



Bern, 6. Dezember 2024

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 20.4141 Roduit vom
24. September 2020

1	Einleitung.....	4
1.1	Auftrag und Kontext.....	4
1.2	Inhalt des Berichts.....	4
2	Die Selbstständigerwerbenden und ihre soziale Absicherung.....	5
2.1	Definition der Selbstständigerwerbenden.....	5
2.2	Entwicklung der Anzahl der Selbstständigerwerbenden und Einkommenshöhe.....	6
2.2.1	Einkommensverteilung und Mehrfachbeschäftigung.....	7
2.2.2	Bedeutung von Ehepartnereinkommen für Selbstständigerwerbende.....	9
2.2.3	Branchenstruktur der Selbstständigerwerbenden.....	10
2.3	Selbstständigerwerbende in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen.....	12
2.4	Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden.....	13
2.4.1	Arbeitslosigkeit.....	14
2.4.2	Krankheit und Unfall.....	15
2.4.3	Alter, Invalidität und Tod.....	15
2.4.4	Erwerbsausfall wegen Dienstleistung oder Mutterschaft/Vaterschaft bzw. Betreuung schwerkranker Kinder.....	16
2.4.5	Familienlasten.....	17
2.4.6	Weitere Bereiche des sozialen Schutzes.....	17
3	Absicherung Selbstständigerwerbender gegen das Risiko Arbeitslosigkeit.....	17
3.1	Ökonomische Analyse einer Arbeitslosenversicherung (ALV) für Selbstständigerwerbende.....	17
3.1.1	Moral Hazard.....	17
3.1.2	Negative Risikoauslese.....	18
3.1.3	Versicherbarkeit des Risikos Arbeitslosigkeit bei Selbstständigerwerbenden.....	19
3.2	Politische Diskussionen.....	19
3.3	Leistungen der ALV für Selbstständigerwerbende.....	20
3.4	Sonderfall: Die Corona-Erwerbsausfallentschädigung (CEE).....	21
3.4.1	Ausgestaltung.....	21
3.4.2	Statistische Auswertung.....	22
3.4.3	Einschätzung.....	24
4	Ausländische Systeme zur Absicherung Selbstständigerwerbender bei Arbeitslosigkeit.....	24
4.1	Entwicklungen in der Europäischen Union.....	24
4.2	Ausgewählte Modelle.....	25
4.2.1	Übersicht.....	25
4.2.2	Obligatorische Versicherung.....	27
4.2.3	Obligatorische Versicherung für bestimmte Selbstständigerwerbende.....	28
4.2.4	Grundsicherung, teilweise ergänzt durch eine freiwillige Versicherung.....	29
4.2.5	Freiwillige Versicherung.....	31

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

4.3	Fazit	34
5	Mögliche Massnahmen.....	34
5.1	Ausgewählte Ansatzpunkte zur Reduktion von Fehlanreizen und Kontrollproblemen	34
5.2	Integration in die Arbeitslosenversicherung (ALV).....	35
5.2.1	Vorteile	35
5.2.2	Nachteile	35
5.3	Integration in die Erwerbsersatzordnung (EO)	36
5.3.1	Vorteile	36
5.3.2	Nachteile	36
5.4	Aufbau einer obligatorischen Reserve.....	38
5.4.1	Vorteile	40
5.4.2	Nachteile	40
5.5	Exkurs: Staatliche Finanzhilfen während einer Pandemie.....	42
6	Schlussfolgerungen	43
7	Literaturverzeichnis.....	45
	Anhang.....	48

1 Einleitung

1.1 Auftrag und Kontext

Am 24. September 2020 hat Nationalrat Benjamin Roduit das Postulat 20.4141 «Für eine bessere soziale Absicherung von Selbstständigerwerbenden» eingereicht. Das Postulat ist am 27. September 2022 vom Nationalrat angenommen worden. Es verlangt einerseits eine umfassende Untersuchung der Modalitäten der sozialen Absicherung von Selbstständigerwerbenden und andererseits die Prüfung von Massnahmen, um erkannte Lücken, die sich insbesondere in Krisen offenbaren, zu schliessen (siehe Postulatstext im Anhang).

Das Postulat ist vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie eingereicht worden. Diese hatte die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Tatsache gelenkt, dass Selbstständigerwerbende nicht in gleichem Masse auf Leistungen der sozialen Sicherheit zurückgreifen können wie Arbeitnehmende. Während Arbeitgebende für ihre Arbeitnehmenden Kurzarbeitsentschädigungen geltend machen konnten, bestand für Selbstständigerwerbende zu Beginn der Krise keine vergleichbare Absicherung. Deshalb hat der Bundesrat im März 2020 die Corona-Erwerbsausfallentschädigung (CEE) geschaffen, um die Einkommenseinbussen der von behördlichen Massnahmen betroffenen Selbstständigerwerbenden teilweise auszugleichen.

Die soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden unterscheidet sich von jener der Arbeitnehmenden. Die Selbstständigerwerbenden sind weder der obligatorischen beruflichen Vorsorge noch der obligatorischen Unfallversicherung unterstellt. Zudem müssen sie für den Ausfall des Erwerbseinkommens infolge Krankheit eigene Vorkehrungen treffen, z.B. mittels Abschlusses einer Taggeldversicherung, während Arbeitnehmende für eine gewisse Zeit Anspruch auf Lohnfortzahlung haben.

Der Bundesrat hat in den letzten Jahren mehrere Berichte und Stellungnahmen zu Aspekten der sozialen Absicherung von Selbstständigerwerbenden publiziert. In seiner «Analyse der Vorsorgesituation der Selbstständigerwerbenden» vom 22. Juni 2022 hat er mögliche Verbesserungen in der beruflichen Vorsorge geprüft.¹ Zur Einführung einer obligatorischen Taggeldversicherung bei Krankheit und Unfall äusserte er sich u.a. in seiner Stellungnahme auf die Motion Gysi vom 15. Juni 2021.² Optionen für einen besseren Sozialversicherungsschutz von selbstständigerwerbenden Plattformbeschäftigten in Bezug auf die Risiken, Tod, Invalidität sowie im Bereich der Unfallversicherung hat der Bundesrat im Bericht vom 27. Oktober 2021 «Digitalisierung – Prüfung einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts geprüft»³ Die soziale Absicherung der im Kulturbereich tätigen Selbstständigerwerbenden war schliesslich Gegenstand des Berichts «Die soziale Sicherheit der Kulturschaffenden in der Schweiz» vom 9. Juni 2023.⁴

1.2 Inhalt des Berichts

Der vorliegende Bericht ergänzt die erwähnten Arbeiten, indem er auf das Risiko des Erwerbsausfalls bei Arbeitslosigkeit von Selbstständigerwerbenden fokussiert.

- Er bietet zunächst einen Überblick über die aktuelle Situation der Selbstständigerwerbenden in der Schweiz in Bezug auf ihre zahlenmässige Entwicklung, ihre finanzielle Lage und ihre soziale Absicherung (Kapitel 2).
- In Kapitel 3 werden die Hintergründe beschrieben, weshalb die Schweiz bisher auf eine Arbeitslosenversicherung (ALV) für Selbstständigerwerbende verzichtet hat.

¹ Bundesrat (2022).

² 21.3716 «Einführung einer obligatorischen Taggeldversicherung bei Erwerbsausfall durch Krankheit und Unfall für alle Erwerbstätigen».

³ Bundesrat (2021), insb. Ziff. 6.2.

⁴ Bundesrat (2023).

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Es werden die ökonomischen Grundlagen einer ALV für Selbstständige diskutiert und die bereits vorhandenen Leistungen der ALV für Selbstständigerwerbende dargelegt. Ausserdem werden die Erfahrungen mit der CEE zusammengefasst.

- Kapitel 4 beleuchtet verschiedene Modelle europäischer Länder zur Absicherung Selbstständigerwerbender gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit und bewertet diese summarisch.
- Abschliessend prüft der Bericht verschiedene Optionen, um die Absicherung Selbstständigerwerbender bei Arbeitslosigkeit in der Schweiz zu verbessern (Kapitel 5).

Auf die nachfolgenden Themen geht der Bericht nicht vertieft ein:

- Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung: Personen, die in ihrer Eigenschaft als Gesellschafterinnen oder Gesellschafter, als finanziell am Betrieb Beteiligte oder als Mitglieder eines obersten betrieblichen Entscheidgremiums eines Arbeitgebers (GmbH, AG) den Geschäftsgang massgeblich beeinflussen können, haben nur unter bestimmten Bedingungen Anspruch auf Leistungen der ALV. Dies gilt auch für mitarbeitende Ehegattinnen und Ehegatten von Arbeitgebenden. Solange Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung dieselbe innehaben, haben sie und die mitarbeitenden Ehegattinnen und Ehegatten bzw. eingetragenen Partnerinnen und Partner keinen Anspruch auf Taggelder der ALV. Sozialversicherungsrechtlich gelten diese Personen jedoch als Arbeitnehmende, weshalb sie Beiträge an die ALV entrichten müssen. Dies ist Gegenstand der parlamentarischen Initiative 20.406 Silberschmidt «Unternehmerinnen und Unternehmer, welche Beiträge an die ALV bezahlen, sollen auch gegen Arbeitslosigkeit versichert sein». Sie verlangt einen einfacheren Zugang dieser Personengruppe zu Arbeitslosenentschädigungen (ALE). Die Vorlage befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung.
- Krankentaggeldversicherung: Der Bundesrat wird in Erfüllung des Postulats 24.3465 SGK-S «Handlungsoptionen bei der Krankentaggeldversicherung» die aktuellen Probleme und Lösungsmöglichkeiten für eine verbesserte Abdeckung der Lohnfortzahlungsrisiken bei Krankheit u.a. für Selbstständigerwerbende in einem Bericht aufzuzeigen.
- Die Frage, ob staatliche Finanzhilfen während einer Pandemie an Wirtschaftsakteure wie bspw. an Selbstständigerwerbende geleistet werden sollen, wird in der Teilrevision des Epidemiengesetzes thematisiert (vgl. Exkurs in Ziff. 5.5).

Der Bericht ist vom Bundesamt für Sozialversicherungen BSV in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO erstellt worden. Die Sozialpartner wurden im Rahmen der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der ALV begrüsst. Die Aufsichtskommission zeigt sich mit den im Bericht gewonnenen Erkenntnissen einverstanden.

2 Die Selbstständigerwerbenden und ihre soziale Absicherung

2.1 Definition der Selbstständigerwerbenden

Als selbstständigerwerbend im Sinne des Sozialversicherungsrechts gelten Personen, die ein Erwerbseinkommen erzielen, das nicht Entgelt für eine als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer geleistete Arbeit darstellt (Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG). Für die Unterscheidung relevant ist die Natur des tatsächlich erzielten Erwerbseinkommens. Dieses ist entweder massgebender Lohn oder Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit. Eine Person kann folglich gleichzeitig selbstständig und unselbstständig erwerbstätig sein.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Zuständig für die Anerkennung der Selbstständigkeit sind grundsätzlich die AHV-Ausgleichskassen.⁵ Sie stützen sich dabei auf die vom Bundesgericht entwickelten Kriterien des Unternehmerrisikos und der wirtschaftlichen Abhängigkeit und wägen die im Einzelfall überwiegenden Merkmale gegeneinander ab. Nicht entscheidend ist der zivilrechtliche Vertrag, insbesondere eine allfällige Vereinbarung darüber, wer die Sozialabgaben entrichtet.

Die AHV-rechtliche Statusbeurteilung ist für die anderen Sozialversicherungen in der Regel verbindlich, nicht zuletzt auch deshalb, weil der Arbeitnehmerbegriff derselbe ist.⁶ Die einheitliche Behandlung von Selbstständigerwerbenden und Arbeitnehmenden im Sozialversicherungssystem dient der Rechtssicherheit. Die zahlungspflichtigen Versicherungsträger können Leistungsansprüche einfacher koordinieren und die Versicherten dürfen darauf vertrauen, dass sie in sämtlichen Versicherungszweigen den gleichen sozialversicherungsrechtlichen Status beibehalten.

Die sozialversicherungsrechtliche Definition der Selbstständigerwerbenden weicht von der Definition der öffentlichen Statistik ab, welche oft auch Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung zu den Selbstständigen zählt. Im Folgenden stützen wir uns weiterhin auf die sozialversicherungsrechtliche Definition.

2.2 Entwicklung der Anzahl der Selbstständigerwerbenden und Einkommenshöhe

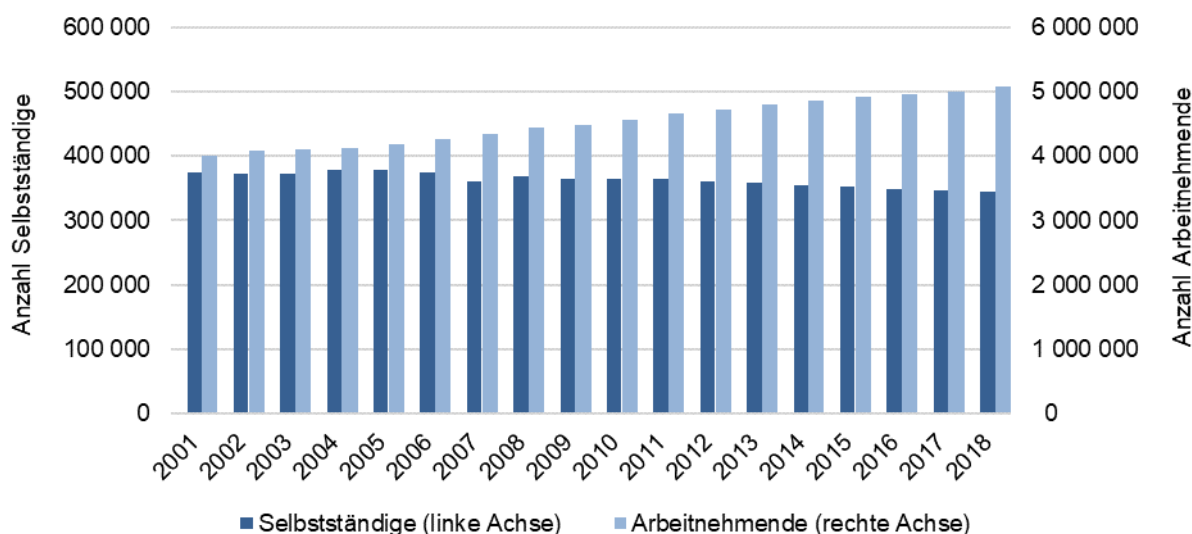
Die Anzahl der Selbstständigerwerbenden inkl. selbstständige Landwirtinnen und Landwirte (Grafik 1) ist in den letzten 20 Jahren um rund 8,5 % gesunken. Während im Jahre 2001 noch rund 376 000 Selbstständigerwerbende als Beitragszahlende in den individuellen Konten der AHV erschienen, waren es im Jahr 2018 noch gut 344 000 Personen.⁷ Im gleichen Zeitraum nahmen im Vergleich dazu die beitragszahlenden Arbeitnehmenden um 27 % zu (von 4,0 auf 5,1 Millionen). Die Selbstständigerwerbenden machten 2001 rund 8,6 % der Erwerbstätigen aus, im Jahr 2018 lediglich noch 6,3 %. Diese rückläufige Entwicklung ist teilweise auf die im Jahr 2008 in Kraft getretene GmbH-Reform zurückzuführen. Seither sind auch Ein-Personen-Gesellschaften zulässig. Zahlreiche Selbstständigerwerbende wurden durch die Anstellung in der eigenen Firma zu Arbeitnehmenden. Ausgeprägt ist der Rückgang auch bei den selbstständigen Landwirtinnen und Landwirten, welche zwischen 2001 und 2018 einen Rückgang von 21 % aufwiesen. Dieser Rückgang ist ausschliesslich durch die Landwirte getrieben. Bei den Landwirtinnen liegt eine Zunahme von 83 % vor, wobei die selbstständigen Landwirtinnen im Jahr 2001 mit 3 600 Personen nur 5,9 % aller Landwirtinnen und Landwirte ausmachten. Insgesamt stellte die Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte im Jahr 2018 14,3 % aller Selbstständigerwerbenden dar (16,6 % im Jahr 2001).

⁵ Bei der Prüfung der Versicherungspflicht in der obligatorischen Unfallversicherung entscheidet auch die Suva in ihrem Kompetenzbereich (Art. 66 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung [UVG]) über den Erwerbsstatus. Sie koordiniert ihren Entscheid mit der zuständigen AHV-Ausgleichskasse.

⁶ Art. 2 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG); Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG); Art. 1 der Verordnung über die Unfallversicherung (UVV).

⁷ Das bei Selbstständigerwerbenden im IK der AHV eingetragene Einkommen stützt sich auf die definitive Veranlagung der Steuererklärung. Erst nach circa fünf Jahren sind die beitragspflichtigen Einkommen praktisch vollständig in den IK der AHV erfasst. Nach drei Jahren sind erst circa 75 % der Selbstständigen in den Daten erfasst.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Grafik 1: Anzahl Selbstständigerwerbende und Arbeitnehmende im Zeitverlauf, 2001-2018

Quelle: Individuelle Konten (IK) der AHV, BSV-ZAS, 2001-2018. Aus Darstellungsgründen ist die Achse der Arbeitnehmenden 10-mal grösser dargestellt.

2.2.1 Einkommensverteilung und Mehrfachbeschäftigung

Bei rund 199 000 Personen oder 58 % der Selbstständigerwerbenden war das Einkommen aus Selbstständigkeit das einzige Erwerbseinkommen (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Anzahl Selbstständigerwerbende (inkl. Landwirte/-innen) nach Gruppe, 2018

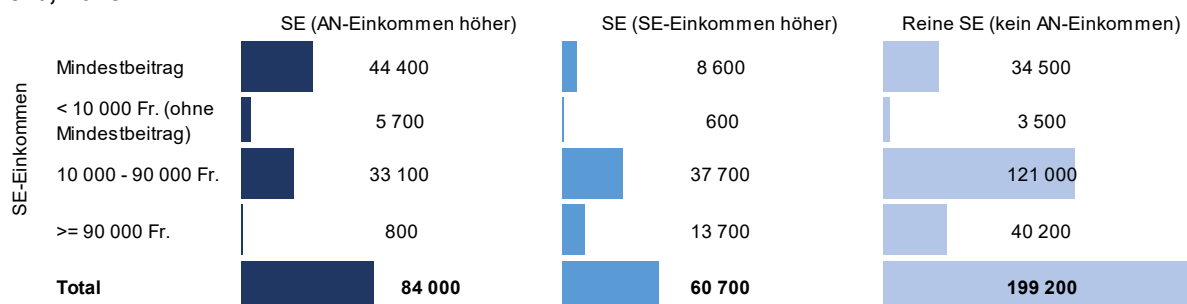
Total Selbstständigerwerbende	344 000	100 %
davon mit Arbeitnehmendeneinkommen (AN-Einkommen)	145 000	42 %
davon mit AN-Einkommen höher als SE-Einkommen	84 000	24 %
davon mit SE-Einkommen höher als AN-Einkommen	61 000	18 %
davon reine SE (kein AN-Einkommen)	199 000	58 %

Quelle: Individuelle Konten (IK) der AHV, BSV-ZAS, 2018. AN = Arbeitnehmer, SE=Selbstständigerwerbende.

Bei 84 000 Personen mit einem Einkommen aus selbstständigem Erwerb (24 %) liegt das Arbeitnehmereinkommen über dem Einkommen aus Selbstständigkeit. 60 % dieser Personen (50 100 Personen; nachfolgende Grafik 3, links) haben lediglich ein geringes Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit (weniger als 10 000 Franken). Der Grossteil davon bezahlt auf den Einkommen aus Selbstständigkeit den Mindestbeitrag an die AHV (44 400 Personen oder 53 %). In diesem Fall beträgt das erzielte jährliche Einkommen 9 800 Franken oder weniger.⁸

⁸ Unterhalb der Grenze von 9 800 Franken ist der Mindestbeitrag geschuldet. Das tatsächliche Einkommen wird deshalb nicht erfasst.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Grafik 3: Anzahl Selbstständige nach Gruppe und Einkommenshöhe aus selbstständigem Erwerb, 2018

Quelle: Individuelle Konten (IK) der AHV, BSV-ZAS, 2018. AN = Arbeitnehmer, SE=Selbstständigerwerbende. Dargestellt ist nur das Einkommen aus selbstständigem Erwerb. Im Gegensatz zu Tabelle 2, in der auf 1000 Personen gerundet wird, wird für diese Darstellung mit den kleineren Subgruppen auf 100 Personen gerundet.

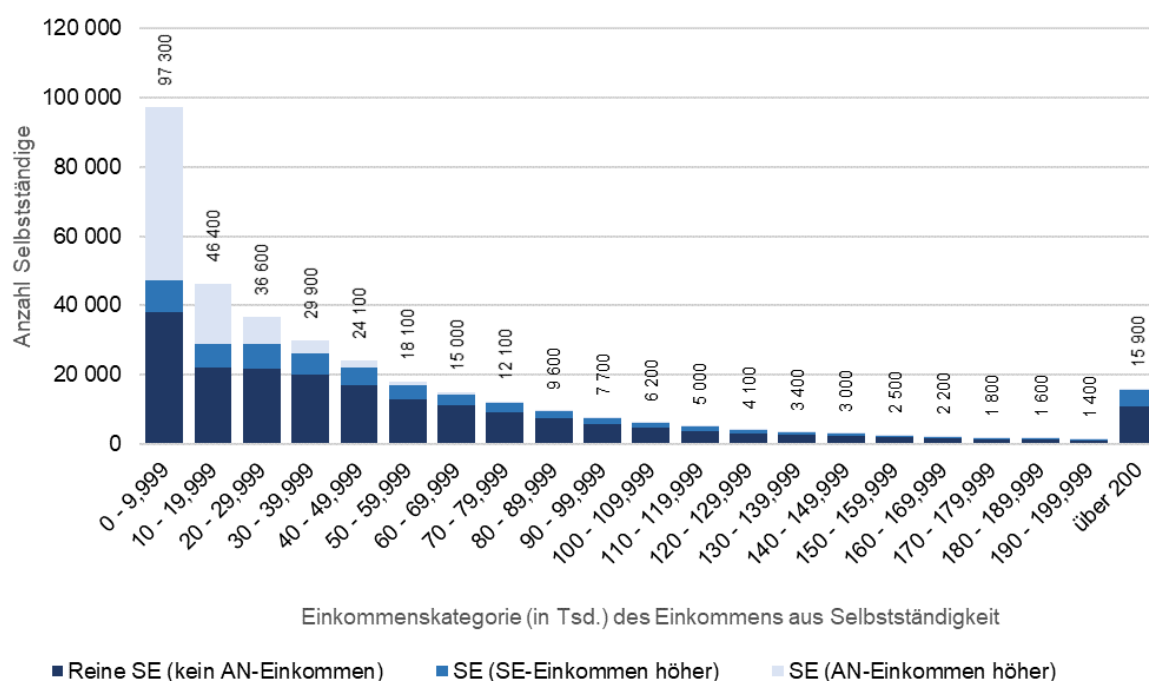
Sofern das Einkommen aus Selbstständigkeit den grössten Teil des Erwerbseinkommens darstellt, erzielen die meisten Personen ein jährliches Einkommen zwischen 10 000 und 90 000 Franken (61 % bzw. 37 700 mit Haupteinkommen als Selbstständige plus 121 000 reine Selbstständige; Grafik 3, Mitte und rechts).

Unter den 199 200 reinen Selbstständigen erzielen rund 38 000 Personen (34 500 + 3 500; 19 %) ein Einkommen unter 10 000 Franken. 161 200 reine Selbstständigerwerbende (81 %) befinden sich in den Gruppen mit einem Einkommen über 10 000 Franken. 121 000 (61 %) erzielen dabei zwischen 10 000 und 90 000 Franken, die restlichen 40 200 (20 %) über 90 000 Franken (Grafik 3, rechts).

Bei den Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit ist zu beachten, dass auf das steuerbare Einkommen gemäss Steuergesetzgebung abgestellt wird. Das Steuerrecht erlaubt verschiedene Abzüge (z.B. Gewinnungskosten, Geschäftsverluste, Abschreibungen, Rückstellungen und Beiträge an die 2. Säule) vom Roheinkommen⁹, wodurch sich das steuerbare Einkommen verringert. Damit sinkt auch das für die Sozialversicherungen massgebende Einkommen.

Betrachtet man die Verteilung der Einkommen aus Selbstständigkeit aller selbstständigerwerbenden Personen (Grafik 4), so fällt auf, dass von den 344 000 Personen im Jahr 2018 insgesamt knapp ein Drittel (97 300) ein AHV-pflichtiges Einkommen aus Selbstständigkeit von unter 10 000 Franken pro Jahr aufwies. Mit zunehmendem Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit nimmt die Anzahl Personen pro Einkommenskategorie ab. In den unteren Einkommensklassen ist die Gruppe von Selbstständigerwerbenden, die im selben Jahr ein höheres Arbeitnehmendeneinkommen erwirtschaftet haben, übervertreten. Ihr Einkommen aus Selbstständigkeit wird zusätzlich durch ein Arbeitnehmendeneinkommen ergänzt. Dabei ist zu beachten, dass die Höhe des Arbeitnehmendeneinkommens nicht in der Grafik abgebildet ist. Ab einem Einkommen aus Selbstständigkeit von 50 000 Franken gibt es fast nur noch Personen, die ihr Erwerbseinkommen hauptsächlich oder ausschliesslich aus Selbstständigkeit erzielen. Aber auch bei einem Einkommen von über 200 000 Franken, das im Jahr 2018 rund 15 900 Selbstständigerwerbende erzielten, hatte ein wesentlicher Anteil der Personen neben dem Einkommen aus Selbstständigkeit noch ein Zweiteinkommen als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin.

⁹ Art. 27 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG)

Grafik 4: Verteilung der Einkommen aus Selbstständigkeit nach Einkommensklasse, 2018

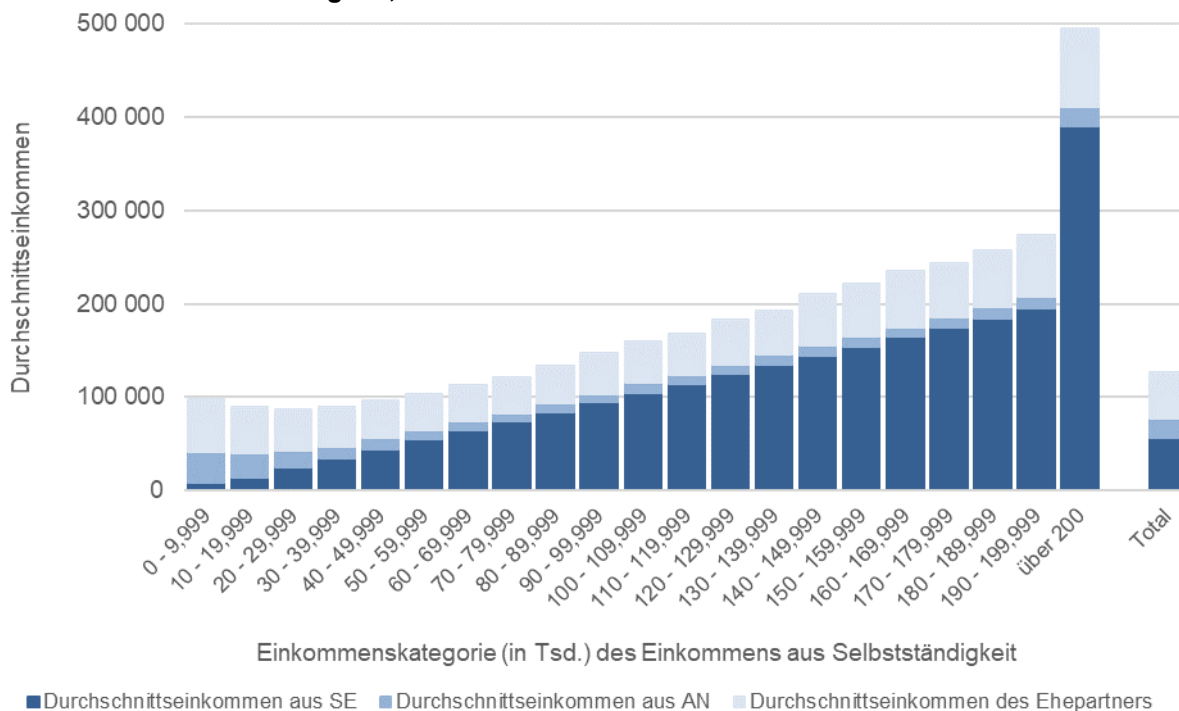
Quelle: Individuelle Konten (IK) der AHV, BSV-ZAS, 2018. AN = Arbeitnehmer, SE=Selbstständigerwerbende. Die Einkommensklassen auf der horizontalen Achse zeigen nur das Einkommen aus selbstständigem Erwerb.

2.2.2 Bedeutung von Ehepartnereinkommen für Selbstständigerwerbende

Auf Ebene Haushalt ist neben dem Einkommen der selbstständigerwerbenden Person auch dasjenige der Partnerin oder des Partners relevant. Die folgende Grafik 5 zeigt nach Einkommensklasse der Selbstständigerwerbenden zusätzlich das durchschnittliche Einkommen der Ehepartnerin oder des Ehepartners.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Grafik 5: Durchschnittliches Paareinkommen von Selbstständigerwerbenden, nach Erwerbseinkommen aus Selbstständigkeit, 2018



Lesebeispiel: Das durchschnittliche Einkommen aus Selbstständigkeit über alle Einkommensklassen liegt bei 56 800 Franken pro Jahr (Säule «Total»). Hinzu kommt durchschnittlich ein Einkommen von 20 000 Franken aus einer Anstellung. Allfällige Ehepartner steuern zusätzliche 49 400 Franken bei. Da auch unverheiratete Personen ohne Einkommen einer Ehepartnerin oder eines Ehepartners erfasst sind, ist dieser Wert tiefer, als wenn nur Verheiratete betrachtet würden.

Quelle: Individuelle Konten (IK) der AHV, BSV-ZAS, 2018; STATPOP, BFS, 2018. AN = Arbeitnehmer, SE=Selbstständigerwerbende. Die Einkommensklassen auf der horizontalen Achse zeigen nur das Einkommen aus selbstständigem Erwerb.

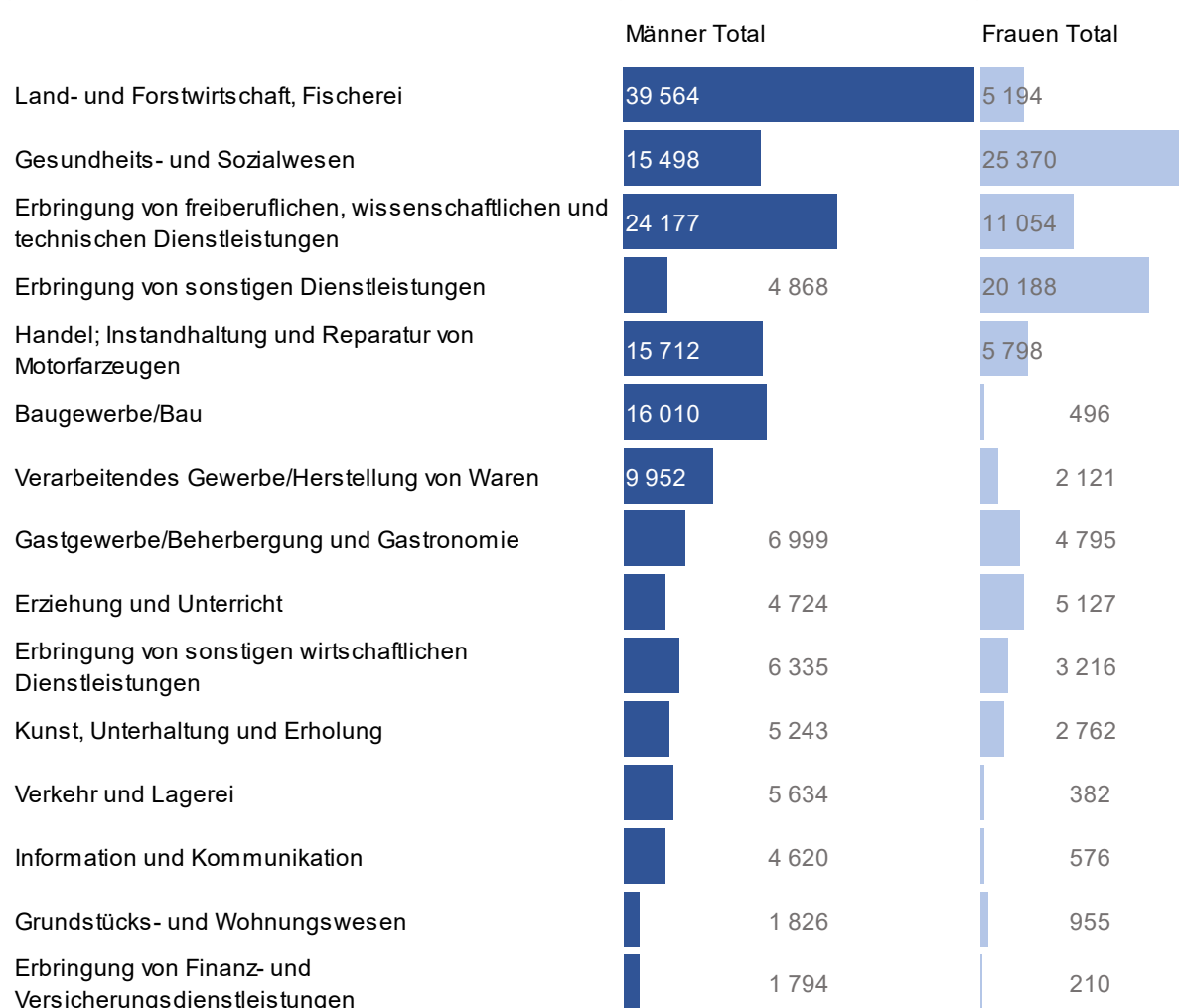
Ein Grossteil der Selbstständigerwerbende kann neben dem Einkommen aus Selbstständigkeit und aus Anstellung zusätzlich auf ein Einkommen der Ehepartnerin oder des Ehepartners zurückgreifen. So beträgt das Haushaltserwerbseinkommen von Personen mit einem Einkommen aus Selbstständigkeit von unter 10 000 Franken im Durchschnitt knapp 100 000 Franken. Bei tieferen Einkommen stellt das Einkommen der Ehepartnerin oder des Ehepartners einen bedeutenderen Teil des Haushaltseinkommens dar als bei höheren Einkommen.

Der Anteil der verheirateten Personen steigt mit dem eigenen Einkommen leicht an. Während bis zu einem Einkommen von 60 000 Franken 60-65 % der Personen verheiratet sind, sind es bei den höheren Einkommen bis zu 80 % der Personen. Würde man die Grafik nur für verheiratete Personen zeigen, würde das Einkommen des Ehepartners oder der Ehepartnerin eine U-Form aufzeigen: bei tiefen und bei hohen Einkommen ist es am höchsten, bei den mittleren Einkommen am tiefsten.

2.2.3 Branchenstruktur der Selbstständigerwerbenden

Die folgende Grafik stellt die Verteilung der Selbstständigerwerbenden je nach Berufszweig dar. Dabei werden nur Personen mit einem Einkommen von über 10 000 Franken analysiert. Dies entspricht rund 70 % der Selbstständigerwerbenden (davon sind 75 % Männer und 65 % Frauen).

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Grafik 6: Branchenverteilung der Selbstständigerwerbenden mit einem Erwerbseinkommen aus Selbstständigkeit über 10 000 CHF nach Geschlecht, 2017

Quelle: Roth (2023), dargestellt sind die 13 grössten Branchen.

Die Verteilung der selbstständigerwerbenden Männer und Frauen auf die Branchen ist sehr unterschiedlich. 29 % aller selbstständigerwerbenden Frauen sind in den Branchen Gesundheits- und Sozialwesen und 23% in den sonstigen Dienstleistungen, wo beispielsweise Coiffeurinnen und Kosmetikerinnen angegliedert sind, tätig. Im Gegenzug dazu sind die meisten selbstständigerwerbenden Männer in der Land- und Forstwirtschaft (24 %) und in wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (15 %) tätig.

Im Kulturbereich ist der Anteil der Selbstständigerwerbenden überdurchschnittlich hoch und hat zwischen 2010 und 2020 weiter zugenommen.¹⁰ Dabei ist zu beachten, dass die oben genannte Branche «Kunst, Unterhaltung und Erholung» nur einen Teil der Kulturschaffenden umfasst, weil es auch in anderen Branchen Personen mit einem Kulturberuf gibt. So sind bspw. Musiklehrpersonen in der Branche «Erziehung und Unterricht» oder Fotografinnen und Modedesigner in den freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen erfasst. Umgekehrt sind auch nicht alle Erwerbstätigen in der Branche «Kunst, Unterhaltung und Erholung» Kulturschaffende. In der Statistik der Kulturwirtschaft werden heute elf Kulturbereiche unterschieden. Gemäss der im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Maret 21.3281 verwendeten Abgrenzung arbeiteten im Jahr 2021 rund 179 000 Erwerbstätige

¹⁰ Bundesrat (2023), S. 6, 11 und 12.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

im Kultursektor.¹¹ Davon sind 29 % Selbstständigerwerbende oder Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung, was deutlich über dem Wert in der Gesamtwirtschaft von 13 % liegt.¹² Allerdings erzielt ein bedeutender Teil der Kulturschaffenden ein Jahreseinkommen aus Selbstständigkeit unter der Grenze von 10 000 Franken. In der Branche «Kunst, Unterhaltung und Erholung» trifft das auf 35 % der Männer und 45 % der Frauen zu. Dies ist wenig überraschend, zumal die selbstständige Tätigkeit für viele Kulturschaffende einen Nebenerwerb darstellt. Tendenziell sind die Einkommen von selbstständigerwerbenden Kulturschaffenden weniger hoch als jene der Selbstständigerwerbenden in der Gesamtwirtschaft.¹³

Als Zwischenfazit lässt sich Folgendes feststellen:

Die Selbstständigerwerbenden bilden keine homogene, sondern vielmehr eine sehr heterogene Gruppe. Von 344 000 Personen erzielen rund ein Achtel (40 900 Personen) ein steuerbares Einkommen aus Selbstständigkeit von über 110 000 Franken. Demgegenüber erzielt ein Drittel (97 300 Personen) lediglich ein Einkommen aus selbstständigem Erwerb von weniger als 10 000 Franken. Dabei handelt es sich in der Regel um Einkommen aus einer Nebenbeschäftigung, welches entweder durch ein Einkommen aus einer Anstellung oder auf Haushaltsebene durch ein Einkommen der Partnerin oder des Partners ergänzt wird. Da Selbstständigerwerbende verschiedene Abzüge in der Steuererklärung vornehmen können, welche sich auch auf das AHV-pflichtige Einkommen auswirken, dürfte ein Teil der Selbstständigerwerbenden tatsächlich über höhere Einkommen verfügen, als dies die AHV-Einkommensdaten vermuten lassen könnten.

2.3 Selbstständigerwerbende in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen

In sozialpolitischer Hinsicht besonders relevant ist die Frage, ob Selbstständigerwerbende auffällig häufig mit wenig Geld auskommen müssen oder gar von Armut betroffen sind. Um die finanzielle Situation der Haushalte möglichst umfassend abzubilden, müssen neben dem Erwerbseinkommen u.a. auch Sozialleistungen, Vermögenseinkünfte und Unterhaltszahlungen erfasst werden. Dabei sind grundsätzlich alle Haushaltsmitglieder zu berücksichtigen – sowohl bezüglich ihrer Einkommen wie auch ihres Konsumbedarfs.

Die verfügbaren Informationen zeigen auch hier ein komplexes Bild, prägnante Aussagen sind schwierig zu treffen. Dies hat hauptsächlich zwei Gründe: Erstens ist die finanzielle Lage von Haushalten, die massgebliches Einkommen aus selbstständiger Erwerbsarbeit erzielen, heterogen.¹⁴ Und zweitens bestehen Unterschiede zwischen den objektiven Informationen und der subjektiven Einschätzung der Betroffenen.

Nahezu alle statistischen Analysen, welche die finanzielle Situation von Haushalten detailliert rekonstruieren, kommen zum Schluss, dass Selbstständigerwerbende überdurchschnittlich oft nur knappe Mittel zur Verfügung haben oder in Armut leben. Viele dieser Auswertungen beruhen auf Administrativdaten (z.B. Steuerdaten, individuelle Konten der AHV, Sozialleistungen), teilweise ergänzt um Angaben aus Befragungen.¹⁵

¹¹ Bundesrat (2023), S.7. wobei die Summe aus Personen mit einem Kulturberuf im Kultursektor (86 000) und Personen ohne Kulturberuf im Kultursektor (92 000) berücksichtigt wurde. Hingegen nicht berücksichtigt wurden Personen mit einem Kulturberuf ausserhalb des Kultursektors.

¹² Bundesrat (2023), S. 5; Dieser Prozentwert basiert auf Auskünften der Befragten im Rahmen der Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und umfasst deshalb auch Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung.

¹³ Bundesrat (2023), S. 12.

¹⁴ Wanner und Gerber (2022), S. 76-77.

¹⁵ Hümbelin und andere (2022), S. 54; Fluder und andere (2020), S. 121-122; Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg (2023), S. 21; Wanner und Gerber (2022), S. 76-77; Bundesamt für Statistik (2008), S. 21; Streuli und Bauer (2002), S. 65-66; BFS (2004), S. 10-11; Leu und andere (1997), S. 220-221, 353-354. Bundesamt für Statistik (2023a).

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man darauf achtet, in welchem Ausmass Menschen unter Entbehrungen leiden oder wie sie die finanzielle Lage ihres Haushalts beurteilen. In der Erhebung zu Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) wird ermittelt, ob die befragten Personen aus finanziellen Gründen auf wichtige Güter, Dienstleistungen oder soziale Aktivitäten verzichten müssen. Als materiell und sozial depriviert gilt eine Person, die in mindestens fünf von 13 Lebensbereichen aus finanziellen Gründen einen Mangel aufweist. Für die gesamte Bevölkerung liegt diese Quote bei ungefähr 5-6 % (2014-2021). Zwischen selbstständigen Haushalten und unselbstständigen Haushalten zeigen sich in der Regel keine statistisch signifikanten Unterschiede.¹⁶ Auch darin, wie die finanzielle Lage eines Haushalts subjektiv beurteilt wird, bestehen keine bedeutenden Abweichungen: Dies gilt zum einen für den Anteil der Personen, die bekunden, dass es ihrem Haushalt schwerfällt, finanziell über die Runden zu kommen. Zum anderen gilt es für den Anteil der Personen, die mit der finanziellen Situation ihres Haushalts unzufrieden sind.¹⁷

Die Unterschiede zwischen den Administrativdaten und den subjektiven Einschätzungen dürften unter anderem damit zusammenhängen, dass Selbstständigerwerbende bei der Deklaration ihres Nettoerwerbs in der Steuererklärung gegenüber Angestellten mehr Möglichkeiten für Abzüge haben.¹⁸ Es ist deshalb kaum möglich, abschliessend und zuverlässig zu beurteilen, wie häufig Selbstständigerwerbende mit prekären finanziellen Verhältnissen konfrontiert sind. Gleichzeitig ist aber auch festzuhalten, dass diese allgemeinen Vergleiche der Vielfalt von Selbstständigerwerbenden kaum Rechnung tragen: Kennzahlen zur finanziellen Lage von Haushalten, welche die verschiedenen Gruppen von Selbstständigerwerbenden näher differenzieren, fehlen weitgehend.

Die Sozialhilfestatistik zeigt, dass verhältnismässig wenig Selbstständigerwerbende Unterstützungsleistungen beziehen. In den vergangenen Jahren bewegte sich die Zahl bei etwa 2 000 Personen. Im ersten Jahr der Corona-Pandemie erhöhte sie sich zwar um rund ein Drittel, sank aber im Folgejahr wieder auf das frühere Niveau. Dabei ist zu beachten, dass die Hürden für einen Sozialhilfebezug relativ hoch sind: Die Sozialhilfe unterstützt Selbstständigerwerbende nur im Sinne einer Überbrückungshilfe für einige Monate und nur dann, wenn die Voraussetzungen für das wirtschaftliche Überleben des Betriebs gegeben sind.¹⁹ Liquidieren Selbstständigerwerbende ihr Geschäft, bevor sie Sozialhilfe beziehen, so werden sie in der Statistik nicht mehr unter diesem beruflichen Status erfasst. Möglich ist auch, dass es dem Selbstverständnis vieler Selbstständigerwerbenden entspricht, Schwierigkeiten aus eigener Kraft zu bewältigen und dass sie staatlichen Unterstützungsleistungen deshalb besonders zurückhaltend gegenüberstehen.

2.4 Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende verfügen nicht über die gleiche soziale Absicherung. Die nachfolgende Tabelle fasst die Unterschiede zwischen Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden in Bezug auf den sozialen Schutz zusammen. Die grünen Felder weisen auf eine umfassende (dunkelgrün) oder eine bestehende (hellgrün) gesetzliche Absicherung hin. Eine gesetzliche Teilabsicherung ist in hellem Orange dargestellt.

¹⁶ Bundesamt für Statistik (2023b).

¹⁷ Bundesamt für Statistik (2023).

¹⁸ Leu und andere (1997), S. 120-122, Ziff. 2.2; Wanner und Gerber (2022), S. 76.

¹⁹ Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2021); Hess (2023). Weiter geht aus den vorgenannten Quellen hervor: Diese Regel gilt dann, wenn die selbstständige Tätigkeit den Haupterwerb bildet, welcher der betroffenen Person die wirtschaftliche Unabhängigkeit sichern soll. Weniger restriktiv sind die Bestimmungen, wenn es sich um einen geringen Zusatzverdienst handelt, der im Rahmen der Sozialhilfe wichtig sein kann, weil die selbstständige Tätigkeit der sozialen Integration dient oder für eine Tagesstruktur sorgt. In dem Fall muss gewährleistet sein, dass die Einnahmen mindestens den Betriebsaufwand decken.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Tabelle 7: Vergleich des sozialen Schutzes zwischen Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden

Vergleich nach Status	Arbeitnehmende	Selbstständigerwerbende	Anmerkung zu den Selbstständigerwerbenden
Sozialleistungen bei:			
Alter			1. Säule
			Freiwillige 2. Säule (siehe Ziff. 2.4.3)
			Freiwillige 3. Säule, mit Vorteilen
Arbeitslosigkeit			Anspruch unter bestimmten Voraussetzungen (siehe Ziff. 3.3)
Krankheit (Geldleistungen)			Kein Lohnfortzahlungsschutz
			Freiwillige Versicherung
Unfall (Geldleistungen)			Freiwillige Versicherung ab einem Einkommen von 66 690 Franken/Jahr
Pflege (Krankheit und Unfall)			Gleiche Absicherung (Obligatorium)
Invalidität			1. Säule
			Freiwillige 2. Säule
			Freiwillige 3. Säule
Mutterschaft / Vaterschaft			Gleiche Absicherung
Militär/Zivildienst			Gleiche Absicherung
unterhaltsberechtigten Kindern			Gleiche Absicherung
Tod			1. Säule
			Freiwillige 2. Säule
			Freiwillige 3. Säule
Zugang zu Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe			Gleicher Anspruch, bedarfsabhängige Leistungen

2.4.1 Arbeitslosigkeit

Für Selbstständigerwerbende gelten in der Arbeitslosenversicherung besondere Regeln, die in Ziffer 3.3 aufgezeigt werden.

2.4.2 Krankheit und Unfall

Eine Erwerbsausfallversicherung für den Fall einer Krankheit ist heute weder für Arbeitnehmende noch für Selbstständigerwerbende obligatorisch. Arbeitnehmende sind im Gegensatz zu Selbstständigerwerbenden durch die Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers nach Art. 324a OR abgesichert. Schliessen Arbeitgeber eine freiwillige Krankentaggeldversicherung ab, die mindestens den gesetzlich festgelegten Mindestschutz bietet, befreien sie sich von der Lohnfortzahlungspflicht und sichern ihre Arbeitnehmenden zusätzlich für den Fall eines längerfristigen Erwerbsausfalls ab. Es gibt freiwillige Krankentaggeldversicherungen nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) oder dem Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag (VVG).²⁰ Die Taggeldversicherung nach KVG hat gemessen an ihrem Prämienvolumen heute keine grosse Bedeutung mehr.²¹ Der Anteil der Selbstständigerwerbenden, welche eine Taggeldversicherung nach KVG oder VVG abgeschlossen haben, ist nicht bekannt.²² Ein Teil der selbstständigerwerbenden Personen verzichtet auf die Taggeldversicherung und trägt das Risiko eines Erwerbsausfalls selber.

Selbstständigerwerbende sind im Gegensatz zu Arbeitnehmenden nicht obligatorisch gegen Unfall nach dem UVG versichert. Sie können sich jedoch ab einem Jahreseinkommen von aktuell 66 690 Franken (versicherter Verdienst) freiwillig gegen Unfall gemäss UVG versichern. Liegt das Einkommen unter 66 690 Franken pro Jahr, steht nur eine private Versicherung offen. Der Versicherungsschutz ist in diesem Fall oft nicht mit jenem nach UVG vergleichbar. Der Bundesrat prüft derzeit eine Absenkung der Eintrittsschwelle für die Versicherung nach UVG.²³

In Bezug auf die Kostenübernahme von Pflegeleistungen bzw. Heilungskosten gestützt auf das KVG und das UVG werden alle Versicherten gleichbehandelt.

2.4.3 Alter, Invalidität und Tod

Mit dem Dreisäulensystem, das eine freiwillige 2. Säule für Selbstständigerwerbende²⁴ und eine attraktive 3. Säule²⁵ umfasst, haben Selbstständigerwerbende die Möglichkeit, sich je nach Bedarf und finanziellen Mitteln eine weitergehende Vorsorge aufzubauen, die den allgemeinen Schutz der 1. Säule ergänzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Erwerbstätige zuerst Arbeitnehmende und später Selbstständigerwerbende oder gleichzeitig angestellt und selbstständigerwerbend sein können. Wenn ein versichertes Risiko eintritt, sind für die Leistungen die insgesamt zurückgelegten Beitragszeiten massgebend; der Status an sich hat somit begrenzte Auswirkungen auf die Rentenhöhe.

Die Selbstständigerwerbenden profitieren in der AHV von einem tieferen Beitragssatz (8,1 %) im Vergleich zu den Arbeitnehmenden (8,7 %). Der Beitragssatz für die 1. Säule

²⁰ Die Taggeldversicherung nach dem KVG ist eine Sozialversicherung und wird von KVG-Versicherern durchgeführt. Die KVG-Versicherer müssen Personen, die in der Schweiz wohnen oder arbeiten und zwischen 15 und 65 Jahre alt sind, in die Taggeldversicherung nach KVG aufnehmen. In der Taggeldversicherung nach dem VVG gilt der Grundsatz der Vertragsfreiheit. Es gibt hier also keine Aufnahmepflicht. Für weitere Hinweise vgl. auch [Krankenversicherung: Die freiwillige Taggeldversicherung \(admin.ch\)](#).

²¹ Bundesamt für Gesundheit BAG (2024), Excel-Tabellen, T09>T07.

²² Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrats zum Postulat der ständerätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (24.3465) zu Handlungsoptionen bei der Krankentaggeldversicherung.

²³ Bundesrat (2023), S. 30.

²⁴ Gestützt auf Art. 3 BVG kann die 2. Säule auf Antrag der Branchenverbände vom Bundesrat als obligatorisch erklärt werden. Bis heute hat es noch nie einen Anwendungsfall gegeben.

²⁵ Gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BVV 3 können Selbstständigerwerbende, die keiner Pensionskasse angeschlossen sind 20 % ihres Erwerbseinkommens, maximal 35 280 Franken (Stand 2023), die sie jährlich in die Säule 3a einzahlen, steuerlich abziehen. Dieser Betrag übersteigt den abzugsfähigen maximalen Betrag der Arbeitnehmenden in die Säule 3a um ein Vielfaches.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

(AHV/IV/EO) nimmt bei Einkommen unter 58 800 Franken zudem weiter ab (degressive Beitragsskala).²⁶

Selbstständigerwerbende haben einen Anreiz, ihr steuerbares Einkommen möglichst gering zu halten, um Steuern zu sparen und von der degressiven Beitragsskala zu profitieren. Tiefere Sozialversicherungsbeiträge bewirken im Gegenzug aber auch geringere AHV- und IV-Renten. Davon ausgenommen sind Selbstständigerwerbende, deren Einkommen so hoch ist, dass sie trotz Optimierung des steuerbaren Einkommens die maximale Rentenhöhe erreichen. Zu beachten ist ferner, dass sich ein bewusst tief gehaltenes steuerbares Einkommen für die versicherte Person bei der Ermittlung des Invaliditätsgrades bzw. des Anspruchs auf Invalidenrente negativ auswirken kann.²⁷

Der im Auftrag des BSV verfasste Bericht «Analyse der Vorsorgesituation der Selbstständigerwerbenden» zeigt, dass bei der durchschnittlichen Altersrente der AHV fast keine Unterschiede zwischen den Gruppen der ehemals Selbstständigerwerbenden, Teilselbstständigen und Unselbstständigen bestehen.²⁸ Jedoch ist die Bezugsquote von Ergänzungsleistungen (EL) bei ehemals Selbstständigerwerbenden im AHV-Rentenalter deutlich höher als bei ehemaligen Unselbstständigen.²⁹ Unterschiede gibt es bei der beruflichen Vorsorge oder der dritten Säule. Während 75 % aller Altersrentnerinnen und -rentner auf Leistungen der beruflichen Vorsorge oder der dritten Säule zurückgreifen können, sind es bei den ehemals Selbstständigerwerbenden nur die Hälfte. Selbstständigerwerbende federn die geringere Absicherung in der beruflichen Vorsorge jedoch durch andere Einkommensquellen ab, beispielsweise mit Vermögens- und/oder über das Rentenalter hinaus erzieltm Erwerbseinkommen. Der Bundesrat kommt im Bericht «Analyse der Vorsorgesituation von Selbstständigerwerbenden» zum Schluss, dass mit einem Obligatorium die Vorsorge von Selbstständigen zwar verbessert werden könnte, aber ein Versicherungsobligatorium für die Mehrheit zu kostspielig und nicht auf ihre spezifischen Bedürfnisse ausgerichtet wäre. Eine obligatorische berufliche Vorsorge für Selbstständigerwerbende wäre zudem schwierig umzusetzen.³⁰

2.4.4 Erwerbsausfall wegen Dienstleistung oder Mutterschaft/Vaterschaft bzw. Betreuung schwerkranker Kinder

Für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende gibt es in Bezug auf die Leistungen bei « Mutterschaft/Vaterschaft », Betreuung schwerkranker Kinder und « Militär- oder Zivildienst », die über die Erwerbsersatzordnung (EO) abgedeckt sind, keine Unterschiede. Der Bundesrat beabsichtigt, die Leistungen für selbstständigerwerbende Eltern an jene der Dienstleistenden anzugleichen. Insbesondere sollen neu alle selbstständigwerbenden EO-Bezügerinnen und -Bezüger Anspruch auf die Betriebszulage zur Deckung eines Teils ihrer Fixkosten erhalten.³¹

²⁶ Angaben für das Jahr 2024.

²⁷ Pärli (2023).

²⁸ Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien AG BASS (2020), S. 37; Bundesrat (2022), S. 23; Bei den ehemals Selbstständigerwerbenden liegt der Medianwert bei 1 763 Franken bzw. der Durchschnittswert bei 1 821 Franken, bei den Arbeitnehmenden bei 1 771 Franken bzw. der Durchschnittswert bei 1 860 Franken.

²⁹ Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien AG BASS (2020), S. 77, wonach gemäss der Analyse im Jahr 2016 insgesamt 7,8 % der AHV-Rentnerinnen und -Rentner bis und mit 75 Jahren EL bezogen. Bundesrat (2022), S. 25, Die EL-Bezugsquote bei ehemals Selbstständigerwerbenden im AHV-Alter bis 75 Jahren lag mit 10,1 % deutlich über dem Durchschnitt.

³⁰ Medienmitteilung zum Bericht des Bundesrats, abrufbar unter <https://www.ad-min.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89366.html>.

³¹ Vernehmlassungsvorlage über die Angleichung der EO-Leistungen vom 22. Dezember 2023.

2.4.5 Familienlasten

Selbstständigerwerbende haben dieselben Ansprüche auf Familienzulagen wie Arbeitnehmende. Nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz; FamZG) werden die Beiträge der Selbstständigerwerbenden nur auf dem Teil des Einkommens erhoben, der den in der obligatorischen Unfallversicherung höchstens versicherten Verdienst (148 200 Franken) nicht übersteigt. Im Geltungsbereich des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) sind die selbstständigerwerbenden Landwirte von der Beitragspflicht befreit, während die Arbeitgebenden von landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden einen Lohnbeitrag von zwei Prozent bezahlen müssen.

2.4.6 Weitere Bereiche des sozialen Schutzes

Ergänzt man diese Übersicht mit anderen Bereichen des sozialen Schutzes, ist festzustellen, dass die auf Arbeitnehmende anwendbaren präventiven Schutzmassnahmen zur Arbeitssicherheit und zur Erhaltung der Gesundheit des UVG und des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz; ArG) für Selbstständigerwerbende nicht gelten.

3 Absicherung Selbstständigerwerbender gegen das Risiko Arbeitslosigkeit

Im Gegensatz zur beruflichen Vorsorge, der Unfallversicherung und der Krankentaggeldversicherung, in denen Selbstständigerwerbende die Risiken krankheits- oder unfallbedingter Erwerbsausfall, Alter, Invalidität, Versorgerschaden grundsätzlich freiwillig oder privat absichern können, gibt es für Selbstständigerwerbende bisher keine Möglichkeit, das wirtschaftliche Risiko der Arbeitslosigkeit bzw. «Auftragslosigkeit» zu versichern.

3.1 Ökonomische Analyse einer Arbeitslosenversicherung (ALV) für Selbstständigerwerbende

Die Einführung einer ALV für Selbstständigerwerbende bietet aus ökonomischer Sicht grosse Herausforderungen. Im Fokus stehen zwei Formen von Marktversagen, für welche die Versicherungsmärkte anfällig sind: Moral Hazard und negative Risikoauslese (adverse Selection).³²

3.1.1 Moral Hazard

Moral Hazard, im deutschen Sprachgebrauch auch «moralisches Risiko» genannt, ergibt sich daraus, dass die Aktivitäten der Versicherungsnehmenden nicht beobachtbar sind. Rationale Versicherte neigen dazu, ihr Verhalten anzupassen, wenn sie davon ausgehen können, dass die Versicherung im Risikofall den Schaden deckt. Das Vorliegen einer Versicherung führt dazu, dass weniger Aufwand betrieben wird, um den Schadensfall zu verhindern (erhöhte Eintrittswahrscheinlichkeit) oder – wenn der Schadenfall bereits eingetreten ist – die Schadenhöhe zu minimieren (erhöhte Schadensdauer). Ohne wirksame Gegenmassnahmen bewirkt Moral Hazard eine zweckfremde (Über-)Inanspruchnahme der Versicherung.

Bei einer ALV für Selbstständigerwerbende sind die Anreize der Versicherten für ein entsprechendes Verhalten ausgeprägt. Der Grund ist, dass sowohl die Herbeiführung des Schadens («Arbeitslosigkeit») als auch dessen Ausmass (Dauer der Arbeitslosigkeit) wesentlich im Einflussbereich der Versicherten selbst liegen. Die Versicherten können die Arbeitslosigkeit fahr-

³² Widmer und Schmid (2000), Die Ausführungen lehnen sich an deren Gutachten aus dem Jahr 2000 an, dessen Inhalt nach wie vor Gültigkeit besitzt.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

lässig in Kauf nehmen oder in missbräuchlichem Verhalten provozieren. Gleichzeitig wirken stets äussere Einflüsse, wie z.B. konjunkturelle Schwankungen, auf die Auftragslage von Selbstständigerwerbenden ein. Für die Versicherung ist es in einer solchen Konstellation schwierig einzuschätzen, ob und wie stark die Arbeitslosigkeit auf äussere Umstände oder auf eigenes Verschulden zurückzuführen ist.

Bei Selbstständigerwerbenden fehlen Kontrollmechanismen. Sie entscheiden selber über die Intensität der Akquisitionstätigkeiten sowie die Annahme und Ablehnung von Aufträgen. Darüber hinaus stellen sich bei Selbstständigerwerbenden komplexe Definitions- und Abgrenzungsfragen: Je nach Art der selbstständigen Tätigkeit gehören Phasen ohne laufende Aufträge zum normalen Geschäftsgang. Der Übergang von temporärer Auftragslosigkeit zu Arbeitslosigkeit ist fließend.

Auch bei Angestellten sind Anreize für Moral Hazard gegeben, allerdings bestehen gewichtige Unterschiede gegenüber der Situation der Selbstständigerwerbenden. Angestellte sind im Gegensatz zu Selbstständigerwerbenden keine Unternehmer. Sie führen Arbeiten im Auftrag ihres Arbeitgebers aus. Deshalb hängt ihr Risiko, arbeitslos zu werden, stark von den unternehmerischen Entscheidungen des Arbeitgebers ab. Ausserdem nimmt der Arbeitgeber gegenüber seinen Angestellten eine Überwachungsfunktion wahr. Damit die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosenentschädigung erfüllt sind, muss die Kündigung ausgesprochen sein. Angestellte können zwar die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, durch ihr Verhalten am Arbeitsplatz beeinflussen. Es dürfte aber normalerweise nicht in ihrem Interesse liegen, die Kündigung zu provozieren.

Weitere Unterschiede zwischen Angestellten und Selbstständigerwerbenden bestehen in Bezug auf die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Dauer der Arbeitslosigkeit.

Melden sich arbeitslos gewordene Angestellte beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) an, kommen die Kontrollmechanismen der ALV zum Einsatz. Bezügerinnen und Bezüger von ALE müssen gegenüber der ALV regelmässig nachweisen, dass sie sich aktiv um eine neue Stelle bemühen. Zumutbare Angebote müssen angenommen werden. Zudem können versicherte Personen zur Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmassnahmen verpflichtet werden, damit sich die Chancen auf eine Neuanstellung erhöhen. Vergleichbare Massnahmen sind bei Selbstständigerwerbenden nicht praktikabel umsetzbar, es sei denn, die selbstständige Tätigkeit muss vollständig aufgegeben werden.

3.1.2 Negative Risikoauslese

In freiwilligen Versicherungen tritt – zusätzlich zum moralischen Risiko – das Problem der negativen Risikoauslese (auch adverse Selektion genannt) auf. Dieses ergibt sich ebenfalls aus einer Situation mit asymmetrischer Information. Versicherte haben keinen ökonomischen Anreiz, der Versicherung ehrliche Auskunft über ihre Risikostruktur zu geben. Dies erschwert oder verunmöglicht die Berechnung von Prämien, die dem jeweiligen individuellen Risiko angemessen sind. Ist der Versicherer aufgrund der fehlenden Informationen gezwungen, eine die Gesamtkosten deckende Einheitsprämie zu verlangen, subventionieren die «guten Risiken» mit – gemessen an ihrem individuellen Risiko – zu hohen Prämienzahlungen die «schlechten Risiken». Die Versicherung ist für gute Risiken nicht attraktiv, wodurch eine negative Risikoauslese entsteht: Selbstständigerwerbende mit einem höheren Risiko für einen Schadensfall, neigen eher dazu die freiwillige Versicherung abzuschliessen als Selbstständigerwerbende mit tiefem Risiko. Selbst in einem Modell, in welchem zu Beginn alle Selbstständigerwerbenden versichert sind, haben gute Risiken aufgrund der für sie zu hohen Einheitsprämie einen Anreiz, aus der Versicherung auszutreten. Erfolgen Austritte von guten Risiken, muss die Versicherung die Einheitsprämie erhöhen, was weitere Austritte provoziert. Dieser Kreislauf kann sich so lange wiederholen, bis das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Versicherung selbst von den schlechten Risiken als ungenügend erachtet wird und in der Konsequenz kein funktionierender Markt mehr besteht.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

In einer freiwilligen ALV ist die negative Risikoauslese eine grosse Herausforderung, da die individuellen Präferenzen für eine Versicherungsdeckung sowie die individuellen Risikostrukturen sehr heterogen sind. Die negative Risikoauslese kann grundsätzlich durch die Einführung einer Zwangsversicherung verhindert werden. Zu den Eigenschaften einer Zwangsversicherung gehört, dass die guten Risiken die Risikoleistungen der schlechten Risiken mitfinanzieren. In Sozialversicherungen wird damit dem Solidaritätsgedanken Rechnung getragen. Gleichzeitig kann die Bereitschaft der guten Risiken sinken, sich verantwortungsbewusst zu verhalten, was Mitnahmeeffekte verursachen und die Ausgaben der Versicherung in die Höhe treiben kann.

3.1.3 Versicherbarkeit des Risikos Arbeitslosigkeit bei Selbstständigerwerbenden

Aufgrund der vorangegangenen Erwägungen müssten bestimmte versicherungstechnische Voraussetzungen erfüllt sein, damit in einem privaten Versicherungsmarkt ein Angebot zur Deckung des Risikos Arbeitslosigkeit bei Selbstständigerwerbenden zustande käme:

- Zufälligkeit: Der Eintritt des Risikofalles muss zufällig sein, d.h. die Herbeiführung des befürchteten Ereignisses muss ausserhalb des Machtbereichs des Versicherten liegen und von dessen Willen unabhängig sein.
- Schätzbarkeit: Die Risikohöhe und die Schadenshöhe der Arbeitslosigkeit müssen bekannt sein, damit die Versicherung eine entsprechende Versicherungsprämie berechnen kann.
- Unabhängigkeit: Die einzelnen Risiken müssen möglichst voneinander unabhängig sein, damit die Versicherung ihr finanzielles Gleichgewicht sichern kann.

Diese Voraussetzungen wären im Falle einer ALV für Selbstständigerwerbende nicht erfüllt. Deshalb bietet der private Versicherungsmarkt keine entsprechenden Produkte an.

Auf dieser Grundlage wurde das Risiko der Arbeitslosigkeit für Selbstständigerwerbende im Gutachten von Widmer und Schmid als «kaum versicherbar» eingestuft. Es wurde festgestellt, dass eine ALV für Selbstständigerwerbende auf privater Basis nicht in Frage kommt. Die versicherungstechnischen Einschränkungen gelten aber im Wesentlichen ebenso für eine ALV für Selbstständigerwerbende auf staatlicher Basis, wobei der Staat diesen teilweise mit Instrumenten wie einem Versicherungsobligatorium oder einer Defizitgarantie entgegenwirken kann.

3.2 Politische Diskussionen

Die Frage eines Einbezugs von Selbstständigerwerbenden in die ALV wurde in der Schweiz schon vor mehr als fünfzig Jahren erstmals thematisiert.³³

Die Kompetenz zur Einführung eines allgemeinen Versicherungsobligatoriums lag bis weit in die zweite Hälfte des letzten Jahrhunderts bei den Kantonen und wurde nur beschränkt genutzt. Die Anreize, sich freiwillig zu versichern, waren nach dem zweiten Weltkrieg entsprechend der guten Beschäftigungslage sehr niedrig. Deshalb verliefen auch Bestrebungen zur Einführung eines nationalen Versicherungsobligatoriums für Angestellte lange ergebnislos. Noch Mitte der 1970er Jahre war in der Schweiz nur ein Fünftel der Erwerbstätigen gegen Arbeitslosigkeit versichert.³⁴

Aufgrund der Wirtschaftskrise Mitte der 1970er Jahre wurde eine umfassende Revision der ALV an die Hand genommen. Im Juni 1976 nahmen die Stimmberechtigten einen neuen Verfassungsartikel an, der die Leitplanken für die künftige ALV setzte, darunter ein Versiche-

³³ Gärtner (2023).

³⁴ Vgl. Geschichte der sozialen Sicherheit in der Schweiz, abrufbar unter <https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/risikogeschichte/arbeitslosigkeit>.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

rungsobligatorium für Unselbstständigerwerbende sowie eine Finanzierung durch Lohnabzüge.³⁵ Der neue Verfassungsartikel sah auch vor, dass sich Selbstständigerwerbende unter gewissen Voraussetzungen auf freiwilliger Basis gegen Arbeitslosigkeit versichern können (Art. 34^{novies} Abs. 2 Bundesverfassung vom 29. Mai 1874; vgl. hierzu Ziff. 5.2).

Per 1. Januar 1984 trat das 1982 verabschiedete AVIG in Kraft. Eine Versicherung für Selbstständigerwerbende wurde darin nicht geregelt. Auch die Bundesverfassung vom 18. April 1999 enthält eine Regelung zur freiwilligen ALV für Selbstständigerwerbende. Sie beauftragt den Bund, beim Erlass von Vorschriften über die ALV eine freiwillige Versicherung für Selbstständigerwerbende vorzusehen. In der Botschaft von 2001 zur Revision des AVIG ging der Bundesrat auf die Frage der freiwilligen Versicherung für Selbstständigerwerbende ein. Er verzichtete mit Verweis auf das Gutachten von Widmer und Schmid (vgl. Ziff. 3.1) darauf, eine Regelung vorzuschlagen.³⁶ Der Verfassungsauftrag ist zwar nicht im Wortlaut umgesetzt, allerdings wurde mit der AVIG-Revision von 2002 der Schutz von Selbstständigerwerbenden im Rahmen des bestehenden Systems verbessert.

3.3 Leistungen der ALV für Selbstständigerwerbende

Obwohl Selbstständigerwerbende keine Beiträge an die ALV bezahlen, bestehen bereits heute im Rahmen der ALV verschiedene Massnahmen und Leistungen, welche unter anderem das Risiko der Arbeitslosigkeit bei Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit absichern. Diese wurden in den AVIG-Revisionen 2002 und 2010 eingeführt, um dieser Zielgruppe dennoch einen gewissen sozialen Schutz bieten zu können.

Verlängerung der Beitragsrahmenfrist (Art. 9a AVIG)

Für eine stellensuchende Person, die zum Zeitpunkt der Anmeldung beim RAV eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausgeübt hat, kann die Rahmenfrist für die Beitragszeit um maximal zwei Jahre verlängert werden. Für die Berechnung der Beitragszeit bedeutet dies, dass statt auf die letzten zwei Jahre auf die vergangenen vier Jahre abgestützt wird. Hat die stellensuchende Person in diesen vier Jahren über eine Mindestdauer Beiträge als unselbstständig erwerbende Person geleistet, ist sie gestützt darauf gegen Arbeitslosigkeit versichert. Mit dieser Regelung wird das Risiko während den ersten zwei Jahren nach der Neuaufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit abgesichert. Dies kann u.a. für Personen relevant sein, die sich nach dem Verlust einer Anstellung zur Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit entschliessen, die Regelung beschränkt sich aber nicht nur auf solche Fälle.

Verlängerung der Rahmenfrist für den Leistungsbezug bei Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit (Art. 9a AVIG)

Nimmt eine versicherte Person eine selbstständige Erwerbstätigkeit auf, wird die zweijährige Rahmenfrist für den Leistungsbezug von ALE um zwei Jahre verlängert. Voraussetzung hierfür ist, dass zum Zeitpunkt der Aufnahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit eine Rahmenfrist für den Leistungsbezug läuft. Damit werden Unternehmensgründerinnen und -gründer durch die ALV unterstützt, falls der Gang in die Selbstständigkeit scheitern sollte. In einem solchen Fall muss die selbstständige Erwerbstätigkeit aufgegeben werden.³⁷

³⁵ AS 1976 2001

³⁶ BBl 2001 2245, 2254

³⁷ Eine ähnliche Regelung kennen auch Österreich, Belgien und Norwegen. In diesen Ländern behalten Selbstständigerwerbende grundsätzlich während der Dauer der selbstständigen Erwerbstätigkeit allfällige Ansprüche auf Leistungen der ALV basierend auf einer ehemaligen Anstellung als Arbeitnehmende (vgl. Kapitel 4).

Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit (Art. 71a-71d AVIG)

Die ALV unterstützt erwerbslose versicherte Personen auf ihrem Weg in eine wirtschaftlich tragfähige und dauerhafte selbstständige Erwerbstätigkeit. Sie erhalten während einer Planungsphase, in der sie ihr Projekt zur Selbstständigkeit ausarbeiten, maximal 90 Taggelder. Sie sind in dieser Zeit aber von den üblichen Pflichten – Arbeitsbemühungen und Kontrollvorschriften – befreit. Zudem kann die ALV 20 % des Verlustrisikos für eine Bürgschaft³⁸ übernehmen. Der Taggeldanspruch der Versicherten wird im Verlustfall um den vom Ausgleichsfonds bezahlten Betrag herabgesetzt.

Beratung und arbeitsmarktliche Massnahmen

Die Beratung durch die RAV kann jederzeit von sämtlichen Stellensuchenden in Anspruch genommen werden. Die öffentliche Arbeitsvermittlung hat den Auftrag, alle Personen, die sich im Rahmen ihrer Stellensuche bei einem RAV melden, zu registrieren und bei der Suche nach einer neuen Stelle zu unterstützen. Diese Aufgabe gilt unabhängig der Erwerbssituation und unabhängig des Anspruchs auf ALE. Demnach werden auch Selbstständigerwerbende auf Stellensuche, welche keinen Anspruch auf ALE geltend machen können, von den RAV beraten. Weiter gibt es für Stellensuchende ohne ALE Anspruch die Möglichkeit, an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilzunehmen. Als sogenannte Nichtleistungsbeziehende haben sie Zugang zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen nach Art. 59d AVIG. Dies beinhaltet beispielsweise Massnahmen zur Standortbestimmung.

3.4 Sonderfall: Die Corona-Erwerbsausfallentschädigung (CEE)

Dass Selbstständigerwerbende sich nicht gegen Arbeitslosigkeit versichern können, wurde bei Ausbruch der Covid-19-Pandemie im Jahr 2020 zum Problem. Zur Eindämmung der Pandemie hat der Bundesrat einschneidende Massnahmen ergriffen. Diese führten bei zahlreichen Selbstständigerwerbenden zu einem Erwerbsausfall. Der Bundesrat reagierte auf diese ausserordentliche Situation mit der Einführung einer Sofortmassnahme zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen, der CEE.³⁹ Die Massnahme wurde später vom Parlament in das Covid-Gesetz⁴⁰ übernommen.

3.4.1 Ausgestaltung

Damit die Leistungen rasch ausgerichtet werden konnten, wurde die Entschädigung in Anlehnung an die EO konzipiert: die AHV-Ausgleichskassen, denen die Selbstständigerwerbenden für die Zahlung der AHV-Beiträge angeschlossen sind, wurden mit der Durchführung, der Bemessung und Bezahlung der CEE betraut.

Als Grundlage für die Bemessung der CEE an Selbstständigerwerbende diente das im Jahr vor der Krise (also im Jahr 2019) erzielte Erwerbseinkommen. Lag für dieses Jahr noch keine definitive Steuerveranlagung vor, was häufig der Fall war, wurde vorerst auf das selbstdeklarierte voraussichtliche Einkommen abgestellt, das für die Festsetzung der Akontobeiträge an die AHV massgebend war.⁴¹ Die rechtlichen Bestimmungen wurden während der Pandemie mehrfach angepasst. Beispielsweise wurde eine Korrekturmöglichkeit für den Fall eingeführt, dass das definitiv veranlagte Einkommen für 2019 höher ausfiel als das deklarierte. In Analo-

³⁸ Eingeführt im Rahmen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen (AS 2007 693).

³⁹ Anspruchsberechtigt waren auch Personen, die ihre Erwerbstätigkeit infolge Ausfalls der Fremdbetreuung ihrer Kinder unterbrechen mussten sowie Personen, die ihre Erwerbstätigkeit infolge ärztlich oder behördlich angeordneter Quarantäne unterbrechen mussten. Ebenso anspruchsberechtigt waren Arbeitnehmende in arbeitgeberähnlicher Stellung, die aufgrund einer behördlichen Massnahme zur Bekämpfung des Coronavirus einen Erwerbsausfall erlitten hatten.

⁴⁰ SR 818.102

⁴¹ Vgl. Kreisschreiben über die Entschädigung bei Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus – Corona-Erwerbsersatz (KS CE), Stand 17. Februar 2022, Rz. 1065.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

gie zur EO-Entschädigung wurden 80 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens vergütet, maximal 196 Franken pro Tag. Die CEE und die bei den Ausgleichskassen angefallenen Durchführungskosten wurden vollständig durch den Bund finanziert.

Zunächst waren nur Selbstständigerwerbende, die den Betrieb aufgrund der behördlichen Massnahmen schliessen mussten, anspruchsberechtigt. Um Härtefälle zu vermeiden, wurde der Anspruch auf die CEE nach kurzer Zeit auch auf Selbstständigerwerbende erweitert, die den Betrieb nicht schliessen mussten, jedoch von den Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus indirekt betroffen waren und dadurch einen Erwerbsausfall erlitten.

Zusätzliche Voraussetzung war bis zur Einführung des Covid-19-Gesetzes (ab 17. September 2020) ein AHV-pflichtiges Erwerbseinkommen für das Jahr 2019 zwischen 10 000 und 90 000 Franken.⁴² Mit der Unterstellung unter das Covid-19-Gesetz wurde die Obergrenze von 90 000 Franken aufgehoben. Der Anspruch musste neu mit dem Nachweis einer monatlichen Umsatzeinbusse belegt werden. Das Parlament passte die erforderliche Höhe der Umsatzeinbusse in der Folge mehrmals an.

3.4.2 Statistische Auswertung

Insgesamt hat der Bund während der Pandemie CEE-Leistungen im Umfang von 4 Milliarden Franken ausbezahlt. Davon gingen 2,8 Milliarden an Selbstständigerwerbende, die aufgrund der bundesrätlichen Massnahmen ihren Betrieb schliessen mussten, vom Veranstaltungsverbot betroffen waren oder einen indirekten Erwerbsausfall oder Umsatzrückgang erlitten.

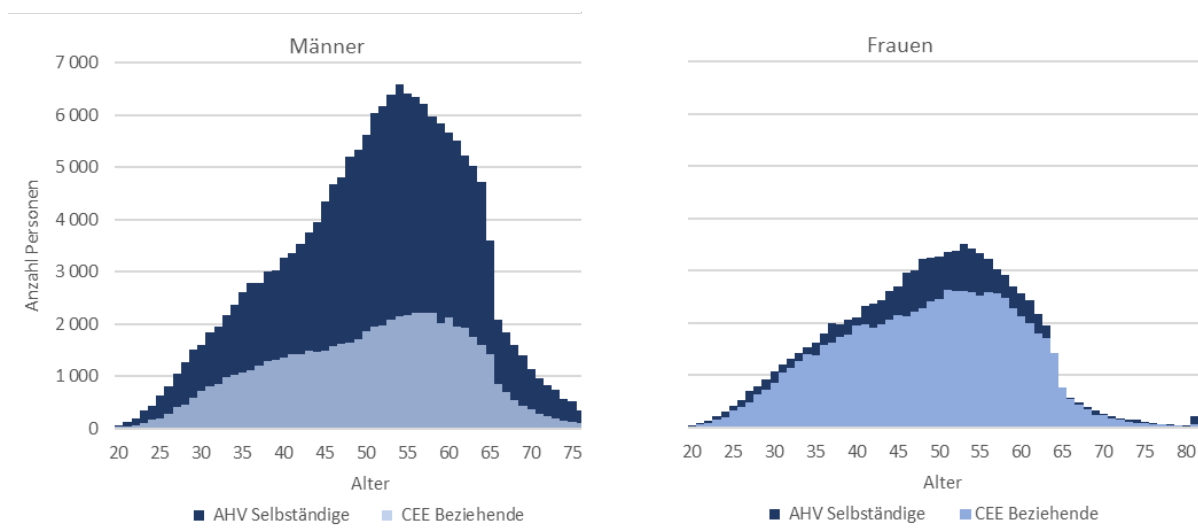
Zwischen März 2020 und Juni 2022 haben 139 000 Selbstständigerwerbende eine CEE erhalten. Vergleicht man die 139 000 Selbstständigerwerbenden mit CEE mit dem Total der Selbstständigerwerbenden zeigt sich: Rund die Hälfte aller Selbstständigerwerbenden mit einem Jahreseinkommen von mindestens 10 000 Franken hat eine CEE bezogen.⁴³

Auffallend ist der Unterschied zwischen den Geschlechtern: Während bei den selbstständigerwerbenden Männern der Anteil der CEE-Bezüger bei 35 % lag, waren es bei den Frauen fast 80 % – also mehr als doppelt so viel (siehe Grafik 8). Auch in absoluten Zahlen haben mehr Frauen als Männer CEE-Gelder bezogen (76 000 Frauen im Vergleich zu 64 000 Männern). Dies obwohl Männer fast zwei Drittel aller Selbstständigerwerbenden ausmachen.

⁴² Nachdem Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung keinen Anspruch mehr auf Kurzarbeitsentschädigung hatten, erhielten auch sie CEE, sofern sie nachweisen konnten, dass die Tätigkeit ihres Betriebes aufgrund eines behördlichen Veranstaltungsverbots nicht möglich war. Zusätzliche Voraussetzung war auch für diese Kategorie von Anspruchsberechtigten bis zur Einführung des Covid-19 Gesetzes ein AHV-pflichtiges Erwerbseinkommen für das Jahr 2019 zwischen 10 000 und 90 000 Franken.

⁴³ Roth (2023); Diese Analysen wurden bereits auf der Plattform Soziale Sicherheit CHSS publiziert. Zu dem Zeitpunkt waren die Selbstständigerwerbenden für das Jahr 2018 noch nicht vollständig in den Daten erfasst.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Grafik 8: Verteilung der Selbstständigen und CEE-Beziehenden nach Alter

Quelle: Individuelle Konten (IK) der AHV, BSV-ZAS, 2017, Individualdaten CEE, 2020-2022.

Die grosse Differenz zwischen Männern und Frauen hat in erster Linie mit der unterschiedlichen Geschlechterverteilung in den Branchen sowie den unterschiedlichen Corona-Einschränkungen nach Branche zu tun. Wie in Ziffer 2.2 ausgewiesen, ist der Frauenanteil in der Land- und Forstwirtschaft, wo mit 18 % die meisten Selbstständigerwerbenden arbeiten, sehr gering: Lediglich 12 % der Selbstständigerwerbenden sind weiblich – und gleichzeitig haben nur 4 % der Selbstständigerwerbenden in der Land- und Forstwirtschaft CEE-Gelder bezogen. Auch im Baugewerbe, wo der Frauenanteil mit 3 % noch geringer ist, war die CEE-Bezugsquote unterdurchschnittlich.

Demgegenüber lag der Anteil von CEE-Beziehenden in bestimmten Branchen, in denen besonders viele Frauen arbeiten und die stark von den Corona-Massnahmen betroffen waren, über dem Durchschnitt. Am ausgeprägtesten ist der Effekt in der Branche «sonstige Dienstleistungen», die unter anderem Coiffeusen und Coiffeure einschliesst. In dieser Branche, in der 10 % der Selbstständigerwerbenden tätig sind, beträgt der Frauenanteil 81 % und die CEE-Bezugsquote liegt bei 78 %. Ein ähnliches Bild, wenn auch weniger stark ausgeprägt, zeigt sich auch in der zweitgrössten Branche «Gesundheits- und Sozialwesen».

Die Altersverteilung der CEE-Beziehenden folgt grundsätzlich sowohl bei Frauen als auch bei Männern der Verteilung der Selbstständigerwerbenden insgesamt. Dennoch zeigt sich, dass gerade Personen ab 60 Jahren die Leistung überdurchschnittlich oft bezogen. Weitere Analysen zeigen, dass die Leistung gerade für Frauen mit einem Einkommen bis 100 000 Franken besonders relevant war.⁴⁴

Vereinfacht lässt sich somit erstens festhalten: Selbstständigerwerbende, die stark von den Corona-Massnahmen betroffen waren, haben am häufigsten eine CEE bezogen. Stark betroffene Branchen waren die persönlichen Dienstleistungen, Gastgewerbe, Erziehung und Unterricht (etwa Musik- oder Yogalehrpersonen) sowie Kunst und Unterhaltung und Handel (Geschäfte des nicht täglichen Bedarfs). Zweitens war die CEE für Selbstständige mit geringem Einkommen – insbesondere für Frauen – von grosser Bedeutung.

Allerdings wurde nicht untersucht, wie lange eine Person die Entschädigung tatsächlich bezog und ob die Entschädigung es erlaubte, die Selbstständigkeit nach dem Ende der Corona-Massnahmen weiterzuführen. Die für Letzteres notwendigen Daten zu den Einkommen der Selbstständigen für die Jahre ab 2022 werden frühestens ab dem Jahr 2028 vorliegen.

⁴⁴ Roth (2023).

3.4.3 Einschätzung

Die CEE wurde zunächst vom Bundesrat gestützt auf Notrecht eingeführt; ab Inkrafttreten des Covid-19-Gesetzes bildete Artikel 15 dieses Gesetzes die rechtliche Grundlage. Wie bei den anderen Unterstützungsleistungen lag der Fokus bei der Einführung der CEE auf der raschen und breitflächigen Unterstützung. Der Bundesrat verzichtete bewusst auf vertiefte Bedarfsabklärungen, die in der frühen Phase der Pandemie auch nicht möglich gewesen wären. Um Missbräuche zu verhindern, wurden aber Stichproben durchgeführt.

Die rasche Einführung und Umsetzung der CEE haben sich grundsätzlich bewährt. Als Schwachstellen wurden u.a. die begrenzte Aufsicht und die beschränkten Möglichkeiten zur Missbrauchsbekämpfung identifiziert.⁴⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die CEE im Rahmen einer Ausnahmesituation für eine begrenzte Zeit eingeführt wurde. Das Risiko des Missbrauchs war aufgrund der behördlichen Massnahmen (Schliessungen, Verbote etc.) gering. Der Bundesrat hielt aber früh – z.B. in seiner Stellungnahme zum vorliegend behandelten Postulat – fest, dass mit der zunehmenden Normalisierung des wirtschaftlichen Geschehens die Erwerbsanreize wieder stärker gewichtet werden und eine Rückkehr zu den bewährten Regelungen erfolgen soll. Das Ziel der CEE war, den finanziellen Schaden auszugleichen, welcher durch die Massnahmen des Bundes entstanden war. Die CEE hatte damit nicht den Zweck einer eigentlichen Risikodeckung nach Sozialversicherungsrecht. Ein direkter Vergleich mit den dauerhaften Sozialversicherungen ist deshalb nicht möglich.

4 Ausländische Systeme zur Absicherung Selbstständigerwerbender bei Arbeitslosigkeit

4.1 Entwicklungen in der Europäischen Union

Die soziale Absicherung von Selbstständigerwerbenden steht seit mehr als zehn Jahren auf der Agenda der internationalen Organisationen. Einig ist man sich darin, dass diese Gruppe von Erwerbstätigen einen besseren Zugang zu den Sozialversicherungen braucht.⁴⁶

Insbesondere in der Europäischen Union (EU) fordert die [Empfehlung des Rates vom 8. November 2019 zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige](#) die Mitgliedstaaten unter anderem dazu auf, Selbstständigen den Zugang zu einem angemessenen Sozialschutz zumindest auf freiwilliger Basis zu ermöglichen und gegebenenfalls verpflichtend zu machen. Die Empfehlung bezieht sich auf folgende Zweige des Sozialschutzes: Leistungen bei Arbeitslosigkeit, bei Krankheit und Gesundheitsleistungen, bei Mutter- und Vaterschaft, bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie bei Alter, Invalidität und im Todesfall. Fachpersonen kritisieren indes die Freiwilligkeit der Versicherung,⁴⁷ wie sie die Empfehlung für Selbstständigerwerbende vorsieht. Angeführt wird insbesondere die Ineffizienz freiwilliger Systeme, die tendenziell mit dem Problem der Negativauslese konfrontiert sind, das heisst sie ziehen vor allem Personen mit höheren Risiken an, die sich den grösstmöglichen Nutzen erhoffen.

Die Mitgliedstaaten hatten bis 2021 Zeit, einen Bericht über die von ihnen ergriffenen oder geplanten Massnahmen zur Umsetzung der in der Empfehlung enthaltenen Grundsätze einzureichen. Die europäische Kommission hat die nationalen Berichte zur Kenntnis genommen und im Januar 2023 einen [Bericht über die Umsetzung der Empfehlung](#) veröffentlicht. Daraus

⁴⁵ BBI **2022** 515; Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (2022); Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2022).

⁴⁶ Ruffieux (2023).

⁴⁷ Internationale Arbeitsorganisation (2021), «Extending social security to self-employed workers, Lessons from international experience», abrufbar unter https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_749488.pdf.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

geht hervor, dass die EU-Mitgliedstaaten ein sehr unterschiedliches Interesse an der Umsetzung der Empfehlung haben und dass abgesehen von einigen Ausnahmen die meisten Mitgliedstaaten nicht einmal ansatzweise versuchen, die bestehenden Ungleichheiten beim Zugang zum Sozialschutz zu beseitigen. Nach Ansicht der Kommission braucht es ungeachtet der Schwierigkeiten, mit denen die Mitgliedstaaten konfrontiert sind, weitere Anstrengungen, um diese Ungleichheiten zu beheben. Eine der wichtigsten Herausforderungen, auf die die Mitgliedstaaten hinweisen, ist die Komplexität der Ausweitung des Versicherungsschutzes für Selbstständigerwerbende, insbesondere im Bereich der Arbeitslosenversicherung.

Aufgrund dieser Feststellung haben die Ministerinnen und Minister des Rates «Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz» am 9. Oktober 2023 die [Schlussfolgerungen des Rates zum Sozialschutz für Selbstständigerwerbende](#) verabschiedet. Darin fordert der Rat die Mitgliedstaaten im Wesentlichen auf, bestehende Lücken in nationalen Systemen beim Zugang von Selbstständigengewerbenden zum Sozialschutz zu schliessen, insbesondere in Zweigen, in denen die grössten Lücken bestehen, wie bei den Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.

4.2 Ausgewählte Modelle

4.2.1 Übersicht

In Europa verfügen nur wenige Länder über eine obligatorische Versicherung, die einen Grossteil der Selbstständigerwerbenden angemessen gegen das Risiko Arbeitslosigkeit versichert. Einige Staaten bieten nicht einmal eine fakultative Absicherung gemäss EU-Empfehlung an. Zwischen diesen beiden Extremen sind mehrere Länder zu finden, in denen nur bestimmte Selbstständigenkategorien der obligatorischen Versicherung unterstellt sind oder die eine spezifische Grundsicherung für arbeitslose Selbstständige vorsehen, die in der Regel über Steuern finanziert und durch eine freiwillige Versicherung ergänzt wird. Andere Länder bieten einzig eine freiwillige Versicherung an. In manchen Ländern sind Selbstständigerwerbende spezifisch gegen das Risiko der Aufgabe der Geschäftstätigkeit geschützt, wobei dieser Schutz nicht als Versicherung im engeren Sinne angesehen werden kann, da die Arbeitslosenentschädigung ausschliesslich aus Steuermitteln finanziert wird.

In der folgenden Darstellung werden die Systeme von 15 europäischen Ländern verglichen.⁴⁸ Um ein möglichst umfassendes Bild zu vermitteln, werden nicht nur eigentliche ALV für Selbstständigerwerbende berücksichtigt. Es werden auch Leistungen (an Stellensuchende) aufgeführt, die nicht dazu dienen, Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit zu ersetzen. Sie gründen vielmehr auf einer früheren unselbstständigen Erwerbstätigkeit (wie in der Schweiz, vgl. Ziff. 3.3) oder sie sind entweder als pauschale oder ressourcenabhängige und in der Regel steuerfinanzierte Existenzsicherung ausgelegt.

Der länderübergreifende Vergleich von Systemen der sozialen Sicherheit ist anspruchsvoll. Der folgende Überblick dient in erster Linie dazu, die Bandbreite und die Vielfalt unterschiedlicher Lösungen aufzuzeigen. Er erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.

⁴⁸ Diese Darstellung des BSV basiert auf den folgenden Quellen: Commission européenne (2023); MISSOC (2023); Echanges avec les correspondants nationaux du réseau MISSOC; Bundesagentur, freiwillige Arbeitslosenversicherung abrufbar unter www.arbeitsagentur.de; OECD (2018); Unédic (2023).

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Tabelle 9: Länderübergreifender Vergleich von Systemen zur Absicherung Selbstständigerwerbender bei Arbeitslosigkeit

	Obligatorische Versicherung	Freiwillige Versicherung	Bemerkungen
Deutschland			Steuerfinanzierte Grundsicherung
Österreich			
Belgien			Überbrückungsanspruch (vgl. Ziff. 4.2.4)
Dänemark			
Spanien			Freiwillige Versicherung für Selbstständige in der Landwirtschaft
Finnland			Steuerfinanzierte Grundsicherung / einkommensbezogene freiwillige Versicherung
Frankreich			Bedürftigkeitsabhängige, steuerfinanzierte spezifische Pauschalzulage / ggf. subventionierte freiwillige Privatsysteme
Irland			Freiwillige Versicherung für Fischer/-innen
Italien			Obligatorische Versicherung für «neue» Selbstständigerwerbende und Kulturschaffende
Luxemburg			Steuerfinanzierte spezifische Grundsicherung
Norwegen			Obligatorische Versicherung für Fischer/-innen
Niederlande			
Portugal			Obligatorische Versicherung für bestimmte Selbstständigerwerbende
Schweden			Obligatorische Versicherung als Grundsicherung / einkommensbezogene freiwillige Versicherung
Schweiz			Anspruch unter bestimmten Voraussetzungen (siehe Ziff. 3.3)

Legende:

	Keine Versicherung
	Keine Versicherung, aber (vgl. Bemerkungen)
	Versicherung
	Versicherung, aber (vgl. Bemerkungen)

Die nachfolgenden Kapitel befassen sich mit verschiedenen Systemen, mit besonderem Fokus auf Spanien und Irland (obligatorische Versicherung) sowie Italien, Frankreich, Deutschland und Österreich in ihrer Eigenschaft als grosse Nachbarländer der Schweiz.

4.2.2 Obligatorische Versicherung

Spanien

In Spanien sind Selbstständigerwerbende durch ein spezielles System der sozialen Sicherheit abgedeckt. Der Versicherungszweig, «Aufgabe der Geschäftstätigkeit» («Prestación por cese de actividad») ist für alle obligatorisch, ausser für Selbstständigerwerbende in der Landwirtschaft, die diese Versicherung freiwillig wählen können. Ein Leistungsanspruch besteht sowohl bei einer definitiven als auch bei einer vorübergehenden Aufgabe der Geschäftstätigkeit. Die Geschäftstätigkeit muss aber vollständig aufgegeben werden; bleibt die Person (selbstständig oder angestellt) teilzeiterwerbstätig, ist ein Leistungsanspruch ausgeschlossen.

Die Versicherungsabdeckung für Selbstständigerwerbende bei Aufgabe der Geschäftstätigkeit wurde 2019 eingeführt und 2023 revidiert. Ende 2023 waren rund 16 Prozent aller von der spanischen sozialen Sicherheit abgedeckten Personen Selbstständigerwerbende. Vor der Revision 2023 entschieden die Selbstständigerwerbenden selbst, welches monatliche Einkommen zwischen ca. 750 Euro und rund 4500 Euro sie versichern wollten. Ein Grossteil entschied sich dabei für den Mindestbetrag, was zu einer Abweichung zwischen dem tatsächlich erzielten und dem versicherten Einkommen führte. Neu basieren die Beiträge daher auf dem tatsächlichen Einkommen. Selbstständigerwerbende mit einem Einkommen von unter 670 Euro pro Monat bezahlen einen Pauschalbetrag von 225 Euro pro Monat (Mindestbeitrag, Stand 2024), während bei einem Einkommen von über 6000 Euro pro Monat Beiträge von maximal 500 Euro pro Monat anfallen.⁴⁹ Die Beiträge decken nicht nur die Leistungen bei Aufgabe der selbstständigen Erwerbstätigkeit, sondern auch die Risiken Krankheit, Berufsunfall und Altersrücktritt. Die Selbstständigerwerbenden bezahlen Akontobeiträge gestützt auf ihr projiziertes Einkommen. Die Akontobeiträge werden angepasst, sobald die Steuerbehörden das tatsächlich erzielte Einkommen festgesetzt und mitgeteilt haben. Für den Leistungsanspruch müssen Selbstständigerwerbende unmittelbar vor Aufgabe der selbstständigen Tätigkeit mindestens 12 Monate lang ununterbrochen Beiträge bezahlt haben. Die Leistungsdauer reicht von 4 Monaten⁵⁰ bis 24 Monaten und richtet sich nach den Beitragszeiten in den 48 Monaten vor Aufgabe der selbstständigen Tätigkeit. Massgebend für die Höhe der Leistungen sind das Einkommen der letzten 12 Monate (in der Regel 70 %) sowie gegebenenfalls unterhaltsberechtigte Kinder; die Leistungen betragen zwischen ca. 480 Euro und rund 1350 Euro pro Monat.

Arbeitslose Selbstständigerwerbende können sich anstelle des monatlichen Arbeitslosengeldes zudem einen einmaligen Betrag auszahlen lassen. Bestimmte Selbstständigerwerbende bevorzugen die Einmalzahlung, beispielsweise, wenn sie damit ein neues Unternehmen gründen wollen.

Irland

Auch in Irland sind Selbstständigerwerbende seit 2019 obligatorisch gegen Arbeitslosigkeit versichert und haben bei Eintritt des Versicherungsfalls Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung für Selbstständigerwerbende («Jobseeker's Benefit Self-Employed», JBSE), sofern sie ihre selbstständige Tätigkeit vollständig aufgegeben haben. Anders als in Spanien dürfen sie jedoch an maximal drei von sieben Tagen pro Woche einer unselbstständigen Tätigkeit nachgehen, was allerdings eine Leistungskürzung zur Folge hat.

⁴⁹ Bei Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit betragen die Beiträge während der ersten 24 Monate pauschal 80 Euro pro Monat.

⁵⁰ Die Mindestleistungsdauer von 4 Monaten wird bei 12 bis 17 Beitragsmonaten erzielt; bei weniger als 12 ununterbrochenen Beitragsmonaten unmittelbar vor Aufgabe der Geschäftstätigkeit werden keine Leistungen ausgerichtet.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Die Versicherung wird über die Beiträge der Selbstständigerwerbenden finanziert, die sich nach dem steuerbaren Einkommen richten. Selbstständigerwerbende bezahlen einkommensabhängige Beiträge («Pay-Related Social Insurance», PRSI) in Höhe von 4 Prozent⁵¹ auf ihr Bruttoeinkommen (keine Obergrenze, jährlicher Mindestbeitrag: 500 Euro). Aufgrund der Beitragszahlung haben sie Zugang zu verschiedenen Leistungen der sozialen Sicherheit, die einen Einkommensverlust abdecken (Krankheit, Mutterschaft, Vaterschaft, Adoption, Invalidität, Alter, Tod und Arbeitslosigkeit). Bei unzureichenden finanziellen Mitteln, übernimmt der Staat das Defizit. Die (plafonierten) Leistungen werden anhand des erzielten Einkommens und der persönlichen Situation der Arbeitssuchenden (unterhaltsberechtigter Kinder oder Erwachsene) berechnet und je nach Beitragszeit während sechs bis neun Monaten ausbezahlt.⁵² Für die Leistungen gilt sowohl eine Obergrenze als auch eine Mindesthöhe (Entschädigungen, ohne Zuschlag, zwischen 104 und 232 Euro pro Woche, Stand 2024; bei einem Einkommen von über 300 Euro pro Woche besteht Anspruch auf die Maximalentschädigung). Selbstständigerwerbende erhalten die gleichen Leistungen wie Arbeitnehmende.

Da diese Leistung erst seit 2019 besteht, liegen dazu noch keine Analysen vor. Insbesondere die Gewerkschaften vertreten jedoch die Ansicht, dass Selbstständigerwerbende bevorzugt behandelt werden und deren Leistungen weitgehend von den Arbeitnehmenden finanziert werden.

4.2.3 Obligatorische Versicherung für bestimmte Selbstständigerwerbende

Italien

In Italien sind «traditionelle» Selbstständigerwerbende nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert. Seit Juli 2017 ist eine spezifische Kategorie von Selbstständigerwerbenden («collaboratori coordinati e continuativi» [co.co.co]), auch «lavoratori parasubordinati» genannt) obligatorisch gegen Arbeitslosigkeit versichert, sofern diese «neuen» Selbstständigen ein Jahreseinkommen von über 5000 Euro erzielen. Damit hat Italien eine «selektive» Ausweitung des Versicherungsschutzes eingeführt. Betroffene Selbstständigerwerbende haben Anspruch auf eine monatliche Arbeitslosenentschädigung («indennità di disoccupazione mensile»). Voraussetzung sind eine Mindestbeitragsdauer von einem Monat im Jahr vor der Aufgabe der Geschäftstätigkeit und die sofortige Verfügbarkeit für eine andere Arbeit. Für die Deckung dieses Risikos leisten die co.co.co Beiträge in der Höhe von 1,61 Prozent (verglichen mit 0,51 % bei Einführung der Entschädigung). Grundlage für die Beitragshöhe bildet das rentenbegründende Jahreseinkommen (Minimum: 17 504 Euro; Maximum: 113 520 Euro; Stand 2023). Die Arbeitslosenentschädigung wird ab dem 8. Tag nach Eintritt der Arbeitslosigkeit monatlich für eine Anzahl von Monaten ausgerichtet, die der Anzahl der Monate entspricht, für die Beiträge in dem Zeitraum ab dem 1. Januar des Jahres vor Eintritt der Arbeitslosigkeit gutgeschrieben wurden, höchstens aber 12 Monaten. Die Entschädigung entspricht 75 Prozent des zuletzt erzielten Monatseinkommens, maximal aber 1471 Euro pro Monat. Ab dem 6. Monat wird die Arbeitslosenentschädigung um 3 Prozent pro Monat gekürzt.

Seit dem 1. Januar 2024 ist die von 2021 bis 2023 im Pilotprojekt geführte Entschädigung zur Deckung von Einkommensrückgängen neuer Selbstständigerwerbender («indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa», ISCRO) definitiv in Kraft. Anspruch auf ISCRO haben Personen, die seit mindestens 3 Jahren als Selbstständigerwerbende gemeldet sind, die im Jahr vor der Antragstellung weniger als 12 000 verdient haben und die nachweisen können, dass ihr Einkommen in diesem Jahr unter 70 Prozent des Einkommens der beiden

⁵¹ Zum Vergleich: Die meisten Arbeitgeber bezahlen Beiträge in der Höhe von 8,8 % (11,05 % auf Einkommen von über 441 Euro pro Woche) und die Arbeitnehmenden von 4 % auf Einkommen von über 352 Euro pro Woche. Selbstständigerwerbende erhalten somit ähnliche Leistungen, zahlen aber weniger Beiträge ein.

⁵² Mindestens drei Beitragsjahre als Selbstständigerwerbende, davon mindestens ein Jahr unmittelbar vor Aufgabe der Geschäftstätigkeit, oder zwei Jahre als Arbeitnehmende plus ein Jahr als Selbstständigerwerbende unmittelbar vor Aufgabe der Geschäftstätigkeit.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Vorjahre lag. ISCRO wird ab dem ersten Tag der Antragstellung während 6 Monaten ausbezahlt. Die Entschädigungshöhe beträgt 25 Prozent des Durchschnittseinkommens der beiden Jahre vor der Antragstellung, wobei die Mindesthöhe bei 250 Euro pro Monat und die Maximalhöhe bei 800 Euro pro Monat liegt. Zur Finanzierung von ISCRO werden die Beiträge der neuen Selbstständigerwerbende um 0,35 Prozentpunkte angehoben. Für ISCRO gibt es ein jährliches Maximalbudget im Rahmen des Haushaltsgesetzes. 2024 belief sich dieses auf 16 Millionen Euro. Das Budget kann nicht überschritten werden. Sobald es aufgebraucht ist, werden somit keine ISCRO-Anmeldungen mehr angenommen.

4.2.4 Grundsicherung, teilweise ergänzt durch eine freiwillige Versicherung

Frankreich

Seit November 2019 haben Selbstständigerwerbende, die ihre Geschäftstätigkeit definitiv aufgeben müssen, Anspruch auf eine spezifische Zulage für Selbstständigerwerbende («allocation des travailleurs indépendants», ATI). Die ATI wird ausschliesslich aus Steuermitteln finanziert. Grund für die Aufgabe der selbstständigen Tätigkeit muss ein Liquidations- oder ein Insolvenzverfahren oder wirtschaftliche Unrentabilität sein. Die Person muss während mindestens zwei Jahren ununterbrochen und beim gleichen Betrieb selbstständigerwerbend gewesen sein. Ferner müssen die persönlichen Ressourcen unter einem bestimmten Betrag liegen.⁵³ Schliesslich wird vorausgesetzt, dass mit der selbstständigen Erwerbstätigkeit im Durchschnitt der letzten beiden Jahre ein Einkommen von mindestens 10 000 Euro pro Jahr erzielt wurde. Die ATI entspricht einem Pauschalbetrag von meist 800 Euro pro Monat, der während höchstens 6 Monaten ausbezahlt wird.

Daneben haben Selbstständigerwerbende die Möglichkeit, bei einem privaten Träger eine Erwerbsausfallversicherung abzuschliessen. Bestimmte Versicherungsverträge können gemäss Madelin-Gesetz steuerbefreit sein. In diesem Fall können die Beiträge teilweise vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Die Entschädigungen bei Arbeitsplatzverlust sind allerdings steuerpflichtig und es müssen Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden. Die Beitragshöhe hängt vom Versicherer und von der gewählten Deckung ab, für die Zugangsvoraussetzungen ist der unterzeichnete Vertrag massgebend. Die Leistungen werden in der Regel zwischen 12 und 24 Monaten gewährt. Die Ersatzquote richtet sich nach der gewählten Option bei Vertragsabschluss. Einem Bericht von 2021⁵⁴ zufolge sind freiwillige Privatversicherungen gegen das Risiko des Stellenverlusts für die Gesamtzahl der Selbstständigerwerbenden wenig repräsentativ, da sie lediglich 26 500 Personen mit einem Prämienvolumen von 25 Millionen Euro abdecken, was weniger als 1 Prozent der Selbstständigen entspricht. Die geringe Inanspruchnahme scheint darauf zurückzuführen sein, dass die Selbstständigerwerbenden die Nutzen-Risiko-Bilanz als unzureichend einstufen.

Belgien

In Belgien sind Selbstständigerwerbende, die zuvor als Arbeitnehmende bei der Arbeitslosenversicherung angemeldet waren, unter bestimmten Voraussetzungen anspruchsberechtigt. Andererseits besteht für Selbstständigerwerbende ein sogenannter Überbrückungsanspruch. Dabei handelt es sich um eine Pauschalleistung,⁵⁵ deren Höhe je nach familiären Pflichten variiert und die bestimmte Selbstständigerwerbende während 12 Monaten in Anspruch nehmen können. Ferner bleiben bei Arbeitslosen bestimmte soziale Rechte (Rückerstattung von

⁵³ Konkret müssen die persönlichen Ressourcen unter dem aktiven Solidaritätseinkommen («revenu de solidarité active», RSA) liegen, das der Staat an mittellose Personen in Frankreich ausrichtet, um ihnen ein Grundeinkommen zu sichern, wobei der Betrag nach Haushaltszusammensetzung variiert. Für eine alleinstehende Person ohne Kinder liegt das RSA aktuell bei 635.70 Euro pro Monat (Stand: 1.4.2024).

⁵⁴ Assemblée nationale de la France, Bericht Nr. 4051 (in französischer Sprache), abrufbar unter https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-soc/115b4051_rapport-information.

⁵⁵ Ohne familiäre Pflichten: 1575 Euro pro Monat.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Gesundheitskosten und Entschädigung bei Arbeitsunfähigkeit) vorübergehend (während max. vier Quartalen) gewährt, wobei sie von der Beitragspflicht befreit sind.⁵⁶ Die Wahrung des Anspruchs gilt sowohl für Selbstständige, die aus unverschuldeten Gründen gezwungen sind, ihre Geschäftstätigkeit vorübergehend oder endgültig aufzugeben⁵⁷, als auch für solche, die ihre Geschäftstätigkeit aufgrund von wirtschaftlichen Schwierigkeiten offiziell einstellen. Der Überbrückungsanspruch wurde 2023 revidiert.⁵⁸ Zu den Neuerungen gehört insbesondere, dass der «Überbrückungsanspruch» nun unter gewissen Voraussetzungen mit einer Erwerbstätigkeit und/oder einem anderen Ersatzeinkommen kombiniert werden kann.

Finnland

In Finnland bezahlen Selbstständigerwerbende keine Beiträge an die staatliche Arbeitslosenversicherung, aber sie sind über eine Arbeitslosengrundversicherung abgesichert. Diese richtet lediglich Mindestleistungen zur Deckung des Lebensbedarfs aus (37.21 Euro pro Tag, Stand 2023). Selbstständige können sich jedoch freiwillig einer einkommensbasierten, beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung anschließen, die von verschiedenen spezifischen Arbeitslosenfonds verwaltet wird. Für Selbstständige gelten dabei besondere Regeln: So sind diese nur dann abgedeckt, wenn sie in den 48 Monaten vor der Arbeitslosigkeit während mindestens 15 Monaten selbstständig waren (demgegenüber gilt für Arbeitnehmende eine Mindestanstellungsdauer von 26 Wochen). Zudem müssen sie ein rentenpflichtiges Jahreseinkommen von mindestens 14 803 Euro pro Jahr (Stand 2024) erzielt haben. Die freiwillige einkommensbasierte Arbeitslosenversicherung stützt ihre Berechnungen nämlich auf das im Rentensystem versicherte Einkommen.

Offenbar nehmen nur wenige Selbstständigerwerbende die einkommensbasierte freiwillige Arbeitslosenversicherung in Anspruch und sie sind allgemein unterversichert, auch was die Altersvorsorge anbelangt. Um dieses Problem zu beheben, trat 2023 im Bereich der Altersvorsorge für Selbstständigerwerbende eine Gesetzesreform in Kraft. Dabei wurde präzisiert, welche Elemente bei der Bestimmung des versicherten Einkommens von Selbstständigen zu berücksichtigen sind. Das versicherte Einkommen («confirmed YEL-income») muss demnach nicht dem steuerbaren Einkommen von Selbstständigerwerbenden entsprechen, sondern dem Wert der geleisteten Arbeit, d. h. dem Lohn, der einer Drittperson für die gleiche Arbeit gezahlt werden müsste. Die Reform des Rentengesetzes dürfte sich auch auf die Arbeitslosenversicherung auswirken, da das versicherte Einkommen nun in beiden Zweigen identisch ist. Nach Expertenmeinung erreichen durch diese Reform, die das versicherte Einkommen der Selbstständigerwerbenden aufwertet, mehr Selbstständigerwerbende die Eintrittsschwelle zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung, was die Unterversicherung reduzieren dürfte. Aktuell ist es noch zu früh, um die Wirksamkeit der Reform beurteilen zu können.

⁵⁶ Wurde das «Basispaket» (12 Monate finanzielle Unterstützung und vier Quartale Wahrung bestimmter sozialer Rechte) ausgeschöpft, haben Selbstständigerwerbende bei Eintritt eines späteren Ereignisses Anspruch auf weitere finanzielle Leistungen/zusätzliche Quartale zur Weiterführung bestimmter sozialer Rechte. Die zusätzlichen Monate/Quartale richten sich nach der Anzahl der Quartale, in denen die selbstständige Person zwischen den beiden Ereignissen Beiträge zum Aufbau von Rentenansprüchen geleistet hat (pro Ereignis können jedoch nicht mehr als zwölf Monate und vier Quartale in Anspruch genommen werden).

⁵⁷ Im Gesetz sind sechs Gründe für einen erzwungenen Tätigkeitsunterbruch festgehalten: Naturkatastrophen, Brand, Zerstörung, Allergien, Entscheidungen anderer Wirtschaftsakteure oder Ereignisse mit wirtschaftlichen Auswirkungen, Konkurs.

⁵⁸ Insbesondere unter Berücksichtigung des Berichts des allgemeinen Verwaltungsausschusses für den Sozialstatus von Selbstständigerwerbenden vom März 2022, abrufbar unter https://www.in-asti.be/sites/rsvz/files/publication/comite_general_de_gestion_rapport_202201.pdf.

Schweden

Ähnlich wie in Finnland sind Selbstständigerwerbende in Schweden durch eine Grundversicherung («grundförsäkring») abgedeckt; sie haben aber die Möglichkeit, sich stattdessen der für ihren Berufszweig zuständigen (privaten) Arbeitslosenversicherung anzuschliessen, in der Anspruch auf einkommensbasierte Entschädigung («inkomstbortfallsförsäkring») besteht. Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben Selbstständigerwerbende, die ihre Tätigkeit unterbrochen oder aufgegeben haben; anders als Arbeitnehmende können Selbstständigerwerbende nicht teilweise, sondern nur vollständig arbeitslos sein. Das System wird über die öffentliche Hand, über Sozialbeiträge und über Versicherungsprämien finanziert. Für Selbstständigerwerbende belaufen sich die Beiträge an die Grundversicherung auf 0,10 Prozent des steuerbaren Einkommens (Stand 2023). Bei Arbeitnehmenden betragen die Beiträge 2,64 Prozent, die aber vom Arbeitgeber übernommen werden. Die privaten Arbeitslosenkassen, die eine freiwillige Versicherung anbieten, finanzieren sich über Mitgliedsgebühren. Jede Kasse legt ihre Gebühren selber fest, diese bedürfen jedoch der Zustimmung der schwedischen Aufsichtsbehörde für die Arbeitslosenversicherung. Zur Deckung der Kosten der ausbezahlten Leistungen erhalten zudem alle Kassen staatliche Subventionen. Die Leistungen der Grundversicherung belaufen sich auf maximal 44 Euro pro Tag (Stand 2023). Die Leistungen der freiwilligen Versicherung decken in den ersten 200 Tagen 80 Prozent und in den darauffolgenden 100 Tagen 70 Prozent des Einkommens. 2023 waren sie in den ersten 100 Tagen auf 103 Euro pro Tag und für die restlichen Tage auf 86 Euro pro Tag begrenzt. Für den Leistungsanspruch müssen Selbstständigerwerbende während einer Rahmenfrist eine bestimmte Anzahl Stunden gearbeitet haben. Anspruch auf die einkommensbasierte Entschädigung haben überdies nur Personen, die seit mindestens 12 Monaten einer Arbeitslosenkasse angeschlossen sind. Die schwedische Regierung bereitet aktuell eine Reform der Arbeitslosengrundversicherung vor. Die Arbeitslosenversicherung soll effizienter werden und besser zur beruflichen Neuorientierung bei Arbeitslosigkeit beitragen. Des Weiteren sind Verbesserungsmassnahmen bei der Betrugs- und Fehlerbekämpfung und ein Ausbau des Grundsatzes «Arbeit hat Vorrang» geplant.⁵⁹

4.2.5 Freiwillige Versicherung

Deutschland

In Deutschland können sich Selbstständigerwerbende unter gewissen Voraussetzungen der Arbeitslosenversicherung anschliessen (opt-in, «Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag»). Dazu müssen sie beispielsweise mindestens 15 Stunden pro Woche arbeiten und sich innerhalb von 3 Monaten ab Aufnahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit anmelden. Zudem muss der Selbstständigkeit eine versicherungspflichtige Anstellung vorausgegangen sein. Die Versicherten müssen dabei innerhalb der letzten 30 Monate vor Aufnahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit mindestens 12 Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden oder unmittelbar davor Arbeitslosengeld bezogen haben. Es handelt sich also um eine freiwillige Fortführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung. Die freiwillige Arbeitslosenversicherung kann frühestens nach fünf Jahren gekündigt werden.⁶⁰

Selbstständige können ihre Geschäftstätigkeit jederzeit unterbrechen und Arbeitslosengeld beziehen, bis die erworbene Anspruchsdauer ausgeschöpft ist.⁶¹ Ferner ist zu beachten, dass bei Selbstständigerwerbenden, die innerhalb von 12 Monaten zweimal Leistungen der

⁵⁹ Vgl. Government Offices of Sweden, Labour market and integration reforms – Budget Bill for 2024, abrufbar unter <https://www.government.se/articles/2023/10/labour-market-and-integration-reforms--budget-bill-for-2024/>.

⁶⁰ Die Versicherung endet ausserdem, wenn die versicherte Person mit ihren Beitragszahlungen mehr als drei Monate im Rückstand ist.

⁶¹ Oberfichtner (2019).

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

freiwilligen Versicherung für Selbstständige in Anspruch genommen haben, ein Versicherungsverhältnis ausgeschlossen ist. Diese Bestimmung soll Missbrauch vorbeugen.

Das System ist beitragsfinanziert, wobei die Beiträge pauschal festgesetzt werden d.h. unabhängig vom Einkommen. Der Beitrag beträgt für das Jahr 2024 für selbstständig Erwerbstätige pro Monat rund 90 Euro (mit einem geringfügigen Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland), während einer zweijährigen Startphase, bis zum Ablauf des Kalenderjahrs nach dem Jahr der Aufnahme der Selbstständigkeit ist er halb so hoch.

Das mögliche Arbeitslosengeld ist von den geleisteten Beiträgen entkoppelt und orientiert sich stattdessen am erzielbaren Lohn in abhängiger Beschäftigung. Dieser wird entweder anhand des früheren Arbeitseinkommens festgelegt oder auf der Basis von Richtwerten nach der beruflichen Qualifikation.⁶²

Die Leistungsdauer hängt von den Beitragsmonaten und teilweise auch vom Alter der versicherten Person ab und beträgt zwischen 6 Monaten (bei 12 Beitragsmonaten) und 24 Monaten (bei 48 Beitragsmonaten und 58 Jahren).

Zudem haben alle Arbeitssuchenden ohne ausreichendes Einkommen oder andere Ressourcen, d. h. auch Selbstständigerwerbende, Anspruch auf die Grundsicherung für Arbeitssuchende, die einen minimalen und angemessenen Lebensstandard (Bürgergeld) garantiert. Beim Bürgergeld handelt es sich um aus Steuergeldern finanzierte bedarfsabhängige Sozialleistungen.⁶³

Nur wenige Selbstständige nutzen die Option, sich freiwillig gegen Erwerbsausfall zu versichern. So erfüllen etwa die Hälfte der neuen Selbstständigen die Voraussetzungen, um die Versicherung abschliessen zu können.⁶⁴ Davon verzichteten mehr als 90 % auf den Abschluss der Versicherung. Die Bundesregierung beziffert den Anteil der freiwillig in der Arbeitslosenversicherung versicherten Selbstständigen an allen Selbstständigen im Jahr 2021 auf rund 2 %.⁶⁵

Mehrere Studien befassten sich damit, weshalb nur wenige Selbstständigerwerbende eine freiwillige Versicherung abschliessen. Gemäss einer Umfrage, die 2020 bei nicht versicherten Selbstständigerwerbenden durchgeführt wurde,⁶⁶ kennt der überwiegende Teil der Selbstständigen die freiwillige ALV. Ein Viertel der Befragten hatte jedoch die dreimonatige Anmeldefrist verpasst oder erachtete die Anmeldefrist als zu kurz. Rund 40 Prozent gaben an, bei Aufnahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit nicht über genügend Mittel für die Versicherungsbeiträge verfügt zu haben. Schliesslich waren 35 Prozent der Selbstständigerwerbenden der Meinung, die Versicherung würde sich für sie nicht lohnen. Zahlreiche Befragte zogen ein Scheitern nicht in Betracht bzw. waren überzeugt, dass sie im Falle eines Scheiterns rasch wieder eine Stelle finden würden. Die deutsche Regierung stellt derzeit Überlegungen zur sozialen Absicherung von Selbstständigerwerbenden an.

⁶² Wenn die versicherte Person in den letzten beiden Jahren mindestens 150 Tage ein aus einer Beschäftigung erzieltetes versicherungspflichtiges Arbeitsentgelt erzielt hat, dient dieses als Bemessungsgrundlage. Andernfalls wird ein sich an der Qualifikation der versicherten Person orientierendes fiktives Arbeitsentgelt zugrunde gelegt.

⁶³ Bei der Vermögensberechnung von Selbstständigerwerbenden wird berücksichtigt, dass das Vermögen auch als Altersvorsorge dienen soll; deshalb werden bei der Berechnung des Bürgergeldes grundsätzlich bis zu 8000 Euro pro Selbstständigkeitsjahr vom Vermögen abgezogen.

⁶⁴ Granzow und andere, 2022. Demgegenüber erfüllen etwa 40 % die Voraussetzungen nicht und bei weiteren 10 % ist keine klare Aussage möglich.

⁶⁵ Bundesregierung Deutschland (2022).

⁶⁶ Vgl. zum Beispiel, Jahn und Oberfichtner, 2020.

Österreich

Österreich verfügt über keine separate Arbeitslosenversicherung für Selbstständigerwerbende. Diese können sich aber freiwillig der bestehenden Arbeitslosenversicherung anschließen.⁶⁷ Diese Möglichkeit besteht seit 2009. Grundsätzlich gelten für Selbstständigerwerbende die gleichen Regeln wie für Arbeitnehmende (Leistungsdauer, Anspruchsvoraussetzungen usw.).

Selbstständigerwerbende, die sich einer Versicherung anschließen (opt-in), verpflichten sich für mindestens 8 Jahre.⁶⁸ Der Anschluss an die Arbeitslosenversicherung muss innert 6 Monaten ab Aufnahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit erfolgen. Anders als Arbeitnehmende müssen Selbstständigerwerbende beim Anschluss an die Arbeitslosenversicherung eine von drei Einkommensstufen wählen. Die Einkommensstufe bestimmt die Höhe der Pauschalbeträge, die zwischen 50 Euro und 300 Euro liegen, und aus ihr ergibt sich auch die Höhe der Leistungen. Die Beiträge bzw. die Leistungen hängen somit nicht vom tatsächlichen Einkommen ab, sondern richten sich nach der gewählten Einkommensstufe. Auf diesem fiktiven Einkommen wird ein Prozentsatz des maximal versicherten Einkommens entrichtet. Bei den oberen beiden Einkommensstufen beträgt der Prozentsatz 6 %, bei der untersten Stufe 3 %.⁶⁹ Die meisten Versicherten entscheiden sich für die unterste Stufe des versicherbaren Einkommens, die einem Viertel des maximal versicherten Lohns entspricht. Die Leistungsdauer variiert je nach Versicherungsdauer und Alter zwischen 20 und 52 Wochen. Ausgesteuerte Arbeitslose, die sich in einer kritischen finanziellen Situation befinden, haben Anspruch auf spezifische Unterstützungsleistungen (Notstandshilfe).

Die Versicherung war bislang nicht sehr erfolgreich (von den insgesamt 400 000 Selbstständigerwerbenden haben sich lediglich rund 1200 Personen versichern lassen, das entspricht 0,3 %). Das geringe Interesse ist darauf zurückzuführen, dass viele Selbstständigerwerbende sich der Arbeitslosenversicherung nicht anschließen müssen, weil sie bereits von Gesetzes wegen ausreichend gegen das Risiko von Arbeitslosigkeit geschützt sind.

Ansprüche aus einer früheren Arbeitslosenversicherung bleiben für Selbstständigerwerbende ohne Abschluss einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung unbefristet oder befristet bestehen:

- unbefristet dann, wenn die Person vor Beginn der selbstständigen Tätigkeit mindestens fünf Jahre arbeitslosenversichert war,
- befristet dann, wenn die Person vor Beginn der selbstständigen Tätigkeit weniger als fünf Jahre arbeitslosenversichert war.⁷⁰

Dänemark

In Dänemark können sich Selbstständigerwerbende freiwillig der allgemeinen Arbeitslosenversicherung anschließen (opt-in). Die Versicherung ist beitrags- (fixer Betrag, der von der Arbeitslosenkasse festgelegt wird) und steuerfinanziert. Das System ist für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende gleich, mit dem Unterschied, dass Selbstständigerwerbende nur dann einen Leistungsanspruch haben, wenn sie ihre selbstständige Tätigkeit vollständig aufgegeben haben.

⁶⁷ OECD (2018).

⁶⁸ Die nächste Möglichkeit, aus der Versicherung auszutreten, besteht wiederum acht Jahre später.

⁶⁹ Zum Vergleich: Arbeitnehmende zahlen Beiträge in der Höhe von 3 % ihres effektiven Einkommens, hinzu kommen die Arbeitgeberbeiträge von ebenfalls 3 %.

⁷⁰ Vgl. SVS, Arbeitslosenversicherung für Gewerbetreibende und neue Selbstständige, abrufbar unter <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816653&portal=svsportal>.

4.3 Fazit

Der soziale Schutz von Selbstständigerwerbenden ist nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Ländern ein Thema. In der EU hält eine Empfehlung die Mitgliedstaaten dazu an, das Risiko Arbeitslosigkeit zumindest auf freiwilliger Basis abzudecken. Allerdings scheint es für viele Staaten schwierig zu sein, diese Empfehlung umzusetzen, insbesondere im Bereich der Arbeitslosenversicherung. Deshalb will die EU-Kommission für dieses Thema sensibilisieren. Als Fazit kann festgehalten werden, dass derzeit kein EU-Land über eine Regelung verfügt, die als Modell dienen und unverändert in der Schweiz übernommen werden könnte.

5 Mögliche Massnahmen

Wie in Ziffer 3.1 ausgeführt, sind ALV für Selbstständigerwerbende mit bedeutenden versicherungsökonomischen Risiken verbunden. Eine wie auch immer geartete Regelung müsste deshalb restriktive Massnahmen zur Einschränkung des Missbrauchspotenzials beinhalten. Dies verdeutlichen die Erfahrungen von Ländern, die eine solche Versicherung eingeführt haben (siehe Kapitel 4).

Die grosse Herausforderung würde darin bestehen, das System so auszubalancieren, dass die Einrichtung trotz einschränkender Massnahmen zur Minimierung der Fehlanreize und des Missbrauchspotenzials aus Sicht der Selbstständigen ein hinreichend attraktives Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist. Im Folgenden (Ziff. 5.1) werden zunächst einige Ansatzpunkte zum Umgang mit dieser Problematik skizziert. Anschliessend werden drei Modelle für die Schweiz geprüft (Ziff. 5.2, 5.3, und 5.4). Da die Entstehung privater Versicherungsangebote unrealistisch ist, käme nur eine öffentlich-rechtliche (d.h. staatliche) Lösung in Frage. Während die ersten beiden Varianten auf die Erweiterung des Versicherungsschutzes von Selbstständigerwerbenden in bestehenden Versicherungen (ALV und EO) eingehen, basiert das dritte Modell auf einem gänzlich neuen Ansatz, dem Aufbau einer obligatorischen Reserve.

5.1 Ausgewählte Ansatzpunkte zur Reduktion von Fehlanreizen und Kontrollproblemen

Pflicht zur Aufgabe der selbstständigen Erwerbstätigkeit

Eine der zentralen Schwierigkeiten einer ALV für Selbstständigerwerbende besteht darin, sicherzustellen, dass die versicherte Person zumutbare Anstrengungen zur Vermeidung resp. Beendigung der Erwerbslosigkeit unternimmt. In vielen Ländern⁷¹ verknüpfen ALV deshalb den Leistungsanspruch mit der vollständigen Aufgabe der selbstständigen Tätigkeit; die Schweiz ist hier keine Ausnahme (vgl. Ziff. 3.3). Die Voraussetzung der Aufgabe der selbstständigen Tätigkeit vor dem Leistungsbezug vermag nicht auszuschliessen, dass Personen, welche die selbstständige Tätigkeit freiwillig aufgeben, von Leistungen profitieren.

Begrenzung des Versicherungsschutzes

Es kann versucht werden, dem bei Selbstständigen im Vergleich mit Angestellten erhöhten moralischen Risiko entgegenzuwirken, indem der Versicherungsschutz tiefer angesetzt wird. Die Einschränkung des Versicherungsschutzes bezweckt, dass die Versicherten kein Interesse am Eintritt des Versicherungsfalles oder einer Beibehaltung dieses Zustands haben. Hierzu kommen verschiedene Ansatzpunkte in Frage, z.B. restriktivere Voraussetzungen für den Leistungsbezug (z.B. Beitragszeiten), geringere Leistungen (z.B. tiefere Taggelder relativ zum versicherten Lohn als bei Angestellten) und/oder auch eine kürzere Dauer der Unterstützung (Anzahl Taggelder).

Einkommensunabhängige Versicherungsleistungen

Die Einkommen von Selbstständigen sind häufig volatil und zudem verstreicht potenziell

⁷¹ Insb. Irland, Belgien, Finnland, Schweden und Frankreich.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

viel Zeit, bis das Einkommen eines bestimmten Jahres definitiv bestimmt ist. Diese Besonderheiten der selbstständigen Erwerbstätigkeit sind für eine Versicherung mit verschiedenen Umsetzungs- und Anreizproblemen verbunden. Der Aufwand im Vollzug sowie die finanziellen Risiken für die Versicherung sind mit grosser Wahrscheinlichkeit deutlich grösser als bei der Versicherung von unselbstständig Erwerbstätigen. Ein Ansatz zur Minderung dieser Problematik ist eine vom tatsächlich erzielten Einkommen unabhängige Versicherung auf der Grundlage von Pauschalen. Die Beiträge werden in diesem Fall auf die versicherten Pauschalbeträge abgestimmt.⁷²

Regelung von Ein- und Austritten

Bei einer auf Freiwilligkeit basierenden Lösung besteht das Risiko von strategischen, von der erwarteten Entwicklung des Geschäftsgangs abhängigen An- und Abmeldungen bei der Versicherung. Durch die Festlegung von Voraussetzungen und Fristen für den Beitritt und den Austritt aus der Versicherung kann versucht werden, diesem Verhalten entgegenzuwirken. In Deutschland und Österreich muss die Anmeldung bei der freiwilligen ALV innert weniger Monate nach Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit erfolgen und ist anschliessend für fünf respektive acht Jahre verbindlich (vgl. Ziff. 4.2.5). In beiden Ländern ist der Anteil der Selbstständigen, die sich für die Anmeldung bei der freiwilligen ALV entscheiden, sehr tief.

5.2 Integration in die Arbeitslosenversicherung (ALV)

In Anlehnung an die Regelungen anderer Länder könnte die Schaffung einer freiwilligen Versicherung für Selbstständigerwerbende im Rahmen der bestehenden ALV in Betracht gezogen werden.

5.2.1 Vorteile

Eine Integration in die ALV scheint intuitiv naheliegend, da die ALV bereits über bestehende Strukturen, sowohl für die Ausbezahlung von Taggeldern als auch für weitere (Versicherungs-)Leistungen wie beispielsweise Massnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, Beratung und die öffentliche Arbeitsvermittlung, verfügt.

5.2.2 Nachteile

Auf Grundlage der bestehenden Verfassung kommt in der Schweiz nur eine freiwillige ALV für Selbstständige in Frage (Art. 114 Abs. 2 Bst. c BV). Das Risiko der Arbeitslosigkeit von Selbstständigerwerbenden ist aber faktisch sowohl für private als auch für staatliche Versicherer auf einer Basis von Freiwilligkeit kaum versicherbar (siehe Ziff. 3.1). Die Erfahrungen anderer Länder mit freiwilligen ALV für Selbstständige verdeutlichen diese Problematik. Dem Problem der Risikoselektion könnte mit einem Versicherungsobligatorium begegnet werden. Dafür wäre eine Verfassungsänderung erforderlich. Die bereits dargelegten Fehlanreize und Kontrollprobleme würden aber dennoch bestehen bleiben und eine äusserst restriktive Ausgestaltung bedingen. Dies gilt insbesondere für das Risiko des Moral Hazard. Die Selbstständigerwerbenden müssten folglich durch hohe Beiträge deutlich über Gebühr belastet werden und diese Beiträge müssten unter Umständen angesichts der unbekannten Entwicklung rasch angepasst werden. Dies wäre in einer obligatorischen Versicherung kaum zu rechtfertigen.

Weiter käme eine Erweiterung der ALV auf Selbstständigerwerbende einem Paradigmenwechsel gleich. Aufgrund der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Auftragslosigkeit und Arbeitslosigkeit würde die ALV nicht nur das Risiko der Arbeitslosigkeit, sondern auch Geschäftsrisiken mittragen.

Der primäre Zweck der Arbeitslosenentschädigung besteht darin, arbeitslosen Personen einen angemessenen Erwerbsersatz während der Stellensuche zu sichern. Die Deckung

⁷² Vgl. Österreich.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

bzw. Überbrückung von Phasen ohne laufende Aufträge und entsprechenden Umsatz- oder Betriebseinbussen während einer Selbstständigkeit weicht stark vom Zweck der ALV ab und steht im Widerspruch mit den ihr zugrundeliegenden Prinzipien, wie dem Versicherungs- und dem Solidaritätsprinzip. Letzteres gilt für Arbeitnehmende untereinander, aber nicht zwischen Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden, zumal sich deren Abhängigkeiten, Risiken und Anreizmechanismen als Wirtschaftsakteure stark voneinander unterscheiden. Eine Überanspruchnahme von Versicherungsleistungen durch Selbstständigerwerbende würde zu einer unerwünschten Quersubventionierung von Arbeitnehmenden hin zu Selbstständigerwerbenden führen. Um eine solche Querfinanzierung zu verhindern, müsste für die Selbstständigerwerbenden eine separate Rechnung geführt werden. Es kann auch nicht Aufgabe der ALV sein, das Risiko eines nicht kostendeckendes Geschäftsmodells zu minimieren oder gar zu entschädigen. Eine Person, die beim Gang in die Selbstständigkeit jedoch scheitert, kann unter bestimmten Voraussetzungen (siehe Ziff. 3.1.) dennoch einen Anspruch auf ALE geltend machen. Dabei untersteht jede bei der ALV versicherte Person der Schadensminderungspflicht, wonach alles Zumutbare zur Vermeidung und zur Verkürzung der Arbeitslosigkeit zu unternehmen ist.

Die ALV bietet somit bereits heute gezielte Leistungen zur sozialen Absicherung von Selbstständigerwerbenden. Die dargelegten Gründe, die gegen einen weiteren Ausbau der bestehenden ALV für Selbstständigerwerbende sprechen, sind zahlreich. Die Tatsache, dass Selbstständigerwerbende nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert sind, reicht dem Bundesrat als Grundlage für deren Integration in die ALV nicht aus.

5.3 Integration in die Erwerbsersatzordnung (EO)

Die Schweiz kennt mit der EO eine Versicherung, die dafür konzipiert ist, den Erwerbsausfall abzudecken. Da die Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie in Anlehnung ans System der EO realisiert worden ist, stellt sich die Frage, ob auch eine Absicherung der Selbstständigerwerbenden für den Erwerbsausfall bei Arbeitslosigkeit in diesem Rahmen möglich wäre.

5.3.1 Vorteile

Eine Integration in die EO hätte den Vorteil, dass die Selbstständigerwerbenden bei der zuständigen Ausgleichskasse aufgrund der obligatorischen AHV bereits erfasst sind. Wie bei der CEE könnte für die Ausrichtung der Geldleistungen ein bereits bestehendes System genutzt werden.

5.3.2 Nachteile

Die EO wurde geschaffen, um Personen, die Militärdienst, Zivildienst oder Zivilschutz leisten, einen Teil des Verdienstaufschlags zu ersetzen (Art. 59 Abs. 4 und Art. 61 Abs. 4 BV). Die EO kompensiert inzwischen (gestützt auf Art. 116 Abs. 3 BV) auch einen Teil des Lohnausfalls, wenn die Erwerbstätigkeit wegen Geburt, Adoption oder der Betreuung eines gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes unterbrochen werden muss. Wie unter Ziffer 5.2 erwähnt, sieht die geltende Verfassung für Selbstständigerwerbende nur eine freiwillige ALV vor. Eine freiwillige ALV für Selbstständige müsste zwar nicht zwingend im Rahmen des AVIG realisiert werden. Ein freiwilliger Beitritt zur EO ist im heutigen System jedoch ausgeschlossen und eine Verfassungsbestimmung, welche als Grundlage für eine (obligatorische) Erwerbsausfallversicherung für Selbstständigerwerbende in der EO in Frage kommen könnte, besteht nicht. Die Integration in die EO einer Entschädigung für Selbstständigerwerbende bei Erwerbsausfall aufgrund von Arbeitslosigkeit würde folglich eine Verfassungsänderung bedingen.

Würde eine Entschädigung bei Erwerbsausfall wegen Arbeitslosigkeit für Selbstständigerwerbende in die EO integriert, müssten die entsprechenden Modalitäten festgelegt werden. Es müsste beispielsweise definiert werden, unter welchen Voraussetzungen ein Erwerbsausfall

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

aufgrund von Arbeitslosigkeit vorliegt. Auf die Erfahrungen mit der CEE kann diesbezüglich nicht abgestellt werden. Bei der CEE waren Selbstständigerwerbende nämlich anspruchsberechtigt, wenn sie aufgrund der vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus eine Umsatzeinbusse in bestimmter Höhe erlitten hatten. Dies lässt sich nur mit der besonderen Situation der Covid-19-Krise erklären. In einer Erwerbsausfallversicherung kann die Umsatzeinbusse aber kein relevantes Kriterium sei. Das Risiko der Arbeitslosigkeit für Selbstständigerwerbende müsste somit anders definiert werden. Dabei würden sich aber dieselben Probleme stellen wie bei einer Integration in die ALV (siehe Ziff. 5.2). Umsatzeinbussen und Erwerbsausfälle gehören zum unternehmerischen Risiko von Selbstständigerwerbenden. Mit einem Entschädigungsanspruch der EO würde ein auftragsbedingter Erwerbsausfall versichert, obwohl das Geschäftsrisiko eigentlich bei den Selbstständigerwerbenden liegt. Zudem kann der Geschäftsgang variieren und stark beeinflusst werden. Um Missbräuche und Fehlanreize zu verhindern, bräuchte es deshalb auch hier restriktive Massnahmen zur Einschränkung des Missbrauchspotenzials.

Das massgebende Einkommen von Selbstständigerwerbenden wird in der EO auf der Grundlage der jährlichen Steuerveranlagung berechnet. Dieses kann in hohem Mass individuell gesteuert werden. Es müssten verschiedene Kontrollmassnahmen definiert werden, damit ein Missbrauch für den Bezug von EO-Leistungen vermieden werden könnte. Eine solche Kontrolle ist aber kaum durchführbar. Die definitive Steuerveranlagung liegt frühestens im Lauf des Folgejahres vor. Im Fall von Gerichtsverfahren kann es bis zur definitiven Festlegung des steuerbaren Einkommens mitunter mehrere Jahre dauern. In der Zwischenzeit bezahlen die Selbstständigerwerbenden gestützt auf das voraussichtliche Einkommen Akontobeiträge an die AHV-Ausgleichskasse. Leistungen der EO werden auf derselben provisorischen Grundlage berechnet. Sobald die rechtskräftige Steuerveranlagung vorliegt, werden die definitiven Beiträge und Leistungen festgesetzt und nachträglich korrigiert. Dies kann sich über einen Zeitraum von mehreren Jahren erstrecken. Während sich die Leistungen der EO heute meist auf kurze Zeiträume beschränken, wären im Fall des Erwerbsausfalls wegen Arbeitslosigkeit auch längere Leistungsphasen mit entsprechend höheren Geldbeträgen wahrscheinlich. Die lange Unsicherheit über die definitiven Ansprüche würde die Planungssicherheit der Versicherten schmälern und das Risiko erhöhen, dass zu Unrecht erbrachte Leistungen nicht mehr zurückgefordert werden können.

Aufgrund des Problems des Moral Hazard (Ziff. 3.1.1) liessen sich die Kosten für Leistungen bei Erwerbsausfall aufgrund von Arbeitslosigkeit für Selbstständigerwerbende nicht mit ausreichender Sicherheit berechnen. Die EO wird ausschliesslich über Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber finanziert. Um eine Querfinanzierung durch die Arbeitnehmenden zu verhindern, müsste für die Selbstständigerwerbenden eine separate Rechnung geführt werden. Die Beitragssätze der Selbstständigerwerbenden müssten entsprechend der Ausgabenentwicklung rasch (und unabhängig von jenen der Arbeitnehmenden) erhöht werden können.

Die EO kennt in ihrer heutigen Form keine Instrumente, um Leistungsbeziehende wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Sie ist auch nicht darauf ausgelegt, systematisch die Einhaltung der Schadenminderungspflicht zu prüfen und bei ungenügender Mitwirkung die Leistungen einzustellen. Im Rahmen des CEE mussten deshalb stichprobenmässige Prüfungen vorgenommen werden, um Missbräuche zu verhindern. Dieses Mittel mag im Kontext der Covid-19-Pandemie ausreichend gewesen sein. In einer regulären Sozialversicherung wäre es hingegen nicht vertretbar. Folglich müssten die entsprechenden Kontrollmechanismen bei den AHV-Ausgleichskassen von Grund auf neu aufgebaut werden. Dies wäre mit hohen Kosten verbunden.

5.4 Aufbau einer obligatorischen Reserve

Einen anderen Ansatz verfolgt das von der Gewerkschaft Syndicom entwickelte Modell der «Auftragslosenversicherung für Selbstständige».⁷³ Es sieht vor, dass die Selbstständigen während des Leistungsbezugs weiterarbeiten können. Dieses Modell basiert auf dem Prinzip, dass die Selbstständigerwerbenden eine ausreichende Reserve aufbauen, um finanzielle Notlagen ohne staatliche Hilfe überbrücken zu können.

Die Reserve wird aufgebaut, indem die Selbstständigerwerbenden jeden Rechnungsbetrag um einen prozentualen Zuschlag erhöhen. Dieser Mechanismus ist mit der Mehrwertsteuer vergleichbar. Vorgeschlagen wird ein Zuschlag von 4 %. Zudem steuert die selbstständige Person selber einen Betrag in derselben Höhe bei. Kostet ein Auftrag also 100 Franken, bezahlt der Kunde oder die Kundin somit 104 Franken und die selbstständigerwerbende Person bezahlt zusätzlich 4 Franken.

Die beiden Anteile müssten auf zwei separate Konti einbezahlt werden. Die Beiträge der Selbstständigerwerbenden werden auf einem Sparkonto verbucht, die Beiträge der Kunden auf einem sogenannten Versicherungskonto. Versicherungskonto heisst Letzteres, weil aus diesem Konto – wenn auch in eingeschränktem Umfang – auch Leistungen an andere Versicherte finanziert werden sollen.⁷⁴ Auch die Verwaltungskosten und der Betrieb der Fachstelle (vgl. unten) werden aus diesem Konto alimentiert. Dagegen gehört das Geld auf dem Sparkonto ausschliesslich der betreffenden selbstständigerwerbenden Person. Die Beiträge der Selbstständigen werden auf das Sparkonto einbezahlt. Die Beiträge der Kunden zahlen die Selbstständigerwerbenden bis zu einer gewissen Schwelle vollumfänglich in das Versicherungskonto ein. Als Schwellenwert wird ein Betrag vorgeschlagen, der zur Deckung eines Erwerbsausfalls von sechs Monaten reicht. Ab dieser Schwelle fliesst nur noch die Hälfte der Kundenbeiträge dem Versicherungskonto zu. Die andere Hälfte fliesst – wie auch die Beiträge der Selbstständigen selber – dem Sparkonto der selbstständigerwerbenden Person zu. Um beim obgenannten Beispiel zu bleiben: Ab Erreichen der Schwelle werden 6 Franken auf das Sparkonto und 2 Franken auf das Versicherungskonto eingezahlt.

Im Leistungsfall wird das angesparte Kapital zuerst aus dem Sparkonto entnommen. Wenn dieses ausgeschöpft ist, wird das Versicherungskonto belastet. Der Bezug ist erst nach einer bestimmten Wartefrist möglich (vorgeschlagen werden drei Jahre). Diese Wartefrist wird benötigt, um ein genügend grosses Kapital ansparen zu können. Im vierten Jahr ist erstmals ein Leistungsbezug für die Dauer von drei Monaten möglich. Die Dauer des Bezugs hängt von der bereits angesparten Reserve ab. Es wird eine Bezugsdauer von maximal sechs Monaten vorgeschlagen.

Die Entschädigung basiert auf dem entgangenen Umsatz. Es sollen 80% des mittleren Umsatzes aller Beitragsjahre entschädigt werden. Mit dem Abstellen auf den Umsatz wird sichergestellt, dass auch laufende Kosten (z.B. für Versicherungen, Mieten) bezahlt werden können. Am Ende des jeweiligen Jahres folgt die Abrechnung. Unrechtmässig bezogene Leistungen müssen zurückbezahlt werden.

⁷³ Binswanger und andere (2022). Die Ausführungen beziehen sich weitgehend auf diese Studie. Ausserdem hat Syndicom das Modell gegenüber dem BSV im Rahmen eines Workshops vorgestellt.

⁷⁴ Sobald die Reserven im Versicherungskonto sechs Monate betragen, was ohne Bezug in zehn Jahren der Fall sein wird, werden nur noch zwei Prozentpunkte der Kundenbeiträge auf das Versicherungskonto eingezahlt: Die Leistungen an Versicherte in den Beitragsjahren fünf bis zehn werden etwas erhöht.

Berechnungsbeispiel

Eine selbstständige Person generiert in drei Jahren Umsätze von 60 000 Franken, 50 000 Franken und 40 000 Franken. Dies entspricht einem durchschnittlichen Jahresumsatz von 50 000 Franken. Der durchschnittliche monatliche Umsatz beträgt 4 166.66 Franken. Werden 80 % davon entschädigt, betragen die Leistungen monatlich 3 333.33 Franken. Ein Bezug während drei Monaten ergibt einen Betrag von 10 000 Franken. Da während den ersten drei Jahren auf dem Spar- und Versicherungskonto ein Betrag von je 6 000 Franken angespart worden ist, liegt der Kontostand des Sparkontos nach dem Bezug bei 0 Franken und auf dem Versicherungskonto verbleibt noch ein Betrag von 2 000 Franken.

Ein Bezug hindert die Selbstständigerwerbenden nicht daran, weiterzuarbeiten und die beiden Konti weiter zu öffnen. Auch eine Rückzahlung des bereits bezogenen Geldes zu einem späteren Zeitpunkt ist möglich. Führt ein Bezug aber zu einem vollständigen Verbrauch des Kapitals, müssen die Versicherten wiederum eine Wartefrist von drei Jahren durchlaufen, um erneut eine finanzielle Notlage überbrücken zu können. Falls Selbstständigerwerbende in den ersten drei Jahren ihre selbstständige Erwerbstätigkeit wieder aufgeben (z.B. Aufnahme einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit), können sie sämtliche Sparbeiträge aus dem Sparkonto wieder beziehen. Die Beiträge der Kunden hingegen verbleiben auf dem Versicherungskonto.

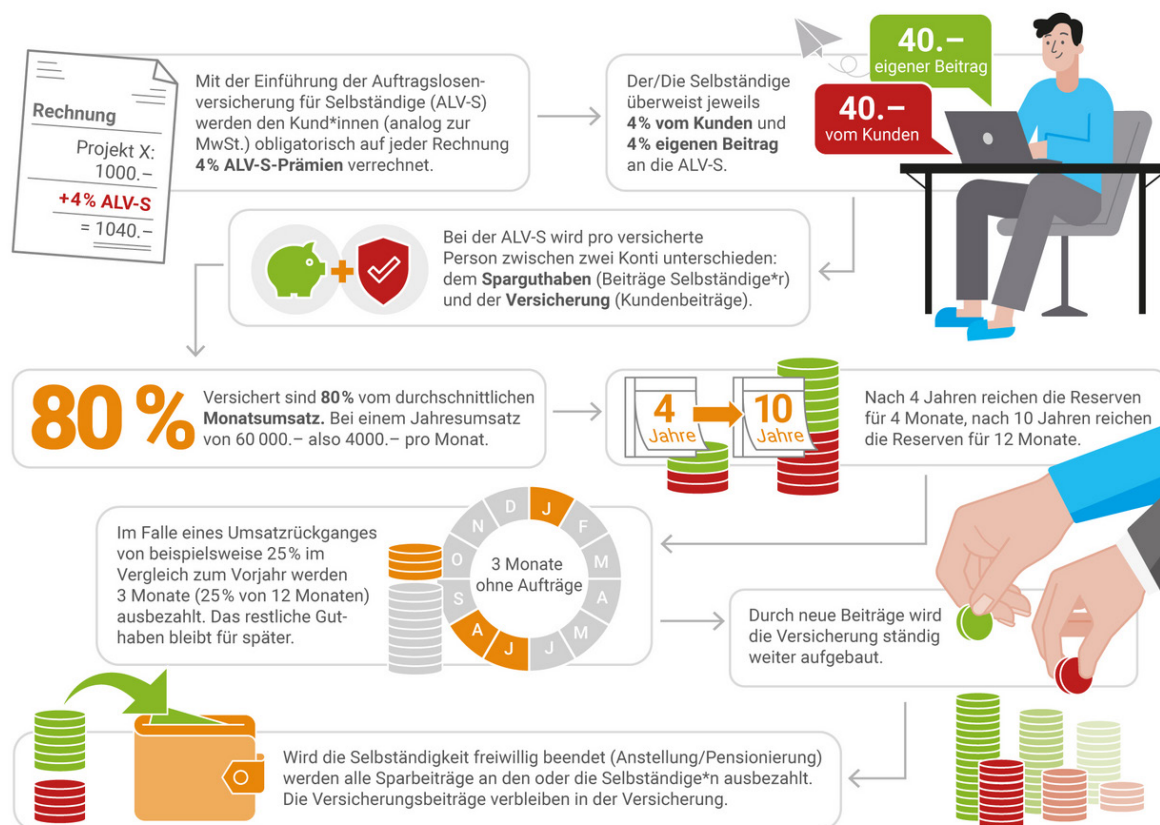
Die Versicherten sollen ab dem ersten Leistungsbezug von einer Fachstelle (analog den Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen) begleitet und beraten werden. Dabei sollen, je nach finanzieller Situation und Historie der ratsuchenden Person, fünf Phasen der Begleitung unterschieden werden:

- Liquiditätsüberbrückung,
- Coaching bei Akquise,
- Weiterbildung,
- Umpositionierung,
- Ausstieg aus der Selbstständigkeit und Wechsel in ein Angestelltenverhältnis.

Der Betrieb der Fachstellen soll aus den Versicherungskontos finanziert werden.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Übersicht «Auftragslosenversicherung für Selbstständige»



Quelle: Syndicom

5.4.1 Vorteile

Der Aufbau einer obligatorischen Reserve würde den Versicherten eine Überbrückung von finanziellen Engpässen ermöglichen, ohne dass sie ihre selbstständige Erwerbstätigkeit aufgeben müssen. Die Selbstständigen finanzieren ihre Leistungen weitestgehend selber vor. Die Fehlanreize werden dadurch massgeblich reduziert.

Dass ab einem bestimmten Schwellenwert die Hälfte der Kundenprämien den Selbstständigerwerbenden zugutekäme, dürfte den Anreiz zur Reservebildung (und ein Anreiz, die Leistungen nur wenn unbedingt nötig zu beziehen) erhöhen.

Die dreijährige Wartefrist stellt sicher, dass nur Selbstständigerwerbende mit einem funktionierenden Geschäftsmodell profitieren können.

Bei Erreichen des Rentenalters dient das auf dem Sparkonto angehäuften Kapital der Altersvorsorge.

5.4.2 Nachteile

Das Modell beruht im Kern auf der Einführung eines Zwangssparens für Selbstständigerwerbende. Die Sparbeiträge würden den finanziellen Handlungsspielraum der Versicherten verringern. Während der dreijährigen Wartefrist müssten zwar Beiträge bezahlt werden, aber es könnten keine Leistungen bezogen werden. Für Startups, deren Geschäftsgang zu Beginn oft noch volatil ist, könnte dies eine bedeutende finanzielle Herausforderung darstellen.

Die zusätzlichen Abgaben verteuern die Arbeit der Selbstständigerwerbenden. Sie sind mit 8 % hoch. Dies könnte zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Unternehmensformen führen, da die ALV-Beiträge für Arbeitnehmende lediglich 2,2 % betragen. Die Autoren der Studie zum Modell gehen von einer hohen Wahrscheinlichkeit aus, dass die Einführung der neuen Abgaben keinen nennenswerten Rückgang bei den Aufträgen nach sich ziehen

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

wird und dass die Selbstständigen den Preisaufschlag auf die Auftraggebenden abwälzen können. Beide Annahmen wirken optimistisch und sind mit grosser Unsicherheit verbunden.

Die Errichtung eines Obligatoriums würde eine Verfassungsänderung erfordern.

Denkbar wäre gemäss Syndicom allenfalls, ein Obligatorium nur für Selbstständigerwerbende in bestimmten Branchen und auf Antrag von deren Berufsverbänden einzuführen. So würde ein «freiwilliges Obligatorium» geschaffen, wie es bereits heute für die berufliche Vorsorge vorgesehen ist.⁷⁵ Auch dafür wäre aber eine Verfassungsänderung notwendig. Zudem fällt auf, dass bisher kein Berufsverband eine Unterstellung unter die obligatorische berufliche Vorsorge beantragt hat. Es ist anzunehmen, dass dies in erster Linie mit der damit verbundenen Beitragsbelastung zu tun hat.

Essentielle Umsetzungsfragen wie insbesondere, wer die Reserven führen und verwalten müsste und wer das Obligatorium kontrolliert, lässt das Modell unbeantwortet:

Das Führen von zwei Konti, von denen eines auf einer gewissen Solidarität mit anderen Versicherten beruhen soll, ist für einen Anbieter komplex. Er müsste in der Lage sein, verschiedene Vorgaben und Anspruchsvoraussetzungen zu prüfen und über die Auszahlung der Leistungen zu entscheiden. Besonders schwierig wäre dabei die Prüfung der Umsatzeinbusse. Da Selbstständigerwerbende in der Regel keine monatlichen Abschlüsse vorweisen können, wäre eine systematische Prüfung dieses zentralen Anspruchskriteriums durch den Anbieter praktisch unmöglich. Folglich käme nur eine Selbstdeklaration durch die Versicherten in Frage, was mit entsprechenden Missbrauchsrisiken verbunden wäre (vgl. Ziff. 3.4.3).

Für die Kontrolle der Beitragspflicht kann teilweise auf die Erfahrungen aus dem Bereich der Mehrwertsteuer verwiesen werden, da die Erhebung von Zuschlägen auf dem Rechnungsbetrag mit dieser Steuerart vergleichbar ist. Die Mehrwertsteuer basiert auf dem Prinzip der Selbstveranlagung durch die Steuerpflichtigen. Während die Steuerbehörden den Bezug der Mehrwertsteuer staatlich kontrollieren und Verstösse sanktionieren, müsste das Inkasso im vorliegenden Fall dem Anbieter übertragen werden, um eine gewisse Kontrolle sicherzustellen. Der Betrieb der Durchführungs- und Kontrollorgane wäre aufwändig. Dass die Verwaltungs- und Kontrollkosten für eine Auftragslosenversicherung für Selbstständige allein aus den Zuschlägen der Kunden (Versicherungskonto) gedeckt werden können, ist vor diesem Hintergrund nicht realistisch.

⁷⁵ Art. 113 BV; Art. 3 BVG

5.5 Exkurs: Staatliche Finanzhilfen während einer Pandemie

Teilrevision des Epidemiegesetzes

Vom 29. November 2023 bis 22. März 2024 führte der Bundesrat eine Vernehmlassung zu einer Teilrevision des Epidemiegesetzes (EpG) durch. Der Bundesrat möchte basierend auf den Erfahrungen der Covid-19-Pandemie die Rahmenbedingungen für die Bewältigung künftiger Pandemien verbessern. Die Vernehmlassungsvorlage geht auch auf die finanziellen Risiken im Zusammenhang mit einer Pandemie und die Frage eines diesbezüglichen Regelungsbedarf im EpG ein. Der Umgang mit schwankenden Umsätzen gehört grundsätzlich zum unternehmerischen Risiko. Dauern indes die Massnahmen des Bundes über eine längere Zeit an (z.B. längere Betriebsschliessungen), so kann dies nicht nur zu einer erheblichen finanziellen Beeinträchtigung einzelner Unternehmen führen, sondern auch mit hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden sein. Der Bundesrat stellte zwei Varianten zum Umgang mit diesem Risiko zur Diskussion.

Variante 1 sieht den Verzicht auf die Schaffung einer allgemeinen Regelung für Finanzhilfen im EpG vor.

Auch gemäss Variante 2 steht in einer ersten Phase der Krise die unternehmerische Eigenverantwortung im Vordergrund. Sollte sich abzeichnen, dass insbesondere Schliessungen länger andauern könnten, soll jedoch die Unterstützung von Unternehmen und Selbstständigerwerbenden mit Liquidität möglich sein.

Der Bundesrat soll gemäss dieser Variante gestützt auf eine ex-ante Regelung im EpG ermächtigt werden, unter bestimmten im EpG vorgegebenen Voraussetzungen auf Verordnungsstufe Finanzhilfen in Form von teilweise oder vollständig durch den Bund verbürgten Bankkrediten zu beschliessen. Der Bundesrat wird die Botschaft bis spätestens 2025 verabschieden.

6 Schlussfolgerungen

Als Unternehmer übernehmen die Selbstständigerwerbenden die Chancen und die Risiken, die mit ihrer Tätigkeit verbunden sind selbst. Sie steuern ihre Geschäftslast und tragen das Geschäftsrisiko. Der Anteil der Selbstständigerwerbenden an der Gesamtwirtschaft sinkt seit Jahren. Heute haben noch 6,3 % aller Erwerbstätigen diesen Erwerbsstatus. Auffallend ist, dass ein Drittel dieser Personen ein Jahreseinkommen von unter 10 000 Franken deklariert. Dabei dürfte es sich in aller Regel nicht um das einzige Haushaltseinkommen handeln. In vielen Fällen handelt es sich um Nebeneinkommen, die durch Löhne aus unselbstständiger Tätigkeit ergänzt werden. Zudem haben Selbstständigerwerbende verschiedene Möglichkeiten, das für die Steuern und Sozialversicherungen massgebende Einkommen zu beeinflussen. Abgezogen werden können insbesondere Einkäufe in die berufliche Vorsorge und Investitionen in die eigene Firma. Dabei werden stille Reserven aufgebaut, die bei Geschäftsaufgabe aufgelöst werden können und damit als ergänzende Absicherung vor allem im Alter dienen. Die in sozialpolitischer Hinsicht relevante Frage, ob Selbstständigerwerbende auffällig häufig mit wenig Geld auskommen müssen oder gar von Armut betroffen sind, lässt sich basierend auf den zur Verfügung stehenden Daten nicht abschliessend beantworten. In den Erhebungen zur sozialen und materiellen Deprivation zeigen sich in der Regel keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen selbstständigen und unselbstständigen Haushalten.

Zumal Selbstständigerwerbende nicht von der Lohnfortzahlungspflicht eines Arbeitgebers profitieren können, sind sie in wirtschaftlicher Hinsicht unter Umständen anfällig auf unterschiedliche Formen von Erwerbsausfall. Analog zu Angestellten sind sie zwar für den Erwerbsausfall bei Dienstleistung (Militär-, Zivildienst, Zivilschutz), Mutterschaft/Vaterschaft sowie Betreuung schwerkranker Kinder obligatorisch versichert. Zudem können sie sich freiwillig für den Erwerbsausfall bei Krankheit und/oder Unfall absichern. Nicht möglich ist hingegen die Versicherung bei Ausbleiben von Aufträgen respektive Arbeitslosigkeit. Dieser Umstand hat sich während der Covid-19-Pandemie manifestiert und zur vorübergehenden Einführung der CEE geführt.

Es stellt sich somit die Frage, ob die Selbstständigerwerbenden einer besseren sozialen Absicherung bedürfen. Für Selbstständigerwerbende mit einem geringen Einkommen dürfte das Kosten-Nutzenverhältnis ein anderes sein als für Selbstständigerwerbende mit einem hohen Einkommen, die die erforderlichen finanziellen Reserven für eine Überbrückung finanzieller Engpässe ohnehin bereits einkalkulieren und bilden. Während letztere ohne Weiteres in der Lage sind, vorübergehende finanzielle Engpässe zu überbrücken, können erstere kaum Reserven aufbauen.

Während die Versicherung von Selbstständigerwerbenden im Rahmen bestehender Systeme und die Nutzung bewährter Infrastrukturen insbesondere der ALV oder der EO naheliegend erscheint, zeigt die nähere Betrachtung beträchtliche Umsetzungshürden. Ohne Verfassungsänderung ist in der Schweiz nur eine freiwillige ALV für Selbstständige möglich. Ohne Obligatorium ist Auftragslosigkeit aufgrund der negativen Risikoselektion allerdings kaum versicherbar oder attraktiv auszugestalten. Entsprechende Erfahrungen anderer Länder bestätigen dies. Mit einem Versicherungsobligatorium würden Fehlanreize und Kontrollprobleme bestehen bleiben und eine äusserst restriktive Ausgestaltung bedingen. Auch die Quersubventionierung von Arbeitnehmenden hin zu Selbstständigerwerbenden wäre unbedingt zu vermeiden, was eine Integration in die bestehenden Systeme zusätzlich erschwert. Dementsprechend kommt der Bundesrat zum Schluss, dass weder eine Integration in die ALV noch in die EO praktikabel ist.

Nachhaltige Geschäftsmodelle müssen in der Lage sein, auch Zeitspannen mit schlechter Auftragslage und vorübergehende Verluste zu überdauern. Dazu sind Reserven unumgänglich. Der Bundesrat begrüsst private Initiativen, die die Selbstständigerwerbenden beim Auf-

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

bau von Reserven unterstützen. Die Schaffung eines Obligatoriums nur für Selbstständigerwerbende wäre aber mit vielen Nachteilen verbunden. Der Bundesrat erachtet gesetzliche Pflichten, die sich mit vertretbarem Aufwand weder kontrollieren noch durchsetzen lassen, nicht für zielführend.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass es sich bei Selbstständigerwerbenden um eine sehr heterogene Gruppe mit entsprechend unterschiedlichen Risiken und Bedürfnissen hinsichtlich ihrer sozialen Absicherung handelt. Die Prüfung von konkreten Lösungsvorschlägen und der Erfahrungen anderer Länder ergibt, dass sich bei sämtlichen Ansätzen kritische Grundsatzfragen stellen und technische sowie kostenintensive Umsetzungsprobleme nicht zu vermeiden wären. Vor diesem Hintergrund soll auf Massnahmen verzichtet werden.

7 Literaturverzeichnis

BINSWANGER MATTHIAS, BISANG LÉONIE, SCHOCH TOBIAS, SCHÜLER SONJA, SPASOVA TSVETANA (2022), Studie zur nachhaltigen Verbesserung zur sozialen Absicherung von Selbstständigerwerbenden und Freischaffenden vom 12. Dezember 2022, im Auftrag der syndicom, Gewerkschaft Medien und Kommunikation, abrufbar unter [Studie_Auftragslosenversicherung_fuer_Selbstaendige_und_Freischaffende-Gewerkschaft_syndicom_FHNW.pdf](#).

BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN AG BASS (2020), Analyse der Vorsorgesituation von Selbstständigerwerbenden, Forschungsbericht Nr. 9/20 im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV, Eidgenössisches Departement des Innern EDI.

BUNDESAGENTUR, freiwillige Arbeitslosenversicherung, abrufbar unter <https://www.arbeitsagentur.de/freiwillige-arbeitslosenversicherung>.

BUNDESAMT FÜR GESUNDHEIT BAG (2024), Statistik der obligatorischen Krankenversicherung, Ausgabe 2022, abrufbar unter <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS (2004), Arm trotz Erwerbstätigkeit: Working Poor in der Schweiz, Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2003 (SAKE).

BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS (2008), Tieflöhne und Working Poor in der Schweiz. Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Lohnstrukturserhebung 2006 und der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2006, Statistik der Schweiz 20, Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS (2018), Selbstständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz 2017, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/6386013>.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS (2023), Einkommen und Lebensbedingungen, Materielle und soziale Deprivation im Jahr 2021, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.24305033.html>.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS (2023a), Armutsquote, nach verschiedenen Merkmalen, für den Zeitraum 2007-2021, abrufbar, [Armutsquote, nach verschiedenen Merkmalen - 2007-2021 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#).

BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS (2023b), Materielle und soziale Deprivation, nach verschiedenen sozioprofessionellen Merkmalen, für den Zeitraum 2014-2022, abrufbar, [Materielle und soziale Deprivation, nach verschiedenen sozioprofessionellen Merkmalen - 2014-2022 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#).

BUNDESRAT (2023), Die soziale Sicherheit der Kulturschaffenden in der Schweiz, Bericht vom 18. März 2021 in Erfüllung des Postulats 21.3281 Maret Marianne.

BUNDESRAT (2022), Analyse der Vorsorgesituation von Selbstständigerwerbenden, Bericht vom 14. Oktober 2016 in Erfüllung des Postulats 16.3908 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates SGK-N.

BUNDESRAT (2021), Digitalisierung – Prüfung einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts, Bericht des Bundesrates vom 27. Oktober 2021.

BUNDESREGIERUNG DEUTSCHLAND (2022), Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Fersch, Gökyay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/4791, Arbeitslosenversicherung für Selbständige – Entwicklungen

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

und Perspektiven vom 19.12.2022, abrufbar unter <https://dserver.bundes-tag.de/btd/20/050/2005023.pdf>.

COMMISSION EUROPÉENNE (2023), Rapport de la Commission au Conseil sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0043&qid=1676473347749>.

DIREKTION FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALES DES KANTONS FREIBURG (2023), Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg. Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut leisten, und Rolle des Kantons, Bericht 2023-DSAS-76, abrufbar unter <https://www.fr.ch/sites/default/files/2023-11/bericht-2023dsas76--regelmassige-berichte-uber-die-armut-im-kanton-freiburg.pdf>.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE EFK (2022), Evaluation des Corona-Erwerbsersatzes für Selbstständigerwerbende, Bericht der EFK vom 29. Juli 2022.

FLUDER ROBERT, HÜMBELIN OLIVIER, LUCHSINGER LARISSA, RICHARD TINA (2020), Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern, , Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit, abrufbar unter <https://arbor.bfh.ch/12959/>.

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATES (2022), Covid-19- Erwerbsersatz für Selbstständigerwerbende, Kurzbericht vom 18. Februar 2022, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Bericht%20der%20GPK-N%20vom%2018.2.2022%20%20D.pdf>.

GÄRTNER LUDWIG (2023), Die Diskussion um die soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden, Selbstständigerwerbende sind sozial schlechter abgesichert als Arbeitnehmende, dies hat die Covid-Krise deutlich in Erinnerung gerufen. Warum ist das eigentlich so?, Soziale Sicherheit CHSS, abrufbar unter <https://sozialesicherheit.ch/de/die-diskussion-um-die-soziale-absicherung-der-selbststaendigerwerbenden/>.

GRANZOW, FELIX, JAHN ELKE, OBERFICHTNER MICHAEL (2022), Arbeitslosenversicherung für Selbstständige: Wer kann sich (nicht) versichern?, IAB Forschungsbericht 19/2022, abrufbar unter <https://iab.de/publikationen/publikation/?id=12751427>.

HESS INGRID (2023), Selbstständige: Wer hat Anspruch auf Sozialhilfe?, Soziale Sicherheit CHSS, abrufbar unter <https://sozialesicherheit.ch/de/selbststaendige-wer-hat-anspruch-auf-sozialhilfe/>.

HÜMBELIN OLIVER, FLUDER ROBERT, RICHARD TINA, HOBI LUKAS (2022), Armutsmonitoring im Kanton Basel-Landschaft, Bericht zuhanden des kantonalen Sozialamtes Basel-Landschaft, Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit, abrufbar unter https://arbor.bfh.ch/17819/1/Bericht_Armutsmonitoring_Basel-Landschaft_31.Okt%202022.pdf.

JAHNS ELKE J., OBERFICHTNER MICHAEL (2020), freiwillige Arbeitslosenversicherung, nur wenige Selbstständige versichern sich gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit, abrufbar unter <https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb1120.pdf>.

LEU ROBERT, BURRI STEFAN, PRIESTER TOM (1997), Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern/ Stuttgart/ Wien.

MUTUAL INFORMATION SYSTEM ON SOCIAL PROTECTION MISSOC (2023), , Tableaux comparatifs (état 1.7.2023), abrufbar unter <https://www.missoc.org/base-dinformation/base-de-donnees-des-tableaux-comparatifs-missoc/?lang=fr>.

OBERFICHTNER MICHAEL (2019), Arbeitslosenversicherung für Existenzgründer, Unterschiedliche Leistungen trotz gleicher Beiträge, IAB-Kurzbericht 1/2019, abrufbar unter <https://doku.iab.de/kurzber/2019/kb0119.pdf>.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT OECD (2018), The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?, OECD Publishing, abrufbar unter <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.

PÄRLI KURT (2024), Selbstständige gehen mit Steueroptimierung Risiken ein, Soziale Sicherheit CHSS, abrufbar unter <https://sozialesicherheit.ch/de/selbststaendige-gehen-mit-steuerop-timierung-risiken-ein/>.

ROTH ANJA (2023), Selbstständige Frauen stärker von Covid-Massnahmen betroffen als Männer, Soziale Sicherheit CHSS, abrufbar unter <https://sozialesicherheit.ch/de/selbststaendige-frauen-staerker-von-covid-massnahmen-betroffen-als-maenner/>.

RUFFIEUX VALÉRIE (2023), Les organisations internationales en faveur d'une meilleure protection des indépendants, Sécurité Sociale CHSS, disponible sur <https://sozialesicherheit.ch/fr/internationale-organisations-fordern-besseren-schutz-von-selbststaendigerwerbenden/>.

SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE SKOS (2021), Merkblatt Sozialhilfe, Unterstützung für Selbstständigerwerbende, abrufbar unter <https://skos.ch/themen/selbststaendigerwerbende>.

STREULI ELISA, BAUER, TOBIAS (2002), Bundesamt für Statistik BFS, Working Poor in der Schweiz, Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, abrufbar unter https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2001/BFS_2001_WorkingPoor_Gesamtbericht.pdf.

UNÉDIC (2023), L'Assurance chômage en Europe des travailleurs non salariés, études et prévisions, disponible sur <https://www.unedic.org/publications/l-assurance-chomage-en-europe-des-travailleurs-non-salaries>.

WANNER PHILIPPE, GERBER ROXANE (2022), Die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung im Erwerbs- und im Rentenalter, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 4/22.

WIDMER UND SCHMID (2000), Arbeitslosenversicherung für Selbstständigerwerbende?, Kurzgutachten erstellt im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO).

Anhang

Postulat 20.4141 Roduit Benjamin. Für eine bessere soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Wortlaut des Postulates vom 24.09.2020

Der Bundesrat wird beauftragt, eine umfassende Untersuchung über die Modalitäten der sozialen Absicherung der Selbstständigerwerbenden (Einzelunternehmer/innen, Arbeitgeber/innen, mitarbeitende Ehegatten/Ehegattinnen, Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung ...) durchzuführen. Insbesondere sollen Lücken ermittelt werden, die sich besonders in Krisen offenbaren, und in Abstimmung mit den Sozialpartnern sollen angemessene Massnahmen vorgeschlagen werden.

Begründung

Die Coronakrise hat namentlich bei den Selbstständigerwerbenden problematische soziale und wirtschaftliche Verhältnisse zutage gefördert und diese noch verschärft. So hatten diese Personen beispielsweise, obwohl sie Beiträge in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt hatten, keinen unmittelbaren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, sondern nur Anrecht auf eine befristete Entschädigung zum Ausgleich des Erwerbsausfalls. Solche Situationen könnten sich unter anderen Umständen durchaus wiederholen. Angesichts der grossen Vielfalt von Situationen und um die soziale Absicherung dieser Kategorie von Erwerbstätigen zu verbessern, sollen eine Bestandesaufnahme und eine zusammenfassende Analyse es ermöglichen, längerfristig Korrekturmassnahmen umzusetzen.

Stellungnahme des Bundesrates vom 25.11.2020

Der Bundesrat hat sich zuletzt verschiedentlich zu Fragen der sozialen Absicherung der angesprochenen Personengruppen geäussert, siehe etwa die Interpellation Grossen 20.3811 "Lehren aus der Corona-Krise bei der Arbeitslosenversicherung ziehen", die Motion SGK-N 20.3454 "Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes" oder die Motion SGK-N 20.3466 "Kurzarbeitsentschädigung weiterführen".

Personen, die sozialversicherungsrechtlich als selbstständig gelten, entrichten keine ALV-Beiträge und können nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert werden. Die Frage einer Arbeitslosenversicherung für Selbstständigerwerbende ist zuletzt im Rahmen der letzten Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) gründlich diskutiert und geprüft worden. Aus versicherungstechnischen und aus ökonomischen Gründen hat sich der Bund dagegen entschieden. Das Missbrauchsrisiko wäre gross und die Umsetzung schwierig.

Demgegenüber sind sämtliche unselbstständig erwerbstätigen Personen gemäss AHV-Gesetzgebung (Status unselbstständig) in der ALV obligatorisch versichert. Darunter fallen auch die sogenannten arbeitgeberähnlichen Personen, die in ihrer Firma Lohn beziehen. Sie sind nicht per se von den Leistungen der ALV ausgeschlossen. Voraussetzung ist, dass die Person das Unternehmen verlässt oder ihre Position als arbeitgeberähnliche Angestellte endgültig aufgibt.

Als Instrument der Arbeitslosenversicherung besteht der Sinn und Zweck der Kurzarbeitsentschädigung nicht in der Existenzsicherung des Betriebs bzw. der Deckung von Umsatz- oder Betriebseinbussen, sondern im Erhalt von Arbeitsplätzen. Gerade für Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung, mitarbeitende Ehegatten oder Ehegattinnen oder eingetragene Partner oder Partnerinnen, die in der Regel Führungspositionen besetzen und über ihren eigenen Beschäftigungsgrad entscheiden, ist das Risiko eines Stellenverlusts gering. Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung in einer Kapitalgesellschaft verfügen zudem im Gegensatz zu Selbstständigerwerbenden häufig über weitere Einkünfte in Form von Dividenden aus ihrer Kapitalbeteiligung.

Soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden

Der Bundesrat hat nach Beginn der Covid-19-Krise umfassende, aber zeitlich klar befristete Massnahmen zur wirtschaftlichen Abfederung der angesprochenen Personengruppen getroffen. Das Ziel der Massnahmen war es, unbürokratisch und schnell zu helfen. Er hielt und hält diese ausserordentlichen Massnahmen angesichts der ebenso ausserordentlichen Situation für angemessen. Das Missbrauchsrisiko konnte damit reduziert werden. Bei einer Normalisierung des wirtschaftlichen Geschehens wird es wichtig sein, dass die Erwerbsanreize wieder stärker gewichtet werden und eine Rückkehr zu den bewährten Regelungen erfolgt. Der Bundesrat sieht keinen Bedarf für weitere Abklärungen.

Antrag des Bundesrates vom 25.11.2020

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.