



Interpellation von Andreas Hausheer, Manuel Brandenburg und Daniel Thomas Burch betreffend möglicher Auswirkungen einer Annahme der Volksinitiative «1:12 – Für gerechte Löhne» auf den Kanton Zug und die Gemeinden im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2279.1 - 14412)

Antwort des Regierungsrates
vom 10. September 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Andreas Hausheer, Steinhausen, Manuel Brandenburg, Zug und Daniel Thomas Burch, Risch, haben am 16. Juli 2013 eine Interpellation zu den Auswirkungen einer allfälligen Annahme der «1:12-Initiative», insbesondere für den Kanton Zug, eingereicht. Die damit verbundenen neun Fragen beantwortet der Regierungsrat wie folgt:

1. Vorbemerkungen

Der Dienstleistungs- und Werkplatz Schweiz steht in den nächsten Monaten vor grossen politischen Herausforderungen und damit Weichenstellungen. Die Schweizerinnen und Schweizer werden über verschiedene eidgenössische Vorlagen, welche einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz Einfluss haben, abstimmen können. Es handelt sich um folgende Vorlagen:

Volksinitiativen

- Eidgenössische Volksinitiative «1:12 – für gerechte Löhne», über welche am 24. November 2013 abgestimmt wird;
- Eidgenössische Volksinitiative «für den Schutz fairer Löhne», sog. Mindestlohninitiative;
- Eidgenössische Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen», sog. Ecopop-Initiative;
- Eidgenössische Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung»;
- Eidgenössische Volksinitiative «für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (grüne Wirtschaft)»;
- Eidgenössische Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erb-schaftssteuerreform)»;
- Eidgenössische Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaf-fung der Pauschalbesteuerung)»;
- Eidgenössische Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen».

Referenden

- Referendum gegen die Revision des Bundesgesetzes über Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz);
- Referendum gegen die Aufnahme von Kroatien in die bilateralen Verträge (wird zurzeit von einer politischen Partei geprüft).

Diese Dichte von Vorlagen, welche die Attraktivität des Wirtschaftsstandort Schweiz und insbesondere des flexiblen und anpassungsfähigen Arbeitsmarktes für Unternehmen bzw. Unternehmerinnen/Unternehmer beeinflussen, ist einzigartig. Die Schweizer Wirtschaft reagiert deshalb zunehmend auf diese Herausforderungen, welche die Attraktivität aus Sicht der Unternehmen je nach Ergebnis mittel bis stark beeinträchtigen können. Zudem sieht sich die Wirt-

schaft nach wie vor mit einem starken Franken, hohen Löhnen, einer uneinheitlichen Nachfrage und hohen Energiepreisen konfrontiert. Wie schon in der Vergangenheit gilt sowohl für die Schweiz, als auch für den Kanton Zug, dass sie aus Sicht der internationalen Unternehmen kein zwingender, sondern nur ein wünschbarer Standort sind. Für die binnenwirtschaftlichen Unternehmen, die oft Zulieferer der internationalen Unternehmen sind, stellt sich die Frage, ob der Wirtschaftsmotor weiterhin läuft oder der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt abgebremst wird, wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Politik verschlechtert werden. Dies könnte auch Auswirkungen auf den Konsum der privaten Haushalte haben, der bisher wesentlich zum kontinuierlichen Wachstum des Bruttoinlandprodukts (BIP) beigetragen hat. Ein erster politischer Gradmesser diesbezüglich dürfte die Abstimmung über die «1:12-Initiative» darstellen.

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. Sowohl unternehmerischer Erfolg wie auch unternehmerisches Risiko werden durch die Unternehmen verantwortet; entsprechend sollen nach wie vor auch die Festsetzung der Löhne im Verantwortungsbereich der Unternehmen verbleiben. Ein staatliches Eingreifen per Gesetz widerspräche diametral dieser liberalen und erfolgreichen schweizerischen Tradition. Für börsennotierte Aktiengesellschaften führen bereits die «Minder-Initiative» und deren Umsetzung durch die «Verordnung gegen die Abzockerei» zur verstärkten Einflussnahme des Aktionariats auf die Entschädigungen der Gesellschaftsorgane (inkl. Geschäftsleitungen) und somit auf die oberen Lohnklassen einer Unternehmung.

Mit einer allfälligen Annahme der «1:12-Initiative» stünde die Schweiz in Europa alleine da. In anderen Ländern wird zwar über ein entsprechendes Lohnmodell diskutiert (Deutschland, Frankreich), aber über politische Grundsatzserklärungen von einzelnen Politikerinnen und Politikern bzw. Parteien in diesen Ländern ist die Diskussion noch nicht hinausgegangen.

2. Beantwortung der Fragen

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

Im Kanton Zug wohnen rund 116'000 Einwohnerinnen und Einwohner in rund 70'000 Steuerhaushalten. Ein Steuerhaushalt besteht aus einer alleinstehenden Person oder einem gemeinsam veranlagten Ehepaar oder einer eingetragenen Partnerschaft, allenfalls zusammen mit minderjährigen Kindern. Gemäss den Auswertungen der Steuerverwaltung erzielt in rund 600 Steuerhaushalten eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer ein Erwerbseinkommen von mehr als 500'000 Franken.

AHV/IV/EO-Beträge, welche bisher auf den das Zwölfwache des Tiefstlohnes überschreitenden Teil zu leisten waren, werden den entsprechenden Sozialversicherungen nach Annahme der Initiative künftig fehlen. Es lassen sich keine zuverlässigen Prognosen über die Auswirkungen stellen. Dazu müsste von jeder in Betracht fallenden Unternehmung die Unternehmensstruktur bekannt sein. Die Ausgleichskasse kann zwar mit erheblichem Aufwand die Höhe der einzelnen abgerechneten Löhne ermitteln. Es wäre aber für die Ermittlung von Ausfällen jede einzelne Unternehmung in Handarbeit dahingehend zu analysieren, wie das Verhältnis zwischen dem höchsten und tiefsten Lohn ist. Dazu müssten jedoch zusätzlich Angaben über die ausgeübten

Arbeitspensen bekannt sein, worüber die Ausgleichskasse Zug keine Kenntnis hat. Ausserdem müsste bekannt sein, was eine Unternehmung zu tun beabsichtigt, um das verlangte Verhältnis von 1:12 zu erreichen. Jedenfalls lässt sich anhand eines hohen Einkommens nicht abschätzen, welche Einbusse zu gewärtigen ist. Eine selbstständig erwerbende Person mit einem Einkommen in beliebiger Höhe wird beispielsweise mangels zweiten Lohnbezügers im Betrieb keine Konsequenzen ziehen müssen. Keine Konsequenzen auf das Beitragssubstrat dürfte auch die unternehmerische Auslagerung von Arbeitsplätzen haben, welche nicht in das verlangte Verhältnis 1:12 passen. Wird ein hoher abgerechneter Lohn aber durch Dividenden oder andere Gutschriften ersetzt, geht tatsächlich Beitragssubstrat verloren. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Ausgleichskasse Zug nur eine von zahlreichen im Kanton Zug tätigen AHV-Ausgleichskassen ist. Insbesondere viele Personen mit hohem Einkommen arbeiten in Branchen wie Banken, Versicherungen, Medizin oder Pharma, welche über jeweils brancheneigene Ausgleichskassen abrechnen. Der Ausgleichskasse Zug sind Einkommen, welche bei anderen Ausgleichskassen abgerechnet werden, nicht bekannt.

Die bisher in der Öffentlichkeit bekannt gewordenen Zahlen zu Ausfällen bei den Sozialversicherungen betreffen immer die ganze Schweiz. So hat die Neue Zürcher Zeitung auf der Basis der AHV-Statistik des Bundesamtes für Sozialversicherungen nachgerechnet, dass bei einem maximal zulässigen Jahreslohn von Fr. 500'000 Franken den Sozialversicherungen schätzungsweise 560 Millionen Franken, bei einem Jahreslohn von Franken 750'000 schätzungsweise 370 Millionen Franken entgehen würden (NZZ Nr. 84, 12. April 2013). Eine von Schweizerischen Gewerbeverband in Auftrag gegebenen Studie der Universität St. Gallen und von Swiss Economics von Anfang September 2013 errechnet Ausfälle in vergleichbarer Grössenordnung (bei max. Jahreslohn von Fr. 500'000.-- Ausfall von 460 Millionen Franken, bei max. Jahreslohn von Fr. 750'000.-- Ausfall von 290 Millionen Franken; dies unter dem Szenario, dass keine Unternehmen abwandern und dass die Löhne unterhalb der zulässigen Obergrenze nicht angehoben werden). Diese Zahlen erlauben jedoch kein Hinunterbrechen der Ausfälle auf den Kanton Zug.

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

Für die Berechnung der Steuerausfälle wurde davon ausgegangen, dass die in Frage 1 erwähnten rund 600 Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer anstelle der bisher deklarierten Erwerbseinkommen noch ein solches von 500'000 Franken deklarieren, dass also der darüber hinausgehende Anteil ersatzlos wegfällt und, dass weder Weg- noch Zuzüge erfolgen.

Die Mindereinnahmen bei den natürlichen Personen beliefen sich bei den Kantonssteuern auf ca. 37 Mio. Franken. Dazu käme noch der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von ca. 11 Mio. Franken. Zusammen ergäbe dies bei den natürlichen Personen Mindereinnahmen von rund 48 Mio. Franken.

Diesen Mindereinnahmen stünden aber Mehreinnahmen bei den Gewinnsteuern der juristischen Personen gegenüber. Lohnzahlungen sind geschäftsmässig begründeter Aufwand und vermindern den steuerbaren Gewinn einer Gesellschaft. Wenn die Arbeitgeberfirmen in Zukunft tiefere Löhne ausrichten, führt dies zu einem höheren Gewinn und damit zu höheren Steuereinnahmen bei den Gesellschaften. Die Steuerverwaltung schätzt, dass die Hälfte der Steuerausfälle von 48 Mio. Franken bei den natürlichen Personen, also ca. 24 Mio. Franken, durch

höhere Gewinnsteuern kompensiert würden. Unter diesen Annahmen würde der Nettoausfall bei den Kantonssteuererträgen rund 24 Mio. Franken pro Jahr betragen.

Weiter wäre zu beachten, dass die Gesellschaften wahrscheinlich einen Teil ihrer höheren Gewinne in Zukunft als Dividenden an die Aktionärinnen und Aktionäre ausschütten würden, was die Steuerausfälle zusätzlich mindert. Dieser Effekt lässt sich indessen nicht verlässlich beziffern, da es bei den Empfängerinnen und Empfängern der Dividenden darauf ankommt, ob es sich um natürliche oder juristische Personen handelt. Fliessen die höheren Dividenden an juristische Personen, so dürften sie aufgrund des Beteiligungsabzugs oder des Holdingprivilegs in aller Regel steuerfrei sein. Dividenden an private Aktionärinnen und Aktionäre werden auf der Ebene der natürlichen Person besteuert, und zwar entweder ordentlich im Falle von Streubesitz oder im Umfang von 50 % (Kantons- und Gemeindesteuern) bzw. 60 % (direkte Bundessteuern) bei wesentlichen Beteiligungen über 10 %. Aufgrund der zahlreichen Variablen und subjektiven Annahmen wäre eine konkrete Schätzung nicht sachgerecht.

Schüttet eine Gesellschaft die zusätzlichen Gewinne nicht aus, sondern thesauriert sie, steigen die Kapitalsteuern, welche die Gesellschaften zu entrichten haben. Auch dazu ist eine konkrete Schätzung nicht möglich.

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

Bei dieser Obergrenze beliefen sich die Mindereinnahmen bei den Kantonssteuern der natürlichen Personen auf ca. 30 Mio. Franken. Dazu käme noch der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von ca. 9 Mio. Franken. Zusammen ergäbe dies bei den natürlichen Personen Mindereinnahmen von ca. 39 Mio. Franken. Auch hier dürfte die Hälfte dieser Mindererträge durch höhere Gewinnsteuern bei den Arbeitgeberfirmen kompensiert werden. Unter diesen Annahmen würde der Nettoausfall bei den Kantonssteuererträgen rund 19.5 Mio. Franken pro Jahr betragen. Weiter wäre zu beachten, dass die zu erwartenden höheren Dividendenausschüttungen die Steuerausfälle ebenfalls reduzieren würden (siehe dazu die Ausführungen zur Frage 2).

Betreffend Ausfälle bei den Sozialversicherungen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

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

Im kantonalen Finanzhaushalt würden die Steuererträge um die bei den Fragen 2 und 3 genannten Nettobeträge geringer ausfallen:

- a) bei einer Lohn-Obergrenze von 500'000 Franken um rund 24 Mio. Franken und
- b) bei einer Lohn-Obergrenze von 750'000 Franken um rund 19.5 Mio. Franken.

Beim Nationalen Finanzausgleich hängen die Zahlungen des Kantons davon ab, wie stark die übrigen Kantone von einer Annahme der «1:12-Initiative» betroffen wären. Wenn alle Kantone verhältnismässig gleich stark betroffen wären, würde das Ausgleichsvolumen sinken. Die Beiträge der Geberkantone und die Zahlungen an die Nehmerkantone würden beide abnehmen. Mangels Informationen aus den anderen Kantonen ist dazu jedoch keine konkrete Schätzung

möglich. Weiter wäre zu beachten, dass die Geberkantone ihre Beiträge im Verhältnis zu ihrer relativen Ressourcenstärke leisten müssen. Dies könnte zu verschiedenen Szenarien führen:

- a) wären die Geberkantone insgesamt stärker betroffen als die Nehmerkantone, weil ein grösserer Anteil ihrer Steuereinnahmen von Steuersubjekten mit einem Lohn von mehr als 500'000 Franken stammt, würde das Total der Beiträge der Geberkantone sinken;
- b) wären einige Geberkantone besonders stark von den Folgen der Annahme der Initiative betroffen, würde dies zu einer Erhöhung der Beiträge der übrigen Geberkantone führen, da diese den Ausfall der besonders stark betroffenen Geberkantone kompensieren müssten («Solidarhaftung der Geberkantone»).

Dabei wäre weiter zu beachten, dass Veränderungen der Ressourcenstärke von einwohnerstarken Kantonen einen grösseren Effekt auf den nationalen Finanzausgleich haben als bei kleinen Kantonen.

Beim Zuger Finanzausgleich wäre ebenfalls die relative Betroffenheit der Einwohnergemeinden ausschlaggebend. Es ist dazu jedoch keine konkrete Schätzung möglich, weil hier verschiedene Szenarien denkbar sind:

- a) wären alle Gemeinden relativ zu ihrem Kantonssteuerertrag gleich stark betroffen, würde die Ausgleichssumme sinken, d.h. alle wären gleichmässig betroffen;
- b) wären eine oder mehrere Gebergemeinden relativ stärker betroffen, würde das Ausgleichsvolumen sinken und die Nehmergemeinden würden tiefere Ausgleichsleistungen erhalten, d.h. die übrigen Gebergemeinden müssten dann höhere Beitragszahlungen leisten.
- c) wären eine oder mehrere Nehmergemeinden verhältnismässig stärker betroffen als die Gebergemeinden, würde das Ausgleichsvolumen steigen, d.h. alle Nehmergemeinden erhielten höhere Ausgleichsleistungen und alle Gebergemeinden würden höhere Beiträge bezahlen.

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

Wenn man davon ausgeht, dass die Gemeindesteuern rund 80% der Kantonssteuern betragen, beläuft sich der mutmassliche Minderertrag für die Gemeinden auf 30 Mio. Franken bei einer Obergrenze von 500'000 Franken bzw. auf 24 Mio. Franken bei einer Obergrenze von 750'000 Franken.

Weiter wäre auch hier zu beachten, dass die Hälfte dieser Mindererträge durch höhere Gewinnsteuern bei den Arbeitgeberfirmen kompensiert werden dürfte. Und wie zur Frage 2 ausgeführt, wäre zu berücksichtigen, dass die zu erwartenden höheren Dividendenausschüttungen die Steuerausfälle ebenfalls reduzieren würden.

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

Der Regierungsrat befürchtet negative Auswirkungen, denn im Ausland sind Lohnbeschränkungen im Sinn der «1:12-Initiative» nicht bekannt. Eine solche Regelung dürfte die Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz gegenüber ausländischen Konkurrenzstandorten negativ beeinflussen. So haben verschiedentlich Unternehmensleiter von grossen internationalen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz auf die Folgen einer Annahme der «1:12-Initiative» hingewiesen und klar gemacht, dass sie im Fall einer Annahme der Initiative den Wirtschaftsstandort Schweiz als Sitz ihres Unternehmens neu beurteilen würden.

International tätige Unternehmen überprüfen alle 3-5 Jahre ihren Standort. Gemäss den seit vielen Jahren durchgeführten internationalen und nationalen Standortratings und Studien zu den Standortkriterien liegen die Faktoren «liberaler Arbeitsmarkt» und «Verfügbarkeit von hochqualifizierten Fachkräften» regelmässig unter den wichtigsten der genannten Kriterien. Als Beispiele seien hier die nationalen Ratings von CS und UBS sowie das internationale WEF-Rating genannt.

Ein flexibler und anpassungsfähiger Arbeitsmarkt ist für jedes Unternehmen ein wichtiger Standortvorteil und zählt zu den grössten Stärken der Schweiz. Zum flexiblen Arbeitsmarkt gehört auch die freie Lohngestaltung innerhalb der Unternehmen, ihr kommt eine zentrale Rolle zu. Würde diese Gestaltung in der Schweiz künftig eingeschränkt, würde die ganze Schweiz - und damit auch der Kanton Zug - als Unternehmensstandort weniger attraktiv. Da in Zug viele internationale Unternehmen ansässig sind, die global vernetzt sind, ist davon auszugehen, dass sich dieser Eingriff in den Arbeitsmarkt besonders negativ auswirkt. Es ist nicht nur mit weniger Zuwanderung, sondern sogar mit der Abwanderung von Unternehmen zu rechnen.

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?*

Der Regierungsrat ist ebenfalls der Auffassung, dass solche an sich von den Sozialpartnern unerwünschten Praktiken und Vorgehensweisen eine Folge der allfälligen Annahme der Initiative sein werden, um eine Abwanderung von Unternehmen und den damit verbundenen Arbeitsplätzen ins Ausland zu verhindern. Eine Schätzung zur betroffenen Zahl der Arbeitsplätze kann der Regierungsrat jedoch nicht abgeben.

8. *Der Kanton Zug 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 Zug darlegen?*

Es gibt keine kantonalen Statistiken oder Zahlen in diesem Bereich. Zur Bedeutung der Gesamtarbeitsverträge wird der Regierungsrat in der Beantwortung der Interpellation von Kan-

tonsrat Eusebius Spescha betreffend Mindestlöhne als Teil einer Strategie zur Armutsbekämpfung vom 27. April 2013 (Vorlage Nr. 2252.1 – 14345) Ausführungen machen.

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

Der Regierungsrat geht davon aus, dass die bisher praktizierte Sozialpartnerschaft einer grösseren Belastung ausgesetzt wäre, wenn die Initiative angenommen würde und verweist auf die Beantwortung von Frage 7.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 10. September 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser

300/mb