

Kurzarbeitsentschädigung – ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument in der Rezession 2009

Im Jahr 2009 durchlief die Schweiz die schärfste Rezession seit den 1970er-Jahren. Sehr viele Industrieunternehmen setzten in dieser Phase, welche durch eine ausgesprochen hohe Unsicherheit gekennzeichnet war, das Instrument der Kurzarbeit ein. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit konnte damit spürbar gedämpft werden. Welche Rolle spielte die Kurzarbeitsentschädigung in dieser Krise für die Arbeitnehmenden und die Unternehmen? Und wie ist sie im Lichte der jüngsten Erfahrungen volkswirtschaftlich zu bewerten?



In der vergangenen Wirtschaftskrise befanden sich viele Industrieunternehmen in kritischen Situationen. Die Kurzarbeit ermöglichte ihnen, übereilte Personalabbaumassnahmen zu begrenzen.

Bild: Keystone

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise zog die Schweizer Volkswirtschaft 2009 stark in Mitleidenschaft. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) sank um 1,9%, und die saisonbereinigte Arbeitslosenquote stieg von 2,5% Mitte 2008 auf 4,2% Ende 2009. Besonders hart vom Auftragseinbruch betroffen waren Finanzdienstleistungsunternehmen und die Exportindustrie. In der Industrie verringerte sich die Wertschöpfung 2009 insgesamt real um 6%, und die vollzeit-

äquivalente Beschäftigung sank um knapp 3%. Dass die Industriebeschäftigung 2009 nicht noch stärker einbrach, hatte wesentlich mit der Kurzarbeit zu tun: Hochgerechnet beliefen sich die durch Kurzarbeit ausgefallenen Stunden 2009 in der Industrie ebenfalls auf fast 3% der vollzeitäquivalenten Beschäftigung. 88% der Kurzarbeitsstunden entfielen 2009 auf die Industrie.

Insgesamt waren 2009 in der Schweiz durchschnittlich 67 200 Arbeitnehmende pro Monat von Kurzarbeit betroffen; das Volumen der Ausfallstunden entsprach rund 22 500 Vollzeitstellen (vgl. *Grafik 1*). Die absoluten Höchstwerte wurden im Mai und Juni 2009 erreicht, als rund 92 000 Arbeitnehmende in fast 5 000 Unternehmen Kurzarbeit verrichteten. Seither hat die Kurzarbeit im Zuge der wirtschaftlichen Erholung wieder stark abgenommen. Gemäss vorläufigen Angaben des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) bezogen im Juni 2010 noch etwa 17 000 Arbeitnehmende Kurzarbeitsentschädigung, und das Volumen der Ausfallstunden

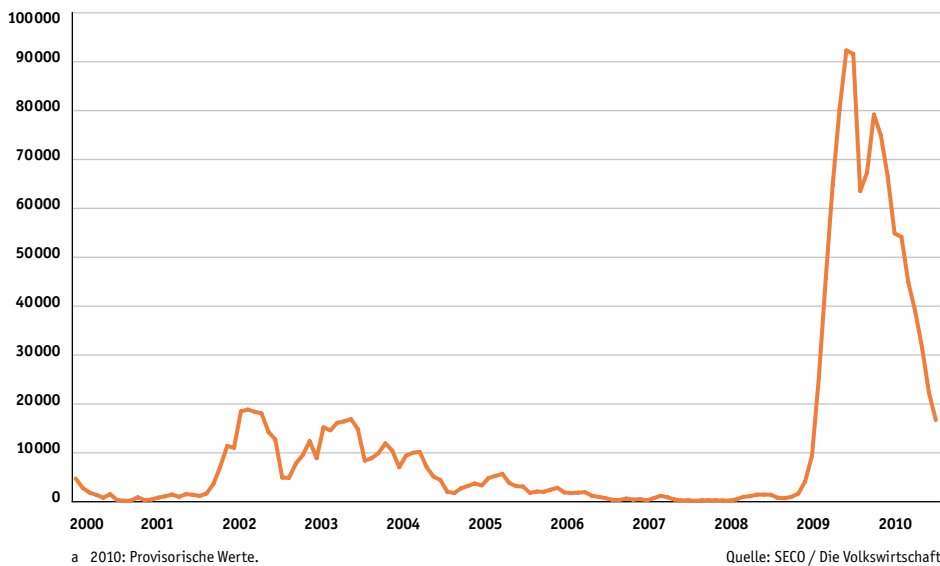


Sibylle Lutiger
Ressort Rechtsvollzug,
Direktion für Arbeit,
Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern



Bernhard Weber
Ressort Arbeitsmarkt-
analyse und Sozialpolitik,
Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern

Grafik 1

Durch Kurzarbeit betroffene Arbeitnehmende, Januar 2000–Juni 2010^a

- 1 Die Werte werden noch nach oben korrigiert, da die Kurzarbeitsentschädigung bis mehrere Monate nach deren Bezug abgerechnet werden kann. Die Auswertung bezieht sich auf die bis Ende August 2010 abgerechnete Kurzarbeitsentschädigung bis und mit Juni 2010.
- 2 Aus der Statistik zu den Voranmeldungen zur Kurzarbeit, welche weiter zurückreicht, lässt sich schliessen, dass 1993 der höchste Wert der 1990er-Jahre erzielt wurde.
- 3 Vgl. hierzu Frick, Andres; und Wirz, Annela: Hilft die Kurzarbeitsentschädigung, Arbeitsplätze zu erhalten?, in: Die Volkswirtschaft 1/2-2006, S. 48–51.

Kasten 1

Was ist Kurzarbeitsentschädigung?

Mit der Kurzarbeitsentschädigung ersetzt die ALV nach Ablauf der Karenzzeit, welche einen Selbstbehalt in Form einer in jedem Monat zu bestehenden Wartezeit darstellt, 80% der infolge Kurzarbeit aufgetretenen Verdienstaufschläge. Kurzarbeit bedeutet die durch das Unternehmen im Einverständnis mit den betroffenen Arbeitnehmenden angeordnete vorübergehende Reduktion der vertraglichen Arbeitszeit.

Ziel der Kurzarbeitsentschädigung ist es, Arbeitsplätze zu erhalten und damit Arbeitslosigkeit zu verhindern. Diese präventive Zielsetzung liegt im Interesse:

- der Arbeitnehmenden, die während der Kurzarbeit weiterhin in einer arbeitsrechtlichen Vertragsbeziehung zum Unternehmen stehen und dabei in den Genuss der vollen vertraglichen Sozialleistungen kommen;
- des Unternehmens, das während der Kurzarbeit die bestehenden Strukturen sowie die Belegschaft und damit das Know-how im Betrieb erhalten kann;

entsprach noch ungefähr 5700 Vollzeitstellen.¹ Der Abbau der Kurzarbeit ging somit deutlich schneller vor sich als der Rückgang der Arbeitslosigkeit: Die Arbeitslosenquote sank saisonbereinigt von 4,2% Ende 2009 auf 3,8% Ende August 2010.

In einem längerfristigen Vergleich zeigt sich, dass die Unternehmen in dieser Krise besonders häufig auf Kurzarbeit zurückgriffen. Das ausgefallene Arbeitsvolumen entsprach fast 0,7% der vollzeitäquivalenten Beschäftigung im zweiten und dritten Sektor. Ein ähnlich hoher Wert wurde letztmals im

- der ALV, da Ganzarbeitslose in der Regel höhere Kosten verursachen.

Der Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung ist durch das Unternehmen geltend zu machen. Die jeweilige kantonale Amtsstelle prüft, ob die Voraussetzungen der Kurzarbeitsentschädigung gegeben sind, insbesondere ob der Arbeitsausfall auf wirtschaftliche Gründe zurückzuführen, unvermeidbar und voraussichtlich vorübergehend ist sowie ob zu erwarten ist, dass die Arbeitsplätze erhalten werden können. Damit soll gewährleistet werden, dass nur Unternehmen, welche über gesunde Strukturen verfügen und in der Lage sind, eine vorübergehende konjunkturelle Abschwächung zu überwinden, unterstützt werden. Diesem Ziel dient auch die Regelung, dass Kurzarbeitsentschädigung nur während einer beschränkten Zeit ausgerichtet werden darf.

Jahr 1993 erreicht.² Damals belief sich das Volumen der Ausfallstunden auf knapp 0,6% des Beschäftigungsvolumens. Verglichen mit dem Wirtschaftsabschwung 2002/2003 wurde in dieser Krise mehr als vier Mal häufiger auf Kurzarbeit zurückgegriffen.

Gründe für den starken Einsatz von Kurzarbeit

Es gibt vor allem *drei Gründe*, warum die Kurzarbeit 2009 so häufig eingesetzt wurde:

- *Erstens* folgte der Wirtschaftseinbruch diesmal auf eine *Phase mit sehr hohem Wachstum*. Der Einbruch war scharf und kam in dieser Form für die Unternehmen völlig unerwartet. Neben den Unsicherheiten über den Wirtschaftsverlauf bestanden teilweise auch erhebliche Zweifel an der Stabilität des Finanzsystems und an den Möglichkeiten, weiterhin Kredite zu erhalten. In diesem Umfeld kam es den Unternehmen sehr entgegen, durch Kurzarbeit die Produktion rasch verringern und die Personalkosten vorübergehend senken zu können.
- *Zweitens* traf die Wirtschaftskrise die *exportorientierten Industrieunternehmen* mit Abstand am härtesten. In industriellen Betrieben lässt sich das Instrument der Kurzarbeit von seiner Konzeption her besonders gut einsetzen.
- *Drittens* wurde die *maximale Bezugsdauer* von Kurzarbeit im Rahmen der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen des Bundes schrittweise erhöht und der Selbstbehalt der Unternehmen an die Ausfallstunden gesenkt.

Kann Kurzarbeit Arbeitsplätze retten?

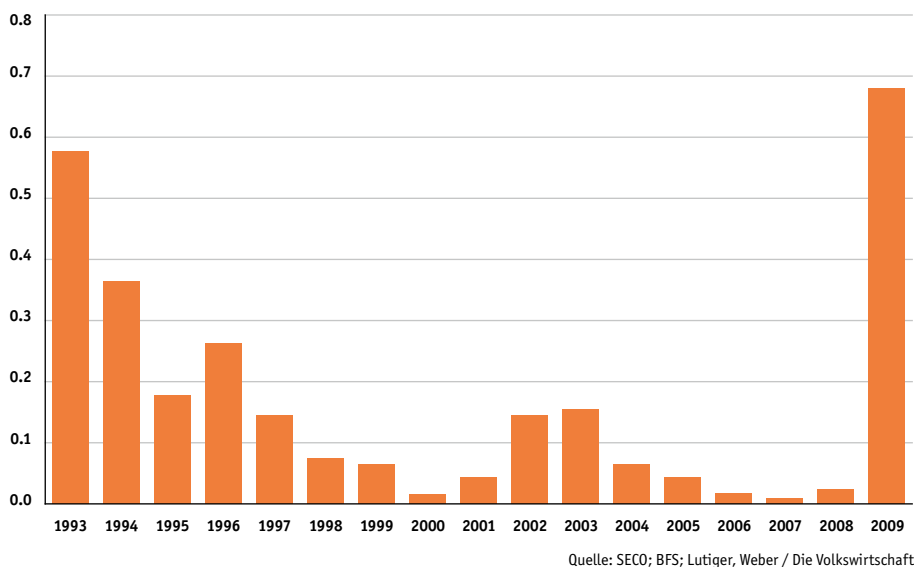
Ziel der Kurzarbeit ist es, Arbeitsplätze zu erhalten und damit Arbeitslosigkeit zu verhindern, wenn Unternehmen kurzfristig und vorübergehend mit einem starken Einbruch der Nachfrage konfrontiert sind. Die letzte Krise entspricht diesem Bild bislang in fast idealtypischer Weise. Die Chancen stehen deshalb relativ gut, dass die Kurzarbeit ihr vordringliches Ziel tatsächlich erfüllen wird. Geht man davon aus, dass die durch Kurzarbeit ausgefallenen Arbeitsstunden stattdessen durch Stellenabbau eingespart worden wären, so wäre die Arbeitslosenquote, welche 2008 bei durchschnittlich 2,6% lag, im Jahresdurchschnitt 2009 wohl etwa auf 4,3% – statt auf 3,7% – angestiegen. Der Anstieg der Arbeitslosenquote wäre also um gut 50% stärker ausgefallen.

Empirische Untersuchungen über die tatsächliche kausale Wirkung der Kurzarbeit kamen für frühere Rezessionsphasen demge-

Grafik 2

Ausfallstunden durch Kurzarbeit, 1993–2009

In % der vollzeitäquivalenten Beschäftigung



Mit anderen Worten: Die Folgen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sind noch nicht definitiv ausgestanden. Aus diesem Grund steht auch nicht fest, ob die grosse Mehrzahl der durch Kurzarbeit erhaltenen Arbeitsplätze mittel- und langfristig tatsächlich gesichert bleiben.

Kurzarbeit zur Abfederung von Stellenabbau-massnahmen

Trotz den eher ernüchternden Ergebnissen der KOF-Studie, wonach die Kurzarbeitsentschädigung ihr eigentliches Ziel nur sehr ungenügend erreicht, hielt man in der Arbeitslosenversicherung (ALV) auch bei Gesetzesrevisionen daran fest. Ein Grund dafür dürfte darin gelegen haben, dass eine gewisse Abfederung bei Stellenabbau-massnahmen in sozialpolitischer Hinsicht sowohl von Unternehmen als auch von den Arbeitnehmenden positiv beurteilt worden ist. Eine zeitliche Staffelung von Restrukturierungs-massnahmen bringt vermutlich beiden Seiten gewisse Vorteile. Da die KOF in ihrer Untersuchung konstatierte, dass von der Kurzarbeitsentschädigung – wohl hauptsächlich wegen der zeitlichen Befristung – keine negativen Strukturhaltungseffekte ausgehen, musste aus der Kurzarbeit insgesamt auch kaum mit bedeutenden volkswirtschaftlichen Kosten gerechnet werden.

Makroökonomische Stabilisierungswirkung

Wie erwähnt, spielte die Kurzarbeit besonders in der jüngsten Krise sowohl für die Unternehmen wie auch für die Arbeitnehmenden eine sehr wichtige Rolle. Durch den drastischen Einbruch der Nachfrage und die gleichzeitig sehr hohen Unsicherheiten auf den Finanzmärkten befanden sich viele Industrieunternehmen in kritischen Situationen. Die Kurzarbeit ermöglichte ihnen, übereilte Personalabbau-massnahmen zu begrenzen und gleichwohl rasch Personalkosten einzusparen. Angesichts der weltweit höchst unsicheren Aussichten über den weiteren Wirtschaftsverlauf war dies für die Unternehmen sehr wertvoll.

Auch aus der Sicht der betroffenen Arbeitnehmenden war die Kurzarbeit von grossem Wert. In Anbetracht der Schärfe des Wirtschaftseinbruchs und des raschen Anstiegs der Arbeitslosigkeit war mit stark negativen Auswirkungen auf die Konsumnachfrage zu rechnen, welche die Rezession noch zusätzlich hätten verstärken können. Die Kurzarbeit dürfte nicht nur den Unternehmen, sondern auch den Arbeitnehmenden eine gewisse Sicherheit ge-

genüber bislang zu eher ernüchternden Ergebnissen. Wie bereits für die Rezessionen 1981-83 und 1991-93 kam auch die jüngste Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF)³ zum Schluss, dass die Kurzarbeitsentschädigung Entlassungen häufig nicht verhindert, sondern in der Regel eher deren Ausspruch zeitlich hinauszögert. Die wichtigste Erklärung dafür war, dass wirtschaftliche Einbrüche zumeist auch mit strukturellen Veränderungen einhergehen, welche bei den Unternehmen früher oder später Reorganisations-massnahmen erfordern. Des Weiteren zeigte die Studie, dass viele Unternehmen Kurzarbeitsentschädigung in Anspruch nehmen, obwohl sie die Arbeitskräfte auch ohne dieses Institut weiter beschäftigt hätten (sog. Mitnahmeeffekte).

Die bisherige Entwicklung spricht dafür, dass die Kurzarbeitsentschädigung in dieser Krise sehr effektiv gewirkt hat und Arbeitsplätze tatsächlich gerettet werden konnten. Der Einsatz der Kurzarbeit schnellte sehr rasch in die Höhe und verringerte sich schnell wieder, sobald sich die Wirtschaftslage wieder verbesserte. Dies könnte auch bedeuten, dass sich die Befunde der KOF-Studien nicht unbedingt auf die aktuelle Situation übertragen lassen. Momentan sieht die wirtschaftliche Situation relativ günstig aus, und ein grosser Teil der Kurzarbeit konnte wieder abgebaut werden. Gleichwohl ist es für ein definitives Fazit noch zu früh, denn mittelfristig bestehen für die Schweizer Exportwirtschaft nach wie vor erhebliche Risiken bezüglich der internationalen Konjunktur und wegen des hohen Frankenkurses.

Kasten 2

Weiterbildung während der Kurzarbeit

Unternehmen können mit Einwilligung der jeweiligen kantonalen Amtsstelle die ausfallende Arbeitszeit ganz oder teilweise zur Weiterbildung ihrer von Kurzarbeit betroffenen Arbeitnehmenden verwenden. Gegenwärtig muss die Weiterbildung Fertigkeiten oder Kenntnisse vermitteln, die der arbeitnehmenden Person auch bei einem Stellenwechsel nützlich sein können oder zur Erhaltung des gegenwärtigen Arbeitsplatzes unerlässlich sind.

Derzeit können solche Weiterbildungen durch Finanzhilfen des Bundes mitfinanziert werden. Möglich wurde dies aufgrund des im Rahmen der dritten Stufe der Stabilisierungsmassnahmen geschaffenen Bundesgesetzes über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarkts, der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Kaufkraft vom 25. September 2009. Das Gesetz ist seit dem 1. Januar 2010 in Kraft und bis 31. Dezember 2011 befristet. Weiter haben nach diesem Bundesgesetz Arbeitnehmende von Betrieben in Kurzarbeit die Möglichkeit, während der ausfallenden Arbeitszeit Einsätze in Forschung und Lehre an Hochschulen zu leisten. Damit erhalten die Arbeitnehmenden die Chance, neues Wissen zu erwerben, und in den Unternehmen können so unter Umständen Innovationen angeregt werden.

geben haben, die sich sehr wahrscheinlich positiv auf ihre Konsumneigung ausgewirkt hat.

Die genannten positiven Effekte der Kurzarbeitsentschädigung für die Unternehmen und die Arbeitnehmenden bewogen den Bundesrat in dieser Krise dazu, den Einsatz von Kurzarbeit sogar noch verstärkt zu fördern. Er tat dies im Rahmen der sogenannten Stabilisierungsmassnahmen, welche als Reaktion auf die ausserordentlich schlechte und unsichere Wirtschaftslage ergriffen wurden.

Grundsätzlich kann die Kurzarbeitsentschädigung innerhalb von zwei Jahren während höchstens zwölf Abrechnungsperioden ausgerichtet werden. In der aktuellen Rezession hat der Bundesrat im Rahmen der zweiten Stufe der Stabilisierungsmassnahmen⁴ nach sorgfältiger Prüfung die Höchstdauer zum Bezug von Kurzarbeitsentschädigung mit Wirkung ab 1. April 2009 von 12 auf 18 Monate verlängert. Gleichzeitig hat er den Selbstbehalt der Unternehmen auf generell einen Karenztag pro Monat gesenkt.⁵ Mit Wirkung ab dem 1. April 2010 hat der Bundesrat schliesslich die Höchstdauer zum Bezug von Kurzarbeitsentschädigung von 18 noch auf 24 Monate erhöht. Diese Änderung gilt – wie auch jene über die reduzierten Karenztage – befristet bis am 31. Dezember 2011.

Auch auf internationaler Ebene wurde das Instrument der Kurzarbeit in vielen Ländern als Stabilisierungsmassnahme neu eingesetzt oder intensiver gefördert. In besonderem Masse geschah dies beispielsweise in Deutschland, wo sich die Exportindustrie (u.a. die Automobilindustrie) enormen Arbeitsausfällen gegenüber sah, die noch ausgeprägter waren als jene in der Schweiz.⁶

Instrument bei besonderen Nachfrageausfällen

Doch nicht nur eine starke Rezession kann bewirken, dass ganze Wirtschaftszweige plötzlich und unvorhergesehen einen grossen Arbeitsausfall zu beklagen haben. Durch die Kurzarbeitsentschädigung werden auch Arbeitsausfälle wegen behördlicher Massnahmen und anderer nicht vom Unternehmen zu vertretenden Umständen abgedeckt. Als im April des laufenden Jahres der isländische Vulkan Eyjafjallajökull nach seinem Ausbruch mit über Europa treibenden Aschewolken zu tagelangen Luftraumsperrungen führte, betraf dies neben Millionen von Flugpassagieren auch das Personal verschiedenster Branchen wie Flugverkehr, Hotels und Taxis, welche sich mit hohen Arbeitsausfällen konfrontiert sahen.

Fazit

Die Entwicklung im letzten Jahr hat deutlich gemacht, dass die Kurzarbeit – je nach Art und Ausprägung einer Wirtschaftskrise – zu den wichtigsten Instrumenten der ALV gehören kann. In der ausgesprochen scharfen, aber relativ kurzen Rezession von 2009, welche die Industrie besonders hart betraf, stehen die Chancen zudem gut, dass die Kurzarbeit tatsächlich mithilft, gute Arbeitsplätze zu erhalten. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit konnte im letzten Jahr erheblich gedämpft werden, und auch als konjunkturelle Stabilisierungsmassnahme spielte die Kurzarbeitsentschädigung – wie die ALV insgesamt – eine bedeutende Rolle. Das Instrument trug damit auch dazu bei, dass die Schweiz die Weltwirtschaftskrise bisher besser verkraften konnte als viele andere Industriestaaten. ■

4 Die Massnahmen zur Konjunkturstabilisierung des Bundes umfassen insgesamt drei Stufen.

5 Vor der Senkung mussten Unternehmen vom 1. bis 6. Monat der Kurzarbeit zwei Karenztage pro Monat und ab dem 7. Monat drei Karenztage pro Monat zu ihren Lasten übernehmen.

6 Brenke, K.; U. Rinne, K. Zimmermann (2010): Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten, in: Wochenbericht des DIW Berlin, 16/2010, S. 2–13.