

Einfache Anfrage SVP-Fraktion / CVP-EVP-Fraktion / FDP-Fraktion vom 8. August 2013

Auswirkungen der Annahme der Volksinitiative «1:12 – Für gerechte Löhne» auf den Kanton und die Gemeinden im Kanton St.Gallen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 3. September 2013

Die Fraktionen von SVP, CVP-EVP und FDP erkundigen sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 8. August 2013 nach den Auswirkungen einer allfälligen Annahme der Volksinitiative «1:12 – Für gerechte Löhne» auf den Kanton und die Gemeinden im St.Gallen. Insbesondere interessieren dabei die möglichen Ausfälle bei den Sozialversicherungen (AHV, IV, EO) sowie beim Steueraufkommen des Kantons und der Gemeinden. Überdies erkundigen sie sich, inwiefern die Gefahr bestehe, dass durch eine Annahme der Initiative Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich gefährdet seien.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Eine Annahme der Initiative hätte insgesamt negative volkswirtschaftliche Auswirkungen auf die Schweiz wie auch auf den Kanton St.Gallen und die st.gallischen Gemeinden. Für den Lebensstandard der einzelnen Arbeitnehmenden ist nicht das Verhältnis zum Höchstlohn, sondern das verfügbare Einkommen massgebend. Mit der 1:12-Initiative würde das allgemeine Lohnniveau nicht angehoben. Zudem ergäben sich verschiedene negative Auswirkungen.

Die bestehende Lohnbildungspolitik der Schweiz wirkt 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 der verfügbaren Einkommen vorgenommen. Die staatliche Einflussnahme soll weiterhin in diesen Regelungsbereichen stattfinden. Diese Grundsätze haben sich bewährt und die Instrumente sind breit akzeptiert. Das liberale Arbeitsrecht mit einer relativ geringen Regulierungsdichte und einer starken Sozialpartnerschaft ist anerkanntermassen eine wichtige Errungenschaft unseres Landes und ein zentrales Element der Standortattraktivität der Schweiz. Es schafft sozialen Frieden, Arbeitsplätze und sorgt für eine vergleichsweise tiefe Arbeitslosigkeit.

Zu den einzelnen Fragen:

1.-4. Die Einnahmeausfälle bei den Sozialversicherungen, beim Kanton und den Gemeinden im Fall einer Annahme der Volksinitiative 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 Einkommen 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. hierzu Botschaft des Bundesrates vom 18. Januar 2012, BBl 2012, Seiten 637ff.).

In der Steuerperiode 2010 hatten im Kanton St. Gallen 168 Steuerpflichtige einen Nettolohn von 500'000 Franken oder höher. Die mit der Initiative angestrebte Reduktion der sehr hohen Einkommen betrifft eine Gruppe von Personen, die überdurchschnittlich zum Steueraufkommen beiträgt. Dementsprechend werden auch die Steuerausfälle hoch sein. Dies kann anhand einer stark vereinfachten Rechnung exemplarisch aufgezeigt werden: Wenn der Nettolohn der erwähnten 168 Steuerpflichtigen, welche über ein Einkommen von mehr als 500'000 Franken verfügen, auf genau diesen Betrag reduziert würde, betrügen die damit verbundenen effektiven Ertragsausfälle bei den Einkommens- und Vermögenssteuern beim Kanton rund 4 Mio. Franken und bei den Gemeinden (ohne Kirchgemeinden) rund 5 Mio. Franken. Beim Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern wäre mit weiteren Steuerausfällen von rund 1 Mio. Franken zu rechnen. Aus diesen sehr rudimentären Schätzungen kann allerdings keine verbindliche Aussage zu den konkreten Folgen einer Annahme der Initiative abgeleitet werden. Sie zeigen jedoch auf, dass über alle Ebenen im Kanton St.Gallen mit erheblichen Ausfällen im tiefen zweistelligen Millionenbereich zu rechnen wäre. Hinzu kämen die nicht zu unterschätzenden Folgen einer Fixierung von Maximallöhnen auf die Besoldungsstrukturen in den Unternehmen. Das Lohngefüge, insbesondere im Kaderbereich, würde sich durch die Maximallohndeckelung tendenziell nach unten bewegen, was weitere bedeutende Ertragsausfälle für den Kanton und die Gemeinden zur Folge hätte.

Nicht bezifferbar sind die Auswirkungen auf anderweitige Steuerarten des Kantons und der Gemeinden. Ein sich nach unten bewegendes Lohngefüge hätte aber langfristig negative Auswirkungen auf die Vermögensbestände der natürlichen Personen bzw. auf die entsprechenden Vermögenssteuererträge beim Kanton und den Gemeinden.

Verlässliche Aussagen zu den konkreten Folgen für die Sozialwerke sind ebenfalls nicht möglich. Der Vollzug der Sozialversicherungen ist in der Schweiz dezentral geregelt. Nebst den kantonalen Ausgleichskassen sind Dutzende von Verbandsausgleichskassen mit der Abwicklung beauftragt. Bei der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA) wird nur ein Teil der im Kanton St.Gallen ausgerichteten Löhne und Einkommen mit den Sozialversicherungen abgerechnet. Ein erheblicher Teil aller Löhne und Einkommen wird von den Arbeitgebern über die erwähnten Verbandsausgleichskassen abgewickelt. Der Kanton ist weder im Besitz dieser Daten, noch hat er Zugriff darauf. Eine Bezifferung der Auswirkungen, wie sie mit der Einfachen Anfrage verlangt wird, ist deshalb 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 84'240 Franken sind nicht mehr rentenbildend. Bei hohen Einkommen werden deshalb entsprechend grosse Solidaritätsbeiträge bezahlt. Tiefere Löhne führen grundsätzlich 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 Prozent des Lohns (AHV 8,4 Prozent, IV 1,4 Prozent, EO 0,5 Prozent). Hochrechnungen zu Fehlbeträgen bei den Sozialwerken bei Annahme der Initiative sind spekulativ und hängen namentlich vom Verhältnis des tiefsten zum höchsten Einkommen in den jeweiligen Firmen ab.

5. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Annahme der Volksinitiative den Anreiz schaffen würde, dass Arbeitsverhältnisse mit Niedriglöhnen von Unternehmen ausgelagert oder in Praktikanten- und Temporärstellen oder Auftragsverhältnisse zu Scheinselbständigen umgewandelt würden, damit diese Arbeitsverhältnisse mit Niedriglöhnen die zulässigen Höchstlöhne der Unternehmen nicht nach unten ziehen würden.

Gemäss Initiativtext wäre es Sache des Bundesgesetzgebers, bei Annahme der Initiative die notwendigen Ausführungsvorschriften zu erlassen, um solche unerwünschte Nebeneffekte zu verhindern. Insbesondere wäre in der Bundesgesetzgebung zu regeln, unter welchen Voraussetzungen (z.B. Nachweis eines Pflichtpraktikums im Rahmen einer Ausbildung) die Löhne für Praktikantinnen und Praktikanten von der 1:12-Regel ausgenommen werden könnten und unter welchen Voraussetzungen die 1:12-Regel auch auf Leiharbeits- und Teilzeitarbeitsverhältnisse angewendet werden müsste. Ebenfalls könnten in der Bundesgesetzgebung die Kriterien für die Annahme einer unzulässigen Scheinselbständigkeit festgelegt werden, wobei auf die Kriterien gemäss Weisung des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO «Vorgehen zur Überprüfung der selbständigen Erwerbstätigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringern» vom 1. Januar 2013 abgestellt werden könnte. Auch würden die von Unternehmen ausgelagerten Arbeitsverhältnisse mit Niedriglöhnen dem bewährten System der Festsetzung der Löhne durch die Sozialpartner unterstehen, das von der öffentlichen Hand mit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen auf Branchenebene unterstützt wird. Seit der Einführung der flankierenden Massnahmen zum Personenfreizügigkeitsabkommen im Jahr 2004 kommt den Gesamtarbeitsverträgen, deren Einhaltung von den paritätischen Kommissionen überprüft wird, bei der Bekämpfung von Lohnunterbietungen eine zentrale Rolle zu. Zudem beobachtet in Branchen, in denen kein Gesamtarbeitsvertrag existiert, die Tripartite Kommission den Arbeitsmarkt. Diese könnte bei der Feststellung von wiederholten Missbräuchen in einer Branche der Regierung den Erlass eines Normalarbeitsvertrages mit Mindestlöhnen beantragen. Allerdings könnte nicht ausgeschlossen werden, dass Arbeitsverhältnisse mit Mindestlöhnen vom bestehenden Kontrollsystem nicht aufgedeckt würden.

Die Abgabe einer Schätzung, wie viele Arbeitsverhältnisse mit Niedriglöhnen von den unerwünschten Nebeneffekten betroffen sein könnten, ist aus Sicht der Regierung nicht möglich, weil keine vollständigen Zahlen zu den Beschäftigten und ihren Löhnen im Kanton St.Gallen vorliegen. Gemäss der Publikation «Statistik aktuell Nr. 31» der Fachstelle für Statistik vom März 2011 «Lohnlandschaft Ostschweiz, Ergebnisse auf Basis der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung 2008 in der Privatwirtschaft» erhalten 10 Prozent aller Beschäftigten in der Grossregion Ostschweiz einen Tieflohn (monatlicher Bruttolohn unter 3'660 Franken).