

# Arbeitslosigkeit in der Schweiz: Was passierte in den Neunzigerjahren?

Der kräftige Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Neunzigerjahren hat viele Arbeitsmarktbeobachter und nicht zuletzt auch die Arbeitsmarktbehörden überrascht. Innerhalb von nur vier Jahren schnellte die Zahl der registrierten Stellensuchenden auf das Zehnfache ihres Ausgangsniveaus von 1990. Um diesen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verstehen, lohnt sich ein Blick auf die Entwicklung vor 1990. Dabei können zur Erklärung statistische, ökonomische und soziologische Faktoren identifiziert werden.



Viele Schweizer Unternehmen waren in den Neunzigerjahren gezwungen, ihre Produktion umzustrukturieren und zu rationalisieren. Durch die Länge der Stagnationsphase, aber auch durch den erhöhten internationalen Konkurrenzdruck wurden Entlassungen unausweichlich. Davon am stärksten betroffen waren Branchen der Industrie, das Bau- und das Gastgewerbe sowie der Handel.

Bild: Keystone

## Ein Blick in die Vergangenheit

Die Schweizer Volkswirtschaft durchlief im Verlauf des 20. Jahrhunderts verschiedentlich Phasen relativ hoher Arbeitslosigkeit.<sup>1</sup> Eindrückliche Beispiele dafür sind etwa die Nachkriegsdepression der Zwanzigerjahre oder die Weltwirtschaftsdepression der Dreissigerjahre, als die Zahl der registrierten Arbeitslosen zeitweise auf 67 000 beziehungsweise auf 80 500 anstieg. Nach einer nahezu 50-jährigen Phase der Vollbeschäftigung führte die Rezession im Gefolge der Erdölkrise Mitte der Sieb-



**Bernhard A. Weber**  
Wissenschaftlicher  
Mitarbeiter, Ressort  
Arbeitsmarktpolitik,  
Staatssekretariat für  
Wirtschaft (seco), Bern

zigerjahre wieder zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf rund 21 000 Personen, gefolgt von einem kurzen Beschäftigungseinbruch im Jahr 1984 mit gut 35 000 Arbeitslosen. Beispiellos dazu erscheint im Vergleich jedoch die Entwicklung der Neunzigerjahre, als zeitweise über 250 000 Stellensuchende gemeldet waren.

Eine Gegenüberstellung der Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Zahl der registrierten Arbeitslosen (*Tabelle 1*) hinterlässt den Eindruck, als hätte der Schweizer Arbeitsmarkt in den Neunzigerjahren die positiven Eigenschaften verloren, die ihm jahrzehntelang den Status eines «Sonderfalles» eingetragen haben.<sup>2</sup> Im Unterschied zu früheren Wirtschaftskrisen führten nämlich bereits vergleichsweise moderate Rückgänge der Erwerbstätigkeit zu einem erheblichen Ansteigen der Arbeitslosigkeit. Die Gründe für diese Entwicklung wurden im Verlauf der letzten Jahre wiederholt untersucht, wobei verschiedene statistische, ökonomische und soziologische Erklärungsfaktoren identifiziert werden konnten.

### Statistische Faktoren

Für die Jahre bis 1991 stellt die Statistik der bei den Arbeitsämtern als arbeitslos gemeldeten Personen die einzige Informationsquelle über den konjunkturellen Verlauf der Arbeitslosigkeit dar. Ihre Aussagekraft hängt naturgemäss stark von institutionellen Gegebenheiten der Arbeitslosenversicherung sowie vom Meldeverhalten der erwerbslosen Personen ab. Vor der Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung 1977 dürften die offiziellen Arbeitslosenzahlen das tatsächliche Ausmass der Arbeitslosigkeit deutlich unterschätzt haben. Als Folge davon erscheinen natürlich die Krisen der Zwanziger- und Dreissiger- sowie der Siebzigerjahre in Bezug auf die Arbeitslosigkeit in einem wesentlich dramatischeren Licht, als die Zahlen allein vermuten lassen. Auch heute kann die Zahl der registrierten Arbeitslosen von anderen Indikatoren, wie beispielsweise der Erwerbslosigkeit nach internationalen Normen, abweichen. Dabei sind sowohl Abweichungen nach oben wie auch nach unten möglich.<sup>3</sup> Die Erfassung der Arbeitslosigkeit durch das Register der Arbeitslosenversicherung hat sich über die Zeit hinweg jedoch deutlich verbessert. Die Professionalisierung der Stellenvermittlung in den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), der Ausbau der Versicherungsleistungen, aber auch das zunehmende Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Problematik der Arbeitslosigkeit dürften allesamt dazu geführt haben, dass sich erwerbslose Personen heute eher bei den Arbeitsmarktbehörden melden, als dies in früheren Jahren der Fall gewesen war.<sup>4</sup>

### Makroökonomische Entwicklung

Neben diesen statistischen gibt es vor allem handfeste ökonomische Gründe für die dramatische Arbeitsmarktentwicklung Anfang der Neunzigerjahre.<sup>5</sup> Die zweite Hälfte der Achtzigerjahre war durch ein relativ hohes, hauptsächlich nachfragestimuliertes Wirtschaftswachstum geprägt. Der Schweizer Arbeitsmarkt war ausgetrocknet, und die grosse Arbeitskräftenachfrage wurde, wie in früheren Perioden auch, vor allem über die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte befrie-

digt. Die Kehrseite dieser Entwicklung war, dass es die Unternehmen aufgrund der Ausweitung des Angebots an vorwiegend wenig qualifizierten ausländischen Arbeitskräften versäumten, ihre Produktivität zu steigern.<sup>6</sup> Auslöser der Stagnationsphase der Neunzigerjahre war ein Nachfragerückgang, welcher seinerseits auf eine restriktive Geldpolitik, eine restriktive Fiskalpolitik von Kantonen und Gemeinden sowie auf eine erhöhte Sparneigung der privaten Haushalte zurückzuführen war. Gleichzeitig traten im Verlauf der wirtschaftlichen Stagnation aber auch die Schwächen der vergangenen Entwicklung schonungslos zu Tage. Viele Unternehmen waren deshalb gezwungen, ihre Produktion *umzustrukturieren* und *zu rationalisieren*. Durch die Länge der Stagnationsphase, aber auch durch den erhöhten internationalen Konkurrenzdruck wurden Entlassungen unausweichlich. Davon am stärksten betroffen waren Branchen der Industrie, das Bau-, das Gastgewerbe und der Handel. Es scheint fraglich, ob diese Beschäftigungseinbussen durch künftige Aufschwungphasen wieder kompensiert werden können.

### Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt

Parallel zu diesen makroökonomischen Entwicklungen hat sich auch das Gesicht des Arbeitsmarktes gewandelt. Eine bedeutende Rolle spielten dabei Veränderungen im *Migrationsverhalten*, im *Erwerbsverhalten der Frauen* und im *institutionellen Umfeld*. Verschiedene Indizien deuten zudem darauf hin, dass die *strukturelle Arbeitslosigkeit* in den Neunzigerjahren angestiegen ist.

### Die Bedeutung der Migration

Die Ausländerbeschäftigung spielte in den Wachstumsperioden der Schweizer Wirtschaft eine sehr bedeutende Rolle, indem die Schweiz das Arbeitskräfteangebot über die

1 Vgl. Schmid (1998) für einen Überblick.  
 2 Vgl. Flückiger (1998).  
 3 Vgl. Buhmann et al. (2000).  
 4 Vgl. Stutzer und Lalive (2000) für soziologische Evidenz.  
 5 Für eine Analyse der makroökonomischen Situation Anfang der Neunzigerjahre vgl. Surchat (1997).  
 6 Vgl. Sheldon (2000a) für den Zusammenhang zwischen Ausländerbeschäftigung und Produktivitätsentwicklung.

Tabelle 1

Entwicklung von Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum in expansiven und rezessiven Phasen, 1960–2000

	1960–64	1964–67	1967–73	1973–76	1976–82	1982–83	1983–91	1991–97	1997–2000
Erwerbstätigkeit (in 1000)	329	-16	247	-258	238	0	635	-89	105
Arbeitslosigkeit (in 1000)	-1	0	0	21	-7	15	11	149	-116
BIP-Wachstum in % p. a.	5.8	2.8	2.9	-2.2	1.6	0.5	2.1	0.4	2.3

Quelle: BFS, seco / Die Volkswirtschaft

Tabelle 2

Entwicklung der Erwerbstätigkeit in expansiven und rezessiven Phasen nach Geschlecht und Nationalität, 1960–2000

	1960–1964		1964–1967		1967–1973		1973–1976		1976–1982	
	in 1000	% p.a.								
Schweizer Männer	+24	+0.4	+6	+0.1	+44	+0.3	-40	-0.8	+42	+0.4
Schweizer Frauen	+19	+0.6	-4	-0.2	+81	+1.1	-22	-0.9	+139	+2.5
Ausländer Männer	+214	+15.4	-14	-0.9	+89	+1.9	-148	-9.6	+53	+2.0
Ausländer Frauen	+73	+9.4	-4	-0.6	+33	+1.4	-48	-6.4	+8	+0.6
Total	+329	+2.9	-16	-0.2	+247	+0.9	-258	-2.7	+238	+1.3

	1982–1983		1983–1991		1991–1997		1997–2000		1960–2000	
	in 1000	% p.a.								
Schweizer Männer	+8	+0.5	+79	+0.5	-39	-0.4	+15	+0.3	+139	+0.2
Schweizer Frauen	+8	+0.8	+218	+2.3	+34	+0.5	+63	+1.7	+533	+1.3
Ausländer Männer	-10	-2.2	+215	+4.4	-92	-2.4	+25	+1.4	+331	+2.0
Ausländer Frauen	-5	-2.2	+123	+5.5	+8	+0.4	+2	+0.2	+188	+1.9
Total	0	0.0	+635	+2.0	-89	-0.4	+105	+0.9	+1191	+0.9

N.B.: Da es sich um gerundete Beträge handelt, können Summe und Total u. U. voneinander abweichen.

Quelle: BFS / Die Volkswirtschaft

Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte jeweils kräftig ausdehnen konnte. Andererseits waren ausländische Arbeitskräfte in Rezessionsphasen stark überproportional von Beschäftigungseinbussen betroffen. In den Siebzigerjahren und zuvor bedeutete der Verlust des Arbeitsplatzes für die meisten Ausländerinnen und Ausländer die erzwungene Rückkehr in ihr Herkunftsland, da sie als Jahresaufenthalter, Saisonarbeitskräfte oder Grenzgänger ihre Aufenthaltsberechtigung verloren und keine Leistungen von der Arbeitslosenversicherung erwarten konnten. 1973 verfügten erst rund 30% der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer über eine Niederlassungsbewilligung. Auch in den Achtziger- und Neunzigerjahren reagierte die Ausländerbeschäftigung stärker auf wirtschaftliche Schwächephasen. Da jedoch im Laufe der Achtzigerjahre viele Ausländer eine Niederlassungsbewilligung erworben hatten, schlugen die Rezessionen nun viel deutlicher auf die Arbeitslosigkeit durch. 1983 verfügten bereits 53% der ausländischen Arbeitskräfte über eine Niederlassungsbewilligung, und heute sind es 60%. Zudem konnten nun auch Ausländerinnen und Ausländer Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen. Die Schweiz hatte damit die Kosten der Arbeitslosigkeit vermehrt selber zu tragen, die sie früher durch die Rückwanderung arbeitslos gewordener Erwerbspersonen exportieren konnte.

**Das Erwerbsverhalten der Frauen**

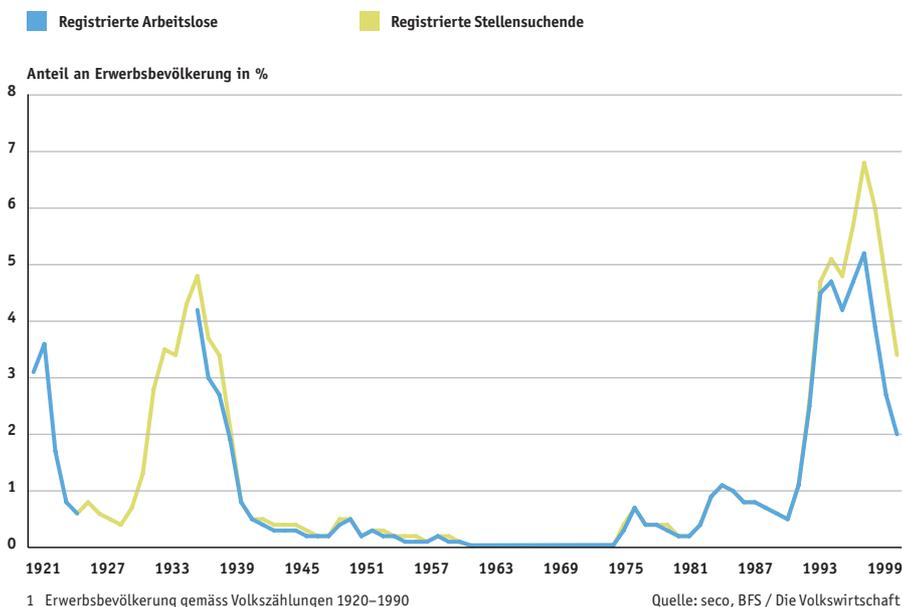
Die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen war und ist ein prägendes Merkmal der Arbeitsmarktentwicklung der letzten 30 Jahre. Die Emanzipationsbewegung, die höhere Bildungsbeteiligung von Frauen, das generell steigende Lohnniveau und die Ausweitung des Dienstleistungssektors haben diese Entwicklung gefördert. In Rezessionsphasen spielte früher die weibliche Erwerbstätigkeit ähnlich wie die Ausländerbeschäftigung eine Pufferfunktion, indem die langfristige Tendenz der Ausweitung des Arbeitsangebotes gestoppt oder stark abgebremst wurde. Allerdings hat diese Pufferwirkung der Frauen im Verlauf der Zeit abgenommen (siehe *Tabelle 2*).

**Der Einfluss der Arbeitslosenversicherung**

Die Arbeitslosenentschädigung federt die negativen finanziellen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit ab. Es ist zu erwarten, dass diese Absicherung Auswirkungen auf das Verhalten der Stellensuchenden hat. Ein wichtiger Zweck der Arbeitslosenversicherung ist es schliesslich auch, den Stellensuchenden Zeit zu geben, eine möglichst optimal auf ihre Bedürfnisse und ihr Qualifikationsprofil angepasste Stelle zu finden. Diesen effizienzsteigernden Aspekten einer unter Umständen länger dauernden Stellensuche steht gegen-

Grafik 1

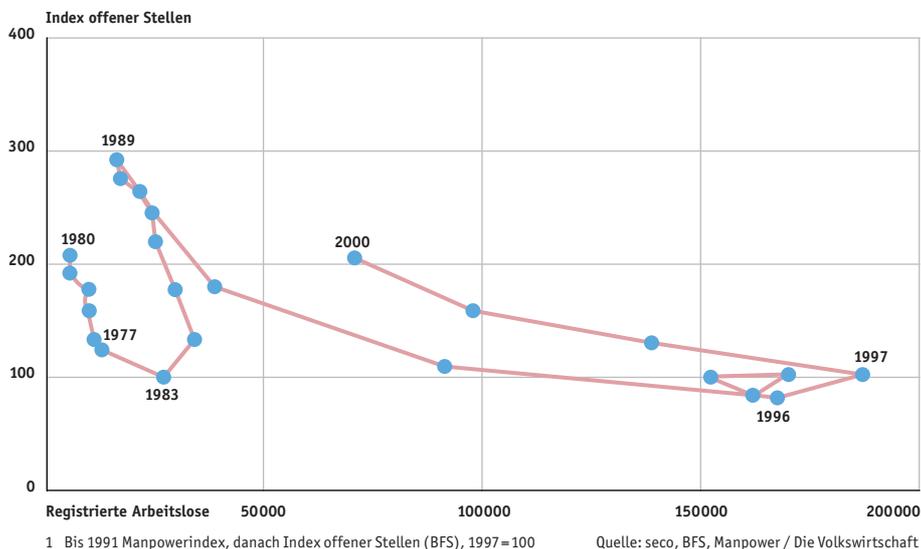
Entwicklung registrierter Arbeitslosen und Stellensuchenden als Anteil an der Erwerbsbevölkerung, 1921–2000<sup>1</sup>



über, dass eine längere Arbeitslosendauer zu einer Entwertung des Humankapitals führen kann und dass diese von potenziellen Arbeitgebern negativ gedeutet werden kann, was wiederum die Vermittlungschancen beeinträchtigt. Die beiden letztgenannten Effekte können dazu führen, dass eine lange Dauer der Arbeitslosigkeit an sich die Arbeitslosendauer weiter verlängert. Eine solche «negative Dauerabhängigkeit» der Arbeitslosigkeit konnte für die Schweiz empirisch nachgewiesen werden.<sup>7</sup> Auch die Frage, inwieweit die schrittweise Erhöhung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosenentschädigung zu einer Verlängerung der durchschnittlichen Arbeitslosendauer führte, ist untersucht worden. Je nach Untersuchungsansatz wurden die zusätzlichen Kosten der schrittweisen Erhöhung der Bezugsdauer, welche auf so genanntes «moralisches Risiko» (moral hazard) zurückzuführen sind, auf rund 12% bis 22% der Arbeitslosenentschädigung beziffert.<sup>8</sup>

Grafik 2

Index offener Stellen und Arbeitslosigkeit, 1977–2000<sup>1</sup>



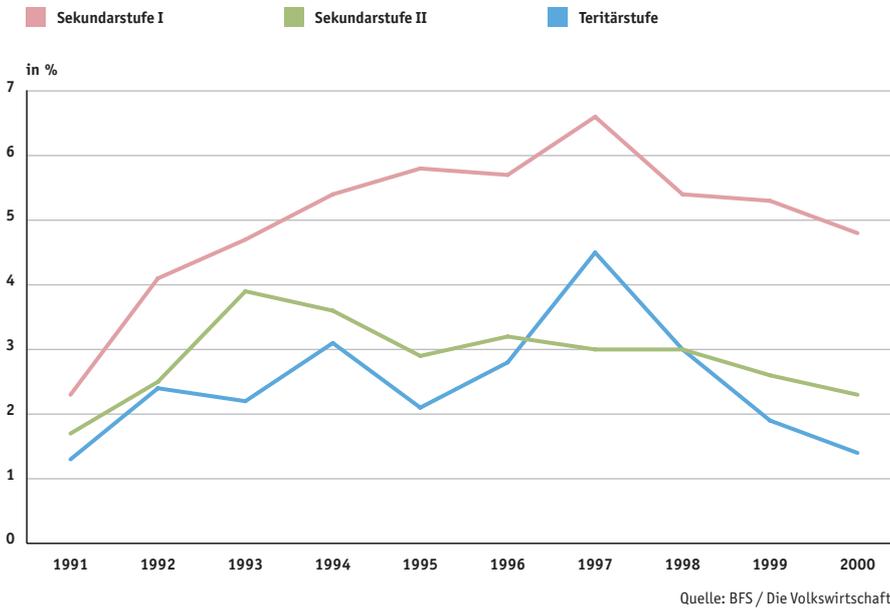
Diskrepanz zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen

Eine Gegenüberstellung von Arbeitslosenzahl und offenen Stellen zeigt, dass die Arbeitslosigkeit bei gegebener Anzahl offener Stellen gegenüber den Achtzigerjahren und im Verlauf der Neunzigerjahre angestiegen ist. Diese Verschiebung der so genannten «Beveridge-Kurve» nach rechts aussen deutet auf eine Erhöhung der strukturellen Arbeitslosigkeit hin (vgl. Grafik 2). Eine zunehmende Diskrepanz zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen ist eine mögliche Erklärung für diese Entwicklung. Es ist bekannt, dass Qualifikationsdefizite das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit deutlich erhöhen. Auch die auf hohem Niveau verharrende Erwerbslosenquote von Personen ohne nachobligatorische Ausbildung weist auf einen offenbar strukturellen Angebotsüberhang an wenig qualifizierten Arbeitskräften hin (vgl. Grafik 3). Nachfrageseitig verdeutlichen die geringen Mangelmeldungen der Unternehmen für un- und angelernte Arbeitskräfte die offenbar gesunkene Nachfrage nach wenig qualifizierten Arbeitskräften (vgl. Grafik 4).

<sup>7</sup> Vgl. Schmid und Rosenbaum (1995) und Sheldon (1999).  
<sup>8</sup> Vgl. Sheldon (2000b) und Spycher (2001).

Grafik 3

Erwerbslosenquoten nach höchster abgeschlossener Ausbildung, 1991–2000



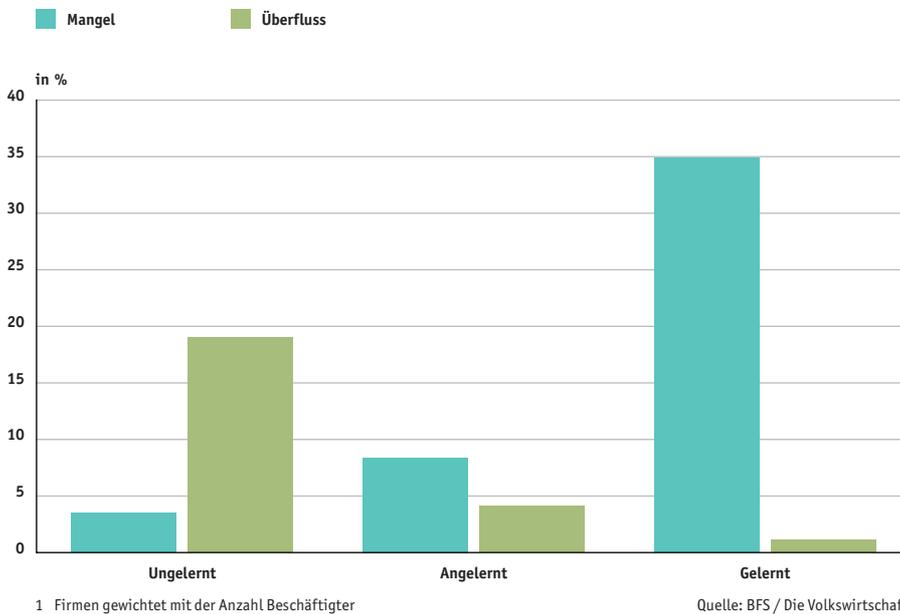
Es gibt hauptsächlich zwei Theorien zur Erklärung dieses für industrialisierte Länder typischen Trends: Einerseits werden Produkte mit hohem Einsatz von wenig qualifizierter Arbeit vermehrt in Tieflohnländern produziert und dann importiert. Zum Zweiten generiert der technologische Fortschritt eine stärkere Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften. Beides führt dazu, dass der Strukturwandel zu Ungunsten von wenig qualifizierten Arbeitskräften verläuft.

Fazit

Obwohl Phasen hoher Arbeitslosigkeit für die Schweiz kein absolut neues Phänomen sind, hat sich das Gesicht des Schweizer Arbeitsmarktes in den Neunzigerjahren verändert. Die Schweizer Wirtschaft machte in dieser Zeit einen erheblichen, ungewöhnlich lang andauernden und teilweise schmerzhaften Umstrukturierungsprozess durch. Gleichzeitig stellte man fest, dass ausländische Arbeitskräfte und Frauen heute stärker als früher an den Schweizer Arbeitsmarkt gebunden sind, womit sich Arbeitsplatzverluste deutlicher als je zuvor in einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit niederschlugen. Für die Arbeitslosenversicherung waren die Neunzigerjahre eine Bewährungsprobe. Sie hatte seit der Einführung des Obligatoriums die erste grosse Arbeitsmarktkrise zu bewältigen. Ihre Existenz machte die Arbeitslosigkeit zudem so deutlich sichtbar wie nie zuvor. Die Höhe der Beiträge und der Umfang der Leistungen mussten im Verlauf der Neunzigerjahre nach oben angepasst werden. Mit der Intensivierung und Professionalisierung der öffentlichen Stellenvermittlung und der Einführung aktiver arbeitsmarktlicher Massnahmen begegnete man gleichzeitig der Gefahr einer zunehmenden strukturellen Verhärtung der Arbeitslosigkeit. Verschiedene Indikatoren deuten heute darauf hin, dass der eingeschlagene Weg richtig ist. Der starke Rückgang der Zahl von registrierten Arbeitslosen und Stellensuchenden seit Anfang 1997 und der seit Mitte 1998 sinkende Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit zeigen, dass ein grosser Teil des in dieser Periode beobachteten Beschäftigungszuwachses durch ehemals registrierte Stellensuchende alimentiert wurde.

Grafik 4

Anteil an Firmen<sup>1</sup> mit Mangel beziehungsweise Überfluss an Arbeitskräften, 2000



Kasten 1

**Literatur**

- Buhmann Brigitte, Fässler Alois, Weber Bernhard A. und Zürcher Boris (2000), «Statistiken zur Arbeitslosigkeit: Was messen sie wirklich?», in: *Die Volkswirtschaft*, 1/2000, 40-43.
- Flückiger Yves (1998), «The labour market in Switzerland: the end of a special case?», in: *International Journal of Manpower*, Vol.19, No.6, 369-395.
- Schmid Hans und Rosenbaum Eckehard F. (1995), «Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung aus ökonomischer Sicht», Bern: Verlag Paul Haupt.
- Schmid Hans (1998), «Arbeitslosigkeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts», in: Geiser Thomas, Schmid Hans und Walter-Busch Emil (1998), *Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts*, Bern: Verlag Paul Haupt.
- Sheldon George (1999), «Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz: Diagnose und Therapie», Bern: Verlag Paul Haupt.
- Sheldon George (2000a), «The Impact of Foreign Labor on Relative Wages and Growth in Switzerland», Arbeitspapier zum NFP Nr. 39, WWZ, Universität Basel.
- Sheldon George (2000b), «Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990–1999», *Gutachten im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft*, März 2000.
- Spycher Stefan (2001), «Moral-Hazard-Verhalten der Arbeitnehmer/innen in der Arbeitslosenversicherung», *Gutachten im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft*, Februar 2001.
- Stutzer Alois und Lalive Rafael (2000), «The Role of Social Work Norms in Job Searching and Subjective Well-Being», *Working Paper No. 51*, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich.
- Surchat Marc (1997), «Die ökonomische und strukturelle Entwicklung in der Schweiz 1980 bis 2005», in: *Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen*, 1/97, 17-28.

Das Ziel der AVIG-Revision<sup>9</sup> ist es, die finanzielle Situation der Arbeitslosenversicherung längerfristig zu sichern und damit die Institution zu stärken. Wie der vorliegende Beitrag zeigt, ist eine starke Arbeitslosenversicherung für die Schweiz heute, trotz guter Arbeitsmarktpformance, wichtiger denn je. ■

9 AVIG = Arbeitslosenversicherungsgesetz (beziehungsweise Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung).

Die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen war und ist ein prägendes Merkmal der Arbeitsmarktentwicklung der letzten 30 Jahre. Die Emanzipationsbewegung, die höhere Bildungsbeteiligung von Frauen, das generell steigende Lohnniveau und die Ausweitung des Dienstleistungssektors haben diese Entwicklung gefördert.



Bild: Keystone