

Eine Lohnprozentbremse für die Schweiz

Damit die Verfassung Erwerbstätige gleich schützt wie Steuerzahler

Michele Salvi und Oguz Bayindir

Die Bundesverfassung hat eine Lücke: Sie begrenzt die Höhe der Steuern, nicht aber der Lohnabgaben. Das schafft eine Asymmetrie. Denn AHV-, IV- und EO-Beiträge wirken faktisch wie Steuern, können aber mit tieferen Hürden erhöht werden.

Dadurch entsteht in der Politik ein **Fehlanreiz**: Neue Sozialleistungen werden bevorzugt über die Lohnabrechnung finanziert – nicht aus sachlichen Gründen, sondern aus taktischen Überlegungen.

Das hat Folgen: **Erwerbstätige** werden aus institutionellen Gründen **eher zur Kasse gebeten** als die Steuerzahler. Avenir Suisse schlägt deshalb eine «Lohnprozentbremse» vor: einen **verfassungsrechtlichen Maximalsatz** für steuerähnliche Lohnbeiträge, analog zu den bestehenden Höchstsätzen für Steuern.

1. Die institutionelle Asymmetrie

Um gesunde Bundesfinanzen sicherzustellen, setzt die Verfassung der Finanzpolitik klare Grenzen. Die Schuldenbremse (Art. 126 BV) bindet Ausgaben an Einnahmen. Und wer neue Steuereinnahmen will, muss die Verfassung ändern: Jede Steuerkompetenz des Bundes braucht eine Grundlage in der Verfassung (Art. 42 Abs. 1 BV). Für die wichtigsten Steuerarten sind heute Höchstsätze festgeschrieben: 11,5 Prozent auf dem Einkommen natürlicher Personen, 8,5 Prozent auf den Gewinnen juristischer Personen (Art. 128 Abs. 1 BV) und 8,1 Prozent bei der Mehrwertsteuer (Art. 130 BV). Wer diese Plafonds anheben möchte, braucht in einem obligatorischen Referendum das doppelte Mehr von Volk und Ständen (Art. 140 Abs. 1 lit. a BV).

Bei der Finanzierung der Sozialwerke fehlen beide Schutzmechanismen weitgehend: weder besteht eine Regel, die Ausgaben an Einnahmen bindet, noch ein verfassungsrechtlicher Höchstsatz, der die Belastung begrenzt. Denn der Bund finanziert sie nicht so sehr über Steuern, sondern vor allem über

Inhalt

1. Die institutionelle Asymmetrie	1
2. Wann ein Lohnbeitrag wie eine Steuer wirkt	3
3. Was dagegen hilft	4

zweckgebundene Lohnbeiträge. Zwar braucht die Einführung eines Sozialwerks eine Verfassungsgrundlage, die konkreten Beitragssätze legt jedoch das Gesetz fest. Änderungen der Lohnprozente erfordern deshalb keine Verfassungsänderung und unterstehen nur dem fakultativen Referendum. Das heisst: Im Normalfall reicht eine einfache Parlamentsmehrheit und im Abstimmungsfall entscheidet das einfache Volksmehr (Art. 141 Abs. 1 lit. a BV).

Je nach Finanzierungsweg gelten also grundlegend verschiedene Regeln. Lohnbei-

träge sind der politisch einfachere Weg, um neue Sozialausgaben zu finanzieren. Ein Urnengang ist nicht zwingend; selbst wenn es dazu kommt, muss keine Mehrheit der Kantone überzeugt werden. Wenn die Sozialausgaben erhöht werden sollen, gibt es somit Anreize für die Politik, zu Lohnprozents statt zur Steuer zu greifen – nicht aufgrund der Sachlogik, sondern weil die institutionellen Hürden geringer sind. Dass dieser Anreiz durchaus wirkt, zeigen zwei aktuelle Finanzierungsvorlagen (vgl. Box 1).

Box 1: Zwei Beispiele aus der Praxis

Die institutionelle Asymmetrie ist kein abstraktes Problem. Zwei aktuelle Vorlagen zeigen, wie sie das politische Kalkül konkret beeinflusst.

13. AHV-Rente

Der Bundesrat beantragte eine reine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Der Ständerat bevorzugte im Juni 2025 eine Mischfinanzierung – Mehrwertsteuer plus Lohnbeiträge – und beschloss ausdrücklich, die beiden Elemente rechtlich nicht zu verknüpfen. Die Entkopplung der beiden Elemente ist äusserst ungewöhnlich für eine Vorlage, die im Ständerat als «austarierter Kompromiss» bezeichnet wurde. Die Begründung der Ratsmehrheit: Die hohen Hürden einer Mehrwertsteuererhöhung sollen das Lohnbeitragelement nicht gefährden. Die zuständige Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider warnte bereits in der Ratsdebatte explizit: «Im Rahmen des Gesamtkonzepts ihrer Kommission sollte daher auf eine rechtliche Verknüpfung verzichtet werden, damit zumindest ein Teil der Kosten durch eine Beitragserhöhung finanziert werden kann.» Ohne Verknüpfung könnte die Beitragserhöhung ein fakultativer Referendum mit Volksmehr überstehen, während die Mehrwertsteuer womöglich am obligatorischen Referendum (mit zusätzlichem Ständemehr) scheitert (AB 2025 S, S. 520 f. und 540). Der Nationalrat hat im September 2025 zwar die rechtliche Verknüpfung vorgesehen; ob sich diese Koppelung am Ende durchsetzt, entscheidet sich in der nächsten Beratung im Ständerat im März 2026. Die Debatte um die Entkopplung zeigt jedenfalls, wie stark die unterschiedliche institutionelle Hürde die Ausgestaltung der Finanzierung prägt – und dass dabei das Risiko einer einseitigen Mehrbelastung der Erwerbstätigen bewusst in Kauf genommen wird.

Gegenvorschlag Kita-Initiative

Bundesrat und Ständerat lehnten eine Überführung der Kita-Anschubfinanzierung in eine neue Betreuungszulage ursprünglich aus Spargründen ab (BBl 2023 598, S. 13 f.). Eine Finanzierung aus Steuermitteln des Bundes hätte eine Volksabstimmung mit doppeltem Mehr erfordert. Das Parlament beschloss stattdessen, die Finanzierung vom Bund auf die Kantone zu verlagern. Und diese werden die Mittel voraussichtlich über Arbeitgeberbeiträge beschaffen (entspricht zusätzlichen 0,17 Prozentpunkten auf den Lohnabgaben). Brisant: Die Verlagerung der Finanzierungsquelle für die Kita-Förderung von Steuern zu Lohnbeiträgen erlaubt es dem Parlament überdies, die früher gebundenen Steuermittel neu für andere Ausgaben einzusetzen.

Der folgende Beitrag zeigt, wann diese Asymmetrie zum Problem wird – und was sich dagegen tun lässt.

2. Wann ein Lohnbeitrag wie eine Steuer wirkt

Nicht alle Lohnabgaben sind vergleichbar mit Steuern. Im Grundsatz beruhen nämlich Lohnabgaben im Gegensatz zu Steuern auf dem Versicherungsprinzip: Sie knüpfen an die Erwerbsarbeit an und finanzieren definierte Leistungsansprüche. Beitragssätze und Bemessungsgrundlagen unterscheiden sich je nach Sozialversicherung, ebenso die Regeln für Angestellte und Selbständige (vgl. Tabelle 1).

Wenn Lohnbeiträge nach dem Versicherungsprinzip funktionieren, ist eine unterschiedliche Behandlung zu den Steuern ge-

rechtfertigt. Doch das ist nicht immer der Fall. Gewisse Lohnbeiträge sind steuerähnliche Abgaben. Die Finanzwissenschaft kennt zwei Kriterien, um solche steuerähnlichen Lohnbeiträge zu identifizieren: fehlende Freiwilligkeit und fehlende Äquivalenz.

Das erste ist unbestritten erfüllt: Lohnbeiträge sind wie Steuern obligatorisch. Damit hängt alles am zweiten Kriterium. Entscheidend ist dabei, ob Beitragszahler einen individualisierten Anspruch erwerben, der mit dem versicherten Lohn (und damit mit den Beiträgen) systematisch mitwächst. Wenn Leistungen gedeckelt oder pauschal sind oder wenn Beiträge oberhalb der versicherten Lohnsumme erhoben werden, wirkt die Abgabe ökonomisch in Richtung Steuer – auch wenn sie zweckgebunden bleibt.

Tabelle 1: Versicherungsähnliche versus steuerähnliche Lohnbeiträge

Steuerähnliche Abgaben (rot eingefärbt) machen einen grossen Teil der Lohnbeiträge aus – und unterstehen trotzdem tieferen demokratischen Hürden als Steuern.

Sozialversicherung	Angestellte	Selbständige
Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	8,7 %	8,1 %
Invalidenversicherung (IV)	1,4 %	1,4 %
Erwerbsersatzordnung (EO)	0,5 %	0,5 %
Arbeitslosenversicherung (ALV)	2,2 %	–
Berufliche Vorsorge (BVG)	altersabhängig (bis 18 %)	freiwillig
Berufsunfallversicherung (BUV)	betriebsabhängig (Art der Tätigkeit und Einkommen)	freiwillig
Familienzulagen (FamZ)	kantonsabhängig	kantonsabhängig
Total steuerähnliche Lohnbeiträge	> 10,6 %	> 10 %

Anmerkung: Bei den Angestellten sind die Beiträge von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden zusammengezählt. Beiträge an die Arbeitslosenversicherung (ALV) sind nur bis zu einem Jahreseinkommen von 148 200 Fr. geschuldet. Einkommen oberhalb dieser Grenze sind nicht versichert.

Quelle: Eigene Darstellung

Teilt man die heutigen Lohnbeiträge nach dieser Logik ein, ergibt sich ein klar abgestuftes Bild:

– Versicherungsnahe Beiträge

Bei der Arbeitslosenversicherung (ALV), der beruflichen Vorsorge (BVG) und der Berufsunfallversicherung (BUV) ist die Kopplung zwischen Beitrag und Leistung eng. Beitragspflichtige erwerben einen individualisierten Anspruch ähnlich einer Privatversicherungslogik. Bei der ALV kommt hinzu, dass Beiträge nur bis zu einem Jahreseinkommen von 148 200 Franken geschuldet sind – darüber liegende Lohnbestandteile sind weder beitragspflichtig noch versichert.

– Steuerähnliche Beiträge

Bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ist das Äquivalenzprinzip hingegen stark eingeschränkt. Erstens finanzieren Beitragszahler im Umlageverfahren die Renten der aktuellen Pensionierten: Sie bauen kein Substrat für eigene künftige Ansprüche auf. Zweitens findet eine starke Umverteilung zwischen Einkommenschichten statt: Lohnbeiträge sind auch über dem maximal versicherten Jahreslohn von 90 720 Franken geschuldet, fliessen aber nicht in die eigene Rentenberechnung ein. Der maximale Rentenanspruch ist verfassungsrechtlich auf das Doppelte der Mindestrente begrenzt (Art. 112 Abs. 2 lit. c BV), unabhängig davon, wie viel jemand eingezahlt hat.⁻¹ Das Ergebnis: Rund 92 Prozent der Bevölkerung sind Nettoempfänger (Schnegg, 2016). Die AHV-Lohnbeiträge folgen damit politisch gewollt keiner Versicherungslogik; ökonomisch haben sie Steuercharakter. Dasselbe gilt für die Invalidenversicherung (IV) und die Erwerbsersatzordnung (EO): Die Beitragspflicht kennt keine Obergren-

ze, die Leistungen sind gedeckelt. Bei den Familienzulagen (FamZ) schliesslich fehlt die Kopplung vollständig. Der Leistungsanspruch hängt ausschliesslich von der Familiensituation ab, nicht von den eingezahlten Beiträgen.

Ein erheblicher Teil der Lohnbeiträge hat damit Steuercharakter: Er funktioniert weniger als eine Prämie für individuellen Versicherungsschutz, denn als ein allgemeiner Finanzierungsbeitrag (vgl. Tabelle 1). Trotzdem unterstehen diese Abgaben niedrigeren demokratischen Hürden als klassische Steuern.

3. Was dagegen hilft

Grundsätzlich ist das Schweizer Steuer- und Abgabesystem historisch gewachsen und alles andere als optimal (vgl. Salvi & Zobrist, 2013). Wer hier nicht den grossen Wurf wagen will, der kann jedoch das oben skizzierte Problem einfach anpacken, denn die Lösung für eine Angleichung der institutionellen Hürden liegt auf der Hand: eine Lohnprozentbremse. Eine solche ist ein «minimalinvasiver» Eingriff. Sie lässt die bestehende Finanzierungsarchitektur unangetastet und behebt einzig die demokratische Asymmetrie – also den Designfehler, dass für steuerähnliche Lohnabgaben tiefere Hürden gelten als für Steuern.

Mehr als eine solche Lohnprozentbremse braucht es nicht. Geboten ist deshalb ein in der Bundesverfassung verankerter Maximalsatz, analog zu den bestehenden Höchstsätzen für Einkommens-, Gewinn- und Mehrwertsteuer.

01_ Erfasst werden AHV, IV und EO – jene Sozialwerke, bei denen die Umverteilung im Vordergrund steht und bei denen der Bund das Sagen hat. ALV und BVG, die eher dem Versicherungsprinzip folgen, bleiben aussen vor.

02_ Der Maximalsatz gilt als gemeinsame Obergrenze, nicht sozialwerkspezifisch. Heute betragen die Beiträge von AHV, IV und EO bei Angestellten zusammen 10,6

¹ Hinzu kommt: Die spätere AHV-Rente hängt auch von rentenbildenden Elementen ab, die nicht proportional mit den Lohnbeiträgen mitwachsen – namentlich von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Zusätzliche Lohnbeiträge führen deshalb häufig nicht oder nur begrenzt zu einem höheren Rentenanspruch.

Prozent des Lohnes (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil), bei Selbständigen rund 10 Prozent.

Aus dem verfassungsrechtlichen Maximalsatz folgt alles andere: Wer mit einer solchen Lohnprozentbremse den Plafond für steuerähnliche Lohnbeiträge anheben will, braucht wie für eine Steuererhöhung das dop-

pelte Mehr von Volk und Ständen (Art. 140 Abs. 1 lit. a BV). Die Finanzierung von politischen Anliegen über Lohnabgaben brauchen damit künftig dieselbe demokratische Legitimation, die für Steuern seit Jahrzehnten selbstverständlich ist. Eine Lohnprozentbremse behebt die heutige problematische Asymmetrie bei der Finanzpolitik auf Bundesebene auf effektive und effiziente Weise. •

Quellen

Amtliches Bulletin des Ständerats (2025). Zu 24.073, Umsetzung und Finanzierung der Initiative für eine 13. AHV-Rente. AB 2025 S, S. 518 ff. https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedirect.aspx?ID=DOCID-1-12908
Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats vom 5. September 2024. Neue Anträge und Zusatzbericht zu 21.403, Parlamentarische Initiative, Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Bundesblatt 2025, S. 1135 ff. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2025/1135/de>
Salvi, Marco, & Zobrist, Luc (2013). Zwischen Last und Leistung – Ein Steuerkompass für die Schweiz. Avenir Suisse.

Schnegg, Lalanirina (2016). Einkommensbezogene Umverteilung in der AHV. Artikel in der Online-Publikation «Soziale Sicherheit» (CHSS) des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV). <https://sozialesicherheit.ch/de/einkommensbezogene-umverteilung-in-der-abv/>
Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Februar 2023. Zu 21.403, Parlamentarische Initiative, Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 14. Dezember 2022. Bundesblatt 2023, S. 598 ff. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/598/de>

Dank

Die Autoren danken Prof. Dr. Reto Föllmi und Prof. Dr. Aymo Brunetti, Mitglieder der Programmkommission von Avenir Suisse, für das externe Lektorat. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation liegt allein bei den Autoren und beim Direktor von Avenir Suisse, Jürg Müller.

Autoren Michele Salvi
Oguz Bayindir
Lektorat Patrick Leisibach, Christoph Eisenring
Gestaltung Ernie Ernst
Herausgeber Avenir Suisse, Zürich
ISSN 2813-8473
Download avenir-suisse.ch/publication/eine-lohnprozentbremse-fuer-die-schweiz/

avenir suisse



Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieser Publikation durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

avenir-suisse.ch info@avenir-suisse.ch +41 44 445 90 00

