



Bericht des Bundesrats vom 16. Mai 2012 in Erfüllung des Postulats 09.3297, Grüne Fraktion

Auswirkungen des Konjunkturprogramms aus
Gendersicht

Inhalt

1. Einleitung	3
1.1 Ausgangslage.....	3
1.2 Vorgehen und Aufbau des Berichts.....	4
2. Auswirkungen der Krise auf die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern	4
2.1 Die Entwicklung in der Schweiz im internationalen Vergleich.....	4
2.2 Arbeitsmarktentwicklung in der Schweiz nach Geschlecht	5
2.2.1 Erwerbstätigkeit	5
2.2.2 Erwerbs- und Arbeitslosigkeit	6
2.2.3 Kurzarbeitsentschädigung (KAE)	8
2.2.4 Weiterbildung.....	9
3. Die konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen 2009-2011	10
3.1 Überblick über die Massnahmen	10
3.2 Fokus auf einige Massnahmen.....	14
3.2.1 Investitionsförderung.....	14
3.2.2 Konsumförderung	14
3.2.3 Stützung des Arbeitsmarktes	14
4. Schlussfolgerungen	16

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Was im Verlauf 2008 als Finanzkrise begann, mündete Ende 2008 in eine weltweite Wirtschaftskrise. Sie war in vielen Ländern mit einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit verbunden, wobei sich das Ausmass dieses Anstiegs zwischen den Ländern stark unterschied.

Um die Konjunktur zu stützen und damit die Folgen der Krise zu mildern, wurden in der Schweiz diverse Massnahmen ergriffen. Als das Postulat (PO Grüne Fraktion 09.3297: Auswirkungen des Konjunkturprogramms aus Gendersicht) Ende März 2009 eingereicht wurde, waren zur Stabilisierung der Schweizerischen Konjunktur vom Bundesrat bereits zwei Stufen der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen beschlossen worden. Ob darüber hinaus noch weitere Massnahmen ergriffen werden sollten (dritte Stufe) war Gegenstand der laufenden Diskussionen. Die Unsicherheit über die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt war noch immer gross. Es zeichnete sich ab, dass ein bedeutender Anteil der finanziellen Mittel zur Stabilisierung der Konjunktur in die Bauwirtschaft fliessen würde, womit in erster Linie eine männerdominierte Branche unterstützt worden wäre. Gleichzeitig waren die Auswirkungen von Konjunkturprogrammen auf Branchen mit erhöhtem Frauenanteil unklar. Vor diesem Hintergrund stellten die Postulanten die Frage, wie sich Konjunkturprogramme auf die beiden Geschlechter auswirken. Ein Bericht sollte untersuchen:

„- welchen Einfluss die Stabilisierungsmassnahmen zur Stützung der Konjunktur auf den Arbeitsmarkt und die Weiterbildung haben. Die Auswirkungen und Zahlen sollen nach Branchen und Geschlecht aufgegliedert werden;

- wie sich die Stabilisierungsmassnahmen bezüglich Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen, Entlassungen, Kurzarbeit, Umsetzung und Wirkung von Weiterbildungsmassnahmen auf Frauen und Männer auswirken.“

In seiner Stellungnahme zum Postulat betonte der Bundesrat zwei Aspekte. Zum einen sei die Hauptaufgabe der Konjunkturmassnahmen, die volkswirtschaftlichen Nachfrage möglichst effektiv zu stützen. Deshalb hielt er es für zu wenig zielgerichtet, Massnahmen speziell auf Frauen auszurichten. Zum andern seien manche Fragen „wegen ihrer Komplexität nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand“ zu beantworten. Dennoch sollten einige Fragestellungen im Bereich Arbeitsplätze, Kurzarbeit und Weiterbildung im Rahmen der Evaluation der Stabilisierungsmassnahmen genauer betrachtet werden. Das Postulat wurde am 15. September 2009 vom Nationalrat an den Bundesrat überwiesen.

Die umfassendere Massnahmenübersicht und -evaluation wird im Bericht „Bericht des SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010“ vorgenommen. Der vorliegende Bericht untersucht in Ergänzung dazu die geschlechterspezifischen Aspekte der Konjunktorentwicklung und der ergriffenen Stabilisierungsmassnahmen.

1.2 Vorgehen und Aufbau des Berichts

Die Evaluation von Stabilisierungsmassnahmen ist methodisch sehr anspruchsvoll, weil die Auswirkungen der Krise und die abfedernde Wirkung der Massnahmen nicht getrennt voneinander beobachtet werden können. Es ist zudem schwierig, die nachträglich beobachtete Entwicklung kausal bestimmten konjunkturellen Massnahmen zuzuschreiben.

Zur Beantwortung der Frage, wie Konjunktur und Stabilisierungsmassnahmen auf die beiden Geschlechter gewirkt haben, wird in diesem Bericht im nachfolgenden zweiten Abschnitt analysiert, wie stark Männer und Frauen von der Krise auf dem Arbeitsmarkt betroffen waren. Dabei interessieren die Entwicklung der Erwerbstätigkeit, der Arbeitslosigkeit und der Kurzarbeit. In Abschnitt 3 wird ein Überblick über die getroffenen Stabilisierungsmassnahmen gegeben. Für einzelne Massnahmen wird diskutiert, inwieweit bei der Ausgestaltung der Massnahmen Geschlechteraspekten Rechnung getragen werden konnte und in welchem Ausmass Frauen und Männer von diesen profitieren konnten. Im vierten Abschnitt werden die Schlussfolgerungen aus den vorgängigen Analysen gezogen.

2. Auswirkungen der Krise auf die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern

2.1 Die Entwicklung in der Schweiz im internationalen Vergleich

Unter der Finanzkrise litten die Volkswirtschaften und damit auch die Arbeitnehmenden weltweit. Die Erwerbslosigkeit stieg in der OECD ausgehend von 5.7% vor der Krise um drei Prozentpunkte auf einen Höchstwert von 8.8%.¹ Dabei waren aber die einzelnen Länder der OECD in sehr unterschiedlichem Ausmass betroffen. Spanien zum Beispiel traf die Krise besonders hart, wo die Erwerbslosenquote von 8% auf 20.6%, also um mehr als zwölf Prozentpunkte stieg. Nur sehr schwach fiel der Anstieg demgegenüber in Deutschland aus, nämlich von 7.4% auf 7.9%. Die Schweiz kam im internationalen Vergleich eher glimpflich durch die Krise. Die Erwerbslosenquote stieg von 3.2% auf maximal 4.6% Ende 2009.

Die Arbeitslosenquote gemäss SECO (registrierte Arbeitslose) stieg saisonbereinigt von 2.6% im Herbst 2008 auf 4.1% im Winter 2009 an. Entgegen den Erwartungen zu Beginn der Krise bildete sie sich ab Anfang 2010 bereits wieder deutlich zurück. Die Arbeitslosenquote blieb damit – vor allem im Jahr 2010 – mit durchschnittlich 3.9% weit unter den Prognosen des SECO sowie der meisten Prognoseinstitute.²

Eine wichtige Rolle bei der Dämpfung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit spielte in der letzten Krise die Kurzarbeitsentschädigung (KAE).³ Aufgrund der ausserordentlich hohen Unsicherheit über den Wirtschaftsverlauf wurde die Kurzarbeit von den Industrieunternehmen in der Krise 2008/09 intensiv

¹ Vgl. OECD (2011), *Emploment Outlook 2011*, " Chapter 1: Income Support for the Unemployed: How Well Has the Safety-Net Held Up During the "Great Recession"?", S. 20.

² In der September Prognose des SECO 2009 wurde für das Jahr 2010 noch mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf durchschnittlich 5.2% gerechnet.

³ Da die ALV bei Kurzarbeit nach Ablauf einer Karenzzeit von 1-3 Tagen pro Monat 80% der anfallenden Verdienstauffälle übernimmt, ermöglicht sie es den Unternehmen kurzfristige konjunkturelle Nachfrageschwankungen zu überbrücken. Damit können sowohl gesellschaftliche als auch betriebliche Kosten von Entlassungen und späteren Wiedereinstellungen vermieden werden.

genutzt. Der Bundesrat und das Parlament unterstützten dies, indem die maximale Bezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung angehoben und der Selbstbehalt der Unternehmen (in Form von Karenztagen) reduziert wurden. Im Vergleich zu früheren Krisen, fällt die Beurteilung der Wirkung der Kurzarbeit in der Rezession 2009 deutlich besser aus.⁴

2.2 Arbeitsmarktentwicklung in der Schweiz nach Geschlecht

2.2.1 Erwerbstätigkeit

Die Rezession von 2009 schlug sich in der Schweiz in einem Rückgang der Erwerbstätigkeit nieder. Zwischen dem zweiten Quartal 2008 und dem zweiten Quartal 2010 sank die Erwerbstätigenquote der 15-64jährigen Bevölkerung von 79.5% um 0.9 Prozentpunkte auf 78.6%. Bereits im zweiten Quartal 2011 erreichte sie das Vorkrisenniveau mit 79.4% wieder annähernd.

Die Erwerbstätigenquote von Frauen blieb zwischen 2008 und 2009 nahezu unverändert, sank schliesslich zwischen 2009 und 2010 von 73.6% auf 72.3% und stieg bis im zweiten Quartal 2011 wieder auf 73.6% an. Bei Männern begann die Erwerbstätigenquote bereits zwischen 2008 und 2009 abzunehmen. Sie reduzierte sich von 85.4% auf 84.4% im Jahr 2009. Im zweiten Quartal 2011 erreicht sie das Vorkrisenniveau mit 85.2% noch nicht ganz. Gemessen an der Erwerbstätigenquote hat die negative Wirkung der letzten Krise bei den Männern sich nicht nur früher gezeigt, sondern auch gesamthaft länger andauert⁵.

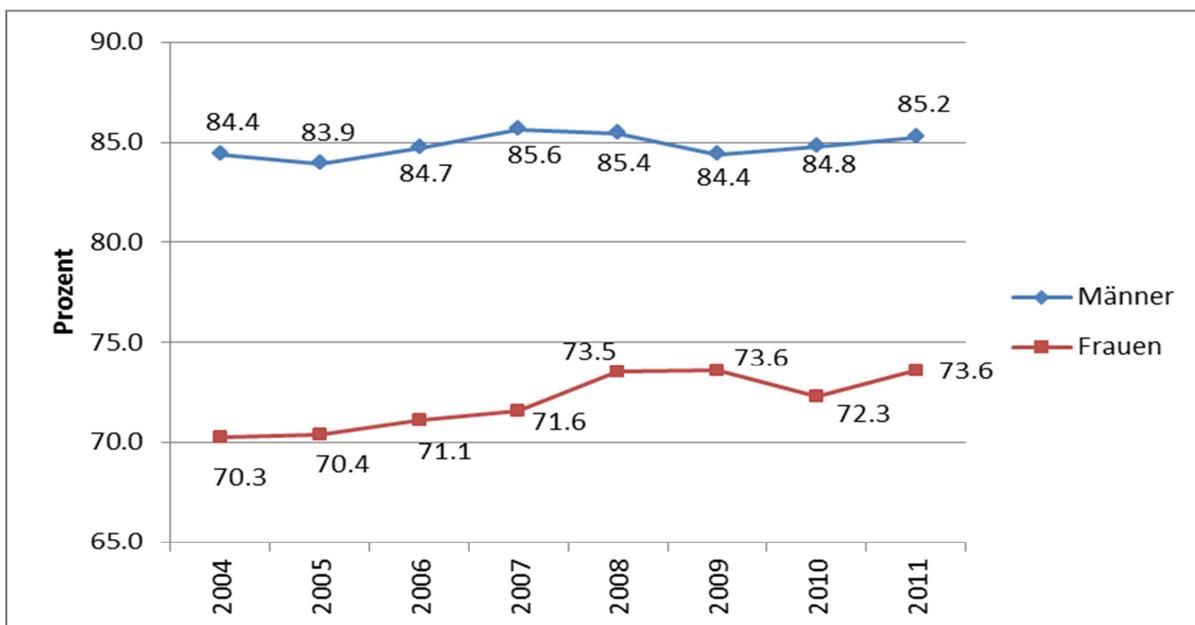


Abbildung 1: Erwerbstätigenquoten der 15-64jährige Bevölkerung nach Geschlecht (jeweils 2. Quartal)

⁴ Eine Studie der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich kam zum Schluss, dass die Krisen Ende 80 und 90er mit strukturellen Veränderungen einher ging, so dass die Kurzarbeit Entlassungen anstatt verhinderte lediglich verzögerte sowie mit starken Mitnahmeeffekte einherging. In der Krise 2008/2009 dürfte die KAE ihren Zweck deutlich besser erfüllt haben (vgl. Lutiger und Weber (2010) und siehe auch Kapitel 2.2.3).

⁵ Auf mögliche Ursachen dieser unterschiedlichen Entwicklung wird im Kapitel 2.2.2 zur Erwerbs- und Arbeitslosigkeit eingegangen.

2.2.2 Erwerbs- und Arbeitslosigkeit

Erwerbslosenquote nach Geschlecht

Die Rezession 2009 schlug sich sowohl bei Frauen als auch bei Männern in einem Anstieg der Erwerbslosenquoten nieder. Bei den Frauen stieg der Wert von 4.0% im zweiten Quartal 2008 innerhalb eines Jahres auf 4.5% und bis im zweiten Quartal 2010 auf 4.8% an. Bei den Männern erfolgte im ersten Jahr ein Anstieg von 2.9% auf 3.8%. Auf dieser Höhe blieb die Erwerbslosenquote auch noch ein Jahr später. Der konjunkturelle Aufschwung der Jahre 2010 und 2011 liess die Erwerbslosenquote der Frauen deutlich auf 3.7% absinken, während jene der Männer nur leicht auf 3.5% zurückging. Der Verlauf der Erwerbslosenquoten zeigt wie jener der Erwerbstätigkeit, dass sich die letzte Rezession bei den Männern früher und leicht negativer niederschlug und dass Frauen von der konjunkturellen Erholung der letzten beiden Jahre – gemessen am Rückgang der Erwerbslosigkeit – stärker profitierten als Männer.

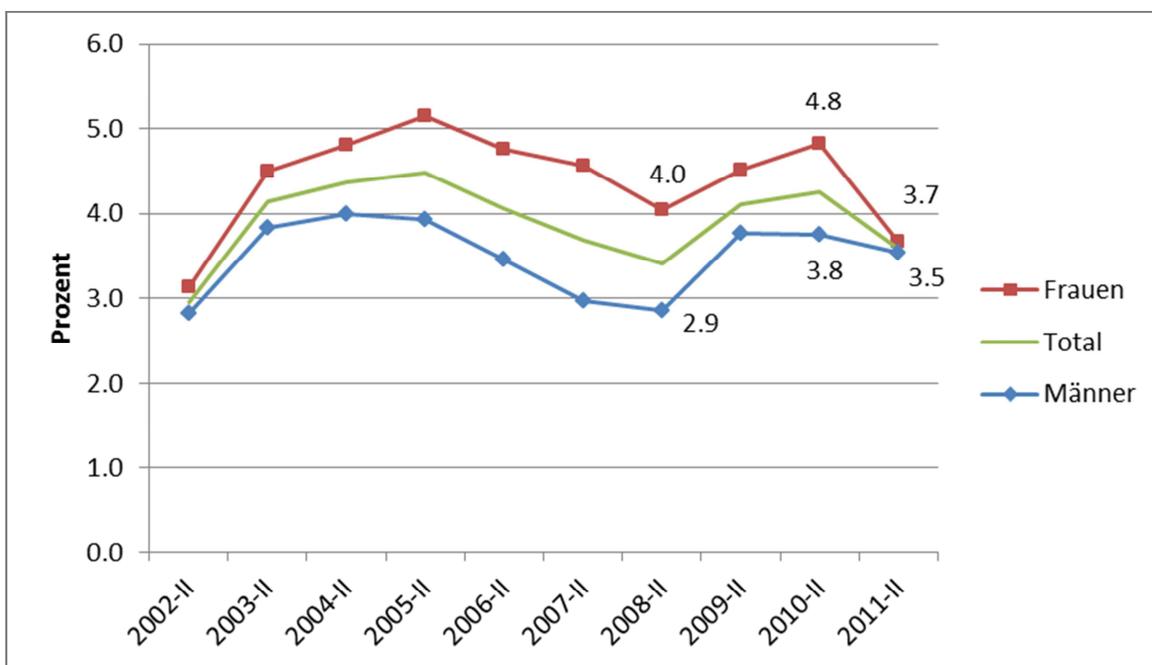


Abbildung 2: Erwerbslosenquoten nach Geschlecht (jeweils 2. Quartal)

Arbeitslosenquote nach Geschlecht

Wie stark Männer und Frauen von der letzten Rezession betroffen waren, lässt sich alternativ auch anhand der Arbeitslosenquote des SECO beurteilen. Diese umfasst jene Personen, die arbeitslos sind und sich bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) zur Stellensuche melden. Kurz vor Ausbruch der letzten Krise, im zweiten Quartal 2008, lag die Arbeitslosenquote von Männern bei 2.1%, jene der Frauen bei 2.4% (saisonbereinigte Werte).⁶ Bis im vierten Quartal 2009 stieg die Quote der Frauen um 1.1 Prozentpunkte auf 3.4% und jene der Männer um 1.6 Prozentpunkte auf 3.8% an. Bis im dritten Quartal 2011 sanken beide Quoten, auf 2.6% bei den Frauen und auf 2.5% bei den Männern. Die Arbeitslosigkeit von Männern reagierte sowohl im Abschwung 2009 als auch im

⁶ Um der Entwicklung der Erwerbstätigkeit seit 2000 Rechnung zu tragen, werden bei den hier ausgewiesenen Arbeitslosenquoten in der Basis die Erwerbstätigen gemäss ETS, abzüglich der Grenzgänger und zuzüglich der registrierten Arbeitslosen als Erwerbsbevölkerung berücksichtigt. Wegen der Zunahme der Erwerbstätigkeit liegen die Quoten unter den offiziell publizierten Arbeitslosenquoten.

anschliessenden Aufschwung sensitiver auf die Konjunktur als jene von Frauen. Im dritten Quartal 2011 lag die Arbeitslosenquote bei Männern um 0.4 und bei Frauen um 0.2 Prozentpunkte über dem Vorkrisenniveau.

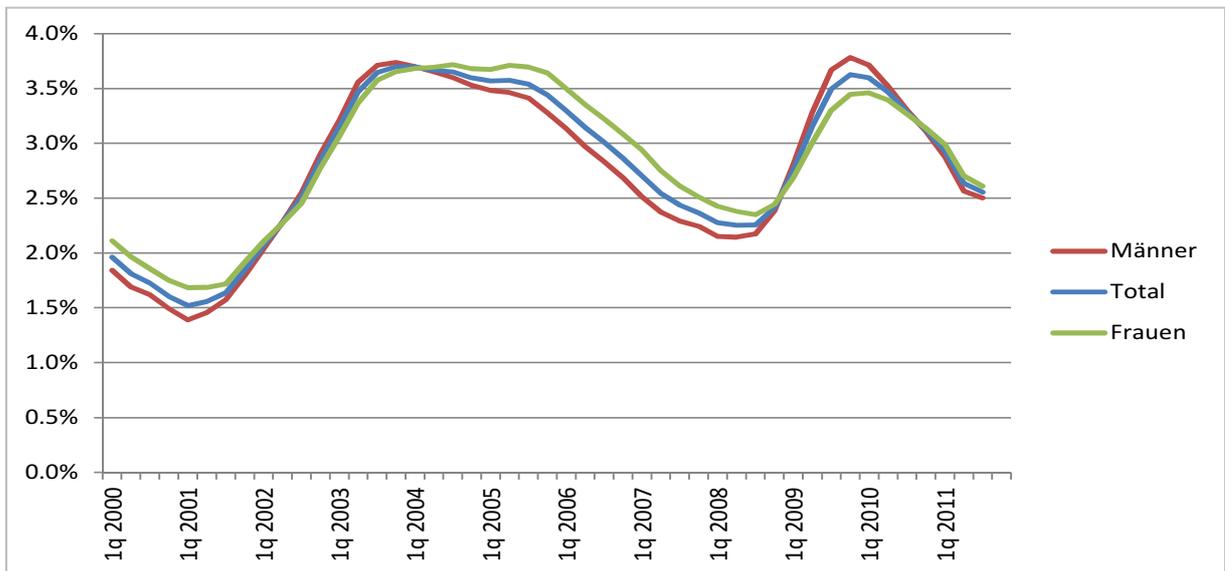


Abbildung 3: Arbeitslosenquoten nach Geschlecht (saisonbereinigte Werte)

Arbeitslosenquote nach Sektoren und Geschlecht

In Abbildung 4 sind Arbeitslosenquoten gemäss SECO für Frauen und Männer differenziert für den zweiten und dritten Sektor wiedergegeben.⁷

Die Rezession wirkte sich in einer sehr starken Zunahme der Arbeitslosigkeit im zweiten Sektor aus. Mit einem Anteil von rund 78% sind Männer in diesem Sektor deutlich übervertreten, womit sie auch überdurchschnittlich durch die negative Entwicklung betroffen waren.⁸

Zwischen Juni 2008 und Dezember 2009, als der Höchstwert der Arbeitslosigkeit erreicht wurde, stieg die Arbeitslosenquote für Frauen im zweiten Sektor von 2.8% auf 5.5% und bei Männern von 2.0% auf 4.1%. In beiden Fällen war damit innerhalb von 1.5 Jahren ungefähr eine Verdoppelung der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Bis Oktober 2011 verringerte sich die Arbeitslosenquote von Männern im zweiten Sektor wieder auf 2.3% und bei Frauen auf 3.1%. Damit lag sie für Frauen um 12% und für Männer um 16% über dem Vorkrisenniveau.

Innerhalb des zweiten Sektors gab es grössere Unterschiede zwischen dem verarbeitenden Gewerbe und dem Baugewerbe. Während die Arbeitslosenquote im Baugewerbe im dritten Quartal 2011 praktisch das Vorkrisenniveau erreichte, lag sie im verarbeitenden Gewerbe noch um 21% darüber. Bei Männern lag sie dabei um 28% und bei Frauen um 13% über dem Niveau von vor der Krise.

Im dritten Sektor bewegte sich die Arbeitslosenquote von Männer und Frauen in den Jahren vor der Krise auf fast demselben Niveau. Im Vergleich zu den Frauen schlug sich die Krise aber bei den

⁷ Die Arbeitslosigkeit im ersten Sektor wird hier nicht separat dargestellt. Die Arbeitslosenquote liegt generell sehr tief womit sie für die Gesamtentwicklung von geringer Bedeutung ist.

⁸ Über alle Branchen hinweg beträgt der Männeranteil an der Erwerbstätigkeit (ohne Grenzgänger) rund 57%.

Männern deutlich niedriger. Ihre Arbeitslosenquote stieg von 2.3% auf 3.8% um 1.5 Prozentpunkte, bei Frauen stieg sie von 2.4% auf 3.3% bzw. um 0.9 Prozentpunkte.

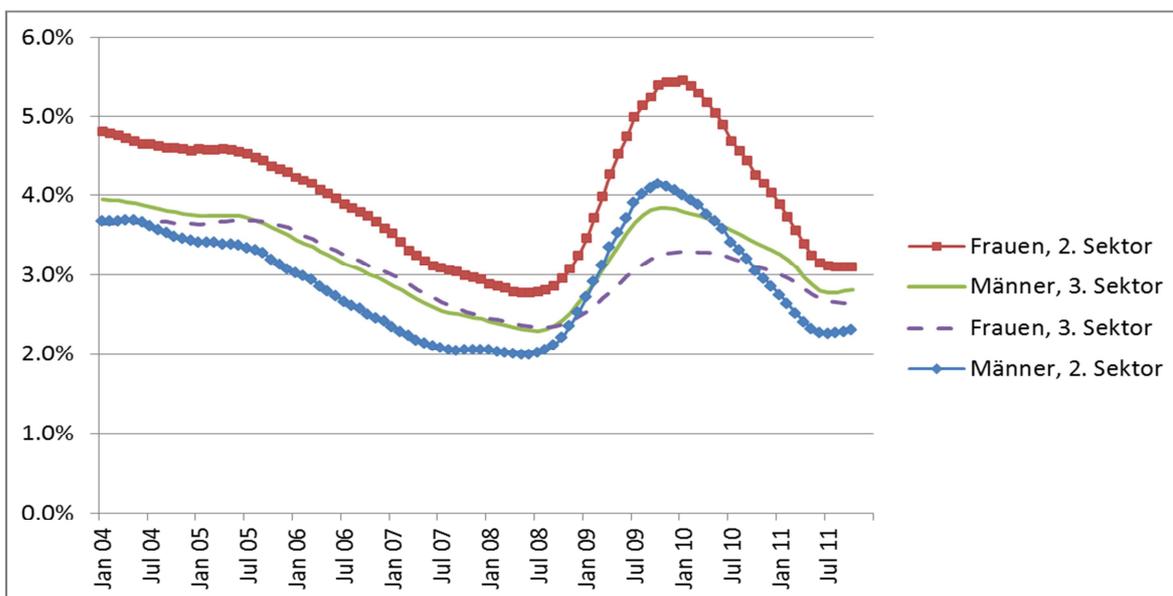


Abbildung 4: Arbeitslosenquoten nach Sektoren und Geschlecht

Diese unterschiedliche Entwicklungen innerhalb des dritten Sektors sind darauf zurückzuführen, dass Frauen in Branchen tätig waren, welche deutlich weniger von der Krise betroffen waren. Der grösste Anteil bzw. 19.6% aller erwerbstätigen Frauen waren im ersten Quartal 2008 im Gesundheits- und Sozialwesen tätig. Annähernd so viele Frauen (17.5%) arbeiteten im Bereich „Handel, Reparatur- und Autogewerbe“. 9% aller Frauen arbeiteten im Bereich „Erziehung und Unterricht“. Die beiden staatsnahen Bereichen „Gesundheits- und Sozialwesen“ und „Erziehung und Unterricht“, in welchen demnach rund 37% aller Arbeitnehmerinnen vertreten sind, waren nur schwach von der Krise betroffen. Die Arbeitslosenquote in beiden Branchen stieg zwischen dem ersten Quartal 2008 und 2010 um rund 0.3 Prozentpunkte. Damit übte der Staat als stabiler Arbeitgeber ebenfalls eine ausgleichende Wirkung für viele weibliche Arbeitnehmerinnen aus. Im Bereich „Handel, Reparatur und Autogewerbe“ waren Frauen mit einem Anstieg der Arbeitslosenquote von einem Prozentpunkt deutlich stärker betroffen, allerdings leicht weniger als Männer der gleichen Branche (1.3 Prozentpunkte) und auch deutlich weniger als die männlichen Arbeitnehmer des zweiten Sektors (Anstieg um 2 Prozentpunkte).

2.2.3 Kurzarbeitsentschädigung (KAE)

Rund 91% aller entschädigten Kurzarbeitsstunden entfielen auf den zweiten Sektor. Innerhalb der Industrie und des verarbeitenden Gewerbes wurden die meisten Stunden an Kurzarbeit in den Bereichen der Industrien "Metallerzeugung, Metallerzeugnisse" (27%), „Elektrotechnik, Elektronik, Uhren, Optik“ (21%) sowie "Maschinenbau" (24%) entschädigt. Der Höhepunkt der Kurzarbeit wurde im zweiten Quartal 2009 erreicht. Kaum genutzt wurde die Kurzarbeit im Baugewerbe mit 1% der Entschädigungen.

Die Unternehmen des dritten Sektors nutzte die Kurzarbeit vergleichsweise selten. Der grösste Anteil von 4.4% an allen Kurzarbeitsstunden wurde von der Branche "Handel; Reparatur- und

Autogewerbe" angemeldet, wobei die angemeldeten Stunden dieser Branche einen Anteil von 48% an allen Stunden im dritten Sektor stellten.

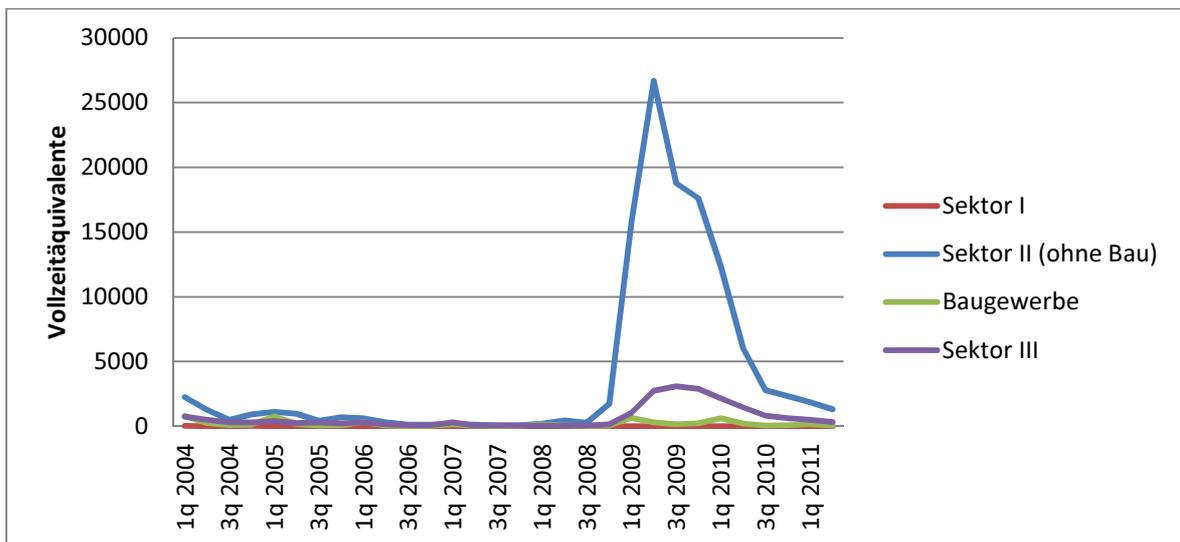


Abbildung 5: Kurzarbeitsentschädigung nach Sektoren, Ausfallstunden umgerechnet in vollzeitäquivalente Stellen

Die drei Branchen "Metallerzeugung, Metallerzeugnisse", „Elektrotechnik, Elektronik, Uhren, Optik“, und "Maschinenbau", welche die Kurzarbeitsentschädigung am stärksten beanspruchten, weisen mit 16%, 34% sowie 13% deutlich unterdurchschnittliche Frauenanteile auf. Entsprechend dürften Frauen relativ seltener Kurzarbeitsentschädigung bezogen haben als Männer. Ob sie innerhalb der betreffenden Branchen allenfalls seltener KAE bezogen als ihre männlichen Kollegen (u.a. aufgrund von bestimmten Selektionskriterien wie Teilzeitstellen oder Funktionstufen), kann nicht beurteilt werden, weil sich der Bezug von Kurzarbeit statistisch nicht nach Geschlecht auswerten lässt. Die Feststellung, wonach Branchen mit relativ hohen Männeranteilen stärker von der Krise betroffen waren, wird durch die Zahlen der Kurzarbeitsentschädigung nochmals unterstrichen.

Laut einer Studie des SECO entsprach das Volumen der Kurzarbeitsstunden über das gesamte Jahr 2009 einem Ausfall von rund 22'500 Vollzeitstellen und konnte damit den Anstieg der Arbeitslosenquote um bis zu 50% verringern. Als Indiz dafür, dass in dieser Krise durch Kurzarbeitsentschädigung tatsächlich Arbeitsplätze erhalten werden konnten und Entlassungen nicht einfach nur verzögert wurden, kann die Tatsache angesehen werden, dass die Kurzarbeit sehr rasch anstieg und sich danach aber wieder – bei gleichzeitig sinkender Arbeitslosigkeit – in kurzer Zeit verringerte.⁹

2.2.4 Weiterbildung

Über einen Konjunkturzyklus kann auch die Nachfrage nach Weiterbildung schwanken. In der Literatur werden zwei konjunkturbezogene Faktoren genannt, welche die Teilnahme an Weiterbildung beeinflussen. Das eine sind die Opportunitätskosten, die mit der Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt sowohl für die einzelne Person als auch aus Sicht der Gesamtwirtschaft sinken. Bei verbesserter Arbeitsmarktlage werden die Optionen auf dem Arbeitsmarkt wiederum attraktiver, womit sich der Besuch einer Weiterbildung implizit "verteuert". Das

⁹ Vgl. Lutiger und Weber (2010), Die Volkswirtschaft, „Kurzarbeitsentschädigung – ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument in der Rezession 2009“, S 51–54

Opportunitätskostenargument spricht für eine azyklische Weiterbildungsbeteiligung. Die gegenteilige Wirkung hat die Verfügbarkeit finanzieller Mittel, welche prozyklisch mit der Konjunktur schwankt. Je tiefer das Einkommen und je schlechter die Einkommensaussichten sind, desto weniger Geld steht eine Person zur Verfügung, um Investitionen in die Weiterbildung zu tätigen.¹⁰ In diesem Fall kann es also durchaus sinnvoll sein, Personen bei der Weiterbildung in Krisenzeiten zu unterstützen und sie somit für zukünftige Aufgaben besser zu qualifizieren – vorausgesetzt es ist möglich, Mitnahmeeffekte zu minimieren. Dazu kommt, dass Umschulung und Weiterbildung dazu beitragen können, Arbeitslosigkeit von längerer Dauer, die beispielsweise bei strukturellen Veränderungen entstehen, zu senken.¹¹

Die Teilnahme an Weiterbildungskurse blieb laut BFS über die letzten Jahre relativ konstant, wobei die Daten des BFS jedoch nur beschränkt über die Zeit miteinander vergleichbar sind. Insofern können in Bezug auf die Weiterbildung nur beschränkt Aussagen über die generelle Entwicklung der geschlechterspezifischen Partizipationsraten getroffen werden.

Im Rahmen der dritten Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen wurden einige Weiterbildungsmassnahmen ergriffen, um die Weiterbildung zu fördern. Im folgenden Kapitel werden neben anderen diskretionären Massnahmen auch diese genauer betrachtet.

3. Die konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen 2009-2011

3.1 Überblick über die Massnahmen

Das oberste Ziel der Stabilisierungsmassnahmen ist es, die volkswirtschaftliche Nachfrage in Krisenzeiten zu stärken, um die Konjunktur zu stützen und Arbeitsplätze zu erhalten. Dabei sollen Mitnahme- oder verzerrende Effekte möglichst vermieden sowie die administrative Belastung gering gehalten werden. Um diese Ziele zu erreichen, gibt es drei Grundsätze nach denen die Massnahmen ausgerichtet sein sollten:

- Die Massnahmen müssen konjunkturpolitisch zielgerichtet sein. Das heisst, dass sie in den Bereichen der Wirtschaft wirksam sein müssen, welche von der Krise am stärksten betroffen sind.
- Die Massnahmen müssen in der richtigen Zeitspanne wirksam werden. Dies braucht nicht nur im konjunkturellen Tiefpunkt zu sein, sondern kann auch Massnahmen zur Stärkung des konjunkturellen Aufschwungs umfassen.
- Die Massnahmen müssen vorübergehender Art sein und sollten nicht zu dauernden Mehrausgaben führen. Eine – eher theoretische Ausnahme – stellen hier Bereiche dar, in denen der Staat ohnehin aus langfristiger Perspektive eine neue Aufgabe, wie etwa die Erhöhung der Investitionen zur Abwehr von Hochwassern, übernehmen muss. Das Vorziehen von Massnahmen während der Rezession ist hier auch im Zusammenspiel mit einer Schuldenregel sinnvoll.

¹⁰ Sakellaris und Spilimbergo (2000), Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 52, „Business cycles and investment in human capital: international evidence on higher education“, S. 223–226

¹¹ Sheldon (2011), PANORAMA, „Die Mehrfacharbeitslosigkeit muss bekämpft werden“, S. 30–31

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Stabilisierungsmassnahmen des Bundes, welche ergänzend zu den automatischen Stabilisatoren getroffen wurden (sog. diskretionäre Massnahmen). Im vorliegenden Zusammenhang stellt sich die Frage, wie Frauen und Männer von den getroffenen Massnahmen unterstützt werden konnten. Dafür wird eine grobe Einschätzung vorgenommen, welche Bereiche oder Personen die Hauptbegünstigten der Massnahmen waren.

Stabilisierungsmassnahmen¹² der 1. Stufe	Hauptbegünstigte Branche/ Personen	Geplante Bundesausgaben in Mio CHF
Diverse bauliche Massnahmen (Wohnraumförderung, Gebäudesanierung, Hochwasserschutz und Unterhalt)	Baugewerbe, Hauseigentümer, Mieter	217 (= 45+86+66+20)
Aufhebung der Kreditsperre	Bildungswesen (24%), Verkehr (24%), Landwirtschaft (16%) und Landesverteidigung (15%) ¹³	205
Exportförderung der OSEC	Exportorientierte Unternehmen diverser Branchen (v.a. Industrie).	10
Letztmalige Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven (550 Mio CHF)	Bis Februar 2010 flossen gemäss Umfrage rund 52% der Mittel in bauliche Massnahmen, 36% in Ausrüstungsgüter und 12% in Forschung & Entwicklung, Exportförderung, Umschulung, Weiterbildung sowie weitere Massnahmen.	–
Stabilisierungsmassnahmen der 2. Stufe	Hauptbegünstigter Bereich / Personen	Geplante Bundesausgaben in Mio CHF
Investitionen in die Infrastruktur (Strasse und Schiene)	Baugewerbe	410
Regionalpolitik	Tourismusbranche und Wissenstransfer	100
Forschung	Bildungsinstitutionen, Unternehmen mit Forschung und Entwicklung, Längerfristig: Unternehmen und Landwirtschaftsbetriebe, welche von den Ergebnissen aus den Forschungsprojekten Gebrauch machen können.	50
Umweltschutz und erneuerbare Energien (Förderungsprogramm Fernwärme, Investitionshilfe für die Realisierung von Photovoltaik Anlagen)	Hauptsächlich Unternehmen, welche auf „Cleantech“ spezialisiert sind	86
Sanierung und Instandhaltung bestehender Bauten	Baugewerbe	52
Touristische Landeswerbung	Tourismusbranche; Gastgewerbe	12

¹² Für eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Massnahmen sei auf den Bericht „Bericht des SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010“ verwiesen.

¹³ Umsetzungsstand per Ende 2009

Grundverbilligungsvorschüsse	Baugewerbe	–
Verlängerung Kurzarbeit	v.a. Industrieunternehmen	–
Schweizerische Exportrisikoversicherung	Exportorientierte Unternehmen diverser Branchen (v.a. Industrie)	–
Steuerliche Entlastung von Familien und Ehepaaren	Familien und Ehepaare; Die Stützung des privaten Konsums kommt indirekt auch Detailhandel und Gastgewerbe zu Gute.	–
Ausgleich der kalten Progression	Alle Steuerpflichtigen; Die Stützung des privaten Konsums kommt indirekt auch Detailhandel und Gastgewerbe zu Gute.	–
Stabilisierungsmassnahmen der 3. Stufe	Hauptbegünstigte Branche / Personen	Geplante Bundesausgaben in Mio CHF
Frühzeitige Rückverteilung der CO₂-Abgabe	Hälftig zwischen Bevölkerung und Wirtschaft aufgeteilt; Die Stützung des Konsums kommt indirekt auch Detailhandel und Gastgewerbe zu Gute.	640
Finanzhilfen für befristete Anstellungen (ALQ > 5%)	Arbeitssuchende	150
Exportplattformen und SuisseID¹⁴	Exportorientierte, innovative KMU; SuisseID-Käufer	50
Finanzhilfen für die Weiterbildung stellenloser Abgängerinnen und Abgänger der beruflichen Grundbildung	Bildungswesen; Junge Abgängerinnen und Abgänger der Grundbildung bis 25 Jahre aus allen Branchen	40
Finanzhilfen für Weiterbildung während Kurzarbeit	Bildungswesen; Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den von Kurzarbeit betroffenen Branchen	30
Ausbildungsaktion im Energiebereich	Bildungswesen; Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern dem Energiebereich	15
Finanzhilfen zur Förderung des Einstiegs in den Arbeitsmarkt	Junge Arbeitssuchende bis 30 Jahre mit wenig Berufserfahrung aus allen Branchen, welche mindestens sechs Monate Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung hatten	12
Einsätze in Forschung und Lehre während Kurzarbeit (Weiterbildung)	Bildungswesen; Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den von Kurzarbeit betroffenen Branchen (v.a. der Industrie)	–

Tabelle 1: Übersicht über die Stabilisierungsmassnahmen

¹⁴ Diese zwei Massnahmen wurden für den Aufschwung konzipiert und sind damit keine direkten Konjunkturmassnahmen. Deshalb wird im Weiteren auf eine Bewertung verzichtet.

3.2 Fokus auf einige Massnahmen

3.2.1 Investitionsförderung

Vorgezogene Investitionen in die Infrastruktur

Wie aus der Übersicht hervorgeht, wurde ein erheblicher Anteil der Stabilisierungsmassnahmen auf Investitionen in die Infrastruktur gerichtet. In diesem Bereich war es möglich, unter Respektierung der Schuldenbremse ausführungsfähige Investitionsvorhaben zeitlich vorzuziehen. Auf Grund des hohen Männeranteils in der Bauwirtschaft von rund 90% profitierten unmittelbar mehr Männer als Frauen von diesen Massnahmen.

Letztmalige Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven

Mit der letztmaligen Aufhebung der ABR konnten alle Unternehmen, welche zuvor Einzahlungen getätigt hatten, ihre Mittel für Projekte herauslösen, welche die Beschäftigung fördern oder die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Unternehmens stärken sollten. Etwas mehr als die Hälfte der Mittel wurde für Bauvorhaben verwendet und floss damit in das Baugewerbe. Weiter entfiel ein Teil der Beiträge auf Anschaffungen, Eigenbau und Unterhalt von Ausrüstungsgütern, sowie auf die Forschung und Entwicklung, Exportförderung, Umschulungen, Weiterbildungen und einige weitere Massnahmen. Insgesamt schätzte das SECO die makroökonomische Wirkung auf eine zusätzliche Beschäftigung von 3000 bis 3600 Vollzeitäquivalenten.¹⁵ Im Bericht „Bericht des SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010“ wird dabei aber betont, dass diese Wirkung vor allem „dem Umstand Letztmaligkeit“ dieser Massnahme zu verdanken sei. Eine geschlechterspezifische Aufteilung konnte nicht vorgenommen werden.

Investitionen in Forschung, Bildung und Innovation

In allen drei Stufen der Stabilisierungsmassnahmen wurden Investitionen in die Forschung, Bildung und Innovation gefördert. Von diesen Massnahmen dürften kurzfristig auch eine Vielzahl von Frauen profitiert haben, da Frauen im Bildungsbereich stärker vertreten sind. Auf Seiten der Weiterbildungsnachfrager dürften Männer eher mehr profitiert haben, da sie häufiger als Frauen in den gefördertern Bereichen tätig waren (Industrie, Cleantech, F&E).

3.2.2 Stützung des privaten Konsums

Ausgleich der kalten Progression, steuerliche Entlastung, Rückerstattung CO₂-Abgaben

Das Ziel dieser Stabilisierungsmassnahmen der zweiten und dritten Stufe war die Stützung des privaten Konsums. Ein Übergreifen der Exportkrise auf die Binnenwirtschaft sollte verhindert werden. Die Steuererleichterungen und die Rückerstattung der CO₂-Abgaben kam der breiten Bevölkerung – also Frauen und Männer gleichermaßen – direkt zugute. Indirekt profitieren von der Stabilisierung des Konsums insbesondere Branchen wie der Detailhandel oder das Gastgewerbe, in denen viele Frauen tätig sind.

3.2.3 Stützung des Arbeitsmarktes

Finanzhilfen für befristete Anstellungen

Diese Massnahme beinhaltete die Finanzhilfe an Kantone, Gemeinde und deren Betriebe für die befristete Einstellung von Arbeitslosen während 6 Monaten. Die Massnahme wurde jedoch nicht

¹⁵ Dabei wurden mögliche Mitnahmeeffekte berücksichtigt sowie ein Multiplikator entsprechend zusätzlicher staatlicher Infrastruktur-Investitionen und einer Arbeitsproduktivität gemäss den Zahlen für das Jahr 2008 zugrunde gelegt. (Siehe dazu Anhang B.7 des Berichtes „Bericht des SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010“)

umgesetzt, weil die nationale Arbeitslosenquote die für eine Auslösung notwendige Höhe von 5% nicht erreichte.

Förderung des Einstiegs in den Arbeitsmarkt

Von dieser Massnahme konnten Arbeitssuchende aus allen Branchen profitieren, welche unter 30 Jahre alt waren und mindestens sechs Monate Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung hatten. Von Januar 2010 bis August 2011 wurden 290 Personen unterstützt. Die Geschlechteranteile betragen 40% (Frauen) zu 60% (Männer).

Weiterbildungsmassnahmen

Vier der genannten Stabilisierungsmassnahmen zielten darauf ab, Weiterbildung zu fördern. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Nutzung dieser Massnahmen.

Massnahme	Nutzung
Finanzhilfen für die Weiterbildung stellenloser Abgängerinnen und Abgänger der beruflichen Grundbildung	Von Januar 2010 bis Juni 2011 haben 600 Jugendliche und junge Erwachsene das Angebot genutzt. Der Geschlechteranteil war je 50%.
Finanzhilfen für Weiterbildung während Kurzarbeit	Von Januar 2010 bis Juni 2011 erreichte diese Massnahme 2771 Arbeitnehmende, wobei hauptsächlich Führungskräfte und Facharbeiter die Angebote nutzten. Dabei lag der Männeranteil im Jahr 2010 bei über 80%.
Einsätze in Forschung und Lehre während Kurzarbeit	Von Januar 2010 bis Juni 2011 haben 14 Personen diese Möglichkeit. Dabei waren mindestens 12 Personen männlichen Geschlechts (2 unbekannt).
Ausbildungsaktion im Energiebereich:	
- Passerelle Energieingenieur Gebäude	An diesem Weiterbildungsprogramm nahmen insgesamt 81 Personen teil, wovon 5 Personen (6%) Frauen waren.
- Passerelle e+ zum Polybauer	Unter den 97 Teilnehmenden war eine Frau (1%).
- Weiterbildungskurse zum Solarteuer	Seit Anfang 2011 absolvierten gegen 100 Teilnehmende diese Schulung. Weitere 100 sind für die Kurse im Winter/Frühjahr 2012 angemeldet. Bisher war keine Frau unter den Teilnehmenden. Erste Interessentinnen haben sich für eine allfällige Teilnahme an einem weiteren Kurs gemeldet, konkrete Anmeldungen gab es jedoch noch nicht. Es ist deshalb davon auszugehen, dass dieses Angebot zu 99% von männlichen Teilnehmern genutzt wird.

Tabelle 2: Weiterbildungsmassnahmen

Die erste Massnahme „Finanzhilfen für die Weiterbildung stellenloser Abgängerinnen und Abgänger der beruflichen Grundbildung“ ist auf (junge) Frauen und Männer aller Branchen gleichermassen ausgerichtet. Der Partizipationsanteil beider Geschlechter betrug 50 Prozent und deutet deshalb auf generell keinen anderen Effekt der Weiterbildungsmassnahmen auf die Geschlechter hin – dies gilt zumindest für junge Erwerbspersonen bis 25.

Von den weiteren Massnahmen profitierten deutlich mehr Männer als Frauen. Da der Männeranteil in Branchen mit Kurzarbeit aber gleichzeitig deutlich grösser ist, sollte dieses Ergebnis nicht überraschen. Im Falle von den „Finanzhilfen für Weiterbildung während der Kurzarbeit“ entspricht der Partizipationsanteil in etwa dem Anteil der Männer des Sektors (umgerechnet in Vollzeit-äquivalente). Auch die Teilnahme an Weiterbildungsmassnahmen im Bereich Energie waren durch einen ausserordentlich hohen Männeranteil gekennzeichnet. Geht man aber hier davon aus, dass hauptsächlich Personen aus dem Bereich „sonstiges Ausbaugewerbe“ (Männeranteil von 91%) an solchen Weiterbildungsmassnahmen teilnehmen, erstaunt eine hohe Männerquote abermals nicht.

4. Schlussfolgerungen

Die Rezession 2008/2009 war in der Schweiz stark auf die exportorientierte Industrie konzentriert und von relativ kurzer Dauer. Im Unterschied zu Ländern wie der USA oder Spanien gab es in der Schweiz keine Immobilienkrise und dank des erstaunlich raschen Aufschwungs im Jahr 2010 griff die Krise kaum auf die Binnenwirtschaft über. Die automatischen Stabilisatoren und dabei v.a. die Arbeitslosenversicherung mit der Arbeitslosen- und der Kurzarbeitsentschädigung übten eine starke Wirkung aus. Angesichts der guten finanziellen Ausgangslage bei den öffentlichen Haushalten gab es Spielraum für eine antizyklische Fiskalpolitik.

Wegen der starken Konzentration der negativen Arbeitsmarktauswirkungen auf den zweiten Sektor waren Frauen insgesamt weniger von der Krise betroffen. Während Frauen relativ seltener in der Industrie tätig waren, arbeiteten sie häufiger in Branchen, welche in der letzten Krise schwächer betroffen waren – wie z.B. in den Bereichen „Erziehung und Unterricht“ oder im Gesundheitswesen. Die geringere Betroffenheit äusserte sich sowohl in der Entwicklung der Arbeitslosenquoten wie auch in der Entwicklung der Erwerbstätigkeit. Der Einfluss der Krise auf die Weiterbildung im allgemeinen kann aufgrund der Datenlage nur ungenügend beurteilt werden.

Die Bundesausgaben der ersten beiden Stufen sowie die Mehrzahl der Weiterbildungsmassnahmen der zweiten und dritten Stufe waren, analog zu den negativen Auswirkungen der Krise, stärker auf männerdominierte Branchen ausgerichtet. Damit wirkten die Stabilisierungsmassnahmen relativ gezielt in den betroffenen Bereichen. Für eine Diskriminierung zwischen den Geschlechtern innerhalb der geförderten Branchen gibt es keine Hinweise.

Die steuerlichen Entlastungen (*jährliche Ausgleich der kalten Progression, Entlastung der Familien und Ehepaare*) dienten demgegenüber der Stabilisierung des privaten Konsums. Davon dürften in erster Linie Branchen wie der Detailhandel oder das Gastgewerbe profitiert haben, in denen viele Frauen tätig sind. Das antizyklische Handeln des Staates im Sozial- und Bildungsbereich oder die Stabilität in der Finanzierung des Gesundheitswesens kamen ebenfalls Branchen zugute, die viele Arbeitsplätze für Frauen bieten.