

Fiskalischer Wettbewerb und Einkommensumverteilung

Lars P. Feld

Universität St. Gallen

1. Einleitung

Seit nahezu vier Jahrzehnten wird in der Europäischen Union (EU) über die schädlichen Folgen des Steuerwettbewerbs und die deshalb wünschbare Harmonisierung direkter Steuern gerungen. Der jüngste Mißerfolg der EU-Kommission in ihrem Bestreben nach einer Regulierung des Steuerwettbewerbs geht nach Ansicht vieler Beobachter auf das Konto des Vereinigten Königreichs. London widersetzt sich kürzlich, darin einzig unterstützt von Luxemburg, dem Vorschlag der Kommission und der restlichen 13 Ratsmitglieder, bei der Auszahlung von Kapitalerträgen an Bürger eines anderen EU-Staates eine Quellensteuer von mindestens 20 Prozent zu erheben oder die Zahlung an die Steuerbehörden des Anlegers zu melden.¹ Damit sollte vermieden werden, daß Investoren ihr Finanzkapital in europäische Steueroasen transferieren, um es dem Zugriff des Fiskus zu entziehen.

Steuerwettbewerb umfaßt nicht nur den Versuch von Staaten, mobiles Finanzkapital anzuziehen. Im Mittelpunkt des Interesses der EU-Finanzminister steht darüber hinaus auch der sog. 'ruinöse' Wettbewerb der Mitgliedsstaaten im Bereich der Unternehmensbesteuerung, insbesondere aber die Möglichkeit multinationaler Unternehmen, über die Setzung grenzüberschreitender Verrechnungspreise Gewinne an den steuergünstigsten Standort des Konzerns zu verlagern.² In nicht allzu ferner Zukunft dürfte auch der europäische Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte einen steuerpolitischen Anstrich erhalten, was den Ruf nach einer Koordination der Einkommensbesteuerung natürlicher Personen provozieren wird.

Hinter dem Bestreben nach Steuerharmonisierung stecken vornehmlich Verteilungspolitische Gründe. Mitgliedsländer mit hoher Steuer-Transfer-Quote befürchten, die Finanzierungsbasis ihres Sozialstaates aufgrund des Steuerwettbewerbs in erheblichem Ausmaß an andere Länder zu verlieren. Mobiles

1. Siehe London als Sündenbock im EU-Steuerstreit, in: *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 261 vom 9. November 1999, S. 21.
2. Siehe Die Verrechnungspreise im Visier des Fiskus, in: *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 269 vom 18. November 1999, S. 26.

Kapital oder die Bezieher hoher Einkommen wandern in Gebietskörperschaften mit einer geringen Steuerbelastung und entziehen sich so der Einkommensumverteilung an ihrem vorherigen Wohnort. In ähnlicher Weise kann erwartet werden, daß Transferempfänger in Gebietskörperschaften mit relativ hohen Sozialeistungen wandern, um dort Transfers zu erhalten. Es sind somit nicht nur die strategischen Steuerpolitiken in den einzelnen Gebietskörperschaften, sondern auch strategische Sozialpolitiken, die bei der Einschätzung dezentraler Umverteilung zu beachten sind. Gebietskörperschaften werden dadurch in zunehmendem Maße einkommenshomogen. Es kommt zu einer Segregierung in reiche und arme Gebietskörperschaften, die eine gewisse Harmonisierung der Einkommensumverteilung auf europäischer Ebene wünschbar macht.

Diese Überlegungen basieren auf der Annahme, daß Umverteilung von Reich zu Arm und nicht aufgrund polit-ökonomischer Mechanismen hin zur Mittelklasse oder zu einflußreichen Interessengruppen erfolgt. Zudem wird angenommen, daß Einkommensumverteilung in einem sinnvollen Umfang stattfindet. Sinn (1997) spricht in diesem Zusammenhang vom *Selektionsprinzip*: Der Staat erfüllt diejenigen Aufgaben, die ihm aus Sicht der ökonomischen Theorie aufgrund von Marktversagen zugewiesen werden, und stellt mit seinem Steuer-Transfer-System eine Versicherung für am Markt nicht versicherbare Risiken bereit. Umverteilung durch den Staat ist in diesem Fall effizienzsteigernd. Geht man jedoch wie Siebert (1998) davon aus, daß Interessengruppen und Regierung in einer Allianz gegen den unorganisierten Steuerzahler die Besteuerung immer höher treiben, um partiellen Interessen Transfers zukommen zu lassen, so ist fiskalischer Wettbewerb und die dadurch induzierte Beschränkung des Umverteilungsstaates wünschenswert. Die aufgrund unvollständigen politischen Wettbewerbs vom öffentlichen Sektor profitierenden Gruppen in der Bevölkerung werden durch fiskalischen Wettbewerb in ihrem Einfluß zurückgebunden. Fiskalischer Wettbewerb stellt ein Substitut für den fehlenden Wettbewerb im politischen System dar.

In diesem Beitrag werden die Möglichkeiten einer dezentralen Einkommensumverteilung auf Basis der vorliegenden theoretischen und empirischen Arbeiten analysiert. Dazu werden in Abschnitt 2 theoretische Erklärungsansätze betrachtet, um die Voraussetzungen für das Auftreten der befürchteten negativen Verteilungswirkungen herauszuarbeiten. In Abschnitt 3 erfolgt eine Darstellung der vorwiegend aus amerikanischen Studien stammenden empirischen Ergebnisse zum fiskalischen Wettbewerb. In Abschnitt 4 werden empirische Resultate über den Zusammenhang von Steuerwettbewerb und Einkommensumverteilung in der Schweiz vorgestellt, auf deren Basis in Abschnitt 5 einige Bemerkungen für mögliche konstitutionelle Regeln zur Einkommensumverteilung im fiskalischen Wettbewerb abgeleitet werden.

2. Einige theoretische Erklärungsansätze

Der Zusammenhang zwischen fiskalischem Wettbewerb und Einkommensumverteilung lässt sich am einfachsten darstellen, wenn man sich auf die Einkommensteuer natürlicher Personen beschränkt.³ Einkommen wird dabei im Sinne der Schanz-Haig-Simons-Systeme im umfassenden Sinne verstanden und beinhaltet daher auch Zinseinkünfte und Kapitalgewinne. Das zuvor angedeutete Argument geht auf Stigler (1957) zurück: Versucht eine Gebietskörperschaft, ihren ärmeren Mitbürgern Transfers zukommen zu lassen, und dazu ihre reicherer Mitbürger über eine progressive Steuer zu belangen, haben die Transferbezieher anderer Gebietskörperschaften – *ceteris paribus* – einen Anreiz zuzuwandern, während die Reichen einen Anreiz haben auszuwandern. In jeder Gebietskörperschaft entstünde eine gleichmäßige Einkommensverteilung, die aber hauptsächlich auf Wanderungsbewegungen und somit auf eine Reduktion (Steigerung) des Pro-Kopf-Einkommens in den ärmeren (reicherer) Gebietskörperschaften zurückzuführen wäre.

Im Gleichgewicht findet man entweder eine segmentierte Gesellschaft mit reichen und armen Gebietskörperschaften,⁴ oder Umverteilungspolitik findet wegen der Antizipation dieses Resultats nicht statt. Umverteilungspolitik wird dadurch letztlich auf dezentraler Ebene unmöglich. Die Schlußfolgerung hieraus scheint eindeutig zu sein: Je mobiler ein Produktionsfaktor ist, desto stärker müssen die entsprechenden Steuern harmonisiert werden. Auf der Ausgabenseite könnte daher eine *a priori* Vermutung für die Zentralisierung bei jenen Staatsaufgaben gegeben sein, bei denen aufgrund ihres distributiven Charakters ein intensiver staatlicher Wettbewerb erwartet werden kann. Auf der Zentralebene taucht dieses Problem nicht auf, da die Mobilität zwischen größeren Gebietskörperschaften geringer ist. Staatliche Umverteilung wäre damit ein Paradebeispiel für eine zentralstaatliche Aufgabe. Dies stellt die dominierende Sichtweise in der Theorie des fiskalischen Föderalismus dar.⁵

Pauly (1973) argumentiert hingegen, daß dezentrale Einkommensumverteilung Pareto-effizient sein kann. Er zeigt für unterschiedliche Mobilitätsgrade der Haushalte, unter welchen Bedingungen dieses Ergebnis auftritt. Unter der Annahme vollständig immobiler Haushalte und altruistischer Reicher – das Nutzenniveau der Armen ist ein Argument in der Nutzenfunktion der Reichen – sind regional verschiedene Umverteilungspolitiken eine notwendige Bedingung für Pareto-effiziente Umverteilung, wenn Verteilungsziele zwischen den Gebietskörperschaften variieren.⁶ Für den Fall, daß nur eine Bevölkerungsgruppe, entweder die Reichen oder die Armen, mobil sind, zeigt Wildasin (1991), daß fiskalische Externalitäten aus dezentraler Umverteilung resultieren.

3. Siehe Cremer, Fourgeaud, Monteiro, Marchand und Pestieau (1996) als Übersichtsaufsatz.

4. Siehe dazu Epple und Romer (1991) und Epple und Platt (1998).

5. Vgl. dazu Oates (1972, 1999).

6. Zudem haben nachgeordnete Gebietskörperschaften in der Verteilungspolitik gegenüber der Zentralebene Informations- und Organisationsvorteile (Raff und Wilson, 1997).

Politiker der einen Region, die nur die Nettonutzen ihres lokalen Umverteilungsprogrammes berücksichtigen, ziehen in Betracht, daß höhere Transfers an die Armen arme Haushalte aus anderen Regionen attrahieren und dadurch höhere Kosten für ihre lokalen Programme induzieren. Sie ignorieren aber, daß Politiker anderer Regionen, aus denen die Armen auswandern, niedrigere Transfers zahlen müssen. Diese Kostenentlastung ist eine positive Externalität für die anderen Regionen, solange diese nicht durch interregionale Transfers zur Finanzierung der gestiegenen Kosten der Umverteilungsregionen herangezogen werden. Dezentrale Umverteilung ist daher aufgrund der fiskalischen Externalität insgesamt zu niedrig.

Brown und Oates (1987) nehmen an, daß alle Haushalte mobil sind und das Haushaltseinkommen exogen vorgegeben ist. In ihrem Modell sind die durchschnittlich in der Volkswirtschaft gezahlten Transfers bei dezentraler Umverteilung niedriger als in einem zentralisierten Umverteilungssystem. Hindriks (1999) untersucht den Fall unvollständiger Mobilität Reicher und Armer, wenn die im Wettbewerb stehenden Gebietskörperschaften das Einkommen der Armen maximieren. Der Einfluß von fiskalischem Wettbewerb auf das Niveau staatlicher Einkommensumverteilung hängt davon ab, ob dieser Wettbewerb über Steuern oder Transfers stattfindet. Im Fall reinen Steuerwettbewerbs resultiert mehr Umverteilung als bei reinem Transferwettbewerb, weil ein Anstieg im Transferniveau in einer Gebietskörperschaft aufgrund der dadurch induzierten Zuwanderung von potentiellen Transferempfängern einen Rückgang des Steuersatzes bedingt, der zur Finanzierung der Transfers in anderen Gebietskörperschaften notwendig ist. Zusammengefaßt hängen die Wohlfahrtseffekte dezentraler Umverteilungspolitik also von der Existenz interdependent Nutzenfunktionen und den Mobilitätsannahmen ab. In aller Regel resultiert gemäß der Analyse von Wellisch (1995) eine Einschränkung dezentral durchgeföhrter staatlicher Umverteilung, wenn eine Bevölkerungsgruppe mobil ist und die Reichen nicht altruistisch sind oder wenn die Armen mobil sind und die Reichen altruistisch sind.

Umverteilung wird in diesen wohlfahrtsökonomischen Modellen zumeist durch eine exogen eingeföhrte soziale Wohlfahrtsfunktion begründbar, die mehr oder weniger arbiträr ist. Sinn (1997) weist hingegen auf den Versicherungscharakter von Umverteilungsaktivitäten hin. Dabei nutzt er die Rawls'sche (1971) Idee, daß Umverteilung eine Versicherung gegen fundamentale, am Markt nicht versicherbare Risiken darstellt. Die Intuition hinter dem Versicherungsgedanken ist folgende: Man stelle sich die Situation von (werdenden) Eltern vor. Vor der Geburt ihres Kindes wissen sie nicht, ob es behindert oder gesund, intelligent oder untalentiert sein wird. Sie haben daher ein Interesse, eine Versicherung gegen Einkommensschwankungen im Lebensablauf abzuschließen, die aus diesen Unterschieden resultieren können. Der Markt stellt diese Versicherung nicht bereit, da dies implizieren würde, daß Eltern einen Knebelvertrag für ihre Kinder schließen müßten, aus dem die Kinder, selbst wenn sie wollten, nicht mehr austreten könnten. Damit können Kinder erst nach Volljährigkeit versichert werden. Zu diesem Zeitpunkt sind

Fiskalischer Wettbewerb und Einkommensumverteilung

aber ihre für das Lebenseinkommen bestimmenden Eigenschaften zum Großteil bekannt, so daß private Versicherungen jetzt kein Interesse mehr daran haben, die schlechten Risiken zu versichern. Der Staat stellt mit seiner Umverteilung eine solche Versicherung gegen fundamentale Risiken zur Verfügung. Durch Umverteilung haben die Glücklichen, die annahmegemäß mobil sind, jedoch einen Anreiz, sich der Besteuerung ihrer hohen Einkommen durch Wanderung in eine Gebietskörperschaft mit weniger Umverteilungssteuern zu entziehen. Diese Gebietskörperschaft versucht die guten Steuerzahler mit ihrer Steuerpolitik anzuziehen, da sie dadurch zu höheren Staatseinnahmen kommt. Aus dieser Sicht führt fiskalischer Wettbewerb zu einem ineffizient niedrigen Ausmaß an Umverteilung. Das einzige stabile Gleichgewicht im fiskalischen Wettbewerb ist eines, bei dem keine Versicherung gegen fundamentale Risiken durch den Staat angeboten wird.

Aber nicht nur die Armen oder weniger Talentierte sondern auch einkommensstärkere Bevölkerungsschichten können sich nicht gegen alle Risiken am Markt privat versichern. Folgt man den Argumenten von Buchanan (1975), so haben Individuen, gleich welcher Einkommensklasse sie angehören, einen Anreiz, Umverteilungsregeln in einem bestimmten Umfang zuzustimmen, da sie über ihre eigene Position bezüglich Einkommen, Gesundheit, Arbeitslosigkeit und Alter in der Zukunft unsicher sind. Auch auf der nachkonstitutionellen Ebene werden die Reichen Umverteilung zustimmen, erstens, als Versicherung für sich und ihre Kinder bezüglich fundamentaler Lebensrisiken und, zweitens, als Versicherung gegen Enteignung durch die arme Mehrheit: Die Reichen sind bereit, eine Prämie für den Erhalt des sozialen Friedens zu zahlen.

Janeba und Raff (1997) greifen zur Analyse dezentraler Umverteilung auf das Argument fundamentaler Unsicherheit auf der konstitutionellen Stufe zurück. Sind Individuen nicht zu risikoavers und ist die Einkommensverteilung nicht zu stark polarisiert, so einigen sich die Individuen auf eine dezentralisierte Umverteilung. Diese Dezentralisierung dient dazu, der reichen Minderheit eine glaubhafte Zusicherung zu machen, daß sie postkonstitutionell nicht durch die arme Mehrheit ausgebeutet werden. Die Reichen wiederum halten sich an das konstitutionell festgelegte Umverteilungsniveau, weil sie eine Zentralisierung mit mehr Umverteilung zu ihren Ungunsten und dem damit verbundenen größeren Staatssektor fürchten müssen. Umverteilung erscheint daher für Bezieher hoher Einkommen durchaus konsensfähig. Entscheidend sind letztlich die Regeln, die individuellen Opportunismus auf der nachkonstitutionellen Ebene verhindern oder zumindest reduzieren. Dezentrale Umverteilungspolitik kann dann möglich sein, sie ist vielleicht sogar vorzuziehen, da Umverteilungspolitik näher an den Präferenzen der Bürger erfolgt.

In den meisten zuvor genannten Ansätzen wird davon ausgegangen, daß staatliche Einkommensumverteilung von den Beziehern hoher Einkommen zu denen mit keinen oder geringen Einkommen erfolgt. Umverteilung kann jedoch spezifische Gruppen begünstigen, die nicht notwendig eine geringe Ressourcenausstattung haben. Interessengruppen, die sich in unvollständigem

Wettbewerb miteinander befinden, versuchen, sich möglichst viele Renten im politischen Prozeß anzueignen. Die Regierung ist jedoch abhängig von der politischen Unterstützung der Interessengruppen, die ihr bei Wahlen und zwischen den Wahlen geboten wird. Brennan und Buchanan (1980) sehen im fiskalischen Wettbewerb eine Möglichkeit, einen solchen staatlichen „Leviathan“ zu beschränken. Versucht die Regierung in diesem Fall bei einer dezentralen Festlegung der Steuerbelastung eine Maximierung des Überschusses der Steuereinnahmen über die öffentlichen Ausgaben auf Kosten der Bürger, können sich Individuen und Unternehmen dieser Belastung durch Abwanderung entziehen. Die Regierung kann die Steuerbelastung somit nicht beliebig erhöhen. Sie muß auf mobile Faktoren Rücksicht nehmen. Fiskalischer Wettbewerb wird – *ceteris paribus* – effizienzsteigernd sein. Steuerharmonisierung oder -zentralisierung wäre in diesem Fall kontraproduktiv, da dem „Leviathan“ die Ausbeutung des Steuersubstrats erleichtert wird.⁷

3. Die empirische Evidenz

Aus diesen theoretischen Arbeiten lassen sich im wesentlichen vier empirisch zu überprüfende Hypothesen ableiten. Erstens kann fiskalischer Wettbewerb nur in dem Maße wirksam sein, in welchem Individuen durch fiskalische Anreize zur Veränderung ihres Wohnsitzes bewogen werden, Unternehmen ihren Standort wechseln oder multinationale Konzerne ihre Gewinne über geeignete Verrechnungspreise verschieben. Anders gewendet spielt die Mobilität der Reichen und Armen eine Rolle (*Mobilitätsthese*). Zweitens stellt sich die Frage, ob die Bezieher hoher Einkommen ein Interesse daran haben, freiwillige Transfers an die Bedürftigen zu zahlen (*Altruismusthese*). Drittens könnten die politischen Entscheidungsträger in den verschiedenen Gebietskörperschaften von einem aktiven Engagement im fiskalischen Wettbewerb absehen, etwa weil sie sich auf einen Ehrenkodex geeinigt haben.⁸ Sie können sich andererseits auch auf ein solches strategisches Spiel einlassen (*Strategiethese*). Viertens muß fiskalischer Wettbewerb nicht zu einem Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates führen, wenn die Reichen langfristig aufgrund einer Zentralisierung der Umverteilungskompetenzen verlieren und daher von einer Wanderung in steuergünstige Gebietskörperschaften absehen oder wenn der Umverteilungs-

7. Edwards und Keen (1996) und Fuest (2000) berücksichtigen zusätzlich zu den durch eine Leviathan-Regierung verursachten politischen Externalitäten die fiskalischen Externalitäten, die zuvor für den Fall eines wohlwollenden Staates diskutiert wurden. Sie zeigen, daß dadurch ein *trade off* entsteht.
8. Einen solchen Ehrenkodex gab es unter den Finanzdirektoren der Schweizer Kantone bis zur Mitte der neunziger Jahre. Die kantonale Steuerbefreiung für neu niedergelassene Firmen wurde nicht auf Firmen angewendet, die ihren Sitz aus Gründen der Steuerersparnis aus einem anderen Kanton verlagerten. Vgl. zur Verletzung dieses Ehrenkodex Ebner will Steuererleichterungen in Schwyz: Eine fiskalische Wohltat, die viele Kantone kennen, in: *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 295 vom 19. Dezember 1997, S. 13.

staat sich ähnlich einem „Leviathan“ verhält und fiskalischer Wettbewerb diese staatlichen Übertreibungen in sinnvoller Weise korrigiert. Es muß daher auch überprüft werden, ob ein Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates aufgrund von fiskalischem Wettbewerb beobachtet werden kann (*Umverteilungsthese*).⁹

3.1 Die Mobilitätsthese

Wanderungsanalysen stellen eine häufig verwendete Methode zur Überprüfung der Mobilitätsthese dar. Sie befassen sich hauptsächlich mit der Frage, ob Individuen – *ceteris paribus* – in diejenigen Gebietskörperschaften wandern, in denen sie niedrigere Steuern zahlen und ein höheres Niveau an öffentlichen Leistungen vorfinden. Der Großteil dieser empirischen Studien liegt für die USA vor.¹⁰ Von möglichen fiskalischen Einflußfaktoren auf die Wohnortwahl werden Wohlfahrtszahlungen an Bedürftige in der amerikanischen Literatur am häufigsten untersucht. Untersuchungen zum Einfluß der Steuerbelastung auf die Wohnortwahl sind seltener.¹¹ Brehm und Saving (1964) weisen bereits darauf hin, daß in den Vereinigten Staaten die Empfänger von Wohlfahrtszahlungen auf regional unterschiedliche Wohlfahrtssätze reagieren. Die Ergebnisse für die Vereinigten Staaten sind allerdings nicht eindeutig. Sie hängen nach Ansicht Moffitts (1992, S. 34) und Dercks (1996, S. 74f.) davon ab, welche Subperioden untersucht werden, nämlich ob Daten vor oder nach Ende der sechziger Jahre verwendet werden. Die Unterteilung in diese Subperioden ist sinnvoll, weil im Jahr 1969 das oberste Bundesgericht der USA (der *supreme court*) entschied, daß die *residence requirements* für Empfänger von Wohlfahrtszahlungen, die den Transferanspruch in erster Linie an die Aufenthaltsdauer und den Arbeitsmarktstatus des potentiellen Empfängers knüpften, gegen die amerikanische Verfassung verstößen. Nach 1969 konnten Zuwanderer unmittelbar Wohlfahrtszahlungen in jedem Bundesstaat der USA erhalten.

Für den Zeitraum vor 1969 findet die Mehrzahl der Untersuchungen heraus, daß die Bedeutung der Wohlfahrtszahlungen für die Wanderungsentscheidung gering ist.¹² Für die Zeit nach 1969 betonen Blank (1988), Cebula und Koch (1989) und Smith (1991) den Einfluß unterschiedlicher AFDC („*Aid for Families with Dependent Children*“) Zahlungen in den einzelnen Bundesstaaten auf die Wanderung. Gramlich und Laren (1984) heben hervor, Wanderung als Folge

9. Die Unternehmensbesteuerung bleibt bei der Betrachtung dieser Evidenz weiterhin unberücksichtigt.
10. Siehe Cebula (1979) und Feld (2000) für Übersichten.
11. Da die U.S.-Bundesstaaten und lokalen Gebietskörperschaften im wesentlichen auf indirekte Steuern bzw. Grundsteuern zur Finanzierung ihrer Ausgaben zurückgreifen, ist dies auch naheliegend. Die Einkommen der amerikanischen Bürger werden im wesentlichen von der Bundesebene in den USA besteuert. In manchen Bundesstaaten existieren allerdings auch Steuern auf das Einkommen natürlicher und juristischer Personen, die jedoch weniger bedeutend sind. Siehe dazu Feld und Schneider (2000).
12. Siehe statt vieler Fields (1979), Southwick (1981) und Cebula und Kohn (1975) finden hingegen einen Einfluß von Wohlfahrtszahlungen auf die Wanderung.

von Differenzen in den Wohlfahrtszahlungen finde nur langsam statt. Peterson und Rom (1989) belegen, daß die aktuellen und zukünftigen Transferzahlungen für die Wohnortwahl armer Bevölkerungsteile nahezu so wichtig sind wie Lohnunterschiede. Enchautegui (1997) stellt fest, daß der wohlfahrtsinduzierte Wanderungseffekt für alleinerziehende Mütter ohne aktuellen Arbeitsplatz besonders ausgeprägt ist. Andererseits finden Levine und Zimmerman (1995) keinen signifikanten Einfluß von Wohlfahrtszahlungen auf die individuelle Wanderungswahrscheinlichkeit. Für die Zeit nach 1969 stützen die empirischen Analysen somit in der Mehrzahl die Vermutung, Wohlfahrtszahlungen erhöhten den Einwanderungsanreiz für Transferempfänger, wohingegen dies für die Zeit vor 1969 nicht gilt. Die amerikanischen *residence requirements* waren offenbar ein deutliches Mobilitätshemmnis, das Sozialtourismus vor 1969 unterband.

In neueren Untersuchungen werden außer den Wohlfahrtszahlungen (neben den üblicherweise analysierten Wanderungsfaktoren) auch weitere öffentliche Ausgabenkategorien und die Steuerbelastung berücksichtigt.¹³ Bereits Cebula (1978) und Cebula und Curran (1978) weisen darauf hin, daß Zuwanderer Regionen mit niedrigeren Grundsteuern (*property taxes*) bevorzugen. Reschovsky (1979) stellt fest, daß der negative Effekt der *property taxes* auf die Zuwanderung für die Bezieher niedriger Einkommen betragsmäßig am stärksten ist. Islam und Rafiquzzaman (1991) finden für kanadische Städte heraus, daß *property taxes* (Granger-)kausal für Wanderungsströme sind. Cebula (1990) erhält einen signifikant negativen Effekt von Einkommensteuern natürlicher Personen auf die Zuwanderung von Personen im Rentenalter in einen U.S.-Bundesstaat. Fox, Herzog und Schlottmann (1989) zeigen hingegen, daß Steuern keinen Einfluß auf die Entscheidung haben, ob ein Individuum wandert oder nicht. Der Einfluß der Steuern auf Wanderungen in der Schweiz ist hingegen nicht sehr groß. Frey (1981, S. 35f., S. 48) berichtet auch für intraregionale Wanderungen innerhalb und zwischen den Schweizer Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft kaum signifikante fiskalische Einflüsse. Während also die fiskalisch induzierte Mobilität in den USA im Falle von Wohlfahrtszahlungen für die Periode nach dem Urteil des *supreme court* zu den *residence requirements* relativ gut belegt sind, ist die vorliegende Evidenz für den Einfluß von Steuern auf die Wohnortwahl eher gemischt. Dies kann vor allem dadurch begründet sein, daß die amerikanischen Bundesstaaten und lokalen Gebietskörperschaften in geringerem Ausmaß auf Einkommensteuern zu ihrer Finanzierung zurückgreifen.

13. Siehe dazu Cebula und Kafoglis (1986). Hinsichtlich der öffentlichen Leistungen scheinen vor allem die Qualität und die Quantität der öffentlichen Schulen – der bedeutendste Ausgabenposten der Gemeinden in den USA – einen wichtigen Zuwanderungsfaktor darzustellen. Siehe Cebula und Curran (1978).

3.2 Die Altruismusthese

Hinzu kommt, daß dezentrale Umverteilung dann von den Beziehern hoher Einkommen akzeptiert wird, wenn sie sich mit den Armen verbunden fühlen oder die Befürchtung haben müssen, im Fall zentralstaatlich organisierter Umverteilung höher besteuert zu werden. Inwiefern die Reichen freiwillig für Umverteilung zahlen, könnte auch ein Grund dafür sein, daß steuerlich induzierte Wanderungen in den USA weniger häufig in empirischen Studien festgestellt werden. Die stärkere Akzeptanz dezentraler Umverteilung ist bislang in einer Studie von Ashworth, Heyndels und Smolders (1999) auf Basis belgischer Daten untersucht worden. Die belgischen lokalen Gebietskörperschaften erheben nicht nur Zuschläge zur Einkommens- und Körperschaftsteuer, sondern haben neben der Ausführung zentraler Wohlfahrts politik die Möglichkeit, eine eigene dezentrale Wohlfahrts politik zu betreiben. Die Autoren finden Evidenz dafür, daß die geographische Distanz zwischen Gebern und Empfängern der dezentralen Wohlfahrts politik die Anzahl der Wohlfahrtsempfänger und die Höhe der Transferleistungen reduziert. Auch die soziologische Homogenität wirkt in diese Richtung. Beides sind Indizien dafür, daß die Reichen in einer lokalen Gebietskörperschaft in stärkerem Maße dazu bereit sind, für Wohlfahrtsempfänger zu zahlen, die sie kennen.

3.3 Die Strategithese

Sowohl die gemischte Evidenz zur fiskalisch induzierten Mobilität als auch der Beleg für eine gewisse Bereitschaft der Reichen, Einkommen dezentral durch den Staat umzuverteilen, deuten an, daß dezentrale Einkommensumverteilung in einem bestimmten Rahmen möglich ist. Dies hängt aber davon ab, ob die im Wettbewerb stehenden Gebietskörperschaften sich dessen bewußt sind oder sich bei der Festlegung ihrer Steuer-Transfer-Politik so verhalten, *als ob* fiskalisch induzierte Wanderungen auftreten würden, und dadurch einen *race to the bottom* in der Steuerbelastung oder den Transferzahlungen hervorrufen. Die Hypothese einer strategischen Steuer-Transfer-Politik ist in den USA in den vergangenen Jahren im Zuge der durch Präsident Clinton durch geführten Dezentralisierung der Wohlfahrts politik auf verstärktes Interesse gestoßen. Gramlich (1992), Tweedy (1994), Peterson, Rom und Scheve (1996), und Saavedra (1999) berichten, daß die U.S.-Bundesstaaten die Höhe ihrer Wohlfahrtssätze nach denen ihrer Nachbarn ausrichten. Senken diese ihre Wohlfahrtssätze, so werden die Wohlfahrtssätze in der betrachteten Gebietskörperschaft ebenfalls gesenkt. Figlio, Kolpin und Reid (1999) finden für die U.S.-Bundesstaaten im Zeitraum von 1983 bis 1994 heraus, daß die Reaktion der Bundesstaaten auf Politikänderungen ihrer Nachbarn asymmetrisch ist. Sie reagieren doppelt so stark auf Reduktionen als auf Steigerungen der Wohlfahrtssätze. Für Brueckner (2000) ist dies Evidenz für einen *race to the bottom*.

Vergleichbare empirische Evidenz findet sich bei Steuersätzen (Ladd, 1992; Case, 1993; Heyndels und Vuchelen, 1998; Brueckner und Saavedra, 1999).

Senkt eine benachbarte Gebietskörperschaft ihre Steuersätze, so reduziert die betrachtete Gebietskörperschaft diese ebenfalls. Diese Form von fiskalischem Wettbewerb beinhaltet aber auch einen *race to the top*, wenn Steuererhöhungen leichter durchsetzbar sind, weil die benachbarte Gebietskörperschaft höhere Steuern hat. Zudem ist diese Evidenz auch mit einem Modell des *yardstick competition* vereinbar. Dabei messen die Wähler in einer Gebietskörperschaft die Leistung ihrer Abgeordneten an der vergleichbaren Leistung von Abgeordneten in der benachbarten Gebietskörperschaft. Besley und Case (1995) legen im Falle der U.S.-Bundesstaaten Evidenz dafür vor, daß ein Gouverneur eines Bundesstaates bei Wahlen um so eher eine Niederlage hinnehmen muß, wenn er Steuererhöhungen im eigenen Bundesstaat zu verantworten hat. Die Wiederwahlwahrscheinlichkeit steigt, wenn der benachbarte Bundesstaat die Steuern erhöht. Eine Steueränderung im benachbarten Bundesstaat ist dabei positiv mit derjenigen im eigenen Bundesstaat korreliert. Damit ist auch eine Evidenz für die Orientierung der Steuer-Transfer-Politik einer Gebietskörperschaft an derjenigen der benachbarten Gebietskörperschaften nicht hinreichend für einen durch den fiskalischen Wettbewerb induzierten Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates.

3.4 Die Umverteilungsthese

Oates (1999) findet es bemerkenswert, daß trotz der beschriebenen und teilweise empirisch belegten Mechanismen dezentrale Umverteilung in den USA in signifikantem Ausmaß betrieben wird. Peterson und Rom (1989) weisen jedoch darauf hin, daß U.S.-Bundesstaaten mit einer größeren Armutssquote niedrigere Wohlfahrtssätze haben. Feldstein und Wrobel (1998) zeigen für die U.S.-Bundesstaaten, daß sich die Bruttolöhne nach Einkommensteueränderungen anpassen und dadurch Umverteilungsanstrengungen der Bundesstaaten erschweren. Durch Wanderung können sich Individuen unvorteilhaften Einkommensteuererhöhungen entziehen, wodurch die Bruttolöhne sich so lange anpassen, bis die Nettolöhne zwischen den Gebietskörperschaften ausgeglichen sind. Durch höhere Bruttolöhne für qualifizierte Arbeitskräfte, die durch deren höhere Steuerbelastung verursacht sind, haben Firmen einen Anreiz, unqualifizierte Arbeitskräfte einzustellen. Eine progressive Einkommenssteuer führt daher zu einer Substitution qualifizierter durch unqualifizierte Arbeitskräfte, sofern in der privaten Produktion zwischen beiden Gruppen keine komplementäre Beziehung besteht.

Stärkere Evidenz für eine Beschränkung dezentraler Umverteilungspolitik durch fiskalischen Wettbewerb liegt für die USA allerdings nicht vor. Problematisch ist im amerikanischen Fall zudem, daß Einkommensumverteilung auch auf Bundesebene eine geringere Priorität besitzt. Armut scheint politisch eher akzeptabel zu sein. Daher ist empirische Evidenz außerhalb der USA, beispielsweise aus der Schweiz, eine Möglichkeit, den durch fiskalischen Wettbewerb prognostizierten Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates näher zu untersuchen.

4. Die Erfahrung der Schweiz

Die Schweiz ist zur Analyse der Auswirkungen fiskalischen Wettbewerbs deshalb von besonderem Interesse, weil dort die Kantone, anders als in allen anderen OECD-Ländern insbesondere auch den USA, die grundsätzliche Kompetenz zur Besteuerung der Einkommen natürlicher und juristischer Personen besitzen. Die lokalen Gebietskörperschaften erheben eine Art Zuschlag auf die kantonalen Einkommen- und Gewinnsteuern. Die Bundesebene greift vornehmlich auf indirekte Steuern zurück und erhebt eine progressive direkte Bundessteuer auf Einkommen und Gewinne sowie eine bundeseinheitliche Quellensteuer auf Zins- und Dividendeneinkünfte (Verrechnungssteuer). Dabei sind die auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften gezahlten Einkommenssteuern nicht bei der direkten Bundessteuer anrechenbar. Zudem variieren die Steuerbelastungen zwischen den Kantonen und Gemeinden in erheblichem Maße.

In der Schweiz lässt sich dabei ein erhebliches Ausmaß an fiskalischem Wettbewerb zwischen den Kantonen und lokalen Gebietskörperschaften feststellen (Feld, 2000, 2000a). Bezieher hoher Einkommen wählen – *ceteris paribus* – mit einer um so niedrigeren Wahrscheinlichkeit ihren Wohnort in einer Gebietskörperschaft, je höher ihre Steuerbelastung und je niedriger das Niveau an öffentlichen Leistungen dort sind. Der Abschreckungseffekt der Steuerbelastung niedriger Einkommen bei der Wohnortwahl von Beziehern niedriger Einkommen ist hingegen weniger stark ausgeprägt. Dabei ist Steuerwettbewerb auf lokaler Ebene ausgeprägter als auf kantonaler Ebene und etwas stärker im Fall von Selbständigen als bei abhängig Beschäftigten. Diese lassen sich in ihrer Wohnortwahl wiederum stärker von der Steuerbelastung beeinflussen als Rentner. Der Einfluß der Steuerbelastung auf die Wahrscheinlichkeit der Wohnortwahl wird dabei nicht durch den Grenznutzen öffentlicher Leistungen kompensiert. Sozialtransfers spielen eine geringe Rolle, selbst für die Bezieher niedriger Einkommen. In der Schweiz findet daher in stärkerem Maße Steuer- als Transferwettbewerb statt.

Zur Untersuchung der Auswirkungen des fiskalischen Wettbewerbs auf die dezentrale Einkommensumverteilung in der Schweiz wird eine Analyse der Budgetinzidenz für die Jahre 1977 und 1992 durchgeführt. Im ersten Schritt wird das Faktoreinkommen als Bruttoeinkommen der Haushalte vor direkten Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und sonstigen Transfers berechnet. Die Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen werden somit nicht berücksichtigt. Im zweiten Schritt werden die einzelnen Budgetposten der öffentlichen Haushalte gemäß den von Kirchgässner und Pommerehne (1996) verwendeten Inzidenzannahmen auf die einzelnen Haushalte verteilt.¹⁴

In Tabelle 1 finden sich die Ergebnisse dieser Berechnungen. Der erste Teil von Tabelle 1 enthält die Zahlen für die durch staatliche Aktivität in der Schweiz insgesamt auftretende Einkommensumverteilung. Im zweiten Teil von

14. Siehe zu den Inzidenzannahmen im einzelnen Feld (2000).

Tabelle 1 sind die Anteile der durch die jeweilige Budgetseite und die jeweilige gebietskörperschaftliche Ebene umverteilten Einkommen aufgeführt. In der dritten Spalte von Tabelle 1 zeigt sich, daß die Faktoreinkommen in der Schweiz im Jahr 1992 mit einem Gini-Koeffizienten von 451 Punkten relativ ungleichmäßig verteilt sind. Dies ergibt sich im Vergleich mit den Resultaten von Kirchgässner und Pommerehne (1996) für das Jahr 1977, die in der zweiten Spalte von Tabelle 1 enthalten sind. Der Gini-Koeffizient nach staatlicher Aktivität beträgt 337 Punkte im Jahr 1992. Dies zeigt eine relativ starke Steigerung der Einkommensungleichheit in der Schweiz im betrachteten Zeitraum an. Mit 114 Gini-Punkten wird jedoch etwas mehr Einkommen umverteilt als noch im Jahr 1977. Es läßt sich somit kein Rückgang der Umverteilungstätigkeit in der Schweiz im Zeitablauf feststellen. Die gestiegene Ungleichheit in der Verteilung der verfügbaren Einkommen geht vor allem auf ungleich verteilte Faktoreinkommen zurück.

Ordnet man die Anteile der Umverteilung den beiden Seiten des öffentlichen Budgets zu, so zeigt sich (unter Vernachlässigung der Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen), daß im Jahr 1992 nur noch etwa die Hälfte der Umverteilung in der Schweiz über die Ausgabenseite erfolgt und die andere Hälfte über Steuern. Im Jahr 1977 betrug der Anteil der Ausgaben noch zwei Drittel. In ähnlicher Weise läßt sich eine solche Aufteilung für den Bund

Tabelle 1 Gini-Koeffizienten für ausgewählte Einkommensdefinitionen in der Schweiz in den Jahren 1977 und 1992

Gini-Koeffizient ($\times 1000$)	1977	1992
(1) Faktoreinkommen	334	451
(2) Einkommen nach Umverteilung durch den öffentlichen Sektor	226	337
Differenz	108	114
Anteile der Differenzen zwischen den Gini-Koeffizienten (in %)	1977	1992
(1) Budget Seite		
(a) Steuern	37,4	49,0
(b) Ausgaben	62,6	51,0
(2) Gebietskörperschaftliche Ebene		
(a) Bund	37,5	30,3
davon		
- Steuern	7,3	9,2
- Ausgaben	30,2	21,1
(b) Kantone und lokale Gebietskörperschaften	62,5	69,7
davon		
- Steuern	30,1	39,8
- Ausgaben	32,4	29,9

Quelle: Die Ergebnisse von 1977 sind aus Kirchgässner und Pommerehne (1996), diejenigen des Jahres 1992 sind eigene Berechnungen (Feld, 2000a) auf Basis der Schweizer Einkommens- und Vermögensstichprobe 1992 (siehe Leu, Burri und Priester, 1997).

Fiskalischer Wettbewerb und Einkommensumverteilung

und die nachgeordneten Gebietskörperschaften vornehmen. Weniger als ein Drittel der Umverteilung erfolgt mittlerweile durch die Eidgenossenschaft in der Schweiz und mehr als zwei Drittel durch die Kantone und Gemeinden. Im Vergleich zu 1977 hat der Bund somit 7,2 Prozentpunkte seines Umverteilungsvolumens an die nachgeordneten Gebietskörperschaften abgegeben. Entgegen allen Erwartungen führt der fiskalische Wettbewerb in der Schweiz nicht zu einer Einschränkung der Umverteilungstätigkeit der Kantone und Gemeinden. Sie können ihren Anteil an der Umverteilung im Laufe der betrachteten fünfzehn Jahre ausweiten.

Das interessanteste Ergebnis findet sich jedoch in der Aufteilung der Einkommensumverteilung der jeweiligen Ebene auf Steuern und Ausgaben. Mehr als die Hälfte der Einkommensumverteilung, die durch nachgeordnete Gebietskörperschaften durchgeführt wird, erfolgt über Steuern, nur etwas mehr als 40 Prozent über Staatsausgaben. Im Vergleich zu 1977 können die Kantone und Gemeinden diesen Anteil um nahezu zehn Prozentpunkte vergrößern. Aber auch der Bund weitet den Anteil der über Steuern umverteilten Einkommen im betrachteten Zeitraum aus. Mittlerweile werden 30.4 Prozent der von ihm umverteilten Einkommen durch Steuern, vornehmlich die direkte Bundessteuer, umverteilt. Im Jahr 1977 sind dies noch knapp 20 Prozent. Obwohl eine höhere Steuerbelastung für die Bezieher hoher Einkommen marginal die Wahrscheinlichkeit ihrer Wohnsitzwahl in dieser Gebietskörperschaft – *ceteris paribus* – verringert, fiskalischer Wettbewerb somit vornehmlich als Steuerwettbewerb stattfindet, steigt der Anteil der von den nachgeordneten Gebietskörperschaften in der Schweiz über die Steuerseite vorgenommenen Einkommensumverteilung von 1977 bis 1992. Dies ist Evidenz dafür, daß der Wohlfahrtsstaat in der Schweiz bei einer ausgeprägten Einkommensumverteilung durch die Kantone und Gemeinden nicht zusammenbricht.

5. Einige Bemerkungen zu konstitutionellen Umverteilungsregeln

Die Übersicht über die theoretischen und empirischen Analysen in diesem Beitrag zeigt, daß fiskalischer Wettbewerb marginal zu einer Beschränkung der dezentralen staatlichen Einkommensumverteilung führen sollte. Dieses Ergebnis hängt theoretisch davon ab, wie mobil die Bezieher hoher und niedriger Einkommen sind und in welchem Ausmaß die Reichen bereit sind, freiwillige Transfers an die Armen zu leisten. In den meisten empirischen Studien zeigt sich eine fiskalisch induzierte Mobilität, in den USA vornehmlich von potentiellen Transferempfängern, in der Schweiz vornehmlich von Beziehern hoher Einkommen. In den USA scheinen somit die Wohlfahrtszahlungen die dominante Rolle im fiskalischen Wettbewerb zu spielen, wohingegen es in der Schweiz vornehmlich die kantonalen und lokalen Einkommensteuern sind. In den USA findet sich eine gewisse, wenn auch nicht eindeutige Evidenz für die strategische Funktion von Wohlfahrtszahlungen und Steuersätzen zur Abschreckung

potentieller Transfereinkommensbezieher und Attrahierung von Steuerzahlern. Ein ähnlicher strategischer Einkommensteuerwettbewerb findet sich in Belgien, wobei sich aber auf der Ebene der belgischen lokalen Gebietskörperschaften eine gewisse Bereitschaft der Reichen zur lokalen Einkommensumverteilung abzeichnet. Der Wohlfahrtsstaat in der Schweiz ist jedoch durch den fiskalischen Wettbewerb bislang nicht zusammengebrochen. Somit sind dessen Auswirkungen auf die staatliche Umverteilung zumindest in der Schweiz keineswegs so katastrophal, wie z.B. Sinn (1997) befürchtet. Damit aber stellt sich die Frage, weshalb diese Auswirkungen nicht eintreten bzw. weshalb der Steuerwettbewerb in der Schweiz offensichtlich ohne (allzu große) negative Auswirkungen funktioniert. Hierfür gibt es mehrere Gründe:

Erstens wird Einkommen in der Schweiz nicht nur durch die nachgeordneten Gebietskörperschaften umverteilt. Wie Tabelle 1 zeigt, können nicht nur die Kantone den Anteil der von ihnen über Steuern betriebenen Einkommensumverteilung von 1977 bis 1992 ausdehnen. Auch der Bund erhöht das Gewicht der über Steuern, vornehmlich die direkte Bundessteuer, betriebenen Einkommensumverteilung. Die direkte Bundessteuer schafft somit den Spielraum, welchen die Kantone für ihre Steuergesetzgebung nutzen können. Zudem existiert die Verrechnungssteuer als eine „Quellensteuer“ auf Kapitaleinkünfte, die bundeseinheitlich 35 Prozent beträgt. Dies bedeutet, daß von sämtlichen in der Schweiz anfallenden Zins- und Dividendeneinkommen von den Banken 35 Prozent direkt an den Fiskus abgeführt werden, die dann bei der Steuererklärung geltend gemacht werden können. Durch diesen vergleichsweise hohen Steuerabzug ist sichergestellt, daß von diesen Einkommen nicht in großem Umfang Steuern hinterzogen werden. Eine Zentralisierung auf der Ausgabenseite findet in der Schweiz über die Sozialversicherungen, insbesondere durch die „erste Säule“ der Altersversorgung, die AHV/IV, statt. Sie ist bundeseinheitlich geregelt. Die Beiträge sind proportionale Abgaben, die praktisch auf alle Arbeitseinkommen (ohne Begrenzung nach oben) erhoben werden. Dies gilt auch für Zusatzeinkommen.¹⁵

Zweitens wird der beispielsweise von Hindriks (1999) als für dezentrale Umverteilung schädlicher eingeschätzte Transferwettbewerb im Bereich der Sozialhilfe (Fürsorge) durch spezifische Regelungen beschränkt, die den bis Ende der sechziger Jahre geltenden *residence requirements* in den USA ähneln, gemäß denen ein Bürger länger als einen bestimmten Zeitraum am neuen Wohnort gelebt haben mußte, bevor er Wohlfahrtszahlungen erhielt. Die Fürsorge, d.h. die Absicherung der übrigen Bevölkerung gegen Armut, ist dezentral geregelt, und zwar sowohl bezüglich ihres Leistungsumfangs als auch ihrer Finanzierung (durch die kommunalen und kantonalen Steuern). In der Schweiz galt bis ins Jahr 1979 grundsätzlich das Bürgerortprinzip. Bis zu diesem Zeitpunkt mußte die Bürgerortgemeinde die Transferlasten tragen, die am

15. Zur Schweizer Altersvorsorge siehe Feld, Kirchgässner und Savioz (1997). – Bis zu Beginn der neunziger Jahre spielt die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz aufgrund geringer Arbeitslosigkeit keine Rolle.

Fiskalischer Wettbewerb und Einkommensumverteilung

aktuellen Wohnort ausbezahlt wurden. Seit 1979 besteht grundsätzlich das Wohnortprinzip. In gewisser Weise entspricht aber auch das heutige System noch dem alten Bürgerortprinzip. Die Bürgergemeinde bzw. der Bürgerkanton tragen die Transferkosten in den ersten beiden Jahren, die ihre Bürger sich an einem anderen Wohnort aufhalten. In den folgenden sechs Aufenthaltsjahren werden sie zwischen den Kantonen geteilt und danach ist die Wohngemeinde allein für Transferzahlungen zuständig. Die vom Bürgerort(-kanton) gezahlten Beträge werden jedoch zwischen den Kantonen ausgehandelt. Dadurch haben eine Stadt und ein Kanton, die relativ hohe Unterstützungszahlungen zu leisten bereit sind, einen Anreiz, Personen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit, von der Fürsorge auf Dauer abhängig zu bleiben, abzuschrecken oder die Abhängigkeitsquote auf andere Weise zu verringern.

Schließlich ist Abwanderung nicht die einzige Möglichkeit für den Bürger, seine Unzufriedenheit mit der Steuerbelastung auszudrücken. Es besteht auch die Möglichkeit, sich im politischen Prozeß für Steuerreduktionen einzusetzen. In der Schweiz existieren Unterschiede in den Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger an politischen Entscheidungen über einen unterschiedlichen Ausbau der direkten Volksrechte. In manchen Kantonen stimmen die Bürger über die Steuerbelastung ab, in anderen nicht. Stärker ausgebauten Beteiligungsrechte reduzieren jedoch die Mobilität der Bürger, da diese zunächst versuchen werden, ihren Einfluß im politischen Prozeß geltend zu machen, bevor sie auswandern. Die Abstimmung in Referenden und Initiativen ist dabei nicht als bloßer Akt der Stimmabgabe zu verstehen. Zuvor finden ausführliche Diskussionen zwischen den Stimmbürgern über das Für und Wider einzelner Abstimmungsvorlagen statt, die auf Basis von (mehr oder weniger) rationalen Argumenten zu einer stärkeren Akzeptanz des Abstimmungsergebnisses führen. Umverteilungsentscheidungen, die aus einem politischen Prozeß resultieren, der in hinreichendem Maße von allen Beteiligten mitgetragen wird, werden dann auch von den Nettozählern dieser Maßnahmen auf Dauer eher akzeptiert. Die Reichen akzeptieren, daß sie für Umverteilung zahlen, weil sie bei der Entscheidung über das Ausmaß an Umverteilung eingebunden sind. In diesem Fall werden auch die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs gemindert. Feld (1997) zeigt, daß Steuerwettbewerb in Kantonen mit einem Referendum über Steuersätze in geringerem Ausmaß stattfindet als in Kantonen ohne eine solche Mitbestimmung. Daher wird möglicherweise auch eine dezentrale Einkommensumverteilung aufgrund der höheren prozeduralen Gerechtigkeit eher akzeptiert.

Alles in allem deuten diese Resultate darauf hin, daß eine dezentral betriebene Einkommensumverteilung in gewissem Maße und unter geeigneten institutionellen Voraussetzungen möglich ist. Insbesondere aber zeigt das Schweizer Beispiel die Bedeutung einer von den Bürgern akzeptierten Steuerpolitik auf. Harmonisierungsschritte in der Steuerpolitik sind im politischen Prozeß der Schweiz aufgrund der direkten Volksrechte auf die Nachfrage der Bürger zurückführbar und werden nicht von der *classe politique* aufgekroyiert. Dies sollte auch im europäischen Kontext beherzigt werden.

Literaturverzeichnis

- Ashworth, J., B. Heyndels und C. Smolders (1999) Redistribution as a Local Public Good: An Empirical Test for Flemish Municipalities, Unveröffentlichtes Manuscript, Department of Economics, University of Durham.
- Besley, T. und A.C. Case (1995) Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85, 25–45.
- Blank, R.M. (1988) The Effect of Welfare and Wage Levels on the Location Decision of Female-Headed Households, *Journal of Urban Economics* 24, 186–211.
- Brehm, C.T. und T.R. Saving (1964) The Demand of General Assistance Payments, *American Economic Review* 54, 1002–1018.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Brown, Ch.C. und W.E. Oates (1987) Assistance to the Poor in a Federal System, *Journal of Public Economics* 32, 307–330.
- Brueckner, J.K. (2000) Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence, erscheint in: *Southern Economic Journal* 64.
- Brueckner, J.K. und L.A. Saavedra (1999) Do Local Governments Engage in Strategic Property Tax Competition?, Unveröffentlichtes Manuscript, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- Buchanan, J.M. (1975) *The Limits of Liberty*. University of Chicago Press, Chicago.
- Case, A.C. (1993) Interstate Tax Competition after TRA86, *Journal of Policy Analysis and Management* 12, 136–148.
- Cebula, R.J. (1978) An Empirical Note on the Tiebout-Tullock Hypothesis, *Quarterly Journal of Economics* 92, 705–711.
- Cebula, R.J. (1979) A Survey of the Literature on the Migration Impact of State and Local Government Policies, *Public Finance/Finances Publiques* 34, 69–84.
- Cebula, R.J. (1990) A Brief Empirical Note on the Tiebout Hypothesis and State Income Tax Policies, *Public Choice* 67, 87–89.
- Cebula, R.J. und Ch. Curran (1978) Property Taxation and Human Migration, *American Journal of Economics and Sociology* 37, 43–49.
- Cebula, R.J. und M.Z. Kafoglis (1986) A Note on the Tiebout-Tullock Hypothesis: The Period 1975–1980, *Public Choice* 48, 65–69.
- Cebula, R.J. und J.V. Koch (1989) Welfare Policies and Migration of the Poor in the United States: An Empirical Note, *Public Choice* 61, 171–176.
- Cebula, R.J. und R.M. Kohn (1975) Public Policies and Migration Patterns in the United States, *Public Finance/Finances Publiques* 30, 186–196.
- Cremer, H., V. Fourgeaud, M. Leite-Monteiro, M. Marchand und P. Pestieau (1996) Mobility and Redistribution: A Survey, *Public Finance/Finances Publiques* 51, 325–352.
- Dercks, A. (1996) *Redistributionspolitik und föderale Ordnung*. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 106, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Köln.
- Edwards, J. und M. Keen (1996) Tax Competition and Leviathan, *European Economic Review* 40, 113–134.
- Enchautegui, M.E. (1997) Welfare Payments and Other Determinants of Female Migration, *Journal of Labor Economics* 15, 529–554.
- Epple, D. und G.J. Platt (1998) Equilibrium and Local Redistribution in an Urban Economy when Households Differ in Both Preferences and Incomes, *Journal of Urban Economics* 43, 23–51.
- Epple, D. und Th. Romer (1991) Mobility and Redistribution, *Journal of Political Economy*

Fiskalischer Wettbewerb und Einkommensumverteilung

- 99, 828–858.
- Feld, L.P. (1997) Exit, Voice and Income Taxes: The Loyalty of Voters, *European Journal of Political Economy* 13, 455–478.
- Feld, L.P. (2000) *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*. Beiträge zur Finanzwissenschaft, Mohr (Siebeck), Tübingen.
- Feld, L.P. (2000a) Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, erscheint in: *Public Choice*.
- Feld, L.P. und F. Schneider (2000) State and Local Taxation, erscheint in: N.J. Smelser und P.B. Baltes (Hrsg.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Elsevier, Oxford.
- Feld, L.P., G. Kirchgässner und M.R. Savioz (1997) Financing Social Security in the Future: The Swiss Pension System as an Example, Discussion Paper 9716, Universität St. Gallen.
- Feldstein, M.S. und M.V. Wrobel (1998) Can State Taxes Redistribute Income?, *Journal of Public Economics* 68, 369–396.
- Fields, G.S. (1979) Place-to-Place Migration: Some New Evidence, *Review of Economics and Statistics* 61, 21–32.
- Figlio, D.N., V.W. Kolpin und W.E. Reid (1999) Do States Play Welfare Games?, *Journal of Urban Economics* 46, 437–454.
- Fox, W.F., H.W. Herzog und A.M. Schlottmann (1989) Metropolitan Fiscal Structure and Migration, *Journal of Regional Science* 29, 523–536.
- Frey, R.L. (1981) Bestimmungsfaktoren der inter- und intraregionalen Wanderungen, Eine ökonometrische Untersuchung für die Schweiz und die Region Basel, in: R.L. Frey (Hrsg.), *Von der Land- zur Stadtflucht, Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungswanderungen in der Region Basel*, Peter Lang, Bern/Frankfurt, 13–52.
- Fuest, C. (2000) The Political Economy of Tax Coordination as a Bargaining Game between Bureaucrats and Politicians, erscheint in: *Public Choice*.
- Gramlich, E.M. (1992) An Econometric Examination of the New Federalism, *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 327–360.
- Gramlich, E.M. und D.S. Laren (1984) Migration and Income Redistribution Responsibilities, *Journal of Human Resources* 19, 489–511.
- Heyndels, B. und J. Vuchelen (1998) Tax Mimicking among Belgian Municipalities, *National Tax Journal* 51, 89–101.
- Hindriks, J. (1999) The Consequences of Labour Mobility for Redistribution: Tax vs. Transfer Competition, *Journal of Public Economics* 74, 215–234.
- Islam, M.N. und M. Rafiquzzaman (1991) Property Tax and Inter-Municipal Migration in Canada: A Multivariate Test of the Tiebout Hypothesis, *Applied Economics* 23, 623–630.
- Janeba, E. und H. Raff (1997) Should the Power to Redistribute Income Be (De-) Centralized? An Example, *International Tax and Public Finance* 4, 453–461.
- Kirchgässner, G. und W.W. Pommerehne (1996) Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60, 351–371.
- Ladd, H.F. (1992) Mimicking of Local Tax Burdens among Neighboring Counties, *Public Finance Quarterly* 20, 450–467.
- Leu, R.E., St. Burri und T. Priester (1997) *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Haupt, Bern.
- Levine, Ph.B. und D.J. Zimmerman (1995) An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate Using the NLSY, NBER Working Paper No. 5264, Cambridge 1995.

- Moffitt, R. (1992) Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review, *Journal of Economic Literature* 30, 1–61.
- Oates, W.E. (1972) *Fiscal Federalism*. Harcourt/Brace/Jovanovich, New York.
- Oates, W.E. (1999) An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, 1120–1149.
- Pauly, M.V. (1973) Income Redistribution as a Local Public Good, *Journal of Public Economics* 2, 35–58.
- Peterson, P.E. und M.C. Rom (1989) American Federalism, Welfare Policy, and Residential Choices, *American Political Science Review* 83, 711–728.
- Peterson, P.E., M.C. Rom und K.F. Scheve (1996) The Race among the States: Welfare Benefits, 1976–1989, Unveröffentlichtes Manuskript, Harvard University, Harvard.
- Raff, H. und J.D. Wilson (1997) Income Redistribution with Well-Informed Local Governments, *International Tax and Public Finance* 4, 407–427.
- Rawls, J.A. (1971) *A Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge.
- Reschovsky, A. (1979) Residential Choice and the Local Public Sector: An Alternative Test of the 'Tiebout-Hypothesis', *Journal of Urban Economics* 6, 501–520.
- Saavedra, L.A. (1999) A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC, erscheint in: *Journal of Urban Economics*.
- Siebert, H. (1998) Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität, in: D. Duwendag (Hrsg.), *Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik*, Duncker & Humblot, Berlin, 41–67.
- Sinn, H.-W. (1997) The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, *Journal of Public Economics* 66, 247–274.
- Smith, P.K. (1991) An Empirical Investigation of Interstate AFDC Benefit Competition, *Public Choice* 68, 217–233.
- Southwick, L. (1981) Public Welfare Programs and Recipient Migration, *Growth and Change* 12, 22–32.
- Stigler, G.J. (1957) The Tenable Range of Functions of Local Government, in: U.S. Congress, Joint Economic Committee (Hrsg.), *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington, D.C., 213–219.
- Tweedy, J. (1994) Resources Rather Than Needs: A State-Centered Model of Welfare Policymaking, *American Journal of Political Science* 38, 651–672.
- Wellisch, D. (1995) *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*, Mohr (Siebeck), Tübingen.
- Wildasin, D.E. (1991) Income Redistribution in a Common Labor Market, *American Economic Review* 81, 757–774.

Abstract: *Fiscal competition is supposed to lead to the collapse of the welfare state because, first, it will become difficult for a single jurisdiction to levy a redistribution tax upon the rich and mobile, and second, such a policy, if undertaken in one jurisdiction, will attract poor individuals from other jurisdictions and erode the internal redistribution policy. In this paper, theoretical and empirical studies concerning the impact of taxes and transfer payments on residence decisions of taxpayers are reviewed. The relationship of fiscal competition and the erosion of the welfare state is illustrated with aggregate data on income redistribution in Switzerland.*