

Kurzarbeit in der Rezession zeigt Wirkung

Bisherige Studienresultate zur Wirkung von Kurzarbeit waren ernüchternd. Eine neue Studie zeigt nun, dass mit dem Schweizer Kurzarbeitsprogramm ab 2009 Stellen erhalten wurden – möglicherweise sogar mit Einsparungen für die Arbeitslosenversicherung. *Daniel Kopp, Michael Siegenthaler*

Abstract Kurzarbeit hat das Ziel, in Betrieben, die mit einem konjunkturellen Nachfrageeinbruch konfrontiert sind, übermässige Entlassungen zu verhindern. In der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise wurde das Instrument rege genutzt. Doch bisherige Studien zur Wirksamkeit der Kurzarbeit kommen zu ernüchternden Ergebnissen. Schiebt Kurzarbeit Entlassungen nur auf? Eine aktuelle Studie der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung zeigt, dass das Schweizer Kurzarbeitsprogramm zwischen 2009 und 2015 Entlassungen nachhaltig verhindert hat. Die Kurzarbeit sicherte in den betroffenen Betrieben mindestens 10 Prozent der Arbeitsplätze. Dadurch wurden auch Ausgaben für Arbeitslosengelder eingespart. Die resultierenden Einsparungen dürften ausgereicht haben, um die gesamten Ausgaben für Kurzarbeitsentschädigungen auszugleichen. Kurzarbeit entpuppt sich somit als wirksames und finanziell attraktives Instrument, um zu verhindern, dass Rezessionen zu Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007 bis 2009 erlebten zahlreiche Industrienationen einen scharfen Einbruch ihrer Wirtschaftsleistung. Viele Regierungen ergriffen daraufhin Massnahmen, um zu verhindern, dass sich die Rezession in Massenarbeitslosigkeit niederschlägt. Besonders populär waren Kurzarbeitsprogramme. Kurzarbeit richtet sich an Unternehmen, die mit einem vorübergehenden Nachfragerückgang nach ihren Gütern und Dienstleistungen konfrontiert sind. Die Kurzarbeit ermöglicht es diesen Betrieben, die Arbeitszeit ihrer Mitarbeitenden vorübergehend zu reduzieren. Für den entstehenden Einkommensverlust werden die betroffenen Mitarbeitenden von der Arbeitslosenversicherung entschädigt.

Das wichtigste Ziel der Kurzarbeit ist es, Entlassungen und damit Arbeitslosigkeit zu verhindern. Zudem sollen die Unternehmen aber auch die Möglichkeit erhalten, qualifizierte Arbeitskräfte weiterzubeschäftigen, damit sie sie im folgenden Aufschwung wieder einsetzen können. Wenn Unternehmen die Arbeitszeit vieler Beschäftigter reduzieren, anstatt einige Wenige zu entlassen, verteilen sie die Last der Rezession auf eine grössere Anzahl Schultern.

In der Schweiz wurde Kurzarbeit während der grossen Rezession ab 2008 ausgiebig genutzt. Allein im Jahr 2009 gab die Schwei-

zer Arbeitslosenkasse 1,1 Milliarden Franken für Kurzarbeitsgeld aus. Zeitweise erhielten über 90000 Beschäftigte Kurzarbeitsentschädigungen. Der Grossteil von ihnen war in der Industrie tätig. Die Verbreitung von Kurzarbeit war deshalb in Industrieregionen besonders hoch. Im Kanton Jura bezogen 2009 nicht weniger als 13 Prozent aller Beschäftigten Kurzarbeitsgeld. Im Kanton Neuenburg waren es 11 Prozent.

Zweifel an der Wirksamkeit

Es gibt allerdings berechtigte Zweifel, ob Kurzarbeitsprogramme tatsächlich in der Lage sind, Arbeitslosigkeit nachhaltig zu verhindern. Eine Gefahr ist, dass Entlassungen lediglich hinausgezögert statt verhin-

dert werden. Eine zweite Gefahr sind sogenannte Mitnahmeeffekte. Dazu kommt es, wenn Kurzarbeitsgelder eingesetzt werden, um Jobs zu erhalten, die auch ohne staatliche Unterstützung erhalten worden wären. Bisherige wissenschaftliche Untersuchungen zur Wirksamkeit von Kurzarbeit kommen denn auch zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Einige wenige können die erhofften dämpfenden Effekte auf die Arbeitslosigkeit nachweisen. Andere – so auch ältere Studien zur Kurzarbeit in der Schweiz – sind weit weniger optimistisch. Sie kommen teilweise sogar zum nicht intuitiven Resultat, dass Kurzarbeit zu mehr statt weniger Entlassungen führt.¹

In einer neuen Studie² im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung untersuchte die KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich die Wirksamkeit des Schweizer Kurzarbeitsprogramms. Hat Kurzarbeit in der Schweiz in den Jahren 2009 bis 2015 Arbeitslosigkeit verhindert? In welchem Verhältnis stehen die bedeutenden finanziellen Kosten der Kurzarbeit zu deren finanziellem Nutzen? Um diese Fragen zu beantworten, greifen wir auf einen erstmals erstellten Datensatz zurück. Für diesen verknüpfen wir die Daten aller Schweizer Betriebe, die sich in den Jahren 2009 bis 2014 um Kurzarbeitsentschädigung beworben haben, mit Daten der Arbeits-

¹ Siehe Cahuc (2014); Hijzen und Martin (2013); Frick und Wirz (2005).

² Siehe Kopp und Siegenthaler (2017).

Kosten-Nutzen-Analyse des Schweizer Kurzarbeitsprogramms 2009 (in Mio. Franken)

	untere Grenze	obere Grenze
Finanzieller Nutzen der Kurzarbeit 2009	856 ^a	1580 ^b
Finanzielle Kosten der Kurzarbeit 2009	1256	1256
Finanzieller Nettonutzen der Kurzarbeit 2009	-400	+324

^a Der finanzielle Nutzen berechnet sich aus der Untergrenze eingesparter Taggelder (650) * durchschnittlichem Arbeitslosentaggeld (167 Franken) * Anzahl Betriebe im Kurzarbeitprogramm 2009 (7882).

^b Obergrenze der eingesparten Taggelder (1200) * durchschnittliches Arbeitslosentaggeld (167 Franken) * Anzahl Betriebe im Kurzarbeitprogramm 2009 (7882).



Kurzarbeit hat Industrieunternehmen durch die Krise geholfen.

losenversicherung des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) und der Beschäftigungsstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS).

Wie jede Studie zur Kurzarbeit ist auch unsere mit dem Problem konfrontiert, dass es alles andere als Zufall ist, welche Firmen Kurzarbeit beziehen. Firmen, die Kurzarbeit bezogen haben, dürften unter anderem von einem stärkeren Nachfragerückgang betroffen sein als Firmen, die nicht auf Kurzarbeit zurückgreifen mussten. Ein einfacher Vergleich der Beschäftigungsentwicklung in den beiden Gruppen von Firmen läuft deshalb Gefahr, den Effekt der Kurzarbeit zu unterschätzen: Es werden, salopp gesagt, «faule Äpfel» mit «gesunden Birnen» verglichen. Im Gegensatz zu den bisherigen Studien zur Kurzarbeit vergleichen wir deshalb nur Betriebe, die vorhaben, Kurzarbeit einzuführen. In rund einem von sechs Fällen lehnten die kantonalen Behörden – die für die Bewilligung von Kurzarbeitsgesuchen in der Schweiz zuständig sind – den Antrag jedoch ab. Wie entwickelten sich die Beschäftigung und die Zahl von Entlassungen in Betrieben, deren Kurzarbeitsantrag bewilligt wurde, im Vergleich mit Betrieben, deren Antrag abgelehnt wur-

de? Unsere Analysen sprechen dafür, dass man anhand dieses Vergleichs messen kann, wie sich Kurzarbeit auswirkt. Dabei kommt uns zugute, dass ähnliche Kurzarbeitsfälle in den Kantonen unterschiedlich behandelt werden. Das erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Unterschiede in der Entlassungspraxis der beiden Firmengruppen auf die Kurzarbeit und nicht auf andere Faktoren zurückzuführen sind. Zudem kontrollieren unsere statistischen Verfahren für eine grosse Zahl von beobachteten und unbeobachteten Faktoren, welche die kantonale Vergabepaxis beeinflussen und damit unsere Resultate verzerren könnten.

Arbeitslosigkeit verhindern

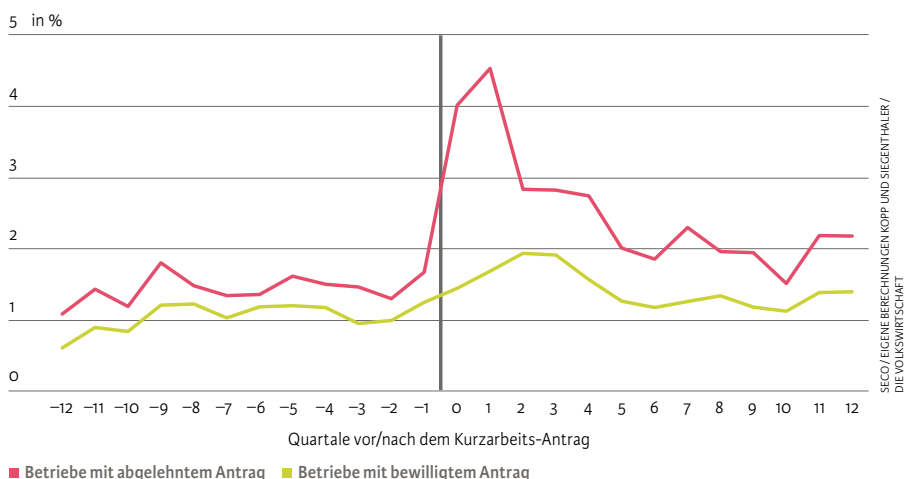
Unsere Analysen zeigen klar, dass Kurzarbeit in den Jahren 2009 bis 2015 dazu beigetragen hat, Entlassungen zu verhindern. In Betrieben, deren Kurzarbeitsantrag abgelehnt wurde, wurden in den zwei Quartalen unmittelbar nach Kurzarbeitsantrag jeweils über 4 Prozent der Beschäftigten entlassen. In den drei Jahren vor der Antragsstellung waren es nur gut 1 Prozent. Bei Betrieben, deren Antrag bewilligt wurde, war der Anstieg der Entlassungen wesentlich weniger ausgeprägt. Die

Entlassungen stiegen um nur 1 Prozentpunkt auf rund 2 Prozent an (siehe *Abbildung*).

Zwei weitere Resultate sind interessant: Erstens hält dieser Effekt relativ lange an. Firmen mit negativem Entscheid entliessen selbst zwei bis drei Jahre nach dem Antrag für Kurzarbeit noch mehr Beschäftigte als Firmen mit positivem Entscheid. Das spricht dafür, dass Kurzarbeit Entlassungen nicht bloss hinausgezögert, sondern effektiv langfristig verhindert hat. Zweitens entwickelte sich die Entlassungshäufigkeit in den drei Jahren vor Antragsstellung bei beiden Gruppen ähnlich, was für die Vergleichbarkeit der beiden Gruppen spricht.

Unsere Regressionsanalysen stützen den Befund, dass Kurzarbeit Arbeitslosigkeit nachhaltig verhindert. Gemäss unseren Schätzungen reduzierte sich die Zahl der Entlassenen dank Kurzarbeit in den drei Jahren nach einem Kurzarbeitsantrag um mindestens 10 Prozent der Belegschaft. Manche Schätzungen weisen sogar auf einen doppelt so hohen Effekt hin. Zusätzliche Analysen zeigen, dass die Kurzarbeit vor allem die Stellen von Arbeitnehmenden mit obligatorischem Schulabschluss oder mit Berufsausbildung sicherte. Zudem scheint sie in allen Branchen gewirkt zu haben, wenn auch in kleineren Firmen deutlich

Anteil entlassener Arbeitnehmender an der Gesamtbeschäftigung vor und nach Kurzarbeitsantrag



Die Grafik zeigt die Zahl der Personen, die in einem spezifischen Quartal entlassen wurden und sich anschliessend bei den regionalen Arbeitsämtern als arbeitslos registrierten. Diese Zahl wurde dann ins Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung des vorherigen Arbeitgebers gesetzt.

stärker als in grossen. Gewisse Unterschiede zeigen sich einzig im verarbeitenden Gewerbe. Der Effekt der Kurzarbeit auf Entlassungen war in Hightech-Branchen wie der Pharma oder der Chemie-, Maschinen- und Elektroindustrie deutlich stärker als in Lowtech-Branchen wie der Nahrungsmittelproduktion, der Textilindustrie oder in Druckereien. Diese Resultate werden durch Analysen mit Beschäftigungsdaten gestützt.

Mögliche Einsparungen bei Arbeitslosenkasse

Anhand unserer Daten können wir direkt abschätzen, wie viele Arbeitslosentaggelder durch die Kurzarbeit eingespart werden konnten. Dieser direkte finanzielle Nutzen der Kurzarbeit für die Arbeitslosenversicherung lässt sich anschliessend mit den direkten Kosten – den ausbezahlten Kurzarbeitsentgelt – vergleichen (siehe *Tabelle*). Gemäss der unteren Grenze unserer Schätzergebnisse konnte die Kurzarbeit pro Betrieb rund 650 Taggelder einsparen – das entspricht einer Einsparung von 108 000 Fran-

ken Arbeitslosenzahlungen pro Betrieb. Die obere Grenze der Schätzergebnisse liegt bei 1200 Taggeldern. Gemäss diesen Resultaten lag der finanzielle Nettonutzen der Kurzarbeit also zwischen –400 und +324 Millionen Franken. Die Einsparungen beim Arbeitslosengeld scheinen also ausgereicht zu haben, um die gesamten Kosten der Kurzarbeit für die Arbeitslosenversicherung zu decken. Dieses günstige Ergebnis hat unter anderem damit zu tun, dass Arbeitslose im Schnitt 9,5 Monate lang Arbeitslosengeld beziehen, während ein durchschnittlicher Betrieb nur während knapp 7 Monaten auf Kurzarbeitsentschädigung angewiesen ist. Zudem sind die durchschnittlichen Ausgaben pro Arbeitslosen höher als die durchschnittlichen Ausgaben pro Kurzarbeitsbezüger, da bei Kurzarbeit in der Regel nur ein Teil der Arbeitsstunden kompensiert werden muss.

Zu beachten ist, dass diese einfache Kosten-Nutzen-Rechnung indirekte Effekte der Kurzarbeitsentschädigung nicht berücksichtigt. Ausgeblendet bleibt beispielsweise, dass Arbeitslosigkeit üblicherweise auch Kosten in anderen Sozialversicherungen verur-

sacht und zu psychosozialen Kosten sowie zu Humankapitalverlusten bei den Betroffenen führen kann. Denkbar ist zudem, dass Kurzarbeit die Konsumnachfrage in einer Volkswirtschaft stützt. Denn Kurzarbeitsbezüger konsumieren möglicherweise einen grösseren Teil ihres Einkommens als Arbeitslose. Das Verhindern von Arbeitslosigkeit könnte aber auch volkswirtschaftliche Kosten aufweisen, die wir in unserer einfachen Kosten-Nutzen-Analyse nicht berücksichtigen. So ist es möglich, dass Kurzarbeit den strukturellen Wandel von unproduktiven zu produktiven Sektoren und Firmen bremst.



Daniel Kopp
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich



Michael Siegenthaler
Dr. sc. ETH, Arbeitsmarktspezialist, KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich

Literatur

Cahuc, Pierre (2014). Short-time Work Compensation and Employment, IZA World of Labor 2014:11.
 Frick, Andres und Anela Wirz (2005). Wirksamkeit der Kurzarbeitsregelung in der Rezession 2001–2003: Analyse anhand von Firmendaten aus der schweizerischen Industrie für die Rezession 2001–2003, Seco.
 Hijzen, Alexander und Sebastien Martin (2013). The Role of Short-time Work Schemes During the Global Financial Crisis and Early Recovery: a Cross-country Analysis, in: IZA Journal of Labor Policy, Apr 2013, 2 (1), 5.
 Kopp, Daniel und Michael Siegenthaler (2017). Does Short-time Work Prevent Unemployment? SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 49 (12.2017).