

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Oktober 2013

Nr. 2013/1915
KR.Nr. I 132/2013 (FD)

Interpellation interfraktionell: Auswirkungen der Annahme der Volksinitiative „1:12 - Für gerechte Löhne“ auf den Kanton und die Gemeinden im Kanton (03.07.2013) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

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 Fr. 3'500.- bei 12 Monatslöhnen, würde das durch die Initiative zulässige Lohnmaximum im Betrieb bei rund Fr. 500'000.- eingefroren. Gesamtschweizerisch hatten 2010 ca. 12'000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein AHV-pflichtiges Einkommen von Fr. 500'000.- oder mehr. Rund 4'700 lagen über Fr. 750'000.- und etwa 2'600 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verdienten mehr als eine Million pro Jahr. Ausgehend davon, dass nach der Annahme der Initiative alle Löhne über dem Schwellenwert verschwinden, dürfte die Eindeckelung 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 ersuchen wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verfügen im Kanton Solothurn über ein Einkommen von mehr als Fr. 500'000.-? Mit welchen Ausfällen ist bei den Sozialversicherungen (AHV, IV, EO) im Kanton Solothurn zu rechnen?
2. Würde die Initiative angenommen, hätte das auch Folgen auf das Steueraufkommen. Wie gross wären geschätzt die Steuerausfälle für den Kanton Solothurn?
3. Mit welchen Steuerausfällen und Fehlbeträgen bei den Sozialversicherungen ist zu rechnen, wenn die Obergrenze des Lohnes bei Fr. 750'000.- liegt?
4. Was wären die Folgen für den kantonalen Finanzhaushalt insgesamt und den Finanzausgleich unter den Gemeinden?
5. Lässt sich abschätzen, wie gross die Steuerausfälle bei den Gemeinden sein werden?
6. 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?

7. Der Kanton Solothurn hat in den vergangenen Jahren immer viel Wert auf eine funktionierende Sozialpartnerschaft gelegt. Gesamtschweizerisch ist in den letzten zehn Jahren der Anteil der einem 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 Solothurn darlegen?
8. Wie schätzt der Regierungsrat die Folgen für die Sozialpartnerschaft im Kanton ab, wenn die Initiative angenommen würde?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

In den Fragen 1 – 3 erkundigen sich die Interpellanten nach der Zahl der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im Kanton Solothurn mit Einkommen über Fr. 500'000.— bzw. über Fr. 750'000.— und nach den Ausfällen bei Steuern und Sozialversicherungen, wenn die Einkommen auf diese Höhe limitiert würden. Dazu ist vorerst einmal festzuhalten, dass die Datenbasis betreffend Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nicht identisch ist. Das Steueramt verfügt über die Daten der im Kanton wohnhaften Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die zu einem wesentlichen Teil in anderen Kantonen angestellt sind. Umgekehrt sind bei der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter solothurnischer Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen versichert, auch wenn sie Wohnsitz in anderen Kantonen haben. Nicht erfasst hat sie jedoch Personen, die bei Verbandsausgleichskassen angeschlossen sind. Aus diesen Gründen stellen die nachfolgenden Antworten auf die Daten des Steueramtes ab. Dabei ist aber weiter einzuschränken, dass für die Einkommenssteuern der Nettolohn – nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge – massgebend ist. Weil sich die Beiträge für die berufliche Vorsorge in diesen Einkommenskategorien stark unterscheiden, sind keine verlässlichen Rückschlüsse auf die Bruttolöhne, Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungsbeiträge, möglich. Die nachstehenden Aussagen gehen darum von Nettolöhnen aus und haben deshalb nur eine beschränkte Aussagekraft.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verfügen im Kanton Solothurn über ein Einkommen von mehr als Fr. 500'000.—? Mit welchen Ausfällen ist bei den Sozialversicherungen (AHV, IV, EO) im Kanton Solothurn zu rechnen?

Gemäss den Auswertungen für das Steuerjahr 2011 haben 95 Personen im Kanton Solothurn einen Nettolohn von über Fr. 500'000.— pro Jahr erzielt. Rein rechnerisch und statisch betrachtet, bezahlen diese Personen ca. 11.5 Mio. Franken AHV/IV/EO-Beiträge. Wie hoch die Ausfälle bei den Sozialversicherungen bei einer Annahme der Initiative wären, ist angesichts der Ungewissheit über die Reaktionen der Firmen nicht zuverlässig und seriös abschätzbar. Deshalb hat der Bundesrat ebenfalls auf eine konkrete Prognose über die Folgen einer Annahme der Initiative verzichtet. Zu bemerken ist, dass die AHV in fast allen Szenarien Einbussen erleiden würde.

3.2.2 Zu Frage 2:

Würde die Initiative angenommen, hätte das auch Folgen auf das Steueraufkommen. Wie gross wären geschätzt die Steuerausfälle für den Kanton Solothurn?

Die in Antwort 1 genannten 95 steuerpflichtigen Personen haben total ein Erwerbseinkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit von rund 90.5 Mio. Franken erzielt. Würde ihr Nettolohn auf Fr. 500'000.— beschränkt, ergäbe dies – rein rechnerisch betrachtet – für den Kanton einen Steuerminderertrag von rund 4.5 Mio. Franken, für die Gesamtheit der Einwohnergemeinden von rund 5.4 Mio. Franken. Bei dieser Berechnung bleiben die Auswirkungen auf die Löhne unter dieser Limite sowie die nicht vorhersehbaren Reaktionen der Unternehmen vollständig ausgeklammert. Eine wirklich seriöse Schätzung der Steuerausfälle ist deshalb nicht möglich.

3.2.3 Zu Frage 3:

Mit welchen Steuerausfällen und Fehlbeträgen bei den Sozialversicherungen ist zu rechnen, wenn die Obergrenze des Lohnes bei Fr. 750'000.— liegt?

Im Steuerjahr 2011 haben 41 steuerpflichtige Personen mit Nettolöhnen über Fr. 750'000.— AHV/IV/EO-Beiträge in der Grössenordnung von 7.5 Mio. Franken entrichtet. Die Fehlbeträge lassen sich ebenfalls nicht seriös abschätzen. Würde der Nettolohn auf diesen Betrag beschränkt, müsste der Kanton mit Steuermindereinnahmen von rund 4.0 Mio. Franken rechnen, die Gemeinden mit rund 4.8 Mio. Franken. Die bei Frage 1 und 2 geäusserten Vorbehalte gelten auch hier.

3.2.4 Zu Frage 4:

Was wären die Folgen für den kantonalen Finanzhaushalt insgesamt und den Finanzausgleich unter den Gemeinden?

Die Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt ergeben sich aus den Antworten zu den Fragen 2 und 3.

Grundsätzlich bleiben die Kostenblöcke in den kommunalen Haushalten bestehen. Wenn die Annahme der Initiative zu Steuerausfällen führt, müssten sie die Gemeinden, in denen die hohen Erwerbseinkommen überdurchschnittlich stark vertreten sind, mit der Erhöhung des Steuerfusses kompensieren. Das System des Finanzausgleichs – sowohl beim bisherigen als auch bei einem neuen – funktioniert technisch unabhängig von der Höhe des Steueraufkommens. Wenn aber die Beschränkung der Gehälter die Steuerkraft der Gemeinden negativ beeinflusst, wird die Verteilungswirkung auf tieferen durchschnittlichen Werten erfolgen. Will man das Verteilvolumen trotzdem erhalten, müssten die Abschöpfungsquoten oder die Dotationen erhöht werden. Das wäre wohl nur über eine Mehrabschöpfung der Steuererträge und damit über eine Anhebung des Steuerbezuges, vor allem bei den steuerkräftigsten Gemeinden, machbar.

3.2.5 Zu Frage 5:

Lässt sich abschätzen, wie gross die Steuerausfälle bei den Gemeinden sein werden?

Siehe die Antworten zu den Fragen 2 und 3.

3.2.6 Zu Frage 6:

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 Beschäfti-

gungsverträge 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?

Wir teilen die von den Interpellanten aufgeführten Bedenken und befürchten ebenfalls, dass es zu einem Auslagerungsdruck auf Arbeitsplätze mit Niedriglöhnen kommen kann. Um eine Schätzung über die Anzahl betroffener Arbeitsplätze abgeben zu können, fehlen die notwendigen statistischen Grundlagen. Ebenso lässt sich die Reaktion der Unternehmen bei einer Annahme der Initiative nicht eindeutig voraussagen. Die Unsicherheiten sind zu gross, so dass jede Schätzung reine Spekulation wäre. Der Bundesrat verzichtet in der Botschaft zur Initiative ebenfalls auf eine Quantifizierung. Der Schweizerische Gewerbeverband SGV hat bei der Universität St. Gallen eine Studie zu den Auswirkungen der 1:12-Initiative in Auftrag gegeben. Die Studie verweist auf Untersuchungen von Travailsuisse (2013), die zeigen, dass international orientierte Grossunternehmen am stärksten von der Vorlage betroffen wären. Kleinere und mittlere Unternehmen sowie Selbständige weisen dagegen tendenziell kleinere Lohnschere auf. Aussagen zur Anzahl der betroffenen Arbeitsplätze im Kanton Solothurn lassen sich aber auch aus dieser Studie nicht ableiten.

3.2.7 Zu Frage 7:

Der Kanton Solothurn hat in den vergangenen Jahren immer viel Wert auf eine funktionierende Sozialpartnerschaft gelegt. Gesamtschweizerisch ist in den letzten zehn Jahren der Anteil der einem 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 Solothurn darlegen?

Es gibt keine allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge, die nur für den Kanton Solothurn gelten. Mit Ausnahme desjenigen für das Staatspersonal sind uns keine anderen solothurnischen Gesamtarbeitsverträge bekannt. Spezielle Statistiken für den Kanton Solothurn bestehen, auch nach Auskunft des Bundesamts für Statistik, bisher nicht. Der Trend dürfte parallel zur Schweiz verlaufen.

3.2.8 Zu Frage 8:

Wie schätzt der Regierungsrat die Folgen für die Sozialpartnerschaft im Kanton ab, wenn die Initiative angenommen würde?

Der Erfolg des schweizerischen Wirtschaftsmodells basiert auf einer liberalen Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik sowie einer seit Jahrzehnten gut funktionierenden Sozialpartnerschaft. Eine starre 1:12-Regel würde diese gefährden und die Freiheitsgrade der Sozialpartner bei der Aushandlung von Gesamtarbeitsverträgen und damit den Löhnen einschränken. Wir gehen davon aus, dass die Annahme der Initiative die funktionierende Sozialpartnerschaft wesentlich schwächen würde. Diese Entwicklung dürfte im Kanton Solothurn im Gleichschritt zur gesamtschweizerischen Tendenz erfolgen. Es gibt keine Anhaltspunkte, dass hier eine Ausnahmesituation, im positiven wie im negativen Sinn, entstehen könnte.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Steueramt (5)
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Wirtschaft und Arbeit (2)
Amt für Gemeinden (2)
Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (2)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat