



---

# **Digitalisierung – Prüfung einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts («Flexi-Test»)**

---

Bericht des Bundesrates vom 27. Oktober 2021

## Zusammenfassung

Nach dem Bericht des Bundesrates zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen vom 8. November 2017 hat der Bundesrat das EDI (BSV) beauftragt, zusammen mit dem WBF (SECO), dem EJPD (BJ) und dem EFD (ESTV) die Notwendigkeit sowie die Vor- und Nachteile einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts zu prüfen. Diese Flexibilisierung sollte die Rahmenbedingungen für die Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle unter Einbezug der Stärken der bestehenden Praxis verbessern. Der Auftrag verlangte die Prüfung verschiedener Flexibilisierungsoptionen. Zudem sollte der Bericht aufzeigen, wie allfällige Prekarisierungsrisiken und Risiken der Lastenverschiebung auf die Sozialhilfe und das Regime der Ergänzungsleistungen (EL) vermieden werden können. Der vorliegende Bericht kommt diesem Auftrag nach und erlaubt es, auf verschiedene parlamentarische Vorstösse zu antworten.

Die Vielfalt der Geschäftsmodelle ist äusserst gross, und es ist unmöglich, ihre Entwicklung vorherzusehen. Der Bericht konzentriert sich daher insbesondere auf die Arbeitsplattformen, die sich als innovative Modelle momentan verbreiten. Als Vorbereitung für diesen Bericht wurde eine Projektorganisation geschaffen, die die von diesem Auftrag betroffenen Ämter der Bundesverwaltung einbezieht. Das BSV hat eine Expertenanhörung organisiert, sich bei der AHV/IV-Kommission erkundigt, ein externes Forschungsmandat erteilt und die Ergebnisse mit den Sozialpartnern und den deutschsprachigen Ministern für Soziales diskutiert.

Die ersten Kapitel des Berichts liefern eine Beschreibung der Plattformarbeit, befassen sich mit dem heutigen Rechtsrahmen des schweizerischen Sozialversicherungssystems insbesondere für die Plattformarbeit und stellen die Ergebnisse einer Studie vor, die vom BSV in Bezug auf die Arbeitsplattformen in Auftrag gegeben wurde. Auf dieser Grundlage konnten bereits verschiedene Handlungsbereiche ermittelt werden. Der zweite Teil des Berichts stellt die verschiedenen Flexibilisierungsoptionen vor und bewertet sie.

### Die Plattformarbeit: im Moment noch eine Randerscheinung

Die digitale Transformation der Arbeitswelt und das System der sozialen Sicherheit wirken wechselseitig aufeinander ein: Sozialversicherungsrechtliche Vorschriften gehören zu den Rahmenbedingungen, unter denen neue Geschäftsmodelle der digitalen Wirtschaft entwickelt werden. Umgekehrt eröffnen diese Geschäftsmodelle den Erwerbstätigen bezüglich der sozialen Absicherung neue Chancen und Risiken.

Momentan liegen nur wenige und ungenaue Daten zur Bedeutung der Plattformarbeit für die Beschäftigung in der Schweiz und im Ausland vor. Die Plattformarbeit ist ein allgemein wenig verbreitetes Phänomen, was die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2019 des BFS bestätigt. Die OECD erachtet Vorhersagen betreffend ein starkes Wachstumspotenzial der Plattformarbeit ebenso wie Prognosen einer Wachstumsstagnierung als rein spekulativ. Die in der Europäischen Union durchgeführte COLLEEM-Umfrage zeigt, dass das Profil, der Status und die Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten sehr heterogen sind. Dies deutet darauf hin, dass die Reaktion der Politik auf die Entwicklung der Plattformarbeit nuanciert und auf die besonderen problematischen Situationen ausgerichtet werden muss.

### Rechtlicher Rahmen

Die Analysen des rechtlichen Rahmens zeigen, dass das schweizerische Sozialversicherungssystem eher flexibel ist und ein gutes Anpassungspotenzial hinsichtlich der neuen Arbeitsformen aufweist, nicht nur in Bezug auf die Sozialversicherungen, sondern auch was den sozialen Schutz gemäss Arbeitsrecht anbetrifft. Weil der bestehende gesetzliche Rahmen der Sozialversicherungen nicht besonders starr ist, besteht in diesem Bereich momentan kein Handlungsbedarf.

Die Analysen weisen jedoch bei der Rechtssicherheit – bei der Klarheit der Gesetzesbestimmungen in Bezug auf das momentane Umfeld – sowie betreffend die Kohärenz und die Vorhersehbarkeit der daraus resultierenden Entscheide auf ein gewisses Optimierungspotenzial hin. Der Bericht hebt hervor, dass die aktuelle Praxis zur Bestimmung, ob eine unselbstständige oder eine selbstständige Tätigkeit vorliegt, einen hohen Grad an Flexibilität bietet. Das kann jedoch einen gewissen Preis haben – wegen der vorübergehenden Unsicherheit bis zum gerichtlichen Entscheid in Bezug auf den Status der Betreiber einer Arbeitsplattform und der Dauer der Beschwerdeverfahren. Da die Neueinstufung der Plattform als Arbeitgeberin statt als einfache Vermittlerin beträchtliche finanzielle Auswirkungen

haben kann, ist es wichtig, dass die Entscheidungsverfahren der AHV-Durchführungsstellen (die gegenüber den anderen Sozialversicherungen eine Schlüsselrolle einnehmen) klar und schnell sind.

Im Zusammenhang mit den Chancen und Risiken der Plattformarbeit zeigt der Bericht auf, dass es eine detaillierte Sicht braucht, um zu beurteilen, ob das Niveau der sozialen Absicherung des bestehenden Systems für die Plattformbeschäftigten ausreicht. Einerseits können Anstellungen mit kleinem Pensum sowie Nebentätigkeiten, für die häufig kein oder nur ein teilweiser Sozialversicherungsschutz besteht, sinnvoll sein, da sie es erlauben, die wirtschaftliche Situation der betroffenen Personen flexibel zu verbessern. Sie können auch den Verbleib im Arbeitsmarkt oder die Wiedereingliederung von Personen, die sich in einer schwierigen Situation oder einem beruflichen Übergang befinden, erleichtern. Der Handlungsbedarf, um den Sozialversicherungsschutz bei diesen Stellen zu erhöhen, die temporär oder als Nebentätigkeit zu einer Haupttätigkeit ausgeübt werden, ist gering. Der Bericht erachtet es allerdings trotzdem als notwendig, die Möglichkeiten zu prüfen, um die obligatorische soziale Absicherung gewisser Kategorien von Plattformbeschäftigten zu verbessern, unabhängig davon, ob sie als Selbstständige oder als Unselbstständigerwerbende mehrere Stellen haben, ohne jeweils die Eintrittsschwelle der 2. Säule zu erreichen. Lücken in der Selbstvorsorge, die später von der öffentlichen Hand zu schliessen sind (etwa nach der Pensionierung durch die Gewährung von EL zur AHV), gilt es zu vermeiden.

Kurzfristig ist bei der Plattformarbeit die Finanzierung der Sozialversicherungen nicht gefährdet, weshalb in diesem Bereich keine besonderen Massnahmen erforderlich sind. Allerdings müssen in den nächsten Jahren die Entwicklung flexibler Arbeitsformen und ihre möglichen Auswirkungen auf die Finanzierung insbesondere der ersten Säule überwacht werden, weil der Beitragssatz für Selbstständige im Bereich AHV/IV/EO tiefer ist als jener der Unselbstständigen.

#### Empirische Studie zu den Arbeitsplattformen

Die Untersuchung von sechs Arbeitsplattformen in der Schweiz (Mila, Uber, Helpling, Batmaid, Gigma, Atizo) zeigt, dass ihre Geschäftsmodelle äusserst heterogen sind und teilweise rechtliche Unsicherheiten aufweisen. Diese Unsicherheiten, die sowohl den Erwerbsstatus der Plattformbeschäftigten (unselbstständigerwerbend vs. selbstständigerwerbend) als auch die Funktion der Plattform (Vermittlerin, Arbeitgeberin, Verleiherin) betreffen, können deren Funktionsweise infrage stellen. Aus wirtschaftlicher Sicht stellen sich die Merkmale der über die untersuchten Plattformen geleisteten Arbeit einheitlicher dar: Nach Ansicht der Plattformbetreibenden handelt es sich meist um eine Arbeit, die als Teilzeitbeschäftigung oder als Nebenbeschäftigung geleistet wird, bei mehr als der Hälfte der untersuchten Plattformen teilweise oder vollständig gemäss den Anweisungen der Plattform. Von den sechs untersuchten Plattformen legen fünf den Preis der Leistungen grösstenteils fest und alle Plattformen verfügen über ein System für Leistungsbewertungen durch Kunden für die Qualitätskontrolle oder für Prämienzahlungen. Keine der sechs Plattformen garantiert ihren leistungserbringenden Personen eine minimale Tätigkeit. Letztere – Angestellte oder Selbstständigerwerbende – tragen das Fluktuationsrisiko des Geschäfts selbst. Fragt man die Plattformbetreibenden nach ihren Erwartungen, wünschen sie sich einerseits eine Vereinfachung der administrativen Abläufe und andererseits eine flexiblere Anwendung des Sozialversicherungsrechts.

Hinsichtlich der administrativen Anpassungen gab es seitens der Plattformbetreibenden eher vage Rückmeldungen, etwa zur besseren Schnittstellenbewirtschaftung. Verschiedentlich wurde darauf hingewiesen, dass es einfacher wäre, wenn die Plattform die Leistungserbringer bei den Sozialversicherungen anmelden und/oder die Sozialversicherungsabgaben der Selbstständigen direkt abrechnen könnte.

Die Anpassungswünsche der Plattformen im Sozialversicherungsrecht und im Arbeitsrecht wurden nur sehr allgemein formuliert. Im Sozialversicherungsrecht beziehen sie sich unter anderem auf die Frage der Einteilung der Plattfortmätigkeiten als selbstständig bzw. unselbstständig. Im Weiteren stellen sich Fragen zur Abrechnung der Beiträge und des Vollzugs. Verschiedentlich wurde der Verweis auf ausländische Regelungen gemacht, bei welchen nach Ansicht der Befragten mehr Spielraum hinsichtlich des Anwendungsbereichs des Arbeitsvertragsrechts und somit der entsprechenden arbeitsvertraglichen Schutzvorschriften bestehe, und zudem mehr Spielräume hinsichtlich der sozialversicherungsrechtlichen Einordnung vermutet werden. Dabei ist gemäss den Autoren der Studie aber zu beachten, dass Lösungsansätze in anderen Rechtsordnungen nicht unbedenken der jeweils spezifischen Bedingungen des landesrechtlichen Regimes beurteilt werden können. In den Gesprächen mit den Plattformbetreibenden wurde zudem klar, dass diese nicht genau abschätzen können, welches Paket an Leistungen (z.B. Sprachkurse, Buchhaltungskurse, oder

Boni/Vorteile für treue Leistungserbringer) sie den Leistungserbringern anbieten können, ohne als Arbeitgeber qualifiziert zu werden. Diese Wahrnehmung stimmt mit der Feststellung überein, wonach jede Tätigkeit einer Einzelfallbeurteilung unterliegt und letztlich nur in der Gesamtbeurteilung entschieden werden kann, ob ein Leistungserbringer selbstständigerwerbend ist oder nicht.

Gestützt auf die Antworten der Plattformbetreibenden, die Diskussion zu verschiedenen im Ausland umgesetzten Lösungen und die Überlegungen im Rahmen der Studie, halten die Autorinnen und Autoren vertiefte Analysen für angezeigt. Schwerpunkt dieser Analysen sollten Vereinfachungen bei der Festlegung des Status und der Umsetzung der Beitragserhebung sowie Verbesserungsmöglichkeiten bei der sozialen Absicherung von Selbstständigerwerbenden, allgemein oder aus Sicht der Plattformwirtschaft, sein. Dabei sollte es darum gehen, die Bedeutung der Unterschiede zwischen selbstständiger und unselbstständiger Arbeit in diesem Bereich zu verringern.

### Optionen

Der Bericht analysiert verschiedene Optionen, die je nach ihrem Zweck in drei Gruppen unterteilt wurden: Optionen in Bezug auf den Erwerbsstatus, Optionen hinsichtlich der sozialen Absicherung und Optionen bezüglich der Verwaltungsverfahren und der Transparenz.

Die Auswertungen zeigen, dass hinsichtlich der Optionen in Bezug auf den Erwerbsstatus die Optionen «Wahlfreiheit» oder «Parteivereinbarung» für die meisten Erwerbstätigen keine adäquate Form der Flexibilisierung wären. Die Plattformbetreiber könnten tendenziell durchsetzen, dass sich die Erwerbstätigen als Selbstständigerwerbende anmelden müssten. Die Tendenz, Risiken und Sozialabgaben auf den Dienstleister abzuwälzen, würde verstärkt. Zudem wären individuelle Statusentscheide oder Parteivereinbarung mit dem Versicherungsobligatorium, welches wesentlich vom Erwerbsstatus abhängt, nicht vereinbar und würden die rechtsgleiche Behandlung gleichartiger Tätigkeiten in Frage stellen. Auch die Schaffung eines dritten Erwerbsstatus mit dem einzigen Kriterium, dass die Tätigkeit für ein Plattform-Unternehmen erbracht wird, erscheint nicht opportun und wäre schwierig durchzusetzen. Zudem würde eine spezifische Behandlung der Plattform-Wirtschaft in Bezug auf die Statusfestlegung das Gleichbehandlungsgebot verletzen. Das bestehende, auf zwei deutlich unterschiedlichen Status basierende System soll daher beibehalten werden. Schliesslich hat der Bericht die Einführung einer gesetzlichen Vermutung eines Angestelltenverhältnisses für die Plattformarbeit geprüft. Es bestünde allerdings auch hier die Gefahr, das Gleichbehandlungsgebot zu verletzen, weil Plattformbeschäftigte gegenüber Leistungserbringenden, die ihre Arbeit nicht über eine Plattform organisieren, sozialrechtlich bessergestellt werden könnten.

In Bezug auf die Optionen zur sozialen Absicherung hat der Bericht mehrere Wege geprüft, um Plattformbeschäftigten – ob selbstständigerwerbend oder angestellt –, die mehreren Beschäftigungen mit geringer Entlohnung nachgehen, eine adäquate soziale Absicherung zu gewährleisten. Eine obligatorische Altersvorsorge für gering verdienende Plattformbeschäftigte in der zweiten Säule kommt aufgrund des schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnisses nicht in Frage. Alternativ zur Altersvorsorge könnten für die oben beschriebene Versichertengruppe auch nur die Risiken Tod und Invalidität in der 2. Säule versichert werden. Um die Verwaltungskosten möglichst tief zu halten, käme die Option einer als Summenversicherung ausgestalteten Risikoversicherung mit pauschalen Beiträgen infrage. Ebenfalls geprüft wurde eine spezifische obligatorische Vorsorgelösung für unselbstständig Erwerbstätige, die bei Plattformen angestellt sind und geringe Einkommen erzielen. Als vermutlich mehrfachbeschäftigte Arbeitnehmer sind sie in der obligatorischen beruflichen Vorsorge schlechter gestellt als Arbeitnehmer, die das gleiche Einkommen bei einem einzigen Arbeitgeber verdienen. Schliesslich hat der Bericht im Rahmen der freiwilligen Unfallversicherung gemäss UVG eine weitere Möglichkeit geprüft, um eine grössere Zahl von Selbstständigerwerbenden für das Risiko des Verdienstaufbaus nach einem Unfall zu versichern.

Der Bericht hat schliesslich mehrere Optionen betreffend Verwaltungsverfahren und Transparenz geprüft. Eine Option betrifft die Einführung eines digitalen Online-Tools, das das Statusverfahren vereinfacht und transparenter gestaltet, indem es die Vorhersehbarkeit der Entscheide erhöht. Die Kriterien der Abgrenzung zwischen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit sind über die Jahre durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung immer weiter verfeinert worden. Bei Unternehmen, die beispielsweise mit dem hiesigen Sozialversicherungsrecht noch nicht vertraut sind, kann der Detaillierungsgrad der Kriterien Verunsicherung auslösen. Mithilfe des digitalen Instruments kann die Statusbestimmung unterstützt und beschleunigt werden, auch wenn die

---

Durchführungsstellen damit nicht von ihrer Pflicht entbunden werden, den Entscheid über den Erwerbsstatus zu fällen.

Geprüft wurde zudem die Einführung einer Pflicht der Plattformunternehmen, ihre in der Schweiz Beschäftigten den Sozialversicherungen zu melden, auch wenn sie selbst der Beitragspflicht nicht unterliegen, etwa weil die Beschäftigten als Selbstständige gelten oder weil das Plattformunternehmen seinen Sitz im Ausland hat. Mit dieser Massnahme könnte die Durchsetzung der Versicherungspflicht sichergestellt und Schwarzarbeit verringert werden.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass die verschiedenen im Bericht ausgeführten Optionen zum heutigen Zeitpunkt keiner weiteren Prüfung bedürfen.

#### Ausblick

Die Erfahrungen der Coronakrise haben aufgezeigt, dass die Plattformarbeit zugleich Vor- und Nachteile hat, unabhängig vom Status der Arbeitnehmenden in den verschiedenen Geschäftsmodellen. Während des teilweisen Lockdowns haben die Konsumentinnen und Konsumenten die Flexibilität des Onlinehandels geschätzt, was den Arbeitsplattformen, die etwa die Lieferung von Onlinekäufen sicherstellen, zusätzlichen Schwung verleihen könnte. Nicht nur im Konsumbereich, sondern auch bei Mobilität und Telearbeit – für diejenigen, die von zuhause aus arbeiten konnten – haben sich neue Gewohnheiten eingestellt. Die Krise hat aber auch die wirtschaftliche und soziale Instabilität gewisser Kategorien von Selbstständigerwerbenden und die ungenügende soziale Absicherung bestimmter Angestelltenverhältnisse aufgezeigt.

Noch ist es schwierig abzuschätzen, inwiefern sich diese Erfahrungen längerfristig auf die Entwicklung der Plattformarbeit und auf die Arbeitsbedingungen in diesem Bereich auswirken werden. Bereits jetzt ist jedoch klar, dass die Entwicklung weiterhin aufmerksam verfolgt werden muss. Grösserer Reformbedarf besteht aus heutiger Perspektive allerdings nicht.



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>EINFÜHRUNG</b>	<b>3</b>
1.1	Ausgangslage und Auftrag	3
1.2	Parlamentarische Vorstösse	4
1.3	Ablauf der Arbeiten	4
1.4	Inhalt des Berichts	5
<b>2</b>	<b>DIGITALE WIRTSCHAFT UND PLATTFORMARBEIT</b>	<b>6</b>
2.1	Digitale Wirtschaft und Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse	6
2.2	Definition und Verbreitung der Plattformarbeit	8
<b>3</b>	<b>BESTEHENDER RECHTLICHER RAHMEN UND DIGITALE WIRTSCHAFT</b>	<b>17</b>
3.1	Einführung	17
3.2	Der Begriff der selbstständigen und der unselbstständigen Erwerbstätigkeit	18
3.3	Überblick nach Sozialversicherungszweigen	20
3.4	Überblick über verwandte Rechtsgebiete der Sozialversicherungen	28
3.5	Potenzielle Chancen und Risiken im Zusammenhang mit der Plattformarbeit	37
<b>4</b>	<b>STUDIE «INNOVATIVE GESCHÄFTSMODELLE: FLEXIBILISIERUNGSBEDARF IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT»</b>	<b>41</b>
4.1	Ausgangslage und Ziele der Studie	41
4.2	In sechs Fallstudien festgestellte Geschäftsmodelle	42
4.3	Die Merkmale der Arbeit bei den untersuchten Plattformen	46
4.4	Die sozialversicherungsrechtliche Einstufung der Plattfortmätigkeiten	47
4.5	Merkmale der Beschäftigten der untersuchten Plattformen	48
4.6	Flexibilisierungsbedarf aus Sicht der Plattformbetreiber	49
4.7	Flexibilisierungsmöglichkeiten aus Sicht der Autoren der Studie	50
<b>5</b>	<b>HANDLUNGSFELDER</b>	<b>51</b>
5.1	Den rechtlichen Rahmen zum Beitragsstatut für die Sozial-versicherungen flexibilisieren und klären	51
5.2	Soziale Absicherung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt gewährleisten	52
5.3	Administrativen Aufwand der Sozialversicherungen reduzieren und ihr finanzielles Gleichgewicht sicherstellen	54
<b>6</b>	<b>OPTIONEN</b>	<b>55</b>
6.1	Optionen zum Erwerbsstatus	56
6.2	Optionen zur Gewährleistung der sozialen Absicherung	63
6.3	Optionen zur Vereinfachung der Abläufe	72
6.4	Zusammenfassung der Optionen	75
<b>7</b>	<b>SCHLUSSBEMERKUNGEN UND AUSBLICK</b>	<b>79</b>
7.1	Schlussbemerkungen	79
7.2	Ausblick	82
7.3	Die Coronakrise und die Sozialversicherungen	83

<b>8</b>	<b>ANHÄNGE.....</b>	<b>89</b>
8.1	Auftrag Bundesrat vom 01.11.2017 .....	89
8.2	Anschluss und Beitragssätze Sozialversicherungen 2021 .....	89
<b>9</b>	<b>LITERATUR .....</b>	<b>91</b>
<b>10</b>	<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>95</b>



# 1 Einführung

## 1.1 Ausgangslage und Auftrag

2016 verabschiedete der Bundesrat die Strategie «Digitale Schweiz»<sup>1</sup>. Auf dieser Grundlage gab er eine Analyse der wichtigsten Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft<sup>2</sup> in Auftrag. 2017 folgte ein vertiefter Bericht über die Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen<sup>3</sup>.

Im ersten Bericht stellte der Bundesrat fest, dass die Digitalisierung für den Wirtschaftsstandort Schweiz vor allem eine Chance ist. Aus dem zweiten Bericht geht hervor, dass die neuen Geschäftsmodelle, die auf digitalen Plattformen basieren, in der Schweiz und weltweit noch immer von sehr marginaler Bedeutung sind, sich aber in Zukunft verbreiten dürften. Vor dem Hintergrund einer solchen Entwicklung blieb eine Reihe von Fragen im Bereich der Sozialversicherung offen. Im Zentrum standen dabei insbesondere die Angemessenheit der derzeitigen Verfahren zur Unterscheidung zwischen Angestellten und Selbstständigerwerbenden. Um diese Fragen zu beantworten, hat der Bundesrat im November 2017 beschlossen, eine vertiefte sozialversicherungsrechtliche Analyse in Auftrag zu geben.

Der Auftrag<sup>4</sup> verlangt, dass die Notwendigkeit einer Flexibilisierung im Bereich des Sozialversicherungsrechts geprüft wird. Es gilt, die Vor- und Nachteile konkreter Flexibilisierungsoptionen bei der Klassifizierung von Erwerbseinkommen als Einkommen aus einer unselbstständigen oder einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zu evaluieren. Diese Flexibilisierung der Einstufung sollte die Rahmenbedingungen für die Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle unter Einbezug der Stärken der bestehenden Praxis verbessern. Im Bericht sind gemäss Auftrag verschiedene Ansätze zu prüfen wie beispielsweise die Wahlfreiheit des Status und – neben den bereits bestehenden Kriterien für die Klassifizierung – die Einführung einer allfälligen Parteienvereinbarung.

Ebenfalls aufzuzeigen ist, wie Prekarisierungsrisiken und Risiken der Lastenverschiebung auf die Allgemeinheit und die Bundesfinanzen vermieden werden können.

Der vorliegende Bericht leistet diesem Auftrag Folge.

Im vorliegenden Bericht gilt:

- Das Sozialversicherungsrecht wird hier im weitesten Sinn verstanden und umfasst sämtliche gesetzlichen und regulatorischen Normen sowie die Rechtsprechung und die internationalen Abkommen, die die Schweiz im Bereich der sozialen Absicherung binden.
- Es ist unmöglich, innovative Geschäftsmodelle, die sich künftig entwickeln könnten, vorherzusehen. Der Bericht fokussiert auf die Plattformwirtschaft und vertieft insbesondere die Frage zum Status der Beschäftigten der digitalen Plattformen.

Obwohl sich die Plattformarbeit weiterentwickeln kann, ist diese Arbeitsform momentan weder in der Schweiz noch im Ausland sehr weit verbreitet. Doch auch wenn sich das Phänomen der Plattformarbeit in Grenzen hält, kann sich eine Anpassung des Rechts und der Organisation der Sozialversicherungen trotzdem rechtfertigen. Das Sozialversicherungsrecht muss dabei dafür sorgen, dass Personen mit flexibler Arbeit, insbesondere Plattformbeschäftigte, nicht durch die Maschen des Sozialversicherungsnetzes fallen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundesrat 2016, aktualisiert 2018 (Bundesrat 2018)

<sup>2</sup> Vgl. Bundesrat 2017a.

<sup>3</sup> Vgl. Bundesrat 2017b.

<sup>4</sup> Der Wortlaut des Auftrags findet sich im Anhang.

## 1.2 Parlamentarische Vorstösse

In Kapitel 6 prüft der vorliegende Bericht verschiedene Optionen und antwortet damit auf zwei parlamentarische Vorstösse, die nach der Formulierung des Auftrags an den Bundesrat überwiesen wurden:

- Postulat 17.4087, eingereicht am 13.12.2017 von der FDP-Liberalen Fraktion. Digitalisierung. Ein neuer Status für den Arbeitsmarkt. Am 19.09.2018 vom NR angenommen.

Dieses Postulat verlangt, dass der Bundesrat die Schaffung eines neuen Status für Selbstständige in Plattformbeschäftigung prüfen soll, der einen gewissen, angemessenen Sozialversicherungsschutz bietet, der aber unter dem Niveau für Angestellte liegt.

- Postulat 18.3936, eingereicht am 27.09.2018 von Pascale Bruderer Wyss. Plattformunternehmen und Gig Economy. Bessere Absicherung von selbstständig Erwerbstätigen. Am 12.12.2018 vom SR angenommen.

Dieses Postulat verlangt vom Bundesrat, dass er in einem Bericht darlegt, wie die soziale Absicherung von selbstständig Erwerbstätigen gestärkt werden kann. Dabei ist auch und insbesondere zu prüfen, wie digitale Plattformen zur Verbesserung der sozialen Absicherung für Personen beitragen können, mit denen die Plattformen in Verbindung stehen, ohne dass diese von den Durchführungsorganen der Sozialversicherungen automatisch als Arbeitgeber dieser Dienstleister angesehen werden.

Der vorliegende Bericht liefert auch Antworten auf andere parlamentarische Vorstösse zu ähnlichen Themen (vgl. Kapitel 6 zur Bewertung der verschiedenen Optionen). In seinen Stellungnahmen zu diesen Vorstössen hatte der Bundesrat deren Ablehnung vorgeschlagen, insbesondere mit dem Argument, dass der vorliegende Bericht sie beantworten werde. Einer dieser Vorstösse ist in den betreffenden Räten noch nicht abschliessend behandelt worden:

- Motion 18.3753, eingereicht am 12.09.2018 von Philippe Nantermod. Rechtssicherheit stärken und Vertragsumdeutungen vermeiden. Der Nationalrat hat die Motion am 15.09.2020 angenommen. Es folgt die Behandlung im Ständerat.

Der Bundesrat wird beauftragt, im Sozialversicherungsrecht Gesetzesanpassungen vorzuschlagen oder das Verordnungsrecht zu ändern, sodass der Wille der Parteien bei der Wahl der Vertragsart für ihre Rechtsverhältnisse gestärkt wird. Damit würde für die Parteien die Rechtssicherheit erhöht, und Umklassierungen, die bei Vertragsabschluss nicht gewollt waren, würden vermieden.<sup>5</sup>

## 1.3 Ablauf der Arbeiten

Die Arbeiten dauerten von Dezember 2017 bis Mitte des Jahres 2020. Anfang 2018 wurde eine Projektorganisation geschaffen, in der alle strategisch oder betrieblich vom Auftrag betroffenen Bundesstellen vertreten waren (BSV, BAG, SECO, BJ, ESTV).

Im Mai 2018 fand ein Hearing statt mit externen Fachpersonen aus der digitalen Wirtschaft (Plattformbetreiber), von den Durchführungsstellen der Sozialversicherungen, aus akademischen Kreisen sowie von Hilfsorganisationen. Dabei wurde festgestellt, dass insbesondere bei der Digitalisierung der Verwaltungsabläufe, bei einer gewissen Standardisierung (Vereinfachung) des

---

<sup>5</sup> Eine von Jürg Grossen am 27.09.2018 eingereichte parlamentarische Initiative geht in dieselbe Richtung und schlägt vor, das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) in Artikel 12 um einen Absatz 3 zu ergänzen, der drei Kriterien festlegt, um zwischen Selbstständigerwerbenden und Angestellten zu unterscheiden. Zu diesen Kriterien gehören allfällige Parteienvereinbarungen. Es handelt sich um die parlamentarische Initiative 18.455. Selbstständigkeit ermöglichen, Parteiwillen berücksichtigen.

Sozialversicherungsrechts sowie bei einem einfacheren Zugang zum Selbstständigerwerbendenstatus Verbesserungspotenzial besteht.

Nach den ersten internen Analysen hat das BSV ein externes Forschungsinstitut beauftragt, eine Studie zu den innovativen Geschäftsmodellen und zum Flexibilisierungsbedarf im Sozialversicherungsrecht durchzuführen<sup>6</sup>. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie werden in Kapitel 4 vorgestellt.

Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission wurde über die Arbeiten informiert und hat sich an ihrer Sitzung vom 20. Dezember 2018 zu drei Optionen, die im Rahmen dieses Berichts geprüft wurden, geäußert (Wahlfreiheit des Status, Parteienvereinbarung, Schaffung eines neuen Status).

Ende 2019 hat das BSV auch seine Partnerämter in Deutschland, Österreich, Liechtenstein und Luxemburg konsultiert. Am zweiten Sozialministertreffen der deutschsprachigen Länder, das am 29. und 30. April 2019 in Zürich stattfand, hatten diese Länder vereinbart, die sozialen Fragen betreffend die digitale Transformation der Arbeitswelt auf Expertenniveau zu vertiefen<sup>7</sup>.

Am 27. Februar 2020 fand eine Dialogsitzung mit Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner und des BSV statt, um sich über die in diesem Bericht vorgestellten Optionen auszutauschen.

## 1.4 Inhalt des Berichts

Im Bericht wird zunächst (**Kapitel 2**) auf die Ausgangslage unter dem Blickwinkel der digitalen Wirtschaft eingegangen. Das Kapitel beschreibt das allgemeine Profil der Plattformbeschäftigten mithilfe von – noch unvollständigen – Statistiken, die in der Schweiz und im Ausland zur Verfügung stehen.

**Kapitel 3** gibt anschliessend einen Überblick über den bestehenden rechtlichen Rahmen des schweizerischen Sozialversicherungssystems und dessen Fähigkeit, im Zusammenhang mit der Plattformarbeit die Chancen auszuschöpfen und die Risiken zu senken.

Nach der Prüfung des geltenden gesetzlichen Rahmens stellt **Kapitel 4** die Ergebnisse einer empirischen Studie vor, die vom BSV in Auftrag gegeben worden war. Ziel dieser Studie war es, die von den Arbeitsplattformen angewandten Beschäftigungsmodelle zu ermitteln und den Flexibilisierungsbedarf im Bereich des Sozialversicherungsrechts aus Sicht der Betreibenden der sechs Plattformen, die am Projekt teilgenommen haben, hervorzuheben.

In **Kapitel 5** werden die Handlungsfelder vorgestellt, die dank der Ergebnisse der vorhergehenden Kapitel identifiziert werden konnten.

In **Kapitel 6** werden anschliessend verschiedene Flexibilisierungsoptionen im rechtlichen Bereich erörtert. Die Optionen werden in drei Gruppen unterteilt, je nach ihrem Zweck: Optionen im Zusammenhang mit der Bestimmung des Status, diejenigen bezüglich der Abmilderung der Prekaritätsrisiken und schliesslich diejenigen betreffend die Vereinfachung der Verwaltungsabläufe.

Der Bericht endet mit einigen Schlussbemerkungen in **Kapitel 7**.

<sup>6</sup> Vgl. Ecoplan / Mösch Payot 2020.

<sup>7</sup> Schlusserklärung des Sozialministertreffens der deutschsprachigen Länder («Sozialquintett») vom 29. bis 30. April 2019 betreffend die digitale Transformation der Arbeitswelt <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/56704.pdf>

## 2 Digitale Wirtschaft und Plattformarbeit

### 2.1 Digitale Wirtschaft und Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse

#### 2.1.1 Digitaler Wandel als Chance für den Wirtschaftsstandort Schweiz

Neue Technologien aus der Informations- und Kommunikationstechnik, leistungsfähigere Computer und Netzinfrastrukturen durchdringen zunehmend alle Bereiche der Wirtschaft<sup>8</sup>. In den USA stehen derzeit rund 40% des BIP-Wachstums in Zusammenhang mit der Digitalisierung und Vernetzung, in der EU wie auch der Schweiz geht man von ungefähr einem Drittel aus<sup>9</sup>. Vom digitalen Wandel werden grosse Effizienz- und Produktivitätssteigerungen erwartet: Daten können immer schneller und in grösseren Mengen hergestellt, verarbeitet, übermittelt und gespeichert werden; die digitale und physische Welt sind immer enger miteinander verflochten. Mit Blick auf die früheren technologischen Umwälzungen wird deshalb auch von der «*Vierten Industriellen Revolution*» gesprochen<sup>10</sup>.

Dass der digitale Wandel viele Arbeits- und Lebensbereiche stark prägt, ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen:<sup>11</sup> Erstens ist das Tempo des technologischen Fortschritts ausserordentlich hoch: So wächst die Leistungsfähigkeit von Prozessoren seit vielen Jahren exponentiell<sup>12</sup>. Gleiches gilt für das produzierte Datenvolumen. Zweitens sind die Grenzkosten für die Produktion und Verbreitung digitaler Information gering. Einmal hergestellte Informationen können nahezu gratis vervielfacht und einer schier unbegrenzten Menge von Nutzern und Nutzerinnen zur Verfügung gestellt werden.

Die Digitalisierung ist einer der zentralen Treiber des aktuellen tiefgreifenden Strukturwandels der Schweiz. Der Bundesrat sieht darin primär eine Chance für den Wirtschaftsstandort Schweiz. Er will den Unternehmen ausreichende Freiheiten einräumen, um die ökonomischen Potenziale der Digitalisierung zu nutzen<sup>13</sup>. Diese Haltung ruht auf der Erfahrung, dass die Schweiz bisher stets vom strukturellen Wandel profitiert hat. Vor dem Hintergrund der Entwicklung von Technologien mit erhöhtem Automatisierungspotenzial fand hierzulande in den letzten zwanzig Jahren ein robustes Beschäftigungswachstum statt. Im internationalen Vergleich verzeichnet die Schweiz eine hohe Arbeitsmarktbeteiligung und eine unterdurchschnittliche Erwerbslosigkeit. Auch die Qualität der Jobs ist hoch.

Dem Bundesrat ist aber gleichzeitig bewusst, dass struktureller Wandel insgesamt und damit auch der digitale Wandel verschiedene Herausforderungen mit sich bringt und mit Unsicherheiten verbunden ist. Viele traditionelle Formen des Wirtschaftens und Zusammenlebens werden in Frage gestellt, die Kompetenzanforderungen in vielen Berufen und Arbeitsfeldern verändern sich. Der Bundesrat verfolgt mit seiner Digitalen Strategie dezidiert das Ziel, dass die Schweiz die Chancen der Digitalisierung zum Wohlergehen aller nutzt und die Risiken der Digitalisierung konsequent angeht.

<sup>8</sup> Vgl. Aktinson/McKay 2007, S. 7; Müller *et al.* 2016, S. 6.

<sup>9</sup> Vgl. Zenhäusern/Vaterlaus 2017, S. 10; Langenegger 2015, S. 6.

<sup>10</sup> Schwab 2016, S. 16-27 und Bundesrat 2017a. In diesem Zusammenhang wird auch oft von der Industrie 4.0 gesprochen. Der Begriff drückt aus, dass nach der Mechanisierung, Elektrifizierung und Automatisierung nun die vierte industrielle Revolution im Gange ist: die Digitalisierung und Vernetzung entlang der ganzen Wertschöpfungsketten mit dem Ziel der Optimierung von Organisation und Steuerung der Prozesse.

<sup>11</sup> Vgl. Kriechel *et al.* 2016, S. 77-80.

<sup>12</sup> Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom «Moore'schen Gesetz»: Gordon Moore, Mitbegründer von Intel, stellte 1965 die Prognose auf, dass sich die Anzahl Transistoren, die in einen integrierten Schaltkreis festgelegter Grösse passen, ungefähr alle zwei Jahre verdoppelt. Die Prognose hat sich bis heute bestätigt (vgl. Kriechel *et al.* 2016, S. 77f.; Brynjolfsson/McAfee 2014, S. 48).

<sup>13</sup> Vgl. Bundesrat 2017b, S. 5; Bundesrat 2018, S. 3.

Eine ausgeglichene Verteilung von Chancen und Perspektiven ist notwendig, um die gesellschaftliche Solidarität zu festigen<sup>14</sup>. Dabei kommt dem System der sozialen Sicherheit eine wichtige Rolle zu.

### 2.1.2 Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse

Die digitale Transformation der Arbeitswelt und das System der sozialen Sicherheit wirken wechselseitig aufeinander ein: Sozialversicherungsrechtliche Vorschriften gehören zu den Rahmenbedingungen, unter denen neue Geschäftsmodelle der digitalen Wirtschaft entwickelt werden. Umgekehrt eröffnen diese Geschäftsmodelle den Erwerbstätigen bezüglich der sozialen Absicherung neue Chancen und Risiken. Besonders bedeutsam ist dabei, dass die Digitalisierung neue Möglichkeiten schafft, Arbeit zu flexibilisieren. Diese Flexibilisierung kann sich in drei Dimensionen niederschlagen:

- Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen innerhalb eines Betriebs (örtliche und zeitliche Flexibilität):<sup>15</sup> Die örtliche und zeitliche Flexibilisierung bietet den Unternehmen Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz, etwa durch optimierte Büronutzung. Für die Angestellten haben mobiles Arbeiten und flexible Arbeitszeiten den Vorteil einer besseren Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie/Privatleben allgemein, können aber auch mit Abgrenzungsschwierigkeiten und einer höheren Belastung verbunden sein. Das ortsunabhängige Arbeiten hat sich in gewissen Bereichen bereits etabliert.
- Flexibilisierung der Geschäftsmodelle (organisatorische Flexibilität):<sup>16</sup> Hinsichtlich der organisatorischen Flexibilität sind in den vergangenen Jahren vor allem neue Marktplätze im Internet entstanden, die eine effiziente Abstimmung zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage erlauben und die Transaktionskosten senken. Sie bieten neue Erwerbsmöglichkeiten und können zu einer besseren Auslastung vorhandener Arbeitskräftepotenziale führen. Die vielfältigen Möglichkeiten von plattformbasierten Beschäftigungsformen erlauben eine flexible und individuelle Gestaltung von Lebensentwürfen und bieten Beschäftigungsmöglichkeiten mit tieferen Eintrittshürden. Gleichzeitig bergen sie potenzielle Risiken wie das Entstehen und die Verfestigung prekärer Arbeitsverhältnisse, Lohnneibussen oder eingeschränkter Zugang zur sozialen Absicherung. Zurzeit hält sich die Verbreitung der Plattformarbeit noch in Grenzen: Obwohl in den vergangenen Jahren zahlreiche internetbasierte Plattformen entstanden sind, dient die Plattformarbeit meist dem Nebenerwerb und bildet das Angestelltenverhältnis in der Schweiz nach wie vor die klar dominierende Arbeitsform. Gemäss Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung blieb der Anteil atypisch-prekärer Beschäftigungsverhältnisse in den letzten Jahren relativ stabil<sup>17</sup>. Voraussagen über zukünftige Entwicklungen sind schwierig zu treffen, die Einschätzungen von Expertinnen und Experten variieren mitunter stark (vgl. Kapitel 2.2.4).
- Flexibilisierung der Erwerbsbiographien: Teilweise wird die Ansicht vertreten, die digitale Transformation trage dazu bei, dass Erwerbsbiographien weniger kontinuierlich verlaufen

<sup>14</sup> Bundesrat 2018, S. 4.

<sup>15</sup> Vgl. Bundesrat 2017b, S. 38f.

<sup>16</sup> Vgl. Bundesrat 2017b, S. 39-43. Teilweise wird auch zwischen «externer Flexibilisierung» (Beschäftigungsverhältnis) und «interner Flexibilisierung» (innerbetriebliche Arbeitsbedingungen) unterschieden; vgl. Apt *et al.* 2016, S. 24f.

<sup>17</sup> Als «atypisch» werden Beschäftigungsverhältnisse bezeichnet, die nicht einem traditionellen bzw. Normalarbeitsverhältnis entsprechen. In der Literatur werden teilweise etwas unterschiedliche Merkmale genannt, die ein Normalarbeitsverhältnis kennzeichnen. In der Regel zählen dazu ein Vollzeit- oder zumindest hoher Teilzeitbeschäftigungsgrad, unbefristete Anstellung, soziale Absicherung sowie rechtlich verbindliche Rahmenbedingungen bezüglich Arbeitszeit, Lohn und Transferleistungen. Als «atypisch-prekär» gilt ein Beschäftigungsverhältnis, wenn zur atypischen Beschäftigungsform ein niedriger Lohn hinzukommt, also die Abweichung vom Normalarbeitsverhältnis und die damit verbundene Unsicherheit nicht finanziell entgolten wird (vgl. Ecoplan 2017, S. 21 und 41f.).

als früher und durch häufigere Stellenwechsel, Erwerbsunterbrüche oder Schwankungen des Erwerbspensums gekennzeichnet sind<sup>18</sup>. Eine solche allfällige Diskontinuität wäre nicht zwingend an atypische Beschäftigung gebunden. Sie kann sich auch in einer Abfolge von Beschäftigungen einstellen, die für sich alleine genommen als traditionelle Arbeitsverhältnisse einzustufen sind. Die Digitalisierung ist dabei nicht der einzige Treiber. Ebenso bedeutsam erscheinen veränderte Geschlechterrollen, Auswirkungen der Globalisierung oder sich wandelnde Erwartungen an Beruf und Karriere. Gemäss den einschlägigen Statistiken ist die Beschäftigungsstabilität in der Schweiz in den letzten zehn Jahren leicht zurückgegangen, hat aber keinen eigentlichen Einbruch erlitten. Vergleichbare Trends lassen sich auch in vielen anderen Ländern beobachten<sup>19</sup>.

Wenn die Flexibilisierung in Zukunft weiter voranschreiten sollte, kann dies für die Sozialversicherungen sowohl positive wie auch negative Folgen haben<sup>20</sup>. Führt die Flexibilisierung zu einer besseren Auslastung des Arbeitskräftepotenzials und zu einem Beschäftigungswachstum, so kann sich – vorausgesetzt, die anderen Arbeitsverhältnisse bleiben gleich – die soziale Absicherung der Bevölkerung verbessern. Denn die soziale Sicherung von Einzelpersonen und ihren Familien ist massgeblich an ihre Integration in den Arbeitsmarkt gebunden. Der technologische Fortschritt hat sich in der Schweiz bisher stets positiv auf die Wohlfahrtsentwicklung ausgewirkt. Auch dürften die Sozialversicherungen mit Mehreinnahmen rechnen.

Es sind allerdings auch Entwicklungen denkbar, unter denen die soziale Sicherheit Einschränkungen erleiden könnte. Solches wäre zu befürchten, wenn negative Auswirkungen der Digitalisierung und Automatisierung auf die Beschäftigung überwiegen würden oder wenn die neuen Beschäftigungsmöglichkeiten sozial ungenügend abgesichert wären. Zudem könnten Finanzierungsprobleme bei den Sozialversicherungen auftreten, wenn digitalisierungsbedingte Produktivitätsgewinne verstärkt über Kapitaleinkommen verteilt werden oder wenn Erwerbseinkommen vermehrt in Beschäftigungsformen erwirtschaftet werden, die nicht oder nur in begrenztem Umfang sozialversicherungspflichtig sind und die Rahmenbedingungen der Sozialversicherungen nicht entsprechend angepasst werden.

## 2.2 Definition und Verbreitung der Plattformarbeit

Die Plattformarbeit spiegelt die digitalisierungsbedingte Transformation von Beschäftigungsverhältnissen innerhalb innovativer Geschäftsmodelle besonders gut wider. Aus diesem Grund liegt der Schwerpunkt dieses Berichts auf der Wechselbeziehung zwischen der Plattformarbeit und unserem Sozialversicherungssystem.

Im Folgenden wird dargelegt, was unter Plattformarbeit zu verstehen ist, wie stark sie verbreitet ist und welches die typischen Merkmale und Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten sind. Darauf gestützt wird dargestellt, in welchen grundsätzlichen Punkten die Plattformarbeit zu Herausforderungen für die Sozialversicherungen führen kann.

### 2.2.1 Definition der Plattformarbeit

Der Ausdruck «Plattformarbeit» bezeichnet Arbeits- und Dienstleistungsverhältnisse welche über die Vermittlung von Aufträgen auf digitalen Plattformen etabliert werden. Für die Plattformarbeit sind die folgenden Merkmale kennzeichnend:<sup>21</sup>

- Bezahlte Arbeit wird über eine Online-Plattform organisiert, die Auftraggeber und Leistungserbringer zusammengeführt bzw. auf für sie geeignete Angebote verweist.

<sup>18</sup> Vgl. CH2048 2018, S. 19f.

<sup>19</sup> Vgl. OECD 2019, S. 96f.

<sup>20</sup> Mit Blick auf die Sozialversicherungen sind vor allem die Flexibilisierung der Geschäftsmodelle und der Erwerbsbiographien relevant. Die innerbetriebliche Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen (örtliche und zeitliche Flexibilität) betrifft dagegen in erster Linie das Arbeitsrecht.

<sup>21</sup> Vgl. Eurofound 2018a, S. 9.

- Es sind drei Parteien beteiligt: Plattformbetreiber, Plattformbeschäftigte und Auftraggeber.
- Das Ziel besteht darin, spezifische Aufgaben auszuführen oder spezifische Probleme zu lösen, ohne dass die Beschäftigten formal in den Betrieb des Auftraggebers integriert werden.
- Die Aufgabe wird ausserhalb herkömmlicher Betriebsstrukturen erledigt.
- Umfassende Tätigkeiten («jobs») werden in einzelne Aufgaben heruntergebrochen.
- Die Aufgaben werden kurzfristig auf Nachfrage ausgeführt.

Anstelle des Ausdrucks «Plattformarbeit» werden teilweise andere Begriffe verwendet, die dasselbe Phänomen bezeichnen, aber etwas andere Akzente setzen oder andere Abgrenzungen vornehmen:<sup>22</sup> «*Plattformökonomie*» ist insofern umfassender, als er sämtliche plattformbezogenen Wirtschaftsbeziehungen bezeichnet – auch solche, die sich mit der Vermietung oder dem Verkauf von materiellen oder immateriellen Gütern beschäftigen (z.B. eBay, Spotify)<sup>23</sup>. Ähnliches gilt für den Begriff der «*On-Demand Economy*», der den zeitnahen Zugang zu Gütern und Dienstleistungen betont, während «*Sharing Economy*» oder «*Collaborative Economy*» den Fokus auf das systematische Ausleihen, das gegenseitige Bereitstellen und die gemeinsame Nutzung von Gütern legen<sup>24</sup>. Ausdrücke wie «*Gig Economy*» oder «*Gig Work*» rücken den projekt- und auftragsbezogenen Charakter der über Plattformen vermittelten Aufgaben in den Vordergrund<sup>25</sup>. Im Folgenden wird der Ausdruck «Plattformarbeit» bevorzugt, weil die Arbeitsverhältnisse im Zentrum des Berichts stehen und der Ausdruck insofern inhaltlich neutral ist, als er die technologische Innovation in den Vordergrund stellt und keine Aussagen über deren Folgen macht.

### 2.2.2 Attraktivität und Risiken der Plattformarbeit

Für Unternehmen kann die Auslagerung von Aufgaben über Plattformen attraktiv sein, weil sie damit einen grossen Pool an Wissen und Kompetenzen erschliessen. Zugleich erlaubt ihnen die Plattformarbeit, ihre Ressourcen effizienter einzusetzen: Dank der nachfrageorientierten «just-in-time» Organisation von Arbeit lassen sich die Kosten unproduktiver Arbeitszeiten reduzieren. Über die Plattformarbeit werden Erwerbstätige kurzfristig und allenfalls ortsungebunden in die Wertschöpfungsketten der Unternehmen eingebunden, womit nicht zuletzt die Infrastrukturkosten sinken. Die Auslagerung von Erwerbsarbeit dürfte dort an Grenzen stossen, wo wichtiges betriebsinternes Know-how zugänglich gemacht werden müsste oder die Wissensvermittlung an die Plattformbeschäftigten mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden wäre<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Vgl. den Überblick bei Eurofound 2018a, S. 9f.

<sup>23</sup> Die Abgrenzung von arbeits- und güterbezogenen Plattformen ist im Detail nicht immer einfach. So ist sich z.B. die Literatur uneinig darüber, ob Airbnb zur Plattformarbeit gezählt wird (vgl. Schmidt 2016, S. 6; OECD 2016, S. 7) oder nicht (vgl. Drahokopuil/Fabo 2016, S. 2; Eurofound 2018a, S. 9). Ein Abgrenzungskriterium kann darin bestehen, wie kapital- und arbeitsintensiv die Plattform vermittelte Tätigkeit ist. Auf Grund solcher Überlegungen rechnen z.B. Ecoplan 2017, S. 69, Online-Autovermietungen nicht zur Plattformarbeit (hohe Kapitalintensität, geringe Arbeitsintensität), wohl aber Transportdienste wie Uber (hohe Kapital- und hohe Arbeitsintensität). Für die Sozialversicherungen können güterbezogene bzw. kapitalintensive Plattformen von Bedeutung sein, wenn Privatpersonen, die auf solchen Plattformen Güter zur Nutzung oder zum Verkauf anbieten, auf diese Weise ein massgebliches Einkommen erwirtschaften. Ausschlaggebend ist dabei, ob die derart ausgeübte Tätigkeit aufgrund ihres Umfangs als eine gewerbsmässige Tätigkeit einzustufen ist.

<sup>24</sup> Vgl. von Stokar *et al.* 2018, S. 57-60.

<sup>25</sup> Im Bundesratsbericht über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft wird der Ausdruck «Gig-Work» als Überbegriff für die Arbeit in der Plattformökonomie verwendet (vgl. Bundesrat 2017a). Der Ausdruck «Plattformökonomie» wird im Folgenden bedeutungsgleich benutzt.

<sup>26</sup> Vgl. OECD 2016, S. 21; Ecoplan 2017, S. 82f.; Risak 2017b.

Für Erwerbstätige haben Plattformen den Vorteil einer hohen zeitlichen und örtlichen Flexibilität. Sie senken damit die Hürden für den Eintritt in den Arbeitsmarkt, insbesondere für Personen, die wenig mobil oder nur für kleine Pensen verfügbar sind. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive wird der Plattformarbeit deshalb das Potenzial zugeschrieben, die Arbeitsmarktpartizipation zu erhöhen. Teilweise schaffen Plattformen überhaupt erst die Möglichkeit, mit alltagsbezogenen Gelegenheitsdiensten ein massgebliches Erwerbseinkommen zu erwirtschaften, indem sie die Leistungserbringer rasch und mit geringem Aufwand in Beziehung zu einer grossen Menge potenzieller Auftraggeber setzen. Den geschilderten Vorteilen für die Plattformbeschäftigten steht das Risiko entgegen, dass solche Tätigkeiten mit hoher wirtschaftlicher Beschäftigungs- und Einkommensunsicherheit verbunden sein können. Ebenso ist es möglich, dass die Plattformarbeit einen geringeren sozialen Schutz aufweist als traditionelle Arbeitsverhältnisse.<sup>27</sup> Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Entwicklung der Plattformarbeit in gewissen Branchen (z.B. Taxigewerbe) zu disruptiven Veränderungen führen kann, welche das Niveau der «traditionellen» Beschäftigung vermindern könnten.

### 2.2.3 Typen der Plattformarbeit

Die konkreten Erscheinungsformen der Plattformarbeit sind sehr verschieden; eine Klassifikation fällt angesichts der Vielfalt von Unterscheidungsmerkmalen nicht einfach<sup>28</sup>. Von elementarer Bedeutung ist aber zweifellos die Frage, ob die über die Plattform vermittelte Aufgabe online verrichtet werden kann oder an einem vorgegebenen Ort geleistet werden muss. Dieses Unterscheidungsmerkmal wird in der Literatur häufig ins Zentrum gestellt, weil davon eine Reihe von weiteren Ausprägungen abhängen<sup>29</sup>. Wichtige Aspekte betreffen die folgenden Bereiche, die in Tabelle 1 im Überblick zusammengestellt sind:<sup>30</sup>

#### *Grösse des Marktes, Flexibilität und typische Auftraggeber*

Bei ortsabhängigen Aufgaben findet häufig ein physischer Kontakt zwischen Plattformbeschäftigten und Auftraggebern statt. Dies grenzt für die Plattformbeschäftigten die zeitliche und räumliche Flexibilität ein, reduziert aber gleichzeitig auch den Markt auf einen begrenzten Raum und damit den Konkurrenzdruck durch Leistungserbringer, die unter anderen Rahmenbedingungen (z.B. Lebenshaltungskosten) arbeiten. Bei online ausgeführten Aufgaben sind sowohl die Flexibilität wie der Konkurrenzdruck grösser – potenziell handelt es sich hier um globale Märkte.

Auch die typischen Auftraggeber unterscheiden sich: Auftraggeber von online zu leistender Plattformarbeit sind in der Regel Unternehmen, die spezifische Projekte oder Arbeitspakete auslagern. Bei ortsgebundenen Aufgaben dagegen sind die Auftraggeber häufiger Privatpersonen.

#### *Grösse der vermittelten Aufgaben*

Vor allem bei der online erbrachten Plattformarbeit kann der Umfang der Arbeitspakete stark variieren. Auf der einen Seite des Spektrums stehen relativ aufwändige und anspruchsvolle Projekte, die über Plattformen an Freelancer vergeben werden und als «Macrotasks» bezeichnet werden können. Auf der anderen Seite stehen sehr einfache Routinearbeiten, die online erledigt werden und ein geringes Anspruchsniveau haben. Es handelt sich dabei um fließbandartige Kleinstaufträge zur Datenverarbeitung, die einige Minuten – mitunter auch nur Sekunden – dauern (z.B. Prüfen von Datensätzen, Erstellen von Produktbeschreibungen, Kontrolle von hochgeladenen Social Media-Inhalten). In der Regel erhalten dabei die Plattformbetreiber einen Auftrag eines Kunden bzw. einer Kundin, untergliedern diesen Auftrag in einzelne Microtasks und übergeben diese Microtasks der

<sup>27</sup> Vgl. Ecoplan. 2017, S. 81f.; Prassl/Risak 2016, S. 7f.

<sup>28</sup> In einer Literaturrecherche macht Eurofund nicht weniger als 27 verschiedene Charakteristika aus, die zur Klassifikation von Plattformarbeit dienen können (vgl. Eurofound 2018b, S. 48-67).

<sup>29</sup> Vgl. Ecoplan 2017, S. 72; Schmidt 2016, S. 6; Prassl/Risak 2016, S. 5f. Risak 2017a, S. 5f.; Codagogne *et al.* 2016, S. 5

<sup>30</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich wesentlich auf Schmidt 2016; Eurofound 2018a, S.9-36; Eurofound 2018b; Prassl/Risak 2016, S. 5f.; Ecoplan 2017, S. 69-88.



«crowd» ihrer Plattformbeschäftigten. Für die Auftraggeber bleiben die einzelnen Plattformbeschäftigten anonym.

Bei der ortsgebundenen Plattformarbeit variiert die Grösse der Aufgaben in geringerem Umfang; faktisch dürfte das Volumen oftmals zwischen einigen Minuten (z.B. kurze Taxifahrt) und einigen Stunden (z.B. Wohnungsreinigung) liegen. Eine Unterscheidung von Micro- und Macrotasks fällt angesichts dessen schwer<sup>31</sup>. Für eine Klassifizierung von Erscheinungsformen der ortsgebundenen Plattformarbeit ist eine Unterscheidung nach Branchen (z.B. Personenbeförderung, Lieferdienste, Reinigung) einfacher und vermutlich auch aussagekräftiger.

*Tabelle 1: Ausprägungen von online und ortsgebunden verrichteter Plattformarbeit*

	Online verrichtete Plattformarbeit	Ortsgebunden verrichtete Plattformarbeit
Markt	Potenziell global	Räumlich begrenzt
Physischer Kontakt Plattformbeschäftigte – Auftraggeber	Nein	Ja
Zeitliche und räumliche Flexibilität bei Leistungserbringung	Hoch (zeitliche Flexibilität jedoch abhängig von Abgabeterminen)	Begrenzt
Auftraggeber	In der Regel Unternehmen	Privatpersonen, teilweise auch Unternehmen
Wichtige Erscheinungsformen und (kursiv gesetzt) konkrete Beispiele von Plattformen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Macrotasks mit Vergabe an Einzelpersonen (Freelancer): <i>Upwork, Freelancer.com</i></li> <li>- Macrotasks mit Vergabe an Crowd (Kreativwettbewerbe): <i>99designs, Jovoto, Quirky</i></li> <li>- Microtasks mit Vergabe an Crowd: <i>Amazon MTurk, Clickworker, Crowdfunder</i></li> </ul>	Fast ausschliesslich Vergabe an Einzelpersonen, Unterscheidung Micro-/Macrotasks fällt schwer. Besser zur Unterscheidung geeignet ist die Branche: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Personenbeförderung: <i>Uber, Lyft</i></li> <li>- Logistikdienste: <i>Lieferando, Instacart</i></li> <li>- Haushalts- und persönliche Dienste: <i>TaskRabbit, Helping, Kaufmich.com</i></li> </ul>
Kompetenzanforderungen	Grosse Bandbreite: eher hoch bei Macrotasks, eher gering bei Microtasks	Niedrig bis mittel
Vermittlung und Vergütung von Aufgaben	Grosse Vielfalt, darunter auch erfolgsorientierte Vergütung bei Kreativwettbewerben oder Microtasking in der «Crowd»	Grosse Vielfalt

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ecoplan (2017, S. 72); Beispiele von Plattformen aus Schmidt 2016.

<sup>31</sup> In der Literatur finden sich unterschiedliche Einschätzungen: Einige stufen die ortsgebundene Plattformarbeit tendenziell als Microtasking ein (vgl. Ecoplan 2017., S. 85) andere sehen im ortsgebundenen Microtasking gerade die Ausnahme (vgl. Schmidt 2016, S. 19). Relativ unstrittig dürfte sein, dass die für das Online-Microtasking typische Aufsplitten und Weiterreichen von «Mini-Aufgaben» an eine anonyme Crowd für die ortsgebundene Plattformarbeit wenig geeignet ist. Bei der ortsgebundenen Plattformarbeit handelt es sich typischerweise um persönliche Dienstleistungen; die sich nicht für eine Zerstückelung in Fließbandarbeit eignen. Eine längere Arbeitsdauer, die sich auch über mehrere Tage erstrecken kann (z.B. Renovationsarbeiten), ist dabei nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

### *Erledigung von Aufgaben durch Einzelpersonen oder Masse («crowd»)*

Online erbrachte Plattformarbeit wird teilweise von Einzelpersonen, teilweise von einer Menge von Personen («crowd») ausgeführt. Bei der Ausführung durch eine Crowd sind zwei Formen zu differenzieren, die sich ziemlich stark unterscheiden:

- **Ergebnisorientierter Wettbewerb:** Bei anspruchsvollen und kreativen Aufgaben können Wettbewerbe ausgeschrieben werden, die sich an die Masse aller Plattformbeschäftigten richten. Bei solchen Online-Wettbewerben handelt es sich fast zwingend um Macrotasks; besonders verbreitet sind sie im Grafikdesign.
- **Durch Crowd erbrachte Microtasks:** Bei fließbandähnlichen Microtasking wird die Aufgabe als Ganzes ebenfalls von einer Crowd ausgeführt. Diese befindet sich nicht in einem Wettbewerb, sondern kooperiert faktisch bei der Erledigung der Gesamtaufgabe. Die Zerstückung in Kleinstaufgaben wird durch den Plattformbetreiber geleistet, angesichts des minimalen Umfangs der einzelnen Aufgaben gibt es jedoch keine expliziten Zuweisungen von spezifischen Microtasks an einzelne Mitglieder der Crowd.

In der ortsgebundenen Plattformarbeit werden die Aufgaben typischerweise von Einzelpersonen in direktem Kontakt mit den Auftraggebern (häufig Privatpersonen) erledigt. Ortsgebundenes Crowdwork ist eine Ausnahme<sup>32</sup>.

### *Kompetenzanforderungen*

Die Anforderungen an die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Plattformbeschäftigten variieren je nach Plattform erheblich. Tendenziell sind (meist online erbrachte) Macrotasks mit relativ hohen Anforderungen verbunden und werden typischerweise von gut ausgebildeten Freelancern ausgeübt. Am anderen Ende des Anforderungsspektrums befinden sich sehr kleine Mikroaufgaben, die online in routineähnlichen Arbeitsabläufen von ungelernten und austauschbaren Hilfskräften ausgeführt werden können<sup>33</sup>. Ortsgebundene Aufgaben dürften in der Regel niedrige bis mittlere Anforderungen stellen, erforderlich ist zudem Sozialkompetenz in den Kundenkontakten.

### *Vermittlung und Vergütung von Aufgaben*

Aufgaben werden in der Plattformarbeit auf äusserst vielfältige Weise vermittelt und (auf mehr oder weniger formelle Weise) vereinbart. In diesem Punkt fällt es schwer, Unterscheidungen nach online verrichteten und ortsgebundenen Aufgaben vorzunehmen. Gewisse Zusammenhänge zeigen sich allerdings mit der Form der Vergütung. Denn über Plattformen vermittelte Aufgaben werden nicht immer nach Aufwand oder Art der Tätigkeit entschädigt, mitunter erfolgt die Vergütung erfolgsbasiert. Dies ist zum einen bei Wettbewerben der Fall, in denen einzig der Sieger oder die Siegerin eine Vergütung erhält. Zum anderen erfolgt in der Regel auch die Erfüllung von sehr kleinen Mikroaufgaben im Crowdwork ergebnisorientiert.

Insbesondere in dieser letzteren Vergütungsform – dem erfolgsbasierten Microtasking – ist der Grad der gegenseitigen Verpflichtung von Plattformbeschäftigten und Auftraggebern ausgesprochen gering. Die Beziehung ist auch schon als Zustand «gegenseitiger Verantwortungslosigkeit» beschrieben worden:<sup>34</sup> Einerseits sind die Zugangsschwellen für die Plattformbeschäftigten sehr niedrig (z.B. keine Qualifikationsanforderungen), Qualitätskontrollen fehlen weitgehend und die Plattformbeschäftigten bleiben für die Auftraggeber anonym. Andererseits steht dem das Recht der

<sup>32</sup> Beispiele für ortsgebundenes Crowdwork sind Apps, mittels derer Firmen einer anonymen Menge von Nutzern lokal bezogene Mikroaufgaben stellen und mit Kleinstbeträgen entlohnen (z.B. Fotografieren von Speisekarten, Zählen von Artikeln in Supermärkten; vgl. Schmidt 2016, S. 16).

<sup>33</sup> Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass viele online ausgeführte Aufgaben zwischen diesen beiden Polen des Macro- und Microtasking liegen und eher mittlere Kompetenzanforderungen stellen (z.B. Transkription von Audiodateien). In einer von Pesole *et al.* (2018, S. 37) vorgeschlagenen Kategorisierung werden Microtasks sogar generell der mittleren Stufe von insgesamt drei Kompetenzniveaus zugeordnet.

<sup>34</sup> Vgl. Schmidt 2016, S. 16.

Auftraggeber gegenüber, die Vergütung der erledigten Aufgaben zu verweigern, wenn sie von deren Qualität nicht überzeugt sind.

Die Art und Weise, in der Aufgaben über Plattformen vermittelt und vergütet werden, steht in engem Zusammenhang mit der Frage, wie die Beziehungen zwischen den beteiligten Parteien rechtlich zu qualifizieren sind. Dies wiederum ist von grosser Bedeutung für die sozialversicherungsrechtlichen Regeln, denen das Beschäftigungsverhältnis untersteht, und den sozialen Schutz der Plattformbeschäftigten.

## 2.2.4 Verbreitung der Plattformarbeit

Wie die OECD in ihrer Publikation über die Beschäftigungsperspektiven<sup>35</sup> aufzeigt, sind die Daten über die Bedeutung der Plattformarbeit in der Beschäftigung noch rar und ungenau, vor allem weil die herkömmlichen Umfragen zur berufstätigen Bevölkerung das Phänomen nicht auf standardisierte Weise messen. Die international verfügbaren Ergebnisse stammen daher aus Ad-hoc-Umfragen, die anhand verschiedener Modalitäten durchgeführt wurden – mit Schwächen bei der Auswahl der Stichprobe für die Befragung, was die Aussagekraft der Ergebnisse auf nationaler Ebene beeinträchtigt. Deshalb gehen die Ergebnisse für ein bestimmtes Land von einer Umfrage zur nächsten im Allgemeinen ziemlich auseinander. Die Ergebnisse solcher meist online durchgeführten Umfragen sind daher immer mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren<sup>36</sup>.

Auch unter Beachtung dieser Vorbehalte sind die Ergebnisse der COLLEEM-Umfrage<sup>37</sup> die als Reaktion auf Anfragen des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments in 14 EU-Ländern durchgeführt wurde, interessant. Die Ergebnisse liefern eine Schätzung der Plattformarbeit für alle teilnehmenden Länder einzeln sowie für alle 14 Länder zusammen (Gesamtdurchschnitt).

In Bezug auf den Gesamtdurchschnitt konnten mit der Pilotumfrage folgende Ergebnisse aufgezeigt werden:

1. 10 Prozent der erwachsenen Bevölkerung hat bereits Online-Plattformen genutzt, um Arbeitsleistungen anzubieten.
2. Weniger als 8 Prozent führen diese Arbeit mit einer bestimmten Häufigkeit aus (mindestens einmal pro Monat).
3. Rund 6 Prozent der erwachsenen Bevölkerung erzielt mit Plattformarbeit ein wesentliches Einkommen (entspricht mindestens 25 Prozent des durchschnittlichen Monatslohns oder über 10 Stunden pro Woche).

<sup>35</sup> Vgl. OECD 2019, Kapitel 2.3.7.

<sup>36</sup> Die Tatsache, dass auf einem Online-Tool abgestützt wird, führt zu einer Übervertretung der technologisch versiertesten Bevölkerungsgruppe bei den Umfrageteilnehmenden. Auch nach der Bereinigung dieses Parameters in den Hochrechnungen kann eine Überschätzung der erhaltenen Ergebnisse nicht ausgeschlossen werden.

<sup>37</sup> Die COLLEEM-Umfrage (COLLaborative Economy and Employment) ist die bisher umfassendste Umfrage zur Bedeutung der Plattformarbeit in Europa. Die Pilotumfrage aus dem Jahr 2017 wurde bei einer Stichprobe von 32 400 Personen (rund 2300 pro Land) durchgeführt, die zwischen 16 und 74 Jahre alt sind und das Internet nutzen. Die Ergebnisse wurden anschliessend gewichtet, um die Repräsentativität für die Gesamtbevölkerung zu steigern. Folgende Länder haben sich an der Pilotbefragung beteiligt: Deutschland, die Niederlande, Spanien, Finnland, die Slowakei, Ungarn, Schweden, das Vereinigte Königreich, Kroatien, Frankreich, Rumänien, Litauen, Italien, Portugal. Die Ergebnisse werden in Pesole *et al.* 2018 vorgestellt. Die COLLEEM-Umfrage wurde 2018 unter Miteinbezug von Irland und Tschechien wiederholt. Die neuen Ergebnisse bestätigen grundsätzlich jene des Jahres 2017. Sie zeigen, dass die Plattformarbeit insgesamt leicht zugenommen hat (11 % der erwachsenen Bevölkerung hat bereits Online-Plattformen genutzt, um Arbeitsleistungen anzubieten), mit einem leichten Rückgang des Anteils der Bevölkerung, der seine Haupttätigkeit in Form einer Plattformarbeit ausübt (1,4 %). Die geringen Unterschiede zwischen 2017 und 2018 sind unter anderem auf die Verwendung neuer Methoden und Definitionen zurückzuführen, vgl. Brancati *et al.* 2020.

4. Rund 2 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung üben ihre Haupttätigkeit in Form einer Plattformarbeit aus (entspricht mindestens 50 Prozent des durchschnittlichen Monatslohns oder über 20 Stunden pro Woche).

Die Befragung zeigt, dass zwischen den Ländern signifikante Unterschiede bestehen: Im Vereinigten Königreich ist die Prävalenz der Plattformarbeit am höchsten (4,3 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung üben in diesem Bereich ihre Hauptbeschäftigung aus). Weitere Länder mit einer überdurchschnittlichen Prävalenz sind die Niederlande (2,9 %) und Deutschland (2,5 %). Bei den anderen 11 Ländern bewegt sich die Quote zwischen 0,6 und 2,0 Prozent.

Gemäss der bereits erwähnten OECD-Publikation zeigen die anderen Studien für mehrere Länder meist Prävalenzschätzungen für die Plattformarbeit als Haupttätigkeit, die zwischen 0,5 und 3 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung liegen. Bezugnehmend auf die neusten Zahlen aus den Vereinigten Staaten (dort machte die Plattformbeschäftigung im Mai 2017 insgesamt 1 % der Gesamtbeschäftigung aus) unterstreicht die OECD in ihrem Bericht, dass die Plattformarbeit weltweit ein wenig verbreitetes Phänomen darstellt<sup>38</sup>.

Da in Bezug auf das effektive Ausmass des Phänomens aus statistischer Sicht Unsicherheit herrscht, ist es selbstverständlich noch schwieriger, verlässliche statistische Kennzahlen zur Dynamik zu erhalten. Vorhersagen betreffend ein starkes Wachstumspotenzial der Plattformarbeit ebenso wie Prognosen einer Wachstumsstagnierung sind rein spekulativer Natur.

Eine Verbesserung des Stands der Daten zur Entwicklung der neuen Arbeitsformen und der Plattformarbeit im Besonderen ist für den Entwurf einer politischen Antwort zum Entstehen dieser neuen Arbeitsformen von grundlegender Bedeutung. In allen Ländern und innerhalb der internationalen Organisationen laufen viele Arbeiten, um die Definitionen der Plattformarbeit zu verbessern, um spezifische Kennzahlen zu entwickeln und bessere statistische Erhebungen durchzuführen, um diese Entwicklung zu messen und zu analysieren.

Auch in der Schweiz besteht Bedarf, die Daten zur Plattformarbeit zu verbessern. Der Bundesrat hat einen Auftrag erteilt, um die Situation beim BFS zusammen mit den anderen betroffenen Stellen zu verbessern.<sup>39</sup> 2019 war in der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) erstmals ein Modul für die Beschäftigten von Online-Plattformen enthalten. Es hat sich bestätigt, dass solche Erwerbstätigkeiten schwierig zu erheben sind: Diese Arbeitsform ist sehr schwach verbreitet und schwer in einer Erhebung abzugrenzen. Die präsentierten Ergebnisse sind somit als Schätzungen zu betrachten.<sup>40</sup>

- **Verbreitung.** Gesamthaft haben 1,6 % der 15- bis 89-jährigen Bevölkerung angegeben, innerhalb der 12 Monate vor der Befragung «internetbasierte Plattformarbeit» geleistet oder via eine Internetplattform ein Zimmer, eine Wohnung oder ein Haus vermietet oder Waren verkauft zu haben (es entspricht 116'000 Personen).
- **Tätigkeitsbereich.** 0,4 % der Bevölkerung haben Plattformarbeit geleistet: 0,1 % haben Taxidienste geleistet und 0,3 % haben andere Dienstleistungen ausgeführt (Programmierung, Essenslieferdienste, Reinigungsarbeit, usw.). Weiter haben 0,6 % der Bevölkerung über eine Internetplattform ein Zimmer, eine Wohnung oder ein Haus vermietet und 0,8 % online Waren verkauft, die extra dafür gesammelt, gekauft oder produziert worden sind. Leider ist es nicht möglich, statistisch repräsentative Ergebnisse zu anderen Variablen für den restriktiveren Ansatz in diesem Bericht zu erhalten (ohne Vermietung von Wohnraum und Verkauf von Waren).
- **Geschlecht, Alter und Nationalität.** Männer leisten doppelt so häufig internetbasierte Plattformdienstleistungen wie Frauen (2,1 % gegenüber 1,2 %). Bei den 30- bis 49-Jährigen ist diese Form des Einkommenserwerbs am stärksten verbreitet (2,2 %), gefolgt von den 15- bis 29-Jährigen (1,7 %), den 50- bis 64-Jährigen (1,6 %). Am Schluss kommen erwartungsgemäss die 65- bis 89-Jährigen (0,7 %). Dabei ist zwischen

<sup>38</sup> Vgl. OECD 2019, S. 64

<sup>39</sup> Vgl. Bundesrat 2017b

<sup>40</sup> Vgl. BFS 2020

schweizerischen (1,7 %) und ausländischen Staatsangehörigen (1,5 %) kaum ein Unterschied feststellbar.

- **Ausbildung.** Von den 25-jährigen und älteren Personen leisten jene mit Ausbildung auf Sekundarstufe I mit 0,8 % anteilmässig am wenigsten internetbasierte Plattformdienstleistungen (Tertiärstufe: 1,8 %; Sekundarstufe II: 1,7 %).
- **Plattformarbeit als Zusatzverdienst.** Diverse Gründe können dazu führen, dass eine Person Dienstleistungen via Internetplattform oder App erbringt. Als meistgenannter Grund gilt für die Hälfte der Plattformdienstleistenden die zusätzliche Verdienstmöglichkeit.
- **Die Mehrheit der Tätigkeiten wird nur sporadisch ausgeführt.** Drei Viertel der Plattformdienstleistenden erbringen nur sporadische oder geringfügige Plattformarbeit (inklusive Vermietung einer Unterkunft oder Warenverkauf), d.h. sie arbeiten dafür weniger als eine Stunde pro Woche oder verdienen weniger als 1000 Franken pro Jahr. Lediglich knapp 15 % der Plattformdienstleistenden weisen «regelmässige und umfangreiche» Plattformdienstleistungen auf, d.h. sie erbringen diese fast jeden Monat und arbeiten dafür mindestens zehn Stunden pro Woche oder verdienen mindestens 10 000 Franken pro Jahr. Weitere 11 % der Plattformdienstleistenden führen «regelmässige, aber moderate» Plattformdienstleistungen aus, d.h. fast jeden Monat und sie arbeiten dafür zwischen einer und weniger als zehn Stunden pro Woche oder verdienen zwischen 1000 und weniger als 10 000 Franken pro Jahr.
- **Durchschnittliches Bruttoeinkommen.** Das durchschnittliche Bruttoeinkommen aus Plattformarbeit (immer einschliesslich der Vermietung von Wohnräumen und des Verkaufs von Waren) belief sich 2019 auf rund 5800 Franken pro Person. Knapp 40 % der Plattformdienstleistenden verdienen jährlich weniger als 1000 Franken via Plattfortmätigkeiten, und weniger als 10 % erzielen ein jährliches Bruttoerwerbseinkommen von mehr als 12 000 Franken.

Anhand der SAKE konnte somit festgestellt werden, dass die Dienstleistungen über digitale Plattformen – auch wenn sie in einem ziemlich weiten Sinn betrachtet wurden und die Vermietung von Wohnräumen und den Verkauf von Waren einbezogen – in der Schweiz relativ wenig entwickelt sind und meist geringfügige Zusatzeinkommen generieren.

### 2.2.5 Das Profil der Plattformbeschäftigten

Wie bereits erwähnt, ist es noch sehr schwierig, vom Profil der Plattformbeschäftigten, von ihrem Status und ihren Arbeitsbedingungen – in der Schweiz wie im Ausland – ein genaues Bild zu erhalten, weil dieses Phänomen einfach noch sehr wenig verbreitet ist und sich unterhalb der Schwelle befindet, die in repräsentativen statistischen Umfragen messbar ist.<sup>41</sup>

Die bereits genannte COLLEEM-Umfrage<sup>42</sup> liefert erste Ergebnisse für rund 15 europäische Länder. Die Ergebnisse dürfen aber nicht wörtlich interpretiert werden, sondern dienen vor allem als bisher solideste Referenzgrundlage, um die Überlegungen über die Plattformbeschäftigten anzuregen. Nachfolgend werden die Ergebnisse der ersten COLLEEM-Umfrage im Detail vorgestellt.

Bevor die Resultate präsentiert werden, sei daran erinnert, dass die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Plattformarbeit je nach Stellenwert dieser Arbeitsform für die Einkommen der Menschen stark variieren. Daher wurden die Plattformbeschäftigten bei der Vorstellung der Ergebnisse in drei Kategorien unterteilt:

<sup>41</sup> Ecoplan (vgl. Ecoplan / Mösch Payot 2020) hat bei Plattformbeschäftigten in der Schweiz eine nichtrepräsentative Online-Umfrage durchgeführt, deren Ergebnisse in Kapitel 4.1.5 dieses Berichts vorgestellt werden.

<sup>42</sup> Vgl. Pesole *et al.* 2018 sowie Brancati *et al.* 2020.

- 1) **Die «gelegentlichen» Plattformbeschäftigten**, die weniger als 25 Prozent ihres Einkommens aus der Plattformarbeit generieren oder die weniger als 10 Stunden pro Woche mit Plattformarbeit verbringen;
- 2) **Die «regelmässigen» Plattformbeschäftigten**, die zwischen 25 und 50 Prozent ihres Einkommens über Plattformarbeit generieren oder zwischen 10 und 20 Stunden pro Woche Plattformarbeit leisten;
- 3) **Die «haupterwerblichen» Plattformbeschäftigten**, die über 50 Prozent ihres Einkommens über Plattformarbeit generieren oder über 20 Stunden pro Woche Plattformarbeit leisten.

Aus sozialpolitischer Sicht sind die zwei letzten Kategorien am wichtigsten.

#### *Soziodemografisches Profil der Plattformbeschäftigten gemäss COLLEEM-Umfrage*

- **Alter:** Plattformbeschäftigte sind im Allgemeinen jünger als die anderen Beschäftigten (der Median liegt bei 34 Jahren, verglichen mit 44 Jahren bei den anderen befragten Beschäftigten). Mit der Intensität der Plattformarbeit nimmt das Alter tendenziell ab.
- **Geschlecht:** Je nach Art der Tätigkeiten, die über Plattformen ausgeübt werden, gibt es grosse Unterschiede bei den Geschlechtern. Weltweit stellt man jedoch fest, dass der Frauenanteil bei den Plattformbeschäftigten geringer ist. Und dieser Anteil nimmt ab, je mehr die Plattformarbeit bei den Tätigkeiten insgesamt an Bedeutung gewinnt.
- **Ausbildung:** Die Studie zeigt, dass der Bildungsstand von Plattformbeschäftigten im Durchschnitt höher ist als bei der allgemeinen Bevölkerung. Das lässt sich dadurch erklären, dass die digitalen Plattformen deutlich öfter von häufigen Internetbenutzerinnen und Internetbenutzern verwendet werden und dass die Internetnutzung tendenziell positiv mit der höheren Bildung korreliert ist. Anhand dieser Information ist es jedoch nicht möglich, zu bestimmen, ob die über die Plattformen ausgeübten Tätigkeiten eine höhere Bildung erfordern oder ob diese Arbeitsform eher von gut ausgebildeten Personen gewählt wird, weil Alternativen auf dem Arbeitsmarkt fehlen.
- **Zusammensetzung des Haushalts:** Aus der Stichprobe geht hervor, dass ein signifikanter Anteil der Plattformbeschäftigten eine Familie und Kinder haben.

#### *Berufliche Situation der Plattformbeschäftigten gemäss COLLEEM-Umfrage*

- **Berufliche Situation:** Auf die Frage nach ihrer beruflichen Situation haben 68 Prozent der Plattformbeschäftigten angegeben, angestellt zu sein, 8 Prozent sind selbstständigerwerbend, 13 Prozent Studierende, 5 Prozent arbeitslos, 2 Prozent pensioniert und 4 Prozent Vollzeit im Haushalt tätig. Da die Plattformen nur selten die Rolle des Arbeitgebers wahrnehmen, könnte der hohe Anteil der Plattformbeschäftigten, die angeben, angestellt zu sein, laut den Autoren der Studie dadurch erklärt werden, dass die Plattformbeschäftigten parallel eine unselbstständige Tätigkeit ausüben. Dieses Ergebnis könnte den Autoren zufolge auch aufzeigen, dass sich die Plattformbeschäftigten ihres Status nicht wirklich sicher sind und dass sie sich (fälschlicherweise) als Angestellte betrachten, weil sie regelmässig eine gewisse Art Dienstleistung über dieselbe Plattform anbieten. Echte Unklarheit über ihren Status scheint bei den Arbeitnehmenden selbst zu herrschen.

#### *Arbeitsbedingungen der Plattformbeschäftigten gemäss COLLEEM-Umfrage*

- **Arbeitsbedingungen allgemein:** Die meisten Plattformbeschäftigten erachten ihre Arbeitsbedingungen als flexibel, weil sie selbst entscheiden können, wann, wie und wie lange sie arbeiten möchten. Die Studie hat auch eine kleine, aber signifikante Gruppe von Plattformbeschäftigten identifiziert (die häufig zur Kategorie der Personen gehören, die diese Arbeitsform «haupterwerblich» ausüben), für die die Plattformarbeit eher routinemässig ist (weniger flexibel, manchmal mit sehr langen Arbeitszeiten) und häufig Stress bewirkt.

- **Arbeitsstunden:** 40 Prozent der Plattformbeschäftigten arbeiten weniger als 10 Stunden pro Woche über eine Plattform, ein Drittel zwischen 10 und 29 Stunden pro Woche, knapp 10 Prozent zwischen 30 und 39 Stunden pro Woche und rund 15 Prozent leisten 40 Stunden oder mehr Plattformarbeit (Vollzeit). Die meisten Plattformbeschäftigten sind also teilzeitbeschäftigt, selbst wenn die ausserhalb einer Plattform geleistete Arbeit hinzugezählt wird.
- **Anteil des Einkommens aus Plattformarbeit:** Fast 40 Prozent der Plattformbeschäftigten erzielen bis zu 25 Prozent ihres persönlichen Einkommens über Plattformarbeit, 30 Prozent zwischen 26 und 50 Prozent ihres Einkommens und fast 20 Prozent generieren zwischen 51 und 75 Prozent ihres Einkommens aus Plattformarbeit. Nur 6 Prozent erzielen über dreiviertel ihres Einkommens über Plattformarbeit. Rund 10 Prozent ziehen es vor, diese Frage nicht zu beantworten. In den allermeisten Fällen stellt die Plattformarbeit daher eine sekundäre Einkommensquelle dar.
- **Verteilung des Einkommens:** 26 Prozent der Plattformbeschäftigten befinden sich im unteren Dezil der Einkommensskala, die für die Gesamtbevölkerung jedes der betroffenen Länder festgelegt wurde. Besonders ausgeprägt ist dieses Missverhältnis bei den «gelegentlichen» Plattformbeschäftigten (35 %); bei den «regelmässigen» (23 %) und den «haupterwerblichen» Plattformbeschäftigten hingegen etwas weniger (15 %). Auf der anderen Seite der Einkommensskala (oberes Dezil) beobachtet man, dass das Verhältnis von «gelegentlichen» und «regelmässigen» Plattformbeschäftigten mit demjenigen der Gesamtbevölkerung (12 %) vergleichbar ist und dass es für die «haupterwerblichen» Plattformbeschäftigten signifikant höher ist (16 %). Obwohl die Plattformarbeit grundsätzlich tendenziell mit geringeren Einkommen assoziiert ist, sind die «haupterwerblichen» Plattformbeschäftigten im oberen Bereich der Einkommensskala übervertreten, was darauf hinweist, dass in der Einkommensverteilung der regelmässigen Plattformbeschäftigten eine gewisse Polarisierung vorliegt.

Die COLLEEM-Umfrage zeigt, dass das Profil, der Status und die Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten sehr heterogen sind. Auch wenn die Daten dieser Umfrage ihre Grenzen haben und nicht auf irreführende Weise interpretiert werden dürfen, suggerieren sie, dass die politischen Reaktionen auf die Entwicklung der Plattformarbeit nuanciert und auf die besonderen problematischen Situationen ausgerichtet sein müssen.

### 3 Bestehender rechtlicher Rahmen und digitale Wirtschaft

#### 3.1 Einführung

In der Schweiz besteht ein engmaschiges Netz von Sozialversicherungen, das den hier lebenden und arbeitenden Menschen sowie ihren Angehörigen einen weitreichenden Schutz vor Risiken bietet, deren finanzielle Folgen sie nicht alleine bewältigen können. Die Versicherungen bieten Schutz, indem sie Leistungen wie Renten, Erwerbsersatz und Familienzulagen ausrichten oder indem sie die Kosten bei Krankheit und Unfall tragen.

Da die Leistungen der einzelnen Sozialversicherungszweige zu einem grossen Teil durch Beiträge vom Erwerbseinkommen finanziert werden, wirken sich wesentliche Veränderungen in den Erwerbseinkommen direkt auf den Finanzierungsgrad und auf die Leistungen der einzelnen Versicherungen aus. Ob die mit der Digitalisierung der Wirtschaft einhergehenden Veränderungen – etwa durch eine Zunahme der Erwerbstätigkeit über Plattformen – entsprechende finanzrelevante Änderungen im System der sozialen Sicherheit der Schweiz bewirken und das Beitragssubstrat damit beeinflusst wird, kann vorderhand dahingestellt bleiben. Da sich die Erwerbstätigkeit über die Plattformwirtschaft aktuell vorwiegend als Nebenerwerb manifestiert, sind deren Auswirkungen diesbezüglich noch wenig spürbar. Sollten jedoch die über Online-Plattformen digital organisierten oder vermittelten selbstständigen Tätigkeiten stark an Bedeutung gewinnen und gleichzeitig die traditionellen Arbeitsverhältnisse verdrängen, ergäbe sich auch im Hinblick auf die finanzielle Stabilität der Sozialversicherungen weitergehender Handlungsbedarf.

### 3.2 Der Begriff der selbstständigen und der unselbstständigen Erwerbstätigkeit

Unser Sozialversicherungssystem ist seit Beginn durch die Dichotomie von selbstständigen und unselbstständigen Erwerbstätigen geprägt. Die wesentliche Grundsatzentscheidung ist daher die Frage, ob die Erwerbsarbeit von den Teilnehmern des Wirtschaftslebens in selbstständiger oder unselbstständiger Form vorgenommen wird<sup>43</sup>. Daher rührt auch das im Einzelfall ebenso wie in der öffentlichen Debatte immer wieder gezeigte Interesse an der Abgrenzung dieser Erwerbsformen. Denn schon immer haben neue wirtschaftliche Entwicklungen zu neuen Formen der Erwerbsarbeit geführt. Obwohl somit die Abgrenzungsfrage keineswegs neu ist, hat die Entwicklung von neuen Arbeitsverhältnissen im Rahmen der Digitalisierung diese Frage wieder in den Vordergrund gerückt<sup>44</sup>. Zudem kommt der AHV im schweizerischen Sozialversicherungssystem eine Leitfunktion für diese Abgrenzung zu, womit eine für alle Sozialversicherungszweige einheitliche Umsetzung garantiert wird.

Der Begriff der unselbstständigen Erwerbstätigkeit wird in Artikel 5 Absatz 2 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) objektbezogen umschrieben. Als massgebender Lohn gilt jedes Entgelt (Beitragsobjekt), das für in unselbstständiger Stellung auf bestimmte oder unbestimmte Zeit geleistete Arbeit ausgerichtet wird. In Artikel 10 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) bezieht sich die Definition auf den Arbeitnehmenden (Beitragssubjekt), und ist daher personenbezogen. Sie bestimmt, dass eine Person als arbeitnehmende gilt, die in unselbstständiger Stellung Arbeit leistet und dafür einen massgebenden Lohn bezieht<sup>45</sup>.

Komplementär dazu wird der Begriff der selbstständigen Erwerbstätigkeit definiert: Gemäss Artikel 9 Absatz 1 AHVG ist Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit «jedes Erwerbseinkommen, das nicht Entgelt für in unselbstständiger Stellung geleistete Arbeit darstellt».

#### *Rechtsprechung*

Da die diesbezüglichen rechtlichen Normen die Art der Erwerbstätigkeit somit nur mittelbar definieren und dazu knapp und offen gehalten sind, hat die Rechtsprechung die der Abgrenzung dienenden Kriterien entwickelt und präzisiert. Die dort ausgearbeiteten zentralen Merkmale für die Unterscheidung zwischen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit sind das Vorliegen einer betriebswirtschaftlichen bzw. arbeitsorganisatorischen Abhängigkeit (Subordinationsverhältnis gegenüber Firma/anderer Person) einerseits und das Unternehmerrisiko andererseits. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtsprechung die von den Parteien getroffenen Vereinbarungen zum Beitragsstatut (z.B. Auftrag, Arbeitsvertrag) als unerheblich betrachtet. Als entscheidend für die Abgrenzung gelten ausschliesslich die **tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten** in der Beziehung zwischen dem Arbeit- bzw. Auftraggebenden und dem Erwerbstätigen.

Unselbstständige Erwerbstätigkeit liegt gemäss der Rechtsprechung daher vor, wenn die für einen Arbeitsvertrag typischen Merkmale vorliegen, d.h. wenn die versicherte Person Dienst auf Zeit zu leisten hat, wenn sie örtlich, zeitlich und mit Bezug auf ihre Arbeitstätigkeit weisungsgebunden und rechenschaftspflichtig ist, d.h. in einem Subordinationsverhältnis zum Arbeitgebenden steht, und während der Arbeitszeit in dessen Betrieb eingeordnet ist<sup>46</sup>.

Andererseits liegt selbstständige Erwerbstätigkeit vor, wenn die betroffene Person in eigenem Namen, auf eigene Rechnung und nach aussen sichtbar am Wirtschaftsleben teilnimmt, selber Kunden akquiriert und gegenüber einer unbestimmten Zahl von Personen tätig ist oder sein kann. Charakteristische Merkmale der selbstständigen Erwerbstätigkeit sind neben dem Tätigen von Investitionen auch das Tragen eines unternehmerischen Risikos, welches darin besteht, dass der Versicherte gewisse Kosten zu tragen hat, die unabhängig vom Arbeitserfolg anfallen. Zudem spricht

<sup>43</sup> Vgl. etwa Art. 112 Abs. 3, 113 Abs. 2, 114 Abs. 2 Bundesverfassung (BV)

<sup>44</sup> Vgl. Bundesrat 2017a, S. 58 f.

<sup>45</sup> Vgl. Riemer-Kafka 2018, S. 583

<sup>46</sup> BGE 122 V 169 E. 3c S. 173 f.



für selbstständige Tätigkeit auch der Umstand, dass die Person arbeitsorganisatorisch in keinem Abhängigkeitsverhältnis steht<sup>47</sup>, die Arbeitstätigkeit weitgehend frei einteilen kann sowie keine Weisungen betreffend die Art und Weise der Arbeitstätigkeit entgegenzunehmen hat<sup>48 49</sup>.

Die durch die Rechtsprechung entwickelten und geformten Abgrenzungskriterien lassen zum einen erkennen, dass sich der Gesetzgeber und die Bundesgerichtspraxis am traditionellen Verständnis der Erwerbstätigkeit (Einordnung bzw. Nichteinordnung in eine fremde Arbeitsorganisation, auf Dauer angelegte Vollzeitbeschäftigung bei einem Arbeitgeber) ausgerichtet haben. Gleichzeitig waren die wirtschaftlichen Verhältnisse aber schon immer vielgestaltig, die Arbeitsbedingungen unterschiedlich und neue Erwerbsformen entstanden auch in der Vergangenheit immer wieder, sodass eine schematische Klassifizierung oder eine enge und eindeutige Umschreibung der Erwerbstätigkeit verunmöglicht wurde. Die neuen oft atypischen Arbeitsformen, welche durch die Digitalisierung entstehen, haben zwar das Potential, die Arbeitswelt in wirtschaftlicher Hinsicht zu verändern, doch basieren auch in diesen Fällen die Beziehungen zwischen den beteiligten Parteien auf den geltenden Normen. Dass die Rechtsprechung verlangt, dass die beitragsrechtliche Stellung eines Erwerbstätigen jeweils unter Würdigung der gesamten Umstände des Einzelfalls zu beurteilen ist, gereicht unter diesen Umständen zum Vorteil. Denn dadurch kann der Vielfalt einer sich laufend ändernden Arbeitswelt und den vielgestaltigen und komplexer werdenden Arbeitsformen ohne Schematismus und Präferenzen Rechnung getragen und im Einzelfall einzig nach wirtschaftlichen bzw. objektiven Massstäben beurteilt und gegeneinander abgewogen werden, auch wenn dies bei einzelnen heute anzutreffenden Arbeitsformen nicht immer einfach sein dürfte<sup>50</sup>.

#### *Einflussnahme auf Bestimmung des Status – «Charte de responsabilité sociale»*

Verschiedentlich wird nun gefordert, dass es einem Plattform-Betreiber möglich sein sollte, freiwillig gewisse soziale Verpflichtungen (etwa Finanzierung einer freiwilligen Unfallversicherung) oder Unterstützungsleistungen (etwa für Weiterbildungsangebote) für Dienstleistungserbringer zu übernehmen, welche für die Plattform tätig sind, ohne dass das Unternehmen dadurch als Arbeitgeber qualifiziert würde<sup>51</sup>. Diese Forderung zielt grundsätzlich auf eine Aufweichung der Abgrenzungskriterien. Mit der Übernahme von Fürsorgepflichten bzw. von spezifischen sozialen Risiken durch ein Unternehmen wird in der Regel in wirtschaftlicher Hinsicht signalisiert, dass sich das Unternehmen im Sinne einer Fürsorgepflicht für den Erwerbstätigen einsetzt. Dies kann je nach Vereinbarung zwischen Unternehmen und Erwerbstätigen über das Mass hinausgehen, was das Unternehmen in der Regel für einen selbstständigen Auftragnehmer tun würde. Dennoch ist in solchen Fällen nicht ohne Weiteres davon auszugehen, dass die Übernahme von Risiken oder von Fürsorgeleistungen automatisch dazu führt, dass der Auftragnehmer deswegen als unselbstständiger Erwerbstätiger bzw. das Unternehmen als Arbeitgeber betrachtet wird. Vielmehr wird die zuständige

<sup>47</sup> Gemäss verschiedener Urteile spielt der Grad des Abhängigkeitsverhältnisses gerade bei Dienstleistungserbringern eine wesentliche Rolle bei der Beurteilung des Status. Dieses Verhältnis kann durch die Vertragsparteien selber festgelegt werden, womit sie es bereits im geltenden Recht in der Hand haben, die Statusbestimmung zu beeinflussen.

<sup>48</sup> BGE 125 V 383 E. 2 S. 385, BGE 143 V 177, E.3 S. 183; vgl. zur Abgrenzung weiter auch die Ausführungen in Bundesrat 2017a, S. 65ff.

<sup>49</sup> Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass Selbstständigerwerbende ihre Geschäftstätigkeit in unterschiedlichen Rechtsformen organisieren können (z.B. im Rahmen einer Personengesellschaft, etwa als einfache Gesellschaft, oder sie können dazu eine Kapitalgesellschaft z.B. eine AG gründen). Dies wiederum hat unterschiedliche Auswirkungen bezüglich ihrer Verantwortlichkeit und Haftung aber auch bezüglich der sozialen Sicherheit (durch Anstellung bei der eigenen Firma erhält man weitgehenden Zugang zu den für Arbeitnehmenden üblichen Sozialversicherungen) und erlaubt einer Person daher, bewusst das Mass der eigenen sozialen Absicherung bis zu einem gewissen Grad zu steuern.

<sup>50</sup> Vgl. Riemer-Kafka 2018, S. 584f.: «Diese Vorgehensweise erlaubt eine grosse Flexibilität und einen Ermessensspielraum, der hinsichtlich Voraussehbarkeit und Rechtssicherheit zwar nicht unproblematisch ist, grundsätzlich jedoch den Entwicklungen und Bedürfnissen der Arbeitswelt am ehesten gerecht werden kann.» (S.585)

<sup>51</sup> Vgl. Mo 18.3979 Müller-Altermatt Stefan

Durchführungsstelle diesen Umstand nur als ein Indiz betrachten, welches im Rahmen einer Gesamtwürdigung zum Statusentscheid führen wird. So kann eine Firma einen Kollektivversicherungsvertrag für eine Unfallversicherung auch für die von ihr beschäftigten Selbstständigerwerbenden oder eine berufliche Vorsorge für diese Personen abschliessen. Für sich allein wird eine entsprechende freiwillige Leistung durch das Unternehmen nicht ausreichen, um eine Arbeitgeber-Stellung zu begründen. Ebenso wenig können solche vereinbarten Leistungen des Unternehmens jedoch verhindern, dass der Status der betroffenen Person von den Durchführungsstellen überprüft wird. Massgebend bleibt deshalb auch in diesen Fällen die Betrachtung der konkreten wirtschaftlichen Verhältnisse im Rahmen einer Würdigung der gesamten Umstände des Einzelfalles.

Die in Zusammenhang mit obgenannter Forderung vorgebrachten Verweise auf die Möglichkeiten, welche in Frankreich mit sog. «chartes de responsabilité sociale» verbunden sind, gilt es hier zu relativieren. Plattform-Unternehmen, welche eine solche Charta mit ihren Dienstleistungserbringern zwecks Festlegung gegenseitiger Leistungen vereinbart haben, können sich gemäss einem vor kurzem ergangenen Urteil des französischen Verfassungshofes nicht darauf berufen, dass eine solche Vereinbarung einem Gericht die Prüfung und Änderung des vereinbarten Status untersagt<sup>52</sup>. Im Gegenteil: Das zuständige Gericht kann, im Falle einer Überprüfung des Status im Hinblick auf die Qualifizierung als Selbstständig- oder Unselbstständigerwerbender, den vereinbarten Inhalt der Charta explizit beiziehen. Zwar kann man nicht aufgrund der blossen Existenz einer solchen Vereinbarung (Charta) auf das Vorliegen eines Unterordnungsverhältnisses schliessen, aber immerhin kann der Inhalt der Charta ein Indiz dafür liefern. Damit entspricht die Regelung in Frankreich zu den sog. «chartes» den auch in der Schweiz gültigen Grundsätzen der Statusprüfung, wie sie im vorangehenden Abschnitt dargelegt werden. Weitergehende, freiwillige Leistungen der Arbeitgeber für die für sie tätigen Personen sind somit möglich und führen nicht ohne weiteres zur Festlegung eines Arbeitgeberstatus. Den zuständigen Behörden wird durch eine solche Vereinbarung indes die Möglichkeit einer Statusabklärung nicht verwehrt, wobei sich diese, wie in allen anderen Fällen, an den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen zu orientieren hat.

### *Weisungen*

Festgelegt werden die von der Rechtsprechung entwickelten Inhalte zuhanden der Ausgleichskassen in den Verwaltungsweisungen des BSV. Dabei müssen sich die in den Weisungen dargelegten Regelungen innerhalb des durch die Normenhierarchie vorgegebenen Rahmens bewegen, und dieser darf mittels Weisung weder ausgeweitet noch eingeschränkt werden. Bei den Weisungen handelt es sich somit um die Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben durch die Aufsichtsbehörde zuhanden der Durchführungsorgane. Ihre Funktion ist vorab die Sicherstellung einer einheitlichen Praxis. Das Bundesgericht berücksichtigt daher die Weisungen nur dann und soweit, als sie eine überzeugende Auslegung des Gesetzes und der Verordnung darstellen<sup>53</sup>.

## **3.3 Überblick nach Sozialversicherungszweigen**

### **3.3.1 Alters- und Hinterlassenenversicherung**

#### **3.3.1.1 Geltende Regelung**

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) nimmt in vielerlei Hinsicht für das schweizerische System der Sozialversicherungen eine Leitfunktion wahr. Sie gewährt als obligatorische Volksversicherung jeder natürlichen Person, die Wohnsitz in der Schweiz hat bzw. hier eine Erwerbstätigkeit ausübt (Art. 1a Abs. 1 AHVG) einen grundlegenden Schutz bei Wegfall des Erwerbseinkommens infolge von Alter oder Tod. In diesen Fällen deckt die Versicherung den Existenzbedarf durch die Leistung einer Altersrente bzw. einer Witwen- und Waisenrente (Art. 21 ff.

<sup>52</sup> Urteil des Conseil constitutionnel Nr. 2019-794 DC vom 20. Dezember 2019 erklärt eine entsprechende Bestimmung zur charte sociale für verfassungswidrig.

<sup>53</sup> Vgl. BGE 144 V 195 E. 4.2, S. 198

AHVG). Die Leistungen (Renten) sind abhängig von der Höhe des erzielten Einkommens und der Beitragsdauer.

Beitragspflichtig sind grundsätzlich alle in der Schweiz erwerbstätigen Personen<sup>54</sup>. Für die Bemessung der Beitragspflicht sowie die Durchführung des Beitragsbezuges ist entscheidend, ob die Person selbstständig oder unselbstständig erwerbstätig ist. Diese Unterscheidung nimmt die zuständige Ausgleichskasse für jedes einzelne Erwerbsverhältnis im Einzelfall vor. Bei Unselbstständigerwerbenden werden die Beiträge an die AHV/IV/EO und ALV je zur Hälfte durch die Arbeitgebenden und die Arbeitnehmenden bezahlt. Selbstständigerwerbende bezahlen ihre Sozialversicherungsbeiträge hingegen selber. Bei ihnen dient das im Beitragsjahr erzielte Einkommen als Berechnungsgrundlage, wobei der Beitragssatz für die AHV (8,1 %) etwas tiefer ist als bei Angestellten (8,7 %) und zudem aufgrund einer degressiv sinkenden Skala für kleinere Einkommen abnimmt (vgl. Art. 8 AHVG).

### 3.3.1.2 Situation für Plattformbeschäftigte

Die neuen Arbeitsformen, welche heute durch die Digitalisierung des Wirtschaftslebens entstehen, sind zumeist geprägt durch hohe Flexibilität der Arbeitserbringung und durch kurzfristige und unregelmässige Verfügbarkeit der Beschäftigten. Zudem siedeln sie sich, wenn es sich um Tätigkeiten handelt, die eine eher geringe Qualifizierung voraussetzen, im Tieflohnbereich an, wie dies auch in der traditionellen Wirtschaft der Fall ist. Die von den Plattformunternehmen gewählten Geschäftsmodelle sind oftmals so angelegt, dass die Leistungserbringenden nicht als Angestellte sondern als Selbstständigerwerbende gelten. Für die Unternehmen bedeutet dies mehr Flexibilität, allerdings auch weniger Verantwortung gegenüber den Mitarbeitenden, da diese alleine für ihre soziale Absicherung zu sorgen haben.

Da jede Form der Erwerbstätigkeit in der AHV versichert ist, ist auch auf dem Entgelt, welches der Beschäftigte einer Plattform erhält, ein entsprechender Sozialversicherungsbeitrag zu erheben. Ausgenommen sind einzig geringfügige Entgelte aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit (vgl. Art. 34d AHVV) bzw. aus einer nebenberuflich ausgeübten selbstständigen Erwerbstätigkeit (vgl. Art. 19 AHVV), welche 2'300 Franken (pro Arbeitgeber) in einem Kalenderjahr nicht überschreiten. In diesen Fällen werden Beiträge nur dann erhoben, wenn es der Angestellte bzw. der Selbstständigerwerbende ausdrücklich verlangt. In Arbeitsverhältnissen, die von kleinen Pensen mit meist geringfügigen Entgelten geprägt sind – wie sie von gewissen Plattformen angeboten werden –, kann dies dazu führen, dass die Erwerbstätigen auf den damit verdienten Einkommen keine AHV-Beiträge bezahlen.

Die im Rahmen der AHV vorgenommene Beurteilung des Status einer Erwerbstätigkeit als selbstständig bzw. als unselbstständig ist aufgrund der gesetzlichen Vorgaben auch bei den neuen Arten der Plattformbeschäftigungen vorzunehmen, einerseits um über die Unterstellung der Erwerbstätigen unter die einzelnen Sozialversicherungen zu entscheiden, andererseits um die Beitragspflicht bzw. den Beitragsbezug festzulegen (vgl. dazu auch Kap. 3.2). Die Abgrenzung aufgrund der tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten und eine einzelfallbezogene Beurteilung ist wie bei jeder anderen Erwerbstätigkeit angezeigt, gerade auch, weil es sehr viele unterschiedliche Geschäftsmodelle der Plattformen gibt und diese sich auch rasch ändern können. Wesentlich ist, dass diese Beurteilung auf nachvollziehbaren Kriterien beruht, transparent ist und von den Durchführungsstellen gleichmässig angewendet wird. In der aktuellen Arbeitswelt mit relativ stabilen Arbeitsverhältnissen nimmt der Arbeitgeber in der grossen Mehrzahl der Beschäftigungsverhältnisse eine zentrale Rolle in der Durchführung der Sozialversicherungen und insbesondere der AHV ein. Er ist im Wesentlichen für die Anmeldung des Arbeitsverhältnisses sowie die Abrechnung und Bezahlung der Beiträge auf den entrichteten Arbeitsentgelten zuständig, zudem trägt er bei unselbstständig Erwerbstätigen die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge. Bei Selbstständigerwerbenden hingegen basiert die Beitragserhebung auf dem durch die Steuerbehörden ermittelten Erwerbseinkommen (unter Abzug namentlich des im Betrieb investierten Eigenkapitals; vgl. Art. 9 AHVG), welches den

<sup>54</sup> Auch in der Schweiz lebende nichterwerbstätige Personen müssen Beiträge an die AHV/IV/EO bezahlen. Die entsprechenden Regelungen spielen allerdings im hier diskutierten Kontext keine Rolle.

Ausgleichskassen gemeldet wird. Die Beiträge werden zudem ausschliesslich vom Erwerbstätigen getragen.

### 3.3.2 Invalidenversicherung

#### 3.3.2.1 Geltende Regelung

Die Invalidenversicherung (IV) wird im schweizerischen Sozialversicherungssystem der ersten Säule zugeordnet. Sie versichert als Volksversicherung die ganze Bevölkerung. Der Anspruch auf Leistungen ist somit nicht vom Status abhängig. Die IV umfasst alle Personen, die in der Schweiz wohnen oder erwerbstätig sind. Der Beitragssatz für die IV beträgt 1,4 Prozent sowohl für Unselbstständigerwerbende als auch für Selbstständigerwerbende. Die Lohnbeiträge werden zu gleichen Teilen von den Arbeitnehmenden wie von den Arbeitgebern übernommen. Selbstständigerwerbende bezahlen ihre Sozialversicherungsbeiträge hingegen selber. Ein reduzierter Beitragssatz (gemäss einem degressiven Satz bis 0,752 %) gilt für Selbstständigerwerbende mit einem Einkommen unter 56 900 Franken (2020). Die Beiträge für die IV werden als Beitrag AHV/IV/EO erhoben, daher kann diesbezüglich auf die Ausführungen zur AHV verwiesen werden (vgl. 3.3.1.1).

Versicherte, die ihre Erwerbstätigkeit nicht durch Eingliederungsmassnahmen erhalten oder verbessern können, haben Anspruch auf eine Rente. Gelingt die Eingliederung nicht oder nicht vollständig, klärt die IV-Stelle somit die Ausrichtung einer Rente. Für die Rentenbemessung ermittelt die IV-Stelle das Erwerbseinkommen, das ohne den Gesundheitsschaden erzielt werden könnte (sog. Valideneinkommen), und vergleicht es mit dem Erwerbseinkommen, das nach dem Gesundheitsschaden und nach Durchführung von Eingliederungsmassnahmen auf zumutbare Weise erreicht werden könnte (sog. Invalideneinkommen). Die Erwerbseinbusse in Prozent entspricht dem IV-Grad. Es spielt dabei keine Rolle, unter welchem Status (unselbstständig oder selbstständigerwerbend) ein Einkommen erzielt wird. Bei starken Einkommensschwankungen wird für die Festsetzung des Valideneinkommens vom Durchschnittsverdienst während einer längeren Zeitspanne ausgegangen.

In Situationen, in denen mit der Rente der IV und weiteren finanziellen Mitteln (z.B. Vermögen oder Einkommen aus 2. und 3. Säule) die Existenzsicherung nicht gewährleistet ist, soll dieses Ziel mit Ergänzungsleistungen erreicht werden (vgl. 3.3.3.1).

#### 3.3.2.2 Situation für Plattformbeschäftigte

Unter der Annahme, dass der Grossteil der Plattformbeschäftigten eine tiefe Qualifikation verlangt und die Entlohnung entsprechend ausfällt, würden Plattformarbeitende bei einem Invaliditätsfall eine dem Einkommen entsprechende tiefe IV-Rente erhalten. Dieser Mechanismus unterscheidet sich nicht von der heutigen Ausgangslage bei Erwerbseinkommen, die in der «traditionellen» Wirtschaft im Tieflohnbereich liegen. Zudem ist dabei zu beachten, dass die Plattformbeschäftigung typischerweise eher im Nebenerwerb, über eine befristete Zeit oder in Teilzeit ausgeübt wird.

### 3.3.3 Ergänzungsleistungen

#### 3.3.3.1 Geltende Regelung

Die Ergänzungsleistungen (EL) haben zum Ziel, jenen Menschen ein bescheidenes, aber menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen, die ihren Lebensunterhalt aufgrund des Eintritts eines in der ersten Säule versicherten Risikos (z.B. Invalidität oder Alter) nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Ein EL-Anspruch besteht demnach im Grundsatz nur dann, wenn die versicherte Person bereits Bezügerin einer AHV- und/oder IV-Rente ist, und sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat (Art. 4 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, ELG). Für ausländische Staatsangehörige gelten zudem bestimmte Karenzfristen (Art. 5 ELG). Die **persönlichen Anspruchsvoraussetzungen** für einen EL-Anspruch knüpfen demnach nicht daran, ob die versicherte Person früher selbstständig oder unselbstständig erwerbstätig war, sondern setzen grundsätzlich eine AHV- und/oder IV-Rente, sowie den gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz voraus.

Die Höhe des EL-Anspruches bemisst sich für jede versicherte Person individuell. Dabei werden die gesetzlich anerkannten Ausgaben (der sog. Existenzbedarf) den anrechenbaren Einnahmen gegenübergestellt. Reichen die Einnahmen (Leistungen der AHV bzw. IV, Erwerbseinkünfte, Renten der zweiten Säule etc.) nicht aus, damit die versicherte Person ihren Existenzbedarf alleine decken kann, so besteht in der Höhe des Ausgabenüberschusses ein EL-Anspruch (**wirtschaftliche Anspruchsvoraussetzung**, Art. 9 ff. ELG). Für die Höhe des EL-Anspruches spielt es somit keine Rolle, ob das aktuelle (Teilzeit-)Erwerbseinkommen aus einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit stammt: Das Erwerbseinkommen wird in jedem Fall angerechnet und zusammen mit den übrigen Einnahmen dem Existenzbedarf gegenübergestellt.

Die persönlichen und wirtschaftlichen Anspruchsvoraussetzungen für den EL-Anspruch sind demnach gegenwartsbezogen: Massgebend ist nicht der bisherige Lohn oder der Status der bisherigen Erwerbstätigkeit (selbstständig/unselbstständig), sondern der Anspruch auf eine AHV- und/oder IV-Rente, der gewöhnliche Aufenthalt in der Schweiz und ein Ausgabenüberschuss (welcher sich nach den gegenwärtigen persönlichen Verhältnissen berechnet).

Am **Verfahren zur Feststellung und Festsetzung des EL-Anspruches** sind primär die versicherte Person und die kantonale EL-Stelle beteiligt. Da sich die Höhe des EL-Anspruches an den individuellen Verhältnissen der versicherten Person orientiert, ist letztere verpflichtet, diese offenzulegen. Andere Personen oder Institutionen - wie zum Beispiel Plattformbetreiber, Arbeitgeber etc. - sind nicht in die administrativen Prozesse des EL-Verfahrens miteinbezogen.

Die **Ausgaben für die EL** werden ausschliesslich aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes und der Kantone finanziert (Art. 13 und Art. 16 ELG).

### 3.3.3.2 Situation für Plattformbeschäftigte

Je nach Karriereverlauf fallen die Altersleistungen der ersten und zweiten Säule auch bei Plattformbeschäftigten unterschiedlich hoch aus (vgl. 3.3.1.1 und 3.3.4.1).

## 3.3.4 Berufliche Vorsorge

### 3.3.4.1 Geltende Regelung

Die berufliche Vorsorge (BV) ist gemäss dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) als Arbeitnehmerversicherung auf betrieblicher Basis ausgestaltet. Grundsätzlich sind nur Personen obligatorisch versichert, die eine unselbstständige Erwerbstätigkeit ausüben und bei einem Arbeitgeber einen AHV-pflichtigen Lohn von mindestens 21'510 Franken (2021) pro Jahr (sog. Eintrittsschwelle) erzielen. Verschiedene Personengruppen sind dem Obligatorium nicht unterstellt, bspw. Arbeitnehmende mit einem befristeten Arbeitsvertrag von höchstens drei Monaten oder alle Selbstständigerwerbenden. Letztere können sich aber unter bestimmten Voraussetzungen freiwillig in der beruflichen Vorsorge versichern (Art. 44 BVG). Durch die steuerliche Abzugsfähigkeit der Säule 3a-Beiträge wird der Aufbau dieser gebundenen Vorsorge für Selbstständige zudem gefördert. Weiter ist nicht obligatorisch versichert, wer nebenberuflich tätig und bereits für eine hauptberufliche Erwerbstätigkeit obligatorisch versichert ist oder im Hauptberuf eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausübt. Auch für diese Personengruppe gibt es aber die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern (Art. 1j Abs. 1 Bst. c Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge BVV 2).

Die berufliche Vorsorge ist als zweite Säule darauf ausgerichtet, zusammen mit der ersten (AHV/IV/EL) die verfassungsgemässe Aufgabe zu erfüllen, den Versicherten die Fortsetzung ihrer bisherigen Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen, d.h. ein Renteneinkommen von rund 60 Prozent des letzten Lohnes. Für Geringverdienende (wenn sie überhaupt BVG-versichert sind) sind damit die Leistungen der 2. Säule auf ein entsprechend tiefes Niveau festgelegt.

### 3.3.4.2 Situation für Plattformbeschäftigte

Da die in der Schweiz vorherrschenden Plattformbeschäftigungen meist in Selbstständigkeit erfolgen oder die Erwerbsverhältnisse durch Nebenerwerb, Teilzeit oder Mehrfachbeschäftigungen geprägt sind und die damit erzielten Löhne unterhalb der Eintrittsschwelle liegen, dürften die Einkünfte von Plattformbeschäftigten zurzeit meist nicht der obligatorischen zweiten Säule unterstehen.

### 3.3.5 Unfallversicherung

#### 3.3.5.1 Geltende Regelung

Gemäss Artikel 1a des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG) sind die in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmenden, einschliesslich der Heimarbeitenden, Lernenden, Praktikantinnen und Praktikanten, Volontärinnen und Volontäre sowie der in Lehr- oder Invalidenwerkstätten tätigen Personen, obligatorisch gegen Unfälle und Berufskrankheiten versichert. Arbeitnehmende, deren wöchentliche Arbeitszeit bei einem Arbeitgeber mindestens acht Stunden beträgt, sind auch gegen Nichtberufsunfälle versichert (Art. 13 Verordnung über die Unfallversicherung, UVV). Im Schadenfall haben versicherte Arbeitnehmende neben der vollständigen Übernahme der Heilungskosten Anspruch auf sämtliche Geldleistungen des UVG (Taggelder, Renten, Integritätsentschädigung, Hilflosenentschädigung).

Artikel 4 UVG sieht vor, dass in der Schweiz wohnhafte Selbstständigerwerbende und ihre nicht obligatorisch versicherten mitarbeitenden Familienmitglieder sich freiwillig versichern können. Die Leistungen der freiwilligen Versicherung entsprechen den Leistungen der obligatorischen Versicherung. Allerdings sieht Artikel 138 UVV vor, dass der versicherte Verdienst, der bei Vertragsabschluss zwischen Versicherer und Versicherungsnehmer vereinbart wird, bei Selbstständigerwerbenden nicht weniger als 45 Prozent des Höchstbetrags des versicherten Verdienstes betragen darf, d. h. 66 690 Franken pro Jahr (2020). Um einen ausreichenden Versicherungsschutz zu gewährleisten, müssten Selbstständigerwerbende, deren Einkommen unter dieser Schwelle liegt, den Unfallschutz ihrer Police gemäss dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) aktivieren und allenfalls eine freiwillige Erwerbsausfallversicherung gemäss KVG oder gemäss den Bestimmungen des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) abschliessen.

Wenn eine Person für einen Teil ihrer Erwerbstätigkeit angestellt ist, für einen anderen Teil jedoch selbstständigerwerbend ist, vermischen sich die Status. Für ihre unselbstständige Tätigkeit sind solche Personen obligatorisch versichert. Für ihre selbstständige Tätigkeit können sie sich nach Artikel 4 UVG theoretisch freiwillig versichern. Allerdings könnte ihnen wegen der Schwelle nach Artikel 138 UVV der Abschluss eines Versicherungsvertrags verwehrt sein. Erreichen solche Arbeitnehmenden die Grenze von acht Stunden Arbeit für ihre Arbeit im Angestelltenverhältnis, wären sie auch gegen Nichtberufsunfälle versichert. Ein Unfall während ihrer selbstständigen Erwerbstätigkeit (nicht versichert) wird wie ein Unfall während der Freizeit als Nichtberufsunfall betrachtet und würde vom Versicherer ihrer unselbstständigen Erwerbstätigkeit übernommen. Die Geldleistungen, die sie bei einem Unfall erhalten, werden ausschliesslich auf dem Einkommen aus unselbstständiger Tätigkeit berechnet. Die Heilungskosten werden hingegen vollständig übernommen, ebenfalls aus der Versicherungsdeckung der unselbstständigen Tätigkeit. Sollte eine arbeitnehmende Person weniger als acht Stunden arbeiten, würde ein allfälliger Unfall, den sie während ihrer Freizeit oder während ihrer nichtversicherten selbstständigen Tätigkeit erleidet, nicht vom UVG, sondern vom KVG übernommen, und zwar zu den entsprechenden Bedingungen des KVG.

Dieselbe Logik gilt auch, wenn eine arbeitnehmende Person mehrere selbstständige und unselbstständige Tätigkeiten ausübt. Nach den Bestimmungen des UVG wäre sie für ihre verschiedenen unselbstständigen Tätigkeiten versichert. Erreicht sie aber die Schwelle von acht Arbeitsstunden pro Woche bei einem Arbeitgeber nicht, wäre die Nichtberufsunfallversicherung nicht gegeben. Auch hier würde ein Unfall, der nicht während einer versicherten unselbstständigen Tätigkeit eintritt, zu den Bedingungen des KVG übernommen. Der versicherte Verdienst, auf deren Basis das Taggeld bei Arbeitsunfähigkeit berechnet würde, entspricht dem Gesamtlohn für alle nach UVG versicherten Tätigkeiten (Art. 115 UVV).

In der Unfallversicherung werden die Prämien in Promille des versicherten Verdienstes und abhängig vom Risiko festgesetzt (Art. 92 UVG), sowohl für obligatorisch versicherte Arbeitnehmende als auch für Selbstständigerwerbende. Die Prämie für die Berufsunfallversicherung (BU) geht zulasten des Arbeitgebers, die Prämie für die Nichtberufsunfallversicherung (NBU) wird grundsätzlich von den Arbeitnehmenden getragen und kann vom Lohn abgezogen werden. Die Bandbreite der Bruttoprämiensätze ist gross (2019 lag sie zwischen 0,04 und 22,29 % mit einem durchschnittlichen

Satz von 1,00 % für die BU und zwischen 0,45 und 3,69 % mit einem durchschnittlichen Satz von 1,32 % für die NBU)<sup>55</sup>.

Hinsichtlich der Sicherheit am Arbeitsplatz und zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten sieht Artikel 82 UVG vor, dass der Arbeitgeber verpflichtet ist, alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den gegebenen Verhältnissen angemessen sind. Die Arbeitnehmenden müssen bei diesen Massnahmen mitwirken. Die Selbstständigerwerbenden sind diesen Vorschriften nicht unterstellt.

### **3.3.5.2 Situation für Plattformbeschäftigte**

Der rechtliche Status der Plattformbeschäftigten ist für ihre Unterstellung der Unfallversicherung nach UVG entscheidend. Sobald sie als Angestellte im Sinne des Gesetzes und der Rechtsprechung gelten, sind sie obligatorisch zu den obigen Bedingungen versichert. Werden sie hingegen als Selbstständigerwerbende eingestuft, können sie sich freiwillig versichern. Sofern ihr Einkommen die Schwelle gemäss Artikel 138 UVV erreicht, können sie eine freiwillige Versicherung nach UVG abschliessen, die die Heilungskosten und den Verdienstausschlag abdeckt. Ausserdem können sie sich gegen Verdienstausschlag gemäss den Bestimmungen des VVG versichern lassen. In diesem Fall werden die Heilungskosten zu den Bedingungen des KVG von der Krankenkasse übernommen. Punkt Deckung ist die Situation der Plattformbeschäftigten folglich besser, wenn sie als Angestellte der Plattformen und nicht als Selbstständigerwerbende betrachtet werden.

## **3.3.6 Erwerbsersatzordnung**

### **3.3.6.1 Geltende Regelung**

Die Erwerbsersatzordnung (EO) ist, wie die IV, eng mit der AHV verbunden und ist eine allgemeine obligatorische Volksversicherung. Sie beruht auf dem Solidaritätsprinzip. Sie erfasst die ganze Bevölkerung, auch Ausländerinnen und Ausländer, ohne Rücksicht darauf, ob die einzelnen je einmal in die Lage kommen werden, Leistungen der EO zu beanspruchen. Wer AHV- und IV-Beiträge bezahlt, bezahlt zusätzlich immer auch EO-Beiträge.

Die Beiträge belaufen sich aktuell auf 0,5 Prozent des massgebenden Erwerbseinkommens. Sie werden von den Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden je zur Hälfte (je 0,25 %) getragen. Selbstständigerwerbende bezahlen alle ihre Beiträge selber.

Die EO ersetzt Personen, die Militärdienst bzw. Zivilschutzdienst leisten oder an Kursen für Jugend und Sport (J+S) teilnehmen, einen Teil des ausfallenden Erwerbseinkommens.

Die EO für Dienstleistende ist primär Schweizer Bürgern vorbehalten, die aufgrund der Erfüllung ihrer Dienstpflicht einen Erwerbsausfall erleiden. Lediglich im Bereich von J+S können ausländische Staatsangehörige einen Erwerbsersatzanspruch haben.

Die Gesamtentschädigung für Dienstleistende setzt sich zusammen aus der Grundentschädigung und den Kinderzulagen. Für Erwerbstätige beträgt die Grundentschädigung 80 Prozent des durchschnittlichen vordienstlichen Einkommens, zuzüglich der Kinderzulagen. Die Gesamtentschädigung darf bei Erwerbstätigen das durchschnittliche vordienstliche Erwerbseinkommen, auf jeden Fall aber 245 Franken pro Tag, nicht übersteigen. Selbstständigerwerbende haben, sofern sie über Räumlichkeiten, Grundstücke, besondere Einrichtungen etc. verfügen, zudem Anspruch auf eine pauschale Betriebszulage von 67 Franken im Tag.

Seit Juli 2005 kompensiert die EO den Verdienstausschlag erwerbstätiger Mütter mit einer Mutterschaftsentschädigung. Alle erwerbstätigen Frauen haben nach der Niederkunft Anspruch auf einen über die EO finanzierten 14-wöchigen Mutterschaftsurlaub. Die Mutterschaftsentschädigung beträgt 80 Prozent des vor der Niederkunft erzielt durchschnittliche Einkommens, jedoch höchstens 196 Franken im Tag. Im Gegensatz zu den Dienstleistenden wird zur Mutterschaftsentschädigung

---

<sup>55</sup> Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2019, UV 9A Brutto-Beitragssätze (Suva).

keine Kinderzulage ausgerichtet und für Selbstständigerwerbende besteht kein Anspruch auf die Betriebszulage.

Auf Anfang 2021 trat die Vorlage für einen bezahlten Vaterschaftsurlaub in Kraft. Seither haben erwerbstätige Väter einen Anspruch auf einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub, welcher von der EO finanziert wird. Eine Entschädigung erhalten Väter, welche zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes erwerbstätig waren, sei es als Arbeitnehmer oder als Selbstständigerwerbende. Wie beim Mutterschaftsurlaub beträgt die Entschädigung 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens vor der Geburt des Kindes, höchstens aber 196 Franken pro Tag. Für zwei Wochen Urlaub werden 14 Taggelder ausbezahlt,

Grundlage für die Bemessung der Entschädigung für Arbeitnehmende bildet das letzte vor dem Dienst bzw. der Niederkunft erzielte Erwerbseinkommen im Sinne von Art. 5 AHVG. Verfügen Arbeitnehmende gleichzeitig über mehrere Arbeitsverhältnisse, werden die Einkommen für die Berechnung der Entschädigung addiert und daraus ein Durchschnittsverdienst berechnet. Bei stark schwankendem Einkommen oder bei Arbeitsverhältnissen von kurzer Dauer wird für die Ermittlung des durchschnittlichen Erwerbseinkommens auf einen längeren Zeitraum abgestellt, um daraus einen angemessenen Durchschnittsverdienst zu ermitteln. Der Zeitraum muss mindestens die letzten drei Monate vor dem Einrücken umfassen, längstens jedoch die letzten zwölf Monate.

Bei Selbstständigerwerbenden bildet der für den letzten vor dem Dienst bzw. der Niederkunft verfügte AHV-Beitrag die Grundlage für die Bemessung der Entschädigung. Ist eine Person gleichzeitig sowohl selbstständig- als auch unselbstständigerwerbend, wird das Einkommen aus diesen beiden Tätigkeiten für die Bemessung der Entschädigung zusammengerechnet.

### **3.3.6.2 Situation für Plattformbeschäftigte**

Wie schon angeführt, bemisst sich die EO-Entschädigung anhand sämtlicher Einkommen, die eine entschädigungsberechtigte Person vor dem Dienst bzw. der Niederkunft erzielt hat, auch wenn diese Einkünfte aus verschiedenen Quellen anfallen. Mit den heute bestehenden Bestimmungen kann also der besonderen Situation der Plattformbeschäftigten in Bezug auf die Festsetzung der EO-Entschädigung Rechnung getragen werden.

## **3.3.7 Arbeitslosenversicherung**

### **3.3.7.1 Geltende Regelung**

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) spielt als automatischer Konjunkturstabilisator eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel. Durch einen angemessenen Erwerbsersatz sorgt sie dafür, dass die Betroffenen auch in konjunkturell schwierigen Zeiten ein ausreichendes Einkommen haben und der Konsumeinbruch gedämpft wird. Zudem stehen den kantonalen Vollzugsstellen der ALV mehr Mittel für die Beratung und aktivierende Unterstützung der arbeitslosen Personen zur Verfügung, wenn die Arbeitslosigkeit steigt. Die Aktivitäten der ALV wirken somit antizyklisch zum Konjunkturverlauf. Die eingesetzten Mittel zielen darauf ab, die stellensuchenden Personen optimal zu unterstützen und auf die künftigen Bedürfnisse des Arbeitsmarkts vorzubereiten.

Nebst der vorübergehenden Sicherung eines angemessenen Ersatzes für Erwerbsausfälle verfolgt die ALV mit ihrem Ansatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik die rasche und nachhaltige Eingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt. Das Instrumentarium der ALV im Bereich Beratung und Vermittlung sowie die gezielte Stärkung der Arbeitsmarktfähigkeit durch arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) ist dabei stark an den Bedürfnissen und der Nachfrage der Wirtschaft ausgerichtet. Durch eine regelmässige Anpassung des Angebots an AMM können die kantonalen Vollzugstellen flexibel und rasch auf sich verändernde Anforderungen auf dem lokalen Arbeitsmarkt reagieren. So bieten die Vollzugstellen im Zusammenhang mit der Digitalisierung beispielsweise mittlerweile Kurse zum Erlernen neuer Technologien an. Ferner werden aktuell die informationstechnischen Systeme der ALV auf die Anforderungen des digitalen Zeitalters abgestimmt. Ziel ist eine effizientere, transparentere und kundenorientiertere Behörde.

Die ALV wurde bei ihrer Errichtung auf die Bedürfnisse von «klassischen Arbeitnehmenden» ausgerichtet und fördert in erster Linie die Wiedereingliederung der Stellensuchenden als Angestellte.



Wenn eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung durch eine zumutbare<sup>56</sup> Plattformbeschäftigung erreicht werden kann, dann unterstützt die ALV dies ebenfalls. Für Arbeitslose, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit anstreben, besteht eine spezielle AMM.

### 3.3.7.2 Situation für Plattformbeschäftigte

Selbstständige sind bei der ALV nicht beitragspflichtig und können sich somit nicht über die ALV für den Fall eines Erwerbsausfalls versichern. Dies liegt darin begründet, dass diese Personen betriebliche Entscheide fällen können und somit direkten Einfluss auf ihren Erwerbsstatus haben.

Wenn die stellensuchende Person zum Zeitpunkt der Anmeldung bei der ALV nur eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausgeübt hat, kann die Beitragsrahmenfrist um maximal zwei Jahren verlängert werden. Für die Berechnung der Beitragszeit bedeutet dies, dass statt für die letzten zwei Jahre auf die vergangenen vier Jahre abgestützt wird. Hat die stellensuchende Person in diesen vier Jahren Beiträge als unselbstständig erwerbende Person geleistet, ist sie gestützt darauf gegen Arbeitslosigkeit versichert.

Zudem wird die Annahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit während der Arbeitslosigkeit unterstützt, damit die Stellensuchenden ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt bestmöglich ausschöpfen können. Falls ein Versuch der Selbstständigkeit erfolglos bleibt und keine Leistungen nach den Artikeln 71a - 71d Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) bezogen worden sind, kann die Bezugsdauer verlängert werden. Die betreffende Person behält ihre Leistungsansprüche während vier statt wie üblich zwei Jahren (Bezugsrahmenfrist).

Bei unselbstständiger Plattformarbeit handelt es sich häufig um Arbeit auf Abruf. Bei dieser Erwerbsform kann es im Jahresverlauf zu grösseren Schwankungen des Arbeitsvolumens kommen. Zwei Fälle sind in Bezug auf den Schutz durch die ALV zu unterscheiden:

- Wird das Arbeitsverhältnis aufgelöst, können Arbeitnehmende, die auf Abruf gearbeitet haben und sich nach Ablauf der Kündigungsfrist arbeitslos melden, unabhängig von der bisherigen Fluktuation ihres Beschäftigungsgrades zu den gleichen Bedingungen wie alle anderen Versicherten Arbeitslosenentschädigung (ALE) beziehen. Die Höhe des versicherten Verdienstes bemisst sich nach dem Durchschnitt der letzten zwölf Monaten der Erwerbstätigkeit.
- Ist das Arbeitsverhältnis nicht aufgelöst, können Arbeitnehmende, die auf Abruf arbeiten und deren monatlicher Beschäftigungsgrad stark zurückgegangen ist, ALE erhalten, sofern ihr Beschäftigungsgrad zuvor nur geringe Schwankungen aufwies (weniger als 20 %) und dadurch mit der Zeit einem normalen Teilzeitarbeitsvertrag (Normalarbeitszeit) entsprach (AVIG-Praxis ALE, B97).

Ein potenzielles Hindernis zur Versicherung in der ALV kann für Plattformbeschäftigte mit stark schwankenden Aufträgen und/oder mehreren Arbeitgebern darin bestehen, dass die minimale Beitragszeit oder ein Mindestverdienst von 500 Franken im Monatsdurchschnitt unter Umständen nicht erreicht wird. Auch bei Erreichen des Mindestverdienstes kann es vorkommen, dass sich der versicherte Verdienst reduziert.

Zusammenfassend können atypische Erwerbsformen zwar versichert sein, bieten aber in der Regel einen geringeren Schutz als klassische Arbeitnehmertätigkeiten.

### 3.3.8 Familienzulagen

#### 3.3.8.1 Geltende Regelung

Das seit 2009 geltende Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) hat sich an der bis dahin geltenden Grundkonzeption orientiert, dass es sich bei den Familienzulagen um Lohnnebenleistungen handelt. Sie wurde im Laufe der Zeit allerdings weiterentwickelt, um den Grundsatz «eine Zulage pro Kind» umzusetzen. Neben den Arbeitnehmenden haben heute auch Selbstständigerwerbende,

<sup>56</sup> «Zumutbar» im Sinne des AVIG

Nichterwerbstätige und Arbeitslose<sup>57</sup> Anspruch auf Familienleistungen. Zudem besteht eine Spezialregelung für die Landwirtschaft. Je nach Status der Person sind die Familienzulagen unterschiedlich finanziert.

Für ein Kind wird nur eine Zulage ausgerichtet. Dieses Prinzip hat zu einer ausdifferenzierten Regelung geführt, wer von den beiden Elternteilen (und unter gewissen Voraussetzungen auch Pflege-, Stief- und Grosseltern) die Zulagen beziehen kann. Entscheidende Faktoren sind dabei die Erwerbstätigkeit, elterliche Sorge, Obhut, Wohnsitzkanton und die Höhe des Einkommens. Da die Ansätze der Zulagen kantonale geregelt sind und die Zulagen deshalb unterschiedlich hoch sind, hat unter Umständen der andere Elternteil Anspruch auf eine Differenz. Differenzzulagen werden auch im Verhältnis zwischen der Schweiz und den EU-/EFTA-Staaten ausgerichtet. Sind die Eltern getrennt und leitet die anspruchsberechtigte Person die Zulagen nicht an den Elternteil weiter, der die Obhut des Kindes hat, so kann der obhutsberechtigte Elternteil bei der zuständigen Familienausgleichskasse die direkte Auszahlung der Zulagen beantragen (Drittauszahlung)<sup>58</sup>.

Für die Durchführung der Familienzulagen sind ungefähr 225 Familienausgleichskassen, 26 Ausgleichskassen und die Arbeitslosenkassen zuständig. Damit die Zulagen dort bezogen werden, wo sie zum Hauptteil finanziert werden, bestehen detaillierte Regelungen, gestützt auf welche gesetzliche Grundlage die Zulagen von welcher Stelle an welche Person ausgerichtet werden. Insbesondere bei atypischen Arbeitsverhältnissen (z.B. befristetes Anstellungsverhältnis), instabilen Familienverhältnissen und Änderungen des Wohnorts kommt es vermehrt zu Wechseln in der Anspruchsberechtigung. Bei jedem Wechsel der Anspruchsberechtigung muss ein neues Gesuch eingereicht werden. Oftmals erweist sich in diesen Situationen die Abklärung, ob Anspruch auf eine Zulage besteht, als schwierig und aufwändig<sup>59</sup>. Bereits heute stösst das Familienzulagensystem aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte in komplexen Fällen an seine Grenzen.

### 3.3.8.2 Situation für Plattformbeschäftigte

Die Hürden für den Bezug von Familienzulagen durch erwerbstätige Personen sind gering. Wichtigste Voraussetzung ist, dass das AHV-pflichtige Mindesteinkommen erreicht wird. Ist die plattformbeschäftigte Person unselbstständig erwerbstätig, so muss sie ein AHV-pflichtiges Mindesteinkommen von 597 Franken pro Monat bzw. 7 170 Franken pro Jahr erreichen. Ist die Person selbstständig erwerbstätig, so beträgt das AHV-pflichtige Mindesteinkommen ebenfalls 597 Franken pro Monat bzw. 7 170 Franken pro Jahr. Somit sollten alle jene Plattformbeschäftigten, die diese Einkommensgrenze erreichen, einen Anspruch auf Zulagen geltend machen können. Wird das Mindesteinkommen nicht erreicht, besteht die Möglichkeit als Nichterwerbstätiger Familienzulagen zu beziehen.

## 3.4 Überblick über verwandte Rechtsgebiete der Sozialversicherungen

### 3.4.1 Krankentaggeldversicherung

#### 3.4.1.1 Geltende Regelung

Nach Artikel 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) muss sich jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz für Krankenpflege versichern. Der Verdienstausfall bei Krankheit ist unterschiedlich geregelt. Erstens besteht nach Artikel 324a Obligationenrecht (OR) eine

<sup>57</sup> Wer eine Arbeitslosenentschädigung bezieht, erhält zum Taggeld der Arbeitslosenentschädigung einen Zuschlag, der den gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen entspricht (Art. 22 Abs. 1 AVIG). Dieser Zuschlag ist allerdings subsidiär. Das heisst, wenn für dasselbe Kind und denselben Zeitraum bereits ein Antrag auf Familienzulagen eingereicht wurde, gewährt die Arbeitslosenversicherung keinen Zuschlag.

<sup>58</sup> Beim Zuschlag des Taggelds zur Arbeitslosenversicherung ist die Drittauszahlung nur in Ausnahmefällen möglich.

<sup>59</sup> Vgl. IWSB 2017, S. 71 f.

Lohnfortzahlungspflicht seitens des Arbeitgebers. Die arbeitnehmende Person hat im ersten Dienstjahr während drei Wochen Anspruch auf ihren vollen Lohn<sup>60</sup>. Je nach Dauer des Arbeitsverhältnisses verlängert sich dieser Anspruch und besteht «für eine angemessene längere Zeit». In den meisten Kantonen basiert die Dauer auf der «Berner Skala». Andere Regionen wenden die Zürcher oder die Basler Skala an. Nach einer Anstellungsdauer von fünf Jahren beträgt der Anspruch gemäss der Berner Skala beispielsweise drei Monate.

Um die Auszahlung eines bestimmten Betrags im Krankheitsfall zu gewährleisten, kann eine Taggeldversicherung abgeschlossen werden. In der Schweiz gibt es zwei Systeme für Taggeldversicherungen, die unterschiedlichen Gesetzen unterstehen: das soziale System des KVG und das privatrechtliche System des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG). Im KVG-System können alle Personen, die in der Schweiz Wohnsitz haben oder erwerbstätig sind (selbstständig- oder unselbstständigerwerbend) und das 15., aber noch nicht das 65. Altersjahr vollendet haben, bei einem Krankenversicherer eine Taggeldversicherung abschliessen (Art. 67 KVG). Der Versicherer muss diese Personen aufnehmen. Diese Taggeldversicherung kann vom Arbeitgeber auch als Kollektivversicherung abgeschlossen werden. In diesem Fall ist der Versicherungsnehmer nicht der Arbeitnehmer, sondern der Arbeitgeber. Sehr viele Arbeitgeber sind sogar gemäss einem Gesamtarbeitsvertrag verpflichtet, für ihr Personal eine Krankentaggeldversicherung für eine Dauer von 720 Tagen in einer Periode von 900 Tagen abzuschliessen. Auch hier kann diese Pflicht über eine Versicherung nach KVG oder über einen Vertrag nach VVG erfüllt werden.

Mit einem Vorbehalt können die Versicherer Krankheiten, die bei der Aufnahme bestehen, von der Versicherung ausschliessen. Das Gleiche gilt für frühere Krankheiten, die erfahrungsgemäss zu Rückfällen führen können. Diese Vorbehalte verfallen aber jeweils nach fünf Jahren. Die Krankentaggeldversicherung gemäss VVG untersteht privatrechtlichen Regeln, insbesondere der Vertragsfreiheit. Das bedeutet, dass das Versicherungsunternehmen nicht verpflichtet ist, mit einer Person, die dies wünscht, einen Vertrag abzuschliessen. Selbstständigerwerbende, die sich versichern möchten, werden also u.U. nicht aufgenommen.

Die Deckung in Form von Taggeldern bedingt die Zahlung von Prämien. Handelt es sich um eine unselbstständige Tätigkeit, erfolgt die Prämienzahlung in der Regel über einen Lohnabzug. Je nachdem, ob sich der Arbeitgeber freiwillig an der Prämienfinanzierung beteiligt oder ob ein Gesamtarbeitsvertrag ihn dazu verpflichtet, kann dieser Abzug in der Höhe variieren. Nichterwerbstätige und Selbstständigerwerbende haben die Prämien alleine zu tragen. Für Einzelversicherungen kommen zudem andere Tarife zur Anwendung als für Kollektivversicherungen. Im Resultat sind die Prämien für Selbstständigwerbende oftmals zu hoch und stehen für sie nicht in einem vernünftigen Verhältnis zu den Versicherungsleistungen.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die freiwillige KVG-Taggeldversicherungsdeckung, ob kollektiv oder individuell, im Vergleich zur selben Deckung gemäss VVG bisher eher einen geringen Anteil ausmacht. Zum Vergleich: 2017 haben die KVG-Versicherer für die KVG-Taggeldversicherung 257 Millionen Franken an Prämien eingenommen, bei der VVG-Taggeldversicherung waren es 698 Millionen Franken. Die Privatversicherer haben für VVG-Taggeldversicherungen 2,8 Milliarden Franken an Prämien eingenommen. Die privatrechtliche VVG-Taggeldversicherung ist vollständig abhängig vom Willen der Parteien und lässt diesen mehr Handlungsspielraum, insbesondere bei der Festlegung des Betrags des Taggelds und der Anzahl Karenztage, bis die Taggelder ausbezahlt werden.

#### **3.4.1.2 Situation für Plattformbeschäftigte**

In der Schweiz besteht keine gesetzliche Pflicht, sich gegen Verdienstausschlag im Krankheitsfall zu versichern. Der Arbeitgeber kann seine Belegschaft jedoch diesbezüglich kollektiv versichern. Häufig verpflichtet ihn ein Gesamtarbeitsvertrag dazu. Ausserdem besteht gemäss Artikel 324a OR für den Arbeitgeber für eine gewisse Zeit eine Lohnfortzahlungspflicht. Aus all diesen Gründen sind Angestellte in der Regel besser geschützt als Selbstständigerwerbende. Daher ist der rechtliche Status der Person für die Deckung durch eine Krankentaggeldversicherung ausschlaggebend. Gilt die mitarbeitende Person als angestellt im Sinne des Gesetzes und der Rechtsprechung, profitiert sie von

<sup>60</sup> Diese Dauer gilt für alle Verhinderungen an der Arbeitsleistung, nicht nur infolge Krankheit.

einer besseren Deckung als Selbstständigerwerbende, die selbst eine freiwillige Versicherung abschliessen müssten. Diese Logik gilt für alle Tätigkeitsbereiche, auch für die Plattformarbeit.

### 3.4.2 Sozialhilfe

#### 3.4.2.1 Geltende Regelung

Die kantonale Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit und wird subsidiär zum Erwerbseinkommen und zu anderen Sozialleistungen ausgerichtet. Die Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration.<sup>61</sup> Die Sozialhilfeleistungen hängen nicht direkt vom Erwerbsstatus oder vom Lohn ab, sondern richten sich nach dem Bedarf des gesamten Haushalts und ergänzen das Haushaltseinkommen bis zu einem im kantonalen Recht festgelegten Schwellenwert.

Der Erwerbsstatus ist für den Anspruch auf Sozialhilfe nicht massgebend. Bei einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ist die Unterstützung allerdings an Voraussetzungen geknüpft. Die Sozialhilfe ist zur Deckung des persönlichen Lebensbedarfs gedacht, nicht zur Finanzierung einer Geschäftstätigkeit.<sup>62</sup> Selbstständigerwerbende werden grundsätzlich nur unterstützt, wenn es realistisch erscheint, dass die unterstützte Person durch die ausgeübte Tätigkeit relativ schnell wieder für sich selbst aufkommen kann und nicht langfristig auf Hilfe angewiesen ist. Ist diese Aussicht unwahrscheinlich, sind betroffene Personen angehalten, auf die selbstständige Erwerbstätigkeit zu verzichten und sich eine Anstellung zu suchen. Je nachdem kann ein selbstständiger Nebenerwerb zugelassen werden, sofern eine ausreichende Verfügbarkeit zur Ausübung einer anderen Haupttätigkeit bleibt. Bei fehlender Vermittlungsfähigkeit kann die zuständige Instanz einer unrentablen selbstständigen Erwerbstätigkeit zustimmen, um der sozialen Desintegration vorzubeugen. In Folge der Corona-Pandemie verzeichneten die Sozialdienste eine wachsende Zahl an Anfragen von Selbstständigerwerbenden.<sup>63</sup>

#### 3.4.2.2 Sozialhilfebeziehende in Anbetracht des sich wandelnden Arbeitsmarkts

Der technologische Wandel steigert langfristig gesehen den Wohlstand, er kann aber auch zu einem temporären Ungleichgewicht zwischen den angebotenen und nachgefragten Kompetenzen führen und betrifft insbesondere wenig qualifizierte oder unqualifizierte Arbeitnehmende sowie spezialisierte Arbeitnehmende, deren Kompetenzen allenfalls überholt sein könnten. In Fällen, in denen die Digitalisierung zur Streichung von Stellen führt oder Formen der unregelmässigen Beschäftigung fördert, die befristet ist oder schlecht bezahlt wird, kann sie das Risiko erhöhen, dass Sozialhilfe beansprucht werden muss.<sup>64</sup> Für Personen, die bereits sozialhilfeabhängig sind, kann die Plattformwirtschaft allerdings auch Möglichkeiten zur Wiedereingliederung bieten. Die Entwicklung der Beschäftigung infolge der Digitalisierung der Wirtschaft wirkt sich somit einerseits darauf aus, dass Personen neu Sozialhilfe beantragen, andererseits aber auch auf die Perspektiven, aus der Sozialhilfeabhängigkeit auszusteigen.

Von den Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern im Alter von 15 bis 64 Jahren sind 34,2 Prozent arbeitslos, 36,9 Prozent nicht erwerbstätig und 28,9 Prozent erwerbstätig. Für die letztgenannte Gruppe ergänzt die Sozialhilfe das Einkommen einer Tätigkeit, die in Teilzeit oder in einem Fünftel der Fälle gar in Vollzeit ausgeübt wird. Personen ohne Berufsbildung sind im Sozialhilfebereich übervertreten. Denn fast die Hälfte der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger im Alter von 25 bis 64 Jahren (46,8 %) verfügt über keine Berufsbildung (2019)<sup>65</sup>. Ausserdem weisen von der Sozialhilfe

<sup>61</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS 2021, SKOS-Richtlinien (<https://skos.ch/skos-richtlinien/aktuelle-richtlinien>).

<sup>62</sup> SKOS 2021, Merkblatt Sozialhilfe, Unterstützung für Selbstständigerwerbende. Bern; S. 6.

<sup>63</sup> <https://skos.ch> > Themen > Selbstständigerwerbende. <https://skos.ch/themen/selbstaendigerwerbende>

<sup>64</sup> Allerdings gibt es keine Anzeichen für einen Anstieg der Abhängigkeit der Sozialhilfe aufgrund des technologischen Wandels. Die Sozialhilfequote im engeren Sinn hat sich zwischen 2006 (3,3 %) und 2019 (3,2 %) praktisch nicht verändert.

<sup>65</sup> Bundesamt für Statistik 2020, Wirtschaftliche Sozialhilfe ([www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > 13 Soziale Sicherheit > Sozialhilfe > Sozialhilfebeziehende > Wirtschaftliche Sozialhilfe).

abhängige Personen häufig verschiedene Problembereiche auf, wie beispielsweise Schwierigkeiten bei der sozialen Integration aufgrund von Sprache, Gesundheitsproblemen oder Schulden. Die persönliche Hilfe, etwa in Form von Beratung, ergänzt in solchen Fällen die wirtschaftliche Sozialhilfe. Das Profil der Sozialhilfebeziehenden unterscheidet sich also teilweise von demjenigen der Personen in der Arbeitslosenversicherung oder der Invalidenversicherung. Entsprechend unterscheiden sich auch ihre Perspektiven für eine berufliche Eingliederung. Viele Sozialhilfebeziehende hatten bereits Phasen der Arbeitslosigkeit und haben sich vom Arbeitsmarkt entfernt.

### **3.4.3 Arbeitsrecht und Arbeitsschutz**

#### **3.4.3.1 Geltende Regelung**

Der arbeitsrechtliche Schutz basiert nicht auf dem System der Sozialversicherungen: Es gibt nicht zwei Status mit unterschiedlicher sozialer Absicherung, sondern es besteht nur Schutz bei unselbstständigen Arbeitsverhältnissen. Im Arbeitsrecht wird der Begriff der arbeitnehmenden Person oder des Arbeitsvertrags autonom definiert. Er entspricht nicht dem Begriff der unselbstständigen Arbeit, wie er in den Sozialversicherungen verwendet wird. Dieser kann höchstens als Indiz dienen. Nachfolgend werden die Merkmale des Arbeitsvertrags vorgestellt, der dem privaten Arbeitsrecht untersteht, sowie die Anwendungsbedingungen für das Arbeitsgesetz (ArG), das dem öffentlichen Arbeitsrecht zugeordnet ist.

Der Arbeitsvertrag (Art. 319 OR) wird durch die Ausübung einer Tätigkeit auf bestimmte Zeit und gegen Entlohnung charakterisiert. Der Arbeitnehmer ist dabei dem Arbeitgeber unterstellt. Dies ist das entscheidende Kriterium im Vergleich zu anderen Dienstleistungsverträgen wie dem Auftrag oder dem Werkvertrag. In diesen Fällen ist die leistungserbringende Person selbstständigerwerbend.

Die Einstufung als Arbeitsvertrag erfolgt im Einzelfall unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände. Sie erfolgt gemäss den tatsächlich vorhandenen Vertragsbeziehungen und nicht nach dem Vertragstyp, den die Parteien wählen wollten, oder der Bezeichnung, die sie dem Vertrag gegeben haben. Es kann also vorkommen, dass die Parteien einen Vertrag über eine selbstständige Tätigkeit abschliessen wollen, dieser anschliessend aber als Arbeitsvertrag qualifiziert wird.

Die Rechtsprechung hat den Begriff des Unterordnungsverhältnisses in verschiedener Hinsicht an flexiblere Beziehungen und grössere Eigenständigkeit der arbeitnehmenden Person angepasst. Flexibilität bei den Arbeitszeiten und beim Arbeitsort schliesst beispielsweise ein Angestelltenverhältnis nicht aus. Die Rechtsprechung räumt ein, dass die Unterscheidung infolge der neuen flexiblen Arbeitsformen schwierig geworden ist. Es gibt also einen Graubereich und Grenzfälle. Die Rechtsprechung hat schliesslich die analoge Anwendung des arbeitsrechtlichen Schutzes auf Selbstständige, die sich in einer Situation der wirtschaftlichen Abhängigkeit von ihrem Auftraggeber befinden, zugelassen. Der Schutz gilt in solchen Fällen aber nur teilweise und punktuell.

Im ArG gilt ein weiter Begriff des Arbeitnehmers bzw. der Arbeitnehmerin, welcher breiter gefasst ist als im Arbeitsvertragsrecht.

Unter Vorbehalt der Art. 2-4 ArG ist das Arbeitsgesetz anwendbar auf alle öffentlichen und privaten Betriebe, in denen Arbeitgeber Arbeitnehmende beschäftigen, unabhängig davon, ob bestimmte Einrichtungen oder Anlagen vorhanden sind.

Um unter den Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes zu fallen, braucht es kein formelles Arbeitsverhältnis oder öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis. Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin gemäss Arbeitsgesetz ist, wer sich bei der Ausübung einer Tätigkeit in eine fremde Arbeitsorganisation einordnet und die Arbeitsleistung in persönlicher Unterordnung zu leisten hat.

Im Unterschied zum Arbeitsvertragsrecht ist es für das Arbeitsgesetz ohne Bedeutung, ob die Arbeit zur Deckung der persönlichen Lebenshaltungskosten dient. Das kann zur Folge haben, dass unter Umständen auch Personen, die freiwillig Arbeit leisten oder die im Rahmen eines als Werkvertrag oder eines als Auftrag bezeichneten Vertrags oder anderer verwandter Vertragsverhältnisse tätig sind, als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen gelten. Entscheidend dafür ist, ob die Tätigkeit zu Erwerbszwecken des Betriebs ausgeführt wird. Auch so genannte gemischte Verträge oder Innominatverträge können in den Anwendungsbereich des Arbeitsgesetzes fallen.

### 3.4.3.2 Situation für Plattformbeschäftigte

Die Plattformarbeit stellt eine flexible Arbeitsform dar<sup>66</sup>. Die Einstufung als Arbeitsvertrag oder selbstständige Tätigkeit ist im Voraus nicht immer mit Sicherheit möglich. Das häufigste Geschäftsmodell der Arbeitsplattformen (basierend auf der Rolle der Plattform als Vermittlerin und der selbstständigen Tätigkeit der leistungserbringenden Personen, die sie nutzen; vgl. Kap. 4.1) wird daher nicht zwangsläufig von den Gerichten bestätigt. Der Grundsatz der Einstufung gemäss den tatsächlich vorhandenen Vertragsbeziehungen und nicht nach der Art des Vertrags, den die Parteien abschliessen wollten, steht hier im Mittelpunkt<sup>67</sup>. Ausserdem erfolgt die Beurteilung im Einzelfall. Es gibt daher kein allgemeines Schema. Deshalb werden sich die Rechtsbeziehungen je nach Geschäftsmodell der Plattform unterscheiden.

Die Elemente, die zu einer Einstufung als Arbeitsvertrag führen, können wie folgt zusammengefasst werden: Je weiter sich die Plattform von der Rolle der reinen Vermittlerin, die Angebot und Nachfrage von Arbeit zusammenführt, entfernt, je mehr sie sich in die Definition von Dienstleistung, Preis und Ausführungsbedingungen einschaltet und je mehr sie Bedingungen zur Präsenz auf der Plattform, zur Annahme von Angeboten und zur Ausführung von Arbeiten aufstellt, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie als Arbeitgeberin der leistungserbringenden Personen, die von ihr entlohnt werden, betrachtet wird.

Um zu bestimmen, ob ein Plattformbeschäftigter als Arbeitnehmender im Sinne des Arbeitsgesetzes gilt, ist festzustellen, ob dieser die Entscheidungsgewalt über die vom Arbeitsgesetz geschützten Aspekte hat: das sind namentlich Wahl der Räumlichkeiten, Einrichtungen und Arbeitsinstrumente, sowie Wahl der Arbeits- und Ruhezeiten. Kann die Person nicht frei über diese Aspekte entscheiden bzw. hat sie eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Auftraggeber, so ist sie als Arbeitnehmerin im Sinne des ArG zu betrachten, die in den Genuss der entsprechenden Schutzbestimmungen kommt. Ausserdem ist im öffentlichen Arbeitsrecht aufgrund der konkreten Ausgestaltung der Vereinbarung zu prüfen, ob dem Plattformbeschäftigten ein genügender unternehmerischer Spielraum bleibt, um als selbstständig Erwerbender anerkannt zu werden, oder ob die Abhängigkeit vom Auftraggeber derart stark ist, dass der Plattformbeschäftigte des Schutzes des Arbeitsgesetzes bedarf. Im Zweifelsfall ist davon auszugehen, dass das Arbeitsgesetz anwendbar ist.

Die Einstufung als Arbeitsvertrag oder die Eigenschaft als arbeitnehmende Person gemäss ArG haben in der Praxis eine grosse Bedeutung, da es viele Schutzregeln gibt (Ferien, Lohnfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit, Kündigungsschutz, Arbeits- und Ruhezeiten, Überstunden und Überzeitarbeit, Gesamtarbeitsverträge usw.), die nur für die unselbstständige Tätigkeit gelten. Diese Frage wirkt sich auch auf die Praxis aus, wenn die Plattform als Vermittlerin tätig ist. Denn die Vermittlung von Arbeitnehmenden an mögliche Arbeitgeber ist eine regulierte, bewilligungspflichtige Tätigkeit. Wenn Selbstständigerwerbende an potenzielle Kunden vermittelt werden, ist dies nicht der Fall.

### 3.4.4 Private Arbeitsvermittlung und Personalverleih

#### 3.4.4.1 Geltende Regelung

Nach dem Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG) sind die private Arbeitsvermittlung und der Personalverleih bewilligungspflichtige Tätigkeiten. Betriebe, die sich innerhalb der Schweiz betätigen, benötigen eine entsprechende Bewilligung ihres Sitzkantons. Falls sie sich grenzüberschreitend betätigen, benötigen sie zusätzlich eine eidgenössische Vermittlungs- und/oder Verleihbewilligung. Der Hauptzweck des Gesetzes ist der Schutz der Arbeitnehmer, welche die private Arbeitsvermittlung oder den Personalverleih in Anspruch nehmen (Art. 1 Bst. c AVG).

Bei der privaten Arbeitsvermittlung werden Stellensuchende und Arbeitgeber zusammengeführt mit dem Ziel, dass sie ein Arbeitsverhältnis im Sinne von Art. 319 OR ff abschliessen. Der Begriff des

<sup>66</sup> Vgl. diesbezüglich Ecoplan 2017.

<sup>67</sup> Vgl. für die Schweiz das Urteil vom 23. April 2020 des Kantonsgerichts des Kantons Waadt ([HC/2020/535](#)), welches die Vertragsbeziehung zwischen der Plattform Uber und einem für sie tätigen Fahrer als Arbeitsvertrag qualifiziert.

Zusammenführens wird sehr weit verstanden. Darunter fallen seit ihrem ersten Aufkommen in der Mitte der 1990er Jahre auch die Vermittlungsbetriebe, die über Internetplattformen tätig sind.

Beim Personalverleih wird ein Arbeitnehmer einem Einsatzbetrieb zur Verfügung gestellt. Dabei wird dem Einsatzbetrieb das Weisungsrecht über den Arbeitnehmer abgetreten. Die Bewilligungspflicht besteht auch für Verleihbetriebe, die ihre Tätigkeiten über eine Internetplattform ausüben.

Alle Betriebe, die im Besitz einer entsprechenden Bewilligung sind, werden im öffentlich einsehbaren Verzeichnis der bewilligten Vermittlungs- und Verleihbetriebe geführt<sup>68</sup>. Betriebe, die ohne Bewilligung tätig sind, machen sich nach Art. 39 AVG strafbar. Ebenso Arbeitgeber, welche die Dienste von nicht bewilligten Vermittlern oder Verleihern in Anspruch nehmen (Art. 39 Abs. 2 Bst. a AVG).

Betriebe, die direkt vom Ausland (auch aus der EU/EFTA) in die Schweiz hinein vermitteln oder verleihen, betätigen sich illegal.<sup>69</sup> Eine der Bewilligungsvoraussetzungen für die Vermittlungs- oder die Verleihbewilligung ist der Eintrag im Schweizerischen Handelsregister. In dieses können nur Betriebe mit Sitz in der Schweiz eingetragen werden. Der Verleih vom Ausland in die Schweiz ist nach Art. 12 Abs. 2 AVG zudem explizit nicht gestattet.

#### **3.4.4.2 Situation für Plattformbeschäftigte**

Die Situation der Stellensuchenden, die von einem Plattformbetrieb vermittelt werden, oder der Arbeitnehmer, die von einem Plattformverleiher zur Verfügung gestellt werden, ist im Vergleich zu Personen, die «traditionell» vermittelt oder verliehen werden, unverändert. Auch Plattformbetriebe müssen die Vorgaben des AVG beachten.

### **3.4.5 Haftpflichtrecht**

#### **3.4.5.1 Geltende Regelung**

Für die Haftung bei Dienstleistungen über Plattformen gibt es keine besonderen Regeln. Es gelten die allgemeinen Regeln des Obligationenrechts oder die in Spezialgesetzen vorgesehenen Regeln.

Eine Haftpflicht kann aus der Verletzung von vertraglichen Pflichten entstehen (vertragliche Haftung; Art. 97 ff. OR) oder die Folge einer unerlaubten Handlung sein (Haftung aus unerlaubten Handlungen; Art. 41 ff. OR). Voraussetzungen für eine Haftung sind in beiden Fällen ein Verschulden, ein Schaden und ein Kausalzusammenhang, wobei das Verschulden bei der vertraglichen Haftung vermutet wird. Eine haftpflichtige Person ist zum Ersatz des erlittenen Schadens verpflichtet (Art. 41 Abs. 1 und Art. 97 Abs. 1 OR). In erster Linie haftet der Urheber der Vertragsverletzung oder der unerlaubten Handlung. Juristische Personen haften für Handlungen ihrer Organe (Art. 55 Abs. 2 Zivilgesetzbuch ZGB). In bestimmten Fällen, wo eine besondere Beziehung es rechtfertigt, sieht das Gesetz eine Haftung für Drittpersonen vor. So ist insbesondere jede Person, die durch eine vertragliche Verpflichtung gebunden ist und die die Ausführung dieser Verpflichtung Hilfspersonen überträgt, für deren Handlungen haftbar (Art. 101 Abs. 1 OR). Des Weiteren haftet der Arbeitgeber für Schäden, die seine Arbeitnehmenden oder andere Hilfspersonen gegenüber Drittpersonen verursachen, wenn er nicht nachweist, dass er diese Personen unter aller nach den Umständen gebotenen Sorgfalt ausgewählt, instruiert und überwacht hat oder dass er sein Unternehmen vernünftig organisiert hat (Art. 55 Abs. 1 OR). Die gesetzlichen Bestimmungen über die Haftung sind grundsätzlich dispositives Recht und können wegbedungen werden. Es gibt aber Einschränkungen, etwa für die vertragliche Haftung (Art. 100 und 101 OR).

Es gibt sodann besondere Haftpflichtregeln. So regelt etwa Artikel 321e OR spezifisch die Haftung des Arbeitnehmers gegenüber seinem Arbeitgeber: Die Haftung wird nach verschiedenen Kriterien beschränkt oder reduziert (insbesondere nach Berufsrisiko, Lohn und Funktion des Arbeitnehmers,

<sup>68</sup> Vgl. Verzeichnis der bewilligten Vermittlungs- und Verleihbetriebe, <http://www.avg-seco.admin.ch/WebVerzeichnis/ServletWebVerzeichnis>

<sup>69</sup> Diese Gesetzgebung entspricht dem FZA/EFTA-Übereinkommen (vgl. Art. 22 Abs. 3 Punkt i Anhang I FZA).

Schwere des Verschuldens) und kann im Vertrag nicht strenger geregelt werden. Ausserdem wird die Haftung im Strassenverkehr gesondert geregelt (Art. 58 ff. Strassenverkehrsgesetz, SVG).

### 3.4.5.2 Situation für Plattformbeschäftigte

Wenn über Plattformen erbrachte Leistungen schlecht ausgeführt werden oder dadurch Schäden entstehen, stellt sich die Frage der Haftung. Die Situation unterscheidet sich erheblich, je nachdem ob die Plattform eine Vermittlerrolle ausübt oder ob sie sich selber verpflichtet, die Leistung zu erbringen. In letzterem Fall sind die leistungserbringenden Personen entweder von ihr angestellt oder als Selbstständige von ihr beauftragt, die Leistung zu erbringen.

Ist die Plattform Vermittlerin, so wird der Dienstleistungsvertrag zwischen der leistungserbringenden Person und dem Kunden abgeschlossen. Die leistungserbringende Person haftet für die ordnungsgemässe Ausführung und sie haftet auch bei unerlaubten Handlungen, wenn Personen, mit denen sie keine vertragliche Beziehung hat, geschädigt werden. Wenn beispielsweise ein von einer leistungserbringenden Person schlecht reparierter Fernseher explodiert und ein Gast dadurch eine Verletzung erleidet, so dass er den Notfalldienst im Spital aufsuchen muss, könnte die leistungserbringende Person gegenüber dem Kunden aus Vertrag und gegenüber dem Gast wegen einer unerlaubten Handlung haften.

Verpflichtet sich die Plattform, die Leistung selbst zu erbringen, so ist sie selbst Partei des Dienstleistungsvertrags und haftet vertraglich für die ordnungsgemässe Ausführung. Die leistungserbringenden Personen, seien sie Angestellte oder Selbstständige, gelten als Hilfspersonen im Sinne von Artikel 101 OR. Wenn eine Person, die nicht Partei des Dienstleistungsvertrags ist, einen Schaden erleidet, haftet die Plattform unter Umständen auch wegen unerlaubter Handlung. Diese Haftung besteht jedoch grundsätzlich nur bei Handlungen von Organen. Die leistungserbringenden Personen sind aber in der Regel keine Organe. Die Plattform haftet deswegen für deren Handlungen bei Schäden, die nicht am Vertrag beteiligte Dritten treffen, auf der Grundlage von Artikel 55 OR. Gemäss dieser Bestimmung muss die leistungserbringende Person gegenüber der Plattform weisungsgebunden sein. Die Weisungsgebundenheit erfordert zwar kein Vorliegen eines Arbeitsvertrags, aber wenn die leistungserbringenden Personen selbstständig erwerbend sind, kommt Artikel 55 OR in den meisten Fällen gleichwohl nicht zur Anwendung. Die Plattform haftet daher nur, wenn sie selbst ein Verschulden trifft, etwa wenn eines ihrer Organe der leistungserbringenden Person absichtlich oder fahrlässig falsche Informationen gegeben hat. Wenn zum Beispiel eine von der Plattform entsandte Reinigungskraft vergessen hat, ein Zimmer zu reinigen, und dann auch noch Javelwasser auf dem Bonsai verschüttet, den die Nachbarn während der Ferien beim Kunden abgegeben haben, haftet die Plattform für die schlechte Ausführung der Reinigungsleistung. Für den eingegangenen Bonsai der Nachbarn haftet sie nur, wenn die leistungserbringende Person bei ihr angestellt ist oder wenn ein Fehler eines ihrer Organe festgestellt wurde.

Auch im Verhältnis zwischen der leistungserbringenden Person und der Plattform, ist die Haftung unterschiedlich, je nachdem, ob die leistungserbringende Person angestellt oder selbstständig erwerbend ist. Die vertragliche Haftung der angestellten leistungserbringenden Person untersteht dem besonderen und zwingenden Regime von Artikel 321e OR. So haftet beispielsweise ein angestellter Fahrer, der nicht Fahrzeughalter ist (vgl. weiter unten für die Definition des Halters), in Anbetracht des inhärenten Risikos seiner Tätigkeit im Allgemeinen nur für einen kleinen Teil des Schadens, wenn er nur wenig Erfahrung hat, nebenberuflich tätig ist und wenig verdient. Ist er hingegen selbstständig erwerbend, steigt der Anteil, für den er haftet.

Zum Schluss schauen wir uns das Beispiel eines bei einer Plattform angemeldeten Fahrers an, der eine Fahrt als Dienstleistung erbringt und dabei einen Unfall verursacht. An wen kann sich der verunfallte Kunde wenden? Dieses Beispiel ist aus Sicht der für den Strassenverkehr geltenden Regeln ein Sonderfall.

Gemäss diesen Regeln ist der Halter für den verursachten Schaden haftbar, und er ist verpflichtet, eine Haftpflichtversicherung abzuschliessen. In der Praxis beträgt die Deckung im Allgemeinen 100 Millionen Franken. Der Kunde hat einen direkten Anspruch gegenüber der Versicherungsgesellschaft. Die Rechtsprechung definiert den Halter nicht als Besitzer des Fahrzeugs oder als die Person, die im Fahrzeugausweis vermerkt ist, sondern als die Person, die das Fahrzeug auf eigene Kosten und auf eigene Gefahr nutzt und effektiv und direkt darüber verfügt. Ein Angestellter ist daher von seiner Funktion her als Fahrzeughalter zu betrachten, wenn er längere Zeit über das



Fahrzeug verfügen kann. Gemäss dieser Definition gilt in den Plattformmodellen meist der Fahrer als Fahrzeughalter und nicht die Plattform.

Ist die Plattform nur Vermittlerin der Dienstleistung, so haftet der Fahrer grundsätzlich aus Vertrag. In diesem Fall kommt aber auch seine besondere (und strengere) Haftung als Fahrzeughalter zum Tragen. Die Plattform trägt die vertragliche Haftung nur, wenn ihr im Rahmen ihrer Verpflichtungen als Vermittlerin eine schlechte Wahl vorgeworfen werden kann. Wird der Transportvertrag hingegen direkt mit der Plattform abgeschlossen, so ist diese für die ordnungsgemässe Leistungserbringung verantwortlich und muss den Kunden bei einem Unfall entschädigen. Der Fahrer gilt dann als Hilfsperson. Der Angestelltenstatus des Fahrers impliziert, dass seine Haftung gegenüber der Plattform den Beschränkungen nach Artikel 321e OR untersteht. Ausserdem haftet die Plattform gegenüber dem Kunden direkt ausservertraglich auf der Grundlage von Artikel 55 OR (Arbeitgeberhaftung), insofern sie nicht selbst Fahrzeughalterin ist.

### 3.4.6 Steuerrecht

#### 3.4.6.1 Geltende Regelung

Die Begriffe der selbstständigen und unselbstständigen Erwerbstätigkeit werden weder im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) noch im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) näher umschrieben. Nach der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts gilt der Grundsatz, dass die Begriffe der selbstständigen und der unselbstständigen Erwerbstätigkeit im Steuerrecht und im AHV-Recht gleich zu verstehen sind und im Sinne einer harmonisierten Rechtsanwendung nicht ohne Not (durch die Organe der AHV sowie die Sozialversicherungsrichter) von der steuerrechtlichen Beurteilung abgewichen werden soll. Um der Einheit und Widerspruchslosigkeit der gesamten Rechtsordnung Willen ist eine verschiedene Betrachtungsweise der Steuerbehörden und der AHV-Verwaltung wenn immer möglich zu vermeiden, ausser wenn dafür ausschlaggebende Gründe vorliegen<sup>70</sup>. Gleichzeitig sind laut Bundesgericht aber weder die Steuerbehörden noch die AHV-Verwaltung an die Qualifikation als selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit im jeweils anderen Rechtsbereich gebunden<sup>71</sup>.

Alle Einkünfte aus unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit unterliegen der Einkommenssteuer bei der direkten Bundessteuer sowie den Kantons- und Gemeindesteuern. Der Status von Plattformbeschäftigten (wie generell von Erwerbstätigen) als Unselbstständige oder Selbstständige ist für die steuerliche Beurteilung jedoch in mehrfacher Hinsicht von zentraler Bedeutung. Die Einkünfte im Bereich der selbstständigen Erwerbstätigkeit werden nach einer anderen Methode<sup>72</sup> ermittelt als das übrige Einkommen. Dabei werden im Bereich der selbstständigen Erwerbstätigkeit im Unterschied zur privaten Vermögenssphäre auch sämtliche Gewinne aus der Veräusserung von beweglichen und unbeweglichen Vermögenswerten von der Einkommenssteuer erfasst. Weiter bestehen für die mit Einkünften aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit zusammenhängenden Abzüge wesentliche Unterschiede gegenüber Abzügen in Zusammenhang mit selbstständiger Erwerbstätigkeit.

#### 3.4.6.2 Situation für Plattformbeschäftigte

Die konkrete Berechnung der Steuerbelastung hängt letztlich – nebst der Höhe der zulässigen Abzüge – auch massgeblich von der Einkommens- und Vermögenssituation eines allfälligen Ehegatten oder eingetragenen Partners<sup>73</sup> ab. Je nach Höhe der konkret abziehbaren Berufskosten und je nach

<sup>70</sup> BGer 2C\_603/2014 vom 21.08.2015, E. 3.4.6; BGer 9C\_132/2011 vom 26.04.2011, E. 3.3; BGE 134 V 297, E. 2.3

<sup>71</sup> BGE 122 V 281, E. 5. d); BGE 121 I 259, E. 3. c).

<sup>72</sup> In der Regel wird bei der Berechnung des Einkommens aus selbstständiger Erwerbstätigkeit grundsätzlich auf den nach der kaufmännischen Gewinnermittlungsmethode (nach Art. 957 – 963 Obligationenrecht) korrekt ausgewiesenen Saldo der Erfolgsrechnung abgestellt und gemäss den steuergesetzlichen Korrekturvorschriften eine punktuelle Modifizierung vorgenommen.

<sup>73</sup> Im Schweizer Steuerrecht gilt der Grundsatz der Familienbesteuerung, weshalb die Einkommen von Ehegatten und eingetragenen Partnern zusammengerechnet werden.

Zivilstand resultiert folglich bei gleichem Einkommen eine unterschiedlich hohe Steuerbelastung. Im Allgemeinen kann festgehalten werden, dass für eine selbstständige Erwerbstätigkeit potentiell höhere Abzüge im Zusammenhang mit der Ausübung der Tätigkeit geltend gemacht werden können, als für eine unselbstständige Erwerbstätigkeit. Unter anderem besteht dabei für selbstständig Erwerbstätige – anders als bei unselbstständig Erwerbstätigen – die Möglichkeit, Wertverminderungen von der selbstständigen Erwerbstätigkeit dienenden Vermögenswerten durch Abschreibungen und Wertberichtigungen Rechnung zu tragen. Sodann können für in der Höhe noch unbestimmte Verpflichtungen und andere unmittelbar drohende Verlustrisiken zu Lasten der Erfolgsrechnung der Selbstständigen Rückstellungen gebildet werden. Zudem ist nur im Bereich der selbstständigen Erwerbstätigkeit die Verrechnung von Einkünften mit Verlusten aus früheren Jahren möglich. Insofern besteht bei selbstständiger Erwerbstätigkeit grundsätzlich ein grösseres Potential für eine Steueroptimierung als bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit. Dennoch kann daraus nicht gefolgert werden, dass Angestellte in jedem Fall eine höhere Steuerbelastung trifft. Bei der selbstständigen Erwerbstätigkeit sind nur die effektiv angefallenen geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten abzugsfähig. Bei den für die Ausübung der unselbstständigen Erwerbstätigkeit notwendigen (Berufs-)Kosten können hingegen teils Pauschalen geltend gemacht werden. Dabei reduzieren sich die möglichen Pauschalabzüge der Gewinnungskosten bei Teilzeitarbeit im Verhältnis zum geleisteten Arbeitspensum. Für Einkünfte aus einem unselbstständigen Nebenerwerb kann auf Stufe Bund und in den meisten Kantonen ein zusätzlicher Pauschalabzug geltend gemacht werden<sup>74</sup>. Bei der selbstständigen Erwerbstätigkeit sind auch bei Teilzeitarbeit und für Nebenerwerbseinkünfte immer alle tatsächlich anfallenden geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten abziehbar. Die gemäss Gesetz, Statut oder Reglement geleisteten Einlagen, Prämien und Beiträge an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und an Einrichtungen der beruflichen Vorsorge sind in jedem Fall abziehbar. Bei einer selbstständigen Erwerbstätigkeit können die Arbeitgeberbeiträge als geschäftsmässig begründete Kosten zum Abzug gebracht werden.

Zudem werden die Einkünfte aus selbstständiger Erwerbstätigkeit im internationalen Steuerrecht nach anderen Regeln zugeteilt als die übrigen Einkünfte, indem sie am Geschäftsort bzw. am Ort der Betriebsstätte erfasst werden können. Mit der Schweizer Quellensteuer können grundsätzlich nur Einkünfte aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit erfasst werden. Diesbezüglich besteht – unter der Prämisse, dass ihr Wohnsitz im Ausland ist – bei Selbstständigerwerbenden ein Inkassorisiko, wobei die Steuerbehörden betreffend die direkte Bundessteuer eine Sicherstellung nach Artikel 169 DBG verlangen können. Bei Dienstleistungen durch Personen mit Wohnsitz im Ausland und dortiger selbstständiger Erwerbstätigkeit ist das Vorliegen einer Betriebsstätte in der Schweiz zu prüfen. Die Besteuerung von über Plattformen erbrachten Dienstleistungen ist zurzeit auch Gegenstand intensiver Diskussionen bei der OECD und diversen Staaten<sup>75</sup>.

Für kleine Arbeitsentgelte aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit kann der Arbeitgeber die darauf geschuldete Steuer im vereinfachten Abrechnungsverfahren nach den Artikeln 2 und 3 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 gegen die Schwarzarbeit entrichten. Damit ist die Einkommenssteuer für den Arbeitnehmer auf diesem Einkommen abgegolten.

### **3.4.7 Plattformbetreiber mit Sitz im Ausland**

#### **3.4.7.1 Geltende Regelung**

Die zunehmende Globalisierung und internationale Verflechtung führt dazu, dass immer mehr Arbeitssituationen mit einem grenzüberschreitenden Bezug bestehen. Die Schweiz hat deshalb Sozialversicherungsabkommen mit beinahe 50 Staaten geschlossen, welche bezwecken, die schweizerischen Sozialversicherungen mit ausländischen Systemen der sozialen Sicherheit zu

<sup>74</sup> Auf Stufe Bund und in den meisten Kantonen beträgt der Pauschalabzug für Berufskosten bei Nebenerwerb 20% des Nettoeinkommens aus Nebenerwerb, mindestens Fr. 800 (oder der Betrag des Nebenerwerbseinkommens, wenn dieser unter Fr. 800.- liegt) und maximal Fr. 2'400.

<sup>75</sup> Diskutiert wird insbesondere die Frage der Schaffung eines neuen steuerlichen Anknüpfungspunktes («nexus»), beispielsweise «wirtschaftlich bedeutsame Präsenz», sowie die Einführung eines Automatischen Informationsaustauschs AIA für über Plattformen vorgenommene Transaktionen.

koordinieren. Hauptziel dieser Abkommen ist es, Versicherungs- und Beitragslücken zu vermeiden und damit die soziale Absicherung der betroffenen Personen sicherzustellen, ohne aber die jeweiligen nationalen Sozialversicherungssysteme zu harmonisieren. Diese Abkommen sehen auch vor, dass Einkünfte einer erwerbstätigen Person nur dem Recht eines einzigen Staates unterstehen. Damit wird sichergestellt, dass auf demselben Einkommen nicht Beitragszahlungen in verschiedenen Staaten geschuldet sind.

### 3.4.7.2 Situation für Plattformbeschäftigte

Für die Frage, nach dem Recht welchen Staates sich die Versicherungs-/Beitragspflicht bestimmt, ist grundsätzlich massgebend, wo die Person ihre physische Erwerbstätigkeit ausübt. Die örtliche Flexibilisierung, welche u.a. auch durch die Digitalisierung und den Plattformbetrieb ermöglicht wird, kann demnach dazu führen, dass eine Person, welche aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit in der Schweiz dem Schweizer Sozialversicherungsrecht untersteht, einen ausländischen Arbeit- oder Auftraggeber hat.

Das wichtigste Sozialversicherungsabkommen ist das Freizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU. Dieses Abkommen sieht vor, dass die Schweiz gleichwertige Regeln für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit anwendet, wie sie in der EU gelten, sofern diese Bestimmungen im Anhang II des FZA aufgeführt sind. Im EFTA-Übereinkommen sind entsprechende Regelungen enthalten. Steht fest, dass Schweizer Sozialversicherungsrecht anwendbar ist, so bestimmt sich nach Schweizer Recht, ob Plattformbeschäftigte als selbstständig oder unselbstständig zu qualifizieren sind. Der persönliche Geltungsbereich des Anhangs II FZA ist grundsätzlich auf Staatsangehörige der Vertragsstaaten beschränkt.

Es ist im europäischen Koordinierungsrecht ausdrücklich vorgesehen (Art. 21 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 987/2009), dass ausländische Arbeitgeber, deren Arbeitnehmende dem Schweizer Recht unterstehen<sup>76</sup>, dieselben Pflichten wie Arbeitgeber mit Sitz in der Schweiz haben. Sie sind also beitragspflichtig, auch wenn sie keine Betriebsstätte in der Schweiz haben. Um diese Beitragspflicht auch im ausländischen Sitzstaat des Arbeitgebers durchsetzen zu können, bestehen Rechtsgrundlagen für eine gegenseitige internationale Amtshilfe bei der Einziehung von Forderungen.

Plattformen, die ihren Sitz ausserhalb der EU/EFTA haben, fallen nicht unter die Bestimmungen des FZA bzw. des EFTA-Übereinkommens. Sie sind für ihre in der Schweiz eingesetzten Beschäftigten nicht beitragspflichtig. Dasselbe gilt bei europäischen Plattformunternehmen in Bezug auf Beschäftigte, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU- bzw. EFTA-Landes besitzen. Die in der Schweiz für diese Unternehmen tätigen Arbeitnehmenden sind zwar der Versicherungspflicht unterstellt. Sie gelten aber als sog. Arbeitnehmer ohne beitragspflichtigen Arbeitgeber (ANobAG) und müssen sich selbstständig bei den Sozialversicherungen anmelden und die gesamten Beiträge, also auch den Arbeitgeberbeitrag entrichten (Art. 1a Abs. 2 Bst. c und Art. 6 Abs. 1 AHVG). Solche Arbeitnehmende sind ausserdem nicht obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichert, haben aber die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern (Art. 46 BVG).

Ist nach Schweizer Recht von einer selbstständigen Erwerbstätigkeit auszugehen, ist nur die erwerbstätige Person beitragspflichtig. Es spielt demnach keine Rolle, ob der Plattformbetreiber seinen Sitz im In- oder Ausland hat.

## 3.5 Potenzielle Chancen und Risiken im Zusammenhang mit der Plattformarbeit

Die Plattformarbeit ist in der Schweiz momentan eine Randerscheinung. Auch wenn unmöglich vorherzusehen ist, wie der Anteil der Plattformarbeit in Zukunft aussehen wird, müssen schon jetzt die potenziellen Chancen und Risiken für die soziale Sicherheit ermittelt werden, die eine signifikante Zunahme der Plattformarbeit in der Schweiz mit sich bringen würde.

<sup>76</sup> Arbeitnehmende oder selbstständig Erwerbende, die von einer Plattform für die Erbringung von Arbeits- oder Dienstleistungen in die Schweiz entsandt werden, unterstehen dem ausländischen Sozialversicherungsrecht. Für sie besteht grundsätzlich weder eine Versicherungsmöglichkeit noch eine Beitragspflicht in der Schweiz.

Die folgenden Überlegungen basieren auf der **Hypothese**, dass die Plattformarbeit insbesondere in Bezug auf den Ort der Arbeitsleistung, die Arbeitszeiten und die Arbeitsorganisation mehr Flexibilität bietet, dass sie vor allem schwach oder mittelmässig qualifizierte Tätigkeiten betrifft und dass sie hauptsächlich von Selbstständigerwerbenden oder von mehrfachbeschäftigten Angestellten ausgeführt wird.

Ausgehend von dieser Hypothese wurden im Zusammenhang mit der Plattformarbeit die Chancen und Risiken für die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe auf drei Ebenen analysiert: die Ebene des Individuums, die Ebene der Institutionen und die Ebene der Durchführungsstellen. Dieser Ansatz wurde durch Überlegungen zu den potenziellen Chancen und Risiken aus arbeitsrechtlicher Sicht ergänzt.

Es hätten auch weitere Hypothesen geprüft werden können. Die Plattformarbeit an sich ist kein Faktor für ungünstigere Arbeitsbedingungen und tiefere Einkommen. Aus heutiger Sicht kann diese Aussage weder bestätigt noch widerlegt werden. Die Plattformarbeit kann viele Formen aufweisen und führt nicht zwangsläufig zu prekären Situationen. Die Wahl der Hypothese hängt sowohl mit den in der Schweiz und im Ausland bisher gemachten empirischen Beobachtungen<sup>77</sup> als auch mit der Tatsache zusammen, dass es bei der Diskussion über Chancen und Risiken im Zusammenhang mit der Plattformarbeit in diesem Bericht insbesondere um Verbesserungsmöglichkeiten der sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle geht, wobei es gleichzeitig gilt, Prekarisierungsrisiken und die Risiken einer Lastenverschiebung auf die Allgemeinheit und die Bundesfinanzen zu verhindern.

### 3.5.1 Potenzielle Chancen und Risiken für Einzelpersonen

Die Entwicklung der Plattformarbeit könnte dank der flexiblen Arbeitsbedingungen und der eingesetzten Technologien verschiedenen Personengruppen, die Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben, **neue Arbeitschancen** bieten.

Ganz allgemein würde die Entwicklung der Plattformarbeit allen **Arbeitssuchenden** zusätzliche und flexible Möglichkeiten zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt eröffnen.

Insbesondere Personen, deren **Gesundheitsprobleme** ihr Einkommen oder ihre Mobilität einschränken, könnten dank der flexiblen Formen der Plattformarbeit die Möglichkeit haben, sich im Erwerbsleben zu halten oder sich leichter zu integrieren, insbesondere, wenn sie über ein relativ hohes Bildungsniveau verfügen.

Schliesslich könnte die Plattformarbeit, je nach geforderten Aufgaben, auch einer gewissen Personengruppe **mit beschränkten sozialen und beruflichen Möglichkeiten**, die in herkömmlich organisierten Unternehmen nur wenig Aussichten hätten, entgegenkommen. Diese Chance ist allerdings nuanciert zu betrachten: Die von den Arbeitsplattformen angebotenen Tätigkeiten können auch eine gewisse Autonomie, Initiative sowie eine Risikofähigkeit erfordern – Fähigkeiten, die Personen, die sich bereits in einer schwierigen Lage befinden, ohne Unterstützung und Begleitung einer Sondereinrichtung je nachdem nur mit viel Mühe aufbringen können.

Ohne unbedingt eine vorangehende Tätigkeit zu ersetzen, könnte die Plattformarbeit dazu beitragen, **das Einkommen eines Haushalts zu ergänzen**. Studierende, junge Eltern oder alleinerziehende Eltern könnten in diesem Modell die gewünschte Flexibilität finden, die sie bei den herkömmlichen Beschäftigungsformen vermissen. So könnte nicht nur umgehend das verfügbare Einkommen gesteigert, sondern auch die **soziale Sicherheit der betroffenen Personen gestärkt werden**, sei es direkt durch die Erhebung der obligatorischen Sozialabzüge auf dem Erwerbseinkommen oder indirekt durch das Vorhandensein zusätzlicher finanzieller Mittel, mit denen freiwillig eine erweiterte soziale Vorsorge aufgebaut werden kann.

Zwar kann die Weiterentwicklung der Plattformarbeit viele Chancen in den Bereichen Beschäftigung und soziale Absicherung eröffnen. Eine Tendenz hin zu Erwerbstätigkeiten, die vermehrt als selbstständig statt als unselbstständig eingestuft werden, **erhöht aber auch das Risiko für eine geringere soziale Absicherung**.

<sup>77</sup> Vgl. Kapitel 2.2.

Selbstständige sind für ihre soziale Sicherheit selber verantwortlich und müssen sie vollständig selbst finanzieren. Wegen der dadurch entstehenden Kosten nutzen Selbstständige nur selten die Möglichkeiten einer freiwilligen Versicherung für die 2. Säule und einer freiwilligen Unfallversicherung. Mehr Selbstständigerwerbende mit relativ geringen oder mittelmässigen Mitteln bedeuten **Deckungslücken bei der Altersvorsorge, bei Invalidität und Tod sowie bei der Unfall- und Krankentaggeldversicherung**.<sup>78</sup>

Sogar für die Plattformbeschäftigten mit Angestelltenstatus könnten die Risiken einer mangelnden sozialen Absicherung zunehmen, wenn sie **eine Mehrfachtigkeit ausüben** und keine Tätigkeit die Eintrittsschwelle für die 2. Säule überschreitet oder bei keinem Arbeitgeber die Schwelle der acht Arbeitsstunden pro Woche erreicht wird, ab der Anspruch auf die Nichtberufsunfallversicherung besteht.

### 3.5.2 Potenzielle Chancen und Risiken für die Institutionen

Indem die Plattformarbeit **neue Beschäftigungsmöglichkeiten** eröffnet, stellt sie eine Chance für die **Arbeitslosenversicherung** und die **Invalidenversicherung** dar, aber auch – zwar in geringerem Umfang – für die **Unfallversicherung** und die **Sozialhilfe**, die mögliche Leistungsbeziehende in den Arbeitsmarkt eingliedern oder im Arbeitsmarkt halten möchten. Für diese Sozialversicherungen und die Sozialhilfe könnte der Bedarf an **Integrationsfachleuten** für die Beratung und Unterstützung der betroffenen Personen folglich steigen. Allerdings würde es sich dabei um eine Investition handeln, die sich günstig auf die Leistungen auswirkt.

Die Plattformarbeit könnte sich auch auf den **Betrag des beitrags- und steuerpflichtigen Erwerbseinkommens auswirken**, sei es wegen einer Schwankung des Beschäftigungsvolumens oder der Höhe der Entlohnung. Es ist jedoch unbekannt, in welche Richtung diese beiden Schwankungen zeigen werden und wie stark sie ausfallen. Der Endeffekt dieser beiden Einflüsse auf das Substrat der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuern ist daher weitgehend ungewiss, allerdings kann auf der Grundlage der oben erwähnten Arbeitshypothese davon ausgegangen werden, dass die **Auswirkungen** in den nächsten Jahren **relativ gering sein werden**.

Mehr noch als die Entwicklung des Erwerbseinkommens könnte die Entwicklung des Anteils der Selbstständigerwerbenden an den Beschäftigten sich insgesamt **negativ auf die Einnahmen der 1. Säule (AHV/IV/EO) auswirken**, weil die Selbstständigerwerbenden von **tiefere Beitragssätzen** profitieren als die Unselbstständigerwerbenden. Hinzu kommt der Effekt der **sinkenden Skala** auf ihren Beitragssatz, wenn ihr Einkommen unter 56 900 Franken pro Jahr liegt. Je nach Entwicklung ihrer Finanzen könnten sich die Versicherungen der 1. Säule gezwungen sehen, ihre Leistungen nach unten zu revidieren oder im Hinblick auf die steigende Zahl der Selbstständigen neue Finanzierungsquellen zu suchen. Eine weitere Lösung bestünde darin, die Privilegien der Selbstständigen beim Beitragssatz abzuschaffen, wie dies bereits früher vorgeschlagen wurde.

Die Finanzierung der anderen Sozialversicherungen (**BV, UV, ALV**) wäre nicht direkt betroffen, da für die Selbstständigerwerbenden bei diesen Versicherungen keine Versicherungspflicht besteht und damit sowohl die Einnahmen als auch die Leistungen zurückgehen würden. Bei den **Familienzulagen (FamZ)** spielt der Status weder bei den Einnahmen noch bei den Ausgaben eine entscheidende Rolle.

Es besteht aber letztlich **eine gewisse Unsicherheit bezüglich der künftigen Finanzierung der EL und der Sozialhilfe**. In diesen Systemen werden die Leistungen bedarfsorientiert festgelegt. Eine Zunahme der Plattformarbeit könnte sich in zweierlei Hinsicht auf das finanzielle Gleichgewicht der EL und der Sozialhilfe auswirken. Einerseits könnten die neuen Chancen bei der Beschäftigung und beim Einkommen, insbesondere für verschiedene Gruppen von Personen mit Schwierigkeiten auf dem «traditionellen» Arbeitsmarkt, die Ausgaben von EL und Sozialhilfe senken. Diese positive Situation dürfte vorherrschen, wenn die Plattformarbeit weiterhin hauptsächlich als Nebentätigkeit ausgeübt wird, d. h. um ein Zusatzeinkommen zu generieren. In einem solchen Szenario könnte **die finanzielle Belastung der öffentlichen Hand verringert werden**. Andererseits besteht mit der

<sup>78</sup> Mangels finanzieller Leistungsfähigkeit kommen für selbstständige Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer, die über eine Plattform arbeiten, zu diesen Risiken die finanziellen Folgen einer allfälligen ungenügenden Haftpflichtdeckung im Falle eines Schadens gegenüber einem Kunden der Plattform hinzu.

Entwicklung der Plattformarbeit und einer steigenden Zahl von Selbstständigerwerbenden, die den Hauptteil ihres Einkommens als Selbstständige erzielen, ein Risiko, dass diese finanziell nicht in der Lage sind, sich eine ausreichende Vorsorge gegen soziale Risiken aufzubauen, oder dass sie aus Nachlässigkeit oder Informationsmangel nicht die nötigen Vorkehrungen treffen. Wenn keine Arbeit vorhanden ist oder nach der Pensionierung kann dies zu prekären Situationen führen, die anschliessend **steigende Ausgaben bei den EL und der Sozialhilfe** bewirken könnten. Dies würde sich stark in den Budgets der öffentlichen Hand niederschlagen, über die diese Regimes finanziert werden.

### 3.5.3 Potenzielle Chancen und Risiken für die Durchführungsstellen

Sollte die Plattformarbeit dazu beitragen, dass Personen ihre Stelle häufiger wechseln, mehrere Beschäftigungen gleichzeitig ausüben, selbstständige und unselbstständige Tätigkeiten kombinieren und unregelmässige Einkommen erzielen, würde **dieser Wandel des Arbeitsmarktes die Anwendung des Rechts für die Durchführungsstellen immer komplexer gestalten**. Falls sich diese Hypothese zum Arbeitsmarkt bestätigen sollte, könnte das zu einem grösseren Verwaltungsaufwand bei den Durchführungsstellen führen.

Den Arbeitgebenden kommt im schweizerischen Sozialversicherungssystem eine zentrale Rolle zu (sog. Organfunktion). Sie müssen ihre Arbeitnehmer und deren Löhne bei den Sozialversicherungen anmelden und die Beiträge fristgerecht bezahlen. Die Einhaltung dieser Melde- und Beitragspflichten wird regelmässig mittels Arbeitgeberkontrollen überprüft und Verstösse werden sanktioniert. Das Beitragsinkasso in der AHV ist streng. Der Einsatz digitaler Plattformen erleichtert es, Personal auf Distanz – auch aus dem Ausland – einzusetzen und auf die Unterhaltung einer Betriebsinfrastruktur vor Ort zu verzichten. Dies **erschwert** aber die **Kontrolle der Arbeitgeberpflichten** und den **Bezug der Beiträge**.

Die Digitalisierung ermöglicht aber auch die Vereinfachung von Verwaltungsabläufen und die Automatisierung der routinemässigen Verwaltungsaufgaben. Insofern stellt die Digitalisierung **eine Chance für die Durchführungsstellen dar, ihre Verwaltungsabläufe zu überprüfen und zu optimieren**. Die Durchführungsstellen könnten beispielsweise den betroffenen Personen, insbesondere den Selbstständigerwerbenden ohne Angestellte, geeignete digitale Unterlagen und Instrumente zur Verfügung stellen, die den neuen Situationen auf dem Arbeitsmarkt gerecht werden. So könnten die Verwaltungsabläufe vereinfacht und gleichzeitig die vorübergehende Unsicherheit der Versicherten in Bezug auf ihrer Beitragspflicht verringert werden.

**Fehlt eine ausreichende Unterstützung durch die Durchführungsstellen**, besteht das Risiko für die von diesen neuen Situationen betroffenen Personen, dass sie sich nicht an die heutigen, häufig als zu komplex empfundenen Verwaltungsverfahren halten. Eine mögliche Konsequenz könnte das Entstehen von **Schwarzarbeit** sein, mit dem Risiko für die Versicherten, wegen fehlender oder unzureichender Beiträge Leistungskürzungen in Kauf nehmen zu müssen.

In der 2. Säule könnte der Wandel auf dem Arbeitsmarkt die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse sowie die Regelmässigkeit und die Vorhersehbarkeit der Einnahmen beeinträchtigen, die für das ordnungsgemässe Funktionieren des Systems entscheidend sind. Sollten diese Bedingungen in Zukunft nicht mehr ausreichend gegeben sein, könnten die Kosten für das Funktionieren des Systems in Anbetracht der zu erbringenden Leistungen unerschwinglich werden.

Im Rahmen der Unfallversicherung könnte die Schwelle der bei einem Arbeitgeber pro Woche geleisteten acht Stunden für die Beurteilung und die Einstufung einer über eine Plattform ausgeübten unselbstständigen Tätigkeit möglicherweise problematisch sein.

Schliesslich könnte mit den unbegrenzten neuen Formen der Arbeit über das Internet ein zusätzlicher administrativer Aufwand bei den Durchführungsstellen erforderlich sein, um zu bestimmen, welche Gesetzgebung für die Beschäftigten einer Plattform anwendbar ist, die ihren Hauptsitz im Ausland hat, oder um die ausländischen Plattformbetreiber als Arbeitgeber zu registrieren und allenfalls Beiträge von ihnen einzufordern.

### 3.5.4 Potenzielle Chancen und Risiken aus arbeitsrechtlicher Sicht

Das schweizerische Arbeitsrecht hat bei einer allfälligen Zunahme der Plattformarbeit mehrere Vorteile. Zunächst wurde der Begriff des Arbeitsvertrags bereits mehrfach auf flexible Arbeitsformen

angewandt. Es ist daher auch möglich, die Plattformarbeit in das bestehende System zu integrieren. Ein weiterer Vorteil des bestehenden Systems ist die Möglichkeit, das Arbeitsrecht unter gewissen Bedingungen auch auf Selbstständigerwerbende anzuwenden und sich für die Festlegung des Schutzbereichs nicht auf das Vorhandensein eines Arbeitsvertrags zu beschränken. Schliesslich lässt das schweizerische Arbeitsrecht im Hinblick auf die Verfügbarkeit der Arbeitnehmenden äusserst flexible Arbeitsformen zu (Arbeit auf Abruf, Gelegenheitsarbeit).

Aus arbeitsrechtlicher Sicht bestehen bei der möglichen Entwicklung der Plattformarbeit aber auch gewisse Risiken. Erstens kann die Plattformarbeit als atypische Tätigkeitsform bei der Qualifikation der Rechtsbeziehung zu Unsicherheiten führen. Dies ist insofern problematisch, da die Plattformen meist Modelle entwerfen, bei denen sie als Vermittlerinnen für eine selbstständige Tätigkeit auftreten. Es besteht jedoch keine Gewähr, dass ein Gericht die Rechtsbeziehungen auch so qualifizieren und nicht von einem Angestelltenverhältnis ausgehen wird. In der Zwischenzeit besteht für die Plattform eine rechtliche Unsicherheit und die leistungserbringenden Personen, die allenfalls als Angestellte gelten, profitieren nicht vom Schutz, der angestellten Arbeitnehmenden zukommt. Abgesehen vom Problem des mangelnden Schutzes besteht sodann in Bezug auf Arbeitgeber, die sich in derselben Situation für ein Anstellungsverhältnis als Beschäftigungsform entscheiden, eine Ungleichbehandlung auf dem Markt. Und zweitens wird ein Teil der Plattformarbeit von Selbstständigerwerbenden erbracht, die vom Arbeitsrecht nicht geschützt sind. Eine Verschiebung von der geschützten unselbstständigen Arbeit hin zur selbstständigen Tätigkeit<sup>79</sup> birgt das Risiko, dass sich der Anwendungsbereich des arbeitsrechtlichen Schutzes verringert.

## **4 Studie «Innovative Geschäftsmodelle: Flexibilisierungsbedarf im Sozialversicherungsrecht»**

### **4.1 Ausgangslage und Ziele der Studie**

Im Hinblick auf den vorliegenden Bericht hat das BSV das Forschungsinstitut Ecoplan beauftragt, in Zusammenarbeit mit Prof. Peter Mösch Payot der Hochschule Luzern eine Studie zu innovativen Geschäftsmodellen und dem Flexibilisierungsbedarf im Sozialversicherungsrecht durchzuführen<sup>80</sup>.

Die Studie befasste sich einerseits mit der Beschreibung der Geschäftsmodelle im Zusammenhang mit der Plattformarbeit und den daraus entstehenden Arbeitsverhältnissen und andererseits mit der Feststellung eines allfälligen Flexibilisierungsbedarfs im geltenden System der sozialen Sicherheit. Es sollte geprüft werden, ob aus Sicht der Plattformbetreiber der rechtliche Rahmen im Sozialversicherungsrecht und im Arbeitsrecht die Verbreitung innovativer Geschäftsmodelle in der Schweiz beeinträchtigen könnte. Besonderes Augenmerk galt den Herausforderungen im Zusammenhang mit der Einstufung der Plattformarbeit (als unselbstständige oder selbstständige Tätigkeit) sowie den Möglichkeiten zur Vereinfachung des Rechts und der Verwaltungsabläufe. Zudem wurde eine Online-Befragung via verschiedene Plattformen durchgeführt, um die Profile der Leistungserbringer dieser Plattformen und ihre Plattformtätigkeit zu analysieren.

Es wurden die sechs folgenden Plattformbetreibenden als Fallbeispiele und Interviewpartner für die Studie ausgewählt<sup>81</sup>:

<sup>79</sup> Oder schlimmstenfalls sogar hin zur Schattenwirtschaft (Schwarzarbeit)

<sup>80</sup> Vgl. Ecoplan / Mösch Payot 2020.

<sup>81</sup> Nach Abschluss dieser Studie hat Gigme beschlossen, seine Tätigkeiten zu beenden, und seine Plattform geschlossen (vgl. Handelszeitung, 18.11.2019: <https://www.handelszeitung.ch/beruf/gig-economy-firma-gigme-kapituliert>). Die Plattform Batmaid hat im Sommer 2020 eine drastische Änderung ihres Geschäftsmodells angekündigt: Ab dem 1. Januar 2021 ist sie Arbeitgeberin eines Teils ihrer Reinigungsleistungserbringenden (vgl. NZZ am Sonntag, 19.7.2020).

Tabelle 2: Ausgewählte Plattformbetreibende

Plattform	Branche
Über Schweiz	Personenfahrtdienste
Mila	Informations- und Kommunikationsdienstleistungen
Gigme	Diverse Dienstleistungsbranchen
ATIZO 360°	Ideenschmiede
batmaid	Reinigungsservice
Helpling	Reinigungsservice

Quelle: Ecoplan / Mösch Payot 2020

All diese Plattformen – mit Ausnahme von ATIZO 360° – vermitteln Dienstleistungen, die in der Schweiz ortsgebunden erbracht werden. Zudem sind sie – mit Ausnahme von ATIZO 360° und Gigme – im Bereich tiefer Qualifikationsanforderungen tätig. Wegen ihrer strukturellen Merkmale scheinen diese Plattformen ziemlich repräsentativ für die Plattformen zu sein, denen man in der Schweiz die besten Entwicklungsperspektiven zuschreibt<sup>82</sup>.

## 4.2 In sechs Fallstudien festgestellte Geschäftsmodelle

Es gilt zu beachten, dass die Geschäftsmodelle unter verschiedenen Aspekten analysiert werden können. Die Studie konzentrierte sich auf eine ökonomische und eine sozialversicherungsrechtliche Betrachtung.

In einer ökonomischen Betrachtung lassen sich die untersuchten Geschäftsmodelle der Plattformbetreibenden dahingehend unterscheiden, ob sie die Rolle einer reinen Vermittlerin von Tätigkeiten zwischen einem Anbieter und einem Kunden wahrnehmen oder aber selber als Arbeitgeberin oder Auftraggeberin auftreten. Ein wichtiges Element bei dieser Betrachtung umfasst die Frage, wer das unternehmerische Risiko trägt. Auch Vorgaben oder Empfehlungen hinsichtlich Preissetzung oder Leistungserbringung sind wichtige Elemente dieser ökonomischen Betrachtung.

Für die sozialversicherungsrechtliche Betrachtung interessiert vor allem die Frage, ob Tätigkeiten erbracht werden, auf deren Entgelt direkt Sozialversicherungsabzüge vorgenommen werden. Insoweit stellt sich vorab die Frage, welche Rechtsverhältnisse zwischen welchen Akteuren bestehen. Im Zentrum des Interesses stehen primär die Rechtsverhältnisse und die Qualifikation des Entgelts zwischen der Plattform und der Leistungserbringerin und diejenige zwischen der Leistungserbringerin und der Kundin.

Die Autoren der Studie haben die Geschäftsmodelle der sechs betrachteten Plattformen zuerst aus der ökonomischen Betrachtung analysiert<sup>83</sup>. Es wurde vier unterschiedliche Geschäftsmodelle identifiziert:

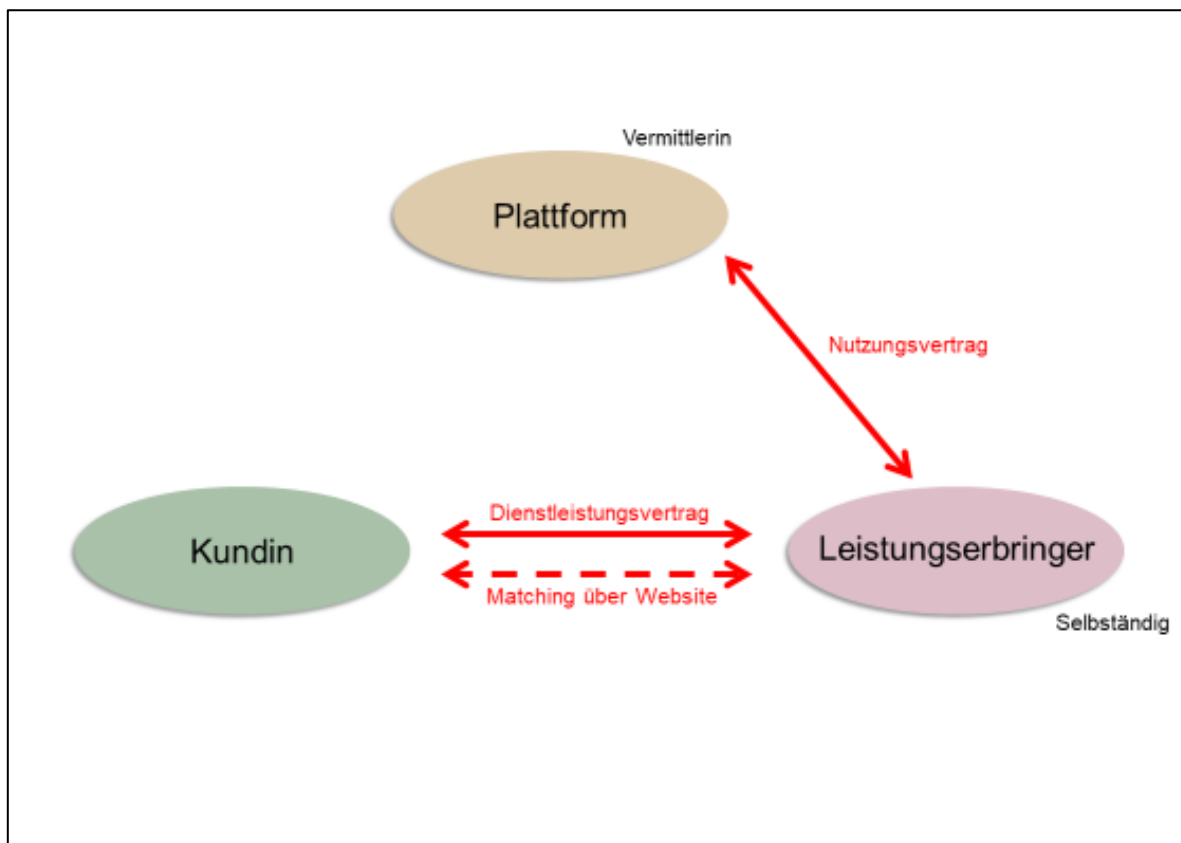
<sup>82</sup> Gemäss Ecoplan 2017 sind vor allem Plattformen mit lokaler Leistungserbringung für die Schweiz bezüglich Beschäftigung relevant. Plattformen mit globaler Online-Leistungserbringung agieren meistens zu Weltmarktlöhnen, die für Schweizer Arbeitnehmende in den häufigsten Fällen nicht attraktiv sind.

<sup>83</sup> Für den rechtlichen Teil vgl. Kap. 4.4



**Geschäftsmodell 1: Plattform als Vermittlerin, Leistungserbringer selbstständig.** In diesem Geschäftsmodell sieht sich die Plattform lediglich als Vermittlerin und der Leistungserbringer agiert selbstständig. Es entsteht ein Dienstleistungsvertrag zwischen der Leistungserbringerin und der Kundin. Zudem entsteht ein Nutzungsvertrag zwischen der Leistungserbringerin und der Plattform für die zur Verfügung gestellten elektronischen Dienstleistungen. Die Plattformen Uber, Mila und ATIZO 360° verstehen sich heute als Anwender dieses Geschäftsmodells<sup>84</sup>.

**Abbildung 1: Geschäftsmodell 1**

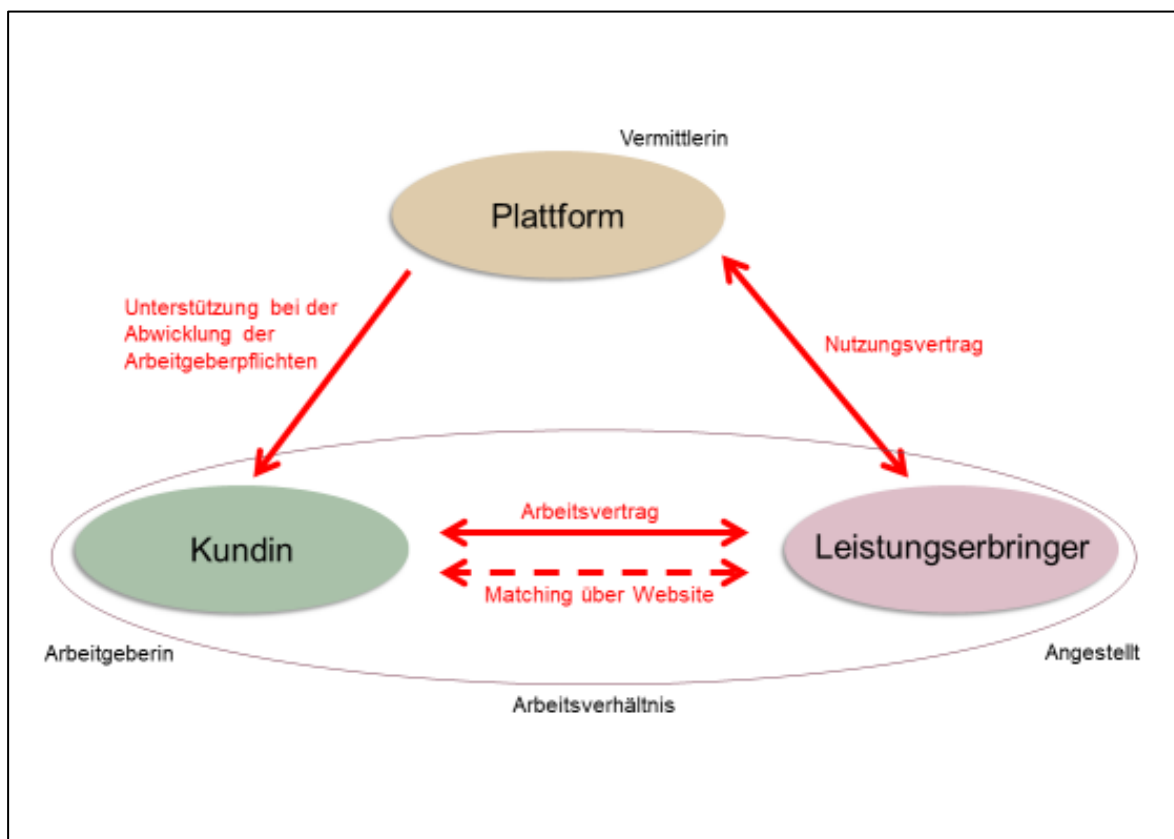


Quelle: Eigene Darstellung aus Ecoplan / Mösch Payot 2020

<sup>84</sup> Im Fall von Uber laufen momentan verschiedene Gerichtsverfahren, um festzustellen, ob die Fakten tatsächlich mit diesem Geschäftsmodell übereinstimmen. Gemäss den Entscheidungen der Sozialversicherungsbehörden (Suva, SVA Zürich) entspricht die Faktenlage dem Geschäftsmodell 3 (Plattform als Arbeitgeberin der leistungserbringenden Personen). Ein entsprechender Entscheid aus arbeitsrechtlicher Sicht wurde am 06.05.2019 erstinstanzlich von einem Lausanner Gericht gefällt und am 23.04.2020 vom Kantonsgericht des Kantons Waadt bestätigt (Cour d'appel civile; VD, [HC/2020/535](#)).

**Geschäftsmodell 2: Plattform als Vermittlerin, Leistungserbringer von der Kundin angestellt.**

Bei diesem Geschäftsmodell agiert die Plattform als Vermittlerin und benötigt eine Bewilligung. Der Leistungserbringer wird von der Kundin angestellt. Die Plattform unterstützt zudem bei Bedarf die Kundin bei der Abwicklung der Arbeitgeberpflichten. Batmaid versteht sich als Anwender dieses Geschäftsmodells<sup>85</sup>.

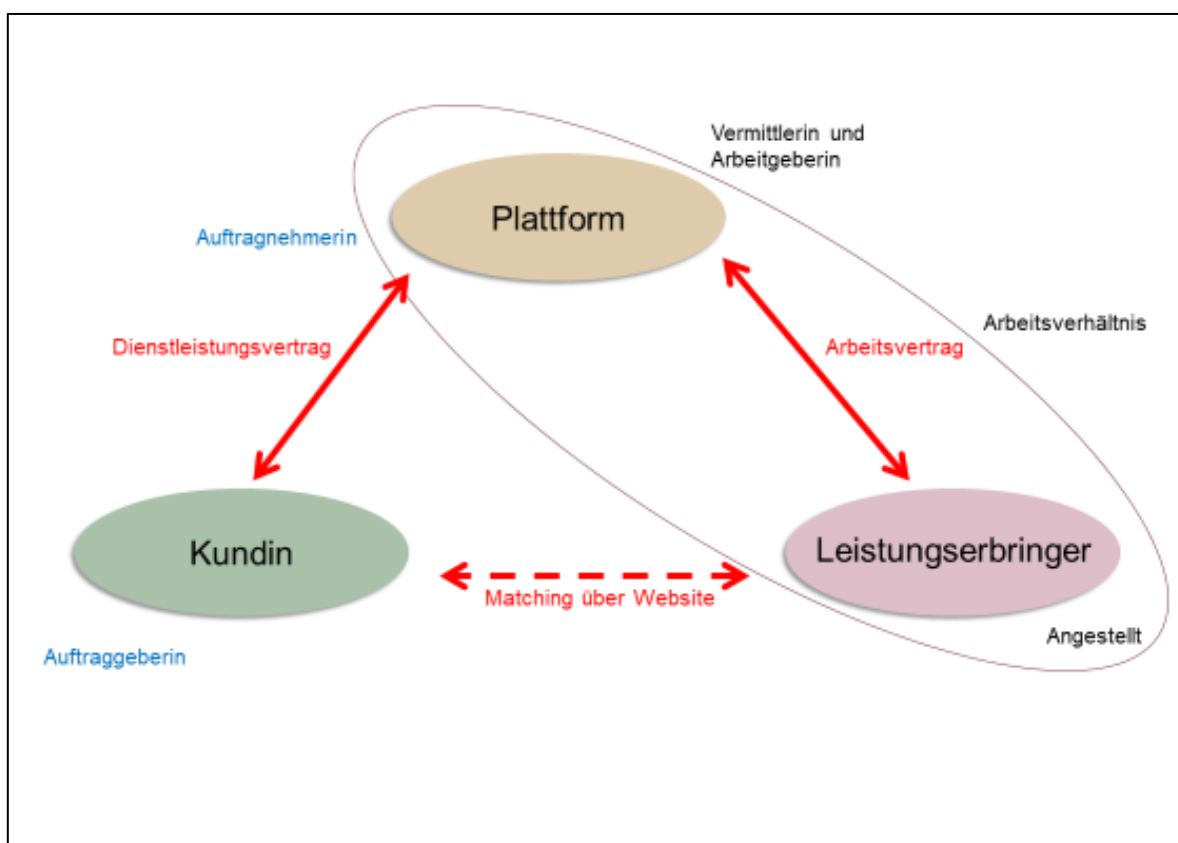
**Abbildung 2: Geschäftsmodell 2**

Quelle: Eigene Darstellung aus Ecoplan / Mösch Payot 2020

<sup>85</sup> Die Situation von Batmaid wird zur Zeit durch das SECO zusammen mit dem zuständigen Kanton VD überprüft, um festzustellen, ob das Geschäftsmodell nicht eher der Situation gemäss Geschäftsmodell 4 entspricht (Plattform als Personalverleiherin). In der Zwischenzeit hat die Plattform Batmaid zudem angekündigt, dass sie ab 2021 Arbeitgeberin für einen Teil ihrer Leistungserbringenden sein will.

**Geschäftsmodell 3: Plattform als Vermittlerin und Arbeitgeberin, Leistungserbringer von Plattform angestellt.** In diesem Geschäftsmodell tritt die Plattform als Arbeitgeberin des Leistungserbringers auf. Damit übernimmt die Plattform die sozialversicherungsrechtliche Absicherung des Leistungserbringers und meldet diesen entsprechend auch bei den Sozialversicherungen an. Es entsteht ein Arbeitsvertrag zwischen dem Leistungserbringer und der Plattform. Die Kundin ist Auftraggeberin, die Plattform Auftragnehmerin; entsprechend zahlt die Kundin der Plattform für die erbrachten Dienstleistungen. Die Plattform wiederum bezahlt den angestellten Leistungserbringer je nach Einsatz. Das Matching zwischen der Kundin und dem von der Plattform angestellten Leistungserbringer erfolgt über die Website. Dieses Geschäftsmodell wird von der Plattform Helping verwendet.

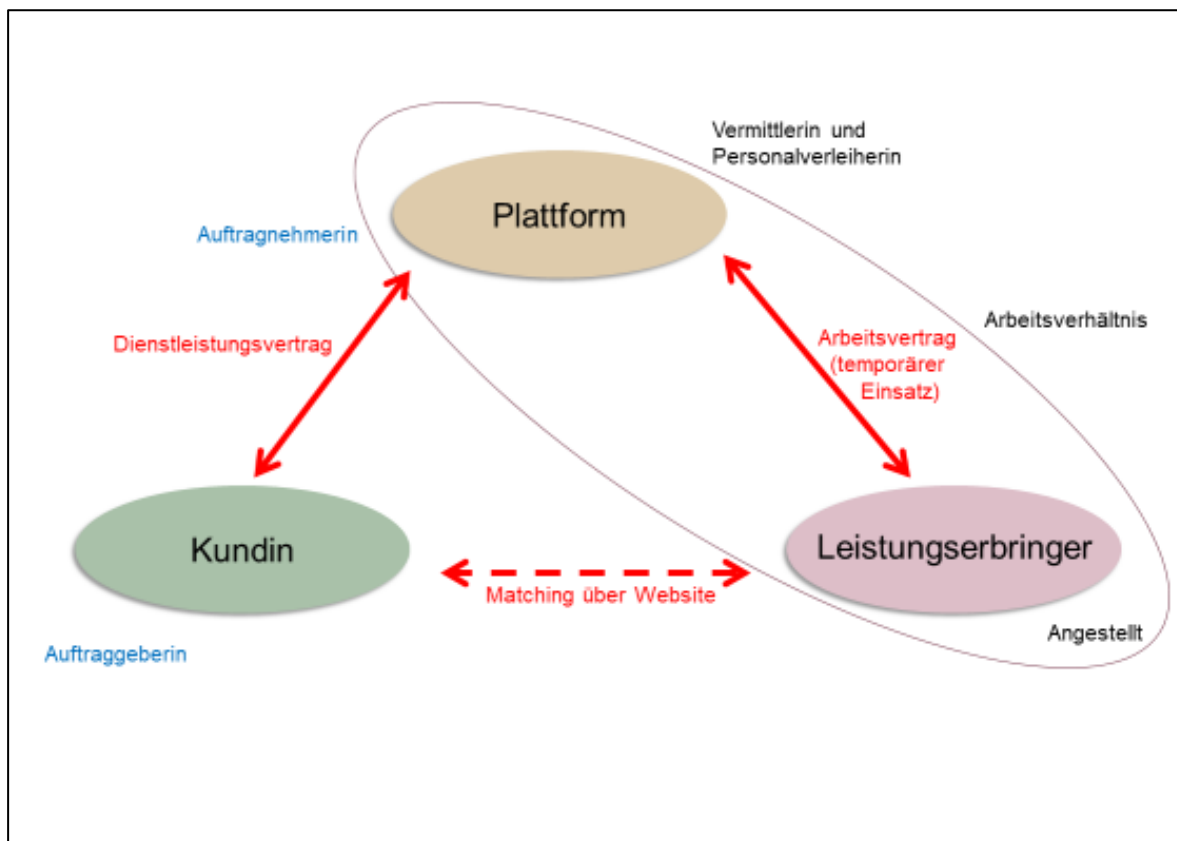
**Abbildung 3: Geschäftsmodell 3**



Quelle: Eigene Darstellung aus Ecoplan / Mösch Payot 2020

**Geschäftsmodell 4: Plattform als Vermittlerin und Personalverleiherin, Leistungserbringer von Plattform angestellt.** In diesem Geschäftsmodell tritt die Plattform als Arbeitgeberin des Leistungserbringers auf. Die Plattform gilt gemäss Art. 12 Abs. 1 AVG in Verbindung mit Art. 26 AVV als Verleiherin, da sie einen Arbeitnehmer einem Einsatzbetrieb überlässt, indem sie ihm Weisungsbefugnisse gegenüber dem Arbeitnehmer abtritt. Personalverleihbetriebe benötigen eine Bewilligung und unterstehen heute dem allgemeinverbindlichen GAV-Personalverleih. Dieses Geschäftsmodell wurde von Gigme angestrebt.

**Abbildung 4: Geschäftsmodell 4**



Quelle: Eigene Darstellung aus Ecoplan / Mösch Payot 2020

### 4.3 Die Merkmale der Arbeit bei den untersuchten Plattformen

Die Autoren der Studie haben die Arbeitsverhältnisse, die diese Plattformen generieren, auf Basis der Gespräche mit den Plattformen mit verschiedenen Kriterien strukturiert. Das Ergebnis widerspiegelt die Wahrnehmung der Plattformen.

Sämtlichen betrachteten Plattformen gemeinsam ist, dass sie fast ausschliesslich im Teilzeitbereich tätig sind. Vollzeittätigkeit ist zwar im Grundsatz bei einigen Plattformen möglich, die Plattfortmätigkeit ist aber gemäss den Plattformbetreibern in aller Regel eine ausgesprochene Teilzeittätigkeit.

Bei der Analyse der Plattfortmtätigkeiten zeigt sich weiter, dass sämtliche Plattformen keine Garantie hinsichtlich einer (bedeutsamen) Mindestauslastung übernehmen. Somit verbleibt bei allen Geschäftsmodellen das Auslastungsrisiko bei den leistungserbringenden Personen, unabhängig davon, ob sie vom Status her als Angestellte oder Selbstständige gelten. Das Risiko einer schwankenden Auslastung kann aus Sicht der Leistungserbringer dann reduziert werden, wenn eine parallele Tätigkeit auf mehreren Plattformen oder in einer Teilzeitanstellung ausserhalb der Plattformen ausgeübt wird.

Das übergeordnete Risiko, dass eine Plattform nicht die kritische Grösse erreicht, um die gewünschten Netzwerkeffekte zu erzielen und die erforderlichen Entwicklungs- und Marketing-Ausgaben einzuspielen, liegt hingegen bei den Plattformbetreibenden.

Hinsichtlich der Vorgaben bezüglich der Preissetzung bzw. der Leistungserbringung zeigen sich solche im Bereich der niedrigqualifizierten Tätigkeiten vergleichsweise häufiger. So machen die Plattformen Uber (mit Geschäftsmodell 1), Batmaid (mit Geschäftsmodell 2) und Helpling (mit Geschäftsmodell 3) Vorgaben hinsichtlich der Preissetzung und der Leistungserbringung bzw. setzen gewisse Qualitätsanforderungen<sup>86</sup>.

Ein relativ enges Monitoring der Qualitätsbewertung kennen fast alle Plattformen<sup>87</sup>. Es ermöglicht, dass die Hürden zur Aufnahme der Plattform-Arbeit niedrig gehalten werden können.

Bei keiner der Plattformen wurden Vorschriften, wonach die Leistungserbringer nicht parallel für konkurrierende Anbieter tätig sein dürfen (Exklusivitätsklausel), beobachtet<sup>88</sup>. Tatsächlich nehmen Plattfortmätigkeiten häufig die Funktion eines Nebenerwerbs ein, was auch dem Verständnis der Plattformen entspricht.

#### 4.4 Die sozialversicherungsrechtliche Einstufung der Plattfortmätigkeiten

Die Autoren der Studie haben Erwägungen zur sozialversicherungsrechtlichen Einstufung der Plattfortmätigkeiten angestellt. Sie betonen ausdrücklich, dass die Einstufung der Arbeitsverhältnisse immer fallweise zu betrachten ist, auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen.

Bei der Plattfortmarbeit, die typischerweise auf einem Dreiecksverhältnis basiert, erfordert die Einstufung der Arbeitsverhältnisse eine doppelte Prüfung. Einerseits ist die Rechtsbeziehung zwischen der Plattform und der leistungserbringenden Person zu prüfen und andererseits die Rechtsbeziehung zwischen der leistungserbringenden Person und dem Kunden. Eine Tätigkeit kann von der leistungserbringenden Person daher nur als selbstständige Tätigkeit abgerechnet werden, wenn beide Rechtsbeziehungen die Anforderungen für die Einstufung einer Tätigkeit als selbstständige Tätigkeit erfüllen.

Die Autoren der Studie haben diese doppelte Prüfung der Rechtsbeziehungen auf die Geschäftsmodelle der sechs untersuchten Plattformen angewandt und sich dabei auf die oben vorgestellte Analyse der Arbeitsverhältnisse gestützt.

Mit Blick auf die sozialversicherungsrechtliche Beurteilung lassen sich die untersuchten Geschäftsmodelle der Plattformen nach den folgenden drei Kategorien eruieren:

**Kategorie A: Geschäftsmodelle von Plattformen, welche den Leistungserbringenden Vorgaben für die Leistungserbringung auferlegen.** Je rigider die Ausführungsanweisungen, die Kontroll- und Rechenschaftspflicht, ein allfälliger Kontrahierungszwang oder Einschränkungen der Freiheit der Kundenauswahl und der Preisgestaltung sind, desto eher sind solche Erwerbstätigkeiten als unselbstständig, mit der Plattform als Arbeitgeberin, zu beurteilen.

**Kategorie B: Geschäftsmodelle von Plattformen, bei welchen Arbeitsverträge mit den Leistungserbringenden abgeschlossen werden.** In diesen Fällen ist der Erwerb auch im Sinne des Sozialversicherungsrechts grundsätzlich unselbstständig und wird über die Plattform abgerechnet. Umstritten kann die sozialversicherungsrechtliche Zuordnung bei dieser Kategorie sein, wenn die Plattform gemäss Geschäftsmodell zwar nur als Vermittlerin fungiert und ein Arbeitsvertrag zwischen Kundin und Leistungserbringenden abgeschlossen werden soll – gleichzeitig aber dann seitens der Plattform für die Kundinnen erhebliche typische Arbeitgeberfunktionen vertretungsweise übernommen werden (etwa die Auswahl der Dienstleistenden, das Abführen der Abgaben etc.). Gleiches gilt, wenn (ev. gleichzeitig) einschränkende Vorgaben für die Tätigkeit der Leistungserbringenden seitens der Plattform bestehen.

<sup>86</sup> Zwar gehen die Weisungen der Plattform und der Umfang der administrativen und der Kontrollfunktionen ziemlich weit, doch aus wirtschaftlicher Sicht unterscheidet sich das Geschäftsmodell 2 nicht mehr wirklich vom Geschäftsmodell 3. Der einzige Unterschied ist der Status der Plattform (einfache Vermittlerin oder Arbeitgeberin).

<sup>87</sup> Eine Bewertung der Leistung der Leistungserbringer durch ein in der Website oder App integriertes «Ratingssystem» ist ein typisches Merkmal der Plattfortmökonomie.

<sup>88</sup> Aufgrund juristischen Überlegungen bezüglich Qualifikation des Statuts und generell auch deshalb, weil sie tendenziell auch schwierig durchsetzbar sein dürften.

**Kategorie C: Geschäftsmodelle von Plattformen, welche keine Vorgaben für die Leistungserbringung vorsehen.** Unter diesen Voraussetzungen dürfte die Tätigkeit sozialversicherungsrechtlich in der Regel als selbstständige Erwerbstätigkeiten gelten, womit die Leistungserbringenden die entsprechenden Beiträge abzuführen haben. Vertragsrechtlich dürften meist Aufträge, und nicht Arbeitsverträge vorliegen. Als Unterkategorie ist denkbar, dass hier eine unselbstständige Tätigkeit zwischen der Leistungserbringerin und der Kundin vorliegt.

Die Plattformen, deren Rechtsbeziehungen am schwierigsten einzuordnen sind, gehören zur Kategorie A. Sobald das Kriterium der Investition bei der Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit keine zentrale Rolle mehr spielt, sind die von der Plattform für die Erbringung der Leistung herausgegebenen Anweisungen ausschlaggebend, um die Tätigkeit als unselbstständig oder selbstständig einzustufen. Die Schwierigkeit liegt in der Beurteilung des Abhängigkeitsgrades, der von den verschiedenen Vorschriften der Plattform vorgegeben wird. Das bisher in der Schweiz meist diskutierte Beispiel einer Plattform mit Vorgaben für die Leistungsbringung seitens der Plattform ist der Fahrdienst Uber. Über die Einordnung der Uber-Fahrdienste besteht in der Lehre Uneinigkeit<sup>89</sup>. Letztlich werden diesbezüglich die Gerichte entscheiden müssen<sup>90</sup>.

Die definitive Einstufung der Rechtsbeziehung, in der die leistungserbringende Person zur Plattform steht, ist erst nach einer vertieften Analyse des Nutzungsvertrags der Plattform möglich. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass dieser Vertrag rasch geändert werden kann.

#### 4.5 Merkmale der Beschäftigten der untersuchten Plattformen

Im Rahmen der Studie wurde eine Online-Befragung über die Kanäle der Plattformbetreibenden durchgeführt. Diese Erhebung liefert kein repräsentatives Ergebnis, da die Grundgesamtheit der Leistungserbringer in der Plattformökonomie nicht bekannt ist. Da zudem über zwei Drittel der 326 Antworten für Uber tätig sind, dürften einige der genannten Eigenschaften vor allem für das Taxigewerbe typisch sein. In diesem Sinne sind die Ergebnisse nicht direkt mit den Resultaten der SAKE und der COLLEEM-Umfrage vergleichbar, die in den Kapiteln 2.2.4 und 2.2.5 vorgestellt wurden.

Die wesentlichste Erkenntnis ist, dass auf Grund der Ergebnisse dieser Online-Erhebung kein typischer Leistungserbringer zu identifizieren ist. Die überwiegende Mehrheit der Leistungserbringer ist im erwerbsfähigen Alter. Der Anteil der 40- bis 64-jährigen ist höher als derjenige der 20- bis 39-jährigen Personen. Hinsichtlich der Bildung sind die Hochschulabsolventen untervertreten, die Personen mit nur einem obligatorischen Schulabschluss übervertreten<sup>91</sup>.

Bei den Gründen, weshalb die Befragten über eine Plattform tätig sind (es konnten mehrere Gründe angegeben werden), werden die flexiblen Arbeitszeiten am häufigsten genannt (zwei Drittel der Befragten), gefolgt vom einfachen Zugang zur Tätigkeit (ein Drittel) und der Flexibilität beim Arbeitsort (ein Drittel). 29 Prozent der Befragten antworteten, sie hätten keine feste Arbeit gefunden, und

<sup>89</sup> Vgl. etwa Rihm (2019), Vermittlungsplattformen sind keine Arbeitgeber, in: Jusletter 1. April 2019; Gächter/Meier (2018), Zur sozialversicherungsrechtlichen Qualifikation von Uber-Fahrern, in: Jusletter 3. September 2018; Riemer-Kafka (2018), Plattformarbeit oder andere Formen der Zusammenarbeit: Sind die Abgrenzungskriterien für selbstständige oder für unselbstständige Erwerbstätigkeit noch tauglich?, in: SZS 2018, S.588 f.; Riemer-Kafka/Studer (2017), Digitalisierung und Sozialversicherung, SZS 2017 m.w.H.; Kahil-Wolff (2017), Der AHV-rechtliche Beitragsstatus von in der Schweiz tätigen Uber-Fahrern, Gutachten zu Händen von Uber Switzerland GmbH, Lausanne, 13. März 2017; Pärli (2016), Gutachten «Arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Fragen bei Uber Taxifahrer/innen», Bern/Basel, 10. Juli 2016 ([www.unia.ch/uploads/tx\\_news/2016-08-29-Gutachten-Arbeitsrecht-Sozialversicherungsrecht-Uber-Taxifahrer-innen-Professor-Kurt-P%C3%A4rli.pdf](http://www.unia.ch/uploads/tx_news/2016-08-29-Gutachten-Arbeitsrecht-Sozialversicherungsrecht-Uber-Taxifahrer-innen-Professor-Kurt-P%C3%A4rli.pdf)); Pärli (2017), Das Einkommen von Uber-Fahrern im Lichte des Sozialversicherungsrechts, Jusletter 12. Juni 2017.

<sup>90</sup> Vgl. arbeitsrechtliches Urteil des Kantonsgerichts des Kantons Waadt vom 23.04.2020 (Cour d'appel civile, [HC/2020/535](https://www.courcantons.ch/decisions/HC/2020/535)).

<sup>91</sup> Diese Ergebnisse sind zweifellos darauf zurückzuführen, dass es sich bei den Befragten hauptsächlich um Fahrerinnen und Fahrer handelt; die COLLEEM-Umfrage kommt nicht zum selben Ergebnis (vgl. Kap. 2.3.5).

13 Prozent priesen die gute Entlohnung an. Diese Ergebnisse könnten darauf hindeuten, dass zumindest für einen Teil der Fahrerinnen und Fahrer die Plattformarbeit eher eine Wahl als ein Zwang darstellt, auch wenn das anhand der verfügbaren Informationen schwer zu messen und zu interpretieren bleibt.

Rund 70 % der Befragten haben gemeldet, dass sie mindestens seit einem Jahr in der Plattformökonomie arbeiten und knapp 45 % sogar seit mindestens zwei Jahren. Ohne weitere detaillierte Angaben sind diese Resultate nur schwer zu interpretieren. Die Tatsache, dass fast die Hälfte der Befragten diese Art der Tätigkeit seit über zwei Jahren ausübt, ist jedoch ein Indiz dafür, dass die Dauer, während der die Fahrerinnen und Fahrer über Plattformen arbeiten, eine gewisse Stabilität aufweist. Hinsichtlich des erzielten Lohneinkommens in der Plattformökonomie gibt je ein Drittel der Befragten an, dass sie 100 % ihres Einkommens über die Plattformtätigkeit bzw. 25 % und weniger über die Plattformtätigkeit erzielen. Allerdings ist bei den Personen, welche 100% ihres Einkommens über die Plattformökonomie erzielen, nicht klar, ob die Arbeitszeit einem Vollzeitäquivalent entspricht. 60 % der befragten Personen erzielen weniger als 3'000 Franken pro Monat über die Plattformtätigkeit.

Hinsichtlich Auslastung und Regelmässigkeit zeigt sich, dass die grosse Mehrzahl ihre Arbeitszeiten selbst bestimmen kann. Knapp die Hälfte der antwortenden Personen übt ihre Plattformtätigkeit täglich aus, ein weiteres Viertel wöchentlich. Unabhängig von der Häufigkeit sagen rund 85 % der befragten Personen, dass es grosse Schwankungen in der wöchentlich geleisteten Arbeitszeit über Online-Plattformen gibt.

#### **4.6 Flexibilisierungsbedarf aus Sicht der Plattformbetreiber**

Die Gespräche mit den Plattformbetreibern haben aufgezeigt, dass sich die Plattformbetreibenden einerseits Vereinfachungen im administrativen Bereich und andererseits eine – nur teilweise genauer definierte – flexiblere Handhabung des Sozialversicherungsrechts wünschen.

##### **Administrative Anpassungen**

Hinsichtlich der administrativen Anpassungen gab es seitens der Plattformbetreibenden eher vage Rückmeldungen, etwa zur besseren Schnittstellenbewirtschaftung. Verschiedentlich wurde darauf hingewiesen, dass es einfacher wäre, wenn die Plattform die Leistungserbringer bei den Sozialversicherungen anmelden und/oder die Sozialversicherungsabgaben der Selbstständigen direkt abrechnen könnte.

##### **Anpassungen im Sozialversicherungsrecht und im Arbeitsrecht**

Die Anpassungswünsche der Plattformen im Sozialversicherungsrecht und im Arbeitsrecht wurden nur sehr allgemein formuliert. Im Sozialversicherungsrecht beziehen sie sich unter anderem auf die Frage der Einteilung der Plattformtätigkeiten als selbstständig bzw. unselbstständig.

Verschiedentlich wurde der Verweis auf ausländische Regelungen gemacht, bei welchen nach Ansicht der Befragten mehr Spielraum hinsichtlich des Anwendungsbereichs des Arbeitsvertragsrechts und somit der entsprechenden arbeitsvertraglichen Schutzvorschriften bestehe, und zudem mehr Spielräume hinsichtlich der sozialversicherungsrechtlichen Einordnung vermutet werden<sup>92</sup>. In den Gesprächen mit den Plattformbetreibenden wird zudem klar, dass sie nicht genau abschätzen können, welches Paket an Leistungen sie den Leistungserbringern anbieten können, ohne als Arbeitgeber qualifiziert zu werden<sup>93</sup>. Diese Wahrnehmung stimmt mit der Feststellung

<sup>92</sup> Dabei ist zu beachten, dass Lösungsansätze in anderen Rechtsordnungen nicht unbesehen der jeweils spezifischen Bedingungen des landesrechtlichen Regimes beurteilt werden können.

<sup>93</sup> Aus diesem Grund zog es Batmaid vor, den leistungserbringenden Personen der Plattform, die bei den Kunden angestellt sind, keine Grundausbildung im Reinigungsbereich anzubieten. Mila bietet seinen selbstständigen Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern eine Ausbildung im IKT-Bereich an, die diese jedoch selbst bezahlen müssen. Aus denselben Gründen hütet sich Uber, den leistungserbringenden Personen seiner Schweizer Plattform Weiterbildungsmaßnahmen anzubieten, versichert die leistungserbringenden Personen aber seit Mai 2019 gegen gewisse Risiken, die während der Arbeit auftreten können.

überein, wonach jede Tätigkeit einer Einzelfallbeurteilung unterliegt und letztlich nur in der Gesamtbeurteilung entschieden werden kann, ob die Leistungserbringer selbstständigerwerbend sind oder nicht.

#### 4.7 Flexibilisierungsmöglichkeiten aus Sicht der Autoren der Studie

Auf Grund der Rückmeldungen der Plattformbetreiber, der Diskussion ausgewählter ausländischer Lösungen und der im Rahmen der Studie gemachten Überlegungen sehen die Autoren in einer synthetisierten Betrachtung folgenden Prüfungsbedarf.

##### Prüfung von administrativen Vereinfachungen

Es wäre sinnvoll zu prüfen,

- ob das vereinfachte Abrechnungsverfahren auf einen erweiterten Kreis von Akteuren angewendet werden soll<sup>94</sup>,
- und wie die Plattformen auch die sozialversicherungsrechtliche Abrechnung von Entgelten für selbstständige Tätigkeiten übernehmen könnten, ohne als Arbeitgeber qualifiziert zu werden.

##### Stossrichtungen für die Diskussion um sozialversicherungsrechtliche Reformen

Mit Blick auf die Ziele der Rechtssicherheit und -klarheit wäre zu prüfen,

- ob eine Legaldefinition des Entgeltes aus Plattformtätigkeiten generell oder für bestimmte abhängige Plattformtätigkeiten, dank einer entsprechenden Anpassung in der AHVV eingeführt werden soll.

Ebenfalls zu prüfen wäre mit Blick auf die Sicherung des Schutzniveaus für selbstständige Plattformleistungserbringende der folgende Ansatz:

- Möglichkeit oder Verpflichtung der Plattformbetreiber, selbstständigen Leistungserbringern im Bereich des Erwerbsausfalls bei Unfall und/oder Krankheit, bzw. bezüglich der beruflichen Vorsorge einen Versicherungsschutz zu gewähren, ohne dass damit alle übrigen Arbeitgeberpflichten übertragen werden.

Wünschenswert aus Sicht der Autoren wäre auch eine grundlegende Überprüfung der Verknüpfung des Sozialschutzes mit dem Status im Arbeitsvertragsrecht (Arbeitnehmerstellung) und im Sozialversicherungsrecht (unselbstständiger Erwerb) und der entsprechenden Abhängigkeiten. Die beiden zentralen weiterführenden Fragestellungen<sup>95</sup> sind dabei:

- Sollen aus sozialpolitischen Gründen gewisse Schutzvorschriften des Arbeitsvertragsrechts (Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit, Art. 324a OR) auch auf bestimmte Formen (abhängiger) selbstständiger Tätigkeiten ausgedehnt werden?
- Sollen und können der vertragliche und der sozialversicherungsrechtliche Status – in Analogie zu den Überlegungen in anderen europäischen Staaten – allenfalls klarer separiert werden oder sollten sie im Gegenteil eher konvergent werden? Dabei ist zu beachten, dass Lösungsansätze in anderen Rechtsordnungen nicht unbesehen der

<sup>94</sup> Für Löhne bis zum Grenzbetrag der beruflichen Vorsorge besteht die Möglichkeit eines vereinfachten Abrechnungsverfahrens, das zum Zweck der Vermeidung von Schwarzarbeit eingeführt worden ist. Dieses vereinfachte Verfahren ist allerdings Privaten vorbehalten und gilt nur, wenn die Gesamtlohnsumme nicht höher liegt als die zweifache maximale AHV-Jahresrente. Kapitalgesellschaften und Genossenschaften sind von dieser Möglichkeit ausgeschlossen (Vgl. Art. 2ff. BGSA; insb. Art. 2 Abs. 2 BGSA).

<sup>95</sup> Diese auch sozialpolitischen Fragen waren nicht Gegenstand der vorliegenden Studie, könnten sich im Hinblick für eine tatsächliche Flexibilisierung aber gemäss den Autoren als wichtig erweisen.



jeweils spezifischen Bedingungen des landesrechtlichen Regimes beurteilt werden können.

## 5 Handlungsfelder

### 5.1 Den rechtlichen Rahmen zum Beitragsstatut für die Sozialversicherungen flexibilisieren und klären

Kapitel 3 und 4 haben gezeigt, dass **das in der Schweiz bestehende System der sozialen Sicherheit ziemlich flexibel ist und bei den neuen Arbeitsformen eine gute Anpassungsfähigkeit aufweist**, nicht nur bei den Sozialversicherungen, sondern auch bei der sozialen Absicherung im Zusammenhang mit dem Arbeitsrecht.

Diese Flexibilität des rechtlichen Rahmens zeigt sich in vielerlei Hinsicht. Zu den wichtigsten Punkten gehört, dass die Selbstständigerwerbenden den Systemen der beruflichen Vorsorge und der Unfallversicherung nur freiwillig unterstellt sind<sup>96</sup>. Damit verfügen sie über einen grösseren individuellen Handlungsspielraum, um ihre Vorsorge auf die Entwicklung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit abzustimmen. Eine weitere wichtige Form dieser sozialversicherungsrechtlichen Flexibilität ist die differenzierte Behandlung von Erwerbstätigkeiten, je nachdem, ob sie im Haupt- oder im Nebenerwerb ausgeübt werden. Dank dieser Flexibilität kann sowohl sozialen Aspekten (kurzfristige Förderung von geringen Erwerbseinkommen ohne «Abschreckungseffekt» durch Sozialabgaben) als auch praktischen Aspekten (Vermeidung von unverhältnismässigem Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit allen Kleinsttätigkeiten) Rechnung getragen werden. Es gibt noch viele weitere Beispiele, die belegen, dass der Gesetzgeber in der Schweiz immer bestrebt war, einen möglichst flexiblen Gesetzesrahmen zu entwickeln<sup>97</sup>.

**Da der bestehende gesetzliche Rahmen der Sozialversicherungen nicht besonders starr ist, besteht in diesem Bereich momentan kein Handlungsbedarf.** Änderungen wären insbesondere auch deshalb ungünstig, weil das soziale System momentan mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert ist, um seine Finanzierung in einem von der Überalterung der Bevölkerung geprägten demografischen Umfeld zu sichern.

In Bezug auf die **Rechtssicherheit**<sup>98</sup> hingegen zeigen die vorliegenden Ergebnisse, die aus Interviews mit den Plattformbetreibern<sup>99</sup> in der Schweiz oder aus der Fachliteratur<sup>100</sup> stammen, **ein gewisses Optimierungspotenzial**. Dies betrifft in erster Linie die **Einstufung einer Erwerbstätigkeit als unselbstständige oder selbstständige Tätigkeit**.

Die Analyse des rechtlichen Rahmens und dessen Anwendung hat gezeigt, dass bei der Einstufung einer Tätigkeit der Vielfalt der Arbeitswelt Rechnung getragen wird und dass jeder Fall einzeln geprüft wird, gestützt auf die Tatsachen des jeweiligen Falls und eine Gesamtbeurteilung der Situation. Ein solches Vorgehen bietet sehr hohe Entscheidungsflexibilität, kann aber auch kostenintensiv sein. Diese Kosten resultieren aus der temporären Unsicherheit beim Erwerbsstatus der leistungserbringenden Personen einer Plattform und aus teilweise ziemlich langen Wartezeiten in Streitfällen, bevor die oberste Beschwerdeinstanz einen Entscheid fällt.<sup>101</sup> Da es beträchtliche

<sup>96</sup> Für einen Überblick über die historische Entwicklung der beruflichen Vorsorge vgl. Bundesrat 2020, Kap. 3.3.

<sup>97</sup> Ein typisches Beispiel dafür ist Artikel 3 BVG, der vorsieht, dass der Bundesrat Berufsgruppen von Selbstständigerwerbenden auf Antrag ihrer Berufsverbände allgemein oder für einzelne Risiken der obligatorischen Versicherung unterstellen kann. Diese vom Gesetzgeber vorgesehene Flexibilität wurde bisher noch nicht genutzt.

<sup>98</sup> Darunter sind die Klarheit der Gesetzesbestimmungen in Bezug auf das momentane Umfeld sowie die Kohärenz und die Vorhersehbarkeit der daraus resultierenden Gerichtsurteile zu verstehen.

<sup>99</sup> Vgl. Ecoplan / Mösch Payot 2020.

<sup>100</sup> Vgl. zum Beispiel: Pärli 2019.

<sup>101</sup> Diese Problematik im Zusammenhang mit dem Verfahren besteht in allen Rechtsbereichen, ist aber in der Plattformwirtschaft aktuell besonders gross wegen der sehr hohen Konkurrenz auf den

finanzielle Auswirkungen haben kann, wenn die Plattform später als Arbeitgeberin der leistungserbringenden Personen und nicht mehr als einfache Vermittlerin zwischen leistungserbringender Person und Kunde eingestuft wird, ist es **wichtig, dass die Entscheidungsverfahren der AHV-Durchführungsstellen (die gegenüber den anderen Sozialversicherungen eine Schlüsselrolle einnehmen) zum Erwerbsstatus möglichst transparent und schnell sind.**

Die Studie von Ecoplan zeigt, dass sich die verschiedenen Geschäftsmodelle der in der Schweiz aktiven Plattformen hauptsächlich durch die Rechtsbeziehungen unterscheiden, die sie mit ihren leistungserbringenden Personen und ihren Kunden eingegangen sind. Diese Heterogenität scheint eher aus strategischen Entscheidungen zu resultieren, die auf unterschiedliche Interpretationen der Plattformbetreiber in Bezug auf den Handlungsspielraum im Rahmen des Sozialversicherungsrechts und des Arbeitsrechts zurückzuführen sind, als aus Erwägungen der Wirtschaftlichkeit. Eine transparentere und sicherere Anwendung des bereits sehr flexiblen rechtlichen Rahmens würde den Wettbewerb zwischen den Unternehmen fördern (z. B. bei den Preisen und bei der Qualität der Leistungen dank technologischer Innovationen) und die Spekulationen der Unternehmen über das Niveau der sozialen Absicherung, das sie ihren leistungserbringenden Personen gemäss Gesetz und Rechtsprechung gewährleisten müssen, eindämmen.

Zusammengefasst zeigt die Analyse des gesetzlichen Rahmens und der Bedürfnisse der Unternehmen (Plattformen), dass sich **der Bedarf bei der Entwicklung des Sozialversicherungsrechts, das bereits relativ flexibel ist, vor allem auf anwendungsspezifische Aspekte bezieht.** Daher müssen Verbesserungen vor allem darauf abzielen, die Anwendung und Umsetzung des geltenden Rechts gegenüber den Anwendern klarzulegen und zu beschleunigen. Damit könnten gewisse Unsicherheiten, die definitionsgemäss die Investitionen beeinträchtigen, verringert werden, was auch als ein Beitrag an eine gut funktionierende Wirtschaft und zu einer gesunden Konkurrenz gesehen werden kann.

## 5.2 Soziale Absicherung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt gewährleisten

Aus der Prüfung des Sozialversicherungsrechts geht hervor, dass **das schweizerische System der sozialen Sicherheit der gesamten Bevölkerung eine ausreichende soziale Absicherung bietet.** Bei den Erwerbstätigen zeigt die Analyse, dass je nach Beschäftigungssituation Unterschiede bei der sozialen Absicherung bestehen: Die geltenden rechtlichen Bestimmungen können unterschiedlich angewendet werden, je nachdem, ob jemand einer unselbstständigen oder einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgeht, ob es sich um einen Haupt- oder einen Nebenerwerb handelt, ob es sich um eine einfache oder eine Mehrfachbeschäftigung handelt und ob durch die einzelne Erwerbstätigkeit oder durch alle beruflichen Tätigkeiten zusammen eine bestimmte Einkommensgrenze erreicht wird. **Somit braucht es immer eine umfassende Gesamtsicht, um beurteilen zu können, ob das aktuelle System den Erwerbstätigen und insbesondere den Plattformbeschäftigten eine ausreichende soziale Absicherung bietet. Ebenso braucht es diese Gesamtsicht für die Beurteilung, ob zur Verhinderung von prekären Situationen Massnahmen in diesem Bereich notwendig sind oder notwendig werden könnten.**

In der ersten Analyse geht es um die **Situation der Selbstständigerwerbenden.** Wie Kapitel 3 zeigt, verfügen Selbstständigerwerbende in der 1. Säule und bei den Familienzulagen<sup>102</sup> über die gleiche soziale Grundsicherung und auch bei den Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe<sup>103</sup> haben sie die gleichen Rechte wie Angestellte. Für die anderen Sozialversicherungszweige und das Arbeitsrecht gilt dies jedoch nicht. Hier kann sich die selbstständige Erwerbstätigkeit erheblich auf die soziale

---

potenziell sehr dynamischen Märkten, mit Unternehmen, die unterschiedliche Geschäftsmodelle aufweisen.

<sup>102</sup> Allerdings müssen die Selbstständigerwerbenden für die Familienzulagen Beiträge entrichten; im Gegensatz dazu werden die Familienzulagen für die Arbeitnehmenden vollständig von ihren Arbeitgebern finanziert.

<sup>103</sup> Ausserdem hängt in der Schweiz die Deckung in der Gesundheitsversorgung nicht vom Arbeitsmarkstatus ab.

Absicherung auswirken, insbesondere, wenn das Einkommen zum grössten Teil aus einer selbstständigen Erwerbstätigkeit stammt. Wie weiter oben gezeigt wurde, können sich Selbstständigerwerbende freiwillig gegen alle sozialen Risiken versichern, ausser bei der Arbeitslosenversicherung. Allerdings ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei den freiwilligen Versicherungen in der Praxis meist wenig attraktiv. Deshalb werden sie kaum in Anspruch genommen, vor allem, wenn das Einkommen aus der selbstständigen Erwerbstätigkeit weder hoch noch regelmässig ist, wie es bei Plattformbeschäftigten der Fall sein kann.

Die verfügbaren statistischen Daten zur Vorsorgesituation von Selbstständigerwerbenden zeigen, dass das Risiko von Vorsorgelücken höher ist, wenn die selbstständige Erwerbstätigkeit nicht aus freier Absicht und eher spät im Berufsleben aufgenommen wird. In dieser Hinsicht **besonders gefährdet sind Selbstständigerwerbende ohne Angestellte mit kleinen, schlecht bezahlten Aufträgen. Für die «traditionellen» Selbstständigerwerbenden<sup>104</sup> hingegen scheint keine Dringlichkeit oder Notwendigkeit spürbar zu sein, auch wenn die Situation bei der Beurteilung der Auswirkungen der Coronakrise neu beurteilt werden muss.** Aus wirtschaftlicher Sicht ist es sogar eher von Vorteil, nicht der obligatorischen beruflichen Vorsorge, Arbeitslosenversicherung und Unfallversicherung zu unterstehen: So kann der Geschäftsbetrieb in der Anfangsphase, die für das Überleben des Unternehmens absolut entscheidend ist, aufgenommen werden, ohne gleichzeitig hohe Sozialversicherungskosten zu stemmen. Ist die selbstständigerwerbende Person nicht bereits etwas älter, hat sie danach Zeit, ihre soziale Vorsorge durch das steigende Einkommen aufgrund des Betriebswachstums und durch die steuerlichen Anreize (freiwillige 2. Säule und Säule 3a) schrittweise aufzubauen. Zudem kann der Verkauf des Unternehmens bei Verlassen des Arbeitsmarktes eine wichtige Quelle für die Rentenfinanzierung darstellen.

Angesichts der Lücken in der Selbstvorsorge, die durch den Selbstständigenstatus entstehen können, und den finanziellen Lasten, die deren Schliessung durch die öffentliche Hand verursachen kann (z. B. wenn nach dem Altersrücktritt EL zur AHV ausgerichtet werden müssen), scheint es **sinnvoll, die obligatorische soziale Absicherung gewisser «Risikogruppen» von Selbstständigerwerbenden unter die Lupe zu nehmen.** Gemeint sind Personen, bei denen davon auszugehen ist, dass sie nicht in der Lage sein werden, eine ausreichende Selbstvorsorge aufzubauen.

Nicht nur mit Blick auf die Selbstständigerwerbenden ist eine an flexible Arbeitsformen angepasste soziale Absicherung von grosser Bedeutung. Auch wenn Selbstständigerwerbenden zumindest teilweise die gleiche soziale Absicherung gewährt würde, über die Unselbstständigerwerbende aktuell verfügen, könnte das Armutsrisiko nicht vollständig beseitigt werden. Verschiedene Analysen zeigen, dass für den Aufbau einer angemessenen Altersvorsorge nicht ausschlaggebend ist, ob die 2. Säule obligatorisch oder freiwillig ist (je nachdem, ob es sich um eine selbstständige oder eine unselbstständige Erwerbstätigkeit handelt). Ein weiterer entscheidender Faktor ist, dass während des Erwerbslebens ein ausreichendes Einkommen erzielt wird, um in eine Selbstvorsorge investieren zu können, die diesen Namen auch verdient. **Wird über einen längeren Zeitraum hinweg ein tiefes Einkommen erzielt, ist das Risiko von Lücken in der Altersvorsorge hoch – unabhängig vom Erwerbsstatus.** Bei Unselbstständigerwerbenden reichen auch mehrere gleichzeitige Arbeitsverhältnisse im Tieflohnbereich nicht aus, um das Risiko von Vorsorgelücken zu verhindern, wenn die Eintrittsschwelle der 2. Säule bei keiner der Beschäftigungen erreicht wird. Somit muss auch der Faktor **Einkommen in die Überlegungen zum Handlungsbedarf einfließen** und es gilt, gegebenenfalls einige Aspekte im Zusammenhang mit dem versicherten Einkommen der 2. Säule zu korrigieren (Eintrittsschwelle, Berechnung des Koordinationsabzugs, insbesondere bei Erwerbstätigkeit im Dienste mehrerer Arbeitgeber)<sup>105</sup>.

Empirischen Untersuchungen zufolge besteht ein weiteres erhebliches Risiko für Vorsorgelücken, wenn sich Arbeitnehmende, die ein angemessenes Einkommen erzielt haben, **selbstständig**

<sup>104</sup> Freiberuflich tätige Berufsgruppen (Ärzt/innen, Anwalt/innen, Architekt/innen, Finanzberater/innen usw.), Landwirtinnen und Landwirte sowie Handwerkerinnen und Handwerker. Diese Berufsgruppen haben gemeinsam, dass sie alle trotz ihrer unterschiedlichen Einkommen in der Regel während der gesamten selbstständigen Erwerbstätigkeit ins eigene Unternehmen investieren, um es weiterzuentwickeln und Gewinn zu erzielen.

<sup>105</sup> Am 25.11.2020 wurde die Botschaft zur Reform der beruflichen Vorsorge (BVG 21) vom Bundesrat verabschiedet. Darin wird vorgeschlagen, den Koordinationsabzug zu halbieren.

**machen und dafür ihr Guthaben der 2. Säule einsetzen, das nach geltendem Recht nur vollständig vorbezogen werden kann.** Dieser Vorbezug des Altersguthabens kann je nach Fall zu grossen Lücken in der Altersvorsorge und einer raschen Inanspruchnahme von EL zur AHV führen. Obwohl derzeit nur wenige Personen ihr Guthaben der 2. Säule für die Unternehmensgründung einsetzen (rund jede fünfzehnte neue selbstständigerwerbende Person nutzt diese Möglichkeit), **darf die Auswirkung eines solchen Vorbezugs auf die künftige Vorsorge der Betroffenen nicht unterschätzt werden.**

In einer Welt, in der die Erwerbsbiografien immer heterogener werden und Arbeitnehmende häufig ihren Sozialversicherungsstatus wechseln, **müsste diese BVG-Bestimmung mit all ihren Vor- und Nachteilen Gegenstand einer eingehenden politischen Diskussion sein.**

Bei all diesen Überlegungen zu den Lücken in der sozialen Absicherung, von denen die Selbstständigerwerbenden, aber auch ganz allgemein alle Arbeitnehmenden mit niedrigem Einkommen (ob selbstständig- oder unselbstständigerwerbend) betroffen sind, darf nicht vergessen gehen, dass es sich gerade bei Plattformbeschäftigungen um **Nebenbeschäftigungen** handeln kann, die parallel zu einer Haupterwerbstätigkeit (bei der eine gute soziale Absicherung bestehen kann) ausgeübt werden. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass es sich um befristete Arbeitseinsätze von Studierenden, Pensionierten oder von Personen auf der Suche nach einer stabileren Anstellung handeln kann.<sup>106</sup> **Solche Kleinjobs, die teilweise oder ganz von Sozialversicherungsbeiträgen befreit sind, können in ihrer aktuellen Form also durchaus nützlich sein.** Sie ermöglichen es betroffenen Personen, ihre wirtschaftliche Situation flexibel zu verbessern. Ausserdem erleichtern sie den Verbleib im oder die Eingliederung von Personen, die sich in einer schwierigen Situation oder einem beruflichen Übergang befinden, in den Arbeitsmarkt. Indem die finanzielle Unabhängigkeit von Personen gestärkt wird, die andernfalls auf IV-, ALV-, Sozialhilfe- oder Ergänzungsleistungen zur AHV und IV angewiesen sein könnten, können flexible Arbeitsformen wie die Plattformbeschäftigung zu einer zumindest vorübergehenden Kostenminderung für diese Sozialversicherungen und die Sozialhilfe beitragen.

**Der Handlungsbedarf, um den Sozialversicherungsschutz bei solchen Stellen zu erhöhen, die temporär oder als Nebentätigkeit zu einer Haupttätigkeit ausgeübt werden, ist gering.** In Bezug auf die Sonderbehandlung, die im Sozialversicherungsrecht für Nebenbeschäftigungen gilt, besteht somit kein spezieller Handlungsbedarf (in diesem Bereich geht es grundsätzlich um kleine Einkommen). Man könnte sich allenfalls die Einführung einer Versicherungspflicht überlegen, wenn mit dem Nebenerwerb die Eintrittsschwelle der 2. Säule überschritten wird. So könnte verhindert werden, dass es bei gewissen Konstellationen zu unerwünschten Vorsorgelücken kommt.

### 5.3 Administrativen Aufwand der Sozialversicherungen reduzieren und ihr finanzielles Gleichgewicht sicherstellen

Aufgrund der grossen Zahl der unterschiedlichen Versicherungen sowie der Komplexität des Sozialversicherungsrechts mit den zahlreichen Sonderregelungen, Ausnahmebestimmungen und den unterschiedlichen zu berücksichtigenden Eintrittsschwellen kann für neue Kleinunternehmen der digitalen Wirtschaft ein relativ hoher administrativer Aufwand entstehen. Solche Startups verfügen in der Regel nicht über die Kompetenzen und die Infrastruktur grösserer Unternehmen für einen effizienten Umgang mit Verwaltungsaufgaben.

Für die im Rahmen dieses Berichts befragten Plattformbetreibenden stellt die **Vereinfachung der Verwaltungsabläufe eine prioritäre Massnahme im Bereich der Sozialversicherungen** dar. Insgesamt sind die vorgebrachten Forderungen jedoch allgemeiner Natur (so sollen die neuen Technologien intensiver genutzt werden, um die Abläufe mit den Durchführungsstellen der Sozialversicherungen zu erleichtern). Die spezifischeren Vorschläge sind dagegen nur schwer von den Forderungen im Bereich der Rechtsanwendung abzugrenzen: Beispielsweise klagen die Plattformbetreibenden über administrative Hürden bei Streitigkeiten mit den Behörden, wenn es um

<sup>106</sup> Aktuell liegen noch keine Statistiken vor, um das Profil von Plattformbeschäftigten präzise zu definieren, weder für die Schweiz noch fürs Ausland; vgl. Kapitel 2.

die Beurteilung der vertraglichen Beziehungen zwischen einer Plattform und ihren Anbietern oder Kunden geht. Solche Probleme sind jedoch rechtlicher Natur.

Die Überprüfung des rechtlichen Rahmens der Sozialversicherungen hat aufgezeigt, dass auch im Bereich der Familienzulagen administrative Erleichterungen möglich sind. Die aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen werden sich noch verstärken und Probleme bei der Durchführung zur Folge haben (vgl. 3.3.8). Diese könnten jedoch nur bei einer vollständigen Überarbeitung des Systems gelöst werden, was aber momentan nicht zur Debatte steht<sup>107</sup>.

Seit einigen Jahren optimieren die Behörden laufend die Informatiktools, die den Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, um ihre Pflicht gegenüber den Sozialversicherungen zu erfüllen. Diese Bestrebungen müssten künftig noch intensiviert werden<sup>108</sup>. Damit könnten die Abläufe beschleunigt und der administrative Aufwand bei Unternehmen und Durchführungsstellen gesenkt werden. Diese Verbesserungen für die Benutzer sind zu begrüßen, auch wenn das effektive Sparpotenzial gemessen an den gesamten Sozialausgaben der Schweiz beschränkt ist.

Hinsichtlich der Finanzierung der Sozialversicherungen kann angenommen werden, dass **die neuen flexiblen Arbeitsformen im Moment keine spürbare Wirkung auf das finanzielle Gleichgewicht haben**<sup>109</sup>.

Auch wenn die Finanzierung der Sozialversicherungen aus Sicht der digitalen Wirtschaft kurzfristig keine besonderen Massnahmen erfordert, darf **die Überwachung der Konsequenzen eines möglichen Aufschwungs der flexiblen Arbeitsformen für die Finanzierung der sozialen Sicherheit** in den nächsten Jahren nicht vernachlässigt werden. Einnahmeseitig sind die besonderen Bedingungen, die für Selbstständigerwerbende bei den Beitragssätzen in der 1. Säule gelten, als Hauptgrund anzuführen. Auf der Ausgabenseite könnten die finanziellen Auswirkungen allfälliger Lücken in der sozialen Vorsorge bei Plattformbeschäftigten, die dauerhaft nur geringe Einkommen erzielen, den Bezug von über die Steuern finanzierten EL- und Sozialhilfeleistungen ansteigen lassen.

## 6 Optionen

In diesem Kapitel werden verschiedene Optionen und Lösungsansätze analysiert, inwieweit sie einerseits spezifischen Problemen der Plattformwirtschaft gerecht werden und damit innovative Geschäftsmodelle erleichtert werden könnten, andererseits aber der soziale Schutz erhalten bleibt und eine Prekarisierung verhindert wird.

Für diese Analyse wurden die verschiedenen Optionen je nach ihrem Zweck in drei Gruppen unterteilt:

1. Optionen zum Erwerbsstatus (angestellt oder selbstständigerwerbend)
2. Optionen zur Senkung der Prekaritätsrisiken sowie zur Verbesserung der sozialen Absicherung für (Plattform-)Beschäftigte mit niedrigem Einkommen
3. Optionen zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe und zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Unternehmen

Die drei Optionengruppen können unabhängig voneinander behandelt werden. In der ersten Gruppe, die sich mit der Frage des Status befasst, handelt es sich um Exklusivoptionen, d. h. sie können nicht gleichzeitig umgesetzt werden: Wenn eine Option umgesetzt wird, schliesst dies alle anderen Optionen aus. In den beiden anderen Gruppen ist dies nicht der Fall. Dort könnten alle Optionen für eine künftige Umsetzung berücksichtigt werden.

<sup>107</sup> Vgl. auch IWSB 2017.

<sup>108</sup> Als Beispiel kann die zentrale Plattform ALPS (Applicable Legislation Portal Switzerland) im Zusammenhang mit Fragen zur Versicherungspflicht angeführt werden, die das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) den Arbeitgebern und den Selbstständigerwerbenden zur Verfügung stellt. Oder AHVeasy: Plattform der Ausgleichskassen für Arbeitgeber zur Erledigung der Sozialversicherungsgeschäfte (Familienzulagen, Lohndeklaration usw.).

<sup>109</sup> Vgl. die Details in Kap. 3.5.

## 6.1 Optionen zum Erwerbsstatus

Hintergrund für die im Folgenden diskutierten Vorschläge bildet die Unterscheidung zwischen Selbstständigerwerbenden und Unselbstständigerwerbenden. Auf dieser Unterscheidung basiert die Anknüpfung an einzelne Sozialversicherungen, ebenso wie die Höhe der geschuldeten Beiträge und der Sozialversicherungsleistungen sowie die unterschiedliche Behandlung im Arbeitsrecht. Auch im Steuerrecht wird – mit entsprechend unterschiedlichen Rechtsfolgen bei der Besteuerung – zwischen Selbstständigerwerbenden und Unselbstständigerwerbenden unterschieden.

Die sozialversicherungsrechtliche Abgrenzung wird von den zuständigen Sozialversicherungsbehörden oder den zuständigen Gerichtsbehörden aufgrund vorgegebener gesetzlicher Kriterien und der darauf basierenden Rechtsprechung vorgenommen, wobei diese sich auf objektive wirtschaftliche Gegebenheiten stützt und der Wille der Parteien nicht als massgebend betrachtet wird.<sup>110</sup> Die im folgenden dargelegten Optionen möchten das sozialversicherungsrechtliche Abgrenzungsverfahren in unterschiedlicher Hinsicht ändern oder verkürzen und die anwendbaren Kriterien für den sozialversicherungsrechtlichen Statusentscheid vereinfachen. Die Vorschläge basieren auf öffentlich geführten Diskussionen und teilweise auf konkreten parlamentarischen Vorstössen.

### 6.1.1 Freie Wahl des Erwerbsstatus

#### 6.1.1.1 Beschreibung des Vorschlags

Der Grundgedanke dieser Option<sup>111</sup> besteht darin, dass das Unternehmen oder der Erwerbstätige die Wahl des Status unter gewissen Voraussetzungen selber vornehmen können. Im Regelfall dürfte dies darauf hinauslaufen, dass sich der Erwerbstätige als Selbstständigerwerbender bei der Ausgleichskasse anmeldet. Dieser Status hätte sowohl gegenüber den Sozialversicherungen wie auch den anderen Vertragsparteien Bestand, ohne dass diese sich dazu äussern können (sog. «opt-in»). Dazu bedürfte es klarer Kriterien für die Ausübung der Wahlfreiheit und die Wahlfreiheit wäre auf Verhältnisse zu beschränken, die in einem «Grenzbereich» liegen, da sie sowohl Merkmale der selbstständigen wie auch der unselbstständigen Erwerbstätigkeit aufweisen. Um zu gewährleisten, dass die Wahl der Selbstständigkeit nicht zu einer Schlechterstellung bzw. zur Überwälzung von Sozialkosten auf die Allgemeinheit führen würde, könnte die Wahlfreiheit – so gewisse Vorschläge – gleichzeitig auch Massnahmen zur Erhaltung der sozialen Absicherung beinhalten<sup>112</sup>.

#### 6.1.1.2 Vorteile

Mit der Wahlfreiheit soll primär für den Erwerbstätigen eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der Feststellung des Erwerbsstatus in den Sozialversicherungen ermöglicht werden, indem diese ausschliesslich vom Willen (des Erwerbstätigen) abhängig wäre. Unabhängig von den konkreten wirtschaftlichen Verhältnissen könnte die erwerbstätige Person ihren Status für jedes Erwerbsverhältnis als selbstständig deklarieren, um so allfällige Chancen auf dem Arbeitsmarkt wahrzunehmen, ohne dass damit eine vertiefte Prüfung oder eine Umqualifizierung der Erwerbstätigkeit durch die Sozialversicherungsbehörden verbunden wäre. Damit läge rasch eine erste Qualifizierung des Status vor, ohne dass ein Entscheid der Behörden abgewartet werden müsste.

Insofern wäre die Wahlfreiheit eine Erleichterung auch für die Betreiber von Plattformen und sie wäre in der Durchführung einfach.

Langwierige Verfahren, die auf unterschiedlichen Einschätzungen des Status der Erwerbstätigen zwischen dem Unternehmen und den Durchführungsstellen beruhen – wie z.B. aktuell bei Uber – sind für alle Beteiligten eine Belastung. Sie können bei den Unternehmen wie auch den betroffenen Erwerbstätigen, die bei einer Plattform beschäftigt sind, zu teils ungewissen finanziellen Auswirkungen

<sup>110</sup> Zur weitgehend harmonisierten Statusbeurteilung zwischen Steuerrecht und Sozialversicherungsrecht vgl. Ausführungen in 3.4.6.1

<sup>111</sup> Vgl. Bundesrat 2017b, S.65.

<sup>112</sup> Uber bietet seinen Fahrern, welche das Unternehmen als Selbstständigerwerbende betrachtet, seit kurzer Zeit eine rudimentäre Unfallversicherung auf freiwilliger Basis an.

führen, indem sie bei betroffenen Personen oder den Plattformen Beitragsnachforderungen auslösen. Die Wahlfreiheit würde diesbezüglich schon vorab Klarheit schaffen.

Für Personen, welche lediglich eine Nebenerwerbstätigkeit ausüben möchten, könnte die Wahlfreiheit bis zu einem gewissen Grad dazu beitragen, Erwerbsmöglichkeiten zu finden.

### **6.1.1.3 Nachteile**

Die Einführung eines Modells mit Wahlfreiheit wäre für viele Erwerbstätige keine adäquate Form der Flexibilisierung, vor allem da Plattformbetreiber und Leistungserbringer in wirtschaftlicher Hinsicht meist nicht gleich lange Spiesse haben. Die Ausübung einer Tätigkeit für die Plattform könnte in diesen Fällen von der stärkeren Partei, welche in aller Regel der Plattformbetreiber sein dürfte, an die Voraussetzung geknüpft werden, dass der Leistungserbringer sich für eine Qualifikation als selbstständig Erwerbender entscheidet. Eine echte Wahlfreiheit bestünde unter diesen Bedingungen nicht. Dieses Modell würde für den Leistungserbringer in solchen Fällen zu einem schlechteren Versicherungsschutz führen. Er würde auch ein Prekarisierungsrisiko eingehen.

Da der Plattformbetreiber in solchen Fällen keine Verantwortung für die Erfüllung der Pflichten des Selbstständigerwerbenden gegenüber den Sozialversicherungen hätte, bestünde weiter das Risiko, dass die gesetzlich vorgesehenen Beiträge und Abgaben gerade von Selbstständigerwerbenden mit tiefen Einkommen nicht bezahlt werden. Das Modell könnte daher die Schwarzarbeit fördern.

Um die genannten Nachteile einzuschränken, müsste die Wahlfreiheit an bestimmte Bedingungen geknüpft werden. So könnte die Wahlfreiheit des Status zum Beispiel nur für Tätigkeiten zugelassen werden, die sowohl Merkmale der unselbstständigen wie auch der selbstständigen Erwerbstätigkeit aufweisen (wie offenbar manche Plattformarbeiten) und mit denen gleichzeitig ein bestimmtes Schwelleneinkommen nicht unterschritten wird. Mit diesen Einschränkungen liesse sich das Ziel der Schaffung von rascheren und «eindeutigeren» Entscheiden zwecks Minimierung einer allfälligen Rechtsunsicherheit jedoch kaum erreichen. Die heutigen Auseinandersetzungen bezüglich der Statusfrage würden einfach auf die Frage verschoben, ob die Voraussetzungen für die Wahlfreiheit erfüllt sind. Zudem wäre es auch gesetzgeberisch äusserst schwierig, in generell-abstrakter Form zu definieren, in welchen Fällen diese Wahlfreiheit zugelassen werden sollte.

Ein weiterer gewichtiger Nachteil des Vorschlags der Wahlfreiheit besteht in der zu erwartenden Konkurrenzverzerrung auf dem Arbeitsmarkt. Um im freien Wettbewerb bestehen zu können, müssen die Unternehmen konkurrenzfähige Preise anbieten. Unternehmen, welche nur mit Selbstständigerwerbenden produzieren oder Dienstleistungen anbieten, hätten einen bedeutenden komparativen Vorteil gegenüber Konkurrenten, welche für ihre Arbeitnehmenden Sozialversicherungsbeiträge bezahlen. Diese Unternehmen würden riskieren, mittelfristig aus dem Markt gedrängt zu werden. Um das zu vermeiden, würde sich der Druck der Unternehmen auf die Arbeitnehmenden verstärken, einem Selbstständigenstatus zuzustimmen<sup>113</sup>.

Um das Risiko der Prekarisierung zu mildern, wird vorgeschlagen, gleichzeitig – noch zu definierende – Massnahmen zur Erhaltung der sozialen Absicherung zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass die Wahl für eine Selbstständigkeit nicht zu einer Schlechterstellung bzw. zur Überwälzung von Sozialkosten auf die Allgemeinheit führen würde. Um dies sicherzustellen, müssten für bestimmte Kategorien von Selbstständigerwerbenden neue Versicherungsobligatorien geschaffen werden (vgl. unten 6.2).

Um sicherzustellen, dass die Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden, bedürfte es zusätzlicher administrativer Kontrollen. Denkbar wäre allenfalls, die Unternehmen, welche «opt-in»-Selbstständigerwerbende beschäftigen – hier stehen insbesondere Plattformbetreiber im Fokus –, für die Unterstellung sowie die Anschlusskontrolle an die obligatorischen Sozialversicherungen in die Verantwortung zu nehmen. Dies etwa dadurch, dass der Zugang bzw. die Inanspruchnahme der Plattform durch den Leistungserbringer von der Anmeldung bei der zuständigen Ausgleichskasse abhängig gemacht wird.

---

<sup>113</sup> Entweder durch Wahl des Status durch die erwerbstätige Person oder durch eine Parteivereinbarung gemäss Vorschlag in Kapitel 6.1.2

Ein jederzeitiges selbstständiges Wahlrecht stünde auch im Widerspruch zum Gleichbehandlungsgebot. Der Wahlberechtigte könnte sich je nach Konstellation für einen anderen Status entscheiden. Je nach Fall und je nach getätigter Wahl (trotz allenfalls gleicher Erwerbssituation) hätte eine identische Tätigkeit dann unterschiedliche sozialversicherungsrechtliche Auswirkungen. Neben der schwierigen Handhabung für die Durchführungsstellen und den damit zusammenhängenden Beurteilungs- und Abgrenzungsfragen stellte sich damit grundsätzlich die Frage nach der rechtsgleichen Behandlung von gleichen Tätigkeiten.

Die Wahlfreiheit widerspräche auch dem heute geltenden Grundsatz einer möglichst einheitlichen Betrachtungsweise der Statusqualifikation im Verhältnis zum Steuerbereich (vgl. 3.4.6.1 und 6.1). Bei einer nicht an die tatsächlichen Gegebenheiten anknüpfenden Statuswahl im Bereich der Sozialversicherungen müsste der Wahlberechtigte regelmässig mit einer abweichenden steuerrechtlichen Qualifikation und den daraus resultierenden Rechts- und Praxisfragen im Steuerverfahren rechnen<sup>114</sup>.

Eine Wahlfreiheit würde auch die Möglichkeit einschliessen, dass der *Arbeitnehmerstatus* gewählt wird. Dass sich eine erwerbstätige Person – gegen den Willen des betroffenen Unternehmens – als unselbstständigerwerbend erklärt, dürfte jedoch nur selten der Fall sein. Da eine solche Wahl das Unternehmen unter anderem sozialversicherungsrechtlich als Arbeitgeber verpflichten und das Unternehmen damit auch beitragspflichtig würde, käme in solchen Situationen wohl gar kein Arbeitsverhältnis zu Stande oder das bestehende würde vom Unternehmen aufgelöst.

Schliesslich ist festzuhalten, dass individuell getätigte Statusentscheide mit einem Versicherungsobligatorium, welches wesentlich vom Erwerbsstatus abhängt, nicht vereinbar ist. Die selbstständige Wahl ebenso wie die im folgenden Kapitel beschriebene Parteivereinbarung, die nicht notwendigerweise an tatsächliche Gegebenheiten anknüpfen, untergraben möglicherweise die von der Verfassung und von verschiedenen Rechtsgebieten vorgegebenen Schutzfunktionen, welche mit der Stellung als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin verbunden ist<sup>115</sup>.

## 6.1.2 Parteivereinbarung

### 6.1.2.1 Beschreibung des Vorschlags

In der aktuell geführten öffentlichen Debatte zur Abgrenzungsproblematik<sup>116</sup> wird darauf hingewiesen, dass bei der Qualifikation der Erwerbstätigkeit die eigentliche Absicht der Beteiligten bzw. der Parteiwille kaum oder gar nicht berücksichtigt wird. Die Rechtsprechung betont konsequent, dass einzig auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten abzustellen ist. Gleichzeitig hält sie fest, dass die zivilrechtlichen Verhältnisse resp. die subjektiven Vorstellungen und Vereinbarungen der Parteien in diesem Zusammenhang grundsätzlich keine Rolle spielen, dass sie aber allenfalls gewisse Anhaltspunkte für die AHV-rechtliche Qualifikation des Arbeitsverhältnisses liefern können, ohne jedoch dafür entscheidend zu sein<sup>117</sup>. In der heutigen Praxis ist die Absicht der beiden Vertragspartner somit kein wesentliches Kriterium bei der Beurteilung, ob jemand unselbstständig oder selbstständig ist. Deshalb wird moniert, dies sei insbesondere in jenen Konstellationen potenziell

<sup>114</sup> Die vom Leistungserbringer als sozialversicherungsrechtlich Selbständigerwerbender bezahlten AHV-Arbeitgeberbeiträge, welche beim (steuerrechtlich) Selbständigerwerbenden als geschäftsmässig begründete Kosten abziehbar sind, könnten bei einer steuerrechtlichen Qualifikation als Unselbständigerwerbender nicht ohne Weiteres von den Einkünften abgezogen werden (vgl. 3.4.5.2).

<sup>115</sup> Vgl. Art 113 und 114 BV; aber auch im Vertragsrecht oder im Arbeitsrecht: Es werden neue Divergenzen geschaffen, insbesondere beim Arbeitsrecht. Mit der Wahl kann ein als Arbeitsvertrag eingestuftes Beschäftigungsverhältnis bei den Sozialversicherungen als selbstständig eingestuft werden. Es ist fraglich, ob diese Abweichungen sinnvoll sind. Grosse Nachteile ergäben sich insbesondere dann, falls dies Änderungen des Arbeitsrechts nach sich ziehen würde.

<sup>116</sup> Vgl. etwa Motion Nantermod (18.3753)

<sup>117</sup> ZAK 1978, S. 508 (EVG vom 4.7.1978), BGE 123 V 161, E. 1



entwicklungshemmend, in denen die Vollzugsbehörden die Qualifizierung gegen den Willen der Parteien treffen, vor allem aber bei neuen Erwerbsformen wie der Plattformbeschäftigung.

Gefordert wird daher, dass bei der Rechtsanwendung eine übereinstimmende Parteierklärung bei der Qualifikation massgebend miteinbezogen wird<sup>118</sup>. Die Sozialversicherungsträger wären demnach zu verpflichten, bei der Qualifikation neben den bisherigen Kriterien zusätzlich zu berücksichtigen, ob unter den Beteiligten eine übereinstimmende Auffassung darüber besteht, dass eine selbstständige Tätigkeit vorliegt. Dabei gilt es zu überprüfen, ob eine solche allseitige Erklärung auf einer freien Willensbildung beruht<sup>119</sup>. Falls diese Voraussetzungen gegeben sind, können die Behörden von einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ausgehen.

### 6.1.2.2 Vorteile

Die übereinstimmende Parteierklärung hätte damit einen wesentlichen Einfluss auf die Qualifikation der Erwerbstätigkeit. Da die anderen Kriterien aber weiterhin Anwendung finden, wäre die Parteienvereinbarung – so die Ausführungen in den Vorschlägen – bei diesem Ansatz nur bei Grenzfällen mitentscheidend. Da sich gerade die neuartigen Arbeitsverhältnisse im Zusammenhang mit den Plattformunternehmen heute oft in einer Situation befinden, in der die Qualifikation nicht auf den ersten Blick klar ist und viele Plattformunternehmen rasch Gewissheit betreffend den Status ihrer Beschäftigten wünschen, könnte eine entsprechende Regelung zur rascheren Klärung des Status führen – sofern natürlich überhaupt eine übereinstimmende Erklärung der Plattformbetreiber mit ihren Leistungserbringern zustande kommt<sup>120</sup>. Damit einher ginge auch die rasche Klärung der sozialversicherungsrechtlichen Verantwortung der Unternehmen.

### 6.1.2.3 Nachteile

Eine Parteienvereinbarung würde wohl in den meisten Fällen, in denen sie zum Tragen käme, das Vorliegen einer selbstständigen Erwerbstätigkeit festhalten. Damit würde die Tendenz, Risiken und Soziallasten, die die Arbeit verteuern, auf den Leistungserbringer abzuwälzen, verstärkt und der Abbau des sozialen Schutzes und eine Prekarisierung durch eine Zunahme der selbstständigen Erwerbsverhältnisse würde wahrscheinlicher. Denn eine solche Regelung würde wohl dazu führen, dass sich der stärkere Vertragspartner – in aller Regel das Unternehmen – durchsetzt und sich damit seiner sozialen Verpflichtungen entziehen und dabei den anderen Vertragspartner in die sozialversicherungsrechtlich schlechter abgesicherte Position des Selbstständigerwerbenden drängen könnte<sup>121</sup>. In solchen Fällen hilft auch der Hinweis auf die Prüfung des freien Willens der Parteien wenig, denn wie das Bestehen eines solchen durch die Durchführungsbehörden realistischerweise geprüft werden könnte, ist nicht vorstellbar.

Die Zielsetzung, die Berücksichtigung einer Parteienvereinbarung nur bei Grenzfällen zwischen unselbstständiger und selbstständiger Arbeit anzuwenden, dürfte in der Praxis schwer umsetzbar sein. Die Definition der Grenzfälle bzw. der ausschlaggebenden Kriterien (welche Grenzfälle, welche Kriterien sind ausschlaggebend usw.?) wäre bei der Breite von möglichen Sachverhalten bereits äusserst komplex und dürfte kaum zu klaren Lösungen führen. Anzunehmen ist, dass einmal eingeführt, die Parteien in jedem Fall auf ihre Vereinbarung verweisen würden, um so zu einem raschen Entscheid betreffend den Status zu kommen. Die Beurteilung läge aber letztlich wieder bei der Rechtsprechung, weshalb das Ziel einer schnellen Klärung des sozialversicherungsrechtlichen Status mit der Parteienvereinbarung in vielen Fällen nicht erreicht würde.

<sup>118</sup> Vgl. Ueli Kieser 2017, S. 577f.; Bundesrat 2017b, S. 65; in die gleiche Richtung: Motion Nantermod (18.3753).

<sup>119</sup> Vgl. Ueli Kieser 2017, S. 578

<sup>120</sup> Bei Uber etwa haben sich zwar auch verschiedene Fahrer für ihre Selbständigkeit ausgesprochen (etwa im Kt. GE), andere wiederum (im Kt. ZH) halten dafür, dass ihre Arbeit für Uber als unselbstständige Erwerbstätigkeit eingestuft wird.

<sup>121</sup> Immer wieder versuchen Unternehmen aus gewissen Branchen sich bei wenig qualifizierten Tätigkeiten – wie etwa dem Warenvertrieb – gerichtlich gegen ihre Arbeitgeberstellung zu wehren mit dem Hinweis auf die vereinbarte selbstständige Tätigkeit der Arbeitnehmer (z.B. BGer vom 26.01.2018, [9C 527/2017](#)).

In verschiedener Hinsicht zeigt sich die Parteivereinbarung als **Variante** der oben beschriebenen **Wahlfreiheit**, weshalb auch die dort aufgeführten Argumente, etwa betreffend Wettbewerbsverzerrung, der möglichen Entwicklung der Schwarzarbeit, aber auch betreffend die Frage der rechtsgleichen Behandlung gleichartiger Tätigkeiten und den Grundsatz der einheitlichen Betrachtungsweise zur steuerrechtlichen Statusfestlegung hier in analoger Weise Geltung haben (vgl. 6.1.1). Deshalb sei darauf verwiesen.

### 6.1.3 Neuer Erwerbsstatus für Plattformtätigkeit

#### 6.1.3.1 Beschreibung des Vorschlags

Das Parlament hat den Bundesrat mit Annahme des Postulates der FDP-Liberale Fraktion (17.4087) beauftragt, einen neuen Status für Selbstständige in der Plattform-Beschäftigung zu prüfen und über dessen Vor- und Nachteile Bericht zu erstatten. Begründet wird dies damit, dass sich Plattform-Beschäftigte oft nicht eindeutig als selbstständig oder unselbstständig Erwerbstätige kategorisieren liessen. Inhaltlich soll der neue Status mittels klarer Abgrenzungskriterien von den bestehenden unterschieden werden und einen verhältnismässigen Sozialversicherungsschutz bieten, der unter demjenigen liegen müsste, welchen eine unselbstständigerwerbende Person heute geniesst. Zudem wäre dieser Status bei jedem neuen Auftragsverhältnis neu wählbar.

Einziges Kriterium für die Zuweisung einer Person zum neuen Status wäre deren Tätigkeit für ein Plattformunternehmen. Gegenüber den bestehenden Kategorien müsste der neue Status u.a. in sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht gesetzlich klar abgegrenzt werden. Von den Behörden wären die Personen unter dem neuen Status als Plattform-Selbstständigerwerbende anzuerkennen. Mithin hätten sie ihre Sozialversicherungsbeiträge selber abzurechnen; den Plattformunternehmen käme diesbezüglich keine Verpflichtung zu. Im schweizerischen Sozialversicherungsrecht ist der Schutz von Selbstständigerwerbenden schwächer ausgebaut als derjenige von Unselbstständigerwerbenden, da davon ausgegangen wird, dass die Selbstständigerwerbenden sich teilweise selber darum kümmern. Es kann jedoch angenommen werden, dass die meisten Plattformbeschäftigten nicht im gleichen Mass wie die übrigen Selbstständigerwerbenden in der Lage sind, einen genügenden sozialen Schutz aufzubauen. Deshalb wird vorgeschlagen, dass der Sozialversicherungsschutz der Plattform-Selbstständigen «verhältnismässig» auszubauen wäre, sodass er besser wäre als bei den normalen Selbstständigerwerbenden, aber doch unter demjenigen zu liegen käme, welchen Unselbstständigerwerbende heute geniessen<sup>122</sup>. Vorderhand ist offen, welche Elemente (z.B. bezüglich Versicherungsobligatorien) dieser verhältnismässige Sozialversicherungsschutz überhaupt umfassen müsste und wieweit die Plattformbeschäftigten oder die Plattformunternehmen die Verantwortung dafür zu tragen hätten.

#### 6.1.3.2 Vorteile

Im Postulat der FDP-Liberale Fraktion wird die Schaffung eines neuen sozialversicherungsrechtlichen Status damit begründet, dass der Status für Plattform-Beschäftigte aufgrund der neuartigen Arbeitsformen – mindestens solange bis die Ausgleichskassen oder die Gerichte entschieden haben – unsicher sei. Dies führe für die Betroffenen und wohl auch für die Plattform-Unternehmen zu (vorübergehender) Rechtsunsicherheit und raube ihnen Flexibilität. Gleichzeitig wird moniert, dass dies neue Entwicklungen im digitalen Sektor hemme<sup>123</sup>.

Mit einem neuen Status soll vor allem eine rasche – und klar voraussehbare, da nur auf einem Kriterium beruhende – Entscheidung hinsichtlich des Status des Plattformbeschäftigten ermöglicht werden. Für die betroffenen Unternehmen liessen sich damit ihre Verpflichtungen im Rahmen des Sozialversicherungsregimes ebenfalls rasch klären. Wenn bisher als Angestellte qualifizierte

<sup>122</sup> Vgl. Postulat 17.4087

<sup>123</sup> Vgl. die im Postulat 17.4087 zitierte Studie von Avenir Suisse (Avenir Suisse 2017, S.51).

Personen unter dem neuen Status zu erfassen wären, würden die Plattformen damit bezüglich Sozialausgaben in erheblichem Ausmass finanziell entlastet<sup>124</sup>.

### 6.1.3.3 Nachteile

Mit der Schaffung eines dritten Status für eine bestimmte Gruppe von Beschäftigten, welche sich allein am Kriterium orientiert, dass die Tätigkeit für ein Plattform-Unternehmen erbracht wird, könnte sich auf den ersten Blick die Forderung nach einfacher Handhabung der Abgrenzung erfüllen. Denn die Behörden hätten nur zu prüfen, ob ein Unternehmen zur Kategorie der Plattform-Unternehmen gehört und ob der Erwerbstätige für dieses Unternehmen tätig ist. Die nachfolgenden Erwägungen zeigen aber, dass die Abgrenzung kaum einfacher werden dürfte. Denn schon heute sind die Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten von Plattform-Unternehmen und den von Ihnen erbrachten Dienstleistungen sehr gross<sup>125</sup> und die dynamische Entwicklung der digitalen Wirtschaft lässt erwarten, dass diese Unterschiede eher zu- als abnehmen werden. Welche Unternehmen und welche Art von Plattformarbeit sollten nun aber unter die neue Regelung fallen? Wären Tätigkeiten für reine Vermittlungsplattformen (z.B. ATIZO), bei denen die Leistungserbringer selbstständig agieren, oder für Plattformen, die heute als Arbeitgeber der Leistungserbringer auftreten (z.B. Helpling) genau gleich zu behandeln? Und wären Tätigkeiten, die für ein Plattform-Unternehmen an dessen Sitz in der Verwaltung erbracht werden – und üblicherweise als unselbstständige Erwerbstätigkeiten betrachtet werden (z.B. Buchhaltung, HR) – ebenfalls solche, die unter den neuen Status fallen würden? Für die Beschreibung des neuen Status müssten somit nicht nur die Arten der Plattformen, sondern auch die spezifischen Tätigkeiten im Einzelnen normiert werden, um dessen Tragweite zu bestimmen. Ob sich dafür praxistaugliche Kriterien und Beschreibungen finden liessen, kann hier offengelassen werden. Die Regelung hätte auf jeden Fall sehr detailliert zu sein, was angesichts der dynamischen Entwicklung in diesem Wirtschaftssektor hemmend wäre. Zudem würden entsprechende Regelungen voraussichtlich zu weiteren Abgrenzungsfragen gegenüber anderen Tätigkeiten führen, die ausserhalb der Plattform-Ökonomie, aber in ähnlicher Weise ausgeübt werden und die weiterhin nach den aktuell bestehenden Kriterien beurteilt würden. Die Abgrenzungsfragen könnten sich damit vervielfachen und das Ziel einer einfacheren Handhabung und der Schaffung von Rechtssicherheit verhindern statt erleichtern.

Zudem würde eine spezifische Behandlung der Plattform-Wirtschaft das Gleichbehandlungsgebot verletzen. Denn warum sollten zwar anders gearbete, aber ebenfalls innovative oder gar bestehende, traditionelle Geschäftsmodelle derselben Branche sich nicht auch auf die Anwendung dieses neuen Status berufen dürfen? Schon aus wettbewerbsrechtlicher Sicht müssten sämtliche Unternehmen die Möglichkeit haben, diesen Status für gewisse Tätigkeiten zu wählen. Das wiederum könnte die Abgrenzungsprobleme noch einmal erhöhen.

Der im Vorschlag verlangte «verhältnismässige» soziale Schutz für den Zwischenstatus der Plattformbeschäftigten wurde bisher kaum definiert («besser als derjenige von Selbstständigerwerbenden») und brächte erheblichen Definitions-, Änderungs- und Abgrenzungsbedarf in anderen Sozialversicherungsbereichen mit sich. Verschiedene Möglichkeiten sind denkbar. So könnte sich die Frage stellen, ob die Einführung einer obligatorischen Unfallversicherung genügend wäre oder ob es auch eine Abdeckung durch die berufliche Vorsorge bräuchte (vgl. Vorschläge unter 6.2.1.2 f.)? Die konkrete Ausgestaltung eines solchen Versicherungsschutzes müsste erst noch definiert werden. Dabei wäre zu beachten, dass die Bundesverfassung bei Beiträgen bzw. Leistungen einzelner Sozialversicherungen ausschliesslich von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Selbstständigerwerbenden spricht (vgl. Art. 112, 113 und 114 BV) weshalb die Ausdehnung entsprechender Leistungen auf zusätzliche Personenkategorien auch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft. Ein drittes Statut ist heute verfassungsrechtlich nicht vorgesehen. Mit einem tieferen sozialen Schutz für die

<sup>124</sup> Die Einsparungen, die heute mit einer Qualifikation als Selbständiger statt als Unselbständiger für das Unternehmen im Einzelfall einhergehen, betragen rein rechnerisch zw. 20% und 25% des Brutto-Lohns (vgl. Avenir Suisse 2017, S. 48). Aufzurechnen blieben im Fall des neuen Status allerdings diejenigen Beiträge, die für den «verhältnismässigen» Sozialversicherungsschutz zusätzlich zu bezahlen wären.

<sup>125</sup> Vgl. Ecoplan / Mösch Payot 2020, S. 54 f.

leistungserbringenden Personen, die sonst in vielen Fällen in einem Arbeitsverhältnis angestellt wären, könnte auch den Sozialversicherungen erhebliches Substrat entzogen werden.

Auch würde ein neuer Erwerbsstatus für Plattformbeschäftigte im Sozialversicherungsbereich zu Abweichungen von der Statusfestlegung (Selbstständigerwerbend oder Unselbstständigerwerbend) im Steuerbereich (vgl. 6.1.1.3 und 6.1.2.3) wie auch im Bereich des Arbeitsrechts führen. Schliesslich kennen die internationalen Vereinbarungen in diesem Kontext ausschliesslich die beiden genannten Erwerbsstatus, womit die Einführung eines zusätzlichen Status durch einen einzelnen Staat erhebliche Konsequenzen auf zwischenstaatlicher Ebene haben und einen kaum absehbaren Anpassungsbedarf auslösen würde.

## **6.1.4 Gesetzliche Vermutung**

### **6.1.4.1 Beschreibung des Vorschlags**

Um die Schwierigkeiten der Grenzziehung bei der Festlegung des Beitragsstatuts für Plattformtätigkeiten zu reduzieren und rasch Klarheit bei den Arbeitgebenden und Erwerbstätigen zu schaffen, könnte diese Form von Erwerbstätigkeit und damit der daraus abgeleitete Status auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe ausdrücklich geregelt werden. Dazu bietet sich die Beschreibung des massgebenden Lohns in der AHV-Gesetzgebung an. So könnte das Einkommen, welches mithilfe einer Plattform erzielt wird, unter gewissen, vom Gesetzgeber zu bestimmenden Voraussetzungen – denkbar wäre zum Beispiel, darauf abzustellen, ob die Preisgestaltung vom Plattformunternehmer vorgegeben wird oder nicht – als massgebender Lohn bezeichnet werden. Damit könnte diese Tätigkeit für Plattformen unmittelbar oder vermutungsweise als unselbstständige Erwerbstätigkeit qualifiziert werden<sup>126</sup>.

Allerdings müsste der Begriff der Plattformtätigkeit präzise definiert werden, um nicht neue Abgrenzungsprobleme zu schaffen, denn nicht jede Erwerbstätigkeit über eine Plattform wird aufgrund der unterschiedlichen Geschäftsmodelle als unselbstständige Tätigkeit bezeichnet werden können. Zudem müsste sich die entsprechende Bestimmung an den wichtigsten Elementen der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Abgrenzung zwischen unselbstständiger und selbstständiger Tätigkeit orientieren, um nicht im Widerspruch zum Gesetz zu stehen.

### **6.1.4.2 Vorteile**

Eine klare Regelung zur Qualifizierung der Plattformtätigkeit hätte das Potenzial, die Abgrenzungsentscheide zu vereinfachen und zu beschleunigen. Langwierige Verfahren wie z.B. bei Uber sind nicht nur für das Unternehmen eine Belastung. Sie werden auch für die Personen, die bei einer Plattform beschäftigt sind, zu einer «Hängepartie» mit ungewissen finanziellen Auswirkungen. Ein Entscheid der durch den ganzen gerichtlichen Instanzenweg gezogen wird, kann sich über Jahre hinziehen und bei den betroffenen Personen oder den Plattformen Nachforderungen auslösen. Eine Vermutung, die jedoch mit Wirkung für die Zukunft (ex nunc) umgestossen werden könnte, würde diesbezüglich Rechtssicherheit schaffen.

Mit der vermutungsweisen Qualifizierung der Plattformtätigkeit als unselbstständige Erwerbstätigkeit würde der soziale Schutz der Beschäftigten von Plattformunternehmen gestärkt. Zudem würde eine vermutungsweise Festlegung des Status der bestehenden gesetzlichen Systematik folgen. Die AHVV sieht heute schon mehrere Bestimmungen vor, die geldwerte Leistungen für bestimmte Personengruppen ausdrücklich als Löhne aus unselbstständiger Tätigkeit bezeichnen (z.B. Honorare für Privatdozenten oder Tantiemen, Entschädigungen und Sitzungsgelder für Verwaltungsräte).

### **6.1.4.3 Nachteile**

Die mit der Vermutungsregel anvisierte Rechtssicherheit ist allerdings nicht unbeschränkt. Ein Gesetz oder eine Verordnung enthält notwendigerweise unbestimmte, auslegungsbedürftige Umschreibungen. Wird die Plattformtätigkeit in einem Rechtssatz umschrieben, kann nicht vermieden werden, dass sich bei der Anwendung im Einzelfall ein Streit darüber entzünden kann, ob die

---

<sup>126</sup> Vgl. Riemer-Kafka 2018, S. 598 f.; Pärli 2019, S. 63f.

umschriebenen Voraussetzungen im konkreten Fall erfüllt sind oder nicht. Das kann wiederum zu Unsicherheit bei der Statusbestimmung führen, welche mit der Vermutungsregel gerade vermieden werden soll. Ein Ausweg könnte darin liegen, dass bei Streitigkeiten über den Erwerbsstatus einer Person solange vom Vorliegen einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit ausgegangen würde, bis deren Status abschliessend geklärt ist. Schliesslich besteht auch das Risiko, dass die entsprechende Bestimmung und Umschreibung der Plattformtätigkeit den Praxisbedürfnissen der sich in diesem Bereich sehr rasch wandelnden Arbeitswelt nach kurzer Zeit nicht mehr gerecht wird und wiederum angepasst werden müsste. Eine Verordnungsnorm liesse sich in dieser Hinsicht einfacher anpassen als eine Regelung auf Gesetzesstufe. Es bestünde bei einer entsprechenden Regelung die Gefahr, das Gleichbehandlungsgebot zu verletzen. Plattformbeschäftigte könnten gegenüber Leistungserbringern, die ihre Arbeit nicht über eine Plattform organisieren, sozialrechtlich bessergestellt werden.

## 6.2 Optionen zur Gewährleistung der sozialen Absicherung

Die folgenden Darlegungen beschäftigen sich mit grundsätzlichen Vorschlägen, welche aufzeigen, wie vermieden werden kann, dass eine allfällige Zunahme von selbstständigerwerbenden Plattform-Beschäftigten zu einer Prekarisierung oder einer allgemeinen Lastenverlagerung auf die Allgemeinheit führen würde. Zunächst sind die allgemeinen Voraussetzungen für ein reines Alterssparen in der beruflichen Vorsorge (BV) für Selbstständigerwerbende mit tiefen Einkommen dargestellt. Dann findet sich ein Vorschlag für eine BV-Versicherung der Risiken Tod und Invalidität für selbstständige Plattformbeschäftigte. Weiter wird eine BV-Versicherung für unselbstständige Plattformbeschäftigte mit mehreren Arbeitgebern vorgeschlagen. Schliesslich wird ein Vorschlag im Bereich der Unfallversicherung (UV) aufgeführt.

### 6.2.1 Obligatorische berufliche Vorsorge "light" für Selbstständigerwerbende mit tiefen Einkommen

#### 6.2.1.1 Ausgangslage

Das geltende System der beruflichen Vorsorge ist nicht auf flexible Arbeitsformen angelegt. Das Gesetz und die meisten Vorsorgereglemente erfassen nur die Vorsorge, die sich aus einem bestimmten Arbeitsverhältnis ergibt. Das für die obligatorische berufliche Vorsorge erforderliche Mindesteinkommen muss bei einem Arbeitgeber erzielt werden. Bei mehreren Arbeitgebern wird der Koordinationsabzug bei jeder Vorsorgeeinrichtung separat ermittelt. Der Koordinationsabzug wird bei jeder Vorsorgeeinrichtung separat ermittelt. Dies führt dazu, dass Personen, die entweder gleichzeitig selbstständig und unselbstständig tätig sind oder die als Arbeitnehmende mehrere Arbeitgeber haben, keine oder nur eine geringe berufliche Vorsorge haben, selbst wenn die Summe ihrer Einkommen klar über den gesetzlichen Grenzwerten liegt. Artikel 1j Absatz 1 Buchstabe c BVV2 hält zudem fest, dass Arbeitnehmende von der obligatorischen beruflichen Vorsorge ausgenommen sind, wenn sie nebenberuflich tätig sind und für eine hauptberufliche Tätigkeit obligatorisch versichert sind oder im Hauptberuf eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben<sup>127</sup>. Für eine Versicherung von selbstständigen Plattformbeschäftigten in der 2. Säule, die eine Verbesserung der Vorsorgesituation unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten der Versicherten erzielen soll, ist zunächst die Gesetzgebung in der beruflichen Vorsorge und die damit verbundene finanzielle Situation aufzuzeigen.

Im Rahmen der freiwilligen beruflichen Vorsorge bietet grundsätzlich bereits das geltende BVG Möglichkeiten zu einer den Bedürfnissen von Selbstständigerwerbenden angepassten Vorsorge. Neben der freiwilligen Versicherung für Selbstständige, entsprechend der obligatorischen BVG-Versicherung für Arbeitnehmer, gibt Artikel 4 Absatz 3 BVG Selbstständigerwerbenden auch die Möglichkeit, sich ausschliesslich bei einer Vorsorgeeinrichtung im Bereich der weitergehenden (= überobligatorischen) beruflichen Vorsorge zu versichern, sofern die von den

<sup>127</sup> Diese negativen Auswirkungen könnten für bestimmte Branchen gemildert werden, wenn für die gesamte Branche eine Gemeinschaftseinrichtung besteht, der mehrere Arbeitgeber angeschlossen sind.

Selbstständigerwerbenden geleisteten Beiträge und Einlagen dauernd der beruflichen Vorsorge gewidmet sind. Aus der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung ergibt sich klar, dass unter der weitergehenden Vorsorge nicht zwingend eine Vorsorge zu verstehen ist, deren Leistungen über die gesetzliche Mindestvorsorge hinausgehen. Vielmehr können auch nur einzelne Risiken, z.B. das Risiko Invalidität oder Tod oder «unterobligatorische» Lohnanteile versichert werden. Das Problem liegt hier nicht in der Regelung an sich, sondern im Umstand, dass derzeit die Vorsorgeeinrichtungen, bei welchen sich eine selbstständige Person versichern kann, sehr restriktiv sind<sup>128</sup>. Zu beachten ist ausserdem, dass die Vorsorgeeinrichtungen bei der freiwilligen Versicherung von Selbstständigerwerbenden Gesundheitsvorbehalte anbringen können (Art. 45 BVG).

Somit stellt sich die Frage nach einem Versicherungsobligatorium für Selbstständigerwerbende, die Aufträge über eine Plattform beziehen. Ein solches Versicherungsobligatorium bedingt eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage im BVG<sup>129</sup>. Vorliegend geht es um die Gruppe von gering verdienenden Selbstständigen. Eine Neuregelung muss gewährleisten, dass die Beitragslast für die Versicherten tragbar ist. Anders als bei Arbeitnehmern müssen Selbstständige die gesamten Beiträge aufbringen (nicht nur den Arbeitnehmeranteil), weil sich kein Arbeitgeber daran beteiligt. Der Vorsorgebeitrag sollte sich so bemessen, dass sich eine allenfalls angespannte finanzielle Situation dieser Personen nicht verschärfen würde. Ausserdem muss das Verhältnis zwischen dem finanziellen Aufwand und den Vorsorgeleistungen vertretbar sein. Zu berücksichtigen ist auch, dass zu den eigentlichen Beiträgen an das Alterssparen und/oder Risikobeiträgen auch noch Kosten für den administrativen Aufwand anfallen. Diese müssen ebenfalls in einem vernünftigen Verhältnis zu den Leistungen stehen. Weiter muss die Durchführung einer beruflichen Vorsorge für gering verdienende, selbstständige Plattformbeschäftigte möglichst einfach und kostengünstig abgewickelt werden können.

#### 6.2.1.2 Beschreibung des Vorschlags

Für selbstständigerwerbende Plattformbeschäftigte ist eine berufliche Vorsorge im Rahmen der «normalen» beruflichen Vorsorge offensichtlich zu teuer. Nachfolgend wird daher eine berufliche Vorsorge "light" skizziert, welche eine Verbesserung der Vorsorge für Selbstständigerwerbende mit tiefen Einkommen realisieren würde.

#### Einkommensbandbreite der Zielgruppe

Als Bandbreite für ein neues Versicherungsobligatorium eignen sich Jahreseinkommen zwischen 2'300 und 21'510 Franken. Der untere Betrag ergibt sich aus der Regelung zu den geringfügigen Einkommen bzw. Löhnen gemäss den Artikeln 19 und 34d der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV). Vom massgebenden Einkommen, das je selbstständiger Erwerbstätigkeit oder je Arbeitsverhältnis den Betrag von 2'300<sup>130</sup> Franken im Kalenderjahr nicht übersteigt, werden die AHV-Beiträge nur auf Verlangen hin erhoben. Diese Regelung bezweckt, unverhältnismässigen Aufwand bei der Abrechnung der AHV-Beiträge auf tiefen Einkünften zu vermeiden. Die obere Grenze der Einkommensbandbreite stellt die Eintrittsschwelle<sup>131</sup> ins BVG dar, die Grenze, ab der für unselbstständig Erwerbstätige heute bereits die Versicherungspflicht gilt und ab der sich selbstständig Erwerbstätige freiwillig in der beruflichen Vorsorge versichern können.

#### Vermeidung von Schwelleneffekten

<sup>128</sup> Art. 44 BVG. Die Reform der Altersvorsorge 2020 wollte dieser Personenkategorie daher auch den Individualbeitritt zu einer Sammelstiftung ermöglichen. Im Parlament war dieser Vorschlag nicht bestritten, wurde aber zusammen mit der Reform in der Volksabstimmung vom 24. September 2017 abgelehnt.

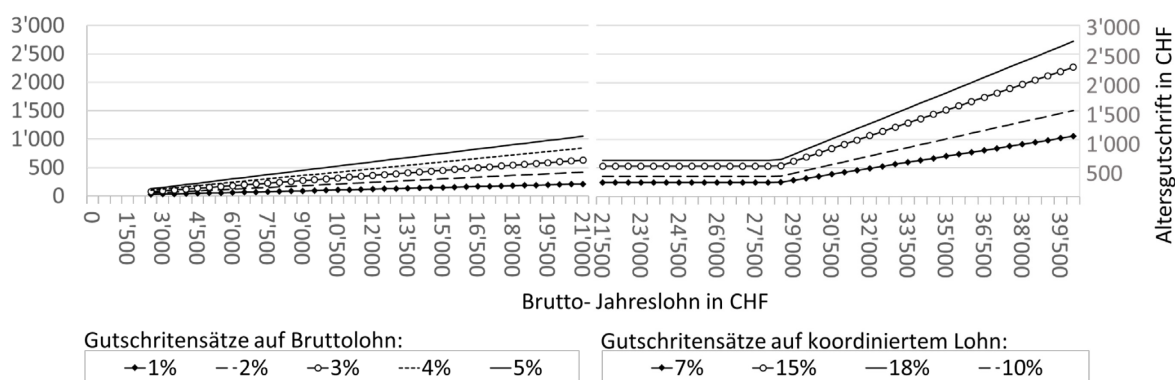
<sup>129</sup> Art. 3 BVG reicht als Grundlage nicht aus. Zwar hat der Bundesrat die Möglichkeit die berufliche Vorsorge generell oder nur für einzelne Risiken für bestimmte Berufsgruppen von Selbstständigerwerbende obligatorisch zu erklären (Art. 113 Abs. 2 Bst. e der Bundesverfassung). Dies setzt aber einen Antrag der entsprechenden Berufsverbände voraus, denen ausserdem jeweils die Mehrheit der in den betreffenden Branchen aktiven Selbstständigerwerbenden angehören muss. Ein solcher Verband für die Plattformarbeitenden existiert bis heute nicht.

<sup>130</sup> Stand 2021

<sup>131</sup> Stand 2021

Eine neue Versicherung für diese Gruppe sollte in Ergänzung zum heutigen System stehen, nicht dieses ersetzen. Zudem sollen keine Schwelleneffekte zum geltenden BVG entstehen, ansonsten die gewöhnlichen BVG-Versicherten je nach Ausgestaltung der Beiträge schlechter gestellt wären als die neue Zielgruppe. Um Schwelleneffekte zu vermeiden, müssen bei einer Versicherung lediglich des Altersrisikos die Altersgutschriftensätze bei rund 2 Prozent des ganzen AHV-pflichtigen Einkommens (kein Koordinationsabzug) festgelegt werden. Würden die Altersgutschriften bei 3 Prozent festgesetzt, könnten Versicherte knapp unterhalb der Eintrittsschwelle ins BVG mehr Kapital ansparen als die BVG-Versicherten (bei einer durchschnittlichen Altersgutschrift von 12.5 % über alle Alterskategorien), weil sie ein höheres koordiniertes Einkommen versichern könnten. Bei nur einem Prozent könnten die Versicherten indes weniger Kapital als BVG-Versicherte ansparen. In Abbildung 5 ist links die Höhe der jährlichen Altersgutschriften ersichtlich, die mit BV-light erreicht würde, mit Beitragssätzen zwischen 1 und 5 Prozent des Lohns. In dieser ersten Variante wird kein Koordinationsabzug vorgenommen. Aus dem rechten Teil der Grafik gehen die jährlichen Altersgutschriften für niedrige Einkommen im Rahmen der geltenden BV hervor (nach Koordinationsabzug). Die Zusammenführung dieser beiden Grafiken hebt das Entstehen eines Schwelleneffekts mit einem Satz von 3 Prozent und dessen Aufhebung mit einem Satz von 2 Prozent hervor (bei einer durchschnittlichen Altersgutschrift von 12,5 % über alle Alterskategorien im rechten Teil der Abbildung).

**Abbildung 5: BV-light und geltendes BVG, unterschiedliche Varianten für die Gutschriftensätze und Altersgutschriften**



Quelle: Berechnungen BSV.

Mit einem - im Interesse einer einfachen Durchführung - einheitlich anzusetzenden Beitragssatz von 2 Prozent, unabhängig von Beitragsstatut und Alter, und einer vollständigen Beitragsdauer von 40 Jahren resultiert ein Altersguthaben zwischen 1'840 Franken (bei einem jährlichen Einkommen von 2'300 Franken während des Sparprozesses) und 17'208 Franken (bei einem jährlichen Einkommen von 21'510 Franken). Will man diese Altersguthaben verrenten, resultiert bei einem Umwandlungssatz von 6.8 Prozent eine jährliche Altersrente zwischen 125 Franken (bei einem jährlichen Einkommen von 2'300 Franken) und 1'170 Franken (bei einem jährlichen Einkommen von 21'510 Franken).

### Verhältnis zwischen Leistungen und Verwaltungskosten

Zu den Beiträgen für die Altersgutschriften kommen noch die Verwaltungskosten hinzu. Diese müssen für die vorgeschlagene BV-Lösung geschätzt werden, wozu eine Studie<sup>132</sup> als Grundlage herangezogen werden kann. Die dort aufgeführten Aussagen von Vorsorgeeinrichtungen und unabhängigen Experten zum zeitlichen Aufwand für Ereignisse wie Eintritt oder Austritt legen nahe, dass die Verwaltung pro Versicherten in einer effizient geführten Vorsorgeeinrichtung Kosten von jährlich mindestens 50 Franken<sup>133</sup> auslösen dürfte. Gesonderte Ereignisse, wie der Bezug von

<sup>132</sup> Vgl. Hornung/Infraconsult/BASS 2011.

<sup>133</sup> Vgl. auch Hinweis auf die Verwaltungskosten in den Anhängen zu den Vorsorgereglementen der Stiftung Auffangeinrichtung BVG (Art. 2 Verwaltungskostenbeitrag): «Es ist zusätzlich ein Verwaltungskostenbeitrag geschuldet. Er beträgt für Frau und Mann 1.4 % des versicherten Lohnes, jedoch mindestens CHF 72 und höchstens CHF 480.»

Guthaben im Rahmen der Wohneigentumsförderung sind in diesem Betrag allerdings noch nicht enthalten.

Ein Aufwand von mind. 50 Franken pro Jahr bei einer jährlich zu erwartenden Altersrente von 125 bis 1'160 Franken schliesst wegen dem offensichtlichen Missverhältnis von Aufwand und Ertrag eine Verrentung der angesparten Guthaben von vorherein aus. Die Verwaltungskosten müssten für die Renten zudem vorfinanziert werden und könnten nicht von laufenden Renten abgezogen werden. Aber auch bei einer einmaligen Kapitalauszahlung anstelle einer Rente bliebe der Verwaltungsaufwand im Laufe des Sparprozesses bestehen. Bei Gutschriftensätzen von 2 Prozent auf dem definierten Einkommensband würden Altersgutschriften von 46 bis 427 Franken pro Jahr resultieren. Das heisst, dass bei den unteren Einkommen das jährlich angesparte Guthaben von den zu erwartenden Verwaltungskosten in etwa aufgewogen würde. Erst bei den oberen Einkommen des definierten Bandes würde das Verhältnis zwischen Aufwand und zu erwartenden Leistungen akzeptabler. Da die Einkommen von Plattformbeschäftigten oftmals stark schwanken und nicht davon ausgegangen werden kann, dass Plattformbeschäftigte konstant an der oberen Grenze der Bandbreite Einkommen erzielen, wäre der Anteil jener Versicherten, für die ein akzeptables Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag resultieren kann, von vorherein klein. Ausserdem ist es unwahrscheinlich, dass Versicherte die ganze planmässige Erwerbsdauer von 40 Jahren als Plattformbeschäftigte durchlaufen. Personen, die knapp weniger als 21'510 Franken pro Jahr verdienen, dürften eine Säule-3a-Lösung, bei der sie ohne Anschluss an eine Vorsorgeeinrichtung nach ihren Möglichkeiten maximal 20 Prozent des Erwerbseinkommens einzahlen können, denn auch als attraktiver empfinden als die skizzierte obligatorische Vorsorgelösung.

### Weitere Voraussetzungen

Damit eine in Bezug auf den Aufwand verhältnismässige zweite Säule für die definierte Einkommensgruppe geschaffen werden kann, müssen zwingend neue Regelungen geschaffen werden. Zunächst muss sichergestellt sein, dass es überhaupt eine Vorsorgeeinrichtung gibt, die diese neue obligatorische Versicherung durchführt. Weil Eintritte und Austritte in bzw. aus verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen den Grossteil der Verwaltungskosten verursachen und solche Kosten vermieden werden müssten, kommt für die Durchführung letztlich nur eine einheitliche Vorsorgeeinrichtung in Frage, nämlich die Stiftung Auffangeinrichtung BVG, die mit der neuen Aufgabe beauftragt werden könnte. Kassenwechsel wären damit ausgeschlossen, solange die betroffenen Personen selbstständig erwerbstätig sind und nur geringe Einkommen erzielen, was die Anzahl Ein- und Austritte reduzieren würde. Zudem müsste die Durchführung dieser zweiten Säule mit der Durchführung der ersten abgestimmt sein. Die definitive AHV-Beitragsberechnung für die Selbstständigen, zu denen zurzeit der überwiegende Teil der Plattformbeschäftigten gehört, erfolgt heute nach steuerlicher Veranlagung, also erst lange nach dem jeweiligen Kalenderjahr, was die Durchführung einer obligatorischen Vorsorge stark kompliziert, und beinhaltet zudem die Möglichkeit von (je nach Situation individuellen) Abzügen. Für selbstständige Plattformbeschäftigte müsste daher allenfalls ein spezifisches Melde- und Abrechnungsverfahren für die durch Plattformen erteilten geringfügigen Aufträge und für die Einkommensabrechnungen eingeführt werden. Dies könnte eine vorgezogene resp. laufende Beitragsberechnung mit pauschalen Abzugsmöglichkeiten auf dem zu schätzenden Einkommen sein. Eine solche vorgezogene Beitragsberechnung würde allerdings ihrerseits erhebliche Anpassungen an den heutigen Regelungen und Abläufen voraussetzen und zusätzliche Kosten insb. bei den AHV-Ausgleichskassen verursachen.

Zum oben dargelegten Aufwand bei den Vorsorgeeinrichtungen käme noch der Aufwand bei den Plattformen als Auftraggeber oder als Vermittler hinzu. So in letzterem Fall, wenn man sie beim Anschluss bei der Vorsorgeeinrichtung und der Beitragserhebung für die bei Ihnen tätigen Selbstständigen neu im Vergleich zu heutigen Regelung als Verantwortliche involvieren will<sup>134</sup>. Dafür sprechen hauptsächlich Effizienzvorteile durch technische Möglichkeiten der Plattformen und durch Skaleneffekte, wenn sie eine Vielzahl an Selbstständigen vermitteln oder beauftragen. Ohne Beteiligung der Plattformen würde der Aufwand für die Beitragsabwicklung jeweils bei den einzelnen Selbstständigen zu Buche schlagen und insgesamt zu stark ins Gewicht fallen.

<sup>134</sup> Dieser neue Ansatz könnte eine Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens für innovative Geschäftsmodelle bilden, vgl. Bundesrat 2017b, S. 104 f.



### **6.2.1.3 Schlussfolgerungen für eine 2. Säule für selbstständigerwerbende Plattformbeschäftigte**

In Anbetracht der geringen Leistungen einerseits und dem im Vergleich dazu hohen Aufwand andererseits wäre für eine für gering verdienende selbstständigerwerbende Plattformbeschäftigte konzipierte obligatorische, reine Altersvorsorge in der 2. Säule kaum verhältnismässig umsetzbar. Sollen die Risiken Tod und Invalidität ebenfalls versichert werden, müssten zusätzlich auch die Beiträge für diese Risiken bei Versicherten erhoben werden. Die finanzielle Tragbarkeit der Beiträge wäre für die Versicherten damit noch stärker infrage gestellt. Dies umso mehr, als Selbstständige die gesamten Beiträge selber zahlen müssen. Im Folgenden ist deshalb ein Vorschlag aufgeführt, wonach alternativ zur Altersvorsorge für die oben definierte Versichertengruppe nur die Risiken Tod und Invalidität in der 2. Säule versichert werden sollen.

## **6.2.2 Obligatorische Risikoversicherung für selbstständigerwerbende Plattformbeschäftigte**

### **6.2.2.1 Beschreibung des Vorschlags**

Auch für eine Versicherung der Risiken Tod und Invalidität in der 2. Säule gilt die Prämisse, dass für eine Vorsorge von gering Verdienenden die Verwaltungskosten möglichst tief sein müssen. Die Verwaltungskosten sind für eine Rentenversicherung grundsätzlich höher als für eine Summenversicherung. Langfristige wiederkehrende Rentenzahlungen sind administrativ aufwendiger als einmalige Kapitalauszahlungen. Zudem ist die Vermögensverwaltung aufwändiger, weil Deckungskapitalien für die Renten bewirtschaftet werden müssen. Eine Summenversicherung ist also administrativ einfacher und günstiger durchführbar als eine Rentenversicherung. Deshalb soll vorliegend nur der Vorschlag einer Summenversicherung analysiert werden.

Bei einer zentral geführten Kasse könnte die notwendige Anzahl Versicherter angeschlossen werden, die für eine kosteneffiziente Durchführung pro Versicherten nötig sind (Skaleneffekte). Als durchführende Vorsorgeeinrichtung wäre auch hier die Stiftung Auffangeinrichtung BVG prädestiniert.

Die Beiträge könnten in einem zu definierenden Prozentsatz durch die Ausgleichskasse vom AHV-pflichtigen Einkommen erhoben werden. Für die Beitragserhebung gäbe es zwei Varianten: ein laufendes oder ein Verfahren im Nachhinein. Das laufende Verfahren hätte den Vorteil, dass die Beiträge im gleichen Intervall wie die AHV-Beiträge (z.B. vierteljährlich) erhoben werden könnten. Die Risikobeiträge für die Finanzierung der Leistungen im Vorsorgefall wären damit vorhanden. Der Nachteil läge darin, dass bei aufeinander abgestimmten Erhebungsverfahren von erster und zweiter Säule ein eigenes Verfahren für selbstständige Plattformbeschäftigte eingeführt werden müsste, für die nach bisheriger Regelung die Beitragserhebung nach der Steuerveranlagung erfolgt. Ein weiteres Durchführungsproblem bestünde in unvorhersehbaren Veränderungen des Einkommens, z.B. wenn die versicherte Person im Verlauf des Jahres doch mehr als 21'510 Franken verdienen sollte. Ausserdem müsste bei der Steuererklärung für die Einkommen aus Selbstständigkeit eine neue Rubrik eingeführt werden, neben der bisherigen eine für Einkommen aus Plattformtätigkeit, da nur diese Einkommen dem neuen Obligatorium unterstehen würden.

Die andere Variante, die rückwirkende Erhebung wie bei der AHV, also erst nach der Steuerveranlagung, bietet die Möglichkeit, eine Rechnung für alle Beiträge zu stellen: die Beiträge an die erste und die zweite Säule. Weiter sind die Einkommen bekannt. Damit können die korrekten Beiträge erhoben werden, wodurch Verrechnungen oder Zahlungsrückabwicklungen vermieden werden können. Wenn Versicherte Einkommen über der Obergrenze von 21'510 Franken verdienen, würde keine Versicherungspflicht in dieser Vorsorge bestehen und damit auch keine Anschlusspflicht an die Stiftung Auffangeinrichtung BVG. Allerdings könnten in dieser Variante die Versicherungsunterstellung und Beitragserhebung erst lange Zeit nach dem jeweiligen Kalenderjahr vorgenommen werden, wodurch erhebliche Unsicherheiten entstünden. Ein weiterer Nachteil wäre, dass in allfälligen zwischenzeitlichen Leistungsfällen (Tod oder Invalidität) die Beiträge noch nicht geleistet worden sind und oft unklar wäre, ob und für welche Jahre überhaupt eine Versicherungsunterstellung und eine Beitragspflicht bestehen. Ein nachträgliches Inkasso birgt immer ein Ausfallrisiko, das bei der Bemessung der allgemeinen Beiträge miteingerechnet werden müsste.

Beide Varianten hätten also erhebliche Nachteile, wodurch auch die Durchführung zu aufwendig wäre, auch im Vergleich mit eher bescheidenen möglichen Leistungen.

Anstelle einer Beitragserhebung auf Basis eines definierten Prozentsatzes des zu versichernden AHV-pflichtigen Einkommens kommt deshalb eine als Summenversicherung ausgestaltete Risikoversorge mit pauschalen Beiträgen infrage. Hierfür ist eine Leistungssumme (z.B. 50'000 Franken) zu definieren, die in den Vorsorgefällen Tod oder Invalidität an die versicherte Person ausgerichtet würde. Entsprechend leiten sich die Beiträge ab, die für alle Einkommen gleich wären, um die Verwaltung möglichst zu vereinfachen. Bei einer Vorsorgeleistung von zum Beispiel 50'000 Franken würden die Beiträge für die Risiken bei einer der Bevölkerung anteilmässig entsprechenden Alterszusammensetzung des Versichertenkollektivs, also einem sogenannt homogenen Bestand, 92 Franken zur Sicherung des Risikos Tod, 345 Franken für das Risiko Invalidität und damit einen gesamten Risikobeitrag von 438 pro Jahr und Versicherten für die beiden Risiken zusammen betragen. Wäre die Vorsorgeleistung nur halb so hoch (also 25'000 Franken), wären auch die Beiträge dementsprechend nur halb so hoch, also 46 Franken für das Risiko Tod, 173 Franken für Invalidität und 219 Franken insgesamt pro Jahr für beide Risiken zusammen. Die Beiträge und damit die Leistungen könnten aber auch für verschiedene Einkommenskategorien unterschiedlich ausgestaltet werden (z.B. 25'000 Franken für die untere Einkommenshälfte, 50'000 für die obere).

Das Inkasso für diese Summenversicherung könnte von den kantonalen Ausgleichskassen übernommen werden, die neu mit dieser Aufgabe gesetzlich zu betrauen wären. Die Ausgleichskassen könnten diese Beiträge gleichzeitig mit den AHV-Beiträgen erheben. Die Ausgleichskassen würden die Beiträge dann an die Stiftung Auffangeinrichtung BVG überweisen. Sie müssten für ihren Inkasso- und Verwaltungsaufwand entschädigt werden.

#### **6.2.2.2 Vorteile**

Die Darstellung zeigt, dass eine solche Lösung grundsätzlich auf bestehenden Strukturen aufbauen könnte. Es müssten keine neuen Institutionen geschaffen werden. Zur Vereinfachung des Systems könnten indes die Plattformen in die Pflicht genommen werden bei der Berechnung des Beitragssubstrats und der Überlieferung der Daten an die Ausgleichskassen neu auch in den Fällen, in denen sie nicht Arbeitgeber sind, sondern Auftraggeber oder Vermittler von Selbstständigen. Der zeitliche und finanzielle Aufwand könnte mit diesen allfälligen Effizienzgewinnen weiter reduziert werden. Die Tragbarkeit für die Versicherten bestimmt sich bei dieser Vorsorgelösung dann primär durch die zu definierende Höhe der Risikoleistungen und nur nachrangig durch die so weit wie möglich reduzierten Verwaltungs- und Durchführungskosten<sup>135</sup>.

#### **6.2.2.3 Nachteile**

Der Vorschlag bedeutet einen Systemwechsel in der zweiten Säule in Bezug auf die Leistungs- und Beitragsdefinition. Weiter müssten mit dem Vorschlag die Ausgleichskassen eine neue Aufgabe übernehmen, wozu zuerst die administrativen Voraussetzungen geschaffen werden müssten. Ausserdem handelt es sich hierbei um einen massgeschneiderten Vorschlag für eine spezifische Gruppe. Es stellt sich in Bezug auf die Gleichbehandlung die Frage, warum nur Plattformbeschäftigte und nicht auch andere oder sogar alle Geringverdienenden dieser Versicherung unterstellt werden sollen.

### **6.2.3 Obligatorische berufliche Vorsorge für unselbstständigerwerbende Plattformbeschäftigte mit mehreren Arbeitgebern**

#### **6.2.3.1 Beschreibung des Vorschlags**

Zu prüfen wäre zudem eine spezifische obligatorische Vorsorgelösung für unselbstständig Erwerbstätige, die bei Plattformen angestellt sind und geringe Einkommen erzielen. Mehrfachbeschäftigte Arbeitnehmer sind in der obligatorischen beruflichen Vorsorge schlechter

<sup>135</sup> Dieser Vorschlag bildet zudem einen neuen Ansatz zur Absicherung von selbstständigen Plattformbeschäftigten, wie er vom Postulat Bruderer Wyss (18.3936) "Plattformunternehmen und Gig Economy. Bessere Absicherung von selbstständig Erwerbstätigen" gefordert wird.

gestellt als Arbeitnehmer, die das gleiche Einkommen bei einem einzigen Arbeitgeber verdienen. Erreichen sie nämlich die Eintrittsschwelle in die obligatorische Vorsorge (2021: 21'510 Franken) bei ihren jeweiligen Arbeitgebern, wird jeweils auch der Koordinationsabzug vom zu versichernden Lohn subtrahiert. Das heisst, bei insgesamt gleichem Einkommen wie bei Arbeitnehmern mit *einem* Arbeitgeber haben Mehrfachbeschäftigte das viel kleinere, versicherte Einkommen und die entsprechend kleinere Vorsorge. Wenn ihr Einkommen hingegen bei mehreren Arbeitgebern die Eintrittsschwelle jeweils nicht erreicht, sind sie in der beruflichen Vorsorge nicht obligatorisch versichert. Für die Arbeitnehmer und ihre Angehörigen entstehen dadurch Vorsorgelücken. Um diese zu schliessen, hat der Gesetzgeber zwar Artikel 46 BVG "Erwerbstätigkeit im Dienste mehrerer Arbeitgeber" eingeführt. Dieser schafft die Möglichkeit, dass sich nicht obligatorisch zu versichernde Arbeitnehmer mit Mehrfachbeschäftigung selbst bei einer Vorsorgeeinrichtung freiwillig anschliessen können. Die Freiwilligkeit führt heute aber dazu, dass Arbeitnehmer, die diese Möglichkeit grundsätzlich nutzen möchten, darauf verzichten, weil sie für ihre Arbeitgeber teurer sind (Lohnnebenkosten) als diejenigen, die diese Möglichkeit nicht nutzen – insbesondere, wenn sie auf diese Einkommen angewiesen sind.

Die freiwillige Versicherung nach Artikel 46 BVG ist heute zudem für die Arbeitgeber und Arbeitnehmer wie auch für die Vorsorgeeinrichtungen sehr umständlich organisiert. Oftmals ist im laufenden Versicherungsjahr nicht voraussehbar, ob die Eintrittsschwelle ins Obligatorium insgesamt erreicht wird oder nicht. Die Folgen davon können nachträgliches Inkasso oder Rückabwicklung sein.

Arbeitnehmer, die bei Plattformen beschäftigt sind, dürften oft kleine Einkommen haben und für mehrere Arbeitgeber oder Plattformen tätig sein (vgl. 4.1.5). Für eine neu konzipierte Vorsorge mit tatsächlicher Verbesserung der Vorsorgesituation müsste also die Freiwilligkeit durch ein Obligatorium ersetzt und die Organisation vereinfacht werden. Aufgrund des vorerst eingeschränkten Umfangs eines möglichen Versicherungskollektivs, müsste die Durchführung dieser Vorsorge von einer einzigen Vorsorgeeinrichtung übernommen werden, um eine möglichst kostengünstige Lösung pro Versicherten anbieten zu können. Prädestiniert dazu wäre die Stiftung Auffangeinrichtung BVG. Die Beiträge wären beim Überschreiten der AHV-Freigrenze von 2'300 Franken durch die Stiftung Auffangeinrichtung BVG bei allen betroffenen Plattformen zu erheben und auf einem Vorsorgekonto der versicherten Person zusammenzuführen. Versichert wäre der ganze AHV-Lohn. Die Altersgutschriften müssten proportional angepasst werden, um eine Überversicherung und eine zu hohe Beitragsbelastung zu vermeiden. Zudem sollten die Altersgutschriften altersunabhängig einheitlich sein.

Da die Plattformen in der Regel keine Kenntnis davon haben, welche ihrer Arbeitnehmenden auch noch für andere Plattformen tätig sind, müsste diese Vorsorgelösung für alle Plattformen obligatorisch sein.

### 6.2.3.2 Vorteile

Im Vergleich zur oben beschriebenen Lösung für die Selbstständigen (6.2.1.2) hätte diese Lösung den Vorteil, dass die Arbeitgeber, d.h. die Plattformen, mindestens die Hälfte der Beiträge leisten würden und damit die Tragbarkeit für die Angestellten entscheidend besser wäre als für die Selbstständigen, auf denen nach der oben beschriebenen Lösung die ganze Beitragspflicht lasten würde.

Der entscheidende Vorteil dieser Lösung gegenüber der bestehenden, freiwilligen Versicherung nach Artikel 46 BVG wäre aber die Verbesserung der Vorsorgeleistungen und die Beseitigung der sozialökonomisch kaum zu rechtfertigenden Schlechterstellung von Arbeitnehmenden mit mehreren Arbeitgebern gegenüber solchen mit nur einem Arbeitgeber. Durch eine bessere Vorsorge lassen sich letztlich auch Kosten in der Sozialhilfe und den EL einsparen.

### 6.2.3.3 Nachteile

Plattformen beschäftigen nicht ausschliesslich Angestellte, die ihre Dienstleistungen über die Plattformen anbieten und so unter die Kategorie der "Plattformbeschäftigten" fallen, sondern auch andere Angestellte, die beispielsweise für die Administration der Plattform oder deren Betrieb arbeiten und damit keine Plattformbeschäftigten im oben (vgl. 2.2.1) definierten Sinn sind. Die Plattformen müssten deshalb neu zwei Vorsorgemodelle abwickeln: eines für die Plattformbeschäftigten und eines für ihre übrigen «normalen» Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen.

## 6.2.4 Senkung der Eintrittsschwelle zur freiwilligen Unfallversicherung

### 6.2.4.1 Beschreibung des Vorschlags

Die Eintrittsschwelle zur freiwilligen Unfallversicherung für Selbstständigerwerbende wird gesenkt<sup>136</sup>, damit mehr Selbstständigerwerbende eine Unfalltaggeldversicherung abschliessen können. Um eine untragbare Erhöhung des Prämiensatzes für Selbstständigerwerbenden mit kleinen Erwerbseinkommen zu vermeiden, wird eine Regelung geschaffen, welche die Übernahme der Heilungskosten im Fall eines Unfalles durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) vorsieht und die freiwillige Versicherung nach UVG allein zur Deckung der Geldleistungen verpflichtet. Neu würden damit zwei Optionen der freiwilligen Unfallversicherung angeboten; auf der einen Seite die heutige Versicherung mit einem jährlichen Mindestverdienst von 66 690 Franken und einer umfassenden Versicherungsdeckung nach UVG und auf der anderen Seite die neue Versicherung mit einem reduzierten jährlichen Mindestverdienst unter Ausschluss der Deckung für Heilungskosten.

### 6.2.4.2 Vorteile

Mit einer Senkung des jährlichen Minimalverdienstes und einer damit verbundenen Reduktion der Prämienlast könnte das Angebot der freiwilligen Versicherung nach UVG für einen grösseren Kreis an Selbstständigerwerbenden attraktiv gemacht und Neuabschlüsse gefördert werden. Inhaltlich würden die versicherten Personen bei einem Unfall mit einer Arbeitsunfähigkeit bzw. einer Erwerbsunfähigkeit von Geldleistungen in Form von Taggeld, Invalidenrente, Integritäts- und Hilfenentschädigung profitieren. Im Todesfall würde den Hinterbliebenen eine Hinterlassenenrente ausgerichtet. Die Geldleistungen decken einen unfallbedingten Erwerbsausfall ab und sind damit geeignet, einer möglichen Prekarisierung von selbstständigen Plattformarbeitern im Fall eines Unfalles vorzubeugen.

Die Aufteilung der Leistungspflicht für Heilungskosten zulasten der OKP und für Geldleistungen zulasten der UVG-Versicherung sollte sich ohne Schwierigkeiten durchführen lassen. Denn ein Selbstständigerwerbender muss schon heute wie jeder Bürger mit Wohnsitz in der Schweiz eine OKP-Versicherung abschliessen. Da er als Selbstständigerwerbender nicht wie ein Arbeitnehmer unter das UVG-Obligatorium fällt, muss er den Unfallschutz ohnehin in der OKP-Versicherung einschliessen. Für einen Selbstständigerwerbenden entspricht dies der Normalität, auch was den Prämienzuschlag für den Unfallschutz in der OKP-Versicherung betrifft. Insofern führt die vorgeschlagene Lösung zu keiner Mehrbelastung der versicherten Person bei der Deckung in der Gesundheitsversorgung nach einem Unfall.

Ebenso kann aus der Optik der Krankenversicherer festgestellt werden, dass sich die vorgeschlagene Regelung ohne weiteres umsetzen lassen sollte. Die Leistungspflicht der OKP-Versicherung beschränkt sich sowohl bei Krankheit als auch bei Unfall auf die Übernahme der Heilungskosten. Insofern stellen deren Zuweisung an die OKP-Versicherung und die Übernahme der Geldleistungen durch die UVG-Versicherer gemäss dem vorgeschlagenen Modell keine Besonderheiten dar.

### 6.2.4.3 Nachteile

Die vorgeschlagene Massnahme stellt einen Einbruch in das System der Unfallversicherung nach UVG dar, da eine entsprechende Deckung regelmässig den Anspruch auf Leistungen gemäss dem gesetzlichen Leistungskatalog inklusive Heilungskosten beinhaltet. In der freiwilligen Unfallversicherung wiegt diese Systemwidrigkeit allerdings weniger schwer, weil die freiwillige Unfallversicherung ohnehin einige Besonderheiten aufweist, die sie von der obligatorischen Unfallversicherung unterscheidet<sup>137</sup>.

<sup>136</sup> Gemäss Artikel 138 UVV darf der versicherte Verdienst bei Selbstständigerwerbenden nicht weniger als 45 Prozent des Höchstbetrags des versicherten Verdienstes betragen (d. h. 66 690 Franken per 01.01.2020).

<sup>137</sup> So kann der Versicherer in der freiwilligen Versicherung beispielsweise den Abschluss eines Versicherungsvertrages in begründeten Fällen verweigern (Art. 134 Abs. 3 UVV). Weiter kann die Versicherung sowohl vom Versicherten als auch vom Versicherer gekündigt werden (Art. 137 Abs.

Ein bedeutender Nachteil der Massnahme könnte darin gesehen werden, dass die Leistungen im Falle eines Unfalles nicht mehr alle aus einer Hand erbracht werden, sondern dass sich mit dem UVG- und dem OKP-Versicherer zwei Sozialversicherungen mit der gleichen Gesundheitsschädigung zu befassen haben. Die OKP-Versicherung hätte sich ausschliesslich mit der Regulierung der Heilungskosten zu befassen, während der UVG-Versicherer bezüglich der Geldleistungen in der Pflicht stünde. Weil sich die jeweilige Zuständigkeit klar trennen lässt, ergeben sich unter diesem Gesichtspunkt keine (juristischen) Schwierigkeiten. Hingegen dürfte der Umstand, dass dem UVG-Versicherer die Hoheit über die Behandlungssteuerung genommen wird und das Kostenvergütungsprinzip der OKP-Versicherung an die Stelle des Naturalleistungsprinzips der UVG-Versicherung tritt, ein heikler und kostentreibender Faktor darstellen<sup>138</sup>. Dies umso mehr als die Geldleistungen, die der UVG-Versicherer zu erbringen hat, in direktem Zusammenhang mit der medizinischen Behandlung und deren Erfolg steht, ohne dass der UVG-Versicherer darauf Einfluss nehmen kann<sup>139</sup>. Es kommt hinzu, dass der UVG-Versicherer im Rahmen seiner Leistungsbeurteilung auf umfassende Kenntnis der medizinischen Akten angewiesen ist, was wiederum bedingt, dass er von der OKP-Versicherung kontinuierlich und zeitnah dokumentiert wird. Damit verbindet sich ein administrativer Mehraufwand. Gleiches gilt in Bezug auf den Koordinations- und Abstimmungsbedarf, um Differenzen unter den beiden Sozialversicherungen in der Schadenbearbeitung zu vermeiden<sup>140</sup>.

Eine weitere Umsetzungsschwierigkeit könnte darin bestehen, dass viele Selbstständigerwerbende den versicherten Gesamtverdienst mit Teilpensen in verschiedenen Branchen erzielen. Da die Arbeit in gefährlichen Berufszweigen obligatorisch über die Suva versichert werden muss (Art. 66 UVG), während in den übrigen Branchen ein anderer beim Bundesamt für Gesundheit registrierter UVG-Versicherer gewählt werden kann, wird sich bei Mehrfachstätigkeiten die Frage stellen, ob die Versicherung bei mehreren oder einem einzigen und bei welchem UVG-Versicherer abzuschliessen ist. Aus praktischen Erwägungen drängt sich eine Regelung auf, welche die Versicherung des gesamten Erwerbseinkommens bei einem einzigen UVG-Versicherer vorsieht. Dabei bieten sich verschiedene Lösungsansätze an: Entweder richtet sich die Zuständigkeit nach dem höchsten Risiko, so dass die Versicherung für den Gesamtverdienst bei der Suva abzuschliessen wäre, wenn eine der mehreren Tätigkeiten unter Artikel 66 UVG fällt, oder aber die Zuständigkeit richtet sich nach dem grössten Anteil des Erwerbseinkommens. Wenn dieser in einer Branche erzielt wird, die nicht unter die Zuständigkeit der Suva fällt, könnte die Versicherung für die Gesamtsumme bei einem der übrigen UVG-Versicherer abgeschlossen werden. Ein in diesem Zusammenhang zu lösendes Problem betrifft das Informations- und Koordinationssystem, das zwischen den verschiedenen involvierten Akteuren einzuführen ist.

---

3 UVV). Schliesslich werden die Teuerungszulagen nur so weit gewährt, als sie durch Zinsüberschüsse gedeckt sind (Art. 140 UVV).

<sup>138</sup> Das sogenannte Naturalleistungsprinzip besagt, dass die Sachleistungen wie die Heilbehandlung vom UVG-Versicherer zur Verfügung gestellt werden und er letztlich darüber entscheidet, welche Behandlung der versicherten Person zukommen soll. Aus diesem Verständnis, wonach die Leistungserbringer im Dienste des UVG-Versicherers zur Verfügung stehen und als dessen verlängerter Arm agieren, folgt, dass sie nur und ausschliesslich gegenüber dem zuständigen Unfallversicherer Rechnung stellen dürfen.

<sup>139</sup> Der Unfallversicherer ist in besonderem Masse an einer umfassenden medizinischen Betreuung und nachhaltigen Genesung der versicherten Personen interessiert, weil er die Verantwortung für Langzeitfolgen in Form von Rentenleistungen und Geldleistungen bei Spätfolgen und Rückfällen trägt. Demgegenüber könnte beim OKP-Versicherer insbesondere mit Rücksicht auf den bestehenden Kostendruck ein möglichst rascher Behandlungsabschluss im Vordergrund stehen, was sich nicht immer mit der vom UVG-Versicherer erwarteten Nachhaltigkeit deckt.

<sup>140</sup> Eine solche Situation kann bereits im Rahmen der Krankenversicherung mit Übernahme der Behandlungskosten durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung und der (freiwilligen) Verdienstausfalldeckung bei einem privaten Versicherer auftreten.

### 6.3 Optionen zur Vereinfachung der Abläufe

Die hier aufgezeigten Optionen beschäftigen sich mit der Frage nach möglichen administrativen Vereinfachungen und Instrumenten zur raschen Abwicklung von Entscheiden im Zusammenhang mit der Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen.

#### 6.3.1 Beiträge auf geringfügigen Einkommen

##### 6.3.1.1 Beschreibung des Vorschlags

Unter den von einigen Plattformen erwähnten administrativen Erschwernissen wird die rückwirkende Abwicklung von Sozialversicherungsbeiträgen erwähnt. Rückwirkende Korrekturen sind sowohl für die Arbeitgeber wie auch für die Arbeitnehmenden aufwändig. Sie ergeben sich insbesondere, wenn ursprünglich beitragsfreie Beschäftigungen wegen Überschreitung einer Einkommensgrenze zu beitragspflichtigen Beschäftigungen werden. Für geringfügige Löhne bis 2'300 Franken im Kalenderjahr bei ein und demselben Arbeitgeber gilt heute eine Bezugs-Freigrenze. Beiträge werden nur dann erhoben, wenn die versicherte Person es verlangt. Wird die Freigrenze allerdings überschritten, sind auf dem ganzen im Kalenderjahr erzielten Lohn Beiträge zu entrichten, d.h. ab dem ersten Franken<sup>141</sup>.

Eine nachträgliche Regularisierung beim Überschreiten der Freigrenze ist mit einem gewissen Aufwand verbunden. Deshalb steht der Vorschlag im Raum, die Freigrenze in einen Freibetrag umzuwandeln, mit der Folge, dass nur auf den 2'300 Franken übersteigenden Lohneinkommen Beiträge bezahlt werden müssten. Weitere Vorschläge gehen dahin, die Freigrenze generell zu erhöhen, z.B. auf 4'000 Franken, oder sie ganz abzuschaffen, wie dies heute bereits für die im künstlerischen Bereich arbeitenden Personen gemäss Art. 34d Abs. 2 Bst. b AHVV der Fall ist.

Eine andere Möglichkeit bestünde in der Einführung einer Kompetenz des Arbeitgebers, auf der Beitragsentrichtung zu bestehen. Die Verordnung sieht aktuell vor, dass nur der Versicherte verlangen kann, dass die Beiträge bezahlt werden müssen. Hätte auch der Arbeitgeber dieses Recht, könnte er damit das Risiko rückwirkender Abwicklungen ausschliessen, wenn er die Unsicherheit darüber, ob die Einkommensgrenze überschritten werden könnte, als zu gross erachtet, oder die beiden Parteien könnten vereinbaren, dass in jedem Fall auch auf geringfügigen Einkommen Beiträge abgerechnet werden.

In Bezug auf Erwerbseinkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit gelten andere Regeln. Sie werden für die Beitragserhebung zusammengezählt und darauf sind nur dann keine Beiträge zu erheben, wenn die versicherte Person daneben einen unselbstständigen Haupterwerb hat, die Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit 2'300 Franken im Kalenderjahr nicht übersteigen und die versicherte Person die Beitragserhebung nicht verlangt.

##### 6.3.1.2 Vorteile

Bei der Variante Einführung eines Freibetrags würde der Vorteil gegenüber der heutigen Regelung darin bestehen, dass auf den ersten 2'300 Franken Lohneinkommen in keinem Fall Beiträge bezahlt werden müssten, womit rückwirkende Korrekturen entfallen würden.

Dasselbe gilt im Fall einer Aufhebung der Freigrenze. Schliesslich würde bei einer Anhebung derselben die Zahl der notwendigen nachträglichen Regularisierungen abnehmen.

##### 6.3.1.3 Nachteile

Weil in der Variante Freibetrag nur auf den ersten 2'300 Franken keine Beiträge erhoben würden, nicht aber auf den übrigen Entgelten mit Lohncharakter, müssten die Arbeitgebenden auch bei dieser Variante verlässliche Aufzeichnungen führen, die auch kontrolliert werden (müssten). Wegfallen würde für sie somit nur eine gewisse finanzielle Belastung, nicht aber der administrative Aufwand. Die Variante Freibetrag hätte allerdings beträchtliche finanzielle Auswirkungen: Die Mindereinnahmen

<sup>141</sup> Art. 34d Abs. 1 f. AHVV

durch entgangene Beiträge beliefen sich für die AHV allein (auch IV/EO/ALV wären betroffen) auf rund 1 Milliarde Franken im Jahr<sup>142</sup>. Die Einführung eines Freibetrags liefe ausserdem auch den heutigen Regelungen zugunsten der im Hausdienst beschäftigten Personen und von Kulturschaffenden zuwider. Zur Verbesserung der sozialen Sicherheit dieser beiden Personenkategorien wurden nämlich Ausnahmen von der Freigrenze geschaffen und deren Löhne systematisch und ausnahmslos der Beitragserhebung unterstellt<sup>143</sup>.

In ihrer heutigen Form wurde die Freigrenze für geringfügige Löhne als administrative Vereinfachung im Rahmen der Schwarzarbeitsgesetzgebung ins Beitragswesen der ersten Säule eingeführt, um den Arbeitgebenden und in geringerem Mass auch den Ausgleichskassen einen unverhältnismässigen Aufwand zu ersparen, den die Beitragserhebung bei Kleinstarbeitseinsätzen bedingen würde. Diese Gründe gelten nach wie vor, weshalb eine Abschaffung der Freigrenze diesem Anliegen zuwiderlaufen würde.

Auf der anderen Seite würde eine Anhebung der Freigrenze das Problem der rückwirkenden Abwicklung nicht lösen, sondern es nur verlagern. Dazu kämen Einnahmenverluste für die Sozialversicherungen und eine Verschlechterung der Renten für die betroffenen Personen. Hohe Freigrenzen schaffen im Übrigen einen Anreiz dafür, die Erwerbsverhältnisse (künstlich) zu atomisieren, um der Beitragspflicht zu entgehen. Dies gilt es zu vermeiden.

### 6.3.2 Digitales Instrument zur Klärung des Statusentscheides

#### 6.3.2.1 Beschreibung des Vorschlags

Die Kriterien der Abgrenzung zwischen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit sind über die Jahre durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung immer weiter verfeinert worden. Sie werden heute in der Wegleitung des BSV über den massgebenden Lohn eingehend erläutert. Neue Entwicklungen der Rechtsprechung werden dort rasch aufgenommen und für die Praxis aufbereitet. Bei Unternehmen, die mit dem hiesigen Sozialversicherungsrecht noch nicht vertraut sind (insb. Start-ups), kann der Detaillierungsgrad der Kriterien und die nicht immer gegebene Vorhersehbarkeit, wie diese von den Durchführungsstellen auf den Einzelfall angewendet werden, Verunsicherung auslösen. Mittels spezieller auf Plattformen zugeschnittener Hilfsmittel (z.B. einer algorithmusbasierten Anmeldung) kann das Verfahren der Bestimmung des Status von Plattformmitarbeitenden vereinfacht, transparenter gemacht und beschleunigt werden. Dies soll mit Hilfe eines webbasierten Tools erreicht werden, welches die Plattformunternehmer und ihre Mitarbeitenden in einer verständlichen Sprache allgemein und im konkreten Einzelfall über die Abgrenzungsentscheide informiert.

#### 6.3.2.2 Vorteile

Mit neuen digitalen Instrumenten kann das Statusentscheid-Verfahren vereinfacht, vorhersehbarer und für alle Beteiligten transparenter gemacht werden. Mit der Anmeldung als Selbstständigerwerbende mithilfe eines digitalen Fragebogens können die notwendigen Daten erhoben und für den Anfragenden eine erste vorläufige Beurteilung des Status erstellt werden.

Als Beispiel für das Funktionieren des Webtools sei das für die Status-Beurteilung relevante Kriterium des Unternehmerrisikos genannt. Viele der in Frage kommenden Tätigkeiten etwa für Plattformen sind investitionsarm, sodass das Merkmal des Unternehmerrisikos in den Hintergrund tritt. Kommt aufgrund einer digitalen Weichenstellung dem Unternehmerrisiko keine Relevanz zu, bekommt der Anfragende keine weiteren Fragen dazu mehr zu Gesicht. Die weitere Prüfung dreht sich dann nur noch darum, ob eine betriebswirtschaftliche oder arbeitsorganisatorische Abhängigkeit besteht.

Mit einem digitalen Abklärungstool können die Anfragenden zudem laufend und spezifisch über die Notwendigkeit und Bedeutung der konkret zu liefernden Angaben oder über einzelne Prozessschritte informiert werden. Sie können auch aus der Applikation heraus darauf aufmerksam gemacht werden, dass sie noch nicht alle wesentlichen Fragen beantwortet haben oder weitere Dokumente einreichen

<sup>142</sup> Gemäss Modellrechnung vom BSV, basierend auf dem Finanzhaushalt der AHV (Stand Abrechnung 2018, Version 07.06.2019).

<sup>143</sup> Art. 34d Abs. 2 Bst. a f. AHVV, SR 831.101

bzw. hochladen müssen. Und die Durchführungsstellen können innerhalb des Systems konkret auf die gelieferten Angaben Bezug nehmen und Korrekturen oder Ergänzungen verlangen.

### 6.3.2.3 Nachteile

Grundsätzlich beruht der Abgrenzungsentscheid auf den spezifischen, insbesondere wirtschaftlichen, Verhältnissen des konkreten Einzelfalls. Da auch Plattform nicht gleich Plattform ist (vgl. Kapitel 5.4.3), sind unterschiedliche Entscheide zu den Erwerbsverhältnissen bei unterschiedlichen Geschäftsmodellen durchaus normal. Hinzu kommt, dass Abgrenzungsentscheide auf wertenden Beurteilungen beruhen. Den Durchführungsstellen und den Gerichten kommen Beurteilungs- und Ermessensspielräume zu. Bei Anwendung der Gesetze und dieser Spielräume haben sie sich auch an verfassungsrechtlichen Zielen wie der Teilhabe an der sozialen Sicherheit zu orientieren<sup>144</sup>. Ein digitales Abklärungstool muss diesen Aspekten Rechnung tragen.

Ein rechtsgültiger Statusentscheid kann letztlich in jedem Fall nur durch die Durchführungsstellen gefällt werden. Auch eine gerichtliche Überprüfung steht weiterhin offen. Ziel eines digitalen Abklärungstools muss daher sein, das Verfahren für die Plattformen – aber auch für alle anderen Interessierten – und die Durchführungsstellen zu vereinfachen und beschleunigen. Dies ist nur dann der Fall, wenn das Tool in der grossen Mehrheit der Fälle zutreffende Resultate liefert.

### 6.3.3 Ausweitung der Durchführung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens

Arbeitgebende können die Löhne ihres Personals im vereinfachten Verfahren unter den in Artikel 2 und 3 des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit (BGSA) umschriebenen Voraussetzungen abrechnen. Das vereinfachte Abrechnungsverfahren gilt für die AHV/IV/EO/ALV-Beiträge, die Familienzulagen-Beiträge in der Landwirtschaft, die Steuern sowie die Beiträge für die Familienzulagen und steht nur für kleinere Beitrags-Verhältnisse offen, dürfen doch zurzeit der einzelne Lohn 21'510 Franken und die gesamte Lohnsumme 56'880 Franken nicht übersteigen.

Kapitalgesellschaften und Genossenschaften steht das Verfahren seit dem 1. Januar 2018 nicht mehr zur Verfügung, da es zur Steueroptimierung missbraucht wurde<sup>145</sup>.

Da Plattformen in aller Regel als Kapitalgesellschaften auftreten, diese indessen eben erst vom Anwendungsbereich ausgeschlossen wurden und ein Zurückkommen des Gesetzgebers auf diesen Entscheid unwahrscheinlich ist, brauchen Vor- und Nachteile dieses Vorschlags nicht weiter gegeneinander abgewogen zu werden. Das ordentliche Abrechnungsverfahren stellt die Arbeitgebenden nicht vor Probleme. Ausserdem können sie es weitestgehend elektronisch mit den Ausgleichskassen abwickeln.

### 6.3.4 Mitarbeit der Plattformen bei der Erfassungskontrolle

#### 6.3.4.1 Beschreibung des Vorschlags

Die Plattformunternehmen könnten gesetzlich verpflichtet werden, die Personen, die für sie in der Schweiz Dienstleistungen anbieten oder Erwerbstätigkeiten ausüben, den zuständigen Ausgleichskassen zu melden, damit deren sozialversicherungsrechtliche Erfassung kontrolliert oder in die Wege geleitet werden kann.

#### 6.3.4.2 Vorteile

Eine systematische Meldung aller Personen im Dienst von Plattformen an die Durchführungsstellen kann zu einer lückenlosen Erfassung der Beitragspflichtigen beitragen und Schwarzarbeit vermeiden. Dies gilt vor allem für Unternehmen, die ihren Sitz im Ausland haben und zur Entrichtung von Arbeitgeberbeiträgen verpflichtet sind, wenn die in der Schweiz eingesetzten Personen als

<sup>144</sup> Vgl. Pärli 2019, S.31

<sup>145</sup> Art. 2 Abs. 2 BGSA, BBl 2016 157, 163



Arbeitnehmer qualifiziert werden.<sup>146</sup> In ihrem Fall gehen die Kontrollinstrumente des schweizerischen Rechts (insb. die Arbeitgeberkontrolle vor Ort) und die Sanktionen bei Pflichtverletzungen (z.B. Arbeitgeberhaftung, Strafbestimmungen) ins Leere, was die Durchsetzung der Melde- und Beitragspflichten massiv erschwert.

#### 6.3.4.3 Nachteile

Eine flächendeckende Meldung sämtlicher für Plattformen arbeitenden Personen könnte zu Durchführungs- und Kontrollaufwand auch in Fällen führen, in denen die entsprechende Meldung nicht zwingend nötig wäre.

### 6.4 Zusammenfassung der Optionen

#### 6.4.1 Schlussfolgerung betreffend den Status

Im schweizerischen System der Sozialversicherungen lassen sich die Bedürfnisse nach sozialer Sicherheit und Flexibilität von innovativen Geschäftsmodellen schon heute gut verbinden. Dabei dient die Soziale Sicherheit nicht nur der Absicherung von Personen, die auf der Grundlage einer Plattform tätig sind. Sie schützt auch die Gemeinschaft der Steuerzahlenden, welche ein Interesse daran hat, dass der Schutz vor den wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Tod oder gesundheitlicher Schädigung durch Krankheit oder Unfall durch beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen und nicht durch steuerfinanzierte Bedarfsleistungen gewährleistet wird. Die Regeln der Sozialversicherungen tragen aber auch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei, indem sie verhindern, dass sich Konkurrenten einer Branche Vorteile verschaffen, indem sie die Kosten der sozialen Absicherung auf die Personen abwälzen, die durch die Sicherungssysteme geschützt werden sollen.

Die gegenwärtige Ausgestaltung der Sozialversicherungen trägt auch dem Bedürfnis nach Flexibilität von Unternehmen Rechnung, welche Dienstleistungen über eine Plattform vermitteln.

- So werden in der ersten Säule die Beiträge in der Regel ex post abgerechnet. Die Unternehmen bezahlen Akontobeiträge auf der Grundlage der erwarteten Lohnsumme. Anpassungen im Beschäftigungsgrad, Erwerbsunterbrüche und Schwankungen im Lohn müssen nicht unterjährig berücksichtigt werden. Sie verursachen dem Unternehmen keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Die berufliche Vorsorge kennt für Branchen mit schwankenden Löhnen die Möglichkeit, den versicherten Lohn ex ante auf Durchschnittswerten oder aufgrund des letzten bekannten Lohnes abzurechnen. Wählt eine Vorsorgeeinrichtung diesen Abrechnungsmodus, müssen keine rückwirkenden Anpassungen für unterjährige Veränderungen vorgenommen werden. Plattformunternehmen können gezielt Vorsorgeeinrichtungen auswählen, die ihnen solche Modalitäten anbieten.
- Ausserdem präjudiziert die sozialversicherungsrechtliche Qualifikation einer Tätigkeit die arbeits- oder auftragsrechtliche Qualifikation nicht. Es ist durchaus möglich, dass eine Person in den Sozialversicherungen als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin gilt, vertragsrechtlich aber als selbstständigerwerbender Auftragnehmer. Für gewisse Tätigkeiten ist das praktisch der Standard, so etwa bei Verwaltungsräten.
- Schliesslich qualifizieren die Sozialversicherungen Einkommen und nicht Personen. Es ist daher durchaus nicht selten, dass eine Person gleichzeitig eine unselbstständige und

<sup>146</sup> In eine ähnliche Richtung geht der Vorschlag des Bundesrates im Rahmen der Botschaft zur Änderung des Mehrwertsteuergesetzes vom 24.09.2021: Zur besseren Erfassung potenziell mehrwertsteuerpflichtiger Akteure und Akteurinnen und zwecks Gleichbehandlung von Anbietern gleichartiger Leistungen wie auch zur Gleichstellung von ausländischen Unternehmen mit solchen in der Schweiz, sollen Online-Plattformen, die Leistungserbringer und Leistungserbringerinnen mit Leistungsempfängern und Leistungsempfängerinnen zusammenbringen, als auskunftspflichtige Dritte gelten (Art. 73 Abs. 2 Bst. e E-MWSTG). Zur Anwendung kommt diese Informationspflicht insbesondere bei der Sharing Economy und bei der Gig Economy, beispielsweise bei Plattformen, auf denen Ferienwohnungen oder Transportleistungen angeboten werden.

eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausübt. Diese Qualifikation erfolgt in enger Anlehnung an die objektivierbaren und nachvollziehbaren wirtschaftlichen Verhältnisse.

Allfällige Zielkonflikte zwischen Sozialversicherungen und innovativen Geschäftsmodellen lassen sich vermeiden, wenn die folgenden Kriterien aufeinander abgestimmt werden:

### **Sozialer Schutz**

Gut qualifizierte Personen, die sich früh selbstständig gemacht haben, verfügen meist über eine gute Vorsorge aufgrund ihres Einkommens aus selbstständiger Erwerbstätigkeit. Unternehmerisches Handeln setzt Risikofähigkeit und einen breiten Handlungsspielraum voraus. Dies sind denn auch die wesentlichen Voraussetzungen, welche die Sozialversicherungen an die Anerkennung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit stellen.

Hingegen dürften Personen, die lange in einer unselbstständigen Stellung gearbeitet und erst spät eine selbstständige Erwerbstätigkeit aufgenommen haben und über weniger gute Qualifikationen verfügen, eher ein geringes Einkommen erzielen und in der Folge nur über eine ungenügende Vorsorge verfügen. Aufgrund ihrer Einkommenssituation sind sie dann nicht in der Lage, ihre Vorsorge mit eigenen Mitteln zu verbessern. Insbesondere fehlen die Mittel für den (Wieder-)Aufbau einer beruflichen Vorsorge. Scheitern diese Personen in ihrer beruflichen Tätigkeit, können sie keine Leistungen der Arbeitslosenversicherung beanspruchen. Sie sind dann in vielen Fällen auf die Sozialhilfe oder auf Ergänzungsleistungen angewiesen, wenn sie das Rentenalter erreichen oder invalid werden.

Selbstverständlich kann es nicht Aufgabe der Sozialversicherungsbehörden sein, die Erfolgsaussichten einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zu beurteilen. Es ist aber sehr wohl ihre Aufgabe zu verhindern, dass Unternehmen ihre Pflichten gegenüber der Sozialversicherung zum Nachteil der Versicherten, des Gemeinwesens und ihrer Mitbewerber auslagern.

Daraus folgt, dass es weder Sache von Unternehmen noch von einzelnen Versicherten sein kann, selbst zu entscheiden, ob sie ihre gesetzlichen Verpflichtungen erfüllen wollen oder nicht. **Wahlfreiheit des Erwerbsstatus** ist mit dem Wesen einer öffentlich-rechtlichen Sozialversicherung nicht vereinbar. Entscheidet das Unternehmen, ist der Anreiz gross, die Pflichten gegenüber den Sozialversicherungen auf die (Plattform-)Leistungserbringer und letztlich – bei Eintritt eines Versicherungsfalles – auf die Gesellschaft zu überwälzen. Entscheidet die betroffene Person über ihren Status, besteht ein Fehlanreiz («moral hazard») bezüglich des Verhaltens im Hinblick auf die soziale Absicherung. Ob man von einer freien Wahl oder von einem «opting-out» von Unternehmen oder Dienstleistungserbringern spricht, spielt dabei keine Rolle.

Aber auch eine **Parteivereinbarung** ist mit dem generellen Schutzgedanken des Sozialversicherungsrechts nicht vereinbar. Eine Parteivereinbarung setzt idealerweise voraus, dass sich zwei gleich starke Parteien einigen. Bereits das Obligationenrecht (OR) trägt der Tatsache Rechnung, dass dieses Idealbild nicht immer der Realität entspricht. So sieht das OR bei verschiedenen Vertragsverhältnissen Bestimmungen zum Schutz der schwächeren Partei vor<sup>147</sup>. Eine Parteivereinbarung über den Status würde nicht einmal den vertragsrechtlichen Grundsätzen entsprechen – selbst bei zwei Parteien mit gleicher Verhandlungsstärke –, da sie zudem auch dem fundamentalen Prinzip widerspräche, wonach die tatsächlichen Verhältnisse massgebende Basis für die Bestimmung der Vertragsbeziehungen sind. Soll verhindert werden, dass Personen, die sich in einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nicht behaupten können, in die Selbstständigkeit gedrängt werden, muss der Statusentscheid daher von der Sozialversicherung aufgrund der zugrundeliegenden tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse getroffen werden.

### **Transparenz und Rechtssicherheit**

Wie der Bundesrat bereits in seinem Bericht von November 2017 festgehalten hat, kann die Abgrenzung zwischen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit heute in der grossen Mehrzahl der Fälle auch bei Mitarbeitenden elektronischer Plattformen aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen meist ohne Probleme von den zuständigen Ausgleichskassen vorgenommen

<sup>147</sup> Arbeitsrecht, Mietrecht, Bürgschaft, Konsumentenverträge

werden. Dabei führen die Entscheide je nach Ausgestaltung des Geschäftsmodells der Plattform zu Einstufungen der betroffenen Leistungserbringer als unselbstständig erwerbend wie auch als selbstständig erwerbend<sup>148</sup>. Rechtlich umstritten und vor Gericht hängig ist aktuell einzig der Fall der Uber-Fahrer. In diesen Fällen wehrt sich das Unternehmen weiterhin gegen die Einstufung seiner Fahrer als Unselbstständigerwerbende durch die Sozialversicherungsanstalt (SVA) Zürich.<sup>149</sup>

Wer sich mit einem innovativen Geschäftsmodell im Markt behaupten will, braucht Transparenz und Rechtssicherheit. Transparenz bedeutet hier, dass die rechtlichen Kriterien, die für eine selbstständige oder eine unselbstständige Erwerbstätigkeit sprechen, klar und nachvollziehbar sein müssen. Für den Entscheid dürfen nur diejenigen Kriterien herangezogen werden, die für den zu beurteilenden Sachverhalt relevant sind. Diesbezüglich ist die Kasuistik, die sich in den Wegleitungen des BSV zeigt, durchaus kritisch zu hinterfragen. Gerade angesichts der Vielfalt an Erscheinungsformen wirtschaftlicher Tätigkeiten ist es nicht immer einfach, innerhalb der dargelegten Kriterien eine zutreffende Gewichtung vorzunehmen und eine Tätigkeit eindeutig als selbstständigerwerbend oder unselbstständigerwerbend zu qualifizieren. Es gibt insbesondere immer wieder Betätigungen, bei denen sowohl Elemente einer selbstständigen wie auch einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit vorliegen. Hier ist es Aufgabe der zuständigen Behörden, in einem rechtsstaatlichen Verfahren zu prüfen, welche Merkmale im konkreten Einzelfall überwiegen<sup>150</sup>. Damit wird auch verhindert, dass rechtswidrige Entscheide gefällt werden.

Rechtssicherheit ist sowohl für das Unternehmen wie auch für die Beschäftigten zentral. Wer ein Unternehmen aufbaut, braucht Planungssicherheit, wer für ein Unternehmen arbeitet, sollte darauf bauen können, dass weder seitens des Unternehmens noch seitens der Sozialversicherungen Nachforderungen erhoben werden. Diesbezüglich sind die heutigen Verfahren oft unbefriedigend. Auseinandersetzungen bezüglich des Erwerbsstatus können sich über Jahre hinziehen. Je nach Ausgang des Verfahrens können hohe Nachforderungen auf die unterlegene Partei zukommen. Auseinandersetzungen über den Erwerbsstatus lassen sich aber in einem Rechtsstaat nicht vermeiden. Dass eine gerichtliche Überprüfung der behördlichen Verfügung zu einer vorübergehenden Rechtsunsicherheit führen kann – nämlich solange bis ein rechtskräftiger, allenfalls letztinstanzlicher Gerichtsentscheid vorliegt –, liegt in der Natur des Rechtssystems und ist der Preis, der dafür zu bezahlen ist, dass ein solche Überprüfung überhaupt möglich ist. Um mehr Rechtssicherheit und ein möglichst einfaches und transparentes System der Unterstellung auch in Fällen zu gewährleisten, bei denen heute häufig Abgrenzungsschwierigkeiten auftauchen, stellt eine **Vermutung des Vorliegens einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit** eine Lösung dar. Allerdings schliesst auch die Vermutungsregel nicht aus, dass der Erwerbsstatus bestritten werden kann.

Die Rechtssicherheit wäre bei einem **neuen Beitragsstatus für Plattformbeschäftigte** nicht gegeben. Die Abgrenzungsfragen blieben bestehen und zusätzlich könnte sich die Frage stellen, ob überhaupt eine Plattformbeschäftigung vorliegt oder nicht. Letztlich bestünde bei einem zusätzlichen Beitragsstatus kein grundlegender Unterschied zur freien Wahl des Erwerbsstatus, auch wenn je nach Ausgestaltung des Sonderstatus die Unterschiede zur selbstständigen oder zur unselbstständigen Erwerbstätigkeit verschieden gross ausfallen würden. Die Schaffung eines Sonderstatus für eine spezifische Gruppe von Erwerbstätigen ist daher aufgrund einer nur schwer abzugrenzenden Definition aber auch aufgrund von Bedenken bezüglich des Gleichbehandlungsgebotes nicht ins Auge zu fassen.

#### 6.4.2 Schlussfolgerung zu den Massnahmen zur Vermeidung der Prekarisierung

Im Hinblick auf die Vermeidung einer Prekarisierung sind im hier vorliegenden Kontext zwei Risiken von Bedeutung und müssen beurteilt werden:

<sup>148</sup> Vgl. Bundesrat 2017b, S.59f

<sup>149</sup> Ein erstes Urteil des Bundesgerichts in Sachen Uber ([9C\\_692/2020](#) vom 29. März 2021) behandelt die Frage, ob Uber Switzerland GmbH als Betriebsstätte für allfällige Sozialversicherungsbeiträge belangt werden kann. Hingegen wird die zentrale Frage, ob Uber-Fahrer als selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätige zu qualifizieren sind, offen gelassen.

<sup>150</sup> BGE 119 V 161, E. 2; 123 V 161, E.1

## 1. Risiken in Zusammenhang mit einer **selbstständigen Erwerbstätigkeit**

- Für Personen, welche die für eine selbstständige Erwerbstätigkeit erforderliche Risikofähigkeit (finanzielle Mittel, Ausbildung, Unternehmerpersönlichkeit) aufweisen, besteht grundsätzlich kein besonderes Prekarisierungsrisiko. Es besteht daher auch kein Bedarf an zusätzlichen Massnahmen.
- Personen, welche eine selbstständige Erwerbstätigkeit mit geringem Entgelt aufnehmen ohne über die erforderliche Risikofähigkeit zu verfügen, unterliegen oft einem höheren Armutsrisiko und verfügen meistens über eine ungenügende Vorsorge. Defizite bestehen dabei in erster Linie in der beruflichen Vorsorge. Alle in diesem Zusammenhang untersuchten Optionen zur Verbesserung der beruflichen Vorsorge für Selbstständigerwerbende scheitern aber letztlich an drei Faktoren:
  - Es fehlen die Mittel für die Finanzierung einer beruflichen Vorsorge, die den Mindestanforderungen des BVG entspricht.
  - Die Leistungen eines BVG «light» wären sehr tief und würden im Alter oder bei Invalidität nicht zu einem höheren verfügbaren Einkommen führen.
  - Das Verhältnis zwischen den Beiträgen und den Leistungen ist schlecht.
- Eine andere Schlussfolgerung wäre nur dann möglich, wenn sich ein Dritter an den Beiträgen beteiligen würde<sup>151</sup>. Dies käme aber wiederum einem unerwünschten Lastentransfer auf die Versichertengemeinschaft gleich.

Die Prüfung der Verbesserung der beruflichen Vorsorge für Selbstständigerwerbende lässt keine eindeutigen Schlüsse zu. Das Prekarisierungsrisiko für diese Gruppe wird vor allem dann optimal reduziert, wenn die Kriterien über das Vorliegen einer selbstständigen Erwerbstätigkeit konsequent angewendet werden.

Die Option einer Senkung des jährlichen Minimalverdienstes mit der Beschränkung der Leistungen in der freiwilligen Versicherung nach UVG auf Geldleistungen mit der gleichzeitigen Deckung der Heilungskosten aus der OKP-Versicherung erscheint zwar nicht als uninteressant. Es stellen sich aber verschiedene Praxisfragen (parallele Zuständigkeiten von zwei Sozialversicherungen mit Koordinationsbedarf im Falle eines Unfalles; Verlust der Behandlungssteuerung durch den UVG-Versicherer) und Herausforderungen in Bezug auf die versicherungstechnischen Rahmenbedingungen. Je tiefer die Eintrittsschwelle gelegt werden könnte, umso mehr liesse sich das Prekarisierungsrisiko auffangen, wobei mit der Senkung des jährlichen Minimalverdienstes auch entsprechend reduzierte Geldleistungen resultieren würden.

## 2. Risiken in Zusammenhang mit der **Erwerbstätigkeit für mehrere Arbeitgeber**

Verbreitet sich die Plattformtätigkeit, könnte sich auch die Zahl der Personen vergrössern, die oft gegen geringes Entgelt für mehrere solche Arbeitgeber tätig sind. Aufgrund der geltenden Regelung über die Unterstellung unter das Obligatorium der beruflichen Vorsorge (u.a. Eintrittsschwelle) dürfte sich auch die Zahl der Personen vergrössern, die in solchen Fällen über keine oder nur eine ungenügende berufliche Vorsorge verfügen.

Dieses Problem ist nicht neu (vgl. ähnliche Diskussion im Zusammenhang mit Teilzeitarbeit), könnte sich aber in den kommenden Jahren akzentuieren.

### 6.4.3 Schlussfolgerung zu den administrativen Massnahmen

Administrative Vereinfachungen in der Beitragsadministration der ersten Säule sind eine dauernde Aufgabe und werden von den Durchführungsstellen laufend angegangen. So müssen insbesondere die Möglichkeiten der Automatisierung laufend verbessert, neue Instrumente geschaffen und auf die Kundenbedürfnisse abgestimmt werden.

---

<sup>151</sup> Analog zur obligatorischen beruflichen Vorsorge für Arbeitslose. Während der Dauer des Bezugs von Arbeitslosenentschädigung übernimmt die Arbeitslosenversicherung zusammen mit der versicherten Person je die Hälfte der Beiträge.

## Rasche Entscheide

Wer in einem neuen Geschäftsmodell tätig sein will, erwartet mit Recht auch rasche behördliche Entscheide, um seine Idee umsetzen zu können. Durch schwerfällige und zeitraubende administrative Prozesse können sich auch bestimmte Zeitfenster (sog. «windows of opportunities») schliessen. Die Verfahren zur Klärung des Erwerbsstatus sollen daher vereinfacht und beschleunigt werden. Dies ist nur dann möglich, wenn auch die Digitalisierung optimal genutzt wird. Verfahren müssen so weit als möglich automatisiert ablaufen. Bestehende digitale Angebote der Ausgleichskassen müssen immer wieder auf ihre Übereinstimmung mit den Kundenbedürfnissen überprüft werden.

Um das Status-Verfahren zu beschleunigen, zu vereinfachen und transparent zu gestalten, ist die Einführung eines digitalen Instruments (ein **Algorithmus**) in Planung. Dieses soll auch die Vorhersehbarkeit der Entscheide erhöhen. Ein solches Instrument entbindet die Durchführungsstellen aber nicht von ihrer Pflicht, den Entscheid über den Erwerbsstatus zu fällen.

## Weitere administrative Massnahmen

Keine Lösung ist dagegen die **Einführung** eines generellen oder die **Erhöhung** des bestehenden **Freibetrages**. Mit der Botschaft AHV 21 legte der Bundesrat im August 2019 eine Vorlage zur finanziellen Stabilisierung der AHV vor. Lösungen, die zu erheblichen Einnahmenausfällen bei der AHV führen und keinen generellen volkswirtschaftlichen Nutzen generieren, sollen nicht weiterverfolgt werden.

Dem **vereinfachten Verfahren** nach Schwarzarbeitsgesetz sind ebenfalls Grenzen gesetzt, mussten doch Massnahmen getroffen werden, um unerwünschte Beitrags- und Steueroptimierungen zu verhindern.

Um die Versicherungspflicht auch im Kontext der digitalen Wirtschaft sicherzustellen, könnten die **Plattformunternehmen verpflichtet** werden, **ihre in der Schweiz Beschäftigten** den Sozialversicherungsträgern zu **melden**, selbst wenn sie – weil sie ihren Sitz im Ausland haben oder weil die Beschäftigten Selbstständige sind – nicht beitragspflichtig sind.

# 7 Schlussbemerkungen und Ausblick

## 7.1 Schlussbemerkungen

Gemäss Auftrag sollte dieser Bericht die Notwendigkeit einer Flexibilisierung – oder einer weiteren Flexibilisierung – des Sozialversicherungsrechts prüfen und ggf. konkrete Massnahmen vorschlagen. Nach dieser Analyse muss gesagt werden, dass der Begriff der Flexibilität an sich, sei es in Bezug auf den Arbeitsmarkt oder das Gesetz, nicht leicht zu definieren und daher immer relativ schwer zu beurteilen ist. Diese Abschätzung wird weiter stark erschwert, wenn der Flexibilitätsgrad der arbeitsrechtlichen oder sozialversicherungsrechtlichen Normen, die Qualität der Rechtsprechung und die Mechanismen des Arbeitsmarktes alle gleichzeitig betrachtet werden.

Zum Schluss dieses Berichts ist eine allgemeine Bilanz über die durchgeführte Prüfung angezeigt. Es ist daher sinnvoll, in einem ersten Schritt auf die verschiedenen Definitionen des Begriffs «Flexibilität» einzugehen.

### Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt

Unter «Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt» wird im Allgemeinen die Fähigkeit verstanden, sich an die Schwankungen von Angebot und Nachfrage anzupassen. Das Arbeitsangebot, d. h. die «Arbeitsmenge», die zu einem bestimmten Lohn angeboten wird, entwickelt sich regelmässig weiter, weil sich die Hauptcharakteristika ändern (Altersstruktur, Bildungs- und Qualifikationsniveau). Der Wunsch nach mehr Flexibilität sowie die Attraktivität flexibler Arbeitsformen wirken sich auch auf das Arbeitsangebot aus. Diese Attraktivität variiert mit der Zeit wegen kultureller Faktoren und der Möglichkeiten, die von den neuen Technologien und den Unternehmen eröffnet werden. Nachfrageseitig treibt der Konkurrenzdruck die Unternehmen an, flexible Arbeitsformen zu begünstigen, insbesondere in Bezug auf die Anstellungsbedingungen und die Kündigung. Die Flexibilität bei den Löhnen wird häufig als Mittel erwähnt, um das Lohnniveau besser auf die Arbeitsproduktivität abzustimmen. Unternehmen neigen oft dazu, flexible Lohnmodelle zu bevorzugen, die etwa mit der effektiven Arbeitszeit oder der ausgeführten Arbeit im Zusammenhang

stehen. Ein Teil des wirtschaftlichen Risikos im Zusammenhang mit Nachfrageschwankungen wird also auf die Beschäftigten abgewälzt. Die Wirtschaftstheorie spricht vom Gleichgewichtslohn, der je nach Schwankungen bei Angebot und Nachfrage variiert. Aus makroökonomischer Sicht wirkt sich die Flexibilität der Arbeit beträchtlich auf die sogenannte strukturelle Arbeitslosigkeit (Sockelarbeitslosigkeit) aus. Im europäischen und internationalen Vergleich ist der schweizerische Arbeitsmarkt sicherlich wenig reguliert und profitiert von einer hohen Flexibilität. Daher kann er eine gute Performance aufweisen, d. h. eine hohe Erwerbsbeteiligung und eine niedrige strukturelle Arbeitslosigkeit. Diese Flexibilität des schweizerischen Arbeitsmarktes muss beibehalten werden.

Der schweizerische Arbeitsmarkt weist eine relativ hohe Anzahl atypischer Arbeitsverträge auf (Arbeit auf Abruf, befristete Verträge, Freelance-Verträge usw.). Dieser Bedarf stammt in erster Linie von den Unternehmen und widerspiegelt weniger ein Bedürfnis oder eine Forderung der Beschäftigten, die häufig stabile Arbeitsverhältnisse suchen<sup>152</sup>. Es obliegt daher den Behörden von Bund und Kantonen, sich einen umfassenden Überblick über den von der Wirtschaft geäußerten «Bedarf» an mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, bei den Rechtsnormen und bei den Vertragsbedingungen zu verschaffen.

### Flexibles Recht

Unter einem flexiblen Recht versteht man dessen Fähigkeit, besonderen und evtl. neuen Situationen Rechnung zu tragen. Flexibles Recht passt sich leicht an die soziale und die wirtschaftliche Wirklichkeit an, die sich im steten Wandel befindet. Der Gegensatz eines flexiblen Rechts wäre ein starres Recht. Dessen Rahmennormen sind so ausgestaltet, dass sie neue und besondere Fälle aus einer sozialen und wirtschaftlichen Wirklichkeit im steten Wandel nicht regeln können.<sup>153</sup>

Wenn «flexibles Recht» in Diskussionen und Analysen zum Arbeitsmarkt oder zum Bereich der Sozialversicherungen thematisiert wird, ist häufig die Flexibilität des Arbeitsrechts und insbesondere des Arbeitsvertrags gemeint. Das Konzept des «flexiblen Sozialversicherungsrechts» wird hingegen selten verwendet oder erwähnt. Im arbeitsrechtlichen Bereich wird wegen der manchmal befristeten Dauer gewisser Anstellungen häufig eine gewisse Flexibilität gefordert. Diese Flexibilität kann für Angestellte und Arbeitgeber notwendig sein, um ihre Wahl zu ändern und ihren wirtschaftlichen und beruflichen Werdegang zu optimieren. Da «Verträge» bei den Sozialversicherungen<sup>154</sup> langfristige Verpflichtungen darstellen, muss das Sozialversicherungsrecht nicht zwangsläufig denselben «Flexibilitätsgrad» aufweisen, um seine Ziele zu erreichen. Das Sozialversicherungsrecht muss klar und transparent sein und für die soziale Sicherheit, deren Bedürfnisse nicht so rasch ändern (auf jeden Fall nicht im Rhythmus der Einflüsse der Konjunktur), einen soliden Rahmen vorgeben. Im Zusammenspiel mit dem Arbeitsrecht oder mit anderen Rechtsbereichen muss das Sozialversicherungsrecht jedoch über eine gewisse Flexibilität verfügen – oder es darf zumindest in anderen Rechtsbereichen anerkannte und übernommene Bestimmungen oder Praktiken nicht verletzen.

Zwar ist der Begriff «flexibles Recht» positiv konnotiert und deutet auf seine Agilität und seine Anpassungsfähigkeit hin, doch kann diese Flexibilität auch eine Kehrseite haben: Ein zu flexibles Recht kann lasch sein und Diskrepanzen zulassen. Damit verliert es seine vorrangige Funktion: demokratisch verabschiedete Regeln festlegen, die für alle gelten. Flexibles Recht kann auch – gerade wegen seiner Fähigkeit, einzelnen Situationen und verschiedenen Besonderheiten Rechnung zu tragen – zu langen Entscheidungsprozessen und vorübergehenden Unsicherheiten führen. Ein Recht kann also nicht unendlich flexibilisiert werden, ein gewisses Optimum ist wünschenswert. Eine zu hohe Flexibilität ist weder im Interesse des Gesetzgebers noch im Interesse der Bevölkerung oder der Wirtschaft.

<sup>152</sup> Eine Umfrage, die bei Leiharbeitnehmenden in der Schweiz durchgeführt wurde, zeigt deutlich: Zwei Jahre nach ihrem ersten Einsatz hat die Hälfte der Leiharbeitnehmenden eine feste Stelle gefunden (vgl. Swisstaffing 2019).

<sup>153</sup> Vgl. Kapitel 7.3 für eine kurze Analyse der Anpassungen des Sozialversicherungsrechts im Zusammenhang mit der Coronakrise.

<sup>154</sup> Gemeint sind die Verhältnisse zwischen Versicherungen und Versicherten.

Im Rahmen des Sozialversicherungsrechts getroffene Entscheidungen können grosse wirtschaftliche Auswirkungen haben. Dies ist insbesondere der Fall bei der Einstufung einer Tätigkeit als unselbstständige oder selbstständige Tätigkeit. In diesem besonderen Fall weist die AHV-Gesetzgebung eine sehr hohe Flexibilität auf. Denn jedes Einkommen wird auf der Grundlage des jeweiligen Falls und einer Gesamtbewertung der Situation einzeln geprüft, um sorgfältig festlegen zu können, ob es sich um eine selbstständige oder eine unselbstständige Erwerbstätigkeit handelt, auch bei neuen Arbeitsformen. Diese Flexibilität verursacht bisweilen Kosten, weil Entscheide langwierig und die Vorhersehbarkeit und die Form der Rechtssicherheit beschränkt sind<sup>155</sup>. Auf jeden Fall zeigen die von den Bundes- und Kantonsbehörden entwickelten Abgrenzungskriterien, dass es dem Gesetzgeber und den Gerichten bisher immer gelungen ist, die wachsende Diversität der Arbeitswelt zu berücksichtigen.

### **Ein ausgewogener Flexibilitätsgrad**

Auch wenn der Arbeitsmarkt einen hohen Flexibilitätsgrad braucht, um nutzbringende Änderungen zu erlauben, schränken das Arbeitsrecht und das Sozialversicherungsrecht (auch wenn sie unter gewissen Aspekten «flexibel» sein können) diese Flexibilität seit je ein. Diese Beschränkung ist bewusst und resultiert aus dem Ziel, die Angestellten vor gewissen Formen des Missbrauchs und der Ausbeutung zu schützen und sie, wie ihre Arbeitgeber, vor gewissen Risiken zu bewahren. Auch wenn jede Rechtsnorm der freien Marktwirtschaft Grenzen setzt, wäre es falsch, anzunehmen, dass der Schutz der Angestellten und der Beschäftigten ganz allgemein sowie die Entwicklung der sozialen Sicherheit die wirtschaftliche Entwicklung verhindert oder einschränkt. Ganz im Gegenteil: Das Gleichgewicht zwischen den Anforderungen der Wirtschaft und denjenigen der Sozialversicherungen und des Arbeitsrechts ist als Fortschritt zu sehen und als wichtige Errungenschaft der industrialisierten Gesellschaften. Der Schutz der Arbeitnehmenden und die Entwicklung der Sozialversicherungen stellen im selben Ausmass Konsequenzen wie ausschlaggebende Faktoren für den wirtschaftlichen und den sozialen Fortschritt dar. Ein einheitlicher rechtlicher Rahmen erlaubt es insbesondere, Mindeststandards für die soziale Absicherung festzulegen, die für alle Akteure gleichermassen gelten. Er verhindert, dass Unternehmen sich durch einen tieferen sozialen Schutz einen Wettbewerbsvorteil verschaffen können. Da wäre etwa das besondere arbeitsrechtliche Instrument des allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrages zu nennen, der zu diesem Zweck eine ausgehandelte Lösung mit einer ergänzenden Massnahme des Staates kombiniert. Obwohl die verschiedenen Finanzierungsarten der sozialen Absicherung (über Lohnbeiträge oder MWST-Prozentpunkte) sich nicht gleich stark auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Wirtschaft auswirken, leidet sie nicht unter der Entwicklung des Arbeitsrechts und der sozialen Absicherung. Umgekehrt beeinflusst die Qualität des Rahmens, der Arbeitsmarktinstitutionen und der sozialen Absicherung die Motivation der Arbeitskräfte und deren Entwicklung positiv. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hängt folglich stark von der Qualität der Arbeitskräfte ab, die sie beschäftigen. Dieses Gleichgewicht zwischen Flexibilität, Wachstum, Beschäftigungssicherheit und sozialen Errungenschaften muss regelmässig überdacht werden, und zwar anhand der neuen Risiken und Chancen, die von der wirtschaftlichen und der technologischen Entwicklung vorgegeben werden. Keine Regierung kann es sich erlauben, in diesem Gleichgewicht zu verharren, ohne es an die neusten Entwicklungen anzupassen. Allerdings kann es sich auch keine Regierung erlauben, die Flexibilisierung der Rechtsnormen aufs Äusserste auszureizen, nur um die freie Marktwirtschaft zu steigern. Freie Marktwirtschaft und wirtschaftliche Entwicklung dürfen im Übrigen nicht verwechselt werden – Letztere hängt nicht vollständig von Ersterer ab.

### **Das heikle Gleichgewicht zwischen Risiken und Chancen**

Verständlich ist, dass der Wunsch nach mehr Flexibilität in immer stärker miteinander verflochtenen Wirtschaftszweigen und angesichts des wachsenden internationalen Konkurrenzdrucks spürbar wird. Unter dem Einfluss der neuen digitalen Technologien entstehen neue Möglichkeiten, die die Flexibilität der Arbeitszeiten, des Arbeitsorts und der Arbeitsverhältnisse steigern. Mit der Arbeit für Plattformen nimmt auch die vertragliche Flexibilität zu (erfolgsabhängige Entlohnung) und es entstehen neue Formen der Flexibilität in Bezug auf das Arbeitsverhältnis. Diese neuen Technologien bieten den Einzelnen neue Chancen, da sie Privat- und Berufsleben besser vereinbaren können. Aber neben

<sup>155</sup> Riemer-Kafka 2018.

den Chancen dürfen auch die Risiken nicht vergessen gehen. Mitten in diesem Wandel können die Angestellten und die Unternehmen, die Arbeitnehmende nur unbefristet anstellen, als Verlierer aus dieser Entwicklung hervorgehen. Die Arbeitsbedingungen können sich verbessern, aber auch verschlechtern (Unsicherheit, Prekarität, weniger klare Grenzen zwischen Ruhe- und Arbeitszeiten). Diesen Risiken und Chancen muss Rechnung getragen werden und auch das Arbeits- und das Sozialversicherungsrecht müssen sie berücksichtigen.

Es ist daher wichtig, die Vor- und Nachteile der geforderten grösseren Flexibilität zu hinterfragen, die durch den technologischen Fortschritt ermöglicht wird. Ohne kritisches Hinterfragen, ohne allfällige Anpassungen des institutionellen Rahmens können grosse strukturelle Veränderungen stattfinden, wie etwa diejenigen, die vor einigen Jahren auf dem Arbeitsmarkt in den Vereinigten Staaten zu beobachten waren, mit einer höheren Segmentierung des Arbeitsmarktes, zunehmenden Ungleichheiten beim Lohn und bei der Umverteilung von Produktivitätsgewinnen.

Die Institutionen des Arbeitsmarktes oder der sozialen Sicherheit anzupassen, um die Wirtschaft besser auf dem Weg zur Digitalisierung zu begleiten, stellt eine Herausforderung dar. Es handelt sich dabei um einen Balanceakt, bei dem sowohl die Beschränkungen, mit denen die Wirtschaft konfrontiert ist, als auch die Forderungen der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik berücksichtigt werden müssen. Befürchtungen einer zu starken oder gar unkontrollierten Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und des Sozialversicherungsrechts sind ernst zu nehmen. Kein Land wünscht sich eine Zunahme neuer prekärer Anstellungssituationen und vermehrte Lohnungleichheiten.

Die bestehende Ausgestaltung des Sozialversicherungsrechts sowie die Durchführung durch die verschiedenen kantonalen und Bundesinstitutionen gewährleistet grundsätzlich eine rechtsgleiche und an die jeweilige Situation und Entwicklung angepasste Umsetzung der entsprechenden Grundsätze. Dabei spielt auch die Rechtsprechung eine wesentliche Rolle, um situationsbezogene Entscheide zu harmonisieren und um den Durchführungsstellen Leitlinien an die Hand zu geben, damit sie die oftmals offen formulierten Gesetzesbestimmungen rasch auch auf sich ändernde Entwicklungen und Bedürfnisse einheitlich anwenden können.

Eine weitere Grundsatzfrage, mit der das Recht beim Wunsch von Anpassungen und ständigen Aktualisierungen konfrontiert wird, ist die Frage nach dem Zeitplan und den Faktoren, die die Notwendigkeit einer Anpassung bestimmen. Einige werden sagen, dass die «Fallzahl» ein ausschlaggebender Faktor ist. Hier könnte man zustimmen, dass grundlegende Änderungen der heutigen Organisation der Sozialversicherungen weder notwendig noch gerechtfertigt sind, solange die Erwerbstätigkeit nicht hinterfragt wird und die Entwicklung der Plattformarbeit nur langsam voranschreitet, mit einem relativ kleinen Anteil an der Gesamtwirtschaft. Dieses Vorgehen impliziert, dass das Recht sich unter dem Druck einer bestimmten «Menge» anpasst und weiterentwickelt, und kann punkto Effizienz gerechtfertigt sein, jedoch nicht zwangsläufig unter dem Blickwinkel der Sozialpolitik. Die Tatsache, dass die Plattformarbeit bis Ende 2019 nur eine Randerscheinung darstellte, reicht als Begründung nicht aus, um die Herausforderungen dieser Entwicklung für das Sozialversicherungsrecht ausser Acht zu lassen. Auch wenn die Zahl der Plattformbeschäftigten beschränkt bleiben sollte, muss das Sozialversicherungsrecht dafür sorgen, dass diese Personen im System der sozialen Sicherheit nicht durch die Maschen fallen. Die Frage nach der Zahl der betroffenen Personen alleine kann nicht das zentrale und einzige Element für die Begründung einer Rechtsanpassung darstellen.

## 7.2 Ausblick

Der Auftrag, der diesem Bericht zugrunde liegt, war klar formuliert. Es galt, die Notwendigkeit sowie die Vor- und Nachteile einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts vor dem Hintergrund der Entwicklungen der digitalen Wirtschaft (innovative Geschäftsmodelle) zu prüfen. Fazit des Berichts ist, dass das Recht momentan keine Flexibilisierung braucht, weil es bereits sehr flexibel ist. Eine weitere Flexibilisierung im Sozialversicherungs- oder im Arbeitsrecht ist immer mit den von diesen Gesetzgebungen verfolgten Zielen abzustimmen. Wie bereits weiter oben erwähnt geht es häufig darum, die möglicherweise auftauchenden Zielkonflikte zu verstehen und zu gewichten. All diese Rechtsvorschriften schränken zwar die Flexibilität der freien Marktwirtschaft ein; dies bedeutet jedoch nicht, dass Regulierungen generell bekämpft werden müssen.

Eine Anpassung der Arbeitslosenversicherung, der Unfallversicherung oder der Altersvorsorge darf nicht nur unter einem technischen Blickwinkel erfolgen. Bei einer Anpassung des Sozialversicherungs- oder des Arbeitsrechts vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung



der Wirtschaft muss die Aufteilung der Kosten und des Nutzens der Digitalisierung zwischen den verschiedenen Gesellschaftsgruppen berücksichtigt werden. Diese Aufteilung von Kosten und Nutzen auf verschiedene Gesellschaftsklassen bleibt ein hoch politisches und gesellschaftliches Thema.

Ein grundlegender Reform- oder Anpassungsbedarf des Sozialversicherungsrechts besteht momentan nicht, auch wenn ein gewisser Optimierungsbedarf festgestellt wurde. Die Schweiz verfügt über ein breitgefächertes Portfolio an obligatorischen und freiwilligen Versicherungen. Häufig sind das Einhalten der geltenden Regeln, die Vereinfachung des Zugangs sowie einige Optimierungen wichtiger als die Entwicklung neuer Versicherungen. Die Sozialversicherungen, die auf den Grundsätzen der Kapitalisierung oder der Verteilung basieren, werden über Lohnbeiträge, Steuern oder eine Mischung dieser Finanzierungsquellen finanziert. Im digitalen Zeitalter wird sich dies nicht ändern. Tiefergreifende Anpassungen am Recht und am System der Sozialversicherungen infolge des Verlaufs der zunehmenden Digitalisierung der Gesellschaft würden bedeuten, dass auch die Mechanismen der Solidarität, auf denen das schweizerische System der sozialen Sicherheit beruht, neu überprüft und allenfalls angepasst werden müssten. Dann bräuhete es zusätzlich Diskussionen zum Verständnis und zur Gewichtung von Kosten und Nutzen der Digitalisierung bei den verschiedenen Akteuren, einschliesslich der Akteure aus der digitalen Wirtschaft (Arbeitsplattformen, leistungserbringenden Personen von Plattformen und ihre Kunden).

### **7.3 Die Coronakrise und die Sozialversicherungen**

Im vorliegenden Bericht wurden einige Möglichkeiten zur Verbesserung der sozialen Absicherung der Plattformbeschäftigten analysiert, die künftig vertieft werden könnten.

In der Zwischenzeit wurde die Schweiz von einer ausserordentlichen Krise, der Covid-19-Pandemie, getroffen, die negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und die gesellschaftliche Lage der Bevölkerung hat.<sup>156</sup> Diese Krise hat Unterschiede bei der wirtschaftlichen Verwundbarkeit der Erwerbsbevölkerung, ob selbstständigerwerbend oder arbeitnehmend, aufgezeigt. Dank der besonderen Massnahmen, die der Bundesrat zu Beginn der Krise getroffen hat, war es möglich, dieser ausserordentlichen Lage zu begegnen, indem der Sozialversicherungsschutz vorübergehend auf wirtschaftlich benachteiligte Gruppen ausgedehnt wurde. Der Bundesrat und die Durchführungsstellen der Sozialversicherungen haben in dieser Situation äusserst flexibel reagiert.

Vor dem Hintergrund, dass eine neue Krise eintreten könnte – wobei die Ursache und die Wahrscheinlichkeit zweitrangig sind –, stellt sich nun folgende Frage: Soll man sich in der Sozialpolitik bei einer weltweiten Krise weiterhin auf Notrecht stützen und fallweise entscheiden, wie man auf Ebene der Exekutive reagieren will? Oder wäre es besser, zu versuchen, das Sozialversicherungssystem so anzupassen, dass es der Möglichkeit solcher Krisen Rechnung trägt, sowohl hinsichtlich des Anspruchs auf Sozialversicherungsleistungen als auch in Bezug auf ihre Finanzierung? Es ist noch zu früh, um diese Frage beantworten zu können.

Diese Krise sowie die wirtschafts- und sozialpolitischen Massnahmen, die ihre Auswirkungen abfedern sollen, bieten aber die Gelegenheit, die Frage des Sozialversicherungsschutzes bei neuen Arbeitsformen, die in diesem Bericht thematisiert werden, unter einem neuen Blickwinkel anzugehen. Aus diesem Grund befasst sich dieser Teil des Berichts nach einem Überblick über die Unterstützungsmassnahmen, die der Bundesrat am Anfang der Covid-19-Krise in Anbetracht der sozialen Herausforderungen getroffen hat, mit den Lehren und den Perspektiven, die die Sozialversicherungen bisher aus dieser Krise gewonnen haben.

Bereits jetzt ist jedoch klar, dass gestützt auf die Lehren aus der Coronakrise der rechtliche Rahmen der Sozialversicherungen in naher Zukunft erneut überprüft werden muss. Ein Ziel wird es sein, die Rahmenbedingungen für die Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle weiter zu verbessern und gleichzeitig die Prekarisierungsrisiken und die Risiken einer Lastenverschiebung auf die Allgemeinheit und die Bundesfinanzen zu verhindern.

---

<sup>156</sup> Aus praktischen Gründen und zur besseren Lesbarkeit ist dieses Kapitel in der Vergangenheit verfasst, obwohl die Krise noch nicht vorbei ist.

### 7.3.1 Die sozialversicherungsspezifischen Massnahmen zu Beginn der Coronakrise

Der Bundesrat hat verschiedene Unterstützungsmassnahmen beschlossen, um die wirtschaftlichen Folgen des Lockdowns für die betroffenen Unternehmen und Arbeitnehmenden (Selbstständig- und Unselbstständigerwerbende) abzufedern. Die allgemeine Strategie bestand darin, Kündigungen zu vermeiden, die Löhne zu sichern, die Selbstständigen zu entlasten und zu verhindern, dass Unternehmen, die wegen der momentanen Lähmung der Wirtschaft mit Liquiditätsproblemen zu kämpfen haben, nicht in die Insolvenz schlittern und ihre Bilanz deponieren müssen.

Hinsichtlich der sozialen Absicherung wurden folgende Hauptmassnahmen getroffen (nicht berücksichtigt sind Massnahmen, die direkt die Gesundheitspolitik betreffen):

#### *Ausweitung und Vereinfachung der Kurzarbeit*

Mit der Kurzarbeit (KA) können vorübergehende Beschäftigungseinbrüche bei einem Unternehmen ausgeglichen und die Arbeitsplätze der Angestellten erhalten werden. Die KA hat sich bereits in früheren Wirtschaftskrisen bewährt, insbesondere während der Finanzkrise von 2008/09. Daher hat der Bundesrat grossteils auf die Nutzung dieses bereits vorhandenen Instruments gesetzt. Allerdings hat der Bundesrat im März 2020 in Anbetracht der besonderen Art der globalen Gesundheitskrise, auf die mit massiven staatlichen Einschränkungen (Schliessungen, Verbote etc.) reagiert wurde, beschlossen, den KA-Anspruch auf Gruppen auszudehnen, die basierend auf wirtschaftlichen und versicherungstechnischen Grundsätzen normalerweise davon ausgeschlossen sind (COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung). Der Kreis der KA-Anspruchsberechtigten wurde vorübergehend erweitert<sup>157</sup>, insbesondere:

- auf Personen, die in einem befristeten Arbeitsverhältnis ohne vertraglich vereinbarte Kündigungsmöglichkeit stehen oder Temporärarbeit leisten,
- auf Personen, die eine arbeitgeberähnliche Stellung haben<sup>158</sup>,
- auf Personen, die eine Berufslehre absolvieren,
- auf Arbeitnehmende auf Abruf, deren Beschäftigungsgrad um mehr als 20 % schwankt, die aber mindestens 6 Monate im selben Unternehmen gearbeitet haben<sup>159</sup>.

Das Regime der KA wurde weiter angepasst, sowohl in finanzieller Hinsicht als auch bei der Verwaltung, um den Vollzug dieses Instruments in der notwendigen Breite gewährleisten zu können.

#### *Erwerbsersatzentschädigung für Selbstständigerwerbende*

Im März 2020 hat der Bundesrat beschlossen, Selbstständigen, die einen Erwerbsausfall erleiden, der direkt auf die von der Regierung Massnahmen gegen das Coronavirus zurückzuführen ist, und die keine Entschädigung oder Versicherungsleistung in Anspruch nehmen konnten, zu entschädigen (COVID-19-Verordnung Erwerbsausfall). Diese Massnahmen richteten sich insbesondere an die Selbstständigerwerbenden, die von der behördlichen Schliessung ihres Betriebs betroffen waren oder deren Tätigkeit untersagt wurde.

Anfang April hat der Bundesrat beschlossen, diesen Anspruch auf Selbstständigerwerbende auszuweiten, die nur indirekt von den behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung der Coronapandemie betroffen sind. Auch wenn diese Personen weiterarbeiten durften, wurde ihnen

<sup>157</sup> Die dargestellten Anspruchsvoraussetzungen der verschiedenen Personengruppen haben sich im Laufe der Krise geändert. Das System wurde stetig und flexibel an die Situation angepasst.

<sup>158</sup> Es handelt sich hierbei etwa um die Gesellschafterinnen und Gesellschafter von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), die gegen Entlohnung im Unternehmen arbeiten. Diese Personen hatten neu Anspruch auf eine Pauschale von 3320 Franken für eine Vollzeitstelle.

<sup>159</sup> Diese am 8. April beschlossene Massnahme galt rückwirkend ab dem 1. März und sollte verhindern, dass die rund 200 000 Angestellten, die in der Schweiz auf Abruf arbeiten, entlassen werden. Es wurde davon ausgegangen, dass die KA-Periode letztlich kürzer sein würde als eine allfällige Arbeitslosigkeit, mit der diese Angestellten hätten rechnen müssen und während der sie Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt hätten.

Anspruch auf eine (rückwirkende) Entschädigung gewährt, wenn sie wegen der Massnahmen weniger oder keine Arbeit mehr haben. Zu nennen sind hier etwa Taxifahrerinnen und -fahrer, Hoteliers oder Physiotherapeutinnen und -therapeuten.

Die Entschädigungen für die Selbstständigerwerbenden wurden über die Erwerbsersatzordnung geregelt und in Form von Taggeldern ausgerichtet. Diese Taggelder entsprachen 80 % des Lohns und waren für alle von der Coronakrise (direkt oder indirekt) betroffenen Selbstständigerwerbenden auf 196 Franken pro Tag, d. h. 5880 Franken pro Monat plafoniert und auf eine Höchstdauer von zwei Monaten begrenzt.

Diese Massnahme hat es erlaubt, eine Ungleichbehandlung auszugleichen: Selbstständigerwerbende, die keine Kurzarbeitsentschädigung (KAE) beantragen konnten, waren im Vergleich zu Unselbstständigerwerbenden, die dieselbe Tätigkeit innerhalb ihrer Aktiengesellschaft oder ihrer GmbH ausübten, deutlich benachteiligt.

#### *Spezifische Unterstützung für Kulturschaffende*

Der Anspruch auf Corona-Erwerbsersatz galt auch für freischaffende Künstlerinnen und Künstler, die einen Erwerbsunterbruch erleiden, weil ihre Aufträge wegen der Massnahmen gegen das Coronavirus annulliert werden oder weil sie eigene Anlässe absagen müssen. Kulturschaffende konnten zudem nicht rückzahlbare Nothilfen zur Deckung der unmittelbaren Lebenshaltungskosten beanspruchen, soweit diese nicht bereits über den neuen Corona-Erwerbsersatz sichergestellt ist. Der Bundesrat will eine dauerhafte Schädigung der Schweizer Kulturlandschaft infolge des Veranstaltungsverbots verhindern und die kulturelle Vielfalt der Schweiz erhalten. Dazu wurden von den Kantonen weitere Massnahmen zur finanziellen Unterstützung des Kulturbereichs eingeführt – dank einer Finanzhilfe des Bundes.

#### *Entschädigung von Arbeitnehmenden mit familiären Verpflichtungen oder in Quarantäne*

Eltern, die ihre selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit unterbrechen mussten, um ihre Kinder betreuen zu können – etwa wegen der Schulschliessung oder weil die Kinderbetreuung bisher von einer in Bezug auf das Virus besonders gefährdeten Person sichergestellt wurde, konnten ebenfalls Corona-Erwerbsersatz beantragen. Die Altersgrenze der Kinder wurde dafür auf 12 bzw. bei Kindern mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen auf 20 Jahre festgelegt. Unselbstständigerwerbende und Selbstständige, die auf ärztliche Anordnung unter Quarantäne gestellt wurden, hatten ebenfalls Anspruch auf diese Entschädigung.

#### *Weitere Massnahmen in den Sozialversicherungen*

Um auf einem weitgehend lahmgelegten Arbeitsmarkt Aussteuerungen zu verhindern, wurde in der Arbeitslosenversicherung allen Anspruchsberechtigten höchstens 120 zusätzliche Taggelder gewährt. Weitere Massnahmen haben die Bedingungen für den Leistungsanspruch flexibilisiert. Dank Massnahmen in der beruflichen Vorsorge konnten die Arbeitgeber ihre Beitragsreserven verwenden.

#### *Administrative und finanzielle Flexibilität*

Alle Notstandsmassnahmen des Bundesrates wurden über möglichst einfache Verfahren umgesetzt. Es wurden Vorkehrungen getroffen, um etwa die Bearbeitung von Anträgen oder die Ausrichtung der Entschädigungen zu vereinfachen, insbesondere bei der KA. Dadurch konnten sowohl die Unternehmen als auch die Durchführungsstellen entlastet werden. Auch bei den Sozialversicherungsbeiträgen zeigte sich das System äusserst flexibel, indem es beispielsweise einen vorübergehenden, zinslosen Zahlungsaufschub für Beitragszahlungen (AHV, IV, EO, ALV) gewährte.

### **7.3.2 Provisorische Lehren aus der Coronakrise für die Sozialversicherungen**

#### *Rasche und flexible Intervention durch die Politik mit einer effizienten Umsetzung*

Dank dem guten Funktionieren des politischen Systems, der Verwaltung und der Durchführungsstellen der Sozialversicherungen konnte die Schweiz ihr System der sozialen Absicherung sehr rasch, flexibel und effizient anpassen. Die Rechtsgrundlagen wurden äusserst schnell gemäss einem dringlichen Verfahren angepasst und die Leistungen der Sozialversicherungen wurden mit sofortiger Wirkung auf die neuen Situationen auf dem Arbeitsmarkt abgestimmt:

- Das bestehende System der KA hat auf verschiedenen Ebenen Anpassungen erfahren (Anspruchsberechtigte, Anspruchsvoraussetzungen, Umsetzung), damit es möglichst breit zur Erhaltung der Beschäftigung beitragen konnte;
- Auf der Basis einer bestehenden Sozialversicherung (EO-Regime) wurden neue Leistungen entwickelt, um prekäre Situationen nach einem Erwerbsausfall infolge des Coronavirus zu verhindern;
- Die administrativen Abläufe und die Anspruchsbedingungen für die Leistungen wurden rasch vereinfacht und flexibel gestaltet, um der ausserordentlichen Lage Rechnung zu tragen;
- Die bewährte Zusammenarbeit zwischen den Bundes- und den Vollzugsbehörden (Ausgleichskassen) hat es erlaubt, die für die Einführung der neuen Leistungen notwendigen Ressourcen zu mobilisieren;
- Die leistungsfähigen Informatiksysteme, die seit mehreren Jahren in der 1. Säule im Einsatz sind, haben eine äusserst flexible und rasche Umsetzung der neuen Massnahmen erlaubt.

#### *Bestätigung der wirtschaftlichen und sozialen Instabilität gewisser Selbstständigerwerbender*

Die Selbstständigerwerbenden verfügen über keine Arbeitslosenversicherung (vgl. Kapitel 3.3.7)<sup>160</sup>. Konfrontiert mit dem teilweisen oder vollständigen Einbruch ihres Geschäftsumsatzes über mehrere Wochen hinweg, haben sehr viele Selbstständigerwerbende rasch Corona-Erwerbsersatz beantragt. Laut verschiedenen Aussagen in den Medien ist davon auszugehen, dass sie kaum finanzielle Reserven besaßen, um ohne diese ausserordentlichen Entschädigungen ihre normalen Ausgaben decken zu können.

Kredite, die sehr rasch und zu äusserst günstigen Konditionen bereitgestellt wurden, um den Liquiditätsbedarf zu decken, haben es sehr vielen Selbstständigerwerbenden ermöglicht, ihre Rechnungen zu zahlen und einen Konkurs zu vermeiden. Indem sie ihr Unternehmen über Wasser halten konnten, haben sie im Prinzip ihre künftige Erwerbsfähigkeit und damit ihre finanzielle Eigenständigkeit längerfristig bewahrt. Allerdings könnten die Rückzahlungen dieser Kredite ihre finanzielle Fähigkeit, sich im Laufe der nächsten Jahre eine Selbstvorsorge aufzubauen, die insbesondere zur Finanzierung der Pensionierung dient, stark einschränken.

#### *Ungenügender Sozialversicherungsschutz bestimmter Angestelltenverhältnisse*

Die Krise hat den ungenügenden Sozialversicherungsschutz der flexibelsten Angestelltenverhältnisse zutage gefördert. Dies betrifft insbesondere befristete Arbeitsverhältnisse und die Arbeit auf Abruf, bei denen es grosse Beschäftigungsschwankungen gibt. Personen, die von diesen Beschäftigungen abhängig sind, sind in doppelter Hinsicht verletzlich: Sie sind weniger gut gegen soziale Risiken abgesichert (Risiko der Arbeitslosigkeit, der Kurzarbeit und in Bezug auf die berufliche Vorsorge). Wenn sie Leistungen beziehen, sind die Beträge (im Allgemeinen ein Bruchteil ihres sowieso schon bescheidenen Lohns) zudem zu tief, um ihre Bedürfnisse zu decken. Bei diesen wirtschaftlich benachteiligten Personen können schon minime Einkommensschwankungen zu einer Sozialhilfeabhängigkeit führen. Zwar ist die Anzahl der Sozialhilfebeziehenden zu Beginn der Krise dank verschiedener Unterstützungsmassnahmen nur leicht gestiegen, doch muss man sich mittelfristig auf eine stärkere Zunahme einstellen (s. Ziff. 3.4.2.1).

#### *In Krisenzeiten ist die Frage des Erwerbsstatus allenfalls zweitrangig*

Die Covid-19-Krise hat gezeigt, dass die wirtschaftlich schwachen Gruppen sowohl Selbstständige als auch Unselbstständigerwerbende umfassen. Aus diesem Grund musste der Bundesrat bei der Umsetzung der Massnahmen, die sich sowohl für die Angestellten (über die KA aus der

<sup>160</sup> Selbstständigerwerbende sind bei Erwerbsausfall infolge Krankheit ebenfalls weniger gut abgesichert als Angestellte (vgl. Kapitel 3.4.1).

Arbeitslosenversicherung) als auch für die Selbstständigen (Unterstützung über den ausserordentlichen Corona-Erwerbsersatz) eignen, verschiedene Ansätze anwenden.

### 7.3.3 Die Krise zeigt künftige Probleme auf

#### *Fähigkeit des Sozialversicherungssystems, mit systemischen Krisen umzugehen*

Die Coronakrise hat gezeigt, wie die grossen finanziellen Auswirkungen einer systemischen Krise, die verschiedene Bereiche des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens tangiert, die Funktionsweise der Sozialversicherungen beeinträchtigen können.<sup>161</sup> Denn diese sind grundsätzlich nicht auf die Bewältigung von systemischen Krisen ausgelegt. Die Erfahrung aus dieser Krise zeigt uns, dass die Sozialversicherungen nicht vor systemischen Risiken gefeit sind: Neben den Risiken einer globalen Finanzkrise und denjenigen einer Pandemie zählen dazu auch Risiken einer Klimakatastrophe oder einer Energieknappheit. Die Wahrscheinlichkeit solcher und ähnlicher Krisen ist zwar gering, aber wenn sie eintreten, sind die sozialen und finanziellen Folgen immens.<sup>162</sup>

In dieser Situation der Ungewissheit scheint es gerechtfertigt, künftig Diskussionen über das Konzept unseres Systems der sozialen Absicherung zu führen, die wie die Überlegungen in diesem Bericht hinsichtlich der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle auch Überlegungen zu den Risiken einer systemischen Krise einschliesst. Wenn man sich in ausserordentlichen Lagen allein auf ausserordentliche Massnahmen stützt, birgt dies ein grosses finanzielles Risiko für die öffentliche Hand, weil die sozialen Massnahmen in Krisensituationen nicht von den Anspruchsberechtigten vorfinanziert wurden. Wenn neue Regeln in unserem System der sozialen Absicherung festgelegt würden (z. B. in Form von Erwerbsersatzleistungen im Fall einer systemischen Krise mit festgelegten Anspruchsbedingungen und definierter Finanzierungsart), wäre es möglich, das System zu stärken, damit es systemische Krisen besser bewältigen kann.

#### *Individuelle Fähigkeit, die (neuen) wirtschaftlichen Risiken zu tragen*

Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass extreme Situationen Realität werden können. Insbesondere für Selbstständigerwerbende stellt dies ein zusätzliches erhebliches Risiko dar. Die Gesellschaft könnte von Ihnen verlangen, dass sie dessen finanzielle Folgen während eines bestimmten, noch zu definierenden Zeitraums selbst tragen. Eine andere Möglichkeit könnte darin bestehen, die obligatorische Sozialversicherungspflicht der Selbstständigerwerbenden zu verbessern.

#### *Entwicklung von Plattformarbeit und Arbeitsbedingungen*

Die Erfahrungen der Coronakrise haben aufgezeigt, dass die Plattformarbeit zugleich Vor- und Nachteile hat, unabhängig vom Status der Arbeitnehmenden in den verschiedenen Geschäftsmodellen. Während des teilweisen Lockdowns haben die Konsumentinnen und Konsumenten die Flexibilität des Onlinehandels geschätzt, was den Arbeitsplattformen, die etwa die Lieferung von Onlinekäufen sicherstellen, zusätzlichen Schwung verleihen könnte. Nicht nur im Konsumbereich, sondern auch bei Mobilität und Telearbeit – für diejenigen, die von zuhause aus arbeiten konnten – haben sich neue Gewohnheiten eingestellt. Es ist noch nicht absehbar, ob sich diese neuen Gewohnheiten dauerhaft etablieren werden. Die Erfahrungen aus der Krise haben auf jeden Fall die relative Bedeutung des Arbeitsorts sowie die digitalen Möglichkeiten für die äusserst flexible Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten aufgezeigt.

Die öffentliche Meinung war allerdings während dieser Zeit auch vermehrt sensibilisiert hinsichtlich der schwierigen Arbeitsbedingungen der Angestellten gewisser Plattformen (Arbeitszeiten, höheres Gesundheitsrisiko, z. B. für Lieferpersonal), sowie betreffend die Lücken ihrer sozialen Absicherung (Arbeitslosenversicherung, Krankentaggeldversicherung) und ihres geringen Verdienstes.

<sup>161</sup> Unter einer systemischen Krise wird in diesem Fall eine Krise verstanden, die mehrere Systeme gleichzeitig betrifft, eine Wirtschaftskrise, eine Finanzkrise, eine Gesundheitskrise, eine politische Krise, eine Naturkatastrophe usw. Eine Kombination von zwei oder drei der genannten Elemente kann rasch eine sogenannte systemische Krise auslösen.

<sup>162</sup> Siehe z.B. World Economic Forum (2021), [The Global Risks Report 2021, 16<sup>th</sup> Edition](https://www3.weforum.org) ([www3.weforum.org](https://www3.weforum.org))

Noch ist es schwierig abzuschätzen, inwiefern sich diese Faktoren auf die Entwicklung der Plattformarbeit und auf die Arbeitsbedingungen auswirken werden.

*Weiterverfolgung der Digitalisierungsbestrebungen in der 1. Säule*

Die Krise hat die grosse Bedeutung der Digitalisierung der Geschäftsprozesse innerhalb der Durchführungsstellen der 1. Säule sowie die Wichtigkeit einer guten Koordination zwischen allen Beteiligten in Krisenzeiten hervorgehoben.

Seit 2015 hat das BSV eine Struktur zur Koordination zwischen allen IT-Akteure der 1. Säule entwickelt, die seit 2017 produktiv ist. Diese Struktur dient insbesondere dazu, den Überblick über alle Informationssysteme der 1. Säule zu behalten und die Standardisierungsmöglichkeiten (vor allem punkto Informationssicherheit und Datenschutz) zu prüfen. Die Struktur hat entscheidend zur Entwicklung einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren beigetragen, was für die rasche und effiziente Umsetzung der neuen Massnahmen während der Krise ausschlaggebend war.

## 8 Anhänge

### 8.1 Auftrag Bundesrat vom 01.11.2017

Das EDI (BSV) wird in Zusammenarbeit mit dem WBF (SECO), dem EJPD (BJ) und dem EFD (ESTV) beauftragt, bis Ende 2019 die Notwendigkeit und die Vor- und Nachteile einer Flexibilisierung im Bereich des Sozialversicherungsrechts sowie konkrete Optionen zu prüfen und dem Bundesrat darüber Bericht zu erstatten. Ziel einer allfälligen Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens ist es, die Stärken der bestehenden Praxis der Qualifikation als selbstständige bzw. unselbstständige Erwerbstätigkeit beizubehalten und zugleich die Rahmenbedingungen für die Entstehung innovativer Geschäftsmodelle zu verbessern. Dabei ist aufzuzeigen, wie Prekarisierungsrisiken und Risiken der Lastenverschiebung auf die Allgemeinheit und den Bundeshaushalt vermieden werden können. Im Bericht sind verschiedene Ansätze wie beispielsweise Wahlfreiheit und Einführung einer Parteienvereinbarung zu prüfen. Im Anschluss wäre gegebenenfalls eine entsprechende Regulierungsfolgenabschätzung durchzuführen.

### 8.2 Anschluss und Beitragssätze Sozialversicherungen 2021

Tabelle 4: Beitragssätze Sozialversicherungen 2021, Angestellte und Selbstständigerwerbende

	Arbeitnehmende und Arbeitgeber			Selbstständig- erwerbende
	in % des Einkommens			in % des Einkommens
	Arbeitnehmende	Arbeitgeber	Total	
AHV	4,35 %	4,35 %	8,70 %	4,35 % – 8,10 % <sup>1</sup>
IV	0,70 %	0,70 %	1,40 %	0,752 % – 1,40 % <sup>1</sup>
EO	0,25 %	0,25 %	0,5 %	0,269 % – 0,5 % <sup>1</sup>
AHV/IV/EO (Total)	5,3 %	5,3 %	10,6 %	5,371 % – 10 % <sup>1</sup>
ALV <sup>2</sup>	1,10 %	1,10 %	2,20 %	–
BUV <sup>2</sup>	–	0,63 %	0,63 %	freiwillig
NBUV <sup>2,3</sup>	1,19 %	–	1,19 %	freiwillig
BV <sup>4</sup>	7,9 %	10,6 %	18,5 %	freiwillig
FamZ <sup>5</sup>	– <sup>6</sup>	0,7 % - 3,5 %	0,7 % - 3,5 %	0,3 % - 3,3 %

AHV, IV, EO, ALV, UV, FamZ: Basis = AHV-Einkommen

- Der Beitragssatz hängt vom Einkommen ab: Der erste Satz bezieht sich auf ein Einkommen bis 9 600 Franken, der zweite Satz gilt ab einem Einkommen von 57 400 Franken (dazwischen ist die sog. sinkende Beitragsskala anwendbar).
- Maximal versicherter Verdienst = 148 200 Franken pro Jahr. ALV: Auf Lohn Einkommen über 148 200 Franken wird ein Beitrag von 1,0 % erhoben. BUV, NBUV: durchschnittliche Bruttoprämie in % (2019). Risikoabhängige Prämiensätze. Sonderregelung für teilerwerbstätige Personen.
- Personen mit einer Beschäftigung von weniger als 8 Stunden pro Woche bei einem Arbeitgeber sind nicht obligatorisch gegen Nichtberufsunfälle versichert. Für arbeitslose Personen beträgt der Beitragssatz 2,51 %.
- Pensionskassenstatistik 2019, Durchschnittssatz in % des versicherten Verdienstes (max. 853 200 Franken). Die Beiträge werden von den Vorsorgeeinrichtungen festgelegt.
- 2019, kantonal und je nach FAK unterschiedliche Regelung.
- Ausnahme: 0,3 % im Kanton Wallis

Quelle: BSV 2021





## 9 Literatur

- APT, WENKE; MARC BOVENSCHULTE; ERNST A. HARTMANN; STEFFEN WISCHMANN (2016), Foresight-Studie «Digitale Arbeitswelt» (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 463), Berlin.
- ATKINSON, ROBERT D.; ANDREW S. MCKAY (2007), Digital Prosperity: Understanding the Economic Benefits of the Information Technology Revolution, Washington, The Information Technology and Innovation Foundation.
- AVENIR SUISSE (2017), Wenn die Roboter kommen. Den Arbeitsmarkt für die Digitalisierung vorbereiten, Zürich.
- BFS (2020), Internetbasierte Plattformdienstleistungen im Jahr 2019, Medienmitteilung vom 19. Mai 2020, Bern.
- BIEGOŃ, DOMINIKA; WOLFGANG KOWALSKY; JOACHIM SCHUSTER (2017), Schöne neue Arbeitswelt? Wie eine Antwort der EU auf die Plattformökonomie aussehen könnte, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- BRANCATI URZÌ CESIRA, ANNAROSA PESOLE; ENRIQUE FERNÁNDEZ-MACÍAS (2020), New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- BRYNJOLFSSON, ERIK; ANDREW MCAFEE (2014), The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies, New York.
- BSV (2021), Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2021, Bern.
- BUNDESRAT (2016), Strategie «Digitale Schweiz», Bern: Bundesamt für Kommunikation, 20. April 2016.
- BUNDESRAT (2017), Bericht über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft, 11. Januar 2017
- BUNDESRAT (2017b), Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen – Chancen und Risiken, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 15.3854 Reynard und 17.3222 Derder, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft, 8. November 2017
- BUNDESRAT (2018), Strategie «Digitale Schweiz», Bern: Bundesamt für Kommunikation, 5. September 2018.
- CH2048 IMPULSE (2018), Zur Sozialpartnerschaft und sozialen Sicherheit im digitalen Zeitalter, Fondation CH2048, 27. September 2018.
- CODAGNONE, CRISTIANO; FABIENNE ABADIE, FEDERICO BIAGI (2016), The Future of Work in the «Sharing Economy». Market Efficiency and Equitable Opportunities or Unfair Precarisation? (JRC Science for Policy Report), Brüssel, Europäische Kommission.
- DRAHOKOUPIL, JAN; FABO BRIAN (2016), The platform economy and the disruption of the employment relationship. ETUI Policy Brief 5/2016, Brüssel.
- DUPONT, ANNE-SYLVIE (2019), La prévoyance professionnelle dans le contexte de la numérisation du monde du travail, in: Piliers du droit social. Mélanges en l'honneur de Jacques-André Schneider, Stämpfli Verlag, Bern, S. 115–134.
- ECOPLAN (2017), Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz - Nachfolgestudie zu den Studien von 2003 und 2010 unter Berücksichtigung neuer Arbeitsformen, Bern: Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.
- ECOPLAN / MÖSCH PAYOT, PETER (2020), Innovative Geschäftsmodelle: Flexibilisierungsbedarf im Sozialversicherungsrecht, Forschungsbericht Nr. 11/20, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- EUROFOUND (2018a), Employment and working conditions of selected types of platform work, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

- EUROFOUND (2018b): Types and implications for work and employment – Literature review. Working Paper.
- EUROPÄISCHE UNION (2020), Study to gather evidence on the working conditions of platform workers, Final Report, 10. November 2019, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- FONDATION CH2048 (2018), CH2048 IMPULSE zur Sozialpartnerschaft und sozialen Sicherheit im digitalen Zeitalter, Luzern, Fondation CH2048.
- GÄCHTER, THOMAS; MICHAEL E. MEIER (2018), Zur sozialversicherungsrechtlichen Qualifikation von Uber-Fahrern, in: Jusletter 3. September 2018.
- HORNUNG, IC INFRACONSULT, BASS (2011), Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen; Forschungsbericht Nr. 4/11, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- IWSB – INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSSTUDIEN BASEL (2017), Regulierungs-Checkup im Bereich der Familienzulagen, Forschungsbericht Nr. 2/17, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- KAHIL-WOLFF, BETTINA (2017), Der AHV-rechtliche Beitragsstatus von in der Schweiz tätigen Uber-Fahrern, Gutachten zu Händen von Uber Switzerland GmbH, Lausanne, 13. März 2017
- KIESER, UELI (2017), Entwicklungen im Sozialversicherungsrecht, Schweizerische Juristen-Zeitung SJZ 113 Nr. 23
- KRIEHEL, BEN; NICOLA DÜLL; KURT VÖGLER-LUDWIG (2016), Arbeitsmarkt 2030 – Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter: Prognose 2016, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- LANGENEGGER, MARKUS (2015), Wirtschaft wächst dank Digitalisierung, in: Die Volkswirtschaft 11, S. 6–9.
- MÜLLER, SIMON C.; MARKUS BÖHM; MARINA SCHRÖER; ALEXANDER BAKHIREV; BOGDAN-CRISTIAN BAIASU; HELMUT KRCMAR; ISABELL M. WELPE (2016), Geschäftsmodelle in der digitalen Wirtschaft (Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 13-2016), München: fortiss / Technische Universität München.
- MÜLLER, PETER; STEPHAN VATERLAUS; PATRICK ZENHÄUSERN (2017), Digitale Transformation und Reformbedarf in der Schweiz. Überlegungen zu ausgewählten staatlichen Regulierungsfeldern, Luzern: Fondation CH2048.
- OECD (2016), New Forms of Work in the Digital Economy, Éditions OCDE, Paris
- OECD (2019), OECD-Beschäftigungsausblick 2019: Die Zukunft der Arbeit, Éditions OCDE, Paris [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-beschäftigungsausblick\\_19991282](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-beschäftigungsausblick_19991282).
- PÄRLI, KURT (2016), Gutachten «Arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Fragen bei Uber Taxifahrer/innen», Bern/Basel, 10. Juli 2016 ([www.unia.ch/uploads/tx\\_news/2016-08-29-Gutachten-Arbeitsrecht-Sozialversicherungsrecht-Uber-Taxifahrer-innen-Professor-Kurt-P%C3%A4rli.pdf](http://www.unia.ch/uploads/tx_news/2016-08-29-Gutachten-Arbeitsrecht-Sozialversicherungsrecht-Uber-Taxifahrer-innen-Professor-Kurt-P%C3%A4rli.pdf)).
- PÄRLI, KURT (2017), Das Einkommen von Uber-Fahrern im Lichte des Sozialversicherungsrechts, in: Jusletter 12. Juni 2017.

- PÄRLI, KURT (2019), Arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Fragen der Sharing Economy. Problemstellung und Lösungsansätze bei der Plattform-Erwerbstätigkeit, Schulthess Verlag, Zürich.
- PERRENOUD, STEPHANIE; AURÉLIEN WITZIG (2019), Les indépendants face à la prévoyance professionnelle, in: Piliers du droit social. Mélanges en l'honneur de Jacques-André Schneider, Stämpfli Verlag, Bern, S. 59–76
- PESOLE, A.; URZÍ BRANCATI, M.C, FERNÁNDEZ-MACÍAS, E., BIAGI, F., GONZÁLEZ VÁZQUEZ, I. (2018), Platform Workers in Europe. Evidence from the COLLEEM Survey, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, <http://dx.doi.org/10.2760/742789>.
- PRASSL, JEREMIAS; MARTIN RISAK (2016), Uber, TaskRabbit & Co: Platforms as Employers? Rethinking the Legal Analysis of Crowdwork, in: Comparative Labour Law and Policy Journal (Draft).
- RIEMER-KAFKA, GABRIELA; VIVIANA STUDER (2017), Digitalisierung und Sozialversicherung – einige Gedanken zum Umgang mit neuen Technologien in der Arbeitswelt, in: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge SZS 4/2017, S. 354 ff.
- RIEMER-KAFKA, GABRIELA (2018), Plattformarbeit oder andere Formen der Zusammenarbeit: Sind die Abgrenzungskriterien für selbstständige oder für unselbstständige Erwerbstätigkeit noch tauglich?, in: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge SZS 6/2018, S. 581 ff.
- RIHM, THOMAS (2019), Vermittlungsplattformen sind keine Arbeitgeber, in: Jusletter 1. April 2019.
- RISAK, MARTIN (2017a), Fair Working Conditions for Platform Workers. Possible Regulatory Approaches at the EU Level, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- RISAK, MARTIN (2017b), Arbeits- und sozialrechtliche Absicherung im digitalisierten Arbeitsmarkt, in: Soziale Sicherheit (1/25).
- SCHMIDT, FLORIAN A. (2016), Arbeitsmärkte in der Plattformökonomie. Zur Funktionsweise und den Herausforderungen von Crowdwork und Gigwork, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- SCHWAB, KLAUS (2016), Die vierte industrielle Revolution, München.
- SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE SKOS (2021a), SKOS-Richtlinien, Bern (<https://skos.ch/skos-richtlinien/aktuelle-richtlinien>).
- SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE SKOS (2021b), Merkblatt Sozialhilfe. Unterstützung für Selbständigerwerbende, Bern (<https://skos.ch/themen/selbstaendigerwerbende>).
- SWISSSTAFFING (2019), Flexwork und soziale Absicherung: Die Temporärarbeit als Vorreiter, White Paper Swissstaffing, Juli 2019.
- VON STOKAR, TH. et al. (2018), Sharing Economy – teilen statt besitzen. Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH, Studie im Auftrag der TA SWISS.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2021), [The Global Risks Report 2021, 16<sup>th</sup> Edition](http://www3.weforum.org) ([www3.weforum.org](http://www3.weforum.org))
- ZENHÄUSERN, PATRICK, STEPHAN VATERLAUS (2017), Digitalisierung und Arbeitsmarktfolgen. Metastudie zum Stand der Literatur und zu den Entwicklungen in der Schweiz, Luzern, Fondation CH2048.



## 10 Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10)
AHVV	Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.101)
ALV	Arbeitslosenversicherung
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (SR 822.11)
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1)
AVG	Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (SR 823.11)
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (SR 837.0)
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BGer	Bundesgericht
BGSA	Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (SR 822.41)
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung (SR 101)
BV	Berufliche Vorsorge
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
BVV 2	Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.441.1)
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössische Finanzdepartement
EFTA-Übereinkommen	Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (SR 0.632.31)
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30)
EO	Erwerbsersatz
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
FamZ	Familienzulagen

## Digitalisierung – Prüfung einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts

FZA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681)
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IV	Invalidenversicherung
KV	Krankenversicherung
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10)
NR	Nationalrat
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OR	Obligationenrecht (SR 220)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Ständerat
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14)
Suva	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
UV	Unfallversicherung
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung (SR 832.20)
UVV	Verordnung über die Unfallversicherung (SR 832.202)
VVG	Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag (SR 221.229.1)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210)