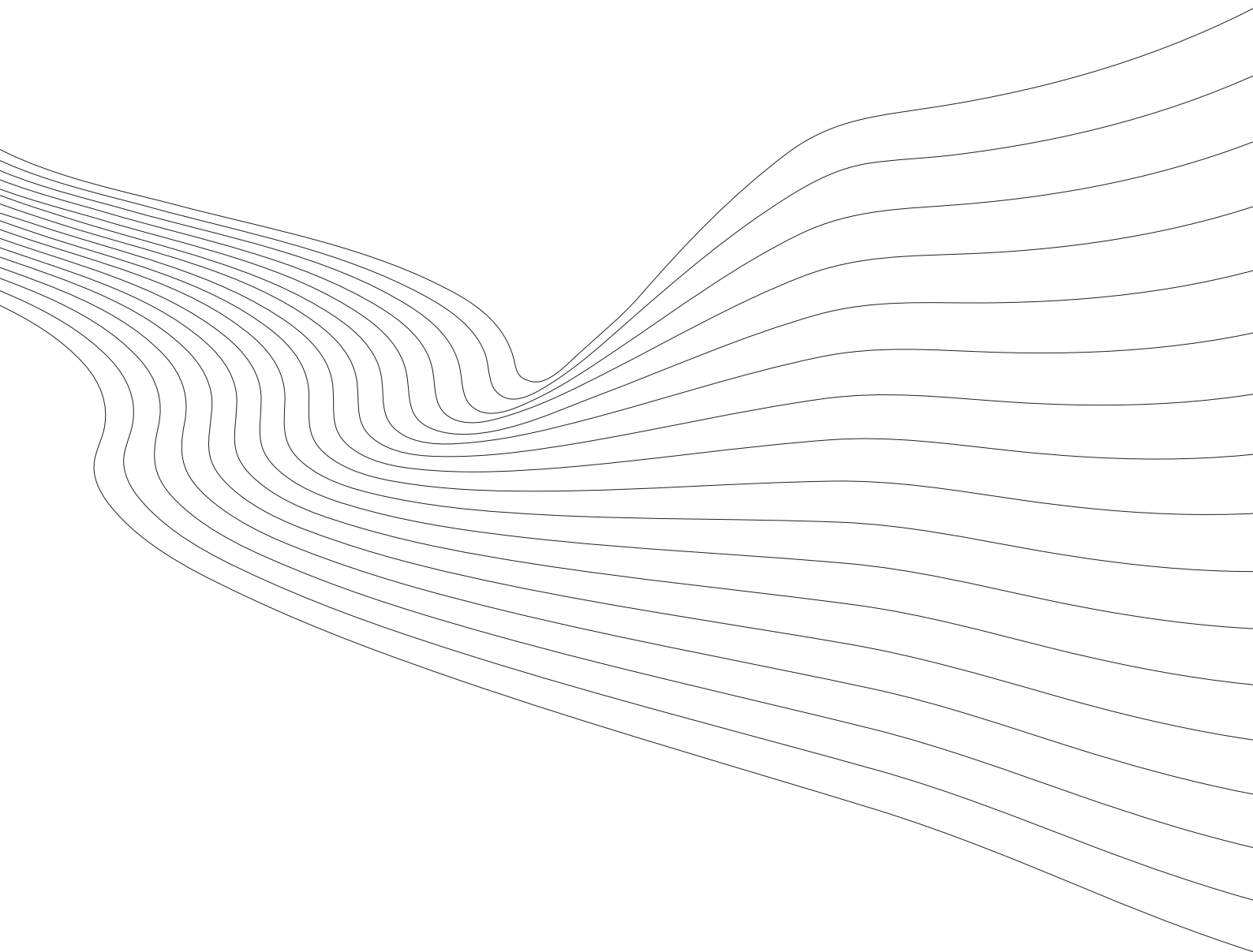


Die 1:12 Initiative – Ein Beitrag zur Sachlage aus heutiger Sicht

Michael Siegenthaler



Impressum

Herausgeber

KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich

© 2013 KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich

Autor

Michael Siegenthaler

KOF

ETH Zürich
KOF Konjunkturforschungsstelle
WEH D 4
Weinbergstrasse 35
8092 Zürich

Telefon +41 44 632 42 39
Fax +41 44 632 12 18
www.kof.ethz.ch
kof@kof.ethz.ch

Die 1:12 Initiative – Ein Beitrag zur Sachlage aus heutiger Sicht

Michael Siegenthaler¹

Am 24. November 2013 stimmen die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Volksinitiative «1:12 – Für gerechte Löhne» ab. Dieser Bericht leistet insbesondere empirische Grundlagenarbeit und analysiert die tatsächliche Lohnspanne in Schweizer Unternehmen mithilfe der Daten der Lohnstrukturerhebungen des BFS. Er liefert dabei unter anderem Antworten auf die folgenden Fragen: Wie viele Unternehmen und Beschäftigte wären von der Initiative betroffen? Wie gross ist die von der Initiative betroffene Lohnsumme? Wie hat sich die Lohndifferenz in den Unternehmen über die Zeit entwickelt? Der Bericht widmet sich zudem auch der Frage, wie die teilweise hohen Löhne von Topmanagern gemäss ökonomischer Forschung zu beurteilen sind, und er listet mögliche Anpassungsstrategien auf, die von den Unternehmen bei einer allfälligen Annahme der Initiative verfolgt werden könnten. Über die möglichen Verteilungs- und Effizienzwirkungen der Initiative besteht eine grosse Unsicherheit.

Oktober 2013

¹ KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich. Tel. +41 44 633 93 67, siegenthaler@kof.ethz.ch. Der Autor bedankt sich bei Yngve Abrahamsen, Thomas Bolli, Michael Graff, Marko Köthenbürger, Marius Ley, David Iselin, Flavio Schönholzer, Tobias Stucki und Jan-Egbert Sturm für Kommentare und Anmerkungen zu früheren Versionen dieses Berichts.

Was will die Initiative?

Der Initiativtext der Volksinitiative «1:12 – Für gerechte Löhne» lautet: *«Der höchste von 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.»*

Den Initianten geht es also um ein ethisch begründetes Anliegen: Lohngerechtigkeit durch eine Fixierung der Lohnspreizung innerhalb eines Unternehmens. Dabei bleiben die Initianten allerdings unklar in ihrer Definition eines «Unternehmens». So stellt sich zum Beispiel die Frage, ob die Löhne, welche in ausländischen Tochtergesellschaften von multinationalen Schweizer Unternehmen an die Mitarbeiter gezahlt werden, ebenfalls zu berücksichtigen sind. Explizit ausgenommen aus der Regelung werden Personen in Ausbildung, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Menschen mit geschützten Arbeitsplätzen.

Wie viele Unternehmen wären von der Regelung betroffen?

Um annäherungsweise eine Antwort auf diese Frage zu erhalten, haben wir einige Berechnungen mithilfe der Lohnstrukturerhebung (LSE) vom Bundesamt für Statistik unternommen. Im Spezifischen untersuchten wir das Verhältnis des tiefsten zum höchsten Lohn innerhalb der in der LSE im Jahr 2010 befragten Unternehmen.² Die Auswertung ist dabei der in der LSE verwendeten Unternehmensdefinition verhaftet. Diese Definition eines Unternehmens dürfte in weiten Teilen jener entsprechen, welche die Initianten anstreben.³

Als Lohnmass verwendeten wir den sogenannten «standardisierten Bruttomonatslohn». Der standardisierte Bruttomonatslohn ist ein adäquates Lohnmass, da es die Löhne von Teilzeitarbeitnehmern in Vollzeitlöhne umrechnet, und weil es einen sehr breiten Lohnbegriff abbildet.

² Diese Analysen wurden im Rahmen des Forschungsprojekts «Die langfristige Entwicklung der Reallöhne in der Schweiz» an der KOF durchgeführt. Die LSE ist eine schriftliche Stichprobenerhebung, an der 2010 rund 49'000 private und öffentliche Unternehmen bzw. Verwaltungen mit insgesamt rund 1.9 Millionen Arbeitnehmenden teilnahmen. Die Teilnahme an der Erhebung ist obligatorisch. Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten müssen nur für einen Drittel der Beschäftigten die Lohnangaben liefern. Halten sich die Unternehmen an die Vorgaben des BFS, dann sollte diese Tatsache keinen systematischen Einfluss auf die hier präsentierten Resultate haben.

³ Unternehmen werden durch eine identische (anonymisierte) Betriebs- und Unternehmensregister (BUR)-Nummer identifiziert. Damit werden Unternehmen gemäss der BFS-Definition eines Unternehmens identifiziert. Diese Definition dürfte jener, welche die Initianten fordern, recht nahe kommen, da beispielsweise Mehrbetriebsunternehmen mit mehreren «aktiven örtlichen Einheiten» (d. h. Arbeitsstätten/Filialen) dieselbe BUR-Nummer aufweisen. Dies gilt allerdings gemäss Auskunft des BFS nicht für alle öffentlichen Betriebe in der LSE 2010. Für diese Unternehmen wurde teilweise der Identifikationscode der örtlichen Einheiten/Arbeitsstätten verwendet.

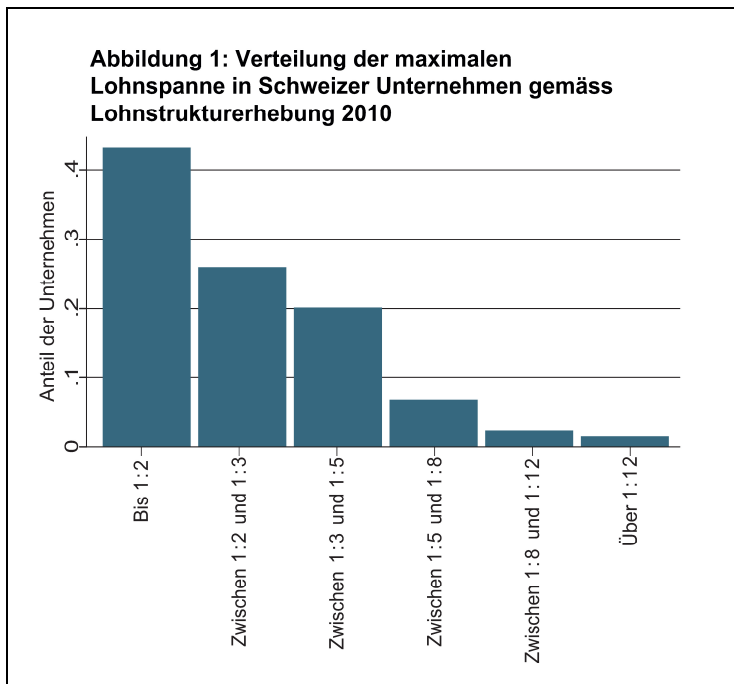
Weitere Lohnbestandteile wie Zulagen für Schicht- und Nachtarbeit, 13. und 14. Monatslohn, Gratifikationen und insbesondere Sonderzahlungen (Boni) werden teils anteilmässig eingerechnet.⁴ Aufgrund unplausibler Werte verwarfen wir 2% der knapp 2 Millionen Lohnbeobachtungen in der LSE. Nicht berücksichtigt in unseren Berechnungen sind insbesondere Unternehmen, bei denen weniger als drei Lohnangaben in der LSE vorliegen. Ganz kleine Unternehmen bleiben entsprechend aus unseren Zahlen ausgeklammert, dürften aber auch kaum von der Initiative betroffen sein. Ebenfalls ausgeschlossen werden jene Unternehmen, bei welchen Lohnangaben für weniger als 20% der Beschäftigten vorliegen. Schliesslich wird die Annahme getroffen, dass alle standardisierten Bruttomonatslöhne in der LSE 2010, die unter 3000 Franken liegen, falsch gemessen sind. Personen, deren Bruttomonatslohn unter diesem Schwellenwert liegt, werden in der Analyse nicht berücksichtigt. Damit werden in der Stichprobe Daten von 43 627 Unternehmen ausgewertet.

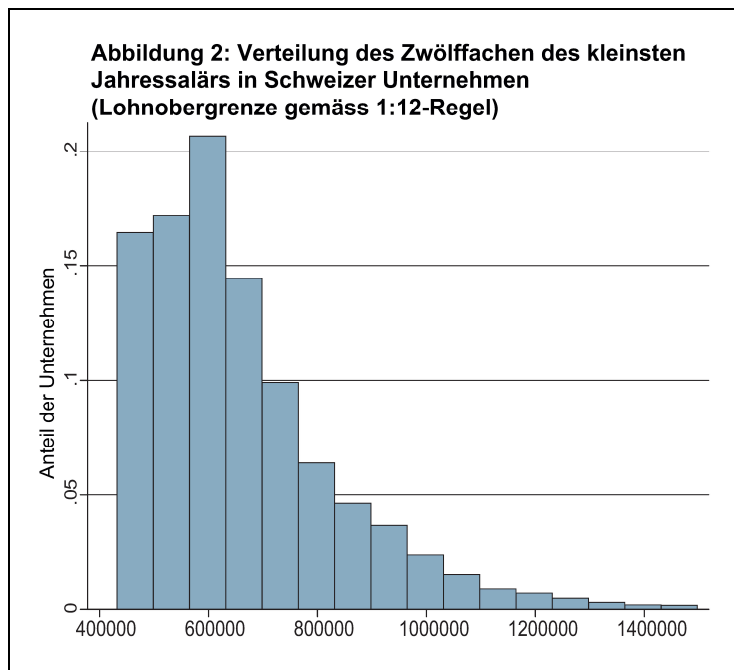
In der untersuchten Stichprobe hat im Jahr 2010 in 1.5% aller Unternehmen mit mindestens drei Beschäftigten der am tiefsten bezahlte Mitarbeiter weniger als das Zwölfwache verdient als der Spitzenverdiener im Unternehmen (siehe Abbildung 1). Nimmt man diese Rechnungen als Anhaltspunkt und berücksichtigt die komplexe Stichprobenstruktur der LSE, dürften in der gesamten Schweizer Wirtschaft insgesamt etwa 1000–1300 Unternehmen von der Initiative betroffen sein. Unsere Berechnungen ergeben also eine ähnliche Zahl an betroffenen Unternehmen wie jene des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes, der von 1000 betroffenen Unternehmen ausgeht. Es ist anzumerken, dass diese Resultate dabei nicht allzu stark vom gesetzten Grenzwert für den Minimallohn von 3000 Franken abhängig sind. Setzt man den Grenzwert bei 3400 Franken an, beträfe die Initiative 1.36% aller Unternehmen in der Stichprobe, setzt man ihn bei 2600 Franken an, wären durch die Initiative 1.64% der Unternehmen tangiert.⁵

⁴ Richtig für unsere Zwecke ist ebenfalls, dass Löhne von Lernenden, Praktikantinnen und Praktikanten und Heimarbeitenden nicht in der LSE enthalten sind, da diese Kategorien von Beschäftigten im Initiativtext explizit ausgenommen werden. Der von den Initianten angestrebte Lohnbegriff umfasst allerdings auch (nicht-pekuniäre) Lohnnebenleistungen («Fringe Benefits») oder Geschenke. Diese Sachzuwendungen werden aus der LSE und deshalb auch aus unserer Analyse ausgeklammert.

⁵ Eine oft angewendete Methode zur Ausklammerung von Extremwerten ist das «Winsorizing». Dieser Methode folgend haben wir die Extremwerte unten dabei auf den Wert des tiefsten halben Prozents der gesamten LSE-Lohnverteilung gesetzt (2340 Franken) und die Extremwerte oben auf den Wert des höchsten halben Prozents (30'489 Franken). Gemäss dieser Rechnung hätten nur 0.8% der Unternehmen eine Lohnspanne von mehr als 1:12. Das Verfahren hat für unsere Zwecke aber entscheidende Nachteile, weil wir ja gerade an den Extremwerten – insbesondere jene bei den hohen Löhnen – interessiert sind. Das obige «Winsorizing» fixiert die maximal mögliche Lohnspanne per Konstruktion auf 1:13. Um allfällige Messfehler, welche auch bei hohen Löhnen in der LSE auftreten könnten, ein wenig zu kompensieren, wurde der Grenzwert für den tiefsten Lohn von 3000 Franken, den wir in den obigen Rechnungen angewendet haben, eher etwas hoch angesetzt.

Die Berechnungen zeigen andererseits aber auch, dass der Median der Lohnspreizung von Minimal- zu Maximallohn in den befragten Schweizer Unternehmen nur 1:2.2 beträgt. In 96.2% der betrachteten Unternehmen liegt die Spreizung unter 1:8 (vgl. Abbildung 1). In der Tat sind höchst ungleich verteilte Löhne innerhalb einer Unternehmung demnach eine Ausnahmeerscheinung. Zudem legen unsere Betrachtungen nahe, dass in einer statischen Welt – das heisst, falls sich durch die Initiative die tiefsten Löhne nicht verändern werden – die bindende Lohnobergrenze im Schnitt bei rund 664'000 Franken liegen würde, da der am schlechtesten bezahlte Mitarbeiter in den betrachteten Unternehmen im Durchschnitt gut 55'300 Franken verdient hat. Für einen Viertel der Unternehmen läge die Lohnobergrenze aber über 740'000 Franken (vgl. Abbildung 2).





Welche Unternehmen wären betroffen?

Von den Unternehmen, welche die 1:12-Regel gemäss LSE im Jahr 2010 nicht eingehalten hätten, sind rund 26% im Finanz- und Versicherungswesen tätig, 11.6% im Grosshandel, 9.9% im Bereich Unternehmensverwaltungen und -beratungen, und 4.9% im Gesundheitswesen (vgl. Abbildung 3). Abbildung 4 zeigt, dass – zumindest wenn die BFS-Definition eines Unternehmens verwendet wird – die Initiative überdurchschnittlich stark die Vergütung des Managements in grossen Unternehmen betreffen würde. Immerhin 45% der so definierten betroffenen Unternehmen haben aber doch weniger als 100 Beschäftigte, und drei von vier betroffenen Unternehmen haben weniger als 500 Beschäftigte.⁶

Bei der Interpretation von Abbildung 4 ist zu beachten, dass es sich nicht um Beschäftigungsanteile, sondern um Unternehmensanteile handelt. In den sehr grossen betroffenen Unternehmen – jene in der höchsten Grössenkatgorie in Abbildung 4 (2001 und mehr Beschäftigte) – arbeitet der Hauptanteil aller *Beschäftigten* in betroffenen Unternehmen. Diese sehr grossen, von der 1:12 Initiative tangierten Unternehmen vereinen rund 3/5 aller Beschäftigten in betroffenen Firmen auf sich.

⁶ Die LSE enthält zwei verschiedene Variablen zur Unternehmensgrösse. Die eine weist die *Unternehmensgrösse gemäss BUR* aus. Die andere liefert die *Gesamtzahl der in allen Unternehmensbetrieben am 31. Oktober beschäftigten Personen* gemäss Angaben des Unternehmens. Beide Variablen liefern sehr ähnliche Ergebnisse bezüglich der Grösse der betroffenen Unternehmen. Die vorliegende Analyse verwendet die BUR-Zahlen.

Abbildung 3: Unternehmen, in welchen 2010 die Lohnspanne mehr als 1:12 betrug, nach Wirtschaftszweigen

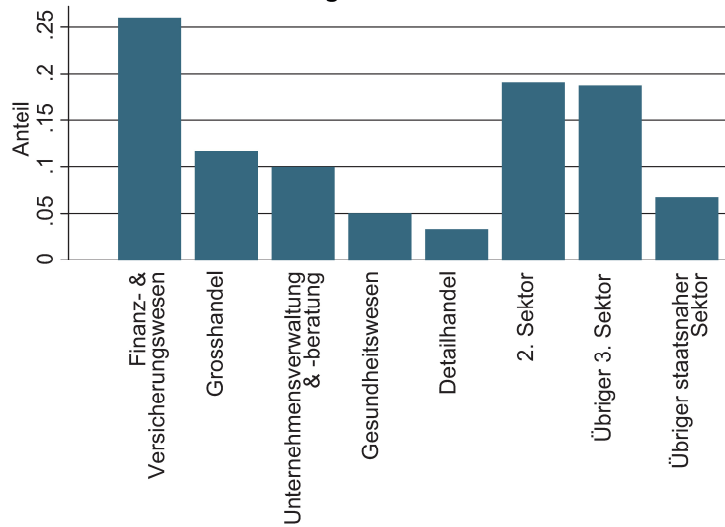
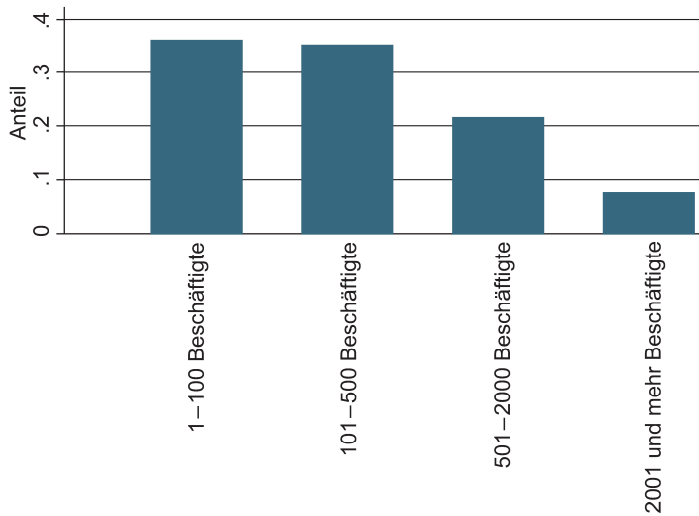


Abbildung 4: Unternehmen, in welchen 2010 die Lohnspanne mehr als 1:12 betrug, nach Grössenklassen



Wie viele Beschäftigte wären betroffen?

Da es sich bei den betroffenen Unternehmen um überdurchschnittlich grosse Firmen handelt, arbeiten hochgerechnet rund eine halbe Million Beschäftigte in Unternehmen, welche die 1:12-Regel 2010 nicht erfüllt hätten. Dieser Zahl stehen in der verwendeten Stichprobe 2.91 Millionen Beschäftigte in

Unternehmen gegenüber, welche die 1:12-Regel eingehalten hätten.⁷ Somit arbeitet ungefähr jeder siebte Beschäftigte – in schweizerischen Unternehmen mit mindestens drei Lohnbezügern – in einer Firma, welche von der Initiative betroffen wäre.

Unter den in der verwendeten Stichprobe rund 3.4 Millionen Beschäftigten verdienen rund 4'400 Beschäftigte oder einer von 770 Beschäftigten mehr als zwölf Mal so viel wie der tiefste Lohnbezüger im gleichen Unternehmen. Der Median des Jahreslohnes dieser Hochbezahlten beläuft sich auf 670'700 Franken, der Mittelwert auf 826'000 Franken. Da 93.4% dieser Hochbezahlten zum mittleren und höheren Kader gehören, überrascht es nicht, dass 9 von 10 von ihnen männlich sind. Im Gegensatz dazu gibt es in der Stichprobe 188'900 Beschäftigte, deren Jahreslohn nicht dem zwölffachen des Jahreslohnes des bestbezahlten Mitarbeiters entspricht. Deren Median-Jahressalär beläuft sich immerhin auf 68'100 Franken und der Mittelwert gar auf 82'400 Franken. Unter diesen Beschäftigten sind nicht überraschend Niedrigqualifizierte, Frauen und Ausländer überdurchschnittlich vertreten. Diese Analyse legt den Schluss nahe, dass die 1:12-Regel «unten» durchaus nicht nur Tieflohnbezüger betrifft. Die am besten Verdienenden 5%, die weniger als 12 Mal so viel wie der bestbezahlte Mitarbeiter ihres Unternehmens verdienen, kommen immerhin auf einen Jahressalär von mindestens 159'000 Franken.

Wie gross ist die von der Initiative betroffene Lohnsumme?

Gemäss unseren Berechnungen belief sich das Total der Lohnsumme, die 2010 «oben» von der Initiative betroffen gewesen wäre, auf gut 1.5 Milliarden Schweizer Franken. Es handelt sich dabei also um jenen Teil des Lohnes der 4400 betroffenen Hochverdiener, der über der 1:12-Regel liegt. Das sind in der untersuchten LSE-Stichprobe 0.5% der gesamten Lohnsumme in der Schweiz.

Da auf jedem verdienten Franken Lohn in der Schweiz ein AHV-Beitrag erhoben wird, ist dieser Anteil von 0.5% in etwa⁸ der *prozentuale* Verlust, den auch die AHV auf ihren Lohneinkommen erleiden könnte – *unter der Annahme, dass die Initiative die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme genau um jene 1.5 Milliarden verringert, welche über der 1:12-Regel liegen*. Da sich die Lohneinkünfte der AHV im Jahr 2010 auf 24.9 Milliarden Franken beliefen, hätte sich in dieser Betrachtung das AHV-

⁷ Diese Rechnung verwendet die Beschäftigtengewichte der LSE. Die Gesamtzahl der Beschäftigten, die sich aus diesen Werten ergibt, liegt unter dem Wert in der offiziellen Statistik des BFS, da kleine Unternehmen nicht in der LSE auftauchen und zudem 2% der Beschäftigten in der LSE aus der Berechnung ausgeschlossen wurden.

⁸ Die vorliegenden Betrachtungen beschränken sich auf die *Einnahmeseite der AHV*. Ausgabenseitig wäre zu beachten, dass AHV-Beiträge bis zu einem Jahreseinkommen von 84'240 Franken auch höhere Renten – und damit Ausgaben für die AHV – nach sich ziehen. Bei Beiträgen über diesem Grenzwert ist dies nicht mehr der Fall. Berücksichtigt man die Ausgabeseite hat die Initiative also selbst dann gewisse negative Auswirkungen auf die Rechnung der AHV, wenn durch die Initiative die AHV-Lohnsumme – die Einnahmeseite – zwar konstant bleibt, aber nach unten umverteilt wird (vgl. Keuschnigg et al. 2013).

Lohneinkommen um rund 125 Millionen Franken verringert.⁹ Diese statische Betrachtung unterstellt, dass die betroffene Lohnsumme von 1.5 Milliarden nicht in irgendeiner Form weiterhin AHV-Einkommen generiert, zum Beispiel weil sie an schlechter Verdienende umverteilt wird. Weiter unterstellt sie, dass diejenigen, die mehr als das Zwölfwache des Tiefstbezahlten verdienen, für jenen Lohnanteil, für den die 1:12-Regel eingehalten wird, weiter AHV-Beiträge bezahlen.

Die Invalidenversicherung dürfte *prozentual* in etwa einen ähnlichen Verlust erleiden wie die AHV, also 0.5%. Bei den anderen Sozialversicherungen und bei den Steuern hängen die möglichen Einbussen aufgrund der progressiven Besteuerung ebenfalls von der Umverteilung der Lohnsumme ab.

Wie hat sich die Lohnspreizung in den Unternehmen über die Zeit entwickelt?

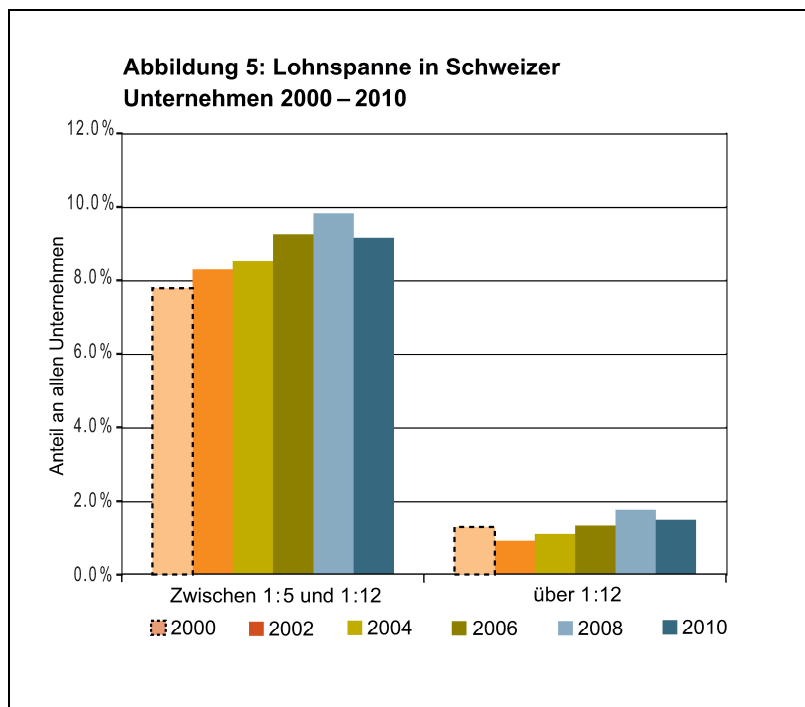
Abbildung 4 betrachtet, wie sich die Spreizung zwischen kleinstem und grösstem Salär in den Schweizer Unternehmen über die Zeit entwickelt hat. Dazu werden die Daten der Lohnstrukturerhebungen der jeweiligen Jahre ausgewertet.¹⁰ Von 2000 bis 2010 nahm der Anteil der Unternehmen, in welchen die maximale Lohnspreizung zwischen 1:5 und 1:12 liegt, von 7.8 auf 9.2% zu. Auch der Anteil der Unternehmen, welcher die 1:12-Regel nicht eingehalten hätte, erhöhte sich von 1.3 auf 1.5%. Zudem zeigt sich, dass die firmeninterne Lohndifferenz im Jahr 2008 ein Maximum erreichte und in den beiden darauffolgenden Jahren wieder etwas abnahm. Es dürfte sich dabei hauptsächlich um eine Auswirkung der globalen Finanzkrise handeln. Bei der Interpretation der Grafik ist zu beachten, dass die zugrunde liegende Firmenstichprobe für die Werte im Jahr 2000 beinahe

⁹ Der relative Verlust von 0.5%, den die AHV auf ihren Lohneinkommen erleiden könnte, lässt sich auf zwei Arten berechnen. Eine Rechnung verwendet ausschliesslich die Daten der LSE. Dabei wird die Lohnsumme der Hochverdiener, die über der 1:12-Regel zu liegen kommt, mit den betroffenen Beschäftigten mal deren Sample-Gewicht in der LSE multipliziert. Das Gleiche wird anschliessend für die Löhne *aller* Beschäftigten in der LSE gemacht. Setzt man die beiden Werte ins Verhältnis, erhält man 0.5%. Dieses Verhältnis entspricht gleichzeitig dem relevanten AHV-Einkommensverlust, da die AHV-Einkommen linear mit der Lohnsumme steigen. Eine zweite Rechnung verwendet die aus der LSE errechnete, durch die Initiative tangierte Lohnsumme von 1.5 Milliarden, multipliziert sie mit dem Beitragssatz für (abhängige) Arbeitnehmer von 8.4%, und setzt den resultierenden Gesamtbetrag ins Verhältnis zu den gesamten Lohnbeiträgen an die AHV gemäss AHV-Statistik. Im Jahr 2010 beliefen sich diese auf 24.9 Milliarden Franken. Auch mit dieser Rechnung kommt man zu einem Verlust für die AHV von rund 0.5%. Die Tatsache, dass die allein auf der LSE beruhende Rechnung ein fast identisches Resultat liefert, wie diejenige, welche die AHV-Daten als Zweitquelle hinzuzieht, spricht für die Repräsentativität und Adäquatheit der LSE-Daten und -Gewichte.

¹⁰ Die Auswertung erfordert es, eine Annahme über die Entwicklung des Grenzwertes für den tiefsten plausiblen Lohn zu treffen. Die verwendete Vorgehensweise orientiert sich am Verhältnis zwischen dem Grenzwert-Lohn von 3000 Franken und dem Medianlohn in der Gesamtstichprobe (6523 Franken) im Jahr 2010. In den vorherigen Jahren wurden entsprechend jegliche Lohnbeobachtungen, welche weniger als 3000/6523 des jahresspezifischen Medianlohnes entsprachen, aus dem Sample entfernt.

dreimal kleiner ist als für die Daten ab 2002. Entsprechend sind die Werte für das Jahr 2000 mit grösserer statistischer Unsicherheit behaftet. Betrachtet man nur die Daten von 2002 bis 2010, nahm der Anteil der Unternehmen, in denen die maximale Lohnspanne über 1:12 lag, von 0.9 auf 1.5% zu.

Anzumerken bleibt, dass die Daten der LSE auf eine Zunahme der Lohnungleichheit in der Schweiz in den letzten Jahren hinweisen – eine Zunahme, die vor allem durch gestiegene Topsaläre bestimmt wird.¹¹ Wie die Studie Müller et al. 2013 zeigt, lässt sich die Zunahme der Lohnungleichheit nur teilweise durch Kompositionseffekte – z. B. durch ein gestiegenes Bildungsniveau insbesondere der ausländischen Beschäftigten – oder durch eine stärkere lohnmassige Honorierung von Berufserfahrung und Bildungsabschlüssen erklären.



Sind die hohen Löhne von Topmanagern gerechtfertigt?

Das Kernanliegen der Initiative liegt in der Beschränkung von Spitzenlöhnen, welche als ungerechtfertigt betrachtet werden. Es existiert eine umfangreiche ökonomische Literatur, die der Frage nachgeht, inwiefern Löhne von Topmanagern effizient sind, und damit eine «verdiente» Entlohnung für deren Leistungen darstellen. Gemäss einem in 2010 veröffentlichten Literaturüberblick von Carola Frydman und Dirk Jenter (2010) lassen sich die Studien zum Thema grob in zwei Gruppen einteilen.

¹¹ Gemäss den Daten von Müller et al. (2013) wuchs das Verhältnis zwischen dem neunten und dem ersten Dezil der Lohnverteilung zwischen 1996 und 2010 von 2.49 auf 2.69. Der Lohnzuwachs des ersten Dezils belief sich in diesem Zeitraum real auf 6.5%, jener des neunten Dezils auf 17.1%.

Auf der einen Seite stehen jene Erklärungsansätze, die versuchen, die hohen Gehälter von Topmanagern durch Marktkräfte zu erklären. In dieser Betrachtungsweise sind die hohen Kompensationen von Topmanagern das Resultat eines optimalen Vertrags, der innerhalb eines sehr starken Wettbewerbs um äusserst rares Managementtalent zwischen Unternehmensbesitzern und Topmanagern ausgehandelt wird. Die Art von Wettbewerb ähnelt dabei jenem, der im professionellen Fussballgeschäft beobachtet werden kann. Der Erklärungsansatz schöpft seine Legitimität insbesondere aus dem Argument, dass sich die Unternehmensbesitzer (Shareholder) ins eigene Fleisch schneiden würden, wenn sie ihren Managern einen Lohn auszahlten, welcher über ihrem Beitrag zur Profitabilität des Unternehmens liegt. Eine einflussreiche Studie von Gabaix und Landier (2008), welche diesem Erklärungsansatz verhaftet ist, erklärte die gestiegenen Managersaläre mit der stark gestiegenen Grösse der weltweit führenden Unternehmen. In sehr grossen Unternehmen ist der zusätzliche Gewinn für das Unternehmen durch einen richtigen Entscheid des Managements potenziell äusserst gross. Gemäss diesem Denkansatz kann schon ein geringfügig besserer CEO einen sehr grossen Einfluss auf das Unternehmensergebnis haben.

Der zweite Erklärungsansatz betrachtet die hohen Managersaläre als «Renten». Er geht davon aus, dass die Manager ihre Machtposition gegenüber den Shareholdern ausnützen können, um sich ineffizient hohe Löhne auszuzahlen (Managermacht-Hypothese). Dies wird insbesondere als Resultat einer schwachen Corporate Governance betrachtet – also einer schwachen Überwachung der Manager durch die Firmenbesitzer. Für diese These sprechen beispielsweise die teilweise für Shareholder undurchsichtigen Vergütungspraktiken des Managements gewisser Firmen, die schwierig als Resultat eines optimalen Vertrags betrachtet werden können, in welchen Vergütungen an Leistung gebunden sind. Zudem zeigen eine Serie von Studien (z. B. jene von Bertrand und Mullainathan 2001), dass die Saläre von CEOs bei positiven zufälligen Ereignissen steigen, während sie bei negativen zufälligen Ereignissen aber nicht entsprechend sinken. Zudem führt eine Stärkung der Corporate Governance zu einer Reduktion der Managersaläre. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die zuvor ausgezahlten Löhne nicht leistungsgerecht waren.

Die beiden Erklärungsansätze haben unterschiedliche Implikationen für die möglichen Wirkungen, die von einer griffigen 1:12-Regelung ausgehen würden. Fall es sich bei den Managerlöhnen grösstenteils um Renten handelt, so beschneidet die 1:12-Regel die Macht der Manager, ihre Löhne deutlich über ihrem eigenen Beitrag zur Betriebswertschöpfung zu setzen, was unter volkswirtschaftlichen Effizienzüberlegen zu begrüssen wäre und u.a. den Unternehmensbesitzer höhere Renditen bringen sollte. Handelt es sich um effiziente Löhne, würde eine allfällige 1:12-Beschränkung wohl hauptsächlich zu Mehrkosten für Shareholder führen, wie die theoretischen Betrachtungen von Dittmann et al. (2011) Nahe legen. Das Ausmass dieser Mehrkosten ist allerdings unklar und hängt wohl u.a. von der Grösse des Unternehmens ab. Zudem zeigen die Betrachtungen dieser Autoren, dass

eine Beschränkung von Managerlöhnen sowohl ungewollte wie gewollte Nebeneffekte zeitigen könnte. Zu ersteren gehört, dass mittelmässige Leistungen von Managern höher vergütet werden könnten.¹² Zu letzteren gehört insbesondere, dass die Neigung von Managern, ein zu hohes Risiko einzugehen, reduziert werden könnte.

Welcher Erklärungsansatz die Realität besser abbildet, ist allerdings in der Forschung ungeklärt. Die beiden Autoren des oben angesprochenen Literaturüberblicks ziehen den Schluss, dass beide Ansätze einen Teil zur Erklärung der hohen Managerlöhne beitragen. Weder sei jedoch geklärt, wie gross der Anteil in den Managerlöhnen ist, der tatsächlich als Resultat eines optimalen Vertrags zwischen Managern und Shareholdern betrachtet werden kann, noch vermögen die beiden Erklärungsansätze vollständig zu erklären, warum die Entlohnung der Topkader in grossen Unternehmen seit den 1970er Jahren und insbesondere in den 1990er Jahren dermassen stark angestiegen ist. Als problematisch erscheint es zudem, dass der marktorientierte Ansatz den Nachweis schuldig bleibt, wie die Höhe des Beitrags des einen Topmanagers zum Betriebsgewinn in grossen Unternehmen überhaupt gemessen werden kann.

Was ist bei Betrachtungen zu den Auswirkungen der Initiative zu beachten?

Aufgrund mangelnder Erfahrung mit den von der Initiative geforderten Regeln der Lohnfestlegung ist weitgehend unklar, welche Verteilungs-, Kosten- und Effizienzwirkungen eine allfällige Annahme der Initiative hätte. Das hängt auch damit zusammen, dass sich die betroffenen Unternehmen in vielfältiger Weise an eine 1:12-Regelung anpassen könnten. Einige Anpassungsbestrebungen könnten darin bestehen, die 1:12-Regel im Unternehmen effektiv umzusetzen. Einige der Anpassungsstrategien könnten aber auch darin bestehen, die Regelung zu umgehen. Die Chancen, dass eine künftige rechtliche Regelung Optionen dazu bieten wird, sind gross – die Chance, dass die Unternehmen diese Möglichkeiten wahrnehmen würden, ebenfalls.¹³ Zu einem ähnlichen Schluss kommen Dittmann et al. (2011) in einem Artikel, in dem sie sich mit den Effekten auseinandersetzen, die verschiedene institutionelle Formen der Restriktion von CEO-Gehältern haben könnten: «The ‘multiple per lowest-paid worker’ standard is legally difficult to implement because it can be avoided easily through outsourcing activities with low-paid workers.»

¹² Dieser Effekt kommt im verwendeten theoretischen Modell zustande, weil die Unternehmen, in ihrem Bestreben, die besten Topmanager anzuziehen, im Rahmen der durch die Beschränkungen gesetzten Möglichkeiten möglichst hohe Löhne zahlen möchten. Unter den unterstellten Verhaltensannahmen würden so die besten CEOs zu jenen Unternehmen gehen, welche auch bei mittelmässiger Leistung des Unternehmens einen hohen Lohn auszahlen.

¹³ Dies lässt sich anhand der Effekte vermuten, welche Politikänderungen auf das Vergütungsverhalten von Unternehmen in der Vergangenheit hatten. Eindrückliche Beispiele hierfür liefert eine kürzlich veröffentlichte Studie von Murphy (2012) zu den Änderungen im Vergütungsverhalten von US-Unternehmen als Resultat von Politikmassnahmen.

Auf zwei Gesichtspunkte zu den allfälligen Wirkungen der Initiative, die in der öffentlichen Diskussion der Initiative oftmals vergessen gingen, sei an dieser Stelle hingewiesen. Erstens würde die Erhöhung des tiefsten Lohnes in einem Unternehmen zugunsten des Spitzenverdieners eine für das Unternehmen sehr kostspielige Angelegenheit darstellen. Der Grund dafür ist, dass sich die grosse Masse der Beschäftigten in den betroffenen Unternehmen am unteren Ende der Lohnverteilung befindet. Auf eine Person, welche mehr verdient, als die 1:12-Regel zulässt, kommen gemäss unseren Rechnungen in den betroffenen Betrieben im Schnitt 43 Beschäftigte, die weniger als zwölf Mal so viel verdienen, wie der am besten bezahlte Mitarbeiter. Um den Lohn «oben» um 1200 Franken zu erhöhen, müssten also «unten» an bis zu 43 Mitarbeiter 100 Franken mehr Lohn gezahlt werden. Damit sich Lohnerhöhungen «oben» rentieren, müssten deren Auswirkungen auf das Unternehmensergebnis also sehr substanziell sein, um die Erhöhung der Lohnkosten zu kompensieren.

Zweitens ist für die allfälligen Verteilungswirkungen einer *bindenden* 1:12-Regelung gemäss Standard-Arbeitsmarktmodellen insbesondere die Frage ausschlaggebend, inwiefern die bezahlten Löhne jenem Beitrag entsprechen, den die Mitarbeiter zur Wertschöpfung eines Unternehmens beisteuern – also ob die Löhne «unten» und «oben» der «Grenzproduktivität» der jeweiligen Arbeitnehmer entsprechen. Die Wahrscheinlichkeit, dass dies der Fall ist, steigt dabei aus theoretischer Sicht mit der Intensität des Wettbewerbs im Güter- und Arbeitsmarkt. Je mehr Unternehmen und Arbeitskräfte in den beiden Märkten Preise, Löhne und Mengen aushandeln, je effizienter werden Löhne gesetzt. In «vollkommenem Wettbewerb» führt gegenseitige Preis- und Lohnunterbietung dazu, dass sowohl der tiefste wie auch der höchste Lohn jeweils genau der Grenzproduktivität der Arbeitnehmer entsprechen. Die Regulierung bedeutet für das Unternehmen in diesem Fall, dass zum neu geltenden Lohn weniger produktive Topkader angestellt werden müssen – die Wertschöpfung sinkt entsprechend. Tatsächlich ist der Wettbewerb sowohl im Güter- wie auch im Arbeitsmarkt nicht vollkommen – zum Beispiel, weil es sich bei Managerlöhnen teilweise um Rentenlöhne handelt oder weil gewisse Unternehmen im Arbeitsmarkt Monopolmacht ausüben können. Allgemein illustrieren diese Überlegungen, dass zur Beurteilung der Frage, wie viel es nach Einführung der 1:12-Regulierung innerhalb des Unternehmens überhaupt zu verteilen gäbe, die Wettbewerbsintensität im Güter- und Arbeitsmarkt eine bedeutende Rolle spielt.

Welche Möglichkeiten gibt es, wie sich die Unternehmen an die 1:12-Regel anpassen würden?

Unter Beachtung der erwähnten Gesichtspunkte sieht eine Liste möglicher Anpassungsstrategien der Unternehmen bei Einführung der 1:12-Regelung in etwa so aus:

- Explizite Umgehungsstrategien, die bei Unternehmen Kosten in unbekannter Höhe verursachen würden:

- Outsourcing des am höchsten oder tiefsten entlohnten Jobs oder von ganzen Firmenteilen – zum Beispiel, indem die Firma in eine Produktions- und eine Managementgesellschaft aufgespalten wird
 - Anstellen der Kader bei ausländischen Gruppengesellschaften oder Verlagerung des Unternehmenssitzes ins Ausland
 - Schaffung von Praktikumsstellen, da Praktikanten explizit aus der Regelung ausgeschlossen sind
- Veränderung der Verteilung des Einkommens innerhalb des Unternehmens:
- Auszahlung eines gewissen Teils des Lohnes der Topbezügler in Form von Gewinnbeteiligungen (Dividenden)
 - Erhöhung des Shareholder Values, indem sich die Unternehmenseigner (Shareholder) den Teil der Lohnsumme, der über dem zwölffachen des tiefsten Lohnes liegt, als Gewinn auszahlen.
 - Das Unternehmen verwendet die eingesparten Lohnkosten, um die Verkaufspreise zu senken.
 - Anteilsmässiges Verteilen jener Lohnsumme, die über dem zwölffachen des tiefsten Lohnes liegt, an die Mitarbeiter
- Erhöhung des Lohnes des Niedriglohnmitarbeiters, um dem Spitzenverdiener mehr Lohn auszuschütten:
- Die Shareholder verzichten zugunsten der Tiefstbezahlten auf einen Teil ihres Gewinnes
 - Das Unternehmen versucht, die Mitarbeiter mit den tiefsten Löhnen zu ersetzen. Eine Möglichkeit hierzu ist das Outsourcing der Beschäftigten. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die am schlechtesten bezahlten Mitarbeiter durch Maschinen oder Computer – also durch Kapitalgüter –, oder durch weniger, besser qualifiziertere und damit produktivere Arbeitnehmer zu ersetzen.¹⁴

¹⁴ Da es sich bei den Niedriglohnbezügern oft um Personen handelt, welche manuelle Tätigkeiten ausführen, ist beides produktionstheoretisch relativ einfach möglich. Dies ist der Hauptgrund, wieso viele *theoretische* Modelle der Ökonomen davon ausgehen, dass Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt, die darauf zielen, die Situation der niedrig Qualifizierten am Arbeitsmarkt zu verbessern, dazu führen, deren Beschäftigungsaussichten zu verschlechtern. Dies deshalb, weil die Massnahmen die Kosten erhöhen, niedrig qualifizierte Arbeitnehmer einzusetzen und dadurch Anreize entstehen, diese im Produktionsprozess durch andere «Inputs» zu ersetzen.

- Das Unternehmen investiert in Maschinen und in Innovationen, welche die Produktivität des Tiefstbezahlten steigern, so dass sie dem entspricht, was das Unternehmen an Lohn zahlen muss.¹⁵

Was lernen wir daraus?

Aufgrund mangelnder Erfahrung mit der Politikmassnahme der Initiative sind keine evidenzbasierten Aussagen über die möglichen Wirkungen der Initiative möglich. Auch theoriebasierte Aussagen wären aufgrund des Unwissens über die Umsetzung der Initiative spekulativ. Klar ist, dass die Unternehmen den für sie besten Mix aus Umgehung und Einhaltung der 1:12-Regel wählen würden. Schliesslich sei angemerkt, dass aus *volkswirtschaftlicher* Sicht auch die Summe der individuellen Nutzen und Schäden der Initiative zu berücksichtigen wären. Der aggregierte Nutzeneffekt ist jedoch unmöglich zu quantifizieren – zum Beispiel weil berücksichtigt werden müsste, dass individueller Nutzen erwiesenermassen auch dann entsteht, wenn die bestehende Wirtschaftsordnung und die mit ihr einhergehende Einkommensverteilung als gerecht empfunden werden.¹⁶

Literatur

Acemoglu, Daron (2003): Cross-country inequality trends, *The Economic Journal*, 113(485), S. F121–F149.

Alesina, Alberta, Di Tella, Rafael, und Robert MacCulloch (2004): Inequality and happiness: are Europeans and Americans different?, *Journal of Public Economics*, 88(9-10), 2009–2042.

Bertrand, Marianne, und Mullainathan Sendhil (2001): Are CEOs rewarded for luck? The ones without principals are, *Quarterly Journal of Economics*. 116(3), 901–932.

Frydman, Carola, und Dirk Jenter (2010): CEO Compensation, *NBER Working Paper* 16585.

Viele *empirische* Studien belegen allerdings, dass dies nicht zwingend eintreten muss und dass die negativen Effekte von Arbeitsmarktregulierung stark von der spezifischen Politikmassnahme und deren Umsetzung abhängen.

¹⁵ Eine (hauptsächlich) theoretische Studie von Daron Acemoglu (2003) erklärt anhand dieses Mechanismus⁴, warum institutionelle Regelungen, welche die Lohnspreizung verringern, teilweise auch dazu geführt haben, dass der technologische Fortschritt – insbesondere der vermehrte Einsatz von Information und Kommunikationstechnologien – die Tiefqualifizierten in verschiedenen Ländern unterschiedlich stark aus dem Arbeitsprozess verdrängt hat.

¹⁶ Siehe hierzu beispielsweise die Studie von Alesina et al. (2004).

Dittman, Ingolf, Ernst Maug, und Dan Zhang (2011): Restricting CEO pay, *Journal of Corporate Finance*, 17, S. 1200–1220.

Gabaix, Xavier, und Augustin Landier (2008): Why has CEO pay increased so much? *Quarterly Journal of Economics*, 123(1), 49–100.

Keuschnigg, Christian, Strube Martins, Sonja, Jaag, Christian, Parra, José, und Ivo Scherrer (2013): Auswirkung der 1:12 Initiative. Studie im Auftrag des Schweizerischen Gewerbeverbandes.

Müller, Tobias, Asensio, Noé, und Roman Graf (2013): Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse, Studie im Auftrag des SECO, OUE, Université de Genève.

Murphy, Kevin J. (2012): Executive Compensation: Where We Are, and How We Got There, in: George Constantinides, Milton Harris, and René Stulz (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Finance*.