1:12-Initiative

Eine Attacke auf unser freiheitliches Wirtschaftssystem

Basel, September 2013

IWSB BASEL

Das Wichtigste in Kürze

Der schweizerische Arbeitsmarkt ist im internationalen Vergleich sehr flexibel und darum nachhaltig in einer ausgezeichneten Verfassung. Die Arbeitslosigkeit ist seit Jahren niedrig und nimmt in Krisen jeweils nur schwach zu. Die Löhne gehören kaufkraftbereinigt zu den höchsten und bemerkenswerterweise ist sogar die Ungleichheit der Primäreinkommen geringer als in allen anderen europäischen Ländern. Aus diesem Grund sind auch Steuern und Transfers (Sekundärverteilung) in der Schweiz relativ moderat. Gegen gewisse Lohnexzesse, die auch in der Schweiz nicht ausgeschlossen sind, wird heute über die Massnahmen der „Minder"-Initiative („Abzocker"-Initiative) grösstenteils marktkonform vorgegangen.

Im Umfeld der Diskussionen zur „Minder"-Initiative ist aber ein Unbehagen in der Bevölkerung manifest geworden, das die JUSO, Initianten der „1:12"-Initiative, für sehr viel weitergehende, sozialistisch motivierte Einschränkungen der Vertragsfreiheit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausnützen wollen: Es soll in der Verfassung festgeschrieben werden, dass die höchsten Löhne das Zwölffache der niedrigsten Löhne in einem Unternehmen nicht überschreiten dürfen.

In einer ökonomischen Wirkungsanalyse zeigt sich, dass die Unternehmen Zwängen des Wettbewerbs auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten ausgesetzt sind und einer solchen gesetzlich fixierten Lohnfindung nicht ohne grösste Wettbewerbsnachteile gerecht werden könnten. Wollten sie dazu die niedrigsten Löhne anheben, würde dies ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit auf den Absatzmärkten untergraben. Wollten sie dagegen die höchsten Managementlöhne senken, würde dies ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem zunehmend globalen Markt für Spitzenmanager untergraben. Zudem müssten sie aus Gründen der Erhaltung interner Leistungsanreize einem Handorgel-Effekt gleich auch die Löhne tieferer Hierarchieebenen nach unten anpassen.

Aus diesen ökonomischen Sachzwängen folgt, dass die meisten betroffenen Unternehmen nach Umgehungsstrategien Ausschau halten würden. Da die Initiative viele Schlupflöcher zulässt, müssten die Unternehmen noch nicht mal sehr kreativ sein. Viele Unternehmen würden die Lohnvorschrift 1:12 wohl durch Auslagerung von niedrigen oder hohen Chargen in eigenständige Produktions- oder Managementunternehmen (Outsourcing) umgehen.

Eine Studie der Universität St. Gallen zeigt anhand verschiedener Anpassungsszenarien auf, dass durch die Umsetzung der Initiative der Schweizer Wirtschaft enorme volkswirtschaftliche Nachteile, und den schweizerischen Staatswesen (Bund, Kantone, Gemeinden) sowie Sozialversicherungen (AHV) Ertragsausfälle in Milliardenhöhe entstehen könnten.

In ordnungspolitischer Hinsicht liegt der Fehler der Initianten darin, dass ihre Initiative keineswegs auf die Korrektur eines Marktversagens, sondern einzig auf Umvertei-

lung via Einschränkung des Wettbewerbs im Arbeitsmarkt abzielt. Die Primärverteilung der Löhne kann aber unter internationalen Wettbewerbsbedingungen nicht zu Umverteilungszwecken künstlich vorgegeben werden, sondern muss das Resultat von Marktprozessen bleiben.

Der nur scheinbar harmlose Eingriff der „1:12"-Initiative in die Primärverteilung der Märkte würde unweigerlich eine Regulierungsspirale in Gang setzen, denn die zahlreich vorhandenen Umgehungswege müssten verbaut werden. Wenn schon eine Gesamtlohnspanne von 1:12 vorgegeben wäre, könnten ausserdem rasch Forderungen nach Vorgaben innerhalb von Chargen aufkommen – warum nicht auch eine Spanne von 1:3 in der Chefetage oder 1:2 bei den leitenden Ingenieuren oder 1:1.5 bei Wirtschaftsprüfern und Buchhaltern?

Mit der „1:12"-Initiative und weiteren anstehenden Vorstössen drohen gravierende und irreversible ordnungs- und staatspolitische Fehlentwicklungen, welche die Schweiz schlicht nicht in Kauf nehmen darf, wenn sie nicht den erfolgreichen Weg der sozialen Marktwirtschaft verlassen und einen neuen Weg in die sozialistische Staatswirtschaft beschreiten will. Den Stimmbürgern muss offengelegt werden, dass die Initianten aber genau diesen „revolutionären" Richtungswechsel im Auge haben. Betroffen wären somit nicht nur die direkt anvisierten Unternehmen und Top-Manager, sondern wir alle.

Autoren:
Prof. em. Dr. Silvio Borner, Beirat IWSB
Dr. Patrick Koch, IWSB
lic. rer. pol. Dominik Hauri, IWSB
lic. rer. pol. Markus Saurer, externer Berater

IWSB - Institut für Wirtschaftsstudien Basel AG
Steinenvorstadt 79
CH-4051 Basel
www.iwsb.ch

Inhalt

1. Einleitung 5

2. Was wollen die Initianten? 6

2.1. Der schweizerische Arbeitsmarkt in Hochform 6

2.2. Politische Einschränkung von Vertragsfreiheit und Lohnflexibilität 10

2.3. Erstes Fazit 13

3. Volkswirtschaftliche Folgen der Initiative 14

3.1. Erhöhung der unteren Löhne: Handorgel von unten 14

3.2. Senkung der oberen Löhne: Handorgel von oben 14

3.3. Wettlauf zwischen Umgehungsstrategien und Regulierungsantworten 18

3.4. Zweites Fazit 20

4. Ordnungs- und staatspolitische Erwägungen 21

4.1. Grundgedanken im historischen Überblick 21

4.2. Die „1:12"-Initiative als Bedrohung einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung 22

4.3. Drittes Fazit 23

1. Einleitung

Am 24. November 2013 wird das Stimmvolk über die im Frühjahr 2011 von den JungsozialistInnen Schweiz (JUSO) eingereichte Volksinitiative „1:12 – Für gerechte Löhne“ zu entscheiden haben. Die Initiative will in der Bundesverfassung festschreiben, dass in einem Unternehmen der höchste Lohn das Zwölffache des tiefsten Lohns nicht überschreiten darf. Es soll künftig verboten sein, dass Kadermitarbeiterinnen oder -mitarbeiter in einem Unternehmen in einem Monat mehr verdienen als die am niedrigsten bezahlten Angestellten in einem Jahr. Heute ist diese Lohnspanne völlig frei und wird von einigen Unternehmen zum Teil deutlich überschritten.

> Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:
>
> *Art. 110a (neu) Lohnpolitik*
>
> [1] Der höchste von einem Unternehmen bezahlte Lohn darf nicht höher sein als das Zwölffache 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] …

Die vorliegende Studie zeigt auf, weshalb diese Vorlage für die schweizerische Wirtschaft und Gesellschaft – im Gegensatz zur „Minder“-Initiative – eine existenzielle Gefahr darstellt und deshalb unbedingt und wuchtig abgelehnt werden muss.

Im folgenden (zweiten) Abschnitt setzen wir uns zunächst kritisch mit der beklagten Lohnspreizung und der hintergründigen Motivation der Initianten auseinander: Stellen überrissene Managerlöhne effektiv ein volkswirtschaftlich schwerwiegendes Problem dar, das mit verfassungsmässigen Geboten gelöst werden muss? Oder zielen die Initianten grundsätzlich, aber indirekt auf „die Überwindung des Kapitalismus“ im Arbeitsmarkt statt durch Verstaatlichung der Produktionsmittel? Im dritten Abschnitt erwägen wir im Rahmen einer mikroökonomischen Wirkungsanalyse, mit welchen Struktur- und Verhaltensanpassungen die Unternehmen auf die vorgeschlagene Lohnbeschränkung reagieren würden, welche Vollzugsprobleme sich daraus ergeben könnten und mit welchen ökonomischen Folgen zu rechnen wäre. Im vierten Abschnitt wenden wir uns schliesslich politökonomischen Aspekten der Initiative zu und begründen deren ordnungs- und staatspolitische Gefährdung unseres freiheitlichen und marktorientierten Systems.

2. Was wollen die Initianten?

2.1. Der schweizerische Arbeitsmarkt in Hochform

Der aussagekräftigste Indikator für das Funktionieren des Arbeitsmarkts ist die Arbeitslosenquote. Die Schweiz weist im europäischen Vergleich eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten auf. Im 1. Quartal 2013 war sie gemäss offiziellen OECD-Daten nur in Norwegen noch etwas tiefer (Abbildung 1).[1] Die absolut wie erst recht im Ländervergleich niedrige Arbeitslosigkeit ist ein seit Jahrzehnten herausragendes Merkmal des schweizerischen Arbeitsmarkts.

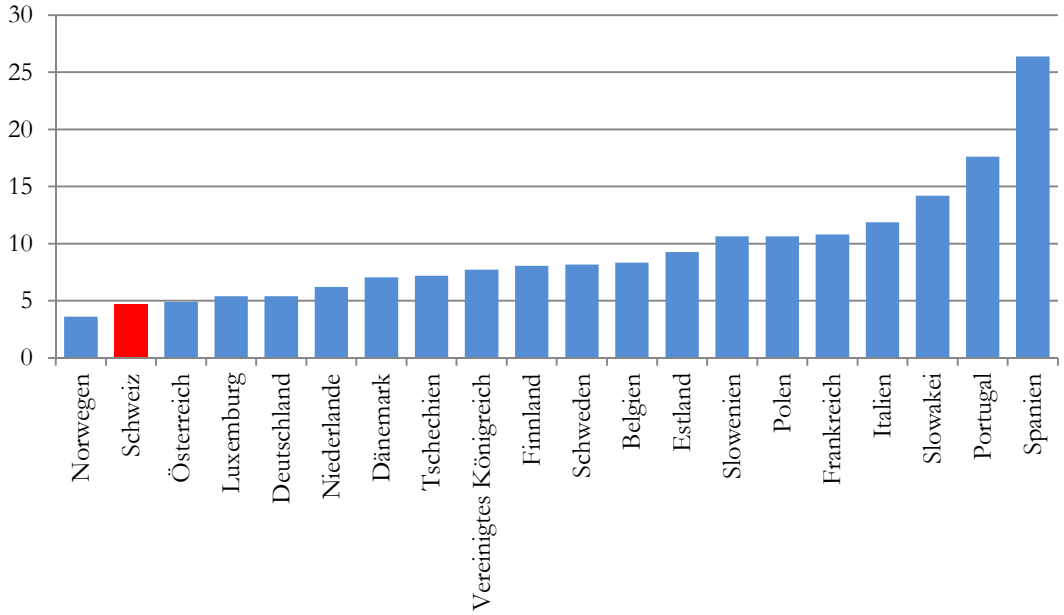

Abbildung 1: Arbeitslosenquote in % im europäischen Vergleich, 1. Quartal 2013 (harmonisierte Werte)

Die Top-Performance des schweizerischen Arbeitsmarkts ist unbestritten das Resultat einer grossen Flexibilität, die ihrerseits auf Vertragsfreiheit, einem vernünftigen Kündigungsschutz sowie einer relativ grosszügigen Arbeitslosenversicherung (ALV) zum einen und einer pragmatischen Sozialpartnerschaft zum anderen basiert. Der vertraglichen Lohnfindung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind keine gesetzlichen Schranken durch Mindest- oder Maximallöhne gesetzt. Die Unternehmen können leicht Stellen abbauen und tun dies, sobald es der Geschäftsgang erfordert. Diese Möglichkeit erhöht ihre Bereitschaft bzw. senkt ihr unternehmerisches Risiko, auch unverzüglich

[1] Sämtliche nachfolgend dargestellten Daten zur Performance des schweizerischen Arbeitsmarkts im internationalen Vergleich stammen von der OECD.

wieder Stellen zu schaffen, wenn dies die Wachstumsaussichten erlauben. Die Arbeitnehmer können mit dieser hohen Flexibilität gut leben, weil sie in diesem „liquiden" Arbeitsmarkt auch relativ schnell in geografisch kleinem Umkreis eine passende neue Stelle finden und während der Stellensuche durch die ALV sehr gut finanziell abgesichert sind. Zudem sind gewisse heikle Bereiche durch Gesamtarbeitsverträge geregelt, die für prekäre Arbeitsverhältnisse erst noch allgemeinverbindlich erklärt werden können.

Die hohe schweizerische Arbeitsmarktflexibilität erweist sich immer wieder sowohl in Krisenlagen wie auch beim Auftauchen neuer Geschäftsfelder als Schlüsselfaktor eines raschen, zukunftsgerichteten Strukturwandels. Dies zeigt sich auch daran, dass die Schweiz in den vergangenen Jahren eine enorme Zuwanderung bei fortwährend niedriger Arbeitslosigkeit zu absorbieren vermochte. Während die Beschäftigung im OECD-Durchschnitt von 2005 bis 2012 nur um 3.9% zugenommen hat, stieg sie in der Schweiz um 12.7%.

Von der hohen Aufnahmefähigkeit des schweizerischen Arbeitsmarkts haben offenbar auch Geringqualifizierte (darunter viele Zuwanderer) stark profitiert. Deutschland hat in den letzten Jahren Arbeitsmarktreformen durchgeführt, um den Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten. Gemessen an der Zahl der Arbeitslosen war die Reform sehr erfolgreich. Allerdings wurde aus politischen Gründen davon abgesehen, den starken Kündigungsschutz deutlich zu reduzieren. Dies hält viele Unternehmen davon ab, reguläre Arbeitsverträge anzubieten, mit der Folge, dass Leiharbeit, Werkverträge und andere, gewissermassen „auf Umwegen flexibilisierte" Beschäftigungsverhältnisse florieren und Deutschland über einen gespaltenen Arbeitsmarkt mit einem grossen und weiter wachsenden Niedriglohnsektor verfügt. Eine vergleichbare Problematik ist in der Schweiz inexistent und lässt die niedrige Arbeitslosenquote in einem noch helleren Licht erscheinen.

Die Schweiz nimmt auch hinsichtlich des Lohnniveaus eine weltweite Spitzenposition ein. Nominal sind die Schweizer Löhne im Durchschnitt die höchsten von Europa. Kaufkraftbereinigt sind sie nur in Luxemburg geringfügig höher (Abbildung 2). Dieses Ergebnis steht ebenfalls im direkten Zusammenhang mit der Flexibilität des Arbeitsmarkts, denn es ist die praktisch permanente Vollbeschäftigung, welche die Unternehmen zwingt, den Arbeitnehmern marktgerechte und somit hohe Löhne anzubieten.

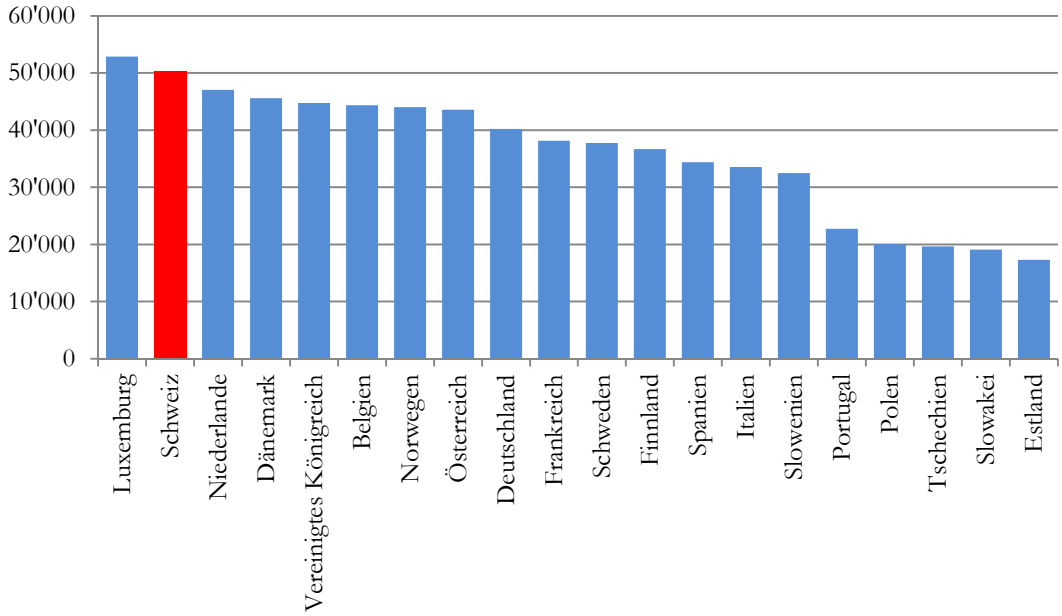

Abbildung 2: Durchschnittliches Lohneinkommen (kaufkraftbereinigt) 2011 (USD 2011)

Niedrige Arbeitslosigkeit und hohes Lohnniveau sagen jedoch noch nichts über die Verteilung der Löhne aus. In der Tat ist aber die Primärverteilung der Lohneinkommen, objektiv gemessen am Gini-Koeffizienten, in keinem europäischen Land – einschliesslich der skandinavischen Länder – so ausgeglichen wie in der Schweiz (Abbildung 3).

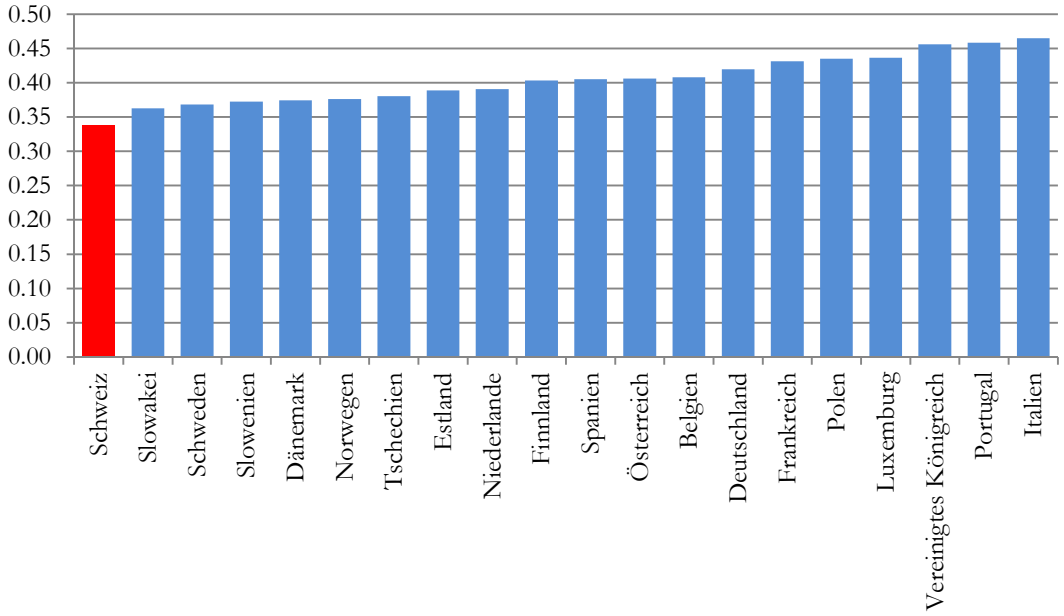

Abbildung 3: Verteilung der Lohneinkommen (Gini-Koeffizient) 2011

Es ist bei diesen Daten und Fakten höchst erstaunlich, dass ausgerechnet in der Schweiz eine staatliche Nivellierung der Löhne gefordert wird. Wenn schon, könnte man mit einer stärkeren Ungleichverteilung der verfügbaren Lohneinkommen, d.h. der Lohneinkommen nach Steuern und Transfers, argumentieren und zur Korrektur dort eine Massnahme wie die „1:12"-Initiative fordern. Tatsächlich werden in der Schweiz die Primärlohneinkommen durch relativ moderat progressive Steuern und Transfers weniger stark umverteilt als in anderen Ländern – was uns beim Gini-Koeffizienten bei den Sekundärlohneinkommen ins europäische Mittelfeld bringt. Vieles spricht dafür, dass ein wenig verzerrendes Steuer- und Transfersystem wie das unsrige ein weiterer Grund für das gute Funktionieren des Arbeitsmarktes ist. Eine stärkere Umverteilung ist deshalb in der Schweiz gar nicht angezeigt und wäre durch negative Arbeitsanreize sogar kontraproduktiv. Unter keinen Umständen wäre es aber effizient, eine gesellschaftlich unbefriedigende Verteilung der Sekundäreinkommen durch eine Umverteilung der Primärlöhne in Angriff zu nehmen.

In diesem Sinne müssen sich die JUSO auch die Frage gefallen lassen, aus welchen Gründen sie – wenn schon – stärkere soziale Ausgleiche nicht über Steuern und Transfers, sondern über staatliche Eingriffe in einen bestens funktionierenden Arbeitsmarkt erreichen wollen (vgl. 2.2)?

2.2. Politische Einschränkung von Vertragsfreiheit und Lohnflexibilität

Die Initiative blendet die international hervorstechend gute Gesamtverfassung des schweizerischen Arbeitsmarkts aus und postuliert einen Reformbedarf, indem sie die in der Öffentlichkeit oft kritisierten hohen Löhne einer kleinen Gruppe von Managern (in der Regel höchste Kadermitarbeiter von Multis) zum volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problem hochstilisiert. Chefs, die mehr als das Zwölffache der am niedrigsten bezahlten Angestellten beziehen, werden populistisch als „Abzocker" des Unternehmens, der Konsumenten und der Gesellschaft dargestellt. Das emotionale Momentum des Erfolgs der „Abzockerinitiative", mit welcher indirekt lenkende Massnahmen gegen exzessive Bezüge von Verwaltungsräten, Beiräten und Geschäftsleitungsmitgliedern eingeführt wurden, soll jetzt für eine scharfe und direkte staatliche Einschränkung der Vertragsfreiheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausgenützt werden. Was ist von dieser Vorgehensweise der Initianten ökonomisch und politökonomisch zu halten?

In einer funktionierenden Marktwirtschaft sind nicht nur die Preise auf den Absatzmärkten, sondern auch diejenigen auf den Faktormärkten für Arbeit, Boden, Kapital und Know-how Resultat des wirksamen Wettbewerbs. Hohe Löhne und grosse Lohndifferenzen sind nicht nur möglich, sondern notwendig, indem sie Knappheiten widerspiegeln und genügend Leistungsanreize ergeben. Wie weit die Lohnspanne eines Unternehmens gehen darf oder gehen muss, lässt sich nicht generell objektivieren, sondern hängt von den Marktkonstellationen im nationalen und internationalen Wettbewerb ab und ist dementsprechend dem Markt zu überlassen. In den schweizerischen Führungsetagen sind immer mehr ausländische Spitzenmanager tätig, während sich Schweizer Manager auch auf dem internationalen „Parkett" durchsetzen müssen. Die kleine, offene und multikulturelle Volkswirtschaft Schweiz ist für ihren globalen Erfolg besonders auf die volle Integration im internationalen Führungskräftemarkt angewiesen. Auf die weniger mobilen und weniger qualifizierten Arbeitskräfte wirkt ein globaler Lohn- und Produktivitätswettbewerb über den internationalen Handel in Gütern und Dienstleistungen. Die gegebenen internationalen Wettbewerbsverhältnisse in den Faktor- sowie in den Güter- und Dienstleistungsmärkten lassen sich von der Schweiz nicht beeinflussen, bestimmen aber das Lohngefüge in der Schweiz entscheidend mit.

Selbst wenn man der Meinung ist, dass es überbezahlte Manager gibt, stellt sich die Frage, ob es wirtschaftlich oder gesellschaftlich sinnvoll wäre, das „Glück der Tüchtigen" generell zu beschneiden. Die allermeisten Manager haben sich mit nachhaltigen Leistungsausweisen emporgearbeitet und sind damit Beleg für den möglichen leistungsbezogenen sozialen Aufstieg. Dieser ist gerade in der Schweiz möglich mit einer Mischung aus Talent, hoher Einsatzbereitschaft und messbaren Leistungsausweisen, wobei auch das Glück eine Rolle spielt. Dies stachelt neue Kräfte zur Leistung an. Ohne das Streben des Einzelnen nach Erfolg wären viele Unternehmen nie entstanden oder schon wieder untergegangen. Obwohl in den USA die soziale Durchlässigkeit geringer ist als in

der Schweiz, werden dort erfolgreiche Manager bestens akzeptiert und als stimulierende Vorbilder wahrgenommen („American Dream“).

Zu einer gesellschaftlich erwünschten Dynamik und sozialer Mobilität können hohe Löhne sehr viel beitragen, indem sie den Kreis der Vermögenden anders als bei der Vererbung ausdehnen. Man stelle sich dagegen die Zementierung des kleinen Kreises von Kapitalisten und des grossen Kreises von Lohnempfängern in einer Gesellschaft vor, die von Gesetzes wegen nur geringe Lohnunterschiede zulässt! Wahrscheinlich würden die bereits etablierten Kapitalisten ein solches Gesetz unterstützen und auch sonst einiges daran setzen, ihre Manager möglichst bescheiden zu entlohnen, würden sie nicht durch den immer stärker globalisierten Markt für Spitzenmanager zum Angebot konkurrenzfähiger Löhne gezwungen. Bescheidene Cheflöhne würden der Verfestigung der überkommenen sozialen Strukturen Vorschub leisten und wären der Vielfalt im Unternehmertum abträglich.

Erfolgreiche Spitzensportler und Kulturschaffende sowie „Lottomillionäre“ sehen sich auch hierzulande kaum einem „Abzocker-Vorwurf“ oder besonderem Neid ausgesetzt. Dabei nimmt die Verdienstspanne vom Erfolglosen zum Superstar in populären Sportarten exorbitante Werte an und ist selbst vom Superstar Federer zum Star Wawrinka noch gross (in weniger populären Sportarten ist jedoch selbst für Spitzenathleten kaum etwas zu holen; vgl. Theorie der Superstars, die sich teilweise auch auf Unternehmen anwenden lässt). Die Aufwand- und Leistungsunterschiede unter Sportlern sind in der Regel geringer und die „Talent- und Glücksunterschiede“ grösser als unter Managern. „Lottomillionäre“, die ausschliesslich mit Glück „operieren“ und zu Lasten der Mitspieler gewinnen (Nullsummenspiel), stossen in der Öffentlichkeit gar auf grosse Sympathie. Für den Wohlstand eines Landes sind aber innovative und risikobereite Unternehmer und Manager, die Arbeitsplätze und Volkseinkommen schaffen, zweifelsohne viel wertvoller als Spitzensportler oder Glücksspielgewinner.

Die JUSO befasst sich nicht im Geringsten mit diesen Aspekten, sondern bekundet vielmehr in ihrem „Argumentarium“ (S. 24), sie wünsche eigentlich *„eine noch geringere Bandbreite (und letztlich die Abschaffung der Lohnarbeit)“*. Die Initiative verfolge „eine schrittweise Annäherung“ an das (sozialistische; Bemerkung d. Verf.) Ziel einer geringeren Bandbreite. Damit räumen die Initianten ein Stück weit ein, dass die Spanne 1:12 letztlich vollkommen arbiträr und rein polit-taktisch begründet ist. Ebenso gut hätte eine Spanne von 1:10 oder 1:20 gewählt werden können. Eine zu offensichtlich rein dogmatische „1:1“-Initiative wäre im Sinne der Absichten der JUSO die ehrliche Lösung. Allerdings hätte die Extremforderung die Bürgerinnen und Bürgern unweigerlich zur Erkenntnis der damit vorprogrammierten unlösbaren Zielkonflikte zwischen der Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit angeregt. Die Initiative wäre kaum zustande gekommen. Dem Mann und der Frau „auf der Strasse“ missfallen gewisse Auswüchse in der Entlohnung von Führungskräften aus Gründen, die wir hier nicht im Detail diskutieren können (z.B. Wut über Banken-, Finanz- und Wirtschaftskrise, Sündenbock

„Abzocker“, Ungerechtigkeitsempfinden bis hin zu Neid). Dieses Missfallen nützen die Initianten geschickt aus.

Bei aller Kritik an der Initiative sei nicht bestritten, dass sich ineffiziente Verzerrungen im Lohngefüge und insbesondere Auswüchse am obersten Ende der Skala ergeben können. Es hat in der Vergangenheit Lohnexzesse gegeben, und schlecht konzipierte Bonussysteme dürften zur Banken- und zur Wirtschaftskrise beigetragen haben. Dabei ist aber vor allem an Finanzinstitute zu denken, die infolge ungenügender Corporate Governance basierend auf der staatlichen „Too big to fail“-Garantie die zu hohen Risiken auf die Allgemeinheit überwälzen konnten. Dieses Problem muss jedoch an der Wurzel gelöst werden und nicht durch erst noch undifferenzierte Symptombekämpfung.

Zur Lösung dieser Problematik trägt deshalb eine Fixierung einer Lohnspanne gegen die Signale der Märkte gar nichts bei, wie wir in der Wirkungsanalyse noch zeigen werden. Zudem hat die Politik gegen die angesprochenen Fehlentwicklungen bereits viel unternommen (höhere Eigenmittel und Abwicklungsverfahren für Banken). Last but not least hat das Stimmvolk im März dieses Jahres die „Minder“-Initiative (Volksinitiative „gegen die Abzockerei“) deutlich angenommen, die durchaus radikal gegen einige als störend empfundene Mechanismen im Bereich der Corporate Governance vorgeht. Sie beinhaltet u.a. das Verbot von Abgangsentschädigungen und Vorauszahlungen für Verwaltungsräte von börsenkotierten Unternehmen, ein Verbot des Organ- und Depotstimmrechts und verlangt, dass die Pensionskassen im Sinne ihrer Mitglieder an den Generalversammlungen abstimmen müssen. Ausserdem verlangt sie die jährliche Wahl des Verwaltungsratspräsidenten und der einzelnen Verwaltungsratsmitglieder durch die Aktionäre.

Damit schiesst die „Minder“-Initiative über das Ziel hinaus, weil sie den Aktionären gesetzliche Vorgaben zu Fragestellungen macht, die eigentlich in den Statuten autonom zu regeln wären. Aber zumindest stimmt ihre Zielrichtung, indem sie vom berechtigten Anliegen getrieben ist, auf Corporate Governance-Ebene verbesserte Rahmenbedingungen für eine marktnahe Vergütung von Spitzenmanagern zu schaffen. Und sie verzichtet auf marktwidrige konkrete Vorgaben bezüglich der Höhe dieser Vergütungen. Ein Spitzenmanager mit hervorragendem Leistungsausweis kann weiterhin ein sehr hohes Salär verdienen, sofern Verwaltungsrat und Aktionäre von seinen Fähigkeiten überzeugt sind.

Demgegenüber bezweckt die „1:12“-Initiative gerade nicht die Korrektur von aktuellem oder potenziellem Marktversagen, sondern will im Gegenteil den Markt dort ausschalten, wo es nach dem politischen Geschmack der JUSO zu unerwünscht hohen Vergütungen kommt. Diesbezüglich unterscheidet sich die „1:12“-Initiative von der „Minder“-Initiative fundamental. Die JUSO wollen nicht nur grundsätzlich „mehr Staat“ im Arbeitsmarkt, sie hoffen zudem darauf, die Beschränkung hoher Löhne werde gleichzeitig einen Druck zur Erhöhung der niedrigsten Löhne auslösen.

2.3. Erstes Fazit

Die vordergründig mit der „1:12“-Initiative adressierten Lohndifferenzen stellen grösstenteils nur ein Scheinproblem dar und können jedenfalls nicht mit einem nationalen Lohngebot gelöst werden. Für sozialpolitisch motivierte Umverteilungen darf aus Effizienzgründen nicht auf die Primärverteilung der Märkte, sondern kann über Steuern und Transfers auf die Sekundärverteilung Einfluss genommen werden.

Hohe Spitzenlöhne sind aus ökonomischer Betrachtung im Normalfall tatsächlich kein „Problem“, sondern Resultat eines funktionierenden nationalen und internationalen Marktes. Dass der schweizerische Arbeitsmarkt bestens funktioniert, lässt sich zweifelsfrei belegen. Gegen übertriebene Vergütungen von Spitzenmanagern wurde mit der Annahme der „Minder“-Initiative Gegensteuer gegeben. Dieser Ansatz ist trotz der schon fast sektiererischen Verhaltensvorschriften systemkonform, weil hier eine Senkung indirekt über eine Stärkung von Marktmechanismen auf der Basis eines vermuteten Corporate Governance- bzw. Marktversagens angestrebt wird. Mit der „1:12“-Initiative wollen die Initianten den Markt dagegen „aushebeln“.

Die „1:12“-Initiative will gewissermassen das Primat der Effizienz in der Primärverteilung durch das Primat einer fairen oder gerechten Verteilung ersetzen – ohne Rücksicht auf die Effizienz. Damit droht die Initiative die über Jahrzehnte erarbeiteten Vorteile des Arbeitsmarkts und des Wirtschaftsstandorts Schweiz aufs Spiel zu setzen. Die Initiative ist offensichtlich vom Glauben getrieben, dass staatliche Eingriffe in Primäreinkommen ein wohlfahrtsökonomisches Nullsummenspiel darstellen.

Im folgenden Abschnitt wird gezeigt, dass diese Annahme realitätsfremd ist und die Umsetzung der Initiative für alle Beschäftigten und die gesamte Volkswirtschaft negative Auswirkungen zeitigen würde.

3. Volkswirtschaftliche Folgen der Initiative

Die Initiative hätte gemäss Bundesrat zur Folge, dass momentan rund 1‘000 Unternehmen Massnahmen zur Reduktion der innerbetrieblichen Lohnspreizung ergreifen müssten. Hierbei sind grob strukturiert drei Ansätze denkbar: Indirekt und längerfristig würde die Initiative jedoch ziemlich flächendeckend Auswirkungen zeitigen. Die Unternehmen könnten erstens die höchsten Löhne soweit reduzieren, dass die zulässige Lohnspanne nicht mehr überschritten wird. Alternativ dazu kann ein Unternehmen – zweitens – die höchsten Löhne unangetastet lassen und stattdessen die tiefsten Löhne entsprechend anheben. Und drittens sind verschiedene Umgehungsstrategien denkbar, welche die Initiative ins Leere laufen lassen.

3.1. Erhöhung der unteren Löhne: Handorgel von unten

Zunächst sei die Anpassung der tiefsten Löhne nach oben betrachtet. Eine vertiefte Analyse erübrigt sich im Grunde, denn dieser Weg ist in den meisten Fällen ausgeschlossen. Die Initiative trifft v.a. international ausgerichtete (Gross-) Unternehmen, in denen die Lohnspreizung teils deutlich über 1:12 hinausgeht. Um die neuen Vorgaben zu erfüllen, müssten sie die Löhne der meisten Mitarbeiter massiv anheben. Dadurch würde die betriebliche Lohnsumme explodieren und die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens zunichte gemacht. Selbst ein im internationalen Vergleich eher moderates CEO-Gehalt von 1.5 Millionen Franken hätte zur Folge, dass der am schlechtesten bezahlte Mitarbeiter pro Jahr 125‘000 Franken verdienen müsste.

Kleinere Unternehmen, die 1:12 heute nur knapp überschreiten, könnten eine Anhebung der tiefsten Löhne in Betracht ziehen. Allerdings würde so ein nicht zu unterschätzendes innerbetriebliches Konfliktpotenzial in Kauf genommen, denn die erfahrenen Fachkräfte wären kaum einverstanden, wenn Hilfsarbeiter ohne ersichtliche Leistungssteigerung plötzlich den (fast) gleichen Lohn erhielten. Es entstände ein betrieblicher Lohndruck nach oben, der die meisten Hierarchieebenen erfassen würde. Man kann diesen Effekt mit einer Handorgel veranschaulichen, die von unten her zusammengedrückt wird.

Es ist eine Frage der Alternativen, ob sich ein Unternehmen darauf einlassen wird. Wie wir in Abschnitt 3.3 darlegen, wird sich kaum ein Unternehmen in der Situation wiederfinden, seinen Angestellten auf mittlerer und tieferer Hierarchieebene höhere Löhne als den Marktlohn bezahlen zu müssen, um 1:12 einhalten zu können.

3.2. Senkung der oberen Löhne: Handorgel von oben

Die Initianten dürften sich der Tatsache durchaus bewusst sein, dass die Anpassung der tiefsten Löhne nach oben in den meisten Fällen unwahrscheinlich ist. Trotzdem schüren JUSO und SP in ihrer Abstimmungspropaganda Hoffnungen, dass die durch die

Beschneidung der Manager-Gehälter eingesparten Lohnsummen für eine Anhebung der tiefsten Gehälter verwendet werden könnten. Der implizierte Wirkungsmechanismus entbehrt jedoch jeglicher ökonomischen Logik. Unternehmen verfügen nicht über eine fixe Lohnsumme, die sie beliebig unter den Angestellten verteilen können, sondern müssen sich an den Marktlöhnen orientieren, die im wirksamen Wettbewerb ungefähr den produktiven Wert eines Angestellten für die Unternehmung reflektieren („Wertgrenzprodukt der Arbeit"). Unternehmen, die sich nicht an diese Gesetzmässigkeit des Marktes halten, werden früher oder später aus dem Markt verdrängt.

Das wichtigste Ziel der Initiative besteht aber darin, die Spitzenmanager zur Lohnmässigung zu zwingen. Generell wollen die Initianten bei einer Senkung der höchsten Löhne keinerlei Gefahr von schädlichen Nebenwirkungen für die betroffenen Unternehmen, deren Mitarbeiter oder den Wirtschaftsstandort sehen. Diese Sichtweise ist naiv und gefährlich. Zum einen wird die überwiegende Mehrzahl der Top-Manager nicht bereit sein, eine massive Lohnsenkung zu akzeptieren. Da der Markt für Spitzenmanager international ausgerichtet ist, würden viele von ihnen im Ausland nach einem neuen Arbeitgeber Ausschau halten. Die hohe Zahl von ausländischen CEOs in der Schweiz beweist, dass Spitzenmanager über Landesgrenzen hinweg mobil sind. Die Senkung der höchsten Löhne würde in vielen Schweizer Unternehmen unweigerlich zu Umwälzungen im Top-Management führen. Für die Unternehmen würde es natürlich schwierig, die frei werdenden Positionen mit entsprechend qualifizierten Führungskräften zu besetzen, wenn es ihnen nicht mehr gestattet wäre, Marktlöhne anzubieten.

Die potenziellen Auswirkungen dieser Effekte auf den Unternehmensstandort Schweiz lassen sich ex ante nicht seriös beziffern, jedoch ist von einem grösseren und nachhaltigen Schaden auszugehen. Keine negativen Konsequenzen wären höchstens unter der Annahme zu erwarten, dass heute Leistung und Know-how sowie die Position eines Beschäftigen innerhalb eines Unternehmens in keiner kausalen Beziehung stehen. Selbst unter den Gegnern von Millionensalären dürfte diese Annahme keine Anhänger finden.

Weiter ist die Idee, dass man am oberen Ende der Skala die Löhne gewissermassen per Dekret ohne Auswirkungen auf die tieferen Löhne kürzen kann, in hohem Masse unrealistisch. Die Initianten begehen hier einen folgenschweren Denkfehler, indem sie einen rein statischen Anpassungsprozess unterstellen. Durch eine Beschneidung der Löhne der Spitzenmanager wird die gesamte betriebsinterne Lohnhierarchie – analog zum Fall einer Anhebung der tiefsten Löhne – verzerrt. Bspw. wäre der CEO plötzlich nur noch unwesentlich besser bezahlt als z.B. ein Chefprokurist. Dies hätte negative Auswirkungen auf die Leistungsanreize (warum sollte man überhaupt noch eine höhere Position mit grösserer Verantwortung und grösseren Risiken anstreben?) und würde von den etablierten Führungskräften gewiss als „unfaire" Lohnstruktur erachtet. Sie würden bei zukünftigen Lohnverhandlungen und Rekrutierungen alles daran setzen, die alte Lohnhierarchie in der einen oder anderen Form wiederherzustellen. Damit würden auch Löhne des mittleren Managements und vielleicht sogar tieferer Hierarchieebenen

unter Druck geraten. Es ergäbe sich auch hier der Handorgel-Effekt – in diesem Fall von oben nach unten und mit der Konsequenz von tieferen Löhnen für weit mehr Angestellte als von den Initianten erwartet.

Exkurs – Der Handorgel-Effekt

Ausgangspunkt ist ein fiktives Unternehmen, in dem der CEO ein Salär in Höhe von 960‘000 Franken bezieht und der am schlechtesten bezahlte Hilfsarbeiter 40‘000 Franken im Jahr verdient. Die Lohnspanne beträgt damit 1:24. Die Verteilung der übrigen Löhne orientiert sich in diesem Beispielunternehmen an den schweizerischen Durchschnittslöhnen für Vollzeitbeschäftigte.

Mit der Annahme der „1:12“-Initiative muss der Lohn des CEO auf 480‘000 Franken gesenkt werden, damit die Lohnspanne von 1:12 erreicht wird – es wird also angenommen, dass die tiefsten Löhne nicht erhöht werden (siehe hierzu die Diskussion im Text). Weiter gehen wir davon aus, dass im Sinne der Wahrung der internen Hierarchie die bestehende Lohnstruktur erhalten werden soll. Auch die Einkommen unter der 1:12-Schwelle sind in der Folge anzupassen und es entsteht der Handorgel-Effekt. Unter diesen Voraussetzungen führt die Senkung des Maximallohnes zu einer Lohnreduktion für eine Vielzahl von Mitarbeitern.

Das zu erwartende Ausmass des Handorgel-Effektes ist ex ante schwer abzuschätzen und von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich. Nachfolgend sind daher zwei Varianten illustriert. Im ersten Szenario achtet das Unternehmen auf die vollständige Wahrung der Lohnstruktur. Dadurch schlägt sich der Handorgel-Effekt bis zu den tiefsten Einkommen durch. Auch Geringverdiener – mit Ausnahme des tiefsten Einkommens – müssen einen Lohnabschlag in Kauf nehmen. Im zweiten Szenario werden die Einkommen nur für die Beschäftigten angepasst, die über dem Medianlohn liegen.

Die beiden folgenden Abbildungen zeigen Veränderungen anhand der Entwicklung der Lohndezile. Die gesamte Säule stellt das jeweilige Einkommen in der Ausgangssituation dar, das dann durch die 1:12-Regel und die Wahrung der betrieblichen Lohndifferenzierung um den roten Betrag gesenkt wird. Die blaue Säule schliesslich zeigt das Einkommen nach Wirkung des Handorgel-Effektes. So sinkt beispielsweise in Szenario I das Einkommen derjenigen Person, die mehr verdient als 20% der Kollegen (und weniger als 80% der Kollegen), von 54‘900 Franken auf 47‘100 Franken p.a. (-14.2%). Bei derjenigen Person, die mehr verdient als 80% der Kollegen, sinkt im Szenario I das Einkommen von 103‘400 auf 70‘300 Franken im Jahr (-32.0%). Selbst im Szenario II mit einem reduzierten Handorgel-Effekt hätte letztere Person noch eine Lohnreduktion auf 86‘500 Franken pro Jahr zu verkraften (-16.3%).

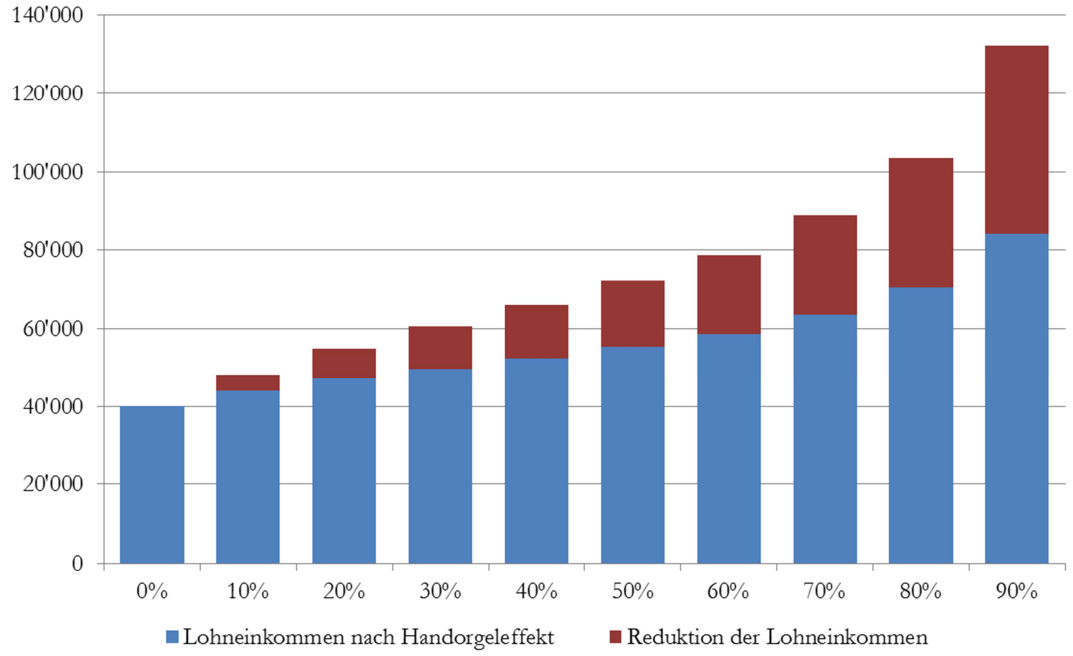

Abbildung 4: Auswirkungen des Handorgel-Effektes in Szenario I

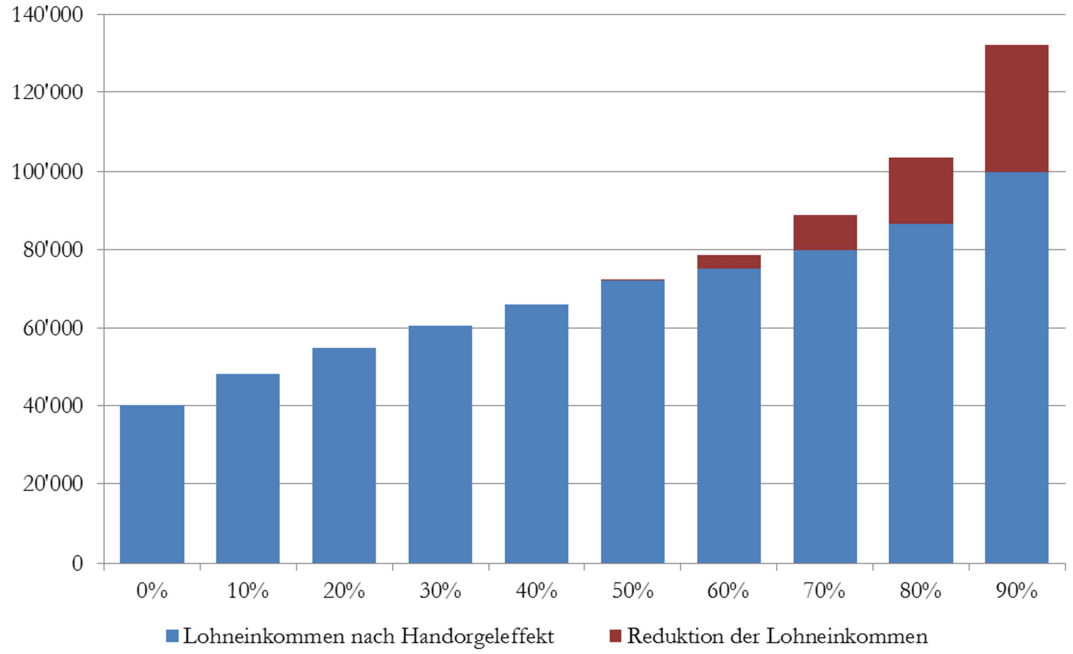

Abbildung 5: Auswirkungen des Handorgel-Effektes in Szenario II

3.3. Wettlauf zwischen Umgehungsstrategien und Regulierungsantworten

Die Anpassung der höchsten Löhne nach unten ist für die besten Spitzenmanager, die die strategischen Geschicke ihrer Unternehmen erfolgreich leiten, äusserst unattraktiv. Deshalb werden die Unternehmen aktiv nach alternativen Lösungen suchen. Die Initiative lässt in der Tat eine Vielzahl von Schlupflöchern offen – sie ist, wie der frühere SP-Präsident Peter Bodenmann sagte, *„löchrig wie ein Emmentaler Käse"*. Um eine passende Strategie zu finden, mit der das 1:12-Gebot faktisch umgangen werden kann, müssen die Unternehmen noch nicht einmal besonders kreativ sein. Es müssen mindestens die folgenden Umgehungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden:[2]

- Auslagerung gewisser Tätigkeiten aus dem Niedriglohnbereich an Dritte;
- Aufteilung der Unternehmung zur Verkleinerung der Lohnspanne (Management- und Produktionsgesellschaft);
- Ersatz von Löhnen durch andere Entschädigungen (z.B. Gewinnbeteiligungen);
- Anstellung der Kader bei ausländischen Gruppengesellschaften oder
- Auslagerung ganzer Unternehmen oder Unternehmensteile ins Ausland.

Die Auslagerung von einzelnen Tätigkeiten aus dem Niedriglohnbereich an Dritte (Outsourcing) stellt eine bequeme und vor allem kostengünstige Alternative zur Anhebung der tiefsten Löhne dar. Die Initiative droht damit, den ohnehin bestehenden Trend zur Auslagerung von bestimmten Tätigkeiten wie z.B. der Gebäudereinigung zu verstärken. Leidtragende dieser Entwicklung wären gerade und zuallererst die ausgelagerten Niedriglohnbezüger, denn die Arbeitsbedingungen und -konditionen sind in Multis und KMU in der Regel besser als in spezialisierten Service-Firmen.

Auch die Aufteilung einer Unternehmung z.B. in eine Management- und eine Produktionsgesellschaft lässt sich ebenso problemlos wie schnell vollziehen. Es gibt genügend Beispiele aus der Praxis, die belegen, dass Unternehmen auf Regulierungsänderungen sehr sensitiv und flexibel reagieren. Als Reaktion auf die steigenden Strompreise gründeten in den letzten Jahren viele deutsche Unternehmen „Energie-Gesellschaften", über die sie die betriebliche Energieversorgung abwickeln und die sie als „stromintensive Unternehmen" vom EEG-Zuschlag befreien können.[3] Das ist natürlich nicht im Sinne des deutschen Gesetzgebers, der die Beitragsbefreiung mit Blick auf die „echten" stromintensiven Unternehmen (z.B. aus der Metall-, Glas-, oder Papierbranche) und deren internationale Wettbewerbsfähigkeit eingeführt hatte. Es ist ein klassisches Bei-

[2] Schweizerischer Arbeitgeberverband (2013): Positionspapier Volksinitiative „1:12 – Für gerechte Löhne".

[3] Der EEG-Zuschlag ist ein Zuschlag auf den Strompreis, der zur Förderung von erneuerbaren Energien verwendet wird. Da stromintensive Unternehmen aufgrund des Zuschlags in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit bedroht sind, können sie eine Befreiung vom EEG-Zuschlag beantragen. EEG = Erneuerbare-Energien-Gesetz

spiel für „unintended consequences“ einer Regulierung, die unerwünschte Reaktionen provoziert, die ihrerseits weiteren Regulierungsbedarf auslösen. Schweizer Unternehmen dürften sich kaum als weniger „kreativ“ erweisen, wobei diese Form von Ausweichkreativität nicht produktiv ist. Soll die Spanne 1:12 nicht zum Feigenblatt verkümmern, müsste man sich wohl bald nach einer allfälligen Annahme der Initiative mit unerwünschten Umgehungen beschäftigen – der regulatorische Teufelskreis wäre angestossen. Natürlich wäre die Aufspaltung von Unternehmen mit viel bürokratischem Leerlauf verbunden und damit volkswirtschaftlich schädlich, aber sie hätte – wie auch die Auslagerung von einzelnen Tätigkeiten an Dritte – gegenüber anderen Anpassungsstrategien immerhin den Vorteil, dass wenigstens die Steuereinnahmen und Beiträge zuhanden der AHV nicht sinken würden.

Die AHV-Einnahmen sinken aber mit Sicherheit, wenn hohe Löhne durch andere Entschädigungen wie z.B. Gewinnbeteiligungen ersetzt werden. Dies stellt vorab für inländische KMU-Besitzer einen praxistauglichen Umgehungsansatz dar: Ist der bestbezahlte Angestellte zugleich der Mehrheitsaktionär eines Unternehmens, kann er sich anstelle eines hohen Lohnes hohe Dividenden auszahlen lassen. Die Lohnstruktur wird dann zwar auf dem Papier ausgeglichener, die Auswirkungen auf die Verteilung der Gesamteinkünfte bleiben aber minimal. Gerade diese Umgehungsproblematik müsste auch den Initianten einleuchten, denn in der Schweiz findet bereits eine regulatorisch provozierte, aber in dieser Form nicht beabsichtigte Verlagerung von Löhnen zu Gewinnbeteiligungen statt, welche die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte bestens illustriert. Die Rede ist von den Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform II von 2008, in deren Rahmen eine Privilegierung der Dividendenbesteuerung eingeführt wurde mit dem Ziel, die Doppelbesteuerung von Dividenden zu reduzieren und so bessere Rahmenbedingungen für die Ausschüttung von Dividenden in Unternehmen/KMU zu schaffen. Die unbeabsichtigte Folge ist, dass sich immer mehr einkommensstarke Selbständigerwerbende wie Ärzte oder Anwälte in Form von Kapitalgesellschaften organisieren und als Alleinaktionäre einen grossen Teil ihrer Einkünfte in Form von Gewinnausschüttungen beziehen – für AHV-Finanzen eine fatale Entwicklung (s. Kasten).

Vor kurzem wurde eine unter der Federführung von Prof. Keuschnigg (Universität St. Gallen) erarbeitete Studie vorgestellt, welche die Auswirkungen der „1:12“-Initiative auf die Einnahmen der direkten Bundessteuer, der kantonalen Einkommenssteuern (in ausgewählten Kantonen) sowie die Beiträge an die AHV anhand von Szenarien untersucht.

Im „günstigsten“ Szenario würden die jährlichen Einnahmen der Bundessteuer um 250 Mio. Franken sinken, die AHV-Beiträge würden nicht tangiert. Im „schlechtesten“ Fall müsste die Bundessteuer mit jährlichen Einbussen von 1.6 Mrd., die AHV sogar mit solchen von 2.5 Mrd. rechnen.

Die Studie ist für den sachbezogenen Abstimmungsdiskurs sehr wertvoll. Allerdings ist die Quantifizierung von Effekten bei der gegebenen Vielzahl von Reaktionsmöglichkeiten auch nicht völlig unproblematisch. Immerhin zeigen diese Eckwerte, zu denen sich erhebliche zusätzliche Steuerausfälle von Kantonen und Gemeinden addieren würden, dass mit einer Annahme der Initiative massive Finanzprobleme auf alle Staatsebenen und Sozialwerke zukommen würden.

Die aus volkswirtschaftlicher Sicht grösste Gefahr geht aber von der Auslagerung ganzer Unternehmen oder Unternehmensteile ins Ausland aus. In der Schweiz ansässige Unternehmen, die sich ohnehin bereits intern mit der Standortfrage auseinandersetzen, könnte die 1:12-Regel endgültig zum Wegzug bewegen. Weitere Unternehmen werden die Alternative des Wegzugs spätestens dann in Erwägung ziehen, wenn sie die übrigen Umgehungsstrategien nach sorgfältiger Prüfung ausschliessen müssen. Wie bei den anderen Umgehungsstrategien sind auch in diesem Fall nicht in erster Linie die Spitzenmanager die Leidtragenden der Entwicklung. Vielmehr wird der Wirtschaftsstandort in seiner Gesamtheit beeinträchtigt, indem eine potenziell grosse Zahl von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen verloren geht. Vor allem ist aber auch damit zu rechnen, dass sich in Zukunft weniger ausländische Firmen für eine Ansiedlung in der Schweiz entscheiden werden. Die hervorragende Arbeitsmarkt-Situation der Schweiz ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sich über die vergangenen Jahre hinweg stets eine grosse Zahl von ausländischen Firmen in der Schweiz niederliess.

3.4. Zweites Fazit

Die Lohnstruktur wird durch nationale und – besonders im Bereich der höchsten Löhne – internationale Wettbewerbsprozesse auf Absatz- und Beschaffungsmärkten bestimmt. Ein verfassungsmässiges Gebot einer mit 1:12 fixierten Lohnspanne würde aktuell rund 1‘000 betroffene Unternehmen zu Reaktionen zwingen, um faktisch weiterhin nicht den JUSO-Idealen, sondern den Märkten und Effizienzanforderungen gerecht zu werden. Umverteilungsziele, berechtigt oder nicht, können nicht über Einflüsse auf die Primärlohnverteilung erreicht werden, sondern müssen Steuern und Transfers vorbehalten bleiben.

Die Anpassungen der Unternehmen, um gleichzeitig der „1:12“-Initiative wie den Anforderungen der Märkte entsprechen zu können, würden den Bezügern niedriger Löhne nichts nützen, sondern mit grosser Wahrscheinlichkeit schaden (Handorgel-Effekt, Outsourcing). Der Handorgel-Effekt zeigt aber auch eindrücklich, dass vor allem die Kader des oberen Mittelstandes – einmal mehr – einen grossen Teil der Zeche auf sich nehmen müssten. Durch Verlagerungen von Unternehmensteilen ins Ausland würden sich ex ante kaum abschätzbare volkswirtschaftliche Nachteile ergeben, als deren Nebenwirkung wäre mit jährlichen Ausfällen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in Milliardenhöhe zu rechnen.

Dazu kämen direkte und indirekte Vollzugskosten in Form von Transaktionskosten der Betroffenen und Kontrollkosten der Behörden, die sich nicht vorausberechnen lassen, jedoch sicher nicht unerheblich wären. Wie bei jeder Regulierung wären zudem Folgekosten durch flankierende Zusatzregulierungen zu erwarten (Regulierungsspirale).

Auf eine Kurzformel gebracht, liesse sich das 1:12-Lohngebot in der Praxis unter Wettbewerbsbedingungen zwar de iure, jedoch nicht de facto umsetzen.

4. Ordnungs- und staatspolitische Erwägungen

Wir haben in Abschnitt 2 gezeigt, dass es den „1:12"-Initianten kaum um die Lösung eines Marktversagens (ein solches liegt gar nicht vor), sondern gewissermassen prinzipiell um „die Überwindung des Kapitalismus" im Arbeitsmarkt gehen dürfte. Dass der schweizerische Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich gut funktioniert und dabei eine relativ flache Primärlohnverteilung sowie weltweit eines der höchsten Reallohniveaus generiert, kann nämlich auch von den JUSO oder ihrer Mutterpartei nicht ernsthaft in Abrede gestellt werden. Die Initianten wollen offenbar einige gesamthaft betrachtet zwar marginale, jedoch auf Empörung in der Öffentlichkeit stossende Irritationen ausnützen, um ihrem sozialistischen ordnungs- und staatspolitischen Zielen einen Schritt näher zu kommen. In diesem Sinne sind noch ein paar Erwägungen in dieser Hinsicht nützlich.

4.1. Grundgedanken im historischen Überblick

Der erzielte Spitzenwert an Wohlstand der Schweiz beruht auf drei Grundpfeilern. Erstens auf den liberalen d.h. freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für ein dynamisches und innovatives Unternehmertum aus dem vorletzten Jahrhundert. Zweitens auf der monetären Stabilität durch eine vorsichtige Geldpolitik und solide Finanzpolitik des Staates seit dem letzten Jahrhundert. Und drittens auf dem Übergang von Konfrontation – zuerst zwischen Liberalen und Konservativen, später auch zwischen Bürgerlichen und Sozialisten – zu einem demokratischen Konsens über Grundwerte der Freiheit und Grenzen der staatlichen Interventionen seit dem Zweiten Weltkrieg.

Die moderne Schweiz gründet heute auf

(1) einem freien Unternehmertum im Inland;

(2) einer Öffnung der Wirtschaft gegenüber dem Ausland;

(3) einer klaren Trennung von Wachstum bzw. Effizienz und Verteilung; sowie

(4) einer demokratischen Selbstbeschränkung bei staatlichen Eingriffen in Marktprozesse und -ergebnisse.

In allen vier Punkten zeichnen sich in letzter Zeit leider negative Tendenzen ab, insbesondere aber bei (3) und (4). Anstelle einer relativ freien Preis- und Lohnbildung auf Märkten mit Wettbewerb erfolgen immer mehr direkte Eingriffe in die Preis- und Lohnbildung. Die aus der Marktwirtschaft resultierende Primärverteilung der Einkommen wird immer weniger durch ein demokratisch legitimiertes und an allgemeine und klare Regeln gebundenes Steuer- und Transfersystem sozial korrigiert als vielmehr durch punktuelle, verzerrende und widersprüchliche Interventionen in den Preismechanismus selber (z.B. im Wohnungsmarkt oder im Verkehrs- oder Energiesektor).

Dabei scheint sich die früher geübte Zurückhaltung sowohl im Parlament wie auch bei Volksabstimmungen in ihr Gegenteil zu verkehren. Dahinter stehen Illusionen über eine (gottgegebene) Wohlstandsgarantie für unser Land, einer Verschiebung im Trade-Off zwischen Effizienz und Gerechtigkeit zugunsten letzterer und generell ein Rutsch von Mitte-Rechts nach Mitte-Links als Folge der Stimmen- und Profilverluste von FDP und CVP.

Im Gefolge der Bankenkrise haben Wirtschaftsvertreter und liberale Ökonomen bei Wählern am rechten und erst recht am linken Rand des politischen Spektrums an Bedeutung stark verloren. Die wuchtige Annahme der „Minder"-Initiative signalisiert einen ziemlich radikalen und emotionalen Stimmungswandel in der Bevölkerung.

4.2. Die „1:12"-Initiative als Bedrohung einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung

Heute ist der flexible, international attraktive und freiheitlich gestaltbare Arbeitsmarkt einer der wichtigsten verbleibenden Trümpfe der Schweiz im globalen Wettbewerb. Die „1:12"-Intitiative stellt einen unter dem Gerechtigkeitsmäntelchen versteckten Frontalangriff auf unsere freiheitliche und im Arbeitsmarkt sozialpartnerschaftliche Marktordnung dar. Ihre Annahme würde die Vertragsfreiheit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer wie auch die Sozialpartnerschaft bei Gesamtarbeitsverträgen (GAV) grundsätzlich zerstören. Damit zielt die Initiative bewusst, aber verdeckt auf den harten Kern einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

Mit der „1:12"-Initiative soll die soziale Marktwirtschaft in eine sozialistische Solidargemeinschaft verwandelt werden. Die Initiative basiert auf einer marxistischen Arbeitswerttheorie, die von einem homogenen Faktor Arbeit ausgeht (allenfalls mit gewissen Spannweiten), aber den Wert von Gütern und Dienstleistungen aus der geronnenen Arbeitszeit definiert.[4] Das war schon zu Marxens Zeiten grundlegend falsch, aber immerhin angesichts der Vorherrschaft von standardisierter Industriearbeit halbwegs plausibel. Qualifizierte Arbeit von heute ist nicht mehr Knochen- sondern Geistesarbeit, bei der die Arbeitszeit nebensächlich geworden ist.

Mit der „1:12"-Initiative wird den Unternehmen eine Lohnspanne vorgeschrieben. Damit ersetzt die Initiative den Primat der Effizienz in der Primärverteilung durch einen Primat der (gerechten) Verteilung – ohne Rücksicht auf die Effizienz. Durch die Aufgabe der klaren Trennung von Effizienz der Märkte und Gerechtigkeit durch staatliche Umverteilung wird der Grundgedanke des Kapitalismus in den Grundfesten erschüttert.

[4] Dies wird klar belegt durch die Limitierung der Lohnspanne durch eine zeitliche Dimension (1 Monat - 1 Jahr).

Die Wohlfahrtstheoreme 1 und 2 werden durch eine staatlich vorgegebene Lohnstruktur verletzt.[5]

Die „1:12"-Initiative zwängt die Lohnstruktur der Unternehmen in ein quantitatives Korsett, das aus ökonomischen Überlegungen völlig willkürlich erscheint. Etwas plakativ ausgedrückt, wären genauso gut folgende Analogien denkbar: Um kleinwüchsige Männer zu beschützen, darf der grösste Mitarbeiter nicht mehr als 30 cm grösser sein als der kleinste Arbeiter! Oder um sowohl Fettleibigkeit wie auch Anorexia nervosa zu bekämpfen, darf niemand im Betrieb mehr als doppelt so viele Kilos auf die Waage bringen wie der Leichteste!

Es gilt zu beachten, dass zahlenmässig definierte Vorschriften polit-ökonomisch immer beliebter werden, gleichzeitig aber besonders problematisch sind, weil sie leicht zu Umgehungen verleiten und so einen regulatorisch-innovativen Wettlauf zwischen Behörden und Firmen/Haushalten auslösen, der in einem bürokratischen Leerlauf endet.[6] Bei der Annahme der Initiative besteht die Gefahr einer irreversiblen Entwicklung in einen schrankenlosen sozialistischen Interventionismus (vgl. auch Abschnitt 3).

Die „1:12"-Inititive ist ungeeignet, bestehende Ungleichheiten wirkungsvoll zu beseitigen, denn sie fokussiert nur auf das Unternehmen und die Löhne von Angestellten. Durch die Anpassungsreaktionen der Unternehmen bleibt fraglich, inwieweit überhaupt „gerechtere" Löhne resultieren. Andere, viel wichtigere Aspekte der Ungleichheit werden zudem völlig ausgeblendet (selbständige Erwerbstätigkeit, Vermögen und Kapitaleinkommen).

Bildlich gesprochen, wäre die Annahme der „1:12"-Initiative daher nicht nur ein „Schuss in den eigenen Fuss", sondern ein „Schuss in den eigenen Kopf".

4.3. Drittes Fazit

Ordnungspolitik betrifft staatliche Beschränkungen der privaten Vertragsautonomie und der Freiheits- und Eigentumsrechte, soweit dies zur Korrektur von Marktversagen nötig (und möglich) erscheint. Sie ist Teil der Staatspolitik, die generell die Beziehungen zwischen den Bürgern und den Gemeinwesen regelt. Zu den ordnungs- und staatspolitischen Erfolgsrezepten der Schweiz gehören die klare Trennung der Massnahmen gegen Marktversagen und solchen zur sozialpolitisch motivierten Umverteilung. Es gilt eine demokratische Selbstbeschränkung, die Rechte des Einzelnen nur soweit nötig zu

[5] Das 1. Wohlfahrtstheorem definiert die Effizienz der Allokation, das 2. Wohlfahrtstheorem die Effizienz der sekundären Umverteilung über möglichst wenig anreizverzerrende Umverteilung der Assets bzw. der Primäreinkommen. Verteilungspolitisch motivierte Eingriffe in den Preismechanismus wie bei der „1:12"-Initiative sind immer schlechter als pauschale „lump-sum-transfers".

[6] Beispiele derartigen quantitativer Festlegungen sind die Zweitwohnungsinitiative mit 20 % als Schwelle, die Mindestlohn-Initiative mit 4´000 CHF als Minimum oder auch die Alpen-Initiative mit maximal 650´000 LKWs p.a.

beschränken, um die grösstmögliche Freiheit aller Bürger- und Bürgerinnen zu erreichen (so muss etwa die Freiheit eines Monopolisten eingeschränkt werden, damit dieser die Konsumenten nicht unbilligen Zwängen aussetzen kann).

Der scheinbar harmlose Eingriff der „1:12"-Initiative in die Primärverteilung der Märkte würde – wie wir in dieser Studie gezeigt haben – eine Regulierungsspirale in Gang setzen. Umgehungswege müssten verbaut werden. Wenn schon eine Gesamtlohnspanne von 1:12 vorgegeben wäre, könnten rasch Forderungen aufkommen, auch innerhalb von Chargen Vorgaben zu machen – warum nicht auch eine Spanne von 1:3 in der Chefetage oder 1:2 bei den leitenden Ingenieuren oder 1:1.5 bei Wirtschaftsprüfern und Buchhaltern? Und warum nicht obligatorische Stellenbewertungen mit der Möglichkeit von Lohndiskriminierungsklagen wie wir sie bei der öffentlichen Verwaltung schon kennen für die „Privat"wirtschaft?

Diese ordnungs- und staatspolitischen Grundprinzipien der Schweiz werden bereits von der „Minder"-Initiative – wenn auch nicht in gravierender Weise – verletzt. Mit der „1:12"-Initiative drohen hingegen gravierendere Verletzungen, welche die Schweiz nicht in Kauf nehmen darf, es sei denn, sie wolle Weg von einer äusserst erfolgreichen sozialen Marktwirtschaft in eine sozialistische Staatswirtschaft beschreiten. Den Stimmbürgern muss offengelegt werden, dass die Initianten der „1:12"-Initiative aber genau diesen „revolutionären" Richtungswechsel im Auge haben.