

Die Fiskalwirkung der 1:12-Initiative

Modellrechnungen zur Auswirkung der 1:12-Initiative auf die Finanzen von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen

3. Oktober 2013

David Gallusser und Daniel Kopp

Die 1:12-Initiative will, dass der höchste Lohn in einem Unternehmen nicht mehr als das Zwölfwache des tiefsten Lohn beträgt. Wird die Initiative angenommen, müssten die Löhne von 2500 bis 4700 Topverdienern in der Schweiz auf das Verhältnis von 1:12 angepasst werden. In den Modellrechnungen werden die Auswirkungen der 1:12-Initiative auf die Erträge von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie auf die Haushalte von AHV/IV/EO, Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung berechnet. Je nach Szenario beläuft sich der Gesamteffekt für den öffentlichen Haushalt (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen) zwischen Mindereinnahmen von 30 Millionen und Mehreinnahmen von 50 Millionen Franken pro Jahr. Dies entspricht ca. 0.03 Prozent aller Fiskalerträge. Die Auswirkungen sind somit vergleichsweise moderat – insbesondere wenn man sie mit anderen erfolgten oder geplanten Reformen vergleicht.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Eckwerte der geschätzten Szenarien	4
2.1 Welcher Höchstlohn?	4
2.2. Wie wird die frei werdende Lohnsumme verteilt?	6
2.3. Die Verteilung unter den übrigen Arbeitnehmenden	7
2.4 Die Reaktion der Unternehmen	7
2.5 Die Szenarien und ihre Annahmen	8
3. Die 1:12-Fiskalbilanz	9
3.1 Die Zusammenfassung der Resultate	9
3.2 Auswirkungen auf die direkten Steuern	11
3.2 Mehrkonsum, Mehrwertsteuer und Zweitrundeneffekte	11
3.4 Auswirkungen auf die Sozialversicherungen	12
4. Die Fiskalwirkungen im Vergleich	14
5. Fazit	16
6. Methoden- und Datenbesprechung	17
6.1 Verwendung der frei werdenden Lohnsumme	17
6.2 Direkte Steuern	17
6.3 Differenz der Konsumneigung und Mehrwertsteuer	19
6.4 Sozialversicherungen	20
6.5 Zweitrundeneffekte	21
7. Literatur und Quellen	22

1. Einleitung

Die Abstimmung über die 1:12-Initiative im November 2013 schlägt hohe Wellen. Eine der zentralen Streitfrage sind die möglichen Effekte der Initiative auf den Staatshaushalt und die Sozialversicherungen. Dabei wird mit den unterschiedlichsten Zahlen hantiert, wobei viele von ihnen leider jeglicher vernünftigen Grundlage entbehren.

Um die Debatte zu versachlichen und auf bisher ignorierte Aspekte aufmerksam zu machen, haben wir deshalb die Wirkung der 1:12-Initiative auf die öffentliche Haushalte mit transparenten und möglichst nachvollziehbaren Annahmen berechnet. Bei unseren Modellrechnungen berücksichtigen wir die Effekte auf:

- die **direkten Steuern in der ganzen Schweiz** (Bund, Kantone und Gemeinden),
- **alle Sozialversicherungen** (AHV/IV/EO, Arbeitslosen- und Unfallversicherung),
- den Konsum und dadurch generierte **Mehrwertsteuereinnahmen**,
- sowie das durch den zusätzlichen Konsum generierte **Wachstum**, welches sich in weiteren **Fiskaleinnahmen** niederschlägt.

Als Datengrundlage dienen uns in erster Linie Zahlen der eidgenössischen Steuerverwaltung sowie der AHV-Beitragszahlerstatistik. Alle unsere Annahmen orientieren sich an offiziellen Statistiken oder Erkenntnissen aus der Forschung.

Gemäss unseren Berechnungen führt die 1:12-Initiative im schlechtesten Szenario zu gesamthaften Einnahmeausfällen von 30 Millionen Franken pro Jahr. Im besten Fall resultieren hingegen zusätzliche Fiskaleinnahmen von jährlich 50 Millionen Franken. Die Mindereinnahmen, die durch tiefere Gehälter bei den heutigen Topverdienern entstehen, werden – je nach Szenario – durch Mehreinnahmen bei den übrigen Arbeitnehmenden beziehungsweise bei den AktionärInnen und Unternehmen oftmals mehr als überkompensiert.

Die vorliegende Untersuchung hebt sich methodisch von der bisher einzigen wissenschaftlichen Schätzungen der 1:12-Fiskalwirkung ab, die von HSG-Professor Christian Keuschnigg und der Beratungsfirma swiss economics im Auftrag des Schweizerischen Gewerbeverbandes erstellt wurde (Keuschnigg et al. 2013). In ihrer Untersuchung werden im Gegensatz zu unseren Berechnungen lediglich die Auswirkungen auf die direkte Bundessteuer, die kantonalen Steuern von drei ausgewählten Kantonen sowie die AHV modelliert. Ignoriert wird, dass von den Höchst- zu Normal- und Geringverdienern rückverteiltes Geld auf Grund der unterschiedlichen Konsumneigung zu Mehrkonsum und daher zu höheren Mehrwertsteuereinnahmen und weiteren Fiskaleinnahmen führt. Die entscheidende methodische Schwäche der Untersuchung von Keuschnigg et al. ist, dass die wesentlichen Eckwerte der Modelle nicht hergeleitet, sondern vom Gewerbeverband politisch vorgegeben wurden (ebd: 6). So haben die AutorInnen sogar Szenarien berechnet, die sie selber als „unrealistisch“ bezeichnen (ebd.).¹

Mit der vorliegenden Untersuchung unterscheiden wir uns auch vom Bundesrat. Dieser hat wegen der grossen Unsicherheit bezüglich der Reaktionen auf die Initiative keine eigene Schätzung vorgenommen (Schweizerischer Bundesrat 2013a). Wir sind uns ebenfalls bewusst, dass die Fiskalwirkung der 1:12-Initiative von zahlreichen Eventualitäten abhängt, die auf Grund fehlender Erfahrungswerte nur mit grosser Unsicherheit modelliert werden können. Wir sind dem Problem begegnet, indem wir nur solche Szenarien geschätzt haben, die mit empirischen Studien oder bestehenden Statistiken gestützt werden können. Zudem haben wir diese ausführlich dokumentiert um grösstmögliche Transparenz bezüglich der zu Grunde liegenden Annahmen zu gewährleisten. Alternativszenarien können dennoch – hierbei stimmen wir dem Bundesrat zu – nicht ausgeschlossen werden.

¹ Auch einige Kantone (u.a. Zug, Zürich, Basel-Land, Basel-Stadt, Genf) haben in Antworten auf parlamentarische Anfragen bzw. Interpellationen eine grobe Quantifizierung möglicher Einnahmeausfälle vorgenommen, die allerdings in der Regel nicht sehr detailliert ausfallen.

Zunächst werden wir im Kapitel 2 die verschiedenen Szenarien erläutern. Entscheidend sind dabei die Fragen nach dem Höchstlohn nach Annahme der Initiative sowie nach der Verwendung der frei werdenden Lohnsumme. In Kapitel 3 präsentieren wir die Ergebnisse unserer Berechnungen – zunächst in konsolidierter Form, anschliessend werden wir auf einzelne Komponenten detaillierter eingehen. Kapitel 4 stellt die mögliche Fiskalwirkung der 1:12-Initiative in Relation zu Ausfällen bei Steuern und Sozialversicherungen anderer bereits erfolgter oder geplanter Gesetzesänderungen. Nach einer abschliessenden Besprechung der Resultate in Kapitel 5 dokumentieren wir schliesslich in Kapitel 6 die Vorgehensweise bei unseren Berechnungen sowie Sensitivitätsanalysen für einzelne Variablen.

2. Eckwerte der geschätzten Szenarien

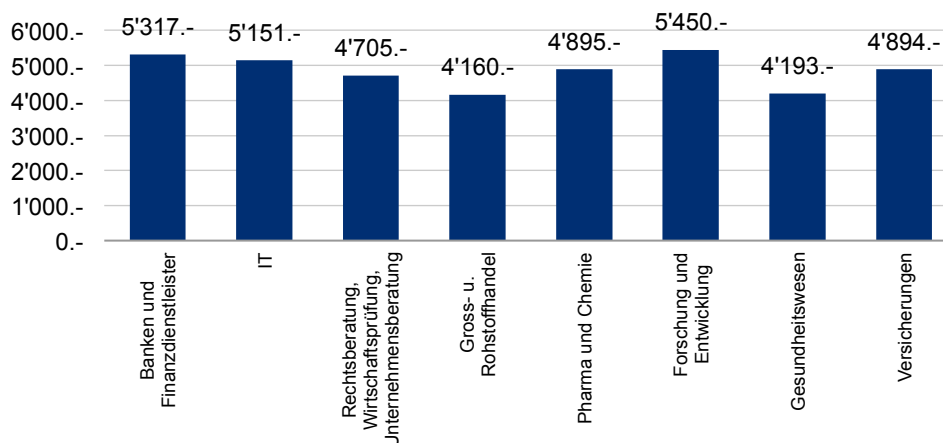
Um die Fiskalwirkung zu berechnen, müssen notwendigerweise Annahmen darüber getroffen werden, was bei der Annahme der 1:12-Initiative passiert. Wir gehen im Folgenden auf die Fragen ein, mit welchen Höchstlöhnen zu rechnen ist, wohin die gekürzten Lohnanteile fliessen und wie die Unternehmen auf die Initiative reagieren könnten. Daraus leiten wir dann die Szenarien ab, die wir berechnen.

2.1 Welcher Höchstlohn?

Zunächst muss eine Annahme dazu getroffen werden, wie viele Arbeitnehmende einen Lohn beziehen, der mit der Initiative gekürzt werden müsste. Da die Initiative keinen einheitlichen Maximallohn, sondern nur eine maximal zulässige Lohnspanne festlegt, werden die höchsten Löhne von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich ausfallen. Zu den Lohnspannen innerhalb der Unternehmen liegen jedoch keine repräsentativen Daten vor. Für die Fiskalschätzung muss deshalb ein Maximallohn angenommen werden, um den sich die höchsten Löhne in der Schweiz nach der Initiative einpendeln.

Bei der Festlegung eines plausiblen Höchstlohns ist Folgendes zu beachten:

- Die Tieflohne in Unternehmen, welche Spitzenverdienern sehr hohe Saläre bezahlen, gehören nicht zu den tiefsten Löhnen in der Schweiz. Nach der Lohnstrukturerhebung des Bundesamts für Statistik (BFS) sind die Grossverdiener mit Löhnen über 500'000 Franken pro Jahr grösstenteils bei Banken, Versicherungen, bei Unternehmens- und Rechtsberatern, in der IT- oder der Pharmaindustrie sowie im Gross- bzw. Rohstoffhandel beschäftigt. In diesen Branchen bewegen sich die tiefen Löhne meist zwischen 4'500 und 5'500 Franken monatlich (vgl. Grafik 1). Viele Grossverdiener sind zudem bei grossen börsenkotierten Unternehmen angestellt. Dort liegt der Tiefstlohn in der Schweiz im Durchschnitt bei 4'600 Franken im Monat (Baumann/Aksoy 2013: 15).

Grafik 1**Tieflohne¹ (1. Dezil) in den Branchen mit den meisten Lohn-Halbmillionären 2010**

Quelle: Lohnstrukturerhebung des Bundesamts für Statistik

- Die 1:12-Initiative bezieht sich auf die tatsächlichen Stundenlöhne, d.h. auf die ausbezahlte Lohnsumme geteilt durch die geleistete Arbeitszeit (vgl. 1:12-Initiativkomitee 2013). Für die Festlegung eines Höchstlohns müssen daher die unterschiedlichen Arbeitszeiten der Topverdiener und der TieflohnbezügerInnen berücksichtigt werden. Die höchsten Löhne werden fast ausschliesslich an Kader entrichtet, deren Arbeitszeit sich oft über der Normalarbeitszeit bewegt. Wochenpensen über 45 Stunden sind beim obersten Kader die Regel.² Häufig wird gar noch länger gearbeitet: Credit-Suisse-Verwaltungsratspräsident Urs Rohner schätzt seine persönliche Arbeitszeit auf rund 70 Stunden.³
- Schliesslich ist davon auszugehen, dass das Management versuchen wird die tiefsten Löhne nach oben anzupassen, um sich weiterhin möglichst hohe Löhne auszahlen zu können (vgl. Kap. 2.2). Mit der 1:12-Initiative ist deshalb mit einer Anpassung der Löhne unter der Maximallohngrenze zu rechnen, was auch die tiefsten Löhne erhöht (vgl. Diskussion im nächsten Abschnitt).

Auf Grund dieser Überlegungen gehen wir von einem Tiefstlohn in den betroffenen Unternehmen von 26.71 Franken in der Stunde aus. Das entspricht bei einer 40-Stundenwoche 4'630 Franken im Monat. Für die Topverdiener ergeben sich je nach Arbeitspensum folgende Höchstlöhne:

- Für einen Topverdiener mit 45 Wochenstunden beträgt der Höchstlohn 750'000 Franken im Jahr.
- Für einen Topverdiener mit 60 Wochenstunden sind es 1'000'000 Franken jährlich.

Wir orientieren uns bei den folgenden Berechnungen an diesen beiden Höchstlohnszenarien.⁴ Die nachfolgende Tabelle 1 zeigt die Anzahl sowie die Löhne der Arbeitnehmenden, die im Jahr 2011 Gehälter über 750'000 und 1'000'000 Franken bezogen. In der Tabelle ist auch ersichtlich, wie hoch die Summe aller Löhne oberhalb dieser beiden Maximallohnen ist.

² Das Executive Time Use Project der London School of Economics geht von üblichen Wochenarbeitszeiten von 45 bis 55 bei Stunden bei Topmanagern in Europa aus. Siehe auch <http://sticerd.lse.ac.uk/ExecutiveTimeUse/>

³ Finews (2013): „Credit Suisse: Die 70-Stunden-Belastung“. Online: <http://www.finews.ch/news/banken/11725-credit-suisse-die-70-stunden-belastung>.

⁴ Die hier angenommenen Maximallohne sind höher als in den Schätzungen des Gewerbeverbands, der in zwei von drei Varianten von einem Höchstlohn von 500'000 Franken pro Jahr ausgeht. Dies entspricht einem monatlichen Tiefstlohn in den betroffenen Unternehmen von 3'472 Franken – wenn die Topverdiener gleich lange arbeiten wie die Tieflohnbeschäftigten. Das ist eine extreme Annahme, angesichts der weit höheren Tieflohne bei betroffenen Unternehmen und dem Anreize der Manager, die unteren Löhne anzuheben.

Tabelle 1:
Arbeitnehmende mit Löhnen über 750'000 und 1'000'000 Franken
 im Jahr 2011

Angenommener Maximallohn	Anzahl Arbeitnehmende	Durchschnittlicher Lohn (in Franken)	Lohnsumme über Maximallohn (in Mio. Franken)
750'000	4'651	1'481'229	3'400
1'000'000	2'502	2'017'537	2'500

Quelle: AHV-Beitragszahlerstatistik, Bundesamt für Sozialversicherung

2.2. Wie wird die frei werdende Lohnsumme verteilt?

Als Zweites stellt sich die Frage, wie das Geld verteilt wird, wenn die Topverdienenden ihre Entschädigungen wegen der 1:12-Initiative auf den Maximallohn kürzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Topmanager dank ihrer Machtposition in den Unternehmen weitgehend in der Lage sind ihre eigenen Löhne festzusetzen. Die ökonomische Literatur zu den CEO-Löhnen liefert deutliche Hinweise, dass die heutigen Managergehälter nicht durch funktionierende Märkte gebildet werden, sondern Resultat der Verhandlungsmacht der Manager sind.⁵ Es kann deshalb angenommen werden, dass dies allgemein für die Spitzenverdiener gilt, die von der 1:12-Initiative betroffen wären. Nach der Lohnstrukturhebung des BFS gehören zum Beispiel 71 Prozent der Arbeitnehmenden mit Löhnen über 500'000 Franken zu den oberen Kader, die in der Regel über einen grossen Verhandlungsspielraum verfügen, wohingegen bloss 6 Prozent keine Kaderfunktion innehaben.

An dieser Macht der Manager im Unternehmen wird sich mit der 1:12-Initiative nichts ändern. Jedoch werden die Manager mit der 1:12-Regel bei der Festsetzung ihrer Löhne auch die tiefsten Löhne im Unternehmen berücksichtigen müssen. Auf diese haben sie ebenfalls einen direkten Einfluss, da sie es sind, die die Löhne mit ihren Mitarbeitenden aushandeln. Da Manager rationale Agenten sind und ihre Löhne maximieren, ist davon auszugehen, dass sie die tiefsten Löhne so festlegen, dass sie sich weiterhin möglichst hohe Löhne auszahlen können.

An den Machtverhältnissen zwischen Managern und AktionärInnen verändert sich mit der 1:12-Initiative hingegen nichts. Die Manager werden unter unveränderten Machtverhältnissen und der 1:12-Regel ihre Löhne anpassen. Dies würde bedeuten, dass sie die bestehende Lohnsumme soweit an die restliche Belegschaft rückverteilen, dass ihre eigenen Löhne maximal sind. Dadurch würde es mit 1:12 zu einer Erhöhung der Löhne unterhalb des Maximallohns kommen.

Man kann sich aber auch ein Szenario vorstellen, bei dem die AktionärInnen die Gunst der Stunde nutzen und bei der Einführung der 1:12-Initiative die Manager zurückbinden. Sie könnten dann einen Teil der frei werdenden Lohnsumme an sich reissen. Allerdings würde das dem Verhalten der Aktionäre der letzten Jahre diametral entgegenlaufen, die kaum Anstrengungen unternommen haben, den Gehaltsexzessen Einhalt zu gebieten.

Wir werden uns im Folgenden auf diese beiden Szenarien beschränken. Weiter sind folgende Szenarien theoretisch möglich, wohl aber weniger wahrscheinlich, als die genannten:

- Die Manager könnten die Gunst der Stunde nutzen und bei Einführung der 1:12-Initiative die Lohnsumme auf Kosten der AktionärInnen ausweiten, um ihre Löhne weniger stark senken zu müssen. Dazu könnte es kommen, weil an den Spitzen der Unternehmen oftmals Akteure fehlen, die den Managern wirklich die Stirn bieten. Verglichen mit dem Szenario der gleichen beziehungsweise kleineren Lohnsumme, ist damit weniger zu rechnen.

⁵ Ein Strang der Forschung (z.B. Gabaix/Landier 2008) macht zwar darauf aufmerksam, dass die Gehälter im Gleichschritt mit der Performance der Unternehmen gewachsen sind. Daraus allerdings auf funktionierende Märkte zu schliessen, ist angesichts der empirischen (z.B. Bebchuk/Fried 2006) und anekdotische Evidenz (z.B. Schütz 2006) für die Macht-Hypothese fragwürdig. Eine eingehendere Diskussion der Managerlohn-Literatur findet sich in Gallusser (2013).

- Sehr unwahrscheinlich ist ein Szenario, bei welchem sowohl Management als auch Aktionariat freiwillig auf Einkommen verzichten und die durch 1:12 frei werdende Lohnsumme unproduktiv im Unternehmen behalten. Das widerspricht nicht zuletzt den gängigen Rationalitätsannahmen der Ökonomie, denen zufolge Agenten wie AktionärInnen und Manager Einkommensmaximierer sind und in Unternehmen Kapital nur soweit eingesetzt wird, wie es zusätzlichen Profit schafft.

2.3. Die Verteilung unter den übrigen Arbeitnehmenden

Was mit der frei werdenden Lohnsumme passiert, lässt sich schwer einschätzen. Der Fall, dass ausschliesslich die Tieflohnbeschäftigten profitieren, ist eher unwahrscheinlich. Denn das würde das bestehende Lohngefüge in den Unternehmen aus den Angeln heben.

Ebenfalls unwahrscheinlich erscheint uns, dass auch den Gutverdienenden unterhalb der Maximallohngrenze der Lohn gekürzt wird, nur damit der relative Lohnabstand zu den Spitzenverdienenden gewahrt bleibt (vgl. Keuschnigg et al. 2013: 35). Weil Löhne normalerweise eine ausgeprägt rechtsschiefe Verteilung aufweisen, wären selbst mit dem neuen Maximallohn relativ wenig Arbeitnehmende in den Lohnregionen der Spitzenverdiener, weshalb der Hierarchyabstand zu den allermeisten Arbeitnehmenden immer noch beträchtlich wäre. Zudem hätte eine Kürzung der Löhne einen negativen Einfluss auf die Motivation und daher auf die Produktivität dieser Mitarbeitenden. Schliesslich besitzen wohl auch diese Beschäftigten eine nicht zu unterschätzende Verhandlungsmacht, welche Kürzungen grundsätzlich erschwert.

Am überzeugendsten scheint uns daher, dass mit der frei werdenden Lohnsumme, welche an die Arbeitnehmenden fliesst, die untersten Löhne angehoben und gleichzeitig das Lohngefüge möglichst stabil gehalten wird. Eine Näherung dafür ist die gleichmässige Verteilung der frei werdenden Lohnsumme an alle Arbeitnehmenden.

Wir legen deshalb die Gleichverteilung als Annahmen unseren Modellrechnungen zu Grunde. Damit müssen wir auch keine zusätzlichen Annahmen zur Verteilung der Löhne innerhalb der von 1:12 betroffenen Unternehmen machen, für welche keine repräsentativen Angaben zur Verfügung stehen.

2.4 Die Reaktion der Unternehmen

Bisher wurde unterstellt, dass die Unternehmen, die von 1:12 betroffen wären, ihrem Geschäft weiterhin in der Schweiz nachgehen und ihren Sitz nicht ausser Landes verlegen. Das ist eine vereinfachende Annahme. Effektiv ist es praktisch unmöglich zu quantifizieren, wie die Unternehmen auf die Einführung der 1:12-Initiative reagieren werden. Es liegen schlicht keine Vergleichsfälle vor.

Es können deshalb lediglich einige grundsätzliche Überlegungen angestellt werden, um auf das mögliche Verhalten der Unternehmen zu schliessen. Insbesondere bleibt festzuhalten, dass sich für die Unternehmen und ihre AktionärInnen mit der Einführung der 1:12-Initiative wenig Grundlegendes ändert:

- **Relevante Standortfaktoren bleiben gleich**

An den relevanten Standortfaktoren der Schweiz, wie z.B. Rechtsstaatlichkeit, Geldwertstabilität, dem Bildungsniveau der Arbeitnehmenden, der Verkehrs-, Kommunikations-, Energieversorgungs- und Forschungsinfrastruktur, dem allgemeinen Lebensstandard, dem Kredit- und Kapitalmarktzugang, der Nähe zu den Absatzmärkten, usw. ändert die 1:12-Initiative nichts. Auch ein Blick auf den Global Competitiveness Index des World Economic Forums zeigt, dass das Kriterium „Flexibilität bei der Lohnsetzung“ zwar in die Index-Berechnung eingeht, wie Keuschnigg et al. (2013: 18) hervorheben. Allerdings setzt sich der Index noch aus 113 weiteren Kriterien zusammen, welche die Standortwahl eines Unternehmens ebenfalls beeinflussen.⁶ Ein weiteres Kriterium des Indexes, nämlich der

⁶ Entlarvend ist zudem ein Blick auf das separate Ranking des Kriteriums „Flexibilität bei der Lohnsetzung“. Angeführt wird es von Uganda, vor Estland und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Auf den letzten 10 von 148 Plätzen finden sich hingegen Länder wie Österreich (147), Finnland (143), Deutschland (141) oder

„Effekt von Steuern auf die Arbeitsanreize“ kann theoretisch ebenfalls mit der 1:12-Initiative in Verbindung gebracht werden, falls man die Lohnbegrenzung für Topmanager als eine 100 prozentige Besteuerung der hohen Einkommensanteile betrachtet (vgl. z.B. Keuschnigg et al. 2013: 17f.). Angesichts der 112 anderen Kriterien, die für die Standortwahl eine Rolle spielen, ist es jedoch fraglich, wie gross die Bedeutung dieser beiden Kriterien effektiv ist.⁷

- **Bestimmungsfaktoren der Kapitalrendite bleiben auch gleich**

Auch die Kapitalrendite und die Gewinnmarge werden durch die 1:12-Initiative aller Voraussicht nach nicht verändert. Verringert sich die Lohnsumme zugunsten von Dividendenausschüttungen würde der Standort Schweiz für Kapitalbesitzenden sogar noch attraktiver. Unternehmenseigentümer haben deshalb keinen Grund, das Unternehmen in ein anderes Land zu verlagern, wo viele der oben genannten Standortvorteile wegfallen und dadurch Renditen gefährden würden. Ausserdem stellt die Verlagerung eines Unternehmens in der Regel eine relativ hohe Hürde dar, da zumindest eine absolute Mehrheit des an der Generalversammlung vertretenen Aktienkapitals dafür gefunden werden muss. Bei einigen Unternehmen wie bei Nestlé ist sogar eine Zweidrittelmehrheit notwendig, um den Sitz zu verlegen (vgl. Statuten von Nestlé, Art. 13, g).

Die Bedeutung des Lohnes der Topmanager für die Wahl des Unternehmensstandortes wird durch diese Überlegungen relativiert. Insbesondere Grossunternehmen mit vielen Beschäftigten werden die zahlreichen Vorteile für das Unternehmen und die Belegschaft nicht ohne weiteres aufgeben und die zahlreichen Risiken einer Sitzverlagerung eingehen.

Trotzdem lässt sich auf Grund fehlender Erfahrungswerte im In- und Ausland die Reaktion der Unternehmen und der Topverdiener auf die 1:12-Initiative nicht seriös vorhersagen. Das ist natürlich ein nicht zu unterschätzendes Problem für die Quantifizierung der Fiskalwirkung. Eine ‚erstbeste‘ Lösung scheint unmöglich. Entweder man nimmt willkürliche Abwanderungsszenarien ohne jegliche empirische Fundierung an oder man verzichtet auf die Modellierung eines Abwanderungsszenarios. Beide Lösungen sind nicht unproblematisch. Wir haben uns für Letztere entschieden, weil die oben angestellten grundsätzlichen Überlegungen eher in diese Richtung weisen. Dies sollte bei der Interpretation der Resultate mitberücksichtigt werden.

2.5 Die Szenarien und ihre Annahmen

Aus den genannten Gründen schätzen wir die Fiskalwirkung der 1:12-Initiative anhand von zwei Szenarien mit jeweils zwei Varianten. Die Szenarien unterscheiden sich hinsichtlich der Verteilung der frei werdenden Lohnsumme zwischen Arbeitnehmenden und AktionärInnen, die beiden Varianten bezüglich des zu Grunde gelegten Höchstlohns:

- **Verteilungsszenario „Kleinere Lohnsumme“**

Das erste Szenario geht davon aus, dass 60 Prozent der frei werdenden Lohnsumme als Löhne an die übrigen Arbeitnehmenden fliesst. Die übrigen 40 Prozent fallen bei den Unternehmen als zusätzliche Gewinne an und werden dann den AktionärInnen als Dividenden ausgeschüttet. Dieses Verhältnis entspricht der heutigen Verteilung der Schweizer Wertschöpfung zwischen Arbeit und Kapital.

- **Verteilungsszenario Szenario „Gleiche Lohnsumme“**

Dieses Szenario rechnet damit, dass die Lohnsumme nach Annahme der Initiative konstant bleibt. Die gekürzten Höchstlöhne fliessen als Löhne an die übrigen Arbeitnehmenden zurück. Die Dividenden werden nicht erhöht.

Schweden (140) (Vgl. World Economic Forum 2013: 489). Es erscheint fraglich, ob ein Zurückfallen in diesem Ranking wirklich eine so schlimme Bürde darstellen würde.

⁷ Keuschnigg et al. (2013: 18) führen zwar einige Studien an, welche die Bedeutung von Steuern für die Standortwahl von Unternehmen belegen sollen, irritierend ist jedoch, dass sich vier der fünf genannten Studien auf Unternehmenssteuern (und nicht auf Einkommenssteuern) beziehen. Was Unternehmenssteuern mit der 1:12 Initiative zu tun haben, ist nicht unmittelbar ersichtlich.

Beide Szenarien werden wie oben ausgeführt in jeweils zwei Varianten mit einem **tiefen Maximallohn von 750'000 Franken** und einem **hohen Maximallohn von 1'000'000 Millionen** geschätzt. Bei allen Szenarien wird angenommen, dass die frei werdende Lohnsumme, die an die Arbeitnehmenden fliesst, zu gleichen Teilen an diese verteilt wird. Des Weiteren wird unterstellt, dass die 1:12-Initiative sinngemäss umgesetzt wird und keine Unternehmen die Schweiz verlassen.

3. Die 1:12-Fiskalbilanz

3.1 Die Zusammenfassung der Resultate

Die Fiskalwirkung der 1:12-Initiative wurde für alle Szenarien in drei Schritten berechnet:

1. Zunächst wurde der Effekt auf die **direkten Steuern** untersucht. Dazu wurden die Mindereinnahmen bei den Topverdienern mit zusätzlichen Erträgen verrechnet, die bei Arbeitnehmenden beziehungsweise bei den Unternehmen und Aktienbesitzern dank den rückverteilten Höchstlöhnen anfallen.
2. Danach wurde den **unterschiedlichen Konsumneigungen** Rechnung getragen. Je höher das Einkommen, desto tiefer der Anteil, der davon in den Konsum fliesst. Eine Kürzung der Gehälter der Topverdiener und eine Erhöhung der Löhne bei Normalverdienern aber auch dem Einkommen von Aktienbesitzern erhöht den Konsum. Das wiederum steigert die **Mehrwertsteuer-Einnahmen**. Aber nicht nur: Der zusätzliche Konsum vergrössert die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, was über einen **Zweitrundeneffekt** wiederum mehr Steuern und Abgaben mit sich bringt.
3. Schliesslich wurden die Auswirkungen auf die **Sozialversicherungen** berechnet. Dabei wurden wiederum die tieferen Erträge bei den Topverdienern mit den zusätzlichen Einkommen bei den Normalverdienenden verrechnet. Es wurde berücksichtigt, dass eine grössere versicherte Lohnsumme auch zu höheren Versicherungsforderungen führt.

Eine detaillierte Besprechung der Methoden und Daten findet sich im Kapitel 6. Die Tabelle 2 fasst die Resultate unserer Modellrechnungen zusammen. Wie ersichtlich ist, variiert der Totaleffekt auf die Fiskaleinnahmen je nach Szenario zwischen Einbussen von 30 Millionen und Zusatzeinnahmen von 60 Millionen Franken pro Jahr.

Bei einem **Maximallohn von 750'000 Franken** werden die Staats- und Sozialversicherungshaushalte im Szenario „Kleinere Lohnsumme“ mit 30 Millionen Franken pro Jahr belastet. Hauptverantwortlich sind die geringeren AHV-Einnahmen, weil auf Unternehmensgewinne und Dividenden keine AHV-Beiträge bezahlt werden. Im Szenario mit konstanter Lohnsumme weisen die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen insgesamt einen Überschuss von 50 Millionen auf.

Bei einem **Höchstlohn von 1 Million Franken** pro Jahr ist die Fiskalbilanz in keinem der Szenarien negativ. Im Szenario „Kleinere Lohnsumme“, bei welchem die Unternehmen höhere Gewinne erzielen, steigen die Steuereinnahmen. Allerdings kommt es bei den Sozialversicherungen zu Einbussen in gleicher Grössenordnung, weshalb der Gesamteffekt neutral ist. Bleibt die Lohnsumme konstant (Szenario „Gleiche Lohnsumme“), führt die 1:12-Initiative zu Mehreinnahmen für den Fiskus von jährlich 50 Millionen Franken. Die AHV-, IV- und EO-Einnahmen werden in diesem Szenario nicht tangiert, weil die Beitragssätze für diese Versicherungen unabhängig von der Lohnhöhe sind.

Tabelle 2: Die 1:12-Fiskalbilanz

in Mio. Franken, pro Jahr				
Lohnsummen-Szenario	Kleinere	Gleiche	Kleinere	Gleiche
Anteil der gekürzten Löhne über dem Maximallohn, der an die Arbeitnehmenden geht	60%	100%	60%	100%
Maximallohn	750'000	750'000	1'000'000	1'000'000
Steuern für Bund, Kantone und Gemeinden				
Steuerausfälle bei den Topverdienern	-1'040	-1'040	-770	-770
Steuermehrereinnahmen bei den Normalverdienern	+400	+660	+300	+510
Steuereinnahmen/-ausfälle bei Unternehmen	+240	+0	+180	+0
Steuereinnahmen/-ausfälle bei den Aktienbesitzern	+220	+0	+170	+0
Mehrwertsteuer-Mehreinnahmen	+70	+90	+50	+70
Zusätzliche Steuereinnahmen dank Mehrkonsum	+160	+220	+120	+170
Total Steuern	+40	-60	+50	-40
Sozialversicherungen				
Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV), Invalidenversicherung (IV) und Erwerbsersatzordnung (EO)	-150	+0	-110	+0
Arbeitslosenversicherung (ALV)	+0	+10	+0	+10
Unfallversicherung (UV)	+20	+40	+20	+30
Zusätzliche SV-Einnahmen dank Mehrkonsum	+50	+70	+40	+50
Total Sozialversicherungen	-70	+110	-50	+90
Totaleffekt auf Fiskaleinnahmen	-30	+50	+0	+50

3.2 Auswirkungen auf die direkten Steuern

Mindereinnahmen bei den Topverdienern

Arbeitnehmende, die heute 30, 50 oder gar 200 Mal mehr verdienen als andere Arbeitnehmende im gleichen Unternehmen, werden bei Annahme der Initiative Lohneinbussen hinnehmen müssen. Dadurch reduzieren sich ihre Steuerzahlungen. Gemäss unseren Berechnungen anhand von Zahlen der eidgenössischen Steuerverwaltung und der AHV-Beitragszahlerstatistik resultieren daraus zunächst Einnahmeausfälle von 770 Millionen Franken pro Jahr bei einem Höchstlohn von 1 Million und 1.04 Milliarden Franken bei einem angenommenen Höchstlohn von 750'000 Franken.

Übrige Arbeitnehmende zahlen mehr Steuern auf höheren Lohn

Die bei den Topverdienenden wegfallende Lohnsumme wird je nach Szenario gänzlich oder teilweise an die übrigen Arbeitnehmenden rückverteilt. Weil auf diese zusätzlichen Lohnzahlungen auch wieder Steuern bezahlt werden, wird ein Teil des Steuerausfalls bei den Topverdienern ausgeglichen. Da das Schweizer Steuersystem progressiv ist, können die zusätzlichen Steuerzahlungen der Normal- und Geringverdiener den Steuerausfall der Topverdiener jedoch nicht gänzlich kompensieren. Bleibt die Lohnsumme konstant, werden 66 Prozent (bei Höchstlohn 1 Million Franken) bzw. 63 Prozent (bei Höchstlohn 750'000 Franken) der wegfallenden Steuern der Höchstverdiener durch die zusätzlichen Steuerzahlungen der Normalverdiener kompensiert. Beim Szenario mit einer kleineren Lohnsumme sind es nur 39% (bei Höchstlohn 1 Million) bzw. 38% (bei Höchstlohn 750'000).

Unternehmen zahlen mehr Steuern, wenn die Lohnsumme sinkt

Falls nur ein Teil der oben wegfallenden Lohnsumme als Lohnsteigerungen an die Normal- und Geringverdienenden geht und der Rest den Kapitaleignern zufließt (Szenario „Kleinere Lohnsumme“), bedeutet dies zunächst einen höheren Unternehmensgewinn. Entsprechend erhöhen sich die Einnahmen aus der Unternehmenssteuer. Bei einem Maximallohn von 750'000 Franken betragen diese Zusatzeinnahmen 240 Millionen pro Jahr, bei einem Maximallohn von 1 Million sind es 180 Millionen. Da im Szenario „gleiche Lohnsumme“ kein zusätzliches Geld an die Kapitalbesitzer fließt (alles verbleibt in der Lohnsumme), bleiben auch die Unternehmenssteuern unverändert.

Aktionäre versteuern mehr bei höheren Gewinnen

Nachdem die Unternehmen ihre Steuern bezahlt haben, wird das Geld an die Aktienbesitzer als Dividenden ausbezahlt. Da sich nur ein Teil der Aktien der in der Schweiz tätigen Unternehmen im Besitz von Schweizer AktionärInnen befindet, fallen nur auf einem Teil der Dividenden Einkommenssteuern in der Schweiz an. Wir nehmen in unseren Modell-Rechnungen einen konservativen Anteil von 40 Prozent an (vgl. z.B. Ryser 2008). Gleichzeitig fordert ein Teil der Ausländer die Verrechnungssteuern auf den Dividendenzahlungen nicht zurück. Diese verbleiben demnach als Steuereinnahmen beim Schweizer Fiskus. Insgesamt führen die höheren Dividendenzahlungen bei einem Höchstlohn von 750'000 zu 220 Millionen Zusatzeinnahmen. Bei einem Höchstlohn von 1 Million sind es 170 Millionen Franken.

3.2 Mehrkonsum, Mehrwertsteuer und Zweitrundeneffekte

Mehrkonsum führt zu Zusatzeinnahmen bei den Mehrwertsteuern

Die Bestverdiener geben einen viel kleineren Teil ihres zusätzlichen Einkommens für den Konsum aus als Normal- und Geringverdiener. Eine Studie von Dynan, Skinner und Zeldes (2004: 416) für die USA beziffert den Unterschied in der marginalen Sparneigung⁸ zwischen den einkommensstärksten Prozent und dem mittleren 20 Prozent der Bevölkerung auf 40 Prozentpunkte.⁹ Auch wir gehen für die

⁸ Die Sparneigung meint den Anteil Einkommens, der gespart wird und damit nicht in den Konsum fließt. Sie ist damit das Komplement zur Konsumneigung.

⁹ Japelli und Pistaferri (2012: 10; 26) zeigen für Italien, dass der Unterschied in der marginalen Konsumneigung zwischen dem obersten und untersten Quintil bei 30 Prozentpunkten liegt. Zudem gilt es darauf hinzuweisen, dass man mit Einkommen über 750'000 bzw. einer Million Franken zu den obersten 0.1 Prozent gehört.

Schweiz von einem Unterschied in der marginalen Konsumneigung zwischen den Höchst- und Normalverdienern in derselben Grössenordnung aus. Das bedeutet, dass von der umverteilten Lohnsumme 40 Prozent zusätzlich in den Konsum fliesst. Da Aktienbesitzer in der Regel zu den besser situierten Bevölkerungsschichten gehören, ist der Unterschied in der Konsumneigung zwischen den Top-Einkommensbezieherinnen und denjenigen, die von höheren Dividendenausschüttungen profitieren, nicht ganz so gross. Wir gehen von einem Unterschied von 25 Prozentpunkten aus.¹⁰

Ein Teil des zusätzlichen Konsums fällt in der Schweiz an. Insgesamt kommt es bei den Szenarien mit 750'000 Franken Höchstlohn zwischen 560 und 780 Millionen beziehungsweise bei denen mit 1 Million Franken Höchstlohn zwischen 740 Millionen und 1 Milliarde Franken Mehrkonsum in der Schweiz. Davon profitiert auch die öffentliche Hand: Zwischen 70 und 90 Millionen Franken würden bei einem Maximallohn von 750'000 Franken über die Mehrwertsteuer zusätzlich in die Staatskassen gespült. Bei einem Maximallohn von 1 Million Franken wären es zwischen 50 und 70 Millionen zusätzlich.

Zweitrundeneffekte: Wachstumsimpuls durch Mehrkonsum

Wenn mehr konsumiert wird, werden auch Unternehmen im Konsumbereich (z.B. Bäckereien, Gärtner, Restaurants, Detailhändler, Kinos, etc.) Umsatzsteigerungen erzielen und entweder selber mehr Steuern entrichten oder mehr Geld an Angestellte oder Unternehmenseigner auszahlen. Das führt wiederum zu höheren Erträgen durch Steuern und Abgaben. Dieser so genannte Zweitrundeneffekt generiert noch einmal zwischen 160 und 220 Millionen (bei einem Höchstlohn von 750'000) bzw. zwischen 120 und 170 Millionen Franken (bei einem Höchstlohn von 1 Million Franken) Zusatzeinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden pro Jahr.

3.4 Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

AHV/IV/EO

Auf jeden Franken Lohn zahlen die Arbeitnehmer und Arbeitgeber je 5.15 Prozent für die Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV) und die Erwerbsersatzordnung (EO). Dabei spielt es keine Rolle, ob jemand 4'000 Franken im Monat oder 1 Million Franken im Jahr verdient. Falls die Lohnsumme nach Annahme der 1:12-Initiative konstant bleibt, gibt es folglich keine Änderung der AHV-, IV- und EO-Einnahmen. Falls die Lohnsumme sinkt, weil ein Teil der frei werdenden Mittel an die Kapitaleigner geht (Szenario „Kleinere Lohnsumme“), machen AHV/IV/EO einen Verlust, da auf Dividendeneinkommen keine AHV-Beiträge bezahlt werden müssen. Bei einem Höchstlohn von 1 Million liegt der Verlust bei 110 Millionen pro Jahr, bei einem solchen von 750'000 bei 150 Millionen jährlich.

ALV/UV

Bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der Unfallversicherung (UV) bezahlt man nur bis zu einem Jahreslohn von 126'000 Franken ordentliche Beiträge. Bei der ALV muss zusätzlich für Lohnbestandteile über 126'000 Franken ein Solidaritätsprozent entrichtet werden.¹¹ Dies bedeutet, dass Topverdiener auf ihre hohen Lohnbestandteile lediglich das Solidaritätsprozent an die ALV zahlen und an die Unfallversicherung gar nichts. Wird nun ein Teil dieser Lohnsumme zu mittleren und niedrigen Löhnen umverteilt, steigt das Aufkommen der Arbeitslosen- und Unfallversicherung, weil auf die umverteilte Lohnsumme nun (höhere) Beiträge gezahlt werden müssen. Allerdings steigen bei höheren Beiträgen auch die Leistungsansprüche und damit die Ausgaben dieser Sozialwerke zumindest teilweise an. Detaillierte Angaben zu den einzelnen Annahmen sind in der Methoden-Besprechung aufgeführt.

¹⁰ Gemäss Dynan et al. (2004: 416) entspricht dies dem Unterschied in der Sparneigung zwischen dem Top 1 Prozent der Einkommensbezieher und dem obersten Quintil.

¹¹ Heute muss das Solidaritätsprozent nur auf Lohnbestandteile zwischen 126'000 und 315'000 Franken entrichtet werden. Ab dem 1. Januar 2014 wird es jedoch deplafontiert. In unseren Schätzungen haben wir dieser künftigen Regelung Rechnung getragen, bei dem es auf jedem Franken Lohn über 126'000 Franken anfällt.

Gemäss unseren Berechnungen führt die 1:12-Initiative bei der Arbeitslosenversicherung je nach Szenario und Höchstlohn zu jährlichen Mehreinnahmen zwischen 0 und 10 Millionen Franken. Weil auf Dividendeneinkommen keine ALV- und UV-Beiträge bezahlt werden müssen, fällt der Nettoeffekt im Szenario ‚Kleinere Lohnsumme‘ geringer aus. Bei der Unfallversicherung resultieren je nach Szenario und angenommenem Höchstlohn Zusatzeinnahmen zwischen 20 und 40 Millionen Franken pro Jahr. Sie fallen höher aus als diejenigen der ALV, weil die Versicherungsansprüche als Reaktion wegen höheren Beiträgen weniger stark steigen und für die UV kein Solidaritätsprozent erhoben wird.

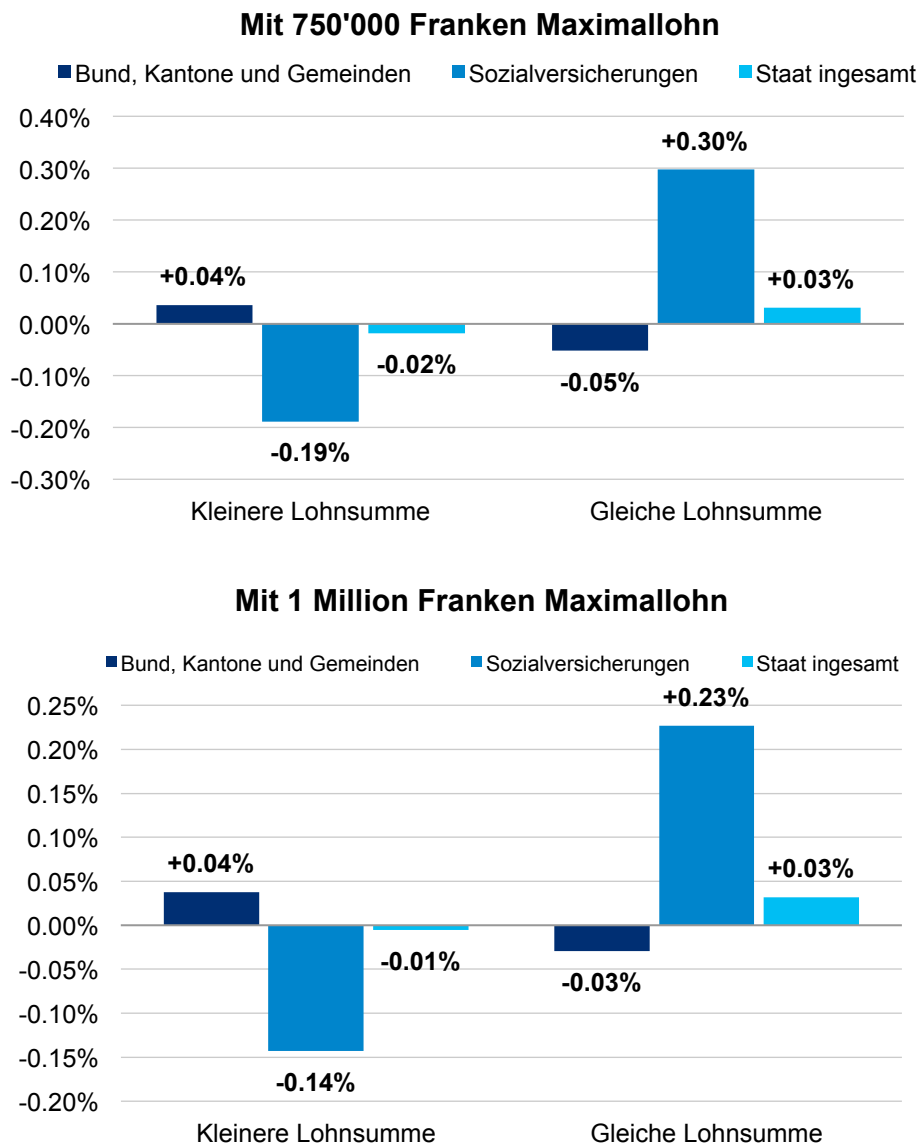
Mehrkonsum führt zu mehr SV-Einnahmen

Der gleiche Mechanismus wie bei den Steuern greift auch bei den Sozialversicherungsbeiträgen: Wird mehr konsumiert, bedeutet dies, dass mehr Geld in den Wirtschaftskreislauf gelangt, daher mehr bzw. höhere Löhne bezahlt werden und somit auch die Sozialversicherungseinnahmen steigen – bei einem Maximallohn von 1 Million Franken je nach Szenario zwischen 40 und 50 Millionen Franken und bei einem Maximallohn von 750'000 zwischen 50 und 70 Millionen Franken.

4. Die Fiskalwirkungen im Vergleich

Wie unsere Modellrechnungen zeigen, könnte die Fiskalwirkung der 1:12-Initiative sowohl positiv als auch negativ ausfallen. In diesem Abschnitt wollen wir die Auswirkungen in ein Verhältnis setzen. Zunächst zu den Erträgen von Sozialversicherungen und öffentlicher Hand. Wie die Grafik 2 zeigt, betreffen sie sowohl im positiven wie auch negativen Fall einen relativ geringen Anteil der Fiskalerträge von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen. Der Gesamteffekt liegt im schlechtesten Fall bei -0.03 Prozent und im besten Fall bei +0.03 Prozent aller Fiskalerträge.

Grafik 2: Fiskaleffekte im Verhältnis zu Fiskalerträgen



Quelle: Eigene Modellrechnungen und Eidgenössische Finanzverwaltung

Um die absoluten Beträge der möglichen Fiskaleffekte der 1:12 Initiative besser einordnen zu können, ist auch ein Vergleich mit aktuellen und kürzlich zurückliegenden Reformvorhaben hilfreich.

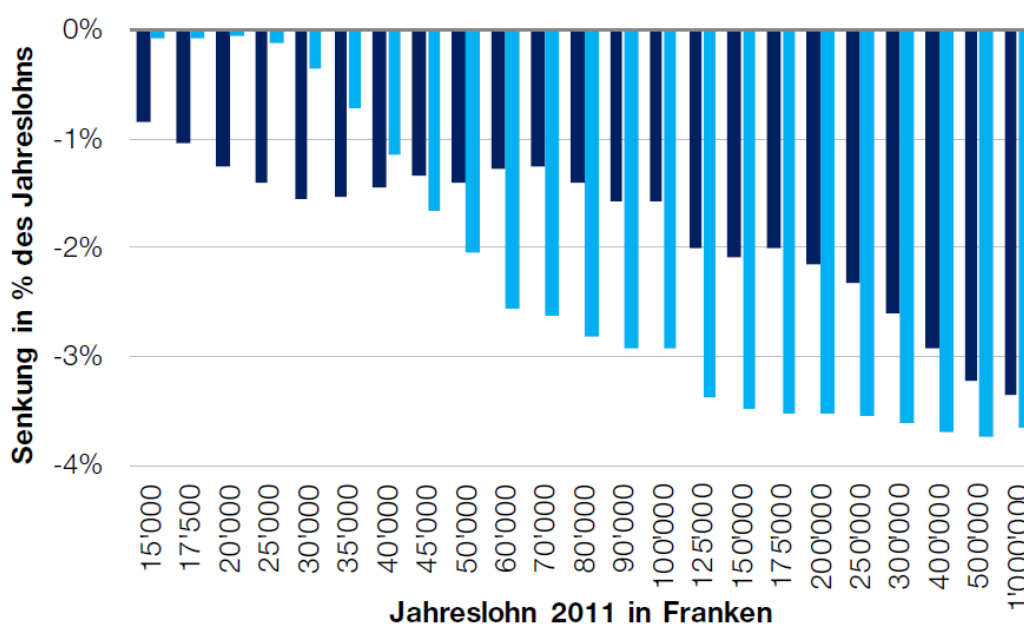
- Hierzu zählen die teilweise massiven **Steuersenkungen der direkten Einkommenssteuern zwischen 2000 und 2011**, von denen vor allem die Gutverdienenden profitiert haben (Vgl. hierzu Grafik 3). Bund, Kantone und Gemeinden würden **jährlich rund 1.1 Milliarden Franken** mehr Steuern bei den Arbeitnehmenden mit Einkommen über 250'000 Franken

einnehmen, wenn heute für die Topverdiener noch die gleichen Sätze gelten würden wie im Jahr 2000. Das sind 37 Mal mehr, als im schlechtesten Modell-Szenario auf dem Spiel steht.

- Die **Unternehmenssteuerreform II (USR II)**, die zwischen Juli 2008 und Anfang 2011 eingeführt wurde, erlaubt die steuerfreie Ausschüttung von Kapitaleinlagen, die den Aktiennennwert übersteigen. Diese Steuergeschenke an Aktionäre haben gemäss Bundesrat jährliche Steuerausfälle von 480 bis 600 Millionen Franken zur Folge (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013b). Hinzu kommen noch einmal Einbussen bei der AHV in Höhe von mehreren hundert Millionen Franken, wie Andreas Dummermuth, Vizepräsident der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen, in der Handelszeitung (2012) erklärte. Daniel Lampart (2012), Chefökonom des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, beziffert die Einnahmeausfälle für die AHV auf 300 bis 400 Millionen Franken. Dies bedeutet, dass die Unternehmenssteuerreform II, die es Aktienbesitzern ermöglicht, Steuern sowie Zahlungen an die Sozialversicherungen zu umgehen, zu **staatlichen Einnahmeausfällen von jährlich 780 Millionen bis 1 Milliarde** Franken führt. Rund 33 Mal mehr als im schlechtesten Szenario.
- Die **Familieninitiative der SVP** verlangt, dass Eltern, die ihre Kinder selber betreuen, ein mindestens gleich hoher Steuerabzug gewährt wird, wie Eltern, die ihre Kinder fremd betreuen lassen. Die Annahme dieser Initiative würde gemäss Schätzungen der Finanzdirektorenkonferenz zu Einnahmeausfällen bei den Kantonen im Umfang von 1 Milliarde Franken führen (FDK 2012: 2). Gemäss Botschaft des Bundesrates kämen noch einmal 390 Millionen Franken Ausfälle bei der direkten Bundessteuer hinzu (Schweizerischer Bundesrat 2012: 7236). Insgesamt käme es somit zu **Steuerausfällen in Höhe von 1.4 Milliarden** Franken. Das sind 47 Mal mehr als das hier berechnete schlechteste Szenario.

Grafik 3: Durchschnittliche Steuersenkungen nach Höhe des Bruttojahreslohns zwischen 2000 und 2011

Ledige (hellblaue Balken) und Verheiratete mit 2 Kindern (dunkelblauen Balken) im Bund, Kantonen und Gemeinden.



Quelle: Lampart et al. 2013: 48

5. Fazit

Wir haben versucht, in unseren Modellrechnungen so realitätsnahe Parameter wie irgend möglich zu verwenden. Die Berechnungen zeigen, dass die Auswirkungen der 1:12-Initiative auf die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen bei sorgfältiger und detaillierter Betrachtung vergleichsweise gering sind. Dem schlechtesten Szenario zufolge, welches von einem Maximallohn von 750'000 Franken und einer Verringerung der Lohnsumme zu Gunsten von Dividendenbezüglern ausgeht, resultiert insgesamt ein leichter Verlust von 30 Millionen Franken pro Jahr. Dies ist weniger als 1 Promille aller Fiskalerträge. Alle anderen Szenarien prognostizieren hingegen keine Belastung der Haushalte von Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften. Vielmehr ist im besten Fall sogar von einem positiven Effekt in Höhe von 50 Millionen Franken pro Jahr auszugehen.

6. Methoden- und Datenbesprechung

Die vorliegende Schätzung der Auswirkung der 1:12-Initiative auf die Fiskaleinnahmen in der Schweiz berücksichtigt die direkten Steuern von natürlichen und juristischen Personen, die Mehrwertsteuer, die Sozialversicherungen sowie Zweitrundeneffekte, die von Wachstumsimpulsen durch einen höheren Konsum ausgehen. Im Folgenden werden die Zahlengrundlage und die Rechenschritte der Schätzung näher besprochen.

6.1 Verwendung der frei werdenden Lohnsumme

Die frei werdende Lohnsumme wurde wie folgt berechnet:

$$\text{Frei werdende Lohnsumme} \equiv (\bar{\text{Lohn}}_{\text{Topverdiener}} - \text{Maximallohn}) \times \text{Anzahl}_{\text{Topverdiener}}$$

Wie in Kapitel 2 ausgeführt, wird die Lohnsumme über dem Maximallohn je nach Szenario unterschiedlich zwischen Arbeitnehmenden einerseits und Unternehmen sowie Aktionären andererseits verteilt. Im Szenario mit der kleineren Lohnsumme gehen 60 Prozent der frei werdenden Löhne der Höchstverdiener an die Arbeitnehmenden. 40 Prozent stellen zusätzliche Unternehmensgewinne dar und fliessen anschliessend zu den Aktionären. Bei gleich bleibender Lohnsumme gehen 100 Prozent an die Arbeitnehmenden und kein Franken an die Aktionäre.

Es wurde weiter angenommen, dass die Lohnsumme, die an die Arbeitnehmenden gelangt, gleichmässig unter diesen verteilt wird. Die Zahlen zur frei werdenden Lohnsumme sowie zu den Arbeitnehmenden unterhalb der Maximallohngrenze stammen aus der AHV-Beitragszahlerstatistik 2010 des Bundesamts für Sozialversicherungen.

6.2 Direkte Steuern

Steuermindereinnahmen bei Topverdienern

Zunächst wurde eruiert, wie viele Arbeitnehmende in den einzelnen Kantonen von der 1:12-Initiative betroffen wären, also mehr als die angenommenen Höchstlöhne versteuern. Dazu wurde auf die Statistik der Direkten Bundessteuer des Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zurückgegriffen. Wir verwendeten die aktuellsten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2009.

Die Steuerdaten erlauben zwar zwischen Arbeitnehmenden, Selbständigen und Rentnern zu unterscheiden. Allerdings lässt sich nicht unterscheiden, aus welchen Einkommensarten (Kapitaleinkommen, Einkommen von Selbstständigen oder Renten) sich die Einkommen der einzelnen Gruppen zusammensetzen. Zudem gelten verheiratete Paare in den Steuerdaten als ein Steuerpflichtiger, weshalb nur Informationen zu ihrem gemeinsamen Einkommen vorliegen. Aus beiden Gründen könnten deshalb Arbeitnehmende berücksichtigt worden sein, die zwar hohe Löhne beziehen, aber nur wegen anderer Einkommensarten oder dem Einkommen ihres Ehegatten/ihrer Ehegattin über der Schwelle des angenommenen Maximallohn liegen. Diese statistische Unschärfe überschätzt sehr wahrscheinlich die Steuerausfälle bei den Topverdienern.

Ein weiteres Problem liegt darin, dass die ESTV keine direkten Angaben zu Steuerpflichtigen mit Bruttoeinkommen über 750'000 und 1'000'000 Franken macht. Die veröffentlichten Daten liegen nur für tiefere Einkommensstufen vor. Ihre Anzahl und Einkommenshöhe wurden deshalb wie in solchen Fällen üblich mittels Pareto-Extrapolation (vgl. Dell/Piketty/Saez 2005, Schalttegger/Gorgas 2011 oder Föllmi/Martinez 2012) für jeden Kanton geschätzt.

Nachdem die Anzahl betroffener Steuerpflichtigen identifiziert wurde, wurde für jeden Kanton die Steuerbelastung der Einkommen (durch Bundes-, Kantons, Gemeinde- und Kirchensteuer) über dem Höchstlohn berechnet. Die verwendeten Steuersätze stammen aus der ESTV-Publikation zur Steuerbelastung in den Kantonshauptorten aus dem Jahr 2010 (ESTV 2011). Da die Steuerdaten aus dem Jahr 2009 stammen, wurde für die Teuerung zwischen 2009 und 2010 korrigiert. Weiter wurde angenommen, dass die Steuerpflichtigen in einer Gemeinde wohnen, deren Steuerfuss dem des 1. Quartils aller Gemeinden im jeweiligen Kanton entspricht. Damit wurde berücksichtigt, dass die Topverdiener eher in steuergünstigen Gemeinden wohnen als in den Kantonshauptorten mit in der Regel hohen Steuerfüssen.

Direkte Steuern bei übrigen Lohnempfängern

Die bei den Topverdienern wegfallende Lohnsumme wurde anschliessend - je nach Szenario zu 60 oder 100 Prozent - zu gleichen Teilen an die übrigen Arbeitnehmenden verteilt. Auf dieses zusätzliche Einkommen müssen diese wiederum Steuern bezahlen. Wir haben einen Grenzsteuersatz von 15.3% bei den Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern angenommen und einen solchen von 2.3% bei den Bundessteuern unterstellt. Das entspricht dem mit der Verteilung der Steuerpflichtigen nach Einkommen gewichteten durchschnittlichen Grenzsteuersatz aller Steuerpflichtigen mit Reineinkommen unter 150'000 Franken in der Schweiz.

Der gewichtete durchschnittliche Grenzsteuersatz wurde mit ESTV-Daten zur Direkten Bundessteuer von 2009 sowie zur Steuerbelastung in den Kantonshauptorten im Jahr 2010 berechnet. Um den durchschnittlichen kantonalen Steuersatz zu berechnen, wurde mit der Kantonsbevölkerung ein kantonaler Durchschnitt gebildet.

Gewinnsteuer bei den Unternehmen

Im Szenario „Kleinere Lohnsumme“ geht ein Teil der wegfallenden Lohnsumme der Topverdiener an die Kapitaleigner. Zunächst äussert sich dies jedoch in höheren Unternehmensgewinnen. Auf diesen zusätzlichen Gewinnen werden Gewinnsteuern bezahlt. Die zusätzlichen Gewinne werden im Modell mit dem durchschnittlichen Gewinnsteuersatz des Bundes von 7.8 Prozent sowie dem durchschnittlichen effektiven Satz in den Kantonen von 8.6 Prozent versteuert. Letztere ergeben sich aus den Einnahmen der Kantone aus der direkten Besteuerung von juristischen Personen (ohne Kapitalsteuer) geteilt durch die um die Beteiligungen bereinigten steuerbaren Gewinne.

Direkte Steuern bei Dividendenempfängern

In den Modellrechnungen wurde angenommen, dass 60 Prozent der Aktien von Ausländern gehalten werden. Den tatsächlichen Anteil der von Ausländern gehaltenen Aktien wird damit vermutlich eher überschätzt (vgl. z.B. Ryser 2008). Auf Dividenden, die an diese Aktionäre fliessen, fallen keine Einkommenssteuern in der Schweiz an. Allerdings wurde angenommen, dass 18.04 Prozent der 35 Prozent Verrechnungssteuer, die auf die Dividenden bezahlt werden, von den ausländischen AktionärInnen nicht zurückgefordert werden. Das entspricht der durchschnittlichen nicht zurückgeforderten Verrechnungssteuer im Jahr 2010.

Auf den restlichen 40 Prozent Dividenden, die an Einheimische ausgeschüttet werden, müssen Einkommenssteuern in der Schweiz gezahlt werden. Die zu Grunde gelegten Grenzsteuersätze sind 24 Prozent für Kantons- und Gemeindesteuern und 11.7 Prozent für Bundessteuern. Das entspricht dem durchschnittlichen mit der Verteilung der Steuerpflichtigen gewichteten Grenzsteuersatz aller Arbeitnehmenden mit Reineinkommen über 200'000 Franken in der Schweiz. Diese Annahme wurde getroffen, da die Aktienbesitzenden im Schnitt wohlhabender sind als die Durchschnittsbürger (vgl. z.B. Birchler/Volkart/Ettlin/Hegglin 2010).

Die nachfolgende Tabelle 6.1 zeigt die Sensitivitätsanalyse für den Totaleffekt, wenn der Anteil des ausländischen Aktienbesitzes variiert.

Tabelle 6.1:
Totaleffekt in Abhängigkeit des Anteils des Aktienbesitzes im Ausland

in Mio. pro Jahr, kursiv und fett zeigt die gewählten Annahmen

Maximallohn	750'000		1'000'000	
	Kleinere	Gleiche	Kleinere	Gleiche
<i>Anteil Aktienbesitz im Ausland</i>				
30%	90	60	80	60
40%	50	60	50	60
50%	10	60	20	60
60%	-20	60	0	60
70%	-60	60	-30	60
80%	-90	60	-60	60

6.3 Differenz der Konsumneigung und Mehrwertsteuer

Differenz der Konsumneigung

Je höher das Einkommen, desto geringer die Konsumneigung. Die Manager konsumieren mit ihrem Lohn über dem Maximallohn weniger als die durchschnittlichen Arbeitnehmenden mit dem zusätzlichen Lohn, den sie dank der 1:12-Initiative erhalten. Es wurde angenommen, dass die Differenz in der Konsumneigung 40 Prozentpunkte beträgt. Von der rückverteilten Lohnsumme fließen also 40 Prozent zusätzlich in den Konsum.

Auch bei den AktionärInnen in der Schweiz wurde eine höhere Konsumneigung als bei den Topverdienern angenommen. Da es sich bei ihnen in der Regel um Personen mit hohem Einkommen handelt, wurde mit 25 Prozentpunkten eine kleinere Differenz in der Konsumneigung zugrunde gelegt.

Hier finden sich die unterschiedlichen Totaleffekte, wenn andere Differenzen der Konsumneigung angenommen worden wären:

Tabelle 6.2:
Totaleffekt in Abhängigkeit der Konsumneigungs-Differenz zwischen Top- und Normalverdienern

in Mio. pro Jahr, kursiv und fett zeigt die gewählten Annahmen

Maximallohn	750'000		1'000'000	
	Kleinere	Gleiche	Kleinere	Gleiche
<i>Konsumneigungs-Differenz zwischen Top- und Normalverdienern</i>				
10%	-190	-220	-130	-160
20%	-130	-130	-90	-80
30%	-80	-30	-50	-10
40%	-20	60	0	60
50%	30	150	40	130
60%	90	250	80	200

Tabelle 6.3:
Totaleffekt in Abhängigkeit der Konsumneigungs-Differenz zwischen Topverdienern und Aktionären

in Mio. pro Jahr, kursiv und fett zeigt die gewählten Annahmen

Maximallohn	750'000		1'000'000	
	Kleinere	Gleiche	Kleinere	Gleiche
<i>Konsumneigungs-Differenz zwischen Topverdienern und Aktionären</i>				
0%	-70	60	-40	60
10%	-50	60	-30	60
20%	-30	60	-10	60
25%	-20	60	0	60
30%	-10	60	0	60
40%	10	60	20	60

Mehrwertsteuer

Der zusätzliche Konsum, generiert entsprechend höhere Mehrwertsteuereinnahmen. Es wurde angenommen, dass 6.2 Prozent davon an den Fiskus fließen. Das entspricht dem effektiven Mehrwertsteuersatz (Mehrwertsteuer-Einnahmen geteilt durch Konsum nach Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung) im Jahr 2010.

6.4 Sozialversicherungen

AHV/IV/EO

Wird ein Teil der wegfallenden Lohnsumme dazu verwendet die Dividenden zu erhöhen (Szenario „Kleinere Lohnsumme“), reduzieren sich die Einnahmen der AHV, IV und EO um 10,3% (Beitragssatz der Arbeitgebenden und -nehmenden für AHV, IV und EO) der zusätzlichen Dividendenausschüttungen, da auf Dividendenzahlungen keine AHV/IV/EO-Beiträge anfallen. Bleibt die Lohnsumme gleich, hat dies keine Auswirkungen auf die Einnahmen, weil auf jeden Franken Lohn der gleiche Beitrag an diese Sozialversicherungen bezahlt wird.

Unfallversicherung (UV)

Der durchschnittliche Versicherungssatz im Jahr 2012 betrug 2.9%. Bei der UV sind nur Löhne bis 126'000 Franken versichert. Nach Lohnstrukturhebung des Bundesamts für Statistik verdienen rund 90 Prozent der Arbeitnehmenden weniger. Deren Satzdifferenz zu den Lohnbestandteilen der Topverdiener über dem Maximallohn liegt somit bei 2.9%, da diese heute nicht versichert sind. Die anderen 10% Arbeitnehmenden zahlen wie die Topverdiener keine UV-Beiträge auf den Einkommensanteilen über 126'000. Der Teil der frei werdenden (Manager-)Lohnsumme, der an die Arbeitnehmenden geht (nicht aber der Anteil, der in Dividendenzahlungen fließt), generiert daher folgende zusätzliche UV-Beiträge:

$$90\% \times 2.9\% \times [\text{frei werdende Lohnsumme an Arbeitnehmende}]$$

Allerdings steigt mit höheren versicherten Löhnen auch ein Teil der Versicherungsleistungen (z.B. Krankentagegeld oder Rentenzahlungen). Andere Ausgabenkomponenten verändern sich hingegen nicht mit steigenden Beitragszahlungen (wie Heilungskosten, Verwaltungskosten oder Unfallverhütungskosten). Diese Ausgabenkomponenten machen insgesamt 40 Prozent der

Gesamtausgaben der UV aus. Von den zusätzlich eingenommenen Beiträgen führen daher in unserem Modell nur 40 Prozent zu Netto-Mehreinnahmen.

Arbeitslosenversicherung

Der Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung liegt bei 2.2% für Einkommen bis 126'000 (was zugleich der maximale versicherte Verdienst ist). Auf alle Einkommen über 126'000 muss ab dem 1. Januar 2014 das so genannte Solidaritätsprozent entrichtet werden.¹² In den Modellrechnungen wurde das berücksichtigt. Auf den Bestandteilen über dem unterstellten Maximallohn, die mit der 1:12-Initiative nicht mehr an die Topverdiener entrichtet werden, wird somit 1% ALV-Beiträge bezahlt. Die durch die 1:12-Initiative an andere Arbeitnehmende umverteilte Lohnsumme (nicht aber die zusätzlichen Dividendenzahlungen) generiert für die ALV daher zusätzliche Beiträge von 1.2% (Differenz zwischen ordentlichem Beitragssatz und dem Solidaritätsprozent) für die 90% der Arbeitnehmenden unter 126'000 Franken Jahreseinkommen. Auch hier muss jedoch berücksichtigt werden, dass höhere Versicherungsbeiträge auch höhere Versicherungsleistungen nach sich ziehen. Da die Höhe der Ersatzleistung bei 70% bis 80% des maximalen versicherten Verdienstes liegt, betragen die Nettomehreinnahmen der ALV für diejenigen unter 126'000 Franken Jahresverdienst nur 20% der zusätzlichen Beiträge. Es resultieren somit zusätzliche ALV-Einnahmen von:

$$(20\% \times 1.2\% \times 90\%) \times [\text{frei werdende Lohnsumme an Arbeitnehmende}]$$

6.5 Zweitrundeneffekte

Der durch die Einkommens-Rückverteilung an Lohn- und DividendenempfängerInnen zusätzlich generierte Konsum (siehe Mehrwertsteuerberechnung) bringt nicht nur zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen, sondern generiert auch neue Einkommen. Auf diesen Einkommen fallen wiederum Fiskaleinnahmen an. Um eine Aussage zu diesen zusätzlichen Einnahmen zu machen, haben wir deshalb den Zweitrundeneffekt der Einkommensrückverteilung geschätzt.

Dazu haben wir angenommen, dass 71% des zusätzlichen Konsums in der Schweiz verbleibt und hierzulande Einkommen generiert. Der Rest fliesst über Importe ins Ausland.¹³ Auf dieses zusätzliche, durch den Zweitrundeneffekt generierte Einkommen werden nun einmalig Sozialversicherungsbeiträge und Steuern bezahlt. Dazu wurde näherungsweise die Fiskalquote im Jahr 2010 (aufgeteilt nach Sozialversicherungen, Bund, Kantone, Gemeinde) als effektiven Abgabensatz verwendet.

Nachfolgend die Tabelle mit den variierenden Totaleffekten in Abhängigkeit des unterschiedlichen Konsumanteils in der Schweiz.

Konsumanteil in der Schweiz

40%	-110	-60	-20	-70	-40	-30
50%	-80	-20	20	-50	0	10
60%	-50	20	70	-30	30	40
71%	-20	60	110	0	60	80
80%	10	100	160	20	90	110
90%	30	140	200	40	120	140

¹² Bisher musste es lediglich auf Lohnbestandteile zwischen 126'000 und 315'000 bezahlt werden.

¹³ Zur Berechnung des Importanteils der Konsumausgaben privater Haushalte haben wir angenommen, dass alle Importe von Konsumgütern, alle Importe von Kunstgegenständen und Antiquitäten, sowie ein Drittel der Importe von Energieträgern auf das Konto privater Haushalte gehen. Dies macht gemäss Aussenhandelsstatistik 45% der gesamten Warenimporte aus. Des Weiteren haben wir angenommen, dass zwei Drittel der im Ausland bezogenen Tourismus- und Transportdienstleistungen, die gesamten Privatversicherungsdienstleistungen sowie 50% der Post-, Kurier- und Fernmeldedienstleistungen auf das Konto privater Haushalte gehen. Gemäss Dienstleistungsbilanz entspricht dies 29% der gesamten Dienstleistungsimporte.

7. Literatur und Quellen

1:12-Initiativkomitee (2013): „Was will die 1:12-Initiative“.

Baumann, Beat und Dilan Aksoy (2013): Die Lohnschere öffnet sich weiter. Unia Lohnschere-Studie 2013.

Bebchuk, Lucian A. und Jesse M. Fried (2006): „Pay without Performance: Overview of the Issues“, *Journal of Applied Corporate Finance* 17(4): 8–23.

Birchler Urs, Rudolf Volkart, Daniel Ettl und René Hegglin (2011): Aktienbesitz in der Schweiz 2010, Institut für Banking und Finance, Universität Zürich.

Dell, Fabian, Thomas Piketty und Emanuel Saez (2005): „Income and wealth concentration in Switzerland over the 20th century“, CEPR Discussion Paper Series, No. 5090.

Dynan, Karen E., Jonathan Skinner und Stephen P. Zeldes (2004): „Do the rich save more?“, *Journal of Political Economy* 112/2: 397-444.

Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) (2011): „Steuerbelastung in den Kantonshauptorten 2010“, <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00720/01204/index.html?lang=de>.

Finanzdirektorenkonferenz (FDK) (2012): „Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) empfiehlt die Volksinitiative ‚Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen‘ zur Ablehnung“. Medienmitteilung vom 20. November 2012.

Föllmi, Reto und Isabel Martínez (2012): Volatile Top Income Shares in Switzerland? Reassessing the Evolution between 1981 and 2008. University of St. Gallen, Department of Economics. Discussion Paper 2012–27.

Gabaix, Xavier und Augustin Landier (2008): „Why has CEO Pay Increased so much?“, *The Quarterly Journal of Economics* (1): 49–100.

Gallusser, David (2013): „Macht, Nachahmung und Boni – weshalb die Managerlöhne explodierten“. In: JUSO/Denknetz (Hrsg.): Lohnverteilung und 1:12-Initiative. Gerechtigkeit und Demokratie auf dem Prüfstand: Zürich: 52-66.

Handelszeitung (2012): „Steuertricks auf Kosten der AHV“ <http://www.handelszeitung.ch/politik/steuertricks-auf-kosten-der-ahv>.

Japelli, Tullio und Luigi Pistaferri (2012): „Fiscal Policy and MPC Heterogeneity“. C.E.P.R. Discussion Papers 9333, <http://www.stanford.edu/~pista/MPC.pdf>.

Lampart, Daniel (2012): „300 bis 400 Mio. weniger für die AHV wegen Merz-Unternehmenssteuerreform“, Blog-Beitrag vom 19.10.2012: <http://www.sgb.ch/aktuell/blog-daniel-lampart/entry/300-bis-400-mio-weniger-fuer-die-ahv-wegen-merz-unternehmenssteuerreform/year/2012/month/10/day/19/>.

Lampart, Daniel, David Gallusser und Daniel Kopp (2013): Lohndruck und ungerechte Verteilung. Hrsg: SGB.

Keuschnigg Christian, Christian Jaag, Sonia Strube Martins, José Parra Moyano und Ivo Scherrer (2013): „Auswirkungen der 1:12 Initiative. Studie im Auftrag des Schweizerischen Gewerbeverbandes“, 5. September 2013.

Ryser, Hansjörg (2008): „Aktionariat: Die süsse Seite der Swissness“, *Bilanz* 14/08 vom 29.8.2008.

Schaltegger, Christoph. A. und Christoph Gorgas (2011): The evolution of top incomes in Switzerland over the 20th century, CERMA Working Paper, No. 2011.

Schütz, Dirk (2006): Gierige Chefs. Warum kein Manager zwanzig Millionen wert ist. Zürich.

Schweizerischer Bundesrat (2012): Botschaft zur Volksinitiative „Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen“ vom 4. Juli 2012.

Schweizerischer Bundesrat (2013a): Antwort vom 13.09.2013 auf die Interpellation von Jean-François Rime: Volksinitiative "1:12 - Für gerechte Löhne". Auswirkungen auf die Sozialversicherungen.
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133515.

Schweizerischer Bundesrat (2013b): Antwort vom 13.02.2013 auf die Interpellation von Margret Kiener Nellen: Unternehmenssteuerreform II. Wie viele Milliarden Steuerausfälle wegen Kapitaleinlageprinzip? http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20124266.