



Bern, 09.12.2022

Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt – Monitoring 2022

Bericht des Bundesrates vom 9. Dezember 2022

Zusammenfassung

Der Schweizer Arbeitsmarkt konnte die Herausforderungen der Digitalisierung bislang erfolgreich bewältigen. Der vorliegende Monitoringbericht bestätigt damit das Ergebnis eines Grundlagenberichts aus dem Jahr 2017, der sich mit den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt befasst hatte. Der Schweizer Arbeitsmarkt bewies auch in den letzten Jahren eine hohe Anpassungsfähigkeit. Berufe und Tätigkeiten veränderten sich laufend ohne dass sich daraus negative Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung oder die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse ergaben. Das Angestelltenverhältnis ist in der Schweiz unverändert die dominierende Erwerbsform. Auch der Anteil der Arbeitnehmenden, die einem GAV unterstellt sind, blieb in den letzten Jahren stabil. In der «Tripartiten Erklärung zur Zukunft der Arbeit und der Sozialpartnerschaft» bekräftigten die Sozialpartner, für die Herausforderungen der Digitalisierung gemeinsame Lösungen anstreben zu wollen.

Die hohe Leistungsfähigkeit des Schweizer Arbeitsmarktes trägt auch zur sozialen Sicherheit bei. Der Anteil des Arbeitnehmerentgelts an der gesamten Wertschöpfung ist in den letzten Jahren konstant geblieben. Die erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels führt zu höheren Beitragszahlungen zuhanden der sozialen Sicherheit und erleichtert auf diese Weise deren Finanzierung.

Ein wichtiger Faktor im Rahmen des digitalen Wandels ist das flexible und durchlässige Bildungssystem der Schweiz, welches die Anpassung an strukturelle Veränderungen ermöglicht. In den letzten Jahren konnte den veränderten Kompetenzanforderungen durch eine laufende Höherqualifizierung der Beschäftigten begegnet werden. Durch Verbesserungen bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, bei der Schaffung guter Rahmenbedingungen zur Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter und darüber hinaus sowie durch die Förderung von Innovationen konnte das inländische Arbeitskräftepotenzial laufend besser erschlossen werden. Wie die Aus- und Weiterbildungsbedürfnisse der Wirtschaft bzw. des Arbeitsmarktes wirksam mit jenen der inländischen Arbeitskräfte in Einklang gebracht werden können, wird zurzeit im Rahmen der Beantwortung der Postulate 21.3290 Graf¹ und 21.4342 WAK-N² untersucht. Weiter wird das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) das bestehende Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage (SECO 2016) aktualisieren. Bis Ende 2024 werden zudem die Resultate der nationalen und internationalen Erhebung von Grundkompetenzen von Erwachsenen (PIAAC) vorliegen.

Unter anderem durch die starke Zunahme von Telearbeit während der Covid-19-Pandemie gelangte auch die Regulierung von Arbeitsverhältnissen wieder verstärkt in den Fokus. Der Bericht zeigt auf, dass viele neue Entwicklungen durch die bestehende Gesetzgebung geregelt werden können. Mögliche Gesetzesanpassungen werden allerdings fortlaufend geprüft. So befasst sich das Parlament bspw. im Rahmen der parlamentarischen Initiative 16.484 Burkart³ mit der Frage, ob die Arbeitszeitregulierung im Kontext der Teleheimarbeit angepasst werden sollte.

¹ Postulat 21.3290 Graf «Auswirkungen der Covid-19-Krise, der Klimakrise und der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt und Perspektiven für eine innovative, nachhaltige Berufsfeldentwicklung» vom 18. März 2021.

² Postulat 21.4342 WAK-N «Bedürfnisse des Arbeitsmarktes, der Arbeitskräfte und der Wirtschaft in Einklang bringen» vom 8. November 2021.

³ Parlamentarische Initiative Burkart 16.484 «Mehr Gestaltungsfreiheit bei Arbeit im Homeoffice» vom 1. Dezember 2016.

Rechtliche Fragestellungen ergeben sich auch bei den internetbasierten Plattformen. Solche neuen Arbeitsformen waren in der Schweiz 2019 noch wenig verbreitet und wurden vor allem als Nebenbeschäftigung genutzt. Wie sich die Situation seither entwickelt hat, wird 2022 erneut anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung des BFS ermittelt. In rechtlicher Hinsicht steht bei der Plattformarbeit die Frage der Abgrenzung zwischen Selbstständigkeit und Unselbstständigkeit im Vordergrund. Der Bundesrat hat diesbezüglich verschiedene Optionen geprüft, um die Bestimmung des Status im Sozialversicherungsrecht flexibler zu gestalten. Er kam dabei zum Schluss, dass das aktuelle System der sozialen Sicherheit genügend Flexibilität bietet, wobei die Information der Beschäftigten über ihre versicherungsrechtliche Situation noch optimiert werden kann (Bundesrat 2021).

Die Einflüsse der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt sollen auch weiterhin beobachtet werden. In fünf Jahren soll das WBF (SECO) dem Bundesrat daher die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt erneut in einem Bericht darlegen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Auftrag	6
2	Arbeitsmarktentwicklung	7
2.1	Erwerbsbeteiligung und Arbeitsmarktintegration.....	7
2.2	Entwicklung flexibler Arbeitsformen	8
2.2.1	Teleheimarbeit	8
2.2.2	Atypische Beschäftigungsverhältnisse.....	10
2.2.3	Internetbasierte Plattformdienstleistungen.....	12
2.3	Veränderung der beruflichen Tätigkeiten	13
2.3.1	Einfluss der Digitalisierung auf die beruflichen Tätigkeiten	13
2.3.2	Veränderung der Kompetenzanforderungen innerhalb der Berufe.....	17
2.3.3	Künstliche Intelligenz.....	18
2.3.4	Laufende Forschung zu den Auswirkungen der Digitalisierung.....	20
2.4	Entwicklung der Lohn- und Einkommensverteilung	20
2.4.1	Upskilling vs. Polarisierung.....	20
2.4.2	Lohnentwicklung nach Qualifikation.....	21
2.4.3	Entwicklung Lohn- und Einkommensungleichheit.....	22
2.5	Fazit	22
3	Fachkräftebedarf und Bildungssystem	24
3.1	Indikatoren zu Arbeitskräftenachfrage und -angebot	24
3.1.1	Beurteilung der Fachkräftesituation	24
3.1.2	Erhebung von Grundkompetenzen	26
3.2	Herausforderungen und Massnahmen im Bildungsbereich.....	26
3.2.1	Obligatorische Schule und Gymnasium.....	27
3.2.2	Berufsbildung	27
3.2.3	Hochschulen	28
3.2.4	Weiterbildung	29
3.3	Arbeitslosenversicherung	29
3.3.1	Zusammenspiel mit der Bildungspolitik.....	30
3.3.2	Zusätzliches Massnahmenpaket des Bundesrates	30
3.4	Massnahmen im Rahmen der Fachkräftepolitik.....	30
3.4.1	Vereinbarkeit von Beruf und Familie.....	31
3.4.2	Schaffung guter Rahmenbedingungen zur Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter und darüber hinaus	31
3.4.3	Förderung von Innovationen.....	32
3.5	Weitere Massnahmen	32
3.6	Fazit	32

4	Finanzierung der Sozialversicherungen	34
4.1	Entwicklung Arbeitnehmereinkommen als Teil der Wertschöpfung.....	34
4.2	Mögliche Auswirkungen der Plattformarbeit.....	36
4.3	Fazit	37
5	Regulatorische Aspekte verschiedener Arbeitsformen	38
5.1	Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Flexibilität von Arbeitsort und Arbeitszeit	38
5.1.1	Arbeitszeitregulierung, Erreichbarkeit und Überwachung	38
5.1.2	Vollzug des Arbeitsgesetzes	39
5.1.3	Auslagenerstattung bei Telearbeit	40
5.2	Plattformbeschäftigung.....	41
5.2.1	Arbeitsrecht.....	42
5.2.2	Sozialversicherungsrecht	45
5.2.3	Arbeitsvermittlungsrecht (Personalverleih)	47
5.3	Prüfung einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts.....	48
5.4	Steuerliche Fragen	50
5.5	Arbeitsmarktaufsicht.....	51
5.5.1	Vollzug des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit.....	51
5.5.2	Vollzug der Flankierenden Massnahmen.....	52
5.6	Sozialpartnerschaft und Gesamtarbeitsverträge.....	52
5.6.1	Herausforderungen der Digitalisierung für die Sozialpartnerschaft	53
5.6.2	Entwicklung des GAV-Abdeckungsgrads	53
5.6.3	Tripartite Erklärung zur Zukunft der Arbeit und der Sozialpartnerschaft.....	54
5.7	Datenschutz	55
5.7.1	Totalrevision Datenschutzgesetz.....	55
5.7.2	Künstliche Intelligenz und Datenschutz	56
5.8	Internationale Aspekte.....	57
5.8.1	Gesetzliche Grundlagen	57
5.8.2	Im Ausland wohnhafte Personen, die durch ein Unternehmen in der Schweiz angestellt sind	58
5.8.3	In der Schweiz wohnhafte Personen, die durch ein Unternehmen im Ausland angestellt sind	60
5.9	Fazit	61
6	Folgerungen.....	63
	Literaturverzeichnis.....	66
	Abkürzungsverzeichnis.....	69
	Anhang	71
	A: Automatisierbare Tätigkeiten nach Berufen	71
	B: Automatisierbare Tätigkeiten nach soziodemografischen Merkmalen.....	72
	C: Homeoffice im Zusammenhang mit der Pandemie – rechtliche Aspekte	73

1 Einleitung und Auftrag

Die Digitalisierung hat die Entwicklungen in der Arbeitswelt über die letzten rund zwanzig Jahre stark beeinflusst. Zusammen mit der Globalisierung und der demografischen Entwicklung wird sie den strukturellen Wandel unserer Volkswirtschaft auch in Zukunft weiter vorantreiben und die Bedürfnisse auf dem Arbeitsmarkt massgeblich mitprägen.

Durch die Covid-19-Pandemie fand in einigen Bereichen des Arbeitsmarkts in den vergangenen Jahren nochmals ein bemerkenswerter Digitalisierungsschub statt. So haben bspw. Homeoffice und der Onlinehandel eine plötzliche und starke Zunahme erlebt. In welchem Ausmass sich die aktuellen Trends künftig etablieren werden, wird sich in den kommenden Jahren zeigen. Insgesamt ist aber davon auszugehen, dass gewisse Digitalisierungstrends durch die Corona-Krise beschleunigt wurden.

Mit den sich verändernden Gegebenheiten und Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt sind Chancen und Risiken verbunden. Für die Schweiz geht es einerseits darum, das Potenzial der neuen Technologien zur Erhöhung der Produktivität und des Wachstums zu nutzen. Der technologische Wandel eröffnet dem auf Innovation und wertschöpfungsintensive Produkte ausgerichteten Wirtschaftsstandort Schweiz die Chance, weiter an Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen und so für die hiesigen Arbeitskräfte die bestehenden attraktiven Erwerbsmöglichkeiten zu erhalten bzw. neue zu schaffen. Andererseits gilt es, mögliche Risiken, wie bspw. die Entstehung grösserer Ungleichgewichte zwischen bestehenden und nachgefragten Qualifikationen oder eine Verschlechterung von Arbeitsbedingungen, zu minimieren.

Der Bundesrat hat sich zuletzt im Jahr 2017 im Rahmen eines Grundlagenberichts ausführlich mit den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt beschäftigt (Bundesrat 2017b). In diesem Bericht wurde gezeigt, dass die Schweiz den bisherigen strukturellen Wandel im Zusammenhang mit der Digitalisierung ausgesprochen erfolgreich bewältigt hat: Trotz Entwicklung von Technologien mit erhöhtem Automatisierungspotenzial profitierte die Schweiz über den betrachteten Zeitraum von zwanzig Jahren von der Schaffung zahlreicher Stellen; ausserdem konnte eine hohe Qualität der Jobs festgestellt werden. Der Bundesrat kam in diesem Bericht zum Schluss, dass sich die Schweiz in einer guten Ausgangslage befinde, um auch weiterhin von der Digitalisierung zu profitieren. Um die Rahmenbedingungen weiter zu verbessern, wurden einige gezielte Massnahmen beschlossen (Prüfung einer Weiterentwicklung des Sozialversicherungsrechts sowie die Verbesserung der Datenlage zu neuen Arbeitsformen und Kompetenzanforderungen Erwachsener). Trotz der guten Ausgangslage sollte die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgt und in fünf Jahren erneut in einem Bericht zusammengefasst werden, damit Risiken bei Bedarf gezielt angegangen werden können.

Der vorliegende Monitoringbericht kommt diesem Auftrag nach. Er beleuchtet die in den letzten Jahren erfolgten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, informiert über die Umsetzung der vor fünf Jahren beschlossenen Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und zeigt auf, inwieweit und mit welchen Massnahmen die Herausforderungen der Digitalisierung bisher erfolgreich bewältigt werden konnten. Der Bericht ist wie folgt gegliedert: In Kapitel 2 werden die Veränderungen von Beschäftigung und Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Digitalisierung festgehalten. Kapitel 3 thematisiert die Bildungsaspekte im Rahmen der neuen Kompetenzanforderungen sowie damit verbundene Massnahmen. Kapitel 4 konzentriert sich auf die Frage nach den Auswirkungen der Digitalisierung auf die finanzielle Lage der Sozialversicherungen. In Kapitel 5 werden die rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen geklärt. Schliesslich bietet eine Schlussfolgerung eine Einordnung der Befunde und benennt den bestehenden Handlungsbedarf für den Bund.

2 Arbeitsmarktentwicklung

Neue Technologien wie die Digitalisierung beeinflussen die Beschäftigungsentwicklung auf unterschiedliche Weise. Einerseits ermöglichen sie die Automatisierung bestehender Arbeitsschritte und können damit mittel- und langfristig die entsprechenden, bisher von Menschen ausgeführten Tätigkeiten ersetzen, sofern sich dies auch wirtschaftlich lohnt. Gleichzeitig entstehen im Zusammenhang mit neuen Technologien auch neue berufliche Tätigkeiten. Zudem gewinnen nicht automatisierbare Tätigkeiten in der Erwerbsarbeit an Bedeutung. Digitale Technologien werden zudem sehr oft nicht als Ersatz, sondern zur Unterstützung der menschlichen Tätigkeiten eingesetzt, was die Produktivität des Arbeitseinsatzes steigert. Dies ermöglicht Qualitätssteigerungen und/oder Preissenkungen, welche das verfügbare Realeinkommen der Konsumenten erhöhen und damit eine wichtige Quelle unseres Wohlstands darstellen.

Wie sich neue Technologien auf die Beschäftigungssituation auswirken, hängt wesentlich davon ab, wie gut der Arbeitsmarkt funktioniert. Würden sich bspw. die auf dem Arbeitsmarkt angebotenen Kompetenzprofile nicht oder zu langsam an eine Veränderung der Arbeitsnachfrage anpassen, wären auf gesamtwirtschaftlicher Ebene Qualifikations-Mismatches und technologisch bedingte Arbeitslosigkeit mögliche Folgen. Gelingen jedoch diese Anpassungsprozesse, kann auch die Erwerbsbevölkerung breit von technologischen Fortschritten profitieren.

In diesem Kapitel sollen die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Schweizer Arbeitsmarkt genauer betrachtet werden. Da die Digitalisierung ein laufender Prozess ist, haben sich solche bereits über die letzten Jahre manifestiert. In diesem Kapitel wird dazu die Entwicklung der letzten rund zehn Jahre in den Blick genommen.⁴

2.1 Erwerbsbeteiligung und Arbeitsmarktintegration

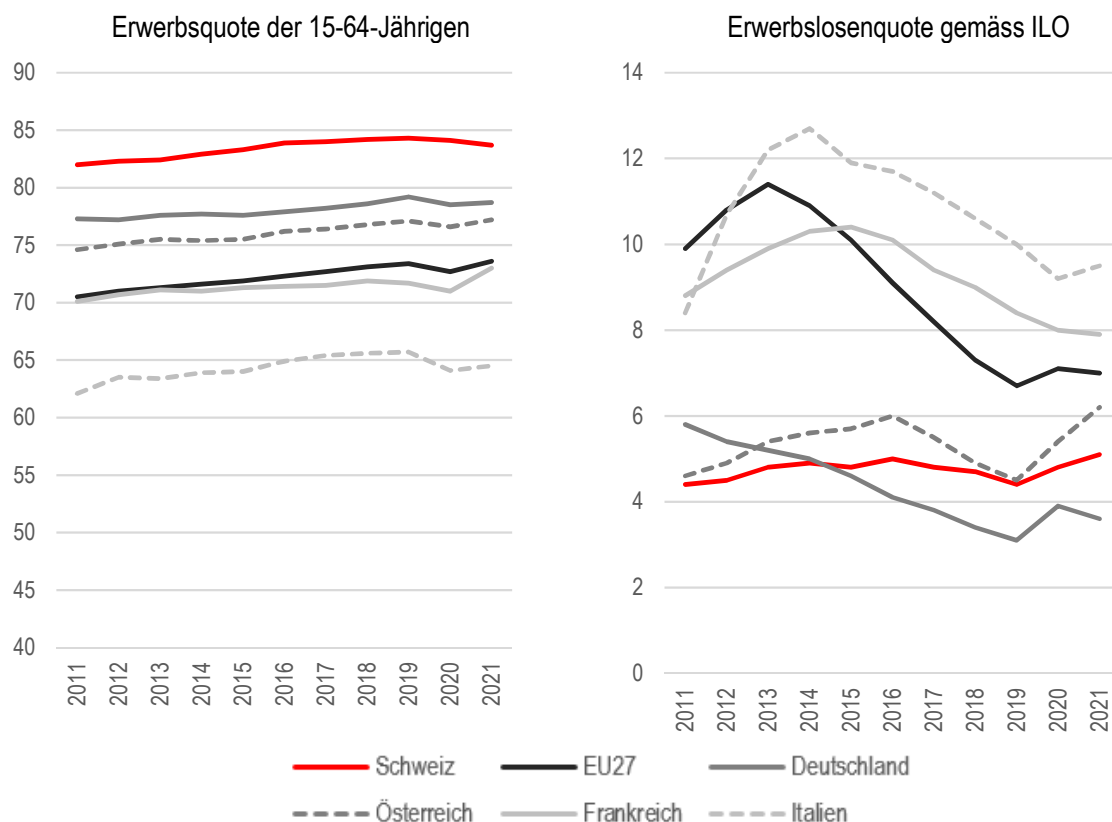
In der Schweiz nehmen vergleichsweise viele Personen am Arbeitsmarkt teil. Im Jahr 2021 belief sich die Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen auf 83,7 %, was deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegt (EU27: 73,6 %). Verglichen mit ihren Nachbarländern weist die Schweiz die höchste Quote auf, gefolgt von Deutschland (78,7 %) und Österreich (77,2 %). In Frankreich und Italien liegen die Quoten tiefer (73,0 % bzw. 64,5 %). Im Zehnjahresvergleich ist die Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen in der Schweiz um 1,6 Prozentpunkte gestiegen. Diese Entwicklung ist ausschliesslich auf eine verstärkte Erwerbsbeteiligung der Frauen zurückzuführen (2011–2021: + 3,4 Prozentpunkte auf 79,7 %; Männer: - 0,2 Prozentpunkte auf 87,5 %).

Im Vergleich zu vor zehn Jahren wuchs vor allem die Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen, deren Erwerbsquote um 5,9 Prozentpunkte auf 75,8 % zunahm. Eine kleinere Zunahme war bei den 25- bis 39-Jährigen (+ 1,9 PP) und bei den 40- bis 54-Jährigen (+1,4 PP) zu verzeichnen. Bei den 15- bis 24-Jährigen ging die Erwerbsquote um 3,2 Prozentpunkte zurück, dies aber vor dem Hintergrund einer gleichzeitig steigenden Bildungsbeteiligung.

Im Jahr 2021 waren 5,1 % der Erwerbspersonen in der Schweiz erwerbslos gemäss ILO-Definition. Die Zunahme um 0,7 Prozentpunkte zwischen 2019 und 2021 war auf die Covid-19-Pandemie zurückzuführen. Zehn Jahre zuvor lag die Erwerbslosenquote bei 4,4 %, gleich hoch wie im Jahr 2019, vor Ausbruch der Covid-19-Krise. Frauen sind etwas stärker von Erwerbslosigkeit betroffen als Männer (2021: 5,3 % gegenüber 4,9 %): Zwischen 2011 und 2021 belief sich die durchschnittliche Differenz auf 0,4 Prozentpunkte.

⁴ Im Bericht des Bundesrates vom 8. November 2017 wurden strukturelle Veränderungen der letzten 10–20 Jahre analysiert (Bundesrat 2017b).

Abbildung 1: Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosigkeit im europäischen Vergleich



Quelle: Eurostat

Im europäischen Vergleich steht die Schweiz mit einer Erwerbslosenquote von 5,1 % im Jahr 2021 nach wie vor gut da. In der EU27 lag diese bei 7,0 %, und abgesehen von Deutschland mit einer Quote von 3,6 % weisen die Nachbarländer der Schweiz eine höhere Erwerbslosigkeit auf (Italien: 9,5 %; Frankreich: 7,9 %; Österreich: 6,2 %).

2.2 Entwicklung flexibler Arbeitsformen

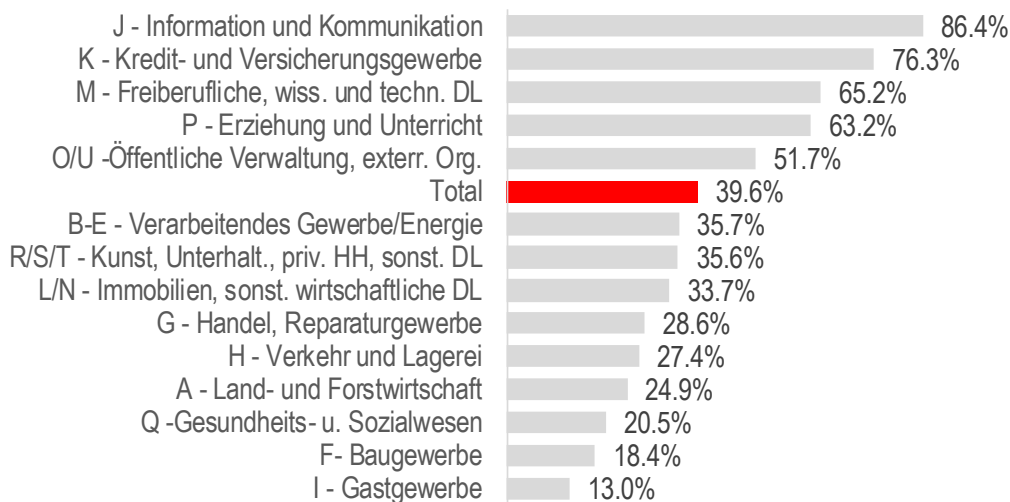
Die Digitalisierung wird zum Teil mit der Verbreitung von flexiblen Arbeitsformen in Verbindung gebracht. So ermöglichen es bspw. neue Technologien, dass gewisse Arbeiten zeitlich und räumlich unabhängiger verrichtet werden können. Zudem wird teilweise befürchtet, atypische Arbeitsformen wie etwa die Arbeit auf Abruf, zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse, die Mehrfachbeschäftigung, die Soloselbstständigkeit oder der Personalverleih könnten im Zuge der Digitalisierung an Bedeutung gewinnen und «normale» Angestelltenverhältnisse verdrängen. Diesen Fragen soll in den folgenden Abschnitten nachgegangen werden.

2.2.1 Teleheimarbeit

Ein Paradebeispiel für eine Arbeitsform, welche durch die Digitalisierung hervorgebracht wurde, ist die Teleheimarbeit. Über die letzten zehn Jahre hatte die Teleheimarbeit in der Schweiz laufend an Bedeutung gewonnen und im Jahr 2019 sagten ein Viertel der Erwerbstätigen aus, sie arbeiteten zumindest einmal innerhalb der letzten vier Wochen zu Hause. Die Covid-19-Pandemie verschaffte dem Arbeiten im Homeoffice dann einen starken Schub. Um die Verbreitung des Virus einzugrenzen, erliess der Bundesrat in akuten Phasen der Pandemie zeitweise sogar eine Homeoffice-Pflicht in Bereichen, wo dies aufgrund der Art der Aktivität möglich und mit verhältnismässigem Aufwand umsetzbar war. 2021 arbeiteten durchschnittlich rund 40 % der Erwerbstätigen zumindest teilweise im Homeoffice und in einzelnen Monaten dürften es bis gegen die Hälfte aller Erwerbstätigen gewesen sein.

Die Eignung für Homeoffice ist dabei naturgemäss stark vom Kontext und von der Art der beruflichen Tätigkeiten abhängig. Während sich administrative Tätigkeiten gut für das Homeoffice eignen, lassen sich physische Arbeiten oder auch persönliche Dienstleistungen oft nicht aus der Distanz bzw. über Internet verrichten. Wie die Abbildung 2 zeigt, war bspw. die Verbreitung von Teleheimarbeit 2021 nach Branchen entsprechend sehr unterschiedlich ausgeprägt.⁵

Abbildung 2: Erwerbstätige mit Teleheimarbeit⁶ nach Wirtschaftsabschnitten, 2021



Quelle: BFS/WSA

Wie stark verbreitet Teleheimarbeit nach der Pandemie sein wird, ist heute noch eine offene Frage. Wie verschiedene Umfragen – auch international – zeigen, entspricht die Arbeit im Homeoffice für viele Arbeitnehmende durchaus einer wünschenswerten Arbeitsform. Allerdings zeigen entsprechende Umfragen auch, dass sowohl Arbeitgebende als auch Arbeitnehmende in der grossen Mehrzahl eine Mischung zwischen Homeoffice und Arbeit im Büro wünschen. Inwieweit und in welchem Umfang das Homeoffice vorteilhaft beurteilt wird, hängt u. a. vom Typ der Arbeit als auch von den räumlichen und technischen Voraussetzungen im Homeoffice ab. Unter günstigen Rahmenbedingungen schätzen viele Arbeitnehmenden ihre Produktivität im Homeoffice als gleich hoch oder sogar höher ein als im Büro. Die Arbeitnehmenden schätzen zudem die zusätzliche, durch den Wegfall des Pendelwegs verfügbare Zeit zur Verrichtung privater Aktivitäten. Als gewichtiger Nachteil wird dafür die fehlende persönliche Interaktion mit Kolleginnen und Kollegen sowie Kundinnen und Kunden gesehen, wobei sich dies sowohl auf die Produktivität als auch auf das mentale Wohlbefinden der Mitarbeitenden negativ auswirken kann. Besonders für Führungskräfte bieten Homeoffice-Situationen in dieser Hinsicht zusätzliche Herausforderungen.⁷ Realistisch scheint, dass sich der Homeoffice-Anteil im Vergleich zu den Jahren 2020 und 2021 wieder etwas verringern wird. Allerdings dürfte der Anteil wohl höher bleiben als vor der Pandemie. Zahlreiche Unternehmen und Arbeitnehmende haben während der Pandemie mehr in Telearbeitsplätze investiert und Know-how aufgebaut und dabei Konstellationen identifizieren können, in denen das Homeoffice für beide Seiten Vorteile bietet.

⁵ Gemäss einer Studie der Universität Basel (Faber et al. 2020), hätten 2020 in der Schweiz rund 56 % aller Tätigkeiten grundsätzlich in Form von Teleheimarbeit geleistet werden können.

⁶ Personen die aussagten, mindestens gelegentlich Teleheimarbeit geleistet zu haben.

⁷ Für einen internationalen Überblick vgl. OECD 2021, für eine Umfrage für die Schweiz vgl. Deloitte 2021.

Förderung flexibler Arbeitsformen in der Bundesverwaltung

Am 18. Dezember 2020 hat der Bundesrat das Konzept für die Einführung kollektiver Arbeitsplätze gutgeheissen. Dieses sieht für Standardbüroarbeitsplätze der Bundesverwaltung grundsätzlich die Einführung von Desksharing in Verbindung mit der Förderung flexibler Arbeitsformen vor. Das Konzept fügt sich auch in die laufenden Überlegungen des Bundesrats zur Digitalisierung und insbesondere in das Zielbild zur Ausgestaltung der flexiblen Arbeitsformen der Bundesverwaltung ein, welches der Bundesrat in seiner Sitzung vom 11. Dezember 2020 gutgeheissen hat. Gemäss diesem Zielbild sollen mit dem Einsatz flexibler Arbeitsformen die Aufgaben der Bundesverwaltung unter Nutzung der technischen, räumlichen und menschlichen Gegebenheiten bestmöglich erfüllt werden können, und die Vorteile des orts- und zeitunabhängigen Arbeitens aktiv genutzt werden. Moderne Arbeitsmittel sollen die Aufgabenerfüllung und die übergreifende Zusammenarbeit mit den anderen Staatsebenen unter Gewährleistung einer angemessenen Sicherheit unterstützen. Vertrauen, Transparenz und wertschätzender Umgang sollen als Chance für erfolgreiches Lernen und Arbeiten verstanden und gelebt werden. Die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben soll unter Berücksichtigung der betrieblichen Bedürfnisse aktiv gefördert werden. Die Organisation und die Ausgestaltung der Führung sind konsistent auf die Förderung flexibler Arbeitsformen auszurichten. Auch die Arbeitsplätze werden auf das flexible Arbeiten ausgerichtet. Wo erforderlich werden die rechtlichen Grundlagen für das flexible Arbeiten in der Bundesverwaltung geschaffen. Dabei wird der rechtliche Rahmen des Gesundheitsschutzes der Mitarbeitenden konsequent eingehalten.

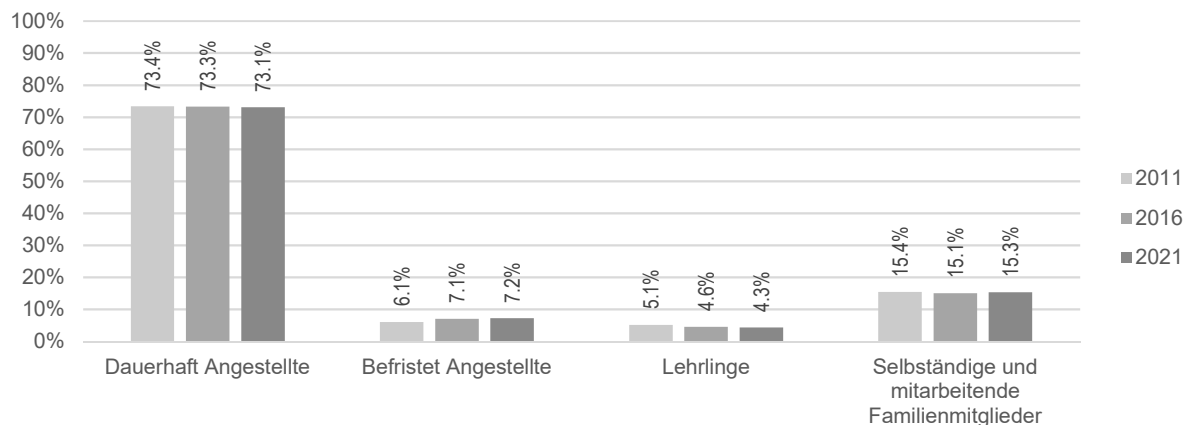
2.2.2 Atypische Beschäftigungsverhältnisse

Im Jahr 2021 waren 73,1 % der Erwerbstätigen in der Schweiz in einem unbefristeten Angestelltenverhältnis.⁸ Gegenüber vor zehn Jahren behielt dieses «Normalarbeitsverhältnis» seine Vorrangstellung: 2011 lag sein Anteil bei 73,4 %. Auch der Anteil der selbstständigen Erwerbstätigkeit blieb zwischen 2011 (mit 15,4%) und 2021 (mit 15,3 %) in etwa stabil. Eine leichte Zunahme von 6,1 % auf 7,2 % war beim Anteil der zeitlich befristeten Anstellungen zu verzeichnen, wobei die Zunahme vorwiegend im Zeitraum 2011 bis 2016 verzeichnet wurde. Der Anteil der Lehrlinge, die ebenfalls zeitlich befristet eingestellt sind, nahm von 5,1% auf 4,3% ab.⁹

⁸ Die Anteile beziehen sich, wenn nicht anders vermerkt, auf das Total der Erwerbstätigen (selbstständige und angestellte) in der ständigen Wohnbevölkerung.

⁹ Die Abnahme des Lehrlingsanteils ist nicht Ausdruck einer abnehmenden Bildungsbeteiligung, sondern spiegelt die Alterung der Erwerbsbevölkerung und eine leicht geringere Bedeutung der Lehre relativ zu anderen Ausbildungen.

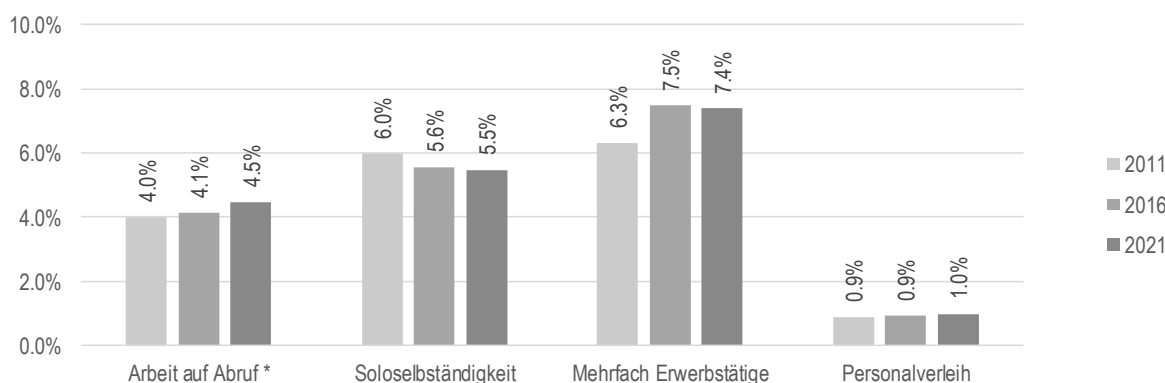
Abbildung 3: Erwerbstätige nach Art des Arbeitsverhältnisses



Quelle: BFS/SAKE

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung des Anteils verschiedener atypischer Arbeitsverhältnisse.¹⁰ Mit 4,5 % der Erwerbstätigen lag der Anteil der Arbeitnehmenden auf Abruf 2020 um 0,5 % über dem Anteil von 2011. Demgegenüber lag der Anteil an Selbstständigen ohne Mitarbeitende 2021 mit 5,5 % um 0,5 % unter dem entsprechenden Anteil 2011. Eine zunehmende Tendenz war zwischen 2011 und 2016 beim Anteil von Personen mit mehreren Arbeitsverhältnissen zu verzeichnen. 2011 waren 6,3 % der Erwerbstätigen mehrfach beschäftigt, 2016 waren es 7,5 %. Zwischen 2016 und 2021 blieb der Anteil dann in etwa stabil. Von den Mehrfach-erwerbstätigen mit einem Teilzeitpensum in der Haupterwerbstätigkeit gaben gemäss einer Analyse des Bundesamtes für Statistik 2017 nur rund 10 % als Grund für ihr Teilzeitpensum an, sie hätten keine Vollzeitstelle gefunden (BFS 2018a). Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Ursache für eine Mehrfacherwerbstätigkeit in vielen Fällen wohl nicht ein ungenügendes Arbeitspensum bzw. Erwerbseinkommen ist.

Abbildung 4: Erwerbstätige mit atypischen Beschäftigungsformen



* Anteil 2020 statt 2021 auf Grund eines Bruchs in der Datenreihe 2020/21

Quellen: BFS/SAKE, SECO (eigene Berechnungen)

Bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen ist die Subgruppe der Temporärbeschäftigten im Personalverleih zu erwähnen. Bei diesem besonderen Arbeitsverhältnis sind drei Parteien vertraglich miteinander verknüpft: Ein Personalverleiher vermittelt einen Arbeitnehmer an eine Drittfirma (Einsatzbetrieb), wobei der Arbeitnehmer rechtlich an die Temporärfirma, wirtschaft-

¹⁰ Die hier ausgewiesenen Anteile beziehen sich immer auf das Total der Erwerbstätigen um einen homogenen Vergleich zu ermöglichen. Sie weichen zum Teil von jenen des BFS ab, welche bei der Berechnung von Anteilen je nach Kategorie Selbstständigerwerbende und/oder Lehrlinge ausschliessen.

lich hingegen an die Drittfirma gebunden ist. Gemäss Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung lag der Anteil an Erwerbstätigen im Personalverleih 2011 und 2016 bei je 0,9 % und stieg 2021 auf 1,0 %. Bei der ständigen Wohnbevölkerung nahm die Bedeutung des Personalverleihs damit nur geringfügig zu. Allerdings ist zu beachten, dass unter den ausländischen Kurzaufenthalterinnen und –aufenthaltern sowie den Grenzgängerinnen und Grenzgängern relativ viele Personen über Personalverleihunternehmen beschäftigt sind. Gemäss dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) verrichteten Personen im Personalverleih im Jahr 2020 Arbeit im Umfang von umgerechnet rund 100 000 vollzeitäquivalenten Arbeitskräften, was einem geschätzten Beschäftigungsanteil von 2,5 % entspricht. Gegenüber 2010 nahm der Beschäftigungsanteil zudem um 0,8 Prozentpunkte deutlich zu.¹¹

Die Bedeutung des Personalverleihs dürfte nicht direkt von der Digitalisierung abhängen. Allerdings beeinflusst die Digitalisierung auch die Entwicklung des Personalverleihs. So nutzen Personalverleiher digitale Technologien, etwa bei der Gewinnung von temporären Arbeitskräften und der Abstimmung auf die Nachfrage der Unternehmen, für die sie Personal rekrutieren. Die Arbeitsform des Personalverleihs kann auch bei internetbasierten Plattformdienstleistungen zum Einsatz kommen. Lohnzahlung, Administration sowie die soziale Absicherung liegen dabei in der Verantwortung des Plattformbetreibers, der über eine Verleihbewilligung verfügen muss.¹²

Insgesamt ist festzustellen, dass das Normalarbeitsverhältnis über die letzten zehn Jahre in der Schweiz nicht an Bedeutung eingebüsst hat. Im Jahr 2021 waren 84,7 % der Erwerbstätigen Angestellte, praktisch gleich viele wie zehn Jahre zuvor mit 84,6 %. 91 % der Angestellten (ohne Lehrlinge) hatten eine unbefristete Anstellung.

2.2.3 Internetbasierte Plattformdienstleistungen

Von besonderem Interesse ist im vorliegenden Kontext, wie sich die sogenannten internetbasierten Plattformdienstleistungen entwickeln. Dabei handelt es sich um eine Arbeitsform, die sehr direkt auf die Digitalisierung zurückgeht. Die Bedeutung wurde in der Schweiz erstmals 2019 in einem Spezialmodul der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung im Auftrag des Bundesrates erhoben. 2019 gaben gesamthaft 1,6 % der 15- bis 89-jährigen Bevölkerung bzw. 116 000 Personen an, innerhalb der 12 Monate vor der Befragung internetbasierte Plattformarbeit geleistet oder via eine Internetplattform ein Zimmer, eine Wohnung oder ein Haus vermietet oder Waren verkauft zu haben, die sie zum Wiederverkauf beschafft hatten.¹³ Internetbasierte Plattformarbeit im eigentlichen Sinne (ohne Wohnungsvermietung und Warenhandel) wurde sogar nur von 0,4 % der Bevölkerung geleistet. 0,1 % der Bevölkerung erbrachten dabei Taxidienste und 0,3 % andere Dienstleistungen (Programmierung, Essenlieferdienste, Reinigungsarbeit, usw.).

Lediglich 14,8 % der Plattformdienstleistenden erbrachten «regelmässige und umfangreiche» Dienstleistungen über eine Plattform (inklusive Vermietung einer Unterkunft und Warenver-

¹¹ Zur Schätzung des Anteils an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung werden die gemeldeten Einsatzstunden gemäss SECO durch die vertragliche Jahresarbeitszeit von Vollzeitarbeitnehmenden gemäss Arbeitsvolumentenstatistik (AVOL) des BFS dividiert. Für weitere Informationen zur Entwicklung und zu den Einsatzbranchen im Personalverleih vgl. swissstaffing 2019a.

¹² Vgl. swissstaffing 2019b.

¹³ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/arbeitsbedingungen/internet-plattformdienstleistungen.html>

kauf). Die meisten Plattformdienstleistenden (74,2 %) übten die Plattfortmätigkeiten nur sporadisch aus.¹⁴ Die Plattfortarbeit war 2019 in der Schweiz somit nur wenig verbreitet und sie kam für die betreffenden Personen zumeist einem Zusatz- bzw. Nebenverdienst gleich. Anzeichen für eine Verdrängung ordentlicher Arbeitsverhältnisse sind bis dahin nicht auszumachen.

Inwieweit sich die Feststellungen für die Schweiz auch aktuell bestätigen, wird sich anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2022 zeigen. In diesem Jahr wird die Bedeutung von internetbasierten Plattfortdienstleistungen koordiniert durch Eurostat in vielen europäischen Ländern anhand der jeweiligen nationalen Arbeitskräfteerhebungen ermittelt. Somit wird es ab 2023 erstmals auch möglich sein, die Verbreitung dieser neuen Arbeitsform international vergleichend zu analysieren.

Im Zusammenhang mit Plattfortdienstleistungen gab es auch die Befürchtung, der Anteil an Selbstständigerwerbenden ohne Mitarbeitende (sog. Soloselbstständige) könnte im Zuge der Digitalisierung zunehmen. Wie aus Abbildung 4 zu erkennen ist, hat sich dies in der Schweiz nicht bewahrheitet. 2021 waren noch 5,5 % der Erwerbstätigen sog. Soloselbstständige, gegenüber 6,0 % im Jahr 2011.¹⁵

2.3 Veränderung der beruflichen Tätigkeiten

2.3.1 Einfluss der Digitalisierung auf die beruflichen Tätigkeiten

Ein zentrales Thema im Zusammenhang mit der Digitalisierung ist die Automatisierung in der Arbeitswelt und die damit verbundene Sorge vor einem möglichen Stellenabbau. Welche Berufsgruppen von einer potentiellen Automatisierung betroffen sind, hängt unter anderem von den berufsspezifischen Tätigkeiten ab. Dass ganze Berufe verschwinden, dürfte nach allgemeiner Einschätzung eher die Ausnahme sein. Viel eher ist damit zu rechnen, dass sich durch die Digitalisierung und Automatisierung das Tätigkeitsprofil sehr vieler Berufe verändern wird. Über die letzten Jahre wurde in diesem Zusammenhang in der ökonomischen Literatur vermehrt untersucht, inwieweit sich berufliche Tätigkeiten grundsätzlich automatisieren lassen. Diese werden als «Routine-Tätigkeiten» bezeichnet. Berufe mit einem hohen Routine-Anteil sind daher stärker von der Digitalisierung betroffen als Berufe mit einem hohen Nichtroutine-Anteil.

Frühere Untersuchungen für die Schweiz zeigten, dass die Digitalisierung in der Schweiz bereits in der Vergangenheit zu den erwarteten Verschiebungen in den Tätigkeitsprofilen führte. Während Routinetätigkeiten über die Zeit relativ an Bedeutung einbüssten, legten Nichtroutine-Tätigkeiten deutlich zu.¹⁶ Für den vorliegenden Bericht wurden diese Analysen aktualisiert. Die Einschätzungen zur Automatisierbarkeit von Tätigkeiten, die sich in Abhängigkeit von der technologischen Entwicklung über die Zeit wandeln kann, wurde aus einer aktuellen Studie für die Niederlande (Mihaylov & Tijdens 2019) übernommen und auf Schweizer Daten angewendet (siehe Kasten).

¹⁴ Gemäss einer speziellen Auswertung der SAKE 2019 betragen diese Anteile bei Plattfortbeschäftigten im eigentlichen Sinne 20% (regelmässig und umfangreich) resp. 63% (sporadisch und geringfügig). Auf Grund der geringen Beobachtungszahl (N=36) sind diese Werte mit einiger Unsicherheit behaftet.

¹⁵ Die Soloselbstständigkeit war auch in den meisten Branchen rückläufig oder konstant. Ausnahme war der Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht, wo der Anteil von 3,3 auf 4,2 % anstieg. Ein Zusammenhang mit der Digitalisierung erscheint nicht gegeben.

¹⁶ Vgl. Rütter/Soceco 2017 sowie EHB/Infras 2017.

Schätzung der Beschäftigungsentwicklung nach Tätigkeitstypen

Die Schätzung basiert auf einem für die Niederlande entwickelten Schema. Es ordnet alle Berufsarten der ISCO-08 Nomenklatur, gestützt auf die Tätigkeitsprofile des entsprechenden Berufs, unterschiedliche Anteile an a) kognitiv Routine-, b) manuell Routine-, c) interaktiv Nicht-Routine-, d) analytisch Nicht-Routine- und e) manuell Nicht-Routinetätigkeiten zu. Durch Kombination dieser Angaben mit der Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Berufsarten gemäss ISCO-08 in der Schweiz lässt sich abschätzen, wie sich die Bedeutung der genannten Tätigkeitstypen hierzulande über die Zeit entwickelt hat.

Beispiele für die fünf Tätigkeitstypen:

- a) Kognitive Routinetätigkeiten können das Bedienen einer Kasse, die Qualitätsprüfung oder diverse Büroarbeiten sein.
- b) Manuelle Routinetätigkeiten sind das Herstellen von standardisierten Produkten oder das Überwachen und Bedienen von Maschinen.
- c) Die Rekrutierung von Angestellten, die Instruktion von Mitarbeiter/innen und Schüler/innen sowie diverse Beratungstätigkeiten sind interaktive Nicht-Routinetätigkeiten.
- d) Analytische Nicht-Routinetätigkeiten sind beispielsweise Forschungstätigkeiten oder das Ausführen von medizinischen Behandlungen.
- e) Komplexere handwerkliche Arbeiten und Tätigkeiten im Service-Bereich (z. B. Bedienung, Haarschneiden, Reinigung) werden als manuelle Nicht-Routinetätigkeiten eingestuft.

Verschiedene Berufsarten weisen unterschiedliche Kombinationen von Tätigkeitstypen auf.

Für die Berechnungen mussten verschiedene Annahmen getroffen werden. Erstens wird die Einschätzung bzgl. der Automatisierbarkeit von den Niederlanden (Mihaylov & Tijdens 2019) übernommen. Zweitens wird die aktuelle Einschätzung zur Automatisierbarkeit von Tätigkeiten uniform auf den gesamten betrachteten Zeitraum angewendet. Tatsächlich ändert sich diese Einschätzung auch über die Zeit, wobei sich mit der Digitalisierung der Anteil an automatisierbaren Tätigkeiten tendenziell erhöht. Die Schätzungen sind aus diesen Gründen mit Vorsicht zu interpretieren. Gleichwohl geben sie Aufschluss über relevante Entwicklungen, die auch mit früheren Ergebnissen und zahlreichen internationalen Befunden für andere Länder übereinstimmen.

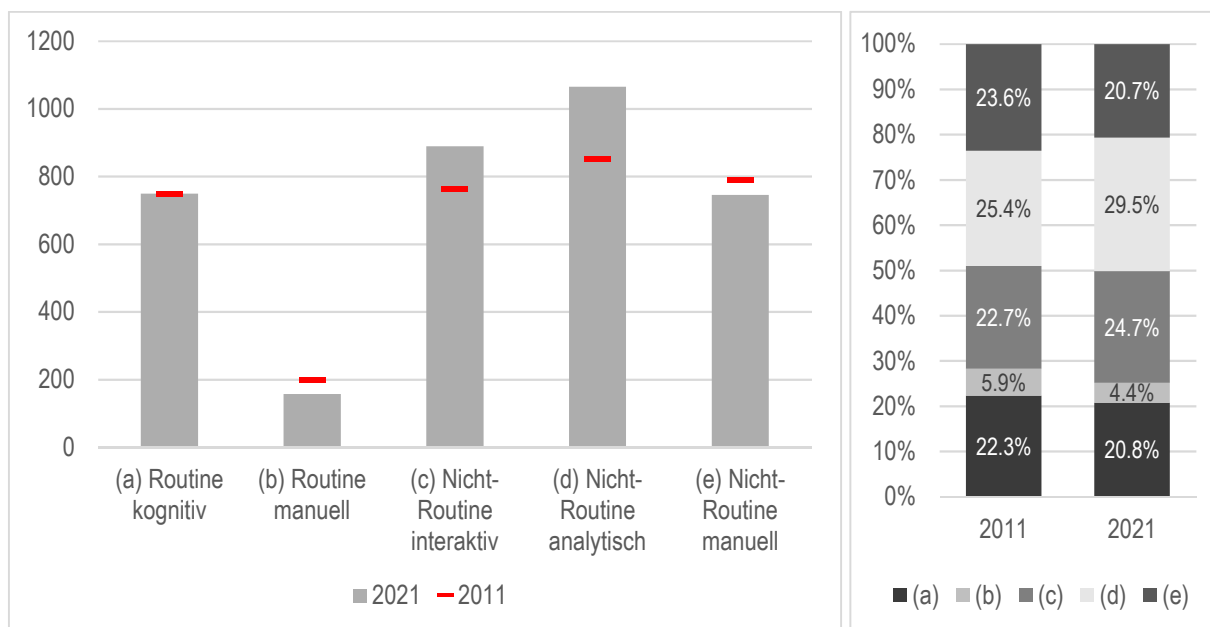
Die Berechnungen wurden anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebungen (SAKE) des Bundesamtes für Statistik (BFS) für 2011 und 2021 vorgenommen. Die Ergebnisse beziehen sich somit auf die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz (d. h. ohne Kurzaufenthalter/innen und Grenzgänger/innen).

Anhand dieses Ansatzes kommt man zum Schluss, dass Nicht-Routinetätigkeiten, die gemäss heutigem technischen Stand gegenüber einer Automatisierung vergleichsweise robust sind, im Jahr 2021 bereits 74,9 % aller beruflichen Tätigkeiten in der Schweiz ausmachten (vgl. Abbildung 5, rechts). Im Vergleich zu vor zehn Jahren, als sie noch 71,8 % ausmachten, hat ihr

Anteil zugenommen. Die beiden Untergruppen der interaktiven und analytischen Nicht-Routinetätigkeiten haben dabei über die letzten zehn Jahre sowohl absolut als auch relativ an Bedeutung gewonnen. 2021 entfielen mit 54,2 % bereits mehr als die Hälfte aller Tätigkeiten in der Schweiz auf diese beiden Kategorien, gegenüber 48,2 % vor zehn Jahren. Die manuellen Nicht-Routinetätigkeiten verloren demgegenüber etwas an absoluter wie auch relativer Bedeutung: ihr Anteil sank von 23,6 % auf 20,7 %.

Routinetätigkeiten, die sich gemäss dem hier gewählten Analyseansatz heute grundsätzlich automatisieren liessen, machten im Jahr 2021 noch rund 25,2 % der beruflichen Tätigkeiten in der Schweiz aus. Zehn Jahre vorher waren es noch 28,2 % gewesen (vgl. Abbildung 5, rechts). Die Digitalisierung hat sich somit auch über die letzten zehn Jahre grundsätzlich in der erwarteten Richtung auf die Tätigkeitsstruktur in der Schweiz ausgewirkt. Innerhalb der Routinetätigkeiten waren lediglich knapp ein Fünftel manueller Art, während es sich bei mehr als zwei Fünfteln um sog. kognitive Routinetätigkeiten handelte.

Abbildung 5: Erwerbstätigkeit nach Tätigkeitstypen (in VZÄ), 2011 und 2021



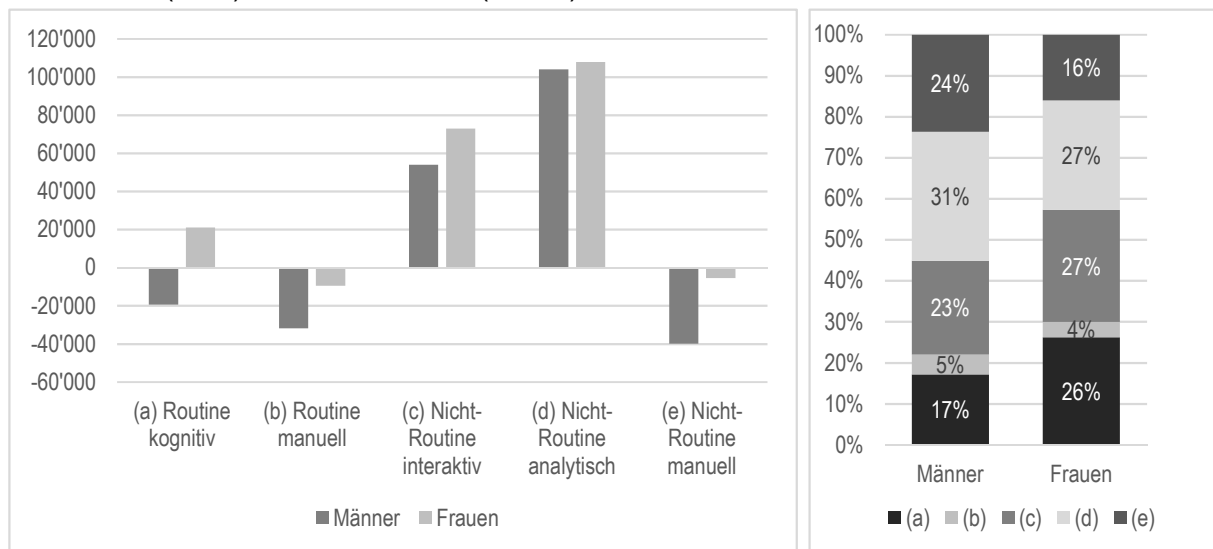
Quellen: BFS/SAKE, SECO (eigene Berechnungen)

Absolut betrachtet konzentrierte sich das Wachstum der Erwerbstätigkeit über die letzten zehn Jahre weitgehend auf interaktive und analytische Nicht-Routinetätigkeiten (vgl. Abbildung 5, links). Die vollzeitäquivalente Erwerbstätigkeit dieser Tätigkeitskategorien stieg innerhalb von zehn Jahren um 339 000 an. Manuelle Nicht-Routinetätigkeiten nahmen hingegen um - 45 000 Vollzeitäquivalenten ab. Insgesamt legten Nicht-Routinetätigkeiten gegenüber 2011 um 12,2 % zu.

Bei den Routinetätigkeiten legten kognitive Tätigkeiten um rund 2000 Vollzeitäquivalente und damit in unterdurchschnittlichem Ausmass zu (+ 0,2 %). Dass kognitive Routinetätigkeiten zwar relativ an Bedeutung eingebüsst haben, die vollzeitäquivalente Erwerbstätigkeit aber dennoch stabil blieb, könnte u. a. damit zusammenhängen, dass viele – darunter auch anspruchsvollere Berufsarten – zumindest zum Teil auch kognitive Routinetätigkeiten enthalten, die sich von Nicht-Routinetätigkeiten nur schwer abtrennen lassen und deshalb seltener automatisiert werden. Ein Rückgang von -41 000 der vollzeitäquivalenten Erwerbstätigkeit war im Zeitraum 2011–2021 bei manuellen Routinetätigkeiten festzustellen (-20,8 %). In der Summe kam es

bei Routinetätigkeiten somit zu einem Rückgang der vollzeitäquivalenten Erwerbstätigkeit von - 40 000 oder - 4 %. Folglich ging das gesamte Wachstum der Erwerbstätigkeit von 7,6 % über die letzten zehn Jahre auf einen Zuwachs von Nicht-Routinetätigkeiten zurück.

Abbildung 6: Erwerbstätigkeit nach Tätigkeitstypen (in VZÄ) und Geschlecht, Veränderung 2011–2021 (links) und Anteile 2021 (rechts)



Quellen: BFS/SAKE, SECO (eigene Berechnungen)

Männer führten 2021 mit einem Anteil von 22 % weniger Routinetätigkeiten aus als Frauen mit rund 30 % (vgl. Abbildung 6, rechts). Eine wichtige Erklärung dafür ist, dass Frauen deutlich häufiger als Männer als Bürokräfte arbeiten, die sehr häufig kognitive Routinetätigkeiten ausführen. Bei manuellen Routinetätigkeiten wie etwa der Bedienung von Maschinen, sind demgegenüber Männer stärker vertreten, diese Tätigkeiten sind aber heute quantitativ weniger bedeutend. Bei den Nicht-Routinetätigkeiten sind Männer bei analytischen Nicht-Routinetätigkeiten und noch stärker bei manuellen Nicht-Routinetätigkeiten häufiger vertreten als Frauen. Demgegenüber sind Frauen bei interaktiven Nicht-Routinetätigkeiten übervertreten.

Während die Beschäftigung bei Männern zwischen 2011 und 2021 in beiden Arten von Routinetätigkeiten um insgesamt 51 000 Vollzeitäquivalente abgenommen hat, hat sie bei Frauen in kognitiven um rund 21 000 zu- und bei manuellen Routinetätigkeiten um rund 9 500 Vollzeitäquivalente abgenommen (vgl. Abbildung 6, links). Stark überdurchschnittlich war das Beschäftigungswachstum bei Frauen und Männern dagegen in den interaktiven und analytischen Nicht-Routinetätigkeiten. Bei manuellen Nicht-Routinetätigkeiten nahm die Beschäftigung von Männern um 40 000 stark und bei Frauen um 5 500 leicht ab.

Insgesamt wuchs die vollzeitäquivalente Erwerbstätigkeit 2011–2021 bei Frauen um rund 187 000 (+15%) und bei Männern um 67 000 (+3%). Die Veränderungen der beruflichen Zusammensetzung bewirkten eine Abnahme des Anteils an Routinetätigkeiten um 3,1 Prozentpunkte bei Männern und um 3,5 Prozentpunkte bei den Frauen. Trotz einer ungleichen Verteilung auf die Berufe und einer unterschiedlichen Beschäftigungsdynamik zeigen sich die Auswirkungen der Digitalisierung im Sinne einer Verlagerung von Routine- zu Nicht-Routinetätigkeiten bei Männern und Frauen in ähnlichem Ausmass. Dieses Ergebnis veranschaulicht auch, dass sich die Digitalisierung nicht nur positiv auf die Beschäftigung mit direktem Digitalisierungsbezug wie etwa bei MINT-Berufen auswirkt, in denen Männer heute deutlich übervertre-

ten sind. Mit der Digitalisierung gewinnen auch Tätigkeiten an Bedeutung, die sich durch Digitalisierung nicht substituieren lassen und in denen Frauen zum Teil stärker vertreten sind als Männer.¹⁷

Eine aktuelle Studie der Universität Bern bestätigt die gezeigte Entwicklung für die Schweiz, gestützt auf einen sehr ähnlichen Analyseansatz (vgl. Gschwendt 2022) und für einen längeren Zeitraum von 1992–2021. Zusätzlich untersucht diese Studie, wie sich dieser Wandel über die letzten gut 20 Jahre vollzog. Durch Analyse der Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt zeigt sich, dass Routinearbeitskräfte weder vermehrt arbeitslos wurden noch häufiger pensioniert wurden. Hingegen haben über die Zeit weniger Arbeitskräfte die vorher in einem manuellen Nicht-Routinejob tätig waren, eine Neuanstellung in einem Routineberuf gefunden. Zudem traten Personen mit tiefer oder mittlerer Bildung sowie Personen mittleren Alters weniger oft in einen kognitiven Routinejob ein, vermutlich auch hier deshalb, weil diese Tätigkeiten im Arbeitsmarkt tendenziell an Bedeutung verloren.

Diese Ergebnisse legen nahe, dass der Wandel der beruflichen Tätigkeiten mit wenigen Friktionen vonstatten ging. Studien zeigen zudem, dass neben den Anpassungen im Inland auch die Zuwanderung den durch die Digitalisierung ausgelösten beruflichen Wandel unterstützte. Gemäss Beerli et al. (2022) steckte u.a. auch der Strukturwandel im Zuge der Digitalisierung hinter dem Boom von hochqualifizierten Zuwanderern und Zuwanderinnen. Die Studie zeigt, dass vor allem Regionen, die aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur im Jahr 1990 das grösste Digitalisierungspotenzial aufwiesen, vermehrt hochqualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland anzogen. Dieses Ergebnis ist auch konsistent mit der Feststellung, dass die Zuwanderung über die letzten Jahre massgeblich zur Befriedigung der stark wachsenden Nachfrage nach spezialisierten IT-Fachkräften beigetragen hat. So hat die Anzahl der erwerbstätigen IT-Fachkräfte zwischen 2010 und 2021 um 60 % zugenommen. Gut 45 % des Wachstums entfiel dabei auf Arbeitskräfte aus dem Ausland. Diese machen heute knapp ein Drittel der Beschäftigten im Berufsfeld aus – eine überdurchschnittliche Vertretung im Vergleich zur Gesamtwirtschaft, wo der Anteil der ausländischen Erwerbstätigen bei 26 % liegt (SECO 2022a).

2.3.2 Veränderung der Kompetenzanforderungen innerhalb der Berufe

Die bisher gezeigten Verschiebungen der Tätigkeitstypen bilden den Einfluss des technologischen und ökonomischen Wandels auf die Nachfrage nach unterschiedlichen beruflichen Qualifikationen ab. Gleichzeitig verändert sich durch die Digitalisierung aber auch der Inhalt der beruflichen Tätigkeiten selber. Eindrücklich zeigt sich dies etwa in einer Analyse von Stelleninseraten von Unternehmen in der Schweiz (vgl. Buchmann et al. 2020). So wurde 2019 in 44 % der Stelleninserate mindestens ein spezifischer Typ von IT-Kenntnissen verlangt, während dies anfangs der 1990er Jahre noch kaum der Fall gewesen war. Die Art und Tiefe von geforderten IT-Kenntnissen variiert dabei je nach Beruf und unterschiedliche Berufe wurden auch in unterschiedlichem Ausmass durch die Digitalisierung beeinflusst.

Wie die Studie weiter zeigt, werden IT-Kenntnisse – insbesondere in nicht technischen Berufen – mit einer gewissen Lohnprämie belohnt. Dies zeigt, dass diese Fähigkeiten auch in nicht technischen Berufen die Produktivität erhöhen und deshalb durch die Unternehmen vermehrt nachgefragt und entsprechend honoriert werden. Gleichzeitig gab es in den letzten Jahren keine Hinweise für eine akute Knappheit an nachgefragten IT-Kompetenzen. Wie eine frühere Studie im Auftrag des SECO zeigte, werden bspw. die Curricula von Berufsausbildungen den

¹⁷ Detailliertere Ausführungen dazu, wie sich die verschiedenen Tätigkeitstypen im Jahr 2020 auf die Berufshauptgruppen sowie auf soziodemografische Gruppen verteilten finden sich im Anhang.

technologischen Entwicklungen laufend angepasst (vgl. EHB/Infras 2017). Zusätzlich gibt es ein sehr grosses Angebot an Weiterbildungen im IT-Bereich, damit entsprechende Technologien in den Unternehmen auch durch ältere Berufsleute erfolgreich eingesetzt werden können. 2016 hatten in der Schweiz 14 % der Erwerbstätigen eine arbeitgeberunterstützte Weiterbildung im Bereich Informatik besucht. Knapp hinter dem Thema Gesundheit und Sicherheit gehörte die Informatik damit zu den am häufigsten genannten Weiterbildungsinhalten (BFS 2018).

Die Schweiz gehört im europäischen Vergleich zu den Ländern mit einem sehr hohen Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) am Arbeitsplatz. 2019 nutzen in der Schweiz insgesamt 87 % der Erwerbstätigen bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit einen Computer und/oder ein computergesteuertes Gerät (BFS 2020).

Digitalisierung und gesundheitliche Risiken am Arbeitsplatz

Die europäische Unternehmenserhebung über neue und aufkommende Risiken (ESENER) 2019 gibt Aufschluss über die Entwicklung der Digitalisierung in Schweizer Unternehmen im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen und der Gesundheit der Arbeitnehmenden. Die Nutzung neuer Technologien ist mittlerweile sehr verbreitet: 86 % der Unternehmen verfügen über feste Arbeitsplätze mit PCs, während 79 % ihre Mitarbeitenden mit Laptops, Tablets und Smartphones ausstatten. Darüber hinaus geben 20 % der Unternehmen an, dass zumindest ein Teil ihrer Mitarbeitenden regelmässig im Homeoffice arbeitet, wohingegen dies bei 13 % der europäischen Unternehmen der Fall ist. Nur wenige Unternehmen verwenden neue Technologien wie etwa mit Arbeitnehmenden interagierende Roboter (3 %), den Inhalt oder die Geschwindigkeit der Arbeit bestimmende Maschinen (12 %), die Leistung der Arbeitnehmenden überwachende Maschinen (6 %) oder auf sich tragbare Geräte (5 %). Die möglichen Auswirkungen des Einsatzes dieser Technologien auf die Gesundheit und die Sicherheit der Arbeitnehmenden wurde in 19 % der Schweizer Unternehmen diskutiert, während dies in 26 % der europäischen Unternehmen der Fall war.

2.3.3 Künstliche Intelligenz

Im Hinblick auf die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt ist in jüngerer Vergangenheit die künstliche Intelligenz (KI) verstärkt ins Blickfeld geraten. KI ist als Grundlagentechnologie ein wesentlicher Bestandteil der fortschreitenden Digitalisierung. Sie weist ein erhebliches Innovations- und Wachstumspotenzial auf und wird in einer Vielzahl von Bereichen bereits erfolgreich angewendet. Die KI wird mit dem Potenzial in Verbindung gebracht, auch bei nicht-routinemässigen kognitiven Tätigkeiten Automatisierungen zu ermöglichen. Dies hat der Befürchtung breiter technologiebedingter Arbeitsplatzverluste neuen Auftrieb gegeben. Gleichzeitig steht ausser Frage, dass KI – wie bisherige Automatisierungstechnologien – wichtige Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung liefern kann.

Gesicherte Befunde zu den Auswirkungen eines verstärkten Einsatzes von KI-Anwendungen auf den Arbeitsmarkt liegen bisher nicht vor. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass

die Entwicklung der KI ein laufender Prozess ist, der nicht losgelöst von anderen technologischen Entwicklungen stattfindet. Zum anderen fehlt bis heute eine allgemeingültige und akzeptierte Definition von KI, was die Analyse bisheriger Auswirkungen von KI erschwert.

Merkmale künstlicher Intelligenz

Im Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Künstliche Intelligenz «Herausforderungen der künstlichen Intelligenz»» (SBFI 2019) wird KI durch verschiedene strukturelle Elemente charakterisiert. Demnach sind KI-Systeme in der Lage,

- 1) Daten in Komplexität und Menge in einer Form auszuwerten, die mit anderen Technologien nach heutigem Stand nicht möglich wäre, insbesondere, wenn Algorithmen selbstständig lernen und dabei in Daten relevante statistische Merkmale finden;
- 2) Vorhersagen als wesentliche Grundlage für (automatisierte) Entscheidungen zu erstellen;
- 3) dadurch Fähigkeiten nachzubilden, die mit menschlicher Kognition und Intelligenz in Verbindung gebracht werden;
- 4) auf dieser Basis weitgehend autonom zu agieren.

Diese Elemente sind einzeln in verschiedenen Ausprägungen auch in Nicht-KI-Anwendungen zu finden. Allerdings werden auf Basis von KI neue Anwendungen in Kombination dieser Elemente möglich. KI ermöglicht Anwendungen, die kognitiven und perzeptiven menschlichen Fähigkeiten nachempfunden sind und gewisse Aspekte von Intelligenz simulieren. Es besteht jedoch Einigkeit, dass KI nach derzeitigem Stand der Technik bei Weitem nicht mit der menschlichen Intelligenz vergleichbar ist. Die zentrale Technologie hinter den erfolgreichen Entwicklungen gegenwärtiger KI-Systeme sind Algorithmen des maschinellen Lernens.

Die KI unterscheidet sich von anderen Automatisierungstechnologien, z. B. industriellen Robotern, dahingehend, dass durch die Simulation von Intelligenz eine sehr breite Palette von Tätigkeiten als potenziell automatisierbar erscheint. Studien deuten darauf hin, dass das Anwendungspotenzial der KI oft gerade in Berufen mit hohen Qualifikationsanforderungen ausgeprägt sein dürfte.¹⁸ Die Anwendung von KI kann in diesen Berufen Tätigkeiten ersetzen und/oder ergänzen. Im Extremfall kann dies zur vollständigen Substitution einer Stelle führen; es ist aber ebenso denkbar, dass die Anwendung von KI für die Erwerbstätigen zu Produktivitäts- und damit Lohnsteigerungen führt. Welcher Effekt im Einzelfall dominieren wird, ist schwer vorherzusagen. Als relativ gesichert dürfte gelten, dass eine zunehmende Durchdringung der Arbeitswelt mit KI-Anwendungen das Arbeitsumfeld vieler Arbeitskräfte erheblich verändern kann. In diesem Sinne wird die Anpassungsfähigkeit der Erwerbstätigen ein zentraler Erfolgsfaktor bleiben und könnte noch weiter an Bedeutung gewinnen.

Aus heutiger Sicht lassen sich der empirischen Literatur jedoch keine Hinweise entnehmen, dass KI den Arbeitsmarkt fundamental in anderer Weise verändern wird, als dies bisherige

¹⁸ Die OECD nennt als Beispiele Laboranten, Ingenieure oder Versicherungsmathematiker.

technologische Entwicklungen und namentlich Technologien der Digitalisierung getan haben.¹⁹ Studien auf Basis der KI-Nutzung der letzten zehn Jahre lassen keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Einsatz von KI und dem Beschäftigungszuwachs je nach Beruf erkennen. Einige Studien zeigen einen positiven Effekt der KI-Nutzung auf das Lohnwachstum. Eine sehr aktuelle Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeigt, dass bei Berufen mit starkem Computereinsatz ein stärkerer Einsatz von KI mit einem stärkeren Beschäftigungszuwachs verbunden ist. Demgegenüber gibt es bei Berufen mit geringem Computereinsatz Hinweise für einen negativen statistischen Zusammenhang von KI-Einsatz und dem Wachstum durchschnittlich geleisteter Arbeitsstunden (vgl. Georgieff & Hye 2021). Die Studie reiht sich damit konsistent in die bisherige Literatur ein, wonach neue Technologien Verschiebungen in Berufen und Tätigkeitsprofilen bewirken, ohne das Beschäftigungsniveau insgesamt negativ zu beeinflussen.

2.3.4 Laufende Forschung zu den Auswirkungen der Digitalisierung

Die Auswirkungen der Digitalisierung sind vielfältig und bieten ein grosses Feld für Forschungsprojekte zum Thema. Das Nationale Forschungsprogramm «Digitale Transformation» (NFP 77) untersucht die Chancen, Risiken und Herausforderungen der Digitalisierung für die Schweiz.²⁰ Dadurch sollen konkrete Empfehlungen für eine erfolgreiche Bewältigung des digitalen Wandels erarbeitet werden. Das Forschungsprogramm, welches voraussichtlich 2026 abgeschlossen wird, umfasst 46 Projekte und finanzielle Mittel im Umfang von 30 Millionen Franken.

Die Forschung ist in drei thematische Module geteilt: In einem ersten Modul «Bildung, Lernen und digitaler Wandel» werden Inhalte, Tools und Institutionen der formalen und der informellen Bildung im Zusammenhang mit dem laufenden digitalen Wandel analysiert. Ein zweites Modul «Ethik, Vertrauenswürdigkeit und Governance» befasst sich mit dem Einsatz von digitalen Mitteln nach ethischen Grundsätzen. In einem dritten Modul «Digitale Wirtschaft und Arbeitsmarkt» werden schliesslich die Chancen und Risiken der Digitalisierung für den Arbeitsmarkt bewertet.

2.4 Entwicklung der Lohn- und Einkommensverteilung

2.4.1 Upskilling vs. Polarisierung

Im Zusammenhang mit den technischen Fortschritten der Digitalisierung und Automatisierung wird teilweise eine sogenannte «Polarisierung» der Beschäftigungsentwicklung befürchtet. Gemäss dieser These würden Tätigkeiten mit mittleren Qualifikationsanforderungen und damit im mittleren Bereich der Lohnverteilung²¹ besonders unter Druck kommen, weil sie durch die neuen Technologien am häufigsten obsolet werden. Demgegenüber würden einerseits Tätigkeiten in der oberen Hälfte der Lohnverteilung (u. a. Tätigkeiten welche durch Digitalisierung noch produktiver werden) und andererseits Tätigkeiten am unteren Ende der Lohnverteilung (z. B. einfache Hilfstätigkeiten) an Bedeutung gewinnen.

Die schon früher gewonnene Feststellung, dass sich beim Beschäftigungswachstum in der Schweiz ein starkes «Upskilling» aber keine «Polarisierung» identifizieren lässt, bestätigt sich im Zeitraum 2010 bis 2020 anhand einer Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung des BFS durch das SECO. Zum Wachstum der Erwerbstätigkeit 2010-2020 um insge-

¹⁹ Vgl. für einen aktuellen OECD-Literaturüberblick: Lane/Saint-Martin 2021.

²⁰ <https://www.nfp77.ch>

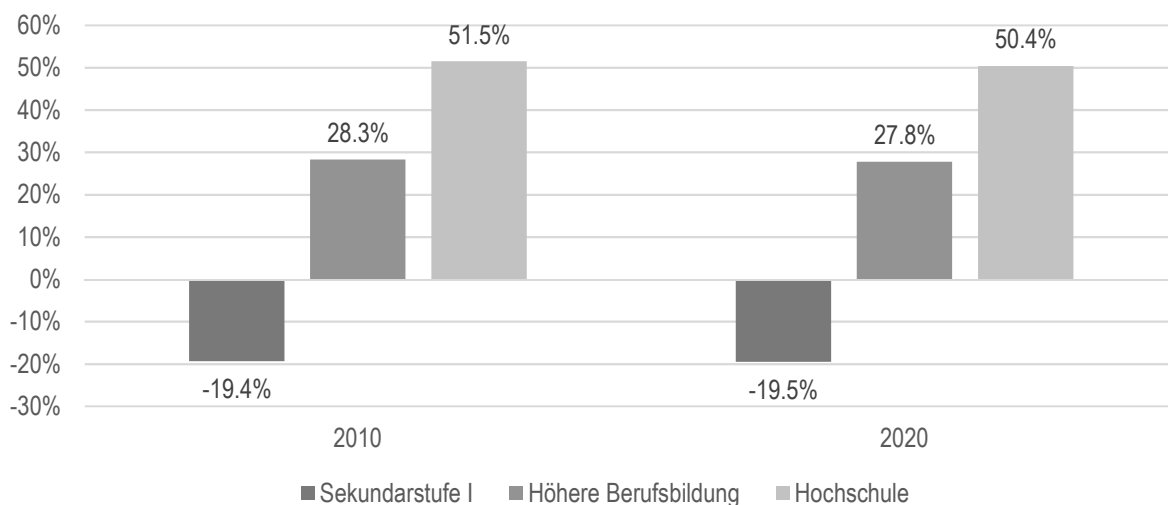
²¹ Der Begriff Lohn wird hier auf Arbeitseinkommen pro Zeiteinheit angewendet. Je nach Datenquelle kann dies auch Einkünfte von Selbstständigerwerbenden beinhalten. Der Begriff Einkommen bezieht sich auf alle Arten von Arbeitseinkommen ohne Normierung nach Arbeitszeit.

samt 13 % trugen Berufsgruppen im mittleren Lohnbereich (Stundenlohn 31 bis 48 Franken) mit + 4 Prozentpunkten und im oberen Lohnbereich (Stundenlohn über 48 Franken) mit + 10 Prozentpunkten bei. In Berufsgruppen des unteren Lohnbereichs (Stundenlohn unter 31 Franken) resultierte ein Rückgang der Erwerbstätigkeit im Umfang von -1 Prozentpunkt.²² Während sich die positive Beschäftigungsentwicklung am oberen Ende der Qualifikations- und Lohnverteilung in der Schweiz sehr ausgeprägt beobachten lässt, ist von einer Expansion beruflicher Tätigkeiten des unteren Qualifikations- und Lohnbereichs über die letzten zehn Jahre nichts zu erkennen.

2.4.2 Lohnentwicklung nach Qualifikation

Im Zuge der raschen technologischen Entwicklungen und der dadurch ausgelösten Veränderung der Nachfrage nach unterschiedlichen Qualifikationen stellt sich die Frage, inwieweit das Arbeitsangebot diesen Entwicklungen in der Schweiz über die letzten Jahre zu folgen vermochte. Wie aus Abbildung 7 hervorgeht, blieb die Lohnstruktur nach Ausbildungsstufen über die letzten 10 Jahre weitgehend stabil. Während im Jahr 2020 Arbeitskräfte ohne nachobligatorische Schulbildung (Sekundarstufe I) rund 20 % weniger verdienten als Personen mit einer Matura oder einer beruflichen Grundbildung (Sekundarstufe II), verdienten Erwerbstätige mit einer höheren Berufsbildung rund 28 % und solche mit einem Hochschulabschluss rund 50 % mehr. Praktisch identisch waren die Verhältnisse bereits im Jahr 2010.²³

Abbildung 7: Relative Lohndifferenz im Vergleich zu Erwerbstätigen mit Bildungsabschluss auf der Sekundarstufe II



Quellen: BFS/SAKE, SECO (eigene Berechnungen)

²² Die Berufsgruppen wurden anhand des durchschnittlichen Stundenlohns im Zeitraum 2010-2020 fix einer der drei Lohnklassen zugeteilt. Unterer Bereich: unter 31 CHF; mittlerer Bereich: 31-48 CHF; oberer Bereich: über 48 CHF). Bei der Klassierung wurde darauf geachtet, dass die drei Einkommensgruppen ähnliche Größenordnungen aufweisen. Im Ausgangsjahr 2010 waren je 35 % der Erwerbstätigen in Berufsgruppen der unteren bzw. mittleren Lohnklasse und 30% in solchen der obersten Lohnklasse tätig. 2020 waren dann 30% der unteren und je 35% der mittleren bzw. oberen Klasse zugehörig. Die dargestellte Entwicklung beschreibt nicht die Lohnentwicklung innerhalb von Berufsgruppen, sondern wie sich Berufsgruppen mit unterschiedlichen Lohnniveaus bei der Erwerbstätigkeit entwickelt haben. Die Auswertungen beziehen sich auf Grund der gewählten Datenquelle auf die ständige Wohnbevölkerung.

²³ Bei Erarbeitung des Berichts standen die Individualdaten der Lohnstrukturerhebung 2020 noch nicht zur Verfügung. Anhand der bis dahin verfügbaren Tabellen zeigte sich zwischen 2010 und 2020 eine leichte Reduktion der Lohndifferenzen zwischen Arbeitnehmenden mit Berufsausbildung und solchen mit höheren Ausbildungen (jeweils auf den Medianlohn bezogen). Auch dies deutet nicht auf eine Verknappung bei höheren Qualifikationen hin.

Die Entwicklung der Lohnstruktur und weiterer Arbeitsmarktindikatoren nach Bildungsstufen wurde 2021 in detaillierter Form in einer Studie im Auftrag des Bundes untersucht (Aepli et al. 2021). Die Studie zeigt anhand der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE), dass sich die relative Position verschiedener Bildungsstufen auf dem Arbeitsmarkt über die letzten rund 20 Jahre sehr stabil entwickelt hat, obwohl der Anteil an höher qualifizierten Arbeitskräften über die Zeit stark zugenommen hat. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass das Fachkräfteangebot in der Schweiz der steigenden Nachfrage nach höheren Qualifikationen der Unternehmen, die u. a. durch technologische Entwicklungen angetrieben wurde, gut zu folgen vermochte (vgl. Aepli et al. 2021).

2.4.3 Entwicklung Lohn- und Einkommensungleichheit

Die positive Beschäftigungsentwicklung und die Veränderungen der Beschäftigungsstruktur waren über die letzten zehn Jahre mit einem Anstieg des allgemeinen Lohnniveaus verbunden. Gemäss Lohnindex des BFS stieg der durchschnittliche Reallohn zwischen 2010 und 2020 um 8,7 %.²⁴ Die Löhne entwickelten sich über die Lohnverteilung hinweg ausgewogen. Insbesondere war auch kein Abdriften von tiefen Löhnen zu verzeichnen, wie dies im Zusammenhang mit der zunehmenden Automatisierung teilweise auch befürchtet wird. So sank der Anteil an sog. Tieflohnstellen von 11,5 % im Jahr 2010 auf 10,5 % im Jahr 2020.²⁵ Das positive und ausgewogene Lohnwachstum spiegelt sich auch in einer weitgehend stabilen finanziellen Situation der Haushalte im unteren Bereich der Einkommensverteilung. So lebten 2020 etwa 11,1 % der 18- bis 64-jährigen Bevölkerung in einem Haushalt für den es schwierig oder sehr schwierig war, finanziell über die Runden zu kommen, leicht weniger als 2010 mit 11,4 %. Demgegenüber lag der Anteil an Haushalten die unter materiellen Entbehrungen litten im Jahr 2019 bei 4,3 % und damit merklich tiefer als im Jahr 2010 mit 5,4 %.²⁶

2.5 Fazit

Der Schweizer Arbeitsmarkt konnte seine hohe Leistungsfähigkeit über die letzten zehn Jahre beibehalten. Die Schweiz weist im internationalen Vergleich eine sehr hohe und tendenziell steigende Arbeitsmarktbeteiligung bei gleichzeitig tiefer Erwerbslosigkeit auf. Das Lohnniveau ist hoch und die Lohnverteilung vergleichsweise ausgewogen. Negative Auswirkungen auf das Normalarbeitsverhältnis, die im Zusammenhang mit der Digitalisierung teilweise befürchtet werden, waren in der Schweiz kaum feststellbar. Das unbefristete Arbeitsverhältnis behielt seine dominante Bedeutung. Atypische Arbeitsformen wie bspw. befristete Arbeitsverhältnisse, der Personalverleih, die Soloselbstständigkeit oder internetbasierte Plattformdienstleistungen blieben von relativ kleiner Relevanz. Eine besondere Bedeutung erlangte – im Zuge der Covid-19-Pandemie – die Teleheimarbeit. Diese könnte nach der Pandemie tendenziell wieder etwas abnehmen, sie dürfte aber voraussichtlich höher bleiben, als sie es vor der Pandemie war.

Bedeutend war die Digitalisierung über die letzten zehn Jahre auch für den Arbeitsinhalt der Beschäftigten in der Schweiz. Während Tätigkeiten, die nach aktuellem technischem Stand automatisierbar wären (sog. Routinetätigkeiten) an Bedeutung eingebüsst haben, haben

²⁴ Beim Lohnindex wird eine konstante Beschäftigungsstruktur unterstellt, womit darin Effekte einer veränderten Qualifikationsstruktur noch nicht beinhaltet sind

²⁵ Eine Stelle gilt als «Tieflohnstelle», wenn der auf Basis eines Vollzeitpensums von 40 Wochenstunden berechnete Lohn weniger als zwei Drittel des standardisierten Bruttomedianlohnes ausmacht, das heisst weniger als 4 443 Franken pro Monat im Jahr 2020.

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten/lohniveau-schweiz/kaderloehne-tiefloehne.html>

²⁶ Quelle: BFS/SILC (Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen).

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/subjektives-wohlbefinden-und-lebensbedingungen.html>

nicht-automatisierbare Tätigkeiten an Bedeutung gewonnen. Praktisch das gesamte Wachstum der Erwerbstätigkeit über die letzte zehn Jahre bezog sich auf sogenannte Nicht-Routinetätigkeiten. Damit setzte sich eine Entwicklung fort, die schon in den 1990er-Jahren begonnen hatte und im letzten Bericht des Bundesrates (Bundesrat 2017b) analysiert worden war. Teilweise befürchtete, negative Begleiterscheinungen dieser bedeutenden beruflichen Veränderungen blieben über die letzten zehn Jahre in der Schweiz aus, denn die Erwerbsbeteiligung nahm weiter zu, und die Erwerbslosigkeit blieb tief. Auch Lohnunterschiede zwischen verschiedenen Bildungsniveaus blieben über die letzten zehn Jahre vergleichsweise stabil, was auf eine ausgewogene Entwicklung von Angebot und Nachfrage nach verschiedenen Qualifikationsniveaus spricht. Das Beschäftigungswachstum war in der Schweiz durch eine laufende Höherqualifizierung geprägt. Eine Polarisierung – mit ausgeprägtem Beschäftigungswachstum auch am unteren Ende des Qualifikationsspektrums – war für die Schweiz in den letzten Jahren weiterhin nicht feststellbar.

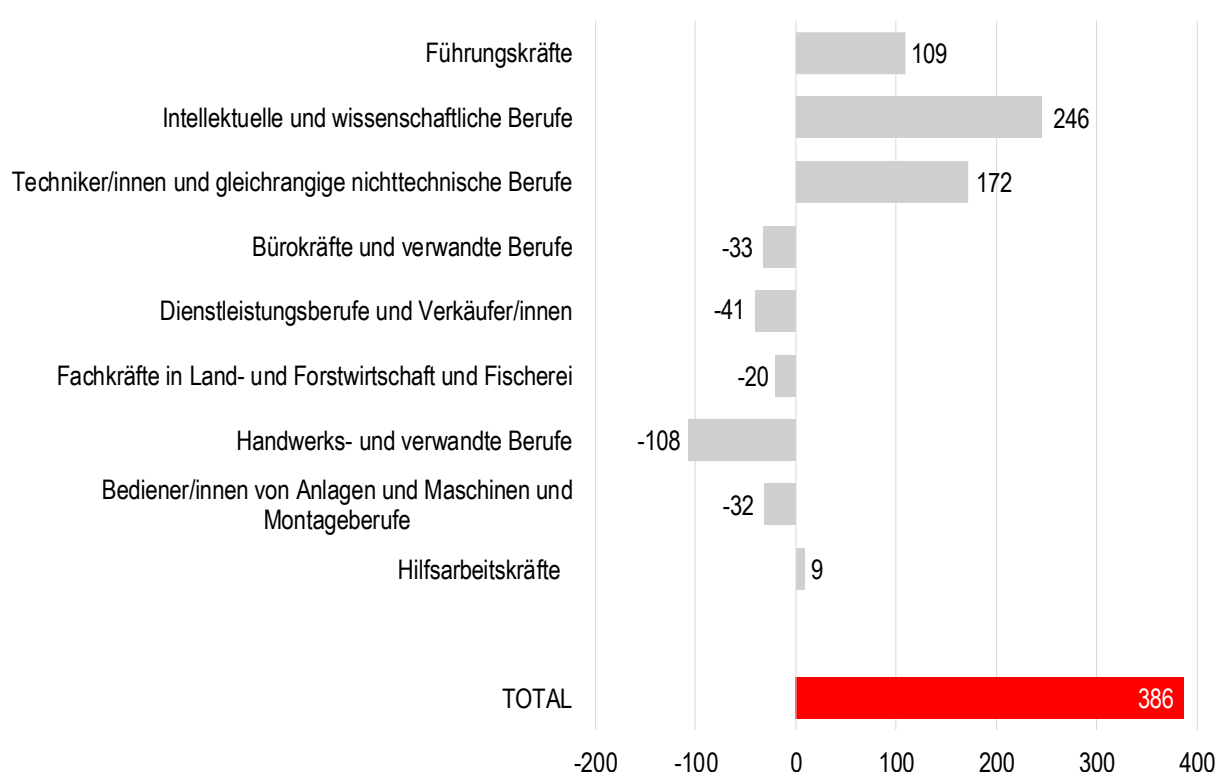
Die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt sind vielfältig und sehr dynamisch. Neuere Entwicklungen – wie bspw. der vermehrte Einsatz von künstlicher Intelligenz – bieten neue Fragestellungen, die sich heute erst partiell beurteilen lassen. Diese Entwicklungen sind denn auch Thema zahlreicher nationaler und internationaler Forschungsprojekte. Der Bundesrat unterstützt die Gewinnung von wissenschaftlichen Erkenntnissen über das Nationale Forschungsprogramm 77.

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass der Schweizer Arbeitsmarkt die Veränderungen, welche die Digitalisierung in den letzten zehn Jahren mit sich gebracht hat, gut verarbeiten konnte. Die Digitalisierung brachte für die Unternehmen und für die Arbeitnehmenden insgesamt positive Ergebnisse hervor. Voraussetzung dafür bildeten u. a. Bildungs- und Arbeitsmarktinstitutionen, die es den Akteuren ermöglichten, sich an veränderte Anforderungen anzupassen. Wie sich diese Institutionen über die letzten Jahre an die zunehmende Digitalisierung in der Arbeitswelt angepasst haben, ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

3 Fachkräftebedarf und Bildungssystem

Die Digitalisierung beeinflusst die Beschäftigungsstruktur und -entwicklung. Einerseits findet eine Verschiebung zwischen den Sektoren statt, insbesondere von der Industrie hin zum Dienstleistungssektor. Andererseits verändert sich die Struktur auch innerhalb der Sektoren: Manuelle Nichtroutinearbeiten, technologie- und wissensintensive Tätigkeiten sowie Aufgaben mit einem hohen Anteil an menschlicher Interaktion werden zunehmend wichtiger. Gleichzeitig verlieren Tätigkeiten, die leicht automatisierbar sind oder einen hohen Routineanteil aufweisen, an Bedeutung. Mit diesen Entwicklungen ist ein bildungsintensives Beschäftigungswachstum verbunden, welches die Nachfrage nach gut bis sehr gut ausgebildeten Fachkräften seit vielen Jahren ankurbelt.

Abbildung 8: Entwicklung Erwerbstätigenzahl nach Berufshauptgruppen, 2011–2021 in 1000



Bemerkung: Das Total umfasst auch Erwerbstätige ohne nähere Angaben.

Quelle: BFS/SAKE, eigene Berechnungen

3.1 Indikatoren zu Arbeitskräftenachfrage und -angebot

3.1.1 Beurteilung der Fachkräftesituation

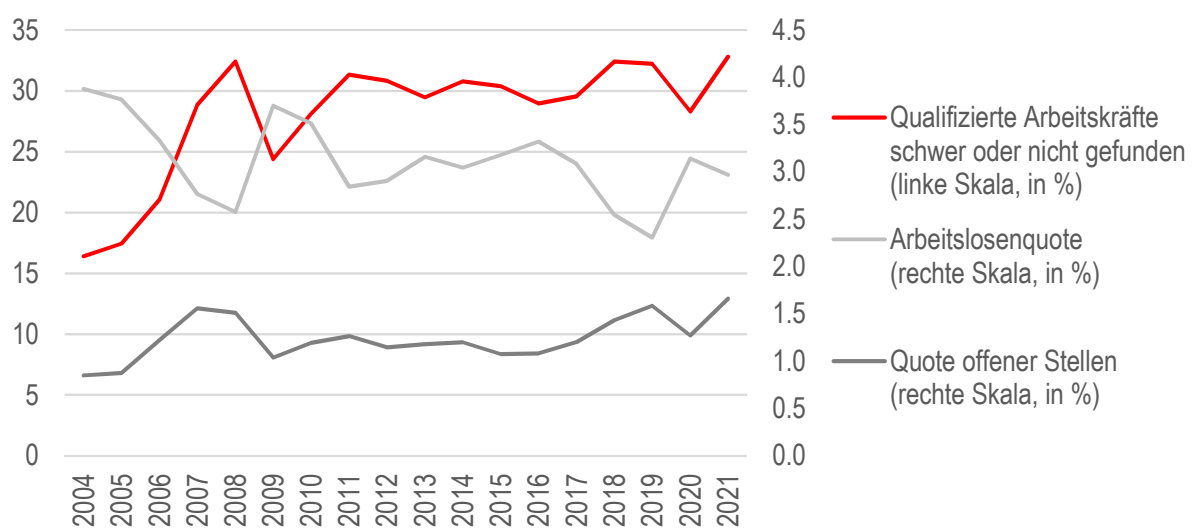
Fachkräfteknappheit bedeutet umgangssprachlich, dass Unternehmen Mühe bekunden, vakante Stellen mit geeigneten Arbeitskräften zu besetzen. Technisch gesprochen übersteigt in einer Situation mit Fachkräfteknappheit die Nachfrage das kurzfristig verfügbare Fachkräfteangebot zu gegebenen Arbeitsbedingungen.

Es gibt verschiedene Indikatoren, welche Rückschlüsse auf die Fachkräftesituation ermöglichen. Im Rahmen der Beschäftigungsstatistik (BESTA) bspw. befragt das BFS Unternehmen in der Schweiz quartalsweise, ob sie qualifiziertes Personal gesucht haben und wie schwierig es war, solches zu finden. Ein Mass für die Arbeitskräftenachfrage ist auch die Quote der

offenen Stellen, die ebenfalls im Rahmen der BESTA erhoben wird. Bleiben Stellen in Unternehmen über längere Zeit vakant, so ist dies ein Zeichen, dass die Stellenbesetzung schwieriger ist und eine gewisse Knappheit vorliegt. Spiegelbildlich lässt sich auch vom Ausmass der Arbeitslosigkeit auf die Arbeitskräftenachfrage schliessen. Sind viele Personen arbeitslos, ist es für Unternehmen in der Tendenz einfacher, Personal zu rekrutieren, d. h. die Verfügbarkeit von Fachkräften ist eher hoch. Umgekehrt liegt bei tiefer Arbeitslosigkeit in der Regel eine höhere Fachkräfteknappheit vor.

Wie Abbildung 9 zeigt, schwanken die genannten Indikatoren im Konjunkturverlauf. Auf wirtschaftliche Expansionsphasen mit grösseren Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung folgten jeweils solche mit geringeren Schwierigkeiten wie etwa 2009/2010 (Finanzkrise) oder 2020 (Covid-19-Krise).

Abbildung 9: Indikatoren zu Arbeitskräfteknappheit auf aggregierter Ebene



Quellen: BFS/BESTA, SECO/Arbeitsmarktstatistik

Neben der konjunkturellen Sichtweise auf die Fachkräftesituation lohnt sich auch ein Blick auf den strukturellen Fachkräftebedarf, welcher in gewissen Berufen unabhängig von der aktuellen Wirtschaftslage besteht. Da sich die Mühe bei der Rekrutierung von Arbeitskräften aber nicht direkt messen und zwischen Branchen und Berufen nur bedingt vergleichen lässt, wurden in den letzten Jahren verschiedene Indikatoren gebildet, welche mehrere relevante Faktoren gleichzeitig berücksichtigen.

Mit dem Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage des SECO wurden verschiedene Knappheitsindikatoren auf der Ebene verschiedener Berufsarten zusammengetragen und zu einem synthetischen Indikator zusammengefasst (SECO 2016). Ziel ist ein struktureller Quervergleich der Fachkräftenachfrage und -knappheit in verschiedenen Berufsarten. Als Indizien für einen schwierig zu deckenden, wachsenden Fachkräftebedarf wurden u. a. eine tiefe Arbeitslosenquote, eine hohe Quote offener Stellen, ein hoher Anteil an kürzlich im Ausland rekrutierten Arbeitskräften, ein hohes Qualifikationsniveau sowie ein starkes längerfristiges Beschäftigungswachstum interpretiert. Zu den Berufsfeldern ohne oder mit wenigen Anzeichen für Fachkräfteknappheit gehörten bspw. Berufe im Post- und Fernmeldedienst, im Bereich Transport und Verkehr oder im Gastgewerbe. Unter den Berufsfeldern mit dem stärksten Verdacht auf Fachkräfteknappheit waren nach den Ingenieurberufen an erster Stelle, Technikerinnen und Techniker, die Managementberufe, die Berufe des Rechtswesens und die Gesundheitsberufe.

Neben dem Index des SECO gibt es auch weitere Indizes zur Fachkräftesituation, die zu den Indikatoren des SECO komplementär sind. Während bspw. der «Fachkräfteindex» von BSS Volkswirtschaftliche Beratung²⁷ eine Beurteilung auf Branchenebene vornimmt, fokussiert der «Fachkräftemangel-Index Schweiz» der Universität Zürich²⁸, wie derjenige des SECO, auf Berufsfelder. Bis 2019 stieg die Fachkräfteknappheit gemäss den Indizes von BSS Volkswirtschaftliche Beratung und der Universität Zürich insgesamt weiter an und erreichte sogar eine Rekordhöhe. 2020 verzeichneten die beiden Indizes auf Grund der Corona-Krise einen starken Rückgang, bevor sie 2021 wieder zunahmen. Allerdings blieb eine zuvor existierende Fachkräfteknappheit in vielen Berufen bestehen. Gemäss dem Fachkräftemangel-Index Schweiz für Sommer 2021 war diese insbesondere in Ingenieur- und Informatikberufen, in technischen Berufen sowie in Berufen der Humanmedizin und Pharmazie weiterhin besonders ausgeprägt.²⁹

3.1.2 Erhebung von Grundkompetenzen

Um eine solide Basis für in Zukunft qualifizierte Arbeitskräfte zu schaffen, ist die Stärkung von Grundkompetenzen auf einer Querschnittsebene wichtig (siehe auch Kapitel 3.2). Als Grundkompetenzen gelten Fähigkeiten und Fertigkeiten, die notwendig sind um den Alltag erfolgreich bewältigen zu können. Sie bilden die Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt, aber auch für eine Teilnahme an berufsspezifischer Aus- und Weiterbildung. Im Weiterbildungsgesetz werden Lesen, Schreiben und mündliche Ausdrucksfähigkeit in einer Landessprache, grundlegende Kenntnisse in Mathematik und Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien als Grundkompetenzen Erwachsener verstanden.

Da letztmals 2003 Daten zu den Grundkompetenzen der Bevölkerung erhoben wurden, hat der Bundesrat entschieden, dass die Schweiz am zweiten Zyklus (2018 bis 2024) des «Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)» teilnimmt. PIAAC ist eine international vergleichende Studie der OECD.³⁰ Mit PIAAC werden Grundkompetenzen von Erwachsenen für den Umgang mit geschriebenen und numerischen Informationen in Alltag und Beruf erhoben. Erfasst werden Lese-, Rechen- und Problemlösungskompetenzen der ständigen Wohnbevölkerung, sowie Informationen zum soziodemografischen Hintergrund und der ökonomischen Situation der Befragten. In der Schweiz wird PIAAC vom Bundesamt für Statistik (BFS) implementiert.³¹ Die Veröffentlichung der ersten internationalen und nationalen Ergebnisse von PIAAC ist für das vierte Quartal 2024 geplant.³²

3.2 Herausforderungen und Massnahmen im Bildungsbereich

Die Stärkung von Grund- und bereichsübergreifenden Kompetenzen sowie die bedarfsgerechte Höherqualifizierung sind wichtige Aufgaben des Bildungsbereichs. Den Analysen der OECD zufolge besteht in praktisch allen Bereichen ein wachsender Bedarf an digitalen Kompetenzen (Grundkompetenzen und fortgeschrittene Fähigkeiten). Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass bereichsübergreifende Kompetenzen (wie Kreativität, Zusammenarbeit, Empathie oder kritisches Denken) weiter an Bedeutung gewinnen werden, da sie durch Maschinen

²⁷ Siehe auch <https://www.bss-basel.ch/de/einblicke/fachkraefteindex>.

²⁸ Siehe auch <https://www.stellenmarktmonitor.uzh.ch/de/indices/fachkraeftemangel.html>.

²⁹ Siehe auch https://www.stellenmarktmonitor.uzh.ch/dam/jcr:3e64333f-3678-4f1a-9216-59127d4f4d1d/Ranking_Gesamtschweiz.pdf.

³⁰ Siehe auch <https://www.oecd.org/skills/piaac/>.

³¹ Die Finanzierung des Projekts erfolgt durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das Bundesamt für Statistik (BFS), das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und das Staatssekretariat für Migration (SEM).

³² Aufgrund der Covid-19-Pandemie und damit verbundenen erschwerten Bedingungen zur Durchführung von Face-to-Face-Erhebungen hat sich der Zeitplan der internationalen Studie um ein Jahr nach hinten verschoben. 2021 wurde der Feldtest durchgeführt. Von Sommer 2022 bis im Frühjahr 2023 findet die Haupterhebung statt.

kaum oder schwierig substituierbar sind.³³ Die Digitalisierung verändert somit die auf dem Arbeitsmarkt gefragten Kompetenzen sowie entsprechende Qualifikationsprofile. Während neue Berufe und Qualifikationsprofile entstehen oder wichtiger werden, verlieren andere an Bedeutung. Um ein dauerhaftes Missverhältnis zwischen vorhandenen und auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen zu verhindern, ist es entscheidend, dass Kinder, Jugendliche und Erwachsene zunehmend gefragte Kompetenzen, wie digitale oder bereichsübergreifende Kompetenzen, erwerben.

Im Bestreben, die digitale Transformation zu unterstützen, und im Bewusstsein der Herausforderungen, welche diese mit sich bringt, hat das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) den «Aktionsplan Digitalisierung im BFI-Bereich in den Jahren 2019 und 2020»³⁴ lanciert mit dem Ziel, dass die Schweiz ihre Position als eines der fortschrittlichsten Länder bei der Entwicklung und Anwendung digitaler Technologien beibehält. Die darin festgelegten Massnahmen wurden in der «BFI-Botschaft 2021–24»³⁵ des Bundesrates verstetigt. Sie liegen unter der Federführung der jeweils zuständigen Akteure.

Über das Bildungssystem hinweggesehen, sind die Auswirkungen und das Potenzial der Digitalisierung für alle Ebenen relevant. Sie sind daher Gegenstand einer ganzen Reihe von geplanten oder bereits umgesetzten Strategien und Massnahmen. Um die Kohärenz zwischen nationalen und kantonalen Initiativen zu gewährleisten, arbeiten Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten eng zusammen. In diesem Zusammenhang agiert auch die Fachagentur Educa³⁶. Gemäss dem Auftrag der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und dem SBFI schafft Educa insbesondere gemeinsame Grundlagen für den digitalen Bildungsraum Schweiz.

3.2.1 Obligatorische Schule und Gymnasium

Die Lehrpläne der drei Sprachregionen³⁷ enthalten zentrale Kompetenzbereiche, welche die Schülerinnen und Schüler auf die digitale Welt vorbereiten sollen. Auf interkantonaler Ebene hat die EDK 2018 eine Strategie und 2019 eine Massnahmenplanung für den Umgang mit dem digitalen Wandel im Bildungswesen verabschiedet.

Auf der Ebene Gymnasium haben der Bundesrat und die EDK 2018 beschlossen, Informatik als obligatorisches Fach einzuführen. Seit dem Schuljahr 2022/2023 belegen schweizweit alle Schülerinnen und Schüler an Gymnasien Informatik als obligatorisches Fach. Zudem führen Bund und Kantone seit 2018 gemeinsam das Projekt «Weiterentwicklung der gymnasialen Maturität» durch. Dabei soll unter anderem beurteilt werden, inwiefern die Bedeutung des Fachs Informatik weiter gestärkt werden kann und soll.

3.2.2 Berufsbildung

Das Berufsbildungssystem zeichnet sich durch eine hohe Reaktionsfähigkeit auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und der Gesellschaft aus. Diese Flexibilität wird durch die Verbundpartnerschaft zwischen Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt gefördert. Gemeinsam setzen sich die Verbundpartner für ein bedarfsgerechtes Angebot im Bereich der Berufsbildung ein, insbesondere in zukunftsfähigen Berufsfeldern. Die Zusammenarbeit der

³³ Vgl. OECD 2017.

³⁴ Siehe auch <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/bfi-politik/bfi-2021-2024/transversale-themen/digitalisierung-bfi/digitalisierung.html>

³⁵ Siehe auch <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationsdatenbank/s-n-2019-1/s-n-2019-1f.html>

³⁶ Siehe auch <https://www.educa.ch/de>

³⁷ Siehe auch <https://lehrplan21.ch/>, <https://www.plandetudes.ch/>, <https://scuolalab.edu.ti.ch/temieprogetti/pds>

verschiedenen Akteure ermöglicht es, wirtschaftliche und gesellschaftliche Trends direkt in die Gestaltung der Berufsbildung miteinzubeziehen.

Die Berufsprofile werden in jeder Branche und jedem Beruf kontinuierlich weiterentwickelt und auf die neuesten Anforderungen des Arbeitsmarktes angepasst. Diese Entwicklung betrifft sowohl die berufliche Grundbildung als auch die höhere Berufsbildung. Ein wichtiger Bereich ist auch die berufsorientierte Weiterbildung. Die nicht-formalen Bildungsangebote tragen zusammen mit den formalen Abschlüssen dazu bei, dass Fachleute jederzeit passgenau aus- und weitergebildet werden können.

Zusätzlich zu den regelmässigen Überprüfungen und Anpassungen bestehender Bildungsangebote entstehen stets auch neue Berufe, die den neuen technischen und digitalen Anforderungen gerecht werden. Beispielsweise wird ab 1. Januar 2023 die neue berufliche Grundbildung «Digital Business EFZ» angeboten.

In Bezug auf die Ausbildung von Lehrkräften und Schulleitungen hat der Bundesrat der Eidgenössischen Hochschule für Berufsbildung (EHB) zusätzliche Mittel bewilligt, um digitale Kompetenzen in die Grundausbildung zu integrieren und entsprechende Weiterbildungen zu entwickeln. Mithilfe verschiedener Massnahmen fördern Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt zudem spezifisch Kompetenzen von Erwachsenen und deren Anrechenbarkeit an formale Abschlüsse. Dies betrifft vor allem die Möglichkeit für Erwachsene, einen Abschluss der beruflichen Grundbildung zu erlangen sowie die Förderung der Anerkennung berufsspezifischer Kompetenzen beim Erwerb eines Berufsabschlusses. Mit einem fünfjährigen Projekt (2020–2024) werden in den Kantonen die dazu notwendigen Strukturen aufgebaut.

Um dem steten Wandel Rechnung zu tragen, haben die Verbundpartner 2018 die Initiative «Berufsbildung 2030» ins Leben gerufen. In diesem Rahmen stellen die Digitalisierung und die neuen Lerntechnologien ein Querschnittsthema dar, das sich in der Lancierung zahlreicher Projekte widerspiegelt.³⁸ Zudem hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, in Erfüllung des Postulats 21.3290 Graf³⁹ einen Bericht vorzulegen, der aufzeigt, wie verschiedene Initiativen unter Berücksichtigung der aktuellen Herausforderungen synergetisch weiterentwickelt werden können. Mit dem Postulat 21.4342 WAK-N⁴⁰ ist der Bundesrat zudem beauftragt worden, Massnahmen vorzuschlagen, mit denen die Aus- und Weiterbildungsbedürfnisse der Wirtschaft bzw. des Arbeitsmarktes wirksam mit jenen der einheimischen Arbeitskräfte in Einklang gebracht werden können. Aufgrund der engen Verwandtschaft der beiden Fragestellungen werden die beiden Postulate in einem gemeinsamen Bericht bis Ende 2023 beantwortet.

3.2.3 Hochschulen

Seit 2011 hat sich die Zahl der Studierenden im Bachelor- und Masterstudium an Fachhochschulen und universitären Hochschulen (inkl. ETH) im Studiengang Informatik praktisch verdoppelt.⁴¹ Doch trotz der steigenden Anzahl an IKT-Studierenden und Beschäftigten herrscht in den meisten IT-Berufen ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Angesichts des erhöhten Bedarfs an Abschlüssen auf der Tertiärstufe im IKT-Bereich spielen die Hochschulen eine wichtige Rolle bei der Ausbildung. Dabei ist insbesondere der Erwerb der von Wissenschaft,

³⁸ Die Projekte finden sich unter: www.berufsbildung2030.ch

³⁹ Postulat 21.3290 Graf «Auswirkungen der Covid-19-Krise, der Klimakrise und der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt und Perspektiven für eine innovative, nachhaltige Berufsfeldentwicklung» vom 18. März 2021

⁴⁰ Postulat 21.4342 WAK-N «Bedürfnisse des Arbeitsmarktes, der Arbeitskräfte und der Wirtschaft in Einklang bringen» vom 8. November 2021

⁴¹ Siehe auch <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/16344892/master> sowie <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/16344889/master>

Wirtschaft und Gesellschaft geforderten Qualifikationen entscheidend. Aus diesem Grund hat die Rektorenkonferenz der Schweizer Hochschulen (swissuniversities) in ihrer strategischen Planung für die Jahre 2021 bis 2024, im Einklang mit der BFI-Politik 2021–2024 des Bundes, die Digitalisierung zu einer Priorität erklärt. Diese umfasst eine Vielzahl von Massnahmen, die insbesondere auf die Aus- und Weiterbildung von IKT-Fachkräften sowie auf die Stärkung der digitalen Kompetenzen von Studierenden, Lehrkräften, wissenschaftlichem Personal und Bildungsinstitutionen selbst abzielen und von Bund und Kantonen unterstützt werden.

3.2.4 Weiterbildung

Weiterbildung⁴² ermöglicht, sich je nach Bedarf stetig an die Veränderungen der Arbeitswelt anzupassen. Sie liegt in erster Linie in der Eigenverantwortung des Einzelnen. Die öffentlichen und privaten Arbeitgeber begünstigen die Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Weiterbildungskurse werden zu einem Grossteil von den Teilnehmenden oder den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern finanziert.

Gesamthaft gesehen ist das Spektrum an Weiterbildungsangeboten im Bereich der digitalen Kompetenzen in der Schweiz immens.⁴³ Häufig sind es private Anbieter, die Weiterbildungsangebote bereitstellen. Der Bund und die Kantone sind im Bereich der Weiterbildung subsidiär tätig. Der Bund unterstützt beispielsweise mit dem Förderprogramm «Einfach besser!... am Arbeitsplatz» Unternehmen, die ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dabei unterstützen wollen, den beruflichen Anforderungen am Arbeitsplatz gerecht zu werden.⁴⁴ Der Umgang mit digitalen Technologien, die am Arbeitsplatz benötigt werden, ist eine der Kompetenzen, die durch dieses Programm gefördert wird. Bis heute konnten gemäss SBFI rund 2000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Grundkompetenzen in den Informations- und Kommunikationstechnologien verbessern.

Im Rahmen des Bundesgesetzes über die Weiterbildung (WeBiG)⁴⁵ setzt sich der Bund gemeinsam mit den Kantonen dafür ein, dass Erwachsene die ihnen fehlenden Grundkompetenzen erwerben und erhalten können, insbesondere im Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien. Der Bund schliesst dazu Programmvereinbarungen mit den Kantonen ab.

3.3 Arbeitslosenversicherung

Die Instrumente der Arbeitslosenversicherung (ALV) im Bereich Beratung und Vermittlung sowie zur gezielten Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit sind, wie auch verschiedene Massnahmen im Bildungsbereich, stark an der Nachfrage der Wirtschaft ausgerichtet. Die kantonalen Vollzugsstellen passen ihr Angebot regelmässig an, um rasch auf sich verändernde Anforderungen auf dem lokalen Arbeitsmarkt reagieren zu können. Die ALV trägt somit nebst der vorübergehenden Sicherung eines angemessenen Ersatzes für Erwerbsausfälle massgeblich zur Stärkung des Arbeitskräfteangebots bei.

Übergreifend werden zurzeit auch die informationstechnischen Systeme der ALV auf die Anforderungen des digitalen Zeitalters abgestimmt. Im Rahmen des Projekts eALV werden u. a.

⁴² Unter Weiterbildung versteht man eine Ausbildung (Kurse, Seminare etc.), die ausserhalb der formalen Bildung stattfindet.

⁴³ Siehe zum Beispiel www.weiterbildung.swiss.

⁴⁴ Siehe auch <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/wb/weiterbildung-in-unternehmen/foerderschwerpunkt-grundkompetenzen-am-arbeitsplatz.html>.

⁴⁵ AS 2016 689

bestehende Dienstleistungen der ALV digitalisiert und als eServices auf der Zugangsplattform für elektronische Dienstleistungen (Job-Room) angeboten.⁴⁶

3.3.1 Zusammenspiel mit der Bildungspolitik

In Abstimmung mit der Bildungspolitik kommt der ALV hinsichtlich der Förderung der Bildung oder Weiterbildung eine subsidiäre Rolle zu. Der primäre Auftrag der ALV ist es, drohende Arbeitslosigkeit zu verhüten, bestehende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Die ALV kann es versicherten Personen durch arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) ermöglichen, fehlende Kompetenzen zu erwerben, und damit insbesondere die dauerhafte Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern.⁴⁷ Mit Ausbildungszuschüssen (AZ) kann die ALV zudem indirekte Bildungskosten mittragen und damit den Erwerb eines Abschlusses auf Sekundarstufe II erleichtern. Ausserdem können die direkten Bildungskosten für einzelne Weiterbildungskurse oder Module übernommen werden, um einen solchen Abschluss zu erlangen.

3.3.2 Zusätzliches Massnahmenpaket des Bundesrates

Der Bundesrat hat 2019 gleich mehrere Massnahmen zur Unterstützung von Stellensuchenden, die Mühe haben sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, beschlossen. Im Rahmen eines Impulsprogramms und eines Pilotversuchs⁴⁸ stellt der Bund dem Fonds der Arbeitslosenversicherung seit Frühjahr 2020 bis Ende 2024 zusätzliche Mittel von insgesamt 208,5 Millionen Franken für diese Zielgruppe zur Verfügung. Über das Impulsprogramm finanziert die Ausgleichsstelle der ALV befristete Projekte der kantonalen Vollzugsstellen, welche zum Ziel haben die Wiedereingliederung von schwervermittelbaren und insbesondere älteren arbeitslosen Personen zu verbessern. Ein Fokus von mehreren kantonalen Projekten liegt auch auf der Stärkung der digitalen Kompetenzen der Stellensuchenden. Gleichzeitig sollen Personen über 50 Jahre, denen die Aussteuerung droht, gezielt mithilfe von Job Coachs unterstützt werden (Pilotversuch «Supported Employment»).

Ausgesteuerte Arbeitslose über 60 Jahre unterstützt der Bund dagegen unter strikten Bedingungen mit einer Überbrückungsleistung, um die Zeit bis zum Erreichen des Rentenalters finanziell zu überbrücken.⁴⁹

3.4 Massnahmen im Rahmen der Fachkräftepolitik

Der Bundesrat fördert auch Massnahmen in anderen Bereichen, um den Fachkräftemangel zu bekämpfen. Dabei steht insbesondere die Aktivierung inländischer Arbeitskräftepotenziale im Zentrum.

Hintergrund dieser Massnahmen ist die sogenannte Fachkräfteinitiative, die 2011 vom Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) lanciert worden war.

⁴⁶ Versicherte Personen können nach der Registrierung im Job-Room (siehe auch <https://www.job-room.ch/home/job-seeker>) Formulare, die sie bis anhin in Papierform physisch beim RAV oder der Arbeitslosenkasse (ALK) einreichen mussten, auch online einreichen. Gleichzeitig können Stellensuchende über den Job-Room als Stellenplattform der ALV nach geeigneten Stellen suchen und nach der Registrierung im Job-Room Job-Alerts und Stellenmerklisten einrichten und ihre Bewerbungsunterlagen hochladen. Auch die Anmeldung zur Arbeitsvermittlung selbst kann seit dem 1. Juli 2021 online vorgenommen werden.

⁴⁷ Dies ist aber nur möglich, wenn diese Kompetenzen für eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt unerlässlich sind und nicht zu einer Höherqualifizierung führen.

⁴⁸ Siehe auch www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/menue/institutionen-medien/projekte-massnahmen/bundes-massnahmen_2020_2022.html.

⁴⁹ Siehe auch www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/menue/stellensuchende/arbeitslos-was-tun-/aussteuerung.html#777359216.

Diese Initiative diene der Bündelung eines Massnahmenpakets, um das inländische Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen. Nach Abschluss der Initiative wurde die Fachkräftepolitik 2019 in die ordentliche Politik überführt.

Die Fachkräftepolitik zielt darauf ab, Rahmenbedingungen zu verbessern, die einerseits eine laufende Höherqualifizierung der Bevölkerung entsprechend dem Bedarf der Wirtschaft ermöglichen und die andererseits gute Voraussetzungen für eine hohe Arbeitsmarktbeteiligung schaffen. Die zentralen Handlungsfelder der Fachkräftepolitik sind namentlich die Nach- und Höherqualifizierung, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die Schaffung guter Rahmenbedingungen zur Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter und darüber hinaus sowie die Förderung von Innovationen.⁵⁰ Nebst den Massnahmen im Bereich der Nach- und Höherqualifizierung (siehe Kapitel 3.2) sind auch zahlreiche Massnahmen in den übrigen drei Handlungsfeldern angestossen worden.

3.4.1 Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Der Erhalt und die Stärkung der Arbeitsmarktfähigkeit, wird nicht nur im Bildungsbereich, sondern auch im Rahmen der Familienpolitik gefördert. Dazu gehören unter anderem die Finanzhilfen des Bundes für die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen, die Erhöhung der steuerlichen Abzugshöhe der Kinderdrittbetreuungskosten zur Beseitigung negativer Erwerbsanreize und schliesslich die in Diskussion stehenden Steuermodelle (z.B. Individualbesteuerung), um Zweitverdiener für den Arbeitsmarkt zu mobilisieren.

Die vom Bundesrat am 28. April 2021 verabschiedete Gleichstellungsstrategie 2030 hat insbesondere zum Ziel, die wirtschaftliche Autonomie der Frauen zu stärken, das Erwerbsvolumen zwischen Frauen und Männern besser auszugleichen und die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienleben zu verbessern. Diese Ziele werden in einem Aktionsplan durch mehrere spezifische Massnahmen konkretisiert.⁵¹ Die Legislaturplanung 2019–2023 sieht ausserdem vor, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen eine nationale Strategie zu erarbeiten und eine Botschaft über die Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verabschieden. Zudem wird im Rahmen der Erfüllung des Postulats 20.4327 Arslan⁵² derzeit geprüft, wie der Wiedereinstieg von Frauen in den Arbeitsmarkt unterstützt werden kann.

3.4.2 Schaffung guter Rahmenbedingungen zur Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter und darüber hinaus

Damit Erwerbsspersonen langfristig mit der sich rasch wandelnden Arbeitswelt Schritt halten können, unterstützt der Bundesrat gemeinsam mit den Sozialpartnern auch die aktive Laufbahngestaltung von Personen mittleren Alters. 2021 wurden in elf Kantonen Pilotprojekte zur kostenlosen Standortbestimmung für über 40-Jährige durchgeführt («viamia»⁵³). Basierend auf einer Evaluation der Pilotprojekte, wurden spezifische Anpassungen am Angebot vorgenommen. 2022 wurde «viamia» schliesslich schweizweit eingeführt. Weitere Massnahmen in diesem Bereich sind das Impulsprogramm und der Pilotversuch «Supported Employment» der

⁵⁰ Siehe auch www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Fachkraefteinitiative.html.

⁵¹ www.gleichstellung2030.ch

⁵² Postulat 20.4327 Arslan «Massnahmenplan für den Wiedereinstieg von Frauen in die Arbeitswelt» vom 30. Oktober 2020

⁵³ Siehe auch <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/berufsbildungssteuerung-und-politik/projekte-und-initiativen/foerderung-der-inlaendischen-arbeitskraefte/kostenlose-standortbestimmung.html>.

ALV (siehe Kapitel 3.3). Die AHV-Reform (AHV21)⁵⁴ beinhaltet auch gewisse Massnahmen zur Förderung der Erwerbstätigkeit über das Rentenalter hinaus.

3.4.3 Förderung von Innovationen

Der letzte Pfeiler der Fachkräftepolitik umfasst die Förderung von Innovationen. Um die Innovationstätigkeit nachhaltig zu unterstützen, ist insbesondere die Stärkung innovationsrelevanter Kompetenzen zentral.

Exemplarisch zu nennen, ist das 2017 vom Schweizerischen Nationalfonds und Innosuisse eingeführte Programm BRIDGE⁵⁵. Dieses fördert Forschende dabei, wissenschaftliche Ergebnisse mit hohem Umsetzungspotenzial weiter zu bearbeiten, um daraus Innovationen zu generieren. Hochqualifizierte Personen erhalten auch von Innosuisse die Möglichkeit von Gastaufenthalten: Für hochqualifizierte Personen aus der Praxis resp. Forschung werden Gastaufenthalte in der Forschung resp. Praxis ermöglicht. Mit der Revision des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation im Dezember 2021 ist neu auch die Unterstützung von Projekten wie «Proof-of-Concept-Studien» möglich.

3.5 Weitere Massnahmen

Um vermehrt auch ausländische Hochqualifizierte in der Schweiz zu halten, sollen zudem Drittstaatsangehörige mit Schweizer Hochschulabschluss aus Bereichen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel unbürokratisch in der Schweiz bleiben und eine Erwerbstätigkeit ausüben können (Motion Dobler 17.3067⁵⁶). Dies soll durch eine Ausnahme von den jährlichen Höchstzahlen für Drittstaatsangehörige erreicht werden. Der Bundesrat hat am 19. Oktober 2022 die Botschaft dazu verabschiedet.

Weiter hat der Bundesrat am 4. März 2022 den Bericht in Erfüllung des Postulats 19.3651 Nantermod⁵⁷ verabschiedet und dabei eine Reihe von Massnahmen zur Optimierung der Zulassung von qualifizierten Erwerbstätigen aus Drittstaaten aufgezeigt. Für einige Massnahmen hat er direkt die Umsetzung beschlossen, für andere hat er eine Prüfung in Auftrag gegeben.

Schliesslich traten per 1. November 2021 Erleichterungen für Start-up-Unternehmen in Kraft. Dabei wurden konkrete Vorschläge und Ideen aus der Wirtschaft umgesetzt und die Weisungen zum Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) entsprechend angepasst. Unter anderem wird bei Unternehmensgründungen, welche Teil eines kantonalen oder bundesweiten Förderprogramms sind, die Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung an die involvierten Personen in Zukunft bereits vor der eigentlichen Firmengründung möglich sein.

Mit diesen Massnahmen kann zusätzlich die Innovationskraft der Wirtschaft gestärkt und administrative Hürden abgebaut werden.

3.6 Fazit

Die Entwicklung über die letzten Jahre hat gezeigt, dass eine möglichst gute Deckung des Fachkräftebedarfs eine Daueraufgabe darstellt. Sowohl für den Einzelnen als auch für die gesamte Wirtschaft und Gesellschaft ist eine gute Ausbildung dabei ein wichtiges Element.

⁵⁴ Siehe auch <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ahv/reformen-revisionen/ahv-21.html>.

⁵⁵ Siehe auch <https://www.innosuisse.ch/inno/de/home/forderung-fur-schweizer-projekte/bridge.html>.

⁵⁶ Motion 17.3067 Dobler «Wenn die Schweiz teure Spezialisten ausbildet, sollen sie auch hier arbeiten können» vom 7. März 2017

⁵⁷ Postulat 19.3651 Nantermod «Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht» vom 28. August 2019

Die enge Koordination zwischen Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt ist hierbei von zentraler Bedeutung und stellt adäquate Lerninhalte sicher. Auch soll die Durchlässigkeit und Flexibilität des Schweizer Bildungssystems weiterhin gestärkt werden. Gleichzeitig ist die Arbeitslosenversicherung subsidiär als wichtiges Instrument zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit entscheidend.

Im Sinne einer besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials setzt die Schweiz nebst Nach- und Höherqualifizierung gleichermassen auf weitere Schwerpunkte. Dabei stehen die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die Schaffung guter Rahmenbedingungen zur Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter und darüber hinaus sowie die Förderung von Innovationen im Zentrum. Ferner werden zurzeit verschiedene Massnahmen geprüft und umgesetzt, um das aktuelle Zulassungssystem für erwerbstätige Drittstaatsangehörige mittelfristig bedarfsgerechter und wettbewerbsfähiger auszugestalten. Insgesamt sollen langfristig gute Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es der Schweiz ermöglichen, den Fachkräftebedarf nachhaltig decken zu können.

4 Finanzierung der Sozialversicherungen

Zwischen der Beschäftigung und der sozialen Sicherheit bestehen wechselseitige Abhängigkeiten. Eine gute Arbeitsmarktintegration bietet den besten Schutz vor sozialen Risiken. Die hohe und über die vergangenen Jahrzehnte kontinuierlich gestiegene Erwerbsquote ist Ausdruck einer bemerkenswerten Integrationskraft des Schweizer Arbeitsmarktes. Das Erwerbseinkommen wiederum ist ein wichtiger Referenzpunkt in Bezug auf die Höhe der Leistungen der Sozialversicherungen. Nicht zuletzt ist die Erwerbsarbeit ein Fundament der sozialen Absicherung; zahlreiche Sozialversicherungszweige werden zu einem grossen Teil durch Beiträge, die auf dem Erwerbseinkommen erhoben werden, finanziert. Entsprechend schlagen sich strukturelle Entwicklungen, die den Arbeitsmarkt beeinflussen, auch im Bereich der sozialen Sicherheit nieder.

4.1 Entwicklung Arbeitnehmereinkommen als Teil der Wertschöpfung

Im internationalen Kontext erlangte in den vergangenen Jahren die Entwicklung des Anteils der Arbeitnehmereinkommen an der Wertschöpfung (sog. «labour share») verstärkte Aufmerksamkeit. Beispielsweise hat die OECD in einer Studie von 2018 für 24 Mitgliedstaaten (ohne Schweiz) über die zwei letzten Jahrzehnte einen Rückgang des sog. «labour share» um 3,5 Prozentpunkte festgestellt.⁵⁸ Diese Entwicklung ist nicht leicht zu interpretieren, wird aber oft auch mit dem technologischen Fortschritt («Automatisierung») bzw. mit der Auslagerung von arbeitsintensiven Tätigkeiten in Länder mit geringeren Lohnkosten («Globalisierung der Wertschöpfungsketten») in Verbindung gebracht.⁵⁹ Der Rückgang des Anteils an Arbeitnehmereinkommen ist aber kein uniformer Trend und betrifft nicht alle Länder. Rund die Hälfte der 24 untersuchten Länder verzeichneten im untersuchten Zeitraum einen konstanten bis leicht steigenden «labour share». Zudem hatten vor allem Industrien mit hohem Anteil an Routinetätigkeiten Rückgänge des Lohnanteils zu verzeichnen, während Branchen, die vorwiegend hochqualifizierte Fachkräfte einsetzten, weniger von diesem Trend beeinflusst waren.

Wie aus Abbildung 10 hervorgeht, war in der Schweiz über die letzten 25 Jahre kein trendmässiger Rückgang der Arbeitnehmereinkommen an der gesamten Wertschöpfung feststellbar. Vielmehr ist der Anteil des Arbeitnehmerentgelts an der Wertschöpfung bemerkenswert stabil. Welches die Gründe dafür sind, lässt sich aus der bestehenden Forschung nicht direkt ableiten.

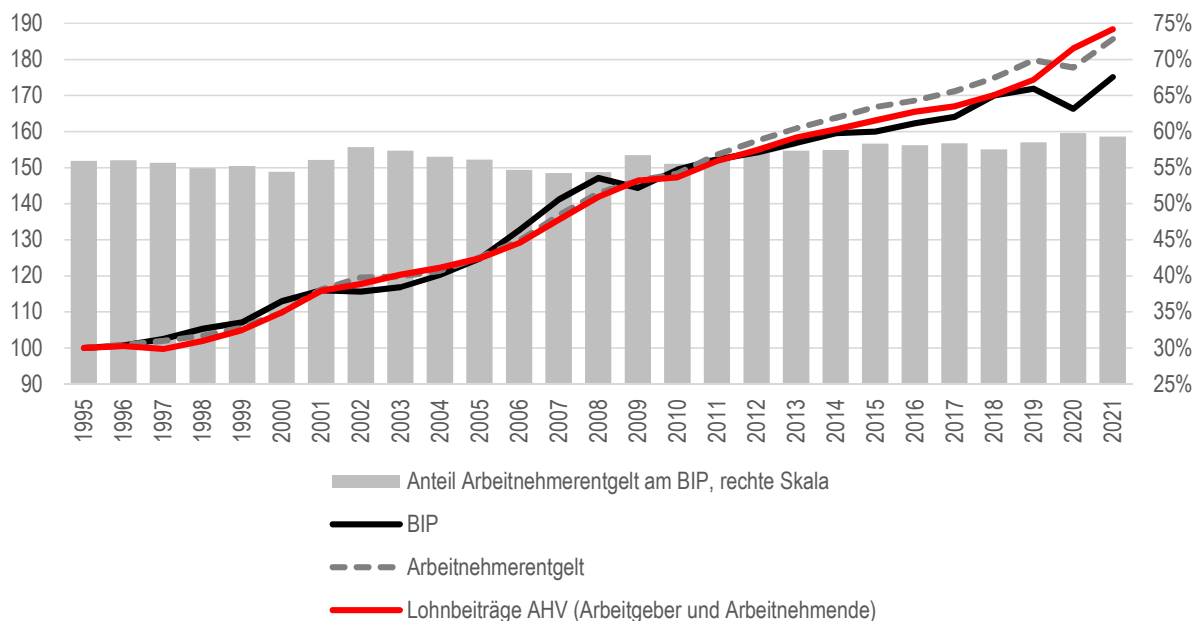
Im Jahr 2020 sind verschiedene Sonderfaktoren zu berücksichtigen, welche auf die Corona-Krise zurückgehen. Die Entwicklung im Jahr 2020 gegenüber 2019 ist daher nicht repräsentativ für irgendeine Tendenz. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie führten im Jahr 2020 zum stärksten BIP-Rückgang in der Schweiz seit mehreren Jahrzehnten. Das nominale BIP ging dabei mit -2,9 % deutlich stärker zurück als die Arbeitnehmerentgelte (-1,1 %), was die Robustheit des Schweizer Arbeitsmarktes unterstreicht. Trotz des starken BIP-Einbruchs sind Massenentlassungen in der Schweiz ausgeblieben. Zu diesem Ergebnis haben die hohen Ausgaben für die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) beigetragen. Es wurde weniger produziert, die Löhne wurden aber zum grössten Teil trotzdem bezahlt. Als Leistung der sozialen Sicherheit ist die KAE statistisch aber nicht in den Arbeitnehmerentgelten enthalten, was den sinkenden Wert für diesen Indikator im Jahr 2020 erklärt. Betrachtet man jedoch die Entwicklung der AHV-Lohnbeiträge im gleichen Jahr, stellt man einen deutlichen Anstieg fest. Dies liegt zum einen daran, dass Sozialversicherungsbeiträge auf KAE zu entrichten sind. Zum anderen wurde

⁵⁸ Vgl. OECD 2018: 47-72.

⁵⁹ Eine etwas ausführlichere Diskussion findet sich in Bundesrat 2017b.

der AHV-Beitragssatz infolge der Inkraftsetzung der Vorlage «Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF)» auf den 1. Januar 2020 um 0,3 Prozentpunkte erhöht.⁶⁰

Abbildung 10: Entwicklung der Schweizer Wirtschaft seit 1995 (Arbeitnehmerentgelt und BIP)



Bemerkungen: Werte zu laufenden Preisen, 1995=100.

Quellen: SECO (Quartalsdaten Bruttoinlandprodukt), BSV

Zusammenfassend zeigt das Beispiel der Schweiz, wie auch die Beispiele weiterer Länder der OECD, dass technologischer Fortschritt im Kontext der Digitalisierung nicht zwangsläufig in einen Rückgang des Anteils des Arbeitnehmerentgelts am BIP münden muss. Die finanzielle Situation der Sozialversicherungen ist unter den gegebenen Voraussetzungen aufgrund der Digitalisierung nicht direkt gefährdet.

Im Rahmen des Berichts «Eine Prospektivstudie über die Auswirkungen der Robotisierung in der Wirtschaft auf das Steuerwesen und auf die Finanzierungen der Sozialversicherungen» (Bundesrat 2018) in Erfüllung des gleichnamigen Postulats 17.3045 Schwaab⁶¹ hat sich der Bundesrat mit den Auswirkungen eines möglichen Rückgangs des Anteils der Arbeitnehmerentgelt weiter auseinandergesetzt. Das Postulat verlangte zum einen eine Untersuchung der mittel- und langfristigen Auswirkungen der Robotisierung, der Expansion künstlicher Intelligenz und der Digitalisierung auf das Steuerwesen und die Finanzierung der Sozialversicherungen. Zum anderen sollten die diversen im Steuerwesen und in der Finanzierung der Sozialversicherungen möglichen Änderungen geprüft werden unter der Annahme, dass die Robotisierung zu einer Änderung des Verhältnisses zwischen Kapitaleinkommen und Arbeitsentgelt führen. Dabei sollte von einer unveränderten gesamten Steuerlast ausgegangen werden.

Der Bericht unterstreicht, dass die Steuereinnahmen wie auch die Sozialversicherungsbeiträge in der jüngeren Vergangenheit vom Anstieg der Einkommen profitiert haben. Ausserdem

⁶⁰ Dieselbe Betrachtung gilt für den Bezug von Entschädigungen für Erwerbsausfall bei Massnahmen gegen das Corona-Virus (Corona-Erwerbsersatz): Die Leistungen sind statistisch nicht als Arbeitseinkommen betrachtet, aber Sozialversicherungsbeiträge sind zu entrichten.

⁶¹ Postulat 17.3045 Schwaab «Eine Prospektivstudie über die Auswirkungen der Robotisierung in der Wirtschaft auf das Steuerwesen und auf die Finanzierung der Sozialversicherungen» vom 1. März 2017

wird gezeigt, dass die Auswirkungen einer Veränderung des Verhältnisses zwischen Kapital- und Arbeitseinkommen und einer Polarisierung der Einkommen auf die Steuereinnahmen aufgrund der vergleichbaren Höhe der durchschnittlichen Steuersätze von Kapital- und Arbeitseinkommen grundsätzlich begrenzt wären. Die Einnahmen der Sozialversicherungen könnten demgegenüber in einem solchen Szenario negativ beeinflusst werden, da sie im Wesentlichen von auf dem Arbeitseinkommen erhobenen Beiträgen stammen. Eine Zunahme der Produktivität und des Gesamteinkommens könnten die Effekte aber kompensieren. Bei starker Entwicklung der Produktivität wären in einem solchen Szenario auch steigende Sozialversicherungseinnahmen möglich.

Sollten sich dennoch negative Entwicklungen abzeichnen, stellt sich die Frage nach möglichen finanzierungsseitigen Reformen. Im Bericht werden drei regelmässig genannte Vorschläge diskutiert: eine Robotersteuer⁶², eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage der Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen⁶³ und eine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Der Bericht kommt zum Schluss, dass eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Sicherung der Sozialversicherungen bis zu einem gewissen Grad in Betracht gezogen werden könnte. Die beiden erstgenannten Vorschläge hätten den Nachteil, dass sie potenzielle Produktivitätsgewinne bremsen könnten, indem sie Investitionen in produktive Technologien begrenzen. In seiner Stellungnahme zum Postulat 20.4381 Hurni⁶⁴ hat der Bundesrat seine bisherige Haltung, wonach die Einführung einer Robotersteuer kein adäquates Instrument ist, um den Herausforderungen der Robotisierung zu begegnen, bekräftigt.

4.2 Mögliche Auswirkungen der Plattformarbeit

Im Bericht «Digitalisierung – Prüfung einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts («Flexi-Test»)» (Bundesrat 2021) wird auf die Frage der Auswirkungen neuer flexibler Arbeitsformen, wie z. B. Plattformarbeit, auf die Finanzierung einzelner Sozialversicherungen eingegangen. Sollte sich die Plattformwirtschaft dereinst stark verbreiten – was sich derzeit nicht abzeichnet – und zudem mit einer Zunahme des Anteils Selbstständigerwerbender verbunden sein, könnte dies auf einzelne Sozialwerke gewisse Auswirkungen haben. Dies betrifft insbesondere die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (AHV), in der Selbstständigerwerbende gegenüber den Unselbstständigerwerbenden von tieferen Beitragssätzen profitieren. Hinzu kommt der Effekt der sinkenden Skala auf den Beitragssatz bei Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit unter 57 400 Franken pro Jahr (Stand 2022). Unabhängig davon, ob es sich dabei um Plattformarbeitende handelt oder nicht, könnte eine Zunahme des Anteils der Selbstständigerwerbenden bei der heutigen Regelung der Beitragssätze somit potenziell spürbare finanzielle Auswirkungen auf die AHV haben.

Weiter wird im Bericht darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit der Plattformwirtschaft eine gewisse Unsicherheit bezüglich der künftigen Ausgaben der Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe besteht. In beiden steuerfinanzierten Sozialwerken werden die Leistungen bedarfsorientiert festgelegt. Ob eine zunehmende Verbreitung der Plattformwirtschaft mit tieferen oder höheren Ausgaben verbunden wäre, ist offen. Steigende Ausgaben wären zu erwarten, wenn die Verbreitung der Plattformwirtschaft mit einer «Prekarisierung» einzelner Gruppen einherginge. Wenn die Plattformen aber – wie bisher – vorwiegend dazu genutzt würden, einen

⁶² Zur Besteuerung von Robotern siehe auch Abschnitt 7.5 in Bundesrat (2017b).

⁶³ Gemeint ist die gesamte Wertschöpfung der Unternehmen (definiert als die Summe aus der Lohnmasse, dem Wert der Kapitalabschreibungen und dem Reingewinn des Unternehmens) an der Finanzierung der Sozialversicherungen zu beteiligen.

⁶⁴ Postulat 20.4381 Hurni «Für eine richtige Untersuchung zur Besteuerung von Robotern» vom 2. Dezember 2020

willkommenen Nebenverdienst zu erwirtschaften, wären auch sinkende Ausgaben in den EL und der Sozialhilfe denkbar.

4.3 Fazit

Im Bericht von 2017 wurde darauf hingewiesen, dass die erfolgreiche Bewältigung des bisherigen Strukturwandels im Arbeitsmarkt generell zu höheren Beitragszahlungen zuhanden der sozialen Sicherheit geführt und deren Finanzierung erleichtert haben dürfte. In diesem Bericht wurde zudem eine Einordnung der langfristigen Finanzierungsperspektiven der sozialen Sicherheit im Kontext des Strukturwandels sowie der Resilienz des Sozialversicherungssystems vorgenommen. Da sich auf dem Arbeitsmarkt im relativ kurzen Zeitraum seit der letzten Analyse von 2017 keine strukturellen Umwälzungen ereignet haben (vgl. Kapitel 2), sind die damaligen Feststellungen weiterhin gültig.

5 Regulatorische Aspekte verschiedener Arbeitsformen

Die Digitalisierung ermöglicht es, Arbeitsort und Arbeitszeit flexibler zu gestalten. Eine wichtige, durch die Digitalisierung ermöglichte Arbeitsform ist etwa die Teleheimarbeit, welche gerade auch in der Covid-Krise vorübergehend sehr stark an Bedeutung gewann und die voraussichtlich nach der Pandemie stärker verbreitet sein wird als vor der Krise (vgl. Abschnitt 2.2.1). Die Entscheidung über den Einsatz verschiedener Arbeitsformen liegt grundsätzlich bei den Arbeitgebern und Arbeitnehmenden. Der Bundesrat sieht in der Entstehung flexibler Arbeitsformen zahlreiche Chancen und setzt Teleheimarbeit etwa auch in der Bundesverwaltung ein. Gleichzeitig könnten mit der stärkeren Verbreitung flexibler Arbeitsformen auch neue Risiken auftreten.

Arbeitsformen, die im Zuge der Digitalisierung entstanden sind oder die mit ihr an Bedeutung gewinnen könnten, sind durch die heutige Gesetzgebung in unterschiedlicher Form abgedeckt. Eine Querschnittsfragestellung lautet daher, inwieweit sich bestehende Gesetzesgrundlagen auch auf diese Beschäftigungsformen anwenden lassen. In seinem Bericht von 2017 kam der Bundesrat zum Schluss, dass auf gesetzgeberischer Ebene kein grundlegender Handlungsbedarf besteht (Bundesrat 2017b). Im Zusammenhang mit internetbasierten Plattformen erkannte er allerdings einen gewissen Prüfbedarf im Bereich des Sozialversicherungsrechts. Dieser bezog sich insbesondere auf die Unterscheidung zwischen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit, welche für die Anwendung des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts in verschiedenen Bereichen relevant ist.

5.1 Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Flexibilität von Arbeitsort und Arbeitszeit

Ein zentrales Anliegen des Arbeitsgesetzes ist es, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die mit dem Arbeitsplatz verbunden sind, zu schützen. Neue Entwicklungen können diesbezüglich Herausforderungen darstellen, gute Rahmen- und Arbeitsbedingungen sind wichtig für die Schweizer Wirtschaft. Zentrale Themen in diesem Bereich sind die Chancen und Risiken neuer Technologien, die bspw. das Arbeiten im Homeoffice erleichtern. In diesem Zusammenhang werden oft auch Fragen zur Arbeitszeitregulierung, Überwachung sowie Erreichbarkeit und Arbeitsplatzeinrichtung diskutiert.

5.1.1 Arbeitszeitregulierung, Erreichbarkeit und Überwachung

Ein relevanter Themenkreis stellt die Arbeitszeitregulierung im Rahmen des Arbeitsgesetzes dar. Mit der parlamentarischen Initiative 16.484 Burkart⁶⁵ wurden die Diskussionen über die Flexibilität der Arbeitszeitregulierung im Parlament fortgesetzt. Die Initiative strebt für Arbeitnehmende im Homeoffice gewisse vom heutigen Arbeitsgesetz abweichende Regelungen an. Namentlich soll für Arbeitnehmende, die ihre Arbeitszeiten zu einem namhaften Teil selber festsetzen können, der maximale Zeitraum zur Verrichtung von Arbeiten auf 17 Stunden ausgeweitet und Sonntagsarbeit bewilligungsfrei möglich werden. Gelegentliche Arbeitsleistungen von kurzer Dauer sollen im Homeoffice die Ruhezeit nicht unterbrechen. Das Parlament hat der Initiative Folge gegeben und deren Behandlung am 19. März 2021 um zwei Jahre verlängert. Der Bundesrat wird zu gegebenem Zeitpunkt zur Initiative und zur Umsetzungsvorlage Stellung nehmen.

⁶⁵ Parlamentarische Initiative 16.484 Burkart «Mehr Gestaltungsfreiheit bei Arbeit im Homeoffice» vom 1. Dezember 2016

Bei der Teleheimarbeit stellen sich auch Fragen der Erreichbarkeit und der Abgrenzung von Berufs- und Privatleben. Das Problem der ständigen Erreichbarkeit im Homeoffice und das Recht auf Abschalten wurden in parlamentarischen Vorstössen thematisiert (Motion 19.4156 Reynard⁶⁶, Motion 21.3139 Gysin⁶⁷).⁶⁸ In seiner Antwort auf die Motion 21.3139 Gysin hat der Bundesrat festgehalten, dass während der Ruhezeit bereits unter den geltenden gesetzlichen Regelungen kein Anspruch des Arbeitgebers besteht, die Arbeitnehmenden erreichen zu können. Zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmenden ist es aber unter dem Aspekt der psychosozialen Risiken wichtig, klare Regeln zu vereinbaren und beispielsweise Zeitfenster zu definieren, während denen die Leistung erbracht werden muss und wann nicht. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass auch die Frage der Erreichbarkeit zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern oder ihren Verbänden geregelt werden sollte und, falls es denn eine Regelung im Gesetz brauchen würde, diese im Rahmen der parlamentarischen Initiative 16.484 Burkart behandelt werden und kein paralleles Reformprojekt lanciert werden sollte.

Auch die Überwachung des Arbeitsverhaltens, welche durch die Digitalisierung vermehrt möglich wird, verursacht Stress und könnte gesundheitliche Implikationen haben. Hierzu ist festzuhalten, dass Verhaltensüberwachungen der Arbeitnehmenden verboten sind, unabhängig davon, ob die Arbeit am Arbeitsplatz oder zu Hause ausgeübt wird (vgl. Antwort auf Interpellation 20.3860 Burgherr⁶⁹).

5.1.2 Vollzug des Arbeitsgesetzes

Ganz grundsätzlich ist zu sagen, dass die Regeln zum Gesundheitsschutz gemäss Arbeitsgesetz und dessen Verordnungen unabhängig davon gelten, ob die Arbeit in einem Betrieb, unterwegs oder von zu Hause aus verrichtet wird. Um die Umsetzung zu unterstützen, hat das SECO die Broschüre «Homeoffice: Gesundheitsschutz – auch beim Arbeiten zu Hause»⁷⁰ herausgegeben, in welcher Empfehlungen gemacht werden, welche Vorkehrungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmende treffen sollen, wenn die Möglichkeit zum Homeoffice besteht. Die konkrete Ausgestaltung ist aber je nach Betrieb verschieden und kann, im gesetzlichen Rahmen, durch interne Richtlinien, durch entsprechende Klauseln in den Einzelarbeitsverträgen oder durch Vereinbarungen festgelegt werden, die mit der internen Arbeitnehmervertretung oder zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden kollektiv getroffen werden. Die Arbeitsinspektorinnen und –inspektoren der Kantone sind auch zuständig für die Aufsicht über Arbeitsverhältnisse, bei denen die Arbeitnehmenden ganz oder teilweise im Homeoffice arbeiten (vgl. Antwort auf Motion 21.3686 Jositsch⁷¹). Der Zugang zur Privatwohnung der Arbeitnehmenden zur Überprüfung der Einhaltung des ArG ist ein umstrittener Punkt. Es werden verschiedene Modalitäten in Betracht gezogen, so etwa eine vorgängige Zustimmung der Arbeitnehmenden oder die Dokumentation der Arbeitsplatzgestaltung zu Hause.⁷²

Im Zusammenhang mit dem Aufkommen von internetbasierter Plattformarbeit stellte sich für die kantonalen Arbeitsinspektorate (KAI) häufiger die Frage, ob die Personen, die ihre Arbeitsleistung im Rahmen dieser neuen Beschäftigungsformen erbringen, als Arbeitnehmende,

⁶⁶ Motion 19.4156 Reynard «Digitale Medien. Recht auf Abschalten» vom 25. September 2019

⁶⁷ Motion 21.3139 Gysin «Gesundheitsschutz. In der schweizerischen Gesetzgebung das Recht verankern, in der Freizeit nicht erreichbar zu sein» vom 11. März 2021

⁶⁸ Vgl. Bericht des Bundesrates (2017b), Kap. 6.3.4 zur damaligen Motion 17.3201 Mazzone «Abschalten ausserhalb der Arbeitszeit. Den rechtlichen Rahmen für die technologischen Veränderungen am Arbeitsplatz festlegen» vom 16. März 2017.

⁶⁹ Interpellation 20.3860 Burgherr «Förderung von Homeoffice und unternehmerische Freiheit» vom 19. Juni 2020

⁷⁰ Siehe auch SECO 2022b.

⁷¹ Motion 21.3686 Jositsch «Gesetzliche Grundlagen für Homeoffice schaffen» vom 10. Juni 2021

⁷² Insbesondere Pärli/Eggmann 2021

respektive ob deren Anbieter als Arbeitgeber im Sinne des Arbeitsgesetzes zu qualifizieren sind. Das SECO hatte dazu 2018 ein Rechtsgutachten erstellen lassen (Dunand u. a. 2018) und ganz allgemein lässt sich feststellen, dass der Begriff des Arbeitnehmers im ArG relativ weit gefasst ist. Weitere Ausführungen zur Abgrenzungsthematik finden sich im Kapitel 5.2. Kommt man mit dieser Qualifizierung zum Schluss, dass das Arbeitsgesetz anwendbar ist, haben die Arbeitgeber ihre Fürsorgepflichten wahrzunehmen und die Arbeitnehmenden Anspruch darauf, dass ihre Gesundheit durch die Arbeit nicht beeinträchtigt wird. Darunter fällt namentlich, dass die Arbeitszeiten erfasst und eingehalten werden und dass der Arbeitsplatz den ergonomischen Ansprüchen gerecht wird.

5.1.3 Auslagerstattung bei Telearbeit

Im Zuge der stärkeren Verbreitung der Teleheimarbeit während der Covid-19-Pandemie kam auch die Forderung auf, die Vergütung der mit der Verrichtung von Homeoffice verbundenen Ausgaben sowie die Bereitstellung von Arbeitsgeräten- und Arbeitsmaterial gesetzlich zu regeln (Motion 21.3686 Jositsch). Der Bundesrat hielt dazu fest, dass viele Arbeitgeber und Arbeitnehmer erkannt haben, dass es sinnvoll sein kann, die für das Homeoffice geltenden Regeln schriftlich zu vereinbaren. Die allgemeinen Regeln und insbesondere die zwingenden Bestimmungen des OR – wie beispielsweise betreffend Auslagen (Art. 327a OR) – bleiben auch im Homeoffice anwendbar und können gut an diese Arbeitsform angepasst werden. Die Einführung einer Pflicht, für das Homeoffice eine schriftliche Vereinbarung mit vorgegebenen Punkten abschliessen zu müssen, lehnt der Bundesrat ab. Eine solche würde auch der Struktur und Funktionsweise des geltenden Arbeitsvertragsrechts widersprechen, wonach es zwingende oder dispositive Bestimmungen gibt und von letzteren solche, von denen nur schriftlich in einer kollektiven Vereinbarung oder einem schriftlichen Einzelarbeitsvertrag abgewichen werden kann. Unklar wäre zudem auch die Rechtsfolge, falls eine solche schriftliche Vereinbarung nicht oder fehlerhaft abgeschlossen würde oder sie beispielsweise kollektiv vereinbarten Grundsätzen oder zwingendem Recht widersprechen würde.

Das Thema der Auslagen war ebenfalls Gegenstand eines vieldiskutierten Bundesgerichtsentscheid⁷³. In der Sache ging es um ein als Arbeitsplatz genutztes Zimmer in der Privatwohnung des Arbeitnehmers, da diesem in den Räumlichkeiten des Arbeitgebers kein Büro zur Verfügung stand. Das Zimmer diente dem Arbeitgeber zugleich als Archiv. Das Bundesgericht entschied insbesondere, dass der Arbeitgeber, der keinen Arbeitsplatz in seinen Räumlichkeiten zur Verfügung stellt, die Mietkosten für die zum Arbeiten genutzten Privaträume tragen muss. Umgekehrt muss der Arbeitgeber keinen zweiten Arbeitsplatz in der Privatwohnung des Arbeitnehmers finanzieren, wenn er in seinen Räumlichkeiten bereits einen Arbeitsplatz anbietet. Das Bundesgericht hat auch entschieden, dass als Arbeitsplatz genutzte private Räumlichkeiten vom Arbeitgeber zu finanzieren sind, auch wenn diese Räumlichkeiten ursprünglich für private Zwecke gemietet wurden. Im Allgemeinen und im Einklang mit dem Entscheid des Bundesgerichts zu den Ausgaben ist der Bundesrat weiterhin der Ansicht, dass die geltenden Bestimmungen, auch wenn sie nicht spezifisch für die Arbeit im Homeoffice konzipiert sind, so konkretisiert werden können, dass sie auf die neuen sich durch die Arbeit im Homeoffice ergebenden Situationen und Fragen anwendbar sind.

⁷³ BGer, 4A_533/2018, 23.4.2019, c. 6.1–6.2

Homeoffice im Zusammenhang mit der Pandemie

In der Covid-19-Pandemie stellte die Arbeit im Homeoffice für den Bundesrat ein wichtiges Instrument dar, um die Mobilität der berufstätigen Bevölkerung zu verringern und die Anzahl Kontakte zum Schutz der Arbeitnehmenden und der Bevölkerung im Allgemeinen zu reduzieren. Während der Pandemie mussten die Bestimmungen oder Grundsätze, die sich aus dem OR ableiten lassen, in den Verordnungen des Bundesrats durch spezielle Regeln ergänzt oder konkretisiert werden. Dies geschah zunächst im Rahmen des Notrechts gemäss Artikel 7 des Epidemiengesetzes (ausserordentliche Lage) und später nach Artikel 3 des Covid-19-Gesetzes und Artikel 6 des Epidemiengesetzes (besondere Lage). Der andere Teil der Regeln für die Arbeit im Homeoffice während der Pandemie umfasste eine Homeoffice-Empfehlung bzw. zeitweise auch eine allgemeine Pflicht zur Arbeit im Homeoffice, die vom Bundesrat erlassen wurde. Eine Homeoffice-Pflicht galt vom 19. Oktober 2020 bis zum 26. Juni 2021 und vom 20. Dezember 2021 bis zum 3. Februar 2022. Die allgemeinen arbeitsrechtlichen Vorschriften waren weiterhin gültig, wurden aber durch die Sonderregelung ergänzt.⁷⁴

5.2 Plattformbeschäftigung

Die heute bestehenden technischen Möglichkeiten erleichtern die Erbringung verschiedener Tätigkeiten ausserhalb einer traditionellen Betriebsstruktur. Eine Ausprägung davon ist die Plattformbeschäftigung. Damit werden Arbeits- und Dienstleistungsverhältnisse bezeichnet, die über die Vermittlung von Aufträgen auf digitalen Plattformen etabliert werden. In den meisten Fällen sind es Einzelpersonen, die ihre Arbeitsleistung auf Plattformen anbieten und dort mit potenziellen Kunden verbunden werden.

Eine im Jahr 2019 vorgenommene Erhebung des BFS zeigt, dass die Plattformarbeit in der Schweiz bisher wenig verbreitet ist und in den meisten Fällen nur sporadisch eingesetzt wird (vgl. hierzu auch Abschnitt 2.2.3). Dennoch findet die Plattformbeschäftigung – wie in vielen anderen Ländern – auch in der Schweiz viel Beachtung. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Plattformarbeit mit verschiedenen Chancen und Risiken in Verbindung gebracht wird. Zum anderen wirft die Plattformarbeit rechtliche Fragen auf, die teilweise bis heute nicht abschliessend geklärt sind.

Der Bundesrat hat sich im Jahr 2017 in zwei Berichten ausführlich mit den zentralen Fragestellungen aus damaliger Perspektive beschäftigt (vgl. Bundesrat 2017a, 2017b). Die zentrale Fragestellung aus rechtlicher Sicht bezieht sich auf die Abgrenzung zwischen Selbstständigkeit und Unselbstständigkeit. Diese Unterscheidung ist unter anderem im Arbeitsvertragsrecht und im Sozialversicherungsrecht relevant, weil dadurch hinsichtlich der Schutzbestimmungen bzw. der sozialen Absicherung unterschiedliche Rechtsfolgen bestehen. Die Abgrenzungskriterien sind nicht auf Gesetzesstufe definiert. Dadurch obliegt es den vollziehenden Behörden und Gerichten, auf neue Konstellationen situationsgerecht zu reagieren. Im Zusammenhang mit Plattformtätigkeiten entstanden verschiedentlich solche neuen Konstellationen.

Vor fünf Jahren stand vor allem die Einstufung der Fahrer der Fahrdienstleistungs-Plattform Uber im Interesse des öffentlichen Blickfelds.⁷⁵ Daran hat sich bis heute nichts geändert.

⁷⁴ Detailliertere Ausführungen dazu sind im Anhang C zu finden.

⁷⁵ Uber war zunächst ab Juli 2013 in der Stadt Zürich verfügbar. Mittlerweile kann die Uber-App in mehreren Städten genutzt werden.

Zwar haben sich in der Zwischenzeit verschiedene kantonale Gerichte mit der Stellung von Uber-Fahrern in der schweizerischen Rechtsordnung beschäftigt. Seit dem 30. Mai 2022 liegen auch höchstrichterliche Urteile vor, die sich auf Uber und Uber Eats im Kanton Genf beziehen. Die Abschnitte 5.2.1 bis 5.2.3 geben einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen im Bereich der Rechtsprechung zu Plattformen.

Vor dem Hintergrund potenziell entwicklungshemmender rechtlicher Unsicherheiten wurde im Bericht zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt von 2017 (Bundesrat 2017b) darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, laufend zu prüfen, ob die geltenden gesetzlichen Regelungen weiterhin den konkreten Bedürfnissen entsprechen. Insbesondere sollten anhand von konkreten Optionen vertiefte Reflexionen zu einer Weiterentwicklung des Sozialversicherungsrechts erfolgen. Ziel einer Weiterentwicklung müsse sein, dass der rechtliche Rahmen innovative Geschäftsmodelle ermöglicht und gleichzeitig die soziale Absicherung gewährleistet bleibt. Am 27. Oktober 2021 hat der Bundesrat hierzu einen Bericht veröffentlicht (Bundesrat 2021), dessen Ergebnisse in Abschnitt 5.2.4 zusammengefasst werden.

5.2.1 Arbeitsrecht

Die Fragestellungen haben sich seit den Berichten des Bundesrates von 2017 (Bundesrat 2017a, 2017b) nicht verändert. So bleibt die rechtliche Einordnung der Verhältnisse im Dreieck zwischen Plattform, Leistungserbringenden und Kunden eine zentrale Problematik. Entscheidend ist weiterhin, ob ein Vertrag als Arbeitsvertrag eingestuft wird oder nicht, weil damit eine Reihe von Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmenden verbunden sind. Wird der Vertrag als Arbeitsvertrag eingestuft, so betreffen Fragen, die sich bei atypischen Arbeitsverhältnissen wie der Arbeit auf Abruf stellen, auch die Plattformarbeit. Bei einer regulierten Tätigkeit (Bewilligung der Tätigkeit, Einhaltung bestimmter Bedingungen) stellt sich weiterhin die Frage nach der Anwendung der Vorschriften auf die von dieser Tätigkeit betroffenen Plattformen. Nachdem erst die kommunalen oder kantonalen Taxigesetze und deren Anwendung auf Plattformen wie Uber im Zentrum der Aufmerksamkeit standen, waren jüngst das Postgesetz und dessen Anwendung auf Plattformen, die Lieferdienste anbieten, Gegenstand neuerer Entscheide (siehe unten).

Auch die internationale Dimension der Plattformarbeit bleibt ein wichtiges Element bei dieser Problematik. Die in den Berichten des Bundesrates von 2017 analysierten Rechtsfragen sind daher weiterhin aktuell: so die Frage nach dem anwendbaren Recht und der zuständigen Gerichte, nach der freien Wahl des Gerichtsstands und des anwendbaren Rechts sowie nach der Möglichkeit einer Streitbeilegung durch ein Schiedsgericht ausserhalb der staatlichen Gerichtsbarkeit.

Der Bundesrat erkannte zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Berichts von 2017 keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf (Bundesrat 2017b). Er hielt es für richtig abzuwarten und zu sehen, wie sich die Praxis auf der Grundlage der geltenden Bestimmungen entwickelt. Der vorliegende Bericht dient dazu, eine erste Bilanz über die bisherige Entwicklung zu ziehen. Es zeigt sich, dass sich sowohl die Rechtsprechung als auch die Analysen im Bereich der Rechtslehre seit 2017 deutlich weiterentwickelt haben. Die Probleme sind besser bekannt, wurden diskutiert und analysiert. Die Rechtsprechung hat Antworten auf einige wichtige Fragen gegeben und 2022 gab es die ersten beiden Entscheide des Bundesgerichts zu Rechtsverhältnissen, die über eine digitale Plattform eingegangen wurden. Der Ansatz, dass der Rechtsrahmen sich auf der Grundlage der geltenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen weiterentwickeln soll, bleibt somit richtig und kann beibehalten werden.

Entwicklung der Rechtsprechung

a. Arbeitsvertrag oder selbstständige Tätigkeit

In Sachen Uber hat das Kantonsgericht Waadt mit dem Urteil vom 23. April 2020⁷⁶ erstmals in der Schweiz das Rechtsverhältnis inkl. Rechtswahl und Schiedsklausel qualifiziert. Das Urteil wurde nicht vors Bundesgericht weitergezogen und ist rechtskräftig. Das Gericht gelangt zum Ergebnis, dass beim Kläger und anderen Uber-Fahrerinnen und -Fahrern, die gleichen Verträgen unterstehen⁷⁷, die charakteristischen Eigenschaften eines Arbeitsverhältnisses erfüllt sind (insbesondere das Subordinationsverhältnis).⁷⁸ Die ausschlaggebenden Elemente zur Begründung eines Subordinationsverhältnisses waren in diesem Fall: die von der Plattform auf mehreren Ebenen ausgeübte Kontrolle, sei es über die Arbeitsinstrumente, die auszuführenden Fahrten oder die Art und Weise, wie die Fahrten ausgeführt werden; die Kontrolle über die Art und Weise, wie die Dienstleistung ausgeführt wird (insbesondere Kontrolle des Standorts der Fahrerinnen und Fahrer und mit Sanktionen verbundenes Bewertungssystem); eine in der Realität sehr eingeschränkte Freiheit bei der Arbeitsorganisation (insbesondere Deaktivierung des Kontos bei wiederholter Verweigerung einer Fahrt). Das Gericht entschied ausserdem, dass mehrere Einzelverträge nacheinander die Einstufung als Arbeitsvertrag nicht ausschliessen und urteilte weiter, dass es sich im betreffenden Fall um ein einziges unbefristetes Arbeitsverhältnis handelte. Dieser Entscheid zeigt, wie zentral die Einstufung nach den tatsächlichen Verhältnissen ist, auch wenn bestimmte Klauseln oder Vorgaben der Plattform eine andere Beurteilung suggerieren.

Im Zusammenhang mit digitalen Plattformen zeigt dieser Entscheid auch, dass sowohl die entmaterialisierte Umgebung als auch die für die Plattformarbeit typischen Dreiecksverhältnisse die Ausübung von Macht und Kontrolle durch einen Arbeitgeber im rechtlichen Sinne ermöglichen, auch wenn dies nicht durch äussere materielle Elemente wie Räumlichkeiten, eine hierarchische Organisation oder feste Arbeitszeiten zum Ausdruck kommt. Diese Analyse wurde durch zwei Entscheide des Bundesgerichts zur Qualifikation von Arbeitsverhältnissen mit einer Plattform bestätigt, dies bezüglich Personalverleih und die Anwendung eines kantonalen Reglements über den Personentransport (siehe unten).⁷⁹ In beiden Entscheiden werden die begrenzte Freiheit, sich einzuloggen oder Fahrfragen abzulehnen, die Weisungen der Plattform, die Preisfestsetzung und die Zahlungsabwicklung, die Bewertung der Leistungen und daraus resultierende Sanktionen sowie die Kontrolle und Überwachung durch die Plattform angesprochen.⁸⁰

Aufgrund des Dreiecksverhältnisses und der Vermittlerrolle von Plattformen ist bei der Plattformarbeit die Gesetzgebung zur Arbeitsvermittlung und zum Personalverleih zu berücksichtigen (vgl. 5.2.3). So hatte das Kantonsgericht in Genf über die Anwendung des Bundesgesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) auf die Plattform Uber Eats zu urteilen.⁸¹ Dazu musste er die Rechtsbeziehung zwischen den Kurieren und der Plattform einstufen. Das Gericht entschied, dass die Kuriere in einem Subordinationsverhältnis zur Plattform

⁷⁶ HC/2020/535

⁷⁷ Der Entscheid bezieht sich auf einen Fahrer der Kategorie, die in der Schweiz bereits eingestellt wurde. Die Analyse des Gerichts ist jedoch auch für andere Fahrpersonen und andere Kategorien gültig, sofern die Vertragsbedingungen ähnlich sind.

⁷⁸ Erw. 4.1.2–4.1.5 und 4.1.6

⁷⁹ BGer, 2C_575/2020, 30.5.2022 bzw. 2C_34/2021, 30.5.2022

⁸⁰ Erw. 6.5 bzw. Erw. 10

⁸¹ Genfer Kantonsgericht, Verwaltungsabteilung, Urteil vom 29. Mai 2020, ATA/535/2020.

standen und folglich durch einen Arbeitsvertrag mit ihr verbunden waren.⁸² Das Urteil wurde ans Bundesgericht weitergezogen und war Gegenstand von einem der beiden oben erwähnten Entscheide. So ist das Bundesgericht in seiner Entscheid vom 30. Mai 2022 auch zum Schluss gekommen, dass die Kuriere zwar als Angestellte zu betrachten sind, dass aber kein Vertrag zum Personalverleih mit den Restaurants besteht (vgl. 5.2.3), insbesondere weil keine Weisungsbefugnis an die Restaurantbetreibenden übertragen wird und die Lieferdienste nicht in die Organisation der Restaurants eingebunden werden.⁸³

Im zweiten Urteil vom 30. Mai 2022 hielt das Bundesgericht fest, dass das Kantonsgericht des Kantons Genf nicht willkürlich urteilte, als es entschieden hat, dass zwischen den in Genf tätigen Uber-Fahrer und «Uber B.V.» angesichts der Eigenschaften der vertraglichen Beziehungen⁸⁴ ein Arbeitsvertrag besteht. Infolge dieses Urteils kamen die Uber-Fahrerinnen und -Fahrer nicht mehr zum Einsatz. Im Juni 2022 wurde eine Vereinbarung zwischen dem Kanton Genf und Uber geschlossen, dank der die Fahrerinnen und Fahrer ihre Tätigkeit fortsetzen konnten. Darüber hinaus verpflichtete sich Uber B.V., den Fahrerinnen und Fahrern bis zum Ende des Vertragsverhältnisses diejenigen Arbeitsbedingungen zu gewähren, die sich aus Artikel 319 ff. OR, dem kantonalen Mindestlohn und den Sozialversicherungen ergeben. Am 18. November 2022 teilte die Genfer Staatskanzlei mit, dass Uber im Kanton Genf weiter tätig sein kann.⁸⁵ Uber hat sich zu Zahlungen verpflichtet, um rückwirkend seinen Verpflichtungen als Arbeitgeber nachzukommen. Diese bestehen hauptsächlich aus Sozialversicherungsbeiträgen, die seit der Niederlassung des Unternehmens in Genf im Jahr 2014 fällig sind.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Schweizer Recht bis anhin auch bei diesen neuen Arbeitsformen eine gute Grundlage bietet. Die Kriterien, die der Einstufung als Arbeitsvertrag zugrunde liegen, ermöglichen es sehr gut, die Geschäftsmodelle der Plattformen zu erfassen, insbesondere derjenigen, die sich als Vermittler positionieren, gleichzeitig aber den Leistungserbringenden Vorgaben machen. Sie erlauben gegebenenfalls eine Neueinstufung der Rechtsverhältnisse einer Arbeitsbeziehung als Angestelltenverhältnis.⁸⁶

b. Internationale Sachverhalte

Das Urteil des Kantonsgerichts Waadt⁸⁷ befasste sich auch mit Fragen des internationalen Privatrechts. Aufgrund des Vorliegens eines Arbeitsverhältnisses erachtet sich das staatliche Gericht trotz Vorliegens einer Schiedsklausel gestützt auf Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe a LugÜ für zuständig.⁸⁸ Die Gültigkeit der Schiedsklausel hängt davon ab, ob die Parteien eine Schiedsvereinbarung über eine schiedsfähige Streitsache getroffen haben. Die zwingenden arbeitsrechtlichen Vorschriften können erst einen Monat nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses Gegenstand einer Schiedsklausel sein.

Das Gericht befasste sich mit der Frage der Zulässigkeit der Schiedsklausel. Es gelangte zur Auffassung, dass die Schiedsklausel zugunsten eines ausländischen Schiedsgerichts in den

⁸² Erw. 9

⁸³ BGer, 30.5.2022, 2C_575/2020

⁸⁴ «Uber B.V.» und «Uber CH» hatten gegen diesen Entscheid, aus dem folgt, dass «Uber B.V.» als Betreiberin eines Transportunternehmens im Sinne der Genfer Taxigesetzgebung zu qualifizieren ist, Beschwerde erhoben. Da es in der Streitsache um die Anwendung kantonalen Rechts geht, war die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts darauf beschränkt, ob das Kantonsgericht willkürlich entschieden hat. BGer, 30.5.2022, 2C 34/2021

⁸⁵ Siehe <https://www.ge.ch/document/uber-b-v-se-met-conformite-avec-loi-passe>

⁸⁶ Vgl. Studie Ecoplan/Mösch Payot 2020: 34–35, und die aus den in der Schweiz untersuchten Beispielen abgeleitete Kategorie A, die insbesondere die Plattform Uber umfasst.

⁸⁷ TC VD, 23.4.2020, HC/2020/535

⁸⁸ Erw. 4.1.7

allgemeinen Vertragsbedingungen ungewöhnlich war, weil der Vertrag in der Schweiz auszuführen war und von einer Geschäftsniederlassung in der Schweiz abgeschlossen wurde. Zudem war der Uber-Fahrer/Arbeitnehmer sozial schwächer gestellt und beherrschte die Sprache der AGB nicht. Deshalb konnte ihm die Schiedsklausel nicht entgegengehalten werden.⁸⁹

Das Gericht entschied auch, dass das Schweizer Recht anzuwenden sei, obwohl der Vertrag die Anwendung des niederländischen Rechts vorsah.⁹⁰ Es urteilte, dass die Klausel zur Rechtswahl ungewöhnlich war und dem Arbeitnehmer daher nicht entgegengehalten werden konnte. Darüber hinaus wurde die Klausel als missbräuchlich und als Verstoss gegen die schweizerischen Ordre public angesehen, da sie es dem Arbeitnehmer faktisch unmöglich machte, seine Rechte zu kennen und somit auch auszuüben.⁹¹

Bei arbeitsrechtlichen Verhältnissen, insbesondere im Kontext international tätiger Plattformen, beweist der waadtländische Entscheid, dass das Schweizer Recht durchaus den erforderlichen Schutz bietet. Der Zugang zur Justiz ist gewährleistet, ohne dass enorme Kostenbeiträge für ein Schiedsverfahren geleistet werden müssten, noch dazu in einem fremden Staat und in einer Sprache, die der Arbeitnehmer nicht beherrscht.

c. Unterstellung unter das Postgesetz

Neben diesen Entwicklungen sind zwei aktuelle Entscheide der für die Umsetzung des Postgesetzes zuständigen Behörde PostCom zu erwähnen. Diese Kommission hat entschieden, dass ein Teil der Dienstleistungen von Uber Eats und eat.ch Postdienste darstellen.⁹² Dies hat zur Folge, dass Unternehmen, die solche Dienstleistungen anbieten, der Meldepflicht gemäss Artikel 4 Absatz 1 des Postgesetzes (SR 783.0) unterliegen. Insbesondere müssen diese Unternehmen «die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen gewährleisten» und «mit den Personalverbänden Verhandlungen über einen Gesamtarbeitsvertrag führen». (Art. 4 Abs. 3 Bst. b und c Postgesetz). Uber Portier B.V., die Eigentümerin der Plattform Uber Eats, hat den Entscheid der PostCom vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten. Dieses hat in seinem Entscheid vom 26. Januar 2022 die Beschwerde aus formellen Gründen gutgeheissen und die Verfügung zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen (Entscheid A-429/2021). Die PostCom erliess an ihrer Sitzung vom 25. August 2022 eine neue Verfügung betreffend Uber Portier B.V., in der sie erneut feststellte, dass das Unternehmen mit dem Uber Eats-Service der Meldepflicht unterliegt. Diese Verfügung kann erneut beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

5.2.2 Sozialversicherungsrecht

Die Digitalisierung der Arbeitswelt und das System der sozialen Sicherheit wirken wechselseitig aufeinander ein (vgl. hierzu auch Kapitel 4). Während die neuen Geschäftsmodelle den Erwerbstätigen Chancen etwa bezüglich flexibler Arbeit eröffnen, können sie auch mit Risiken in Bezug auf die soziale Absicherung der von ihnen Beschäftigten verbunden sein. Zudem gehören die sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften zu den wesentlichen Rahmenbedingungen, unter denen die neuen Geschäftsmodelle der digitalen Wirtschaft entwickelt werden. So

⁸⁹ Erw. 4.2.6

⁹⁰ Erw. 5

⁹¹ Erw. 5.4

⁹² Vgl. Die Medienmitteilungen vom 17.12.2020, «Feststellungsverfügung der PostCom: Uber Portier B.V. übt eine postalische Tätigkeit aus», und vom 18.10.2021 «PostCom stellt für Essenslieferantin eat.ch Meldepflicht fest»

gehören Abgrenzungsfragen zwischen selbstständiger und unselbstständiger Arbeit weiterhin zu den in diesem Zusammenhang intensiv diskutierten Fragen.

Entwicklung der Rechtsprechung

Das bestehende System der Abgrenzung zwischen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit im Sozialversicherungsrecht basiert auf folgendem Prinzip: Als Arbeitnehmer gilt, wer geldwerte Leistungen für eine unselbstständige Arbeitstätigkeit bezieht. Wer Erwerbseinkommen erzielt, das nicht aus unselbstständiger Tätigkeit stammt, gilt hingegen als Selbstständiger.⁹³ Kernfrage ist daher, was im Einzelfall als unselbstständige Erwerbstätigkeit gilt. Da sich die Gesetzgebung dazu nicht konkreter äussert, kommt der Rechtsprechung eine zentrale Rolle zu.

Da sich die Durchführungsstellen verschiedener Kantone mit den gleichen rechtlichen Fragestellungen in Bezug auf die Festlegung des Status von Plattformangestellten der Firma Uber konfrontiert sahen, haben die kantonalen Ausgleichskassen diese zentral an die Ausgleichskasse Zürich (nachfolgend SVA Zürich) abgetreten (Sitz der Firma Uber Switzerland GmbH), um damit eine schweizweit einheitliche Handhabung der AHV-rechtlichen Entscheidungen zu gewährleisten. Zu spezifisch sozialversicherungsrechtlichen Fragestellungen liegen bislang drei Urteile vor. Zum einen das Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 8. Mai 2019.⁹⁴ Nachdem die SVA Zürich Uber als Arbeitgeber zur Bezahlung von paritätischen Beiträgen für die Tätigkeit ihrer Chauffeure verpflichtet hatte, rekurrierte Uber gegen diesen Entscheid. Das Gericht kam zum Schluss, dass die Uber-Fahrer in keiner vertraglichen Beziehung zu «Uber Switzerland GmbH» stehen würden. Es wies die Beschwerde an die SVA Zürich zur Abklärung zurück, wer effektiv Arbeitgeber der Fahrer ist. In der eigentlichen Frage nach dem Status der Fahrer hat das Gericht indes nicht entschieden.⁹⁵

Nach entsprechenden Abklärungen erging ein neuer Entscheid der SVA Zürich, mit welchem Uber B.V. Holland bzw. Rasier Operations B.V. (eine Tochter-Firma der Erstgenannten) für die Leistung der Arbeitgeberbeiträge der Fahrer ins Recht gefasst wurde, wobei Uber Switzerland GmbH als abrechnungspflichtige Betriebsstätte in der Schweiz qualifiziert wurde. In seinem Urteil vom 29. März 2021 (BGE 147 V 174) hat das Bundesgericht dieser Ansicht widersprochen. Es hält fest, dass ausschliesslich der Arbeitgeber als beitragspflichtig gilt (Art. 12 Abs. 2 AHVG). Die schweizerische Niederlassung von Uber (Uber Switzerland GmbH) könne ihrerseits nicht dem ausländischen Arbeitgeber gleichgesetzt werden. Da auch nicht behauptet wurde, Uber Switzerland GmbH sei Arbeitgeberin der UberPop-Fahrer, könne die schweizerische Niederlassung – unabhängig davon, ob sie als Betriebsstätte von Rasier Operations B.V. gelte oder nicht – nicht für die allfälligen Sozialversicherungsbeiträge für die Uber-Fahrer belangt werden.

Wie bereits der Entscheid des kantonalen Sozialversicherungsgerichts liess das Bundesgericht die zentrale Frage betreffend die sozialversicherungsrechtliche Qualifikation der UberPop-Fahrer in der Schweiz offen. Diese Frage wurde nunmehr am 20. Dezember 2021 erstinstanzlich

⁹³ Art. 10 und 12 ATSG bzw. Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 1 AHVG

⁹⁴ Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, <https://chid003d.ideso.ch/c050018/svg/indexweb.nsf/urteil.xsp?uid=0a4d1a69-f238-44e4-85ac-e94d4c971c65>

⁹⁵ Parallele Urteile hatte das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich bereits im Juli 2018 gegen die SUVA gefällt.

vom Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich in mehreren parallel hängigen Fällen gegen Uber B.V. bzw. Rasier Operations B.V. beurteilt.⁹⁶ Das Gericht bestätigt in diesen Urteilen Einspracheentscheide der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich und der SUVA insoweit, als es die Tätigkeit von Uber-Fahrern im Zusammenhang mit der Uber-App als unselbstständige Erwerbstätigkeit qualifiziert. Dafür würden, so das Sozialversicherungsgericht, eine Mehrheit der praxisgemäss relevanten Gesichtspunkte – wie etwa das faktische Weisungsrecht von Uber wie auch ein faktisches Unterordnungsverhältnis – sprechen. Gleichzeitig wies es die SVA bzw. die SUVA an, den Arbeitgeber zu bestimmen und die ausbezahlten Lohnsummen neu zu ermitteln. Uber B.V. oder Rasier B.V. sind damit gehalten, Sozialversicherungsbeiträge für ihre Fahrer zu entrichten. Das Urteil ist jedoch noch nicht rechtskräftig, da es ans Bundesgericht weitergezogen worden ist. Dies war angesichts der grundsätzlichen Fragestellungen zur Anwendung des geltenden Rechts zu erwarten.

Während die bisherige Rechtsprechung keine spezifischen neuen Probleme aufgezeigt hat, dürften sich insbesondere bei Plattformunternehmen, die als Arbeitgeber beurteilt werden und ihren Sitz nicht in der Schweiz haben, künftig neue Herausforderungen stellen. Hat nämlich ein Arbeitgeber seinen Sitz ausserhalb der Schweiz, so kann vor allem die Erfassung der Arbeitsverhältnisse sowie der Beitragsbezug zu grösserem Aufwand führen.⁹⁷ Die Kontrollinstrumente des schweizerischen Sozialversicherungsrechts, z. B. Meldepflichten, Arbeitgeberkontrollen und Haftungsregeln sind zudem nicht auf Arbeitgeber mit Sitz im Ausland ausgelegt. Damit besteht das Risiko, dass beitragspflichtige Tätigkeiten für ausländische Plattformen der obligatorischen Sozialversicherung entgehen und die Beschäftigten unversichert bleiben.

5.2.3 Arbeitsvermittlungsrecht (Personalverleih)

In seiner Funktion als Aufsichtsbehörde über den Vollzug des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG) beurteilt das SECO auf Anfrage hin konkrete Sachverhalte auf Grund der geltenden gesetzlichen Vorgaben. So auch im Jahr 2018, als sich das SECO auf Anfrage der Gewerkschaft Unia zu einem von Uber im Kanton Genf praktizierten Geschäftsmodell geäussert hat. Gegenstand der Abklärung beim SECO war die Beurteilung der Zusammenarbeit von Uber mit Partnerfirmen, welche Uber Fahrer zur Verfügung stellten. Bei der vom SECO vorgenommenen Prüfung ging es darum festzustellen, ob der Sachverhalt als Personalverleih im Sinn des AVG zu qualifizieren sei.

Der Personalverleih ist ein Dreiparteienverhältnis und besteht aus Arbeitgeber (Verleiher), Arbeitnehmer und Einsatzbetrieb. Als Verleiher im Sinn des AVG betätigt sich, wer Dritten (Einsatzbetrieben) gewerbsmässig Arbeitnehmer überlässt. Zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer einerseits und zwischen Verleiher und Einsatzbetrieb besteht jeweils ein schriftlich geregeltes Vertragsverhältnis. Im ersten Fall ist es ein Arbeitsvertrag im zweiten Fall ein Verleihvertrag. Zwischen dem Arbeitnehmer und dem Einsatzbetrieb besteht ein faktisches Verhältnis, nicht jedoch ein schriftliches Vertragsverhältnis.

Wichtigstes Merkmal des Personalverleihs ist die Übertragung des ganzen oder teilweisen Weisungsrechts vom Verleiher auf den Einsatzbetrieb. Mit dem Übergang des Weisungsrechts erfolgt eine Einbindung des Arbeitnehmers in die Arbeitsorganisation des Drittbetriebs in persönlicher, organisatorischer, sachlicher und zeitlicher Hinsicht. Mit anderen Worten behandelt der

⁹⁶ Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, AB.2020.00038 – 00045, UV.2020.00006, UV.2020.00015, UV.2020.00022, UV.2020.00118

⁹⁷ Zur Regelung des Beitragsbezugs bei ausländischen Arbeitgebern mit oder ohne Betriebsstätten in der Schweiz vgl. Meier 2021: 6 f.

Einsatzbetrieb die ihm entliehenen Arbeitnehmer wie eigene und nimmt ihnen gegenüber faktisch eine Arbeitgeberrolle ein.

Das SECO kam in seiner Beurteilung zum Schluss, dass die Zusammenarbeit von Uber mit Partnerfirmen, welche Uber Fahrer zur Verfügung stellten, als Personalverleih zu qualifizieren sei und dass die Partnerfirmen im Besitz einer Verleihbewilligung sein müssten. Das SECO hat daraufhin den zuständigen Kanton Waadt, in welchem die damals bekannten Partnerfirmen ihren Sitz hatten, angewiesen, die betreffenden Betriebe auf diese Notwendigkeit hinzuweisen.

Darüber hinaus hatte das Genfer Kantonsgericht über die Anwendung des AVG auf die Plattform Uber Eats zu urteilen.⁹⁸ Das Genfer Kantonsgericht bestätigte einen Entscheid des Genfer Amtes für Arbeitsmarkt von 2019, wonach mit dem Essenslieferdienst ein Personalverleih stattfindet, der dem AVG untersteht. Demzufolge müsste «Uber CH» ihre Genfer Zweigniederlassung im Genfer Handelsregister eintragen und um eine Betriebsbewilligung gemäss den Anforderungen des AVG ersuchen. Das Bundesgericht hat die Beschwerde von «Uber CH» gutgeheissen und den Entscheid aufgehoben. Das Bundesgericht geht zwar gestützt auf die Merkmale der vertraglichen Beziehung davon aus, dass zwischen Uber und den Kurieren ein Arbeitsverhältnis besteht (vgl. 5.2.1); hingegen besteht zwischen Uber und den Gastronomiebetrieben kein Personalverleihvertrag. Hierzu fehlt es insbesondere an einem Übergang der Weisungsbefugnisse gegenüber den Kurieren auf die Gastronomiebetriebe sowie an der Integration der Kuriere in die Organisation der Restaurants.

5.3 Prüfung einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts

Die umfassende Analyse des rechtlichen Rahmens, welche der Bundesrat in seinem Bericht vom 27. Oktober 2021 (Bundesrat 2021) vorgenommen hat, zeigt, dass das schweizerische Sozialversicherungssystem flexibel genug ist, um auch auf neue Entwicklungen durch neuartige Geschäftsmodelle und deren spezifische Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse zu reagieren. Das gilt nicht nur in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen, sondern auch, was den sozialen Schutz, etwa durch das Arbeitsrecht, angeht.

Die Analysen zeigen aber auch auf, dass die digitalen Geschäftsmodelle sehr heterogen sind und immer wieder auch verändert und angepasst werden, sodass sie mit Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Vorhersehbarkeit von rechtlichen Entscheiden konfrontiert sind. Eine zentrale Frage, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung ist, betrifft den Status der Plattformbeschäftigten (selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit) und damit zusammenhängend die Frage nach der Funktion der Plattform als Vermittlerin oder Arbeitgeberin.

Im Bericht werden diesbezüglich verschiedene Optionen wie die Einführung einer Parteivereinbarung bezüglich Status⁹⁹, die freie Wahl des Erwerbsstatus oder die Einführung eines Sonderstatus für Plattformbeschäftigte daraufhin untersucht, ob sie die Entscheidungsfindung im Rahmen des Sozialversicherungsrechts flexibler gestalten könnten. Die Optionen weisen gegenüber den geltenden Regelungen gewichtige Nachteile etwa in Bezug auf den sozialen Schutz der Erwerbstätigen auf, könnten zu Wettbewerbsverzerrungen führen und würden zu Ungleichbehandlungen zwischen digitalen und analogen Unternehmen führen. Aus diesen Gründen

⁹⁸ Genfer Kantonsgericht, Verwaltungsabteilung, Urteil vom 29. Mai 2020, ATA/535/2020.

⁹⁹ Am 6. Dezember 2021 hat der Ständerat – u. a. mit dem Hinweis auf die Ergebnisse des Berichts «Flexi-Test» – die Motion 18.3753 Nantermod abgelehnt, welche forderte, den Willen der Vertragsparteien als wesentliches Element für die Statusbestimmung beizuziehen.

kommt der Bericht zum Schluss, dass die verschiedenen geprüften Optionen zum aktuellen Zeitpunkt nicht weiterverfolgt werden sollen.¹⁰⁰

Da der gesetzliche Rahmen sowie die aktuelle Praxis zur Bestimmung, ob eine unselbstständige oder eine selbstständige Tätigkeit vorliegt, einen hohen Grad an Flexibilität bieten, besteht in diesen Bereichen kein Handlungsbedarf. Angesichts der schnellen Entwicklung der digitalen Wirtschaft ist es indes zentral, dass sowohl die Beschäftigten wie die Plattformunternehmen rasch über ihre versicherungsrechtliche Situation Bescheid wissen. Dies auch deshalb, weil eine Einstufung der Plattform als Arbeitgeberin statt als einfache Vermittlerin beträchtliche finanzielle Auswirkungen haben kann. Daher ist es wichtig, dass die Entscheidungsverfahren der AHV-Durchführungsstellen (die gegenüber den anderen Sozialversicherungen eine Leitfunktion haben) nachvollziehbar, klar und schnell sind. Hier erkennt der Bericht noch Optimierungspotential hinsichtlich Kohärenz und Vorhersehbarkeit der Entscheide.

Diesem Anliegen tragen die AHV-Ausgleichskassen in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in einem neuen Digitalisierungs-Projekt Rechnung, welches zum Ziel hat, ein Online-Tool zu schaffen, mit dem die Bestimmung des sozialversicherungsrechtlichen Status der Versicherten durch ein algorithmusunterstütztes Hilfsmittel erfolgen sowie die Anmeldung als Selbstständigerwerbende in digitaler Form vorgenommen werden kann.

In anderen Ländern finden ähnlich gelagerte Diskussionen zur Regulierung von Plattformen und insbesondere zur Festlegung des Status von Plattformbeschäftigten statt wie in der Schweiz.¹⁰¹ Die EU-Kommission hat am 9. Dezember 2021 einen Vorschlag für eine Reihe von Massnahmen verabschiedet, um die Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit zu verbessern. So soll sichergestellt werden, dass Personen, die über digitale Arbeitsplattformen arbeiten, den ihren tatsächlichen Arbeitsregelungen entsprechenden Beschäftigungsstatus erhalten, damit sie die ihnen zustehenden Arbeitnehmerrechte und Sozialleistungen in Anspruch nehmen können.¹⁰² Die vorgeschlagene Richtlinie enthält eine Liste von Kriterien, anhand derer festgestellt werden könnte, ob die Plattform als Arbeitgeber einzustufen ist. Sind mindestens zwei der insgesamt fünf Kriterien erfüllt, soll vermutungsweise davon ausgegangen werden, dass die Plattform Arbeitgeberin der Plattformbeschäftigten ist. Die Plattformen hätten aber die Möglichkeit, die Einstufung anzufechten.

Auch der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 27. Oktober 2021 eine solche Vermutungsregel geprüft (Bundesrat 2021). Er kam dabei zum Schluss, dass die mit einer Vermutungsregel anvisierte Rechtssicherheit nicht unbeschränkt wäre und das Risiko von neuen Abgrenzungsproblemen bestünde. Zudem bestünde das Risiko einer Verletzung des Gleichbehandlungsgebots, weil Plattformbeschäftigte gegenüber Leistungserbringenden, die ihre Arbeit nicht über eine Plattform organisieren, sozialrechtlich unterschiedlich behandelt werden könnten. Der Entscheidung des Parlaments zur Motion 18.3753 Nantermod¹⁰³ stützt die Entscheidung des Bundesrates, dass derzeit keine gesetzgeberischen Anpassungen erforderlich sind.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Vgl. Bundesrat 2021, Kapitel 6.1.

¹⁰¹ 2021 haben u. a. Gerichte in Holland, Spanien und Belgien entschieden, dass Fahrer für Kurierdienste bzw. für Uber als Angestellte zu gelten haben.

¹⁰² Vgl. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_6605

¹⁰³ Motion 18.3753 Nantermod «Rechtssicherheit stärken und Vertragsumdeutungen vermeiden» vom 12. September 2018

¹⁰⁴ Die EFK hat im Rahmen ihrer Querschnittsprüfung über die Auswirkungen der Plattformökonomie auf die öffentliche Hand (EFK 2022) dem BSV empfohlen, die Einführung einer Regelung, wonach bei Plattformbeschäftigten eine unselbstständige Erwerbstätigkeit vermutet wird, in Abhängigkeit der Entwicklungen in der EU erneut zu prüfen. Das BSV hat die Empfehlung mit Verweis auf den Bericht vom 27. Oktober 2021 abgelehnt,

5.4 Steuerliche Fragen

Steuerrechtliche Fragen ergeben sich im Kontext Arbeitsmarkt und Digitalisierung vor allem durch die zunehmende örtliche Flexibilität bei der Arbeitsverrichtung. So stellen sich mit der zunehmenden Verbreitung von Teleheimarbeit bspw. Fragen im Zusammenhang mit der Behandlung von Berufskosten im Bereich der Einkommenssteuer.¹⁰⁵

Für den vorliegenden Kontext gilt es, zwischen Arbeitnehmenden (natürliche Personen) und Arbeitgebern zu unterscheiden. Für die Zwecke der Einkommenssteuer sind natürliche Personen in der Schweiz steuerpflichtig, wenn sie ihren steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz haben.¹⁰⁶ Bei persönlicher Zugehörigkeit ist die Steuerpflicht unbeschränkt und erstreckt sich auf das weltweite Einkommen und Vermögen; sie erstreckt sich jedoch nicht auf Geschäftsbetriebe, Betriebsstätten und Grundstücke im Ausland (vgl. Art. 6 Abs. 1 DBG). Damit unterliegen grundsätzlich auch sämtliche Einkünfte aus einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit der schweizerischen Einkommenssteuer. Dabei wird nicht unterschieden, ob die Arbeit am Arbeitsplatz vor Ort beim Arbeitgeber oder in Form von Telearbeit, worunter auch die Arbeit im Homeoffice fällt, erbracht wird.

Im nationalen Verhältnis (d. h. Telearbeit innerhalb der Schweiz) sind die Auswirkungen, ob jemand physisch an seinem Arbeitsplatz oder über Telearbeit von zu Hause oder von einem anderen Ort aus arbeitet, die folgenden: Das entsprechende Einkommen aus Erwerbstätigkeit ist in der Schweiz steuerbar, allenfalls sind die Gewinnungskosten anzupassen, wenn jemand im Homeoffice arbeitet. Diesfalls fallen bspw. die Abzüge für notwendige Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte sowie für Mehrkosten bei auswärtiger Verpflegung (vgl. Art. 26 Abs. 1 DBG) tiefer aus, respektive vollständig weg (bei vollumfänglicher Arbeitserfüllung im Homeoffice). Im Gegenzug können – falls die einschlägigen Voraussetzungen erfüllt sind – die notwendigen Kosten für ein Arbeitszimmer zum Abzug gebracht werden.

Mit der Motion 20.3844 Ryser¹⁰⁷ wird der Bundesrat beauftragt, die Verordnung des EFD über den Abzug der Berufskosten unselbstständig Erwerbstätiger bei der direkten Bundessteuer anzupassen, so dass die Auslagen für ein Arbeitszimmer abgezogen werden können, wenn dieses für mind. zwei Tage pro Woche für die Berufsausübung verwendet wird, unabhängig davon, ob der Arbeitgeber einen Arbeitsplatz zur Verfügung stellt. Wird der Abzug für Homeoffice-Infrastruktur angegeben, kann kein Abzug für auswärtige Wochenaufenthalte mehr geltend gemacht werden. Der Bundesrat ist mit der Stossrichtung der Motion einverstanden, befürwortet jedoch eine Regelung, welche sich gegenüber den verschiedenen Arbeitsformen neutral verhält. Zudem sollten die Berufskosten generell – und nicht bloss die Abzüge für ein Arbeitszimmer – überprüft werden.¹⁰⁸ Eine neue Regelung sollte zudem Vereinfachungen bewirken und möglichst aufkommensneutral sein. In Bezug auf die Berufskosten hat der Bundesrat dem Eidgenössischen Finanzdepartement einen Prüfauftrag erteilt, der in Zusammenarbeit mit den Kantonen erfüllt wurde. Die zu diesem Zweck gebildete Arbeitsgruppe hat dem Bundesrat Bericht erstattet. Gestützt darauf hat der Bundesrat am 17. November 2021 das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten. Gemäss den Eckwerten des

aber darauf hingewiesen, dass es die Bestrebungen innerhalb der EU zur Einführung einer Vermutung zugunsten unselbstständiger Erwerbstätigkeit aufmerksam beobachtet. Die EFK hat dem BSV ausserdem empfohlen, Massnahmen zu treffen, um einen schweizweit koordinierten Vollzug bei der Einstufung des Status von Plattformbeschäftigten sicherzustellen. Das BSV hat diese Empfehlung angenommen.

¹⁰⁵ Für internationale Aspekte vgl. Kapitel 5.7.

¹⁰⁶ Sogenannte persönliche Zugehörigkeit; vgl. Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) sowie Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14)

¹⁰⁷ Motion 20.3844 Ryser «Steuerliche Gleichstellung von Telearbeit» vom 19. Juni 2020

¹⁰⁸ Der Nationalrat hat die Motion 20.3844 am 25. September 2020 abgelehnt, womit sie erledigt ist.

Bundesrates könnten unselbstständig erwerbende Personen künftig zwischen einer Pauschale für sämtliche Berufskosten (z. B. auswärtige Verpflegung, Fahrtkosten, übrige Berufskosten) oder der Geltendmachung der tatsächlichen Kosten wählen.¹⁰⁹

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) von September 2021 bis Januar 2022 eine Querschnittsprüfung über die Auswirkungen der Plattformökonomie auf die öffentliche Hand durchgeführt (EFK 2022). Die EFK verfolgte mit dieser Prüfung das Ziel, die Herausforderungen der Plattformökonomie für die Behörden mit Bezug auf Beiträge und Abgaben der Plattformdienstleistenden zu untersuchen. In diesem Rahmen wurde eine anonymisierte Umfrage bei Plattformdienstleistenden durchgeführt, die gezeigt hat, dass die Plattformdienstleistenden wenig Kenntnisse ihrer Steuer- und Abgabepflichten für auf Plattformen ausgeführte Tätigkeiten besitzen. Die EFK hat daher der ESTV empfohlen, zusammen mit der Schweizerischen Steuerkonferenz die Plattformdienstleistenden über ihre Rechte und Pflichten betreffend Einnahmen aus der Plattformökonomie zu sensibilisieren. Die ESTV hat diese Empfehlung angenommen.

5.5 Arbeitsmarktaufsicht

Im Bericht des Bundesrates von 2017 wurden die Instrumente zur Bekämpfung von Schwarzarbeit auf ihre Tauglichkeit im Kontext der Digitalisierung des Arbeitsmarktes analysiert (Bundesrat 2017b). Es wurden das Kontrollsystem des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit (BGSA) vorgestellt¹¹⁰ und die Kompetenzen der kantonalen Kontrollorgane sowie die Mitwirkungspflichten der kontrollierten Personen und Betriebe erläutert. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass sich das Kontrollsystem des BGSA bewährt hat und das BGSA aufgrund der Flexibilisierung im Arbeitsmarkt grundsätzlich nicht neu auszugestalten ist. Herausforderungen sah der Bundesrat insbesondere durch die örtliche und betriebliche Flexibilisierung. Weiter wurde die Anwendbarkeit der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen auf Arbeitsverhältnisse im In- und Ausland analysiert, da das Outsourcen von Arbeiten ins Ausland durch die Digitalisierung teilweise erleichtert wird.

5.5.1 Vollzug des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit

Seit der Publikation des Berichtes im Jahr 2017 wurden im Bereich des BGSA keine signifikanten Veränderungen in der Kontrolllandschaft festgestellt.¹¹¹ Die kantonalen Kontrollorgane richten ihre Kontrollstrategie risikobasiert und insbesondere gestützt auf Verdachtshinweise auf Schwarzarbeit seitens der Bevölkerung und anderen Behörden sowie basierend auf eigene Feststellungen aus. Die kantonalen Kontrollorgane gehen, u. a. bedingt durch die Covid-19-Pandemie, von einer Zunahme der örtlichen Flexibilisierung, insbesondere der Telearbeit, aus. Eine gleichlaufende Zunahme der Verdachtshinweise auf Schwarzarbeit konnte jedoch nicht festgestellt werden. Bezieht sich eine Verdachtsmeldung auf eine Tätigkeit im Homeoffice bzw. in einem Privathaushalt, führen die Kontrollorgane vordergründig Kontrollen auf dem Schriftweg durch. Gestützt auf Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a BGSA können die Kontrollorgane auch

¹⁰⁹ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates (mit Verweis auf den Bericht der Arbeitsgruppe):

https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/medien-news/nsb-news_list.msg-id-85935.html

¹¹⁰ Prüfung der Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht durch kantonale Kontrollorgane vor Ort oder auf dem Schriftweg, Weiterleitung von Anhaltspunkten auf Verstösse gegen diese Pflichten an die fachlich zuständigen Behörden, allfällige weitere Abklärungen durch diese Behörden sowie deren abschliessender Entscheid, ob gegen die ihren Bereich betreffenden Melde- und Bewilligungspflichten verstossen wurden oder nicht.

¹¹¹ Umfrage bei den kantonalen Kontrollorganen vom November 2021.

in Privathaushalten eine Kontrolle vor Ort durchführen oder sich gemäss Artikel 7 Absatz 2 BGSA im Bedarfsfall von der Polizei unterstützen lassen.

Eine Herausforderung für die kantonalen Kontrollorgane ist die Bestimmung des Status einer in der Plattformökonomie beschäftigten Person als selbstständig oder unselbstständig Erwerbstätige. Je nach Status der kontrollierten Person unterliegt diese unterschiedlichen zu kontrollierenden Melde- und Bewilligungspflichten. Der abschliessende Entscheid über die Selbstständigkeit oder Unselbstständigkeit obliegt jedoch nicht den kantonalen Kontrollorganen anlässlich einer BGSA-Kontrolle und deren Nachbearbeitung, sondern im Nachgang an diese den fachlich zuständigen Behörden (z. B. den Ausgleichskassen oder Unfallversicherern). Die kantonalen Kontrollorgane leiten folglich bei unklarem Status einer kontrollierten Person das BGSA-Kontrolldossier an die zuständigen Stellen zur weiteren Abklärung weiter. Die Zeitpanne zwischen der Kontrolle und der abschliessenden Bearbeitung durch die Spezialbehörden kann sich durch diese vorübergehende Unsicherheit verlängern, verunmöglicht jedoch eine BGSA-Kontrolle nicht. Der Bericht «Flexi-Test» hebt ebenfalls hervor, dass Entscheidverfahren bezüglich des Status der Betreiber einer Arbeitsplattform klar und schnell sein sollten (Bundesrat 2021: 52).

Die EFK hat im Rahmen ihrer Querschnittsprüfung über die Auswirkungen der Plattformökonomie auf die öffentliche Hand eine Fallstudie mit den Kantonen Basel-Stadt, Genf, Luzern, Wallis und Zürich durchgeführt und im Bereich des BGSA zwei Empfehlungen abgegeben. Die EFK empfiehlt dem SECO in ihrem Bericht, einerseits Vollzugshilfen für Kontrollen der Plattformökonomie zu erarbeiten und andererseits die gesetzlichen Grundlagen für eine Auskunftserteilung der Plattformbetreiber an die kantonalen Vollzugsstellen zu schaffen. Letztere Empfehlung hat das SECO u. a. mit Blick auf die Verhältnismässigkeit und mangels Mehrwert einer solchen Pflicht abgelehnt.¹¹²

5.5.2 Vollzug der Flankierenden Massnahmen

Die Flankierenden Massnahmen verlangen, dass die Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen auch durch ausländische Unternehmen eingehalten werden müssen, die ihre Mitarbeitenden in die Schweiz entsenden. Für die Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen sind die Kantone zuständig. Gestützt auf ihre Beobachtungen des Arbeitsmarktes erstellen sie risikobasierte Kontrollstrategien. Diese Flexibilität erlaubt es ihnen, Branchen, die aufgrund der Digitalisierung besonders im Fokus sind, verstärkt zu kontrollieren. So haben verschiedene Kantone in den letzten Jahren Branchen mit einem starken Digitalisierungsbezug als Fokusbranchen gewählt und diese verstärkt kontrolliert (z. B. Kontrollen von Essenslieferdiensten).¹¹³

5.6 Sozialpartnerschaft und Gesamtarbeitsverträge

Eine liberale und offene Wirtschaft sowie die gut funktionierende Sozialpartnerschaft gehören zu den Grundpfeilern des Erfolgsmodells Schweiz. Diese Elemente bilden den Rahmen, um die Chancen der Digitalisierung optimal nutzen zu können. Der Strukturwandel muss von den Sozialpartnern begleitet werden, wofür es Vertrauen und einen einvernehmlichen Ansatz braucht. Ohne die Bedürfnisse der Wirtschaft und den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Einklang zu bringen, wird die Schweiz die Chancen der Digitalisierung nicht optimal nutzen können.

¹¹² Vgl. EFK 2022 sowie die darin enthaltenen Stellungnahmen.

¹¹³ Siehe dazu auch Motion 21.3772 Meyer «Arbeitsgesetz gilt auch für Anbieter der Plattformökonomie» vom 17. Juni 2021.

5.6.1 Herausforderungen der Digitalisierung für die Sozialpartnerschaft

Der Bericht des Bundesrates von 2017 ging auf die Herausforderungen der Digitalisierung für die Sozialpartnerschaft ein (Bundesrat 2017b). Dabei wurden unter anderem folgende Themen aufgegriffen: die Unsicherheit bei der Anwendbarkeit von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) auf die Plattformarbeit, der Ausschluss einiger Geschäftsbereiche von den arbeitsrechtlichen Bestimmungen zu den kollektiven Mitwirkungsrechten der Arbeitnehmenden (zum Beispiel bei Massenentlassungen), Schwierigkeiten bei der sozialpartnerschaftlichen Organisation seitens der Arbeitgeberverbände und die Befürchtung, dass die gewerkschaftliche Tätigkeit in den Betrieben erschwert werden könnte.

Verhandlungen zwischen Sozialpartnern und GAV spielen in vielen Bereichen eine wichtige Rolle, um die Arbeit in einem digitalen Kontext zu regeln. So können geltende rechtliche Bestimmungen präzisiert oder ergänzt werden (z. B. Gesundheitsfragen bei Telearbeit; Arbeitszeit und vor allem das Recht zum Abschalten; Datenschutz und insbesondere die Information oder Konsultation von Telearbeitenden bei der Installation von digitalen Überwachungstools oder auch Modalitäten zum Schutz der Privatsphäre im Zusammenhang mit der Nutzung von IT- und Telekommunikationsgeräten).¹¹⁴

Diese Problembereiche sind weiterhin aktuell, erfordern aber kein Eingreifen durch den Bundesrat. Einerseits bleibt der Anteil der Plattformarbeit in Bezug auf die Gesamtbevölkerung marginal (vgl. Kap. 2.2.3), sodass auch deren Auswirkungen auf die Sozialpartnerschaft sehr begrenzt sind. Andererseits existieren unter den in der Schweiz praktizierten Formen der Plattformarbeit auch solche, bei denen die Leistungserbringenden angestellt sind, oder solche, bei denen die Plattform als Vermittlerin agiert und die Arbeitsverhältnisse unter das AVG fallen, wodurch die oben genannten Risiken weiter verringert werden.¹¹⁵ Schliesslich haben die Entscheide, die zu einer Neu beurteilung der Plattformarbeit als Anstellungsverhältnis führten (vgl. Kap. 5.2), Auswirkungen auf die von den Plattformen praktizierten Arbeitsmodelle und sorgen für klarere Rechtsverhältnisse. Entweder wird ein Modell mit Anstellungsverhältnis gewählt oder die Anstellungsbedingungen werden so angepasst, dass die Dienstleistungserbringenden tatsächlich selbstständig erwerbend sind.

Schliesslich lassen sich auch Lösungen finden, damit die Sozialpartnerschaft selbst bei den durch die Digitalisierung entstehenden dezentralen Strukturen weiterhin funktionieren kann. Dabei ist vor allem an die Möglichkeiten zur Kommunikation mit den Mitarbeitenden über firmeninterne Netzwerke zu denken.

5.6.2 Entwicklung des GAV-Abdeckungsgrads

Die örtliche Flexibilisierung der Arbeit sowie das Entstehen neuer Arbeitsformen stellen die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände etwa bei der Mitgliedergewinnung und auch beim Geltungsbereich von sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen wie z. B. von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) vor neue Herausforderungen.

2018 wurden die Lohn- und Arbeitsbedingungen von 1.9 Millionen Arbeitnehmenden in der Schweiz im Rahmen eines GAV sozialpartnerschaftlich festgelegt.¹¹⁶ Dies sind rund 380 000

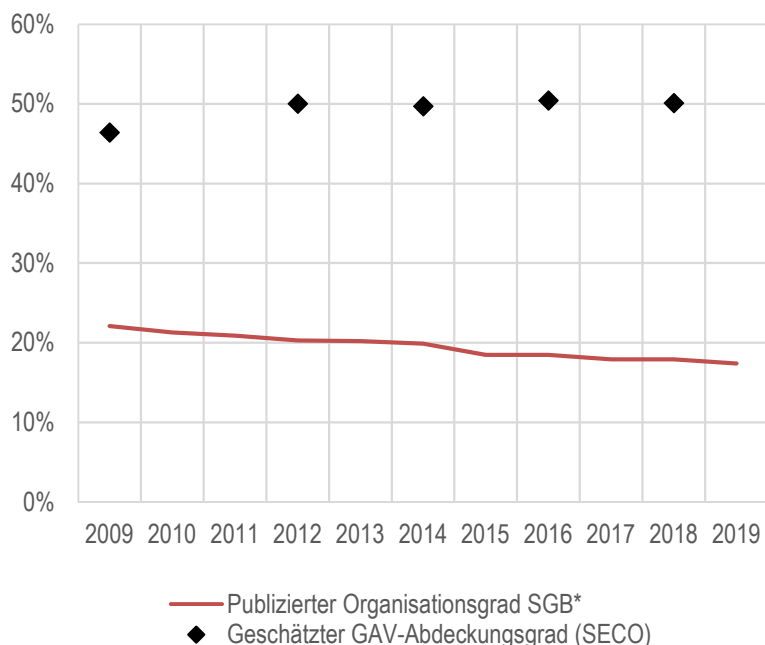
¹¹⁴ Meier/Pärli/Seiler 2018.

¹¹⁵ Vgl. die in der Studie Ecoplan/Mösch Payot 2020 identifizierten Modelle: 11 f. sowie Kategorie B der Plattformen mit arbeitsvertraglich angestellten Leistungserbringenden, 36–37.

¹¹⁶ Quelle: BFS/EGS. Nur GAV mit normativen Bestimmungen, d.h. Bestimmungen über Abschluss, Inhalt und Beendigung des Einzelarbeitsvertrags (Dauer der Probezeit, Mindestlöhne, Arbeitsdauer, Ferien, Zulagen, Kündigungsfristen usw.).

Personen mehr als noch im Jahr 2009 und entspricht einem geschätzten GAV-Abdeckungsgrad von rund 50 % der Arbeitnehmenden. Die Stabilität des GAV-Abdeckungsgrades ist ein Hinweis dafür, dass der GAV als Institution den Strukturwandel meistert und bis jetzt mit dem allgemeinen Beschäftigungswachstum mithalten konnte und dies trotz tendenziell rückläufigem gewerkschaftlichen Organisationsgrad.¹¹⁷

Abbildung 11: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad und GAV-Abdeckungsgrad



Quellen: SGB, SECO (eigene Berechnungen)

Die Stabilität des GAV-Abdeckungsgrades fällt auch im internationalen Vergleich auf. Von allen Ländern mit einem ähnlichen gewerkschaftlichen Organisationsgrad haben kollektive Lohnverhandlungen in der Schweiz seit den 90er-Jahren am wenigsten an Bedeutung eingebüsst.¹¹⁸ Die Schweiz ist gemäss der OECD sogar das einzige Land, wo der Abdeckungsgrad seit den Nullerjahren zugenommen hat. Dies ist einerseits auf einzelne neue Verträge zurückzuführen wie der GAV für den Personalverleih, welcher im Jahr 2012 in Kraft trat. Mit seinen rund 365 000 Unterstellten ist dies heute einer der grössten GAV schweizweit. Andererseits hat sich die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV durch den Staat stützend auf den GAV-Abdeckungsgrad ausgewirkt. Rund die Hälfte aller Beschäftigten mit GAV war 2018 einem allgemeinverbindlichen Branchen-GAV unterstellt. 2009 lag dieser Wert noch bei etwas mehr als einem Drittel.

5.6.3 Tripartite Erklärung zur Zukunft der Arbeit und der Sozialpartnerschaft

Im Jahr 2019 wurde anlässlich der 108. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz die Hundertjahr-Erklärung zur Zukunft der Arbeit verabschiedet.¹¹⁹ Die Schweiz hatte sich als Gründungsmitglied und Gaststaat der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) aktiv für diese In-

¹¹⁷ Gemäss Schweizerischem Gewerkschaftsbund (SGB) waren im Jahr 2019 noch rund 698 000 Personen Mitglied einer Gewerkschaft – 50 000 Personen weniger als im Jahr 2010. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt aktuell je nach Berechnungsmethode zwischen 15 % und 18 %. Quelle: <https://www.sgb.ch/themen/gewerkschaftspolitik/detail/dossier-142-zur-mitgliederentwicklung-der-gewerkschaften-im-jahr-2019>

¹¹⁸ Vgl. Baumberger 2021.

¹¹⁹ Vgl. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_711695.pdf.

itiative eingesetzt, welche 2015 mit einer Reihe von nationalen Dialogen und der Erarbeitung eines Grundlagenberichts zur Zukunft der Arbeit begann (ILO 2019). In der Schweiz wurde unter der Leitung der Direktion für Arbeit des SECO mit den Sozialpartnern ein Dialog geführt. Grundlage dafür bildete u. a. eine Studie zu den Chancen und Risiken der Digitalisierung für die Sozialpartnerschaft in der Schweiz.¹²⁰

Am 18. Oktober 2018 wurde eine tripartite Erklärung verabschiedet und vom damaligen Vorsteher des WBF zusammen mit den Präsidenten der Dachverbände der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und im Beisein des Generaldirektors der IAO, Guy Ryder, unterzeichnet.¹²¹ Damit brachten die Sozialpartner zum Ausdruck, dass sie ihre Anstrengungen weiterführen, um die Wettbewerbsfähigkeit und den Erfolg des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu sichern und gleichzeitig die Arbeits- und Sozialbedingungen so anzupassen, so dass menschenwürdige und hochqualifizierte Arbeitsplätze geschaffen und aufrechterhalten werden. Die Parteien anerkennen die zentrale Rolle des schweizerischen Systems zur beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie den Beitrag von Gesamtarbeitsverträgen bei der Suche nach innovativen und inklusiven Lösungen zur Anpassung an strukturelle Veränderungen infolge der Digitalisierung unserer Wirtschaft. Des Weiteren wollen die Sozialpartner die Möglichkeiten der technologischen Entwicklungen nutzen, um nachhaltige Lösungen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie von Freizeit und Arbeitszeit zu fördern. Die beteiligten Parteien setzen sich dafür ein, weiterhin einen offenen und pragmatischen tripartiten Dialog über die in der Erklärung erwähnten Fragen zu führen.

Schliesslich bestätigt die Erklärung auch das Engagement der Schweiz zugunsten der internationalen Arbeitsnormen und der grundlegenden Ziele der IAO, nämlich soziale Gerechtigkeit, sozialer Dialog und Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze. Die Erklärung anerkennt die zentrale Rolle der IAO für die Förderung der multilateralen Sozialpartnerschaft als Instrument zum Aufbau und zur Stärkung des Vertrauens in die Zukunft der Arbeit weltweit.

5.7 Datenschutz

5.7.1 Totalrevision Datenschutzgesetz

Am 25. September 2020 hat das Parlament die Totalrevision des Datenschutzgesetzes (DSG) verabschiedet. Der Bundesrat hat die Umsetzungsverordnung vom 23. Juni bis am 14. Oktober 2021 in die Vernehmlassung gegeben. Die neue Gesetzgebung zum Datenschutz soll am 1. September 2023 in Kraft treten.

Das neue DSG regelt die Bearbeitung von personenbezogenen Daten natürlicher Personen durch private Personen oder Bundesorgane (Art. 2 Abs. 1). Es gilt somit für private Arbeitgeber, die Daten ihrer Mitarbeitenden bearbeiten. Für Arbeitsverhältnisse kommen zudem Artikel 328b OR sowie Artikel 26 ArGV 3 zu den Überwachungssystemen zur Anwendung. Eines der Hauptziele der Revision war es, das Schweizer Recht an die technologischen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung anzupassen. Ausserdem musste die Schweiz ihre Regulierung anpassen, damit sie von der EU als Drittstaat mit einem angemessenen Datenschutzniveau anerkannt wird.

Zu den Neuerungen, die insbesondere die Digitalisierung und die Arbeitsbeziehungen betreffen, gehören die Folgenden:

¹²⁰ Vgl. Meier/Pärli/Seiler 2018

¹²¹ Vgl. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/54058.pdf>

- Neu eingeführt werden die Begriffe *Profiling* und *Profiling mit hohem Risiko* (Art. 5 Bst. f und g). Während es beim Profiling explizit um eine automatisierte Bearbeitung von Personendaten geht, bei der bestimmte persönliche Aspekte bewertet werden, die sich auf eine natürliche Person beziehen, so spricht man von Profiling mit hohem Risiko, sobald das Profiling zu einer Verknüpfung von Daten führt, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt;
- Der Verantwortliche für die Bearbeitung und der Auftragsbearbeiter sind verpflichtet, die Daten ab der Planung durch Technik und datenschutzfreundliche Voreinstellungen zu schützen (*Privacy by Design* und *Privacy by Default*; Art. 7);
- Regeln für die Datenbearbeitung durch einen Verantwortlichen im Ausland (Art. 14 und 15) sowie für die Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland (Art. 16–18) sind aufgrund der äusserst internationalen Dimension der Plattformen und digitalen Netzwerke von besonderer Bedeutung;
- Eine Informationspflicht bei einer automatisierten Einzelentscheidung, die auf einer automatisierten Datenbearbeitung beruht, wird eingeführt (Art. 21).

Bei einem hohen Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte muss vorgängig eine Datenschutz-Folgenabschätzung erstellt werden (Art. 22) und bei einem hohen Restrisiko trotz der vom Verantwortlichen vorgesehenen Massnahmen ist der EDÖB zu konsultieren (Art. 23).

5.7.2 Künstliche Intelligenz und Datenschutz

Wie in vielen anderen Bereichen kommen künstliche Intelligenz (KI) und die Datenbearbeitung durch Algorithmen auch in der Arbeitswelt immer häufiger vor. Das gilt insbesondere für die Plattformarbeit, bei der die vollkommen digitalisierte Struktur des Plattformmodells die verschiedenen Tätigkeiten mittels Algorithmen steuert. Aber auch klassisch organisierte Unternehmen sind davon betroffen: Auf KI basierende Lösungen kommen auf verschiedenen Ebenen des Arbeitsverhältnisses zum Einsatz.¹²² Bei KI-Lösungen, die für die Rekrutierung oder für Entlassungen verwendet werden, stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit sie dem Arbeitsrecht entsprechen.¹²³ Eine relativ neue Studie zeigt, dass Schweizer Unternehmen verschiedene KI-gestützte Tools zu unterschiedlichen Zwecken einsetzen, am häufigsten aber für die Rekrutierung, die Überprüfung der Arbeitsleistung oder der Regelkonformität, die Mitarbeiterzufriedenheit oder die Arbeits- oder Arbeitsplatzorganisation.¹²⁴

Das Arbeitsrecht verbietet den Einsatz dieser neuen Technologien in der Arbeitswelt nicht. Solche Instrumente können für Arbeitgeber zu einem besseren Personalmanagement beitragen, den Arbeitnehmenden gewisse Aufgaben erleichtern und zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen verwendet werden. Sie müssen allerdings so konzipiert und eingesetzt werden, dass die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden, insbesondere in Bezug auf den Datenschutz. Mit den gestiegenen technischen Kapazitäten zum Sammeln und Bearbeiten von grossen Datenmengen und den neuen Möglichkeiten zur Verknüpfung von Datenbanken entstehen

¹²² Auch eine aktuelle Studie der OECD beschäftigt sich mit den ethischen Fragen, die sich beim Einsatz von KI am Arbeitsplatz ergeben. Sie befasst sich mit den Dimensionen der Menschenrechte (Privatsphäre, Fairness, Handlungsfähigkeit und Würde), der Transparenz und Verständlichkeit, der Zuverlässigkeit sowie der Sicherheit und Rechenschaftspflicht beim Einsatz von KI. Vgl. Salvi del Pero et al. 2022.

¹²³ Vgl. u. a. Wildhaber 2017: 213 f.

¹²⁴ Vgl. Wildhaber/Kasper 2020: 755 f., 765. Das Forschungsprojekt gehört zum PNR 75 Big Data und nennt sich «Big Brother in Schweizer Unternehmen? Vertrauen, Daten und Privatsphäre im Job», vgl.

<https://www.nfp75.ch/de/rWi7Xm4jTGt4imB7/projekt/projekt-weibel>.

neue Risiken im Zusammenhang mit den folgenden Vorschriften:¹²⁵ Beschränkung der Datenerhebung auf für die Arbeit relevante Daten unter Ausschluss von privaten Daten, Zustimmung der betroffenen Personen, Verwendung ausschliesslich für einen vorgesehenen Zweck und entsprechende Transparenz. Bei der Datenerhebung am Arbeitsplatz stellt sich ausserdem die Frage nach der Konformität der dafür verwendeten Tools mit Artikel 26 ArGV 3 bezüglich der Überwachung der Arbeitnehmer. Voraussetzung dafür wäre zudem die Einhaltung der Regeln über die Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer (Art. 48 Abs. 1 Bst. a ArG).

Aus Sicht des Bundesrates ist die Einhaltung des geltenden rechtlichen Rahmens grundlegend für eine angemessene Verwendung dieser neuen Technologien. Spezifische Anpassungen an die Arbeitsbeziehungen sind hierzu jedoch nicht erforderlich, zumal die Totalrevision des Datenschutzgesetzes, die per 1. September 2023 in Kraft treten wird, auch Bestimmungen für KI-Systeme enthält.

5.8 Internationale Aspekte

Aufgrund erhöhter räumlicher Flexibilität der Arbeitserbringung können sich mit der Digitalisierung auch vermehrt Fragen nach dem geographischen Geltungsbereich gesetzlicher Grundlagen stellen, besonders auch bei international grenzüberschreitenden Arbeitsverhältnissen. Internationale Sachverhalte werfen besondere Fragen über die Anwendung des Arbeits-, Sozialversicherungs- und Steuerrechts sowie des privaten und öffentlichen Rechts auf. Der Bundesrat hatte sich in einem Bericht zu den rechtlichen Folgen der Telearbeit detailliert mit diesen Fragen befasst (Bundesrat 2016). Hier werden die wichtigsten Elemente kurz aufgegriffen.

5.8.1 Gesetzliche Grundlagen

Grundsätzlich gelten für grenzüberschreitende Arbeitsverhältnisse die allgemeinen arbeitsvertragsrechtlichen Regeln des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht (IPRG)¹²⁶, enthalten in dessen Artikel 115 (Zuständigkeit) und Artikel 121 (anwendbares Recht). Gemäss Artikel 1 Absatz 2 IPRG sind Staatsverträge vorbehalten. Hier ist vor allem das Lugano-Übereinkommen¹²⁷ von Bedeutung, welches spezifische Regeln zur internationalen Zuständigkeit bei Arbeitsverträgen enthält (Art. 18–21) und auch die Anerkennung ausländischer Entscheidungen regelt.

Die Schweiz hat Sozialversicherungsabkommen mit beinahe 50 Staaten geschlossen, welche bezwecken, die schweizerischen Sozialversicherungen mit ausländischen Systemen der sozialen Sicherheit zu koordinieren. Sie legen u.a. das anwendbare Recht fest. In den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU regelt das Freizügigkeitsabkommen die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme (Art. 8 und Anhang II). Dieses sieht insbesondere in Abschnitt A Ziff. 1 des Anhangs II die Anwendung der Europäischen Verordnungen Nr. 883/2004 und 987/2009 vor. Grundsätzlich wird dabei an das System des Orts der Ausübung der Beschäftigung oder selbstständigen Erwerbstätigkeit angeknüpft (Art. 11 Abs. 3 der Verordnung Nr. 883/2004). Analoge Regelungen gelten aufgrund des EFTA-Übereinkommens im Verhältnis zu den EFTA-Staaten.

Auch im Steuerrecht sind bei grenzüberschreitenden Arbeitsverhältnissen besondere Regeln zu beachten. So sind natürliche Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt

¹²⁵ Vgl. Wildhaber/Kasper 2020: 767 f. oder generell zu Big Data die Angaben auf den Seiten des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB): https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/Internet_und_Computer/onlinedienste/erlaeuterungen-zu-big-data.html

¹²⁶ SR 291

¹²⁷ Übereinkommen vom 30. Oktober 2007 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (LugÜ), SR 0.275.12.

in der Schweiz ebenfalls hier steuerpflichtig, wenn sie in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben.¹²⁸ Beim Vorliegen einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit und falls die einschlägigen Voraussetzungen sowohl im Binnenrecht als auch im internationalen Recht (bilaterale Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung) erfüllt sind, wird die Einkommenssteuer durch den Arbeitgeber im System der Quellenbesteuerung erhoben und mit der zuständigen kantonalen Steuerbehörde abgerechnet. Im internationalen Verhältnis darf hierbei die Schweiz nur diejenigen Arbeitstage besteuern, welche die Arbeitnehmenden physisch in der Schweiz erbringen. Arbeitstage, welche die Arbeitnehmenden im Ausland erbringen – darunter fällt auch die Arbeit im ausländischen Homeoffice –, dürfen in der Schweiz nur satzbestimmend berücksichtigt werden bzw. sind auszuscheiden. Für Grenzgängerinnen und Grenzgänger finden in diesem Zusammenhang spezielle Regelungen Anwendung, die in entsprechenden bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarländern vereinbart wurden (separate Grenzgängerabkommen oder Doppelbesteuerungsabkommen (DBA)). Je nachdem, ob und in welchem Ausmass eine Person ihren Wohn- respektive Arbeitsplatz in der Schweiz respektive im Ausland hat, ergeben sich unterschiedliche Konsequenzen.

5.8.2 Im Ausland wohnhafte Personen, die durch ein Unternehmen in der Schweiz angestellt sind

Quantitativ sind für die Schweiz heute vor allem Personen mit Wohnsitz im Ausland von grosser Bedeutung, die durch ein Unternehmen in der Schweiz angestellt sind. Im Jahr 2021 waren gemäss Erwerbstätigenstatistik des BFS im Durchschnitt 350 000 oder 6,9 % der Erwerbstätigen gestützt auf eine Grenzgängerbewilligung in der Schweiz erwerbstätig. Zusätzlich waren rund 16 000 im Ausland wohnhafte Schweizerinnen und Schweizer durch ein Unternehmen in der Schweiz angestellt.¹²⁹

In der Regel kommt für diese in der Schweiz erwerbstätigen Grenzgängerinnen und Grenzgänger das Schweizer Vertragsrecht zur Anwendung. Eine Abweichung davon wäre nur dann gegeben, wenn die Person ihre Arbeit gewöhnlich zu Hause, d. h. im Ausland verrichten würde.¹³⁰ Für Schweizer Unternehmen dürfte dies in der Praxis den Einsatz von Teleheimarbeit für Grenzgängerbeschäftigte auf rund zwei von fünf Arbeitstagen begrenzen. Andernfalls kämen für diese Arbeitsverhältnisse die rechtlichen Bestimmungen der ausländischen Wohnorte zur Anwendung.

Das Schweizer Arbeitsgesetz, das zum öffentlichen Recht gehört, gilt nicht für Telearbeitende, die ihre Arbeit zu Hause im Ausland erbringen. Telearbeitende könnten sich hingegen auf das öffentliche Arbeitsrecht des Staates, in dem sie arbeiten, berufen, wenn die entsprechende Gesetzgebung auf alle Personen anzuwenden ist, die in diesem Staat eine Arbeitsleistung erbringen. Dies ist grundsätzlich der Fall, da die Gesetze des öffentlichen Rechts dem Territorialitätsprinzip folgen.

Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die ihre Arbeitsleistung in der Schweiz erbringen, unterstehen dem Schweizer Sozialversicherungssystem. Erbringen sie allerdings einen wesentlichen Teil ihrer Tätigkeit im Wohnsitzstaat, so unterstehen sie den dort geltenden Rechtsvorschriften (Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004). Von einem «wesentlichen Teil» wird

¹²⁸ Vgl. Art 5 Abs. 1 Bst. a DBG bzw. Art. 4 Abs. 2 Bst. a StHG; sog. wirtschaftliche Zugehörigkeit.

¹²⁹ Schätzung des BFS für die Jahre 2017-2019 gestützt auf die Arbeitskräfteerhebungen von Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien sowie die Beschäftigungsstatistik aus Liechtenstein. Übrige Länder sind nicht berücksichtigt.

¹³⁰ Als gewöhnlicher Arbeitsort gilt gemäss Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes der Ort, an dem eine Person den grössten Teil ihrer Arbeit erledigt. Einige Autoren setzen diesbezüglich einen Schwellenwert von 60 % (z. B. ab 3 Tage Homeoffice und 2 Tage im Geschäft).

ausgegangen, wenn mindestens 25 % der Tätigkeit in einem Mitgliedstaat ausgeübt werden. Demzufolge untersteht ein Telearbeiter, der mindestens 25 % seiner Tätigkeit zu Hause ausübt, dem Sozialversicherungssystem seines Wohnsitzstaates. Um dies zu vermeiden wird die Teleheimarbeit für Grenzgängerbeschäftigte vertraglich häufig auf 20 % der Gesamttätigkeit beschränkt. Um der besonderen Situation während der Covid-19-Pandemie Rechnung zu tragen, wurde mit den Nachbarstaaten der Schweiz vereinbart, diese Regel für die Dauer der Pandemie vorübergehend auszusetzen. Diese flexible Auslegung entspricht auch den auf europäischer Ebene festgelegten Empfehlungen betreffend die Anwendung des europäischen Koordinationsrechts. Diese Vereinbarung galt bis am 30. Juni 2022. Ab dem 1. Juli 2022 wurde diese flexible Anwendung der Regeln auf europäischer Ebene für eine Übergangsphase nochmals bis zum 31. Dezember 2022 verlängert. Zukünftig sollen diese Regeln so angepasst oder ausgelegt werden, dass auch mehr als 25 % Teleheimarbeit von Grenzgängerbeschäftigten im Wohnsitzstaat erbracht werden darf, ohne dass dies einen Einfluss auf die Zuständigkeit im Bereich der Sozialversicherung hat. Dazu finden im zweiten Halbjahr 2022 Diskussionen auf europäischer Ebene statt, an denen die Schweiz teilnimmt, und es gibt auch Gespräche zwischen der Schweiz und ihren Nachbarländern.

Die Schweiz besteuert ausländische Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die in der Schweiz tätig sind, im Umfang ihrer in der Schweiz geleisteten Arbeit. Wenn diese vermehrt Telearbeit im Ausland erbringen, reduziert sich die Besteuerungsgrundlage und damit das Steuersubstrat der Schweiz. Mangels statistischer Grundlagen können diese Mindereinnahmen nicht quantifiziert werden, aufgrund der oben genannten einschränkenden Bestimmungen im Bereich des Sozialversicherungsrechts dürfte das Ausmass der Mindereinnahmen allerdings limitiert sein. In diesem Zusammenhang gilt es anzufügen, dass die Schweiz während der Covid-19-Pandemie mit einigen Nachbarstaaten (Deutschland, Liechtenstein, Frankreich und Italien) Verständigungsvereinbarungen abgeschlossen hat, welche zusätzliche Arbeitstage, die Arbeitnehmende aufgrund der Pandemiesituation nicht an ihrem gewöhnlichen Arbeitsort, sondern in einem anderen Staat (meistens dem Ansässigkeitsstaat des Arbeitnehmenden) erbracht haben, gleichwohl dem Arbeitsortstaat zuweisen. Diese Verständigungsvereinbarungen sind zeitlich beschränkt gültig und werden – bei Bedarf – jeweils verlängert. Am 29. Juni 2022 haben die zuständigen Behörden der Schweiz und Frankreich vereinbart, die Verständigungsvereinbarung vom 13. Mai 2020 erneut bis zum 31. Oktober 2022 zu verlängern. Darüber hinaus werden die Schweiz und Frankreich an einer langfristigen Lösung arbeiten, um die Telearbeit aus steuerlicher Sicht zu erleichtern.

Für den Bereich der selbstständigen Erwerbstätigkeit kann Homeoffice/Telearbeit ebenfalls Auswirkungen auf die Einkommenssteuer zeitigen, indem etwa bei grenzüberschreitendem Homeoffice/Telearbeit im Ansässigkeitsstaat der selbstständig Erwerbenden eine Betriebsstätte begründet werden kann, womit ein entsprechender Teil des steuerbaren Einkommens dorthin auszuscheiden ist und damit das schweizerische Steuersubstrat ebenfalls reduziert wird.

Auf Ebene der Arbeitgeber hat die Arbeitserledigung ihrer Arbeitnehmenden im ausländischen Homeoffice bzw. in ausländischer Telearbeit in aller Regel keine besonderen steuerlichen Auswirkungen. Eine ausländische Betriebsstätte infolge Homeoffice/Telearbeit könnte ein Arbeitgeber mit Sitz in der Schweiz allenfalls dann begründen, wenn am Ort des ausländischen Homeoffice/der ausländischen Telearbeit dauerhaft eine qualitativ und quantitativ wesentliche Tätigkeit des Unternehmens ausgeübt wird. Diese allfällige Betriebsstättenbegründung hängt allerdings auch stark von der Betrachtungsweise des ausländischen Partnerstaates ab.

5.8.3 In der Schweiz wohnhafte Personen, die durch ein Unternehmen im Ausland angestellt sind

Dass in der Schweiz wohnhafte Personen durch ein Unternehmen im Ausland angestellt sind, kommt deutlich seltener vor als der umgekehrte Fall. Gemäss Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung traf dies im Durchschnitt 2017–2019 auf rund 29 000 Personen zu, wobei es sich bei 13 000 um schweizerische und bei 16 000 um ausländische Staatsangehörige handelte.

In vertragsrechtlicher Hinsicht garantiert das LugÜ diesen Arbeitnehmenden, dass sie vom ausländischen Betrieb lediglich vor einem Schweizer Gericht belangt werden können. Sie selbst können in der Schweiz gegen den Betrieb klagen, wenn ihr gewöhnlicher Arbeitsort in der Schweiz liegt (mind. 60 % der Arbeitszeit). Andernfalls muss dies am Wohnsitz des Arbeitgebers erfolgen. Wenn der Arbeitgeber seinen Sitz nicht in einem LugÜ-Staat hat, kann die beschäftigte Person gemäss IPRG an ihrem Wohnort klagen. Bezüglich einer Klage in der Schweiz kann der Vertrag die Anwendung schweizerischen Rechts (Recht am Wohnsitz der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers) oder des Rechts am Wohnsitz des Arbeitgebers vorsehen. Wurde keine Rechtswahl getroffen, ist das Recht am Ort anwendbar, an dem die Arbeit gewöhnlich verrichtet wird.

Telearbeitende, die in der Schweiz für einen ausländischen Betrieb arbeiten, unterstehen grundsätzlich dem Arbeitsgesetz: Artikel 1 Absatz 3 ArG sieht vor, dass das Gesetz, soweit dies nach den Umständen möglich ist, auf Arbeitnehmende anwendbar ist, die ein im Ausland gelegener Betrieb in der Schweiz beschäftigt.

Die Arbeitnehmenden unterstehen im Grundsatz den schweizerischen Sozialversicherungen, sofern sie mindestens 25 % ihrer Tätigkeit in der Schweiz ausüben, und bezahlen in der Schweiz Steuern. Telearbeitende, die für einen Arbeitgeber aus einem EU-Staat tätig sind, unterstehen dem ausländischen Sozialversicherungssystem, solange sie weniger als 25 % ihrer Tätigkeit in der Schweiz ausüben. Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, welche nur im Ausland tätig sind, sind damit dem ausländischen Sozialversicherungsrecht unterstellt. Die Ausübung einer Telearbeit in der Schweiz für einen Tag pro Woche ändert daran nichts. Ist der Anteil der Telearbeit in der Schweiz allerdings höher (>25 %), wechseln die Arbeitnehmenden vom ausländischen ins schweizerische Sozialversicherungssystem. Bei Vorliegen eines Doppelbesteuerungsabkommens muss die Besteuerung durch die Schweiz gemäss den Bedingungen des entsprechenden Abkommens erfolgen – analog zum oben geschilderten Vorgehen bei ausländischen Grenzgängerinnen und Grenzgängern in der Schweiz.

Für Personen, die in der Schweiz wohnhaft sind und für eine Firma im Ausland Telearbeit leisten, stellen sich in der Schweiz auch aufenthaltsrechtliche Fragen. So ist der Aufenthalt in der Schweiz im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens¹³¹ (FZA) grundsätzlich an eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz gekoppelt. Da die betreffenden Personen keinen Arbeitsvertrag mit einem Unternehmen in der Schweiz haben, können sie keinen Aufenthalt als unselbstständig Erwerbstätige begründen. Der Aufenthalt als nichterwerbstätige Person kann durch die kantonalen Behörden geprüft werden, er ist aber an relativ strenge Voraussetzungen gebunden und eigentlich nicht für Telearbeitende konzipiert. Dabei ist unter anderem zu prüfen, dass durch die Zulassung als Nichterwerbstätige nicht versteckt grenzüberschreitende Dienstleistungen

¹³¹ Siehe Artikel 24 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681.

erbracht werden und Entsendebestimmungen oder ausländerrechtliche Bestimmungen umgangen werden.

5.9 Fazit

Im Zusammenhang mit der Digitalisierung stellen sich bezogen auf die Regulierung von Arbeitsverhältnissen in verschiedenen Bereichen spezifische Fragen. In den meisten Fällen können auch neue Entwicklungen im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung gut gehandhabt werden. So sind etwa die gesetzlichen Bestimmungen zum **Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz** unabhängig vom Ort der Arbeitsleistung in der Schweiz anwendbar und kommen damit auch bei stärkerer Verbreitung von Teleheimarbeit zum Tragen. Den Sozialpartnern kommt bei der Regulierung der Arbeitszeit innerhalb der gesetzlich festgelegten Bandbreiten eine wichtige Rolle zu. Inwieweit neuere Entwicklungen wie etwa die stärkere Verbreitung von Teleheimarbeit eine Erweiterung des gesetzlichen Rahmens bei der Arbeitszeit erfordert, wird aktuell vom Parlament im Rahmen der parlamentarischen Initiative 16.484 Burkart behandelt.

In bestimmten Konstellationen im Zusammenhang mit **internetbasierten Plattformen** bestehen weiterhin rechtliche Unsicherheiten, insbesondere in Bezug auf die Bestimmung des Status von Plattformbeschäftigten in den Sozialversicherungen. Im Bericht von 2017 hat der Bundesrat die Unsicherheiten in Bezug auf den sozialversicherungsrechtlichen Status von Plattformarbeitern als potenziell entwicklungshemmend eingestuft (Bundesrat 2017b), woraufhin verschiedene konkrete Optionen einer Weiterentwicklung des Sozialversicherungsrechts geprüft wurden. In seinem Bericht vom 27. Oktober 2021 kam der Bundesrat zum Schluss, dass die Nachteile der geprüften Optionen gegenüber den bestehenden Regelungen überwiegen (Bundesrat 2021). Ausserdem hat sich die Rechtsprechung zu plattformspezifischen Fragestellungen in den letzten Jahren weiterentwickelt, was die rechtlichen Unsicherheiten verringert.

Im Bereich des **Steuerrechts** kamen u. a. mit der stärkeren Verbreitung der Teleheimarbeit Fragen auf, die sich mit den geltenden Bestimmungen regeln lassen. Es bestehen somit keine Regelungslücken für die Besteuerung an sich (insbes. keine sog. doppelten Nichtbesteuerungen). In Bezug auf die Berufskosten hat der Bundesrat am 17. November 2021 das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten gemäss der unselbstständig erwerbende Personen künftig zwischen einer Pauschale für sämtliche Berufskosten (z. B. auswärtige Verpflegung, Fahrtkosten, übrige Berufskosten) oder der Geltendmachung der tatsächlichen Kosten wählen könnten.

Bezogen auf die **Arbeitsmarktaufsicht** lässt sich festhalten, dass mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen sowohl im Bereich der Bekämpfung von Schwarzarbeit als auch für den Vollzug der Flankierenden Massnahmen die notwendigen Kontrollinstrumente auch mit Blick auf die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zur Verfügung gestellt werden können. Nach Auffassung des Bundesrates ergibt sich in diesem Bereich kein zusätzlicher Handlungsbedarf.

Aus Sicht des Bundesrates spielen **Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern sowie Gesamtarbeitsverträge** auch im Zusammenhang mit der Digitalisierung eine wichtige Rolle. Allerdings erfordert dieser Bereich ebenfalls keine neuen Massnahmen. Das Angestelltenverhältnis ist in der Schweiz die dominierende Erwerbsform. Es hat über die letzten zehn Jahre nicht an Bedeutung verloren und die Abdeckung mit GAV blieb stabil. In der «Tripartiten Erklärung zur Zukunft der Arbeit und der Sozialpartnerschaft» bekräftigten die Sozialpartner den Willen, für die Herausforderungen der Digitalisierung gemeinsam Lösungen anzustreben. Der Bund will dazu gute Rahmenbedingungen bieten.

Herausforderungen, die sich im Kontext der Digitalisierung mit dem **Datenschutz** ergeben, ist der Bundesrat mit dem neuen Datenschutzgesetz begegnet. Dieses regelt auch verschiedene Aspekte die mit neuen Technologien – wie bspw. Anwendungen der Künstlichen Intelligenz – einhergehen.

Im Zusammenhang mit **grenzüberschreitenden Arbeitsverhältnissen** stellen sich aktuell vor allem aufgrund der stärkeren Verbreitung von Telearbeit vermehrt praktische Fragen. Dies vor dem Hintergrund, dass das Ausmass der Telearbeit u. a. relevant dafür ist, welchem Sozialversicherungssystem eine erwerbstätige Person untersteht und welches Vertragsrecht zur Anwendung kommt. Die heutige Regelung, welche für die grosse Mehrzahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger in der Schweiz relevant ist, basiert auf dem Freizügigkeitsabkommen bzw. den zugehörigen Koordinationsregeln. De facto schränken diese für Grenzgängerbeschäftigte in der Schweiz die Möglichkeit zur Telearbeit auf einen Tag pro Woche ein. Sobald sie mehr als 25 % ihrer Arbeit im Wohnsitzstaat verrichten, würden sie in diesem sozialversicherungspflichtig. Um diese Einschränkung zu lockern, wäre grundsätzlich eine Revision der entsprechenden EU-Verordnung (Verordnung Nr. 883/2004) durch die EU erforderlich, damit eine einheitliche Anwendung, politische Legitimität und Rechtssicherheit gewährleistet werden können. Während der Covid-19-Pandemie wurden die entsprechenden Regeln zeitweilig flexibel angewendet. Da die Telearbeit inzwischen in ganz Europa gut etabliert ist, müsste dieses Phänomen bei der Koordination der nationalen Sozialversicherungssysteme zukünftig berücksichtigt werden. Während einer Übergangsperiode, die voraussichtlich bis am 31. Dezember 2022 dauern soll und während der die Regeln für die Arbeit im Homeoffice bei Grenzgängerbeschäftigten weiterhin mit einer gewissen Flexibilität angewendet werden, sollen sowohl auf europäischer Ebene als auch zwischen der Schweiz und ihren Nachbarländern neue Wege für den Umgang mit dieser Frage gesucht werden.

6 Folgerungen

Ein Rückblick auf die vergangenen zehn Jahre bestätigt die bereits im Bericht von 2017 festgestellte hohe Anpassungsfähigkeit des Schweizer Arbeitsmarktes. Im internationalen Vergleich fällt die Schweiz mit einer hohen Arbeitsmarktbeteiligung, einer unterdurchschnittlichen Erwerbslosigkeit und stabilen Beschäftigungsverhältnissen positiv auf. Auch die Lohnverteilung ist im internationalen Vergleich ausgewogen.

Die Digitalisierung durchdringt die Arbeitswelt in der Schweiz sehr weitgehend. Dies wurde während der Covid-19-Pandemie eindrücklich verdeutlicht, als zeitweise fast die Hälfte der Erwerbstätigen ihre Arbeit in Form von Telearbeit verrichteten. Die Digitalisierung beschränkt sich allerdings nicht auf die Telearbeit und sie betrifft letztlich alle Berufe und Branchen. Befürchtungen, wonach die Digitalisierung die menschliche Arbeitskraft an sich verdrängen würde, haben sich auch über die letzten zehn Jahre nicht bewahrheitet. Viel mehr bestätigt sich, dass die Digitalisierung – wie frühere technologische Veränderungen oder die internationale Arbeitsteilung – die Zusammensetzung der in der Schweiz ausgeübten Tätigkeiten beeinflusst. Auch dank einem gut funktionierenden Arbeitsmarkt laufen die Anpassungen an die neuen Anforderungen in der Schweiz weitgehend reibungslos ab. Es lassen sich zudem keine negativen Rückwirkungen auf die Qualität der Erwerbsverhältnisse nachweisen. Das Angestelltenverhältnis ist in der Schweiz unverändert die dominierende Erwerbsform. In den letzten Jahren blieb auch der Anteil der Arbeitnehmenden, die einem GAV unterstellt sind, stabil. In der «Tripartiten Erklärung zur Zukunft der Arbeit und der Sozialpartnerschaft» bekräftigten die Sozialpartner, für die Herausforderungen der Digitalisierung gemeinsame Lösungen anstreben zu wollen.

Neue Arbeitsformen wie die internetbasierte Plattformarbeit hatten in der Schweiz 2019 eine marginale Bedeutung. Dennoch ist die Plattformarbeit mit ihrer grossen Flexibilität für bestimmte Arbeitskräfte attraktiv. In der Regel werden Plattfortmätigkeiten sporadisch genutzt, um Nebenverdienste zu erwirtschaften. Ihre Verbreitung wird 2022 erneut anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung gemessen. Generell dürften die Digitalisierung und auch neue Entwicklungen, bspw. im Bereich der künstlichen Intelligenz, den Arbeitsmarkt in den kommenden Jahren weiter stark beeinflussen, was eine regelmässige Beobachtung notwendig macht. Der Bundesrat unterstützt daher die Forschung zu diesen wichtigen Themen, aktuell etwa im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 77. In internationalen Organisationen wie der OECD oder in der IAO setzt sich der Bundesrat deshalb dafür ein, dass diese Entwicklungen laufend auch international vergleichend analysiert werden.

Um die digitale Transformation breit zu unterstützen, hat der Bundesrat die «BFI-Botschaft 2021–24» verabschiedet. Die darin festgelegten Massnahmen haben zum Ziel, dass die Schweiz ihre Position als eines der fortschrittlichsten Länder bei der Entwicklung aber auch der Anwendung digitaler Technologien beibehält.

Eine wichtige Grundlage für die Anpassungsfähigkeit der Erwerbstätigen an veränderte Anforderungen bildet das flexible und durchlässige Bildungssystem der Schweiz. Die enge Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt ermöglicht es, Ausbildungen regelmässig an die Bedürfnisse der Wirtschaft anzupassen. Diese Anpassungsfähigkeit wird zurzeit genauer untersucht: Im Rahmen des Postulats 21.3290 Graf wird der Bundesrat untersuchen, wie verschiedene Initiativen unter Berücksichtigung der aktuellen Herausforderungen synergetisch weiterentwickelt werden können. Ferner ist der Bundesrat mit dem Postulat 21.4342 WAK-N beauftragt worden, Massnahmen vorzuschlagen, mit denen die Aus- und Weiterbildungsbedürfnisse der Wirtschaft bzw. des Arbeitsmarktes wirksam mit jenen der einheimischen Arbeitskräfte abgestimmt werden können. Die beiden Postulate werden bis

Ende 2023 in einem gemeinsamen Bericht beantwortet. Bis Ende 2024 werden zudem die Resultate der nationalen und internationalen Erhebung von Grundkompetenzen von Erwachsenen (PIAAC) vorliegen.

Nebst dem Bildungssystem trägt auch die Arbeitslosenversicherung zur Förderung des Fachkräfteangebots bei. Diese setzt sich nicht nur für die Stabilisierung von Einkommen, sondern auch für die Stärkung arbeitsmarktrelevanter Kompetenzen von Stellensuchenden Personen ein. Zwischen 2020 und 2024 stehen der ALV u. a. im Rahmen eines Impulsprogramms zusätzliche Mittel zur Verfügung, um Stellensuchende, die Mühe haben, sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, noch besser zu unterstützen.

Im Rahmen der Fachkräftepolitik sind in den Bereichen Nach- und Höherqualifizierung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Schaffung guter Rahmenbedingungen zur Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter und darüber hinaus sowie Förderung von Innovationen zurzeit verschiedene Massnahmen im Gange, um das inländische Arbeitskräftepotenzial zu fördern und besser zu erschliessen. Zusätzlich werden aktuell Massnahmen geprüft und umgesetzt, um die Zulassung erwerbstätiger Drittstaatsangehöriger stärker auf die Bedürfnisse der Wirtschaft bzw. die Fachkräftenachfrage auszurichten (Motion 17.3067 Dobler sowie Postulat 19.3651 Nantermod).

Die hohe Leistungsfähigkeit des Schweizer Arbeitsmarktes schlägt sich auch im Bereich der sozialen Sicherheit nieder. Der Anteil des Arbeitnehmerentgelts an der gesamten Wertschöpfung ist in der Schweiz bemerkenswert stabil. Die Finanzierung der Sozialversicherungen ist unter den gegebenen Voraussetzungen aufgrund der Digitalisierung nicht gefährdet. Vielmehr führt die erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels im Arbeitsmarkt zu höheren Beitragszahlungen zuhanden der sozialen Sicherheit und erleichtert auf diese Weise deren Finanzierung.

Weiter stellt sich im Kontext der Digitalisierung der Arbeitswelt laufend die Frage, inwieweit die geltenden gesetzlichen Regelungen weiterhin den konkreten Bedürfnissen entsprechen. In jüngster Vergangenheit hat nicht zuletzt die Zunahme von Teleheimarbeit Fragen zur Regulierung von Arbeitsverhältnissen in den Fokus gerückt. Es zeigt sich, dass neue Entwicklungen in den meisten Fällen im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung geregelt werden können. Der Bedarf an Gesetzesanpassungen wird allerdings laufend geprüft. Im Rahmen der parlamentarischen Initiative 16.484 Burkart wird sich etwa das Parlament mit der Frage befassen, ob die Arbeitszeitregulierung im Kontext der Teleheimarbeit angepasst werden soll. Der Bundesrat wird sich dazu äussern, sobald ein entsprechender Revisionsentwurf vorliegt.

Bei den internetbasierten Plattformen bezieht sich die zentrale rechtliche Fragestellung auf die Abgrenzung zwischen Selbstständigkeit und Unselbstständigkeit. Es obliegt den vollziehenden Behörden und Gerichten, auf neue Konstellationen situationsgerecht zu reagieren. Der Bundesrat hat verschiedene Optionen – etwa die freie Wahl des Erwerbsstatus oder die Einführung einer Vermutungsregel zu Gunsten der Qualifikation als unselbstständige Erwerbstätigkeit – daraufhin untersucht, ob sie die Entscheidungsfindung im Rahmen des Sozialversicherungsrechts flexibler gestalten könnten. Er ist zum Schluss gekommen, dass die Nachteile der geprüften Optionen gegenüber dem bestehenden rechtlichen Rahmen überwiegen. Ausserdem entwickelt sich die Rechtsprechung zu plattformspezifischen Fragestellungen laufend weiter.

Insgesamt befindet sich die Schweiz in einer guten Ausgangslage, um die Chancen der Digitalisierung auch in Zukunft zu nutzen. Für den Bundesrat steht weiterhin das Ziel im Vorder-

grund, eine möglichst hohe Erwerbsbeteiligung und eine hohe Qualität der Arbeitsverhältnisse zu sichern. Hierzu gilt es, die Stärken der Schweizer Arbeitsmarktpolitik zu erhalten. Dazu gehören stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen, eine anpassungsfähige Arbeitsmarktregulierung mit einer gut funktionierenden Sozialpartnerschaft sowie die aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Entscheidend ist ferner die starke Innovationskraft der Schweizer Unternehmen, welche unter anderem durch die hohe Qualität des Schweizer Bildungssystems gefördert wird.

Um weiterhin zielgerichtete Massnahmen entwickeln zu können, ist es entscheidend, sich auf aktuelle Datengrundlagen stützen zu können. Gerade beim Thema Fachkräftebedarf ist es wichtig, eine möglichst umfangreiche und differenzierte Übersicht über die Situation auf dem Arbeitsmarkt zu gewinnen. Zu diesem Zweck, soll das Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage des SECO aktualisiert werden.

Gleichzeitig sollen die verschiedenen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit der Digitalisierung weiterhin eng beobachtet werden. Dies ermöglicht es, Chancen und Risiken frühzeitig zu identifizieren. Die Resultate des fortlaufenden Monitorings sollen in fünf Jahren erneut in einem Bericht dargelegt werden.

Literaturverzeichnis

Aeppli, Manuel / Kuhn, Andreas / Schweri, Jürg (2021): Der Wert von Ausbildungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 31. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz.

Baumberger, Daniel (2021): Gesamtarbeitsverträge trotz dem Strukturwandel. In: Die Volkswirtschaft – Plattform für Wirtschaftspolitik, Ausgabe 7/2021, 41-43.

Beerli, Andreas / Indergand, Ronald / Kunz, Johannes S. (2022): The supply of foreign talent: how skill-biased technology drives the location choice and skills of new immigrants. Journal of Population Economics, April 2022.

BFS (2018a): Mehrfacherwerbstätigkeit in der Schweiz, 2017. BFS Aktuell, Neuchâtel.

BFS (2018b): Berufliche Weiterbildung in Unternehmen im Jahr 2015 – Hauptbericht. Neuchâtel.

BFS (2020): IKT-Nutzung am Arbeitsplatz: Bestandesaufnahme und internationaler Vergleich. Neuchâtel.

Buchmann, Marlis / Buchs, Helen / Gnehm, Anne-Sophie (2020): Die Nachfrage nach IT-Kenntnissen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Social Change in Switzerland, N°24.

Bundesrat (2016): Rechtliche Folgen der Telearbeit. Bericht des Bundesrates zum Postulat 12.3166 Meier-Schatz vom 16. November 2016.

Bundesrat (2017a): Bericht über die zentralen Rahmenbedingungen der digitalen Wirtschaft. Bericht des Bundesrates vom 11. Januar 2017.

Bundesrat (2017b): Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen – Chancen und Risiken. Bericht des Bundesrates vom 8. November 2017 in Erfüllung der Postulate 15.3854 Reynard vom 16.09.2015 und 17.3222 Derder vom 17.03.2017.

Bundesrat (2021): Digitalisierung – Prüfung einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts («Flexi-Test»). Bericht des Bundesrates vom 27. Oktober 2021.

Deloitte (2021): Wo arbeitet die Schweiz nach der COVID-19-Pandemie? <https://www2.deloitte.com/ch/de/pages/human-capital/articles/where-does-switzerland-work-after-pandemic.html>

Dunand, Jean-Philippe / Mahon Pascal / Witzig, Aurélien (2018): Rechtsgutachten über den Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes im Zusammenhang mit neuen Beschäftigungsformen durch digitale Technologien. Erstellt im Auftrag des SECO. https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/arg_checkliste_rechtsgutachten.pdf.download.pdf/arg_rechtsgutachten_geltungsbereicharg_digitale_technologien.pdf

Ecoplan (2017): Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz – Nachfolgestudie zu den Studien von 2003 und 2010 unter Berücksichtigung neuer Arbeitsformen. Arbeitsmarktpolitik Nr. 48. Bern: Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

Ecoplan / Mösch Payot, Peter (2020): Innovative Geschäftsmodelle: Flexibilisierungsbedarf im Sozialversicherungsrecht. Forschungsbericht Nr. 11/20. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.

EFK (2022): Querschnittsprüfung der Auswirkungen der Plattformökonomie auf die öffentliche Hand. Bericht EFK-21323, inkl. Stellungnahmen, 24. Mai 2022.

EHB / Infrac (2017): Die Entwicklung der Kompetenzanforderungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der Digitalisierung. Arbeitsmarktpolitik Nr. 47. Bern: Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

Faber, Marius / Ghisletta, Andrea / Schmidheiny, Kurt (2020). A lockdown index to assess the economic impact of the coronavirus. In: Swiss journal of economics and statistics 156, 1.

Georgieff, Alexandre / Hye, Raphaëla (2021): Artificial intelligence and employment: New cross-country evidence. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 265. OECD Publishing, Paris.

Geschwendt, Christian (2022): Wie die Digitalisierung den Schweizer Arbeitsmarkt umkrempelt. In: KOF Bulletin Nr. 165, Zürich: ETH Zürich KOF, September 2022.

ILO (2019): Work for a brighter future – Global Commission on the Future of Work. Report of the International Labour Office, Geneva: ILO, 2019.

Lane, Marguerita / Saint-Martin, Anne (2021): The impact of Artificial Intelligence on the labour market: What do we know so far?. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 256. OECD Publishing, Paris.

Meier, Michael E. (2021): Warm, wärmer, daneben – Neues zur Qualifikation von Uber-Fahrern – Bemerkungen zum Urteil des Bundesgerichts 9C_692/2020 vom 29. März 2021 (zur Publikation vorgesehen) und dessen Bedeutung für die Frage des sozialversicherungsrechtlichen Statuts von Uber Fahrern in der Schweiz. Jusletter.

Meier, Anne / Pärli, Kurt / Seiler, Zoé (2018): Die Zukunft des sozialen Dialogs und des Tripartismus vor dem Hintergrund der Digitalisierung der Wirtschaft. Studie im Auftrag des SECO. Genf, Bern und Basel, 6. Juni 2018.

Mihaylov, Emil / Tijdens, Kea (2019): Measuring the Routine and Non-Routine Task Content of 427 Four-Digit ISCO-08 Occupations. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2019-035/V.

OECD (2017): Key Issues for Digital Transformation in the G-20. Bericht für eine gemeinsame Konferenz der deutschen G20-Präsidentschaft und der OECD. OECD Publishing, Berlin.

OECD (2018): Labour Share Developments over the Past Two Decades. In: Employment Outlook 2018. OECD Publishing, Paris.

OECD (2021): Teleworking in the COVID-19 pandemic: Trends and prospects. OECD Publishing, Paris.

Pärli, Kurt / Eggmann, Jonas (2021): Ausgewählte Rechtsfragen des Homeoffice. In: Jusletter 22. Februar 2021.

Rütter / Soceco (2017): Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels. Arbeitsmarktpolitik No 46. Bern: Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

Salvi del Pero, Angelica / Wyckoff, Peter / Vourc'h, Ann (2022): Using Artificial Intelligence in the workplace: What are the main ethical risks?. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 273. OECD Publishing, Paris.

SBFI (2019): Herausforderungen der künstlichen Intelligenz. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Künstliche Intelligenz» an den Bundesrat vom 13. Dezember 2019.

SECO (2016): Fachkräftemangel in der Schweiz – Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage. SECO Publikation, Bern.

SECO (2022a): 18. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU. SECO Publikation, Bern.

SECO (2022b): Homeoffice: Gesundheitsschutz – auch beim Arbeiten zu Hause. SECO Publikation, Bern.

Swissstaffing (2019a): Die Temporärarbeitenden in der Schweiz 2018. Wer sie sind. Wo sie arbeiten. Wie zufrieden sie sind.

Swissstaffing (2019b). Flexwork und soziale Absicherung – Die Temporärarbeit als Vorreiter. White Paper.

Wildhaber, Isabelle (2017): Robotik am Arbeitsplatz: Robo-Kollegen und Robo-Bosse. AJP Aktuelle Juristische Praxis 2017, 213–224.

Wildhaber, Isabelle / Kasper, Gabriel (2020): Quantifizierte Arbeitnehmer: Empirische Daten zu People Analytics in der Schweiz.

Abkürzungsverzeichnis

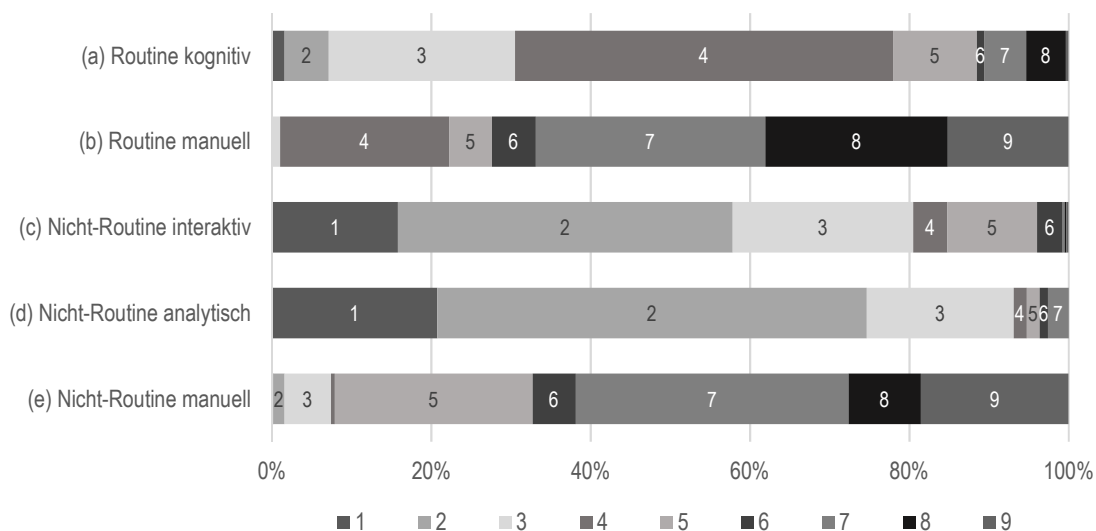
Abkürzung	Bedeutung
Abs.	Absatz
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AHV	Alters- und Hinterlassenenvorsorge
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz
ALK	Arbeitslosenkasse
ALV	Arbeitslosenversicherung
ArG	Arbeitsgesetz
ArGV	Verordnung zum Arbeitsgesetz
Art.	Artikel
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AVG	Arbeitsvermittlungsgesetz
AVOL	Arbeitsvolumenstatistik
AZ	Ausbildungszuschüssen
BESTA	Beschäftigungsstatistik
BG	Bundesgericht
BGE	Bundesgericht Leitscheid
BGSA	Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit
BIP	Bruttoinlandprodukt
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BFS	Bundesamt für Statistik
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
B.V.	Besloten Vennootschap (auf Deutsch: Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH))
CCT	Convention collective de travail
CHF	Schweizerfranken
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
d. h.	das heisst
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektion
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EGS	Erhebung über die Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz
EHB	Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung
EL	Ergänzungsleistungen
ESENER	Europäische Unternehmenserhebung über neue und aufkommende Risiken
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
etc.	et cetera
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU/EU27	Europäische Union
ff.	folgend
FZA	Freizügigkeitsabkommen
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ILO/IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht
ISCO	Internationale Standardklassifikation der Berufe
IT	Informationstechnologie
KAE	Kurzarbeitsentschädigung

Abkürzung	Bedeutung
KAI	Kantonales Arbeitsinspektorat
Kap.	Kapitel
KG	Kommanditgesellschaft
LugÜ	Lugano-Übereinkommen
NFP	Nationales Forschungsprogramm
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OR	Organisationsrecht
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PIAAC	Internationales Programm zur Evaluation der Kompetenzen von Erwachsenen
PP	Prozentpunkt(e)
RAV	Regionale Arbeitsvermittlung
S.	Seite
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
sog.	sogenannte
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
STAF	Steuerreform und AHV-Finanzierung
StHG	Steuerharmonisierungsgesetz
SVA	Sozialversicherungsanstalt
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
V	Verordnung
VOSA	Verordnung gegen die Schwarzarbeit
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
WBF	Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung
WSA	Sektion Wirtschaftsstruktur und -analysen
z. B.	zum Beispiel

Anhang

A: Automatisierbare Tätigkeiten nach Berufen

Abbildung 12: Tätigkeitstypen nach Berufshauptgruppen (in VZÄ), 2021



Legende: Berufshauptgruppen gemäss ISCO-08: (1) Führungskräfte, (2) Akademische Berufe, (3) Techniker und gleichrangige nichttechnische Berufe, (4) Bürokräfte und verwandte Berufe, (5) Dienstleistungsberufe und Verkäufer, (6) Fachkräfte in der Landwirtschaft und Fischerei, (7) Handwerks- und verwandte Berufe, (8) Anlagen- und Maschinenbediener und Montageberufe, (9) Hilfsarbeitskräfte.

Quellen: BFS/SAKE, SECO (eigene Berechnungen)

Von den kognitiven Routinetätigkeiten entfallen 47 % allein auf die Berufshauptgruppe der Bürokräfte. Der Anteil dieser Tätigkeiten innerhalb der Berufshauptgruppe beträgt hohe 79 %. Verschiedene Berufsarten in dieser Gruppe bestehen sogar vollständig aus kognitiven Routinetätigkeiten, womit hier zum Teil auch ganze Berufe von der fortschreitenden Digitalisierung betroffen sein dürften. Kognitive Routinetätigkeiten sind aber auch in anderen Berufshauptgruppen von Bedeutung, so bspw. auch in anspruchsvolleren technischen und gleichrangigen Berufen (ISCO-08 Kategorie 3), wo 23% dieser Tätigkeiten ausgeführt werden. Rund zwei Drittel der manuellen Routinetätigkeiten entfielen 2021 auf Handwerks- und verwandte Berufe, Anlagen- und Maschinenbediener und Montageberufe bzw. auf Hilfsarbeitskräfte (ISCO-08 Kategorien 7-9), 27% auf Bürokräfte sowie Dienstleistungs- und Verkaufsberufe (ISCO-08 Kategorien 4-5).¹³² Innerhalb dieser Berufshauptgruppen machen manuelle Routinetätigkeiten aber jeweils nur einen geringen Anteil aus. Am höchsten liegt er bei Maschinenbedienern mit einem Anteil von 25 % an manuellen Routinetätigkeiten. Überdurchschnittlich ist er auch bei Hilfsarbeitskräften (14 %) und in Handwerksberufen (12 %).

Analytische und interaktive Nicht-Routinetätigkeiten kommen zu einem Grossteil in den Berufshauptgruppen der Führungskräfte, der akademischen Berufe und der technischen und

¹³² Die Bezeichnung Berufshauptgruppen bezieht sich auf die oberste Hierarchiestufe der ISCO-08-Nomenklatur für Berufe.

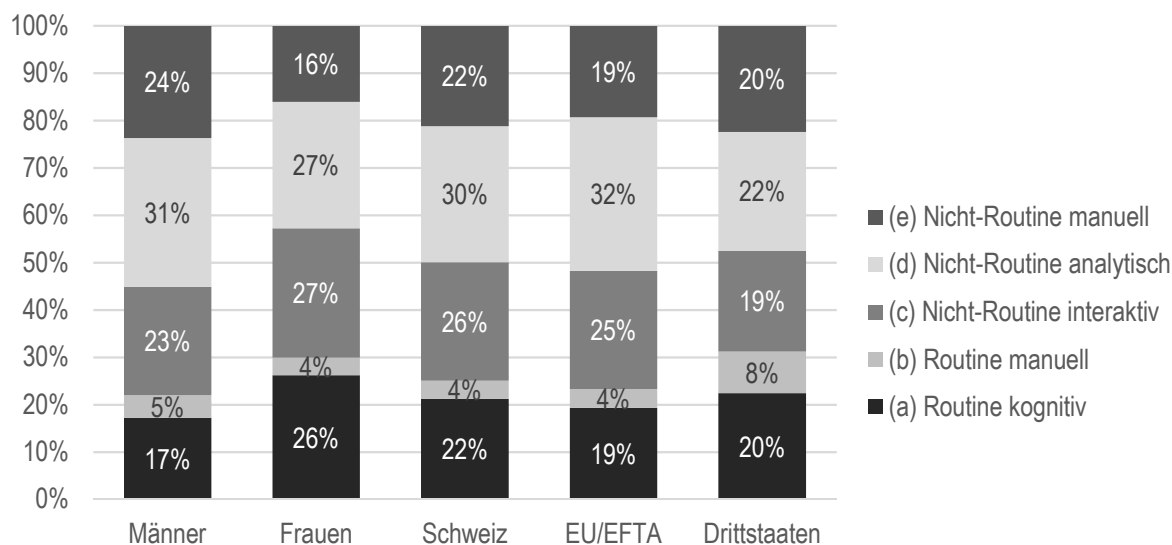
gleichrangigen Berufe vor (ISCO-08 Kategorien 1-3). 80 % der interaktiven und 93 % der analytischen Nicht-Routinetätigkeiten entfielen 2021 auf diese drei Berufshauptgruppen. Interaktive Nicht-Routinetätigkeiten sind zudem mit einem Anteil von 12 % auch in Verkaufsberufen (ISCO-08 Kategorie 5) relativ stark verbreitet. Am meisten manuelle Nicht-Routinetätigkeiten fallen in den Berufshauptgruppen der Handwerksberufe (34 %) und der Dienstleistungs- und Verkaufsberufe (25 %) an. 28% dieser Tätigkeiten entfallen zudem auf Hilfsarbeitskräfte und Maschinenbediener/innen.

B: Automatisierbare Tätigkeiten nach soziodemografischen Merkmalen

Auch in der Bevölkerung gibt es Unterschiede bezüglich der Tätigkeitsprofile. Frauen üben bspw. deutlich häufiger als Männer kognitive Routinetätigkeiten aus (bspw. als Bürokräfte). Dies spiegelt sich auch in den gesamthaften Routine-Anteilen wider: Männer führen mit einem Anteil von 22 % weniger Routinetätigkeiten aus als Frauen mit 30 %.

Die Tätigkeitsprofile unterscheiden sich auch nach Nationalitäten. Erwerbstätige aus Drittstaaten sind im Vergleich zu Schweizer- und EU/EFTA-Staatsangehörigen überdurchschnittlich häufig als Hilfskräfte tätig, was zu einem höheren Anteil an manuellen Routine- und Nicht-Routinetätigkeiten führt.

Abbildung 13: Tätigkeitsprofile nach Geschlecht und Nationalität (in VZÄ), 2021



Quellen: BFS/SAKE, SECO (eigene Berechnungen)

C: Homeoffice im Zusammenhang mit der Pandemie – rechtliche Aspekte

Ab dem 17. März 2020 sah Artikel 10c Absatz 1 der COVID-19-Verordnung 2 eine Homeoffice-Pflicht für besonders gefährdete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor. Falls Homeoffice nicht möglich war, galt eine Lohnfortzahlungspflicht. Diese Bestimmung durchlief verschiedene Entwicklungen bis zur Version, die am 17. April 2020 in Kraft trat und die im Wesentlichen mit Artikel 27a der COVID-19-Verordnung 3 übereinstimmt, der bis Ende März 2022 in Kraft war.

Absatz 1 dieser Bestimmung lautete: Der Arbeitgeber ermöglicht seinen besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, ihre Arbeitsverpflichtungen von zu Hause aus zu erfüllen. Er trifft zu diesem Zweck die geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen. Für die gestützt auf diese Bestimmung angeordnete Erfüllung der Arbeitsverpflichtung von zu Hause aus sind den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern keine Auslagenentschädigungen geschuldet.

Gemäss den allgemeinen Regeln des Arbeitsrechtes beruht die Arbeit im Homeoffice grundsätzlich auf einer Abmachung zwischen beiden Parteien. Während der Pandemie kam der Telearbeit eine wichtige Rolle zu, da der Arbeitgeber verpflichtet ist, die Gesundheit seiner Mitarbeitenden zu schützen. Die Arbeit im Homeoffice ist eine der Schutzmassnahmen, die der Arbeitgeber anordnen kann. Die Besonderheit von Artikel 27a ist, dass er für besonders gefährdete Personen ein Recht auf Arbeit von zu Hause aus vorsieht, und dies unabhängig von den allgemeinen Regeln des Arbeitsrechts.

Die Absätze 2 und 3 von Artikel 27a zeigen jedoch die materiellen Grenzen dieses Rechts auf: In Absatz 2 wird der Fall behandelt, in dem es der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer nicht möglich ist, ihre bzw. seine «angestammte Arbeitsverpflichtung» von zu Hause aus zu erfüllen, und in Absatz 3 geht es um Situationen, in denen die Präsenz vor Ort unabdingbar ist. Artikel 27a zeigt auch die anderen Probleme auf, die sich im Zusammenhang mit dem Homeoffice stellen: Einerseits sind organisatorische und technische Massnahmen erforderlich, um die Arbeit von zu Hause aus verrichten zu können, welche in diesem Fall zu Lasten des Arbeitgebers gehen. Diese Massnahmen umfassen konkret die Ausstattung der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers mit dem nötigen Material (vor allem IT-Material) sowie die Gewährleistung der Verbindung zum unternehmensinternen Netzwerk, sofern ein solches existiert. Andererseits geht es um die Frage der Auslagen, für die gemäss dieser Bestimmung die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer aufkommt, da die Arbeit im Homeoffice nur als temporäre Lösung gedacht ist. Zu den Auslagen gehören etwa die Stromkosten, das Abonnement für die Internetverbindung oder den Zugang zum Mobilfunknetz, Auslagen für die Nutzung privater Räumlichkeiten für die Arbeit oder auch Ausgaben für Büroausstattung¹³³.

Die Bestimmungen zur Telearbeit während der Pandemie umfassten zeitweise auch eine Homeoffice-Empfehlung oder sogar eine allgemeine Homeoffice-Pflicht. Die Homeoffice-Pflicht galt vom 19. Oktober 2020 bis zum 26. Juni 2021 sowie vom 20. Dezember 2021 bis zum 3. Februar 2022. Der in diesem letzten Zeitraum anwendbare Artikel 25 Absatz 5 der Covid-19-Verordnung besondere Lage lautete:

¹³³ Vgl. Erläuternder Bericht zur Covid-19-Verordnung 3 vom 19. Juni 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 3; SR 818.101.24), Version vom 20. August 2021, 28.

Die Arbeitgeber sind verpflichtet sicherzustellen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Arbeitsverpflichtungen von zu Hause aus erfüllen, wo dies aufgrund der Art der Aktivität möglich und mit verhältnismässigem Aufwand umsetzbar ist. Sie treffen die geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen.

Die allgemeinen Regeln des Arbeitsrechts waren weiterhin anwendbar, wobei die hier beschriebenen Sonderregelungen als Ergänzung hinzukamen. Als Beispiel lassen sich etwa die Fragen rund um das Recht auf Lohnfortzahlung bei Verhinderung an der Arbeitsleistung nennen, die indirekt mit der Arbeit im Homeoffice zusammenhängen. In Fällen, in denen sie möglich war, hat die Arbeit von zu Hause aus die durch Quarantäne und andere Arbeitsverhinderungen verursachten Arbeitsausfälle abgemildert. In Fällen, in denen Homeoffice nicht möglich war, haben die Bestimmungen zur Corona-Erwerbsausfallentschädigung die bestehenden Regeln des OR zur Lohnfortzahlungspflicht ergänzt. Anspruch darauf hatten somit Eltern, die sich aufgrund der ausfallenden Betreuungslösungen um ihre Kinder kümmern mussten (Art. 2 Abs. 1, 1^{bis} und 2 der Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall; SR 830.31, in Kraft bis 16.2.2022) oder besonders gefährdete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, wenn es nicht möglich war, sie nach Artikel 27a Covid-19-Verordnung 3 zu beschäftigen (Art. 2 Abs. 3^{quater} der Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall, in Kraft bis 31.3.2022).