

Sitzung vom 10. Juli 2013

**812. Anfrage (Auswirkungen der Annahme der Volksinitiative
«1:12 – Für gerechte Löhne» auf den Kanton und die Gemeinden
im Kanton Zürich)**

Kantonsrat Dieter Kläy, Winterthur, hat am 22. April 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Die Volksinitiative «1:12 – Für gerechte Löhne» verlangt, dass niemand in einem Jahr weniger verdient als die bestbezahlte Person im gleichen Unternehmen in einem Monat. Ausgehend von einem möglichen Mindestlohn von 3500 Franken bei 12 Monatslöhnen, würde das durch die Initiative zulässige Lohnmaximum im Betrieb bei rund 500 000 Franken eingefroren. Gesamtschweizerisch hatten 2010 ca. 12 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein AHV-pflichtiges Einkommen von 500 000 Franken oder mehr. Rund 4700 lagen über 750 000 Franken und etwa 2600 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verdienten mehr als 1 Mio. Franken pro Jahr. Ausgehend davon, dass nach der Annahme der Initiative alle Löhne über dem Schwellenwert verschwinden, dürfte die Einkedelung der Löhne nicht nur Folgen innerhalb und für die betroffenen Firmen bzw. Angestellten, sondern auch Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden haben. Gesamtschweizerisch sind schätzungsweise allein für die Sozialversicherungen Einnahmeneinbussen von rund 560 Mio. Franken zu erwarten.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verfügen im Kanton Zürich über ein Einkommen von mehr als 500 000 Franken? Mit welchen Ausfällen ist bei den Sozialversicherungen (AHV, IV, EO) im Kanton Zürich zu rechnen?
2. Würde die Initiative angenommen, hätte das auch Folgen auf das Steueraufkommen. Wie gross wären geschätzt die Steuerausfälle für den Kanton?
3. Mit welchen Steuerausfällen und Fehlbeträgen bei den Sozialversicherungen ist zu rechnen, wenn die Obergrenze des Lohnes bei 750 000 Franken liegt?
4. Was wären die Folgen für den kantonalen Finanzhaushalt insgesamt und den Finanzausgleich (132.1 FAG)?

5. Lässt sich abschätzen, wie gross die Steuerausfälle bei den Gemeinden sein werden?
6. Wie könnte sich eine Lohnbegrenzung auf die Standortförderung bzw. die Zuwanderung ausländischer Firmen im Kanton auswirken?
7. Denkbar ist, dass die Annahme der Initiative darüber hinaus den unerwünschten Anreiz schafft, dass Arbeitsplätze mit Niedriglöhnen über Outsourcing, Umwandlung von Arbeitsplätzen in Praktikantenstellen, Umwandlung von Arbeitsverträgen in Beschäftigungsverträge mit «Scheinselbständigen» analog dem europäischen «Dienstnehmervertrag» eliminiert werden, damit sie das 1:12 System im Unternehmen nicht nach unten ziehen. Kann der Regierungsrat eine Schätzung abgeben, wie viele Arbeitsplätze dies theoretisch betreffen könnte?
8. Der Kanton Zürich hat in den vergangenen Jahren immer viel Wert auf eine funktionierende Sozialpartnerschaft gelegt. Gesamtschweizerisch ist in den letzten zehn Jahren der Anteil der einem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) unterstellten Arbeitnehmenden von 38 auf 49 Prozent angestiegen. In den letzten fünf Jahren hat die Zahl der Gesamtarbeitsverträge, die Mindestlöhne kennen, um 19 Prozent zugenommen. Gibt es diesbezüglich Statistiken, die die Entwicklung für den Kanton Zürich darlegen?
9. Wie schätzt der Regierungsrat die Folgen für die Sozialpartnerschaft im Kanton ab, wenn die Initiative angenommen würde?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dieter Kläy, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt der Schweiz stehen im internationalen Vergleich sehr gut da. Dennoch bestehen in Teilen der Bevölkerung verschiedene Ängste und auch Unzufriedenheit. Dies legen zumindest einige Volksinitiativen im wirtschaftspolitischen Umfeld nahe, die in jüngster Zeit eingereicht worden sind (Volksinitiative «Gegen die Abzockerei», Mindestlohn-Initiative, Initiative «Gegen Masseneinwanderung», Initiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen»). Die abstimmungsreife 1:12-Initiative ihrerseits nimmt einen in Teilen der Bevölkerung verbreiteten Unmut über sehr hohe Löhne in gewissen Wirtschaftsbranchen auf. Der Regierungsrat nimmt diese Signale ernst. Es ist durchaus legitim, vereinzelte Auswüchse bei Lohnentwicklungen zu hinterfragen. Die Massnahmen müssen sich jedoch in die Gesamtordnung einpassen und dürfen nicht über das Ziel hinausschiessen.

Eine Annahme der Initiative würde der Volkswirtschaft des Kantons und der ganzen Schweiz schaden. Für den Lebensstandard der Arbeitnehmenden ist nicht das Verhältnis zum Höchstlohn, sondern das verfügbare Einkommen massgebend; mit der Initiative wird das allgemeine Lohnniveau nicht angehoben. Im Gegensatz dazu greift die bestehende Lohnbildungspolitik der Schweiz bei den niedrigen und mittleren Löhnen gezielt regulierend ein und verhindert prekäre Arbeitsverhältnisse. Mit dem geltenden Steuersystem und mit zahlreichen Leistungen im sozialen Bereich wird sodann eine massvolle Umverteilung des verfügbaren Einkommens angestrebt. Die staatliche Einflussnahme soll weiterhin in diesen Regelungsbereichen stattfinden. Diese Grundsätze haben sich bewährt und die Instrumente sind breit akzeptiert. Viele Fragen lässt die Initiative auch in Bezug auf den Vollzug offen: Wer kontrolliert wie, in welchen Abständen, welches sind die Sanktionen bei Nichteinhaltung der Vorgaben und wer trägt die Kosten? Zudem besteht die Gefahr, dass die Unternehmen Massnahmen zur Umgehung der Nachteile der Initiative einführen, die unerwünschte Nebenfolgen haben; in der Anfrage wird denn auch beispielsweise auf das Auslagern von Arbeitsplätzen mit Niedriglöhnen hingewiesen (vgl. zum Ganzen RRB Nr. 445/2013).

Das liberale Arbeitsrecht mit einer geringen Regulierungsdichte und einer starken Sozialpartnerschaft ist anerkanntermassen eine wichtige Errungenschaft unseres Landes und ein zentrales Element der Standortattraktivität. Es schafft sozialen Frieden, Arbeitsplätze und sorgt für eine vergleichsweise tiefe Arbeitslosigkeit. Das Vorschreiben konkreter Höchstlöhne durch den Staat ist nicht gerechtfertigt. Das Aktien- und Rechnungslegungsrecht setzt bereits Leitlinien in Bezug auf die Corporate Governance. Zudem wurde die Bankenregulierung aufgrund der Erfahrungen aus der letzten Finanzkrise verschärft. Im Weiteren soll die Verordnung gegen die Abzockerei Ende November 2013 vom Bundesrat verabschiedet und auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt werden.

Zu Fragen 1–5:

Die Einnahmeausfälle lassen sich kaum verlässlich quantifizieren. Dies hängt zum einen mit dem Inhalt der Volksinitiative zusammen. Die höchst zulässige Entschädigung wäre je nach Unternehmen unterschiedlich und hinge jeweils vom tiefsten Lohn in einem Unternehmen ab. Verlässliche statistische Grundlagen über die Lohnspanne in den einzelnen Unternehmen liegen nicht vor. Zum anderen sind naturgemäss keine Aussagen möglich, wie viele Personen mit hohen Einnahmen und Unternehmen bei Annahme der Volksinitiative wegen der Lohnobergrenze wegziehen würden, geschweige denn darüber, welches Steuersubstrat mit diesen

Personen und Unternehmen verbunden wäre. Offen ist auch, wie sich die Unternehmen nach einer Annahme der Initiative strukturieren und wofür sie die eingesparten Mittel verwenden würden. Der Bund rechnet im Falle einer Annahme der Initiative mit erheblichen Einnahmeausfällen bei den Steuern und bei den Sozialversicherungen, weil Personen mit sehr hohen Einkommen sowie Unternehmen wegziehen werden. Zudem rechnet er mit bedeutenden Mehraufwendungen für den Vollzug und die Kontrolle. Die negativen Auswirkungen würden sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen anfallen (vgl. zum Ganzen Botschaft des Bundesrates vom 18. Januar 2012; BBl 2012, 637–661, Seite 657 Ziff. 5.4).

Allgemein kann zu den Steuerausfällen gesagt werden, dass die mit der Initiative angestrebte Reduktion der sehr hohen Einkommen eine Gruppe von Personen betrifft, die überdurchschnittlich zum Steueraufkommen beiträgt. Dementsprechend werden auch die Ausfälle hoch sein. Dies kann anhand einer stark vereinfachten Rechnung exemplarisch aufgezeigt werden: In der Steuerperiode 2010 (Kalenderjahr 2010) haben im Kanton Zürich 815 steuerpflichtige Personen über einen steuerbaren Nettolohn von Fr. 750 000 und mehr verfügt. Wenn bei diesen Personen der Nettolohn auf Fr. 750 000 verringert würde, betrügen die damit verbundenen Ausfälle bei den Staats- und Gemeindesteuern (ohne Kirchensteuer) rund 188 Mio. Franken. Zusammen mit den Ausfällen bei der direkten Bundessteuer ergäben sich Steuerausfälle von insgesamt rund 260 Mio. Franken. Aus diesen Schätzungen können keine Aussagen zu den konkreten Folgen einer Annahme der Initiative abgeleitet werden. Sie zeigen jedoch, welchen Beitrag das Steuersegment, auf das die Initiative abzielt, zum Steuersubstrat beiträgt.

Auch verlässliche Aussagen zu den konkreten Folgen für die Sozialwerke sind nicht möglich. Allgemein kann festgehalten werden, dass die Schweiz keinen Einkommensplafond kennt und AHV/IV/EO-Beiträge auf die gesamten Lohnzahlungen bezahlt werden. Beiträge für massgebende durchschnittliche Einkommen über Fr. 84 240 sind nicht mehr rentenbildend. Bei hohen Einkommen werden deshalb entsprechend grosse Solidaritätsbeiträge bezahlt. Tiefere Löhne führen grundsätzlich auch zu einem kleineren Beitragsvolumen, soweit nicht anderweitige Massnahmen wie Umlagerungen im Lohngefüge oder innerhalb von Unternehmensstrukturen diese Tendenz mindestens teilweise aufheben. Der Beitragssatz für AHV, IV und EO beläuft sich gesamthaft auf 10,3% des Lohns (AHV 8,4%, IV 1,4%, EO 0,5%). Hochrechnungen zu den Fehlbeträgen bei Annahme der Initiative sind spekulativ und hängen namentlich vom Verhältnis des tiefsten zum höchsten Einkommen in den jeweiligen Firmen ab.

Zu Frage 6:

Für multinationale Unternehmen ist der Zürcher Arbeitsmarkt dank der liberalen Arbeitsgesetzgebung, der hohen Qualifikation der Arbeitskräfte und der vergleichsweise guten Rekrutierungsmöglichkeiten für ausländisches Personal ausgesprochen attraktiv. Eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen hat selbstredend Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes, wobei gerade staatliche Vorgaben in Bezug auf die Lohnhöhe einen äusserst sensiblen Bereich betreffen. Bei Annahme der Volksinitiative würden Unternehmen in ihrer Organisationsfreiheit wesentlich eingeschränkt. Hinzu kommt, dass in erster Linie jene Personen betroffen wären, die für strategische Entscheide wie z. B. die Standortwahl zuständig wären. Insgesamt würde eine Annahme der Initiative die Standortqualität schwächen, was mit Blick auf den verschärften europäischen und globalen Standortwettbewerb einen erheblichen Wettbewerbsnachteil bedeuten würde. Das langfristige Legislaturziel 8.1 («Der Kanton Zürich ist ein wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort mit hoher Lebensqualität») würde ernsthaft infrage gestellt. Die negativen Folgen hätte die Allgemeinheit zu tragen.

Zu Frage 7:

Eine Schätzung über die mittels Verlagerungen theoretisch gefährdeten Arbeitsplätze ist nicht möglich. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil nicht vorausgesagt werden kann, ob die betroffenen Unternehmen Umgestaltungsstrategien entwickeln würden – und wenn ja, welche. Eine weitere denkbare unerwünschte Auswirkung bestünde darin, dass bisherige Anstellungsverhältnisse in temporäre Arbeitsverhältnisse – insbesondere auf Abruf – mit möglichst variablen Einsätzen umgewandelt würden.

Zu Fragen 8 und 9:

Zu den Entwicklungen der Gesamtarbeitsverträge im Kanton Zürich gibt es keine Statistiken. Allgemein kann gesagt werden, dass das aufgebaute System von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) ein zentrales Element der Sozialpartnerschaft ist. Die GAV stellen Regeln auf, die direkt für die unterstellten Arbeitsverhältnisse der Branche gelten. Zwischen den Parteien des GAV gilt das Prinzip der Vertragsfreiheit. Die GAV bedürfen weder von der Form noch vom Inhalt her einer staatlichen Genehmigung, d. h., sie sind direkt gültig und anwendbar. Mit dem Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung, d. h. der Ausdehnung des Geltungsbereichs eines GAV auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende des betreffenden Wirtschaftszweiges, die am Vertrag nicht beteiligt sind, unterstützt und stärkt der Staat die wirtschaftliche Stabilität. Allgemeinverbindlich erklärte GAV sind auch für die flankierenden Massnahmen zur

Personenfreizügigkeit von Bedeutung, weil die verbindlichen Mindestlöhne auch von Entsendebetrieben eingehalten werden müssen. Die Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern sind ein wichtiges Element des sozialen Ausgleichs, wobei auch Spielraum für die Anpassung an die Möglichkeiten der Branchen und den regionalen Gegebenheiten besteht. Die Gesamtarbeitsverträge können auch deutlich über die Standards hinausgehen, die beispielsweise ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn bieten könnte.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi