

Beschluss vom 22. Oktober 2013

**Kleine Anfrage 2013/24  
betreffend Auswirkungen einer Annahme der Volksinitiative «1:12 für gerechte Löhne»  
auf Kanton und Gemeinden**

In einer Kleinen Anfrage vom 28. August 2013 erkundigt sich Kantonsrat Markus Müller nach den Auswirkungen einer Annahme der Volksinitiative «1:12 für gerechte Löhne» auf den Kanton Schaffhausen und dessen Gemeinden.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Angesichts der in der Öffentlichkeit intensiv geführten Diskussion über mögliche Auswirkungen der Volksinitiative «1:12 für gerechte Löhne» sind vorab übersichtshalber Ausführungen angebracht.

Verschiedene in Auftrag gegebene Studien sollten beziffern, wie gross die schweizweiten – namentlich finanziellen – Auswirkungen einer Annahme der Volksinitiative sein könnten. Aufsehen erregte etwa die **Studie der Universität St. Gallen (HSG) und swiss economics**<sup>1</sup>, wonach die Umsetzung der Initiative schweizweite Einnahmeherausfälle von bis zu 1.5 Milliarden Franken bei der direkten Bundessteuer sowie bis zu 2.5 Milliarden Franken bei der AHV zur Folge haben könnte. Auch stellte die Studie die Wirksamkeit der Volksinitiative ganz grundsätzlich in Frage, zumal die «Deckelung der Löhne» umgangen werden könnte.

Die **Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK)** stimmte der Schlussfolgerung der Studie der HSG in ihrer Medienmitteilung vom 25. September 2013 sinngemäss zu: Die Initiative setze Arbeitsplätze aufs Spiel und würde die tiefe Regulierung des schweizerischen Arbeitsmarktes als zentralen Erfolgsfaktor der hiesigen Wirtschaft ohne Not schwächen. Die betroffenen Unternehmen könnten vorhandene Umgehungsmöglichkeiten nutzen und damit einen Verlust von Arbeitsplätzen bewirken. Schliesslich würde der in der Schweiz gelebte Arbeitsfrieden in Frage gestellt, zumal der angemessene Lohn nicht durch die Sozialpartner ausgehandelt, sondern durch den Staat festgelegt würde.

---

<sup>1</sup> Auswirkungen der 1:12-Initiative; Studie vom 5. September 2013 im Auftrag des Schweizerischen Gewerbeverbandes, Christian Keuschnigg et al., St. Gallen 2013.

Schliesslich untersuchte auch die **KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich** (KOF) in einem unabhängigen Bericht die möglichen Auswirkungen der Annahme der Volksinitiative<sup>2</sup>. Danach würde die Umsetzung der Volksinitiative schweizweit insgesamt 1'000 bis 1'300 Unternehmen betreffen. Die Summe der gemäss Initiative zu korrigierenden Löhne (jener Teil des Lohnes der geschätzten 4'400 betroffenen Hochverdiener, der über der 1:12-Regel liegt) betrage 1.5 Milliarden Franken und stelle somit in etwa 0.5 % der schweizweiten Lohnsumme dar. Somit müsste auch die AHV (sowie die IV) Verluste in der Höhe von 0.5 % des schweizweiten Lohneinkommens hinnehmen. Die Studie der KOF erläutert schliesslich verschiedene Szenarien, sollte die Volksinitiative angenommen werden. Sie weist auf die Möglichkeiten der Unternehmen hin, die beabsichtigte Beschränkung der Löhne zu umgehen, und erläutert zudem weitere möglichen Auswirkungen. Die KOF hält abschliessend fest, der Nutzen bzw. die Schäden der Initiative seien letztlich nicht zu quantifizieren, da auch nicht zahlenmässige volkswirtschaftliche Schäden berücksichtigt werden müssten. Diese Einschätzung teilt auch der Bundesrat, der auf eine entsprechende Interpellation eine klare Bezifferung der finanziellen Folgen für die AHV ablehnte.

Vor dem Hintergrund dieser Untersuchungen ergeben sich für gestellten Fragen folgende Antworten:

1. *Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verfügen im Kanton Schaffhausen über ein Einkommen von mehr als 500'000 Franken?*

Nach Auswertung der vorhandenen statistischen Grundlagen für das Jahr 2011 leben im Kanton Schaffhausen insgesamt 49 Personen mit einem Einkommen über 500'000 Franken. Davon verfügen 15 Personen über ein jährliches Einkommen von über 750'000 Franken.

2. *Mit welchen Ausfällen wäre bei den Sozialversicherungen (AHV/IV/EO) in unserem Kanton zu rechnen?*

Wie einleitend ausgeführt, ist eine Schätzung kaum vorzunehmen, da die Folgen einer Annahme der Volksinitiative weit über den blossen Wegfall hoher Einkommen hinausgehen. Die Ausfälle sind daher grundsätzlich nicht bezifferbar. Zudem handelt es sich bei der «Ersten Säule» der Vorsorge um ein Institut des Bundesrechts, weshalb eine Untersuchung nur in Bezug auf den Kanton Schaffhausen nicht möglich ist. Die Studie der Universität St. Gallen beziffert den Einnahmewegfall alleine bei der Finanzierung der AHV mit 2.5 Milliarden Franken. Die Studie der KOF beziffert den Einnahmenverlust bei der AHV auf rund 125 Millionen Franken jährlich. Denselben Verlust berechnet die KOF für den Einnahmerückgang bei der IV. Die Studie der HSG geht von einem Verlust für die AHV von gar 2.5 Milliarden Franken

---

<sup>2</sup> [www.kof.ethz.ch/en/publications/p/kof-studies/2949/](http://www.kof.ethz.ch/en/publications/p/kof-studies/2949/).

aus. Diese Diskrepanz in den Schätzungen der beiden Studien verdeutlicht, dass eine zuverlässige Bezifferung nicht möglich ist. Einig sind sich die Studien hingegen darin, dass die Annahme der Initiative einen (finanziell) grossen Schaden zur Folge hätte.

3. *Wie gross wären die geschätzten Steuerausfälle für den Kanton?*

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Schätzung möglicher Steuerausfälle zahlreiche Unwägbarkeiten mit sich bringt, da aus den verfügbaren Einkommen nicht auf das steuerbare Einkommen abgestellt werden kann. Mit dieser Relativierung betragen die Zahlen – es handelt sich um jährliche Steuerausfälle – wie folgt:

	<b>Einkomm. &gt; Fr. 500'000.--</b>	<b>Einkomm. &gt; Fr. 750'000.--</b>
Steuerausfall Kanton (Steuerfuss 112 %)	Fr. 1'689'000.--	Fr. 957'000.--
Steuerausfall Gemeinde (gewichteter Steuerfuss 96.5 %)	Fr. 1'455'000.--	Fr. 825'000.--

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die genannten Zahlen von der – aus Sicht des Regierungsrates unwahrscheinlichen – Annahme ausgehen, die betroffenen Unternehmen würden bei einer Umsetzung der Volksinitiative keine Massnahmen zur Verhinderung eines Verlusts der Wettbewerbsfähigkeit ergreifen. Der tatsächliche – wenn auch nicht bezifferbare – Schaden übersteigt somit die Steuerverluste erheblich und wäre angesichts der starken Abhängigkeit des Kantons Schaffhausen von international agierenden Unternehmen mit entsprechendem Risiko eines Wegzugs ein Spiel mit dem Feuer.

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

Vergleiche dazu Antwort zu Fragen 2 und 3.

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

Wie der Antwort zur Frage 3 zu entnehmen ist, spielen bei der finanziellen Beurteilung einer Annahme der 1:12-Initiative nicht nur die Steuerausfälle eine Rolle, sondern auch die weitergehenden Konsequenzen. Würden internationale Unternehmen den Standort Schaffhausen ins Ausland verlegen, würde weiteres erhebliches Steuersubstrat wegfallen und den Finanzhaushalt empfindlich destabilisieren. Das bestehende strukturelle Defizit des Kantons Schaffhausen in der Höhe von 40 Millionen Franken drohte so trotz Entlastungsbemühungen bestehen zu bleiben oder gar zu steigen.

Einnahmefälle könnten zudem dazu führen, dass der Kanton Schaffhausen im interkantonalen Finanzausgleich von einem Geber- wieder zu einem Nehmerkanton wird. Auf den ersten Blick erscheint der Wegfall von Zahlungen in den Finanzausgleich interessant. Tatsächlich geht ein solcher Wechsel mit wirtschaftlicher Destabilisierung einher, bedeutet er doch nichts anderes, als dass es dem Kanton verglichen mit anderen Kantonen relativ schlechter geht (Verlust der Wettbewerbsfähigkeit). Zudem darf sich jetzt der Kanton Schaffhausen aktuell als Geberkanton selbstbewusst als wirtschaftsstarker und innovativer Kanton präsentieren. Diese gute Reputation könnte im Falle eines Wechsels vom Geber- zum Nehmerkanton Schaden nehmen.

6. *Lässt sich abschätzen, wie gross die Steuerausfälle bei den Gemeinden sein werden? Vergleiche dazu Antwort zu Frage 3.*

7.1. *Denkbar ist darüber hinaus der unerwünschte Anreiz, dass Arbeitsplätze mit Niedriglöhnen über Outsourcing, Umwandlung in Praktikantenstellen, oder durch Arbeitsverträge mit «Scheinselbstständigen» analog dem europäischen «Dienstnehmervertrag» eliminiert werden. Kann der Regierungsrat eine Schätzung abgeben, wie viele Arbeitsplätze dies theoretisch betreffen könnte?*

Eine Schätzung kann aufgrund fehlender Erhebungen und Erfahrungen in diesem Bereich nicht vorgenommen werden und wäre daher rein spekulativ. Namentlich ist eine Einschätzung darüber, wie die Arbeitgeberseite auf eine allfällige Annahme der Initiative reagieren würde, nicht möglich. Es ist unrealistisch anzunehmen, dass sich alle Unternehmen in der betreffenden Situation gleich verhalten würden, und eben diese Unsicherheit bezüglich der Reaktionen verunmöglicht es, eine Schätzung abzugeben.

Um eine Schätzung im Bereich der selbstständig Erwerbenden machen zu können, lassen sich durch einen Quervergleich mit der Anzahl der ausländischen selbstständigen Dienstleistungserbringer («90 Tage Bewilligung»), welche im Kanton Schaffhausen in den letzten drei Jahren tätig waren, gewisse Rückschlüsse ziehen:

2012: 690 Personen / 12'190 Arbeitstage

2011: 693 Personen / 12'587 Arbeitstage

2010: 515 Personen / 9'463 Arbeitstage

Es ist folglich anzunehmen, dass die Anzahl der selbstständigen Dienstleistungserbringer, inklusive der Anzahl Arbeitstage, nochmals massiv zunehmen wird. Denn selbstständig Erwerbende erfüllen die Vorgaben der 1:12-Initiative respektive sind davon nicht berührt.

Um das Phänomen der Scheinselbstständigkeit wirksam zu bekämpfen, hat das Bundesparlament am 15. Juni 2012 die Anpassung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit verabschiedet. Zudem ist, unabhängig von der 1:12-Initiative, die Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit von der Tripartiten Kommission des Kantons Schaffhausen als Vollzugsschwerpunkt für das Jahr 2013 definiert worden. Somit wird im Kanton Schaffhausen die Scheinselbstständigkeit aktiv bekämpft.

*7.2. Der Kanton Schaffhausen hat in den vergangenen Jahren 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 Schaffhausen darlegen?*

Im Kanton Schaffhausen sind aktuell zwei Normalarbeitsverträge in Kraft, in der Landwirtschaft und in der Hauswirtschaft. Ein kantonaler GAV existiert im Moment nicht, ebenso wenig eine Statistik.

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

Die Sozialpartnerschaft hat in den letzten Jahren gut funktioniert. Eine gut funktionierende Sozialpartnerschaft ist wichtig, denn sie ist neben der Innovation sowie dem liberalen und flexiblen Arbeitsmarkt einer der drei Erfolgsfaktoren der Schweiz (Wettbewerbsfähigkeit). Der Regierungsrat setzt sich auch weiterhin für eine gute Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern ein, unabhängig des Ausgangs der Initiative. Der Kanton Schaffhausen hat weiterhin ein grosses Interesse daran, mit den Paritätischen Kommissionen zusammen zu arbeiten. In diversen Bereichen ist dies bereits erfolgreich umgesetzt worden. Beispielsweise wird im Bereich der flankierenden Massnahmen aufgrund von Leistungsvereinbarungen in zahlreichen Branchen eine gute Zusammenarbeit gelebt.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die 1:12-Initiative keine Verbesserung der existenzsichernden Tieflohne bewirkt; vielmehr wird lediglich das Verhältnis der Löhne zueinander geregelt. Eine Wirkung der Initiative im Sinne eines GAV ist zudem umso fraglicher, als den Unternehmen – wie von den verschiedenen Studien eingehend dargelegt – zahlreiche

Umgehungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, um die Umsetzung der 1:12-Initiative im Sinne der Initianten zu verhindern. Die Sicherung eines existenzsichernden Einkommens ist weiterhin Sache der Sozialpartner, die sich im Rahmen etwa eines GAV auf die Arbeitsbedingungen einigen können.

Schaffhausen, 22. Oktober 2013

DER STAATSSCHREIBER:



Dr. Stefan Bilger