



An den Grossen Rat

24.5427.02

WSU/P245427

Basel, 18. Dezember 2024

Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2024

Schriftliche Anfrage Pascal Pfister betreffend soziale Sicherheit für Selbständigerwerbende und kleine Unternehmen

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Pascal Pfister dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Die fehlende soziale Absicherung der Selbständigerwerbenden wurde in den Pandemie-Jahren ab 2020 sichtbar. Der Staat, besonders auch der Kanton Basel-Stadt, hat in dieser speziellen Situation einige kurzfristige, aber wirkungsvolle Überbrückungsmassnahmen getroffen. Hingegen sind mit dem Auslaufen dieser Massnahmen für die Selbständigerwerbenden die Risiken aufgrund der fehlenden Absicherung wieder akut geworden. Auf der Bundesebene wurden diese Fragestellungen im Nachgang zur Pandemie zwar intensiv diskutiert. Es zeichnen sich auf dieser Stufe aktuell aber keine bahnbrechenden Reformen ab.

Ein beachtlicher Teil der Beschäftigten in Basel-Stadt sind Selbständigerwerbende. Fünf Prozent der Beschäftigten arbeiten als Einzelfirma, acht Prozent in einer GmbH und zwölf Prozent arbeiten in einem Unternehmen mit einem bis neun Beschäftigten (Statistisches Amt BS). Viele Selbständige haben nur wenige Reserven und sind schlecht gegen Risiken wie Unfall, Krankheit oder Erwerbsausfall versichert. Dies gilt weniger für die «freien Berufe» (z.B. Ärzt:innen, Anwält:innen oder Architekt:innen), die bisher bei der politischen Behandlung des Themas im Vordergrund standen. Es gilt aber umso mehr für die persönliche Dienstleistungen, Coiffeur- und Kosmetikbranche, Haushaltshilfen, Kulturschaffende, Grafiker:innen, Eventbranche usw.

Studien haben gezeigt, dass die privaten Versicherungslösungen für viele zu teuer sind. Die Risiken werden somit oft nicht abgesichert. Dies gilt nicht nur für Einzelselbständige, sondern auch zunehmend für kleine Firmen. Selbständige verfügen meist über keine ausreichende Altersvorsorge in der beruflichen Vorsorge und auch in der Säule 3a. Viele, die sich gerne gegen Unfall oder Krankheit versichern möchten, zahlen heute entweder hohe Prämien oder finden gar keine Versicherung. Es bräuchte auch eine obligatorische Krankentaggeld- und Arbeitslosenversicherung für alle Erwerbstätigen. Eine gewisse Missbrauchsgefahr ist zwar bei Selbständigen nicht von der Hand zu weisen. Doch diese könnte man mit diversen Kontrollmassnahmen in den Griff kriegen.

Die Pandemie hat die fehlende soziale Absicherung vieler Selbständigen zu Tage gebracht. Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat zu berichten:

1. Wie sich die Anzahl der Selbständigen in unserem Kanton in den letzten Jahren entwickelt hat.
 2. In welchen Branchen diese tätig sind und welche sozialen Schutzmassnahmen dort heute jeweils greifen.
 3. Welche Erkenntnisse die Situation während der Corona-Pandemie über die soziale Sicherheit dieser Erwerbsgruppe zum Vorschein gebracht hat.
 4. Mit welchen kantonalen Massnahmen die soziale Sicherheit in den Bereichen Altersvorsorge (a), Erwerbsersatz bei Unfall (b), Krankheit (c) und Erwerbsausfall (d) gewährleistet werden könnte.
- Pascal Pfister»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. *Wie sich die Anzahl der Selbständigen in unserem Kanton in den letzten Jahren entwickelt hat.*

Die Anzahl der Selbständigerwerbenden im Kanton Basel-Stadt hat sich in den letzten Jahren als stabil erwiesen. Gemäss den Daten des Zentralregisters, das für Basel-Stadt von der kantonalen Ausgleichskasse Basel-Stadt geführt wird, bewegen sich die Zahlen seit Jahren um 14'000 registrierte Personen. Diese Zahl umfasst alle Beitragspflichtigen mit Wohnsitz, Sitz, Betrieb oder Geschäftsadresse im Kanton Basel-Stadt. Die Meldungen an das Zentralregister erfolgen durch andere kantonale Ausgleichskassen oder durch die insgesamt 45 Verbandsausgleichskassen wie z.B. Medisuisse, bei welcher viele Zahnärztinnen und Zahnärzte angeschlossen sind.

Selbständigerwerbende, die sich nicht melden, gelten als im Schwarzmarkt tätige Personen bzw. Firmen. Diese nicht gemeldete und nicht versicherte Tätigkeit zu verhindern, ist Aufgabe der Schwarzarbeitskontrolle, welche im Kanton Basel-Stadt durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit vorgenommen wird.

Auf Basis der Wohnbevölkerung des Kantons Basel-Stadt waren im Jahr 2022 rund 9'900 Personen selbständigerwerbend, was einem Anteil von 10,5% der Erwerbstätigen entspricht.¹ Dieser Wert schliesst auch Selbstständige mit oder ohne eingetragenes Unternehmen (z.B. AG oder GmbH) ein.

Insgesamt zeigt sich, dass die Selbstständigkeit im Kanton Basel-Stadt ein konstanter Bestandteil des Arbeitsmarktes bleibt, ohne nennenswerte Schwankungen in den vergangenen Jahren.

2. *In welchen Branchen diese tätig sind und welche sozialen Schutzmassnahmen dort heute jeweils greifen.*

Die Tätigkeitsbereiche von Selbständigerwerbenden sind äusserst vielfältig. Eine genaue statistische Auswertung ist nicht möglich, da dem Zentralregister keine Branchen gemeldet werden. Eine Annäherung kann jedoch über die Zugehörigkeit zu Branchenausgleichskassen sowie die Bezeichnungen der Tätigkeiten erfolgen. Daraus ergibt sich, dass die meisten Selbständigerwerbenden in folgenden Branchen tätig sind:

Gesundheits- und Sozialwesen:

- Ärztinnen /Ärzte, Therapeutinnen/Therapeuten, Physiotherapeutinnen/-therapeuten und weitere Heilberufe
- Hoher Bedarf an Dienstleistungen im Gesundheitssektor fördert Selbständigkeit

Kreative Branchen:

- Kunst, Kultur, Unterhaltung, visuelle Kommunikation (Grafikdesign, Fotografie)
- Theater, Musik und andere kulturelle Aktivitäten

¹ <https://statistik.bs.ch/files/dossiers/130-wa-2404.pdf#page=2>

Dienstleistungssektor:

- Coiffeuse/Coiffeure, Kosmetikerinnen/Kosmetiker, Personal Trainer und andere Tätigkeiten im Bereich Körperpflege
- Berater/Beraterinnen und Coaches für unterschiedliche Fachgebiete

Handel und Gastronomie:

- Selbstständige Händlerinnen/Händler, Restaurant- und Cafébesitzerinnen/-besitzer
- Catering und ähnliche Dienstleistungen

IT und Technologie:

- Softwareentwicklung, IT-Beratung, digitale Dienstleistungen
- Zunehmend relevant durch die Digitalisierung

Bildung und Wissenschaft:

- Sprachlehrerinnen/-lehrer, Nachhilfelehrerinnen/-lehrer, Forschung und Weiterbildung

Baugewerbe und Handwerk:

- Selbstständige Handwerkerinnen/Handwerker wie Schreiner, Maler, Maurer
- Dienstleistungen im Bereich Immobilien (z. B. Reinigung, Renovierungen)

In den einzelnen Branchen sind keine spezifischen Schutzmassnahmen eingerichtet. Die wirtschaftliche Situation von Selbstständigerwerbenden zeigt sich jedoch in den verschiedenen Branchen unterschiedlich.

Generell kann zur sozialen Absicherung zu allen Branchen von Selbstständigerwerbenden folgendes festgehalten werden:

Selbstständigerwerbende bezahlen maximal 10.0 % für die AHV/IV, ungeachtet ob sie als Einzelirma tätig sind oder in einer von ihnen geführten juristischen Person. Sie sind also für das Risiko Alter und Invalidität im Rahmen der 1. Säule abgesichert. Die Ausgleichskassen und die Suva bestimmen den Status bezüglich Selbstständigkeit. Dieser Status gilt für die weiteren Sozialversicherungen. Mit einem speziellen Renten-Abklärungsverfahren analysiert die IV im Fall einer Erwerbsunfähigkeit bei Selbstständigerwerbenden detailliert die allfälligen Auswirkungen von gesundheitlichen Beeinträchtigungen in verschiedenen Tätigkeitsfeldern dieser Selbstständigkeit.

Selbstständigerwerbende können sich zwar freiwillig bei der Stiftung Auffangeinrichtung BVG für die berufliche Vorsorge (2. Säule) versichern, wenn sie jährlich ein Einkommen von mindestens 22'050 Franken erzielen (Stand 2024).² Dieses Angebot wird jedoch nur sehr wenig genutzt. Viele Selbstständige können es sich nicht leisten und haben entsprechend wenig angespartes Alterskapital.

Sofern Selbstständigerwerbenden ihre AHV- oder IV-Rente nicht ausreicht, um einen bestimmten Lebensbedarf zu erreichen, haben sie Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Diese werden aus den allgemeinen Steuermitteln (Bund und Kanton) finanziert.

Selbstständigerwerbende können sich privat für die 3a-Säule versichern. Der Höchstbetrag, der in die 3a-Säule einbezahlt werden kann, beträgt 20% des Nettoeinkommens oder maximal 35'280 Franken (Stand 2024) und ist von den Versicherten selbst aufzubringen.

Selbstständigerwerbende bezahlen keine Beiträge an die Arbeitslosenversicherung und erhalten keine Leistungen. Eine freiwillige Versicherung existiert trotz Verfassungsauftrag (Art. 114 Abs. 2 lit. c BV) nicht. Versuche in der Vergangenheit scheiterten an den hohen Versicherungsprämien. Auf Bundesebene wurde das Postulat Roduit (20.4141) dem Bundesrat über-

² Ab 2025 beträgt der Wert 22'680 Franken

wiesen (siehe Antwort zu Frage 4). Die etwas ältere parlamentarische Initiative Grossen (18.455) befasst sich mit der Unterscheidung der Selbstständigerwerbenden und Arbeitnehmenden und betrifft die Thematik der Arbeitslosigkeit nur mittelbar. Die Initiative befindet sich in den Beratungen.

Anders ist die Situation für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die gleichzeitig Verwaltungsrat einer AG oder geschäftsführende Gesellschafterin einer GmbH sind: Sie gelten als Personen mit arbeitgeberähnlicher Stellung und sind von den Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen, auch wenn sie von ihrem Lohn Versicherungsbeiträge leisten. Sie erhalten aktuell Leistungen der Arbeitslosenversicherung, wenn sie ihre Stellung im Betrieb definitiv aufgegeben haben (z.B. durch Verkauf der Firma) oder die Firma als Ganzes gelöscht ist (z.B. durch Konkurs). Diese Restriktionen sollen in Zukunft gelockert werden. Die parlamentarische Initiative Silberschmidt (20.406) verlangt, dass Unternehmerinnen und Unternehmer Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben, ohne ihre Firma löschen zu müssen. In seiner Vernehmlassung hatte der Regierungsrat festgehalten, dass Arbeitnehmende in arbeitgeberähnlicher Stellung in der Arbeitslosenversicherung besser abzusichern sind. Denn sie bezahlen heute die vollen Beiträge an die Arbeitslosenversicherung, haben aber im Fall ihrer Arbeitslosigkeit kaum Anspruch auf Versicherungsleistungen. Jedoch konnte der Regierungsrat keiner der zwei in Vernehmlassung geschickten Varianten zustimmen. Über die Initiative Silberschmidt wird noch beraten. In diesem Zusammenhang ist auch das Postulat Roduit zu erwähnen, welches die selbstständig erwerbenden Personen in einer GmbH oder AG betrifft.

Falls die Selbstständigerwerbenden für sich keine Unfall- und Krankentaggeldversicherung abgeschlossen haben, was angesichts der hohen Prämien nachvollziehbar ist, so ist dieses Ausfallrisiko für sie nicht abgedeckt. Wichtig anzumerken ist, dass in der Schweiz eine Krankentaggeldversicherung auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht obligatorisch ist. Somit würde eine Anstellung in diesem Aspekt nicht zwingend zu einem besseren Schutz führen.

3. *Welche Erkenntnisse die Situation während der Corona-Pandemie über die soziale Sicherheit dieser Erwerbsgruppe zum Vorschein gebracht hat.*

Der Kanton Basel-Stadt hatte bei Einsetzen der Covid-19-Pandemie sehr früh Selbstständigerwerbende, welche anfänglich keine Taggelder bekamen, weil sie von den Schutzmassnahmen (nur) indirekt betroffen waren (z.B. Medizinalpersonal, Taxifahrer/Taxifahrerinnen) ein kantonales Taggeld von mindestens 98 und maximal 196 Franken eingerichtet und aus dem Fonds zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit finanziert. Für die Phase vom 1. April bis 31. Mai 2020 wurden ungefähr 1'200 Gesuche eingereicht, wovon 800 gutgeheissen werden konnten. Ab Mitte April 2020 beschloss der Bund auf der Grundlage von Notrecht eine Erweiterung des Anspruchs auf EO-Taggelder für Selbstständigerwerbende bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze (bis 90'000 Franken), sodass in dieser Phase 200 Gesuche an die Ausgleichskassen weiter verwiesen werden konnten. Ab Mitte September 2020 setzten die Corona-Erwerbsentschädigungen CEE der Ausgleichskassen gestützt auf das Covid-19 Gesetz ein und lösten bisherige kantonale Zahlungen vollständig ab.

Während der Corona-Pandemie wurde deutlich, dass Selbstständigerwerbende oftmals nur geringe Corona-Erwerbsersatzentschädigungen erhalten haben. Dies lag einerseits daran, dass ihr ausgewiesener Reingewinn häufig sehr niedrig war oder die Selbstständigkeit im Nebenerwerb ausgeführt wurde. Andererseits zeigte sich, dass viele Selbstständige keine ausreichende finanzielle Rücklage hatten, um pandemiebedingte Einkommensausfälle abzufedern. Diese Situation verdeutlichte die strukturelle Verwundbarkeit dieser Erwerbsgruppe und den begrenzten sozialen Schutz, der ihnen in Krisenzeiten zur Verfügung steht.

4. *Mit welchen kantonalen Massnahmen die soziale Sicherheit in den Bereichen Altersvorsorge (a), Erwerbsersatz bei Unfall (b), Krankheit (c) und Erwerbsausfall (d) gewährleistet werden könnte.*

Die soziale Sicherheit in den in der Frage genannten Bereichen liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundes. Auf kantonaler Ebene kann die soziale Sicherheit von Selbstständigerwerbenden nicht gewährleistet werden, weil die angeführten Bereiche auf Bundesebene geregelt sind (Alters- und Invalidenversicherung, berufliche Vorsorge, Kranken- und Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung). Eine bessere soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden muss somit mit Änderungen von Bundesgesetzen (und zum Teil von ihren Verfassungsgrundlagen) eingeführt werden. Auf Bundesebene sind zahlreiche Vorstösse zum Thema des sozialversicherungsrechtlichen Schutzes für Selbstständigerwerbende hängig, jedoch zeichnet sich keine eindeutige Stossrichtung ab. Der Bundesrat erhielt entgegen seines Antrags im Herbst 2022 aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses³ den Auftrag, «eine umfassende Untersuchung über die Modalitäten der sozialen Absicherung der Selbstständigerwerbenden» durchzuführen.

Für einen einzelnen Kanton bleibt somit in diesem Themenbereich wenig Spielraum. Anders als vor der Einführung von sozialen Sicherungssystemen auf Bundesebene, als der Kanton Basel-Stadt als Pionier eine kantonale AHV und eine kantonale Arbeitslosenversicherung errichtet hatte, bestehen diese Spielräume angesichts abschliessender Bundeszuständigkeiten in den angeführten Bereichen nicht mehr. Ein Gestaltungsbereich würde die Sozialhilfe bieten, welche als letztes Auffangnetz der finanziellen Sicherung auch von Selbstständigerwerbenden dient. Jedoch muss die Sozialhilfe bei der Unterstützung von Selbstständigerwerbenden vor allem bei der Weiterführung ihrer selbstständigen Tätigkeit restriktiv sein, um sie gegenüber anderen Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmern nicht zu bevorzugen. Dies bedeutet in der Praxis, dass bei Bezug von Sozialhilfe Selbstständigerwerbende in der Regel innerhalb von sechs Monaten einen existenzsichernden Ertrag erwirtschaften müssen, andernfalls sie ihre Selbstständigkeit aufgeben müssen. Die Sozialhilfe legt bei unterstützten vormaligen Selbstständigerwerbenden das Hauptgewicht darauf, sie in den Arbeitsmarkt zurückzuführen, jedoch als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer. Im Alter und bei dauerhafter Erwerbsunfähigkeit wird die soziale Sicherheit mittels der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie der kantonalen Beihilfen gewährleistet.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

³ 20.4141 Postulat von Nationalrat Benjamin Roduit «Für eine bessere soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden»
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20204141>