

Der freiwillige Direktabzug der Einkommenssteuer im Kanton Basel-Stadt

Ein verhaltensökonomisches Gutachten



Ausgearbeitet durch

FehrAdvice & Partners AG, Klausstrasse 20, CH-8008 Zürich
www.fehradvice.com / +41 44 256 79 00

Im Auftrag von

Plusminus, Budget- und Schuldenberatung Basel

Autoren

Marcus Veit
Alain Kamm
Eva Günther

Verhaltensökonomisches Gutachten

Einleitung

Rund zehn Prozent der Schweizer Bevölkerung ist mit den Steuern im Rückstand – Steuerschulden gehören in der Schweiz zu den häufigsten Zahlungsrückständen.¹ Im Kanton Basel-Stadt werden wegen Steuerausständen jährlich fast 10'000 Betreibungsbegehren gestellt, alleine im Jahr 2015 beliefen sich die Debitorenverluste auf mehr als 25 Millionen Schweizer Franken.^{A,2} Doch nicht nur auf Seiten des Kantons haben Steuerschulden Konsequenzen. Auf individueller Ebene führen sie unter anderem zu sozialer Isolation³ und langfristigen Gesundheitsproblemen aufgrund der psychischen Belastung.^{4,5} Dies hat Auswirkungen auf die Wirtschaft: Häufigere Absenzen und tiefere Produktivität sind die Folge.

Im Kanton Basel-Stadt wurde aus diesem Grund ein Vorstoss lanciert, der einen Automatisierten Freiwilligen Direktabzug der Steuern vom Lohn vorsieht. Der Arbeitgeber überweist dabei jeweils einen Teil des monatlichen Bruttolohns des Arbeitnehmers an das Steueramt. Der überwiesene Betrag gilt als Vorauszahlung an die Steuern und wird entsprechend verzinst. Für Arbeitgeber ist dieses Direktabzugsverfahren verpflichtend. Für Arbeitnehmer hingegen nicht. Sie können wählen, ob sie davon Gebrauch machen möchten, oder nicht. Hier ist ein sogenanntes *Opt-out*-Verfahren vorgesehen – entscheidet sich der Arbeitnehmer nicht aktiv gegen den Direktabzug, kommt dieser zur Anwendung.^B

Diese Teilrevision des Steuergesetzes führt zu einigen grundlegenden Änderungen in der Logik, wie im Kanton Basel-Stadt Steuern bezahlt werden. Arbeitnehmer müssten neu nicht mehr selbst über das Jahr einen entsprechenden Betrag zurücklegen, um die Steuerrechnung bezahlen zu können. Das Direktabzugsverfahren regelt das für sie. Auch auf Seiten der Arbeitgeber verändert sich einiges. Es entstehen neue Verpflichtungen.

Das wirft Fragen auf. Führt das Direktabzugsverfahren dazu, dass Bürger entmündigt, ja sogar unter Generalverdacht des Steuerverzugs gestellt werden? Führt es zu unverhältnismässigen Kosten und Verantwortlichkeiten bei den Arbeitgebern? Wird die Steuerverschuldung damit überhaupt reduziert?

Das vorliegende, unabhängige Gutachten geht diesen Fragen auf den Grund. Es tut dies aus einer verhaltensökonomischen Perspektive (siehe Anhang 1 für eine detailliertere Erklärung) und zeigt auf, welche Wirkungen und Nebenwirkungen durch die Einführung eines Automatisierten Freiwilligen Direktabzug der Steuern vom Lohn erwartet werden können. Für die Erstellung des Gutachtens wurden einerseits aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu Rate gezogen. Andererseits wurden zahlreiche Interviews sowie ein Workshop mit Befürwortern und Gegnern des Direktabzugsverfahrens durchgeführt.^C Das Gutachten beantwortet in der Folge die wichtigsten Fragen zum Direktabzugsverfahren, fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen und zeigt auf, wie in der Umsetzung bestehende Nebenwirkungen gezielt adressiert werden können.^B

^A Basis: Einkommenssteuer und Vermögenssteuer ohne direkte Bundessteuer.

^B Basis der Analyse stellt die Motion 15.5219.01, eingereicht im Grossen Rat Basel-Stadt durch Rudolf Rechsteiner und Konsorten, dar.

^C Interviewpartner und Workshopteilnehmende: Arbeitgeberverbände, Steuerverwaltung, soziale Stellen, Vertreter aus politischen Parteien, Gewerkschaften, Hochschulen, betroffene Arbeitgeber.

Der Automatisierte Freiwillige Direktabzug der Steuern vom Lohn – Gefahr oder Chance?

Das Wichtigste in Kürze

- Die **Wirkung** des Direktabzugsverfahrens **ist positiv**. Steuerschulden und die private Gesamtverschuldung können reduziert werden. In der **mittleren Frist** entstehen viele Verschuldungen gar nicht – das Direktabzugsverfahren entfaltet seine Wirkung. Weil Liquiditätsengpässe bei bestehenden Schuldnern allerdings besonders stark darauf einwirken, sich gegen das Direktabzugsverfahren zu entscheiden, ist die **kurzfristige Wirkung limitiert**.
- Grundvoraussetzung für eine hohe Wirkung ist das **Opt-out-Prinzip**. Dieses erhöht die Anzahl der Personen, die sich für das Direktabzugsverfahren entscheiden, deutlich. Das Opt-out-Prinzip entspricht liberalen Grundwerten – Voraussetzung dafür: **Umfassende und transparente Information**. Allerdings darf es in der Kommunikation zum Arbeitgeber nicht verwässert werden. Der Teufel steckt im Detail: **Standardisierte Informations- und Entscheidungsunterlagen** stellen die Transparenz sicher, unterstützen die Wirkung und reduzieren den Kommunikationsaufwand für die Arbeitgeber.
- Das **staatsbürgerliche Verantwortungsbewusstsein** wird durch das Direktabzugsverfahren **nicht untergraben** – Steuererklärungen müssen weiterhin ausgefüllt, Steuerrechnungen bezahlt werden. Die Verantwortung im weiteren Sinne ändert sich nicht. **Im Gegenteil**: Das Verantwortungsbewusstsein wird durch die Transparenz des Steuerabzugs auf den Lohnausweisen sogar erhöht.
- Für **Arbeitgeber** ist das Direktabzugsverfahren mit **Aufwand** verbunden. Bei kleineren Unternehmen ist dieser Aufwand im Verhältnis besonders gross, weil oft die entsprechende IT-Infrastruktur fehlt. Zudem entstehen neue Verantwortlichkeiten und Haftbarkeiten im engeren Sinne. Hier gilt es pragmatische Ansätze zu finden. Eine **Vergütung der Aufwände und Unterstützung durch den Staat** erscheint sinnvoll – dass sich **kleinere Unternehmen** von der Verpflichtung entbinden können ebenfalls. Aufwände können so deutlich reduziert werden.
- Auf Seiten des Staats treten **positive finanzielle Effekte** erst in der **mittleren Frist** auf (siehe oben). Die Wirkung ist zudem dadurch eingeschränkt, dass nur in Basel-Stadt arbeitstätige Personen vom Direktabzugsverfahren Gebrauch machen können. In der **kurzen Frist überwiegen** deshalb die **Aufwände**. In der **mittleren bis langen Frist lohnt sich das Direktabzugsverfahren** allerdings finanziell. Dies nicht nur, aber insbesondere dann, wenn Basel-Stadt in seiner Pionierrolle weitere Kantone von einem Direktabzugsverfahren überzeugen kann.

Werden Bürger entmündigt und wird durch den Automatisierten Freiwilligen Direktabzug ihr Bezug zu den Dienstleistungen des Staats und deren Kosten verwässert?

Der Automatisierte Freiwillige Direktabzug der Steuern basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Kein Arbeitnehmer ist dazu verpflichtet – wichtigen liberalen Grundwerten wird Rechnung getragen. Voraussetzung dafür: Umfassende Information und transparente Entscheidungsprozesse (siehe Handlungsempfehlungen). Auch wenn Arbeitnehmer sich für einen Automatisierten Freiwilligen Direktabzug entscheiden bzw. sich nicht herausoptieren, besteht für sie nach wie vor die Verpflichtung eine Steuererklärung auszufüllen, nach wie vor gilt es eine Steuerrechnung zu bezahlen. Der Arbeitnehmer ist

und bleibt das Steuersubjekt. Mehr noch: Das Direktabzugsverfahren erhöht die Transparenz und die Salienz der staatlichen Dienstleistungen und derer Kosten. Jeden Monat ist der Steuerbetrag auf dem Lohnausweis enthalten – jeden Monat wird klar, was die Dienstleistungen des Staates kosten. Darüber hinaus kann der Automatisierte Freiwillige Direktabzug die Motivation für eine fristgerecht eingereichte und sauber durchdachte Steuererklärung zusätzlich erhöhen: Vielleicht bekommt man ja etwas zurückbezahlt.

Fazit

In der richtigen Ausgestaltung werden Bürger nicht entmündigt – im Gegenteil. Durch die erhöhte Auseinandersetzung mit der Steuerthematik kann sich ihr Verständnis dafür sogar zusätzlich erhöhen und das staatsbürgerliche Verantwortungsbewusstsein stärken. Voraussetzung dafür: Umfassende Information und transparente Entscheidungsprozesse (siehe Handlungsempfehlungen).



Führt der Automatisierte Freiwillige Direktabzug zu einem tieferen Risiko für Steuerschulden?

Die verhaltensökonomische Analyse (siehe Anhang 2) zeigt klar: Die Mechanismen des Automatisierten Freiwilligen Direktabzugs vermindern das Risiko für Steuerschulden. Das Direktabzugsverfahren reduziert die zeitliche Entkoppelung des Einkommens und der Fälligkeit des Steuerbetrages. Dadurch kommen weit verbreitete Gründe für Steuerschulden weniger zum Tragen. Gerade für Berufseinsteiger oder Personen mit starken Lohnanstiegen sind die steuerlichen Konsequenzen im Vorherein oft nicht vollständig klar. Das Direktabzugsverfahren wirkt dem entgegen, indem es den Steuerbetrag direkt an den Lohn knüpft – mangelndes Wissen wirkt sich weniger aus. Auch im Falle von unvorhergesehenen Lebensereignissen – einem weiteren Grund für Steuerschulden – wirkt das Direktabzugsverfahren positiv: Es fungiert als Puffer.

Menschen orientieren sich an sogenannten Referenzpunkten. Der Kontostand stellt einen solchen Referenzpunkt dar. Befindet sich Geld, welches de facto nicht zur Verfügung steht, gar nicht erst auf dem Konto, verschiebt sich auch der Referenzpunkt für den Konsum. Das Direktabzugsverfahren reduziert folglich Anreize zum Konsum, wo eigentlich kein Konsum möglich ist. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass sich durch das Direktabzugsverfahren lediglich die Schuldner ändern, die Schulden selbst aber gleich hoch bleiben. Der insgesamt tiefere Referenzpunkt führt mit hoher Wahrscheinlichkeit auch zu einer insgesamt reduzierten privaten Verschuldung.

Ist das entmündigend für Menschen, die gut mit Geld umgehen können und ihre Steuerbeträge fristgerecht bezahlen, d.h. der sozialen Norm in der Schweiz folgen? Nein, denn diese Menschen führen oft sogenannte „mentale Budgets“. Bereits heute teilen sie einen Teil des Einkommens zumindest mental den Steuern zu (teilweise auch mit eigenen physischen Konten). Für alle anderen Menschen stellt das Direktabzugsverfahren eine substanzielle Hilfestellung dar, schafft es doch neue Referenzpunkte für den Konsum – realistischere Referenzpunkte.

Bleibt letztlich die Frage nach dem erzieherischen Aspekt des Steuersystems: Wird mit dem Direktabzugsverfahren die Eigenverantwortung geschwächt und dadurch womöglich insgesamt das Risiko für Verschuldung noch erhöht? Die wissenschaftliche Literatur zeigt deutlich: Präferenzen werden

besonders stark im Kindesalter ausgebildet.^{6,7} Die erzieherischen Effekte des Steuersystems – welche erst im Erwachsenenalter ansetzen – können deshalb als relativ gering eingeschätzt werden. Im Hinblick auf die Verschuldung wichtige Faktoren wie Geduld oder Selbstkontrolle werden deutlich früher entwickelt. Es stellt sich folglich generell die Frage, ob diese erzieherischen Effekte überhaupt durch das Steuersystem erreicht werden können – oder ob nicht viel eher Massnahmen wie frühkindliche Bildung deutlich zielführender sind.

Ob mentale Budgets geführt, ob Steuern fristgerecht bezahlt werden oder ob Menschen kurzfristigen Konsum höher gewichten als für die Steuern zu sparen, eines ist allen Menschen gemein: Der sogenannte „Endowment-Effekt“. Etwas wegzugeben, was sich bereits im eigenen Besitz befunden hat, schmerzt. Steuerrechnungen bezahlen zu müssen, löst in den seltensten Fällen positive Gefühle aus – ein Teil des hart erarbeiteten Einkommens muss wieder abgegeben werden. Das Direktabzugsverfahren wirkt diesem Effekt entgegen: Der Teil des Einkommens, der den Steuern zugedacht ist, wird erst gar nicht als „Besitz“ wahrgenommen.^D

Fazit

In der Summe kann dem Automatisierten Freiwilligen Direktabzug attestiert werden, dass er die Risiken für Steuerverschuldung reduziert. Voraussetzung dafür: Er wird von den Arbeitnehmern auch tatsächlich in Anspruch genommen (siehe Handlungsempfehlungen und nächster Abschnitt).



Wird der Automatisierte Freiwillige Direktabzug von den Arbeitnehmern in Anspruch genommen?

Ob das Direktabzugsverfahren tatsächlich in Anspruch genommen wird, hängt massgeblich davon ab, wie die Entscheidung getroffen wird („Entscheidungsarchitektur“). Im beurteilten Verfahren wird eine sogenannte Opt-out-Lösung vorgeschlagen. Sie setzt die Standardeinstellung (sogenannter „Default“) so, dass Menschen automatisch am Direktabzugsverfahren teilnehmen, wenn sie sich nicht aktiv dagegen entscheiden. Eine Vielzahl von Studien belegt, dass Menschen ungern von Defaults abweichen. So konnte beispielsweise in einer Studie gezeigt werden, dass sich in einer Opt-out-Lösung deutlich mehr Angestellte für eine berufliche Vorsorge entschieden haben (eine Zunahme im Vergleich zu einer Opt-in-Lösung von bis zu 40 Prozentpunkten).^{E,8} Die aktuell angedachte Opt-out-Lösung ist folglich zentral für die Wirkung des Direktabzugsverfahrens. Eine Opt-out-Lösung kann allerdings immer auch kontrovers diskutiert werden. Geht sie jedoch mit umfassender Information und einer transparenten Entscheidungsstruktur einher, wird sie auch liberalen Anforderungen gerecht (siehe auch Handlungsempfehlungen).

Auch mit einer Opt-out-Lösung werden sich gewisse Menschen gegen den Automatisierten Freiwilligen Direktabzug entscheiden. Insbesondere Menschen, die bereits verschuldet sind oder solche, die den kurzfristigen Konsum besonders hoch gewichten, werden sich vermehrt „herausoptieren“ –

^D Rechtlich gesehen befindet sich das Geld im Besitz des Individuums, der Fokus liegt hier allerdings auf der Wahrnehmung.

^E Andere Studien zeigen gar noch grössere Unterschiede zwischen Opt-in- und Opt-out-Lösungen.

Liquiditätsengpässe wirken als starker Anreiz. Die Steuerschulden dieser Personen können mit dem Direktabzugsverfahren nur geringfügig reduziert werden. Allerdings sind diese Personen bei weitem nicht die einzigen Menschen mit Steuerschulden – das zeigen die Fallbeispiele in Anhang 2 deutlich. Berufseinsteiger und Menschen, die bis anhin keine Probleme mit den Steuern hatten, aber trotzdem nicht in jedem Fall gegen ein unerwartetes Lebensereignis gefeit sind, stellen weitere Risikogruppen dar. Bei ihnen wirkt die Opt-out-Lösung. Die Folge: Das Direktabzugsverfahren entfacht seine Wirkung erst in der mittleren Frist. Bestehende Schulden können nur begrenzt reduziert werden – ein bedeutender Teil an neuen Verschuldungen kann allerdings vermieden werden.

Fazit

Das Opt-out-Prinzip ist für das Direktabzugsverfahren erfolgskritisch. Es führt dazu, dass sich ein Grossteil der Menschen für das Direktabzugsverfahren entscheidet. Bestehende Schulden können zwar kaum reduziert werden, das Risiko für neue Verschuldung wird aber deutlich reduziert. Insgesamt resultiert ein positiver Effekt – allerdings erst in der mittleren Frist. Wie die Wirkung des Opt-out-Prinzips maximiert werden kann, zeigen die Handlungsempfehlungen.



Der Automatisierte Freiwillige Direktabzug ist auf unselbständig erwerbstätige Personen mit Arbeitsort Basel-Stadt beschränkt. Können damit hinreichend viele Personen erreicht werden?

Nicht alle in Basel-Stadt steuerpflichtigen natürlichen Personen kommen für den Automatisierten Freiwilligen Direktabzug der Steuern in Frage. Nur unselbständig erwerbstätige, in Basel-Stadt wohnhafte natürliche Personen, die auch gleichzeitig in Basel-Stadt arbeiten und nicht quellensteuerpflichtig sind, können das Direktabzugsverfahren nutzen. Rund 60% der Steuerpflichtigen in Basel-Stadt sind unselbständig erwerbstätig. Ungefähr zwei Drittel davon arbeiten auch in Basel-Stadt. Die Hälfte davon ist allerdings quellensteuerpflichtig und trägt gar nicht zur Steuerverschuldung bei.² Übrig bleibt etwa ein Fünftel der Steuerpflichtigen in Basel-Stadt. Wird das Direktabzugsverfahren nicht auch in anderen Kantonen eingeführt, bleibt die Wirkung limitiert. Eine exemplarische Berechnung anhand der Debitorenverluste auf Einkommens- und Vermögenssteuern zeigt auf, wie sich dies auf die Kosten- bzw. Wirkungseffizienz auf Seiten des Staats auswirkt (siehe folgender Abschnitt).

Fazit

Der Wirkungsradius des Direktabzugsverfahrens ist eingeschränkt – nur unselbständig erwerbstätige, nicht quellensteuerpflichtige Personen, die gleichzeitig in Basel-Stadt arbeiten können das Direktabzugsverfahren nutzen. Die entspricht insgesamt ca. einem Fünftel der steuerpflichtigen natürlichen Personen in Basel-Stadt. Die Wirkung kann deutlich erhöht werden, wenn weitere Kantone ein Direktabzugsverfahren anbieten.



Kann der Staat durch den Automatisierten Freiwilligen Direktabzug Mehreinnahmen generieren bzw. Verluste reduzieren?

Wie oben erwähnt, ist der Wirkungsradius vorerst eingeschränkt. Nimmt man die jährlichen Debitorenverluste auf Einkommens- und Vermögenssteuern (exkl. Bundessteuer) in Basel-Stadt exemplarisch zur Hand, zeigt sich: Von den rund 25 Millionen Schweizer Franken (2015) entfallen ca. 10 Millionen auf die relevante Zielgruppe (siehe Anhang 3 für die detaillierten Berechnungen).^F Kann durch den Automatisierten Freiwilligen Direktabzug beispielsweise die Hälfte der Debitorenverluste verhindert werden, beziffert sich das Potenzial auf ungefähr 5 Millionen. Das entspricht ca. 20% der gesamten Debitorenverluste auf Einkommens- und Vermögenssteuern. Wie oben erwähnt, können diese Einsparungen aber erst in der mittleren Frist erwartet werden. Bedenkt man die mit dem Automatisierten Freiwilligen Direktabzug verbundenen Kosten (Anpassung der IT-Systeme, Administrationsaufwand, etc.), handelt es sich in der kurzen Frist folglich um eine Investition des Staates – eine Investition die sich aber in der längeren Frist lohnt. Nicht nur wird die Verschuldung sinken, es gilt auch die Vorreiterrolle von Basel-Stadt zu berücksichtigen. Bereits jetzt wurden in Bern und Zürich ähnliche Vorstösse eingereicht.^{9,10} Folgen auch andere Kantone dem Beispiel von Basel-Stadt, vergrössert sich das Potenzial des Direktabzugsverfahrens schlagartig. Nicht zuletzt auch, weil die Debitorenverluste nur ein potenzielles Einsparungsfeld darstellen – es besteht auch Potenzial zur Reduktion der Inkassokosten (Mahnungen) bei der Steuerverwaltung, von reduzierten Betreibungsverfahren oder auch indirekt über tiefere Sozialleistungen.

Fazit

Aus finanzieller Sicht handelt es sich beim Direktabzugsverfahren in der kurzen Frist um eine Investition – eine Investition, die sich in der langen Frist allerdings lohnt. Tiefere Debitorenverluste, tiefere Kosten für das Inkasso und tiefere Sozialleistungen sind die Folge. Dazu kommen weitere, sozialpolitische Effekte, welche nur schwer zu beziffern sind. Gleichzeitig entstehen aber auch Kosten für den Staat (IT-Systeme, Administration)



Was bedeutet der Automatisierte Freiwillige Direktabzug für die Arbeitgeber?

Arbeitgeber profitieren grundsätzlich von einer tieferen Verschuldung der Arbeitnehmer – geht diese doch mit verminderter Leistungsfähigkeit und häufigeren Ausfällen einher. Es entstehen auf Seiten der Arbeitgeber aber auch Kosten sowie eine bisher nicht vorhandene Haftungsverantwortung. Das Steuersubjekt, also die Person, welche gegenüber Kanton und Gemeinde zur Zahlung der Steuern verpflichtet ist, bleibt der Arbeitnehmer. Damit ändert sich an der Haftungsverantwortung im weiteren Sinne nichts. Im engeren Sinne, also hinsichtlich der Überweisung der Vorauszahlung, entsteht allerdings

^F Hierbei handelt es sich um eine indikative Berechnung. Für die Berechnung des jährlichen Potenzials werden jährlich anfallende Debitorenverluste der Staats- und Gemeindesteuern herangezogen. Vereinfachende Annahme: Die Verteilung der Bevölkerung in den jeweiligen Segmenten spiegelt sich auch in den Debitorenverlusten wider. Quellensteuerpflichtige Personen werden aus der Berechnung exkludiert, da sie nicht zu den Debitorenverlusten beitragen. Einkommensunterschiede sind in dieser vereinfachenden Berechnung nicht berücksichtigt.

eine neue Haftungsverantwortung auf Seiten der Arbeitgeber. Im Falle eines Opt-outs vom Direktabzugsverfahren müssen sie diesbezüglich die Exkulpation sicherstellen.

Die Kosten werden insbesondere bei kleineren Arbeitgebern als besonders hoch eingeschätzt (siehe Anhang 3): Oft fehlt es an elektronischen Lohnbuchhaltungssystemen sowie einer gesonderten Personalabteilung. Insbesondere entstehende Setup-Kosten können als relativ hoch eingeschätzt werden – aber auch die laufenden Kosten gilt es nicht zu unterschätzen. Die Handhabung des Direktabzugsverfahrens kann solche Unternehmen vor grosse Herausforderungen stellen. Grössere Unternehmen mit elektronischen Lohnbuchhaltungssystemen und gesonderten Personalabteilungen profitieren von der bestehenden Infrastruktur. Die höhere Anzahl an Mitarbeitenden generiert bei ihnen Skalenerträge – ist der Aufwand einmal getätigt, hält er sich für jeden weiteren Mitarbeitenden verhältnismässig gering. Auch sie haben allerdings die laufenden Kosten zu tragen.

Fazit

Für Arbeitgeber scheinen die Aufwände insgesamt zu überwiegen. Dies muss in der Umsetzung entsprechend berücksichtigt werden. Im Kapitel Handlungsempfehlungen werden Massnahmen aufgezeigt, wie der Aufwand für die Unternehmen deutlich reduziert werden kann, sodass der hier dargestellte, negative Effekt ausgeglichen werden kann.



Schlussfolgerungen

Mittel- bis langfristig lohnt sich die Einführung eines Automatisierten Freiwilligen Direktabzugs aus volkswirtschaftlicher Sicht. Allerdings nur dann, wenn möglichst viele Personen das Direktabzugsverfahren nutzen. Für den Staat entstehen in der mittleren bis langen Frist Mehreinnahmen und es entwickeln sich Einsparpotenziale (Inkasso-Aufwände, Sozialleistungen, etc.). Auch auf die Individuen wirkt sich das Direktabzugsverfahren mittelfristig positiv aus. Die Verschuldung reduziert sich – damit einhergehende negative Konsequenzen (bspw. Gesundheitsprobleme, soziale Isolation, etc.) bleiben aus.

Unter dem Strich ist eine solche Massnahme jedoch nur dann volkswirtschaftlich effizient, wenn keiner der involvierten Stakeholder im Vergleich zur Ausgangssituation schlechter gestellt wird. Dies scheint aufgrund der Kosten bei den Arbeitgebern nicht der Fall zu sein. Der Aufwand für Unternehmen sollte daher möglichst gering gehalten werden. Eine Vergütung der Aufwände durch den Staat erscheint sinnvoll.

Insgesamt untermauert dies die Einschätzung, dass der Automatisierte Freiwillige Direktabzug in der kurzen Frist eine Investition des Staats darstellt, die sich allerdings in der mittleren bis langen Frist finanziell und sozial lohnt. Umso mehr, wenn sich weitere Kantone Basel-Stadt anschliessen und ein Direktabzugsverfahren einführen.

Erfolgskritisch sind letztlich insbesondere zwei Faktoren: Die Anzahl an Personen, die vom Direktabzugsverfahren Gebrauch macht und der Aufwand für die Arbeitgeber. Zudem gilt es die Wahrung liberaler Grundwerte im Entscheidungsprozess der Arbeitnehmer zu berücksichtigen.

Handlungsempfehlungen

Wie kann die Anzahl an Personen, die vom Direktabzugsverfahren Gebrauch machen, möglichst hoch gehalten werden?

Die im bestehenden Vorschlag integrierte Opt-out-Lösung trägt wesentlich zum Erfolg des Automatisierten Freiwilligen Direktabzugs bei. Sie gilt es zu stützen und weiter auszubauen. Es muss sichergestellt werden, dass der bestehende Default in der unternehmensinternen Kommunikation nicht verwässert werden kann.^G Gleichzeitig gilt es liberale Grundwerte zu wahren und die Bürger nicht zu entmündigen. Ein möglicher Lösungsansatz besteht in einer sogenannten Entscheidungsarchitektur. Entscheidungsarchitekturen helfen Menschen bei der Entscheidungsfindung und eignen sich hervorragend dazu, transparent zu informieren und gleichzeitig Defaults zu transportieren. Zudem gewähren sie zu jeder Zeit die Wahlfreiheit. Entscheidend ist jedoch die Ausgestaltung im Detail – das Design der Entscheidungsarchitektur trägt massgeblich zum Erfolg des Direktabzugsverfahrens bei. Entsprechende Entscheidungsdokumente sollten mit der nötigen Sorgfalt und Expertise erstellt werden. Eine Chance für den Staat: Indem er den Unternehmen standardisierte Entscheidungs- und Informationsunterlagen zur Verfügung stellt, gewährleistet er nicht nur die Wirkung des Opt-out-Prinzips, sondern leistet auch einen Beitrag zur Reduktion des Aufwands bei den Unternehmen.

Abbildung 1 zeigt exemplarisch, wie eine Entscheidungsarchitektur aufgebaut sein könnte. Sie enthält eine überschaubare Anzahl an Wahlmöglichkeiten.^H Im Beispiel liegt der Default auf Variante 3. Es besteht die Möglichkeit, von diesem Default abzuweichen, indem man Variante 1 oder 2 auswählt. Wenn eine Abweichung vom Default (ein sogenanntes Opt-out) stattfindet, tendieren Menschen in dieser Ausgestaltungsweise zu Variante 2. Sie stellt einen Mittelweg dar – man braucht nicht zu sehr vom Default abzuweichen. Unterstützende Elemente, wie beispielsweise visuelle Hinweise, die sich einer sozialen Norm bedienen (bspw. „80% der Kollegen wählen Variante 3“), können die Wirkung des Defaults noch zusätzlich verstärken. Damit Menschen eine informierte Entscheidung treffen können, werden wichtige Informationen standardisiert mit der Entscheidungsarchitektur mittransportiert.

Aus verhaltensökonomischer Sicht ist eine Entscheidungsarchitektur mit Opt-out-Prinzip am wirkungsvollsten, wenn die Anzahl der Optionen tief ist und psychologische Hürden bestehen, sich vom Default weg zu bewegen. Gerade im Hinblick auf Menschen, die kurzfristigem Konsum einen hohen Stellenwert beimessen, sind diese psychologischen Hürden wichtig. Bei diesen Menschen besteht ein erhöhtes Risiko, dass sie sich bei Liquiditätsengpässen (temporär) aus dem Direktabzugsverfahren herausoptieren – auch wenn sie sich bei der ursprünglichen Entscheidung nicht gegen das Direktabzugsverfahren entschieden haben. An dieser Stelle gilt es allerdings liberale Grundwerte und die Wirkung der Entscheidungsarchitektur abzuwägen.

^G Zum Beispiel indem die unternehmensinterne Kommunikation fragt, ob man am Verfahren teilnehmen möchte oder nicht.

^H In der Ausgestaltung bestehen zahlreiche Möglichkeiten. So kann eine Option z.B. einen frei wählbaren Vorauszahlungssatz oder auch einen fixen Satz darstellen.

Das Diagramm zeigt drei Varianten des Direktabzugsverfahrens in einer opt-out-Architektur. Eine obere Beschriftung 'Exemplarische Darstellung' weist auf die Darstellung hin. Die Varianten sind:

- Variante 1:** Ich möchte meine Steuern nicht direkt vom Lohn abziehen lassen. (Leeres Kästchen)
- Variante 2:** Ich möchte die Hälfte des Maximalbetrages von meinem Lohn abziehen lassen. (Leeres Kästchen)
- Variante 3:** Ich möchte den maximal möglichen Betrag von meinem Lohn abziehen lassen (maximale Vorauszahlung leisten). (Kästchen mit Häkchen)

Unter den Varianten befindet sich ein Button: 'Wie funktioniert das Direktabzugsverfahren? → weitere Informationen'

Abbildung 1: Entscheidungsarchitektur

Wie kann der Aufwand bei den Arbeitgebern möglichst gering gehalten werden?

Auf Seiten der Arbeitgeber gilt es den Aufwand möglichst gering zu halten. Wie oben erwähnt, erscheint eine Vergütung der Aufwände durch den Staat sinnvoll und empfehlenswert. Insbesondere bei kleineren Unternehmen gilt es aber womöglich darüber hinaus zu denken. Gerade weil bei ihnen die Aufwände besonders gross sind, sollten sich kleinere Unternehmen oder solche ohne elektronische Lohnbuchhaltung von der Verpflichtung des Direktabzugsverfahrens befreien können. Befreien ist hier im Sinne einer Opt-out-Lösung gemeint: Diese Unternehmen können beispielsweise eine unterschriebene Jahresrechnung mit Angabe der Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) beim Steueramt einreichen – ähnlich dem heutigen Verfahren bzgl. Entbindung von der eingeschränkten Revisionspflicht, jedoch stark vereinfacht. Die Anzahl an Personen, die am Direktabzugsverfahren teilnehmen kann, wird dadurch allerdings reduziert. Für die Bestimmung der Grenze (z.B. Anzahl Beschäftigte) gilt es deshalb verschiedene Faktoren in zu berücksichtigen. Die Anzahl von Beschäftigten bei kleineren Firmen sowie die Verteilung der Verschuldungsrisiken in kleineren und grösseren Unternehmen geben Aufschluss über die Wirkungsreduktion. Die Anzahl an Unternehmen, die unter die Grenze fallen, zeigt das Potenzial für Aufwandreduktion bei den Arbeitgebern auf. Beide Effekte gilt es gegeneinander abzuwägen – Erfahrungswerte zeigen, dass der Aufwand für die Einführung des Direktabzugsverfahrens im Durchschnitt ab einer Unternehmensgrösse von 10 bis 20 Angestellten abnehmen dürfte. Bei kleineren Unternehmen finden sich verhältnismässig oft noch keine elektronischen Lohnbuchhaltungssysteme bzw. designierte Personalverantwortliche.

Eine erste, indikatives Einschätzung geben aktuelle Zahlen: Nur knapp 20% der Arbeitnehmer in Basel-Stadt sind bei Arbeitgebern mit weniger als 10 Mitarbeitenden angestellt.¹ Knapp 90% der Arbeitgeber in Basel-Stadt sind jedoch solche Kleinbetriebe – oft sogar Kleinstbetriebe (Einzelfirmen).¹ Die

¹ Vereinfachende Annahme: Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitenden werden als kleine Unternehmen definiert.

¹ Arbeitgeber mit weniger als 10 Mitarbeitenden haben im Durchschnitt 1.84 Mitarbeitende.

Kosteneinsparungen auf Arbeitgeberseite sind folglich hoch – die Einbussen beim Wirkungsradius hingegen verhältnismässig klein. Insbesondere wenn in Betracht gezogen wird, dass selbständig Erwerbstätige ohnehin nicht vom Direktabzugsverfahren betroffen sind.

Für sogenannte Bagatelllöhne, gelegentliche Dienste bzw. in Privathaushalten beschäftigte Personen gilt es, gesonderte Regelungen zu definieren. Auch hier erscheint eine Aufwandreduktion sinnvoll, beispielsweise indem diese Fälle vom Automatisierten Freiwilligen Direktabzug befreit sind.

Vorstellbar wäre auch eine Projektorganisation, welche die Arbeitgeber bei der Umsetzung des Direktabzugsverfahrens unterstützt (z.B. hinsichtlich IT). Womöglich können so Skaleneffekte erzielt werden, weil nicht jedes Unternehmen das Know-how selbst aufbauen muss. An dieser Stelle gilt es aber sicherzustellen, dass keine zusätzlichen Kosten erzeugt werden – dass die volkswirtschaftliche Effizienz sichergestellt ist.

So stark die Aufwände auf Seiten der Arbeitgeber durch diese Massnahmen reduziert werden können, die Thematik der Haftungsverantwortung im engeren Sinne bleibt. Hier gilt es, sinnvoll eingegrenzte, einfach verständliche und leicht umsetzbare Haftungsregelungen zu finden. Solche, die den Administrationsaufwand tief halten und auch in Härtefällen greifen^K – beispielsweise dann, wenn jemand fristlos entlassen oder eine Firma liquidiert wird.

Eine pragmatische Einführung des Systems erscheint letztlich zielführend, stellt das Direktabzugsverfahren doch schweizweit eine Neuheit dar. Dies sollte als Chance begriffen werden: Ein sauberes Monitoring erlaubt es, gezielt Veränderungen (z.B. in der Entscheidungsarchitektur) zu testen und dadurch Erkenntnisse hinsichtlich der Wirkungseffizienz zu gewinnen. So können laufend Verbesserungen eingeführt werden, welche schlussendlich allen zu Gute kommen: Dem Staat, den Arbeitgebern und den Individuen.

^K Vereinfachte Schriftlichkeit des Delegationsprinzips sowie eine pragmatische Auslegeordnung der Exkulpation.

Anhang 1

Um die Wirksamkeit des Automatisierten Freiwilligen Direktabzugs der Steuern hinsichtlich der Zielerreichung – einer Reduktion der Steuerschulden und der damit einhergehenden negativen Konsequenzen – evaluieren zu können, müssen sowohl die Effekte auf das Individuum als auch auf die Arbeitgeber und den Staat identifiziert und berücksichtigt werden. Voraussetzung für die Evaluation der Wirkung auf die Individuen ist ein tiefergreifendes Verständnis des menschlichen Verhaltens. Die individuelle Entscheidung, das Direktabzugsverfahren zu nutzen oder nicht, nimmt Einfluss auf die Erreichung der Zielfunktion und somit auf die Wirkung der regulativen Massnahme. Ausgangspunkt für die Evaluation der Wirksamkeit des Automatisierten Freiwilligen Direktabzugs der Steuern stellt ein Modell dar, das neben der Grundlagen des menschlichen Verhaltens auch die Zusammenhänge zwischen den Individuen, den Arbeitgebern und dem Staat berücksichtigt (Abbildung 2).

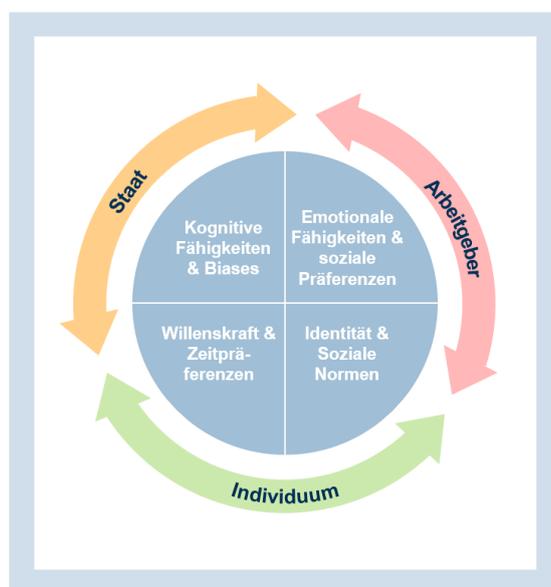


Abbildung 2: BEA™ Verhaltensmodell

Eine Vielzahl an verhaltensökonomischer Evidenz macht deutlich, dass das menschliche Verhalten nicht immer den standardökonomischen Annahmen entspricht. So handelt das Individuum nur sehr selten perfekt rational. Stattdessen ist das menschliche Verhalten unter anderem durch soziale Präferenzen, soziale Normen, Zeit- und Geduldpräferenzen und sogenannten Biases („Denkfehler“) beeinflusst. Diese Verhaltenstreiber müssen besonders bei der Einführung von regulatorischen Massnahmen berücksichtigt werden, um ungewollte Nebeneffekte – die dem gewünschten Zielverhalten widersprechen – auszuschließen. Die Informations-Box (Abbildung 3) fasst die wichtigsten Verhaltenstreiber des menschlichen Verhaltens, die auch im Kontext der Steuerzahler einen Einfluss nehmen können, zusammen.

Risikoaversion

Unsicherheit behagt vielen Menschen nicht. In vielen Fällen werden deshalb Risiken möglichst vermieden, oder man sichert sich gegen Risiken ab, um Verluste zu vermeiden. Insbesondere kleine Risiken werden deutlich überschätzt: Mitunter werden deshalb Versicherungen abgeschlossen.

Verlustaversion

Verluste schmerzen – doppelt so stark wie Gewinne Freude machen. Einen Verlust zu vermeiden stiftet folglich einen höheren Nutzen, als einen Gewinn zu realisieren.

Endowment-Effekt

Was man hat, das hat man! Menschen messen Dingen einen höheren Wert bei, sobald sie diese besitzen. Die Zahlungsbereitschaft für ein Gut kann deshalb geringer sein als der Preis, zu dem man es verkaufen würde.

Referenzpunkt

Menschen beurteilen Dinge oft relativ zu einem Referenzpunkt und nicht absolut. Referenzpunkte fungieren als Anker für Entscheidungen. Eine Abweichung vom Referenzpunkt bestimmt, was als positiv und was als negativ wahrgenommen wird.

Salienz

Nicht alle Informationen können im Entscheidungskontext gleichermaßen präsent sein. Die menschliche Denkkapazität ist limitiert. Fokussieren Menschen z.B. auf ein bestimmtes Thema, geraten andere Themen schnell in den Hintergrund.

Gegenwartspräferenzen

Menschen haben eine starke Präferenz für die Gegenwart. Was wir heute konsumieren bringt uns mehr, als wenn wir das Gleiche erst morgen konsumieren.

Mentale Budgets

Finanzielle Transaktionen werden mentalen Konten zugeteilt. Eigentlich lohnenswerte Investitionen werden nicht getätigt, weil das mentale Budget aufgebraucht ist – und umgekehrt. Das passiert, obwohl die Geldmittel in Tat und Wahrheit gar nicht an einen Zweck gebunden sind.

Soziale Norm

Was würden die Anderen tun? Was halten sie für angemessen? Diese Fragen beeinflussen das Verhalten von Menschen stark. Sie orientieren sich daran, welche Verhaltensweise in einer bestimmten Situation wohl am erwünschtesten ist.

Soziale Identität

Menschen haben verschiedene Identitäten in unterschiedlichen sozialen Gruppen mit unterschiedlichen sozialen Normen. Aus der Zugehörigkeit zur Gruppe ziehen sie einen Nutzen – ihr Verhalten passen sie an die Gruppe an, um die Zugehörigkeit zu stärken.

Overconfidence

Die meisten Menschen schätzen sich als überdurchschnittlich ein. Sie überschätzen die Qualität ihrer Einschätzungen, ihre Leistung und vieles mehr – sei es rückblickend oder auf die Zukunft gerichtet.

Abbildung 3: Verhaltensökonomische Effekte im Überblick ^{11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24}

Anhang 2

Grundvoraussetzung für die Evaluation der Wirksamkeit der Massnahme ist ein Verständnis darüber, welche Gründe zu einer Steuerverschuldung führen und welche Steuerzahler ein höheres Verschuldungsrisiko aufweisen. Auf Basis dieser Informationen kann abgeschätzt werden, ob die Einführung eines Automatisierten Freiwilligen Direktabzugs der Steuern den Mechanismen für eine Steuerverschuldung entgegenwirken kann. Zur Veranschaulichung werden im Folgenden unterschiedliche Fallbeispiele pars pro toto eingeführt. Anhand der Beispiele werden einerseits die Gründe und Risiken einer möglichen Steuerverschuldung und andererseits die wahrscheinliche Reaktion auf das Direktabzugsverfahren aufgezeigt. Zwar besteht in der Schweiz generell eine sehr hohe Zahlungsmoral bezüglich der Steuern, die Fallbeispiele verdeutlichen jedoch, wie unterschiedliche einzelne Lebenssituationen ausgestaltet sein können. Persönliche Lebensumstände (z.B. unerwartete Ereignisse wie eine Scheidung), persönliche Bedürfnisse und Präferenzen (z.B. immer das neuste Auto fahren zu wollen) und menschliche Biases (z.B. Selbstüberschätzung) haben einen starken Einfluss auf den Umgang mit den Steuerpflichten. Die unterschiedlichen persönlichen Umstände können sich auch auf die Entscheidung bezüglich Nutzung des Automatisierten Freiwilligen Direktabzugs der Steuern vom Lohn auswirken.



Eliane, 19 Jahre, hat gerade ihre Lehre zur kaufmännischen Angestellten abgeschlossen und ist erstmals mit einem Bruttolohn von CHF 4200 ins Berufsleben eingetreten.

Eliane hat sich in ihrem jungen Leben nur wenig mit Steuern und dem Steuersystem auseinandergesetzt. Sie weiss weder wie hoch der jährliche Steuersatz ist und welche Abzüge für den Staat erfolgen, noch wie das verzögerte Inkassoverfahren funktioniert. Die Unwissenheit über ihre Pflichten löst bei Eliane ein unsicheres Gefühl aus; sie schiebt daher das Thema vor sich her. Hinzu kommt, dass aufgrund der zeitlichen Entkopplung des verfügbaren Lohnes auf dem Konto und der zu zahlenden Steuer, das Bewusstsein für die Steuererklärung und -rechnung relativ gering ist und somit leicht in Vergessenheit geraten kann (*Salienz*). Eliane und andere junge Berufseinsteiger haben damit ein höheres Risiko im ersten Jahr des Berufslebens in die Steuerschuldenfalle zu tappen.

Durch den Automatisierten Direktabzug der Steuern hat die mangelnde Kenntnis über das Steuersystem – und die daraus resultierende Unsicherheit der jungen Berufseinsteiger – einen geringeren Einfluss. Der Direktabzug vereinfacht den Umgang mit Steuern all denjenigen Personen, die zum Zeitpunkt des Lohns keine Kenntnis über den Steuersatz besitzen. Auch das fehlende Bewusstsein für die Steuerrechnung wird durch einen Direktabzug deutlich weniger relevant. Die monatliche Ausweisung der Steuervorauszahlungen auf dem Lohnausweis kann die Salienz der Steuern – das heisst das Bewusstsein für die Steuererklärung und die folgende Steuerrechnung – sogar fördern.

Steuervorauszahlungen können darüber hinaus einen weiteren positiven Effekt haben: Die Aussicht mit einer sorgfältig ausgefüllten Steuererklärung und einer pünktlich bezahlten Steuerrechnung von den Vorauszahlungen sogar noch etwas zurückzubekommen, kann insbesondere die Partizipation der jungen Steuerzahler erhöhen. Junge Berufseinsteiger wie Eliane haben folglich keinen Grund sich aus dem Direktabzug der Steuern vom Lohn herauszuoptieren.



Kevin, 28 Jahre, liebt es sich immer neue Dinge zu kaufen. Gerade erst hat er sich ein neues Auto gekauft, worum ihn alle beneiden. Er lebt im «Hier und Jetzt» und denkt nicht an morgen.

Kevin gibt den verfügbaren Monatslohn direkt für neue Kleidung oder andere Konsumgüter aus. Kevin ist ein sehr ungeduldiger Mensch und möchte am liebsten alles sofort erleben oder konsumieren (*Zeit- und Geduldspferenzen*). Seine Vorliebe für neue Kleidung oder ein schickes neues Auto überwiegen die Vernunft und die Gedanken an die zukünftigen Steuerpflichten (*Status und Identität*). Bei ihm kommen ausserdem Tendenzen zur Selbstüberschätzung (*Overconfidence*) zu tragen. Das bedeutet, wenn Kevin an die Steuerrechnung denkt, glaubt er: „Ich krieg das dann schon hin“. Kevin und andere Personen mit solchen hohen Konsumpräferenzen nehmen in Kauf, dass ihr Konsumverhalten die Liquidität für Pflichtbeträge, wie Steuern oder Miete, reduziert. Das Risiko für Steuerschulden ist somit sehr hoch einzuschätzen.

Steuerzahlern wie Kevin hilft der Automatisierte Direktabzug der Steuern die selbstüberschätzenden Tendenzen („Die Steuerrechnung kann ich dann schon bezahlen“) zu umgehen. Zusätzlich wird durch die Reduktion des monatlich verfügbaren Einkommens ein neuer Referenzpunkt gesetzt, die Tendenz zu übermässigem Konsum wird reduziert. Da Kevin der sofortige Konsum und der damit verbundene Status so wichtig sind, wird er sich – zugunsten seiner Konsum- und Statuspräferenzen – eher aus dem Direktabzugsverfahren herausoptieren.



Nicolas, 42 Jahre, hat sich vor kurzem von seiner Frau scheiden lassen. Er muss von nun an hohe Unterhaltskosten zahlen. Er versucht, so gut wie möglich seinen Lebensstandard beizubehalten.

Nicolas hat Angst, seinen bisherigen sozialen Status aufgrund der Scheidung zu verlieren (*Status und Identität*). Gleichzeitig verändern die Unterhaltskosten, für die er seit der Scheidung aufkommen muss, seine monatliche Liquidität. Auf Ausgaben, die er sich vor der Scheidung leisten konnte (z.B. ein Sportwagen, oder Urlaube), möchte er jedoch auch in Zukunft nicht verzichten. Nicolas steht stellvertretend für diejenigen Steuerzahler, die sich aufgrund eines persönlichen Lebensereignisses (z.B. Scheidung, Geburt eines Kindes) mit einer veränderten Liquidität konfrontiert sehen. Aus Angst vor Statusverlust oder Unterschätzung der neu entstehenden Kosten ist ein Risiko für eine Steuerverschuldung vorhanden.

Steuerzahler wie Nicolas gehörten vor dem Eintritt eines unvorhergesehenen Lebensereignisses (z.B. Scheidung, Geburt eines Kindes) nicht zur Risikogruppe für Steuerschulden und höchstwahrscheinlich auch zu den Nutzern des Direktabzugsverfahrens. Aufgrund des Lebensereignisses – und der damit einhergehenden Konsequenzen – besteht das Risiko, dass sich solche Personen zugunsten einer höheren monatlichen Liquidität aus dem Direktabzug herausoptieren. Diesem Risiko wirken einerseits gebildete Gewohnheiten für die Steuervorauszahlungen und andererseits das System an sich – die Abweichung vom Default wird eher als unangenehm empfunden – entgegen. Der Fall Nicolas verdeutlicht zudem, welche präventive Wirkung der Direktabzug haben kann. Selbst wenn sich ein Steuerzahler aufgrund eines Lebensereignisses aus dem Verfahren herausoptiert, wird das Risiko, die finale Steuerrechnung nicht bezahlen zu können, durch die bereits geleisteten Vorauszahlungen reduziert.

 *Andrea, 32 Jahre, ist in finanziellen Belangen sehr vernünftig. Sie hat für alle ihre Ausgaben ein mentales Budget. Grössere Investitionen macht sie nur nach sorgfältiger Prüfung ihrer Finanzen.*

Andrea ist ein sehr geduldiger Mensch, was ihr eine finanzielle Vorsorge für die Zukunft erleichtert, da sie sich nicht durch kurzfristige Konsumimpulse leiten lässt (*Zeitpräferenzen*). Die Ausgaben für die Steuern verbucht sie jeden Monat mental auf ihrem „Steuerkonto“ (*Mental Accounting*) – das reduziert die Gefahr, das Geld bereits für andere Güter auszugeben. Für sie ist das Steuerzahlen ausserdem eine wichtige soziale Norm („Als Schweizer Bürger bezahlt man seine Steuern“). In ihren Augen ist es wichtig, eine Übersicht über die Kosten und Dienstleistungen des Staats zu behalten. Wie die meisten Steuerzahler in der Schweiz, hat Andrea keinerlei Probleme die jährliche Steuerrechnung zu begleichen. Ihr Risiko für Steuerschulden ist sehr gering.

Die meisten Steuerzahler haben – wie Andrea – ein hohes Selbstverantwortungsgefühl für finanzielle Belange und die Erfüllung der sozialen Norm des Steuerzahlens. Für Andrea sind die Steuern ein wichtiges Instrument, einen Überblick über die Kosten der Dienstleistungen des Staates zu erhalten. Das Direktabzugsverfahren vereinfacht diesen Schritt über die monatliche Ausweisung der Kosten auf dem Lohnausweis. Durch die Steuererklärung und die Steuerrechnung, die sie nach wie vor ausfüllen und überweisen muss, fühlt sie sich mehr noch wie ein „ordentlicher Schweizer“. Das Direktabzugsverfahren würde sie – aufgrund der Vereinfachung und Transparenz – gerne in Anspruch nehmen.

Allen Personen gemeinsam ist der sogenannte *Endowment Effekt* und die damit einhergehende erlebte *Verlustaversion*. Obwohl den meisten Steuerzahlern bewusst ist, dass der monatliche Lohn einen prozentualen Anteil an Steuern enthält, schmerzt die jährliche Steuerrechnung. Im Gefühl der Steuerzahler befand sich der Steuerbetrag bereits im „Besitz“ – die Abgabe der Steuern wird daher als sehr unangenehm wahrgenommen. Der Automatisierte Freiwillige Direktabzug der Steuern hilft den Endowment Effekt auf ein Minimum zu reduzieren. Zwar ist nach wie vor eine finale Steuerrechnung zu begleichen, durch die monatlichen Vorauszahlungen fällt die Höhe der Abschlussrechnung für den Einzelnen jedoch tiefer aus. Der Abzug der Steuern bevor der Lohn auf dem Konto des Einzelnen eintrifft, reduziert den „Besitztums-Effekt“ deutlich.

Anhang 3

Das folgende Rechenbeispiel soll exemplarisch am Beispiel der Debitorenverluste aufzeigen, wie hoch der Wirkungsgrad des Direktabzugsverfahrens eingeschätzt werden kann. Es verdeutlicht, welcher Prozentsatz der Debitorenverluste in Basel-Stadt auf in Basel-Stadt wohnhafte und arbeitstätige, unselbstständig erwerbstätige Personen entfällt. Die Berechnungen haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und unterliegen vereinfachenden Annahmen. Die unten angefügten Szenarien liefern einen indikativen Hinweis, wie stark die Debitorenverluste reduziert werden können, wenn unterschiedlich viele Menschen das Direktabzugsverfahren wählen. Der vorsichtigen Schätzung liegt dabei die Annahme zu Grunde, dass sich besonders viele Menschen – insbesondere solche mit bestehender Verschuldung – aus dem Direktabzugsverfahren „herausoptieren“ (vgl. auch *Wird der Automatisierte Freiwillige Direktabzug von den Arbeitnehmern in Anspruch genommen?*).

Debitorenverluste Kanton Basel-Stadt

(Beträge in Mio CHF, 2015)

Debitorenverluste auf Einkommens- und Vermögenssteuer ¹ (exkl. Bundessteuer)	25.3		
<i>Davon anteilig^{2,3}</i>			
Unselbständig erwerbstätige Personen	15.4	61%	
<i>Als Anteil der unselbständig erwerbstätigen Personen^{4,3}</i>			
In BS beschäftigt	9.9		64%
nicht in BS beschäftigt	5.6		36%
<i>Einsparungen nach Szenarien</i>			Anteil am Gesamtvolumen
Maximale Einsparung ⁵	9.9	100%	39%
Halbierung der Debitorenverluste	4.9	50%	20%
Vorsichtige Schätzung der Einsparungen	2.5	25%	10%

Quelle: Steuerverwaltung Basel-Stadt, Auswertungen aus NEST 2016

¹ Natürliche Personen, in Basel-Stadt wohnhaft.

² Anzahl an steuerpflichtigen natürlichen Personen: 128'826 (2013), Anzahl unselbständigerwerbende mit Wohnsitz in BS: 79'100 (2013)

³ Vereinfachende Annahme: Die Verteilung der jeweiligen Subkategorie spiegelt sich auch in den Debitorenverlusten wider.

⁴ Anzahl Unselbständigerwerbende in BS erwerbstätig: 50'800 (2013). Quellensteuerpflichtige Personen wurden von der Analyse ausgenommen, da sie nicht zu den Debitorenverlusten beitragen.

⁵ Annahme, dass 100% der Steuerzahler sich auf einen Direktabzug der Steuern einlassen und sich nicht "rausoptieren"

Auf Basis von Interviews mit Befürwortern und Gegnern des Vorstosses sowie eines Workshops wurden für verschiedene Unternehmensgrössen indikative Kostenschätzungen erstellt. Es handelt sich dabei um Kosten pro Mitarbeitenden, nicht um die Gesamtkosten. Die Tabelle zeigt, dass insbesondere grössere Unternehmen von Skaleneffekten und bereits bestehender IT-Infrastruktur profitieren können. Bei kleineren Unternehmen fallen diesbezüglich höhere Kosten an, was letzten Endes in höheren Kosten pro Mitarbeitenden resultiert.

Kosten der Arbeitgeber

Kosten pro Mitarbeiter

	Grosses Unternehmen	Mittleres Unternehmen	Kleines Unternehmen
Set-up und Prozesskosten (z.B. IT)	gering	niedrig - mittel	hoch
<i>Exkulpation sicherstellen¹</i>	gering	niedrig - mittel	mittel
Maintenance <i>Koordination mit Steueramt</i>	gering	gering	gering
<i>Fluktuation & Wechselmanagement</i>	mittel	niedrig - mittel	gering
Durchschnittskosten	gering	niedrig - mittel	mittel

¹ Erstellung und Pflege der Dokumente, welche für einen Nachweis der Haftbarkeit benötigt werden.

¹ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/02/blank/dos/04/02.html#parsys_12344 (06.05.2016)

² Steuerverwaltung Basel-Stadt, Auswertungen aus NEST 2016

³ Münster, E., & Letzel, S. (2008). Überschuldung, Gesundheit und soziale Netzwerke. Expertise für das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend zur Bearbeitung des 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Materialien zur Familienpolitik: Lebenslagen von Familien und Kindern; Überschuldung privater Haushalte. Expertisen zur Erarbeitung des dritten Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung, 22, 55–128.

⁴ Métrailler, M. & Sidler, D. (2005). Die Verschuldung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Schweiz. Lizentiatsarbeit. Institut für Soziologie, Universität Bern, Bern.

⁵ Münster, E., et al. (2007). Überschuldung und Gesundheit – Sozialmedizinische Erkenntnisse für die Versorgungsforschung. Arbeitsmedizin Sozialmedizin Umweltmedizin, 42, 628–634.

⁶ Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. Science, 312(5782), 1900–1902.

⁷ Heckman, J. J. (2007). The economics, technology, and neuroscience of human capability formation. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 104(33), 13250–13255.

⁸ Beshears, J., et al. (2006). The importance of default options for retirement savings outcomes: evidence from the United States. NBER Working Paper Series.

⁹ <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-64ba0213e6084513b8b1e99c6fd806ad.html> (06.05.2016)

¹⁰ www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D4fad5f33-f78b-4c9e.../K16141.pdf (10.05.2016)

¹¹ Harbaugh, W. T., Krause, K., & Vesterlund, L. (2010). The fourfold pattern of risk attitudes in choice and pricing tasks. The Economic Journal, 120(545), 595–611.

¹² Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. Econometrica: Journal of the Econometric Society, 47(2), 263–292.

¹³ Benartzi, S., & Thaler, R. H. (1999). Risk aversion or myopia? Choices in repeated gambles and retirement investments. Management science, 45(3), 364–381.

¹⁴ Kahneman, D., Knetsch, J., & Thaler, R. (1990). Experimental Tests of the Endowment Effect. Journal of Political Economy, 98.

¹⁵ Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. Science, 211(4481), 453–458.

¹⁶ Bordalo, P., Gennaioli, N., & Shleifer, A. (2010). Salience theory of choice under risk (No. w16387). National Bureau of Economic Research.

¹⁷ Laibson, D. (1997). Golden eggs and hyperbolic discounting. Quarterly Journal of Economics, 112(2), 443–477.

¹⁸ O'Donoghue, T., & Rabin, M. (1999). Doing it now or later. The American Economic Review, 89, 103–124.

¹⁹ Thaler, R. H. (1999). Mental accounting matters. Journal of Behavioral Decision Making, 12, 183–206.

²⁰ Kahneman, D., Knetsch, J. L., & Thaler, R. H. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. The journal of economic perspectives, 5(1), 193–206.

²¹ McAfee, R. P., Mialon, H. M., & Mialon, S. H. (2010). Do sunk costs matter? Economic Inquiry, 48(2), 323–336.

²² Krupka, E. & Weber, R. (2013). Identifying Social Norms Using Coordination Games: Why Does Dictator Game Sharing Vary? Journal of European Economic Association, 11(3), 496–524.

²³ Stets, J. & Burke, P. (2000). Identity Theory and Social Identity Theory. Social Psychology Quarterly, 63(3), 224–237.

²⁴ Vallone, R.P., et al. (1990). Overconfident prediction of future actions and outcomes by self and others. Journal of Personality and Social Psychology, 58(4), 582–592.