

# Die Flat Tax – das Ei des Kolumbus?

Das System der direkten Steuern müsse gerechter und einfacher werden. Erklärungen dieser Art geben Politiker im Wahlkampf nur zu gerne ab – nicht nur im Ausland, sondern auch in der Schweiz. Doch zwischen solchen Versprechen und der fiskalpolitischen Wirklichkeit liegen Welten. In Tat und Wahrheit wird der *Steuerdschungel* zunehmend dichter. Zum einen ist das Konzept der umfassenden Einkommensbesteuerung in der Realität alles andere als wasserdicht; es weist Löcher wie ein Emmentalerkäse auf. Zum andern bleibt die Steuerlastverteilung auch deshalb willkürlich und damit unfair, weil

*Heute im «Fokus der Wirtschaft»*

*Wird die UBS zur Bank der Banken?*

Seite 29

Kapitaleinkünfte doppelt und mehrfach belastet werden. Nur noch ausgewiesene Experten haben mithin den Durchblick, kennen alle legalen Abzugsmöglichkeiten und die vom Gesetzgeber «geschaffenen» Schlupflöcher, die der Minimierung des steuerbaren Einkommens der natürlichen Personen bzw. des steuerbaren Gewinns der juristischen Personen dienen.

Diese problematische Entwicklung zeugt vom *Fieberzustand*, in dem sich das *System der direkten Besteuerung* befindet. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Präsidenten der *Dachverbände der Schweizer Wirtschaft* am 13. April ein Steuerreform-Konzept vorgestellt haben, das einige fiskalische Ungereimtheiten zumindest mildern würde. Zu ihren Kernforderungen zählt die Senkung der direkten Bundessteuer für natürliche und juristische Personen. Bei der Einkommenssteuer geht es der Wirtschaft um die Glättung des steil progressiven Tarifs, bei der Körperschaftssteuer um die Entschärfung des Problems der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung des ausgeschütteten Gewinns. Die Dachverbände fordern mithin *Reformen* am bestehenden System der Einkommens- und Gewinnbesteuerung, aber (noch) *keinen Systemwechsel* in Richtung einer konsumorientierten Einkommenssteuer. Einen solchen Systemwechsel würde zweifellos die sogenannte Flat Tax (Einheitssteuer) darstellen. Ihr zentrales Charakteristikum besteht darin, dass ein einziger Tarifsatz auf alle Steuerzahler, Unternehmen und Private, und auf alle Einkunftsarten appliziert wird.

Bei oberflächlicher Betrachtung mag die *Flat Tax* fast einer Provokation gleichkommen, denn ihr proportionaler statt progressiver Tarifsatz verstösst scheinbar gegen das Postulat der gerechten Steuerlastverteilung. Und suspekt – immer auf den ersten Blick – mag ebenfalls erscheinen, dass die Steuererklärungen radikal vereinfacht würden. Sowohl für natürliche als auch für juristische Personen reichte ein Formular in Postkartengrösse aus, denn die Berechnung der steuerbaren Einkünfte wäre denkbar einfach.

Um eines gleich vorwegzunehmen: Mit der Flat Tax soll der Staat *nicht ausgehungert* werden. Sie impliziert nicht die Rückkehr zu den Verhältnissen des 19. Jahrhunderts, als die Fiskalquote, also die Abgaben in Prozent des Bruttoinlandprodukts, unter 10% gelegen hatte. Im Prinzip kann die Flat Tax so ausgestaltet werden, dass jedes wünschbare Niveau an Staatseinnahmen erreichbar ist. Worum es wirklich geht, ist eine zielorientierte Fiskalpolitik, die gewisse ökonomische und andere Kriterien konsequent beachtet. Darauf legt Professor *Alvin Rabushka* von der Hoover Institution an der Stanford University (USA), der zu den geistigen Vätern der Flat Tax gehört und dieser Tage in Zürich referiert hat, besonderen Wert.

Wie seinem zusammen mit *Robert E. Hall* verfassten Standardwerk auf diesem Gebiet (*The Flat Tax*, 2. Auflage, Stanford: Hoover Press, 1995) zu entnehmen ist, sollte aus Gründen volkswirtschaftlicher Effizienz eine Steuer erstens die Preisbildung auf den Märkten möglichst wenig verzerren. Zweitens sollte die Steuerpolitik weder den Konsum noch die Investitionen privilegieren bzw. diskriminieren, also in ihrer Wirkung neutral sein. Drittens zählt zu den Erfordernissen einer effizienten Steuer, dass sie die individuellen Entscheidungen darüber, wie viel eine Person arbeiten, sparen und investieren will, möglichst nicht beeinflusst. Viertens geht es bei der Besteuerung auch um das Gebot der Fairness bzw. der Gleichbehandlung: Wenn zwei Steuerzahler über ein gleich hohes Einkommen (unabhängig von der Einkommensart) verfügen, soll ihre Steuerlast auch gleich hoch sein. Und fünftens schliesslich muss nach Rabushka und Hall ein Steuersystem einfach, transparent und durchführbar sein.

Die Flat Tax *erfüllt* alle diese Anforderungen mit Sicherheit eher als die real existierenden Systeme. Zum einen werden alle Formen von Einkommen nur einmal besteuert, und zum anderen werden alle Einkommensarten mit dem gleichen Steuersatz belegt. Hinzu kommt, dass Einkommen bis zu einer politisch zu bestimmenden Grenze unbesteuert bleiben, mit anderen Worten einkommensschwache Individuen und Familien nicht zur Kasse gebeten werden. Darin liegt der grosse Unterschied einer konsumorientierten Einkommenssteuer zur Mehrwertsteuer: Weil der einheitliche Steuersatz erst oberhalb des steuerfreien Niveaus «greift», wird die Steuer *indirekt progressiv*. Und gegenüber der heutigen Einkommensbesteuerung mit stark progressiven Grenzsteuersätzen hat die indirekt progressive Flat Tax den grossen Vorteil, dass sie *keine «negativen» Anreize* schafft. Die Erfahrung lehrt, dass steigende Steuersätze mit steigendem Einkommen den Leistungswillen treffen bzw. zur Steuervermeidung oder gar zur Steuerhinterziehung führen. Die Reaktion

des Gesetzgebers besteht dann üblicherweise darin, auf Druck der Lobbies neue Schlupflöcher zu schaffen, damit für die Besserverdienenden die Kirche im Dorf bleibt.

Der geeignetste Ansatz, um alle möglichen Einkommen von Privaten und Unternehmen wasserdicht und zum gleichen Satz zu besteuern, bestünde in Form einer *integrierten Flat Tax*: einer Lohnsteuer für natürliche Personen und einer Unternehmenssteuer. Die Lohnsteuer-Erklärung enthielte die Einkünfte aus unselbständiger Tätigkeit (Löhne, Gehälter, Pensionen) sowie die existenzsichernde abzugsfähige Pauschale. Das steuerbare Einkommen wäre somit einfach zu eruieren, zumal alle übrigen Einkünfte (Kapitalerträge wie Dividenden und Zinsen) im Sinne einer Abschlagsteuer an der Quelle, also beim Unternehmen, erfasst würden. Das ist richtig und möglich, weil die Flat Tax gerade keinen progressiven Tarif kennt. Das Unternehmen wiederum, dessen Rechtsform im Rahmen der Flat-Tax-Besteuerung keine Rolle spielt, kann nicht «kneifen», denn die Unternehmenssteuer ist keine Gewinnsteuer, sondern eine Abgabe auf der Netto-Wertschöpfung. wird im Prinzip wie folgt berechnet: Umsatz abzüglich zugekaufter Vorleistungen, Löhne, Gehälter und Sozialbeiträge sowie der Investitionen in das Anlagevermögen. Die Löhne und Gehälter sind abzugsfähig, weil sie im Rahmen der persönlichen Lohnsteuer vom Fiskus erfasst werden. Und die Ausgaben für Investitionen sind abzugsfähig, weil ihnen letztlich immer eine entsprechende Ersparnis gegenübersteht. Würden diese zusätzlich zu den Kapitalerträgen besteuert, käme es zu Doppel- und Mehrfachbelastungen.

Die Flat Tax, die auf eine Besteuerung des Cashflows der gesamten Wirtschaft hinausläuft, besticht durch ihre Einfachheit und Konsistenz – jedenfalls auf dem Papier. Vielleicht mit Ausnahme Hongkongs dürfte die Einheitssteuer noch nirgends rein realisiert worden sein. Könnte im Lager der westlichen Industriestaaten allenfalls die Schweiz eine Vorreiterrolle spielen? In absehbarer Zeit wohl kaum, denn auch die Flat Tax hat ihre *Pferdefüsse*. Erstens gäbe es Probleme mit dem internationalen Steuerrecht. Die endgültige Besteuerung an der Quelle hiesse, sämtliche Doppelbesteuerungsabkommen kündigen zu müssen. Zweitens schliesst die Flat Tax, die alle Einkommensarten gleich besteuern will, Steuerwettbewerb im Grunde genommen aus. Doch ein Verbundsystem der Steuereinnahmen, wie es etwa Deutschland für den Bund und die Länder kennt, wäre mit dem helvetischen Verständnis von Föderalismus kaum vereinbar. Und drittens dürfte die Flat Tax auf grosse Widerstände stossen, weil Schuldzinsen nicht mehr abzugsfähig wären.

So bleibt bei realistischer Betrachtung vorerhand nur die Hoffnung, dass bei künftigen fiskalpolitischen Reformen die Erkenntnisse der modernen Finanzwissenschaft besser berücksichtigt werden. *Wenigstens gewisse Elemente* der Flat Tax sollten endlich beherzigt werden: tiefere Steuersätze und weniger Sätze zum einen, Erweiterung der Bemessungsgrundlage durch weniger Abzüge und Ausnahmen zum anderen. Mit einer solchen Stossrichtung wäre wirtschafts- und sozialpolitisch schon viel gewonnen.

rg.