



**Postulat der SVP-Fraktion**

**betreffend «Keine Subventionierung der Work-Life-Balance Einzelner»**

(Vorlage Nr. 3748.1 - 17743)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 1. Juli 2025

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion hat am 16. Juni 2024 ein Postulat betreffend «Keine Subventionierung der Work-Life-Balance Einzelner» eingereicht (Vorlage Nr. 3748.1 - 17743). Der Kantonsrat hat den Vorstoss an der Sitzung vom 3. Juli 2024 an den Regierungsrat überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag.

Unsere Ausführungen sind wie folgt gegliedert:

	<u>Seite</u>
1. Ausgangslage	1
2. Abgrenzung	2
3. Rechtliche Rahmenbedingungen	2
4. Umsetzbarkeit	3
4.1. Bestimmung des Beschäftigungsgrads	3
4.2. Ausnahmen	3
5. Bedeutung in der Praxis	4
6. Auswirkungen auf die betroffenen Haushalte	5
7. Auswirkungen auf die Verwaltung	7
8. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	8
9. Weitere Bereiche staatlicher Subventionen	8
10. Fazit	9
11. Antrag	9

**1. Ausgangslage**

2023 umfasste die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Zug 132 556 Personen. 70 381 Personen (53 %) waren erwerbstätig. Von diesen arbeiteten 50 096 Vollzeit (90-100 %), 6984 Teilzeit I (70-89 %), 6008 Teilzeit II (50-69 %) und 7292 Teilzeit III (weniger als 50 %). Die entsprechenden Anteile sind wie folgt: Vollzeit 71 %, Teilzeit I 10 %, Teilzeit II 9 %, Teilzeit III 10 % (Quelle: Bundesamt für Statistik, Strukturerhebung 2023).

Hinsichtlich der Prämienverbilligung zeigt sich im Kanton Zug folgende Situation: 2023 haben 31 635 Personen eine Prämienverbilligung erhalten. Angaben zum Erwerbsstatus liegen nicht vor. Doch wenn man die oben genannten Anteile auf die Prämienverbilligungsbezügerinnen und -bezüger übertragen würde, wären rund 16 700 erwerbstätig. Von diesen würden wiederum rund 11 900 Vollzeit und rund 4800 Teilzeit arbeiten.

Für die Berechnung der Prämienverbilligung sind grundsätzlich die Steuerfaktoren der rechtskräftigen Veranlagung der vorletzten Steuerperiode massgebend. Ein freiwilliger Einkommensverzicht, namentlich durch Teil- statt Vollzeitarbeit, wirkt sich in aller Regel auf die Steuerfaktoren und somit auch auf die Prämienverbilligung aus (ausgenommen bei Personen mit Ergänzungsleistungen oder wirtschaftlicher Sozialhilfe).

## 2. Abgrenzung

Die Thematik der Teilzeitarbeit wird bei der Prämienverbilligung üblicherweise unter zwei Gesichtspunkten diskutiert:

- A. Gibt es einen Anreiz, das Einkommen mittels Teilzeit zu reduzieren, weil die resultierende Erhöhung der Prämienverbilligung den Einkommensverlust überkompensiert?
- B. Besteht seitens der Beitragsempfangenden eine «Schadensminderungspflicht», wonach sie ihre Erwerbsmöglichkeiten voll ausschöpfen müssen, um den Unterstützungsbedarf durch die öffentliche Hand zu minimieren?

Punkt A ist im Kanton Zug nicht relevant, weil die Prämienverbilligung auf dem Prozentmodell und nicht auf dem Stufenmodell basiert. Während es beim Stufenmodell sein kann, dass 100 Franken weniger Einkommen 1000 Franken mehr Prämienverbilligung bedeuten, gibt es beim Prozentmodell im Allgemeinen keine solchen Fehlanreize.

Entsprechend fokussiert der vorliegende Bericht auf Punkt B. Dabei wird in Übereinstimmung mit dem Postulat die Frage der Aufteilung der Erwerbsarbeit innerhalb der Familie nicht angesprochen (100 % / 0 %, 80 % / 40 %, 50 % / 30 % usw.). Vielmehr wird bei Haushalten mit Kindern oder anderen Unterstützungspflichten generell davon ausgegangen, dass Teilzeitarbeit nicht zu einer Reduktion der Prämienverbilligung führen soll.

## 3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Für die Berücksichtigung des Beschäftigungsgrads bei der Bemessung der Prämienverbilligung wäre – wie im Postulat verlangt – eine Gesetzesgrundlage im kantonalen Recht zu schaffen. Diese müsste einerseits mit den allgemeinen Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns vereinbar sein, andererseits aber auch den Vorgaben des Bundesrechts entsprechen, welches die Grundzüge der Prämienverbilligung durch die Kantone regelt (Art. 65 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10]).

Die Frage, wie gross der Spielraum der Kantone ist und welche Voraussetzungen bei der Ausgestaltung einer allfälligen Regelung zu beachten wären, ist ebenso bedeutsam wie komplex. Deshalb hat die Gesundheitsdirektion den Sozialversicherungsexperten Prof. Dr. iur. Ueli Kieser mit der Erstellung eines Gutachtens zu dieser Fragestellung beauftragt (Beilage 1).

Prof. Kieser kommt zum Schluss, dass die Forderung des Postulats aus rechtlicher Sicht grundsätzlich umsetzbar wäre. Allerdings müssten die generellen Prinzipien der Einzelfallgerechtigkeit, der Effektivität und der Verhältnismässigkeit gewährleistet sein. Zudem wären für die verlangte Aufnahme einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit Anpassungsfristen vorzusehen. Schliesslich müsste den betroffenen Personen die Gelegenheit geboten werden, eine allenfalls

nicht bestehende Möglichkeit einer Einkommenserzielung aufzuzeigen (z. B. fehlende Arbeitsmöglichkeiten, gesundheitliche Beeinträchtigungen etc.).

#### **4. Umsetzbarkeit**

##### **4.1. Bestimmung des Beschäftigungsgrads**

Bei Personen in einem festen Anstellungsverhältnis ergibt sich der Beschäftigungsgrad aus dem Arbeitsvertrag. Im Rahmen der Selbstdeklaration ist der Beschäftigungsgrad auch aus der Steuererklärung ersichtlich. Es stellt sich allerdings die Frage, ob das Vertrauensprinzip ausreichend wäre, zumal es bei der Prämienverbilligung unter Umständen um vierstellige Beträge gehen kann. Umgekehrt würde die Anforderung, den Arbeitsvertrag oder eine Bestätigung des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin einzureichen, eine fundamentale Änderung des Anmeldeprozesses erfordern, der sonst im Allgemeinen papierlos möglich ist.

Schwierig ist die Bestimmung des Beschäftigungsgrads bei Personen, die im Stundenlohn oder saisonal tätig sind. Zwar existieren entsprechende Formeln, doch erfordert die Berechnung eine verlässliche Erhebung der benötigten Inputgrößen. Auch bei öffentlichen Ämtern wie etwa einem Kantonsratsmandat wäre nicht klar, wie die Anrechnung an den Beschäftigungsgrad erfolgen soll. Erst recht dornenreich ist die Feststellung des Beschäftigungsgrads bei Selbstständigerwerbenden. Diese sind in der Regel nicht verpflichtet, ihre Arbeitszeit zu erfassen. Entsprechend lässt sich der Beschäftigungsgrad bei Selbstständigerwerbenden oft nicht verlässlich ermitteln.

##### **4.2. Ausnahmen**

Aus rechtlichen Gründen braucht es Ausnahmeregelungen für Personen, die gerechtfertigterweise oder unfreiwillig ganz oder teilweise auf die Erzielung eines Arbeitseinkommens verzichten oder verzichten müssen. Ein solcher Sachverhalt ist im Postulat bereits erwähnt, nämlich die Kinderbetreuung oder andere Unterstützungspflichten. Während bei der Kinderbetreuung die Situation meistens klar ist, stellt sich bei den anderen Unterstützungspflichten die Frage, ob nur die Unterstützung von Verwandten ersten Grades berücksichtigt werden soll oder auch die Unterstützung von weiteren Personen (z. B. bei Patchworkfamilien oder Konkubinatspaaren).

Daneben gibt es verschiedene weitere Ausnahmen zu klären:

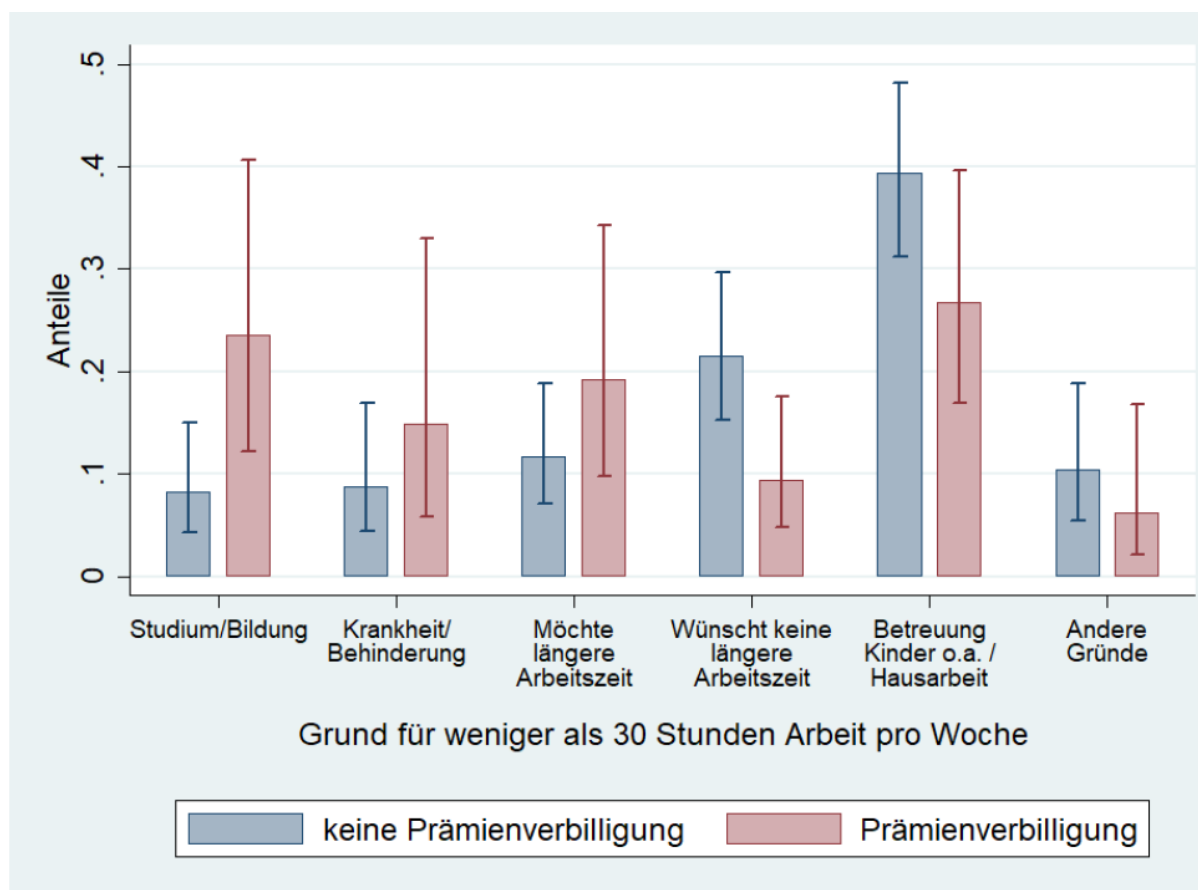
- ➔ Alter: Welche Grenze gilt? Beträgt diese zum Beispiel 65 Jahre, hätte keinen Anspruch auf Prämienverbilligung, wer sich frühpensionieren lässt.
- ➔ Erfolglose Arbeitssuche oder erfolglose Bemühungen, das Pensum aufzustocken: Wie soll der Nachweis erfolgen?
- ➔ Krankheit / Unfall: Braucht es eine ärztliche Bescheinigung? In welchem Rhythmus ist diese zu erneuern?
- ➔ Ausbildung: Gilt nur die Erstausbildung oder gelten auch Zweitausbildungen oder Weiterbildungen? In welchem Umfang ist eine Erwerbstätigkeit neben der Ausbildung zumutbar?
- ➔ Und so weiter.

In allen obigen Fällen stellt sich zudem die Frage, ob eine Anpassung der Prämienverbilligung erfolgen würde (Erhöhung oder Rückforderung), wenn ein Ausnahmetatbestand unterjährig neu eintreten oder entfallen würde.

## 5. Bedeutung in der Praxis

Die Motive, Teilzeit zu arbeiten, sind vielfältig. Für den Kanton Zug gibt es denn auch keine Zahlen, wie oft ein freiwilliger Einkommensverzicht aus Gründen der Work-Life-Balance vorliegt. Für den Kanton Zürich wurde derweil im Zusammenhang mit einem Postulat im Zürcher Kantonsrat ein umfassendes Gutachten erstellt, welches folgende Anteile der Motive für Teilzeitarbeit ausweist (Quelle: Arni P., Fauceglia D.: Gutachten zum Postulat KR-Nr. 230/2022 «Keine Subventionierung der persönlichen Work-Life-Balance». Im Auftrag der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur: 20. Dezember 2023; Seite 48):

Abbildung 1: 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 personengewichteten Anteile der Motive nach Haushaltstatus «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).

Wenn man die Gruppe «Wünscht keine längere Arbeitszeit» mit denjenigen Personen gleichsetzt, die freiwillig Teilzeit arbeiten, zeigt diese Auswertung, dass die freiwillige Teilzeitarbeit eine untergeordnete Rolle spielt, insbesondere bei Personen mit Prämienverbilligung. Andere Motive überwiegen deutlich, namentlich Sachverhalte, welche unter die Ausnahmetatbestände

gemäss den Ausführungen im Kapitel 4.2 fallen würden. Die Autoren des Gutachtens kommen denn auch zum Schluss, dass nur etwa 2,5 Prozent der Beziehenden von Prämienverbilligungen von einer Einschränkung für Teilzeiterwerbstätige betroffen wären (Seite 52 des oben erwähnten Gutachtens).

## 6. Auswirkungen auf die betroffenen Haushalte

Eine Reduktion des Beschäftigungsgrads führt einerseits zu einem Rückgang des Einkommens, andererseits zu einer Erhöhung der Prämienverbilligung. Nachfolgend werden die Auswirkungen anhand mehrerer Beispiele aufgezeigt. Es werden nur Haushalte mit ein oder zwei Erwachsenen untersucht, da Haushalte mit Kindern gemäss Postulat nicht betroffen wären. Bei der Prämienverbilligung wird davon ausgegangen, dass kein Vermögen und keine Beiträge an die zweite oder dritte Säule zu berücksichtigen sind. Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2025 und sind in Schweizer Franken ausgewiesen.

Tabelle 1 zeigt die Ausgangslage. (Hinweis: Beim Einkommen von 100 000 Franken greift die Abflachung durch die Einkommensobergrenzen. Deshalb ist dort die resultierende Prämienverbilligung überproportional tiefer.)

Tabelle 1: Situation mit Beschäftigungsgrad 100 Prozent

Anzahl Personen im Haushalt	Haushaltseinkommen brutto	Haushaltseinkommen netto *	Prämienverbilligung *
1	60'000	51'600	2'249
1	70'000	60'200	1'612
1	80'000	68'800	979
2	80'000	68'800	6'614
2	90'000	77'400	5'996
2	100'000	86'000	4'383
*) Schätzwerte; Abweichungen sind je nach Annahmen möglich			

In Tabelle 2 ist der Effekt einer Reduktion des Beschäftigungsgrads auf 80 Prozent ersichtlich. Es wird sowohl die volle Prämienverbilligung (100 Prozent) angezeigt, wie sie heute ausbezahlt wird, als auch die auf den Beschäftigungsgrad reduzierte Prämienverbilligung (in diesem Beispiel 80 Prozent).

Tabelle 2: Situation mit Beschäftigungsgrad 80 Prozent

Anzahl Personen im Haushalt	Haushalts-einkommen brutto	Haushalts-einkommen netto *	Prämien-verbilligung 100 Prozent *	Prämien-verbilligung 80 Prozent *
1	48'000	41'280	3'013	2'410
1	56'000	48'160	2'504	2'003
1	64'000	55'040	1'994	1'595
2	64'000	55'040	7'628	6'102
2	72'000	61'920	7'119	5'695
2	80'000	68'800	6'614	5'291
*) Schätzwerte; Abweichungen sind je nach Annahmen möglich				

In den Tabellen 3 und 4 wird der Gesamteffekt auf das Haushaltseinkommen dargestellt, der aus der Reduktion des Nettoeinkommens und der Erhöhung der Prämienverbilligung resultiert – in Tabelle 3 mit der vollen Prämienverbilligung gemäss der heutigen Regelung, in Tabelle 4 mit einer auf den Beschäftigungsgrad reduzierten Prämienverbilligung.

Tabelle 3: Gesamteffekt des reduzierten Beschäftigungsgrads auf das Haushaltseinkommen bisher (das heisst ohne Reduktion der Prämienverbilligung)

Anzahl Personen im Haushalt	Differenz Haushalts-einkommen netto	Differenz Prämien-verbilligung	Effekt auf Haushalts-einkommen per Saldo
1	-10'320	764	-9'556
1	-12'040	892	-11'148
1	-13'760	1'015	-12'745
2	-13'760	1'014	-12'746
2	-15'480	1'123	-14'357
2	-17'200	2'231	-14'969

**Tabelle 4: Gesamteffekt des reduzierten Beschäftigungsgrads auf das Haushaltseinkommen  
gemäss Postulat (das heisst mit Reduktion der Prämienverbilligung auf 80 Prozent)**

Anzahl Personen im Haushalt	Differenz Haushalts- einkommen netto	Differenz Prämien- verbilligung	Effekt auf Haushalts- einkommen per Saldo
1	-10'320	161	-10'159
1	-12'040	391	-11'649
1	-13'760	616	-13'144
		-	-
2	-13'760	-512	-14'272
2	-15'480	-301	-15'781
2	-17'200	908	-16'292

Die Auswertungen zeigen, dass die Prämienverbilligung gemäss der bisherigen Regelung bei einer Senkung des Beschäftigungsgrads wie erwartet ansteigt, in den vorliegenden Beispielen um rund 500 bis 1000 Franken pro Person. Bei einer Anpassung der Prämienverbilligung an den Beschäftigungsgrad steigt die Prämienverbilligung weniger stark oder sinkt sogar leicht, in den vorliegenden Beispielen um rund 150 bis 250 Franken pro Person. Beim höchsten Einkommen ergibt sich unter dem Einfluss der Einkommensobergrenzen ein Sondereffekt.

Insgesamt wird aber deutlich, dass der Effekt des entfallenden Lohneinkommens bei Weitem überwiegt. In den gezeigten Beispielen beträgt dieser rund 10 000 bis 15 000 Franken. Die Veränderungen bei der Prämienverbilligung sind demgegenüber von deutlich geringerer Bedeutung und dürften von den Betroffenen kaum wahrgenommen werden, zumal in der Mehrzahl der Fälle immer noch ein Anstieg der Prämienverbilligung oder nur eine marginale Senkung resultieren dürfte.

Entsprechend ist nicht davon auszugehen, dass eine Anpassung der Prämienverbilligung an den Beschäftigungsgrad eine Steuerungswirkung in dem Sinne entfalten kann, dass jemand auf Teilzeitarbeit verzichtet, um eine volle Prämienverbilligung zu erhalten. Vielmehr ist anzunehmen, dass der Entscheid für oder gegen Teilzeitarbeit in der Regel davon abhängt, ob jemand auf das entfallende Einkommen verzichten kann oder will.

## **7. Auswirkungen auf die Verwaltung**

Die Prämienverbilligung wird im Kanton Zug von der Ausgleichskasse Zug durchgeführt (§ 2 Abs. 2 des Gesetzes betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung; BGS 842.6). Es handelt sich im Gegensatz etwa zur Sozialhilfe oder zu den Ergänzungsleistungen um ein Massengeschäft. Deshalb würde die Abklärung, ob und in welchem Umfang eine Person ihre Erwerbstätigkeit ausbauen könnte, eine grundlegende Umstellung der Abläufe erfordern. Namentlich liesse sich die Feststellung des aktuellen Beschäftigungsgrads nicht automatisiert bewältigen. Ebenso müsste das Vorliegen allfälliger Ausnahmetatbestände individuell abgeklärt und bei Bedarf nachgewiesen werden.

Davon wären nicht nur Personen mit Teilzeitarbeit betroffen, sondern grundsätzlich alle Antragsstellenden. Die Vollzeitarbeitenden müssten belegen, dass ihr Beschäftigungsgrad tatsächlich 100 Prozent beträgt (z. B. anhand des Arbeitsvertrags oder einer Bestätigung des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin), während Nichterwerbstätige einen Ausnahmetatbestand

nachweisen müssten (z. B. mittels Arztzeugnis). Zwar könnte bei Eltern mit minderjährigen Kindern und über 65-Jährigen ein automatisiertes Verfahren zur Anwendung kommen, doch blieben immer noch über 10 000 Fälle, welche einzeln zu prüfen wären.

Eine solche Einzelfallprüfung würde einen signifikanten Ausbau des Verwaltungsapparats im Bereich der Prämienverbilligung erfordern. Die angestrebte Digitalisierung der Abläufe würde in weite Ferne rücken.

## **8. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton**

Bei den finanziellen Auswirkungen ist der Zusatzaufwand bei der Verwaltung den Einsparungen durch die reduzierte Prämienverbilligung gegenüberzustellen.

Wenn man annimmt, dass bei der freiwilligen Teilzeitarbeit der Beschäftigungsgrad um durchschnittlich 20 Prozent reduziert wird, zeigen die Zahlen aus Tabelle 2 in Kapitel 6 exemplarisch den finanziellen Effekt im Einzelfall. Hier ergibt sich eine Differenz von durchschnittlich rund 600 Franken pro Person zwischen der Prämienverbilligung auf der Basis von 100 Prozent gegenüber der Prämienverbilligung auf der Basis von 80 Prozent. Wenn man weiter den Anteil betroffener Personen von 2,5 Prozent der Zürcher Studie gemäss Kapitel 5 auf die Gesamtzahl der Zuger Prämienverbilligungsbezügerinnen und -bezüger gemäss Kapitel 1 – 31 635 Personen – anwendet, kommt man auf 790 Personen. Multipliziert mit der durchschnittlichen Einsparung von 600 Franken ergäbe sich somit eine mögliche Einsparung durch die reduzierte Prämienverbilligung von knapp 500 000 Franken.

Der Mehraufwand bei der Verwaltung lässt sich aus heutiger Sicht kaum abschätzen. Es würde aber nicht überraschen, wenn die Zusatzkosten im Bereich der vorgenannten Einsparung oder sogar darüber liegen würden, zumal sehr viele aufwändige und konflikträchtige Einzelfallprüfungen vorgenommen werden müssten.

Für den Kanton würde sich die Berücksichtigung des Beschäftigungsgrads bei der Prämienverbilligung deshalb aus finanzieller Sicht wohl nicht lohnen. Allerdings ist zu betonen, dass die getroffenen Annahmen mit grossen Unsicherheiten behaftet sind und die Schlussfolgerungen deshalb nicht überbewertet werden dürfen.

## **9. Weitere Bereiche staatlicher Subventionen**

Es gibt neben der Prämienverbilligung verschiedene weitere staatliche Unterstützungsleistungen, deren Bemessung auf das Einkommen abstützt und damit vom Beschäftigungsgrad abhängt. Dazu zählen auf kantonaler Ebene etwa Ausbildungs- oder Mietzinsbeiträge, auf gemeindlicher Ebene zum Beispiel schulergänzende Betreuungsangebote oder Ermässigungen beim Musikunterricht.

Die obenstehenden Ausführungen zur Prämienverbilligung lassen sich zum Teil übertragen, doch gilt es, für die betreffenden Subventionen jeweils separat abzuklären, welche bundesrechtlichen oder bereichsspezifischen Einschränkungen zusätzlich zu berücksichtigen sind. Vorerst soll aber der Entscheid des Kantonsrats zum vorliegenden Postulat abgewartet werden, zumal davon eine gewisse Signalwirkung betreffend die Berücksichtigung des Beschäftigungsgrads ausgehend dürfte.

## 10. Fazit

Ob ein freiwilliger Einkommensverzicht bei der Berechnung der Prämienverbilligung berücksichtigt werden soll, ist eine berechtigte Frage. Gleichzeitig gilt es zu berücksichtigen, dass eine rechtskonforme Umsetzung des Anliegens grosse Herausforderungen an die Durchführung stellen würde. Eine Aufblähung der Verwaltung und die Ausweitung der Bürokratie wären die Folge. Ein Zusatzaufwand würde auch für viele Prämienverbilligungsbezügerinnen und -bezüger resultieren, die zwar einen vollen Anspruch haben, aber dennoch belegen müssten, dass sie 100 Prozent arbeiten oder einen Ausnahmegrund haben. Gleichzeitig würde die Berücksichtigung des Beschäftigungsgrads bei der Prämienverbilligung kaum eine Lenkungswirkung in Richtung Vollzeit entfalten. Schliesslich ist aus kantonaler Sicht das Potenzial für Einsparungen gering oder es wären sogar Mehrkosten zu befürchten.

## 11. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat der SVP-Fraktion betreffend «Keine Subventionierung der Work-Life-Balance Einzelner» vom 16. Juni 2024 (Vorlage Nr. 3748.1 - 17743) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 1. Juli 2025

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Andreas Hostettler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilage:

- Beilage 1: Gutachten betreffend die kantonale Regelung der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung; Prof. Dr. iur. Ueli Kieser; Zürich: 11. Dezember 2024