



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Beantwortung der Interpellation von Michael Herrmann, FDP-Fraktion: Auswirkungen bei der Annahme der Volksinitiative "1:12 - Für gerechte Löhne" auf den Kanton und die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft**

Datum: 5. November 2013

Nummer: 2013-317

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation von Michael Herrmann, FDP-Fraktion: Auswirkungen bei der Annahme der Volksinitiative „1:12 – Für gerechte Löhne“ auf den Kanton und die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft

vom 5. November 2013

1. Text der Interpellation

Am 5. September 2013 reichte Michael Herrmann die Interpellation "Auswirkungen bei der Annahme der Volksinitiative „1:12 – Für gerechte Löhne“ auf den Kanton und die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft" ([2013-317](#)) ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

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 Mindestlohn von rund 3'500 Franken, würde das durch die Initiative zulässige Lohnmaximum im Betrieb bei rund 500'000 Franken eingefroren. Gesamtschweizerisch hatten 2010 zirka 12'000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein AHV-pflichtiges Einkommen von 500'000 Franken oder mehr. Rund 4'700 lagen über 750'000 Franken 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 Deckelung 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. So zum Beispiel in der AHV, wo durch die Plafonierung der AHV-Rente die Besserverdienenden hohe AHV-Beiträge in das Vorsorgewerk einzahlen, die nicht rentenbildend sind. Diese Umverteilung ist mit der 1:12-Initiative in Gefahr und bringt das bewährte Schweizer Vorsorgesystem ins Wanken.

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

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

- Wie könnte sich eine Lohnbegrenzung auf die Wirtschaftsoffensive (Standortförderung bzw. die Zuwanderung ausländischer Firmen) im Kanton auswirken?
- 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?
- Auch der Kanton Basel-Landschaft 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 Basel-Landschaft darlegen?
- Wie schätzt der Regierungsrat die Folgen für die Sozialpartnerschaft im Kanton ab, wenn die Initiative angenommen würde?

2. Allgemeines

Wie bereits der Regierungsrat des Kantons Zürich in seiner Antwort zu einer analogen Anfrage durch Kantonsrat Dieter Kläy am 10. Juli 2013 festhält, bestehen in Teilen der Schweizer Bevölkerung verschiedene Ängste und Unzufriedenheiten, obwohl Wirtschaft und Arbeitsmarkt der Schweiz im internationalen Vergleich sehr gut dastehen. Die am 24. November 2013 zur Abstimmung kommende 1:12-Initiative nimmt den in grossen Teilen der Bevölkerung verbreiteten Unmut über die sehr hohen Bezüge in gewissen Wirtschaftsbranchen auf. Wie auch der Regierungsrat des Kantons Zürich empfindet es die Baselbieter Regierung als grundsätzlich legitim, vereinzelte Auswüchse bei Lohnentwicklungen zu hinterfragen. Es stellt sich jedoch die Frage, wie Massnahmen hiergegen ergriffen werden können, die in die Gesamtordnung passen und nicht über das Ziel hinausschiessen. Eine verlässliche Quantifizierung der Einnahmeausfälle – sollte die Initiative angenommen werden – ist auf kantonaler Ebene zwar nicht möglich (s. nachfolgende Ausführungen zu den konkreten Fragestellungen). Nichtsdestoweniger wird eine allfällige Annahme der Initiative mit Sicherheit auf verschiedenen Ebenen negative Folgen nach sich ziehen.

3. Beantwortung der einzelnen Fragen

1. *Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verfügen im Kanton Basel-Landschaft über ein Einkommen von mehr als 500'000 Franken? Mit welchen Ausfällen ist bei den Sozialversicherungen (AHV, IV, EO) im Kanton Basel-Landschaft zu rechnen?*

Im Steuerjahr 2011 hatten 333 Baselbieter Steuerkunden ein Lohneinkommen von mehr als CHF 500'000.

Zu den möglichen Ausfällen bei den Sozialversicherungen (AHV, IV, EO) gibt es gesamtschweizerisch insbesondere die drei folgenden Standpunkte:

1. Bundesrat Johann Schneider-Ammann teilte gemäss einer Meldung der Schweizerischen Nachrichtenagentur Anfang Oktober 2013 mit, dass im Jahr 2011 rund 12'000 Personen mehr als CHF 500'000 im Jahr verdienten und dass diese fast CHF 550 Mio. an die AHV beigesteuert hatten (Annahme, dass es sich dabei um die Beiträge an die AHV, IV und EO handelt). Mit dem Wegfall der Obergrenze für die Solidaritätsbeiträge an die ALV (bis Ende 2013: CHF

315'000) ist einerseits mit Zusatzeinnahmen zu rechnen, aber wegen der 1:12-Regel mit Einnahmeausfällen (ca. CHF 50 Mio.).

2. Die Studie der Universität St. Gallen (Prof. Dr. Christian Keuschnigg und Dr. Christian Jaag) "Auswirkungen der 1:12-Initiative" geht bei der AHV bei einer Lohnobergrenze von CHF 500'000 von Mindereinnahmen in der Höhe von CHF 460 Mio. aus. Dabei wird angenommen, dass keine Abwanderung von Arbeitnehmenden ins Ausland erfolgen wird, dass die übersteigenden Lohnteile als Dividende an die Eigentümer ausgeschüttet werden, dass keine Erhöhung der tieferen Löhne erfolgen wird und dass die eingesparten Mittel unproduktiv in den Unternehmen eingesetzt werden.
3. Die KOF-Studie Nr. 44 der ETH Zürich (Michael Siegenthaler) geht von einer Reduktion der Lohnsumme in der Höhe von CHF 1.5 Mrd. aus, was zu tieferen AHV/IV/EO-Beiträge in der Höhe von CHF 150 Mio. führt. In der KOF-Studie werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie sich Unternehmen der 1:12-Regel anpassen könnten (Umgehungsstrategie; Veränderung der Verteilung des Einkommens; Erhöhung des Lohnes des Niedriglohnbezügers zur Erhöhung des Spitzenlohns).

Die erwähnten drei Quellen weichen in der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen auf die AHV (inkl. IV und EO) stark voneinander ab. Alle rechnen aber mit Einnahmeausfällen für die ganze Schweiz von plus / minus CHF 500 Mio. resp. CHF 150 Mio. (plus ca. CHF 50 Mio. bei der ALV).

Aus kantonalen Sicht sind die Ausfälle bei den Sozialversicherungen nicht verlässlich quantifizierbar. Einerseits fehlen die entsprechenden Daten, die eine solche Hochrechnung ermöglichen würden, insbesondere liegen keine statistischen Grundlagen zu den Lohnspannen in den einzelnen Unternehmen vor. Andererseits kann zum heutigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden, wie viele Personen mit hohem Einkommen und Unternehmen bei Annahme der Volksinitiative aus der Schweiz bzw. dem Kanton wegziehen würden, welche Umgehungsstrategien angewendet würden und wieviel Beitragssubstrat damit verbunden wäre. Aus diesen Gründen wäre eine Hochrechnung zu den kantonalen Ausfällen bei den Sozialversicherungen spekulativ.

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

Anhand einer vereinfachten Rechnung wäre für das Steuerjahr 2011 bei einem Wegfall sämtlicher Lohneinkommen über CHF 750'000 ein Steuerausfall beim Kanton von über CHF 13 Millionen zu erwarten.

Bei den Sozialversicherungen wäre gestützt auf die Studie der Universität St. Gallen gesamtschweizerisch mit Einnahmeausfällen von CHF 290 Mio. zu rechnen. Die beiden anderen Quellen machen dazu keine Angaben. Die kantonalen Ausfälle sind aus den zu Frage 1 aufgeführten Gründen nicht quantifizierbar.

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

Für das Steuerjahr 2011 wäre – wiederum anhand einer stark vereinfachten Rechnung – bei einem Wegfall sämtlicher Lohneinkommen über CHF 500'000 ein Steuerausfall beim Kanton von gegen CHF 23 Millionen Franken zu erwarten.

4. *Was wären die Folgen für den kantonalen Finanzhaushalt insgesamt und den kantonalen Finanzausgleich?*

Die Initiative würde sich in erster Linie auf die Einnahmenseite des Kantons auswirken und aus Steuerausfällen bestehen (siehe Punkt 3 der Interpellation). 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 natürliche Personen mit hohem Einkommen und Unternehmen bei Annahme der Volksinitiative wegen der Lohnobergrenze wegziehen würden, geschweige denn darüber, welches Steuersubstrat mit diesen Personen und Unternehmen verloren ginge.

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, weil Personen mit sehr hohem Einkommen sowie Unternehmen wegziehen werden. 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.

Gemäss Finanzhaushaltsgesetz ist ein Haushaltsgleichgewicht (Defizitbremse) vorgegeben (§ 32b FHG, SGS 310). Steuerausfälle müssten daher durch zusätzliche Einnahmen (z. B. Steuererhöhung) oder durch Ausgabenkürzungen kompensiert werden.

Auch die Frage, wie sich die Initiative auf den kantonalen Finanzausgleich auswirken würde, kann aus den oben bereits genannten Gründen nur grob beantwortet werden. Tendenziell lässt sich aber sagen, dass sehr wahrscheinlich die Steuern insgesamt zurückgehen und dadurch das Gleichsniveau sinken würde. Wahrscheinlich ist auch, dass der Steuerertrag in den finanzstarken Gemeinden stärker zurückgehen würde als in den finanzschwachen Gemeinden (d.h. die Divergenzen zwischen den Gemeinden zurückgehen) und dadurch das Umverteilungsvolumen sinkt.

5. Wie hoch wären die geschätzten Steuerausfälle bei den Gemeinden?

Für das Steuerjahr 2011 wäre bei einem Wegfall sämtlicher Lohneinkommen über CHF 500'000 ein Steuerausfall bei den Gemeinden von knapp CHF 13 Millionen zu erwarten, bei CHF 750'000 wären es gegen CHF 8 Millionen.

6. Wie könnte sich eine Lohnbegrenzung auf die Wirtschaftsoffensive (Standortförderung bzw. die Zuwanderung ausländischer Firmen) im Kanton auswirken?

Eine Annahme der Initiative würde sich sowohl bei den Anstrengungen zur Ansiedlung neuer Unternehmen im Kanton wie auch in der Bestandespflege der ansässigen Firmen negativ auswirken. Beiden Stossrichtungen der Wirtschaftsoffensive liegt zu Grunde, dass Planungssicherheit und Rechtsverbindlichkeit zentrale Entscheidungsfaktoren für Investitionen in unseren Wirtschaftsstandort darstellen, die mit einer Annahme der 1:12-Initiative in Frage gestellt würden.

Vor allem für international ausgerichtete Unternehmen wäre ein gesetzliches 1:12-Lohn-Korsett zu eng. Sie müssten entweder bei der Rekrutierung von hochqualifizierter Arbeitnehmenden und Kadern durch Lohnsenkungen im oberen Gehaltsbereich massive Konkurrenz Nachteile gewärtigen oder das Niveau der unteren Lohnklassen im Unternehmen massiv anheben, was die ohnehin schon hohen Lohnkosten am Standort weiter erhöht. Beides wäre hätte wesentlich negative Auswirkungen auf die Standortattraktivität des Wirtschaftsstandortes.

Alternativstrategien der Unternehmen könnten sein:

- Auslagerung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich an Dritte oder ins Ausland;
- Aufspaltung der Unternehmen in Management- und Produktionsgesellschaften zur Verkleinerung der Lohnspanne im Unternehmen;

- Änderung der Entschädigungspraxis zu tendenziell niedrigeren Festlöhnen und stärkerer Gewichtung von erfolgsabhängigen Entschädigungskomponenten, mit entsprechenden sozialen Auswirkungen;
- Rekrutierung und Anstellung von Kadern in ausländischen Gruppengesellschaften;
- Auslagerung weiterer Unternehmen oder weiterer Unternehmensteile ins Ausland.

Insgesamt würde eine Annahme der 1:12-Initiative die Standortattraktivität massiv negativ beeinflussen, die Ansiedlung neuer, vor allem wertschöpfungsintensiver, internationaler Unternehmen erschweren und das Risiko, dass im Kanton ansässige Unternehmen mindestens gewisse Unternehmensteile ins Ausland verlagern, signifikant erhöhen.

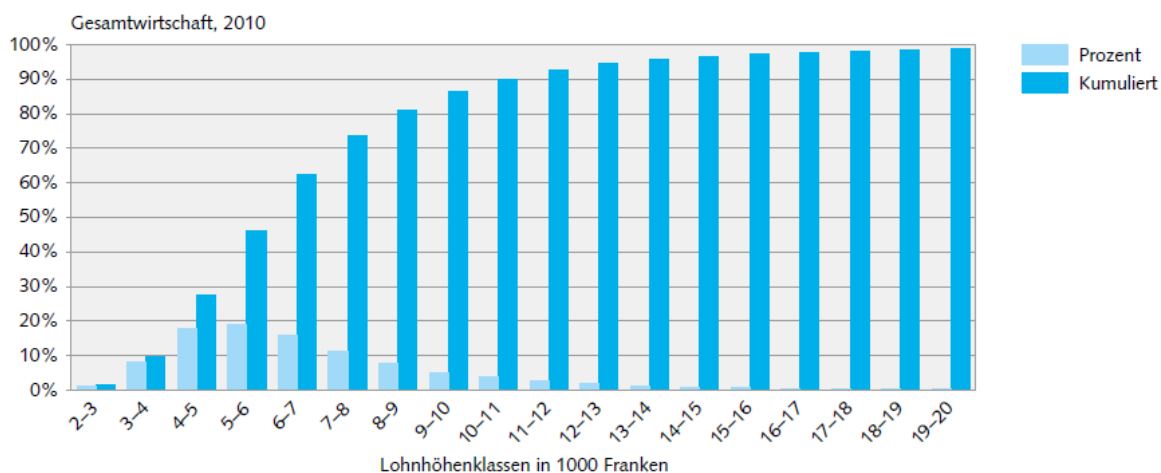
7. Denkbar ist, dass die Annahme der Initiative darüber hinaus den unerwünschten Anreiz schafft, dass Arbeitsplätze mit Niedriglöhnen über Outsourcing, Umwandlung von Arbeitsplätzen in Praktikantenstellen, Umwandlung von Arbeitsverträgen in Beschäftigungsverträge mit "Scheinselbständigen" analog dem 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?

Repräsentative Angaben zur Verteilung der Lohnhöhenklassen in der Schweiz liefert in eingeschränkter Form die Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamtes für Statistik (BFS). Die aktuell vorliegende LSE aus dem Jahr 2010 fusst auf den Daten von rund 49'000 privaten und öffentlichen Unternehmen mit insgesamt rund 1,9 Millionen Arbeitnehmenden.

Als Ergebnis liefert die LSE 2010 für den monatlichen standardisierten Bruttolohn einen Medianwert von CHF 6'210.-. Die Verteilung der Lohnhöhenklassen liefert als weiteres Ergebnis, dass die häufigste Entlohnung im Bereich von CHF 5'000 bis 6'000 erfolgt (rund 19%). Wird der Bereich auf die Lohnklassen von CHF 4'000 bis 11'000 ausgeweitet, so befinden sich 80% aller Einkommen innerhalb dieser Bandbreite. Je 10% der standardisierten monatlichen Bruttoeinkommen liegen unter CHF 4'000.- respektive über CHF 11'000.-. Nach CHF 11'000.- steigen die standardisierten Bruttolöhne nur noch leicht, nach CHF 20'000.- gar nur noch marginal, zudem sind sie zu volatil, als dass sie als repräsentativ betrachtet werden können (vgl. Grafik). Da nicht repräsentativ, weist das BFS innerhalb der LSE keine Daten über die Lohnhöhenklassen über CHF 20'000.- aus.

Verteilung der standardisierten monatlichen Bruttolöhne nach Lohnhöhenklassen, in Prozent und kumuliert

G 1



Quelle: Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2010, Bundesamt für Statistik (BFS)

Dennoch lässt die LSE grobe Abschätzungen über den Effekt einer 1:12-Lohnplafonierung zu. Würden die im Interpellationstext genannten Löhne von CHF 500'000, CHF 750'000 bzw. CHF 1 Mio. bei Annahme der 1:12-Initiative als oberer Lohndeckel zur Anwendung kommen, so hätte dies eine mögliche Prekarisierung der Beschäftigung im von Interpellanten genannten Sinn in unterschiedlichem Umfang zur Folge. Gemäss aktueller LSE würden durch einen Lohndeckel in der Höhe von CHF 500'000.- rund 10% der Arbeitsstellen am unteren Verteilungsende durch mögliche Formen des Outsourcings oder Wandlung des Anstellungsverhältnisses potentiell bedroht; bei einer Erhöhung des Lohndeckels auf CHF 750'000.- wären es gar rund 27% aller Anstellungsverhältnisse. Setzt man die Lohnobergrenze bei einer Million Franken, wären es insgesamt 62% aller Arbeitsstellen und -einkommen, die von einer Prekarisierung ihrer Beschäftigung potentiell betroffen sein könnten.

Um eine Abschätzung der potentiellen Auswirkungen für den Kanton Basel-Landschaft vornehmen zu können, lassen sich die genannten Anteilswerte den 124'419 Beschäftigten in Baselbieter Arbeitsstätten gemäss Betriebszählung 2008 gegenüberstellen. So würde sich bei einem Lohndeckel von CHF 500'000.- eine potentielle Betroffenheit von 12'450 Anstellungsverhältnissen ergeben, bei einem Lohndeckel von CHF 750'000.- gegenüber 33'600 Beschäftigungsverhältnissen und bei einer Lohnobergrenze von einer Million Franken eine potentielle Bedrohung für rund 77'140 Beschäftigte im Kanton.

8. *Auch der Kanton Basel-Landschaft 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 Basel-Landschaft darlegen?*

Im Kanton Basel-Landschaft gibt es vier allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge mit Mindestlöhnen. Es handelt sich dabei um:

- AVE GAV Gipsergewerbe (seit 01.04.04 in Kraft)
- AVE GAV Malergewerbe (seit 01.02.06 in Kraft)
- AVE GAV Metallgewerbe (seit 01.02.06 in Kraft)
- AVE GAV Dach- und Wandgewerbe (seit 01.03.06 in Kraft).

Betreffend die Entwicklung im Kanton Basel-Landschaft liegen jedoch keine öffentlichen Statistiken vor.

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

Die 1:12-Initiative stellt einen regulatorischen Direkteingriff in das bestehende System der Lohnbildung dar, welcher deutlich über das hinaus geht, worauf sich Sozialpartnerorganisationen im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen bis heute geeinigt haben. Weder inhaltlich noch bezüglich der Verankerungsstufe (Verfassung) wird die Arbeitgeberseite einem solcherart regulierenden Eingriff zustimmen können. Die Annahme der Initiative würde somit die Sozialpartnerschaft in unserem Land zweifellos äusserst stark belasten.

Liestal, 5. November 2013

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Wüthrich

Die 2. Landschreiberin: Mäder