

Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt
Regierungsrätin Dr. Eva Herzog
Fischmarkt 10
Postfach
4001 Basel

Ochsengasse 12
CH-4058 Basel
Tel. +41 (0)61 695 88 22
Fax. +41 (0)61 695 88 23
info@plusminus.ch
www.plusminus.ch

Basel, 15. September 2016

Stellungnahme von Plusminus zur Änderung des Steuergesetzes: Lohnabzugsverfahren

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Eine Fachstelle der
Christoph Merian Stiftung
und der
Caritas beider Basel

Plusminus bedankt sich für die Einladung zur Vernehmlassung. Die Budget- und Schuldenberatung Plusminus hat schon mehrfach auf die grosse Belastung von Verschuldeten durch Steuerschulden hingewiesen und begrüsst die geplante Einführung des Lohnabzugsverfahrens sehr.

Das Wichtigste in Kürze

Zentral ist, dass der Freiwillige Automatisierte Direktabzug der Steuern vom Lohn als Opt-out-Lösung gestaltet wird. Opt-out bedeutet, dass ohne Widerspruch der Lohnabzug vorgenommen wird.

Wichtig ist, dass der Kanton den Unternehmen standardisierte **Entscheidungs- und Informationsunterlagen für die Kommunikation des Direktabzugs gegenüber den Arbeitnehmenden** zur Verfügung stellt. Wenn diese mit der nötigen Sorgfalt und Expertise erarbeitet werden, bewegen sich die möglichen jährlichen Einsparungen mittel- bis langfristig in Richtung 5 Millionen Franken (Szenario 2 des Gutachtens von FehrAdvice, siehe unten).

Zur erfolgreichen Einführung des Freiwilligen Automatisierten Direktabzugs braucht es eine **Projektorganisation**.

Der Direktabzug sollte gestaffelt eingeführt werden. In der ersten Phase sind sinnvollerweise nur die knapp 70 grossen Firmen mit mehr als 250 Vollzeitäquivalenten zu verpflichten, den Direktabzug anzubieten. Diese verfügen über professionelle Human-Resource-Abteilungen und IT-Infrastrukturen und bringen ideale Voraussetzungen mit, um allfällige Probleme in der Initialphase gut meistern zu können und ihre Expertise in die Projektorganisation einfließen zu lassen.

Weitere Gründe für eine Staffelung sind:

- Einfachere Projektorganisation.
- Die vorgesehene Entschädigung von 1,8 Millionen Franken für die Arbeitgebenden könnte auf die knapp 70 Unternehmen verteilt werden. Damit wäre der Aufwand der beteiligten Firmen für die Initialphase angemessen entschädigt.
- Bis zu einer Ausdehnung des Direktabzugs auf die mittleren und kleinen Firmen würden wertvolle Erfahrungen und Kenntnisse dazu vorliegen.
- Bis zum Einbezug der mittleren und kleineren Firmen werden die Kosten für einen Automatisierten Freiwilligen Direktabzug wegen der rasanten technologischen Entwicklung in der IT deutlich sinken.

Firmen mit weniger als 10 Vollzeitstellen könnten von der Pflicht des Direktabzugs befreit werden.

Beim Direktabzug handelt es sich nicht um eine Quellensteuer. Rechtlich ist der vom Arbeitgeber vorgenommene Abzug eine freiwillige Vorauszahlung. **Dementsprechend trägt der Arbeitgeber auch nicht die Haftung für diese Beträge.** Er ist einzig verpflichtet, das, was er dem Arbeitnehmer abzieht, korrekt zu überweisen.

Wichtig ist eine **gute Schnittstelle zwischen Arbeitgebenden und Steuerverwaltung.** Sie kann viel zur Vereinfachung für die Firmen beitragen.

Bei Löhnen unter 2200 Franken brutto sollte der Lohnabzug nicht automatisiert eingeführt werden, da diese sehr tiefen Einkommen in Basel-Stadt steuerbefreit sind.

Die Regierung soll die Kompetenz erhalten, den beim Direktabzug **vorgesehenen Standardprozentsatz** (9 Prozent vom Bruttolohn) später **bei Bedarf anzupassen** und allenfalls auch mehrere Sätze - in Abhängigkeit zum Einkommen - einzuführen.

Ein paar allgemeine Gedanken zum Ratschlag und zum Gesetzesentwurf

Haftung

Die Haftung der Arbeitgeber beim Automatisierten Freiwilligen Direktabzug hat im Grossen Rat aufgeregte Debatten ausgelöst. Immer wieder wurde die Meinung vertreten, Arbeitgeber seien analog der Quellensteuer für die korrekte Höhe der Abzüge verantwortlich. Dies ist beim Lohnabzugsverfahren bekanntlich nicht so. Deshalb findet es Plusminus wichtig, diesen Punkt deutlich hervorzuheben.

In den Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen steht, dass der Kanton bei **Zahlungsschwierigkeiten des Arbeitgebers** für abgezogene und nicht überwiesene Steuervorauszahlungen haftet (Vernehmlassungsvorlage, Seite 12). Plusminus würde es begrüssen, wenn dieser Punkt explizit im Gesetzestext genannt würde.

Standardvorgabe des Abzuges von 9 Prozent

Mit einem Lohnabzug von 9 Prozent lassen sich bei einem Einkommen von 3500 bis 4000 Franken die jährlichen Einkommenssteuern von Einzelpersonen ziemlich genau begleichen. Damit ist der **Standardabzug optimal auf junge Erwachsene und alleinstehende Personen mit kleinem Einkommen** abgestimmt. Plusminus begrüsst das sehr, sind doch diese beiden Gruppen aus schuldenpräventiver Sicht ganz wichtige Zielgruppen des Lohnabzugsverfahrens.

Bei Löhnen unter 2200 Franken brutto im Monat sollte der Direktabzug nicht automatisiert eingeführt werden, da diese sehr tiefen Einkommen in Basel-Stadt von der Steuer befreit sind.

Anzahl jener, die den Direktabzug in Anspruch nehmen können

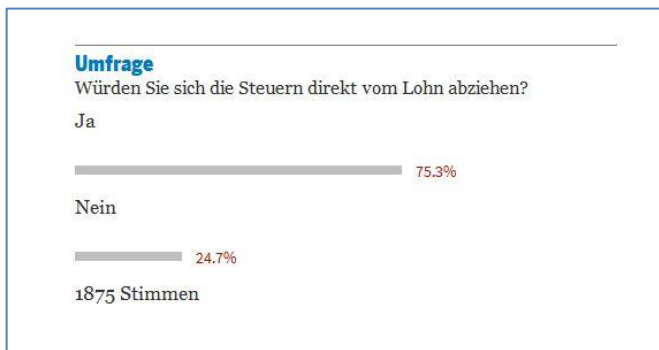
Der Direktabzug ist zurzeit beschränkt auf Personen, die im Kanton Basel-Stadt leben und angestellt sind. Das sind rund 25'000 Personen. Wenn andere Kantone folgen, erhöht sich diese Zahl innert kurzer Zeit. **Basel nimmt hier eine Pilotfunktion wahr.**

Antworten auf die gestellten Fragen

**Zur Frage Nummer 1: Befürworten Sie die Einführung eines Lohnabzugsverfahrens?
Ja.**

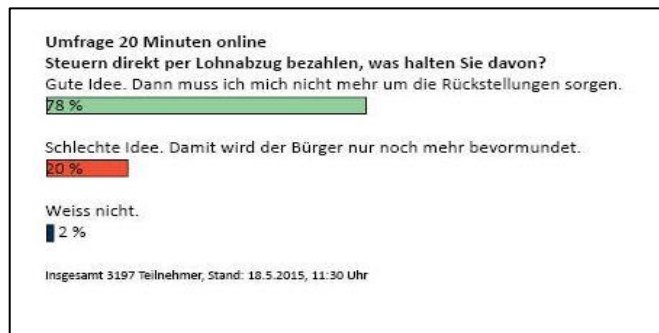
**Zur Frage Nummer 2: Werden die Steuerpflichtigen nach Ihrer Meinung von der
Möglichkeit des Lohnabzugsverfahrens Gebrauch machen?**

Ja, das ist sehr wahrscheinlich. Verschiedene Medienumfragen lassen das vermuten:



Umfrage Tages-Anzeiger
online, **12. Juli 2016**

75 Prozent sagen Ja.



Umfrage 20 Minuten online,
18. Mai 2015

78 Prozent sagen Ja.



Umfrage Sonntagsblick **Juni 2013**

Resultate in der Ausgabe vom 16.6.2013: **70 Prozent**,
das heisst **10'520 von 15'104** LeserInnen sagen Ja.

Diese Umfragen zeigen, dass der Direktabzug der Steuern vom Lohn hohe Zustimmungswerte erzielt. Auch wenn dies keine repräsentativ angelegten Studien sind, geben diese mehrfach bestätigten Resultate einen Hinweis auf die Beliebtheit eines solchen Angebots des Direktabzugs bei den Steuern.

Wie wird der Direktabzug organisiert? Die Opt-out-Lösung

Wichtig ist, dass der Direktabzug als **Opt-out-Lösung** gestaltet wird. Die Beratungsfirma FehrAdvice, die ein unabhängiges Gutachten zum Automatisierten Freiwilligen Direktabzug erstellt hat (www.fehradvice.com/direktabzug), schreibt dazu: «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 als entscheidendes Erfolgskriterium** angesehen. 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).»

Der Kanton Basel-Stadt kennt einen Direktabzug mit Opt-in-Variante für seine Kantonsangestellten. Er wird von einem Viertel der Angestellten genutzt. Bei einer Opt-out-Lösung könnte analog mit einer bis zu 40 Prozentpunkte höheren Beteiligung gerechnet werden.

Der wichtigste Punkt an der Opt-out-Variante ist aber, **dass der Direktabzug zum Standard wird**. Nur so wird er breit genutzt und erreicht auch verschuldungsgefährdete Menschen. Und junge Erwachsene, die nach ihrer Lehre oder ihrem Studium neu in die Steuerpflicht kommen, lernen ein System kennen, in dem der Steueranteil standardmässig direkt an die Steuerverwaltung geht. Junge Erwachsene werden den Direktabzug nicht nur als gute Dienstleistung sondern auch als Hilfe erleben. **Denn viele wissen nach der Lehre oder dem Studium nicht ausreichend, wie hoch die Steuern ausfallen werden und wie das verzögerte Inkassoverfahren funktioniert. Das gilt insbesondere für junge Erwachsene mit einem tieferen Bildungsabschluss.**

Junge Erwachsene erzielen nach der Ausbildung plötzlich ein deutlich höheres Einkommen und müssen dieses in der Regel auch eigenverantwortlich verwalten. Mangels Erfahrung laufen sie in dieser Situation Gefahr, ihre finanziellen Möglichkeiten zu überschätzen. Mit dem Direktabzug der Steuern vom Lohn wird diese Problematik deutlich entschärft.

Warum keine Opt-in-Lösung?

Was mit einer Opt-in-Lösung erreicht werden kann, zeigt der Direktabzug für Kantonsangestellte. Er wird lediglich von einem Viertel genutzt. Plusminus ist zudem überzeugt, dass darunter viele Personen sind, die einen umsichtigen Umgang mit ihren Finanzen haben. Könnten sie nicht die Möglichkeit des Direktabzugs nutzen, würden viele von ihnen einen Dauerauftrag bei der Bank einrichten.

Mit einer Freiwilligkeit, die so organisiert ist, werden zu viele Personen nicht erreicht. **Die Opt-in-Variante entspricht dem heutigen Status Quo, bei dem die Steuerverschuldung hoch ist.** Und Steuerverschuldung ist in allen Kantonen ein Problem, wie eine interkantonale Vergleichsstudie gezeigt hat (Ecoplan 2016, Analyse der Mechanismen von Steuerschulden). Die Studienverfasser konnten keine Best Practice eruieren unter den Kantonen.

Zur Frage Nummer 3: Werden die Steuerausfälle nach Ihrer Meinung dank des Lohnabzugsverfahrens abnehmen?

Plusminus stützt sich bei der Beantwortung dieser Frage auf das Gutachten von FehrAdvice (www.fehradvice.com/direktabzug).

FehrAdvice hat im verhaltensökonomischen Gutachten zum Direktabzug der Steuern vom Lohn im Kanton Basel-Stadt vom Mai 2016 zwei Szenarien aufgezeigt (siehe S. 17 des Gutachtens).

Beiden Szenarien liegt die Annahme zu Grunde, dass einige Menschen – insbesondere solche mit bestehender Verschuldung sowie Personen, die den kurzfristigen Konsum besonders hoch gewichten – den Direktabzug nicht nutzen.

Unter Berücksichtigung von folgenden vereinfachten quantitativen Annahmen:

- die jährlichen Debitorenverlusten betragen 25 Millionen Franken
- die Quote der in Basel beschäftigten unselbständigen Personen beträgt 40% sowie
- die Verteilung von unselbständigen zu selbständigen verschuldeten bzw. verschuldungsgefährdeten Personen weicht nicht von der Verteilung von unselbständigen zu selbständigen Personen insgesamt ab

ergibt sich eine maximale Einsparung von knapp 10 Millionen.

Die beiden Szenarien gehen von folgenden zusätzlichen Annahmen aus:

Szenario 1 (vorsichtige Schätzung der Reduktion von Debitorenverlusten): 2,5 Mio Franken

In dieser Schätzung geht FehrAdvice davon aus, dass lediglich 25 Prozent der verschuldeten bzw. verschuldungsgefährdeten unselbständigen Personen den Direktabzug nutzen.

Szenario 2 (optimistische Schätzung der Reduktion von Debitorenverlusten): 5 Mio Franken

In dieser Schätzung geht FehrAdvice davon aus, dass 50 Prozent der verschuldeten bzw. verschuldungsgefährdeten unselbständigen Personen den Direktabzug nutzen und sich die anderen 50 Prozent dieser Gruppe aus dem Direktabzug herausoptieren.

Wichtig ist, dass der Kanton den Unternehmen standardisierte Entscheidungs- und Informationsunterlagen für die Kommunikation des Direktabzugs gegenüber den Arbeitnehmenden zur Verfügung stellt. Wenn diese mit der nötigen Sorgfalt und

Expertise erarbeitet werden, bewegen sich die möglichen Einsparungen in Richtung von Szenario 2 (siehe Seiten 9 und 10 des Gutachtens).

Die Berechnungen haben gemäss FehrAdvice keinen Anspruch auf Vollständigkeit und unterliegen – wie gesagt – vereinfachenden Annahmen.

Aus diesen Schätzungen kann man jedoch schliessen: Ja, die Steuerausfälle des Kantons würden abnehmen.

Was passiert, wenn das Steuerinkasso so bleibt, wie es heute organisiert ist?

Bei der Frage, ob die Steuerausfälle mit dem Lohnabzugsverfahren abnehmen, muss auch darüber nachgedacht werden, was passiert, wenn man das System so lässt, wie es heute organisiert ist. Die Versuchungen des Heute-kaufen-morgen-zahlen und die Möglichkeiten, Geld auszugeben, werden immer vielfältiger: So kann man nachts online Schuhe und Wein kaufen, man kann mit dem Smartphone bei den Grossverteilern zahlen, man hat verschiedene Debit- und Kreditkarten zur Verfügung, beim Online-Game kommt man besser vorwärts, wenn man noch mit Pay Pal zukauf, und den Überblick beim E-Banking auf den verschiedenen Konti zu behalten, ist ebenfalls anspruchsvoll.

Das heisst, **es hat eine Vervielfachung der Möglichkeiten stattgefunden, Geld für Individualkonsum auszugeben**. Hingegen ist das Inkasso der Steuerverwaltung seit Jahrzehnten mehr oder weniger gleich geblieben. Angestellte erhalten einen Nettolohn aufs Lohnkonto, von dem hunderte von Franken für eine Pflichtabgabe, die Steuern, reserviert werden müssen. Je vielfältiger die Möglichkeiten des Konsums, desto höher das Risiko, dass nicht genügend Geld für die Begleichung der Steuern zur Seite gelegt wird.

Zur Frage Nummer 4: Ist das vorgeschlagene Abzugsverfahren für die Arbeitgebenden vollziehbar? Was für Probleme könnten sich stellen?

Ja, der vorgeschlagene Direktabzug ist für Arbeitgebende vollziehbar. Wie der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt in seinem Ratschlagsentwurf ausführt, ist bei den heutigen Lohnabrechnungsprogrammen in aller Regel bereits die Möglichkeit enthalten, den Lohn nicht nur an die Arbeitnehmenden, sondern bei Bedarf auch an eine andere Stelle (bspw. an die Betreibungsbehörden bei Lohnpfändungen oder an Unterhaltsberechtigte bei Unterhaltsbeitragspflichten) zu überweisen. Gemäss dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt «entsteht den Arbeitgebenden kein wesentlicher Mehraufwand, da sie ihre Lohnprogramme auch für das Lohnabzugsverfahren verwenden können».

Für eine erfolgreiche und kostengünstige Einführung des Direktabzugs braucht es **eine Projektorganisation, die sowohl die Einführung plant und begleitet als auch die Kommunikation dazu ausarbeitet**.

Staffelung bei der Einführung

Um allfällige Probleme bei der Einführung möglichst gering zu halten, sollte der Direktabzug zudem gestaffelt eingeführt werden. **Zuerst werden nur jene Firmen**

verpflichtet, ihn anzubieten, die mehr als 250 Vollzeitmitarbeitende haben. Sollten unvorhergesehene Probleme auftreten, wären im Kanton Basel-Stadt 67 Unternehmen betroffen, die alle über professionelle Human-Resource-Abteilungen und elektronische Lohnsoftware verfügen.

Weitere Gründe für eine Staffelung:

- einfachere Projektorganisation
- Die vorgesehene Entschädigung von 1,8 Mio. für die Arbeitgebenden könnte auf die 67 Unternehmen verteilt werden. Damit wäre der Aufwand der beteiligten Firmen für die Initialphase gut entschädigt.
- Bis zu einer Ausdehnung des Direktabzugs auf die mittleren und kleinen Firmen würden wertvolle Erfahrungen und Kenntnisse dazu vorliegen
- Bis zum Einbezug kleinerer Firmen werden die Kosten für einen Automatisierten Freiwilligen Direktabzug wegen der rasanten technologischen Entwicklung deutlich sinken.

Firmen profitieren grundsätzlich von einer tieferen Verschuldung der Arbeitnehmenden – geht Verschuldung doch mit verminderter Leistungsfähigkeit und häufigeren Ausfällen einher. Der Aufwand, den der Direktabzug bei Firmen verursacht, soll aber entgolten werden. **Die Höhe der Entschädigung** kann in der Verordnung festgelegt werden.

Zur Frage Nummer 5: Könnte das Lohnabzugsverfahren noch einfacher gestaltet werden als vorgeschlagen? Auf welche Weise? Gibt es weiteres Vereinfachungspotenzial?

Wie unter Punkt 4 ausgeführt, ist es sinnvoll, die Einführung gestaffelt zu gestalten. Eine solche Staffelung erlaubt auch, dass kleinere Firmen davon profitieren, dass der technologische Fortschritt in der IT in der Zwischenzeit weiterläuft.

Eine gute Schnittstelle zwischen Arbeitgebenden und Steuerverwaltung kann viel zur Vereinfachung für die Firmen beitragen.

Bei der Überweisung der Steuerzahlungen an das Steueramt sollte es für Firmen möglich sein, die **AHV-Nummer anstelle der Kontonummer** zu verwenden. Auf diese Weise bliebe es den Arbeitgebenden erspart, beim Steueramt jeweils die Kontonummer der Angestellten nachzufragen.

Für kleine Firmen (<10 Vollzeitmitarbeitende) soll das Anbieten des Direktabzugs freiwillig sein.

Zur Frage Nummer 6: Ist es sinnvoll, dass die Arbeitnehmenden die Höhe des Lohnabzugs frei bestimmen können?

Da der Standardabzug von 9 Prozent des Bruttolohns bei vielen Einkommens- und Lebenssituationen zu hoch oder zu tief ausfällt, ist es erforderlich, diesen ändern zu können. Mittels einfacher Orientierungshilfen ist sicherzustellen, dass die Wahl der Höhe des Lohnabzugs möglichst keine Hürde für die Nutzung des Direktabzugs darstellt.

Die Regierung soll die Kompetenz erhalten, den beim Direktabzug **vorgesehenen Standardprozentsatz** (9 Prozent vom Bruttolohn) später **bei Bedarf anpassen** und allenfalls auch mehrere Sätze in Abhängigkeit zum Einkommen einführen zu können.

Zur Frage Nummer 7: Sollen Arbeitgebende mit nur wenig Angestellten von der Lohnabzugs-pflicht ausgenommen werden? Oder sind andere Ausnahmen sinnvoll? Wenn ja, welche?

Für Firmen mit weniger als 10 Vollzeitäquivalenten sollte das Lohnabzugsverfahren freiwillig sein. Gemäss Zahlen des statistischen Amtes sind nur knapp 20 Prozent der Angestellten in Basel Stadt bei Firmen mit weniger als 10 Vollzeitäquivalenten tätig. Knapp 90 Prozent der Arbeitgebenden in Basel-Stadt sind allerdings solche Kleinbetriebe – oft sogar Kleinstbetriebe (Einzelfirmen). Die Kosteneinsparungen auf Arbeitgeberseite wären bei einer solchen Regelung folglich hoch, die Einbussen beim Wirkungsradius hingegen verhältnismässig klein.

Bei Löhnen unter 2200 Franken brutto im Monat sollte der Direktabzug nicht automatisiert eingeführt werden, da diese sehr tiefen Einkommen in Basel-Stadt von der Steuer befreit sind.

Auf jeden Fall ist es sinnvoll, wie in Artikel 207d) vorgesehen, die Fragen nach Ausnahmen und Abzugsminima nicht im Gesetz, sondern in einer Verordnung zu regeln.

Abschlussbemerkung

Plusminus ist es ein grosses Anliegen, dass Steuerschulden nicht entstehen. Steuerschulden sind bis anhin die Schuldenfalle Nummer 1 in der Schweiz. Verschuldung, das bedeutet Leben am Existenzminimum. Verschuldung führt häufig zu gesundheitlichen Problemen, Schwierigkeiten in der Partnerschaft und Familie (speziell betroffen sind Kinder dieser Familien), verringerter Arbeitsleistung, häufigeren Ausfällen bei der Arbeit und zu sozialer Isolation.

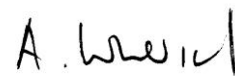
Plusminus sensibilisiert seit Jahren Jugendliche und junge Erwachsene im Bereich Steuern zahlen. Über die Jahre sind wir zum Schluss gekommen, dass das Problem der Steuerschulden nur durch strukturelle Eingriffe deutlich reduziert werden kann. Der Automatisierte Freiwillige Direktabzug der Steuern vom Lohn ist ein Vorschlag, der ohne Zwang die Voraussetzungen schafft, dass die nächste Generation nicht in die Schuldenfalle Nummer 1 tappt.

Der Direktabzug ist unserer Ansicht nach ein Präventionsprojekt, das Steuerschulden in Zukunft verhindern kann.

Mit freundlichen Grüssen



Jürg Gschwend
Stellenleiter Plusminus



Agnes Würsch
Verantwortliche Prävention