



# Working Poor

Von Tindaro Ferraro, Ramona Casanova, Stephan Kyburz, Andreas Mächler,  
Daniela Ebner, Melanie Wyss

Im Dezember 2023

# In a Nutshell.

Arbeit reicht nicht immer zum Leben: In der Schweiz waren 2021 157'000 Personen – oder 4.2% aller Erwerbstätigen – von Armut betroffen.<sup>1</sup> Sie zählen zu den so genannten "Working Poor". Besonders betroffen sind Personen in Einelternhaushalten und ohne nachobligatorische Ausbildung.

Die Auseinandersetzung mit dem Thema Working Poor ist auch für das glp lab von hoher Relevanz, denn die Existenz von Erwerbsarmut widerspricht einer Kernidee des Liberalismus, nämlich, dass sich Leistung lohnen soll. Erwerbsarmut gefährdet nicht nur den sozialen Zusammenhalt. Sie belastet auch die öffentlichen Finanzen.

Es gibt keine einfachen Rezepte, um das Problem der Erwerbsarmut von heute auf morgen zu lösen. Dieses Policy Paper soll einen ersten Schritt machen und Handlungsempfehlungen formulieren, wo die Schweizer Politik ansetzen könnte.

Das glp lab schlägt folgende Ideen vor:

## 1. Automatische Ausrichtung der Prämienverbilligungen

*Die Ausrichtung der individuellen Prämienverbilligung erfolgt automatisch durch Verknüpfung mit Steuerdaten.*

Im Zeitalter der Digitalisierung sollte der Zugang zu individuellen Prämienverbilligungen bürgernah und unbürokratisch gestaltet sein. Einzelne Kantone haben dies bereits eingeführt. Betroffene müssen nur noch ihre Zustimmung zur Datenverknüpfung geben.

---

1

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/alle-indikatoren/gesellschaft/armutsquote.assetdetail.24205288.html>, 02.09.2023.

## 2. Bedarfsgerechte Familienzulagen

*Die Ausrichtung der Familienzulagen wird individualisiert und bedarfsorientiert ausgestaltet.*

Unter den *Working Poor* ist der Anteil an Einelternhaushalten oder Familien mit mehr als zwei Kindern besonders hoch. Neben dem Zugang zu einer bezahlbaren familienexternen Kinderbetreuung sind Familienzulagen ein weiteres zentrales Instrument, welches Breitenwirkung entfalten kann. Heute werden Familienzulagen nach dem Prinzip "Ein Kind - eine Zulage" ausgerichtet. Dieses Prinzip führt dazu, dass auch Familien Zulagen erhalten, die keinen akuten Bedarf haben.

Mit einem Systemwechsel zu einer stärker individualisierten Ausrichtung (weg vom Giesskannenprinzip hin zur bedarfsorientierten Ausrichtung von staatlichen Transferleistungen) können *Working Poor* besser unterstützt werden. Steuerdaten können dazu genutzt werden, den Bedarf des jeweiligen Haushalts zu ermitteln (in Analogie zu Betreuungsgutscheinen oder individuellen Prämienverbilligungen).

## 3. Das Existenzminimum wird steuerbefreit

Was wir wollen:

*Arbeit muss sich immer lohnen. Die Ausrichtung staatlicher Transferleistungen soll generell vereinfacht und individuell nach dem effektiven Bedarf ausgestaltet werden.*

*In einem ersten Schritt wird das Existenzminimum steuerbefreit. Dies unabhängig davon, ob die Einnahmen aus staatlichen Transferleistungen oder aus Erwerb stammen. Damit werden negative Erwerbsanreize reduziert.*

Seit jeher besteht bei der Ausrichtung von staatlichen Transferleistungen eine wesentliche Herausforderung darin, dass diese nicht aufeinander abgestimmt sind. So kann es vorkommen, dass *Working Poor* aufgrund einer Erhöhung des Beschäftigungsgrads

einerseits mehr verdienen, jedoch gleichzeitig mehr Steuern zahlen müssen und weniger Prämienverbilligungen erhalten. Aus mehr Bruttolohn kann daher unter Umständen weniger Nettolohn resultieren. Es tritt ein sogenannter "Schwelleneffekt" ein<sup>2</sup>. Ein wesentlicher Grund ist, dass eine einheitliche Definition des "Existenzminimums" fehlt. Durch die Festlegung eines steuerbefreiten Existenzminimums können wesentliche Fehlanreize beseitigt werden. Arbeit muss sich immer lohnen.

#### **4. Bildungsgutscheine einsetzen, um die Arbeitsmarktfähigkeit zu erhöhen**

*Working Poor erhalten Bildungsgutscheine, um in ihre berufliche Weiterbildung zu investieren.*

Überdurchschnittlich viele *Working Poor* verfügen über keine postobligatorische Ausbildung. Sie investieren auch weniger in die berufliche Weiterbildung und verlieren dadurch mit der Zeit ihre Arbeitsmarktfähigkeit. Durch die gezielte Vergabe von Bildungsgutscheinen soll bei *Working Poor* der Anreiz zur Teilnahme an Aus- oder Weiterbildungen erhöht werden. Die Finanzierung erfolgt kostenneutral aus den bestehenden Mitteln zur Finanzierung von Aus- und Weiterbildungen.

---

<sup>2</sup> "Schwelleneffekte" treten ein, "wenn mehr Lohn zu einer Reduktion des frei verfügbaren Einkommens führt. Das frei verfügbare Einkommen ist das Einkommen, das nach dem Abzug der Fixkosten und der Steuern einem Haushalt zur Verfügung steht."

[https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/grundlagen\\_und\\_positionen/themen/Soziale\\_Sicherheit/2014\\_Erklaerung\\_Schwelleneffekte.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/themen/Soziale_Sicherheit/2014_Erklaerung_Schwelleneffekte.pdf). 02.09.2023

# Die Grundlagen.

## Erwerbsarmut in der Schweiz: Die wichtigsten Fakten

### Was bedeutet eigentlich «Working Poor»?

Als «Working Poor» oder «Erwerbssarme» gelten gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) «erwerbstätige Personen, die in einem armen Haushalt leben, wobei der kumulierte Erwerbsumfang der Haushaltsmitglieder im Minimum einer Vollzeitbeschäftigung (90% oder mehr) entspricht».<sup>3</sup>

Das Einkommen dieser Personen liegt demnach unter der Armutsgrenze. Diese lag 2020 bei Einzelpersonen bei einem monatlichen Einkommen von 2'279 Franken und bei 3'963 Franken bei einem Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren. Gemäss dieser Definition waren 2020 4.2% aller Erwerbstätigen oder 158'000 Personen so genannte Working Poor.

Die Zahl der von Erwerbsarmut Betroffenen ist in den letzten Jahren bei 4% stabil geblieben. Zählt man zu den Working Poor auch jene Personen hinzu, die im selben Haushalt leben, steigt die Zahl gar auf über 700'000 Menschen. Aufgrund der aktuell steigenden Teuerung könnte die Armutquote in der Schweiz weiter steigen.

---

<sup>3</sup> BFS (2002): [Working Poor in der Schweiz - Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung](#), 02.09.2023.

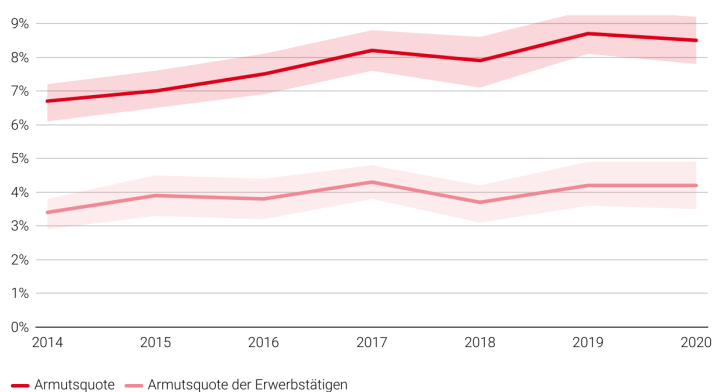
## Wer sind die «Working Poor» in der Schweiz?

Folgende Personengruppen wiesen 2021 einen überdurchschnittlichen Anteil an Working Poor auf<sup>4</sup>:

Merkmals	Armutsbetroffene	Armutsquote
	<i>in absoluten Zahlen</i>	<i>Anteil in %</i>
Ausländische Bevölkerung	62'000	6.3%
Einelternhaushalte	17'000	8.9%
Drittstaaten	39'000	11.6%
Höchster Bildungsabschluss: obligatorische Schule	412'000	12%
Selbstständigerwerbende (ohne Angestellte)	17'000	8.4%

Personen aus Drittstaaten, in Ein- elternhaushalten oder mit einem tiefen Bildungsabschluss sind überdurchschnittlich oft von Erwerbs- armut betroffen. In Haushalten von Working Poor ist in der Regel nur eine Person erwerbstätig. Überdurch- schnittlich vertreten sind Working Poor zudem unter den selbständig Erwerbenden und den

Entwicklung der Armutsquote, Gesamtbevölkerung und Erwerbstätige



Das Vertrauensintervall (95%) wird mit einem transparenten Bereich dargestellt.

Die Einkommensdaten in SILC 2020 beziehen sich auf das Jahr 2019, also vor der Covid-19-Pandemie.

Erwerbstätige sind hier definiert als Personen ab 18 Jahren, die im Vorjahr der Erhebung während mehr als der Hälfte der Monate einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit nachgingen (häufigster Erwerbsstatus).

Quelle: BFS – Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC), ohne fiktive Miete

© BFS 2022

4

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/alle-indikatoren/gesellschaft/armutsquote.assetdetail.24205288.html>, 02.09.2023.

Angestellten mit befristeten Verträgen. Den höchsten Anteil an Erwerbsarmen weisen das Gastgewerbe und die Hotellerie auf.

Der Anteil der Working Poor an der Gesamtbevölkerung ist in den letzten 10 Jahren im Unterschied zur Armutsquote stabil geblieben.

## **Generelle Ansätze zur Bekämpfung von Erwerbsarmut**

Welche Massnahmen sind am wirksamsten, um Erwerbsarmut zu bekämpfen? Die Komplexität bei der Bekämpfung von (Erwerbs-)Armut ergibt sich aus den unterschiedlichen Bedürfnissen der Zielgruppen (z. B. von jungen Erwachsenen ohne Ausbildung, Alleinerziehenden, kinderreichen Familien), den betroffenen Politikfeldern (Bildung, soziale Sicherheit, Migration, Arbeitsmarkt und Gesundheit) und den entsprechenden föderalen Zuständigkeiten (nationale, kantonale und kommunale Ebene).

Die 2014 vom Bundesamt für Sozialversicherungen eingerichtete nationale Plattform gegen Armut will unter anderem den Wissenstransfer fördern und sammelt seit Jahren Studien, um Armut in all ihren Facetten (z.B. Erwerbsarmut) abzubilden.<sup>5</sup> Entsprechend unterscheiden sich die Lösungsansätze je nach Zielgruppe. Vielfach wird bei der Ausgestaltung von Sozialtransfers<sup>6</sup> und der Förderung einer postobligatorischen Ausbildung angesetzt.

Massnahmen zur Bekämpfung von Erwerbsarmut lassen sich in unterschiedlicher Form einordnen. 2010 schlug der Bundesrat in einem Bericht<sup>7</sup> drei Ansätze zur Bekämpfung von Armut vor. Diese lassen auch auf die Bekämpfung von Erwerbsarmut anwenden:

---

<sup>5</sup> <https://www.gegenarmut.ch/studien> 02.09.2023

<sup>6</sup> So z.B. ESTV (2021). Erwerbsabhängige Steuergutschriften. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/steuerpolitik/stp-publikationen/stp-gutachten.html> 02.09.2023

<sup>7</sup>BSV (2010): Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-32457.html>. 02.09.2023

1. **Präventive Massnahmen** setzen in erster Linie bei den Bildungschancen von armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen an. Dies wird als Schlüssel zur nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt betrachtet. Dazu gehört beispielsweise die Förderung einer postobligatorischen Ausbildung bei Jugendlichen.
2. **Aktivierende Massnahmen** setzen bei Personen an, die trotz Beschäftigung auf staatliche Unterstützung angewiesen sind (z. B. auf Sozialhilfe). Zu den aktivierenden Massnahmen zählt beispielsweise die Förderung von Aus- und Weiterbildung am Arbeitsplatz.
3. **Systemische Massnahmen** setzen insbesondere bei der Optimierung des Systems der sozialen Sicherheit an. Zum einen geht es darum, staatliche Bedarfsleistungen wie beispielsweise Familienzulagen oder Prämienverbilligungen derart auszugestalten, dass Betroffene gezielt unterstützt werden. Zum anderen sollen durch die Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit (Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung, Alimentenbevorschussung etc.) Schwelleneffekte<sup>8</sup> vermieden werden und der Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhalten bleiben.

---

<sup>8</sup> Für eine Übersicht zu möglichen Schwelleneffekten im System der Sozialen Sicherheit: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/soziale-absicherung/effets-de-seuil.html>. s. auch Fussnote 2 für eine Definition.



# Unsere Prinzipien.

## Die Vorschläge des glp labs in der Übersicht.

Als Grundlage zur Erarbeitung von konkreten Vorschlägen dienen dem glp lab "Steckbriefe" zu den drei wichtigsten Betroffenenengruppen. Zu diesen gehören Alleinerziehende/Einelternfamilien, Familien mit mehr als drei Kindern und Selbständigerwerbende. Viele Working Poor verfügen zudem über keine postobligatorische Ausbildung.

Die im Policy Paper entworfenen Handlungsempfehlungen orientieren sich an folgenden Prinzipien:

1. **Anreize zu Erwerbsarbeit erhalten:** Staatliche Leistungen für Working Poor sollen derart ausgestaltet sein, dass sich der Verbleib auf dem Arbeitsmarkt lohnt. Dies gilt für sämtliche staatlichen Transferleistungen.
2. **Staatliche Leistungen für Betroffene stärker individualisieren:** Der Staat ist heute in der Lage, durch die Nutzung von Daten, staatliche Transferleistungen stärker am individuellen Bedarf auszurichten, wobei Anreize zum Verbleib im Erwerbsprozess erhalten bleiben sollen. Es handelt sich hier um das Konzept der "negativen Einkommensteuer", das in unterschiedlicher Form umgesetzt werden kann (s. Handlungsempfehlung zur individuellen Prämienverbilligung). Ein möglicher erster Schritt wäre die Steuerbefreiung des Existenzminimums. Davon würden auch Working Poor profitieren.
3. **Bürokratische Hürden für Betroffene senken:** Der Zugang zu staatlichen Leistungen ist für Working Poor teilweise mit grösseren Hürden verbunden. Ein Beispiel dafür ist die Beantragung von

individuellen Prämienverbilligungen in vielen Kantonen. Im Zeitalter der Digitalisierung sollte der Zugang bürgernah und unbürokratisch gestaltet sein (s. Handlungsempfehlung zur individuellen Prämienverbilligung).

4. **Gezielt in Bildung investieren:** Ein bedeutender Teil der Working Poor verfügt über keine postobligatorische Ausbildung. Die Teilnahme dieser Zielgruppe an Weiterbildungen ist tief. Die direkte Vergabe von Bildungsgutscheinen erhöht die Bereitschaft von Working Poor, sich weiterzubilden (s. Handlungsempfehlung zu Bildungsgutscheinen). Bildungsgutscheine geben der Weiterbildung einen sichtbaren Wert. Sie setzen aber auch voraus, dass Menschen für ihre Weiterbildung Verantwortung übernehmen.
  
5. **Mit Investitionen dort ansetzen, wo der Hebel am grössten ist:** Unter den Working Poor ist der Anteil an Einelternhaushalten oder Familien mit mehr als zwei Kindern besonders hoch. Neben dem Zugang zu einer bezahlbaren familienexternen Kinderbetreuung sind Familienzulagen ein weiteres Instrument, welches Breitenwirkung entfalten kann.

## Unsere Handlungsempfehlungen.

1. Bürokratische Hürden beim Zugang zur individuellen Prämienverbilligung senken. → [Zum Abschnitt](#)

2. Die Ausrichtung der Familienzulagen bedarfsorientiert und individuell ausgestalten.. → [Zum Abschnitt](#)

3. Einführung des Prinzips der negativen Einkommenssteuer und Steuerbefreiung des Existenzminimums. → [Zum Abschnitt](#)

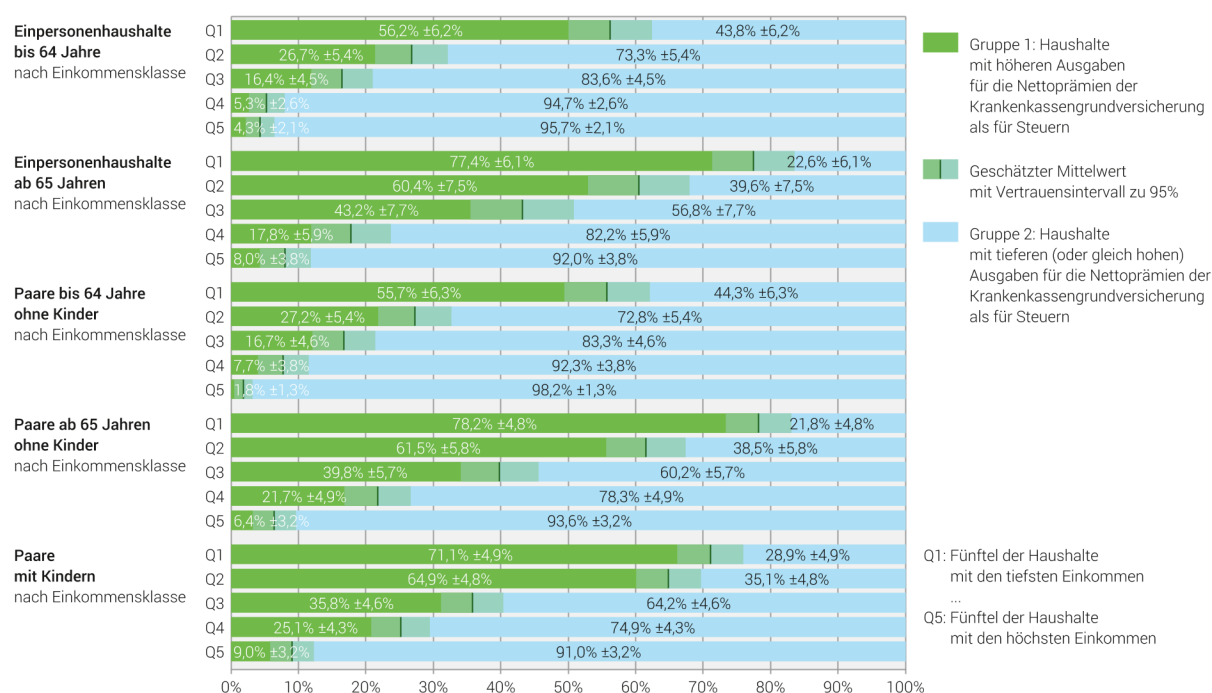
4. Durch Bildungsgutscheine die Arbeitsmarktfähigkeit von Working Poor fördern. → [Zum Abschnitt](#)

# 1. Vereinfachter Zugang zu individuellen Prämienverbilligungen

## Worum geht es?

Prämien erhöhungen können das Budget der privaten Haushalte stark belasten. Der Krankenversicherungsprämien-Index (KVPI) des Bundesamts für Statistik (BFS) dient als Indikator zur Beurteilung der Belastung der verfügbaren Einkommen durch die Krankenkassenprämien.<sup>9</sup> Der KVPI erreichte 2022 den Indexstand von 194.4 Punkten (Basis 1999 = 100). Das BFS hat 2016 die Belastung der Haushalte aufgrund von Steuern und Krankenkassenprämien berechnet. In einigen Haushalten ist die Belastung durch Krankenkassenprämien höher. Dies trifft insbesondere auf Haushalte mit tiefen Einkommen zu, worunter viele Working Poor zu finden sind.

Aufteilung der Haushalte nach der Höhe der Krankenkassenprämien im Vergleich zu den Steuern, nach Haushaltstyp



Quelle: BFS – Haushaltsbudgeterhebung (HABE) 2012–2014

© BFS 2019

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/krankenversicherungspraemien.html>, 02.09.2023.

Zurzeit debattiert das Parlament über den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative).<sup>10</sup> Die Grünliberalen lehnen die Volksinitiative aufgrund verschiedener Fehlanreize und dem vorgeschlagenen Kostenteiler zwischen Bund und Kantonen ab (Votum von NR Mäder)<sup>11</sup>. Sie unterstützen aber den Vorschlag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N), welche Mehraufwände bei Bund (1.3 Mia.) und Kantonen (900 Mio.) vorsieht, um untere Einkommen zu entlasten. Der Einsatz der Mittel soll mit einem Sozialziel (Zielgruppe: Personen mit tiefem verfügbarem Einkommen) verbunden werden. Die Debatte im Parlament ist noch nicht abgeschlossen.

Die Ausrichtung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) liegt in der Kompetenz der Kantone. Ein Bericht von Caritas (Jahr) zeigt,<sup>12</sup> dass in vielen Kantonen die administrativen Hürden den Zugang zur IPV erschweren. In einzelnen Kantonen werden Anspruchsberechtigte nicht einmal darüber informiert.

## **Der Lösungsansatz**

Die Prämienverbilligung soll gestützt auf die individuellen Steuerdaten automatisch ausgerichtet werden. Die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Bern, Genf, Jura, Neuenburg, Uri und Wallis ermitteln bereits heute anhand der Steuerdaten die Anspruchsberechtigung "von Amtes wegen". Alle Steuerpflichtigen, die aufgrund der zur Verfügung stehenden Steuerdaten einen Anspruch auf eine individuelle Prämienverbilligung haben,

---

<sup>10</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft>, 02.09.2023.

<sup>11</sup> [www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen](https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen)

<sup>12</sup> <https://www.caritas.ch/de/praemien-verbilligen-armut-bekaempfen/> und Ecoplan (2021). [Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung](#), 02.09.2023.

sollen automatisch ein entsprechendes "Berechtigungsschreiben" erhalten. Sie haben nach wie vor die Möglichkeit, auf die Prämienverbilligung zu verzichten. Dieses Vorgehen ist administrativ einfacher und unbürokratischer als die massenweise Bearbeitung individueller Prämienverbilligungen. Durch diese künstlichen administrativen Hürden wird in Kauf genommen, dass Betroffene in finanziell prekäre Situationen geraten.

## **Die Handlungsempfehlung**

- Die Ausrichtung der individuellen Prämienverbilligung erfolgt anhand der verfügbaren Steuerdaten. Die Betroffenen erhalten rechtzeitig einen Berechtigungsschein. Sie haben die Möglichkeit, auf die Ausrichtung der Prämienverbilligung zu verzichten.

## 2. Bedarfsorientierte und individuelle Ausrichtung der Familienzulagen

### Worum geht es?

Familien mit Kindern sind überdurchschnittlich oft von Erwerbsarmut betroffen: Alleinerziehende machen 5.2% der erwerbstätigen Bevölkerung aus. Zugleich sind 11.8% der Alleinerziehenden Working Poor. Das Armutsrisiko ist jedoch generell in Haushalten mit Kindern hoch. In der Tendenz nimmt die Armutsbetroffenheit mit der Anzahl Kinder zu. Gemäss den Daten des BFS sind unter den kinderreichen Familien 9.3% von Erwerbsarmut betroffen.

Um die Situation von Working Poor mit Betreuungsaufgaben zu verbessern, bestehen unterschiedliche Ansätze. Zu diesen gehört beispielsweise, den Zugang zur externen Familienbetreuung zu verbessern und derart zu vergünstigen, dass deutliche Anreize zur Erhöhung des Beschäftigungsgrads im Haushalt gesetzt werden.

Ein anderes Handlungsfeld stellen die Familienzulagen dar: Das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) ist seit dem 1. Januar 2009 in Kraft und regelt die Grundsätze und Mindeststandards, nach denen die Kantone die Familienzulagen auszurichten haben. Es hat den Zweck, die den Eltern entstehenden Kosten für den Unterhalt ihrer Kinder teilweise auszugleichen<sup>13</sup> und funktioniert nach dem Prinzip "Ein Kind, eine Zulage", d. h. für jedes Kind besteht ein Anspruch auf eine Kinderzulage, unabhängig von der persönlichen Situation der Eltern.

Die Familienzulagen lassen sich nach Art. 3 FamZG in Kinderzulagen und Ausbildungszulagen unterscheiden. Erstere sind Zulagen für Kinder ab ihrem Geburtsmonat bis zu ihrem 16. Geburtstag oder bis zur Berechtigung an einer Ausbildungszulage. Eine Berechtigung für diese wiederum besteht beim Elternteil ab dem Zeitpunkt, an dem das Kind eine nachobligatorische Ausbildung beginnt, maximal bis zur Vollendung des 25. Altersjahres.

---

<sup>13</sup> <https://www.ahv-iv.ch/de/Sozialversicherungen/Familienzulagen-FZ>. 03.09.2023

Die Höhe der Zulagen ist kantonale unterschiedlich. Der Bund regelt jedoch in Art. 5 FamZG die Mindesthöhe, welche Fr. 200.00 monatlich für Kinderzulagen und Fr. 250.00 pro Monat für Ausbildungszulagen beträgt. In neun Kantonen entsprechen die Kinderzulagen dem gesetzlichen Minimum von 200.-/Monat und elf Kantone richten das Minimum an Ausbildungszulagen aus, während die restlichen Kantone höhere Kinder- und Ausbildungszulagen (oder andere finanzielle Vorteile) gewähren.<sup>14</sup>

## Der Lösungsansatz

Mit einem Systemwechsel zu einer stärker individualisierten Ausrichtung (weg vom Giesskannenprinzip hin zur bedarfsorientierten Ausrichtung von staatlichen Transferleistungen) können Working Poor besser unterstützt werden. Steuerdaten können dazu genutzt werden, den Bedarf des jeweiligen Haushalts zu ermitteln (in Analogie zu Betreuungsgutscheinen, individuellen Prämienverbilligungen).

Die Umsetzung kann kostenneutral erfolgen. Es geht nicht darum, das finanzielle Gesamtvolumen der Familienzulagen zu erhöhen, sondern die bestehenden finanziellen Mittel bedarfsorientiert auszurichten.

## Die Handlungsempfehlung

- Die Ausrichtung der Familienzulagen wird individualisiert und bedarfsorientiert ausgestaltet. Sie stützt sich auf Steuerdaten. Art. 5 FamG wird entsprechend angepasst.
- Das Gieskannenprinzip "Ein Kind, eine Zulage" wird abgeschafft. Die Familienzulagen werden bis zu einer Obergrenze ausgerichtet. Die Umsetzung erfolgt kostenneutral. Bei Haushalten mit einem hohen Einkommen (z.B. ab 200'000.-) werden keine Familienzulagen ausgerichtet.

---

<sup>14</sup> <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/statistik.html> 03.09.2023



### 3. Einführung der negativen Einkommenssteuer

#### Worum geht es?

Um Armutsbetroffene zu unterstützen, hat der Staat verschiedene Transferleistungen eingeführt. Diese sind je nach Handlungsfeld unterschiedlich ausgestaltet in Bezug auf Anspruch, Umfang und Dauer. Neben der Sozialhilfe zählen unter anderem Kinder- und Ausbildungszulagen, Stipendien, Krankenkassenprämienverbilligungen, Wohnzuschüsse wie auch Alimentenbevorschussungen zu solchen Transferleistungen.

Seit jeher besteht bei der Ausrichtung von staatlichen Transferleistungen eine wesentliche Herausforderung darin, dass diese nicht aufeinander abgestimmt sind. Daraus resultieren so genannte "Schwelleneffekte", die dazu führen können, dass sich die Aufnahme von Erwerbsarbeit oder die Aufstockung des Beschäftigungsgrads kaum lohnen (negative Erwerbsanreize). Aus mehr Bruttolohn kann unter Umständen weniger Nettolohn resultieren. Ein solcher Schwelleneffekt kann sich auch daraus ergeben, dass staatliche Transferleistungen besteuert werden. Dies hängt auch damit zusammen, dass je nach Kantonen und Bereich unterschiedliche Konzepte und Definitionen bestehen, was als "Existenzminimum" zu verstehen ist.<sup>15</sup>

#### Der Lösungsansatz

Der Staat ist heute in der Lage, durch die Nutzung von Steuerdaten staatliche Transferleistungen (z.B. individuelle Prämienverbilligungen, Wohnzuschüsse, Familienzulagen) stärker am individuellen Bedarf auszurichten. Dieses Konzept nennt sich "negative Einkommensteuer". Damit sollen auch

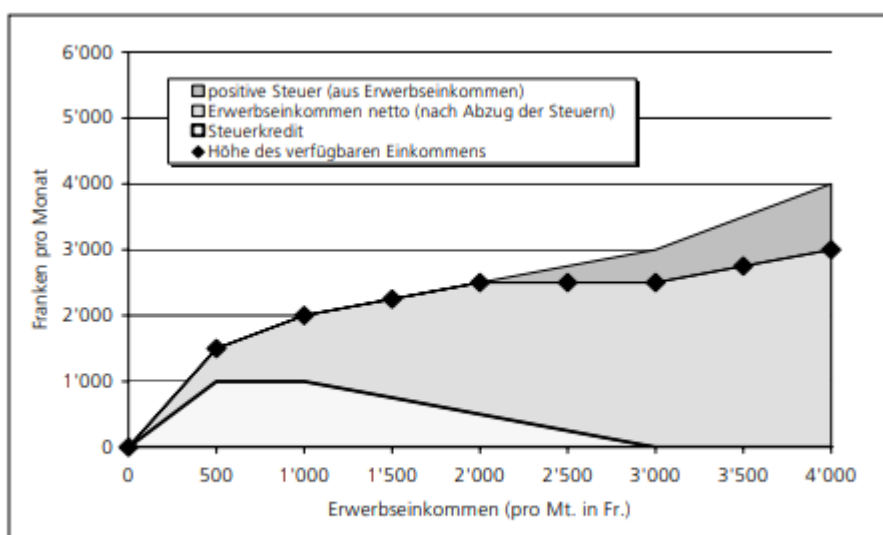
---

<sup>15</sup> [Motion WAK-SR \(09.300\). Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen und steuerliche Entlastung des Existenzminimums](#), 02.09.2023.

sogenannte "Schwelleneffekte" vermieden werden. Mit anderen Worten: Wer arbeitet, soll in jedem Fall belohnt werden, auch wenn er auf staatliche Transferleistungen angewiesen ist.

Ein Konzept, um die Koordinationsprobleme des Sozialstaats bei der Ausrichtung von Transferleistungen zu beheben, stellt die so genannte "negative Einkommenssteuer" dar. Diese versucht, die Ziele des Sozialstaats mit dem Steuersystem zu verknüpfen. Das Vorbild stellt der "Earned Income Tax Credit", welcher in den Siebziger Jahren in den USA eingeführt wurde, dar. Demnach erhalten Haushalte, deren Einkommen unter einer bestimmten Schwelle liegt, eine staatliche Transferleistung bis zu einem festzulegenden Wert.

Es bestehen verschiedene Spielarten der "negativen Einkommenssteuer". Der "Earned Income Tax Credit" setzt Erwerbsarbeit voraus. Die nachfolgende Grafik <sup>16</sup> präsentiert schematisch die Funktionsweise der "negativen Einkommenssteuer". Diese nimmt bis zu einem bestimmten Verdienst zu (Phase-In-Phase) und sinkt anschliessend, sobald sich das Erwerbseinkommen eines Haushalts dem Existenzminimum nähert (Phase-Out-Phase).



Zugrunde gelegte Ausgestaltung: Maximaler Steuerkredit von 1'000 Fr.; Phase-In für Erwerbseinkommen zwischen 0 und 500 Fr.; Phase-Out für Erwerbseinkommens zwischen 1'000 und 3'000 Fr.; Positivsteuersatz von 50% (des Einkommensbestands über 2'000 Fr.); «Break-Even-Niveau» (Nettoeffekt Null) bei 2'500 Fr. Eigene Darstellung (in Anlehnung an Institut der deutschen Wirtschaft 1998)

<sup>16</sup> [BSV \(2003\), Modelle zu einem garantierten Grundeinkommen](#), S. 23. 02.09.2023.

Ein solcher Systemwechsel setzt voraus, dass ein Schwellenwert definiert wird, unterhalb dessen keine Steuern mehr zu entrichten sind. Zudem müssen andere staatliche Transferleistungen abgeschafft werden.

Die Vorteile einer negativen Einkommenssteuer sind:

- Anspruch und Umfang der staatlichen Transferleistungen werden aufgrund der Steuerdaten des Haushalts berechnet und ausbezahlt.
- Radikale Vereinfachung bei der Ausrichtung von staatlichen Transferleistungen.
- Kein Eingriff in den Markt, wie bspw. bei einem Mindestlohn.
- Kein Giesskannenprinzip, da die staatliche Transferleistung individualisiert wird.
- Steuerschulden sind die häufigsten Schulden. Mit einer negativen Einkommenssteuer fallen Mahngebühren und Betreibungskosten weg. Damit entfallen auch Probleme infolge von Betreibungen (Wohnungssuche etc.).

Bei der negativen Einkommensteuer handelt es sich um ein Konzept, welches in unterschiedlichen Formen auf den verschiedenen föderalen Ebenen umgesetzt werden kann. Auf Bundesebene hat sich das Parlament gegen eine Reform in Richtung der Einführung einer negativen Einkommenssteuer ausgesprochen, da sie grundlegende Anpassungen der Steuergesetze und Sozialversicherungssysteme nach sich ziehen würde.<sup>17</sup> Die zuständige Kommission für Wirtschaft und Abgaben WAK vertrat zudem die Ansicht, dass aufgrund der föderalen Zuständigkeiten der Lead bei den Kantonen

---

<sup>17</sup> [20.427 Parlamentarische Initiative Bendahan Samuel. Einführung einer allgemeinen Einkommensversicherung ohne Schwelleneffekt in der Schweiz mittels einer negativen Steuer](#) | 02.09.2023.

liegen sollte. Mit ähnlichen Argumenten wurde auch ein Vorstoss zur steuerlichen Befreiung des Existenzminimums abgelehnt.<sup>18</sup>

Wie unser Vorschlag zur Ausrichtung der "individuellen Krankenkassenverbilligung" wie auch zur Ausgestaltung der Familienzulagen zeigen (s. unten), bestehen im heutigen Sozialversicherungs- und Steuersystem Handlungsspielräume für entsprechende Anpassungen. Da die Kantone eine zentrale Rolle bei der gesetzlichen Regelung staatlicher Transferleistungen (z. B. der Sozialhilfe) spielen, sollten erste Schritte bei der Umsetzung des Konzepts der "negativen Einkommenssteuer" auf dieser föderalen Ebene erfolgen. Der Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene ist unter Expertinnen und Experten unbestritten.<sup>19</sup> Zuletzt als mögliche Grundlage für entsprechende Entscheide zur Verminderung von Schwelleneffekten und zur Erhöhung der Erwerbsanreize könnten so genannte "Wirkungsberichte" zu staatlichen Transferleistungen dienen, wie sie beispielsweise der Kanton Luzern eingeführt hat.<sup>20</sup>

## Die Handlungsempfehlungen

- Um bei der Ausrichtung von staatlichen Leistungen Schwelleneffekte zu vermeiden und die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder zur Erhöhung des Beschäftigungsgrads zu erhalten, sollen sich Reformen des Steuersystems auf allen föderalen Ebenen am Konzept der negativen Einkommenssteuer orientieren.
- Eine wichtige Voraussetzung bildet die Steuerbefreiung des Existenzminimums. Dies setzt eine einheitliche Definition des Existenzminimums voraus. Darüber hinaus sollen staatliche Transferleistungen derart ausgestaltet werden, dass Erwerbsanreize erhalten bleiben.

---

<sup>18</sup> [Motion WAK-SR \(09.300\). Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen und steuerliche Entlastung des Existenzminimums](#), 02.09.2023.

<sup>19</sup> So die Schlussfolgerung einer kürzlich publizierten Studie, welche unter anderem die Situation von Working Poor beleuchtet: ESTV (2021). Erwerbsabhängige Steuergutschriften. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/steuerpolitik/stp-publikationen/stp-gutachten.htm> | 02.09.2023

<sup>20</sup> [Dienststelle Gesellschaft und Soziales des Kantons Luzern. Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021](#) 12.03.2023

## 4. Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit von Working Poor durch Bildungsgutscheine

### Worum geht es?

Gemäss Definition des BFS gehören rund 158'000 Personen in der Schweiz zu den Working Poor. Davon verfügen ungefähr 32'000 über keinen postobligatorischen Abschluss (20%).

Personen, die von Armut betroffen sind, investieren deutlich weniger in ihre Aus- und Weiterbildung. Einer der Gründe dafür sind fehlende finanzielle Ressourcen. Obwohl Working Poor definitionsgemäss einer Erwerbstätigkeit nachgehen, haben sie wegen fehlender Ressourcen kaum die Möglichkeit, in ihre Aus- und Weiterbildung zu investieren. Dies schwächt ihre Arbeitsmarktfähigkeit und erhöht längerfristig das Arbeitslosigkeitsrisiko. Dies gilt nicht nur für Personen ohne postobligatorische Ausbildung.

### Der Lösungsansatz

Staatliche Eingriffe im Bereich der Förderung der Weiterbildung müssen derart ausgestaltet sein, dass sie die persönliche Initiative fördern und zu keinen oder wenn, dann nur geringen Mitnahmeeffekten führen. Das Instrument der Bildungsgutscheine kann dazu beitragen, entsprechende Weiterbildungen zu fördern.

Das Konzept der Bildungsgutscheine geht auf den Ökonomen Milton Friedman zurück.<sup>21</sup> Die Grundidee besteht darin, im Bereich der staatlich geförderten Weiterbildung<sup>22</sup> nicht ausschliesslich auf die direkte Finanzierung von Angeboten zu setzen, sondern auch Bildungsgutscheine zu vergeben. Die Vergabe von Bildungsgutscheinen soll bedarfsgerecht ausgestaltet

---

<sup>21</sup> Friedman, M. (1955), The Role of Government in Education.

<https://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEEFriedmanRoleOfGovttable.pdf>, 02.09.23

<sup>22</sup> Das Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) setzt die Leitplanken zur staatlichen Förderung der Weiterbildung (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2016/132/de>). Weitere wichtige Grundlagen bilden das Berufsbildungsgesetz (BBC, Kapitel "berufsorientierte Weiterbildung"). Auf kantonaler Ebene bestehen entsprechende Ausführungsgesetze.

werden. Working Poor sollen durch den Erhalt von Bildungsgutscheinen einen Anreiz zur Aus- und Weiterbildung erhalten.

In der Schweiz haben bereits mehrere Kantone Erfahrungen mit dem Instrument der Bildungsgutscheine gemacht. Besonders interessant ist der Einsatz von Bildungsgutscheinen im Kanton Luzern.<sup>23</sup> Das übergeordnete Ziel des 2019 vom Regierungsrat verabschiedeten Programms besteht in der Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit (employability).

Zielgruppe sind unter anderem Personen, die zwar zurzeit einer Arbeit nachgehen, sich jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht weiterbilden. Ein wichtiger Grund, der zur Lancierung des Programms geführt hat, ist der Fachkräftemangel. Laut einer Umfrage des KMU- und Gewerbeverbands des Kanton Luzern haben 72 Prozent der befragten Luzerner Klein- und mittleren Unternehmen Mühe, geeignete Fachkräfte zu finden.

Das Programm fokussiert auf den Erwerb von Grundkompetenzen, um u. a. den Anschluss an die berufliche Grundbildung zu ermöglichen. Die Weiterbildungsbeteiligung konnte durch dieses neue Instrument erhöht werden. Eine diskutierte Option besteht darin, das Instrument der Bildungsgutscheine auf Fachkurse auszudehnen.

Die Erfahrungen im Kanton Luzern zeigen auch, dass verschiedene begleitende Massnahmen notwendig sind, damit Bildungsgutscheine effizient und erfolgreich eingesetzt werden können. Dazu gehören:

- eine genaue Definition der Zielgruppe (z. B. Personen ohne postobligatorische Ausbildung und/oder mit grossem Weiterbildungsbedarf; Working Poor);
- niederschwelliger Zugang zum Bildungsgutschein (geringer administrativer Aufwand);
- Kommunikationsmassnahmen (um nicht nur Teilnehmende, sondern auch Arbeitgebende zu erreichen);

---

<sup>23</sup> Buser, P. und Preckel D. (2021). Fachartikel zum Evaluationsbericht «Einsatz von Bildungsgutscheinen zur Förderung von Grundkompetenzen im Kanton Luzern». [https://beruf.lu.ch/weiterbildung/Evaluation\\_Bildungsgutscheine\\_2020.pdf](https://beruf.lu.ch/weiterbildung/Evaluation_Bildungsgutscheine_2020.pdf), 02.09.2023

- der Bildungsgutschein muss einen gewissen Nominalwert erreichen, damit ein Anreiz zur Weiterbildung besteht.

Bildungsgutscheine können daher ein wirksames Instrument darstellen, um die Weiterbildung von Working Poor zu fördern. Bei der Zielgruppe ist davon auszugehen, dass die Mitnahmeeffekte aufgrund der oftmals fehlenden finanziellen Mittel gering sind. Die Vergabe von Bildungsgutscheinen sollte sich am tatsächlichen Bedarf orientieren.

## Handlungsempfehlungen

- Einführung auf kantonaler Ebene von Bildungsgutscheinen zur Förderung der Weiterbildung von Working Poor. Das Ziel ist die Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit;
- die Vergabe und Höhe der Bildungsgutscheine orientiert sich am verfügbaren Einkommen (Grundlage Steuerdaten);
- Die Empfängerinnen und Empfänger von Bildungsgutscheinen müssen einen Arbeitsmarktcheck absolvieren (z. B. im Rahmen des Projekts *viamia* der Berufsberatung<sup>24</sup>);
- Bei längeren Weiterbildungen sollen Stipendien beantragt werden können, um die Kosten für KMU zu reduzieren.
- Die Umsetzung erfolgt kostenneutral (aus bestehenden staatlichen Mitteln zur Förderung der Weiterbildung).

---

<sup>24</sup> <https://viamia.ch/>

## Das Lab der Grünliberalen.

Das glp lab ist eine Grassroots-Initiative, welche die Schweizer Milizpolitik neu interpretiert und fit macht für das 21. Jahrhundert. Die Mobilität hat besonders bei jungen Personen zugenommen, was die Teilnahme an der Lokalpolitik - dem gängigen Einstieg in die Politik - erschwert. Immer mehr Personen möchten sich zudem gerne thematisch und projektbezogen engagieren.

Das Politlabor bietet hier Raum für die Erarbeitung von neuen Impulsen und konkreten Politprodukten. Wir sind offen für alle, die neue Wege gehen und die Politik mitgestalten wollen. Dabei leben wir eine liberale, progressive und optimistische Grundhaltung.

 <https://www.glplab.ch/>

 <https://ch.linkedin.com/company/glp-lab>

 <https://www.instagram.com/glplab/>

 <https://twitter.com/glplab>

 <https://www.facebook.com/glplab>



# ANHANG

Die in diesem Policy Paper vorgeschlagenen Ideen wurden anhand von Fallbeispielen (s. Steckbriefe) entwickelt. Diese zeigen, dass es verschiedene Instrumente braucht, um Working Poor zu unterstützen.

## Steckbrief 1: Miriam Schneider



<b>Geschlecht</b>	weiblich
<b>Alter</b>	27
<b>Nationalität</b>	Schweiz
<b>Zivilstand</b>	ledig
<b>Haushaltstyp</b>	alleinerziehend mit 2 Kindern
<b>Wohnort</b>	Wald (ZH)
<b>Ausbildung</b>	Berufslehre KV
<b>Branche/Beruf</b>	Immobilienbranche
<b>Stellung im Arbeitsmarkt</b>	Angestellt (Teilzeit)
<b>Lebenssituation</b>	Frau Schneider ist alleinerziehend mit zwei Kindern im Alter von 2 und 4 Jahren. Sie arbeitet zu 60%.

## Steckbrief 2: Nour Rahimi



© Staatssekretariat für Migration SEM

<b>Geschlecht</b>	männlich
<b>Alter</b>	31
<b>Nationalität/Aufenthaltsstatus</b>	Afghanistan, Bewilligung B
<b>Zivilstand</b>	verheiratet
<b>Haushaltstyp</b>	Paar mit 3 Kindern zwischen 1-5 Jahren
<b>Wohnort</b>	Fribourg
<b>Ausbildung</b>	Obligatorische Schule
<b>Branche</b>	Baunebengewerbe
<b>Stellung im Arbeitsmarkt</b>	Angestellt (Vollzeit)
<b>Lebenssituation</b>	Die Familie lebt zurzeit vom Verdienst von Herrn Rahimi. Frau Rahimi (25) hat vor der Flucht in Afghanistan eine Handelsschule besucht. Sie hat nach ihrer Einreise in die Schweiz Französisch gelernt (Niveau A2) und eine Anstellung in einem Kleiderladen gefunden. Sie gab diese bei der Geburt des zweiten Kindes auf. In der Schweiz gilt sie als Ungelernte.

## Steckbrief 3: Elsa Widmer



<b>Geschlecht</b>	weiblich
<b>Alter</b>	32
<b>Nationalität</b>	Schweiz
<b>Zivilstand</b>	alleinstehend
<b>Haushaltstyp</b>	Paar
<b>Wohnort</b>	Bern
<b>Ausbildung</b>	EFZ Veranstaltungsfachfrau
<b>Branche</b>	Eventbranche (Tagungen, Theater, Musik etc.)
<b>Stellung im Arbeitsmarkt</b>	selbständigerwerbend
<b>Lebenssituation</b>	Frau Widmer hat sich vor fünf Jahren selbständig gemacht. Ihr Beruf bereitet ihr grosse Freude, die Einnahmen reichen jedoch knapp zum Leben. Sie hat keine Angestellte und erledigt alles allein. Nach Ausbruch der Covid19-Epidemie hat sie auch ihr Erspartes aufbrauchen müssen, da die Nachfrage eingebrochen ist.