



---

**Regierungsrat**

Luzern, 15. Oktober 2013

**ANTWORT AUF ANFRAGE****A 396**

Nummer: A 396  
Protokoll-Nr.: 1118  
Eröffnet: 24.06.2013 / Finanzdepartement i.V. mit Gesundheits- und Sozialdepartement

**Anfrage Müller Guido und Mit. über die Auswirkungen der Annahme der Volksinitiative "1:12 - Für gerechte Löhne" auf den Kanton Luzern und seine Gemeinden"****A. Wortlaut der Anfrage**

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 3'500 Franken bei 12 Monatslöhnen 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 Eindeckelung der Löhne nicht nur Folgen innerhalb und für die betroffenen Firmen beziehungsweise Angestellten, sondern auch Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden haben. Gesamtschweizerisch sind schätzungsweise allein für die Sozialversicherungen Einnahmeneinbussen von rund 560 Millionen Franken zu erwarten.

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

1. Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verfügen im Kanton Luzern über ein Einkommen von mehr als 500'000 Franken? Mit welchen Ausfällen ist bei den Sozialversicherungen (AHV, IV, EO) im Kanton Luzern 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 (hier auf das kantonale Finanzausgleichsgesetz verweisen oder auf vergleichbare Gesetze)?
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 Luzern 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 Luzern darlegen?
8. Wie schätzt der Regierungsrat die Folgen für die Sozialpartnerschaft im Kanton ab, wenn die Initiative angenommen würde?
9. Wie gedenkt der Regierungsrat, sich im Abstimmungskampf zu engagieren?

*Müller Guido*

Müller Pius

Durrer Guido

Hunkeler Damian

Camenisch Räto B.

Omlin Marcel

Gisler Franz

Winiker Paul

Knecht Willi

Thalmann-Bieri Vroni

Arnold Robi

Bossart Rolf

Keller Daniel

Schmid Werner

Winiger Fredy

Zimmermann Marcel

Troxler Jost

Hartmann Armin

Dahinden Erwin

Lüthold Angela

Stöckli Ruedi

Graber Christian

## **B. Antwort Regierungsrat**

Bei der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen geht der Regierungsrat von den aufgeführten Zahlen aus, wohl wissend, dass es sich dabei um Annahmen handelt.

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

Auswertungen der Steuerdaten 2010 (Veranlagungsstand Juli/August 2012) ergeben, dass 188 Steuerpflichtige ein Erwerbseinkommen aus unselbständiger Tätigkeit von mehr als 500'000 Franken versteuern. Unter anderem wegen individueller Abzüge der Steuerpflichtigen für die zweite Säule kann aus dem versteuerten Nettolohn nicht direkt auf den Bruttolohn geschlossen werden. Zudem ist nicht bekannt, ob sich das Erwerbseinkommen aus verschiedenen Quellen, sprich Arbeitsverträgen zusammensetzt.

Unter der Annahme, dass bei diesen 188 Steuerpflichtigen sich das Erwerbseinkommen aus einer Erwerbsquelle zusammensetzt und das Nettoeinkommen auf 500'000 Franken sinkt, reduzieren sich die Beiträge an die Sozialversicherungen AHV, IV und EO (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge) nach einer konservativen Schätzung um 6,8 Millionen Franken. Diese Betrachtung klammert die wahrscheinlichen indirekten Effekte aus, auf die in der Antwort zu Frage 2 näher eingegangen wird.

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

Auswertungen der Steuerdaten 2010 ergeben, dass 188 Steuerpflichtige ein Erwerbseinkommen aus unselbständiger Tätigkeit von mehr als 500'000 Franken versteuern. Das Staatssteueraufkommen dieser Steuerpflichtigen beläuft sich auf rund 13,9 Millionen Franken. Wird bei diesen Steuerpflichtigen ein Erwerbseinkommen von 500'000 Franken einge-

setzt, reduziert sich das Staatssteueraufkommen um rund 5 Millionen Franken. Dies ist eine rein statistische Betrachtung.

Es ist damit zu rechnen, dass sich dynamische Anpassungsprozesse ergeben, die Betroffenen sich also an eine neue Situation anzupassen haben. Welche Anpassungsstrategien gewählt werden und wie diese wirken, ist unbestimmt. Die KOF-Studie zur 1:12-Initiative (KOF Studien Nr. 44, Oktober 2013) führt eine lange Liste von möglichen Anpassungsreaktionen auf und stellt zusammenfassend fest: "Aufgrund mangelnder Erfahrung mit der Politikmassnahme der Initiative sind keine evidenzbasierten Aussagen über mögliche Wirkungen der Initiative möglich. Auch theoriebasierte Aussagen wären aufgrund des Unwissens über die Umsetzung der Initiative spekulativ". Denkbar ist bei Annahme der Initiative der Verlust von Steuersubstrat infolge Abwanderung von natürlichen Personen und Unternehmen. Denkbar sind aber auch eine Reihe weiterer Umgehungsstrategien. Ebenso sind geringere Lohnbezüge, die zu einer Erhöhung der Unternehmensgewinne und der Beteiligungserträge (Dividenden) führen, möglich. Theoretisch wäre auch möglich, dass es zu Erhöhungen von Niedriglöhnen kommen kann. Durch die hohe Konsumneigung im Niedriglohnbereich werden mehr Umsatzsteuern generiert. Es besteht aber auch das Risiko, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften mit Niedriglöhnen zurückgeht.

Sofern es zu Umlagerungen im Steuersubstrat für die direkten Steuern kommt, führen gewisse Anpassungsreaktionen steuerlich zu Kompensationen von Steuerausfällen wegen reduzierten Spitzenlöhnen. So muss die Gewinnbesteuerung der Unternehmungen und die Besteuerung der Beteiligungserträge beachtet werden. Auch zur Kompensation beitragen können allfällige Erhöhungen der Niedriglöhne, indem etwas mehr Steuersubstrat generiert würde und weniger Sozialleistungen fällig würden. Mit einer vollständigen Kompensation kann aber kaum gerechnet werden, führen doch Verlagerungen des Steuersubstrats auch zu steuerfreien Kapitalgewinnen oder zu privilegierten Besteuerungen von Beteiligungserträgen bei qualifizierten Beteiligungen. Zudem darf nicht damit gerechnet werden, dass Beteiligungserträge vollumfänglich dort anfallen, wo Lohnausfälle entstehen, zum Beispiel wenn Inhaber und Inhaberinnen von Beteiligungen im Ausland wohnen oder es sich bei diesen um Pensionskassen handelt.

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

Auswertungen der Steuerdaten 2010 ergeben, dass 55 Steuerpflichtige ein Erwerbseinkommen aus unselbständiger Tätigkeit von mehr als 750'000 Franken versteuern. Das Staatssteueraufkommen dieser Steuerpflichtigen beläuft sich auf rund 7,0 Millionen Franken. Wird bei allen dieser Steuerpflichtigen ein Erwerbseinkommen von 750'000 Franken eingesetzt, reduziert sich das Staatssteueraufkommen um rund 2,9 Millionen Franken. Zur steuerlichen Kompensation ist dasselbe wie in der Antwort zur Frage 2 zu erwähnen. Die Beiträge an die Sozialversicherungen AHV, IV und EO (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge) würden sich nach einer konservativen Schätzung um 3,9 Millionen Franken verringern.

Zu Frage 4: Was wären die Folgen für den kantonalen Finanzhaushalt insgesamt und den Finanzausgleich (hier auf das kantonale Finanzausgleichsgesetz verweisen oder auf vergleichbare Gesetze)?

Wir haben die Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt in der Antwort zur Frage 2 beantwortet. Schwieriger abzuschätzen sind zum jetzigen Zeitpunkt die Auswirkungen der Annahme der Volksinitiative "1:12 – Für gerechte Löhne" auf den nationalen und den innerkantonalen Finanzausgleich.

Ein tieferes Steuersubstrat führt im Allgemeinen mit zeitlicher Verzögerung zu einem geringeren finanziellen Volumen im Ressourcenausgleich, wenn alle Kantone beziehungsweise Gemeinden gleichermassen betroffen sind. Die Auswirkungen auf einen Kanton sind aber davon abhängig, wie sich sein Steuersubstrat im Vergleich zum schweizerischen Mittel ver-

ändert. Unter der Annahme, dass sich die Initiative im Kanton Luzern weniger stark auswirkt als in anderen Kantonen, ist mit einem sinkenden Ressourcenausgleich für den Kanton Luzern zu rechnen. Eher unwahrscheinlich ist, dass es im umgekehrten Fall zu höheren Beiträgen an den Kanton Luzern kommen könnte. Geberkantone andererseits hätten bei starker Betroffenheit von der Initiative tiefere Einzahlungen zu erwarten und umgekehrt.

Dieselben Mechanismen wirken sinngemäss auch beim innerkantonalen Finanzausgleich. Auch hier ist entscheidend, in welcher Form die Gebergemeinden und Nehmergemeinden von den Auswirkungen der Initiative betroffen sind.

Zu Frage 5: Lässt sich abschätzen, wie gross die Steuerausfälle bei den Gemeinden sein werden?

Bei einem mittleren Steuerfuss der Gemeinden von 1.83 Einheiten ergeben sich bei einer Beschränkung des Erwerbseinkommens auf 500'000 Franken rund 9,3 Millionen Franken weniger Gemeindesteuererträge. Bei einer Obergrenze des Erwerbseinkommens von 750'000 Franken ergeben sich noch rund 5,3 Millionen Franken weniger Gemeindesteuererträge. Zur steuerlichen Kompensation ist dasselbe wie in der Antwort zur Frage 2 zu erwähnen.

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 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?

Wir können keine Schätzung zu dieser Fragestellung abgeben. Wir teilen jedoch die Meinung, dass mit der Annahme der Initiative solche Anreize geschaffen werden.

Zu Frage 7: Der Kanton Luzern 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 Luzern darlegen?

Im Kanton Luzern gibt es je einen Normalarbeitsvertrag (NAV) für die Land- und Hauswirtschaft, jedoch ohne Mindestlöhne und Höchstarbeitszeiten. Es wäre an der tripartiten Kommission Arbeitsmarkt (TKA), bei Bedarf an den Regierungsrat einen Antrag für den Erlass eines zeitlich begrenzten NAV mit Mindestlöhnen zu erlassen.

Zu Frage 8: Wie schätzt der Regierungsrat die Folgen für die Sozialpartnerschaft im Kanton ab, wenn die Initiative angenommen würde?

Wir teilen die Meinung der Konferenz der Kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und -direktoren (VDK) und der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK), welche sich in ihrer Medienmitteilung vom 25. September 2013 wie folgt geäußert hat: "Der Arbeitsfrieden ist ein sehr hohes Gut in der Schweiz. Dieser beruht auf einer gelebten Sozialpartnerschaft vorab in den Kantonen oder aber in den Unternehmen selber. Mit der Forderung nach mehr Staat im Lohnbereich würde dieses Erfolgsmodell faktisch abgeschafft. Nicht die Verhandlung würde den angemessenen Lohn bringen, sondern der Staat per

Dekret. Das kann weder im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, noch in jenem der Arbeitgeberschaft sein".

Folglich würde mit der Annahme der Initiative der Vollzugsaufwand für den Kanton massiv steigen. Denn für Branchen, welche nicht einem GAV unterstehen, wäre der Kanton für die Kontrolle der Einhaltung der Mindestlöhne zuständig.

Zu Frage 9: Wie gedenkt der Regierungsrat, sich im Abstimmungskampf zu engagieren?

Die VDK und die FDK lehnen die 1:12-Initiative entschieden ab. Die beiden Luzerner Regierungsräte Robert Küng und Marcel Schwerzmann haben in ihren Konferenzen der Ablehnung der Initiative zugestimmt. Mit der Medienmitteilung vom 25. September 2013 haben die beiden Konferenzen über ihre klare Position gegen die Initiative informiert. Die Regierungsräte Robert Küng und Marcel Schwerzmann gehören zudem dem Luzerner Komitee "NEIN zum Lohndiktat vom Staat" an.