

MITTEILUNGSVORSCHLAG [SERIE E / 2015 / 1.1 / DE]

Datum: 13/02/2015

Autorin: Marta Espasa Queralt

FISKALISCHE DEZENTRALISIERUNG IN SPANIEN

Die fiskalische Dezentralisierung ist ein Konzept, das von Wirtschaftstheoretikern äußerst positiv bewertet wird und sich auch in der Praxis auf internationaler Ebene bewährt hat. Das Hauptargument für die Dezentralisierung besteht darin, dass sie zu einem höheren Wohlstand der Bürger führt, da die subzentralen Regierungen (auf regionaler und kommunaler Ebene) durch ihre größere Bürgernähe besser über die Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung informiert sind und somit die öffentliche Politik entsprechend anpassen können. Im Gegensatz dazu hat eine zentralisierte, einheitliche und homogene Versorgung in einem Staat, in dem es unterschiedliche territoriale Interessen gibt, einen geringeren Wohlstand zur Folge (Oates, 1972). Weitere Argumente für die Dezentralisierung sind eine größere demokratische Einflussnahme der Bürger auf die subzentralen Regierungen (Lockwood, 2006), was eine effizientere Bereitstellung von Gütern und öffentlichen Dienstleistungen ermöglicht. Zudem schafft die Dezentralisierung höhere Innovationsanreize: durch wesentlich mehr subzentrale Regierungen, die die gleichen Dienstleistungen erbringen, multiplizieren sich auch die Innovationsmöglichkeiten. Wenn jedoch keine unterschiedlichen territorialen Interessen bestehen und durch die zentrale Bereitstellung einer Leistung erhebliche Skaleneffekte aufgrund eines hohen Fixkostenanteils erzielt werden können, ist eine solche Versorgung effektiver.

Auf internationaler Ebene werden diese Empfehlungen ziemlich genau erfüllt. Zentralisiert sind im Allgemeinen öffentliche Güter mit hohen Fixkosten, zum Beispiel die Verteidigung. Andererseits werden Güter und Dienstleistungen individuelleren Charakters wie Gesundheit, Sozialwesen, Bildung, Kultur und Freizeit und sogar der Wirtschaftssektor in den meisten Ländern auf subzentraler Regierungsebene verwaltet.

In diesem Zusammenhang sollte hervorgehoben werden, dass sowohl Einheitsstaaten mit zwei Regierungsebenen (zentral und kommunal) als auch föderale Staaten mit drei Regierungsebenen (zentral, regional und kommunal) dezentralisierte Strukturen aufweisen. Tatsächlich sind die am stärksten dezentralisierten Länder der Welt Einheitsstaaten (z. B. Dänemark, Finnland und Schweden).

Allerdings bedeutet Dezentralisierung nicht nur eine Übertragung der Entscheidungs- und Verwaltungskompetenzen in bestimmten Bereichen der öffentlichen Politik an die bürgernahen Verwaltungsorgane, sondern auch die Übertragung der Entscheidungs- und Verwaltungskompetenzen über die notwendigen Ressourcen zur entsprechenden Finanzierung. Für eine effiziente Dezentralisierung der Ausgaben und die Garantie der Rechenschaftspflicht bedarf es gleichzeitig einer wahren Dezentralisierung der Einnahmen. Haben

die subzentralen Regierungen jedoch keine Entscheidungskompetenz über die Einnahmen, wird die Autonomie erheblich eingeschränkt.

Ein wichtiger Aspekt bei der Dezentralisierung ist also nicht nur das verwaltete Ausgaben- oder Einnahmenvolumen, sondern die Fähigkeit der subzentralen Regierungen, über die übertragenen Ausgaben und Einnahmen zu entscheiden. Genau dadurch zeichnet sich die Qualität der Dezentralisierung aus, anderenfalls würde es sich um eine reine Dezentralisierung der Verwaltung handeln, aber nicht um eine echte politische Dezentralisierung. Daher bedeutet Dezentralisierung im Wesentlichen Vielfalt in der Gestaltung der Politik, Vielfalt in der Verwaltung und auch Vielfalt bei den erzielten Ergebnissen. Darin besteht der tatsächliche Wert der Dezentralisierung.

Zur Ermittlung des Grades der fiskalischen Dezentralisierung eines Landes und seiner Positionierung im internationalen Vergleich wird als Indikator häufig der prozentuale Anteil der von den subzentralen Regierungen verwalteten Ausgaben an den öffentlichen Gesamtausgaben verwendet. Die aktuellsten Daten der OECD zeigen, dass im Jahr 2012 das am stärksten dezentralisierte Land Dänemark war; hier entsprach der Anteil der lokalen Ausgaben 62 % der öffentlichen Ausgaben, während der Anteil der zentralen Regierung nur 38 % betrug. An zweiter Stelle stand die Schweiz mit einem Ausgabenanteil der subzentralen Regierungen von 58 %, gefolgt von Schweden mit 49 %, den Vereinigten Staaten mit 47 % und Spanien mit 40 %.



Quelle: OECD

Wie bereits erläutert, sind die von den subzentralen Regierungen verwalteten Ausgaben eine Sache, die Befugnis, über die Ausgabenpolitik zu entscheiden, jedoch eine andere. Selbstverständlich ist dieser Aspekt quantitativ schwer zu messen, er ist aber qualitativ von größter Bedeutung. So hat beispielsweise die Regierung Kataloniens einen Bericht erstellt, in dem die von der Zentralregierung (grundsätzlich auf gesetzlichem Wege) festgelegten Maßnahmen zur Rezentralisierung erfasst sind. Diese Maßnahmen haben zu einem bedeutenden Verlust der Entscheidungsfähigkeit der katalanischen Regionalregierung (*Generalitat de Catalunya*) geführt und somit zu erhöhten Spannungen über die jeweiligen Zuständigkeiten. Dagegen werden in anderen dezentralisierten Ländern, vor allem in solchen mit föderaler Struktur, den Regionalregierungen die vollen Zuständigkeiten erteilt, was ein Eingreifen der Zentralregierung erschwert.

In Bezug auf die Einnahmen verursacht in Spanien eine mangelhafte Steuer- und Finanzautonomie der autonomen Gemeinschaften erhebliche Probleme bei der Verwaltung der übertragenen Leistungen, was wiederum die Qualität der steuerlichen Dezentralisierung verringert. Der Grund dafür liegt im System der gemeinsamen Finanzierung der autonomen Gemeinschaften. Das aktuelle Modell basiert auf zwei zentralen Bereichen, den Steuern und den Transferzahlungen. Abgesehen von den eigenen Steuererträgen, die aufgrund der wenigen Bereiche ohne zentralstaatliche Gesetzgebung nur geringfügige Bedeutung haben, sind insbesondere die Steuern zu erwähnen, die der Staat im Laufe der Zeit an die autonomen Gemeinschaften übertragen hat. Diese Übertragung betrifft die (vollständige oder partielle) Steuererhebung, die Regulierungskompetenzen (grundsätzlich nur im Bereich der Vermögens- und Einkommenssteuer) sowie die Verwaltung (alleinig im Bereich der Vermögens- und Spielsteuer).

Diese fehlende Steuerautonomie wird durch die Tatsache verschärft, dass der autonomen Gemeinschaft von der Gesamtsumme der von ihr erhobenen Steuern nur 25 % zustehen, während die verbleibenden 75 % unter allen autonomen Gemeinschaften mittels vier spezifischer Fonds (Garantiefonds der grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen, Suffizienzfonds, Fonds für Zusammenarbeit und Wettbewerbsfonds) anhand bestimmter Indikatoren (jeweiliger Bevölkerungsanteil, Erhalt des Status quo etc.) umverteilt werden.

Dementsprechend erzeugt dieses Modell einen hohen Mangel an steuerlicher Mitverantwortung, da das aktuelle System den autonomen Gemeinschaften die Einbehaltung von lediglich 25 % ihrer Steuermittel erlaubt. Das heißt, obwohl die Daten zur Verteilung der Einnahmen auf die verschiedenen Regierungsebenen zeigen, dass 2012 Spanien eines der am stärksten dezentralisierten Länder war – 57 % der nicht-finanziellen Erträge werden von der Zentralregierung, 31 % von den autonomen Gemeinschaften, 11 % von autonomen Körperschaften verwaltet – sind in der Praxis jedoch ein Großteil der den autonomen Gemeinschaften zugewiesenen Einnahmen, obwohl sie die Form einer übertragenen Steuer haben, letztendlich reine Transferzahlungen. Dies führt zu einem Mangel an finanzieller Autonomie, einem bedeutenden Risiko unzureichender Finanzmittel, einer sehr geringen Steuerverantwortung sowie zur Nichterfüllung des Prinzips der Ordinalität. Letzteres resultiert daraus, dass sich autonome Gemeinschaften mit höherer Steuerkraft nach Anwendung der

vier Fondsmodelle letztendlich auf den hinteren Positionen des spanischen Rankings wiederfinden (in Bezug auf die Mittel pro Einwohner) und die autonomen Gemeinschaften mit einer geringeren Steuerkraft schließlich über mehr Mittel pro Einwohner zur Finanzierung derselben Dienstleistungen verfügen¹. Gleichzeitig ist das aktuelle Model wenig transparent und so komplex, dass eine Kontrolle seitens der Bürger fast unmöglich ist und somit die Vorteile der Dezentralisierung reduziert werden.

Im Gegensatz hierzu erkennt die Spanische Verfassung den foralen Gemeinschaften Euskadi (Baskenland) und Navarra die volle Steuerhoheit über die in ihren Territorien erhobenen Abgaben zu. Auf diese Weise verfügen diese Gemeinschaften über eine höchstmögliche Steuerautonomie- und Verantwortung, da sie die volle gesetzgeberische Kompetenz über diese Abgaben besitzen – lediglich eingeschränkt durch die gemeinschaftlichen Richtlinien der Europäischen Union – und sie zudem berechtigt sind, alle Steuern durch eine eigene Steuerbehörde einzuziehen und zu verwalten.

Es ist also offensichtlich, dass Spanien noch ein langer Weg zur fiskalischen Dezentralisierung bevorsteht, nicht nur in Bezug auf die Ausgaben, sondern auch im Hinblick auf die Einnahmen.

Bibliografie

Generalitat de Catalunya (2014a): *Recull de mesures centralitzadores adoptades o impulsades per l'Estat*

http://www.ara.cat/politica/Governacio-informe-recentralitzacio-Estat-Generalitat_ARAFIL20140402_0002.pdf

Generalitat de Catalunya (2014b), *Documento de análisis del modelo de financiación de las comunidades autónomas*.

http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_sp_financament/documents/financament_autonomic/liquidacio_model_financament_ca/analisi_del_modelo_de_financiacion_lofca_2009-2.pdf

Lockwood, B. (2006), The political economy of decentralization. In E. Ahmad & G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (33-60). Chentelham: Edward Elgar Publishing limited.

Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Marta Espasa Queralt, Professorin für Finanzwissenschaft an der Universität Barcelona (UB) und Mitglied des Wirtschaftsinstituts von Barcelona (IEB)

¹ Für eine genaue Analyse siehe *Generalitat de Catalunya* (2014b).