

Technische Hochschule Darmstadt

Fachbereich 1

Rechts- und Wirtschaftswissenschaften

Die Reform des spanischen Finanzausgleichs:

Historische Bedingungen, Theoretische Erfordernisse, Europapolitische Konsequenzen

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades

der Wirtschaftswissenschaften (Dr.rer.pol.)

vorgelegt von:

Juan Rigall Jiménez
aus Oberhausen



Referent: Prof. Dr.Dr.h.c. Bert Rürup, TH Darmstadt
Korreferent: Prof. Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig

Tag der Einreichung: 19. Januar 1995

Tag der mündlichen Prüfung: 12. Juni 1995

D 17
Darmstadt 1995

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Verzeichnis der Abbildungen	XVII
Verzeichnis der Abkürzungen	XIX
Verzeichnis der Symbole	XXIII
Verzeichnis der Tabellen	XXVII
Einleitung	1

Erstes Kapitel

Die theoretischen und institutionellen Rahmenbedingungen

A. Die theoretischen Rahmenbedingungen	5
I. Der Begriff des <i>Finanzausgleichs</i>	5
a) Motivierung des Begriffs <i>Finanzausgleich</i>	5
1. Ökonomische Motivierung	5
2. Staatsrechtliche Motivierung	7
3. Staatspolitische Motivierung	8
b) Methodologische und konzeptionelle Folgerungen	9
II. Die theoretische Grundlegung der Aufgaben- und Einnahmenverteilung	11
a) Zielkategorien des <i>Finanzausgleichs</i>	11
1. Außerökonomische Zielkategorien	11
1.1. Politische und juristische Zielkategorien	11
1.2. Technische Zielkategorien	13
2. Ökonomische Zielkategorien	14
2.1. Allokation	14
2.1.1. Dezentralisierungskriterien	15
2.1.2. Zentralisierungskriterien	17
2.1.3. Effiziente Produktion	21
2.1.3.1. Zentralisierungskriterien	22
2.1.3.2. Dezentralisierungskriterien	22
2.2. Distribution	23
2.3. Stabilisierung	25
2.4. Zusammenfassung	27
III. Die theoretische Ausgestaltung der Einnahmenverteilung	28
a) Abgrenzung der öffentlichen Einnahmen	28
b) Verteilung der öffentlichen Einnahmen auf die Gebietskörperschaften	29
1. Gliederung der Einnahmehoheit in Teilkompetenzen	30
1.1. Verteilung der Entscheidungskompetenzen	30
1.2. Verteilung der Durchführungskompetenzen	34
1.3. Verteilung der Ertragskompetenzen	34
2. Vertikaler <i>Finanzausgleich</i>	35
2.1. Trennsysteme	35

2.1.1.	Konkurrenzsystem.....	36
2.1.2.	Gebundene Trennsysteme	36
2.1.2.1.	Gebundenes Trennsystem mit voller Gestaltungskompetenz.....	36
2.1.2.2.	Anrechnungssystem	36
2.1.2.3.	Zuschlagssystem	37
2.1.2.4.	Trennsystem ohne Gestaltungskompetenz	37
2.2.	Verbundsysteme.....	38
2.2.1.	Steuerüberweisungen	38
2.2.2.	Finanzzuweisungen.....	38
2.2.2.1.	Allgemeine Finanzzuweisungen.....	39
2.2.2.2.	Bedarfszuweisungen	39
2.2.2.3.	Zweckzuweisungen	39
2.3.	Mischsysteme.....	40
2.4.	Vertikales Verteilungsgleichgewicht	40
3.	Horizontaler Finanzausgleich.....	41
3.1.	Interpretationen der fiskalischen Gleichheit	43
3.1.1.	Die Konzepte von Buchanan, Musgrave u.a.	43
3.1.1.1.	Der individualistische Ansatz.....	43
3.1.1.2.	Der körperschaftliche Ansatz	44
3.1.2.	Theoretisches Modell.....	46
3.1.2.1.	Vertikale fiskalische Gleichheit	46
3.1.2.2.	Horizontale fiskalische Gleichheit	49
3.1.2.3.	Erste Implikationen der Verteilungsformel.....	51
3.1.2.4.	Anreizwirkung der Verteilungsformel.....	53
3.2.	Indikatoren für Finanzkraft und Finanzbedarf.....	55
3.2.1.	Messung der Finanzkraft.....	55
3.2.1.1.	Steuereinnahmen	56
3.2.1.2.	Sonstige Einnahmen	59
3.2.2.	Messung des Finanzbedarfs	61
3.2.3.	Bestimmung des Ausgleichsgrades.....	64
B.	Institutionelle Rahmenbedingungen	65
I.	Supranational	66
a)	Eine erste Abgrenzung.....	66
b)	Der Vertrag von Maastricht.....	67
1.	Konvergenz.....	69
2.	Kohäsion.....	71
2.1.	Die ökonomische Begründung.....	72
2.2.	Die gesellschaftspolitische Begründung	73
c)	Der Vertrag von Maastricht und der nationale Finanzausgleich	74
1.	Normative Rahmenbedingungen	74
2.	Technische Rahmenbedingungen	75
II.	National.....	76
a)	Vorbemerkungen	76
b)	Die spanische Verfassung von 1978.....	76
c)	Die Prinzipien der Einnahmenverteilung.....	77
d)	Die Konkretisierung der Prinzipien.....	78;

1. Methodologische Vorbemerkungen	78
2. Die finanzielle Autonomie	79
3. Das Prinzip der Solidarität.....	82
4. Solidarität und Gleichheit.....	86
5. Das Prinzip der Gleichheit.....	89
6. Die Solidarität im Spannungsfeld der übrigen Prinzipien	90
7. Zusammenfassung und Quintessenz.....	91
C. Rationalitätskriterien.....	95
I. Vorbemerkungen.....	95
a) Postulate.....	96
b) Vorgehensweise.....	99
c) Systematisierung.....	99
II. Beschreibung der Kriterien.....	100
a) Normative Anforderungen.....	101
1. Kompatibilität mit den supranationalen Rahmenbedingungen	102
2. Kompatibilität mit den nationalen Rahmenbedingungen	102
3. Kompatibilität mit den fiskaltheoretischen Grundlagen.....	104
b) Logische Anforderungen	105
1. Vollständigkeit	105
2. Widerspruchsfreiheit	106
3. Unabhängigkeit.....	107
c) Verfahrenstechnische Anforderungen	107
1. Hauptziel: Eignung	108
2. Nebenziele: Praktikabilität, Transparenz, Wirtschaftlichkeit, Effizienz	108
d) Ergebnisorientierte Anforderungen	110
1. Hauptziele.....	111
1.1. Gleichbehandlungsgebot.....	111
1.2. Anreizkompatibilität	111
1.3. Stetigkeit	112
1.4. Ausreichende Finanzausstattung	112
1.5. Flexibilität	112
2. Nebenziele	113
2.1. Entlastungsprinzip.....	113
2.2. Dauerhaftigkeit der Einnahmen	114
2.3. Finanzpolitischer Gestaltungsspielraum	114
III. Operationalisierung der Kriterien	115
a) Normative Anforderungen.....	116
b) Logische Anforderungen	116
c) Verfahrenstechnische Anforderungen	116
d) Ergebnisorientierte Anforderungen	116

Zweites Kapitel

Der spanische Finanzausgleich

A. Die konstitutionellen Rahmenbedingungen.....	117
I. Historische Entwicklung der regionalen Frage.....	117

a)	La Reconquista (720 - 1492): Auf dem Weg zur staatlichen Einheit.....	117
b)	Die Katholischen Könige: Spanien als Einheit.....	118
c)	Der spanische Erbfolgekrieg: Zentralismus.....	119
d)	Die erste Republik (1873 - 1875): Der spanische Föderalismus.....	120
e)	Die zweite Republik (1931 - 1936): Der Regionalstaat.....	121
f)	Die Franco-Diktatur (1939 - 1976): Unterdrückung und Unitarisierung mit Ausnahmen.....	121
g)	Exkurs: Die Entwicklung der foralen Sonderrechte.....	122
II.	Die Verfassung von 1978.....	125
a)	Vorläufer der Verfassung von 1978.....	126
1.	Das Verfassungsprojekt von 1873.....	126
2.	Die Verfassung von 1931.....	127
2.1.	Das Statut von Nuria.....	129
2.2.	Das Autonomiestatut Kataloniens von 1932.....	130
3.	Zusammenfassung: Existiert ein historisches Modell eines spanischen Finanzausgleichs?.....	131
b)	Der zeitgeschichtliche Kontext des Jahres 1978.....	133
c)	Die Prinzipien der spanischen Verfassung.....	135
1.	Die vorgelagerten allgemeinen Prinzipien.....	135
2.	Die allgemeinen Prinzipien des dezentralen Staatsaufbaus.....	136
2.1.	Das Prinzip der Einheit.....	136
2.2.	Das Prinzip der Freiheit.....	136
2.3.	Das Prinzip der Gleichheit.....	137
2.4.	Das Prinzip der Vielfalt.....	138
d)	Typisierung der AG.....	139
1.	AG des ordentlichen Typs.....	140
2.	AG des außerordentlichen Typs.....	142
B.	Der Finanzausgleich in der Verfassungstheorie.....	143
I.	Die Aufgabenverteilung.....	143
a)	Die Gesetzgebungskompetenzen.....	144
b)	Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen.....	146
c)	Die Verteilung der Finanzierungskompetenzen.....	146
II.	Die Einnahmenverteilung.....	146
a)	Die Zusammenfassung der verfassungsrechtlichen Prinzipien.....	146
b)	Die Verteilung der Einnahmequellen.....	147
c)	Die Verteilung der Teilkompetenzen.....	148
1.	Die Entscheidungskompetenzen.....	149
2.	Die Durchführungskompetenzen.....	151
C.	Der Finanzausgleich in der Verfassungswirklichkeit.....	153
I.	Die Entwicklung des Autonomieprozesses.....	153
II.	Die resultierende Aufgabenverteilung.....	154
D.	Die resultierende Einnahmenverteilung.....	156
I.	Vertikale Einnahmenverteilung.....	156
a)	Einnahmenverteilung nach dem Trennsystem.....	156
1.	Renditen aus Vermögen und privatrechtlichen Aktivitäten.....	156
2.	Eigene Steuern, Gebühren und spezielle Abgaben.....	156
2.1.	Eigene Steuern.....	156f

2.2. Eigene Gebühren.....	158
2.3. Eigene spezielle Abgaben.....	158
3. Zuschläge auf staatliche Steuern.....	159
4. Abgetretene Steuern.....	159
b) Einnahmenverteilung nach dem Verbundsystem.....	162
1. Allgemeine Finanzzuweisungen.....	162
1.1. Beteiligung an den Einnahmen des Staates.....	162
1.1.1. Die konstituierende Phase.....	163
1.1.2. Die Übergangsphase.....	164
1.1.3. Evaluierung der Übergangsphase.....	165
1.1.4. Die definitive Phase.....	167
1.1.4.1. Berechnung der Initialverteilung.....	168
1.1.4.2. Aktualisierung der Initialverteilung.....	172
1.1.5. Evaluierung der definitiven Phase.....	174
1.1.6. Die entscheidende Phase.....	179
1.1.6.1. Berechnung der Initialverteilung.....	180
1.1.6.2. Aktualisierung der Initialverteilung.....	184
1.1.7. Das Zusatzabkommen vom 7. Oktober 1993.....	184
1.2. Mindestniveau-Zuweisungen.....	185
2. Zweckgebundene Finanzzuweisungen.....	185
2.1. Die Zuweisungen für das Gesundheits- und Sozialwesen.....	185
2.1.1. Die AG des gemeinsamen Regimes.....	186
2.1.2. Die AG des foralen Regimes.....	188
2.2. Kompensationsfonds FCI.....	189
2.2.1. Die Einführungsphase (1982 - 1989).....	189
2.2.2. Die Verteilung der Fondsmittel in der Einführungsphase.....	190
2.2.3. Die Koordinationsphase (ab 1990).....	191
2.3. Europäische Strukturhilfen.....	194
2.4. Sonstige Finanzhilfen.....	195
E. Das aktuelle Finanzausgleichssystem der foralen AG.....	195
I. Die Einnahmenverteilung nach dem Trennsystem.....	198
a) Die konzertierten Steuerarten.....	198
1. Die Abgrenzung der Kompetenzbereiche.....	199
2. Die staatlichen Kompetenzen.....	199
3. Die Prinzipien der foralen Einnahmenverteilung.....	200
4. Die Anknüpfungspunkte der wichtigsten Steuerarten.....	202
4.1. Die Einkommensteuer.....	203
4.2. Die Körperschaftsteuer.....	203
4.3. Die Umsatzsteuer.....	205
b) Die übrigen Einnahmen.....	205
II. Die Einnahmenverteilung nach dem Verbundsystem.....	206
a) Die Bestimmung der Umlage.....	206
b) Die Initialverteilung und ihre Aktualisierung.....	210
III. Interner vertikaler Finanzausgleich.....	211
a) Die Aufgabenverteilung.....	212
b) Die Einnahmenverteilung.....	212
c) Zusammenfassung.....	214

d) Der horizontale Effekt des vertikalen Finanzausgleichs.....	215
F. Exkurs: Die regionale Verteilung der Wirtschaftsleistung in Spanien	216
I. Vorbemerkungen.....	216
II. Das Ausmaß regionaler Disparitäten in Spanien	217
III. Einbindung der spanischen Volkswirtschaft in den europäischen Kontext.....	222

Drittes Kapitel

Defizitanalyse

A. Normative Anforderungen	223
I. Supranationale Kompatibilität	223
II. Nationale Kompatibilität.....	224
III. Fiskaltheoretische Kompatibilität.....	225
a) Kompatibilität mit Kriterien aus der Föderalismustheorie	225
1. Die räumliche Streuung des Steueraufkommens.....	225
2. Die Konjunktur reagibilität des Steueraufkommens	229
3. Die Wachstumsreagibilität des Steueraufkommens	229
b) Kompatibilität mit benachbarten Politikbereichen	230
1. Die Regionalpolitik	230
2. Die Stabilisierungspolitik	231
B. Logische Anforderungen	232
I. Vollständigkeit	232
II. Widerspruchsfreiheit und Unabhängigkeit	233
C. Verfahrenstechnische Anforderungen.....	234
I. Hauptziel: Eignung	234
a) Der horizontale Finanzausgleich im Hinblick auf die Prinzipien der Solidarität und Gleichheit.....	235
1. Die Finanzkraft.....	235
2. Der Finanzbedarf.....	237
2.1. Die originäre Finanzbedarfsermittlung.....	239
2.2. Weiterführende Untersuchungen	241
3. Das Ausmaß des Ausgleichs	242
b) Der Finanzausgleich im Hinblick auf die übrigen Prinzipien	243
II. Nebenziele: Praktikabilität, Transparenz, Wirtschaftlichkeit, Effizienz.....	245
a) Die Berechnung der Initialverteilung	245
b) Die Aktualisierung der Initialverteilung.....	246
D. Ergebnisorientierte Anforderungen.....	247
I. Hauptziele	247
a) Gleichbehandlung	247
1. Die zweckgebundenen Zuweisungen im Gesundheitswesen	247
2. Ungleichbehandlung im fiskalischen Wettbewerb.....	248
3. Ungleichbehandlung bei der Finanzierung des Bildungswesens	249
b) Anreizkompatibilität.....	249
1. Die eigenen Steuern.....	249
1.1. Vorbemerkungen.....	249
1.2. Ergebnisse	250

- 2. Die abgetretenen Steuern.....251
- 3. Die Einkommensteuer als Gemeinschaftsteuer253
- 4. Das gesamtstaatliche Handeln254
- 5. Die Strategieanfälligkeit254
- c) Stetigkeit254
- d) Ausreichende Finanzausstattung255
- e) Flexibilität.....255
- II. Nebenziele.....256
 - a) Entlastungsprinzip256
 - b) Dauerhaftigkeit der Einnahmen256
 - c) Finanzpolitischer Gestaltungsspielraum.....257

Viertes Kapitel

Optionen

- A. Die Ausgangssituation257
 - I. Der politische Kontext.....257
 - II. Der untersuchungsspezifische Kontext.....258
 - III. Defizite und erste Lösungsansätze.....258
 - IV. Zwischenergebnis265
- B. Die grundsätzlichen Optionen.....266
 - I. Der Finanzbedarf der zusätzlichen Kompetenzen.....266
 - a) Finanzbedarfsindikatoren für das Gesundheitswesen.....267
 - 1. Der Bevölkerungsanteil268
 - 2. Die Altersstruktur der Bevölkerung268
 - 3. Mortalität und Morbidität.....270
 - 4. Die versorgungstechnische Infrastruktur und deren Benutzung.....271
 - 5. Sozioökonomische Indikatoren272
 - b) Die Berechnung des Finanzbedarfs für das Gesundheitswesen.....273
 - 1. Die Formel der Resource Allocation Working Party273
 - 2. Die vorgeschlagene Finanzbedarfsformel274
 - 3. Der Ausgleich von Externalitäten.....277
 - c) Finanzbedarfsindikatoren für das Bildungswesen.....280
 - d) Die Berechnung des Finanzbedarfs für das Bildungswesen.....283
 - II. Der Finanzbedarf der allgemeinen Kompetenzen.....284
 - III. Modell eines vertikalen Finanzausgleichs286
 - IV. Die Steuereinnahmenverteilung288
 - V. Modell eines horizontalen Finanzausgleichs291
 - VI. Vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt.....295
- Fazit**297

Anhang

A. Das Abkommen vom 7.10.1993	301
I. Die fiskalische Verantwortlichkeit vor dem 7.10.93	301
a) Die Berechnung von PIE	301
b) Zusammenfassung	303
II. Die Reform vom 7.10.93	303
B. Abbildungen	307
C. Tabellen	317
Resumen	347
Literaturverzeichnis	349