



Bern, 31/8/2004

Flat Tax – ein Modell für die Schweiz?

Von Christoph A. Schaltegger

Die Flat Tax ist eine Konsumsteuer mit einheitlichem Steuersatz auf alle realwirtschaftlichen Tätigkeiten und Löhne. Dabei wird steuerlich zwischen Unternehmens- und Haushaltsseite unterschieden. Auf der Unternehmensseite wird eine Cash-Flow-Steuer erhoben, die sich an den realen Zahlungsströmen orientiert. Auf der Haushaltsseite greift eine Lohnsteuer (Löhne, Gehälter, Pensionen). Beide Komponenten zusammen garantieren eine lückenlose und neutrale Besteuerung sämtlicher wirtschaftlicher Transaktionen ohne Doppelbelastungen. Die Idee der Flat Tax stellten Robert Hall und Alvin Rabushka erstmals im Jahr 1981 als Modell mit einer 19%igen Einheitssteuer vor. In den USA wurde die Idee von verschiedenen Politikern aufgegriffen. Sie führte zu mehreren Kongressvorlagen in den frühen 1980er Jahren und Mitte der 1990er Jahre. Die Vorteile der Flat Tax liegen in der Vereinfachung des Steuersystems, der weitgehenden Neutralität der Besteuerung und den langfristigen Wachstumsimpulsen. Gleichzeitig kommt die Flat Tax mit einer indirekten Progression über Freibeträge sozialpolitischen Forderungen nach. Die Probleme der Flat Tax liegen einerseits im Bereich der internationalen Besteuerung. Cash-Flow-Steuern werden von den ausländischen Steuerbehörden nicht als anrechnungsfähige Gewinnsteuer anerkannt. Andererseits ist die konsequente Einführung der Flat Tax nicht mit dem schweizerischen System des Steuerföderalismus kompatibel. Sie sieht grundsätzlich keinen innerstaatlichen Steuerwettbewerb vor. Ausserdem ist bei der Systemumstellung mit einer umfangreichen Reallokation der Ressourcen zu rechnen. Aus Gründen der Fairness müsste eine Kompensation der Verlierer durch die Gewinner der Reform vorgenommen werden. Letztlich erleichtert die Flat Tax den steuerlichen Zugriff auf die Steuerbasis. Dies kann langfristig zu einer höheren Steuerbelastung führen.

Die Flat Tax: Eine Konsumsteuer

Weltweit weisen Steuersysteme heute eine erhebliche Komplexität auf. Zahlreiche Steuerarten, Tarifstrukturen, Sondersätze, Sondertatbestände und Abzüge von der Bemessungsgrundlage verschleiern die Inzidenz (wer trägt die Steuer letztendlich) und verursachen gelegentlich negative Anreize. Die Akzeptanz des Steuersystems bei den Steuerzahlern nimmt ab – Steuerflucht, Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft sind die Folge. Diese unbefriedigende Entwicklung ist seit einigen Jahren Auslöser für Reformdiskussionen. Bei der Flat Tax handelt es sich um einen Vorschlag für eine Steuerreform, der in den USA viel Beachtung gefunden hat. Der Begriff Flat Tax für sich genommen ist etwas irreführend, da man darunter auch ein traditionelles Steuersystem mit einheitlichem Steuersatz (Flat Rate Tax)¹ verstehen könnte. Tatsächlich ist unter der Flat Tax, wie sie vor allem von den Ökonomen Robert Hall und Alvin Rabushka 1981 und daraufhin von einigen Abgeordneten im Repräsentantenhaus und im Senat der USA vertreten wurde, ein Gesamtreformansatz zu verstehen.

Der Vorschlag sieht eine Abkehr von der Bemessungsgrundlage der herkömmlichen Einkommenssteuer hin

zu einer Konsumorientierung vor. Das heisst, anstelle der Einkommenserzielung wird die Einkommensverwendung als Konsum steuerlich einmal mit einem konstanten Steuersatz an der Quelle belastet. Dies mit dem Ziel, ein einfaches, gerechtes, effizientes, entscheidungs- und rechtsformneutrales, ergiebiges und damit auch wachstumsförderndes Steuersystem zu etablieren.

Ausgestaltung der Flat Tax:

Um das Ziel einer breitestmöglichen Bemessungsgrundlage mit niedrigstmöglichem Steuersatz zu erreichen, unterscheidet die Flat Tax zwischen Unternehmens- und Haushaltsseite. Diese Unterscheidung bedeutet keine Aufteilung der Besteuerung nach juristischen und natürlichen Personen, sondern dient lediglich der lückenlosen Erfassung allen konsumtiven Einkommens unabhängig der Rechtsform. Hinsichtlich des Steuertarifs plädieren die Verfechter für einen einheitlichen linearen Tarif, was zur populären Bezeichnung des vorgeschlagenen Systems als Flat Tax geführt hat.

Unternehmenseite (Business Tax)

Den Grundstein der Flat Tax bildet das Unternehmen. Es gibt keine steuerliche Unterscheidung nach Rechtsform. Besteuert wird der sogenannte R-Cash-Flow (R

¹ Zur Flat Rate Tax siehe die Notiz „Überlegungen zu einem Einheitssteuersatz (Flat Rate Tax) auf Einkommen in der Schweiz“.

für "real items"). Damit bezieht sich die Bemessungsgrundlage der R-Steuer auf alle Ein- und Auszahlungen aus realwirtschaftlicher Geschäftstätigkeit. Ermittelt wird die Bemessungsgrundlage aus der Differenz von Einzahlungen und Auszahlungen. Zu den Einzahlungen gehören die Erlöse aufgrund des Einsatzes von Mitarbeitern, Maschinen, Gebäuden sowie Veräusserungserlöse von materiellem und geistigem Eigentum (Maschinen, Gebäude, Patente, etc.). Zu den Auszahlungen gehören Löhne, Vorprodukte und Dienstleistungen ebenso wie Auszahlungen für Investitionen (Grundstücke, Ausrüstungen, Fabriken, Maschinen, etc.). Der Differenzbetrag wird dann mit einem linearen Tarif besteuert.

Im Unterschied zum geltenden Recht beispielsweise bei der Unternehmensgewinnsteuer, das eine periodische Abgrenzung des ökonomischen Wertverlustes verlangt (Reinvermögenszugangstheorie), können bei der Flat Tax Investitionen komplett im Anschaffungsjahr abgeschrieben werden. Die Wahl des Abschreibungsverfahrens wird somit irrelevant und es entfallen Bewertungsprobleme. Korrespondierend bleiben alle finanzwirtschaftlichen Zahlungsströme steuerlich nicht berücksichtigt. Das heisst, Kapitalerträge bleiben steuerfrei, dafür können aber beispielsweise Fremdkapitalzinsen steuerlich nicht abgezogen werden. Andererseits ist es möglich, Verluste in einem Berichtsjahr in das nächste Jahr vorzutragen.

Haushaltsseite (Wage Tax)

Auf der Haushaltsseite wird eine Lohnsteuer erhoben. Löhne, Gehälter und Pensionen unterliegen der persönlichen Einkommensteuer. Die Wage Tax gewährleistet die einmalige Besteuerung in lebenszeitlicher Sicht, wobei der Ansatz der Steuervorauszahlung (tax prepayment method) zur Anwendung kommt. Anders als bei der Sparvereinigung, bei der nicht konsumierte Teile des Einkommens steuerfrei sind und später nachgelagert besteuert werden, wird hier Arbeitseinkommen unabhängig von dessen Verwendung besteuert. Dafür werden aber Zinseinkommen nicht mehr besteuert. Würde man zusätzlich noch die Zinsen besteuern, entspräche dies einer Doppelbelastung, denn die Ersparnis wird aus versteuertem Einkommen gebildet. Bei der Besteuerung der Pensionen folgt die Flat Tax der Sparvereinigung. Erst bei der Auszahlung unterliegen die Pensionen inklusive Zinsen der Besteuerung (Mühl-Schimmele, 1996).

Wissenschaftlicher und politischer Hintergrund der Flat Tax

Auslöser der Diskussion um die Flat Tax war ein Artikel der Stanford-Professoren Robert Hall und Alvin Rabushka im Wall Street Journal im Jahr 1981. Ihr Vorschlag sah eine 19%ige lineare und einheitliche Konsumsteuer auf alle Einkünfte sowohl auf der Unternehmens- als auch auf der Haushaltsseite vor. Mit ei-

nem Grundfreibetrag bei der Lohnsteuer wurde die sozialpolitische Komponente in den sonst proportionalen Tarif eingebracht (indirekte Progression). Mit der Änderung zur konsumbasierten Bemessungsgrundlage ging die Abschaffung sämtlicher Sondertatbestände einher. Jegliche Doppelbelastungen wurden ausgeschlossen und Verzerrungen eliminiert. Die Verfechter der Flat Tax versprachen sich mit der Konsumbasierung eine Steigerung des Investitions- und Sparverhaltens und somit einen langfristigen Wachstumseffekt. Aufgrund der Einfachheit des Systems, sollte nach dem Willen von Hall und Rabushka die Steuererklärung in Grösse einer Postkarte ausreichen (vgl. beispielhafte Steuererklärung im Anhang).

Die radikale Vereinfachung des Steuersystems in Verbindung mit den versprochenen Wachstumseffekten übt natürlich eine grosse Faszination auf die Politik aus. Die Idee führte daher in den USA zu mehreren Kongressvorlagen in den frühen 1980er Jahren und Mitte der 1990er Jahre auf Bundesebene. Als erster brachte Senator DeConcini 1982 den Hall/Rabushka-Flat-Tax Vorschlag in die politische Diskussion ein. Im Ergebnis resultierte die darauf folgende Steuerreform von 1986 zwar in einer Absenkung des Spitzensteuersatzes auf 28%. Anstatt einer Vereinfachung und Steigerung der Erhebungseffizienz wurde die Steuergesetzgebung jedoch mit neuen Sondertatbeständen verkompliziert. Die Reform wird daher als gescheitert betrachtet (Mühl-Schimmele, 1996). Einen neuen politischen Vorstoss zur Etablierung einer Flat Tax in den USA gab es 1992. Der ehemalige Gouverneur von Kalifornien, Jerry Brown, erhob die Flat Tax zum zentralen Wahlkampfthema bei seiner Kandidatur zur Präsidentschaftsnominierung für die Demokratische Partei. Sein Vorschlag sah einen einheitlichen Steuersatz von 13% vor. Gleichzeitig propagierte der Republikaner Herschensohn die Flat Tax als Teil seines Wahlkampfes für den US-Senat. 1996 folgte Steve Forbes im Wahlkampf um die Präsidentschaftsnominierung für die Republikanische Partei mit einem Flat-Tax-Vorschlag. Die grösste Beachtung fand der Vorschlag von Dick Arney, einem Mitglied des Repräsentantenhauses, und Senator Richard Shelby. Sie brachten im Jahr 1994 die Vorlage HR 4585 ins Parlament ein, die eine Flat Tax nach dem Modell Hall/Rabushka mit einem Steuertarif von 17% vorsah (Bartlett, 2001). Die modellgetreue Einführung der Flat Tax in den USA auf Bundesebene scheiterte aber bis heute an verschiedenen Widerständen.

Einige Elemente der Flat Tax, wie die Einheitssteuer (Flat Rate Tax) wurden in den Ländern Slowakei (2004) mit einem Einheitssteuersatz von 19 % auf Einkommen und Konsum, Estland (1994) mit einem 26%igen und Lettland (1995) mit einem 25%igen Einheitssteuersatz eingeführt. Hong Kong kennt derzeit einen Einheitssteuersatz von 15% auf Einkommen, Singapur einen linearen Einkommens- und Körperschaftssteuersatz von 20%. Auf den Kanalinseln Jersey und Guernsey gelten ebenfalls Einheitssteuersätze in der Höhe von 20%. Im

Jahr 2001 führte der russische Präsident Putin ebenfalls eine 13%ige Einheitssteuer ein (Vorwold, 2003).

Beurteilung der Flat Tax

Vorzüge der Flat Tax

Einfachheit: Die Flat Tax soll ermöglichen, dass jeder Steuerpflichtige seine Steuererklärung selbst und ohne grossen Zeitaufwand ausfüllen kann. Die Bearbeitung der Steuererklärung gestaltet sich auch für die Verwaltung einfach, denn die Kontrolle der Abzüge entfällt weitgehend. Damit ist die Flat Tax aus Sicht der Steuerbefolgung und der Administration kostengünstig. Abgrenzungsprobleme der Gewinnermittlung sind theoretisch überwunden, da es für steuerliche Zwecke keines Vermögensverzeichnisses zur Ermittlung der jährlichen Abschreibungsbeträge mehr bedarf. Die Verfechter der Flat Tax weisen zudem auf die Vereinfachung des Steuersystems hin, da ein Grossteil der Abzüge hinfällig werden, wie z.B. Mitarbeitervergütungen mit Lohncharakter (fringe benefits) oder Gewinnungskosten. Mit der Flat Rate entfallen ausserdem Anreize für Steuerarbitrage in zeitlicher und personeller Hinsicht, die sich aus dem progressiven Tarif der geltenden Einkommensteuer ergeben. Dies kann als Argument für mehr Fairness angeführt werden.²

Im Weiteren ist anzunehmen, dass falls die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage von einer Absenkung des Durchschnittssteuersatzes begleitet wird, viele Steuerermeidungsstrategien unrentabel werden. Dies kann zu einer Zunahme der Steuermoral führen.³

Kritiker der Flat Tax sind jedoch der Meinung, dass eine Business Tax genauso anfällig auf Begehren für Sonder tatbestände ist wie die Mehrwertsteuer. Ähnliches gilt für die Lohnsteuer. Zudem eröffnen sich auch mit der Flat Tax Arbitragemöglichkeiten, weil Pensionen steuerlich erst bei der Auszahlung fällig werden.

Neutralität: Als ein konsumbasiertes Steuersystem erfüllt die Flat Tax die Neutralitätsbedingungen aus der Optimalsteuertheorie. Die Investitionsentscheidung und die Wahl der Rechtsform werden nicht mehr steuerlich beeinflusst und auch die Finanzierungsentscheidung wird nicht verzerrt. Das Kriterium der intertemporalen Neutralität des Sparens, d.h. der steuerlichen Beeinflussung des Entscheids zwischen Konsum heute oder Konsum morgen, ist ebenso gegeben.

Wachstum: Im Unterschied zum heutigen Steuersystem, unterliegt Kapitaleinkommen bei der Flat Tax keiner steuerlichen (Doppel-)Belastung mehr. Dadurch versprechen sich die Befürworter eine höhere Sparneigung der Bürger und somit einen positiven Investitions- und Wachstumsimpuls. Die genaue Quantifizierung des Wachstumsimpulses ist jedoch insbesondere deshalb

schwierig, weil die Anreizwirkungen auf dem Arbeitsmarkt nicht eindeutig sind. Der Internationale Währungsfonds (IMF, 1995) ermittelt beispielsweise eine sehr starke Steigerung des volkswirtschaftlichen Outputs für die USA durch die Konsumbasierung des Steuersystems. Die positiven Wachstumseffekte der Flat Tax werden hingegen von Shapiro (1996) stark bestritten. Er argumentiert, dass die grössten Wachstumsimpulse durch Akkumulation von Humankapital zu erwarten sind. Durch die relative Mehrbelastung des Faktors Arbeit durch die Flat Tax würden diese Wachstumsimpulse aber ausbleiben. Mit der Schaffung von Sparanreizen liesse sich nur ein bescheidener Wachstumseffekt auslösen. Cassou und Lansing (2003) zeigen in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell, dass der positive Wachstumsimpuls entscheidend von einem linearen Tarif abhängt. Ohne diese Komponente muss mit einem negativen Wachstumseffekt bei der Flat Tax gerechnet werden. Interessanterweise treten die positiven Wachstumsimpulse des höheren volkswirtschaftlichen Kapitalstocks auch nur langfristig ein. Aufgrund der Systemumstellung muss während der ersten sechs Jahre mit einem negativen Wachstumseffekt gerechnet werden.

Verteilung: Die sozialpolitische Komponente der Flat Tax wird durch die Gewährung von Grundfreibeträgen erreicht. Der sonst lineare Steuersatz erhält damit eine indirekt progressive Komponente. Der Steuersatz einer Flat Tax, der zu einer Steueraufkommensneutralität führen soll, ist demnach von der Höhe der persönlichen Abzüge abhängig. Das Congressional Budget Office der USA (1995) errechnete für alternative Freistellungsbeträge die zur Aufkommensneutralität erforderlichen Steuersätze. Die folgende Tabelle stellt die alternativen Grundfreibeträge den erforderlichen Steuersätzen gegenüber.

Die Verteilungswirkungen einer Flat Tax sind Gegenstand zahlreicher Untersuchungen. Dunbar und Pogue (1998) schätzen in einer empirischen Studie mit Steuerdaten von 1988 und 1991, dass mit der Einführung der Arme-Shelby Flat Tax die Steuerlast für die Mehrzahl der Steuerpflichtigen steigen würde. Vor allem das oberste Dezil der Steuerzahler würde dagegen von der Reform profitieren. Ähnliche empirische Evidenz wird von Ho und Stiroh (1998) vorgelegt. Sie zeigen mit Einkommensdaten für 110 Millionen Familien im Jahr 1993, dass mit der Einführung der Flat Tax eine Verschiebung der Steuerlast von den höchsten Einkommen hin zum Mittelstand gegenüber dem geltenden Steuersystem zu rechnen ist.

² Calegari (1998) argumentiert jedoch, dass auch mit der Flat Tax Möglichkeiten der Steuerarbitrage bestehen.

³ Zur Ökonomik der Steuermoral vgl. Torgler (2003).

Tabelle: Erforderlicher Steuersatz bei unterschiedlichen Freibeträgen

	Alternative 1	Alternative 2	Alternative 3	Alternative 4	Alternative 5
Ledige	\$ 13.100	\$ 13.100	\$ 6.550	\$ 6.550	\$ 0
beide Ehegatten erwerbstätig	\$ 26.200	\$ 26.200	\$ 13.100	\$ 13.100	\$ 0
ein Ehegatte erwerbstätig	\$ 17.200	\$ 17.200	\$ 8.600	\$ 8.600	\$ 0
abhängige Familien- angehörige	\$ 5.300	\$ 2.650	\$ 5.300	\$ 2.650	\$ 0
erforderlicher Steuersatz	19,9 %	19,4 %	16,8 %	16,3 %	13,1 %

Quelle: Congressional Budget Office 1995

Probleme der Flat Tax

Fairness: Zinsen sind im Modell der Flat Tax nicht Teil der Bemessungsgrundlage. Die Besteuerung von Finanzintermediären wie Banken wird daher schwierig, denn deren Einkommen besteht aus der Differenz zwischen Fremdkapitalaufnahme- und vergabe. Gegner der Flat Tax befürchten langfristig sogar eine negative Bemessungsgrundlage: während nämlich die Ermittlung des Einkommens aus realwirtschaftlicher Tätigkeit Interpretationsspielraum bietet, fallen klar ermittelbare realwirtschaftliche Kosten für Personal, Material etc. an. Damit ist nicht nur die Bemessungsgrundlage der Business Tax schmal, es entstünden auch erhebliche Anreize zur vertikalen Integration im Dienstleistungsbereich. Hall und Rabushka (1995) schlagen deshalb vor, dass Beratung, Vermittlung und Bereitstellung des Marktes für Finanztransaktionen als realwirtschaftliche Dienstleistung der Banken und Versicherungen besteuert wird. Der Preis dafür entspricht der Abweichungen vom Marktzins, d.h. Kreditnehmer zahlen höhere Zinsen als von Kapitalgebern verlangt wird und umgekehrt. Das Problem liesse sich lösen, wenn diese Zinsdifferenzen den Finanzunternehmen als realwirtschaftliche Erlöse zugerechnet würden. Tatsächlich wäre die vorgeschlagene Zurechnung aber arbiträr, weil Zinsdifferenzen nicht ohne weiteres gleichgesetzt werden können mit der Entlohnung für Beratungsleistungen (Alfred Weber Gesellschaft, 2003).⁴

Shapiro (1996) sieht einen der grössten Einwände gegen die Flat Tax in der mangelnden Fairness. Die steuerliche Freistellung der Zinsen würde gemäss seinen Berechnungen 48% des Einkommens der 1%-Reichsten US-Bürger betreffen, verglichen mit nur 6-10% des Einkommens der 90% Ärmsten. Ähnlich argumentieren auch Roberts und Sullivan (1996). Aus Gründen der Fairness müssten daher die Verlierer der Reform von den Gewinnern für ihren Verlust kompensiert werden. Im Sinne des Kaldor-Hicks-Kompensationskriteriums wäre dies solange möglich und effizient sein, als dass sich mit der Reform tatsächlich ein Nettotonutzen verbun-

det. Die Frage der konkreten Umsetzung dieser Umverteilung ist freilich nicht trivial.

Systemumstellung: Bei der Umstellung zur Flat Tax käme es aufgrund des Cash-Flow-Prinzips zu einer Sofortabschreibung aller Investitionen. Dies liesse bei Einführung kurzfristig enorme Steuerausfälle erwarten. Zudem ist mit Umstellungskosten für die Steuerpflichtigen zu rechnen. Etwas geschmälert würden die Steuerausfälle durch die Tatsache, dass der Fremdkapitalzins nicht mehr abzugsfähig wäre.

Ein Weiteres Problem insbesondere für kleine und offene Volkswirtschaften wie die Schweiz stellt sich im Rahmen der internationalen Besteuerung. Die Cash-Flow-Steuer wird bisher nicht als anrechnungsfähige Gewinnsteuer anerkannt. Die Einführung einer Cash-Flow-Steuer in Bolivien auf Empfehlung von US-Ökonomen scheiterte beispielsweise daran, dass die amerikanischen Steuerbehörden diese nicht anerkennen wollte. Weil US-Investoren aufgrund des Welteinkommensprinzips in den USA steuerpflichtig sind, wären sie damit einer Doppelbesteuerung unterlegen (Alfred Weber Gesellschaft, 2003). Ein weiteres Problem im Rahmen der internationalen Besteuerung betrifft den Ort der Besteuerung. Das gilt insbesondere für Zinsen und Lizenzen, die nach heutiger Regelung im Quellenstaat abzugsfähig und im Wohnsitzstaat steuerbar sind. Bei der Flat Tax werden sie faktisch im Quellenstaat besteuert. Eine analoge Problematik entsteht bei der Dividende. Die Einführung der Flat Tax würde also einen umfassenden Umbau des Doppelbesteuerungsnetzes bedingen, was für einen Kleinstaat nur im Rahmen einer konzertierten Aktion zusammen mit anderen Staaten machbar wäre.

Realisierbarkeit in der Schweiz: Die Schweiz zeichnet sich dadurch aus, dass nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone und Gemeinden selbständig Steuern erheben. Die Kantone sind sogar weitgehend souverän in der Gestaltung ihrer Steuer. Diese Autonomie in der Steuergestaltung auf Ebene der nachgeordneten Gliedstaaten hat zu einem lebendigen Steuerwettbewerb geführt. Der Steuerwettbewerb in der Schweiz übt einen dämpfenden Effekt auf die Staatstätigkeit aus (Feld, Kirchgässner, Schaltegger, 2003). Die Flat Tax würde den Steuerföderalismus helvetischer Prägung in Frage stellen, wollte

⁴ Dieser Einwand gegen eine Konsumsteuer ist freilich grundsätzlicher Art und gilt auch für die Mehrwertsteuer.

man diese integral einführen. Zwar wäre denkbar, Steuerwettbewerb in Form eines Bandbreitenmodells mit Hebesätzen oder Zuschlägen für die Kantone und Gemeinden zuzulassen, auch wenn dies der Flat Tax Philosophie aufgrund von Arbitragemöglichkeiten zwischen den unterschiedlichen Tarifen zuwider liefe. Um die steuerlich neutrale Behandlung aller Finanzströme ohne Doppelbelastungen zu gewährleisten, müsste aber mindestens zu einem Verbundsystem übergegangen werden, so dass Bund, Kantone und Gemeinden Steuern gemeinsam erheben. Damit würde der Steuerwettbewerb auf einen Tarifwettbewerb reduziert und der Aspekt des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren ginge verloren.

Eine isolierte Einführung der Flat Tax auf Bundesebene scheint für die Schweiz wenig praktikabel. Da Bund, Kantone wie auch Gemeinden steuerlich auf die Einkommen zugreifen, würde die isolierte Flat Tax auf Bundesebene einiges an zusätzlicher Komplexität für die Steuerpflichtigen bringen. Zudem ist mit Anpassungsreaktionen der nachgelagerten Gebeitskörperschaften zu rechnen, so dass die Ziele der Flat Tax wie Eliminierung von Doppelbelastungen kaum realisiert werden können.

Mangelnde Konnexität: Der Steuerföderalismus führt aufgrund der dezentralen Bereitstellung der öffentlichen Leistungen dazu, dass die Steuerzahler die Gegenleistung des Staats für die erbrachten Steuern einfach er-

kennen können. Lokale Steuern haben damit einen gebührenähnlichen Charakter mit progressivem Tarif. Diese Konnexität zwischen staatlichen Ausgaben und der Steuererhebung wird durch die Einführung einer Flat Tax in Frage gestellt. Es gilt das Non-Affektationsprinzip: Alle Einnahmen stehen für alle Ausgaben. Die Funktion der Steuern als Preis für öffentliche Leistungen kann nicht spielen. Damit sinkt tendenziell die Steuermoral.

Erhöhung der Staatsquote: Die Befürworter der Flat Tax argumentieren, dass sich mit der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und damit der Reduzierung von steuerlichen Verzerrungen die Möglichkeit eröffnet, den Steuersatz zu senken (Hall und Rabushka, 1995). Kritiker sind dagegen der Meinung, dass der diskretionäre Zugriff auf die Steuerbasis nur von einer benevolenten Regierung für Steuersenkungen genutzt wird. Bei einer realistischeren Betrachtung des politischen Wettbewerbs führt die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu einem ungehinderten Zugriff des Staats auf die steuerlichen Ressourcen und damit zu Steuererhöhungen (McCaleb, 1985; Wagner, 1985). Progressive Tarife, Sondertatbestände und Steuerlücken im geltenden Steuerrecht stellen diesem Modell folgend keine Ineffizienzen des Steuersystems dar, sondern sind demokratisch legitimierte Beschränkungen, um die staatlichen Handlungsträger vor der übermässigen Belastung der Steuerbasis zu hindern.

Abbildung: Synoptische Darstellung der Vor- und Nachteile einer Flat Tax

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Eine Flat Tax garantiert, dass jegliches konsumtive Einkommen nur einmal versteuert werden muss. Damit geht ein Abbau steuerlicher Verzerrungen einher. • Familien mit einem Einkommen unter einer bestimmten Schwelle werden aufgrund eines Freibetrags gar nicht besteuert (Im Armey-Shelby Flat Tax Plan ist die Schwelle bei 33'800 \$) • Die Besteuerung eines grossen Teils des Einkommens an der Quelle reduziert den administrativen Aufwand beim Steuerpflichtigen und bei der Steuerbehörde. • Der Steuersatz ist für alle Steuerpflichtigen der selbe. Wer ein zehn mal höheres steuerbares Einkommen hat, bezahlt auch zehn mal mehr Steuern. • Steuerliche Sondertatbestände und Steuerlücken für einflussreiche Lobbies verschwinden (Mindestens in der Implementierungsphase einer modellgetreuen Flat Tax). • Langfristig ist mit positiven Wachstumsimpulsen zu rechnen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Komplexität des Steuersystems nimmt mit einer Flat Tax nicht ab. Die Bewertung der realwirtschaftlichen Tätigkeit des Finanz- und Versicherungssektors ist beispielsweise arbiträr. • Die Umstellung von der progressiven Einkommenssteuer zur indirekt progressiven Flat Tax belastet tendenziell die unteren und mittleren Einkommenschichten stärker als die Reichen. • Die Umstellung belastet den Faktor Arbeit zusätzlich. Dies führt zu einer Reallokation des Faktorinputs weg vom Produktionsfaktor Arbeit hin zum Produktionsfaktor Kapital. • Die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage eröffnet die Möglichkeit eines ungehinderteren steuerlichen Zugriffs auf die Steuerbasis. Dies führt zu Steuererhöhungen. • Die Flat Tax schafft den Steuerwettbewerb ab, falls sie für alle Staatsebenen gelten soll. Sie ist damit nicht mit dem Schweizer Steuerföderalismus kompatibel. Wollte man den Steuerwettbewerb in das Modell der Flat Tax integrieren, würden wichtige Postulate verloren gehen. • Eine Flat Tax nur auf Bundesebene wäre schwer praktikabel, weil die Kantone selbst Einkommen und Vermögen besteuern. • Eine isolierte Einführung der Flat Tax in der Schweiz schafft Probleme im Rahmen der internationalen Besteuerung.

Diskussion und Bewertung der Flat Tax

Insgesamt betrachtet stellt die Flat Tax eine sehr interessante Alternative zum derzeitigen Steuersystem dar. Beurteilt man die Flat Tax nach statischen Effizienzkriterien, so ist sie dem aktuellen, real existierenden Steuersystem theoretisch überlegen.

Probleme ergeben sich bei der administrativen Umsetzung. Wird es möglich sein, Finanzintermediäre zu besteuern? Wie aufwendig wäre die dazu notwendige Dokumentation sämtlicher Finanztransaktionen, ohne Anreize zu Fehlangaben, Unterdeklarierung und Steuerhinterziehungen (Alfred-Weber-Gesellschaft, 2003)? In jedem Fall bestehen enorme Umstellungskosten, die abgegolten werden müssten, um in der demokratischen Entscheidungsfindung erfolgreich sein zu können. Fairnessüberlegungen spielen hier eine wichtige Rolle.

Tatsächlich weist die Flat Tax auch einige Schwachpunkte auf: sie ist mit einem Modell des Steuerföderalismus inkompatibel, möchte man sie integral einführen. Damit ist aus dynamischer Perspektive die Gefahr gegeben, dass anstatt einer Senkung der Steuersätze durch Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage eher eine Erhöhung der Steuerlast resultiert.

In der Praxis hat sich daher bislang noch kein Land an eine modellgerechte Umsetzung der Flat Tax gewagt. Interessanterweise zeigt auch eine Umfrage bei 155 Steuerexperten- und Wissenschaftlern in den USA, dass sich eine Mehrheit gegen eine Umstellung vom geltenden Steuersystem zu einer Flat Tax ausspricht (Fleischman und Hutchison, 2001). Einige Staaten haben jedoch Teilaspekte der Flat Tax übernommen. So wurden Einheitssteuersätze (Flat Rate Taxes), eine Absenkung der Spitzensteuersätze, die Vereinfachung der Steuerdeklaration oder die Streichung von Sondertatbeständen politisch intensiv diskutiert und vereinzelt auch umgesetzt.

Beurteilt man die Flat Tax insgesamt, so ist sie trotz ihrer theoretischen Eleganz, in der Praxis dem herkömmlichen Einkommenssteuersystem nicht überlegen. Die Umsetzung von Teilaspekten wie der Flat Rate Tax kann aber durchaus auch im schweizerischen Kontext zu Effizienzsteigerung führen.

Literatur

- Alfred Weber Gesellschaft (2003), *Die Flat Tax*, Heidelberg.
- Calegari, M (1998), Flat taxes and effective Tax Planning, *National Tax Journal* 51, 689-713.
- Cassou, S.P. und K.J. Lansing (2003), Growth Effects of Shifting From a Progressive Tax System to a Flat Tax, Working Papers in Applied Economic Theory 2000-15, Federal Reserve Bank of San Francisco.

- Dunbar A. und T. Pogue (1998), Estimating Flat Tax Incidence and Yield: A Sensitivity Analysis, *National Tax Journal* 51, 303-324.
- Feld, L.P., G. Kirchgässner und C.A. Schaltegger (2003), Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments, CESifo Working Paper No. 1087.
- Fleischman, G.M. und P.D. Hutchison (2001), A Tax Reform Conundrum: Insights From A Survey Of Tax Professors, *Journal of Applied Business Research* 17, 17-29.
- Hall, R.E. und A. Rabushka (1995), *The Flat Tax*, 2. Auflage, Stanford.
- Ho, M.S. und K.J. Stiroh (1998), Revenue, Progressivity, and the Flat Tax, *Contemporary Economic Policy* 16, 85-97.
- IMF (1995), United States – Background Papers, *IMF Staff Country Report No. 95/94*, 81-97.
- McCaleb, T. (1985), Public Choice Perspectives on the Flat Tax Follies, *Cato Journal* 5, 613-628.
- Mühl-Schimmele, P. (1996), Flat Tax, *DSWR* 12, 329-335.
- Roberts, D. und M. Sullivan, The Flat Tax: Would Wealthy Individuals Really Pay?, *Challenge* May-June, 24-28.
- Shapiro, R.J. (1996), *Why Fairness Matters – Progressive Versus Flat Tax*, Progressive Foundation.
- Torgler, B. (2003), *Tax Morale: Theory and Empirical Analysis of Tax Compliance*, Basel WWZ.
- Vorwold, G. (2003), Ablösung der Einkommen- und Körperschaftsteuer?: das Modell der sog. Flat tax, *Die Wirtschaftsprüfung* 15, 803-814.
- Wagner, R.E. (1985), Normative and Positive Foundations of Tax Reform, *Cato Journal* 5, 385-406.

Christoph A. Schaltegger
Eigerstrasse 65
CH-3003 Bern
Tel: ++41 31 322 73 89
Fax: ++41 31 324 92 50
Email: Christoph.Schaltegger@estv.admin.ch

Die Arbeitspapiere und Notizen widerspiegeln nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats. Für die in den Arbeiten vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer sind ausschliesslich die Autoren verantwortlich.

Anhang: Die Steuererklärungen einer Flat Tax

Persönliche Einkommenssteuer	
Name (auch des Ehegatten)	Sozialversicherungsnummer
Strasse	Sozialversicherungsnummer des Ehegatten
Wohnort, Postleitzahl	Beruf Beruf des Ehegatten
1. Löhne und Gehälter	1
2. Pensionen und Renten	2
3. Summe der Einkünfte (Zeile 1 + 2)	3
4. Persönliche Abzüge	
1.1. \$ 16'500 für erwerbstätige Ehepaare	4a
1.2. \$ 9'500 für Ledige	4b
1.3. \$ 14'000 für Ehepaare mit einer erwerbstätigen Person	4c
5. Anzahl der abhängigen Familienangehörigen ohne den Ehegatten	5
6. Persönliche Abzüge für die abhängigen Familienangehörigen (Zeile 5 *\$ 4'500)	6
7. Gesamtsumme der persönlichen Abzüge (Zeile 4 + 6)	7
8. Zu versteuerndes Einkommen (Zeile 3 – 7, falls Positiv, sonst 0)	8
9. Steuerbetrag (19% der Zeile 8)	9
10. Vom Steuerpflichtigen bereits entrichtete Steuer	10
11. Steuerschuld (Zeile 9 minus 10, falls positiv)	11
12. Steuerrückerstattung (zeile 9 minus 10, falls negativ)	12

Quelle: Hall und Rabushka (1995, S.59)

Unternehmenssteuer	
Firmenname	Unternehmensidentifikationsnummer
Firmenanschrift	Bundesstaat
	Erzeugnisse / Dienstleistungen
1. Einzahlungen durch Verkauf von Gütern, Dienstleistungen und Anlagegüter	1
2. Abzugsfähige Auszahlungen	
2.1 Käufe von Vorprodukten, Vorleistungen und Materialien	2a
2.2 Gezahlte Löhne, Gehälter und Pensionen	2b
2.3 Käufe von Anlagegütern	2c
3. Summe der abzugsfähigen Auszahlungen (Summe der Zeilen 2.1, 2.2, 2.3)	3
4. Zu versteuernder Einzahlungsüberschuss (Zeile 1 – 3, falls positiv)	4
5. Steuerbetrag (19% der Zeile 4)	5
6. Verlustvortrag aus Vorjahr	6
7. Verzinsung des Verlustvortrags (6% der Zeile 6)	7
8. Verlustvortrag (Zeile 6 + 7)	8
9. Steuerschuld (Zeile 5 – Zeile 8, falls negativ)	9
10. Verlustvortrag diese Jahr (Zeile 5 – Zeile 8, falls negativ)	10

Quelle: Hall und Rabushka (1995, S. 62)