



Universität St.Gallen

**swiss economics**

# Auswirkung der 1:12-Initiative

Studie im Auftrag des Schweizerischen Gewerbeverbands

5. September 2013

Prof. Dr. Christian Keuschnigg	Universität St. Gallen
Dr. Christian Jaag	Swiss Economics
Dr. Sonia Strube Martins	Swiss Economics
José Parra Moyano, B.A.	Swiss Economics
Ivo Scherrer, B.A.	Swiss Economics



## **Inhalt**

Zusammenfassung.....	6
1. Studiengegenstand und Vorgehen.....	11
2. Die 1:12-Initiative.....	12
2.1 Politischer Kontext der Initiative.....	12
2.2 Der Initiativtext und seine Anliegen.....	13
2.3 Betroffene Unternehmen.....	14
3. Grundsätzliche Auswirkungen der 1:12-Initiative.....	16
3.1 Auswirkungen einer Annahme der 1:12-Initiative.....	16
3.2 Möglichkeiten zur Umgehung der 1:12-Initiative.....	17
3.3 Potentielle Auswirkungen einer effektiven Umsetzung der Initiative.....	18
3.4 Effektivität der 1:12-Initiative und Interventionsalternativen.....	21
4. Steuersystem und AHV in der Schweiz.....	24
4.1 Grundzüge des schweizerischen Steuersystems.....	24
4.2 Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV).....	27
4.3 Die Umverteilungswirkungen des Schweizer Steuer- und Transfersystems.....	29
5. Auswirkungen auf Steuer- und AHV-Einnahmen.....	32
5.1 Hauptszenarien.....	32
5.2 Subsznarien.....	33
5.3 Wirkungszusammenhänge in den Szenarien.....	37
5.4 Hauptszenario I: Lohnobergrenze CHF 500'000, keine Abwanderung.....	38
5.5 Hauptszenario II: Lohnobergrenze CHF 500'000, Abwanderung.....	41
5.6 Hauptszenario III: Lohnobergrenze CHF 750'000 keine Abwanderung.....	44
6. Konsequenzen und kompensatorische Massnahmen.....	46
7. Fazit.....	48
8. Literatur.....	49
Anhang A: Annahmen, Methodik und Datengrundlage der Simulation.....	54
Anhang B: Steuertarife und Umverteilungswirkungen.....	56
Direkte Bundessteuer (natürliche Personen).....	56
Kantonale Einkommensteuer im Kanton Zürich (natürliche Personen).....	56
Kantonale Einkommensteuer im Kanton Luzern (natürliche Personen).....	57
Kantonale Einkommensteuer im Kanton Waadt (natürliche Personen).....	57
Anhang C: Sensitivitätsanalyse.....	58
Sensitivitätsanalyse zu den Annahmen zur Dividendenbesteuerung.....	58
Sensitivitätsanalyse zu den Annahmen zur Abwanderung.....	58

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Verhältnisse zwischen Höchst- und Tiefstlöhnen.....	15
Abbildung 2: Übersicht über die Analysestruktur .....	16
Abbildung 3: Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden .....	24
Abbildung 4: Fiskalische und nichtfiskalische Einnahmen des Bundes nach Art.....	25
Abbildung 5: Anteil Steuerarten am gesamten Fiskalertrag ausgewählter Kantone .....	25
Abbildung 6: Steuerpflichtige, steuerbares Einkommen und Steuererträge .....	26
Abbildung 7: Anteil Einnahmearten an gesamten AHV-Einnahmen .....	28
Abbildung 8: Individuelle Altersrenten abhängig vom AHV-Einkommen .....	28
Abbildung 9: Anteil verschiedener Einkommensklassen an der Finanzierung der AHV	29
Abbildung 10: Gini-Koeffizienten für Äquivalenzeinkommen.....	30
Abbildung 11: Einkommensquintilverhältnis in ausgewählten Staaten, 2007 – 2011.....	31
Abbildung 12: Veränderung der Lohnstruktur für die Szenarien Aa/Ac.....	35
Abbildung 13: Veränderung der Lohnstruktur für das Szenario Ab. ....	35
Abbildung 14: Veränderung der Lohnstruktur für Szenarien Ba/Bc.....	36
Abbildung 15: Veränderung der Lohnstruktur für Szenario Bb. ....	37
Abbildung 16: Arbeitnehmer nach Erwerbseinkommensklassen im Szenario I.....	38
Abbildung 17: Löhne vor und nach Umsetzung der Initiative im Szenario I .....	39
Abbildung 18: Arbeitnehmer nach Erwerbseinkommensklassen im Szenario II .....	42
Abbildung 19: Arbeitnehmer nach Erwerbseinkommensklassen im Szenario III.....	44

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Übersicht über die drei Hauptszenarien und die Subszenarien.....	33
Tabelle 2: Wirkungszusammenhänge in den Szenarien.....	37
Tabelle 3: Auswirkungen in Szenario I.....	41
Tabelle 4: Auswirkungen in Szenario II.....	43
Tabelle 5: Auswirkungen in Szenario III .....	45
Tabelle 6: Vereinfachte Darstellung der Einkommensbegriffe.....	54
Tabelle 7: Steuertarife der direkten Bundessteuer für natürliche Personen .....	56
Tabelle 8: Steuerpflichtige im Kanton Zürich .....	57
Tabelle 9: Steuerpflichtige im Kanton Luzern.....	57
Tabelle 10: Steuerpflichtige im Kanton Waadt.....	57
Tabelle 11: Sensitivität bzgl. der Annahmen zur Dividendenbesteuerung .....	58
Tabelle 12: Sensitivität bzgl. der Annahmen zur Abwanderung .....	58

## **Abkürzungsverzeichnis**

AG	Aktiengesellschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CEO	Chief Executive Officer
ebd.	ebenda
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
IV	Invalidenversicherung
NBER	National Bureau of Economic Research
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
p.a.	per annum
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SMI	Swiss Market Index
SSK	Schweizerische Steuerkonferenz
vgl.	vergleiche
WEF	World Economic Forum
Ziff.	Ziffer

## **Zusammenfassung**

### **Die 1:12-Initiative**

Die Initianten der 1:12-Initiative möchten in der Bundesverfassung festlegen, dass innerhalb eines Unternehmens in einem Jahr niemand weniger verdienen darf als der bestbezahlte Mitarbeiter in einem Monat, oder niemand mehr als das Zwölfwache des niedrigsten Jahreslohns. Heute ist die Festsetzung der Löhne weitgehend Sache der Unternehmen und ihrer Mitarbeitenden, welche die Löhne direkt oder in einem Gesamtarbeitsvertrag aushandeln. Die Umsetzung der Initiative würde faktisch sehr hohe Löhne in der Schweiz verbieten. Eine wahrscheinliche Folge dieses Verbots wäre die Abwanderung von schweizerischen und ausländischen Spitzenverdienern, die künftig ihr Einkommen nicht mehr in der Schweiz versteuern würden. Auch weiteres Ausweichverhalten ist möglich. So könnten Unternehmen eine Deckelung der Löhne umgehen, indem sie sich neu organisieren und einzelne Mitarbeiterkategorien in separate Unternehmen auslagern. Von der Initiative dürften primär Grossunternehmen betroffen sein; bei KMU ist die Lohnspanne tendenziell tiefer und Selbständigerwerbende erfüllen die 1:12-Vorgabe jedenfalls.

### **Aktuelle Umverteilungswirkungen**

Neben der Kontrolle und Beschränkung von Managerlöhnen verfolgt die Initiative auch das Ziel einer stärkeren Umverteilung. Eine Lohnbegrenzung ist allerdings für Verteilungszwecke ungeeignet und kann sogar gegenteilige Effekte haben. Falls eine gleichmässigerer Verteilung von Einkommen oder Vermögen politisch gewünscht ist, dann ist dies nicht durch Eingriffe in die Lohnpolitik mit schwer kontrollierbaren Auswirkungen, sondern am effizientesten mit einer Anpassung des Steuer- und Transfersystems zu erreichen.

Aufgrund des progressiv ausgestalteten Tarifs der direkten Bundessteuer und der Einkommensteuern in den Kantonen tragen bereits heute die Steuerpflichtigen mit zunehmendem Einkommen einen zunehmend hohen Beitrag zum Steueraufkommen bei. Beispielsweise tragen die 2% Steuerpflichtigen mit den höchsten Einkommen 47% der direkten Bundessteuer, deren Ertrag allen zugutekommt. Ähnlich wie das Steuersystem wirkt auch die AHV stark umverteilend, da keine Obergrenze für die Beitragspflicht besteht. Hingegen ist bei hohen Einkommen nur ein Teil der Beiträge rentenbildend.

Mit der Beschränkung von hohen Löhnen hätte die 1:12-Initiative Auswirkungen auf dieses bestehende Umverteilungssystem, weil der Wegfall hoher Löhne das Steuersubstrat und die AHV-Beiträge reduziert. Die vorliegende Studie analysiert diese Auswirkungen im Detail und quantifiziert sie in verschiedenen Szenarien.

### **Studiendesign: Methode und Vorgehen**

Die Studie untersucht im Auftrag des Schweizerischen Gewerbeverbandes die potentiellen Auswirkungen der 1:12-Initiative auf die Staatseinnahmen aus der direkten Bundessteuer, auf die Einnahmen aus der kantonalen Einkommensteuer in ausgewählten Kantonen (ZH, LU, VD) sowie auf die Beitragseinnahmen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) in der Schweiz.

Eine allfällige Umsetzung der 1:12-Initiative müsste unternehmensspezifisch erfolgen. Für jedes einzelne Unternehmen wäre die zulässige Lohnspanne zu bestimmen. Auf-

grund der fehlenden Datengrundlage ist dies im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich. Vereinfachend und in der Absicht, die neu entstehende Lohnverteilung für die gesamte Schweiz modellieren zu können, wird die Annahme getroffen, dass aus der 1:12-Vorgabe eine faktische Lohnobergrenze für Arbeitnehmer resultiert, die dem zwölf-fachen eines angenommenen tiefsten Lohnes entspricht.

Im Auftrag und nach den Vorgaben des Schweizerischen Gewerbeverbands werden drei Szenarien quantifiziert:

- I. Lohnobergrenze bei CHF 500'000; keine Abwanderung
- II. Lohnobergrenze bei CHF 500'000, wobei angenommen wird, dass 5% der Unternehmen und 10% der betroffenen Arbeitnehmer abwandern
- III. Lohnobergrenze bei CHF 750'000; keine Abwanderung

Innerhalb der Szenarien werden zusätzliche Annahmen getroffen bezüglich der Verwendung der eingesparten Lohnsumme und der Auswirkungen auf die Lohnstruktur. Es werden drei verschiedene Varianten diskutiert:

- a. Die Lohnsummendifferenz wird als Dividende an die Eigentümer ausgeschüttet. Dabei wird beachtet, dass das entstehende Einkommen aus Vermögen nicht nur natürlichen Personen in der Schweiz zugute kommt, sondern teilweise ins Ausland abfließt.
- b. Die eingesparten Mittel werden zur Erhöhung von Löhnen unterhalb der Obergrenze verwendet.
- c. Die eingesparten Mittel gehen verloren bzw. werden unproduktiv im Unternehmen eingesetzt. Diese (unrealistische) Annahme wird in bisher veröffentlichten Analysen der 1:12-Initiative getroffen und stellt deren Vergleichbarkeit mit den vorliegenden Ergebnissen sicher.

Tabelle 1 zeigt die Systematik der analysierten Szenarien im Überblick.

	Hauptszenario	Szenario Lohnverteilung	Subszenario Mittelverwendung
Hauptszenario I	Lohnobergrenze CHF 500'000 Keine Abwanderung	Konzentration vormaliger Spitzenlöhne bei Lohnobergrenze (IA)	Ausschüttung als Dividende (IAa) Erhöhung tiefer Löhne (IAb) Unproduktive Verwendung (IAc)
		Stauchung der gesamten Lohnverteilung unterhalb Lohnobergrenze (IB)	Ausschüttung als Dividende (IBa) Erhöhung tiefer Löhne (IBb) Unproduktive Verwendung (IBc)
Hauptszenario II	Lohnobergrenze CHF 500'000 Abwanderung (5% der Unternehmen und 10% der betroffenen Arbeitnehmer)	Konzentration vormaliger Spitzenlöhne bei Lohnobergrenze (IIA)	Ausschüttung als Dividende (IIAa) Erhöhung tiefer Löhne (IIAb) Unproduktive Verwendung (IIAc)
		Stauchung der gesamten Lohnverteilung unterhalb Lohnobergrenze (IIB)	Ausschüttung als Dividende (IIBa) Erhöhung tiefer Löhne (IIBb) Unproduktive Verwendung (IIBc)
Hauptszenario III	Lohnobergrenze CHF 750'000 Keine Abwanderung	Konzentration vormaliger Spitzenlöhne bei Lohnobergrenze (IIIA)	Ausschüttung als Dividende (IIIAa) Erhöhung tiefer Löhne (IIIAb) Unproduktive Verwendung (IIIAc)
		Stauchung der gesamten Lohnverteilung unterhalb Lohnobergrenze (IIIB)	Ausschüttung als Dividende (IIIBa) Erhöhung tiefer Löhne (IIIBb) Unproduktive Verwendung (IIIBc)

**Tabelle 1: Übersicht über die drei Hauptszenarien und die Subszenarien.**

## Simulationsergebnisse

**Hauptzenario I:** Bei einer Lohnobergrenze von CHF 500'000 beträgt die von der Initiative betroffene Lohnsumme ca. CHF 10 Mrd. Ohne Anpassung der Lohnstruktur fällt aufgrund der Lohnobergrenze ein Grossteil davon weg – und damit auch die entsprechenden Einnahmen der direkten Bundessteuer, der kantonalen Einkommensteuer und der AHV. Ohne Abwanderung und mit einer unproduktiven Verwendung der Lohnsummendifferenz (Szenario IAc) betragen die Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer für natürliche Personen CHF 470 Mio. und bei der AHV CHF 460 Mio. Eine Umverteilung der konstant bleibenden gesamten Lohnsumme zugunsten tiefer Löhne (Szenario IAb) reduziert aufgrund der Progression die Einnahmen aus der Einkommensteuer. Bei der AHV hat eine solche Umverteilung keine Wirkung, da die Beiträge proportional erhoben werden.

Wird die eingesparte Lohnsumme an die Eigentümer ausgeschüttet (Szenario IAa), so hat dies zunächst einen positiven Effekt auf das Aufkommen der Unternehmenssteuer, weil der (steuerbare) Gewinn der Unternehmen um die Lohnsummendifferenz steigt. Zusätzlich nehmen bei gestiegenen Vermögenseinkommen durch die Besteuerung der Dividenden auch die Ausfälle bei der Einkommensteuer ab. Da von der Initiative primär grosse Unternehmen betroffen sind, wird angenommen, dass das Dividendenprivileg nicht greift. Deshalb unterliegt die Lohnsummendifferenz einer Doppelbesteuerung. Insgesamt steigen so die Einnahmen der direkten Bundessteuer um CHF 270 Mio. Allerdings läuft der Verteilungseffekt in diesem Fall den Anliegen der Initiative genau entgegen, das es tendenziell die Hochlohneempfänger sind, die auch ein hohes Vermögenseinkommen haben.

Mit einer Anpassung der gesamten Lohnstruktur (Szenarien IBa-c) sind weitere Lohnklassen von der Initiative betroffen. So sinken nicht nur die Steuereinnahmen bei Spitzeneinkommen über der Lohngrenze, sondern auch bei hohen Einkommen unterhalb der Grenze. Die Umverteilung der Lohnsummendifferenz zugunsten tiefer Löhne kann diesen Effekt nur teilweise kompensieren; durch die Steuerprogression wird die Verringerung des Steueraufkommens aus höheren Lohnklassen nur marginal aufgefangen.

Auf kantonalen Ebene zeigt sich, dass die Ergebnisse stark von der Verteilung der Steuerpflichtigen abhängen. In Luzern sind die Auswirkungen beispielsweise geringer als in Zürich oder Waadt, da dort der Anteil an Steuerzahlern mit einem hohen Einkommen bedeutend tiefer ist.

Ergebnisse in Mio. CHF	Szenario I					
	IAa	IAb	IAc	IBa	IBb	IBc
Auswirkung auf...						
...direkte Bundessteuer	270	-250	-470	510	-560	-980
...kantonale Einkommensteuer Zürich	-10	-40	-120	10	-80	-250
...kantonale Einkommensteuer Luzern	-1	-1	-8	-2	-2	-16
...kantonale Einkommensteuer Waadt	-38	-20	-70	-45	-40	-150
...AHV	-460	0	-460	-1'000	0	-1'000

**Definition der Szenarien:**

- A Nur Spitzenlöhne reduziert
- B Lohnstauchung
- a Gewinnsteigerung; Ausschüttung der Lohnsummendifferenz als Dividende
- b Verwendung der Lohnsummendifferenz zur Erhöhung von Löhnen unter der Obergrenze
- c Unproduktive Verwendung der Lohnsummendifferenz

**Tabelle 2: Auswirkungen im Szenario I.**

**Hauptszenario II:** Die Annahme einer Abwanderung von 5% der Unternehmen und 10% der betroffenen Arbeitnehmer hat zusätzliche, massive Auswirkungen – insbesondere auch auf die Einnahmen aus der Unternehmenssteuer als Teil der direkten Bundessteuer. Die Auswirkungen der Initiative mit Anpassung der Lohnstruktur und Umverteilung der Lohnsummendifferenz (Szenario IIBb) auf die direkte Bundessteuer sind in diesem Szenario aber tendenziell schwächer als ohne (Szenario IIAc). Das rührt daher, dass weniger Arbeitnehmer in der Schweiz verbleiben und so die Abnahme der Steuer- und AHV-Einnahmen bei den verbleibenden Löhnen geringer ist. Mit einer Abwanderung von Unternehmen sind die Auswirkungen auf die AHV relativ (verglichen mit dem Szenario ohne Abwanderung) grösser als auf die direkte Bundessteuer, weil diese proportional zum Lohneinkommen erhoben wird und von der Abwanderung Mitarbeiter sämtlicher Lohnklassen betroffen sind.

Ergebnisse in Mio. CHF	Szenario II					
	IIAa	IIAb	IIAc	IIBa	IIBb	IIBc
Auswirkung auf...						
...direkte Bundessteuer	-590	-1010	-1230	-360	-1190	-1640
...kantonale Einkommensteuer Zürich	-166	-190	-270	-230	-270	-440
...kantonale Einkommensteuer Luzern	-27	-3	-28	-39	-27	-40
...kantonale Einkommensteuer Waadt	-180	-170	-210	-250	-240	-250
...AHV	-1'710	-1'270	-1'710	-2'550	-1'590	-2'550

**Definition der Szenarien:**

A Nur Spitzenlöhne reduziert  
 B Lohnstauchung  
 a Gewinnsteigerung; Ausschüttung der Lohnsummendifferenz als Dividende  
 b Verwendung der Lohnsummendifferenz zur Erhöhung von Löhnen unter der Obergrenze  
 c Unproduktive Verwendung der Lohnsummendifferenz

**Tabelle 3: Auswirkungen im Szenario II.**

**Hauptszenario III:** Bei einer Lohnobergrenze von CHF 750'000 sind die Auswirkungen grundsätzlich gleich wie bei einer tieferen Grenze. Sie fallen jedoch geringer aus, weil bedeutend weniger Löhne auf die Obergrenze gesenkt werden müssen.

Ergebnisse in Mio. CHF	Szenario III					
	IIIAa	IIIAb	IIIAc	IIIBa	IIIBb	IIIBc
Auswirkung auf...						
...direkte Bundessteuer	190	-150	-290	470	-520	-910
...kantonale Einkommensteuer Zürich	0	-20	-70	0	-70	-220
...kantonale Einkommensteuer Luzern	-0	-1	-5	-1	-2	-16
...kantonale Einkommensteuer Waadt	-50	-10	-60	-40	-40	-140
...AHV	-290	0	-290	-600	0	-600

**Definition der Szenarien:**

A Nur Spitzenlöhne reduziert  
 B Lohnstauchung  
 a Gewinnsteigerung; Ausschüttung der Lohnsummendifferenz als Dividende  
 b Verwendung der Lohnsummendifferenz zur Erhöhung von Löhnen unter der Obergrenze  
 c Unproduktive Verwendung der Lohnsummendifferenz

**Tabelle 4: Auswirkungen im Szenario III.**

## Fazit

Die Auswirkungen einer Umsetzung der 1:12-Initiative auf die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer und der Einkommensteuer der Kantone sowie auf die Finanzierung der AHV wären beträchtlich. Sie variieren allerdings stark in Abhängigkeit der Annahmen darüber, wie die betroffenen Unternehmen der 1:12-Restriktion ausweichen

bzw. wie sie bezüglich ihrer Lohnstruktur und der Verwendung der Lohnsummendifferenz auf sie reagieren. Falls letztere vollständig umverteilt wird, sodass die Lohnsumme insgesamt konstant bleibt, hat dies (ohne Abwanderung) keine Auswirkungen auf die AHV, da deren Lohnbeiträge linear sind. Hingegen bewegen sich die Steuerausfälle mit einer Lohnobergrenze von CHF 500'000 bei der direkten Bundessteuer aufgrund der Progression in der Grössenordnung von CHF 500 Mio. bis 1 CHF Mrd. Falls die Lohnsummendifferenz den Unternehmens-Eigentümern zukommt, verschieben sich (wiederrum unter der Annahme keiner Abwanderung) die Steuereinnahmen von den natürlichen zu den juristischen Personen. Wegen der doppelten Besteuerung von Unternehmensgewinnen und Einkommen aus Vermögen, fallen die Steuereinnahmen vergleichsweise weniger stark bzw. können sogar steigen. Die AHV-Einnahmen gehen hingegen klar zurück, weil die Beiträge nur auf den Lohn- nicht aber auf den Vermögenseinkommen erhoben werden.

Werden auch Abwanderungswirkungen berücksichtigt, so sind die Auswirkungen auf die Unternehmens- sowie die Einkommensteuern und die AHV sehr gross: Es wäre mit Ausfällen von bis zu rund CHF 1.5 Mrd. bei der direkten Bundessteuer und bis zu CHF 2.5 Mrd. bei der AHV zu rechnen.

## 1. Studiengegenstand und Vorgehen

Die vorliegende Studie untersucht im Auftrag des Schweizerischen Gewerbeverbandes die potentiellen Auswirkungen der 1:12-Initiative auf die Staatseinnahmen aus der direkten Bundessteuer, auf die Einnahmen aus der kantonalen Einkommensteuer in ausgewählten Kantonen sowie auf die Beitragseinnahmen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) in der Schweiz.

Zunächst wird im zweiten Kapitel der politische Kontext der 1:12-Initiative beleuchtet (Kapitel 2.1), ihr Anliegen kurz dargelegt (Kapitel 2.2), sowie eine Einschätzung vorgenommen, welche Unternehmen von einer allfälligen Umsetzung direkt in ihrer Lohnpolitik betroffen sein könnten (Kapitel 2.3).

Im dritten Kapitel werden sodann die potentiellen volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Initiative qualitativ analysiert. Dabei wird zunächst die Signalwirkung, die von einer Annahme der Initiative ausgehen könnte, untersucht - unabhängig von der Frage, ob die Initiative tatsächlich im Sinn der Initianten umgesetzt werden kann oder nicht (Kapitel 3.1). Anschliessend werden Möglichkeiten zur Umgehung der Initiative durch betroffene Unternehmen diskutiert (Kapitel 3.2). Drittens werden potentielle Folgen für Unternehmen, Spitzenverdiener sowie die gesamte schweizerische Volkswirtschaft dargelegt, sofern die Vorlage im Sinn der Initianten umgesetzt wird (Kapitel 3.3). Abschliessend wird die Frage nach der Effektivität der 1:12-Vorlage angesprochen und werden alternative Möglichkeiten aufgezeigt, welche die Anliegen der Initiative ebenfalls mit weniger weit gehenden Interventionen umsetzen könnten (Kapitel 3.4).

Im vierten Kapitel werden die Grundzüge und Umverteilungsmechanismen im Schweizer Steuersystem (Kapitel 4.1) sowie der ersten Säule der Altersvorsorge (Kapitel 4.2) vorgestellt. Zudem werden die Umverteilungseffekte des gesamten bestehenden Steuer- und Sozialvorsorgesystems einem internationalen Vergleich unterzogen (Kapitel 4.3).

Im fünften Kapitel werden die Auswirkungen einer wirksamen Umsetzung der 1:12-Vorlage auf die Staatseinnahmen aus der direkten Bundessteuer, auf die Steuereinnahmen ausgewählter Kantone sowie auf die Einnahmen der AHV quantifiziert.

Vereinfachend und in der Absicht, die neu entstehende Lohnverteilung für die gesamte Schweiz modellieren zu können, wird für diese Studie die Annahme getroffen, dass aus der 1:12-Vorgabe eine faktische Lohnobergrenze resultiert, die dem zwölffachen eines angenommenen tiefsten Lohnes entspricht. In drei Hauptszenarien mit insgesamt je vier Subszenarien werden die möglichen Auswirkungen der 1:12 Vorlage simuliert. Die drei Hauptszenarien unterscheiden sich in der Höhe der angenommenen Lohnobergrenze sowie in der Frage, ob es in Folge der Annahme der Initiative zu einer Abwanderung von Unternehmen und Spitzenverdienern kommt (vgl. Kapitel 5.1). Die simulierten Auswirkungen auf den Ertrag aus der direkten Bundessteuer sowie auf die kantonale Staatssteuer in ausgewählten Kantonen sind in Kapitel 5.2 dargelegt. Die simulierten Auswirkungen auf die Einnahmen der AHV werden in Kapitel 5.3 gezeigt. Kapitel 5.4 gibt die Resultate im Überblick wieder.

In einem sechsten Kapitel werden schliesslich verschiedene kompensatorische Massnahmen angesprochen, die der öffentlichen Hand zur Verfügung stehen, um allfällige Mindereinnahmen zu kompensieren, die aus der Umsetzung der 1:12-Vorlage resultieren (Kapitel 6).

## 2. Die 1:12-Initiative

Als Basis für die nachfolgende Analyse gibt dieses Kapitel einen Überblick über den politischen Kontext (2.1), in dem die 1:12-Initiative entstanden ist und beleuchtet deren Forderungen (2.2). Kapitel 2.3 geht zudem kurz der Frage nach, welche Unternehmen von der 1:12-Initiative betroffen wären.

### 2.1 Politischer Kontext der Initiative

Im Kontext der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise werden die Effizienz und die Verteilungsgerechtigkeit des marktwirtschaftlichen Systems auch in der Schweiz vermehrt hinterfragt. Dabei besonders ins Rampenlicht gerückt sind die Höhe der Vergütungen von Geschäftsleitungsmitgliedern und Verwaltungsräten in Schweizer Grossunternehmen. Inwiefern bestehende Vergütungssysteme und die teils hohen Spitzenlöhne als effizient bzw. gerecht betrachtet werden können, ist zurzeit politisch stark umstritten.

Mit ihrer im März 2011 eingereichten „1:12 Initiative – Für gerechte Löhne“ haben die JungsozialistInnen Schweiz einen politischen Vorschlag zum Umgang mit hohen Löhnen entwickelt. Die Initiative verlangt, dass der höchste Lohn in einem Unternehmen nicht mehr als das Zwölfwache des tiefsten Lohnes im selben Unternehmen betragen darf. Volk und Stände stimmen im November 2013 über die Vorlage ab.

Der Bundesrat wie auch die Bundesversammlung (National- und Ständerat) empfehlen die Ablehnung dieser Initiative und unterbreiten keinen Gegenvorschlag. Der Bundesrat (2012) ist der Ansicht, dass

„Massnahmen im Bereich der Lohnbildung und Umverteilung der Einkommen, die bereits getroffen wurden oder zurzeit entwickelt werden, dafür besser geeignet sind... ohne die negativen Effekte der von der Volksinitiative vorgeschlagenen Lösung zu haben.“

Weitere politische Vorstösse befassen sich ebenfalls mit Fragen der Verteilungs- und Lohngerechtigkeit, d.h. mit den Fragen, ob durch staatliche Eingriffe ein Mindestlohn gewährleistet und wie mit den zum Teil als problematisch wahrgenommenen Spitzenlöhnen am anderen Ende der Lohnskala umgegangen werden soll. Dazu gehört die im März 2013 von Volk und Ständen angenommene Volksinitiative „gegen die Abzockerei“ („Minder-Initiative“), welche unter anderem die obligatorische Annahme der Gehälter der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates in börsenkotierten Unternehmen durch die Generalversammlung eingeführt hat (vgl. dazu auch Kapitel 3.2). Auch die vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) 2012 eingereichte und zustande gekommene eidgenössische Volksinitiative „Für den Schutz fairer Löhne – Mindestlohninitiative“ greift die Frage der Lohngerechtigkeit auf. Die Mindestlohninitiative fordert die Verankerung eines in allen Branchen geltenden Mindestlohns von CHF 22 pro Stunde für eine Vollzeitstelle (Schweizerischer Gewerkschaftsbund, 2011). Ein ähnliches Ziel verfolgten die beiden im Nationalrat gescheiterten parlamentarischen Initiativen<sup>1</sup> „Verankerung des Rechts auf einen Mindestlohn in der Bundesverfassung“ (2008) und „Einführung eines garantierten Mindestlohnes für Arbeitnehmer und eines zulässigen Höchstehinkommens“ (2005), wobei letztere ein maximales persönliches Nettoeinkommen einfüh-

---

<sup>1</sup> Beide parlamentarischen Initiativen wurden vom ehemaligen Waadtländer Nationalrat Josef Zisyadis (Partei der Arbeit) eingereicht.

ren wollte, das nicht mehr als dem Zehnfachen des Mindestlohnes hätte entsprechen dürfen (Bundesrat, 2013 sowie Bundesversammlung, 2013).

Zwei weitere Massnahmen betreffen die Vergütungspolitik in Finanzinstituten. So hat die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) im Rundschreiben 2010/01 Mindeststandards für die Vergütungssysteme von ihr unterstellten Finanzinstituten etabliert. Diese Standards gelten ergänzend zum bestehenden Obligationenrecht und zu börsenrechtlichen Offenlegungspflichten. Bei der Ausgestaltung der Vergütungssysteme soll insbesondere deren Anreizwirkungen geprüft werden, um zu verhindern, dass unangemessene Risiken eingegangen werden (vgl. FINMA, 2010). Zudem hat der Bundesrat seit der Einführung des Artikels 10a im Bankengesetz im September 2011 die Kompetenz, im Vergütungsbereich Massnahmen zu erlassen, sofern eine systemrelevante Bank direkt oder indirekt von staatlicher Unterstützung profitiert (Bundesrat, 2012).

## 2.2 Der Initiativtext und seine Anliegen

Die 1:12-Initiative möchte in der Bundesverfassung festlegen, dass innerhalb eines Unternehmens in einem Jahr niemand weniger verdienen darf als der bestbezahlte Mitarbeiter in einem Monat. Der Initiativtext lautet wie folgt (vgl. Bundesrat, 2012):

„I. Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art 110a (neu) Lohnpolitik

1) Der höchste in einem Unternehmen bezahlte Lohn darf nicht höher sein als das Zwölfwache des tiefsten vom gleichen Unternehmen bezahlten Lohnes. Als Lohn gilt die Summe aller Zuwendungen (Geld und Wert der Sach- und Dienstleistungen), welche im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit entrichtet werden.

2) Der Bund erlässt die notwendigen Vorschriften. Er regelt insbesondere:

- a. die Ausnahmen, namentlich betreffend den Lohn für Personen in Ausbildung, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Menschen mit geschützten Arbeitsplätzen;
- b. die Anwendung auf Leiharbeits- und Teilzeitarbeitsverhältnisse.

II. Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 197 Ziff. 8 (neu)

8. Übergangsbestimmung zu Art. 110a (neu) (Lohnpolitik)

Tritt die Bundesgesetzgebung nicht innerhalb von zwei Jahren nach Annahme von Artikel 110a durch Volk und Stände in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen bis zum Inkrafttreten der Bundesgesetzgebung auf dem Verordnungsweg.“

Gemäss Ausführungen der Initianten subsumiert der von ihnen verwendete Unternehmensbegriff öffentliche und private Unternehmen, wie auch Stiftungen und Vereine, „welche auf professioneller Basis Leute beschäftigen“ sowie „ganze vertikale Strukturen, ... beispielsweise Holdings“ (JungsozialistInnen Schweiz, 2009).

Die Initianten subsumieren unter dem Lohn „alles was im Zusammenhang mit einer Arbeitstätigkeit ausbezahlt wird“ (JungsozialistInnen Schweiz, 2009). Darunter fallen Löhne, Boni sowie Sachleistungen wie Geschenke und Arbeitsessen sowie weitere Dienstleistungen (vgl. ebd. sowie Art. 110a, Abs. 1, Satz 2).

Die 1:12-Vorlage sieht vor, gewisse Anstellungsverhältnisse von der neuen maximalen Lohnspanne auszunehmen. So würden die Löhne von Personen in Ausbildung, von Praktikantinnen und Praktikanten, sowie von Menschen mit geschützten Arbeitsplätzen in der Berechnung der Lohnspanne nicht berücksichtigt (vgl. Art. 110a, Abs. 2a sowie JungsozialistInnen Schweiz, 2009).

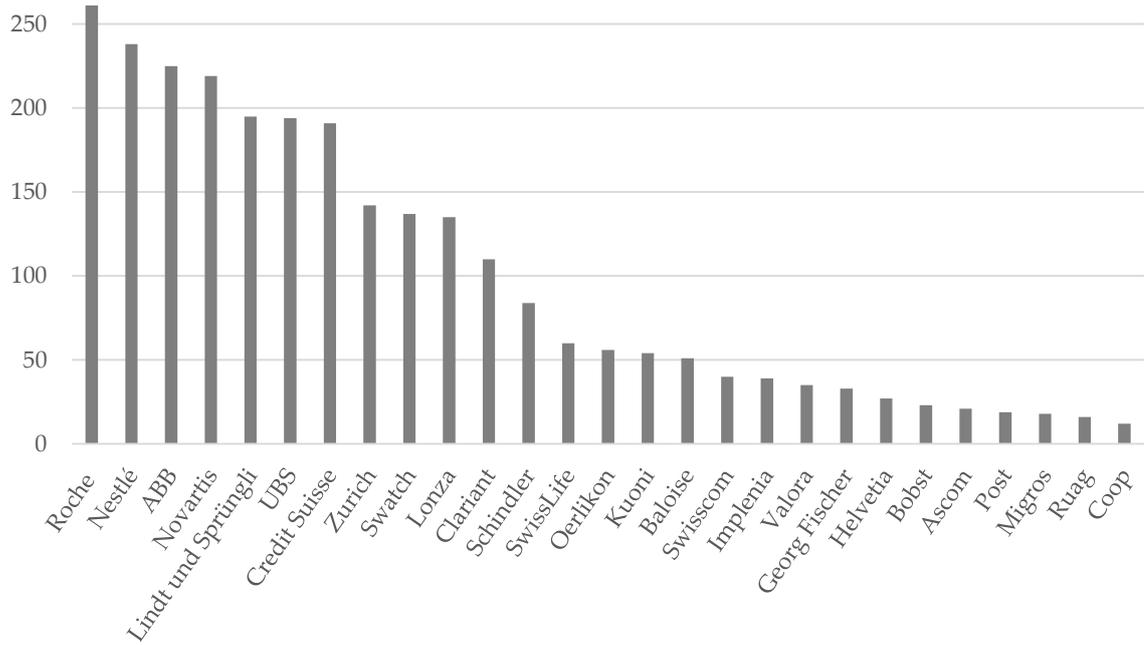
Für Leiharbeiter, die von einer Temporärfirma angestellt werden, würde nach Umsetzung der Initiative hingegen die Lohnspanne des Unternehmens gelten, in welchem die Leiharbeiter ihre Arbeit realisieren, (vgl. Art 110a, Abs. 2b. sowie JungsozialistInnen Schweiz, 2009).

Im Fall einer Annahme durch Volk und Stände müssten die Bundesversammlung und der Bundesrat die Umsetzung der Initiative in Gesetzes- und Verordnungsform konkretisieren. Die vorliegende Studie basiert auf dem Initiativtext. Allfällige Abweichungen zwischen dem Initiativtext und den daraus folgenden Bundesgesetzen und Verordnungen können naturgemäss nicht antizipiert werden.

### **2.3 Betroffene Unternehmen**

Die Gewerkschaft Unia (2008) hat für das Jahr 2007 für 42 ausgewählte Unternehmen berechnet, dass das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Lohn von Geschäftsleitungsmitgliedern und dem durchschnittlichen Tiefstlohn im Unternehmen oder in der entsprechenden Branche (bei CHF 49'000 angenommen) 1:56 betragen hat. Gemäss einer Studie von Travailsuisse (2013) hat dieses Verhältnis 2012 in einzelnen Unternehmen bis zu über 1:250 betragen. In Abbildung 1 werden die Verhältnisse von Maximal- und Minimallöhnen der 27 von Travailsuisse untersuchten Unternehmen dargestellt.

Diese Daten geben einen Hinweis darauf, dass die Pharma- und Finanzbranche von dieser Initiative – was die Löhne betrifft – am stärksten betroffen wären und ihre Lohnverteilung signifikant anpassen müssten, um sich an die 1:12-Vorgabe zu halten. Unternehmen aus den Bau- und Lebensmittelbranchen und der produzierenden Industrie müssten ihre Lohnpolitik ebenfalls stark korrigieren. Von den dargestellten Unternehmen erfüllt aktuell lediglich Coop die 1:12-Vorgabe. Die Untersuchungen von Travailsuisse deuten auch darauf hin, dass international orientierte Grossunternehmen, die eine grosse Anzahl an Funktionen und Standorten vereinen, von der 1:12-Vorgabe am stärksten betroffen wären. Kleinere und mittlere Unternehmen sowie Selbstständige, die vergleichsweise weniger Stufen einer Wertschöpfungskette abdecken, weisen dagegen tendenziell kleinere Lohnschere auf.



**Abbildung 1: Verhältnisse zwischen Höchst- und Tiefstlöhnen in ausgewählten Unternehmen, 2012.**

Quelle: Travailsuisse (2013).

### 3. Grundsätzliche Auswirkungen der 1:12-Initiative

Nachfolgend werden die möglichen Auswirkungen von Annahme und Umsetzung der 1:12-Initiative qualitativ untersucht. Die potentiellen Auswirkungen, welche die blossen *Annahme* der Initiative in Form einer Signalwirkung für die zukünftige Entwicklung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen mit sich bringen könnten, werden in Kapitel 3.1 analysiert. In Kapitel 3.2 werden Möglichkeiten zur Umgehung der Initiative durch betroffene Unternehmen und Führungskräfte diskutiert, die dazu führen würden, dass die von der 1:12-Initiative betroffenen Unternehmen ihre Lohnstrukturen nicht anpassen müssten. In Kapitel 3.3 werden die möglichen Folgen qualitativ abgeschätzt, die eine tatsächliche *Umsetzung* der Initiative im Sinn der Initianten für die Schweizer Volkswirtschaft haben könnte, das heisst, unter der Annahme, dass die betroffenen Unternehmen die 1:12-Vorgabe nicht umgehen könnten und ihre Lohnstruktur anpassen müssten. In Kapitel 3.4 werden schliesslich die Effektivität der 1:12-Initiative und potentielle Interventionsalternativen diskutiert. Abbildung 2 zeigt die Struktur der Analyse im Überblick.

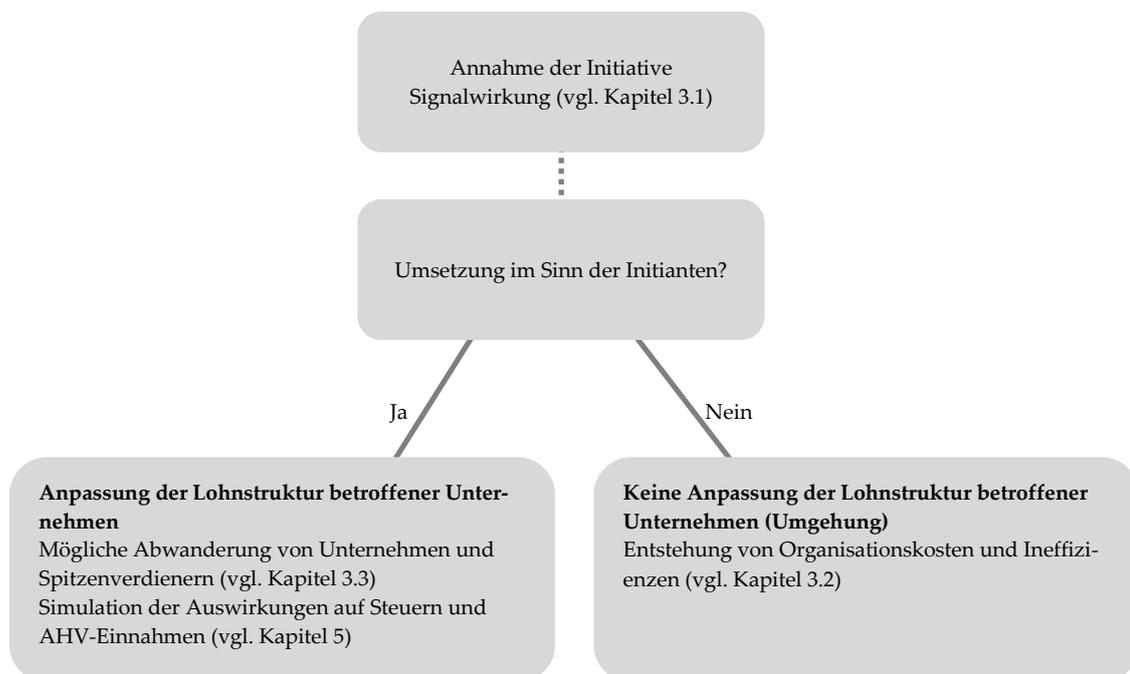


Abbildung 2: Übersicht über die Analysestruktur.

#### 3.1 Auswirkungen einer Annahme der 1:12-Initiative

Die Schweiz wird heute im internationalen Vergleich u.a. aufgrund ihrer hohen Innovationskraft sowie in Anbetracht gut funktionierender öffentlicher Institutionen und vergleichsweise niedriger Steuern als stabile und attraktive Volkswirtschaft angesehen. In internationalen Standortrankings belegt die Schweiz entsprechend Spitzenplätze – je nach Auswahl und Gewichtung verschiedener Kriterien. Viermal hintereinander (2010/2011, 2011/2012, 2012/2013 sowie 2013/2014) wurde sie beispielsweise vom World Economic Forum (2013) als die wettbewerbsfähigste aller Volkswirtschaften eingestuft.

Es ist wahrscheinlich, dass die Standortattraktivität der Schweiz bei einer Annahme der 1:12-Initiative in jedem Fall in Mitleidenschaft gezogen wird – unabhängig davon, ob die Initiative im Sinn der Initianten umgesetzt werden kann oder nicht. Grundsätzlich

gilt, dass eine neue Einschränkung hohe Einkommen nur verringern, aber niemals erhöhen kann. Es ist davon auszugehen, dass von der Annahme der Initiative eine Signalwirkung ausgehen wird, die auf eine starke Regulierungsbereitschaft seitens der Schweiz hindeutet. Dies bedeutet für ansässige Unternehmen eine potentielle zunehmende Rechtsunsicherheit bezüglich der Rahmenbedingungen.

Falls die Initiative im Sinn der Initianten umgesetzt wird und nicht umgangen werden kann, werden die Wirtschafts-, Vertrags- und Lohnsetzungsfreiheit von Unternehmen in der Schweiz eingeschränkt. Kapitel 3.3 geht genauer auf deren Folgen ein. Kann die Initiative dagegen umgangen werden, entstehen organisatorische Umgehungskosten und potentielle Ineffizienzen für betroffene Unternehmen (vgl. Kapitel 3.2). In beiden Fällen bringt eine Annahme der Initiative neben der Rechtsunsicherheit weitere Kosten für Unternehmen und die Volkswirtschaft.

### **3.2 Möglichkeiten zur Umgehung der 1:12-Initiative**

Es ist denkbar, dass trotz einer Annahme der 1:12-Initiative die gesetzlich vorgesehenen Umsetzungsmassnahmen nicht die von den Initianten vorgesehene Wirkung entfalten, und dass die betroffenen Unternehmen Möglichkeiten finden, diese zu umgehen. Im Folgenden werden solche Umgehungsmöglichkeiten kurz skizziert. Bei einer Einschätzung der Wirksamkeit der Initiative und der Umgehungsmöglichkeiten kommt erschwerend hinzu, dass in der Initiative der Lohnbegriff nicht abschliessend bzw. eindeutig definiert wird. Bei der konkreten Umsetzung der Initiative wäre zunächst zu definieren, welche Einkommensbestandteile als Lohn betrachtet werden.

Ein Teil der Entlohnung von Führungskräften besteht oft aus Aktien des Unternehmens und anderen nicht-monetären Entschädigungen (vgl. Core et al., 2003). Um die Vorgaben der Initiative zu erfüllen und das Einkommensniveau zu halten, könnten Führungskräfte die Kürzung ihrer Löhne mit einer Erhöhung des Aktienanteils am Lohn und einer gleichzeitigen Erhöhung von Dividendenausschüttungen auf diese Aktien kompensieren. Da Dividendenausschüttungen (im Gegensatz zu Aktien) keine Arbeitsentschädigung darstellen, würden sie von der 1:12-Vorlage nicht tangiert. Chetty und Saez (2005) haben die Veränderung von Dividendenausschüttungen in US-amerikanischen Firmen nach einer Senkung des Steuersatzes auf Dividenden im Jahr 2003 untersucht: Nach der Steuersenkung war eine erhebliche Erhöhung der Dividendenausschüttung in den Unternehmen zu beobachten, in welchen die Führungskräfte einen hohen Anteil an Aktienkapital hielten. Ähnlich wie in diesem Fall könnte die Dividendenausschüttungspolitik in den schweizerischen Unternehmen an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden und genutzt werden, um die durch die 1:12-Initiative herbeigeführten Lohnausfälle bei Spitzenverdienern aufzufangen.

Die Gründung einer Tochtergesellschaft oder eines separaten Unternehmens, in der Hochlohnempfänger oder Niedriglohnmitarbeiter ausgelagert werden, könnte einen einfachen Weg zur Umgehung der 1:12-Initiative darstellen. Durch die Aufspaltung in zwei oder mehrere selbständige Unternehmen (Management-Gesellschaft, Produktionsfirma, Reinigungsfirma etc.), die sich gegenseitig Dienstleistungen und/oder Produkte verkaufen, wären verschiedene Lohnspannen möglich, ohne dass die 1:12 Beschränkung jemals bindet. Eine Analyse des Bundesamts für Statistik (BFS) zeigt, dass bereits heute Serviceleistungen oftmals ausgelagert sind. Durch das Outsourcing von Dienstleistungen wie z.B. Gebäudereinigung und Buchhaltung ist die Beschäftigtenzahl im tertiären

Sektor, insb. in der Branche unternehmensbezogener Leistungen, von 1995 bis 2005 um 30% gestiegen (BFS, 2007). Die Aufspaltung der Wertschöpfungskette ist somit jetzt schon eine weit verbreitete Realität und würde durch die Initiative in eine unproduktive Richtung verstärkt. Eine weitere Umgehungsmöglichkeit bestünde in der Gründung von zwei oder mehreren Unternehmen mit demselben Eigentümer, die sich gegenseitig Dienstleistungen und/oder Produkte verkaufen. Mit der Etablierung zweier rechtlich unabhängiger Unternehmen wären zwei verschiedene Lohnspannen möglich. Gleichzeitig könnten Strategie und Zielsetzung der Unternehmen aufeinander abgestimmt werden. Eine solche horizontale Aufgliederung eines Unternehmens würde wohl nicht unter den Unternehmensbegriff der JungsozialistInnen Schweiz (2009) fallen, welcher zwar „ganze vertikale Strukturen ... also beispielsweise Holdings“ berücksichtigt (vgl. Kapitel 2.2), aber nicht rechtlich eigenständige Unternehmen, die eng miteinander kooperieren. Ebenfalls umgangen werden könnte die 1:12-Vorlage, indem Führungskräfte in internationalen Konzernen von Zweigniederlassungen im Ausland angestellt werden, und von dort aus in die Schweiz entsandt werden (vgl. Riedl und Becker sowie Riedl et al., beide noch nicht erschienen).

Die 1:12-Initiative kann auch Konsequenzen für die Definition von Arbeitsstellen haben und dazu führen, dass Praktikantenverträge verlängert oder verstärkt für Niedriglohn-tätigkeiten eingesetzt werden. Denn Praktikumsverträge sind von der neuen 1:12-Vorlage explizit ausgenommen (vgl. Kapitel 3.2). Dies könnte dazu führen, dass Einsteiger in den Arbeitsmarkt länger auf eine Festanstellung hinarbeiten müssen als heute.

Auch wenn solche Umgehungsmöglichkeiten bestehen, wären diese für die betroffenen Unternehmen und die Volkswirtschaft allerdings nicht kostenlos. Die Abweichung von der heutigen Organisation würde zu Mehraufwand und Ineffizienzen führen, die sich in einer reduzierten Wettbewerbsfähigkeit niederschlagen würden. Damit entstünden durch die 1:12 Initiative zusätzliche Organisationskosten, ohne dass sich an der Lohnspreizung der Gesamtwirtschaft etwas geändert hätte.

### **3.3 Potentielle Auswirkungen einer effektiven Umsetzung der Initiative**

Nachfolgend wird aufgezeigt, welche qualitativen Folgen eine Umsetzung der 1:12-Initiative im Sinn der Initianten für die Schweizerische Volkswirtschaft haben könnte. Es stellt sich die Frage, wie sie sich auf Standortentscheidungen von Unternehmen und die Migration von Führungskräften auswirken könnte.

Im Zuge abnehmender wirtschaftlicher Grenzen zwischen Staaten können Güter, Dienstleistungen, sowie Produktionsfaktoren zunehmend einfach zwischen verschiedenen Standorten verschoben werden. Mit der Globalisierung von Wertschöpfungsketten wächst auch die Fähigkeit multinationaler Unternehmen, Veränderungen relevanter politischer und regulatorischer Rahmenbedingungen in der Allokation ihrer Produktionsfaktoren zu berücksichtigen (vgl. Griffith et al., 2011 sowie Devereux und Griffith, 2002).

Bereits vielfach untersucht worden ist die Bedeutung steuerlicher Rahmenbedingungen auf strategische und operative Entscheidungen multinationaler Firmen sowie auf die Migration von Arbeitnehmern. Die Umsetzung der 1:12-Initiative führt zu einer Reduktion hoher Löhne, d.h. hohe Lohnanteile würden aus der Perspektive der Arbeitnehmer faktisch voll besteuert (ohne dass dabei aber Steuereinnahmen fließen, die zur Finan-

zierung von Staatsausgaben verwendet werden könnten). Insofern sind die Erkenntnisse dieser Literatur interessant für eine Abschätzung der Auswirkungen der Initiative.

Devereux und Maffini (2006) kommen in einer Metastudie zum Schluss, dass der effektive durchschnittliche Steuersatz eine bedeutende Rolle in der Frage spielt, wo sich Unternehmen ansiedeln und dass Unterschiede in den Steuergesetzen massgeblichen Einfluss darauf haben, in welchen Jurisdiktionen Unternehmensgewinne versteuert werden. Auch Devereux und Griffith (2002) schliessen in einer anderen Übersichtsstudie, dass die steuerpolitischen Rahmenbedingungen die Niederlassungs-, Investition-, und Produktionsentscheidungen von Unternehmen beeinflussen.

Die Erkenntnisse der beiden Metastudien decken sich mit früheren ökonometrischen Untersuchungen von Hines (1996) und Papke (1991) in verschiedenen US-Staaten. Hines (1996) kommt zum Schluss, dass ausländische Investoren, deren US-Steuern durch ihre Heimatstaaten subventioniert werden, weniger dazu neigen, Hochsteuerstaaten zu vermeiden, als solche Investoren, die keine solche Subvention erhalten. Die Untersuchungen von Papke (1991) haben hervorgebracht, dass unterschiedliche Branchen zwar unterschiedlich auf eine Veränderung steuerpolitischer Rahmenbedingungen reagieren, dass aber in den meisten Branchen hohe Grenzsteuersätze die Entstehung und Ansiedlung von Unternehmen verringern. Diese Studien zeigen, dass Unternehmen durchaus flexibel und mobil auf Veränderungen in der wirtschaftlichen Attraktivität ihres Standorts reagieren.

Auch neuere Studien kommen zum Schluss, dass eine höhere Progression im Steuersystem und höhere Sozialversicherungsbeiträge die Attraktivität von Ländern als Unternehmensstandorte verringern. Egger et al. (2012) zeigen, dass eine Erhöhung des durchschnittlichen Einkommensteuersatzes um einen Prozentpunkt die Wahrscheinlichkeit, als Standort für einen Hauptsitz ausgewählt zu werden, um ca. 0.023 Prozentpunkte reduziert. Dies veranschaulicht den signifikanten Einfluss der Steuerpolitik auf die Standortwahl internationaler Unternehmen.

Dass das Ausmass der Flexibilität des Arbeitsmarktes und der Lohnfestsetzung für Unternehmen ein relevantes Standortkriterium darstellt, zeigt auch der Blick auf verschiedene Standortrankings. So fliesst das Kriterium „Flexibilität bei der Lohnsetzung“ beispielsweise in die Berechnung des WEF-Competitiveness-Index mit ein (vgl. WEF, 2012). Der Index wirtschaftlicher Freiheit des Fraser Institutes (2012) berücksichtigt ebenfalls mehrere Parameter, die das Ausmass politischer Intervention in den Arbeitsmarkt quantifizieren. Und in ihrem internationalen Vergleich der Regulierungsdichte von Arbeitsmärkten stützt sich die Weltbank (2013) unter anderem auf das Kriterium der „Difficulty of Hiring.“ Eine Beschränkung der maximal zulässigen Lohnspanne, wie sie die 1:12-Initiative verlangt, würde sich in allen drei der erwähnten Standortbewertungen negativ niederschlagen. Im Fall einer Umsetzung der 1:12-Initiative im Sinn der Initianten könnte eine Abwanderung von Firmen drohen, die besonders auf die Rekrutierung internationaler Spezialisten und Fachkräfte angewiesen sind.

Darüber, wie viele Unternehmen in Folge der Umsetzung der 1:12-Initiative abwandern, können nur Annahmen getroffen werden. Wichtig dabei ist, sich vor Augen zu halten, welche Bedeutung die internationalen Schweizer Unternehmen, die in ihrer Standortwahl besonders flexibel sind, für die Schweizer Volkswirtschaft haben. Bischofberger und Walser (2013) gehen davon aus, dass multinationale Unternehmen in der Schweiz –

abhängig von der genauen Definition des internationalen Charakters eines Unternehmens – zwischen 16% und 36% zur volkswirtschaftlichen Bruttowertschöpfung beitragen, zwischen 11% und 29% aller Arbeitnehmer beschäftigen, zwischen 35% und 42% der in der Schweiz entrichteten Unternehmenssteuern bezahlen und für rund 70% der Schweizer Ausgaben für Forschung und Entwicklung verantwortlich sind. In einzelnen Kantonen, wie etwa Genf oder Waadt sei die relative Bedeutung multinationaler Unternehmen zudem bedeutend höher als im Landesdurchschnitt. Ausserdem argumentieren Bischofberger und Walser (2013), dass multinationale Unternehmen produktiver sind als solche, die nur auf den Binnenmarkt fokussiert sind, da letztere schwächerem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Diese Einschätzung deckt sich mit Untersuchungen von Mayer und Ottaviano (2008) über die Eigenschaften multinationaler Firmen in der EU.

Ähnlich wie Unternehmen reagieren auch Arbeitnehmer in ihrer Entscheidung, sich an einem Ort niederzulassen, auf für sie relevante regulatorische Rahmenbedingungen. Kleven et al. (2013) haben internationale Migrationsentscheidungen von Spitzenverdienern anhand von Karrieredaten von Fussballern in europäischen Ligen über einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren untersucht. Ihre Studie bringt hervor, dass ausländische Fussballer weitaus stärker als inländische auf eine Veränderung der Steuersätze reagieren und dass die talentiertesten Fussballer stärker auf Veränderungen der Steuersätze reagieren als weniger talentierte. Gleiches zeigen Grogger und Hanson (2008) für hochqualifizierte Arbeitskräfte: Diese sind mobiler und arbeiten eher in Ländern, in welchen die Lohnstruktur die Unterschiede in der Qualifikation stärker abbildet. Auch Egger und Radulescu (2009) kommen zum Schluss, dass die Progression des Steuersystems ein wesentlicher Grund für die Migration hoch qualifizierter und gut verdienender Arbeitskräfte ist. Die Reaktion von Arbeitnehmern bzgl. ihres Wohnorts auf steuerliche Anreize ist nicht nur international sondern auch innerhalb der Schweiz empirisch belegt: Kirchgässner und Pommerehne (1996) sowie Feld und Kirchgässner (2001), zeigen, dass kantonale Unterschiede in der Einkommensbesteuerung die Verteilung der Bevölkerung stark beeinflussen.

Die Umsetzung der Initiative würde zu einer Reduktion hoher Löhne führen, d.h. hohe Lohnanteile würden faktisch voll besteuert. Deshalb wäre auch eine Abwanderung von schweizerischen und ausländischen Spitzenverdienern oder anderes Ausweichverhalten wahrscheinlich. Der Standort Schweiz wäre dann gegenüber anderen Standorten, in denen Führungskräfte und Spezialisten ohne Einschränkung mit hohen Löhnen angeworben werden können, in der Auswahl und Anstellung von Führungskräften schwer benachteiligt. In Anbetracht tiefer institutioneller Migrationsschranken im Rahmen der Personenfreizügigkeit würde dies besonders auf Staaten im EU/EWR-Raum zutreffen. Da Ausländer stärker auf eine Veränderung der Rahmenbedingungen reagieren als Inländer, ist es für die Abschätzung der Folgen einer Umsetzung der 1:12-Initiative im Sinn der Initianten also notwendig, den Ausländeranteil in den betroffenen Unternehmen zu berücksichtigen: Die Geschäftsleitungen der 100 grössten Schweizer Unternehmen bestehen 2013 zu 45% aus Ausländern. Noch höher, nämlich bei 68%, liegt er bei den Geschäftsleitungsmitgliedern der im SMI abgebildeten Unternehmen (Guido Schilling AG, 2013). Entsprechend dem hohen Anteil an Ausländern in den Geschäftsleitungen der grössten Schweizer Unternehmen besteht die Gefahr, dass im Fall einer Verschlechterung der Standortbedingungen Teile des Managements abwandern. Wie in Kapitel 2.3 gezeigt, trifft die Initiative insbesondere grosse, multinationale Unternehmen.

Die Fähigkeit, Spitzenkräfte im Unternehmen zu halten, ist in denjenigen Branchen besonders relevant, wo die Beziehung des Kunden zu seiner Kontaktperson im Unternehmen bedeutender ist, als zum Unternehmen selbst, so z.B. in der Finanz- und Versicherungsbranche oder in Beratungsunternehmen. Somit droht die Gefahr, dass zusammen mit den Führungskräften und Spezialisten auch Kunden abwandern.

Wie bereits angedeutet, ist es nicht möglich, genau vorherzusagen, wie viele Unternehmen und Führungskräfte tatsächlich in Folge einer Umsetzung der 1:12-Vorlage abwandern könnten. Es ist jedoch möglich, die Auswirkungen der Abwanderung einer angenommenen Anzahl von Unternehmen und Führungskräften auf Steuer- und AHV-Einnahmen zu quantifizieren (vgl. hierzu die Berechnungen in Szenario II in Kapitel 6).

Die dargestellten Überlegungen zeigen, dass besonders international orientierte Unternehmen zunehmend dazu in der Lage sind, eine Veränderung politischer Rahmenbedingungen in ihren Investitions- und Standortentscheidungen zu berücksichtigen. Würde die 1:12-Initiative angenommen und im Sinn der Initianten umgesetzt, sodass sie nicht umgangen werden könnte, würden schweizerische Unternehmen in der freien Festlegung der Löhne stark behindert. Dies würde nicht nur eine Einschränkung der Vertrags- und der Wirtschaftsfreiheit bedeuten, sondern auch eine Behinderung der freien Lohnbildung auf dem Arbeitsmarkt. Unternehmen müssten die 1:12-Vorgabe im Fall einer Annahme individuell umsetzen. Um dies im Sinn der Initianten zu tun, müssten sie entweder die höchsten Löhne begrenzen und/oder die tiefsten Löhne im Unternehmen erhöhen.

Würden die höchsten Löhne innerhalb einzelner Unternehmen reduziert, hätte dies Auswirkungen auf das Steueraufkommen und die Einnahmen der Sozialversicherungen (vgl. Kapitel 5). Würden die tiefsten Löhne in Folge der 1:12-Vorlage angehoben, bestünde die Gefahr, dass Unternehmen vermindert Arbeitnehmer mit relativ niedriger Qualifikation einstellen würden, sofern deren Produktivität unter dem neuen Tiefstlohn zu liegen käme. In einem solchen Fall wäre mit einer zunehmenden Erwerbslosigkeit bei schlechter qualifizierten Arbeitnehmern zu rechnen (vgl. Frey und Kirchgässner, 1994, sowie Schellenbauer, 2013).

### **3.4 Effektivität der 1:12-Initiative und Interventionsalternativen**

Angesichts der potentiell gravierenden Folgen einer absichtsgerechten Umsetzung der 1:12-Initiative stellt sich die Frage, ob alternative Eingriffsmöglichkeiten bestehen, die einen ähnlichen Effekt auf exzessive Spitzenlöhne mit weniger schädlichen Nebenwirkungen hätten.

Wirtschaftspolitische Eingriffe, wie von der 1:12-Initiative angestrebt, verfolgen grundsätzlich eine oder beide der folgenden Absichten. Entweder sie versuchen ein bestehendes oder vermutetes Marktversagen zu korrigieren und so die allokativen Funktion des Marktes zu verbessern. Oder sie entstehen aus dem Bestreben heraus, die Allokation, die der Markt hervorgebracht hat, zu verändern – etwa aus Verteilungs- oder Gerechtigkeitsüberlegungen (vgl. Blankart, 2008).

Die Initianten der 1:12-Initiative führen zur Unterstützung ihres Vorhabens Marktversagens- wie auch Verteilungs-Argumente ins Feld. Einerseits argumentieren sie, dass die Entschädigungen von Managern Folge eines Marktversagens sei:

„Es sind weder der Markt, noch die Fähigkeiten oder die Leistung der ManagerInnen, welche zu den hohen Löhnen führen, sondern die persönlichen Beziehungen zwischen den ManagerInnen und Verwaltungsrätinnen, die es Ihnen ermöglichen, sich an den Töpfen der Unternehmen gütlich zu tun“ (JungsozialistInnen Schweiz, 2009).

Gleichzeitig zielen die Initianten darauf ab, eine aus ihrer Sicht gerechtere Verteilung der Löhne herbeizuführen:

„Da mit der 1:12-Initiative viele Abzocker-Gehälter von TopmanagerInnen stark nach unten korrigiert werden müssen, würden riesige Lohnsummen frei, die anders unter den ArbeitnehmerInnen zu verteilen sind... Damit würde die Kaufkraft der unteren und mittleren Einkommen gestärkt, was nicht nur fair ist, sondern den Konsum ankurbelt und damit auch gut für die Wirtschaft ist“ (JungsozialistInnen Schweiz, 2009).

Zunächst ist festzuhalten, dass Wettbewerb und Marktdisziplin exzessive Spitzenlöhne bestrafen. Die Lohnstruktur eines Unternehmens ist genau dann volkswirtschaftlich effizient, wenn sie Unterschiede in der Produktivität der Mitarbeitenden korrekt abbildet. Bebchuck und Field (2004) kommen zum Schluss, dass die Entschädigungen gewisser Spitzenmanager deshalb so hoch ausfallen, weil es diesen gelingt, gegenüber den Eigentümern ihrer Unternehmen eine übermächtige Position einzunehmen. Gerade in internationalen Konzernen, deren Aktien sich in Streubesitz befinden, ist es möglich, dass die zahlreichen Aktionäre nicht in der Lage sind, die Lohnpolitik in ihrem Sinn zu gestalten. Im Gegensatz dazu sind Edmans und Gabaix (2011) der Meinung, dass die Höhe der Lohnpakete von Managern als effizient betrachtet werden kann und deren Grenzproduktivität widerspiegelt.<sup>2</sup> Gabaix und Landier (2008) zeigen, dass sich die Zunahme von CEO-Löhnen in den USA zwischen 1980 und 2003 voll durch die zunehmende Kapitalisierung grosser Firmen erklären lässt. Mit zunehmender Grösse des Unternehmens, so Gabaix und Landier (2008), steigt auch die Grenzproduktivität der Führungskräfte.

Laut Frydman und Jenter (2010) sowie Rost und Osterloh (2006) ist die empirische Evidenz in der Frage ob effiziente Spitzenlöhne vorliegen oder nicht für die USA bzw. die Schweiz uneinheitlich. Kaplan (2012) findet zwar vereinzelt Versagen der Corporate Governance und Ausreisser bei Managerlöhnen; insgesamt kommt er aber zum Schluss, dass Managerlöhne durchaus durch einen funktionierenden Markt bestimmt werden und das Management in der Regel vom Verwaltungsrat auch gut kontrolliert wird.

Unternehmen, deren Kosten aufgrund überhöhter Löhne zu hoch sind, werden durch den Wettbewerb verdrängt. Nimmt man jedoch an, dass eine Verzerrung des Lohnsetzungsprozesses zu Gunsten der Spitzenmanager vorliegt, bestünde Bedarf, dieses Marktversagen zu beheben.

---

<sup>2</sup> Dies lässt sich durch einen Vergleich der Bruttomonatslöhne nach Unternehmensgrösse und Anforderungsniveau in der Schweiz veranschaulichen: So zahlen Unternehmen mit 1000 und mehr Beschäftigten im Anforderungsniveau 1 (Verrichtung höchst anspruchsvoller und schwierigster Arbeiten) einen Median-Bruttomonatslohn von CHF 14'068 gegenüber CHF 7'538, die in Unternehmen mit weniger als 5 Beschäftigten gezahlt werden (BFS, 2010). Für selbständige und qualifizierte Arbeiten liegt der Median-Bruttolohn bei CHF 8'948 respektive CHF 5'474.

Zur Disziplinierung des Managements böte sich zunächst die Stärkung der Eigentümerrechte an. Grundsätzlich können Aktionäre die Lohnpolitik ihres Unternehmens auf zwei Arten sanktionieren. Erstens haben sie stets die Möglichkeit, ihre Aktien zu veräussern. Zweitens können sie an der Generalversammlung ihr Stimmrecht ausüben, und so direkt Einfluss auf die Unternehmenspolitik ausüben (vgl. z.B. Benz und Stutzer, 2001). Die im März 2013 angenommene „Initiative gegen die Abzockerei“ knüpft an letzterem Punkt an.

Durch die vom Bundesrat vorgesehen Übergangsbestimmungen zur Abzocker-Initiative werden die Aktionäre schweizerischer börsenkotierter Unternehmen dazu verpflichtet, die fixen Gesamtbezüge des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung und des Beirates jährlich in der Generalversammlung zu akzeptieren. Werden diese fixen Gesamtbezüge nicht angenommen, kann der Verwaltungsrat in derselben Generalversammlung einen neuen Antrag zur Genehmigung vorstellen. Wird dieser neue Antrag auch nicht angenommen, so muss innerhalb der darauffolgenden drei Monate eine neue Generalversammlung einberufen werden (NZZ, 2013b). Die Umsetzung der „Abzocker-Initiative“ könnte somit zu einer besseren Kontrolle hoher Löhne führen, wie dies auch die 1:12-Initiative beabsichtigt. Im Gegensatz zur 1:12-Initiative legt die „Abzocker-Initiative“ jedoch keine (impliziten) Lohnobergrenzen oder fixen Lohnbandbreiten fest und ist somit weniger intrusiv.

Analog zur Stärkung der Aktionärsrechte könnte auch eine Stärkung des Verwaltungsrats dazu führen, dass dieser seine Aufsichtsfunktion besser wahrnehmen und einem potentiell übermächtigen Management Einhalt gebieten kann (Benz und Stutzer, 2001, Rost und Osterloh, 2006, sowie Schwarz und Salvi, 2013). Chhaochharia und Grinstein (2009) untersuchen die Auswirkungen einer Einführung neuer Struktur- und Verfahrensbestimmungen für den Verwaltungsrat auf CEO-Entschädigungen in den USA. Diese 2005 eingeführten Reformen verlangten u.a. die Unabhängigkeit von mehr als der Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrats sowie der Mitglieder des Kompensations- und Auditkomitees und spezifische Prozesse zur Beurteilung der Leistungen der CEOs. Chhaochharia und Grinstein (2009) kommen zum Schluss, dass die Einführung dieser Regeln direkten Einfluss auf die Mässigung von CEO-Entschädigungen hatte.

Eine Disziplinierung von Managern ist auch möglich, wenn Entlassungen erleichtert werden, durch Transparenz-Vorschriften für Vergütungen und eine entsprechende Kontrolle durch Öffentlichkeit und Medien.

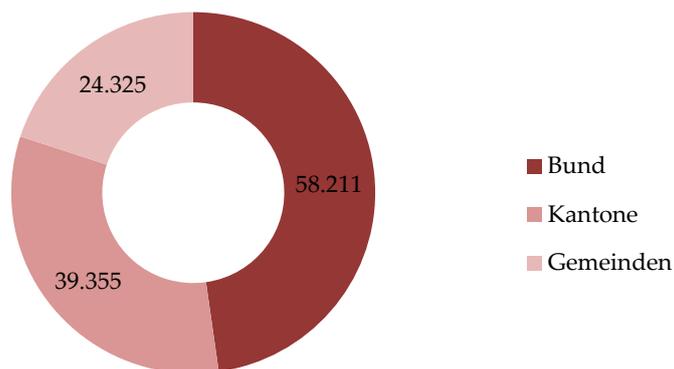
Neben der Korrektur allfälliger Marktversagen durch fehlende Kontrolle über Managerlöhne verfolgt die Initiative zweifellos auch das Ziel einer stärkeren Umverteilung. Ein Eingriff in die Lohnbildung z.B. in Form einer Lohnbegrenzung ist allerdings für Verteilungszwecke ungeeignet und kann sogar kontraproduktive Effekte haben. Falls eine gleichmässige Verteilung von Einkommen oder Vermögen politisch gewünscht ist, dann ist dies nicht durch Eingriffe in die Lohnpolitik mit schwer kontrollierbaren Auswirkungen, sondern am effizientesten mit einer Anpassung des Steuer- und Transfersystems zu erreichen (Atkinson und Stiglitz, 1976), wie es z.B. über die progressive Ausgestaltung des Steuersystems und die Umverteilung in der AHV bereits gemacht wird. Kapitel 5 geht näher auf Steuerprogression, die Umverteilung in der AHV sowie die Umverteilungswirkungen in der Schweiz ein. In diesem Zusammenhang wird auch die Verteilung der Einkommen in der Schweiz betrachtet und einem internationalen Vergleich unterzogen.

## 4. Steuersystem und AHV in der Schweiz

In diesem Kapitel werden die Grundzüge und Umverteilungswirkungen des Schweizer Steuersystems (Kapitel 4.1) sowie der AHV (Kapitel 4.2) vorgestellt. Abschliessend werden die Umverteilungseffekte des gesamten bestehenden Steuer- und Sozialvorsorgesystems untersucht und einem internationalen Vergleich unterzogen (Kapitel 4.3).

### 4.1 Grundzüge des schweizerischen Steuersystems

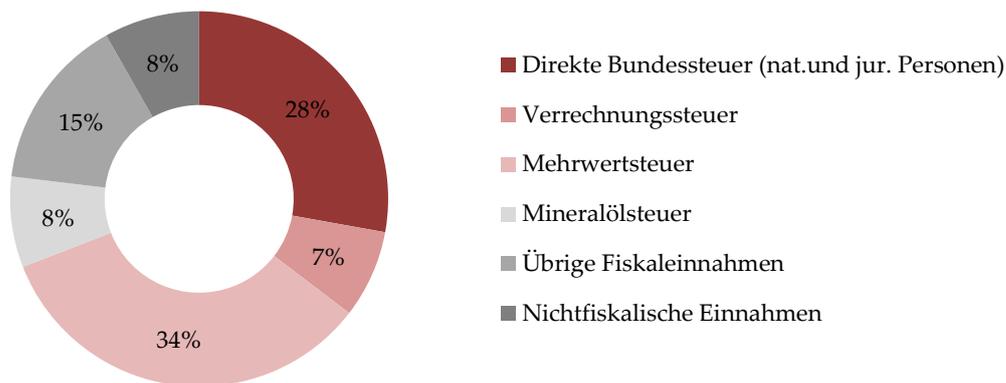
In der Schweiz ist der Bund dazu berechtigt, bestimmte Steuern und Abgaben zu erheben, sofern ihm die Bundesverfassung dazu ausdrücklich eine Kompetenz erteilt. Die Kantone können ihre Steuersysteme frei gestalten, vorausgesetzt die Bundesverfassung behält eine gewisse Steuer nicht explizit dem Bund vor oder verbietet sie den Kantonen. So besteuern die Kantone Einkommen, Vermögen, Erbschaften, Kapital- und Grundstücksgewinne und weitere Steuerobjekte auf unterschiedliche Art und Weise. Die Gemeinden wiederum sind befugt, im Rahmen der ihnen vom Kanton zugeteilten Kompetenzen, kommunale Steuern zu erheben (SSK und ESTV, 2013). Die kantonalen und kommunalen Kompetenzen bei der Erhebung von Steuern sind finanziell bedeutend: Im Jahr 2010 haben Kantone und Gemeinden gemeinsam einen leicht höheren Steuerertrag erzielt als der Bund (vgl. Abbildung 3).



**Abbildung 3: Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden in Mrd. CHF, 2010.**

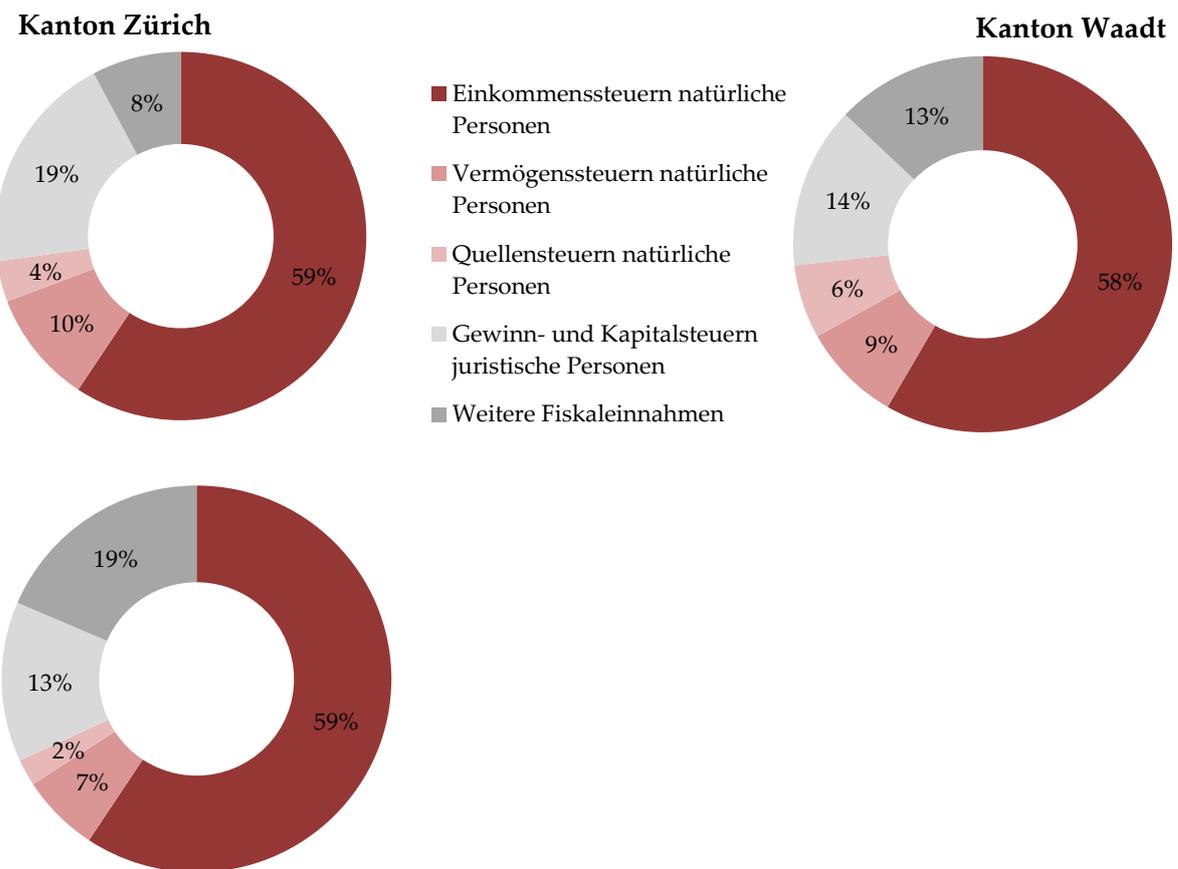
Quelle: SSK und ESTV (2013).

Der Bund belastet Einkommen mit der direkten Bundessteuer und erhebt daneben Verbrauchssteuern wie die Mehrwert- oder die Mineralölsteuer sowie andere indirekte Steuern, zu denen u.a. Zölle und Abgaben gehören. 2011 wurden knapp 28% des Bundesbudgets aus der direkten Bundessteuer bestritten. Damit ist diese für den Bund die zweit wichtigste Einnahmequelle nach der Mehrwertsteuer (vgl. Abbildung 4). Die direkte Bundessteuer wird bei natürlichen Personen auf das Einkommen und bei juristischen Personen auf den Gewinn erhoben. Im Auftrag des Bundes erheben die Kantone die direkte Bundessteuer und liefern dem Bund je 83% der resultierenden Einnahmen. Der Anteil des Ertrags aus der direkten Bundessteuer, der bei den Kantonen verbleibt, liegt dementsprechend bei 17% (SSK und ESTV, 2013).



**Abbildung 4: Fiskalische und nichtfiskalische Einnahmen des Bundes nach Art, 2011.**  
Quelle: EFV (2012).

Die Fiskaleinnahmequellen der Kantone unterscheiden sich je nach Ausgestaltung der kantonalen Steuersysteme. Für die meisten Kantone stellen Einnahmen aus der Einkommensteuer natürlicher Personen einen Grossteil des Fiskalertrags dar. In den Kantonen Zürich, Luzern und Waadt liegt der Anteil des Ertrags der Einkommensteuern natürlicher Personen am gesamten Fiskalertrag beispielsweise bei je über 50% (vgl. Abbildung 5).



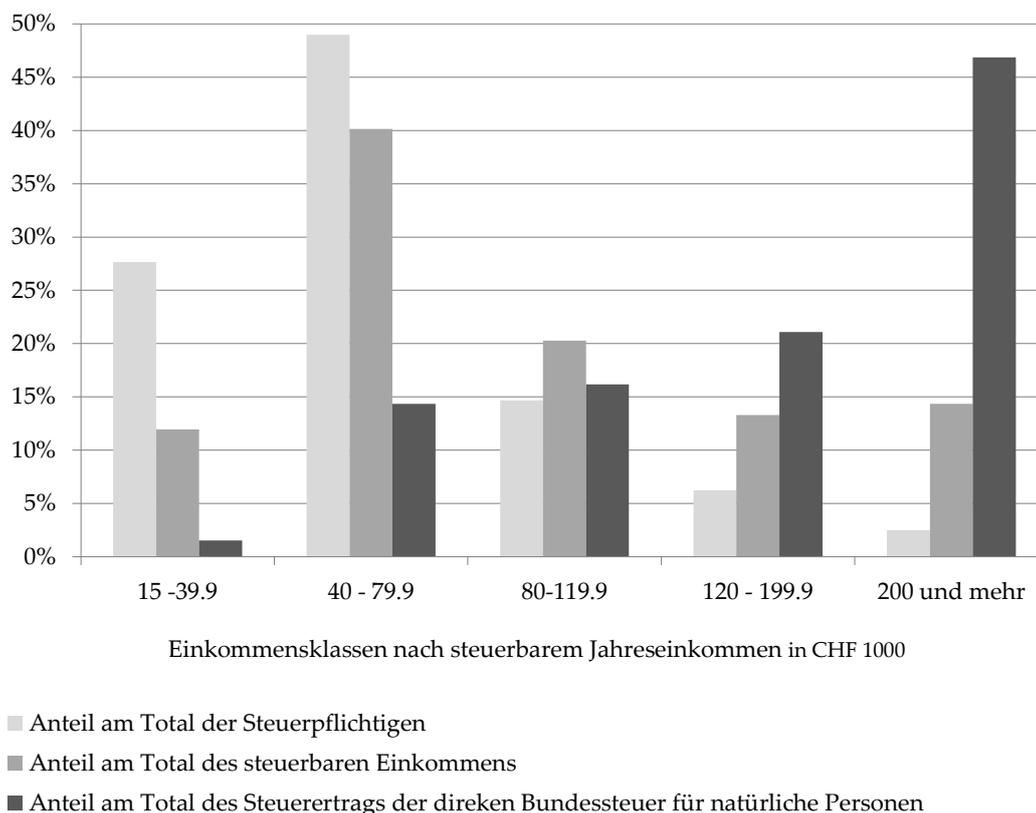
**Kanton Luzern**

**Abbildung 5: Anteil Steuerarten am gesamten Fiskalertrag ausgewählter Kantone, 2011.**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV (2013b, 2013c, 2013d und 2013e).

Sowohl die direkte Bundessteuer für natürliche Personen als auch fast alle Einkommensteuern auf kantonaler und Gemeindeebene sind progressiv ausgestaltet. Für die direkte Bundessteuer ist die Progression einheitlich für die gesamte Schweiz geregelt. Die Steuertarife für die direkte Bundessteuer sind in der Tabelle 11 im Anhang aufgeführt. Zur Berechnung der Steuerschuld werden mit diesen Stufentarifen die ersten Einkommensanteile niedrig, die jeweils übersteigenden Teile höher besteuert.

Aufgrund des progressiv ausgestalteten Tarifs der direkten Bundessteuer tragen die Steuerpflichtigen mit zunehmendem Einkommen einen zunehmend hohen Beitrag an deren Ertrag. Abbildung 6 unterteilt die Steuerpflichtigen der gesamten Schweiz in fünf Einkommensklassen und zeigt, dass 2009 rund 40% des steuerbaren Einkommens in der Einkommensklasse von CHF 40'000 bis CHF 79'900, d.h. von knapp 50% aller Steuerpflichtigen erzielt worden ist. Dieselben rund 50% aller Steuerpflichtigen haben rund 14% des Ertrags der direkten Bundessteuer für natürliche Personen erbracht. Die Steuerpflichtigen mit einem Einkommen über CHF 200'000 machten 2% aller Steuerpflichtigen aus und erzielten 14% des steuerbaren Einkommens in der Schweiz. Durch die stufige Progression der direkten Bundessteuer hat diese Gruppe von Steuerpflichtigen einen Anteil am Steuerertrag der direkten Bundessteuer für natürliche Personen von 47%.



**Abbildung 6: Steuerpflichtige, steuerbares Einkommen und Steuererträge der direkten Bundessteuer für natürliche Personen in der gesamten Schweiz, 2009, nach Einkommensklassen.**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EStV (2010).

Auch in den meisten Kantonen wird eine progressive Einkommensteuer angewandt, deren Tarife sich jedoch unterscheiden. Lediglich die Einkommensteuertarife der Kantone Uri und Obwalden sind nicht progressiv, sondern proportional ausgestaltet (vgl.

SSK und ESTV, 2013). Der Vergleich der kantonalen Steuerprogressionen zeigt, dass die Kantonshauptorte Zürich, Lausanne, Bellinzona, Genf, Bern und Glarus eine starke Progression in der Einkommensteuer aufweisen, während die Progression in den Kantonshauptorten Sarnen, Stans, Appenzell und Altdorf vergleichsweise schwach ist (Peters, 2013). Im Anhang B werden die Anteile der einzelnen Einkommensklassen am Steuerertrag der kantonalen Einkommensteuern für die Kantone Zürich, Luzern und Waadt gezeigt.

#### **4.2 Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)**

Neben der beruflichen Vorsorge (zweite Säule) und der individuellen, privaten Vorsorge (dritte Säule) bildet die Alters- und Hinterlassenenversicherung die erste Säule in dem von der Bundesverfassung vorgesehenen Dreisäulenprinzip der Altersvorsorge. Die Beitragspflicht beginnt für alle Erwerbstätige ab Januar nach Vollendung des 17. Altersjahrs und endet bei Erreichung des ordentlichen Rentenalters (Informationsstelle AHV/IV, 2012a). Jeder beitragspflichtige Arbeitnehmer zahlt 8.4% seines AHV-pflichtigen Einkommens (Erwerbseinkommen zuzüglich Nebeneinkünfte) an die AHV unabhängig von der Höhe des Einkommens. Die AHV-Beiträge werden hälftig von Arbeitnehmern und Arbeitsgebern getragen. Die Beitragssätze von Selbstständigerwerbenden variieren ab einer Einkommensuntergrenze von CHF 9'400 zwischen 5.2% und 9.7%. Für Selbstständigerwerbende wie auch für Nichterwerbstätige gilt ein Mindestbeitrag von CHF 480 pro Jahr (AHV, Informationsstelle, 2012b). Eine Obergrenze für Beiträge an die AHV besteht hingegen nicht, allerdings ist bei hohen Einkommen nur ein Teil der Beiträge rentenbildend (BSV, 2013).

Die AHV wird gemäss dem Umlageverfahren finanziert, nach welchem die Einnahmen eines Jahres die Ausgaben desselben Jahres decken sollen (BSV, 2012). Die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber (knapp CHF 29 Mrd.) machten 2012 nahezu drei Viertel der Gesamteinnahmen von rund CHF 39 Mrd. aus (vgl. Abbildung 7). Praktisch sämtliche AHV-Ausgaben von knapp CHF 39 Mrd. entfielen auf Rentenauszahlungen an insgesamt 2.3 Millionen Empfänger. Davon machten Altersrenten wiederum mehr als 95% aus. Die Differenz zwischen Versicherungsbeiträgen und Rentenzahlungen betrug 2012 rund CHF 10 Mrd. und wurde aus folgenden Quellen finanziert (BSV, 2013):

- 19.4% (CHF 7.6 Mrd.) der AHV-Einnahmen stammten aus der Bundeskasse, die wiederum aus den Einnahmen aus der Tabak- und Alkoholsteuer, aus dem Bundesanteil am Mehrwertsteuer-Prozent für die AHV sowie aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert werden.
- Weitere 6.6% (CHF 2.6 Mrd.) wurden aus den Einnahmen aus dem Mehrwertsteuerprozent für die AHV und der Spielbankenabgabe finanziert.

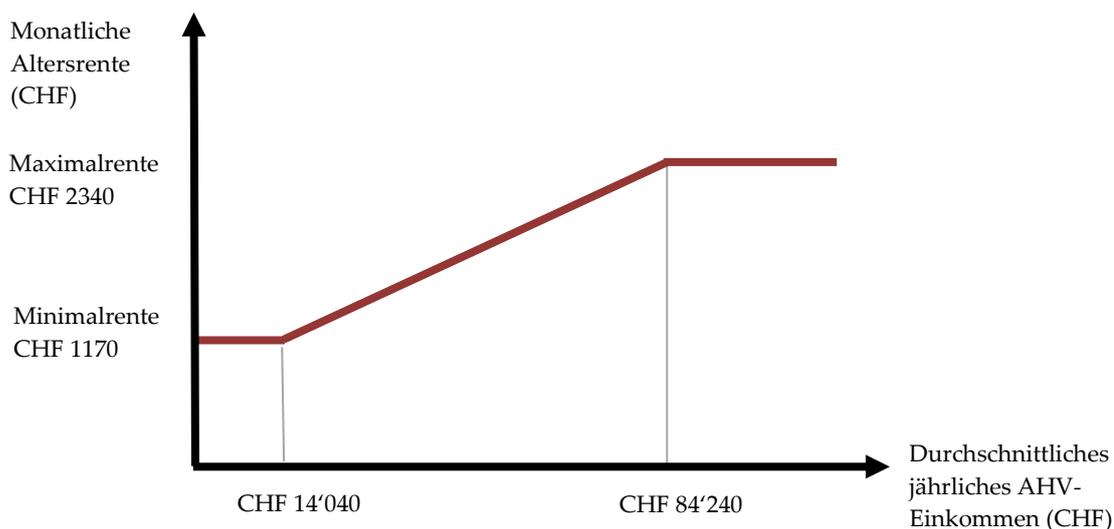
Müssten sämtliche Ausgaben der AHV durch Beiträge der Versicherten gedeckt werden, wäre es notwendig den aktuellen Beitragssatz von 8.4% auf 10.6% der AHV-pflichtigen Einkommen anzuheben (BSV, 2012).



**Abbildung 7: Anteil Einnahmearten an gesamten AHV-Einnahmen, 2012.**

Quelle: BSV (2012).

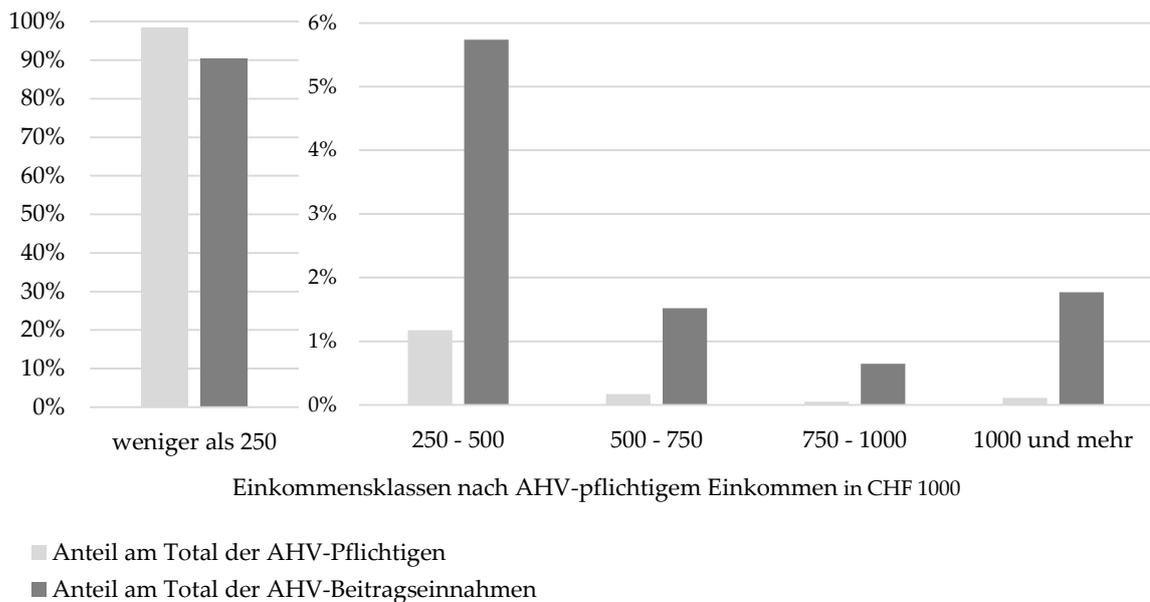
Abhängig vom massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen (AHV-Einkommen) betragen die ordentlichen monatlich ausbezahlten Altersrenten für Einzelpersonen bei voller Beitragsdauer zwischen CHF 1170 und CHF 2340 (vgl. Abbildung 8). Die höchsten ausbezahlten Altersrenten sind also maximal doppelt so hoch wie die tiefsten (Informationsstelle AHV/IV, 2013).



**Abbildung 8: Individuelle Altersrenten abhängig vom AHV-Einkommen bei voller Beitragsdauer (schematische Darstellung).**

Quelle: Informationsstelle AHV/IV (2012 b und 2012c) sowie Jaag et al. (2008).

Abbildung 9 zeigt, dass AHV-Pflichtige mit steigendem Einkommen einen steigenden Anteil an der Finanzierung der AHV haben. Da für die Beitragspflicht keine Einkommensobergrenze besteht und die Renten nach Unterschreiten der unteren Beitragschwelle nicht mehr weiter sinken, sind die Rentenbezüge nur schwach an die Höhe der einbezahlten Beiträge gekoppelt. Insgesamt wirkt somit auch die AHV stark umverteilend.



**Abbildung 9: Anteil verschiedener Einkommensklassen an der Finanzierung der AHV.**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der durch das BSV zur Verfügung gestellten Daten.

#### 4.3 Die Umverteilungswirkungen des Schweizer Steuer- und Transfersystems

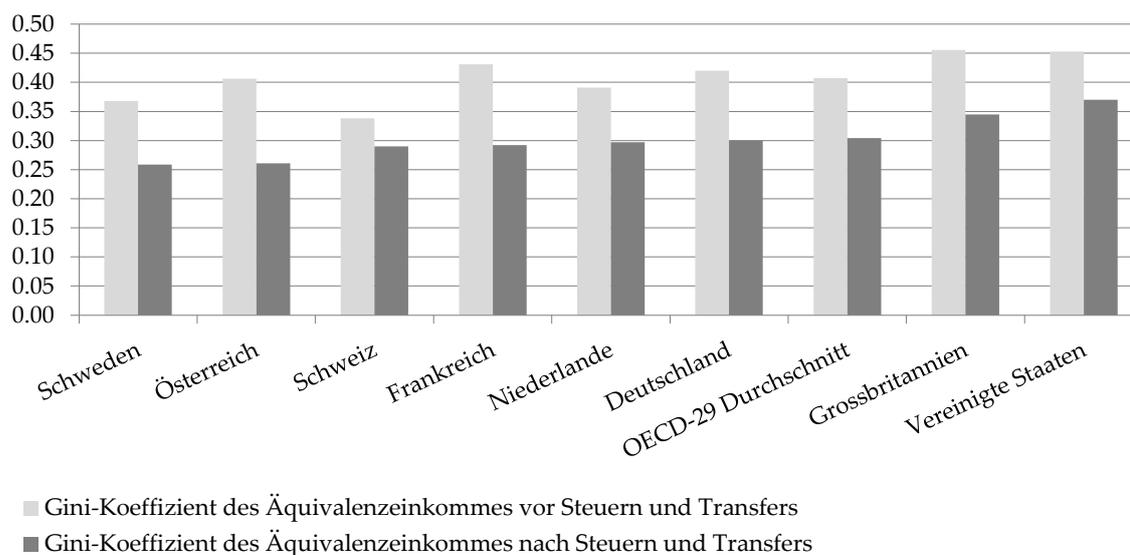
Kapitel 4.1 und 4.2 haben auf die Umverteilungsmechanismen in der Steuerprogression sowie innerhalb der AHV hingewiesen. An dieser Stelle wird untersucht, wie stark das schweizerische Steuer- und Transfersystem insgesamt umverteilend wirkt.

Dafür bietet es sich an, die Äquivalenzeinkommen<sup>3</sup> vor Steuern und Transfers den Äquivalenzeinkommen nach Steuern und Transfers gegenüberzustellen. Im Vergleich mit ausgewählten Staaten zeigt Abbildung 10, dass die Schweizer Äquivalenzeinkommen vor Steuern und Transfers mit einem Gini-Koeffizienten<sup>4</sup> von 0.338 am Ende der 2000er Jahre am gleichsten verteilt waren. Nach Steuern und Transfers reduzierte sich der Gini-Koeffizient der Schweiz auf 0.290. Die Verteilung der verfügbaren Äquivalenzeinkommen nach Steuern und Transfers der Schweiz befand sich damit auf ähnlichem Niveau wie in Frankreich (Gini-Koeffizient von 0.292), den Niederlanden (Gini-Koeffizient von 0.297) und Deutschland (Gini-Koeffizient von 0.300). Bedeutend ungleicher verteilt waren hingegen die verfügbaren Äquivalenzeinkommen nach Steuern und Transfers in Grossbritannien (Gini-Koeffizient von 0.345) und den Vereinigten Staaten (Gini-Koeffizient von 0.370). In der Stichprobe wies Schweden die gleichste Verteilung der Äquivalenzeinkommen nach Steuern und Transfers auf (Gini-Koeffizient von 0.259),

<sup>3</sup> Um die Einkommen zwischen Mitgliedern unterschiedlich grosser Haushalte vergleichen zu können, werden die individuellen Einkommen innerhalb eines Haushalts entsprechend einer „Äquivalenzskala des Haushalts“ berechnet.

<sup>4</sup> Um die Gleichheit, bzw. Ungleichheit einer (Einkommens-)verteilung zu messen, wird das Mass des Gini-Koeffizienten herbeigezogen. Ein (hypothetischer) Gini-Koeffizient von 1 impliziert absolute Ungleichheit. In diesem Fall würde jemand die gesamte Einkommenssumme auf sich allein vereinigen. Ein Gini-Koeffizient von 0 bedeutet hingegen perfekte Gleichheit, d.h., in diesem Fall würden alle in der Bevölkerung ein genau gleich hohes Einkommen aufweisen.

vor Österreich (Gini-Koeffizient von 0.260). Der internationale Vergleich zeigt, dass die Einkommensspreizung in der Schweiz bereits heute relativ gering ist.



**Abbildung 10: Gini-Koeffizienten für Äquivalenzeinkommen vor und nach Transfers und Steuern für Personen von 18- 65 Jahren in ausgewählten Staaten, späte 2000er Jahre.**

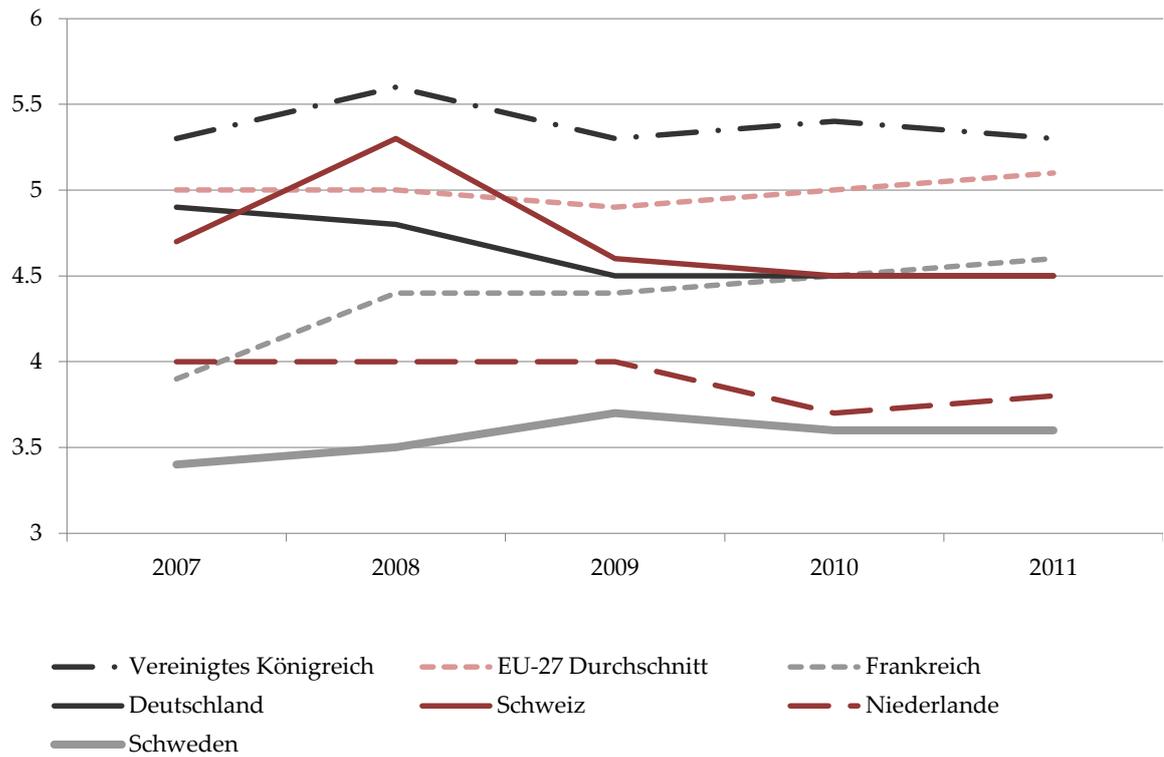
Quelle: OECD (2011)

Ergänzend zum Gini-Koeffizienten kann das Einkommensquintilsverhältnis zum Vergleich internationaler Einkommensverteilungen herbeigezogen werden. Das Einkommensquintilsverhältnis misst das Verhältnis der verfügbaren Einkommen des einkommensstärksten Fünftels der Bevölkerung und der verfügbaren Einkommen des einkommensschwächsten Fünftels der Bevölkerung. 2011 verfügten die einkommensstärksten 20% der Bevölkerung in der Schweiz über ein 4.5 Mal höheres verfügbares Äquivalenzeinkommen (nach Steuern und Transfers) als die einkommensschwächsten 20% (vgl. Abbildung 11). Das Einkommensquintilsverhältnis in der Schweiz war somit tiefer als im EU-Schnitt (5.1) und im Vereinigten Königreich (5.3), etwa gleich hoch wie in Deutschland (4.5) und Frankreich (4.6) und höher als in den Niederlanden (3.8) und in Schweden (3.6).

Schliesslich lässt sich die durchschnittliche Kaufkraft der Schweizer Einkommen mit derjenigen in anderen Ländern vergleichen: Der Median<sup>5</sup> des kaufkraftbereinigten<sup>6</sup>, verfügbaren Äquivalenzeinkommens hat in der Schweiz zwischen 2007 und 2011 um rund 12% auf 23'100 Kaufkraftstandards (KKS) zugenommen. Im europäischen Vergleich ist der Median des kaufkraftbereinigten, verfügbaren Äquivalenzeinkommens lediglich in Luxemburg (26'700 KKS) und in Norwegen (24'200 KKS) höher. Gleichzeitig ist er in der Schweiz 1.49 Mal höher als in Italien, 1.37 Mal höher als im Vereinigten Königreich sowie 1.26 Mal höher als in Deutschland (BFS, 2013a).

<sup>5</sup> Das Medianeinkommen ist dasjenige Einkommen, das genau in der Mitte der Lohnverteilung liegt. Je eine Hälfte aller Einkommen sind höher, bzw. tiefer als das Medianeinkommen.

<sup>6</sup> Einkommen, die kaufkraftbereinigt sind, vereinheitlichen die von Land zu Land unterschiedlichen Preisniveaus und ermöglichen so einen internationalen Vergleich.



**Abbildung 11: Einkommensquintilverhältnis in ausgewählten Staaten, 2007 – 2011.**  
 Quelle: Eurostat (2013)

## 5. Auswirkungen auf Steuer- und AHV-Einnahmen

Eine Lohnobergrenze hat, wie bereits angesprochen wurde, Auswirkungen auf die Einkommensteuer- und AHV-Einnahmen, die im Folgenden anhand von Szenarien quantifiziert werden. Vereinfachend und in der Absicht, die neu entstehende Lohnverteilung für die gesamte Schweiz modellieren zu können, müssen für die Simulationen der Szenarien Annahmen getroffen werden. Die Szenarien und Annahmen werden nachfolgend kurz beschrieben. Eine detailliertere Beschreibung der Annahmen findet sich im Anhang A.

Eine allfällige Umsetzung der 1:12-Initiative müsste unternehmensspezifisch erfolgen. D.h. für jedes einzelne Unternehmen wäre die zulässige Lohnspanne zu bestimmen. Aufgrund der fehlenden Datengrundlage war dies im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich. Vereinfachend und in der Absicht, die neu entstehende Lohnverteilung für die gesamte Schweiz modellieren zu können, wurde die Annahme getroffen, dass aus der 1:12-Vorgabe eine faktische Lohnobergrenze resultiert, die dem zwölffachen eines angenommenen tiefsten Lohnes entspricht. Diese betrifft nur Arbeitnehmer; Selbständigerwerbende erfüllen die 1:12-Vorgabe jedenfalls.

Im Auftrag und nach den Vorgaben des Schweizerischen Gewerbeverbands wurden drei Szenarien quantifiziert:

- I. Lohnobergrenze bei CHF 500'000; keine Abwanderung
- II. Lohnobergrenze bei CHF 500'000, wobei angenommen wird, dass 5% der Unternehmen und 10% der betroffenen Arbeitnehmer abwandern
- III. Lohnobergrenze bei CHF 750'000; keine Abwanderung

In den Simulationen wird auf die Definition eines Mindestlohns, aus welchem sich über die 1:12-Restriktion die Obergrenze ergibt, verzichtet, weil einerseits die vorhandenen Einkommensdaten auch Teilzeitbeschäftigte abbilden und andererseits die Simulation vereinfachend nicht einzelne Unternehmen abbildet, sondern die Gesamtwirtschaft. Aufgrund der tatsächlichen Heterogenität der Unternehmen mit unterschiedlichen Höchstlöhnen würde die Umsetzung der Initiative den tiefsten Lohn nicht anheben.

Es ist kaum abzuschätzen, wie die betroffenen Unternehmen die 1:12-Initiative umsetzen würden. Deshalb wurden innerhalb der Szenarien zusätzliche Annahmen getroffen bezüglich der Verwendung der eingesparten Lohnsumme und der Auswirkungen auf die Lohnstruktur innerhalb der Unternehmen. Aufgrund der Datenlage basieren sämtliche Simulationen auf Daten aus dem Jahr 2009.

### 5.1 Hauptszenarien

Ausgehend von einem monatlichen Tiefstlohn von CHF 3'500 wird das Arbeitseinkommen in den Hauptszenarien I und II generell auf jährlich CHF 500'000 plafoniert.

Hauptszenario II unterscheidet sich von Hauptszenario I, indem es zusätzlich davon ausgeht, dass 5% der Unternehmen, die von der Massnahme betroffen sind, sowie 10% der Arbeitnehmer, deren Gehalt von der neuen Lohnobergrenze betroffen ist, die Schweiz verlassen. Es lässt sich nur schwer abschätzen, wie hoch eine Abwanderung von Unternehmen und Personen ausfallen würde. Die Ausführungen in den Kapiteln 3.1 und 3.3 haben allerdings gezeigt, dass eine Abwanderung von Unternehmen und Personen als Reaktion auf die Umsetzung der Initiative durchaus denkbar ist. Aus die-

sem Grund wird mit diesen angenommenen Prozentsätzen in den Simulationen gezeigt, wie sich die Abwanderung von Unternehmen und Personen auf die Steuereinnahmen und AHV-Einnahmen auswirken.

Hauptszenario III nimmt an, dass das maximal zulässige Arbeitseinkommen CHF 750'000 pro Jahr beträgt. Dabei wird jedoch im Unterschied zu Szenario II von der Möglichkeit abgesehen, dass Unternehmen oder Spitzenverdiener als Folge der 1:12-Vorlage aus der Schweiz abwandern. Tabelle 5 zeigt die Systematik der analysierten Szenarien.

	Hauptszenario	Szenario Lohnverteilung	Subszenario Mittelverwendung
Hauptszenario I	Lohnobergrenze CHF 500'000	Konzentration vormaliger Spitzenlöhne bei Lohnobergrenze (IA)	Ausschüttung als Dividende (IAa)
	Keine Abwanderung		Erhöhung tiefer Löhne (IAb) Unproduktive Verwendung (IAc)
		Stauchung der gesamten Lohnverteilung unterhalb Lohnobergrenze (IB)	Ausschüttung als Dividende (IBa) Erhöhung tiefer Löhne (IBb) Unproduktive Verwendung (IBc)
Hauptszenario II	Lohnobergrenze CHF 500'000	Konzentration vormaliger Spitzenlöhne bei Lohnobergrenze (IIA)	Ausschüttung als Dividende (IIAa)
	Abwanderung von 5% der betroffenen Unternehmen und 10% der betroffenen Spitzenverdiener		Erhöhung tiefer Löhne (IIAb) Unproduktive Verwendung (IIAc)
		Stauchung der gesamten Lohnverteilung unterhalb Lohnobergrenze (IIB)	Ausschüttung als Dividende (IBa) Erhöhung tiefer Löhne (IBb) Unproduktive Verwendung (IBc)
Hauptszenario III	Lohnobergrenze CHF 750'000	Konzentration vormaliger Spitzenlöhne bei Lohnobergrenze (IIIA)	Ausschüttung als Dividende (IIIAa)
	Keine Abwanderung		Erhöhung tiefer Löhne (IIIAb) Unproduktive Verwendung (IIIAc)
		Stauchung der gesamten Lohnverteilung unterhalb Lohnobergrenze (IIIB)	Ausschüttung als Dividende (IBa) Erhöhung tiefer Löhne (IBb) Unproduktive Verwendung (IBc)

**Tabelle 5: Übersicht über die drei Hauptszenarien und die Subszenarien.**

## 5.2 Subszenarien

Die Analyse der drei Hauptszenarien wird durch Szenarien ergänzt, in welchen verschiedene mögliche Veränderungen der Lohnstruktur in den von der 1:12-Vorlage betroffenen Unternehmen simuliert werden.

Im Szenario A wird vereinfachend davon ausgegangen, dass die Unternehmen – abgesehen von der Senkung der hohen Löhne auf die Obergrenze – auf eine Veränderung ihrer Lohnstruktur verzichten. Realistischer ist, dass die Unternehmen ihre Lohnstruktur unter der Bedingung optimieren, dass sie die 1:12-Restriktion einhalten. Diese Optimierung der Lohnstruktur ist durch die folgenden Zielsetzungen geprägt:

- Die Lohnstruktur soll Unterschiede in der Produktivität abbilden. Das bedeutet einerseits, dass die Lohnveränderung bei allen Mitarbeitenden gegenüber heute (d.h. einer Situation in der die Unternehmen relative Freiheit in der Lohngestaltung haben und diese damit optimal setzen können) möglichst gering sein soll.

Andererseits ist die Hierarchie im Unternehmen zu beachten, welche erfordert, dass Vorgesetzte grundsätzlich mehr verdienen als ihre Mitarbeitenden.

- Die erzwungene Senkung der höchsten Löhne kann gemildert werden, indem die tiefsten Löhne angehoben werden.<sup>7</sup>

Diese Annahmen bzgl. der Motive von Unternehmen zur Anpassung ihrer Lohnstruktur liegen den Simulationen im Szenario B zugrunde.

**Szenario A** nimmt also an, dass all jene Spitzenverdiener, deren Lohn aktuell über dem neuen Maximallohn liegt, nach Umsetzung der 1:12 Initiative das maximal mögliche Gehalt erhalten.

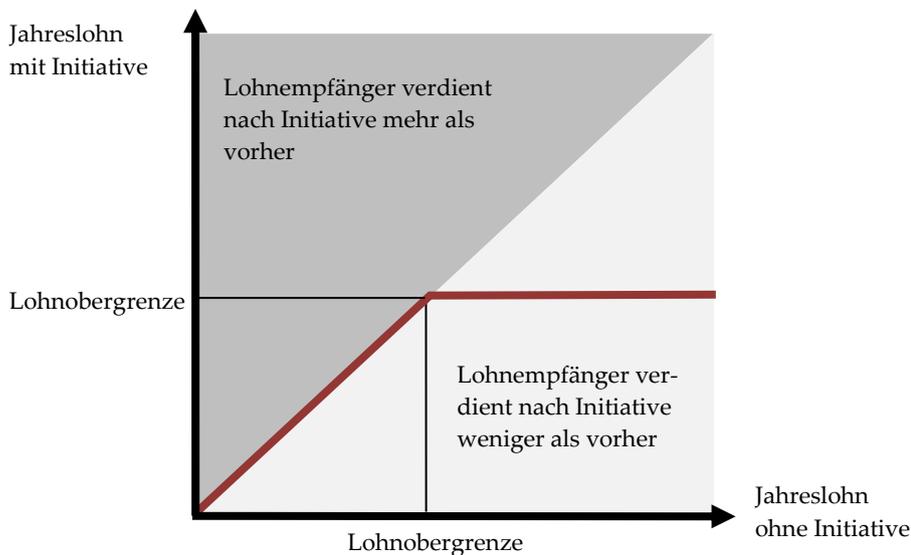
Szenario A wird zudem durch drei Subsznarien konkretisiert, die der Frage nachgehen, was mit den Mitteln geschieht, die durch die Verringerung der über dem Maximallohn liegenden Löhne eingespart werden (die Lohnsummendifferenz). Drei verschiedene Varianten werden dabei diskutiert:

- d. Die Lohnsummendifferenz wird als Dividende an die Eigentümer ausgeschüttet. Da von der Initiative primär grosse Unternehmen betroffen sind, wird angenommen, dass das Dividendenprivileg nicht greift. Deshalb unterliegt die Lohnsummendifferenz einer Doppelbesteuerung. Dabei wird beachtet, dass das entstehende Einkommen aus Vermögen nicht nur natürlichen Personen in der Schweiz zugute kommt, sondern teilweise ins Ausland abfließt.
- e. Die eingesparten Mittel werden zur Erhöhung von Löhnen unterhalb der Obergrenze verwendet.
- f. Die eingesparten Mittel gehen verloren bzw. werden unproduktiv im Unternehmen eingesetzt. Diese (unrealistische) Annahme wird in bisher veröffentlichten Analysen der 1:12-Initiative getroffen (z.B. NZZ, 2013a) und stellt deren Vergleichbarkeit mit den vorliegenden Ergebnissen sicher.

Abbildung 12 stellt die Veränderung der Lohnstruktur bei Annahme der Initiative in den Subsznarien Aa und Ac grafisch dar. Löhne im hellgrau markierten Bereich werden durch die Annahme der Initiative gesenkt; Löhne im dunkelgrau markierten Bereich erhöht. Die Lohnobergrenze wird als horizontale Linie dargestellt. Die Subsznarien Aa und Ac haben dieselbe Auswirkung auf die Lohnstruktur in den Unternehmen, da die Lohnsummendifferenz nicht zur Erhöhung von Löhnen verwendet wird. Entsprechend verdient nach Umsetzung der Initiative kein Lohnempfänger mehr als vorher.

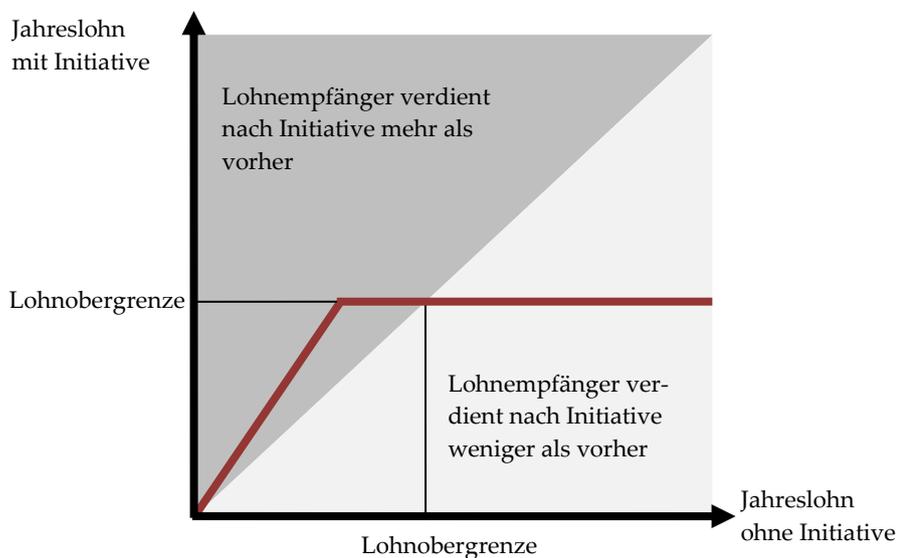
---

<sup>7</sup> Eine solche Stauchung der Lohnstruktur führt dazu, dass Mitarbeitende mit tiefer Produktivität eher überbezahlt und sehr produktive Mitarbeitende eher unterbezahlt sind. Dies motiviert Unternehmen, in die Produktivität ihrer Mitarbeitenden zu investieren (vgl. Acemoglu und Pischke, 1999).



**Abbildung 12: Veränderung der Lohnstruktur für die Szenarien Aa/Ac.**

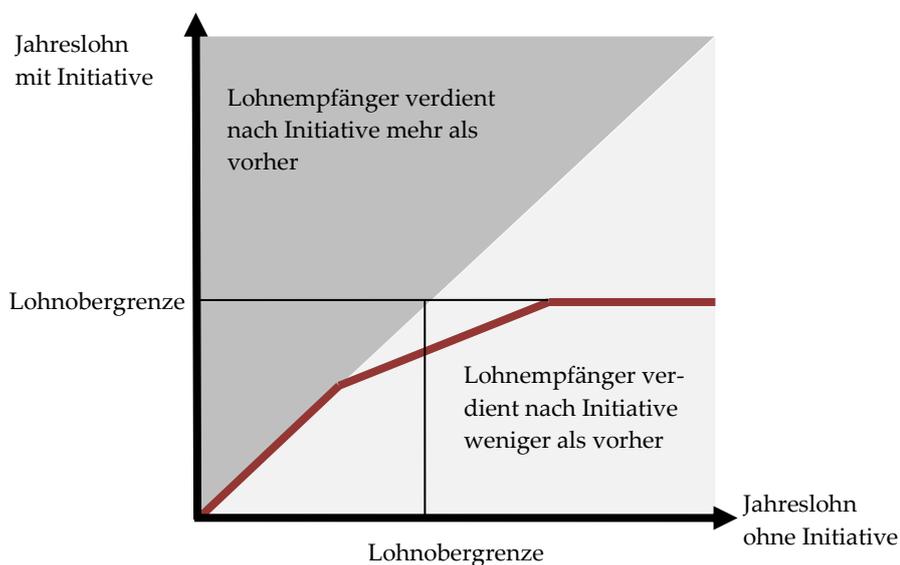
Im SubszENARIO Ab wird angenommen, dass all jene Spitzenverdiener, die zuvor mehr als den neuen Maximallohn verdienten, nach Umsetzung der 1:12 Initiative das maximal mögliche Gehalt erzielen. Die Lohnsummendifferenz wird allerdings für eine Erhöhung der Löhne unter der Lohnobergrenze verwendet. Die Erhöhung der tieferen Löhne erfolgt proportional zum aktuellen Lohn, um die relativen Verzerrungen gegenüber der effektiven Produktivität zu minimieren. Gleichzeitig erhalten die einzelnen Unternehmen durch die Erhöhung der tiefsten Löhne aufgrund der 1:12-Restriktion mehr Freiheit in der Festlegung der höchsten Löhne. Dies ist in Abbildung 13 grafisch dargestellt. Dieses Szenario stellt einen Extremfall für die Verwendung der eingesparten Lohnsumme dar und entspricht dem Anliegen der Initianten.



**Abbildung 13: Veränderung der Lohnstruktur für das Szenario Ab.**

In allen drei Subszzenarien Aa, Ab und Ac gibt es keine Differenzierung bei den hohen Löhnen, d.h. die Spitzenverdiener erhalten alle denselben Lohn (entsprechend der Lohnobergrenze).

Im **Szenario B** wird zusätzlich zur Einführung einer Lohnobergrenze und der Unternehmens-internen Umverteilung auch die Lohnverteilung entsprechend der Hierarchie im Unternehmen gestaucht. Dies bedeutet, dass die Löhne eines Teils der Spitzenverdiener, deren Lohn vor Umsetzung der Initiative unterhalb der Lohnobergrenze gelegen hat, auch gesenkt werden, um im Unternehmen eine konsistente Lohnverteilung beizubehalten. So wird sichergestellt, dass sich die Hierarchie in einem Unternehmen auch in entsprechend differenzierten Löhnen ausdrückt und es gibt bzgl. der Veränderungen im Lohngefüge einen Übergang zwischen der Senkung der höchsten Löhne und einer Erhöhung der tiefsten Löhne. In den Subszzenarien Ba und Bc werden sämtliche Löhne über CHF 150'000 p.a. linear gestaucht (vgl. Abbildung 14).<sup>8</sup> Analog zu den Subszzenarien Aa und Ac wird die Lohnsummendifferenz als Dividende ausbezahlt bzw. unproduktiv verwendet.



**Abbildung 14: Veränderung der Lohnstruktur für Szenarien Ba/Bc.**

Im Szenario Bb wird die eingesparte Lohnsumme analog zu Szenario Ab zur Erhöhung der tieferen Löhne (bis CHF 150'000 p.a.) verwendet, allerdings unter Berücksichtigung einer konsistenten Abbildung der Hierarchie bzw. der unterschiedlichen Produktivität in der Lohnstruktur (vgl. Abbildung 15).

<sup>8</sup> Der Betrag von CHF 150'000 gibt den betroffenen Unternehmen genug Spielraum zur Stauchung der Löhne bis zur Obergrenze von drei bis vier Hierarchiestufen.

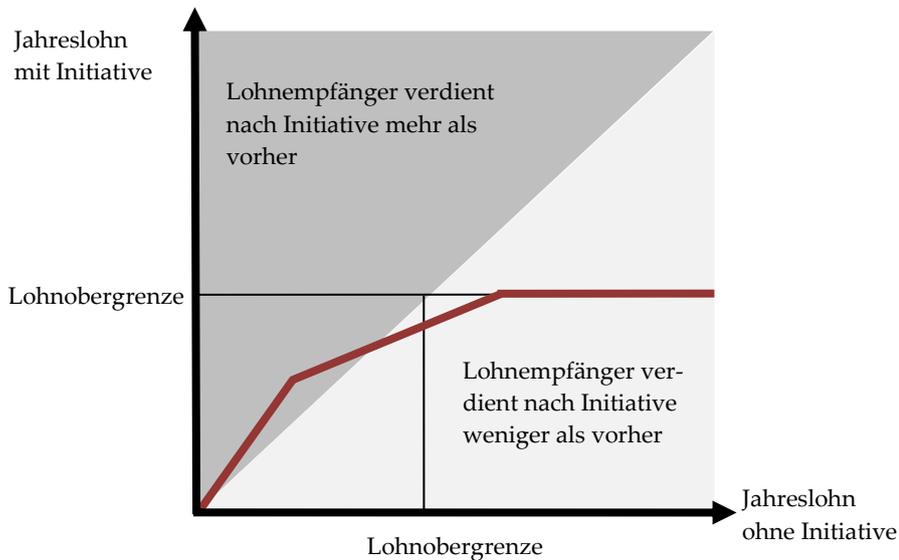


Abbildung 15: Veränderung der Lohnstruktur für Szenario Bb.

### 5.3 Wirkungszusammenhänge in den Szenarien

Bereits vor einer konkreten Quantifizierung der verschiedenen Szenarien lassen sich die grundsätzlichen Wirkungszusammenhänge wie in Tabelle 6 dargestellt zusammenfassen.

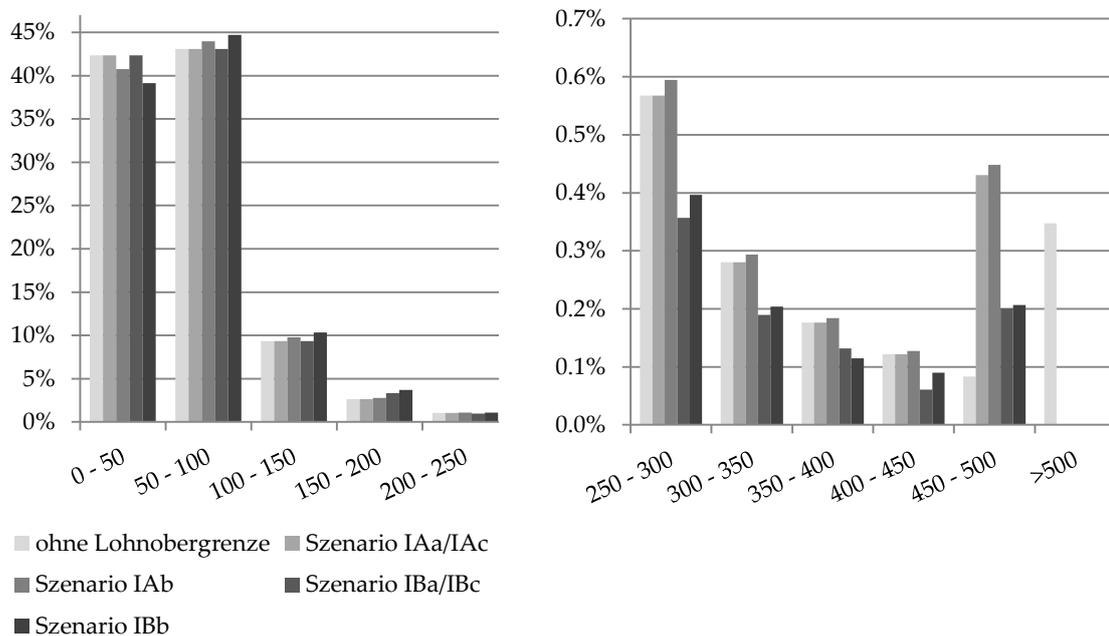
Subszenario Mittel- verwendung	Auswirkung auf Aufkommen der...	
	... Einkommensteuern	... AHV-Einnahmen
Ausschüttung als Dividende (Aa/Ba)	Verringerung des Einkommensteueraufkommens wird durch Besteuerung der höheren Einkommen aus Vermögen (ausgeschüttete Dividenden) kompensiert. Ausmass hängt wegen der Steuerprogression und dem Steuerrückbehalt davon ab, wie sich die Dividenden auf Steuerzahler im In- und Ausland verteilen. Weitere Mindereinnahmen im Fall von Abwanderung.	Beiträge sinken (Einkommen aus Vermögen sind nicht AHV-pflichtig). Weitere Mindereinnahmen im Fall von Abwanderung
Erhöhung tiefer Löhne (Ab/Bb)	Durch Steuerprogression wird Verringerung des Steueraufkommens aus höheren Einkommensklassen nur zum Teil ausgeglichen. Weitere Mindereinnahmen im Fall von Abwanderung.	Beitragsausfall bei hohen Löhnen wird durch Beiträge bei tiefen Löhnen ausgeglichen (keine Progression). Mindereinnahmen im Fall von Abwanderung.
Unproduktive Verwendung (Ac/Bc)	Steueraufkommen sinkt durch Senkung der hohen Löhne. Weitere Mindereinnahmen im Fall von Abwanderung.	Beiträge sinken. Weitere Mindereinnahmen im Fall von Abwanderung.

Tabelle 6: Wirkungszusammenhänge in den Szenarien.

#### 5.4 Hauptszenario I: Lohnobergrenze CHF 500'000, keine Abwanderung

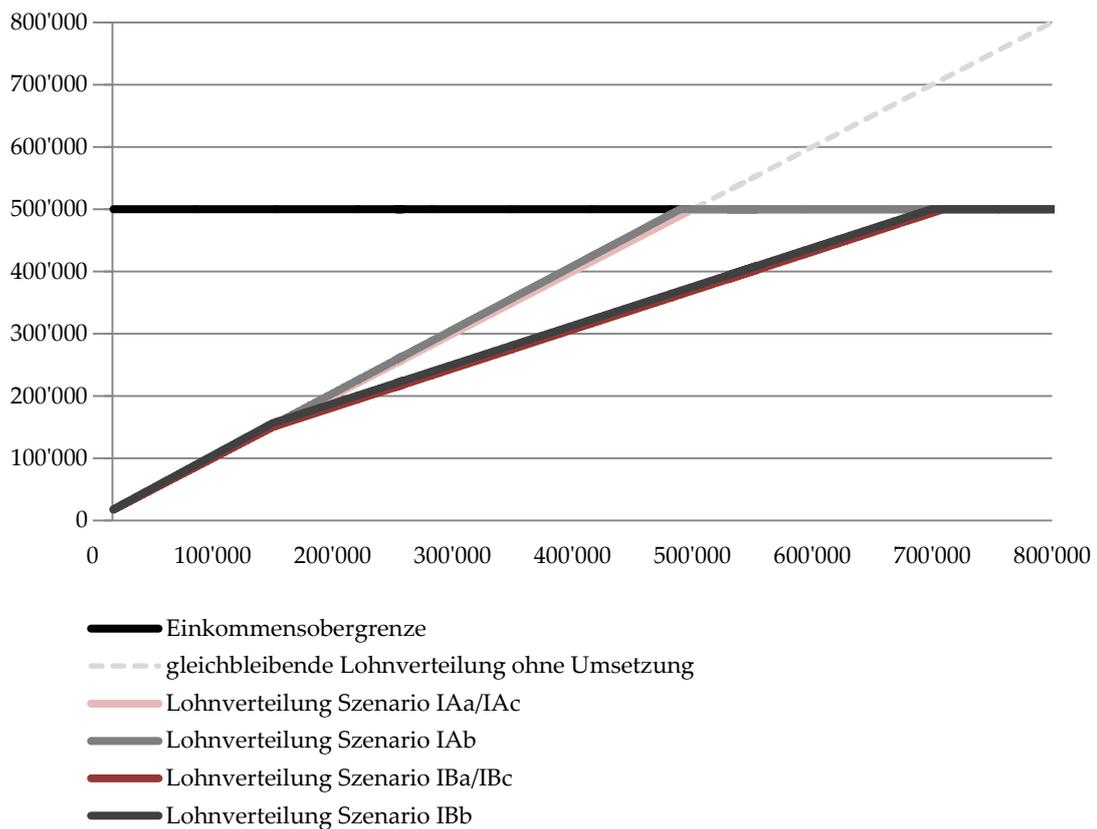
Im Hauptszenario I wird eine Lohnobergrenze von CHF 500'000 angenommen. Gleichzeitig wird unterstellt, dass aufgrund der Initiative weder betroffene Arbeitnehmer noch Unternehmen abwandern.

Abbildung 16 zeigt die Verteilung der Erwerbseinkommen bei Arbeitnehmern ohne Lohnobergrenze sowie in den verschiedenen Szenarien. Die hohen Einkommensklassen sind detaillierter dargestellt, da ihr Anteil vergleichsweise gering ist. Die Erwerbseinkommen über CHF 500'000 verschwinden aufgrund der Lohnobergrenze ganz. Ohne Stauchung der Einkommen (Szenario IAa, IAb und IAc) sind alle vormals höheren Einkommen bei der Obergrenze konzentriert. Im Szenario IB verteilen sich diese auf die unteren Einkommensklassen.



**Abbildung 16: Anzahl Arbeitnehmer nach Erwerbseinkommensklassen im Szenario I (Lohnobergrenze CHF 500'000, keine Abwanderung).**

Abbildung 17 stellt die effektiven Lohnveränderungen aufgrund der Initiative für die verschiedenen Szenarien dar (vgl. die Abbildungen in Abschnitt 5.2). Sie veranschaulicht, dass die Erhöhung tiefer Löhne bei der vollen Umverteilung der Lohnsummendifferenz in Szenario IAb gering ausfällt, da der Anteil der Arbeitnehmer über der Lohnobergrenze tief ist. Gleichzeitig ist erkennbar, dass bei einer Stauchung der Lohnkurve (Szenario IB) nur wenige der Spitzenverdiener mit einem Lohn über der Obergrenze nach Umsetzung der Initiative den maximalen Lohn verdienen. Dennoch fällt auch hier die Erhöhung tiefer Löhne gering aus.



**Abbildung 17: Löhne vor und nach Umsetzung der Initiative im Szenario I (Lohnobergrenze CHF 500'000, keine Abwanderung).**

Im Szenario IAa, bei dem die Lohnsummendifferenz als Dividende ausgeschüttet wird, werden aufgrund der Lohnobergrenze Löhne im Gesamtbetrag von CHF 4'400 Mio. nicht ausbezahlt, hingegen steigen die Unternehmensgewinne (vor Gewinnsteuern) um denselben Betrag. Die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer auf den betroffenen Erwerbseinkommen gehen verloren. Dafür steigen die Einnahmen der direkten Bundessteuer auf den erhöhten Unternehmensgewinnen und den Einkommen aus Vermögen. Die Simulationsergebnisse sind in Tabelle 7 aufgeführt. Sie zeigen, dass im Szenario IAa die Steuereinnahmen aus der direkten Bundessteuer für natürliche Personen (inkl. Steuerrückbehalt bei Dividenden an Ausländer) um CHF 100 Mio. oder 1.4% zurückgehen. Durch die Ausschüttung der vollständigen Lohnsummendifferenz als besteuerte Dividende wird die Verringerung der Steuereinnahmen durch die Lohnkürzung bei natürlichen Personen teilweise kompensiert. Auf den gestiegenen Unternehmensgewinnen fallen zusätzliche Gewinnsteuern in Höhe von rund CHF 370 Mio. an.

Bei einer Umverteilung der Lohnsummendifferenz auf Einkommensklassen unterhalb der Lohnobergrenze (Szenario IAb) zeigt sich die Wirkung der Steuerprogression. Obwohl die Lohnsummendifferenz vollständig umverteilt wird, kann der Ausfall an Steuereinnahmen nicht vollständig aufgefangen werden. Die Steuereinnahmen aus der direkten Bundessteuer für natürliche Personen sinken um rund 3.5%. Die Unternehmenssteuern sind nicht betroffen. Bei einer unproduktiven Verwendung der eingesparten Löhne (Szenario IAc) ist bei der direkten Bundessteuer mit Einnahmeausfällen in Höhe von CHF 470 Mio. bzw. 6.7% zu rechnen. In diesem Fall entfallen die Steuereinnahmen,

ohne dass durch Dividendenausschüttung oder Lohnumverteilung der Lohnsummendifferenz direkte Bundessteuer wieder eingenommen wird.

Im Szenario IBA bleiben die Löhne im Niedriglohnbereich gleich und ab einem Einkommen von CHF 150'000 werden die Löhne linear bis zur Einkommensobergrenze gesenkt (vgl. Abbildung 17). Die Lohnsummendifferenz wird als Dividende ausgeschüttet. Aufgrund der linearen Lohnsenkung unterhalb der Einkommensobergrenze fällt die Lohnsummendifferenz höher aus als in Szenario IAa (Einkommensobergrenze mit Dividendenausschüttung) und ein höherer Betrag wird als Dividende ausgezahlt. Die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer (inkl. Steuerrückbehalt) sinken um CHF 240 Mio. bzw. 3.4%. Im Szenario IBb wird die Lohnsummendifferenz umverteilt und gleichzeitig die Lohnverteilung gestaucht. In diesem Fall sinken nicht nur die Löhne über der Lohnobergrenze, sondern auch ein Teil der Löhne unter der Obergrenze (vgl. Abbildung 17). Im Unterschied zu Szenario IAb wird angenommen, dass die tiefsten Löhne stärker steigen als die höheren. Durch die Steuerprogression macht sich dies in einem stärkeren Rückgang der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer bemerkbar als in Szenario IAc. Die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer gehen um CHF 560 Mio. bzw. 8.0% zurück.

Wenn die Unternehmen in den Szenarien IAb und IBb gezwungen werden, die Löhne über das entsprechende Produktivitätsniveau anzuheben, entsteht die Gefahr, dass neben den Steuerausfällen auch die Arbeitslosigkeit steigt, da es sich für Unternehmen unter diesen Bedingungen nicht lohnt, Arbeitskräfte einzustellen.

Auf **kantonalen Ebene** zeigt sich, dass die Ergebnisse stark von der Verteilung der Steuerpflichtigen abhängen. In Luzern sind die Auswirkungen beispielsweise geringer als in Zürich oder Waadt, da dort der Anteil an Steuerzahlern mit einem hohen Einkommen bedeutend tiefer ist. Im Szenario IAa fallen auch in den Kantonen zusätzliche Gewinne und damit Gewinnsteuern, bzw. Einkommensteuern aus Vermögenseinkommen an. Genauso wie auf Bundesebene kann im Szenario IAb die Verringerung der Einnahmen aus der kantonalen Einkommensteuer aufgrund der Steuerprogression nur zum Teil aufgefangen werden. Im Szenario IBA werden die Steuerausfälle durch die Lohnsenkung genauso wie im Szenario IAa auf kantonalen Ebene schwächer kompensiert als auf Bundesebene, da hier kein Steuerrückbehalt anfällt. Im Szenario IBb machen sich die Lohnkürzungen in den höheren Einkommensklassen bemerkbar, so dass der Ausfall an Steuereinnahmen höher ist als im Szenario IAb. Im Szenario IBc fällt bei einer unproduktiven Verwendung der Lohnsummendifferenz die Verringerung der Einnahmen aus der kantonalen Einkommensteuer am höchsten aus.

Die Auswirkungen auf die **AHV** sind in den beiden Szenarien IAa und IAc gleich, da jeweils derselbe Einkommensanteil als Grundlage für die AHV-Beiträge wegfällt. Die Verringerung des Beitragsaufkommens beträgt rund CHF 460 Mio. Bei der vollständigen Umverteilung der Lohnsummendifferenz an niedrigere Einkommen in den Szenarien IAb und B verändert sich das AHV-Beitragsaufkommen nicht, da die Beiträge proportional zum Lohn anfallen.

Ergebnisse in Mio. CHF und Prozent.	Szenario I (in Mio. CHF und Prozent)					
	IAa	IAb	IAc	IBa	IBb	IBc
Auswirkung auf...						
...Direkte Bundessteuer natürliche Personen	-100 -1.4%	-250 -3.5%	-470 -6.7%	-240 -3.4%	-560 -8.0%	-980 -14%
... Direkte Bundessteuer juristische Personen	370 5%	0 0.0%	0 0.0%	750 9.6%	0 0.0%	0 0.0%
...kantonale Einkommensteuer Zürich natürliche Personen	-90 -3.1%	-40 -1.5%	-120 -4.3%	-170 -6.1%	-80 -2.9%	-250 -8.7%
...kantonale Gewinnsteuer Zürich juristische Personen	80 11.1%	0 0.0%	0 0.0%	180 23.4%	0 0.0%	0 0.0%
...kantonale Einkommensteuer Luzern natürliche Personen	-3 -0.6%	-1 -0.2%	-8 -1.9%	-6 -1.5%	-2 -0.6%	-16 -4.1%
...kantonale Gewinnsteuer Luzern juristische Personen	2 2.7%	0 0.0%	0 0.0%	4 5.5%	0 0.0%	0 0.0%
...kantonale Einkommensteuer Waadt natürliche Personen	-60 -2.4%	-20 -0.7%	-70 -2.9%	-110 -4.3%	-40 -1.7%	-150 -5.9%
...kantonale Gewinnsteuer Waadt juristische Personen	22 3.5%	0 0.0%	0 0.0%	65 10.3%	0 0.0%	0 0.0%
...AHV	-460 -1.7%	0 0.0%	-460 -1.7%	-1'000 -3.7%	0 0.0%	-1'000 -3.7%

**Definition der Szenarien:**

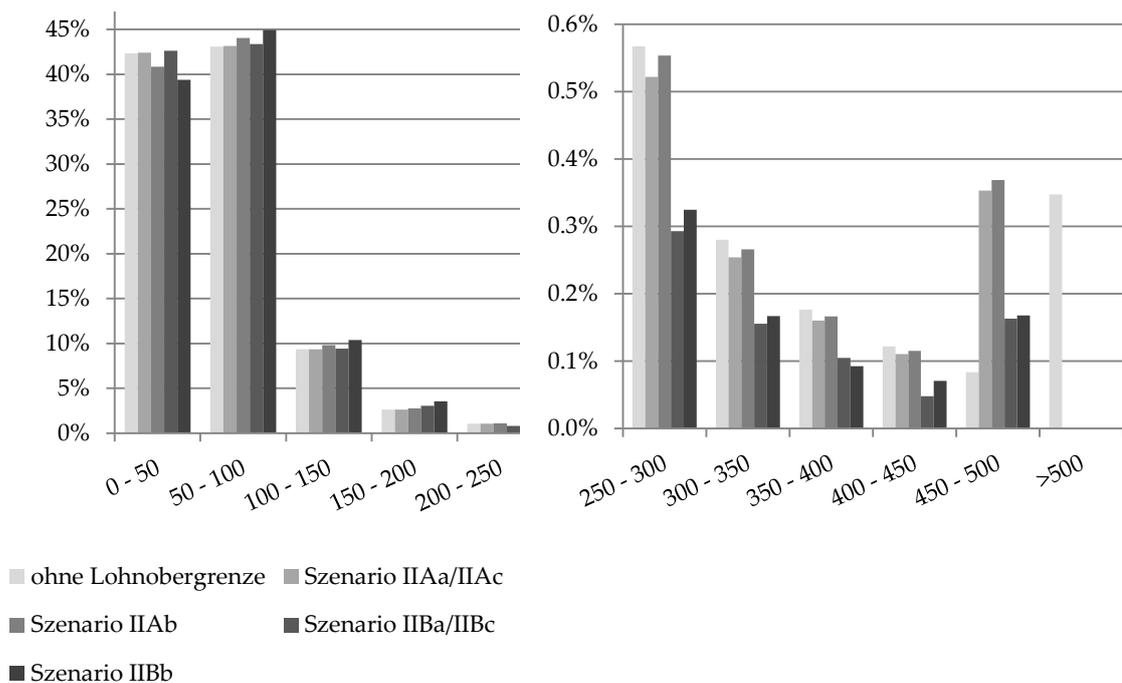
- A Nur Spitzenlöhne reduziert
- B Lohnstauung
- a Ausschüttung der Lohnsummendifferenz als Dividende
- b Verwendung der Lohnsummendifferenz zur Erhöhung von Löhnen unter der Obergrenze
- c Unproduktive Verwendung der Lohnsummendifferenz

**Tabelle 7: Auswirkungen in Szenario I (Lohnobergrenze CHF 500'000, keine Abwanderung).**

### 5.5 Hauptszenario II: Lohnobergrenze CHF 500'000, Abwanderung

In Hauptszenario II wird zusätzlich zu den Annahmen im Hauptszenario I angenommen, dass Unternehmen und Arbeitnehmer, die von einer Einkommensenkung betroffen sind, nach Umsetzung der Initiative abwandern. Gegenüber Szenario I sinken in allen Subszenarien die Einnahmen aus der Einkommensteuer. Hinzu kommt die entgangene direkte Bundessteuer bei den abgewanderten Unternehmen.

Abbildung 18 zeigt die Verteilung der Erwerbseinkommen bei Arbeitnehmern ohne Lohnobergrenze sowie in den verschiedenen Szenarien. Verglichen mit Abbildung 16 ist erkennbar, dass der Anteil der Steuerpflichtigen in höheren Einkommensklassen aufgrund der Abwanderung zurückgeht.



**Abbildung 18: Anzahl Arbeitnehmer nach Erwerbseinkommensklassen im Szenario II (Lohnobergrenze CHF 500'000, Abwanderung).**

Im Szenario IIAa nehmen die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer für natürliche Personen um 7.5% ab. Durch die Abwanderung verringert sich die Lohnsummendifferenz, die umverteilt werden kann. Folglich fällt weniger Steuerrückbehalt und direkte Bundessteuer durch zusätzliches Kapitaleinkommen aufgrund der Dividendenausschüttung an und die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer fallen deutlich geringer als in Szenario IAa aus. Bei einer Verwendung der Lohnsummendifferenz zur Erhöhung der niedrigeren Löhne (Szenario IIAb) liegt der Steuerausfall bei 9.0%, während er bei einer unproduktiven Verwendung bei 12.1% liegt. Die Auswirkungen der Abwanderung sind in den Szenarien IIAb und IIAc gleich (es sind die gleichen Arbeitnehmer von einer Lohnsenkung betroffen), aber in Szenario IIAb werden zusätzliche Einnahmen aus direkter Bundessteuer erzielt, da im Niedriglohnbereich die Löhne erhöht werden. In den Szenarien IIBa und IIBc macht sich die lineare Lohnsenkung in der Abwanderung bemerkbar. In Szenario IIBa werden die Steuerausfälle in der direkten Bundessteuer durch die zusätzlichen Einnahmen aus der direkten Bundessteuer und dem Steuerrückbehalt (bei Dividendenausschüttungen an das Ausland) genauso wie im Szenario IBA teilweise kompensiert, aber in geringerem Umfang. Im Szenario IIBc liegen die Ausfälle bei der direkten Bundessteuer aufgrund der unproduktiven Verwendung der Lohnsummendifferenz bei 17.9%. Im Szenario IIBb sind die Auswirkungen der Abwanderung aufgrund der Stauchung stärker als im Szenario IIAb. Da die Löhne für eine höhere Anzahl Arbeitnehmer sinken, wandern mehr Personen ab und bei den Personen, die abwandern, fällt die Steuer nicht nur für den Teil des Einkommens aus, der gekürzt wird, sondern für das gesamte Einkommen.

Auf kantonaler Ebene verringern sich gegenüber Szenario I die Steuereinnahmen aufgrund der Abwanderung. In Zürich liegt der Ausfall an kantonaler Einkommensteuer im Szenario IIAa bei CHF 200 Mio., bei einer Lohnumverteilung ohne Stauchung der

Lohnkurve (Szenario IIAb) bei CHF 150 Mio. Bei einer unproduktiven Verwendung der Lohnsummendifferenz liegt der Ausfall an kantonaler Einkommensteuer bei CHF 230 Mio. In Szenario IIBb macht sich gegenüber IIAb die stärkere Lohnsenkung bemerkbar und die kantonale Einkommensteuer sinkt um CHF 230 Mio., was 8.2% des Steueraufkommens entspricht. In Luzern und Waadt wirken die Szenarien in die gleiche Richtung, in Luzern sind die Auswirkungen allerdings in absoluten Zahlen niedriger. Im Szenario IIAa sinken dort die Einnahmen aus der kantonalen Einkommensteuer um 6.6%, bei einer unproduktiven Verwendung (Szenario IIAc) um 6.7%, während bei einer Umverteilung der Lohnsummendifferenz die Einbussen bei der kantonalen Einkommensteuer bei CHF 2 Mio. bzw. 0.6% liegen.

Die Abwanderung führt ebenfalls zu weiteren Mindereinnahmen bei der AHV, so dass nach Umsetzung der Initiative im Szenario IIAa und IIAc CHF 1710 Mio. weniger AHV-Beitragseinnahmen zur Verfügung stehen, das entspricht 6.3% des AHV-Beitragaufkommens. Im Unterschied zum Szenario I führt die Abwanderung dazu, dass die AHV-Einnahmen sich verringern, auch wenn die Lohnsummendifferenz umverteilt wird. Das liegt daran, dass die AHV-Einnahmen der abgewanderten Arbeitnehmer wegfallen.

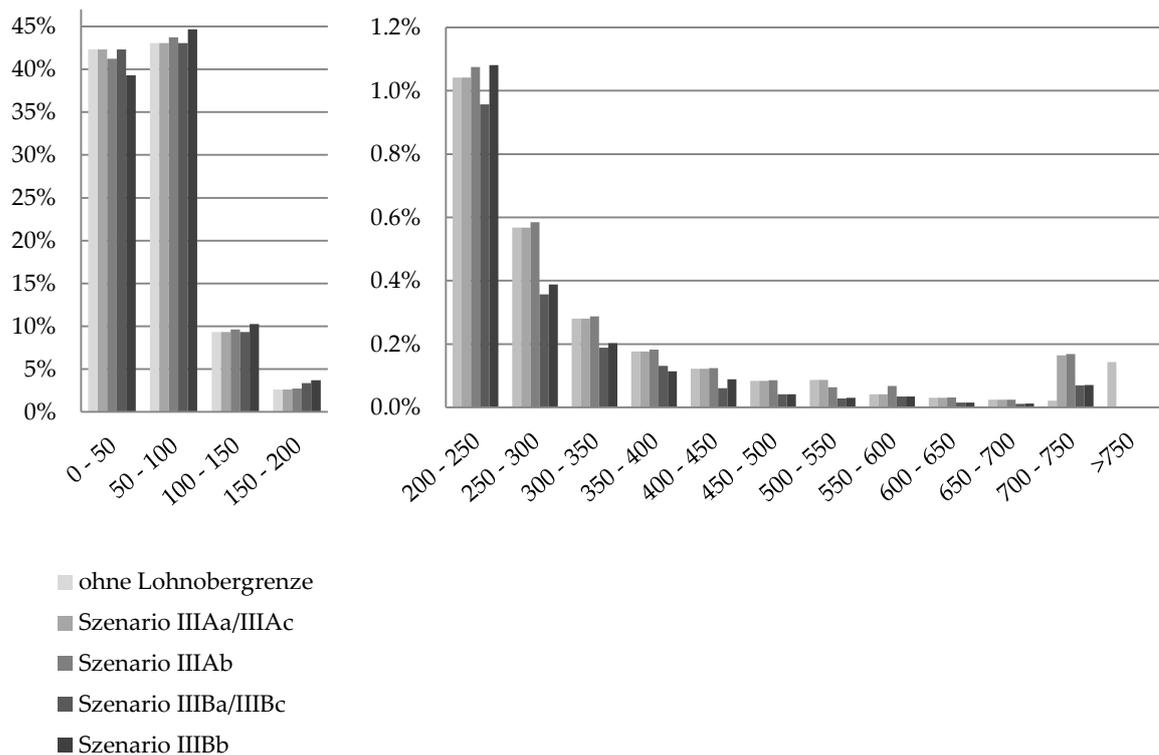
Ergebnisse in Mio. CHF und Prozent.	Szenario II (in Mio. CHF und Prozent)					
	IIAa	IIAb	IIAc	IIBa	IIBb	IIBc
Auswirkung auf...						
...Direkte Bundessteuer natürliche Personen	-530 -7.5%	-630 -9.0%	-850 -12.1%	-620 -8.8%	-810 -11.6%	-1'260 -17.9%
... Direkte Bundessteuer juristische Personen	-60 -0.8%	-380 -5.0%	-380 -5.0%	260 3.4%	-380 -5.0%	-380 -5.0%
...kantonalen Einkommensteuer Zürich natürliche Personen	-200 -6.9%	-150 -5.3%	-230 -8.0%	-340 -11.9%	-230 -8.2%	-400 -14.1%
...kantonalen Gewinnsteuer Zürich juristische Personen	34 4.5%	-40 -5.0%	-40 -5.0%	110 15.0%	-40 -5.0%	-40 -5.0%
...kantonalen Einkommensteuer Luzern natürliche Personen	-26 -6.6%	-2 -0.6%	-27 -6.7%	-38 -9.7%	-26 -6.5%	-39 -10%
...kantonalen Gewinnsteuer Luzern juristische Personen	-1 -1.2%	-1 -1.5%	-1 -1.5%	-1 -1.0%	-1 -1.5%	-1 -1.5%
...kantonalen Einkommensteuer Waadt natürliche Personen	-170 -7.2%	-140 -5.6%	-180 -7.0%	-220 -8.6%	-210 -8.1%	-220 -8.6%
...kantonalen Gewinnsteuer Waadt juristische Personen	-10 -1.5%	-30 -5.0%	-30 -5.0%	-30 -5.0%	-30 -5.0%	-30 -5.0%
...AHV	-1'710 -6.3%	-1'270 -4.7%	-1'710 -6.3%	-2'550 -9.3%	-1'590 -5.8%	-2'550 -9.3%
<b>Definition der Szenarien:</b>						
A	Nur Spitzenlöhne reduziert					
B	Lohnstauchung					
a	Ausschüttung der Lohnsummendifferenz als Dividende					
b	Verwendung der Lohnsummendifferenz zur Erhöhung von Löhnen unter der Obergrenze					
c	Unproduktive Verwendung der Lohnsummendifferenz					

**Tabelle 8: Auswirkungen in Szenario II (Lohnobergrenze CHF 500'000, Abwanderung).**

## 5.6 Hauptszenario III: Lohnobergrenze CHF 750'000, keine Abwanderung

Hauptszenario III entspricht Hauptszenario I mit dem einzigen Unterschied, dass die Einkommensobergrenze bei CHF 750'000 liegt. Dies führt zu geringeren Ausfällen in der Einkommensteuer und zu geringeren Zunahmen in der Gewinnsteuer.

Bei der direkten Bundessteuer für natürliche Personen liegen die Steuerausfälle im Szenario IIIAc bei CHF 290 Mio., bei einer Ausschüttung der Lohnsummendifferenz als Dividende (III Aa) bei CHF 50 Mio. In Szenario IIIAb wird die Lohnsummendifferenz umverteilt und verringert den Ausfall an Steuereinnahmen auf CHF 150 Mio., während in Szenario III Bb die Lohnsenkung in den höheren Einkommensklassen zu Einbussen von CHF 520 Mio. führt, was einer Reduktion um 7.4% entspricht. In den Szenarien III Ba und III Bc liegen die Ergebnisse ebenfalls niedriger als im Szenario I. Die Steuereinnahmen aus der direkten Bundessteuer nehmen in Szenario III Ba um CHF 220 Mio. ab und sinken in Szenario III Bc um CHF 910 Mio. In den Kantonen ist der Rückgang an Steuereinnahmen analog zur direkten Bundessteuer. Bei der AHV ebenfalls; dort verringern sich die Beitragseinnahmen ohne Lohnstauchung um rund CHF 290 Mio.; mit Lohnstauchung um CHF 600 Mio., falls die Lohnsumme abnimmt.



**Abbildung 19: Anzahl Arbeitnehmer nach Erwerbseinkommensklassen im Szenario III (Lohnobergrenze CHF 750'000, keine Abwanderung).**

Ergebnisse in Mio. CHF und Prozent.	Szenario III (in Mio. CHF und Prozent)					
	III Aa	III Ab	III Ac	III Ba	III Bb	III Bc
Auswirkung auf...						
...Direkte Bundessteuer natürliche Personen	-50 -0.8%	-150 -2.1%	-290 -4.2%	-220 -3.2%	-520 -7.4%	-910 -13%
... Direkte Bundessteuer juristische Personen	240 3%	0 0.0%	0 0.0%	690 8.9%	0 0.0%	0 0.0%
...kantonale Einkommensteuer Zürich natürliche Personen	-50 -1.8%	-20 -0.8%	-70 -2.5%	-160 -5.6%	-70 -2.6%	-220 -7.9%
...kantonale Gewinnsteuer Zürich juristische Personen	50 6.3%	0 0.0%	0 0.0%	160 21.4%	0 0.0%	0 0.0%
...kantonale Einkommensteuer Luzern natürliche Personen	-2 -0.4%	-1 -0.1%	-5 -1.2%	-6 -1.4%	-2 -0.6%	-16 -3.9%
...kantonale Gewinnsteuer Luzern juristische Personen	1 1.7%	0 0.0%	0 0.0%	4 5.3%	0 0.0%	0 0.0%
...kantonale Einkommensteuer Waadt natürliche Personen	-60 -2.3%	-10 -0.3%	-60 -2.5%	-100 -4.0%	-40 -1.6%	-140 -5.4%
...kantonale Gewinnsteuer Waadt juristische Personen	10 1.6%	0 0.0%	0 0.0%	60 9.6%	0 0.0%	0 0.0%
...AHV	-290 -1.0%	0 0.0%	-290 -1.0%	-600 -2.2%	0 0.0%	-600 -2.2%

**Definition der Szenarien:**

- A Nur Spitzenlöhne reduziert
- B Lohnstauung
- a Ausschüttung der Lohnsummendifferenz als Dividende
- b Verwendung der Lohnsummendifferenz zur Erhöhung von Löhnen unter der Obergrenze
- c Unproduktive Verwendung der Lohnsummendifferenz

**Tabelle 9: Auswirkungen in Szenario III (Lohnobergrenze CHF 750'000, keine Abwanderung).**

## 6. Konsequenzen und kompensatorische Massnahmen

Die Auswirkungen der 1:12-Initiative variieren stark, je nachdem welche Annahmen bzgl. der konkreten Umsetzung getroffen werden. Zur Veranschaulichung der Konsequenzen einer Umsetzung der Initiative werden nachfolgend Möglichkeiten zur Kompensation der Ausfälle skizziert. Dabei wird von einem mittleren jährlichen Effekt auf die direkte Bundessteuer von CHF 1 Mrd. und einer mittleren Auswirkung auf die AHV von CHF 500 Mio. ausgegangen. Dies entspricht einem mittleren Ergebnis der Simulationsrechnungen. Zur Berechnung der Konsequenzen und möglicher kompensatorischer Massnahmen werden Referenzdaten von 2009 herbeigezogen, da die in dieser Studie vorgenommenen Simulationen auf Steuerdaten von 2009 beruhen.

Zur Kompensation der Steuerausfälle gibt es vier Handlungsfelder:

### 1. Leistungsverzicht und entsprechende Kürzung der Bundesausgaben

Eine Kürzung der Bundesausgaben um CHF 1 Mrd. pro Jahr entspricht 2% der Gesamtausgaben oder 22% der Ausgaben, die in die Landesverteidigung fließen, 12% der Verkehrsabgaben oder 17% der Ausgaben für Bildung und Forschung des Bundes von 2009 (eigene Berechnungen auf Basis EFV, 2013).

### 2. Erhöhung der MWST

Für zusätzliche 1 Mrd. Einnahmen aus der Mehrwertsteuer müsste diese um 0.36 Prozentpunkte erhöht werden. D.h. der Normalsatz müsste von aktuell 8% auf 8.36% erhöht werden (eigene Berechnung auf Basis BSV, 2012).

### 3. Erhöhung der direkten Bundessteuer

Eine Kompensation der Steuerausfälle in der Höhe von CHF 1 Mrd. ist durch Erhöhung der Steuersätze der direkten Bundesteuer möglich. Ohne weitere Ausweichwirkungen müssten die Steuerbeträge von natürlichen bzw. juristischen Personen im Durchschnitt um 5.9% erhöht werden (eigene Berechnungen auf Basis EFV, 2010).

### 4. Verschuldung

Eine zusätzliche Verschuldung im Umfang der entgangenen Steuereinnahmen mag kurzfristig eine attraktive Möglichkeit zur Bewältigung der Auswirkungen einer Lohnobergrenze darstellen. Die Verschuldung schiebt allerdings eine Kompensation mittels Ausgabenreduktion oder Zusatzeinnahmen lediglich auf, ist also ökonomisch keine eigentliche Massnahme zur Kompensation.

Der Wegfall von AHV- Einnahmen von CHF 500 Mio. könnte entweder durch eine Kürzung der Leistungen, eine Erhöhung der Beiträge oder eine Erhöhung der Mehrwertsteuer erreicht werden:

### 1. Kürzung der AHV-Ausgaben durch Leistungsverzicht

Die jährlichen Rentenzahlungen für Alters-, Zusatz-, Hinterlassenenrenten müssten von 34.9 Mrd. (Total der Rentenzahlungen von 2009) auf CHF 34.4 Mrd., d.h. um 1.43% gekürzt werden. Die durchschnittliche Monatsrente von 2009 (berechnet als Durchschnitt aller ausbezahlter Alters-, Zusatz- und Hinterlassenenrenten) müsste demzufolge von CHF 1352 auf CHF 1332 gekürzt werden. Anders ausgedrückt, entspräche die einzusparende Summe 369'784 durchschnittlichen Monatsrenten von 2009 à CHF 1352 (eigene Berechnungen auf Basis BSV, 2009).

2. **Erhöhung der AHV-Beiträge**

Ein Ausfall von jährlich CHF 500 Mio. entspräche 1.83% der 2009 an die AHV entrichteten Rentenbeiträge von CHF 27.3 Mrd. Um diesen Wegfall durch höhere Beiträge zu kompensieren, müssten die durchschnittlichen monatlichen AHV-Beiträge von 2009 (berechnet als durchschnittlicher Beitrag aller Erwerbspflichtiger) von CHF 493 auf CHF 502, bzw. um 1.87% angehoben werden (eigene Berechnungen auf Basis BSV, 2009).

3. **Erhöhung der MWST**

Für zusätzliche CHF 500 Mio. Einnahmen aus der Mehrwertsteuer müsste diese um 0.18 Prozentpunkte erhöht werden. D.h. der Normalsatz müsste von aktuell 8% auf 8.18% erhöht werden (eigene Berechnung auf Basis BSV, 2012).

## 7. Fazit

Die 1:12-Initiative bezweckt, dass innerhalb eines Unternehmens in einem Jahr niemand weniger verdienen darf als der bestbezahlte Mitarbeiter in einem Monat. Damit verfolgt sie einerseits Umverteilungsziele und möchte andererseits Lohnexzesse verhindern, die ein Marktversagen wären.

Die Analyse der möglicher Wirkungen der Initiative zeigt, dass diese primär grosse, international ausgerichtete Unternehmen betreffen würde. Deren wirtschaftliche Freiheit würde wesentlich eingeschränkt, was sich negativ auf die Standortentscheidung auswirken würde. Die Auswirkungen auf die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer, den Einkommensteuern der Kantone und auf die Finanzierung der AHV wären beträchtlich. Sie variieren allerdings stark in Abhängigkeit der Annahmen darüber, wie die betroffenen Unternehmen auf die 1:12-Restriktion bezüglich ihrer Lohnstruktur und der Verwendung der Lohnsummendifferenz reagieren. Falls letztere vollständig umverteilt wird, sodass die Lohnsumme insgesamt konstant bleibt, hat dies (ohne Abwanderung) keine Auswirkungen auf die AHV, da deren Lohnbeiträge linear sind. Hingegen würden sich bei einer Lohnobergrenze von CHF 500'000 die Steuerausfälle bei der direkten Bundessteuer aufgrund der Progression in der Grössenordnung von CHF 500 Mio. bis 1 CHF Mrd. bewegen. Falls die Lohnsummendifferenz den Unternehmens-Eigentümern zukommt, verschieben sich (wiederum unter der Annahme keiner Abwanderung) die Steuereinnahmen teilweise von den natürlichen zu den juristischen Personen. Wegen der doppelten Besteuerung von Unternehmensgewinnen und Einkommen aus Vermögen, fallen die Steuereinnahmen vergleichsweise weniger stark. Die AHV-Einnahmen gehen hingegen klar zurück, weil die Beiträge nur auf den Lohn- nicht aber auf den Vermögenseinkommen erhoben werden.

Werden auch Abwanderungswirkungen berücksichtigt, so sind die Auswirkungen auf die Unternehmens- sowie die Einkommensteuern und die AHV sehr gross: Es wäre mit Ausfällen von bis zu CHF 1.5 Mrd. bei der direkten Bundessteuer und bis zu CHF 2.5 Mrd. bei der AHV zu rechnen.

## 8. Literatur

- Acemoglu, D. und J. Pischke (1999). The Structure of Wages and Investment in General Training, *Journal of Political Economy* 107, 539 – 572.
- Atkinson, A. und J. Stiglitz (1976). The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation, *Journal of Public Economics* 6, 55 – 75.
- Bebchuk, L. und J. Field (2004). *Pay Without Performance: The Unfulfilled Promise of Executive Compensation*, Harvard University Press: Cambridge.
- Benz, M. und A. Stutzer (2001). Was erklärt die steigenden Managerlöhne? Ein Diskussionsbeitrag, University of Zurich, Institute for Empirical Research in Economics, Working Paper 81.
- BFS (2007a). Betriebszählung 2005. Branchenportät Erbringung von unternehmensbezogenen Leistungen.
- BFS (2007b). Finanzielle Situation der privaten Haushalte. Zusammensetzung und Verteilung der Einkommen, Bundesamt für Statistik: Bern.
- BFS (2010). Monatlicher Bruttolohn (Zentralwert und Quartilbereich) nach Unternehmensgrösse, Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes und Geschlecht - Privater Sektor, Schweizerische Lohnstrukturerhebung, 2010: Bern.
- BFS (2012). Einkommensungleichheit und staatliche Umverteilung. Zusammensetzung, Verteilung und Umverteilung der Einkommen der privaten Haushalte, Bundesamt für Statistik: Bern.
- BFS (2013a). Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC) 2011. Lebensbedingungen in Europa unterscheiden sich stark, Bundesamt für Statistik: Bern.
- BFS (2013b). Haushaltsbudgeterhebung 2011. Kommentierte Ergebnisse und Tabellen, Bundesamt für Statistik: Bern.
- Bischofberger, A. und R. Walser (2013). *Multis: Zerrbild und Wirklichkeit. Der vielfältige Beitrag globaler Unternehmen zum Schweizer Wohlstand*. Diskussionspapier, Avenir Suisse: Zürich.
- Blankart, C. (2008). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie* (7. Auflage), Vahlen: München.
- BSV (2009). *AHV-Statistik 2009*, Bundesamt für Sozialversicherungen. Bern.
- BSV (2012). *AHV-Statistik 2012*, Bundesamt für Sozialversicherungen. Bern.
- Bundesrat (2013). Botschaft zur Volksinitiative „Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)“ vom 16. Januar 2013, BBI 2013 12111, Bundesrat: Bern.
- Bundesrat (2012). Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative „1:12 – Für Gerechte Löhne“ vom 18. Januar 2012, BBI 2012 637, Bundesrat: Bern.
- Bundesversammlung (2013). *Parlamentarische Initiative 05.425, Einführung eines garantierten Mindestlohnes für Arbeitnehmer und eines zulässigen Höchstehinkommens*.
- Chhaochharia, V. und Y. Grinstein (2009). CEO Compensation and Board Structure, *The Journal of Finance* 64(1), 231 – 261.

- Chetty R. und E. Saez (2005). Dividend Taxes and Corporate Behavior Evidence from the 2003 Dividend Tax Cut, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120 (3), 791 – 893.
- Core, J., W. Guay und R. Verrecchia (2003). Price versus Non-Price Performance Measures in Optimal CEO Compensation Contracts, *The Accounting Review* 78(3), 957 – 981.
- Devereux, M. und R. Griffith (2002). The impact of corporate taxation on the location of capital: A review, *Swedish Economic Policy Review* 9, 79 – 102.
- Devereux, M. und P. Maffini (2006). The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit: A Survey of Empirical Evidence, Oxford University Centre For Business Taxation, Said Business School, Working Paper 07/02.
- Edmans, A. und X. Gabaix (2011). Is CEO Pay Really Inefficient? A Survey of New Optimal Contracting Theories. *European Financial Management* 15(3), 486 – 496,
- EFV (2010). Bundesfinanzen in Kürze. Rechnung 2009, Eidgenössische Finanzverwaltung: Bern.
- EFV (2012). Taschenstatistik Öffentliche Finanzen 2011, Eidgenössische Finanzverwaltung: Bern.
- EFV (2013a). Taschenstatistik Öffentliche Finanzen 2012, Eidgenössische Finanzverwaltung: Bern.
- EFV (2013b). Einnahmen, Kanton – Zürich, Tabelle F10.7.4, abrufbar unter [http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/db/fs\\_einzeln\\_kanton.php?lang=de&print\\_styles=yes&recordID=#](http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/db/fs_einzeln_kanton.php?lang=de&print_styles=yes&recordID=#)
- EFV (2013c). Einnahmen, Kanton – Waadt, Tabelle F10.7.4, abrufbar unter [http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/db/fs\\_einzeln\\_kanton.php?lang=de&print\\_styles=yes&recordID=#](http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/db/fs_einzeln_kanton.php?lang=de&print_styles=yes&recordID=#)
- EFV (2013d). Einnahmen, Kanton – Luzern, Tabelle F10.7.4, abrufbar unter [http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/db/fs\\_einzeln\\_kanton.php?lang=de&print\\_styles=yes&recordID=#](http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/db/fs_einzeln_kanton.php?lang=de&print_styles=yes&recordID=#)
- EFV (2013e). Einnahmen, Kanton – St. Gallen, Tabelle F10.7.4, abrufbar unter [http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/db/fs\\_einzeln\\_kanton.php?lang=de&print\\_styles=yes&recordID=#](http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/db/fs_einzeln_kanton.php?lang=de&print_styles=yes&recordID=#)
- Egger, P. und D. Radulescu (2009). The Influence of Labour Taxes on the Migration of Skilled Workers, *The World Economy* 32(9), 1365 – 1379.
- Egger, P., D. Radulescu und N. Strecker (2012). Effective Labor Taxation and the International Location of Headquarters, CESifo Working Paper 3822.
- EstV (2009a). Statistik direkte Bundessteuer, natürliche Personen – Kantone, Steuerjahr 2009, Eidgenössische Steuerverwaltung: Bern.
- EstV (2009b). Tabelle für die Berechnung der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen (Art. 214 DBG). Tarife 2006/Post, Eidgenössische Steuerverwaltung: Bern.
- ESTV (2010). Statistik Direkte Bundessteuer, Natürliche Personen, Kantone, 2009, Tabelle II, Stufen des Einkommens, Eidgenössische Steuerverwaltung: Bern.

- Eurostat (2013). Einkommensquintilsverhältnis (S80/S20), abrufbar unter <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=te ssi180&plugin=1>
- Feld, L. und G. Kirchgässner (2001). Income tax competition at the state and local level in Switzerland, *Regional Science and Urban Economics* 31(2-3), 181 – 213.
- Finma (2010). Rundschreiben 2010/1, Vergütungssysteme. Mindeststandards für Vergütungssysteme bei Finanzinstituten, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht: Bern.
- Frey, B. und G. Kirchgässner (1994). *Demokratische Wirtschaftspolitik*, 2. Auflage, Vahlen: München.
- Frydman, C. und D. Jenter, (2010). CEO Compensation. CESifo Working Paper No. 77.
- Gabaix, X. und A. Landier (2008). Why has CEO pay increased so much? *Quarterly Journal of Economics* 123(1), 49 – 100.
- Griffith, R., J. Hines and P. Sorensen (2011). International Capital Taxation, in: Mirrless et al. (eds.), *Dimensions of Tax Design. The Mirrless Review*, 914 – 1008, Oxford University Press: Oxford.
- Grogger, J. and G. Hanson (2008). Income maximization and the selection and sorting of international migrants, NBER Working Paper 13821.
- Guido Schilling AG (2013). Schillingreport 2013. Transparenz an der Spitze. Die Geschäftsleitungen und Verwaltungsräte der hundert grössten Schweizer Unternehmen im Vergleich, Guido Schilling AG: Zürich.
- Hines, J. (1996). Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations, NBER Working Paper 5589.
- Informationsstelle AHV/IV (2012a). Lohnbeiträge an die AHV, die IV und die EO, Informationsstelle AHV/IV und Bundesamt für Sozialversicherungen: Bern.
- Informationsstelle AHV/IV (2012b). Änderungen auf 1. Januar 2013 bei Beiträgen und Leistungen, Informationsstelle AHV/IV und Bundesamt für Sozialversicherungen: Bern.
- Informationsstelle AHV/IV (2012c). Altersrenten und Hilflosenentschädigungen der AHV. Stand am 01. Januar 2013, Informationsstelle AHV/IV und Bundesamt für Sozialversicherungen: Bern.
- Informationsstelle AHV/IV (2013). Wie werden die Altersrenten berechnet?
- Jaag, C., C. Keuschnigg und M. Keuschnigg (2008). Alterung, Sozialwerke und Institutionen, Studie im Auftrag des SECO, SECO Publikation No 27.
- JungsozialistInnen Schweiz (2009). *Argumentarium zur 1:12-Initiative*. JungsozialistInnen Schweiz: Bern.
- Kaplan, S. (2012). Executive Compensation and Corporate Governance in the U.S.: Perceptions, Facts and Challenges, NBER Working Paper 18395.
- Kirchgässner, G. and W.W. Pommerehne (1996). Tax Harmonization and tax competition in the European Union: Evidence from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60(3), 351 – 371.

- Kleven, H., C. Landais und E. Saez (2013). Taxation and International Migration of Superstars: Evidence from the European Football Market, *American Economic Review* 103(5), 1892 – 1924.
- LUSTAT Statistik Luzern (2013). LUSTAT Jahrbuch Kanton Luzern 2013. Der Kanton Luzern als statistisches Puzzle. LUSTAT Statistik Luzern: Luzern.
- Mayer, T. und G. Ottoviano (2008). The Happy Few. The internationalisation of the European firm. New facts based on firm-level evidence, *Bruegel Blueprint Series Vol 3*.
- NZZ (2013a). Wenn die Hochlöhne verschwinden. NZZ vom 12. April 2013.
- NZZ (2013b). Minder-Initiative. In Einzelschritten umsetzen. NZZ vom 14. Juni 2012.
- OECD (2011). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Organisation for Economic Cooperation and Development: Paris.
- Papke, L. (1991). Interstate Business Tax Differential and New Firm location. *Journal of Public Economics* 45, 47 – 68.
- Peters, R. (2013). La progressivité de l'impôt sur les revenus en Suisse: une comparaison intercantonale. Une analyse de la charge fiscale 2011 des personnes physiques. Eidgenössische Steuerverwaltung: Bern
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2011). Verordnung über den Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommens- und Vermögenssteuer ab 1. Januar 2012 (vom 22. Juni 2011). Regierungsrat des Kantons Zürich: Zürich.
- Riedl, N. und J. Becker (noch nicht erschienen). Multinational Firms Mitigate Tax Competition, *Economics Letters*.
- Riedl, N., M. Dischinger und B. Knoll (noch nicht erschienen). The Role of Headquarters in Multinational Profit Shifting Strategies, *International Tax and Public Finance*,
- Rost, K. und M. Osterloh (2006). Unsichtbare Hand des Marktes oder unsichtbares Handschütteln? Wachstum der Managerlöhne in der Schweiz. Institut für Organisation und Unternehmenstheorien, Universität Zürich.
- Schellenbauer, P. (2013). Mindestlöhne. Risiken und Nebenwirkungen. In: G. Schwarz (Ed.), *Avenir Spezial Verteilung*, 24 – 25. Avenir Suisse: Zürich.
- SGB (2011). Was Sie schon immer über die Mindestlohn – Initiative (und verwandte Themen) wissen wollten, Schweizerischer Gewerkschaftsbund: Bern.
- Schwarz, G. und M. Salvi (2013). Wie man bessere Verwaltungsräte gewinnt, *Avenir Suisse*, <http://www.avenir-suisse.ch/25108/wie-man-bessere-verwaltungsrate-gewinnt/>
- SSK (2013). Das schweizerische Steuersystem, Schweizerische Steuerkonferenz: Lausanne.
- SSK und ESTV (2013). Die geltenden Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, Schweizerische Steuerkonferenz und Eidgenössische Steuerverwaltung: Lausanne/Bern.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2013). Statistisches Jahrbuch des Kantons Zürich 2013, Kanton Zürich: Zürich.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2012). Jahrbuchtable D2-9, Statistisches Amt des Kantons Zürich: Zürich.

Statistique Vaud (2011), Impôt cantonal sur le revenu et la fortune des personnes physiques (1), par classe de revenu, Vaud, 2009, Statistique Vaud: Lausanne.

The Fraser Institute (2012). Economic Freedom of the World. 2012 Annual Report, Fraser Institute: Vancouver.

TravailSuisse (2013). Managerlöhne 2012 : Resultate der Untersuchung, TravailSuisse: Bern.

Unia (2008). Managerlöhne bleiben trotz Finanzkrise hoch. Lohnscherenstudie zur Entwicklung von Löhne und Gewinnen in Schweizer Konzernen (2004 – 2007), Unia: Bern.

Weltbank (2013). Employing Workers,  
<http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/employing-workers>

WEF (2013). Global Competitiveness Report 2013 – 2014, World Economic Forum: Genf.

## Anhang A: Annahmen, Methodik und Datengrundlage der Simulation

Ausgangspunkt der Berechnungen in den Szenarien sind bei den Steuereinnahmen Daten über die Anzahl Steuerpflichtige nach Klassen des steuerbaren Einkommens (EStV, für das Jahr 2009). Ebenso vorhanden sind Daten über das steuerbare Einkommen nach Klassen des steuerbaren Einkommens (EStV für das Jahr 2009). Zusätzlich zu den öffentlich zugänglichen Steuerdaten hat die EStV detaillierte Daten zur Anzahl Steuerpflichtigen nach Klassen des steuerbaren Einkommens zur Verfügung gestellt. Durch das BSV sind detaillierte Daten zur Aufteilung der AHV-Pflichtigen nach Einkommensklassen bereitgestellt worden, welche nicht öffentlich zugänglich sind.

Für die Berechnung der Auswirkungen der Initiative wird davon ausgegangen, dass das Erwerbseinkommen aus selbständiger Tätigkeit nicht von der Lohnobergrenze betroffen ist.

Für jede Einkommensklasse wird ein mittleres Einkommen bestimmt, sodass die so berechneten Steuereinnahmen mit den Steuereinnahmen der EStV übereinstimmen. Jeder Einkommensklasse wird zudem ein mittleres Erwerbseinkommen zugeordnet. Dieses wird auf der Grundlage der oben erwähnten Daten des BSV zur AHV sowie des Bundesamts für Statistik zur Zusammensetzung der Haushaltseinkommen hergeleitet (BFS, 2013a und BFS, 2013b). Nur das Erwerbseinkommen ist von der 1:12-Initiative direkt betroffen.

Um das Erwerbseinkommen aus selbständiger oder unselbständiger Tätigkeit (Bruttolohn) zu ermitteln, wird der Anteil Erwerbseinkommen am steuerbaren Einkommen um die Sozialversicherungsbeiträge ergänzt. Tabelle 10 zeigt eine vereinfachte Darstellung der Einkommensbegriffe und der entsprechende Schritte für die Berechnung der verschiedenen Einkommensarten. Dabei ist das Bruttoeinkommen die Summe aus Erwerbseinkommen, Vermögenseinkommen und Transfereinkommen. Das steuerbare Einkommen ist das Bruttoeinkommen abzüglich der (Sozialversicherungs-)Abzüge. Das für die Berechnung der AHV-Beiträge relevante AHV-Einkommen entspricht dem Erwerbseinkommen aus selbständiger und unselbständiger Tätigkeit inkl. Nebeneinkünfte (wie Entschädigungen für Sonderleistungen, Provisionen, Zulagen, Dienstaltersgeschenke, Gratifikationen, Tantiemen, Trinkgelder und ähnliche Zuwendungen sowie die Naturalbezüge).

Bruttoeinkommen

---

– Sozialversicherungsbeiträge und andere Abzüge

= steuerbares Einkommen

---

– Einkommen aus Vermögen

– Einkommen aus Transferleistungen

= Erwerbseinkommen exkl. Sozialversicherungsbeiträge

---

+ Sozialversicherungsbeiträge

= Erwerbseinkommen/Bruttolohn

= AHV-Einkommen

---

### **Tabelle 10: Vereinfachte Darstellung der Einkommensbegriffe.**

Quelle: BFS (2007b) und BFS (2012).

Die Differenz in den Steuereinnahmen von Arbeitnehmern wird quantifiziert, indem die Lohnobergrenze des Szenarios auf das Erwerbseinkommen angewandt wird. Von dem neuen Erwerbseinkommen werden die Sozialversicherungsbeiträge abgezogen und das steuerbare Vermögens- und Transfereinkommen addiert, um das neue steuerbare Einkommen zu erhalten.

Das Aufkommen der direkten Bundessteuer und der kantonalen Staatssteuer sowie die AHV-Beträge werden einheitlich auf der Basis von Daten aus dem Jahr 2009 und mit den Steuer- bzw. Beitragstarifen von 2009 berechnet.

Bei der Abwanderung der Unternehmen wird für die betroffenen Unternehmen die gleiche Lohnverteilung unterstellt wie bei den Steuerzahlern. Bei der Abwanderung der Personen wird davon ausgegangen, dass nur Personen abwandern, die von der Lohnobergrenze betroffen sind (d.h. die nach Umsetzung der Initiative weniger verdienen).

Falls die Reduktion hoher Löhne nicht durch eine Erhöhung der tieferen Löhne kompensiert wird, erhöht sie ceteris paribus die Unternehmensgewinne, da nun die Lohnkosten tiefer ausfallen. Dabei fallen direkte Bundessteuern von juristischen Personen an. Werden die Gewinne als Dividende ausgeschüttet, so fallen zusätzlich Erträge aus der direkten Bundessteuer von natürlichen Personen an. Da von der Initiative primär grosse Unternehmen betroffen sind, wird angenommen, dass das Dividendenprivileg nicht greift. Deshalb unterliegt die Lohnsummendifferenz einer Doppelbesteuerung. Es ist allerdings zu beachten, dass nicht die ganze Dividende in der Schweiz ausgeschüttet wird. Auf der Grundlage des Anteils ausländischer Beteiligungen an Schweizer Unternehmen wird angenommen, dass von den ausgeschütteten Dividenden 60% zum Satz des Steuerrückbehalts (35%) besteuert werden. Basierend auf dem Zinsbesteuerungsabkommen der Schweiz mit der EU wird unterstellt, dass der Ertrag des Steuerrückbehalts zu 75% an andere Staaten fällt und somit dem Schweizer Fiskus entgeht.

Die Steuereinnahmen aus Gewinnsteuern verringern sich proportional um den Anteil abgewanderter Unternehmen. Veränderungen beim Aufkommen der direkten Bundessteuer werden inkl. Kantonsanteil auf der Stufe des Bundes ausgewiesen.

Für die Berechnung der Steuereinnahmen aus dem Anteil der Dividendenausschüttung, der nicht dem Steuerrückbehalt unterliegt (35%), wird der Grenzsteuersatz für Einkommensstufen über CHF 250'000 Jahreseinkommen angewandt, da Erwerbstätige mit einem höheren Einkommen auch einen grösseren Anteil an Einkommen aus Vermögen haben. Die Erträge aus dem Steuerrückbehalt werden in der Ergebnisdarstellung bei der direkten Bundessteuer von natürlichen Personen ausgewiesen.

## Anhang B: Steuertarife und Umverteilungswirkungen

Nachfolgend werden die Tarife der Einkommensteuer beim Bund und in ausgewählten Kantonen zusammen mit ihrer Umverteilungswirkung dargestellt.

### Direkte Bundessteuer (natürliche Personen)

Die Tarife der direkten Bundessteuer steigen mit dem Einkommen der Steuerpflichtigen und werden periodisch angepasst. Für Alleinstehende galt 2009 ein Freibetrag von CHF 16'900, für Verheiratete einer von CHF 29'200 (vgl. Tabelle 11). Die Steuerschuld wird berechnet, indem in einem ersten Schritt jede Stufe des zu versteuernden Einkommens mit dem dazugehörigen Tarif multipliziert wird, bevor in einem zweiten Schritt die so für die verschiedenen Stufen des Einkommens entstehenden Steuerschulden addiert werden.

Direkte Bundessteuer für Alleinstehende		Direkte Bundessteuer für Verheiratete	
Stufen für Berechnung der Steuertarife (steuerbares Einkommen von – bis in CHF)	Tarif Alleinstehende (CHF für je weitere CHF 100 Einkommen)	Stufen für Berechnung der Steuertarife (steuerbares Einkommen von – bis in CHF)	Tarif Verheiratete und Einelternfamilien (CHF für je weitere CHF 100 Einkommen)
16900 – 29700	0.77	29200 – 47800	1
29800 – 38900	0.88	47900 – 54800	2
39000 – 51900	2.64	54900 – 70800	3
52000 – 68200	2.97	70900 – 85000	4
68300 – 73500	5.94	85100 – 97300	5
73600 – 97600	6.6	97400 – 108000	6
97700 – 127000	8.8	108100 – 116900	7
127100 – 166100	11	117000 – 123900	8
166200 – 712400	13.2	124000 – 129200	9
712500 und mehr	11.5	129300 – 132800	10
		132900 – 134600	11
		134700 – 136400	12
		136500 – 843500	13
		843600 und mehr	11.5

**Tabelle 11: Steuertarife der direkten Bundessteuer für natürliche Personen (Tarife 2006/Post, gültig 2009).**

Quelle: EStV (2009b).

### Kantonale Einkommensteuer im Kanton Zürich (natürliche Personen)

Im Jahr 2007 stellten die Steuerpflichtigen mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von mehr als CHF 200'000 2.74% aller Steuerpflichtigen im Kanton Zürich und erbrachten gleichzeitig 33.41% des Ertrags der kantonalen Einkommensteuer. 45.93% der Steuerpflichtigen im Kanton Zürich wiesen steuerbare Jahreseinkommen von CHF 40'000 bis CHF 99'900 auf. Dieselben Steuerpflichtigen erwirtschafteten 46.5% des steuerbaren Einkommens im Kanton und brachten 38.45% des Ertrags der kantonalen Einkommenssteuer auf. Die einkommensschwächsten Steuerpflichtigen mit steuerbaren Jahreseinkommen bis zu CHF 39'900 machten 40.66% aller Steuerpflichtigen aus und erbrachten 5.8% des Ertrags der kantonalen Einkommensteuer im Kanton Zürich.

Einkommensklassen in 1000 CHF (von – bis)	Anteil am Total der Steuerpflichtigen in Prozent	Anteil am Total des steuerbaren Einkommens in Prozent	Anteil am Total des Steuerertrags in Prozent
0 – 39.9	40.66%	12.22%	5.80%
40 – 99.9	45.93%	46.50%	38.45%
100 – 149.9	8.16%	15.63%	14.83%
150 – 199.9	2.51%	6.89%	7.50%
200 und mehr	2.74%	18.76%	33.41%

**Tabelle 12: Steuerpflichtige, steuerbares Einkommen und Steuererträge der kantonalen Einkommensteuer im Kanton Zürich, 2007, nach Einkommensklassen.**

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich (2012).

### Kantonale Einkommensteuer im Kanton Luzern (natürliche Personen)

Im Kanton Luzern stellten die Steuerpflichtigen mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von CHF 40'000 bis CHF 99'900 47.57% aller Steuerpflichtigen und erbrachten 51.45% des Ertrags der kantonalen Einkommensteuer im Jahr 2009. Die 1.5% Steuerpflichtigen mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von mindestens CHF 200'000 erwirtschafteten 14.92% des gesamten steuerbaren Einkommens und erbrachten gleichzeitig 16.35% des Ertrags der kantonalen Einkommensteuer in Luzern.

Einkommensklassen in 1000 CHF (von – bis)	Anteil am Total der Steuerpflichtigen in Prozent	Anteil am Total des steuerbaren Einkommens in Prozent	Anteil am Total des Steuerertrags in Prozent
0 – 39.9	42.96%	12.26%	8.86%
40 – 99.9	47.57%	52.01%	51.45%
100 – 149.9	6.32%	14.89%	16.52%
150 – 199.9	1.64%	5.93%	6.82%
200 und mehr	1.50%	14.92%	16.35%

**Tabelle 13: Steuerpflichtige, steuerbares Einkommen und Steuererträge der kantonalen Einkommensteuer im Kanton Luzern, 2009, nach Einkommensklassen.**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Lustat Statistik Luzern (2013).

### Kantonale Einkommensteuer im Kanton Waadt (natürliche Personen)

Im Jahr 2009 wiesen 43.16% der Steuerpflichtigen im Kanton Waadt ein steuerbares Einkommen von CHF 40'000 bis CHF 100'000 aus. Gemeinsam vereinigten die Steuerpflichtigen dieser Einkommensklasse 42.28% des steuerbaren Einkommens und erbrachten 37.04% des Ertrags der kantonalen Einkommensteuer. Die 3.48% Steuerpflichtigen mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von mehr als CHF 200'000 erwirtschafteten 20.29% des steuerbaren Einkommens und erbrachten einen Anteil am Steuerertrag von 28.76%

Einkommensklassen in 1000 CHF (von – bis)	Anteil am Total der Steuerpflichtigen in Prozent	Anteil am Total des steuerbaren Einkommens in Prozent	Anteil am Total des Steuerertrags in Prozent
0 – 40.0	43.16%	9.15%	5.74%
40.1 – 100.0	40.17%	42.48%	37.04%
100.1 – 150.0	9.93%	19.13%	18.78%
150.1 – 200.0	3.26%	8.95%	9.69%
>200	3.48%	20.29%	28.76%

**Tabelle 14: Steuerpflichtige, steuerbares Einkommen und Steuererträge der kantonalen Einkommensteuer im Kanton Waadt, 2009, nach Einkommensklassen.**

Quelle: Statistique Vaud (2011).

## Anhang C: Sensitivitätsanalyse

In den nachfolgenden Sensitivitätsanalysen werden ausgewählte Parameter verändert, um einschätzen zu können, welche Auswirkungen eine Veränderung der Annahmen, die für die Berechnungen getroffen wurden, auf die Ergebnisse hätte. Jeweils in der Mitte der Tabelle liegt der Wert, der den Simulationsergebnissen zugrunde liegt.

### Sensitivitätsanalyse zu den Annahmen zur Dividendenbesteuerung

Die Parameter die in der ersten Sensitivitätsanalyse variiert werden (Tabelle 15), sind der Anteil der Dividenden, die zum normalen Einkommensteuersatz (statt dem Satz des Steuerrückbehalts von 35%) besteuert werden, in Kombination mit einer Variation des Einkommensteuersatzes, der für die Versteuerung der Dividende herangezogen wird. Die Ergebnisse sind die Veränderungen der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer für natürliche Personen im Szenario IAa.

		Steuersatz, zu dem Dividenden versteuert werden				
		12%	11%	10%	9%	8%
Anteil Dividende, der im Inland ver- bleibt.	60%	-0.5%	-0.9%	-1.2%	-1.6%	-1.9%
	50%	-0.7%	-1.0%	-1.3%	-1.6%	-1.6%
	40%	-0.9%	-1.2%	-1.4%	-1.6%	-1.8%
	30%	-1.1%	-1.3%	-1.5%	-1.6%	-1.8%
	20%	-1.3%	-1.4%	-1.5%	-1.6%	-1.8%

**Tabelle 15: Sensitivität bzgl. der Annahmen zur Dividendenbesteuerung.**

Die Analyse der Sensitivität der Ergebnisse bezüglich den Annahmen zur Dividendenbesteuerung zeigt, dass insbesondere der Anteil der Vermögenseinkommen, der im Inland verbleibt wird, einen wesentlichen Einfluss hat.

### Sensitivitätsanalyse zu den Annahmen zur Abwanderung

In der zweiten Sensitivitätsanalyse wird der Einfluss der Annahmen bzgl. der Abwanderung von Unternehmen und betroffenen Steuerpflichtigen untersucht. Die Ergebnisse sind die Veränderungen der Steuereinnahmen aus der direkten Bundessteuer für natürliche Personen im Szenario IIaC.

		Abwanderung betroffener Unternehmen				
		1%	3%	5%	7%	9%
Abwanderung betroffene Arbeitnehmer	6%	-8.2%	-9.9%	-11.6%	-13.3%	-15.0%
	8%	-8.5%	-10.2%	-11.8%	-13.5%	-15.2%
	10%	-8.7%	-10.4%	-12.1%	-13.7%	-15.4%
	12%	-9.0%	-10.6%	-12.3%	-13.9%	-15.6%
	14%	-9.2%	-10.9%	-12.5%	-14.2%	-15.8%

**Tabelle 16: Sensitivität bzgl. der Annahmen zur Abwanderung.**

Die Sensitivitätsanalyse zeigt, dass die Ergebnisse wesentlich von den Annahmen bzgl. der Abwanderung von Unternehmen abhängen. Die Abwanderung von Personen wirkt sich hingegen weniger stark aus.





Universität St.Gallen

Universität St.Gallen  
Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie  
Varnbühlstrasse 19  
9000 St. Gallen  
[www.fgn.unisg.ch](http://www.fgn.unisg.ch)

**swiss economics**

Swiss Economics SE AG

Abeggweg 15  
8057 Zürich  
[www.swiss-economic.ch](http://www.swiss-economic.ch)