diciembre; BOE 4.2.2000 Asturien

Consejo de Política Fiscal y Financiera

Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial (BOE nº 80, de 3 de abril de 1984)

Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial (Vigente hasta el 1 de enero de 2002)

Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991 (BOE 3 de noviembre de 1988; corr. err. BOE 29 de noviembre)

Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996

Acuerdo 1/2001, de 27 de julio, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 2002-2006

Cuadernos de Información Económica nº167 (Marzo-Abril 2002). El desarrollo regional camina hacia el sureste. Fundación FUNCAS de las Cajas de Ahorros