

Fachstelle für Wirtschaftspolitik / Zentrum für Unternehmensrecht  
Gertrudstrasse 8 / 15  
8400 Winterthur

# **Gutachten zum Postulat KR-Nr. 230/2022**

## **«Keine Subventionierung der persönlichen Work-Life-Balance»**

Im Auftrag der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürichs

Neumühlequai 10

8090 Zürich

erstattet von

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Fachstelle für Wirtschaftspolitik

Prof. Dr. Patrick Arni / Dr. Dario Fauceglia

Zentrum für Unternehmensrecht

Dr. iur. Martina Filippo

unter Mitarbeit von PD Dr. iur., RAin, Madeleine Camprubi Hüser

Winterthur, 20. Dezember 2023



## Zusammenfassung

Auf kantonaler Ebene gibt es im Wesentlichen folgende bedarfsabhängige Leistungen: Ausbildungsbeihilfen in Form von Stipendien oder rückerstattungspflichtigen Darlehen, individuelle Prämienverbilligungen, jährliche Ergänzungs- und Zusatzleistungen sowie Krankheits- und Behinderungskosten gemäss Bundesrecht, darüberhinausgehende kantonale Beihilfen sowie Zuschüsse für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner, Alimentenbevorschussungen sowie als Objekthilfe ausgestaltete Wohnbau- und Wohneigentumsförderungen.

Soweit die Sozialleistungen der Rückerstattung unterliegen, dürfte sich eine Differenzierung erübrigen. Eine Rückerstattungspflicht besteht bei Ausbildungsbeihilfen in Form von Darlehen. Das gilt gemäss Bundesrecht auch für die Ergänzungsleistungen. Die im Rahmen der Alimentenbevorschussung geleisteten Gelder können vom Gemeinwesen von der Schuldnerin oder vom Schuldner der Alimente zurückgefordert werden. Gelder der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung sind ebenfalls rückerstattungspflichtig, da sie in Form von zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen ausgerichtet werden.

Der freiwillige Einkommensverzicht führt teilweise schon nach geltendem Recht zu Kürzungen von Sozialleistungen. So wird ein freiwilliger Einkommensverzicht im Rahmen der jährlichen Ergänzungsleistungen bei teilinvaliden IV-Rentnern nach Massgabe des Bundesrechts berücksichtigt. Die darüberhinausgehenden kantonalen Beihilfen lehnen sich an die bundesrechtlich vorgesehenen EL-Berechnungen an. Entsprechend wird ein Einkommensverzicht ebenfalls berücksichtigt. Bei Zuschüssen für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner wird ein Einkommensverzicht ebenfalls bereits im kantonalen Recht berücksichtigt.

Für die vorliegende Fragestellung ist ferner der Rechtssetzungsspielraum aufzuzeigen, in dem der Kanton zuständigkeitshalber tätig werden kann. Im Bereich der Ausbildungsbeihilfen ist der Kanton Zürich an das Stipendienkonkordat gebunden. Die Rahmenbedingungen der individuellen Prämienverbilligungen finden sich im Bundesrecht, das den Kantonen aber einen grossen Handlungsspielraum lässt. Bei den jährlichen Ergänzungsleistungen und den Krankheits- und Behinderungskosten hat der Kanton von Bundesrechts wegen wenig bis gar keinen Handlungsspielraum. Im Kanton Zürich sind bei den Krankheits- und Behinderungskosten die bundesrechtlichen Minimalansprüche bereits vorgesehen. Bei den weitergehenden kantonalen Beihilfen und Zuschüssen für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner ist der Kanton in seinem Handlungsspielraum nicht einschränkt. Die Alimentenbevorschussungen finden ihre Grundlagen im Bundesrecht, die Kantone sind aber in der Ausgestaltung relativ frei. Bei der kantonalen Wohnbau- und Wohneigentumsförderung darf der Kanton die Voraussetzungen für den Erhalt der Objekthilfe grundsätzlich frei anpassen.

Die Ausgestaltung der familienergänzenden Kinderbetreuung, der Zahnbehandlungen und der Pflege obliegen hingegen weitgehend den Gemeinden, wobei der Kanton nur in den Grundzügen Regelungen treffen kann.

Der freiwillige Verzicht auf höhere Einnahmen zwecks besserer Work-Life-Balance stellt keinen Rechtsmissbrauchstatbestand dar. Die Kantone dürfen jedoch bei der Bemessung von Sozialleistungen unter Vorbehalt anderslautenden Bundesrechts einen solchen Verzicht über die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens grundsätzlich berücksichtigen. Die verfassungsmässigen Grundsätze erfordern dafür einen klaren entsprechenden gesetzgeberischen Willen. Das Gesetz muss dabei eine rechtsgenügende Sachverhaltsfeststellung unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls sowie die Einhaltung des Gleichbehandlungsgebots gewährleisten.

Somit bleiben die individuelle Prämienverbilligung (IPV), die Stipendien und die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, wo der Kanton Regelungen erlassen kann. In den anderen Bereichen ist der Kanton entweder nicht zuständig, der freiwillige Einkommensverzicht wird bereits berücksichtigt oder die Leistungen müssen zurückerstattet werden.

Im Interesse der Rechtssicherheit und des demokratischen Prinzips empfiehlt es sich, dass der Gesetzgeber für jede Sozialleistung einzeln bestimmt, ob und inwiefern freiwillige Work-Life-Balance-Entscheidungen als Bemessungsfaktoren relevant sein sollen. Durch die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens darf der Sinn und Zweck der jeweiligen bedarfsabhängigen Sozialleistung nicht ausgehöhlt werden. So dürfte die Berücksichtigung eines Einkommensverzichts dem Ziel von Ausbildungshilfen geradezu widersprechen, womit eine solche Regelung bei den Stipendien nicht angezeigt ist.

Welche Gründe einen Einkommensverzicht im Detail zu rechtfertigen vermögen, ist letztendlich eine politische Entscheidung. Es gilt zu beachten, dass eine Reduktion des Arbeitspensums oder der gänzliche Verzicht der Ausübung einer Erwerbstätigkeit auch nur vorübergehend und aus mannigfaltigen Gründen geschehen kann (z.B. zur Betreuung von älteren Menschen oder Menschen mit Behinderungen, zwecks karitativer oder politischer Tätigkeiten oder der Freiwilligenarbeit in Vereinen). Auch diesbezüglich gilt es sorgfältig zu prüfen, welche Gründe einen Einkommensverzicht zu rechtfertigen vermögen. Schliesslich verlangt das Gleichbehandlungsgebot das Vorliegen von sachlichen und triftigen Bemessungsfaktoren sowie die Berücksichtigung der relevanten Umstände im Einzelfall.

Die ökonomische Analyse der Implikationen des Postulats für den Bezug von Subventionen (aufgrund der Datenverfügbarkeit wird auf die individuelle Prämienverbilligung fokussiert) hat folgende drei Hauptresultate ergeben. Erstens zeigt die empirische Untersuchung für den Kanton Zürich, dass die individuelle Prämienverbilligung die Wahrscheinlichkeit *nicht* erhöht, dass Erwerbstätige ihre Arbeitszeit reduzieren.

Zweitens ergibt eine Hochrechnung der Personen, die selbst deklariert «freiwillig» weniger arbeiten und IPV beziehen, eine sehr tiefe Anzahl an Betroffenen. Nur etwa 0,65% der Erwerbstätigen wären bei einer solchen Definition des freiwilligen Einkommensverzichts von einem Verlust der IPV-Subventionen betroffen.

Drittens zeigt sich in einer Simulation, dass wenn der Ansatz der Anrechnung eines hypothetischen Einkommens gewählt würde, rund 4,5% bis 16,5% der IPV-Beziehenden ihren Anspruch verlieren würden. Darin sind aber auch Personen enthalten, die allenfalls legitime Gründe für Teilzeitarbeit haben. Die beschränkte Detailliertheit der Daten lässt eine spezifischere Ermittlung des hypothetischen Erwerbseinkommens nicht zu. Bei einer gezielteren Ermittlung würden die Anteile der Personen, die ihre IPV verlieren würden, voraussichtlich kleiner ausfallen. Eine spezifischere Ermittlung wäre bei einer Umsetzung zentral, um die angepeilte Personengruppe, die «freiwillig auf Erwerbseinkommen verzichtet», möglichst genau zu bestimmen, um unfaire (grundlose) Ausschlüsse aus der IPV-Berechtigung möglichst zu verhindern.

In praktischer Hinsicht ist zu beachten, dass die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens einen erhöhten Aufwand nach sich ziehen könnte, weil die besonderen Umstände des Einzelfalles zu ermitteln und zu berücksichtigen sind. Da die vorliegend relevanten bedarfsabhängigen Sozialleistungen naturgemäss betragsmässig eher tief sind, dürfte der Verwaltungsaufwand für die Abklärung in keinem Verhältnis zu den potenziell eingesparten Kosten stehen. Aus der Untersuchung haben sich keine Resultate ergeben, die klar für einen Systemwechsel im erwähnten Sinne sprechen.

# Auftrag

## I. Fragestellung

Der Kantonsrat hat die Motion KR-Nr. 230/2022 «Keine Subventionierung der persönlichen Work-Life-Balance» als Postulat überwiesen und den Regierungsrat beauftragt, einen Bericht auszuarbeiten. Im Bericht müssen die Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie rechtliche Grundlagen geschaffen werden könnten, um Personen, die freiwillig auf erzielbares Einkommen verzichten, staatliche Unterstützungsleistungen aller Art nur in dem Umfang auszuzahlen, wie sie bei Ausschöpfung der Erwerbstätigkeit erhalten würden. Das vorliegende Rechtsgutachten prüft die *Umsetzbarkeit des Postulats auf kantonaler Ebene*. Die durch das Gutachten zu beantwortende Fragestellungen sind von der Auftraggeberin wie folgt umschrieben worden:

### 1. Subventionen/staatliche Leistungen:

- Welche einkommensabhängigen Subventionen oder staatlichen Leistungen (z.B. subventionierte Wohnungsmiete oder Kita-Plätze, individuelle Prämienverbilligung) gibt es?
- Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten (Bund/Kanton/Gemeinde) aufzeigen.
- Wie erfolgt die Anspruchsklärung auf solche Subventionen/Leistungen?

### 2. Anzahl Betroffene und Motive der Teilzeitarbeit:

- Kann eruiert werden, welche Personen freiwillig weniger arbeiten, um ihre Work-Life-Balance zu verbessern und dabei gleichzeitig von Subventionen profitieren?
- Wenn ja, wie kann dies eruiert werden und um wie viele Personen handelt es sich?
- Hat das Motiv des Bezugs von Subventionen einen (statistisch) relevanten Einfluss auf die Entscheidung von Personen freiwillig weniger zu arbeiten?

### 3. Umsetzung Postulat (explorativ):

- Kann das Postulat auf kantonaler Ebene umgesetzt werden?
- Falls ja, mit welchen Folgen ist zu rechnen (inkl. administrativer, personeller und finanzieller Aufwand)?

Nicht Gegenstand des Gutachtens bildet die politische Frage, ob und inwiefern sich empfiehlt, einen freiwilligen Verzicht auf Erwerbseinkommen bei der Berechnung der jeweiligen bedarfsabhängigen Sozialleistung mitzuberücksichtigen. Rechtlich steht fest, dass diese Frage nicht generell beantwortet werden kann. Das zeigt sich bei den Sozialleistungen, bei denen diese Frage bereits im kantonalen oder im Bundesrecht geregelt ist. Vielmehr obliegt es dem zuständigen Gesetzgeber zu entscheiden, ob und inwiefern Personen in den Genuss der betreffenden bedarfsabhängigen Sozialleistung auch dann kommen sollen, wenn sie bewusst auf Einkommen verzichten, und allenfalls unter welchen Voraussetzungen.

## II. Vorgehen

Das Rechtsgutachten versteht sich als *juristische Kurzanalyse*. Zuerst wird der Begriff der «bedarfsabhängigen Sozialleistungen» geklärt, welche Arten es gibt und wie sich «Bedarfsabhängigkeit» definiert. Es folgen eine Zusammenstellung der bedarfsabhängigen Leistungen im Kanton Zürich inkl. Zuständigkeiten von Bund, Kanton Zürich und Gemeinden, sowie die Modalitäten der Anspruchsprüfung.<sup>1</sup>

Es folgt ein Überblick über die *Kriterien und Voraussetzungen*, nach welchen ein Einkommensverzicht bei bedarfsabhängigen Sozialleistungen, aber auch an anderer Stelle, im geltenden Recht<sup>2</sup> als «freiwillig» eingestuft wird.<sup>3</sup>

Weiter wird aufgezeigt, in welchem juristischen Rahmen der Kanton Zürich bestehende Rechtsgrundlagen anpassen oder neue Rechtsgrundlagen schaffen kann, um Personen, die freiwillig auf erzielbares Einkommen verzichten, staatliche Unterstützungsleistungen aller Art nur in dem Umfang auszuzahlen, wie sie bei Ausschöpfung der Erwerbstätigkeit erhalten würden. Das Gutachten weist in diesem Teil *explorativen Charakter* auf. Es gibt einen *Überblick über die Handlungsoptionen des Kantons und allfällige Schranken*, ohne die damit verbundenen Rechtsfragen abschliessend zu beantworten.

Geprüft wird insbesondere die *rechtliche Zulässigkeit* einer Anpassung der Rechtsgrundlagen. Das betrifft sowohl die Zuständigkeitsfrage<sup>4</sup> wie auch die sich aus höherem Recht ergebenden inhaltlichen und prozessualen Schranken.<sup>5</sup> Konkret wird geprüft, inwiefern sich die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens rechtfertigt<sup>6</sup> und welche juristischen Schranken bestehen.<sup>7</sup>

Ebenfalls skizziert werden – aus rechtlicher Sicht – mögliche Umsetzungsformen und Umsetzungsmodalitäten bei den einzelnen bedarfsabhängigen Sozialleistungen.<sup>8</sup> Daraus lässt sich der administrative, personelle und finanzielle Aufwand der Umsetzung des Anliegens grob abschätzen.

Im ökonomischen Teil des Gutachtens wird in einem ersten Schritt untersucht, aus welchen *Motiven* Erwerbstätige weniger arbeiten. In diesem Zusammenhang klären wir insbesondere ab, ob der Erhalt von individuellen Krankenkassen-Prämienverbilligungen (IPV) die Wahrscheinlichkeit von Teilzeitarbeit und die Motive dafür beeinflusst.

---

<sup>1</sup> Im Sinne von einkommensabhängigen Subventionen oder staatlichen Leistungen, exklusive wirtschaftliche Sozialhilfe.

<sup>2</sup> Z.B. im Familienrecht oder bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

<sup>3</sup> Z.B. Zumutbarkeit einer Berufstätigkeit bei Vorhandensein von Kindern.

<sup>4</sup> Bund, Kantone und Gemeinden.

<sup>5</sup> Insbesondere Grund- und Menschenrechte nach EMRK, Bundesverfassung, Kantonsverfassung.

<sup>6</sup> U.a. Subsidiarität von bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

<sup>7</sup> Z.B. Unmöglichkeit und Unzumutbarkeit der Erzielung eines hypothetischen Erwerbseinkommens, Gebotenheit von Ausnahmeregelungen.

<sup>8</sup> Ermittlung des hypothetischen Erwerbseinkommens, Abklärungsverfahren.

Die IPV sind die bedarfsabhängige Sozialleistung, für die der Kanton Zürich Handlungsspielraum hätte, Leistungen im obengenannten Sinne im Falle von freiwillig reduzierter Arbeitstätigkeit zu vermindern.

Im zweiten Schritt der ökonomischen Analyse erstellen wir auf Basis von statistischen Daten eine Hochrechnung der *Anzahl* von einer Anpassung der Praxis bei der Anspruchsklärung von einkommensabhängigen Subventionen *potenziell Betroffenen*. Dies wird wiederum anhand des Beispiels der IPV errechnet.

Im letzten Schritt simulieren wir, *wie viele Personen durch die Berücksichtigung eines hypothetischen Einkommens bzw. eines freiwilligen Einkommensverzichts in der Anspruchsklärung betroffen wären und dadurch den Anspruch auf Prämienverbilligungen verlieren könnten*. Die Frage nach der Anzahl der Betroffenen kann nur approximativ und nicht abschliessend beantwortet werden, da hierfür eine angepasste Praxis für die Berechnung des massgebenden Einkommens in allen rechtlichen Details spezifiziert werden müsste, was nicht Gegenstand dieses Kurzgutachtens ist.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>I</b>
<b>Auftrag .....</b>	<b>IV</b>
I. Fragestellung.....	IV
II. Vorgehen.....	V
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>VII</b>
<b>Rechtlicher Teil.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Arten und Merkmale bedarfsabhängiger Sozialleistungen .....</b>	<b>1</b>
I. Arten bedarfsabhängiger Sozialleistungen .....	1
II. Bedarfsabhängigkeit .....	2
III. Zusammenfassung .....	3
<b>B. Bedarfsabhängige Sozialleistungen zur Sicherstellung der Grundversorgung.....</b>	<b>3</b>
I. Ausbildungsbeihilfen.....	3
1. Im Allgemeinen.....	3
2. Familienbudget.....	4
3. Persönliches Budget .....	5
4. Auswirkungen eines freiwilligen Einkommensverzichts .....	6
II. Individuelle Prämienverbilligung .....	6
1. Bundesrechtliche Grundlagen .....	6
2. Im Kanton Zürich .....	7
3. Auswirkungen eines freiwilligen Einkommensverzichts .....	8
<b>C. Bedarfsabhängige Sozialleistungen in Ergänzung ungenügender oder erschöpfter Sozialversicherungsleistungen.....</b>	<b>9</b>
I. Vorbemerkungen .....	9
II. Ergänzungsleistungen .....	10
III. Kantonalrechtliche Zusatzleistungen zur AHV und IV .....	13
1. Übersicht .....	13
2. Ergänzungsleistungen.....	13
3. Beihilfen .....	14
4. Kantonale Zuschüsse für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner .....	15
5. Gemeindegzuschüsse.....	15

6. Zusammenfassung.....	15
<b>D. Bedarfsabhängige Sozialleistungen in Ergänzung mangelnder privater Sicherung .....</b>	<b>16</b>
I. Alimentenbevorschussung.....	16
II. Wohnbau- und Wohneigentumsförderung .....	17
<b>E. Weitere bedarfsabhängige Leistungen.....</b>	<b>19</b>
I. Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter ....	19
II. Zahnbehandlungen.....	19
III. Pflege .....	20
IV. Transport mobilitätsbehinderter Personen.....	20
<b>F. «Freiwilligkeit» beim Einkommensverzicht .....</b>	<b>20</b>
I. Schadenminderungspflicht und Zumutbarkeit.....	20
II. Sozialversicherungen.....	22
1. Ergänzungsleistungen.....	22
2. Invalidenversicherung .....	24
III. Wirtschaftliche Sozialhilfe .....	26
IV. Nachehelicher Unterhalt .....	27
V. Gemeinsamkeiten und Praktikabilität der verschiedenen Methoden	29
VI. Exkurs: Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen des Kantons Basel-Stadt.....	31
<b>G. Handlungsspielraum des Kantons.....</b>	<b>32</b>
I. Ausbildungsbeihilfen.....	32
II. Individuelle Prämienverbilligung .....	33
III. Zusatzleistungen zu AHV, IV und EL.....	33
IV. Alimentenbevorschussung.....	34
V. Wohnbau- und Wohneigentumsförderung .....	35
VI. Weitere bedarfsabhängige Leistungen.....	35
<b>H. Verfassungs- und völkerrechtlicher Rahmen.....</b>	<b>35</b>
<b>I. Schlussfolgerungen.....</b>	<b>37</b>
<b>Ökonomischer Teil .....</b>	<b>41</b>
<b>J. Ausgangslage .....</b>	<b>41</b>
I. Fragestellung und Vorgehen.....	41

II. Situation freiwillige Arbeitszeitverkürzung und Prämienverbilligung .....	41
III. Literatur .....	43
<b>K. Datengrundlage .....</b>	<b>43</b>
<b>L. Wer arbeitet Teilzeit und was sind Motive für Teilzeitarbeit? .....</b>	<b>44</b>
I. Inzidenz von Teilzeitarbeit und Prämienverbilligung .....	44
II. Motive der Teilzeitarbeit .....	48
<b>M. Hochrechnung Anzahl potenziell Betroffener .....</b>	<b>52</b>
I. Betroffene, die freiwillig weniger arbeiten.....	52
II. Betroffene bei Regimewechsel zu hypothetischem Einkommen (Simulation) .....	53
<b>N. Schlussfolgerungen der ökonomischen Analysen .....</b>	<b>56</b>
<b>Fazit .....</b>	<b>57</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>59</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>62</b>
<b>Unterlagenverzeichnis .....</b>	<b>64</b>
<b>Materialienverzeichnis .....</b>	<b>65</b>



# Rechtlicher Teil

## A. Arten und Merkmale bedarfsabhängiger Sozialleistungen

### I. Arten bedarfsabhängiger Sozialleistungen

Unter Bedarfsleistungen versteht man im allgemeinen Leistungen, auf die ein Anspruch entsteht, falls eine Person wegen einer bestimmten Lebenssituation in finanzielle Schwierigkeiten gerät. Bedarfsleistungen werden nur an Haushalte mit *bescheidenen Einkommen* ausbezahlt und *beruhen grundsätzlich auf einer Einkommensberechnung*, wobei auch die Vermögensverhältnisse berücksichtigt werden. Unterschieden werden vier verschiedene Arten bedarfsabhängiger Sozialleistungen:<sup>9</sup>

1. **Bedarfsabhängige Sozialleistungen zur Sicherstellung der Grundversorgung:** Die prinzipiell allgemein zugängliche öffentliche Grundversorgung wird grundsätzlich über die Steuern finanziert. Es handelt sich dabei um das Bildungs-, das Sozialversicherungs-, das Rechtssystem, usw. Damit der Zugang zu diesen Systemen für jeden gewährleistet ist, sehen verschiedene Bundesgesetze bereichsspezifische bedarfsabhängige Sozialleistungen vor. Konkret handelt es sich um Ausbildungsbeihilfen, Zuschüsse an Sozialversicherungsbeiträge (z.B. individuelle Prämienverbilligungen), Opferhilfe und Rechtshilfe (unentgeltliche Rechtspflege). Diese Sozialleistungen sind primär in der Bundesgesetzgebung verankert.
2. **Bedarfsabhängige Sozialleistungen in Ergänzung ungenügender oder erschöpfter Sozialversicherungsleistungen:** Bestimmte bedarfsabhängige Sozialleistungen setzen dann ein, wenn die Leistungen der Sozialversicherungen den Bedarf nicht abdecken. Als Ergänzung zu Kinderzulagen und Mutterschaftsentschädigung nach Bundesrecht werden in mehreren Kantonen bedarfsabhängige Geburtsbeihilfen, Mutterschaftsbeihilfen und Familienbeihilfen ausgerichtet. Dazu zählen aber auch Leistungen in Ergänzung zu den bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und zur Arbeitslosenversicherung.<sup>10</sup>
3. **Bedarfsabhängige Sozialleistungen in Ergänzung mangelnder privater Sicherung:** Sind keine eigenen Rücklagen vorhanden bzw. wird eine familiäre Unterhaltspflicht nicht geleistet, werden bei Bedarf individuelle Wohnkostenzuschüsse resp. die Alimentenbevorschussung ausgerichtet. Diese Leistungen sind primär kantonal geregelt.
4. **Bedarfsabhängige Sozialleistungen im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe:** Die Sozialhilfe stellt das letzte Sicherungsnetz des Systems der sozialen

---

<sup>9</sup> Siehe dazu BFS 2023, S. 3 f.; siehe auch REGAMEY CAROLINE, Bedarfsabhängige Sozialleistungen, in: Bonvin Jean-Michel/Maeder Pascal/Knöpfel Carlo/Hugentobler Valérie/Tecklenburg Ueli (Hrsg.), Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik, Zürich/Genf 2020, S. 83 ff.; siehe unten B. ff.

<sup>10</sup> Für den Kanton Zürich sind dies die kantonalrechtlichen Zusatzleistungen zur AHV und IV, siehe dazu unten C.III.

Sicherheit dar. In prekären Lebenslagen, für die weder die Sozialversicherungen noch der Wohnkanton spezifische Sozialleistungen vorgesehen haben, ist die Sozialhilfe zuständig. Die Sozialhilfe wird – im Gegensatz zu den Sozialversicherungen und den bedarfsabhängigen Sozialleistungen – nicht risikospezifisch, sondern im Prinzip unabhängig von der Ursache der sozialen Notlage ausgerichtet.<sup>11</sup>

## II. Bedarfsabhängigkeit

Im Gegensatz zu den Sozialversicherungen, welche beim Eintritt eines bestimmten Ereignisses bzw. bei Verwirklichung eines sozialen Risikos (z.B. Krankheit, Invalidität oder Arbeitslosigkeit) *immer ausgerichtet* werden, muss zur Beanspruchung bedarfsabhängiger Sozialleistungen und wirtschaftlicher Sozialhilfe der Nachweis eines wirtschaftlichen Bedarfs erbracht werden.

Genügen die vorgelagerten Massnahmen der Grundversorgung oder der Sozialversicherungen nicht oder sind ausgeschöpft, kommen die bedarfsabhängigen Sozialleistungen zum Zug. Ausgerichtet werden sie nur an Personen, die in *bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen* leben. Bedarfsabhängige Sozialleistungen weisen *zwei Merkmale* auf:

1. **Subsidiarität:** Die Leistungen werden erst dann ausgerichtet, wenn Leistungen anderer Sicherungssysteme nicht verfügbar oder ausgeschöpft sind.<sup>12</sup>
2. **Bedürftigkeit:** Die Leistungen werden nur an Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ausgerichtet.

Bedarfsabhängige Sozialleistungen werden nur dann ausbezahlt, wenn der persönliche Bedarf an finanziellen Ressourcen ausgewiesen ist: Sie setzen eine *individuelle Bedarfsabklärung bzw. Bedarfsrechnung* voraus. Nicht bedarfsabhängige Leistungen sind z.B. Leistungen, auf die – unabhängig von den persönlichen Verhältnissen – ein Versicherungsanspruch besteht, etwa alle Sozialversicherungsleistungen. Diese gehören nicht zu den bedarfsabhängigen Sozialleistungen.<sup>13</sup>

Zur Ermittlung des Anspruchs auf eine Bedarfsleistung werden weitere persönliche Voraussetzungen geprüft: Ansprüche auf Renten, Taggelder, Wohnsitz, Karenzfrist, Familiensituation, Alter sowie Nationalität und eventuell weitere spezifische Kriterien.<sup>14</sup> Des Weiteren sind *Beginn und Ende des Anspruchs* geregelt. Alle Bedarfsleistungen kennen *bestimmte Einkommensgrenzen*, welche für eine allfällige Berechtigung zum Leistungsbezug entscheidend sind. Nach Klärung der Anspruchsvoraussetzungen wird anhand der Kriterien «anrechenbares Einkommen» (nicht alle Einkommen werden gleich gewichtet), «Vermögen» (Vermögensfreibetrag, Vermögensverzehr, Vermögensertrag) und «Abzüge» (z.B. Mietzinsabzug, Kinderabzug, Unterhaltsbeiträge,

---

<sup>11</sup> Die Sozialhilfe wird im Gutachten gemäss Gutachtensauftrag nur am Rande und bei entsprechendem Sachzusammenhang behandelt.

<sup>12</sup> Vgl. auch Art. 6 BV.

<sup>13</sup> Siehe dazu oben A.II.

<sup>14</sup> Siehe unten C. ff.

Schulden etc.) der individuelle Anspruch ermittelt. Das anrechenbare Einkommen wird der jeweiligen Einkommensgrenze gegenübergestellt: die Differenz bestimmt die Höhe der Bedarfsleistung.<sup>15</sup> *In der Regel gibt es nur Leistungen auf Antrag.*

### III. Zusammenfassung

Zusammenfassend setzen bedarfsabhängige Sozialleistungen voraus:

- Die Einreichung eines Antrags und
- Die Erfüllung der Mitwirkungspflicht.

Die Leistungserbringung wird in Abhängigkeit der finanziellen Bedürfnisse der betroffenen Person erbracht. Massgeblich sind

- die Einkommens- und Vermögensverhältnisse,
- die Zusammensetzung des Haushalts,
- das Alter,
- unter Wahrung der Subsidiarität.

Der Umfang der Leistungen ist sowohl finanziell als auch zeitlich beschränkt.

## **B. Bedarfsabhängige Sozialleistungen zur Sicherstellung der Grundversorgung**

### I. Ausbildungsbeihilfen

#### **1. Im Allgemeinen**

Ausbildungsbeihilfen *sind primär bildungspolitische Instrumentarien zur Verbesserung der Chancengleichheit und zur Verringerung der sozialen Ungleichheit im Bildungswesen, zur generellen Nachwuchsförderung sowie zur optimalen Nutzung des Bildungspotenzials der Gesellschaft.* Damit unterscheiden sich die Ausbildungsbeihilfen von den üblichen bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Dennoch wird nebst der bildungspolitischen Beurteilung eines Gesuchs zur Festlegung eines allfälligen Stipendienanspruchs die Einkommenssituation der gesuchstellenden Person und ihres massgeblichen Haushalts überprüft.<sup>16</sup>

Ausbildungsbeihilfen werden in Form von *nichtrückerstattungspflichtigen, einmaligen oder wiederkehrenden Stipendien* für die Finanzierung der Ausbildung und der Lebenshaltungskosten sowie in Form von *rückerstattungspflichtigen, verzinslichen oder unverzinslichen Darlehen* gewährt.<sup>17</sup> Das Stipendiensystem der Schweiz ist ein elternab-

---

<sup>15</sup> Zum Ganzen siehe BFS 2006, S. 13.

<sup>16</sup> Zum Ganzen Regierungsratsbeschluss BS, Ziff. 2.2.2.

<sup>17</sup> Siehe auch BFS 2006, S. 15.

hängiges System, bei dem die Studierenden *als Familienmitglieder* und nicht als selbständige Personen unterstützt werden: Bei der Abklärung des Anspruchs werden die finanziellen Verhältnisse der Familie miteinbezogen.<sup>18</sup>

Der *kostenlose Grundschulunterricht ist ein verfassungsmässig garantiertes Recht* (Art. 19 i.V.m. Art. 62 BV). Bei der darüberhinausgehenden Bildung und Ausbildung unterstützt der Kanton Zürich auszubildende Personen, wenn sie aufgrund ihrer finanziellen Verhältnisse, insbesondere unter Berücksichtigung der zumutbaren Eigen- und Fremdleistungen, nicht für die anerkannten Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten aufkommen können (§16 BiG).

Das Gesetz unterscheidet zwischen Stipendien und Darlehen. *Stipendien* sind Ausbildungsbeiträge, die nicht zurückzuzahlen sind; *Darlehen* hingegen sind Ausbildungsbeiträge, die nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zurückzuzahlen und zu verzinzen sind (§ 16a BiG).

Ab Vollendung des 25. Altersjahres *können* Ausbildungsbeiträge als Darlehen bezogen werden, nach Vollendung des 35. Altersjahres *werden* Ausbildungsbeiträge *nur noch* als Darlehen ausgerichtet. Darlehen sind längstens innert zehn Jahren nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung vollständig zurückzuzahlen (§ 19a Abs. 1 BiG).<sup>19</sup>

Bei den Ausbildungsbeiträgen handelt es sich um einen Beitrag an den finanziellen Bedarf der auszubildenden Person (§ 17g Abs. 1 BiG). Der finanzielle Bedarf wird anhand des *Familienbudgets* und des *persönlichen Budgets* ermittelt. Er berechnet sich nach der Differenz zwischen den anerkannten Kosten, die sich am sozialen Existenzminimum orientieren, und den anrechenbaren Einnahmen (Abs. 2).

## 2. Familienbudget

Im *Familienbudget* werden die finanziellen Verhältnisse der Eltern der auszubildenden Person und ihrer im gleichen Haushalt lebenden, wirtschaftlich nicht selbständigen Kinder erfasst (§ 11 Abs. 1 VAB).<sup>20</sup> Leben die Eltern nicht im gleichen Haushalt, wird für jedes Elternteil ein separates Familienbudget erstellt.

Als anrechenbare Einnahmen gelten steuerbare Einkünfte, während der Beitragsperiode bezogene Zusatzleistungen<sup>21</sup> sowie 10% des Reinvermögens (§ 13 VAB). Nicht angerechnet werden Einnahmen der auszubildenden Person, der Geschwister der auszubildenden Person, die in einer beitragsberechtigenden Ausbildung stehen und der

---

<sup>18</sup> BFS 2006, S. 15.

<sup>19</sup> Für herausragende Leistungen im Rahmen des Ausbildungsabschlusses kann die Bildungsdirektion einen Erlass gewähren (§ 19a Abs. 3 BiG). Auf Gesuch kann unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine Zahlungserleichterung oder einen Erlass gewährt werden (§ 19b BiG).

<sup>20</sup> Als wirtschaftlich nicht selbständig gelten Kinder, die unterhaltsberechtigt sind oder in einer beitragsberechtigenden Ausbildung stehen und das 35. Altersjahr noch nicht vollendet haben (Abs. 3). Für auszubildende Personen, die das 35. Altersjahr vollendet haben, werden die Ausbildungsbeiträge unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der Eltern ermittelt (§ 12 Abs. 2 VAB).

<sup>21</sup> Zu den Zusatzleistungen siehe unten C.III.

Kinder einer Person gemäss § 11 Abs. 2 lit. a oder b VAB, die in einer beitragsberechtigenden Ausbildung stehen (§ 13 Abs. 2 VAB).

Für die materielle Grundsicherung werden der Grundbedarf, bemessen nach Anzahl der im Haushalt lebenden Personen,<sup>22</sup> die Wohnkosten nach Anzahl der massgebenden Personen<sup>23</sup> sowie Kosten für die medizinische Grundversorgung<sup>24</sup> anerkannt (§ 14 VAB). Unterhaltsbeiträge, krankheits-, behinderungs- und unfallbedingte Kosten und Kosten für die Drittbetreuung von Kindern werden ebenfalls als Kosten anerkannt (§ 15 VAB).

Ein *im Familienbudget errechneter Einnahmenüberschuss* wird durch die Anzahl der in einer beitragsberechtigenden Ausbildung stehenden Kinder, die das 35. Altersjahr noch nicht vollendet haben, geteilt. *Das Ergebnis wird als finanzielle Beteiligung der Eltern im persönlichen Budget angerechnet* (§ 16 VAB). Bei auszubildenden Personen, die im Haushalt der Eltern oder eines Elternteils leben, wird ein *im entsprechenden Familienbudget errechneter Fehlbetrag* durch die Anzahl der im Familienbudget erfassten Personen geteilt. *Das Ergebnis wird als Kosten für die materielle Grundsicherung im persönlichen Budget angerechnet* (§ 17 VAB).

### 3. Persönliches Budget

Im *persönlichen Budget* werden die finanziellen Verhältnisse der auszubildenden Person erfasst (§ 18 Abs. 1 VAB) sowie die finanziellen Verhältnisse weiterer Personen, sofern sie mit der auszubildenden Person im gleichen Haushalt leben (Abs. 2). Lebt die auszubildende Person im Haushalt der Eltern oder eines Elternteils, wird der Betrag gemäss § 17 Abs. 2 VAB als Kosten für die materielle Grundsicherung angerechnet (§ 20 Abs. 1 VAB). Lebt hingegen die auszubildende Person in einem eigenen Haushalt, werden für die materielle Grundsicherung der Grundbedarf, abgestuft nach Anzahl der im Haushalt lebenden Personen,<sup>25</sup> die Wohnkosten nach Anzahl der massgebenden Personen<sup>26</sup> sowie die Kosten für die medizinische Grundversorgung nach den im Haushalt lebenden Personen anerkannt.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Für Alleinstehende 18'500 Franken; für Paare (Eltern; Elternteil mit Partnerin oder Partner gemäss § 11 Abs. 2 lit. a oder b VAB) 27'800 Franken; pro Kind für die ersten beiden Kinder 9'700 Franken; pro Kind für zwei weitere Kinder 6'500 Franken; pro Kind für die übrigen Kinder 3'300 Franken. Siehe dazu Anhang VAB Ziff. 2.1.

<sup>23</sup> Einpersonenhaushalt 15'200 Franken; Zweipersonenhaushalt 18'000 Franken; Dreipersonenhaushalt 19'700 Franken; Vier- und Mehrpersonenhaushalt 21'400 Franken. Siehe dazu Anhang VAB Ziff. 2.2.

<sup>24</sup> Pro erwachsene Person ab dem 26. Altersjahr 4'400 Franken; pro junge erwachsene Person vom 19. bis und mit dem 25. Altersjahr 2'600 Franken; pro Kind bis und mit dem 18. Altersjahr 600 Franken. Siehe dazu Anhang VAB Ziff. 2.3.

<sup>25</sup> Der Betrag beläuft sich auf 12'000 Franken für einen Einpersonenhaushalt und ist abgestuft bis zu 29'000 Franken im Fünfpersonenhaushalt. Danach beläuft sich der Betrag auf 2'400 Franken pro weitere Person. Siehe Anhang VAB Ziff. 4.1.

<sup>26</sup> Der Betrag beläuft sich auf 9'600 Franken für einen Einpersonenhaushalt und ist abgestuft bis zu 24'000 Franken im Fünf- oder Mehrpersonenhaushalt. Siehe Anhang VAB Ziff. 4.2.

<sup>27</sup> Das sind pro erwachsene Person ab dem 26. Altersjahr 4'400 Franken; pro Person vom 19. bis und mit dem 25. Altersjahr 2'600 Franken; pro Kind bis und mit dem 18. Altersjahr 600 Franken. Siehe dazu Anhang VAB Ziff. 4.3.

Weiter werden Auslagen für Lehrmittel, Schul- und Studiengebühren, während der Beitragsperiode anfallende Kosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Ausbildungs-ort mit der preisgünstigsten Variante des öffentlichen Verkehrs und Verpflegungskosten der auszubildenden Person anerkannt (§ 21 VAB).<sup>28</sup> Ein eigener Haushalt wird berücksichtigt, wenn die auszubildende Person das 25. Altersjahr vollendet hat oder aus zwingenden Gründen in einem eigenen Haushalt lebt (§ 23 VAB).

Übersteigen im persönlichen Budget die anrechenbaren Einnahmen die anerkannten Kosten, besteht kein Anspruch auf Ausbildungsbeiträge (§ 25 VAB). Übersteigen im persönlichen Budget die anerkannten Kosten die anrechenbaren Einnahmen, wird dieser Fehlbetrag durch die Anzahl der im persönlichen Budget erfassten Personen geteilt. Das Ergebnis entspricht dem Anspruch auf Ausbildungsbeiträge (§ 26 VAB).

#### **4. Auswirkungen eines freiwilligen Einkommensverzichts**

Ausbildungsbeiträge sind Beiträge an den finanziellen Bedarf einer sich in Ausbildung befindenden Person. Der finanzielle Bedarf wird anhand eines *Familienbudgets* und eines *persönlichen Budgets* ermittelt. Er berechnet sich grundsätzlich nach der *Differenz zwischen den anerkannten Kosten, die sich am sozialen Existenzminimum orientieren, und den anrechenbaren Einnahmen* (§17 BiG). Bis zur Vollendung des 25. Altersjahres werden die Ausbildungsbeiträge als Stipendien ausgerichtet (§ 17h Abs. 1 BiG) und müssen folglich nicht zurückbezahlt werden. Ausnahmsweise können sie bis zum 28. Altersjahr ausbezahlt werden, wenn Gründe wie eine Erwerbstätigkeit, Betreuung von Kindern, Krankheit u.ä. vorliegen (§ 17h Abs. 2 BiG). Für ältere Personen werden Ausbildungsbeiträge in Form von rückerstattungspflichtigen Darlehen ausgerichtet (§ 17i f. BiG).

Da die zur Berechnung des finanziellen Bedarfs herangezogenen Zahlen der anrechenbaren Einnahmen u.a. auf dem steuerbaren Einkommen und dem Reinvermögen gemäss Veranlagung nach Steuergesetz basieren, wirkt sich ein freiwilliger Einkommensverzicht auf den Bezug von Ausbildungsbeihilfen potenziell aus.

## **II. Individuelle Prämienverbilligung**

### **1. Bundesrechtliche Grundlagen**

Der obligatorischen Krankenpflegeversicherung sind alle Personen mit *Wohnsitz in der Schweiz* unterstellt (Art. 3 Abs. 1 KVG). Die Versicherten zahlen eine *vom Einkommen unabhängige Kopfprämie* (Art. 61 KVG). Die Kantone gewähren Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen individuelle Prämienverbilligungen (Art. 65 Abs. 1 KVG). Voraussetzung für die Gewährung von Prämienverbilligungen gemäss Art. 65 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> KVG sind die Eigenschaft als Versicherter sowie der Umstand, dass jemand in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen lebt bzw. im Fall von

---

<sup>28</sup> Zur Höhe der Beträge siehe Anhang VAB Ziff. 4.4.

Abs. 1 über ein unteres oder mittleres Einkommen verfügt und Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung geschuldet sind.<sup>29</sup>

Die Kantone haben bei der *Ausgestaltung der Prämienverbilligung einen weiten Gestaltungsspielraum* und können festlegen:

- den für die Prämienverbilligungen zur Verfügung stehende Gesamtbetrag;
- den Kreis der Begünstigten;
- die Höhe der Prämienverbilligungen;
- das Verfahren;
- den Auszahlungsmodus;
- die Einkommensgrenzen.<sup>30</sup>

Zudem bestimmen die Kantone autonom, was unter dem unbestimmten Rechtsbegriff der «bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse» zu verstehen ist.<sup>31</sup>

Wegen des weiten Gestaltungsspielraums handelt es sich bei den kantonalen Bestimmungen über die Prämienverbilligung nicht um unselbständiges kantonales, sondern um *autonomes kantonales Ausführungsrecht zum Bundesrecht*,<sup>32</sup> wobei sie sich an den kantonalen Regelungsspielraum zu halten haben.

## 2. Im Kanton Zürich

Der Kanton übernimmt die Krankenkassenprämie einer anspruchsberechtigten Person, soweit ihre Referenzprämie einen bestimmten Prozentsatz ihres massgebenden Einkommens (Eigenanteil) übersteigt (§ 3 Abs. 1 EG KVG). Kein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht, wenn die vom Regierungsrat festgelegten Vermögensgrenzen überschritten werden (Abs. 5).

Die *Referenzprämie* entspricht 60% der jeweiligen regionalen Durchschnittsprämie. Würden mit einer Referenzprämie von 60% voraussichtlich mehr als 30% der Versicherten eine Prämienverbilligung erhalten, wird die Referenzprämie entsprechend erhöht. Ist die Bruttoprämie einer anspruchsberechtigten Person tiefer als die Referenzprämie, erhält sie höchstens die Bruttoprämie als Prämienverbilligung (§ 4 EG KVG).

Das massgebende Einkommen entspricht der *Differenz zwischen den gesamten steuerrechtlichen Einkünften und Abzügen vor einer allfälligen Steuerauscheidung* (§ 5 Abs. 1 EG KVG). Hinzugerechnet werden:

- Verluste aus der Nutzung von Liegenschaften im Privatvermögen (lit. a),
- freiwillige Beiträge an die berufliche Vorsorge (Säule 2) und Beiträge an die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a),

---

<sup>29</sup> Siehe auch FRICK, Art. 65 KVG N 5.

<sup>30</sup> FRICK, Art. 65 KVG N 12; EUGSTER, Rz 1392; EUGSTER, Art. 65 KVG N 3.

<sup>31</sup> BGE 136 I 220 E. 6.2.1; BGE 122 I 343 E. 3e; BGE 124 V 19 E. 2a; EUGSTER, Art. 65 KVG N 1; EUGSTER, Rz 1392; FRICK, Art. 65 KVG N 12.

<sup>32</sup> BGE 131 V 202 E. 3.2; BGE 125 V 183 E. 3; BGE 124 V 19, 21; RKUV 1999 KV 56 1 E. 3; siehe aber auch EVG K 112/98=RKUV 2000 KV 114 132 E. 2; EUGSTER, Art. 65 KVG N 2; EUGSTER, Rz 1392; FRICK, Art. 65 KVG, N 16;

- Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen (lit. c),
- 10% des steuerbaren Gesamtvermögens nach Abzug folgender Freibeträge: 150'000 Franken bei Verheirateten und Personen mit Kindern im gleichen Haushalt; 75'000 Franken bei den übrigen Personen (lit. d).

Für folgende Personengruppen wird die Höhe der Prämienverbilligung gemeinsam bestimmt (§ 6 Abs. 1–4 EG KVG):

- gemeinsam besteuerte Erwachsene,
- gemeinsam besteuerte Eltern und minderjährige Kinder im gleichen Haushalt,
- der separat besteuerte Elternteil und minderjährige Kinder im gleichen Haushalt, wenn die Eltern nicht zusammenleben,
- der separat besteuerte Elternteil mit dem höheren Einkommen und minderjährige Kinder im gleichen Haushalt, wenn die Eltern zusammenleben,
- die Eltern oder der Elternteil und ihre erwachsenen Kinder, wenn das Kind höchstens 25 Jahre alt ist und in Ausbildung steht, die Eltern oder der Elternteil unterhaltspflichtig sind, das Kind im Kanton Zürich einen Antrag auf Prämienverbilligung gestellt hat und das Kind nicht mit eigenen Kindern eine Familie bildet.

Das massgebende Einkommen bestimmt sich nach der *aktuellsten Steuereinschätzung* (§ 9 Abs. 1 EG KVG). Bei Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen überweist die SVA dem Versicherer einen Betrag in der Höhe des Mindestanspruchs nach ELG und höchstens in der Höhe der nach ELG anerkannten Ausgabe für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (§ 14 Abs. 1 EG KVG).

Die SVA richtet Prämienverbilligungen nur auf Antrag hin aus (§ 18 Abs. 1 EG KVG). Sie stellt Personen, deren Prämienverbilligungsanspruch sich aus den amtlichen Registern ergibt, von Amtes wegen ein Antragsformular zu (Abs. 2). Sie bestimmt die Höhe der Prämienverbilligung in der Regel vor Beginn des Anspruchsjahres (Abs. 3).

### **3. Auswirkungen eines freiwilligen Einkommensverzichts**

Ob eine Person im Kanton Zürich Anspruch auf Prämienverbilligung hat, hängt von *vier Faktoren* ab:

- Wohnsitz im Kanton Zürich am 1. Januar des Auszahlungsjahres,
- *Höhe des massgebenden Einkommens*,
- *Höhe des steuerbaren Gesamtvermögens* und
- den Familienverhältnissen.

Massgebend für den Anspruch auf Prämienverbilligung sind die definitiven Steuerfaktoren des Antragsjahres (vgl. § 5 Abs. 1 EG KVG i.V.m. § 4 Abs. 1 VEG KVG). Ein freiwilliger Einkommensverzicht bildet sich in den Steuerdaten ab und kann daher dazu führen, dass ein Anspruch auf Prämienverbilligung entsteht.

## C. Bedarfsabhängige Sozialleistungen in Ergänzung ungenügender oder erschöpfter Sozialversicherungsleistungen

### I. Vorbemerkungen

Um den in der Schweiz lebenden und arbeitenden Menschen und ihren Angehörigen einen weitreichenden Schutz vor (sozialen) Risiken zu bieten, deren finanzielle Folgen sie nicht allein bewältigen können, wurde im Verlauf der Zeit ein *engmaschiges Netz von Sozialversicherungen* geschaffen. Die Sozialversicherungen bieten Schutz, indem sie Leistungen wie Renten, Erwerbsersatz und Familienzulagen ausrichten oder Kosten bei Krankheit und Unfall tragen. Das schweizerische Sozialversicherungssystem wird in fünf Bereiche unterteilt:

- die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge,
- der Schutz vor Folgen einer Krankheit und eines Unfalls,
- der Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft,
- die Arbeitslosenversicherung,
- die Familienzulagen.

Sozialversicherungsleistungen sind in ihrer Höhe und häufig auch im Hinblick auf die Bezugsdauer beschränkt. *Ergänzende Bedarfsleistungen* kommen dann zum Zug, wenn die *Versicherungsleistungen zu gering ausfallen*. Dazu zählen:

- Ergänzungsleistungen und Beihilfen zu AHV/IV/EO,
- Arbeitslosenhilfen,
- verschiedene Arten von Familienbeihilfen (Mutterschaftsbeihilfen, Ergänzungsleistungen für Familien).

Diese Leistungen sind – mit Ausnahme der Ergänzungsleistungen - kantonal geregelt. Im Kanton Zürich sind zusätzlich zu den Ergänzungsleistungen *Beihilfen zur AHV und IV* sowie kantonale Zuschüsse für bestimmte Heimbewohner und -bewohnerinnen vorgesehen.<sup>33</sup> Arbeitslosenhilfen – wie sie etwa der Kanton Schaffhausen, Zug, Tessin u.a. kennen – sind im Kanton Zürich nicht vorgesehen.<sup>34</sup> Auch sieht der Kanton Zürich keine Familienbeihilfen vor, wie etwa zusätzliche Elternschaftsbeihilfen zur bundessozialversicherungsrechtlichen Mutter- und Vaterschaftsentschädigung, Familienzulagen für Nichterwerbstätige oder Erwerbsersatzleistungen für Alleinerziehende.<sup>35</sup>

Relevant für die im Kanton Zürich vorgesehenen Leistungen sind deshalb die bundesrechtlich geregelten *Ergänzungsleistungen* als vorgelagerte Sozialversicherung für die kantonalrechtlichen Zusatzleistungen zur AHV, IV und EL. Es stellt sich die Frage, inwiefern sich ein freiwilliger Einkommensverzicht im Hinblick auf den Erhalt von

---

<sup>33</sup> Siehe unten C.III.

<sup>34</sup> Siehe dazu BFS 2023, 7. Anhang, Ziff. 2.4.

<sup>35</sup> Siehe dazu BFS 2023, 7. Anhang, Ziff. 2.5.

Zusatzleistungen auswirkt. Die auch im Zusammenhang mit den Bundessozialversicherungen stehende Prämienverbilligung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ist in Kapitel B.II. ausgeführt.

## II. Ergänzungsleistungen

Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben *Personen, die Leistungen der AHV oder IV beziehen*, deren anerkannte Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen und deren Vermögen unter der gesetzlich festgesetzten Schwelle liegt (Art. 9 ff. ELG).

Das Erwerbseinkommen der Anspruchsberechtigten und ihrer in die Berechnung mit-einbezogenen Familienangehörigen wird teilweise in der EL-Berechnung berücksichtigt. Mit dieser Regelung ist gewährleistet, dass es sich für die anspruchsberechtigte Person finanziell lohnt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.<sup>36</sup> Bei der Anspruchsermittlung auf Ergänzungsleistungen sind neben den tatsächlich erwirtschafteten (Art. 11 Abs. 1 lit. a ELG) auch *hypothetische Erwerbseinkommen* zu berücksichtigen. Ein Verzicht auf Erwerbseinkommen im Sinne von Art. 11a Abs. 1 ELG liegt vor, wenn eine in der EL-Berechnung berücksichtigte Person freiwillig von der Ausübung einer möglichen und zumutbaren Erwerbstätigkeit absieht.<sup>37</sup> *Bei Berechtigten einer AHV-Altersrente und Invaliden mit Anspruch auf eine ganze IV-Rente fällt die Anrechnung eines Verzichts auf Erwerbseinkommen von vornherein ausser Betracht* und muss nicht weiter abgeklärt werden.<sup>38</sup> Ein in der Vergangenheit liegender freiwilliger Verzicht auf Einkommen, welcher den Rentenanspruch schmälert, wird in der AHV und der beruflichen Vorsorge nicht berücksichtigt; hingegen wird er in der IV im Rahmen der Invaliditätsgradberechnung beim Einkommensvergleich auf Seiten des Valideneinkommens berücksichtigt.<sup>39</sup> Es lassen sich drei Kategorien von Personen beim Verzicht auf Erwerbseinkommen unterscheiden:

- teilinvalide Personen,
- nicht invalide Witwen,
- nicht invalide Ehegatten von EL-Berechtigten.

Nutzen *teilinvalide Personen* ihre verfügbare Resterwerbsfähigkeit nicht, verletzen sie die Schadenminderungspflicht, und ihnen wird ein hypothetisches Erwerbseinkommen angerechnet.<sup>40</sup> Dieser Verzicht auf Erwerbseinkommen wird nur bei unter 60-jährigen teilinvaliden Versicherten angerechnet. Zur Vereinfachung des Verfahrens wird vermutet, dass es der teilinvaliden Person möglich und zumutbar ist, im Rahmen des von

---

<sup>36</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 526.

<sup>37</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 534.

<sup>38</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 535.

<sup>39</sup> Siehe dazu unten F.II.2.

<sup>40</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 537; zu den Ausnahmen von diesem Grundsatz siehe CARIGIET/KOCH, Rz 542; zur Schadenminderungspflicht siehe auch unten F.I.

der IV-Stelle festgestellten verbliebenen Leistungsvermögens die in Art. 14a ELV festgelegten Grenzbeträge<sup>41</sup> zu erzielen.<sup>42</sup> Diese Pauschalbeträge sind anzurechnen, wenn die teilinvalide EL-berechtigte Person weniger oder nichts verdient. Es handelt sich um Nettobeträge, von denen weder Sozialversicherungsbeiträge noch fiktive Gewinnungskosten abgezogen werden. Die Anrechnung erfolgt privilegiert nach der gleichen Formel wie die tatsächlich erzielten Erwerbseinkommen.<sup>43</sup>

In der Lehre und Verwaltungspraxis wird die Formulierung, dass den teilinvaliden Personen der tatsächlich versicherte Verdienst, mindestens aber die Beiträge gemäss Art. 14a ELV anzurechnen seien, teilweise so verstanden, dass es sich um Mindestbeiträge handelt und im Einzelfall auch höhere hypothetische Erwerbseinkommen – bspw. das von der IV ermittelte Invalideneinkommen – übernommen werden können.<sup>44</sup> Auch in der Wegleitung zu den Ergänzungsleistungen wird festgehalten, dass ausnahmsweise ein höheres hypothetisches Erwerbseinkommen angerechnet werden dürfe.<sup>45</sup>

CARIGIET/KOCH lehnen diese Rechtsauffassung – abgesehen von Fällen des offensichtlichen Rechtsmissbrauchs – ab.<sup>46</sup> Im Bereich der Ergänzungsleistungen gelte der Grundsatz, dass das mögliche Erwerbseinkommen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles zu ermitteln sei. Im Gegensatz zur Invalidenversicherung, die von einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt ausgeht, sind insbesondere das Alter, die Sprachkenntnisse, die Ausbildung und die konkrete Arbeitsmarktlage zu berücksichtigen.<sup>47</sup> Die schematische Regelung des Art. 14a ELV soll aufwendige Abklärungen zur Höhe des noch zumutbaren Einkommens und schwierige Ermessensentscheide vermeiden.<sup>48</sup> Weichen die EL-Stellen von diesen Pauschalen ab, kann eine rechtsgleiche Behandlung nicht gewährleistet werden. Das Bundesgericht bestätigt denn auch in konstanter Rechtsprechung, dass bei teilinvaliden Personen höchstens das hypothetische Erwerbseinkommen gemäss den Beträgen von Art. 14a ELV anzurechnen ist.<sup>49</sup>

Auch nicht invaliden Witwen ohne minderjährige Kinder ist als Nettoerwerbseinkommen mindestens ein bestimmter Betrag anzurechnen, der nach dem Alter der Witwe abgestuft ist (Art. 14b ELV). Aus dem Wortlaut geht hervor, dass nur nicht invaliden Witwen ein hypothetisches Erwerbseinkommen anzurechnen ist.<sup>50</sup> Bezieht eine Witwe mindestens eine 40%ige IV-Rente, kann von der Anrechnung abgesehen werden.

---

<sup>41</sup> 26'147 Franken bei einem IV-Grad von 40–49.9%; 19'610 Franken bei einem IV-Grad von 50–59.9%; 13'073 Franken bei einem IV-Grad von 60–69.9%.

<sup>42</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 537.

<sup>43</sup> Vgl. BGE 117 V 292; CARIGIET/KOCH, Rz 538.

<sup>44</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 539 m.w.H.

<sup>45</sup> WEL, 3421.04.

<sup>46</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 539.

<sup>47</sup> BGE 140 V 267.

<sup>48</sup> Vgl. Urteil 9C\_685/2014 des Bundesgerichts vom 1. Juni 2015.

<sup>49</sup> BGE 141 V 343; Urteil 9C\_685/2014 des Bundesgerichts vom 1. Juni 2015; zum Ganzen siehe auch CARIGIET/KOCH, Rz 539.

<sup>50</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 550.

Auch wenn der Ehegatte einer EL-berechtigten Person auf die Ausnützung seiner Erwerbsfähigkeit verzichtet, obwohl er nach Art. 163 ZGB zum Ausüben einer Erwerbstätigkeit verpflichtet ist, wird von einem Einkommensverzicht i.S.v. Art. 11a Abs. 1 ELG ausgegangen.<sup>51</sup> Das geltende Eherecht überlässt den Ehegatten, sowohl über die Rollenverteilung wie über die Art und Weise und den Umfang ihres Beitrags an die eheliche Gemeinschaft zu befinden. Übt der rentenberechtigte Ehegatte keine Erwerbstätigkeit mehr aus, kann vom nicht invaliden Ehegatten, der bis anhin nicht oder nur beschränkt erwerbstätig war, verlangt werden, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder die bisherige auszudehnen. Es muss in jedem Einzelfall geprüft werden<sup>52</sup>

- ob von dem nicht invaliden Ehegatten unter den gegebenen Umständen verlangt werden kann, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen,
- zu wie viel Prozent es ihm zumutbar ist, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen
- und wie hoch der Lohn wäre, den er bei gutem Willen erzielen könnte.

Im Gegensatz zu den teilinvaliden Personen und den nicht invaliden Witwen finden sich keine näheren Regelungen dazu in der Verordnung. Die Verwaltungs- und Gerichtspraxis zu diesen Fällen ist für die Definition der Freiwilligkeit in Bezug auf einen Einkommensverzicht von Interesse.<sup>53</sup>

Ein freiwilliger Einkommensverzicht wird also bei den jährlichen Ergänzungsleistungen in den oben erläuterten Fällen im Bundesrecht berücksichtigt und fliesst in Form eines hypothetischen Erwerbseinkommens in die Anspruchsprüfung mit ein. Liegt der freiwillige Verzicht auf Erwerbseinkommen in der Vergangenheit, d.h. vor Antrag auf Bezug von Ergänzungsleistungen, wird dieser nicht berücksichtigt. Berücksichtigt wird nur der aktuelle Verzicht bei Bezug von Ergänzungsleistungen.

Für die Krankheits- und Behinderungskosten (Art. 14 ELG) kommen die Kantone allein auf. Im Bereich der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten hat das ELG die Funktion eines Rahmengesetzes. Aus diesem Grund beschränkt sich der Bundesgesetzgeber bei der Regelung der Krankheitskosten auf die Bezeichnung der zu vergütenden Kosten, auf die Festlegung der Höchstbeträge, welche die Kantone nicht unterschreiten dürfen (Art. 14 Abs. 3 ELG), und auf wenige Verfahrensbestimmungen.<sup>54</sup> Auch die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten sind, wie die jährlichen EL, subsidiär zu anderen Sozialversicherungsleistungen.<sup>55</sup>

Seit dem 1. Januar 2021 müssen auch rechtmässig bezogene Ergänzungsleistungen zurückerstattet werden (Art. 16a ELG): Sie sind nach dem Tod der Bezügerin oder des Bezügers aus dem Nachlass zurückzuerstatten. Die Rückerstattung ist nur von demjenigen Teil des Nachlasses zu leisten, der den Betrag von 40'000 Franken übersteigt (Abs. 1). Bei Ehepaaren entsteht eine Rückerstattungspflicht erst aus dem Nachlass des

---

<sup>51</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 550.

<sup>52</sup> Zum Ganzen CARIGIET/KOCH, Rz 554 f.

<sup>53</sup> Siehe dazu unten F.II.1.

<sup>54</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 723.

<sup>55</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 731.

Zweitverstorbenen, soweit die Voraussetzungen nach Abs. 1 noch immer gegeben sind (Abs. 2).

### III. Kantonalrechtliche Zusatzleistungen zur AHV und IV

#### 1. Übersicht

Die Zusatzleistungen garantieren Personen, welche AHV- oder IV-Leistungen beziehen und deren Existenzbedarf nicht gedeckt ist, *ein gesetzlich vorgeschriebenes Mindesteinkommen*. Im Kanton Zürich umfassen diese Zusatzleistungen (vgl. § 1 Abs. 1 ZLG):

- Ergänzungsleistungen gemäss ELG, bestehend aus einer jährlichen Ergänzungsleistung sowie einer Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten (lit. a),
- Beihilfen (lit. b),
- kantonale Zuschüsse für bestimmte Heimbewohnerinnen und Heimbewohner und
- Gemeindegzuschüsse, soweit diese aufgrund der kommunalen Gesetzgebung noch vorgesehen sind (lit. c).

Die Ergänzungsleistungen gehen den Beihilfen und Zuschüssen vor (Abs. 2).

#### 2. Ergänzungsleistungen

Ist die Rente oder Hilfslosenentschädigung der IV oder die AHV-Rente ungenügend, gewähren Bund und Kantone Ergänzungsleistungen zur Deckung des Existenzbedarfs.<sup>56</sup> Da die Ergänzungsleistungen auf einer *bundesrechtlichen Gesetzesgrundlage* beruhen, sind die grundlegenden Prinzipien der Leistungsausrichtung in allen Kantonen gleich. Der vorliegende Leistungsbeschrieb konzentriert sich auf die wichtigsten Punkte der Leistungsausrichtung im Kanton Zürich.

Gemäss Art. 14 ELG vergüten die Kantone den Bezügerinnen und Bezügerern einer jährlichen Ergänzungsleistung die ausgewiesenen Krankheits- und Behinderungskosten.<sup>57</sup> Für die zusätzlich zur jährlichen Ergänzungsleistung vergüteten Krankheits- und Behinderungskosten können die Kantone Höchstbeträge festlegen. *Das Bundesrecht schreibt den Kantonen Mindestbeiträge vor* (Art. 14 Abs. 3 ELG):<sup>58</sup> Das kantonale Recht verweist auf die bundesrechtlichen Ansätze gemäss Art. 14 Abs. 3–5 ELG: Die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten ist beschränkt auf wirtschaftliche und zweckmässige Leistungserbringungen (§ 9 ZLG).

Im Kanton Zürich sind die *Ergänzungsleistungen von der Gemeinde zu gewähren*, in welcher die gesuchstellende Person ihren *zivilrechtlichen Wohnsitz* hat (§ 21 Abs. 1 ZLG). Die Durchführung obliegt *grundsätzlich der politischen Gemeinde*

---

<sup>56</sup> Ausführlich zu den Ergänzungsleistungen siehe oben C.II.

<sup>57</sup> Siehe ausführlich dazu oben C.II.

<sup>58</sup> Zur Höhe der einzelnen Beträge siehe oben C.II.

(§ 2 ZLG). Diese kann die Durchführung (oder einzelne Aufgaben davon) aber auch mittels Anschlussvereinbarung an die SVA übertragen (§ 7a ZLG). Die Sozialhilfebehörden dürfen nicht mit der Durchführung betraut werden; die Durchführung hat unabhängig von der Sozialhilfe zu erfolgen (Art. 21 Abs. 2 ELG und § 2 ZLG).

### 3. Beihilfen

In Kanton Zürich werden *neben den Ergänzungsleistungen auch Beihilfen* und allfällige Gemeindegzuschüsse<sup>59</sup> ausgerichtet. Anspruch auf Beihilfen haben Personen, welche die Voraussetzungen für Ergänzungsleistungen erfüllen (Art. 4–6 ELG) und die in den letzten 25 Jahren vor der Gesuchstellung während mindestens zehn Jahre (schweizerische Staatsangehörige) bzw. 15 Jahre (ausländische Staatsangehörige) im Kanton Zürich gewohnt haben (§ 13 Abs. 1 ZLG). Der Wohnsitz im Kanton darf in den letzten zwei Jahren vor Ausrichtung der Beihilfe nicht aufgegeben worden sein. Ausgenommen hiervon sind frühere Bezügerinnen und Bezüger, welche in den Kanton zurückkehren (Abs. 2).

Grundsätzlich finden die Vorschriften, die für die jährliche Ergänzungsleistung nach Art. 9 ff. ELG gelten, entsprechende Anwendung, soweit für die Beihilfe nichts Abweichendes bestimmt ist (§ 15 ZLG).

*Kein Anspruch auf Beihilfen* besteht, wenn das Reinvermögen 37'500 Franken bei alleinstehenden Personen, 60'000 Franken bei Ehepaaren und 15'000 Franken bei rentenberechtigten Waisen und Kindern mit Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV übersteigt (§ 13 Abs. 4 ZLG).

Für die *Berechnung der Beihilfe* wird auf die *Bedarfsrechnung für die jährlichen Ergänzungsleistungen* abgestellt, wobei die tatsächlich ausgerichteten Ergänzungsleistungen als anrechenbare Einnahmen behandelt werden und der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf bei zu Hause wohnenden Personen um den Höchstbetrag der Beihilfe erhöht wird (§ 17 Abs. 1 ZLG). Bei Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, wird ein Fehlbetrag in der Bedarfsrechnung, welcher durch die jährliche Ergänzungsleistung nicht gedeckt wird, bis zum Höchstbetrag der Beihilfe gedeckt (§ 17 Abs. 2 ZLG). Die Beihilfe kann gekürzt oder verweigert werden, wenn sie für den Unterhalt nicht benötigt wird (§ 18 ZLG).

Der *jährliche Höchstanspruch auf Beihilfe* beträgt für Alleinstehende 2'420 Franken und für Ehepaare sowie für Paare in eingetragener Partnerschaft 3'630 Franken. Er beträgt für minderjährige Waisen und Kinder 1'210 Franken. Für volljährige Waisen und Kinder beträgt er 2'420 Franken (§ 16 Abs. 1 ZLG). Der Regierungsrat kann jeweils auf den Zeitpunkt einer Anpassung der Ergänzungsleistungen durch den Bund den Höchstbetrag der Beihilfen der Preisentwicklung anpassen. Massgebend ist der Landesindex der Konsumentenpreise (§ 16 Abs. 2 ZLG).

*Rechtmässig bezogene Beihilfen sind in der Regel zurückzuerstatten*, wenn bisherige oder frühere Bezügerinnen und Bezüger in günstige Verhältnisse gekommen sind oder

---

<sup>59</sup> Siehe dazu unten C.III.5.

aus dem Nachlass einer bisher oder früher Beihilfe beziehenden Person zu Vermögen gekommen sind. Sind Ehegatten, eingetragene Partnerinnen oder Partner, Kinder oder Eltern Erben, ist die Rückerstattung nur geschuldet, wenn der Nachlass 25'000 Franken übersteigt (§ 19 Abs. 1 ZLG). Zum Nachlass gehören auch die Zuwendungen zu Lebzeiten des Erblassers an spätere Erben und Vermächtnisnehmerinnen und -nehmer, soweit die Zuwendungen innerhalb von fünf Jahren vor dem Ableben erfolgten und hierfür weder eine Rechtspflicht bestand noch eine adäquate Gegenleistung erbracht wurde. Deckt die Hinterlassenschaft die Rückerstattungsforderung nicht, haften die Begünstigten für die Rückerstattung bis zur Höhe der ihnen gemachten Zuwendungen (§ 19 Abs. 2 ZLG). Rückerstattungsansprüche verjähren nach Ablauf von fünf Jahren, seitdem das mit der Durchführung betraute Organ von ihrem Entstehen Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber nach Ablauf von zehn Jahren seit der letzten Beihilfezahlung.

#### **4. Kantonale Zuschüsse für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner**

Für Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital gemäss ELG leben und deren Ergänzungsleistungen und Beihilfen nicht ausreichen, um die Kosten auf den Aufenthalt in einem anerkannten Heim (vgl. § 1 ZLV) oder Spital zu decken, wird der fehlende Bedarf durch Zuschüsse gedeckt, sofern die Vermögensfreibeträge nach Art. 11 Abs. 1 lit. c und Art. 11 Abs. 1<sup>bis</sup> ELG nicht überschritten werden (§ 19a Abs. 1 ZLG). *Allerdings werden auch hier Einkünfte und Vermögenswerte, auf die verzichtet worden ist, als Einnahmen angerechnet* (vgl. § 21 ZLV i.V.m. Art. 11a 1–4 ELG, Art. 17b–e ELV). Die *Rückerstattung von Zuschüssen* ist vorgesehen, welche sich nach den Bestimmungen über die Beihilfen richtet (§ 22 ZLV).

#### **5. Gemeindegzuschüsse**

Die Gemeinden können Gemeindegzuschüsse zu den Beihilfen gewähren, die nicht als Einkommen anzurechnen sind (§ 20 Abs. 1 ZLG). Die Zusatzleistungen sind von der Gemeinde zu gewähren, in welcher der Gesuchsteller seinen zivilrechtlichen Wohnsitz hat. Der Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer anderen Anstalt und die behördliche Platzierung einer volljährigen Person in Familienpflege begründen keine neue Zuständigkeit (§ 21 ZLG). Der Kanton leistet den Gemeinden einen Kostenanteil von 50% an die von ihnen ausbezahlten Zusatzleistungen (§ 34 Abs. 1 ZLG). Die Stadt Zürich beispielsweise gewährt nach Gemeinderecht zusätzlich zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und der Beihilfe weitere Leistungen in Form von Gemeindegzuschüssen.

#### **6. Zusammenfassung**

Zusammenfassend wird bereits bei der Ermittlung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen *ein freiwilliger Einkommensverzicht berücksichtigt*. Dieser fliesst in Form eines hypothetischen Einkommens in die Berechnung ein.<sup>60</sup> Zudem ist zu beachten, dass auch rechtmässige bezogene Ergänzungsleistungen zurückerstattet werden müssen, wenn der Nachlass 40'000 Franken übersteigt (Art. 16a ELG). Da für die Gewährung von

---

<sup>60</sup> Siehe dazu oben C.II.

Beihilfen<sup>61</sup> auf die Bedarfsrechnung für die jährlichen Ergänzungsleistungen abgestellt wird, wirkt sich ein freiwilliger Einkommensverzicht auch auf den Anspruch auf Beihilfen aus. Bei den kantonalen Zuschüssen für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner ist dies sogar ausdrücklich vorgesehen.<sup>62</sup> Alle diese Leistungen unterliegen zudem unter bestimmten Voraussetzungen einer Rückerstattungspflicht.

## **D. Bedarfsabhängige Sozialleistungen in Ergänzung mangelnder privater Sicherung**

### **I. Alimentenbevorschussung**

Die bundesrechtlichen Grundlagen zur Alimentenbevorschussung finden sich in Art. 131, 131a, 176a und 293 ZGB. Die Bevorschussung von Unterhaltsansprüchen durch das Gemeinwesen mit gleichzeitigem Forderungsübergang auf dieses ist in Art. 131a ZGB geregelt. *Art. 131a Abs. 1 ZGB überlässt den Kantonen die Frage, ob und in welcher Höhe Unterhaltsbeiträge bevorschusst werden.* Das Vorstrecken von Unterhaltsleistungen ist Teil des öffentlichen Sozialhilferechts (Art. 115 BV).<sup>63</sup> Die Voraussetzungen für die Unterhaltspflicht und die Berechnung deren Höhe unterliegt hingegen dem Bundeszivilrecht. Die Kantone haben diesbezüglich keinen Spielraum und können insbesondere die Frage nicht regeln, inwiefern ein hypothetisches höheres Einkommen der unterhaltspflichtigen Person anzurechnen sei.

Können weder die Eltern (Art. 276 Abs. 2 ZGB) noch das Kind (Art. 276 Abs. 3 ZGB) den Unterhalt bestreiten und greift auch die Verwandtenunterstützung (Art. 328 f. ZGB) nicht, muss das Gemeinwesen einspringen. Art. 293 Abs. 1 ZGB schreibt dies vor, ohne zu regeln, wie es zu erfolgen hat. Mangels bundesrechtlicher Kompetenz bleiben Fürsorge- und Sozialhilfeleistungen bis auf Weiteres dem öffentlichen kantonalen Recht überlassen.<sup>64</sup> Art. 293 Abs. 2 ZGB statuiert lediglich den Grundsatz, dass die Bevorschussung von Unterhaltsleistungen an das Kind öffentlichem Recht überlassen ist, *ohne die Kantone dazu zu verpflichten oder Vorgaben machen zu können, wie die Alimentenbevorschussung auszugestalten ist.*<sup>65</sup>

Hat das Gemeinwesen an Stelle der pflichtigen Person Leistungen erbracht, so tritt *Legalzession* (Subrogation) ein (Art. 131a Abs. 2 ZGB).<sup>66</sup> Da die mittels Legalzession auf das Gemeinwesen übergegangenen Unterhaltsforderungen familien- und damit zivilrechtlicher Natur sind, steht dem Gemeinwesen, welches den bevorschussten Unterhalt

---

<sup>61</sup> Siehe oben C.III.3.

<sup>62</sup> Siehe oben C.III.4.

<sup>63</sup> FOUNTOULAKIS, Art. 131–132 ZGB N 5.

<sup>64</sup> Zum Ganzen siehe FOUNTOULAKIS, Art. 293 ZGB N 1.

<sup>65</sup> FOUNTOULAKIS, Art. 293 ZGB N 3; BIAGGINI, Art. 115 BV N. 4.

<sup>66</sup> Siehe auch FOUNTOULAKIS, Art. 131–132 ZGB N 7.

vom Unterhaltsschuldner zurückfordern will, (nur) der Zivilrechtsweg offen, ungeachtet dessen, dass die Gemeinde ihre Leistungen gestützt auf kantonales öffentliches Recht erbringt.<sup>67</sup>

Im Kanton Zürich werden die Unterhaltsbeiträge *unterhaltsberechtigten Kindern durch die Gemeinden bevorschusst*, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil der Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommt (§ 23 KJHG), und wenn die anrechenbaren finanziellen Mittel zur Deckung der anerkannten Lebenskosten nicht ausreichen (§ 21 Abs. 2 KJHG). Die Verordnung über die Alimentenhilfe (AlimV) regelt die Inkassohilfe der Jugendhilfestellen und die finanziellen Leistungen der Gemeinden gemäss §§ 16 und 21–27 KJHG (§ 1 AlimV). Die Wohnsitzgemeinde bevorschusst die Unterhaltsbeiträge bis maximal zum Höchstbetrag einer vollen Waisen- und Kinderrente gemäss AHV-/IV-Gesetzgebung (§ 23 Abs. 2 KJHG).

Die finanziellen Leistungen entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Lebenskosten und dem Gesamtbetrag der anrechenbaren Einnahmen (§ 14 AlimV), wozu auch die *steuerbaren Einkünfte* zählen (§ 21 AlimV). Diese Leistungen werden jedoch von der leistungspflichtigen Person zurückgefordert. Insofern basieren die vom Gemeinwesen bevorschussten Alimente zwar auf dem Bedarf der anspruchsberechtigten Person, können (und werden) aber von der unterhaltspflichtigen Person zurückgefordert.

## II. Wohnbau- und Wohneigentumsförderung

Bei staatlichen Unterstützungsleistungen der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung kann zwischen Subjekt- und Objekthilfen unterschieden werden.<sup>68</sup> Bei der Subjekthilfe werden die Leistung direkt an die unterstützte Person ausbezahlt, bei der Objekthilfe hingegen werden sie an die Hauseigentümerschaft ausbezahlt, die den Betrag dann von der Miete abzieht bzw. den Wohnraum günstiger vermietet, wenn die Mieterschaft gewisse Voraussetzungen erfüllt. *Im Kanton Zürich erfolgen Wohnbeihilfen in Form von Objekthilfen.*

Der Kanton Zürich fördert die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen. Das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung sieht einerseits die Förderung des Mietwohnungsbaus und andererseits die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums vor. Gemäss § 1 Abs. 1 WBFV fördern der Staat und die Gemeinden die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für *Personen mit geringem Einkommen und Vermögen*, soweit ein Mangel besteht. Zudem fördert der Staat das selbst genutzte Wohneigentum *für Personen mit höchstens mittlerem Einkommen und Vermögen* (Abs. 2). Nicht unterstützt werden Luxus-, Zweit- und Ferienwohnungen, Alters- und Pflegeheime sowie Bauvorhaben mit geringem Anteil an Wohnungen (§ 4 Abs. 2 WBFV).

---

<sup>67</sup> Urteile 5A\_399/2016 und 5A\_400/2016 des Bundesgerichts vom 6. März 2017, E. 6.3.1; Urteil 8D\_4/2013 des Bundesgerichts vom 19. März 2014.

<sup>68</sup> Vgl. BFS 2023, S. 4.

Der Erhalt der Fördergelder ist mit Auflagen verknüpft, welche im Grundbuch als Eigentumsbeschränkung verbrieft sind. Dazu zählen u.a., dass die unterstützten Wohnungen *nur von Bewohnerinnen und Bewohnern benutzt werden dürfen, welche die Subventionsvoraussetzungen erfüllen* (§ 10 Ziff. 2 WBFV). Die Gelder werden in der Form von *zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen* gewährt. Das heisst, dass sie zurückgezahlt werden müssen.

Wer staatliche Unterstützung erhalten hat, darf Wohnungen nur an Bewohnerinnen und Bewohner vermieten, deren *Einkommen und Vermögen gewisse Höchstwerte nicht überschreiten*. Massgebend ist das *steuerbare Einkommen und Vermögen* gemäss der aktuellen rechtskräftigen Staatssteuerverfügung (§ 14 Abs. 1 WBFV). Die Einkommen aller im gemeinsamen Haushalt lebenden Personen werden zusammengezählt.

Das Einkommen darf bei Einpersonenhaushalten 50'000 Franken, bei Mehrpersonenhaushalten 59'000 Franken nicht übersteigen. Nach Ablauf von vier Jahren seit dem Bezug der Wohnung erhöhen sich die Beträge auf 56'000 Franken bzw. 67'000 Franken (Abs. 3). Die Summe der Vermögen aller im gemeinsamen Haushalt lebenden Personen darf höchstens 200'000 Franken betragen. Bei Pensionierten und bei Kapitalabfindungen im Zusammenhang mit Invalidität oder Altersvorsorge darf die Vermögensgrenze von 200'000 Franken überschritten werden, sofern die massgebende Einkommensgrenze eingehalten wird (Abs. 4).

Die Vollzugsbehörde setzt die Mietzinse nach dem *Grundsatz der Kostenmiete* mit Verfügung fest (§ 15 Abs. 1 WBFV). Empfängerinnen und Empfänger von staatlichen Leistungen legen die bewilligten Mietzinse in angemessener Weise auf die einzelnen Wohnungen um. Sie teilen Mietzinsanpassungen den Mieterinnen und Mietern schriftlich und begründet mit (Abs. 4). Die *Nebenkosten* für Heizung, Warmwasser und Treppenhausreinigung sowie die Benützungsgebühren für Antennenanschlüsse sind im bewilligten Mietzins nicht enthalten. Sie werden von der Vollzugsbehörde nicht kontrolliert und müssen gesondert ausgewiesen und abgerechnet werden. *Zusätzliche Leistungen* müssen besonders vereinbart und unabhängig von der Liegenschaftsrechnung abgerechnet werden (§ 16 Abs. 1 und 2 WBFV).

Ein freiwilliger Einkommensverzicht schlägt sich im *steuerbaren Einkommen* nieder. Das steuerbare Einkommen ist ein Kriterium, dass eine Person als potenzieller Mieter für solchen speziell geförderten Wohnraum qualifiziert. Zu beachten ist, dass solche Personen *zwar als Mieterinnen für vergünstigten Wohnraum qualifizieren, aber nicht automatisch einen Anspruch darauf haben*. Gemäss § 1 WBFG fördern Kanton und Gemeinden preisgünstige Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen, *soweit ein Mangel besteht*. Sie sind nicht verpflichtet, solchen Wohnraum Personen mit geringem Einkommen zur Verfügung zu stellen. Stehen keine solchen Wohnungen frei, kann die Leistung nicht beansprucht werden, auch wenn die Voraussetzungen hinsichtlich Einkommen, Wohnort, familiärer Situation usw. erfüllt sind. Der Entscheid, wer eine solche vergünstigte Wohnung erhält, liegt bei der Hauseigentümerschaft. Diese muss sich bei der Auswahl der Mieterschaften an das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot halten.

Das WBFVG sieht keine Anrechnung des hypothetischen Einkommens vor, so dass auch Personen, welche die Voraussetzungen erfüllen, aber mehr verdienen könnten, in den Genuss einer geförderten Wohnung kommen können.

## **E. Weitere bedarfsabhängige Leistungen**

### **I. Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter**

Gemäss § 18 Abs. 1 KJHG sorgen die Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Sie legen die Elternbeiträge fest und leisten eigene Beiträge (Abs. 2). Die Gemeinden können *bei der Festlegung der Elternbeiträge die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern berücksichtigen*. Die Elternbeiträge dürfen höchstens kostendeckend sein (Abs. 3). Die Eltern können sich für Betreuungsangebote ausserhalb der Familie direkt an ihre Wohngemeinde wenden und erhalten dort bei Bedarf finanzielle Unterstützung. Auch Eltern mit geringerem Einkommen sollen sich eine professionelle und qualitativ gute Kinderbetreuung leisten können. Viele Gemeinden bieten deshalb finanzielle Unterstützung. Diese ist je nach Gemeinde unterschiedlich. Als Beispiel zu nennen sei die Stadt Zürich, welche das steuerbare Einkommen als Bemessungsgrundlage für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern heranzieht (Art. 11 lit. a Abs. 1 VO KB). Der Verzicht auf Einkommen wird dementsprechend nicht sanktioniert. Der Kanton ist jedoch in dieser Materie nicht zuständig.

### **II. Zahnbehandlungen**

Im Kanton Zürich werden die Zähne der Schüler mindestens einmal im Jahr durch einen Zahnarzt untersucht. Diese Untersuchung ist obligatorisch. Die Kosten für diese Untersuchung zahlen die Gemeinden (§ 7 VSVZ). Erweist sich eine Behandlung als notwendig, werden die Eltern zwar informiert, jedoch besteht keine Behandlungspflicht (§ 8 VSVZ). Entscheiden sich die Eltern für eine Behandlung, tragen sie die Kosten, es sei denn, *die jeweilige Gemeinde gewähre einen Beitrag* (§ 9 Abs. 1 VSVZ). Bei Schülern mit Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung<sup>69</sup> leistet die Gemeinde einen Beitrag an die Kosten der Behandlung. Sie kann die Kosten voll übernehmen und den Kreis der Beitragsberechtigten ausdehnen (Abs. 2). Die Kostenbeteiligung kann nach Ermahnung der Eltern oder Besorger verweigert oder gekürzt werden, wenn die angeordneten vorbeugenden Massnahmen missachtet oder früher notwendige Behandlungen ohne triftigen Grund versäumt wurden (Abs. 3).

Der Kanton fördert auch die Zahnpflege für wenig bemittelte Erwachsene (§ 22 VSVZ), d.h. Personen mit Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung (§ 23 VSVZ). Er kann Subventionen an Gemeinden gewähren, die eine solche Volkszahnpflege einführen, und er kann eigene Einrichtungen schaffen. Die Gemeinde leistet

---

<sup>69</sup> Siehe zur Prämienverbilligung oben B.II.

dazu Beiträge an die Zahnarztkosten. Der Verzicht auf Einkommen wird dementsprechend nicht sanktioniert. Der Kanton ist jedoch in dieser Materie nicht zuständig.

### III. Pflege

Im Bereich der Pflegeleistungen erklärt das Pflegegesetz des Kantons Zürich *die Gemeinden sowohl bei der Sicherstellung des Bedarfs an Angeboten stationärer und ambulanter Pflegeversorgung als auch bei der Finanzierung für zuständig*.<sup>70</sup> Das Gesetz überlässt es den Gemeinden, weitergehende Leistungen an betroffene Personen vorzusehen.<sup>71</sup>

### IV. Transport mobilitätsbehinderter Personen

Personen mit Mobilitätsbehinderungen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, die wegen ihrer Behinderung das Angebot des öffentlichen Verkehrs nicht oder nur eingeschränkt nutzen können, haben Anspruch auf ergänzende individuelle Transportdienstleistungen (§ 22a Abs. 1 IEG).<sup>72</sup> Der Kanton übernimmt einen Teil der Kosten, wenn der Anspruch auf Fahrten besteht. *Die Beurteilung der finanziellen Verhältnisse einer mobilitätsbehinderten Person richtet sich nach dem steuerbaren Einkommen* (§ 16 Abs. 1 IEV). Ein hypothetisches Einkommen wird demnach nicht berücksichtigt. Es ist aber zu beachten, dass der öffentliche Verkehr trotz ablaufender Anpassungsfrist (Art. 22 BehiG)<sup>73</sup> in weiten Teilen noch nicht barrierefrei ausgestaltet ist und dass bei Menschen mit Mobilitätsbehinderungen ein «freiwilliger» Einkommensverzicht nicht leichtfertig angenommen werden darf.

## F. «Freiwilligkeit» beim Einkommensverzicht

### I. Schadenminderungspflicht und Zumutbarkeit

Das Prinzip der Schadenminderungspflicht verfolgt zwei Ziele: *die Gesellschaft vor übermässiger Belastung zu schützen und dem Wohl der versicherten Person zu dienen, indem es eigenverantwortliches Handeln stärkt und die Integration in die Gesellschaft fördert*. Die Schadenminderungspflicht ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz aus dem

---

<sup>70</sup> Siehe z.B. § 9 PG.

<sup>71</sup> Siehe z.B. § 12 Abs. 1 PG, § 13 Abs. 2 PG.

<sup>72</sup> Das IEG wird per 1. Januar 2024 vom Gesetz über den selbstbestimmten Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderung (Selbstbestimmungsgesetz, SLBG) vom 28. Februar 2022 und der Verordnung über den Transport von mobilitätsbehinderten Personen (TMV) abgelöst.

<sup>73</sup> Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3).

Bereich des Sozialversicherungsrechts<sup>74</sup> und ist in allen Zweigen und sämtlichen Verfahrensstadien anwendbar.<sup>75</sup>

Die Schadenminderungspflicht verlangt von der versicherten Person ein bestimmtes Verhalten, das aber für sie unzumutbar sein kann. *Unzumutbarkeit bildet die Grenze der Schadenminderungspflicht*: Sie wägt die Interessen der Allgemeinheit an einer möglichst sparsamen Verwendung der Mittel und die Interessen der betroffenen Person an einer möglichst freien, privaten Lebensgestaltung gegeneinander ab.<sup>76</sup>

Die Zumutbarkeit ist nicht gesetzlich definiert. Zumutbare Massnahmen müssen nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips gemäss Art. 5 BV

- *geeignet* sein, d.h. die Zielerreichung ermöglichen,
- *erforderlich* sein, d.h. die am wenigsten einschneidende Option darstellen,
- *verhältnismässig* sein, d.h. das Verhalten, das verlangt wird, im Licht des anvisierten Ziels rechtfertigen.<sup>77</sup>

Sowohl Schadenminderungspflicht als auch Zumutbarkeit sind immer *einzelfallbezogen*, d. h. nach den persönlichen Verhältnissen zu beurteilen. Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit, sind *objektive und subjektive Kriterien gesamthaft* zu würdigen, wobei es aber nicht darauf ankommt, wie die betroffene Person aus ihrer Optik den Sachverhalt beurteilt. Vielmehr bedeutet subjektiv in diesem Zusammenhang subjektbezogen: Es geht um Umstände, welche *der versicherten Person die an sich mögliche Pflichterfüllung unter einem objektiven Blickwinkel aussergewöhnlich* erschweren.<sup>78</sup> Solche Kriterien können insbesondere sein:

- Alter,
- familiäre Situation,
- körperliche, geistige oder psychische Besonderheiten.

Somit muss die Frage nach der «Freiwilligkeit» eines Einkommensverzichts über die Schadenminderungspflicht und die damit zusammenhängende Zumutbarkeit beantwortet werden.

Im Zusammenhang mit Leistungsansprüchen wird bei einem freiwilligen Einkommensverzicht regelmässig auf ein *hypothetisch erzielbares Einkommen* abgestellt. Um den Anspruch der Verhältnismässigkeit zu erfüllen, muss die Erzielung dieses hypo-

---

<sup>74</sup> BGE 140 V 267 E. 5.2.1: «Es stellt einen allgemeinen Grundsatz des Sozialversicherungsrechts dar, dass einem Leistungsansprecher im Rahmen der Schadenminderungspflicht Massnahmen zuzumuten sind, die ein vernünftiger Mensch in der gleichen Lage ergreifen würde, wenn er keinerlei Entschädigung zu erwarten hätte». Siehe auch BGE 133 V 504 E. 4.2; vgl. auch etwa CARIGIET/KOCH, Rz 534.

<sup>75</sup> Auch in der Verfassung findet man Grundlagen zur Schadenminderungspflicht: Art. 6 BV statuiert das eigenverantwortliche Handeln als Staatsgrundlage. Als konkretes Beispiel aus dem Sozialversicherungsrecht zu nennen ist Art. 16 AVIG, der eine Definition der zumutbaren Arbeit enthält; siehe etwa CARIGIET/KOCH, Rz 534.

<sup>76</sup> Zum Ganzen siehe Manual, 13.

<sup>77</sup> Siehe dazu Manual, 13.

<sup>78</sup> Zum Ganzen siehe Manual, 13.

thetischen Einkommens sachlich realistisch oder subjektiv zumutbar sein. Ein freiwilliger Einkommensverzicht kann in verschiedenen Rechtsgebieten relevant werden. Bei bedarfsabhängigen Sozialleistungen und ihrem engen Konnex zu den Sozialversicherungen bieten sich die Methoden im Bereich der EL und IV an.<sup>79</sup> Auch im nahehelichen Unterhalt wird mit hypothetischen Einkommen und der Zumutbarkeit gerechnet.<sup>80</sup>

## II. Sozialversicherungen

Einem Leistungsansprecher sind im Rahmen der Schadenminderungspflicht die Massnahmen im Allgemeinen zuzumuten, *die ein vernünftiger Mensch in der gleichen Lage ergreifen würde, wenn er keinerlei Entschädigung zu erwarten hätte*.<sup>81</sup> Dabei bestehen bei einer hohen Inanspruchnahme von Leistungen entsprechend hohe Anforderungen hinsichtlich der Schadenminderungspflicht.<sup>82</sup>

### 1. Ergänzungsleistungen

Im Bereich der Ergänzungsleistungen hat die versicherte Person *alles Zumutbare* vorzukehren, um den Existenzbedarf durch ein möglichst hohes Erwerbseinkommen selbst zu finanzieren.<sup>83</sup> Ein Verzicht auf Erwerbseinkommen liegt vor, wenn eine in der EL-Berechnung berücksichtigte Person *freiwillig* von der Ausübung einer möglichen und zumutbaren Erwerbstätigkeit absieht (Art. 11a Abs. 1 ELG).<sup>84</sup> Erwerbseinkünfte, auf die verzichtet wird, werden wie effektiv erzielte Erwerbseinkünfte als Einnahmen angerechnet. Personen, die *ohne zwingenden Grund* zu einem zu tiefen Lohn oder unentgeltlich erwerbstätig sind, verzichten auf Erwerbseinkünfte.<sup>85</sup> Einer Verletzung der Schadenminderungspflicht wird durch die Anrechnung fingierter Erwerbseinkünfte – in der Praxis als *hypothetisches Erwerbseinkommen* bezeichnet – Rechnung getragen (Art. 11a ELG).<sup>86</sup> Bei Altersrentnern und Invaliden mit Anspruch auf eine ganze Rente fällt die Anrechnung eines Verzichts auf Erwerbseinkommen von vornherein ausser Betracht.<sup>87</sup> Das widerspiegelt den gesetzgeberischen Willen, wonach diese Personenkategorien nicht arbeiten müssen bzw. können.

Teilinvaliden Personen verfügen über eine Resterwerbsfähigkeit: Nutzen sie diese nicht aus, verletzen sie die Schadenminderungspflicht, und ihnen wird ein *hypothetisches Erwerbseinkommen* angerechnet (Art. 14a ELG). Zur Vereinfachung des Verfahrens wird vermutet, dass es teilinvaliden Versicherten möglich und zumutbar ist, im Rahmen des von der IV-Stelle festgestellten verbliebenen Leistungsvermögens die in

---

<sup>79</sup> Siehe sogleich unten F.II.

<sup>80</sup> Siehe unten F.IV.

<sup>81</sup> BGE 140 V 267 E. 5.2.1; vgl. auch CARIGIET/KOCH, Rz 534; siehe auch oben F.I.

<sup>82</sup> BGE 140 V 267 E. 5.2.1.

<sup>83</sup> Vgl. CARIGIET/KOCH, Rz 534.

<sup>84</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 534.

<sup>85</sup> Zum Ganzen JÖHL/USINGER-EGGER, Rz 125.

<sup>86</sup> Siehe auch BBl 2016 7465, 7503; vgl. auch JÖHL/USINGER-EGGER, Rz 125.

<sup>87</sup> JÖHL/USINGER-EGGER, Rz 126; CARIGIET/KOCH, Rz 535.

Art. 14a ELV festgelegten Grenzbeträge zu erzielen.<sup>88</sup> Dieser Verzicht auf Erwerbseinkommen wird nur bei unter 60-jährigen teilinvaliden Personen angerechnet.<sup>89</sup>

Es gilt der Grundsatz, das mögliche Erwerbseinkommen unter Berücksichtigung der *Umstände des Einzelfalles* zu ermitteln. Im Gegensatz zur Invalidenversicherung, die von einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt ausgeht, sind insbesondere das Alter, die Sprachkenntnisse, die Ausbildung und die konkrete Arbeitsmarktlage zu berücksichtigen.<sup>90</sup> Kann belegt werden, dass qualitativ und quantitativ ausreichende Stellenbemühungen erfolglos blieben und kann nachgewiesen werden, dass das angerechnete hypothetische Erwerbseinkommen wegen der persönlichen Situation und der Arbeitsmarktlage nicht erzielt werden kann, muss die EL-Stelle dies anerkennen und auf dessen Anrechnung verzichten.<sup>91</sup>

Müssten sich Personen die schematisch festgelegten hypothetischen Erwerbseinkommen anrechnen lassen, welche diese aus invaliditätsfremden Gründen nicht erzielen können, hätte dies zur Folge, dass Art. 11a Abs. 11 ELG seines Sinnes entleert würde. Die Bestimmung schreibt nur die Anrechnung von Einkünften vor, auf die der Ansprecher *verzichtet* hat.<sup>92</sup> Die Vermutung des Art. 14a ELV kann daher von den betreffenden Rentenberechtigten durch den *Beweis des Gegenteils* widerlegt werden, wofür sie objektive *und subjektive Umstände* geltend machen können, welche die Realisierung eines Erwerbseinkommens verhindern oder erschweren. Es können Gründe berücksichtigt werden, welche für die Bemessung der Invalidität unerheblich waren.<sup>93</sup> Folgende Einflussfaktoren können von Bedeutung sein, welche sich an der Arbeitslosenversicherung orientieren:<sup>94</sup>

- Alter,
- mangelnde Ausbildung oder Sprachkenntnisse,
- persönliche Umstände,
- Arbeitsmarkt,
- lange Abwesenheit vom Arbeitsmarkt,
- Betreuungsaufgaben.

Gesundheitliche Gründe können hier nicht vorgebracht werden, denn diese sind bereits in der Invaliditätsbemessung der IV-Stelle enthalten.

Bei *nicht invaliden Ehegatten* wird im Einzelfall abgeklärt, welches Erwerbseinkommen sie aufgrund ihrer Fähigkeiten erwirtschaften könnten.<sup>95</sup> Bei der Ermittlung einer

---

<sup>88</sup> BGE 117 V 153 E. 2c.

<sup>89</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 537; JÖHL/USINGER-EGGER, Rz 137.

<sup>90</sup> BGE 140 267 E. 5.3; CARIGIET/KOCH, Rz 539.

<sup>91</sup> BGE 140 267 E. 5.3.

<sup>92</sup> BGE 117 V 202.

<sup>93</sup> Zum Ganzen CARIGIET/KOCH, Rz 543.

<sup>94</sup> BGE 117 V 153 E. 2c; siehe auch ZAK 1984, S. 98 E. 2b; siehe auch BGE 140 V 267; CARIGIET/KOCH, Rz 543; JÖHL/USINGER-EGGER, Rz 131 f., 134.

<sup>95</sup> Vgl. dazu JÖHL/USINGER-EGGER, Rz 129.

allfälligen zumutbaren Erwerbstätigkeit des Ehegattens ist der konkrete Einzelfall unter Anwendung familienrechtlicher Grundsätze (vgl. Art. 163 ZGB) zu berücksichtigen.<sup>96</sup>

Es muss in jedem *Einzelfall* geprüft werden,

- ob von dem nicht invaliden Ehegatten unter den gegebenen Umständen verlangt werden kann, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen,
- zu wie viel Prozent es ihm zumutbar ist, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen
- und wie hoch der Lohn wäre, den er bei gutem Willen erzielen könnte.<sup>97</sup>

Bei der Klärung der Frage, ob ein hypothetisches Einkommen zu berücksichtigen ist, sind folgende Faktoren zu berücksichtigen:<sup>98</sup>

- Alter,
- Abwesenheit vom Berufsleben,
- Gesundheitszustand,
- Pflege- und Betreuungsaufgaben,
- Kinderbetreuung,
- Sprachkenntnisse,
- konkrete Arbeitsmarktlage.

Die Höhe des anzurechnenden hypothetischen Erwerbseinkommens bei nichtinvaliden Ehegatten ist nicht geregelt. Die EL-Stelle muss ihr hypothetisches Erwerbseinkommen *im Einzelfall* abklären.<sup>99</sup> In einem ersten Schritt wird festgelegt, welcher *Beschäftigungsumfang* in Prozenten dem Ehegatten zumutbar ist. Als Zweites wird – in der Regel anhand der Durchschnittslöhne gemäss der LSE – die *Höhe des zumutbaren Erwerbseinkommens* festgelegt. Neben den persönlichen und beruflichen Faktoren wie Ausbildung, bisherige Tätigkeiten und persönlichen Umständen ist auch die Zahl der Arbeitssuchenden zu berücksichtigen.<sup>100</sup> Die Abklärung der lokal massgebenden Verhältnisse kann zum Beispiel durch Befragung der kantonalen Arbeitsmarktbehörde erfolgen.<sup>101</sup>

## 2. Invalidenversicherung

Auch in der Invalidenversicherung wird mit *hypothetischen Einkommen* operiert. Beim Einkommensvergleich zum Zweck der Invaliditätsgradbemessung *bei Erwerbstätigen* wird das Einkommen, das die versicherte Person vor Eintritt des Gesundheitsschadens *hätte erzielen können*, verglichen mit dem Einkommen, das sie nach Eintritt der Invalidität und nach Durchführung der medizinischen Behandlung und allfälliger Einglie-

---

<sup>96</sup> Urteil 9C\_719/2020 des Bundesgerichts vom 4. Januar 2022, E. 4.1.

<sup>97</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 554.

<sup>98</sup> Z.B. Urteil 9C\_719/2020 des Bundesgerichts vom 4. Januar 2022, E. 4.1; BGE 142 V 12 E. 3.2; siehe ausführlich dazu CARIGIET/KOCH, Rz 556 ff. m.w.H. zur Rechtsprechung.

<sup>99</sup> CARIGIET/KOCH, Rz 563.

<sup>100</sup> Zum Ganzen CARIGIET/KOCH, Rz 564.

<sup>101</sup> Urteil 8C\_172/2007 des Bundesgerichts vom 6. Februar 2008; CARIGIET/KOCH, Rz 564.

derungsmassnahmen durch eine ihr zumutbare Tätigkeit bei ausgeglichener Arbeitsmarktlage *erzielen könnte* (Art. 16 ATSG).<sup>102</sup> Regelmässig werden für die Bestimmung der Vergleichseinkommen *die Daten der LSE* herangezogen (Art. 25 Abs. 3 IVV).<sup>103</sup>

Beim Einkommen, das die versicherte Person ohne den Eintritt des Gesundheitsschadens verdienen könnte, wird regelmässig auf das zuvor erzielte Einkommen abgestellt. Falls sich die Person aus «freien Stücken» mit einem geringeren Einkommen begnüge, so ist ihr das zuzurechnen.<sup>104</sup> Die Berufung auf die «Freiwilligkeit» versagt, wenn die versicherte Person aus den typischen sogenannten invaliditätsfremden Gründen<sup>105</sup> auf ein deutlich unterdurchschnittliches Einkommen kommt.<sup>106</sup> In diesem Fall wird die Einkommenshöhe korrigiert.

Im Unterschied zu den Ergänzungsleistungen *berücksichtigt die IV die Arbeitsmarktlage und die sogenannten «invaliditätsfremden Faktoren» nicht*.<sup>107</sup> Die Arbeitsmarktlage wurde bewusst ausgeklammert, um die gesundheitsbedingte Erwerbsunfähigkeit von *der konjunkturbedingten Erwerbslosigkeit abzugrenzen*.<sup>108</sup> Die Absicherung des sozialen Risikos der Erwerbslosigkeit fällt der Arbeitslosenversicherung zu.<sup>109</sup> Die Erwerbslosigkeit aus invaliditätsfremden Gründen wie Alter, mangelnde Ausbildung oder Verständigungsschwierigkeiten vermag keinen Rentenanspruch zu begründen.<sup>110</sup>

---

<sup>102</sup> Diese Methode wird bei *voll erwerbstätigen Versicherten* angewendet. Für Personen die teil- oder nichterwerbstätig sind, finden andere Methoden Anwendung. Der Erwerbsstatus kann empirisch oder normativ entschieden werden. Beim empirischen Vorgehen wird geprüft, was die Person ohne gesundheitliche Beeinträchtigung bei sonst unveränderten Umständen tun würde. Ein wichtiger Hinweis ist dabei jene Tätigkeit, die bei Eintritt der Gesundheitsschädigung nachgegangen wurde, sowie die Dauer dieser Tätigkeit. Beim normativen Ansatz wird gefragt, welche Erwerbstätigkeit einer Person zumutbar wäre, wenn sie keinen Gesundheitsschaden hätte. Das Bundesgericht hat in konstanter Rechtsprechung entschieden, dass *nicht auf die normative Zumutbarkeit* abzustellen ist, sondern auf die überwiegende Wahrscheinlichkeit, mit welcher eine Tätigkeit tatsächlich ausgeübt, bzw. nicht ausgeübt würde. Vgl. Urteil 9C\_406/2011 des Bundesgerichts vom 9. Juli 2012, E. 5.1. In Urteil 9C\_49/2008 des Bundesgerichts vom 28. Juli 2008, E. 3.3 stützt das Bundesgericht seine Rechtsprechung auf das Beispiel einer vermögenden Person, welche von ihrem Vermögen leben könnte und keine Erwerbstätigkeit ausüben müsste. Sie müsste im Falle einer gesundheitlichen Beeinträchtigung als invalid gelten, weil ihr eine Beschäftigung zugemutet werden könnte, auch wenn sie im hypothetischen Gesundheitsfall gar keine Erwerbstätigkeit ausüben würde. Siehe dazu; Die Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung bei Teilerwerbstätigkeit, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Jans (12.3960 "Schlechterstellung von Teilerwerbstätigen in der Invalidenversicherung") vom 28. September 2012, 1. Juli 2015, Ziff. 2.1.

<sup>103</sup> Ausführlich zur Invaliditätsbemessung bei Unselbständigerwerbenden und der LSE GÄCHTER/EGLI/MEIER/FILIPPO, Rz 293 ff.

<sup>104</sup> Die Abgrenzung fällt nicht immer leicht, wie das Beispiel eines Versicherten zeigt, der sich aufgrund seines ängstlichen und unsicheren Charakters mit einem unterdurchschnittlichen Lohn begnüge und auf die Hilfe Dritter (z.B. gewerkschaftliche Unterstützung verzichtete) zur Geltendmachung eines höheren Lohnes verzichtete. Urteil 8C\_759/2017 des Bundesgerichts vom 8. Mai 2018, E. 3.2.3.1

<sup>105</sup> Z.B. geringe Schulbildung, fehlende berufliche Ausbildung, mangelnde Sprachkenntnisse.

<sup>106</sup> GÄCHTER/EGLI/MEIER/FILIPPO, Rz 298.

<sup>107</sup> Siehe oben zu den Ergänzungsleistungen C.II.

<sup>108</sup> Siehe ausführlich dazu GÄCHTER/EGLI/MEIER/FILIPPO, Rz 11 ff.

<sup>109</sup> GÄCHTER/EGLI/MEIER/FILIPPO, S. 291.

<sup>110</sup> BGE 107 V 17 E. 2c; GÄCHTER/EGLI/MEIER/FILIPPO, Rz 40.

Die invaliditätsfremden Gründe wurden *bewusst* ausgeklammert, weil *nur die Erwerbsunfähigkeit, die auf gesundheitliche Gründe zurückzuführen ist*, berücksichtigt werden sollen.<sup>111</sup>

Auch die Zumutbarkeit spielt eine Rolle:<sup>112</sup> Es sollen die gesamten objektiven<sup>113</sup> und subjektiven Gegebenheiten des Einzelfalles berücksichtigt werden.<sup>114</sup> Im Bereich der Invalidenversicherung sind dies aber hauptsächlich gesundheitliche Faktoren.<sup>115</sup> Wie erwähnt, werden invaliditätsfremde Faktoren grundsätzlich nicht berücksichtigt. Zu beachten sind namentlich auch grundrechtliche Aspekte wie die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 Abs. 1 BV), die Berufsausübungsfreiheit (Art. 27 BV) und die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV).<sup>116</sup>

### III. Wirtschaftliche Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz: Sie umfasst die Massnahmen zur Verhinderung von Armut und fördert die soziale und wirtschaftliche Integration bedürftiger Personen. Das Recht auf wirtschaftliche und persönliche Hilfe haben alle Menschen, die sich in einer *persönlichen Notsituation* befinden oder sonst nicht in der Lage sind, für sich oder den Unterhalt ihrer Familie aufzukommen. Die Sozialhilfe ist *subsidiär* (vgl. § 2 Abs. 2 SHG, § 19 SHG), auch gegenüber der Selbsthilfe. Wer objektiv in der Lage wäre, sich – insbesondere durch Annahme einer zumutbaren Arbeit – aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel zu verschaffen, erfüllt die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Sozialhilfe nicht.<sup>117</sup> Im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe können die Leistungen gekürzt werden, wenn die hilfeschende Person eine ihr zugewiesene zumutbare Arbeit nicht annimmt (§ 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 4 SHG). Die Weigerung, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, kann sogar zur Einstellung von Leistungen führen (§ 24a Abs. 1 lit. a SHG).

Als *zumutbar* ist diejenige Arbeit zu betrachten, die – ausgerichtet auf die berufs- und ortsüblichen Bedingungen – den Fähigkeiten der betroffenen Person angemessen ist, wobei das Arbeitsangebot ihr Fähigkeits- und Fertignivea auch unterschreiten darf. Das Bundesgericht zieht für den Begriff der «zumutbaren Arbeit» die arbeitslosenversicherungsrechtliche Umschreibung (Art. 16 Abs. 2 AVIG) hilfsweise heran:<sup>118</sup> «Danach muss eine Arbeit den berufs- und ortsüblichen Bedingungen entsprechen, angemessen Rücksicht auf die Fähigkeiten und bisherigen Tätigkeiten der unterstützten Person nehmen und ihren persönlichen Verhältnissen und dem Gesundheitszustand angemessen sein. Ein Arbeitsangebot kann dabei das Fähigkeits- und Fertignivea der betroffenen Person auch unterschreiten; diese darf bloss nicht überfordert werden.»

---

<sup>111</sup> GÄCHTER/EGLI/MEIER/FILIPPO, Rz 67 m.w.H.

<sup>112</sup> GÄCHTER/EGLI/MEIER/FILIPPO, *passim*.

<sup>113</sup> KSIR, Rz 3401.

<sup>114</sup> Vgl. BGE 113 V 22 E. 4a; vgl. auch GÄCHTER/EGLI/MEIER/FILIPPO, Rz 734, 777.

<sup>115</sup> KSIR, Rz 3402.

<sup>116</sup> GÄCHTER/EGLI/MEIER/FILIPPO, Rz 734 m.w.H.

<sup>117</sup> Urteil 8C\_930/2015 des Bundesgerichts vom 15. April 2016, E. 4.1; BGE 130 I 71.

<sup>118</sup> BGE 130 I 71 E. 5.3.

Ferner darf die in Aussicht genommene Arbeit die Wiederbeschäftigung der betroffenen Person in ihrem angestammten Beruf nicht wesentlich erschweren.<sup>119</sup>

In Bezug auf die Frage, ob von einer *alleinerziehenden Person* verlangt werden darf, dass sie einer Erwerbstätigkeit nachgeht bzw. sich um eine solche bemüht, finden die diesbezüglich vom Bundesgericht *im Scheidungsrecht entwickelten Grundsätze in sozialhilferechtlichen Angelegenheiten keine Anwendung*. In der Sozialhilfepraxis wird der Grundsatz vertreten, dass bei einer alleinerziehenden Person die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Mitwirkung bei einem Integrationsprogramm vor dem dritten Altersjahr des Kindes nicht verlangt werden kann, bei mehreren Kindern, bis das letzte eingeschult wurde. Zwar kann die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und die damit verbundene Übernahme der Fremdbetreuungskosten teilweise auch dazu führen, dass insgesamt keine signifikante Verbesserung der wirtschaftlichen Eigenversorgung erreicht werden kann. Trotzdem gilt im Bereich der Sozialhilfe im Sinn der längerfristigen Sicherung der Integration in die Arbeitswelt eine solche Tätigkeit als zumutbar und kann verlangt werden.<sup>120</sup>

#### IV. Nachehelicher Unterhalt

Auch bei der Bestimmung des nachehelichen Unterhalts wird auf hypothetische Einkommen abgestellt.<sup>121</sup> Hypothetische Erwerbseinkommen dürfen nur aufgerechnet werden, wenn deren Erzielung *aufgrund der konkreten Umstände zumutbar* ist. Bei der Zumutbarkeit handelt es sich um eine Rechtsfrage, sodass hier die bundesgerichtlichen Grundsätze von besonderer Bedeutung sind. In der Praxis stellt sich die Frage der Zumutbarkeit in der Regel entweder bei Kinderbetreuungspflichten oder wenn es um die Frage geht, ob nach einer langjährigen Ehe mit «klassischer» Rollenteilung die Wiederaufnahme bzw. Ausdehnung der Erwerbstätigkeit aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht zugemutet werden kann.<sup>122</sup>

Ein hypothetisches Einkommen ist dann anzurechnen, wenn die Person bei gutem Willen und hinreichender Anstrengung mehr verdienen könnte.<sup>123</sup> Damit ein Einkommen überhaupt oder in höherem Umfang angerechnet werden kann als das tatsächlich erzielte, genügt es nicht, dass der betroffenen Partei weitere Anstrengungen zugemutet werden können, sondern es muss *sowohl zumutbar als auch möglich sein, aufgrund*

---

<sup>119</sup> Siehe dazu Sozialhilfehandbuch Ziff. 2.1, abrufbar unter <https://www.zh.ch/de/soziales/sozialhilfe/sozialhilfehandbuch/flexdata-definition/5-allgemeines-zur-sozialhilfe/5-1-grundsaeetze-in-der-sozialhilfe-und-ziele/5-1-03-subsidiaritaetsprinzip-in-der-sozialhilfe.html>.

<sup>120</sup> Urteil VB.2013.00259 des VGer ZH vom 14. Juni 2013, E. 4.1.

<sup>121</sup> AEBI-MÜLLER, S. 9; GLOOR/SPYCHER, Art. 125 ZGB N 4a.

<sup>122</sup> Zum Ganzen AEBI-MÜLLER, S. 4.

<sup>123</sup> Urteil 5A\_747/2020 des Bundesgerichts vom 29. Juni 2021, E. 4.2.3; BGE 144 III 481 E. 4.7.6 ff.; BGE 128 III 4 E. 6; siehe auch GLOOR/SPYCHER, Art. 125 ZGB N 15. Typische Anwendungsbereiche des hypothetischen Einkommens sind etwa die freiwillige Kündigung durch den Arbeitnehmer, der Stellenwechsel, die Reduktion des Arbeitspensums oder von Überstunden, die Aufnahme einer Hobby-Tätigkeit, die vorzeitige Pensionierung, der Beginn einer selbständigen Erwerbstätigkeit, die Aufgabe einer Nebentätigkeit, nicht bewiesene Arbeitsunfähigkeit. Siehe dazu BGE 143 III 233 E. 3.4; Urteil 5A\_590/2009 des Bundesgerichts vom 6. Januar 2010, E. 3.1.1; AFFOLTER, Fn 11.

dieser Anstrengungen tatsächlich ein höheres Einkommen zu erzielen.<sup>124</sup> Diese zwei Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.<sup>125</sup> Umgekehrt muss nicht immer auch als zumutbar angesehen werden, was tatsächlich möglich ist.<sup>126</sup>

Im Rahmen des Kindesunterhalts (Art. 285 ZGB) setzt die Rechtsprechung einen *strengen Massstab an die Zumutbarkeit*,<sup>127</sup> gerade bei engen wirtschaftlichen Verhältnissen.<sup>128</sup> Dem Pflichtigen kann ein hypothetisches Einkommen gestützt auf einen Beruf angerechnet werden, der ihm nach den Regeln des Sozialversicherungsrechts nicht zumutbar wäre.<sup>129</sup>

Bei der Ermittlung des hypothetischen Erwerbseinkommens kann auf Tabellen wie die LSE zurückgegriffen werden.<sup>130</sup> Es darf aber nicht allein auf eine Statistik abgestellt werden, sondern es sind *sämtliche Umstände des Einzelfalles* wie Bildungsstand, Gesundheit, Alter etc. mitzubersichtigen.<sup>131</sup> Bei nach Wirtschaftszweigen und Anforderungsniveau differenzierenden Lohnstatistiken wie etwa der LSE sind entsprechend alle für die geltend gemachte Einreihung erforderlichen Tatsachengrundlagen zu behaupten respektive zu begründen.<sup>132</sup> Auszugehen ist vom Medianlohn, welcher nach oben oder unten anzupassen ist, sofern der konkret zu beurteilende Fall Besonderheiten aufweist, welche bei den statistischen Grundlagen – etwa den Regressanalysen für den Lohnrechner – nicht berücksichtigt worden sind.<sup>133</sup>

Sind betreuungsbedürftige Kinder vorhanden, findet für die Beurteilung der Zumutbarkeit die sogenannte *Schulstufenregel* Anwendung: Danach ist «für den Normalfall dem hauptbetreuenden Elternteil ab der (je nach Kanton mit dem Kindergarten- oder mit dem eigentlichen Schuleintritt erfolgenden) obligatorischen Beschulung des jüngsten Kindes eine Erwerbsarbeit von 50%, ab dessen Eintritt in die Sekundarstufe I eine solche von 80% und ab dessen Vollendung des 16. Lebensjahres [ein] Vollzeiterwerb zuzumuten».<sup>134</sup> Dabei handelt es sich aber nur um den Ausgangspunkt der richterlichen

---

<sup>124</sup> BGE 137 III 118 E. 2.3; BGE 128 III 4 E. 4a; BGE 127 III 136 E. 2a; AFFOLTER, S. 834.

<sup>125</sup> BGE 137 III 118 E. 2.3.

<sup>126</sup> Urteil 5C\_139/2005 des Bundesgerichts vom 28. Juli 2005, E. 1.2; AFFOLTER, S. 834.

<sup>127</sup> Urteil 5A\_743/2017 des Bundesgerichts vom 22. Mai 2019, E. 5.3.2.

<sup>128</sup> Urteil 5A\_764/2017 des Bundesgerichts vom 7. März 2018, E. 3.2; Urteil 5A\_806/2016 vom 22. Februar 2017, E. 4.2; FOUNTOULAKIS, Art. 285 N 18.

<sup>129</sup> BGE 137 III 118 E. 3.1, Urteil 5A\_400/2017 des Bundesgerichts vom 11. August 2017, E. 3.3.1; Urteil 5A\_891/2013 des Bundesgerichts vom 12. März 2014, E. 4.1.2; FOUNTOULAKIS, Art. 285 N 18.

<sup>130</sup> BGE 137 III 118 E. 3.2; z.B. auch Urteil 5A\_547/2008 des Bundesgerichts vom 19. Juni 2009, E. 3.3. Als mögliche Quellen kommen in Betracht: die LSE; Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Lohnbuch Schweiz 2023, Zürich 2023; Kaufmännischer Verband Schweiz, Lohnempfehlungen 2024; Bundesamt für Statistik, Salarium – Statistischer Lohnrechner; allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge; Auskünfte von Branchenverbänden und Personalvermittlern; Personalgesetz bzw. Lohnsystem des Kantons; Online-Lohnberechnungstools. Siehe AFFOLTER, Fn 75.

<sup>131</sup> Urteil 5A\_751/2011 des Bundesgerichts vom 22. Dezember 2011, E. 3.3.3; GLOOR/SPYCHER, Art. 125 ZGB N 7.

<sup>132</sup> AFFOLTER, S. 842.

<sup>133</sup> Urteil 5A\_435/2019 des Bundesgerichts vom 19. Dezember 2019, E. 4.1.2 f.; AFFOLTER, S. 842.

<sup>134</sup> BGE 144 III 481 E. 4.7.6; siehe auch AEBI-MÜLLER, S. 6.

Ermessensausübung. Faktoren wie schulische oder ausserschulische Betreuungsangebote spielen im Hinblick auf Verfügbarkeit oder Fehlen ebenfalls eine Rolle.<sup>135</sup>

## V. Gemeinsamkeiten und Praktikabilität der verschiedenen Methoden

Die Vorgehensweisen zur Ermittlung eines hypothetischen Erwerbseinkommens weisen folgende *Gemeinsamkeiten* auf:

- Abstellen des hypothetischen Einkommens auf statistische Werte (z.B. LSE),
- Zumutbarkeit,
- Einzelfallgerechtigkeit.

*Ausgangspunkt für die Ermittlung des hypothetischen Einkommens* ist (meistens aber nicht immer) ein *statistisch erhobener Lohn*. Bereits mit der Wahl der LSE-Tabelle (z.B. Unterscheidung nach Geschlecht, Region, Kompetenzniveau etc.) kann auf die besonderen Umstände des Einzelfalls eingegangen werden. Eine weitere Gemeinsamkeit der drei Vorgehensweise sind die besonderen Umstände des Einzelfalls: In der IV liegt verständlicherweise der Fokus auf der gesundheitlichen Einschränkung, wobei aber alle anderen sogenannten «invaliditätsfremden» Gründe mehr oder minder ausgeschlossen werden. Ein analoges Vorgehen wie in der IV ist aus diesem Grund wenig geeignet, da es um *erwerbliche Einschränkungen im Zusammenhang mit Gesundheitsschäden* geht.

Die Methode der Anrechnung eines hypothetischen Erwerbseinkommens bei teilinvaliden Personen in der EL berücksichtigt zwar invaliditätsfremde Gründe, doch handelt es sich hier *ebenfalls um Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen*, weshalb auch dieses Vorgehen als wenig geeignet erscheint. Im Rahmen einer Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)<sup>136</sup> wurde zurecht darauf hingewiesen, dass kein hypothetisches Einkommen angerechnet werden dürfe, wenn dies zum Bezug von Sozialhilfe führen würde. Eine entsprechende Gesetzesbestimmung wurde von der SKOS ausdrücklich gewünscht: Der verfassungsrechtliche Auftrag der AHV und IV (Art. 112 BV) schliesse Korrekturen aus, welche die Existenzsicherungsfunktion schmälern oder untergraben.

Die Eignung der Methodik beim nahehelichen Unterhalt ist ebenfalls fraglich: Diese Unterhaltspflicht beruht auf einem *Verhältnis zwischen Privatpersonen* – und nicht wie

---

<sup>135</sup> BGE 144 III 481 E. 4.7.7; Urteil 5A\_632/2018 des Bundesgerichts vom 21. Januar 2019, E. 3.3 (keine Möglichkeit der Mutter, beim aktuellen Arbeitgeber den Beschäftigungsgrad zu erhöhen); Urteil 5A\_830/2018 des Bundesgerichts vom 21. Mai 2019 (gesundheitliche Beeinträchtigung eines der Kinder und fehlende berufliche Integration der Mutter); Urteil 5A\_327/2018 des Bundesgerichts vom 17. Januar 2019 (besondere Belastung der obhutsberechtigten Mutter, weil der Vater sein Besuchsrecht nicht ausübt); siehe auch AEBI-MÜLLER, S. 6.

<sup>136</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Bern 2016, Ziff. 3.

im Zusammenhang mit bedarfsabhängigen Sozialleistungen zwischen Staat und Privaten – welche kraft Ehe zumindest für eine gewisse Zeit eine via Zivilrecht geregelte Lebensgemeinschaft gebildet haben.

Punktuell – v.a. in Bezug auf die Verwendung von statistischen Lohnangaben, der Zumutbarkeit, der Einzelfallgerechtigkeit – kann durchaus auf die oben dargelegten Methoden und Vorgehensweisen zurückgegriffen werden. *Sie dienen aber mehr als Orientierungshilfen für ein mögliches Vorgehen.* Angezeigt ist eine eigene Vorgehensweise,<sup>137</sup> welche alle Gruppen miteinschließt, d.h. Personen mit und ohne gesundheitliche Einschränkungen, Verheiratete, Alleinstehende, im Konkubinat lebende, Personen mit Kindern und Kinderlose, Selbständigerwerbende und Gründer, Personen in atypischen Arbeitsverhältnissen usw. unter Berücksichtigung der rechtsstaatlichen Grundsätze. Zudem darf der Sinn und Zweck der bedarfsabhängigen Sozialleistungen nicht ausgehöhlt werden.<sup>138</sup>

Welche Gründe einen Einkommensverzicht im Detail zu rechtfertigen vermögen, ist letztendlich ein politischer Entscheid. Es gilt zu beachten, dass eine *Reduktion des Arbeitspensums oder der gänzliche Verzicht der Ausübung einer Erwerbstätigkeit aus mannigfaltigen Gründen* geschehen kann und dass gerade etwa im Bereich der Care-Arbeit (z.B. zur Betreuung von älteren Menschen oder Menschen mit Behinderungen) oft die Sozialwerke entlastet werden, weil Angehörige Pflege- und Betreuungsaufgaben wahrnehmen, auf die die pflege- und betreuungsbedürftige Person sonst einen staatlichen Anspruch hätte bzw. diesen bei Dritten einkaufen müssen.<sup>139</sup> Lediglich die Berücksichtigung von gesetzlichen Betreuungspflichten ist im heutigen System zu kurz gedacht.

Unter Umständen sind Personen *bloss vorübergehend und punktuell* auf Bedarfsleistungen angewiesen – weil sie eine Aus- oder Weiterbildung machen oder ein eigenes Unternehmen aufbauen – erwirtschaften aber dann zu einem späteren Zeitpunkt ein höheres Einkommen, welches wiederum zu mehr Steuereinnahmen und höheren Sozialversicherungsbeiträgen führen kann. Hier gilt sorgfältig zu prüfen, inwiefern bei solchen Fällen von hypothetischen Einkommen ausgegangen werden soll. Die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens soll dem Sinn und Zweck der jeweiligen bedarfsabhängigen Sozialleistung entsprechen.

Weitere Gründe für eine Reduktion des Arbeitspensums können karitative Tätigkeiten, Freiwilligenarbeit in Vereinen oder auch politische Tätigkeiten sein. Deshalb gilt es auch diesbezüglich sorgfältig zu prüfen, welche Gründe einen Einkommensverzicht zu rechtfertigen vermögen sollen und welche nicht.

Bedarfsabhängige Sozialleistungen dienen der Prävention einer Sozialhilfeabhängigkeit. Es gilt zu verhindern, dass Menschen wegen der Anrechnung eines hypothetischen Einkommens in die Sozialhilfe abrutschen. Überhaupt gilt es zu berücksichtigen, dass

---

<sup>137</sup> Siehe dazu auch G.II.1.

<sup>138</sup> Siehe unten G.II.1.

<sup>139</sup> Was wiederum zu einem schnelleren Vermögensverzehr und somit zu einem früheren Anspruch auf Ergänzungsleistungen führen kann; siehe auch G.II.1.

in einem so eng vernetzen System wie den bedarfsabhängigen Sozialleistungen Einsparungen an einem Ende zu vermehrten Ausgaben am anderen Ende führen können.

## VI. Exkurs: Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen des Kantons Basel-Stadt

Mit dem SoHaGe hat der Kanton Basel-Stadt *die Voraussetzungen für den Erhalt bedarfsabhängiger Sozialleistungen koordiniert und harmonisiert*. Es handelt sich dabei um ein *Rahmengesetz*, das die Ziele, die Definitionen, den Anwendungsbereich sowie die Prinzipien der Harmonisierung festhält. Harmonisiert werden Begriffe und Verfahren betreffend die bedarfsabhängigen, der Sozialhilfe vorgelagerten Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt. Es regelt insbesondere die Grundsätze für die Alimentenbevorschussung, die Ausbildungsbeiträge, die Betreuungsbeiträge für Eltern vorschulpflichtiger Kinder, die Mietzinsbeiträge, die Prämienverbilligung, die Beiträge an die Tagesbetreuung und die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und Pflegefamilien (§ 1 Abs. 1 SoHaG).<sup>140</sup>

Der § 19 der zugehörigen Verordnung (SoHaV) sieht die *Anrechnung eines hypothetischen Erwerbseinkommens vor, wenn von einem Verzicht auf ein Erwerbseinkommen auszugehen ist*. Ein Verzicht auf Erwerbseinkommen wird dann angenommen, wenn *kein Erwerbstätigkeitssurrogat und/oder kein Rechtfertigungsgrund vorliegt*<sup>141</sup> und bei unselbstständig erwerbenden Personen der Erwerbstätigkeitsgrad gemäss § 24 Abs. 1 lit. a und b SoHaV<sup>142</sup> bzw. bei selbstständig erwerbenden Personen das jährliche Mindesterwerbseinkommen gemäss § 25 SoHaV<sup>143</sup> nicht erreicht wird.

---

<sup>140</sup> Siehe auch Ratschlag und Entwurf betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen/SoHaG), des Regierungsrates BS, WSD/P071592, Basel, 17. Oktober 2007.

<sup>141</sup> Als Rechtfertigungsgründe gelten (§ 23 SoHaV) etwa das Alter, Erziehungs- und Betreuungsaufgaben gegenüber Kindern unter 16 Jahren (u.a. eigene Kinder, Enkel-, Stief- oder Adoptivkinder), das Absolvieren einer Erstausbildung oder einer Vollzeitweiterbildung, Krankheit oder Unfall bzw. der Bezug von Taggeldern, die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, die Aussteuerung oder der Bezug von Sozialhilfe, der Zuzug aus dem Ausland, erfolglose Bemühungen um Arbeit, Schwangerschaft.

<sup>142</sup> Liegt kein Erwerbstätigkeitssurrogat und/oder kein Rechtfertigungsgrund gemäss § 23 SoHV vor, wird bei einer unselbstständig erwerbenden Person ein hypothetisches Erwerbseinkommen angerechnet, wenn eine allein stehende/allein erziehende Person nicht mindestens einer Erwerbstätigkeit von 80% nachgeht; wenn Partnerinnen bzw. Partner einer ehelichen Gemeinschaft, einer registrierten Partnerschaft oder einer gefestigten faktischen Lebensgemeinschaft zusammen nicht mindestens einer Erwerbstätigkeit von 160% nachgehen. Die Erwerbstätigkeitsaufteilung ist Sache des Paares, wobei keine der beiden Personen mehr als 100% erwerbstätig sein kann. Als hypothetisches Erwerbseinkommen wird die Differenz (in Prozenten) zwischen der effektiven Erwerbstätigkeit und dem Mindesterwerbstätigkeitsgrad (80 bzw. 160%) angerechnet. 100% entsprechen dabei einem jährlichen Mindesterwerbseinkommen von Franken 36'000 (netto).

<sup>143</sup> Liegt kein Erwerbstätigkeitssurrogat und/oder kein Rechtfertigungsgrund vor, wird einer alleinstehenden/alleinerziehenden selbstständig erwerbenden Person mindestens ein hypothetisches Erwerbseinkommen von jährlich Franken 28'800 (netto) (80% von Franken 36'000) angerechnet; selbstständig erwerbenden Partnerinnen bzw. Partnern einer ehelichen Gemeinschaft, einer registrierten Partnerschaft oder einer gefestigten faktischen Lebensgemeinschaft zusammen ein jährliches Erwerbseinkommen von Franken 57'600 (netto) (2 × Franken 28'800) angerechnet. Die Erwerbstätigkeitsaufteilung ist Sache des Paares, wobei jede der beiden Personen mindestens einen Beitrag von Franken 21'600 (netto) zu leisten hat.

Ziel des Harmonisierungsgesetzes ist

- die Vereinheitlichung der Haushaltsdefinition,
- die Vereinheitlichung der unterschiedlichen Einkommensberechnungen,
- die Koordination der einzelnen Leistungsgrenzen,
- die Eliminierung von Armutfallen in einzelnen Systemen,
- die Verbesserung des Zusammenspiels der einzelnen Systeme

Das SoHaG schafft zudem *Anreize zur Generierung von mehr Einkommen*, d.h. bei zusätzlichem Einkommen wird nicht gleich jeder Franken durch sinkende Leistungen kompensiert, sondern Ziel ist, dass mit steigendem Einkommen kontinuierlich auch die Kurve des verfügbaren Einkommens steigt.<sup>144</sup>

Einerseits vermag ein solches Gesetz den Berechnungsaufwand für die einzelnen Bedarfsleistungen zu senken und trägt zu einer verbesserten Koordination der einzelnen Leistungen bei. Dennoch *muss für jede bedarfsabhängige Sozialleistung gesondert ermittelt werden, ob sich die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens mit dem vom Gesetzgeber gewollten Zweck der Sozialleistung verträgt*. Zudem fragt sich, ob eine solches Gesetz im Kanton Zürich überhaupt sinnvoll und umsetzbar ist, ist doch der Handlungsspielraum des Kantons auf wenige bedarfsabhängige Sozialleistungen beschränkt. Basel-Stadt übernimmt *als städtischer Halbkanton typisch städtische Aufgaben*. Die Ausgangssituation des Kantons Basel-Stadt ist eine komplett andere als diejenige des Kantons Zürich.

## G. Handlungsspielraum des Kantons

### I. Ausbildungsbeihilfen

Der Kanton Zürich ist der *interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen* (Stipendienkonkordat) beigetreten.<sup>145</sup> Die Beitrittskantone übernehmen die im Stipendienkonkordat festgehaltenen Grundsätze und Mindeststandards.<sup>146</sup> Die kantonalen Stipendiengesetze werden damit in wichtigen Punkten harmonisiert. Jeder Kanton behält auch mit dem Beitritt die Hoheit über sein Stipendienwesen und es bleibt genügend Spielraum, um kantonale Gegebenheiten zu berücksichtigen.

Innerhalb der Vorschriften des Konkordats hat der Kanton Zürich die Möglichkeiten, die Berechnungsmethode zum Anspruch auf Ausbildungsbeihilfen anzupassen und einen freiwilligen Einkommensverzicht zu berücksichtigen. Zu beachten ist, dass nur Stipendien von der Rückerstattungspflicht ausgenommen sind, *Darlehen unterliegen der Rückerstattung*.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Vgl. Regierungsratsbeschluss BS, Ziff. 4.

<sup>145</sup> Gesetz über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) vom 27. April 2015 (416.3).

<sup>146</sup> Generalsekretariat EDK, Kurz-Info, Das Stipendienkonkordat der EDK, 27. Oktober 2022.

<sup>147</sup> Siehe zu den verschiedenen Arten von Ausbildungsbeihilfen B.I.1.

Stipendien sind nicht zurückzuerstatten. Der Anspruch auf Stipendien wird anhand eines Familienbudgets und eines persönlichen Budgets ermittelt. Der Anspruch des sich noch in Ausbildung befindenden Kindes hängt von den Einkommensverhältnissen Eltern ab. Würde bei der Vergabe von Stipendien ein hypothetisches Einkommen der Eltern angenommen, wäre auch das Kind in Ausbildung betroffen. Fraglich ist, inwiefern dem Kind in Ausbildung die Entscheidung der Eltern, freiwillig auf Einkommen zu verzichten zuzurechnen ist. Zu beachten ist auch, dass eine gute Ausbildung dem Kind selbst die Möglichkeit gibt, *später im Erwerbsleben dank guter tertiärer Ausbildung ein höheres Einkommen zu generieren* und so diese Kosten der Ausbildungsbeihilfen zu einem späteren Zeitpunkt an den Staat und in die Sozialwerke zurückfliessen. Trotz Handlungsmöglichkeit des Kantons wäre die Berücksichtigung eines freiwilligen Einkommensverzichts nicht zweckmässig.

Weiter zu beachten ist, dass eine allfällige Regelung in Bezug auf den freiwilligen Einkommensverzicht, nicht die *Wirkungsziele* des Stipendienkonkordats untergräbt (Art. 2 Stipendienkonkordat). Dies sind die *Förderung der Chancengleichheit, die Erleichterung des Zugangs zur Bildung, die Existenzsicherung während der Ausbildung, die freie Wahl der Ausbildung und der Ausbildungsstätte und die Gewährleistung der Mobilität*.

## II. Individuelle Prämienverbilligung

Die individuelle Prämienverbilligung ist *im Bundesrecht geregelt* (Art. 65 KVG), jedoch *haben die Kantone einen weiten Handlungsspielraum*.<sup>148</sup> Im Kanton Zürich hängt die Höhe der Prämienverbilligung u.a. von der *Höhe des steuerbaren Einkommens und des steuerbaren Vermögens* ab.<sup>149</sup> Insofern kann ein freiwilliger Einkommensverzicht unter Umständen anspruchsauslösend wirken. Innerhalb des vom Bundesrecht zulässigen Spielraums, hat der Kanton die Möglichkeit, einen freiwilligen Einkommensverzicht bei der Berechnungsgrundlage zu berücksichtigen.

## III. Zusatzleistungen zu AHV, IV und EL

Die Soziale Sicherheit in der Schweiz ist stark vom Föderalismus geprägt: Kantone und Gemeinden ergreifen Massnahmen zur Armutsprävention und -bekämpfung in eigener Regie, weshalb die Vielfalt im Sozialbereich gross ist. *Die Leistungen der Sozialhilfe im weiteren Sinn sind ein wichtiges Element der schweizerischen Sozialpolitik* und stehen in enger Wechselwirkung mit anderen Leistungssystemen der sozialen Sicherheit, *insbesondere mit den Sozialversicherungen, welche auf Bundesebene geregelt sind*.<sup>150</sup>

Im Bereich der *AHV und IV ist der Bund zuständig* (Art. 112 und 112a BV).<sup>151</sup> Im Bereich der EL erklärt Art. 112a Abs. 1 BV sowohl Bund als auch Kantone für zuständig. Den Kantonen verbleibt nur im Rahmen der bundesgesetzlichen Minimalvorgaben

---

<sup>148</sup> Segmüller, AB N 1993, 1889; Huber, AB S 1993, 1082 und 1084; FRICK, Art. 65 KVG N 10.

<sup>149</sup> Siehe ausführlich dazu oben B.II.2.

<sup>150</sup> Inventar 2023, S. 3.

<sup>151</sup> Umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, siehe dazu KIESER, Art. 112 BV N 6.

ein gewisser Gestaltungsspielraum. *Die Ansprüche der Berechtigten ergeben sich grundsätzlich direkt aus dem ELG.*<sup>152</sup>

Zu beachten ist, dass ein freiwilliger Einkommensverzicht im ELG bereits berücksichtigt wird. Auch bei der Berechnung des Invaliditätsgrades wird ein freiwilliger Einkommensverzicht bereits berücksichtigt.

Für die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten sind ausschliesslich die Kantone zuständig (Art. 16 ELG). Der Bund hat *Mindestbestimmungen* erlassen, die von den Kantonen nicht unterschritten werden dürfen (Art. 14 ELG). Die Kantone sind frei, diesen Minimalbeitrag zu erweitern. Im Kanton Zürich gelten die bundesrechtlichen Mindestbeträge nach Art. 14 Abs. 3–5 ELG als Höchstbeträge (§ 9 Abs. 2 ZLG).

Mit den Beihilfen sowie den kantonalen Zuschüssen für Heimbewohnerinnen und -bewohner kennt der Kanton Zürich *weitergehende Leistungen an EL-Bezügerinnen und -Bezüger, als das Bundesrecht verlangt*. Hier hätte der Kanton einen gewissen Handlungsspielraum, wobei es aber zu berücksichtigen gilt, dass ein freiwilliger Einkommensverzicht bereits in den vorgelagerten Bundessozialversicherungen berücksichtigt wurde. Bei den Zuschüssen ist die Anrechnung im Falle eines Einkommensverzichts ebenfalls vorgesehen. Sowohl Beihilfen als auch Zuschüsse müssen unter Umständen zurückerstattet werden, Zudem ist es fraglich, ob die Streichung von Leistungen an gesundheitlich beeinträchtigte und ältere Menschen, bei denen bereits ein Bedarf eingetreten ist, politisch gewollt ist.

Die Gemeindezuschüsse sind im kantonalen Recht als «Kann»-Vorschrift geregelt. Den Gemeinden ist es somit freigestellt, solche zu gewähren. Der Kanton beteiligt sich mit einem Kostenanteil und die Gemeindezuschüsse werden im Rahmen der Beihilfen nicht als Einkommen angerechnet. Auch hier ist es fraglich, ob es sinnvoll ist, am bestehenden System etwas zu ändern und Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen die Kostenbeteiligung des Kantons zu streichen bzw. den Gemeinden Vorschriften zur Ausgestaltung möglicher Zuschüsse zu machen.

#### IV. Alimentenbevorschussung

Die Alimentenbevorschussung ist nur rudimentär im Bundeszivilrecht geregelt (Art. 131 und 131a ZGB), was den Kantonen einen weiten Handlungsspielraum belässt. Zwar kann ein freiwilliger Einkommensverzicht anspruchsauslösend wirken, da die Basis für die Berechnung der Alimentenbevorschussung das steuerbare Einkommen bildet, jedoch ist zu beachten, dass das Gemeinwesen die Beträge auf dem Zivilweg zurückfordern kann. Zu beachten ist, dass es hierbei um die Interessen des unterhaltsberechtigten Kindes geht.

---

<sup>152</sup> GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112a BV N 20.

## V. Wohnbau- und Wohneigentumsförderung

Die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung ist im Kanton Zürich als *Objekthilfe* ausgestaltet, d.h. die Fördergelder kommen Bauvorhaben und nicht als Subventionen der Miete einer Einzelperson oder Familien zugute. Dies wurde bewusst so gewählt: Zeitlich befristete Beiträge für Wohnprojekte bewirken mehr als die Subvention der Mieten von Einzelpersonen. *Das Geld bleibt dem Kanton erhalten*, er verzichtet einzig auf Zinseinnahmen – nach Ablauf der Darlehensfrist *wird das Geld zurückbezahlt* und steht wieder für neue Projekte zur Verfügung.<sup>153</sup>

Im Rahmen der Voraussetzungen für den Zugang zu preisgünstigen Wohnungen (vgl. § 14 WBFV) könnte der Kanton unter Einhaltung der Verhältnismässigkeit und der rechtsstaatlichen Grundsätze sowie der Grundrechte strengere Vorschriften für Personen, die freiwillig auf Einkommen verzichten, vorsehen.

## VI. Weitere bedarfsabhängige Leistungen

§ 18 Abs. 1 KJHG erklärt die *Gemeinden* zuständig für die Bereitstellung des bedarfsgerechten Angebots an familienergänzender Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Auch sind es die *Gemeinden*, die bei der Festlegung der Elternbeiträge deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigen können (Abs. 3). Hier liegt es an den *Gemeinden* entsprechende Regelungen für den Erhalt allfälliger bedarfsabhängiger Leistungen für Krippenplätze zu erlassen.

Die Untersuchung der Zähne der Schulkinder geschieht unabhängig vom Bedarf.<sup>154</sup> Bei allfälligem Behandlungsbedarf können die *Gemeinden* Beiträge an die Behandlung vorsehen. Auch hier läge es wieder an den *Gemeinden* entsprechende Regelungen für den Erhalt allfälliger bedarfsabhängiger Beiträge an Zahnbehandlungen zu erlassen.

Im Bereich Pflege sind sowohl bei der Sicherstellung des Bedarfs an Angeboten stationärer und ambulanter Pflegeversorgung als auch bei der Finanzierung die *Gemeinden* zuständig.<sup>155</sup> Das Gesetz überlässt es den *Gemeinden*, weitergehende Leistungen an betroffenen Personen vorzusehen.<sup>156</sup>

Bei diesen bedarfsabhängigen Leistungen besteht somit kein Handlungsspielraum des Kantons, da die *Gemeinden* zuständig sind.

## H. Verfassungs- und völkerrechtlicher Rahmen

Nach geltendem Verständnis in der Schweiz haben die staatlichen Organe die verfassungsmässigen Individual- und Menschenrechte *sowohl in der Eingriffs- als auch in*

---

<sup>153</sup> AWA, S. 3.

<sup>154</sup> Zu den Zahnuntersuchungen siehe E.II.

<sup>155</sup> Siehe E.III.

<sup>156</sup> Siehe z.B. § 12 Abs. 1 PG, § 13 Abs. 2 PG.

der *Leistungsverwaltung* zu beachten; darüber hinaus haben sie allgemein zur Verwirklichung derselbigen beizutragen (vgl. Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 BV).<sup>157</sup> Private Entscheide bezüglich der Work-Life-Balance können in verschiedener Hinsicht grundrechtsrelevant sein, indem sie namentlich einen *elementaren Ausdruck der Persönlichkeitsentfaltung* (vgl. persönliche Freiheit nach Art. 10 BV) darstellen und mit der freien Gestaltung der Privatsphäre und des Familienlebens (vgl. Art. 13 BV, Art. 8 EMRK) zusammenhängen. Zudem können sie im Interesse der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen liegen, womit auch die verfassungs- und völkerrechtlichen Sozialziele (vgl. Art. 11 und 41 BV sowie Art. 19 KV) von Bedeutung wären.<sup>158</sup> Solche Entscheide sollen demnach nicht ohne Weiteres als Verstösse gegen allfällige Schadensminderungspflichten oder gar als rechtsmissbräuchlich<sup>159</sup> eingestuft werden.<sup>160</sup>

Ist die Frage der Anrechnung eines hypothetischen Einkommens weder im Bundes- noch im kantonalen Recht ausdrücklich geregelt, muss sie durch Auslegung ermittelt werden. In der Praxis sind im Sinne des Methodenpluralismus über den Wortlaut des Gesetzes hinaus auch der Sinn und Zweck der relevanten Vorschriften, ihr Bezug zu anderen Gesetzen, die Gesetzesmaterialien sowie der hypothetische aktuelle gesetzgeberische Wille einzubeziehen.<sup>161</sup> Gestützt auf die verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung<sup>162</sup> sollten dabei private Work-Life-Balance-Entscheide aufgrund ihrer Grundrechtsrelevanz *im Zweifelsfall (d.h. bei einer nicht eindeutigen Rechtslage)* nicht zur Ablehnung von bedarfsabhängigen Sozialleistungen führen.

Das Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV) hält den Gesetzgeber jedenfalls nicht davon ab, den freiwilligen Einkommensverzicht im Rahmen der Regelung von Sozialleistungen zu berücksichtigen. Es setzt aber voraus, dass ein solches Unterscheidungsmerkmal *sachlich begründet* ist.<sup>163</sup> Die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens kann sich sogar aufdrängen, um im Lichte des Regelungszwecks nicht gerechtfertigte Bevorzugungen gegenüber Menschen, die gewollt mehr verdienen oder solchen, die ungewollt nicht mehr verdienen können, zu vermeiden. Massgeblich sind stets der *Sinn und Zweck des Gesetzes*. Das Gleichbehandlungsgebot gebietet ferner, dass die Vo-

---

<sup>157</sup> Dazu namentlich BIAGGINI, Art. 35 N. 3 ff.

<sup>158</sup> Siehe z.B. UNO-Konvention über die Rechte der Kinder vom 20. November 1989, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. März 1997 (SR 0.107); UNO-Behindertenkonvention vom 13. Dezember 2006, für die Schweiz in Kraft getreten am 15. Mai 2014 (SR 0.109). Für weitere Abkommen zum Kinderschutz siehe HÄFELI, Rz 1049.

<sup>159</sup> Zur Schadensminderungspflicht im Zusammenhang mit dem Rechtsmissbrauchs begriff siehe GÄCHTER, S. 9 f. m. H.

<sup>160</sup> Siehe z.B. UNO-Konvention über die Rechte der Kinder vom 20. November 1989, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. März 1997 (SR 0.107); UNO-Behindertenkonvention vom 13. Dezember 2006, für die Schweiz in Kraft getreten am 15. Mai 2014 (SR 0.109). Für weitere Abkommen zum Kinderschutz siehe HÄFELI, Rz 1049.

<sup>161</sup> Zur Auslegung von Verwaltungsrecht statt vieler TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz 574 m.H.

<sup>162</sup> Dazu namentlich TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz 574.

<sup>163</sup> Zur Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung siehe namentlich HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 750 ff.

oraussetzungen für die Gewährung der Sozialleistung *für alle gleich ausgelegt und umgesetzt* werden.<sup>164</sup> *Das bedeutet im Sinne der Einzelfallgerechtigkeit und des Verhältnismässigkeitsprinzips, dass die relevanten Umstände in jedem Einzelfall berücksichtigt werden müssen.* Das Gesetz soll ferner eine rechtsgenügende Abklärung des Sachverhalts sowohl in Bezug auf die Freiwilligkeit der Bedarfslage als auch auf das anrechenbare hypothetisch erzielbare Einkommen sicherstellen, damit das Unterscheidungskriterium nicht seines Sinnes entleert wird.

Insgesamt dürften die regulatorischen Herausforderungen einerseits in der Beantwortung der Frage bestehen, ob und inwiefern die Berücksichtigung der Hintergründe der Bedarfslage dem *Sinn und Zweck einer gegebenen Sozialleistung* entspricht. Diese darf nicht das angestrebte Ziel der Sozialleistung in Frage stellen oder aushebeln. So dürfte die Berücksichtigung eines Einkommensverzichts dem Ziel von Ausbildungshilfen geradezu widersprechen. Auch ist offen, inwiefern Eltern verwehrt werden soll, ihre Kinder nachschulisch zu betreuen, statt Dritte mit der nachschulischen Kinderbetreuung zu beauftragen, um mehr Einkommen zu generieren. Im Interesse der Rechtssicherheit und des demokratischen Prinzips empfiehlt es sich demnach, dass der Gesetzgeber für jede Sozialleistung einzeln bestimmt, ob und inwiefern freiwillige Work-Life-Balance-Entscheide als Bemessungsfaktoren relevant sein sollen. Gerade dort, wo mit einer Sozialleistung *die soziale und die geschlechtliche Chancengleichheit* verwirklicht werden sollen, ist ein *klarer gesetzgeberischer Wille* betreffend die Massgeblichkeit eines hypothetisch höheren Einkommens gefordert.

Zudem dürfte die Abklärung der relevanten Sachverhaltselemente besonders anspruchsvoll sein und zahlreiche praktische Fragen nicht nur in Bezug auf die Ermittlung der Freiwilligkeit der Einkommenslage, sondern auch in Bezug auf die Berechnung des anrechenbaren hypothetischen Einkommens aufwerfen. Das Gleichbehandlungsgebot erfordert *sachliche und triftige Bemessungsfaktoren* und die Berücksichtigung der relevanten Umstände im Einzelfall.

## **I. Schlussfolgerungen**

Auf kantonaler Eben gibt es die folgenden bedarfsabhängigen Leistungen:

- Ausbildungsbeihilfen in Form von Stipendien oder rückerstattungspflichtigen Darlehen,
- die individuelle Prämienverbilligung,
- die vom Bundesrecht vorgesehenen jährlichen Ergänzungsleistungen sowie Krankheits- und Behinderungskosten,
- die darüberhinausgehenden kantonalen Beihilfen sowie Zuschüsse für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner,
- die Alimentenbevorschussung

---

<sup>164</sup> Zur Rechtsgleichheit in der Rechtsanwendung siehe HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 765 ff.

- die als Objekthilfe ausgestaltete Wohnbau- und Wohneigentumsförderung.

Einige davon sind zurückzuerstatten:

- Ausbildungsbeihilfen in Form von Darlehen unterliegen der Rückerstattung.
- Auch die Ergänzungsleistungen unterliegen einer im Bundesrecht vorgesehenen Rückerstattungspflicht.
- Die Beihilfen und Zuschüsse unterliegen der ebenfalls u.U. der Rückerstattung.
- Die im Rahmen der Alimentenbevorschussung geleisteten Gelder können vom Schuldner der Alimente zurückgefordert werden.
- Gelder der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung sind ebenfalls rückerstattungspflichtig, da sie in Form von zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen ausgerichtet werden.

Ein freiwilliger Einkommensverzicht ist teilweise *bereits im Bundesrecht* vorgesehen: So wird im Rahmen der jährlichen Ergänzungsleistungen bei teilinvaliden IV-Rentnern dieser bereits berücksichtigt. Die darüberhinausgehenden kantonalen Beihilfen lehnen sich an die EL-Berechnung an. Bei Zuschüssen für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner ist ein Einkommensverzicht im kantonalen Recht berücksichtigt.

Der Handlungsspielraum des Kantons ist in Bezug auf die Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen beschränkt:

- Im Bereich der Ausbildungsbeihilfen ist der Kanton Zürich an das Stipendienkonkordat gebunden.
- Die Rahmenbedingungen der individuellen Prämienverbilligung finden sich im Bundesrecht, das den Kantonen aber einen grossen Handlungsspielraum lässt.
- Bei den jährlichen Ergänzungsleistungen und den Krankheits- und Behinderungskosten hat der Kanton von Bundesrechts wegen gar keinen bis wenig Handlungsspielraum.
- Im Kanton Zürich ist bei den Krankheits- und Behinderungskosten das bundesrechtliche Minimum vorgesehen.
- Bei den weitergehenden Beihilfen und Zuschüsse für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner ist der Kanton in seinem Handlungsspielraum nicht eingeschränkt, da es sich um rein kantonale Leistungen handelt. Ein freiwilliger Einkommensverzicht wird zudem berücksichtigt.
- Die Alimentenbevorschussung findet ihre Grundlagen im Bundesrecht, die Kantone sind aber in der Ausgestaltung relativ frei.
- Bei der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung hat der Kanton die Möglichkeiten die Bedingungen für den Erhalt der Objekthilfe anzupassen und Kriterien für den Zugang zu preisgünstigen Wohnungen für Personen, die freiwillig auf Einkommen verzichten, festzulegen.

Der grösste Handlungsspielraum hat der Kanton im Bereich der *individuellen Prämienverbilligung* und bei den über das bundesrechtliche Minimum hinausgehenden kantonalrechtlichen Zusatzleistungen zur AHV/IV.

Auch bei der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung hat der Kanton einen relativ grossen Handlungsspielraum. Hier ist aber zu bedenken, dass es sich dabei in erster Linie um *rückerstattungspflichtige Objekthilfen* handelt und auch bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen der Mieter keinen Anspruch auf vergünstigten Wohnraum besteht, wenn es z.B. andere Bewerber gibt oder kein vergünstigter Wohnraum mehr vorhanden ist. Der Entscheid, wer bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen eine vergünstigte Wohnung erhält und wer nicht, liegt letztendlich beim Vermieter.

Die Ausgestaltung der familienergänzenden Kinderbetreuung, Zahnbehandlungen und Pflege ist weitgehend den Gemeinden überlassen und nur in den Grundzügen im kantonalen Recht geregelt. Hier könnte der Kanton die Rahmengesetzgebung ändern, was aber gleichzeitig immer mit einer *Einschränkung der Autonomie der Gemeinden* einhergeht.

Somit bleiben die individuelle Prämienverbilligung, die Stipendien und die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, wo der Kanton Regelungen erlassen kann. In den anderen Bereichen ist der Kanton nicht zuständig, der freiwillige Einkommensverzicht wird bereits berücksichtigt oder die Leistungen müssen zurückerstattet werden.

Es ist angezeigt, dass der Gesetzgeber für jede Sozialleistung einzeln festlegt, ob und inwiefern freiwillige Work-Life-Balance-Entscheide als Bemessungsfaktoren relevant sein sollen. Dabei darf der Sinn und Zweck der jeweiligen bedarfsabhängigen Sozialleistung nicht ausgehöhlt werden.

Der isolierte Blick auf die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens beim freiwilligen Verzicht auf Einkommen bei den einzelnen Leistungen hat das Potential, zu einem erhöhten bürokratischen Aufwand zu führen, wenn für jede dieser Leistungen einzeln abgeklärt werden muss, ob ein freiwilliger Einkommensverzicht besteht, inwiefern ein hypothetisches Einkommen gestützt auf welche Grundlage angerechnet werden kann und ob Gründe vorliegen, die den Einkommensverzicht nicht mehr als freiwillig erscheinen lassen, insbesondere dann, wenn das Einkommen mehrere Personen in die Anspruchsberechnung mit einfließen.<sup>165</sup> Da bedarfsabhängige Sozialleistungen naturgemäss betragsmässig eher tief sind, läuft Gefahr, dass der Verwaltungsaufwand für die Abklärung in keinem Verhältnis zu den potenziell eingesparten Kosten stehen.

Die der Sozialhilfe vorgelagerten Sozialleistungen unterstützen finanzschwache Haushalte in spezifischen Lebensbereichen (z. B. Wohnen, Gesundheit, Ausbildung). In letzter Konsequenz geht es eben gerade um die *Verhinderung von Sozialhilfeabhängigkeit*.<sup>166</sup> Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen haben eine *präventive Funktion*. Deshalb ist darauf zu achten, dass die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens eher als *Anreiz zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit* (bzw. der Erhöhung der Stellenprozente) dient und nicht einen pönalen Charakter aufweist. Sogenannte Schwelleneffekte sind zu vermeiden.<sup>167</sup> Die Erzielung des hypothetischen Einkommens muss *realistisch*

---

<sup>165</sup> Siehe dazu oben F.

<sup>166</sup> Regierungsratsbeschluss BS, Ziff. 2.2.3.

<sup>167</sup> Siehe dazu EHLER FRANZISKA/KNUPFER CAROLINE/BOCHSLER YANN, Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize innerhalb der kantonalen Bedarfsleistungssysteme, in: Soziale Sicherheit CHSS6/2012.

sein. Ist sie nicht realistisch, läuft Gefahr, dass die betroffene Person in die Sozialhilfe abrutscht. Erfahrungsgemäss ist es schwierig, wieder aus einer Sozialhilfeabhängigkeit herauszukommen, was im Endeffekt unter Umständen mehr Kosten verursacht.

# Ökonomischer Teil

## J. Ausgangslage

### I. Fragestellung und Vorgehen

Der ökonomische Teil des Gutachtens behandelt die folgenden von der Auftraggeberin im zweiten Block gestellten Fragestellungen:

Anzahl Betroffene und Motive der Teilzeitarbeit:

- Kann eruiert werden, welche Personen freiwillig weniger arbeiten, um ihre Work-Life-Balance zu verbessern und dabei gleichzeitig von Subventionen profitieren?
- Wenn ja, wie kann dies eruiert werden und um wie viele Personen handelt es sich?
- Hat das Motiv des Bezugs von Subventionen einen (statistisch) relevanten Einfluss auf die Entscheidung von Personen freiwillig weniger zu arbeiten?

Wir konzentrieren uns im Folgenden ausschliesslich auf *die individuelle Prämienverbilligung (IPV)* als Beispiel von bedarfs- bzw. einkommensabhängigen Subventionen. Diese sind vergleichsweise weitverbreitet, und der Kanton hat hierzu klar den grössten Handlungsspielraum.<sup>168</sup> Dies bedeutet im Besonderen, dass der Kanton Zürich innerhalb der Schranken des Bundesrechts einen «freiwilligen» Einkommensverzicht bei der Anspruchsklärung von Prämienverbilligungen berücksichtigen könnte. Dies kann beispielsweise durch die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens geschehen.<sup>169</sup>

Zudem ist nur bei der IPV die Datenlage für eine robuste statistische Untersuchung genügend gegeben. Für die anderen bedarfsabhängigen Subventionen, wo der Kanton Regelungen erlassen kann – Stipendien und die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung – liegen keine spezifischen Informationen in den vorhandenen statistisch auswertbaren Datensätzen vor.<sup>170</sup>

Das schrittweise Vorgehen ist im Kapitel «Auftrag», Abschnitt II, dargelegt.

### II. Situation freiwillige Arbeitszeitverkürzung und Prämienverbilligung

Die zwei Kerngrössen der folgenden empirischen Untersuchung sind einerseits die Information, ob Erwerbspersonen sich entscheiden, freiwillig weniger zu arbeiten, und andererseits der Bezug von Leistungen der IPV.

Die Frage, *wie viele Erwerbspersonen freiwillig weniger arbeiten* als sie eigentlich könnten aufgrund ihrer persönlichen und Haushaltssituation, lässt sich nur annähe-

---

<sup>168</sup> Siehe oben I., Schlussfolgerungen.

<sup>169</sup> Siehe oben G.II.

<sup>170</sup> Zudem sind diese Leistungen deutlich weniger weit verbreitet, womit voraussichtlich nicht genügend grosse Beobachtungszahlen für eine statistische Auswertung erreicht würden, wenn es passende Datensätze gegeben hätte.

ungsweise beantworten. Einerseits ist es in der Einzelfallbetrachtung oft sehr schwierig zu bestimmen, ob eine Person «freiwillig» weniger arbeitet und welches Arbeitspensum «potenziell» gut machbar wäre.<sup>171</sup> Andererseits ist dies auch in statistischen Daten schwierig und daher nur annäherungsweise zu erfassen. Im statistischen Hauptdatensatz, den wir für diese Studie als brauchbar identifiziert haben – SILC<sup>172</sup> – kann zum einen erfasst werden, wer reduziert, d.h. Teilzeit, arbeitet. Zum andern wurden die Personen in SILC nach ihren Gründen für Teilzeitarbeit befragt. Als Proxy für freiwillig reduzierte Arbeitszeit benutzen wir den Grund «Wünscht keine längere Arbeitszeit». Über diese Informationen können wir annäherungsweise hochrechnen, wie viele Erwerbstätige (im Alter von 18 bis 65 Jahren) im Kanton Zürich nach besagter Definition freiwillig weniger arbeiten. Es handelt sich um gut 21'000 Personen.<sup>173</sup>

Die *individuelle Prämienverbilligung* gehört zu den grössten individuellen Subventionausschüttungen im Schweizer Sozialsystem. Im Antragsjahr 2022 wurden im Kanton Zürich Zahlungen in der Höhe von 246,1 Millionen Franken für Personen mit individueller Prämienverbilligung und 343,5 Millionen Franken für Personen mit EL-Anspruch oder Sozialhilfe geleistet (SVA 2023).<sup>174</sup> Seit dem Systemwechsel 2021 hin zur «bedarfsgerechten Prämienverbilligung» (mit der EG KVG-Reform) sind die totalen Leistungen pro Antragsjahr nicht mehr unmittelbar nach einem Berichtsjahr ersichtlich. Die Zahlen können sich laut SVA noch bis drei Jahre nach dem Antragsjahr verändern (Nachzahlungen, Rückforderungen, Korrekturen). Daher sind die erwähnten Leistungszahlen noch nicht vollständig. Per Ende 2022 wurden fürs Antragsjahr 2021 soweit konsolidiert insgesamt 340 Millionen Franken für Personen mit IPV ausgegeben. Im Jahr 2020, vor dem Systemwechsel, waren es noch 440 Millionen Franken; im Jahr 2019, das hier untersucht wird, waren es 392 Millionen Franken (SVA 2022).

Im Untersuchungsjahr 2019 hatten rund 302'000 Personen Anspruch auf IPV aufgrund der damals bekannten Steuerfaktoren. 2021 stieg die Zahl auf rund 346'500 (SVA 2022). Seit 2022 sind die Zahlen aus oben genanntem Grund unvollständig. Es ist aber in der Tendenz klar sichtbar, dass seit dem Systemwechsel weniger Personen ihren Anspruch auf IPV einlösen.

Wie das letzte IPV-Monitoring 2020 (Ecoplan 2021) aufzeigt, gehen schweizweit 54% der IPV-Ausgaben an Personen mit EL oder Sozialhilfe. Jene Personen, die aus Einkommensgründen IPV beziehen – auf jene fokussiert diese Untersuchung – machen 70% aller IPV-Beziehenden aus, aber nur 46% der IPV-Ausgaben. Die Anteile für den Kanton Zürich sind sehr ähnlich wie die nationalen. Die höchsten Bezugsquoten weisen Kinder und junge Erwachsene aus sowie Personen jenseits des Alters von 90 Jahren

---

<sup>171</sup> Siehe dazu oben F.

<sup>172</sup> Siehe unten K., Datengrundlage.

<sup>173</sup> Die Hochrechnung erfolgt unter Nutzung der offiziellen Gewichtungen, die im SILC (BFS) mitgeliefert werden. Wenn wir eine Gewichtung auf Haushaltsebene vornehmen, resultieren gut 18'000 Personen (vglw. weniger Gewicht für Einzelhaushalte). Für die allgemeine Betrachtung sind Personengewichte passend. Für die empirische Untersuchung werden Haushaltsgewichte benutzt, da andere Informationen (z.B. zu Subventionen) auf Haushaltsebene vorliegen.

<sup>174</sup> Zudem hatten die Krankenversicherer im Jahr 2022 Verlustscheine für nicht bezahlte KVG-Prämien und -Leistungen in der Höhe von 45,9 Millionen Franken geltend gemacht (SVA 2023).

(ab 76 Jahren beginnt die Bezugsquote wieder zu steigen). Interessanterweise sind Einpersonenhaushalte mit 63% am häufigsten vertreten unter den IPV-Beziehenden. Rund 20% sind Haushalte mit drei oder mehr Personen – vor allem Familienhaushalte mit Kindern. Einelternfamilien machen rund 10% der Haushalte mit IPV aus.

### III. Literatur

Wissenschaftliche ökonomische Literatur, die genau die Fragestellung dieses Gutachtens hier empirisch untersucht, existiert unseres Wissens nicht.

In der wissenschaftlichen Literatur zum *labour supply* (Arbeitsangebotsentscheidung) dokumentieren einige empirische Untersuchungen die Bedeutung der *Haushaltsebene* für die Arbeitsentscheidung. Paare bzw. Eltern treffen die Entscheidung, wieviel Erwerbsarbeit aufgenommen wird, meist gemeinsam. Bekannte Untersuchungen aus den USA belegen, dass die verschiedenen Aufwände bzw. Tätigkeiten zur Führung des Haushalts sowie zur Kinderbetreuung (oder auch Betreuung anderer Familienmitglieder) bedeutende *Motive* der Erwerbsarbeitsentscheidung sind (z.B. Stratton 2020, 2012), neben grundlegenden Faktoren wie Entlohnung und Einkommenssituation etc. Empirische Untersuchungen zu Wirkungen der (Klein)Kinderbetreuung und von Elternschaftsurlaub weisen einen klaren kausalen Zusammenhang zwischen der Nutzung von Kinderbetreuung (Kitas) und der Arbeitsangebotsentscheidung nach (z.B. Nollenberger et al. 2015, Havnes et al. 2011). Solche wissenschaftlichen Erkenntnisse zeigen für die Untersuchung hier auf, dass es wichtig ist, die Haushaltsebene sowie Entscheidungsfaktoren auf dieser Ebene zu berücksichtigen, insbesondere etwa auch Motive der Kinderbetreuung.

## K. Datengrundlage

Unsere Hauptdatenquelle für die ökonomische Analyse ist die Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC), die im Auftrag des Bundesamts für Statistik seit 2007 jährlich durchgeführt wird. Wir konzentrieren uns dabei auf den Datensatz von 2019, da dieser die letztverfügbaren Beobachtungen ohne eine potenzielle Verzerrung durch die Corona-Pandemie enthält. Wir berücksichtigen in der Analyse einerseits soziodemografische Eigenschaften wie Alter, Bildungsgrad, Geschlecht, Familienstand, Nationalität und andererseits die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit sowie das erzielte jährliche Nettoarbeitseinkommen.<sup>175</sup> Auf Haushaltsebene beobachten wir das Haushaltseinkommen und ob der Haushalt als Ganzes IPV erhalten hat. Letzteres, die IPV, ist – wie oben in J.II. ausgeführt – der wichtige Indikator, ob Haushalte bedarfsabhängige Subventionierungen (für die Krankenkassenprämien) beziehen. Das zentrale Outcome in der Analyse ist die Arbeitszeitentscheidung, konkret ob eine Person Teilzeit arbeitet. Teilzeitarbeit wird in SILC als realisierte Arbeitszeit von weniger als 30 Stunden pro Woche definiert. Im Zusammenhang mit der Arbeitsentscheidung

---

<sup>175</sup> Operationalisierungen: Bildungsgrad: Indikatorvariable für tertiären Bildungsabschluss; Geschlecht: Indikatorvariable für weibliche Personen; Familienstand: Indikatorvariable für verheiratete Personen; Nationalität: Indikatorvariable für Personen ausländischer Nationalität.

sind für die Analyse die Motive der Teilzeitarbeit von zentraler Bedeutung. SILC bietet hierzu wesentliche Daten, insbesondere werden folgende Motive der Teilzeitarbeit abgefragt: Studium oder Aus- und Weiterbildung; Krankheit oder Behinderung; möchte eigentlich länger arbeiten; wünscht keine längere Arbeitszeit; Betreuung von Kindern oder anderen Personen sowie Hausarbeit; und andere Gründe als Restkategorie.

Wir schränken die Stichprobe auf erwerbstätige Personen, die im Kanton Zürich ansässig und zwischen 18 und 65 Jahre alt sind, ein. Daraus resultiert eine Grundgesamtheit von 1237 Erwerbstätigen, welche in der Stichprobe enthalten sind und als Grundlage für unsere Untersuchung dienen. Um die Repräsentativität der statistischen Resultate für den Kanton Zürich sicherzustellen, werden die Beobachtungen je nach Analyse-schritt mit Personen- oder Haushaltgewichten gewichtet.<sup>176</sup>

Zur wissenschaftlichen Prüfung der Robustheit der in den folgenden Hauptanalysen präsentierten Resultate verwenden wir zusätzlich den sogenannten SESAM-Datensatz des Bundesamts für Statistik. SESAM steht für «Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt» und repräsentiert einen detaillierten Datensatz, der Daten aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern verknüpft. Wir fokussieren auch hier auf das Jahr 2019 – einerseits für eine optimale Vergleichbarkeit zu den Resultaten aus SILC, andererseits weil zur SAKE in diesem Jahr ein Zusatzmodul erhoben wurde, das uns erlaubt, die für SILC benutzten Variablen fast identisch auch in dieser Datenquelle zu nutzen. Dies bietet eine sehr gute Grundlage für Robustheitsanalysen. SESAM bietet zudem den Vorteil, dass die Heterogenität in den Resultaten noch genauer untersucht werden kann, weil der Datensatz grössere Beobachtungszahlen aufweist und insbesondere im Bereich der Einkommensmessung detaillierter ist.

Die Resultate der Robustheitsanalysen werden in einem Online-Anhang ergänzend publiziert. Haupteinsicht soweit aus diesen Analysen ist, dass die auf Basis von SILC präsentierten Resultate qualitativ und quantitativ robust sind.

## **L. Wer arbeitet Teilzeit und was sind Motive für Teilzeitarbeit?**

### **I. Inzidenz von Teilzeitarbeit und Prämienverbilligung**

In diesem Abschnitt vergleichen wir das wöchentliche Arbeitspensum von Erwerbstätigen in Haushalten mit und ohne Prämienverbilligung. Wir betrachten zuerst die Durchschnittswerte über die gesamte Stichprobe: Gemäss Tabelle 1 beträgt die Arbeitszeit pro Woche im Durchschnitt etwas über 38 Stunden und ca. 19.6% der Erwerbstätigen im Kanton Zürich (2019) arbeiten Teilzeit, d.h. weniger als 30 Stunden pro Woche. Aus den Tabellen 2 und 3 ist ersichtlich, dass Erwerbstätige aus Haushalten mit Prämienverbilligung im Durchschnitt eine etwas kürzere Arbeitswoche haben (35.3 vs.

---

<sup>176</sup> Mit der Gewichtung wird berücksichtigt, mit welcher Wahrscheinlichkeit eine bestimmte Person bzw. ein bestimmter Haushalt an der Befragung teilnimmt und damit Teil der Stichprobe ist (Codebook SILC 2019).

39.6 Stunden) und anteilmässig häufiger Teilzeit arbeiten (31.2% vs. 15.2%) als Erwerbstätige ohne Prämienverbilligung im Haushalt. Die sich nicht überlappenden Konfidenzintervalle zeigen auf, dass die Unterschiede in den Mittelwerten statistisch signifikant sind.<sup>177</sup>

*Tabelle 1: Arbeitsstunden pro Woche und Anteile Teilzeitarbeit (N=1237):*

	Mittelwert	Standardabweichung	Konfidenzintervall (95%)	
Arbeitsstunden pro Woche:	38.45	0.419	37.63	39.27
Anteil Teilzeitarbeit:	0.196	0.014	0.168	0.224

*Bemerkungen:* Die realisierten Mittelwerte liegen mit 95%-Wahrscheinlichkeit im angegebenen Konfidenzintervall. Die Statistiken wurden ermittelt auf Basis einer personengewichteten Stichprobe des Jahres 2019 von 1237 Erwerbstätigen im Alter zwischen 18 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich. Datenquelle: SILC 2019 (BFS).

*Tabelle 2: Arbeitsstunden pro Woche, nach Bezug von IPV (N=1237):*

Prämienverbilligung:	Mittelwert	Standardabweichung	Konfidenzintervall (95%)	
Nein (N=933)	39.62	0.436	38.77	40.48
Ja (N=304)	35.33	0.949	33.47	37.19

*Bemerkungen:* Die realisierten Mittelwerte liegen mit 95%-Wahrscheinlichkeit im angegebenen Konfidenzintervall. Die Statistiken, welche nach Haushaltsstatus «Prämienverbilligung» aufgeschlüsselt sind, wurden ermittelt auf Basis einer personengewichteten Stichprobe des Jahres 2019 von 1237 Erwerbstätigen im Alter zwischen 18 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich. Datenquelle: SILC 2019 (BFS).

*Tabelle 3: Anteile Teilzeitarbeit, nach Bezug von IPV (N=1237):*

Prämienverbilligung:	Mittelwert	Standardabweichung	Konfidenzintervall (95%)	
Nein (N=933)	0.152	0.013	0.128	0.177
Ja (N=304)	0.312	0.036	0.240	0.383

*Bemerkungen:* Die realisierten Mittelwerte liegen mit 95%-Wahrscheinlichkeit im angegebenen Konfidenzintervall. Die Statistiken, welche nach Haushaltsstatus «Prämienverbilligung» aufgeschlüsselt sind, wurden ermittelt auf Basis einer personengewichteten Stichprobe des Jahres 2019 von 1237 Erwerbstätigen im Alter zwischen 18 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich.

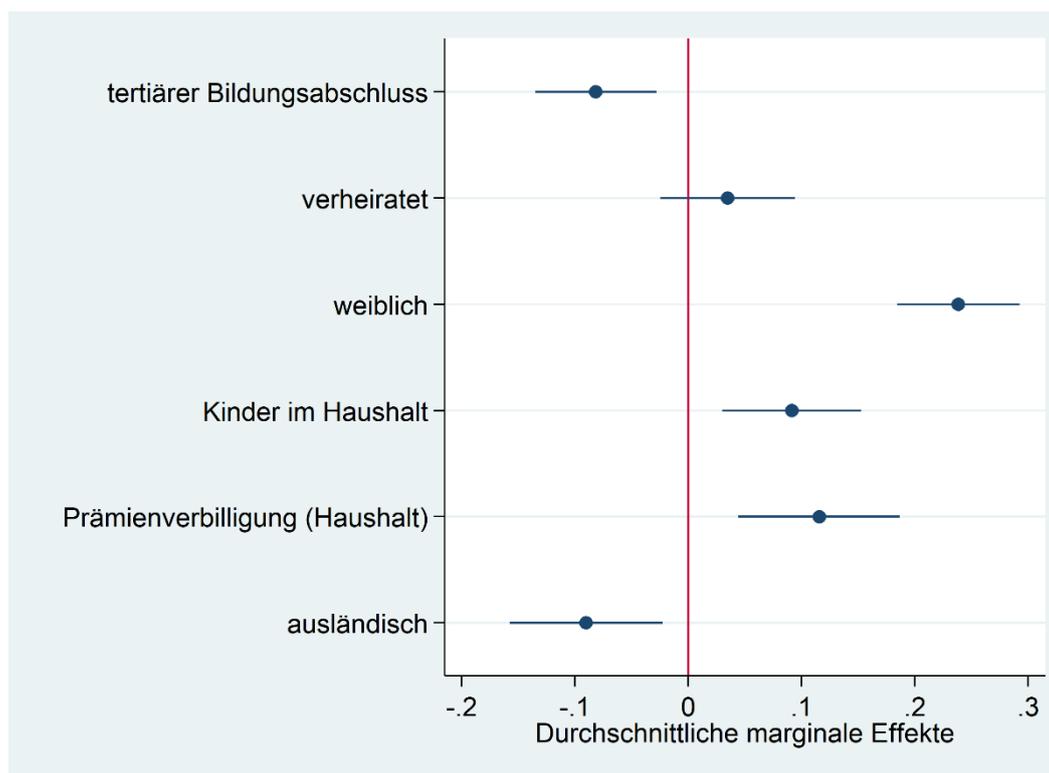
Wir untersuchen nun, ob diese Differenz in den Anteilen an Teilzeitarbeit auch von anderen Faktoren als den Prämienverbilligungen abhängig ist. Dafür schätzen wir im nächsten Schritt ein logistisches Regressionsmodell. Dieses Modell ist geeignet, wenn die zu erklärende (abhängige) Variable einer Indikatorvariable entspricht, welche in unserem Fall bei einer Teilzeitanstellung den Wert 1 und bei über dreissig Arbeitsstunden pro Woche den Wert 0 annimmt.<sup>178</sup> Das logistische Regressionsmodell erklärt die Wahrscheinlichkeit, Teilzeit zu arbeiten, indem verschiedene mögliche Erklärungsgründe einbezogen und auf ihre Bedeutung (statistischen Zusammenhang) getestet werden. Als Erklärungsvariablen im Modell berücksichtigen wir das Alter (einfach und quadriert), eine Reihe von soziodemografischen Determinanten und eine Indikatorvariable, welche Individuen aus Haushalten mit Prämienverbilligungen anzeigt.

<sup>177</sup> Dass die Differenzen der Mittelwerte in den Tabelle 2 und 3 statistisch ungleich null sind, wird ebenfalls durch geeignete Wald F-Tests bestätigt.

<sup>178</sup> Im logistischen Regressionsmodell ist die abhängige Variable gemäss der logistischen Funktion zwischen 0 und 1 verteilt – sie stellt somit eine Wahrscheinlichkeit dar.

In der Abbildung 1 sehen wir den Einfluss der im Modell enthaltenen Indikatorvariablen auf die Wahrscheinlichkeit, Teilzeit zu arbeiten. Beispielsweise haben weibliche Erwerbstätige eine um etwa 24 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit als männliche Erwerbstätige, einer Teilzeitarbeit nachzugehen. Gegeben, dass für männliche Erwerbstätige die Grundwahrscheinlichkeit für Teilzeitbeschäftigung nur ca. 9% beträgt, resultiert bei einem Anstieg um 24 Prozentpunkte für Frauen eine markant höhere Teilzeitwahrscheinlichkeit von 33%. Erwerbstätige mit tertiärem Bildungsabschluss (-0.08) oder ausländischer Nationalität (-0.09) haben demgegenüber eine um 8 bzw. 9 Prozentpunkte tiefere Wahrscheinlichkeit, Teilzeit zu arbeiten. Im Gegensatz dazu erhöhen Kinder im Haushalt die Neigung, Teilzeit zu arbeiten, um ca. 9 Prozentpunkte. Der Erhalt von Prämienverbilligungen ist mit einer um etwa 12 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit für Teilzeitarbeit verbunden, was einem Anstieg der Teilzeitwahrscheinlichkeit um 75% impliziert (ausgehend von der Grundwahrscheinlichkeit für Teilzeitarbeit von 16% für nicht IPV-Beziehende). Verheiratete Personen scheinen gemäss Abbildung 1 auch etwas geneigter, Teilzeit zu arbeiten. Allerdings ist der geschätzte positive marginale Effekt (+0.03) auf die Teilzeitwahrscheinlichkeit nicht statistisch signifikant (das 95%-Konfidenzintervall schneidet die rote Nullachse).

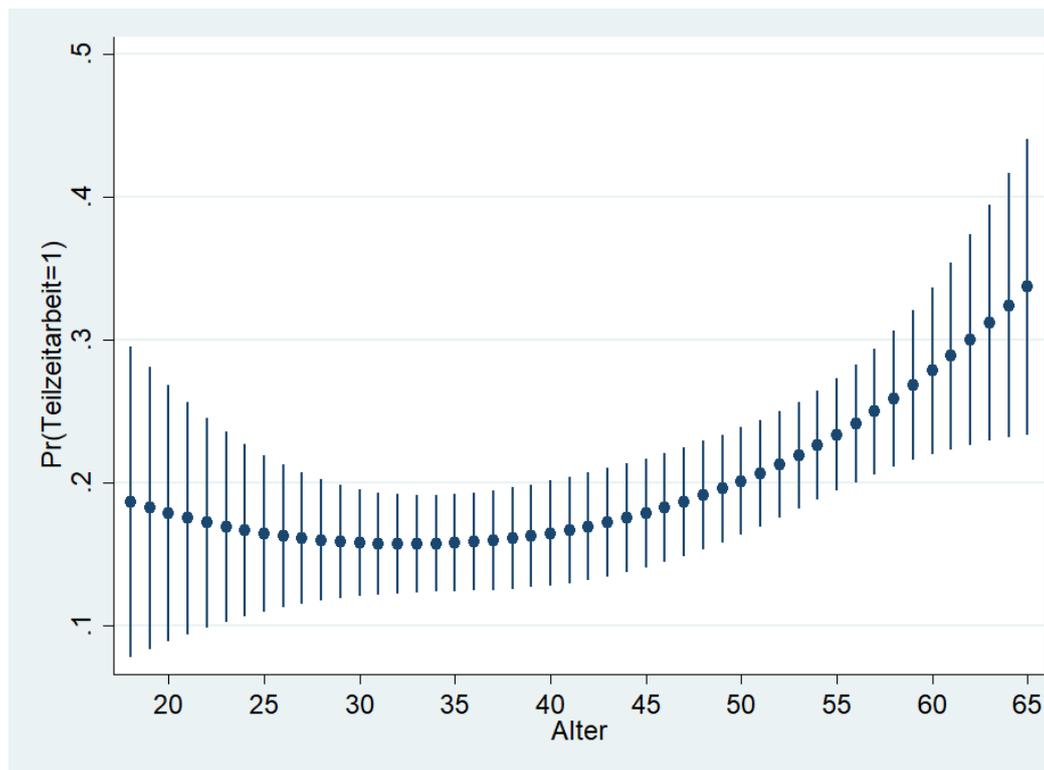
Abbildung 1: Eigenschaften der Wahrscheinlichkeit, Teilzeit zu arbeiten (Marginale Effekte)



*Bemerkungen:* Die Abbildung zeigt die durchschnittlichen marginalen Effekte (Punkte) innerhalb von 95%-Konfidenzintervallen (Striche) auf die Teilzeitwahrscheinlichkeit, wenn die obenerwähnten Indikatorvariablen - soziodemografische Eigenschaften und Haushaltsstatus «Prämienverbilligung» - von 0 (trifft nicht zu) auf 1 (trifft zu) wechseln. Die abgebildeten Effekte basieren auf einem logistischen Regressionsmodell der Teilzeitarbeitswahrscheinlichkeit, welches die im Abschnitt B. erwähnten soziodemografischen Faktoren sowie Alter einfach und als quadrierte Variable enthält. Das Modell wurde geschätzt mit einer personengewichteten Stichprobe des Jahres 2019 von 1237 Erwerbstätigen im Alter zwischen 18 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich. Datenquelle: SILC 2019 (BFS).

Aus der Abbildung 2 ist ersichtlich, dass die Wahrscheinlichkeit, Teilzeit zu arbeiten, bis zum Alter von etwa 40 konstant oder leicht fallend ist und anschliessend bis zum Pensionsalter von 65 kontinuierlich zunimmt. Auch die Wahrscheinlichkeit, IPV zu beziehen, folgt einer U-Form (am höchsten bei Jungen und Personen jenseits des Alters von 75 Jahren; siehe Abschnitt J.II.).

Abbildung 2: Einfluss des Alters auf die Wahrscheinlichkeit, Teilzeit zu arbeiten



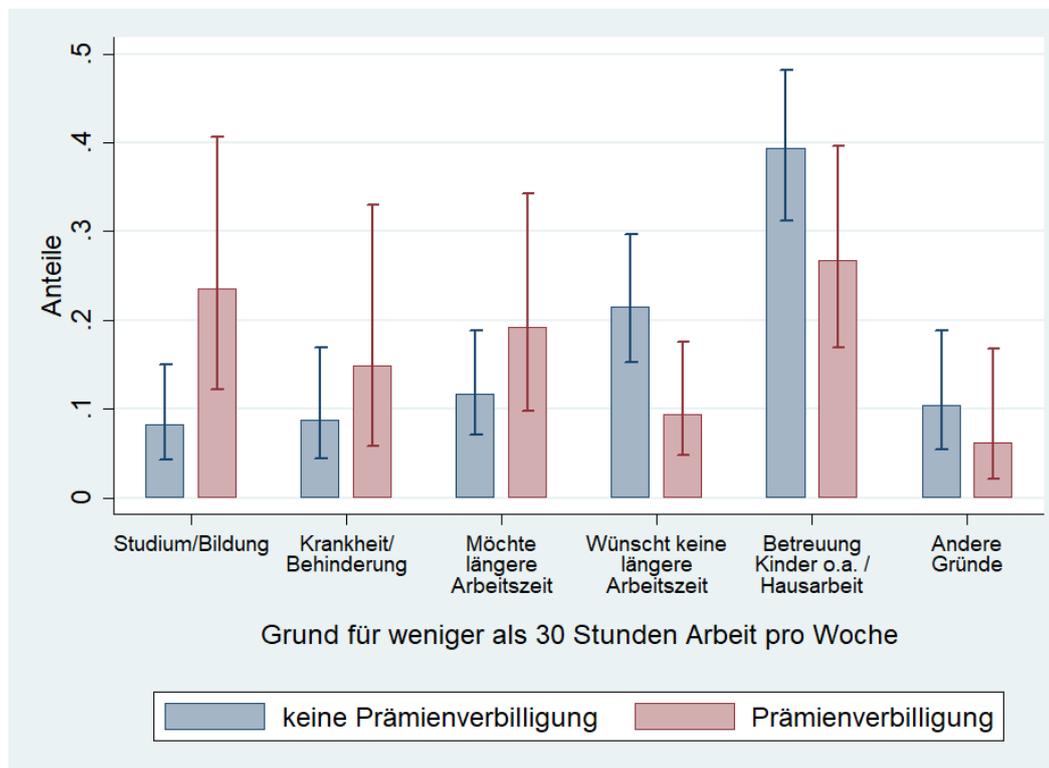
*Bemerkungen:* Die Abbildung zeigt den Einfluss des Alters auf die Teilzeitwahrscheinlichkeit (Punkte) und die dazugehörigen 95%-Konfidenzintervalle (Striche). Die abgebildeten Effekte basieren auf einem logistischen Regressionsmodell der Teilzeitarbeitswahrscheinlichkeit, welche die Indikatorvariablen tertiärer Bildungsabschluss, verheiratet, weiblich; Kinder im Haushalt, Prämienverbilligung im Haushalt, ausländische Nationalität sowie die kontinuierlichen Variablen Alter einfach und quadriert enthält. Das Modell wurde geschätzt mit einer personengewichteten Stichprobe des Jahres 2019 von 1237 Erwerbstätigen im Alter zwischen 18 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich. Datenquelle: SILC 2019 (BFS).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Erhalt von Prämienverbilligungen im Haushalt mit einer signifikant höheren Teilzeitwahrscheinlichkeit verbunden ist, auch wenn im Gegensatz zu den gewichteten Mittelwertberechnungen in den Tabellen 2 und 3 für soziodemografische Faktoren (Alter, Bildungsgrad, Geschlecht, Familienstand, Kinder im Haushalt) in der logistischen Regression kontrolliert wird (siehe Abbildungen 1 und 2). Es ist aber wichtig, diese Resultate richtig zu interpretieren: Es sind deskriptive, aber *keine kausalen* Zusammenhänge. Die Resultate hier zeigen, dass in den Haushalten, die IPV beziehen, mehr Personen Teilzeit arbeiten (aus verschiedensten Gründen und Lebenssituationen). Sie sagen hingegen *nicht* aus, dass wegen der IPV mehr Teilzeit gearbeitet wird. Die Untersuchung der Motive – und ob dort IPV einen wesentlichen Grund darstellt oder nicht – folgt im nächsten Abschnitt.

## II. Motive der Teilzeitarbeit

Im nächsten Analyseschritt nehmen wir die Motive für die Teilzeitarbeit genauer unter die Lupe. In der Abbildung 3 sieht man die gewichteten Anteile der Motive für Teilzeitarbeit für Individuen aus Haushalten ohne und mit Prämienverbilligungen. Dabei ist ersichtlich, dass Studium/Bildung, Krankheit/Behinderung oder «Möchte länger arbeiten» als Motiv für Teilzeitarbeit bei Erwerbstätigen mit Prämienverbilligung im Haushalt anteilmässig mehr genannt werden als bei Personen ohne Prämienverbilligung. Die sich überlappenden 95%-Konfidenzintervalle zeigen jedoch, dass die Unterschiede in den Anteilen bei diesen Motiven nicht statistisch (auf dem 5%-Signifikanzniveau) signifikant sind:<sup>179</sup> Aufgrund der geringen Anzahl Beobachtungen in der Frage über die Motive der Teilzeitarbeit in der SILC 2019 (248), sind die gewichteten Schätzungen der Motivanteile etwas ungenau und die entsprechenden 95%-Konfidenzintervalle breit.

Abbildung 3: Anteile der Motive für Teilzeitarbeit



*Bemerkungen:* Die Abbildung zeigt die Anteile an den oben in Abschnitt K. erwähnten Motiven für Teilzeitarbeit (definiert als weniger als dreissig Arbeitsstunden pro Woche) mit dazugehörigen 95%-Konfidenzintervallen, von Personen ohne (167) im Vergleich zu Personen mit (81) Prämienverbilligung im Haushalt. Die personengewichtete Anteile der Motive nach Haushaltsstatus «Prämienverbilligung» wurden geschätzt mit einer Stichprobe des Jahres 2019 von 248 Teilzeit-Erwerbstätigen, im Alter zwischen 18 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich. Datenquelle: SILC 2019 (BFS).

<sup>179</sup> Das bedeutet, dass man mit über 5% einen Fehler erster Art begehen würde, d.h. man verwirft irrtümlich die Nullhypothese, dass es keinen statistischen Unterschied in den Anteilen gibt. Der Anteil des Motivs «Studium/Bildung» ist aber bei Beziehenden von IPV (0.24 bzw. 24%) im Haushalt statistisch signifikant höher als bei Personen ohne IPV (0.08 bzw. 8%), wenn man das 10%-Signifikanzniveau bzw. das engere 90%-Konfidenzintervall heranziehen würde.

Das Motiv «Wünscht keine längere Arbeitszeit» ist für die Beantwortung der ökonomischen Fragestellungen besonders hilfreich, da es als «freiwillig weniger arbeiten» bzw. als «freiwilligen Einkommensverzicht» interpretiert werden könnte. Interessanterweise stellen wir fest, dass dieses Motiv für Teilzeitarbeit von Erwerbstätigen in Haushalten mit Prämienverbilligungen im Durchschnitt *weniger* genannt wird (0.09 bzw. 9%) als bei Erwerbstätigen ohne Prämienverbilligungen (0.22 bzw. 22%). Dieser markante Unterschied ist zwar auf dem 10%- nicht aber auf dem 5%-Niveau signifikant, da sich die 95%-Konfidenzintervalle bei diesem Motiv in der Abbildung 3 knapp überlappen. Obwohl «Betreuung Kinder oder andere Personen/Hausarbeit» (und andere Gründe) in der Personengruppe mit Prämienverbilligungen prozentual weniger genannt werden, ist der Unterschied zur Personengruppe ohne Prämienverbilligungen nicht statistisch signifikant.

Wir können hier festhalten, dass Individuen aus Haushalten mit Prämienverbilligungen zumindest nicht systematisch mehr als die Vergleichsgruppe ohne Prämienverbilligungen freiwillig auf erzielbares Arbeitseinkommen verzichten, um von einkommensabhängigen Subventionen (wie Prämienverbilligungen) zu profitieren. Im Gegenteil – Personen mit Prämienverbilligungen im Haushalt nennen *weniger* oft «Wünscht keine längere Arbeitszeit» als Motiv für ihre Teilzeitanstellung in der entsprechenden SILC-Frage.<sup>180</sup> Aus dieser Analyse resultiert also, dass die IPV kein Treiber für freiwillige Teilzeitarbeit ist. Dieses Ergebnis soll nun aber noch weiter untersucht und getestet werden, mittels einer multivariaten Analyse.

Deshalb schätzen wir nun ein multinomiales logistisches Regressionsmodell der Motive für Teilzeitarbeit. Dies erlaubt uns neben der zentralen Indikatorvariable «Prämienverbilligung» sowohl soziodemografische Faktoren (Alter, Bildungsgrad, Geschlecht, Familienstand, Kinder im Haushalt) als auch das Haushaltseinkommen im Modell mit zu berücksichtigen – denn all diese Faktoren beeinflussen die Motivation für Teilzeitarbeit gleichzeitig. Mit Hilfe dieses Regressionsmodells werden – ähnlich wie beim Regressionsmodell über die Teilzeitwahrscheinlichkeit im letzten Abschnitt L.I. – die Wahrscheinlichkeiten für die Nennung der einzelnen Motive geschätzt.

In der Abbildung 4 sind die marginalen Effekte der im Modell enthaltenen Indikatoren der beiden zentralen Motive «Wünscht keine längere Arbeitszeit» sowie «Betreuung Kinder oder andere Personen / Hausarbeit» dargestellt. Interessanterweise üben die Eigenschaften «tertiärer Bildungsabschluss», «verheiratet» und «weiblich» keinen signifikanten Einfluss auf die beiden Motive (auf dem 5%-Signifikanzniveau) aus.<sup>181</sup> Demgegenüber erhöhen intuitiverweise Kinder im Haushalt die Wahrscheinlichkeit, das Motiv «Betreuung Kinder oder anderer Personen/Hausarbeit» für Teilzeitarbeit zu nennen, um etwa 33 Prozentpunkte. Bei einer Grundwahrscheinlichkeit von 17%, dass Er-

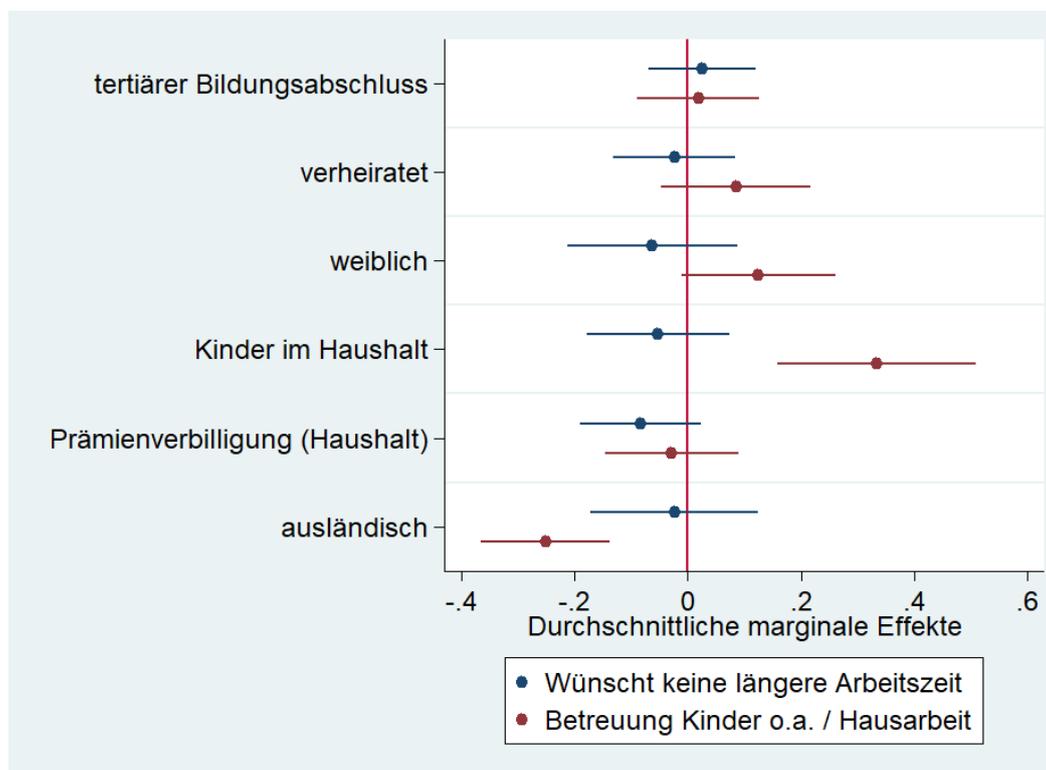
---

<sup>180</sup> Es ist jedoch nicht ganz ausgeschlossen, dass sog. Messfehler auftreten können: d.h. dass einzelne Erwerbstätige ihre Arbeitszeit freiwillig reduziert haben, um einkommensabhängige Subventionen zu erhalten, ohne das Motiv «wünscht keine längere Arbeitszeit» angegeben zu haben.

<sup>181</sup> Dies obschon weibliche Personen eine 12 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit (auf dem 10%-Signifikanzniveau) haben, das Motiv «Betreuung Kinder oder andere Personen/Hausarbeit» für Teilzeitarbeit zu nennen. Dieses Resultat ist somit beinahe statistisch signifikant.

werbstätige ohne Kinder dieses Motiv nennen, entspricht ein Anstieg von 33 Prozentpunkten fast einer Verdreifachung der Wahrscheinlichkeit der Nennung dieses Motivs der Teilzeitarbeit. Der Bezug von Prämienverbilligungen im Haushalt steht gemäss geschätztem multinomialen Logit-Modell nicht in einem statistischen Zusammenhang mit dem Betreuungsmotiv für Teilzeitarbeit, *reduziert* aber in der Tendenz das Auftreten des Motivs «Wünscht keine längere Arbeitszeit» um etwa 8 Prozentpunkte. Da die Grundwahrscheinlichkeit dieses Teilzeitmotivs für nicht IPV-Beziehende bei 20% liegt, entspräche eine Reduktion um 8 Prozentpunkte einem Rückgang der Wahrscheinlichkeit um 40%. Allerdings ist dieser Effekt ungenau geschätzt und deshalb knapp nicht statistisch signifikant. Verwenden wir im Gegenzug eine ausgeweitete gesamtschweizerische Stichprobe für die Schätzung des Modells, wird der negative Effekt der Prämienverbilligung auf diese Motivnennung statistisch signifikant, wie wir im nachträglichen Online-Anhang detaillierter darlegen.

Abbildung 4: Zusammenhänge (Marginale Effekte) mit zwei Hauptmotiven für Teilzeitarbeit: freiwillig keine längere Arbeitszeit, Kinderbetreuung/Hausarbeit

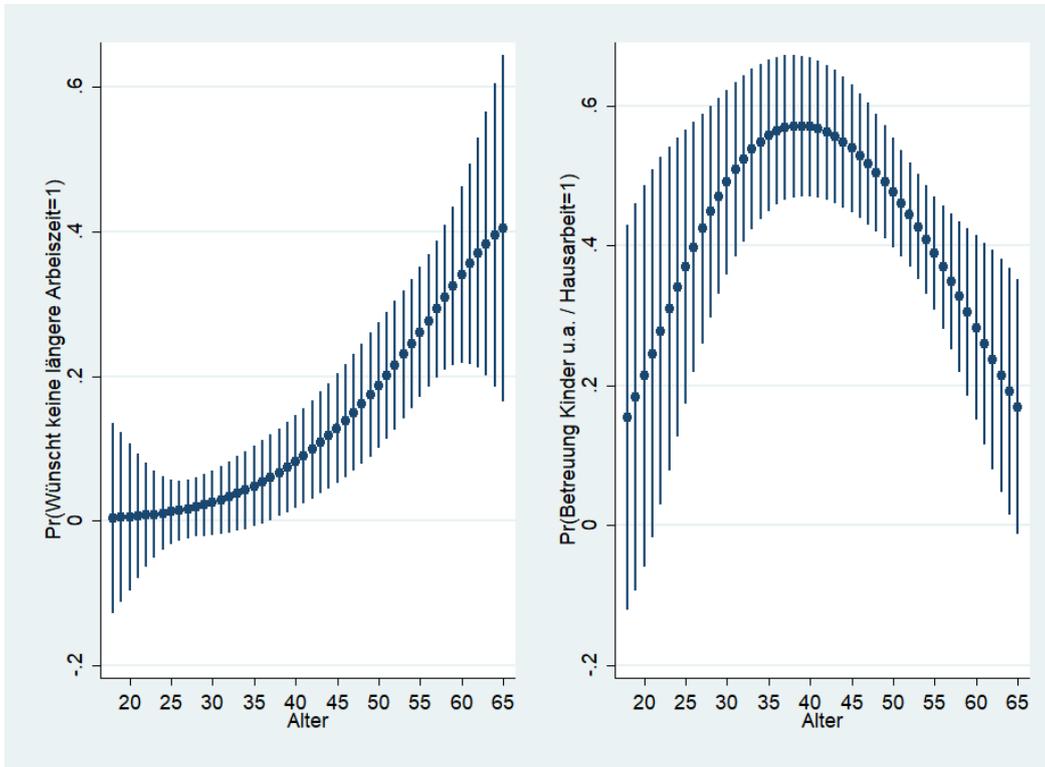


*Bemerkungen:* Die Abbildung zeigt die durchschnittlichen marginalen Effekte (Punkte) innerhalb von 95%-Konfidenzintervallen (Striche) auf die Wahrscheinlichkeit die Motive «Wünscht keine längere Arbeitszeit» oder «Betreuung Kinder o.a. / Hausarbeit» für Teilzeitarbeit (definiert als weniger als dreissig Arbeitsstunden pro Woche) zu nennen, wenn die obigen soziodemografischen und «Status Prämienverbilligung» Indikatorvariablen von 0 (trifft nicht zu) auf 1 (trifft zu) wechseln. Die abgebildeten Effekte basieren auf einem multinomialen logistischen Regressionsmodell der Motivnennung für Teilzeitarbeit, welche die obigen soziodemografischen Faktoren sowie die Variablen Alter einfach und quadriert enthält. Das Modell wurde geschätzt mit einer Stichprobe des Jahres 2019 von 248 Teilzeit-Erwerbstätigen, im Alter zwischen 18 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich. Datenquelle: SILC 2019 (BFS).

Somit können wir schlussfolgern, dass der Erhalt von Prämienverbilligungen auch in einem multivariaten Modell, welches für soziodemografische Faktoren und Haushaltseinkommen kontrolliert, tendenziell mit einer *geringeren* Wahrscheinlichkeit für einen «freiwilligen Einkommensverzicht» als Motiv für Teilzeitarbeit einhergeht. Es zeigt

sich also auch in dieser erweiterten statistischen Analyse, dass die Prämienverbilligungen *kein* Treiber sind für «freiwilligen Einkommensverzicht» durch Teilzeitarbeit.

Abbildung 5: Effekte des Alters auf die Wahrscheinlichkeit von zwei Hauptmotiven für Teilzeitarbeit.



*Bemerkungen:* Die Abbildung zeigt den Einfluss des Alters auf die Wahrscheinlichkeit (Punkte) und die dazugehörigen 95%-Konfidenzintervalle (Striche), die Motive «Wünscht keine längere Arbeitszeit» oder «Betreuung Kinder o.a./Hausarbeit» für Teilzeitarbeit (definiert als weniger als dreissig Arbeitsstunden pro Woche) zu nennen. Der abgebildete Zusammenhang zwischen Alter und Motivwahrscheinlichkeit basiert auf einem multinomialen logistischen Regressionsmodell der Motive für Teilzeitarbeit, welches die Indikatorvariablen tertiärer Bildungsabschluss, verheiratet, weiblich, Kinder im Haushalt, Prämienverbilligung im Haushalt, ausländische Nationalität sowie die kontinuierlichen Variablen Alter einfach und quadriert als auch das Bruttohaushaltseinkommen (netto und vor Sozialleistungen) einfach und quadriert enthält. Das Modell wurde geschätzt mit einer Stichprobe des Jahres 2019 von 248 Teilzeit-Erwerbstätigen, im Alter zwischen 18 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich. Datenquelle: SILC 2019 (BFS).

Die Analyse in Abbildung 5 ist auch als Plausibilitätscheck des geschätzten multinomialen Logit-Modells zu verstehen sowie zum vertieften Verständnis der Heterogenität der Resultate. Die Abbildung zeigt den Zusammenhang zwischen dem Alter und der Wahrscheinlichkeit der beiden Motive: Die Nennung des Motivs «Wünscht sich keine längere Arbeitszeit» nimmt mit dem Alter anteilmässig zu, während das Betreuungsmotiv bis zum Alter von 40 ebenfalls an Wichtigkeit zunimmt und anschliessend mit fortschreitendem Alter wieder an Bedeutung verliert. Diese beiden Resultate entsprechen auch unserer alltäglichen Intuition, was die Plausibilität des geschätzten Modells untermauert. Ergänzend finden wir zudem das Ergebnis, dass es nicht signifikant vom Haushaltseinkommen abhängt, wie häufig die beiden näher betrachteten Motive der Teilzeitarbeit auftreten.<sup>182</sup>

<sup>182</sup> Interessanterweise geben Personen mit ausländischer Nationalität das Betreuungsmotiv anteilmässig signifikant weniger an als Schweizerinnen und Schweizer (siehe Abbildung 4).

## M. Hochrechnung Anzahl potenziell Betroffener

### I. Betroffene, die freiwillig weniger arbeiten

In diesem Abschnitt untersuchen wir die potenziell Betroffenen von einer Anpassung der rechtlichen Praxis bei der Anspruchsklärung von einkommensabhängigen Subventionen im Sinne der Initianten des Postulats. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit konzentrieren wir uns auch in diesem Abschnitt auf den Erhalt von Prämienverbilligungen (IPV) als die zentrale, vom Kanton steuerbare einkommensabhängige Subvention.

*Tabelle 4: Hochrechnung von potenziell Betroffenen*

	Total	%	Standardabw.	Konf.intervall (95%)	
Grundgesamtheit (N=1237)	670915.2	100	11846.68	647673.4	694157.1
Prämienverbilligung	175854.2	26.21	10893.21	154483	197225.4
Prämienverbilligung und "Wünscht keine längere Arbeitszeit"	4390.64	0.65	1168.03	2038.12	6743.17

*Bemerkungen:* Die Hochrechnung der Anzahl Individuen in den obigen Kategorien (Grundgesamtheit und beide Gruppen von Prämienverbilligungen) wird mit dem SILC-Haushaltsgewicht vorgenommen basierend auf einer Stichprobe des Jahres 2019 von 1237 Erwerbstätigen im Alter zwischen 18 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich. Datenquelle: SILC 2019 (BFS).

Die betrachtete Grundgesamtheit setzt sich zusammen aus Erwerbstätigen aus dem Kanton Zürich, welche zwischen 18 und 65 Jahre alt sind. Das waren gemäss dem SILC 2019 (BFS) Datensatz hochgerechnet etwa 670'915 Personen (siehe Tabelle 4). Die Hochrechnung wird mit dem in der SILC zur Verfügung gestellten Haushaltsgewicht vorgenommen, da die Kernvariable «Prämienverbilligung» auf Haushaltsebene erfasst wird. Entsprechend zeigt diese Hochrechnung, dass geschätzt etwa 175'854 erwerbstätige Personen Prämienverbilligungen im Haushalt bezogen haben im Jahr 2019. Das sind im Verhältnis zur Grundgesamtheit etwa 26.2% der Erwerbstätigen. Wenn wir nun die Personen hochrechnen, die gleichzeitig Prämienverbilligungen erhalten und als Motiv für Teilzeitarbeit «Wünscht keine längere Arbeitszeit» genannt haben, kommen wir auf 4391 Erwerbstätige im Kanton Zürich. Das sind die potenziell Betroffenen von einer Anpassung der rechtlichen Situation, da diese Erwerbstätigen Prämienverbilligungen erhalten und gleichzeitig freiwillig weniger arbeiten (operationalisiert durch das Motiv «Wünscht keine längere Arbeitszeit»). Das sind weniger als ein Prozent (0.65%) der Grundgesamtheit, und sie machen nur etwa 2.5% der Beziehenden von Prämienverbilligungen aus (siehe Tabelle 4).

Es kann also festgehalten werden, dass der Anteil direkt Betroffener nach dieser Hochrechnung marginal ist.

## II. Betroffene bei Regimewechsel zu hypothetischem Einkommen (Simulation)

Im nächsten und letzten Schritt simulieren wir in einem Gedankenexperiment, wie viele Personen potenziell ihren Anspruch auf Prämienverbilligung verlieren würden, wenn in einem neuen Regime nun ein hypothetisches Erwerbseinkommen als Basis des Anspruchs errechnet würde. Dies entspricht einer Idee der Umsetzung des Postulats (siehe auch Diskussion im Rechtsteil des Gutachtens). Um dies empirisch umsetzen, d.h. simulieren zu können, bedarf es diverser Annahmen. So unterstellen wir insbesondere, dass die individuell zumutbare Arbeitszeit der durchschnittlich gearbeiteten Arbeitszeit innerhalb von vordefinierten Gruppen (z.B. Verheiratete mit zwei Kindern, siehe unten) entspricht. Diese durchschnittliche Arbeitszeit nehmen wir als Basis für die Berechnung des individuellen hypothetischen Erwerbseinkommens, welches die neue Grundlage für die Klärung des Anspruchs auf Prämienverbilligungen bildet (neues Regime). Der Einbezug des hypothetischen Einkommens läuft auf eine entsprechende Anpassung des potenziell erzielbaren Erwerbseinkommens (das dann die Basis bildet für die Beurteilung des Anspruchs) hinaus: Arbeitet beispielsweise jemand 18 Stunden pro Woche und die durchschnittliche (d.h. zumutbare) Arbeitszeit pro Woche beträgt 36 Stunden in dieser Personengruppe, dann würde das hypothetische Erwerbseinkommen doppelt so hoch wie das tatsächlich erzielte Erwerbseinkommen ausfallen. Bei Erwerbstätigen, die ein Pensum über der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit haben, entsprechend bleibt das tatsächliche Arbeitseinkommen die relevante Grösse für die Anspruchsermittlung.

Eine solche Regime-Umstellung auf eine zumutbare Arbeitszeit bzw. ein hypothetisches Einkommen wäre ein weitreichender Eingriff. Denn in diesem neuen Regime ist das Risiko hoch, dass allenfalls legitime Gründe für Teilzeitarbeit unberücksichtigt bleiben bzw. nicht angerechnet werden. Es werden also tendenziell zu viele Personen das Anspruchsrecht verlieren aufgrund einer zu ungenauen Bestimmung, welche Arbeitszeit individuell zumutbar ist (und somit als Basis des angerechneten hypothetischen Einkommens dient). Grundsätzlich basiert die Anspruchsermittlung für Prämienverbilligungen auf einem massgebenden Einkommen, wobei unter anderem auch die Vermögenssituation (Vermögensanteil und -obergrenzen), verschiedene Abzüge, Krankheits- und Unfallkosten als auch Beiträge an die Altersvorsorge berücksichtigt werden.<sup>183</sup>

Da die meisten dieser Grössen nicht in den verfügbaren SILC-Daten abgebildet sind, wählen wir einen statistischen bzw. probabilistischen Ansatz zur Simulation, wer im neuen Regime Prämienverbilligungen erhält: Wir gehen davon aus, dass das individuelle Nettoerwerbseinkommen eines Erwerbstätigen mit dem massgebenden Einkommen für die Anspruchsermittlung positiv korreliert ist und berechnen innerhalb der Einkommensdezile den Anteil von IPV-Bezügern an den Erwerbstätigen. Diese Anteile können als individuelle Wahrscheinlichkeiten, Prämienverbilligungen zu beziehen, interpretiert werden. Je höher das individuelle Nettoerwerbseinkommen (als Annäherung

---

<sup>183</sup> <https://svazurich.ch/unsere-produkte/weitere-produkte/krankenversicherung--kvg-/praemien-verbilligung/leistung.html>

an das massgebende Einkommen), desto kleiner die Wahrscheinlichkeit, IPV zu beziehen. Als Nächstes erstellen wir mit Regressionsmodellen<sup>184</sup> für jede der vordefinierten Gruppen Schätzungen des Zusammenhangs zwischen dem individuellen Nettoerwerbseinkommen und den Anteilen bzw. der Wahrscheinlichkeiten, Anspruch auf Bezug von IPV zu haben. Mit Hilfe dieser Schätzungen können wir dann ermitteln, wie hoch die individuellen Bezugswahrscheinlichkeiten sind, wenn nun neu das hypothetische (zumutbare) Erwerbseinkommen die Grundlage für den Anspruch bildet.<sup>185</sup> Summieren wir nun diese neuen (gewichteten) Wahrscheinlichkeiten über alle Erwerbstätigen innerhalb der vordefinierten Gruppen (sowie am Schluss über die ganze Grundgesamtheit) auf, gelangen wir zur neuen simulierten Anzahl von IPV-Beziehern.

In den folgenden Tabellen 5 bis 8 zeigen wir die Resultate dieser Simulationen für die Gruppen der Unverheirateten und der Verheirateten, mit und ohne Kinder. Dabei wenden wir das oben beschriebene Prozedere separat für Verheiratete und Unverheiratete mit einer gegebenen Anzahl Kindern von 0 bis 2 an. Dahinter steckt die Idee, dass die Höhe der Einkommensabzüge und des Vermögensanteils bzw. der Vermögensobergrenzen bei der Bestimmung des massgebenden Einkommens von der Anzahl Kinder und vom Familienstand abhängig sind. Ausserdem ist bei Ehepaaren das gemeinsame Einkommen für die Anspruchsklärung massgebend.<sup>186</sup> Wir beschränken uns – aus Gründen der Übersichtlichkeit – in diesem Gedankenexperiment auf unselbständige Erwerbstätige zwischen 25 und 65 und schliessen Alleinerziehende und Haushalte mit mehr als zwei abhängigen Kindern aus.

In der Tabelle 5 ist ersichtlich, dass im simulierten strikteren Prämienverbilligungs-Regime die Anzahl von IPV-Beziehenden in der Gruppe der Unverheirateten ohne Kinder von 37'734.7 auf 31'554 fällt, was einem Rückgang von 16.4% entspricht. Bei den Verheirateten ohne Kinder reduziert sich die Anzahl Beziehende von 34'598.8 auf 33'028.9; dies entspricht einem Rückgang von 4.54% (siehe Tabelle 6). Unter den Unverheirateten mit Kindern verringert sich die Zahl der IPV-Anspruchsberechtigten von 12'028.0 auf 10'979.1; d.h. wir sehen eine Reduktion um 8.71% (siehe Tabelle 7). Schliesslich wird bei den Verheirateten mit Kindern eine Reduktion der Beziehenden von 26'761.7 auf 25'214.3 sichtbar; dies repräsentiert ein Rückgang von 5.78% (siehe Tabelle 8). Insgesamt verzeichnen wir über alle Gruppen hinweg eine Reduktion von 111'123.1 auf 100'776.3 Beziehende, was einem Rückgang von 9.31% entspricht.

---

<sup>184</sup> Konkret regressieren wir die Anteile/Bezugswahrscheinlichkeiten auf das logarithmierte Nettoerwerbseinkommen und den Urbanisierungsgrad des Wohnorts als Kontrollvariable. Die Schätzung ermittelt also den systematischen (negativen) Zusammenhang zwischen dem individuellen Nettoerwerbseinkommen und der Bezugswahrscheinlichkeit (Einkommenssensitivität des IPV-Bezugs).

<sup>185</sup> Technisch ist dies eine Simulation: eine Prediction (Vorhersage) der Bezugswahrscheinlichkeit, wenn nun das hypothetische Einkommen als massgebendes Erwerbseinkommen in den Zusammenhang eingesetzt wird.

<sup>186</sup> [https://svazurich.ch/ihr-anliegen/privatpersonen/praemienverbilligung/praemienverbilligung\\_2024/einkommensgrenzen-2024.html](https://svazurich.ch/ihr-anliegen/privatpersonen/praemienverbilligung/praemienverbilligung_2024/einkommensgrenzen-2024.html)

Die generell stärkeren prozentualen Rückgänge der IPV-Beziehenden in den Gruppen der Unverheirateten (Tabellen 5 und 7) sind darauf zurückzuführen, dass dort der Zusammenhang zwischen dem individuellen Nettoerwerbseinkommen und der Bezugswahrscheinlichkeit ausgeprägter ist als bei den Verheirateten-Gruppen (Tabellen 6 und 8). Dieser deutlichere Zusammenhang führt zu einer stärkeren Reduktion von IPV-Beziehenden aufgrund des Regimewechsels hin zur Definition des IPV-Anspruchs auf Basis eines hypothetischen (zumutbaren) Erwerbseinkommens.

*Tabelle 5: Unverheiratete (ohne Kinder)*

	Total	Standardabw.	Konf.intervall (95%)	
Grundgesamtheit) (N=388)	246096.8	6222.31	233863	258330.6
Prämienverbilligung	37734.7	5133.28	27642.1	47827.3
Prämienverbilligung (simuliert)	31554	5133.28	21461.4	41646.6

*Bemerkungen:* Für die Hochrechnung und Simulation der Anzahl Individuen in den obigen Populationen – Grundgesamtheit sowie Personen mit Anspruch auf Prämienverbilligungen im bisherigen und im neuen (simulierten) Regime – werden die SILC-Haushaltsgewichte benutzt. Die Hochrechnung und Simulation basieren auf einer Stichprobe des Jahres 2019 von 388 unverheirateten unselbständigen Erwerbstätigen, ohne Kinder, im Alter zwischen 25 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich. Die Ermittlung der 95%-Konfidenzintervalle bei der simulierten Anzahl von Prämienverbilligungs-Beziehenden basiert auf der Standardabweichung der hochgerechneten Prämienverbilligungs-Beziehenden. Datenquelle: SILC 2019 (BFS).

*Tabelle 6: Verheiratete (ohne Kinder)*

	Total	Standardabw.	Konf.intervall (95%)	
Grundgesamtheit) (N=266)	142222.1	5771.72	130857.9	153586.4
Prämienverbilligung	34598.8	4877.48	24995.2	44202.3
Prämienverbilligung (simuliert)	33028.9	4877.48	23425.3	42632.4

*Bemerkungen:* Für die Hochrechnung und Simulation der Anzahl Individuen in den obigen Populationen – Grundgesamtheit sowie Personen mit Anspruch auf Prämienverbilligungen im bisherigen und im neuen (simulierten) Regime – werden die SILC-Haushaltsgewichte benutzt. Die Hochrechnung und Simulation basieren auf einer Stichprobe des Jahres 2019 von 266 verheirateten unselbständigen Erwerbstätigen, ohne Kinder, im Alter zwischen 25 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich. Die Ermittlung der 95%-Konfidenzintervalle bei der simulierten Anzahl von Prämienverbilligungs-Beziehenden basiert auf der Standardabweichung der hochgerechneten Prämienverbilligungs-Beziehenden. Datenquelle: SILC 2019 (BFS).

*Tabelle 7: Unverheiratete (mit Kindern)*

	Total	Standardabw.	Konf.intervall (95%)	
Grundgesamtheit (N=38)	24917.9	2908.49	19024.8	30811.1
Prämienverbilligung	12028.0	2239.09	7491.14	16564.8
Prämienverbilligung (simuliert)	10979.1	2239.09	6442.3103	15515.9

*Bemerkungen:* Für die Hochrechnung und Simulation der Anzahl Individuen in den obigen Populationen – Grundgesamtheit sowie Personen mit Anspruch auf Prämienverbilligungen im bisherigen und im neuen (simulierten) Regime – werden die SILC-Haushaltsgewichte benutzt. Die Hochrechnung und Simulation basieren auf einer Stichprobe des Jahres 2019 von 38 unverheirateten unselbständigen Erwerbstätigen im Alter zwischen 25 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich, mit einem oder zwei Kindern. Alleinerziehende werden nicht berücksichtigt. Die Ermittlung der 95%-Konfidenzintervalle bei der simulierten Anzahl von Prämienverbilligungs-Beziehenden basiert auf der Standardabweichung der hochgerechneten IPV-Beziehenden. Datenquelle: SILC 2019 (BFS).

*Tabelle 8: Verheiratete (mit Kindern)*

	Total	Standardabw.	Konf.intervall (95%)	
Grundgesamtheit (N=253)	109956.7	4394.78	101301.5	118611.9

Prämienverbilligung	26761.7	3903.17	19074.7	34448.7
Prämienverbilligung (simuliert)	25214.3	3903.17	17527.3	32901.3

*Bemerkungen:* Für die Hochrechnung und Simulation der Anzahl Individuen in den obigen Populationen – Grundgesamtheit sowie Personen mit Anspruch auf Prämienverbilligungen im bisherigen und im neuen (simulierten) Regime – werden die SILC-Haushaltsgewichte benutzt. Die Hochrechnung und Simulation basieren auf einer Stichprobe des Jahres 2019 von 253 verheirateten unselbständigen Erwerbstätigen im Alter zwischen 25 und 65, wohnhaft im Kanton Zürich, mit einem oder zwei Kindern. Alleinerziehende werden nicht berücksichtigt. Die Ermittlung der 95%-Konfidenzintervalle bei der simulierten Anzahl von Prämienverbilligungs-Beziehenden basiert auf der Standardabweichung der hochgerechneten IPV-Beziehenden. Datenquelle: SILC 2019 (BFS).

## N. Schlussfolgerungen der ökonomischen Analysen

Die ökonomischen Analysen in drei Schritten haben folgende Hauptresultate ergeben. *Erstens* zeigt sich klar aus der Untersuchung der Motive der Teilzeitarbeit, dass selbst die finanziell bedeutende individuelle Prämienverbilligung kein Treiber der «freiwillig reduzierten Erwerbsarbeit» ist. Es gibt keinen empirischen Hinweis, dass diese Subventionierung die Wahrscheinlichkeit erhöht, die persönliche Arbeitszeit zu reduzieren.

*Zweitens* zeigt sich, dass wenn die Anzahl der Betroffenen direkt über die Kriterien «arbeitet freiwillig weniger» und «bezieht Prämienverbilligung» hochgerechnet wird, diese sehr tief ausfällt. Nur rund 4400 Personen – dies sind 0.65% der Erwerbstätigen im Kanton Zürich – wären betroffen von einem Verlust des Anspruches auf IPV aufgrund einer entsprechend geänderten Politik. Diese Hochrechnung basiert auf der subjektiven Beurteilung, ob eine Person «freiwillig» weniger arbeitet. Eine solche Bestimmung birgt inhaltlich potenziell Unklarheiten (was heisst genau «freiwillig»?) und ist auch juristisch und in der Verwaltungspraxis nur schwer umsetzbar.

Alternativ könnte die Intention des Postulats, bei «freiwilligem Verzicht auf Erwerbseinkommen» die gewährten Subventionen zu kürzen, mittels der Bestimmung einer zumutbaren Arbeitszeit und eines darauf basierenden hypothetischen Erwerbseinkommens umgesetzt werden. Ein solches Vorgehen wurde im letzten Schritt der ökonomischen Analyse simuliert (soweit es die Datenlage zulässt). Hier hat sich *drittens* ergeben, dass durch ein solches neues Regime je nach soziodemographischer Gruppe (Verheiratet/Unverheiratet, mit/ohne Kinder) zwischen rund 4,5 und 16,5% der IPV-Beziehenden ihren Anspruch verlieren würden. Dies ist tendenziell als Obergrenze der möglichen Auswirkung eines solchen Regimewechsels zu verstehen. Die Beschränkung in der Verfügbarkeit und der Detailliertheit der Daten lässt eine noch spezifischere Ermittlung des hypothetischen Erwerbseinkommens nicht zu. Eine spezifischere Ermittlung wäre jedoch bei einer Umsetzung zentral, um die angepeilte Personengruppe, die «freiwillig auf Erwerbseinkommen verzichtet», möglichst genau zu bestimmen, um unfaire (grundlose) Ausschlüsse aus der IPV-Anspruchsberechtigung möglichst zu verhindern. Das heisst, eine faire Umsetzung wäre vermutlich mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden und würde voraussichtlich zu einer tieferen Anzahl Betroffener führen, als dieses letztere Set an Hochrechnungsergebnissen ergeben hat.

## Fazit

Der kantonale Gesetzgeber hat nur in den Bereichen IPV, Stipendien und WBF Handlungsspielraum für Regelungen, um den freiwilligen Einkommensverzicht bei der Bemessung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu berücksichtigen. In den anderen Bereichen ist der Kanton nicht zuständig, der freiwillige Einkommensverzicht wird bereits berücksichtigt oder die Leistungen müssen zurückerstattet werden.

Im Interesse der Rechtssicherheit und des demokratischen Prinzips empfiehlt es sich, dass der Gesetzgeber für jede Sozialleistung einzeln bestimmt, ob und inwiefern freiwillige Work-Life-Balance-Entscheidungen als Bemessungsfaktoren relevant sein sollen. Durch die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens darf der Sinn und Zweck der jeweiligen bedarfsabhängigen Sozialleistung nicht ausgehöhlt werden. So dürfte beispielsweise die Berücksichtigung eines Einkommensverzichts dem Ziel von Ausbildungshilfen geradezu widersprechen, womit eine solche Regelung bei den Stipendien nicht angezeigt ist.

Welche Gründe einen Einkommensverzicht im Detail zu rechtfertigen vermögen, ist letztendlich eine politische Entscheidung. Es gilt zu beachten, dass eine Reduktion des Arbeitspensums oder der gänzliche Verzicht der Ausübung einer Erwerbstätigkeit auch nur vorübergehend und aus mannigfaltigen Gründen geschehen kann. Gerade etwa im Bereich der Care-Arbeit (z.B. für alte Menschen oder Menschen mit Behinderungen) werden oft die Sozialwerke entlastet. Lediglich die Berücksichtigung von gesetzlichen Betreuungspflichten ist im heutigen System zu kurz gedacht. Weitere Gründe für eine Reduktion des Arbeitspensums können karitative Tätigkeiten, Freiwilligenarbeit in Vereinen oder auch politische Tätigkeiten sein. Deshalb gilt es auch diesbezüglich sorgfältig zu prüfen, welche Gründe einen Einkommensverzicht zu rechtfertigen vermögen und welche nicht. Das Gleichbehandlungsgebot erfordert sachliche und triftige Bemessungsfaktoren und die Berücksichtigung der relevanten Umstände im Einzelfall.

Die Anzahl Betroffener und die Motive der Teilzeitarbeit wurde in Bezug auf die individuelle Prämienverbilligung untersucht, einerseits weil hier der grösste kantonale Handlungsspielraum vorhanden ist und andererseits weil es dazu Daten gibt. Dabei zeigt die empirische Untersuchung, dass die IPV kein Treiber für freiwillige Teilzeitarbeit ist, d.h. es wird grundsätzlich nicht mit dem Motiv, IPV zu erhalten, auf Einkommen verzichtet. Eine Hochrechnung der Personen, die selbst deklariert «freiwillig» weniger arbeiten und IPV beziehen, ergibt eine sehr tiefe Anzahl von nur etwa 0,65% der Erwerbstätigen im Kanton Zürich bzw. 2,5% der IPV-Beziehenden, wobei unklar (weil subjektiv) ist, was genau «freiwillig» heisst. Bei Anrechnung eines hypothetischen Einkommens würden gemäss einer Simulation mit den vorhandenen Daten rund 4,5% bis 16,5% der IPV-Beziehenden ihren Anspruch verlieren. Darin sind aber auch Personen enthalten, die allenfalls legitime Gründe für Teilzeitarbeit haben. Eine faire Umsetzung wäre wohl mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden und würde voraussichtlich zu einer tieferen Anzahl Betroffener führen, als diese Hochrechnung ergeben hat.

Die Abklärung der relevanten Sachverhaltselemente dürfte anspruchsvoll sein und zahlreiche praktische Fragen nicht nur in Bezug auf die Ermittlung der Freiwilligkeit der Einkommenslage, sondern auch in Bezug auf die Berechnung des anrechenbaren hypothetischen Einkommens aufwerfen. Aus der Untersuchung haben sich keine Resultate ergeben, die klar für einen Systemwechsel im erwähnten Sinne sprechen.

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10)
AlimV	Verordnung über die Alimentenhilfe vom 21. November 2012 (LS 852.13)
Art.	Artikel
ATSG	Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (SR 830.1)
Aufl.	Auflage
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (SR 837.0)
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. September 2002 (SR 412.10)
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3)
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtssentscheid
BiG	Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 (LS 410.1)
BS	Kanton Basel-Stadt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (SR 831.40)
bzw.	beziehungsweise
E.	Erwägung(en)
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen- und direktoren
EG KVG	Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 29. April 2019 (LS 832.01)
EO	Erwerbbersatzordnung
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (SR 831.30)
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
f.	folgende
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen vom 24. März 2006 (SR 836.2)
ff.	fortfolgende
Fn.	Fussnote
Hrsg.	Herausgeber
IEG	Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen vom 1. Oktober 2007 (LS 855.2)

IEV	Verordnung über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen vom 12. Dezember 2007 (LS 855.21)
inkl.	inklusive
IPV	Individuelle Prämienverbilligung für die Krankenkasse
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR 831.20)
i.V.m.	in Verbindung mit
IVV	Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961 (SR 831.201)
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 (LS 852.1)
KSIR	Kreisschreiben über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, Stand: 1. Juli 2023
KV	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)
KVGG	Gesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung des Kantons Aargau vom 15. Dezember 2015 (SAR 837.200)
lit.	litera(e)
LSE	Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N	Note
NFA	Nationaler Finanzausgleich
Nr.	Nummer
PG	Pflegegesetz vom 27. September 2010 (LS 855.1)
Rz	Randziffer(n)
S.	Seite
SESAM	«Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt»: Datensatz, der Daten aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern kombiniert.
SILC	«Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen»: jährlicher Querschnitt-Datensatz vom Bundesamt für Statistik.
SHG	Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (LS 851.1)
SHV	Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (LS 851.11)
SKOS	Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe
SoHaG	Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen vom 25. Juni 2008 des Kantons Basel-Stadt (LS 890.700)
SoHaV	Verordnung über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen vom 25. November 2008 des Kantons Basel-Stadt (LS 890.710)
SVA	Sozialversicherungsamt
TG KVG	Gesetz über die Krankenversicherung vom 25. Oktober 1995 (RB 832.1)
u.a.	unter anderem
u.ä.	Und ähnlich
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.1)
VAB	Verordnung über die Ausbildungsbeiträge vom 17. Juni 2020 (LS 416.1)

VAB	Verordnung über die Ausbildungsbeiträge vom 17. Juni 2020 (LS 416.1)
VEG KVG	Verordnung zum EG KVG vom 25. März 2020 (LS 832.1)
VGer ZH	Verwaltungsgericht des Kanton Zürich
vgl.	vergleiche
V KVGG	Verordnung zum Gesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung des Kantons Aargau vom 16. März 2016 (SAR 837.211)
VO KB	Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich, Stadtratsbeschluss vom 12. März 2008 (LS 410.130)
VSVZ	Verordnung über die Schul- und Volkszahnpflege vom 15. November 1965 (LS 818.22)
WBFG	Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 (LS 841)
WBFV	Wohnbauförderungsverordnung vom 1. Juni 2005 (LS 841.1)
WEL	Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 1. Januar 2023
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer(n)
ZLG	Zusatzleistungsgesetz vom 7. Februar 1971 (LS 831.3)
ZLV	Zusatzleistungsverordnung vom 5. März 2008 (LS 831.31)
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (SR 851.1)

## Literaturverzeichnis

AEBI-MÜLLER REGINA E., Familienrechtlicher Unterhalt in der neusten Rechtsprechung, Die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Unterhaltsberechnung und deren Bedeutung für die Praxis, in: Jusletter 3. Mai 2021.

AFFOLTER MICHAEL, Das hypothetische Einkommen im Familienrecht – ein Überblick, AJP 7/2020, S. 833 ff.

BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich 2017.

BREITENMOSER STEPHAN, Art. 13 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., St. Gallen 2023.

CARIGIET ERWIN/KOCH UWE, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, 3. Aufl., Zürich 2021.

DIGGELMANN OLIVER, Art. 13 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

EICHENHOFER EBERHARD, Soziale Menschenrechte, in: SZS 2014, S. 1 ff.

EUGSTER GEBHARD, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum KVG, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2018.

EUGSTER GEBHARD, Krankenversicherung, in: Meyer Ulrich (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Soziale Sicherheit, 3. Aufl. Basel 2016.

FOUNTOULAKIS CHRISTIANA, Art. 131–132 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana, Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, Art. 1–456 ZGB, 7. Aufl. Basel 2022.

FOUNTOULAKIS CHRISTIANA, Art. 285 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana, Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, Art. 1–456 ZGB, 7. Aufl. Basel 2022.

FOUNTOULAKIS CHRISTIANA, Art. 293 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana, Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, Art. 1–456 ZGB, 7. Aufl. Basel 2022.

FRICK ROLF, Art. 65 KVG, in: Blechta Gabor P./Colatrella Philomena/Rüedi Hubert/Staffelbach Daniel (Hrsg.), Basler Kommentar Krankenversicherungsgesetz/Krankenversicherungsaufsichtsgesetz, Basel 2020.

GÄCHTER THOMAS, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, Zürich 2005.

GÄCHTER THOMAS/EGLI PHILIPP/MEIER MICHAEL E./FILIPPO MARTINA, Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung, Zürich 2021.

GÄCHTER THOMAS/FILIPPO MARTINA, Art. 112 BV in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

GÄCHTER THOMAS/WERDER GREGORI, Art. 41 BV in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

GLOOR URS/SPYCHER ANNETTE, Art. 125 ZGB in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana, Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, Art. 1–456 ZGB, 7. Aufl. Basel 2022.

HÄFELI CHRISTOPH, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, 3. Aufl., Bern 2021.

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020.

HAVNES, TARJEI/MOGSTAD, MAGNE. "Money for nothing? Universal child care and maternal employment." *Journal of Public Economics* 95.11-12 (2011): 1455-1465.

JÖHL RALPH/USINGER-EGGER PATRICIA, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, in: Meyer Ulrich (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Soziale Sicherheit, 3. Aufl., Basel 2016.

KIESER UELI, Art. 112 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., St. Gallen 2023.

LANDOLT HARDY, Art. 112a BV in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., St. Gallen 2023.

NOLLENBERGER, NATALIA/RODRÍGUEZ-PLANAS NÚRIA. "Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain." *Labour Economics* 36 (2015): 124-136.

STRATTON, LESLIE S. "The role of preferences and opportunity costs in determining the time allocated to housework." *American Economic Review* 102.3 (2012): 606-611.

STRATTON, LESLIE S. "The determinants of housework time." *IZA World of Labor* 133. Bonn 2020.

TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER, MARKUS/KERN, MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022.

UHLMANN FELIX, Art. 27 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

## Unterlagenverzeichnis

Bundesamt für Statistik (BFS), Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn – Allgemeine Grundlagen, Neuenburg 2023 (zit. BFS 2023).

Bundesamt für Statistik (BFS), Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in der Schweiz, Überblick über die kantonalen Bedarfsleistungen 2002, info:social, Fakten zur Sozialen Sicherheit, 12/2006, Neuenburg 2006 (zit. BFS 2006).

Codebook SILC 2019, Mikrodaten SILC 2019, Sektion Einkommen, Konsum und Lebensbedingungen, Bundesamt für Statistik, Neuenburg.

Ecoplan (2021), Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2020, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), Bern.

Kanton Zürich, Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Wirtschaft und Arbeit, 100 Jahre kantonale Wohnbauförderung (zit. AWA).

Schweizerische Gesellschaft der Vertrauens- und Versicherungsärzte, Manual, Kapitel 13, Schadenminderungspflicht, 3. Aufl. April 2013, abrufbar unter <https://www.vertrauensaerzte.ch/manual/chapter13.html> (zit. Manual).

Sozialversicherungsamt SVA Zürich (2023): Jahresbericht 2022, Zürich.

Sozialversicherungsamt SVA Zürich (2022): Jahresbericht 2021, Zürich.

## **Materialienverzeichnis**

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Ratschlag und Entwurf betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen/SoHaG), WSD/P071592, Regierungsratsbeschluss vom 16. Oktober 2007 (zit. Regierungsratsbeschluss BS).

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1.