



Foto: Gallus Keel

## Arbeitslosigkeit

# Der Sonderfall Genf

Genf weist mit Abstand die höchste Arbeitslosigkeit im Lande aus. Doch Genf besitzt auch das bestausgebaute Sozialsystem in der Schweiz, schickt weniger Arbeitslose in die IV und macht sie nicht so schnell zu Sozialhilfeempfängern wie andere Kantone. Dennoch muss die seit Herbst 2005 amtierende Regierung handeln.

Genf ist ein Kanton der Widersprüche. Die Arbeitslosigkeit liegt doppelt so hoch wie im schweizerischen Durchschnitt, aber gemäss einer Studie von Mercer Human Resources stand Genf 2004 auch auf Platz 2 der weltweit beliebtesten Standorte. Genf führt die Rangliste der Kantone mit der grössten Verschuldung an, glänzt andererseits aber mit der höchsten Wertschöpfung pro Kopf. Zwar liegen die Einkommen klar über dem schweizerischen Durchschnitt und nur wenig hinter Zürich, doch im Credit-Suisse-Ranking der frei verfügbaren Einkommen trägt Genf wieder die rote Laterne: Überdurchschnittliche Steuerbelastung, hohe Wohnkosten und die landesweit höchsten Krankenversicherungsprämien sorgen dafür.

**Das Schlusslicht in der schweizerischen Arbeitsmarktstatistik** bildet seit vielen Jahren der Kanton Genf. Im Juli betrug die Arbeitslosenquote 6,9 Prozent, während sie schweizweit lediglich 3,1 Prozent erreichte (siehe Tabelle auf Seite 4). Auffallend ist auch, dass

Genfer Arbeitslose deutlich mehr Taggelder als im schweizerischen Durchschnitt beziehen: 353 Tage gegenüber 238.

«Der Arbeitsmarkt Genf ist ein Sonderfall», diagnostiziert Yves Flückiger, Leiter des Département d'économie politique der Universität Genf. Das seco hat deshalb an den Genfer Professor und eine Studiengruppe der Universität Zürich unter Leitung von Professor Josef Zweimüller eine Studie über die Unterschiede in den kantonalen Arbeitslosenquoten in Auftrag gegeben. Diese soll bis Ende Jahr vorliegen. Für Flückiger hat die lange Verweildauer in der Genfer Arbeitslosenstatistik sehr verschiedene Ursachen. Genfer Arbeitslose sind entweder deutlich über- oder unterqualifiziert. Übervertreten sind auch ältere Arbeitslose, die gerade in Genf extreme Mühe haben, eine neue Stelle zu finden. Langzeitarbeitslose sieht Flückiger geradezu stigmatisiert. Genfer Unternehmen werben lieber einen bereits Beschäftigten ab, als einen Arbeitslosen anzustellen. Deshalb hatte der Kanton im Januar 2005

die Kampagne «Schluss mit den Vorurteilen gegenüber Arbeitslosen» gestartet.

Die hohe Zahl von Taggeldern sei auch eine Folge der Genfer Sozialpolitik. Denn wenn nach Ablauf einer ersten Rahmenfrist die Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung droht, bietet der Kanton eine auf zwölf Monate befristete Anstellung in der öffentlichen Verwaltung an. Nach diesem «Emploi temporaire cantonal» (ETC) kann dann wieder eine neue Rahmenfrist eröffnet werden. Deshalb nahmen im jüngsten Konjunkturaufschwung die Genfer Neuzugänge in die Arbeitslosenversicherung wie im Landesdurchschnitt ab, doch die Abgänge sanken weniger deutlich. «Die Genfer Arbeitslosenquote wird im laufenden Konjunkturzyklus kaum unter 5 Prozent sinken», prognostiziert Flückiger daher.

**Mit der starken Konzentration auf Dienstleistungen und internationalen Handel** und nur einem kleinen Anteil Industrie stellt die Genfer Wirtschaft sehr spezielle Anforderungen an ihre Beschäftigten. Genf war vom massiven Personalabbau der Banken in den 90er-Jahren stark betroffen. «Noch heute finden die Genfer Arbeitslosen weder genügend noch sehr differenzierte Arbeitsangebote», konstatiert Georges Tissot, Generalsekretär der Gewerkschaft SIT (Syndicat interprofessionnel de travailleurs et travailleuses), der zweitgrössten Gewerkschaft am Platze. Von der grossen Anzahl ausländischer Unternehmen profitiere zwar die Genfer Wirtschaft generell, aber kaum die lokalen Arbeitskräfte. Die geografische Lage bietet den Genfern wenig Chancen fürs Arbeiten jenseits der Grenze. Dafür ist die Rhonestadt ein Anziehungspunkt für Grenzgänger und Grenzgängerinnen.

«Grenzgänger komplettieren den Genfer Arbeitsmarkt, denn sie verfügen über ergänzende Profile hinsichtlich Qualifikation, Tätigkeitsgebiete und Ausbildung», meint Professor Flückiger. «Doch sie sind zusammen mit dem freien Personenverkehr eine harte Konkurrenz für Langzeitarbeitslose.» Denn in Genf stehen französische Grenzgänger und Pendler aus der Waadt gleichsam als Reserve bereit. Mit 45 Prozent hat die Zahl der Grenzgänger in den letzten fünf Jahren in der Region Genf am deutlichsten in der ganzen Schweiz zugenommen, und dort arbeiten mit fast 45 000 Personen auch die meisten Ausländer. Dazu kommen etwa 20 000 Pendelnde aus der Waadt. Ohne Grenzgänger kann der Kanton allerdings auch nicht leben. Denn 2005 standen einer aktiven Bevölkerung von 229 000 Personen 270 000 Arbeitsplätze gegenüber.

**Der Kanton büsse für alte Versäumnisse in der Migrationspolitik**, meinen CS-Ökonomen in einer Studie aus dem Jahr 2000. Obwohl der Kanton Genf heute viele hochqualifizierte Personen mit Jahresaufenthalt aufnimmt, zahlt er nun für die schlecht qualifizierten Gastarbeiter der früheren Jahrzehnte, von denen er dachte, sie kehren im Rahmen der Rotationspolitik nach einigen Jahren wieder in ihr

Heimatland zurück. In Wirklichkeit kamen die ausländischen Arbeiter mit Saison- oder Jahresbewilligungen zurück, die zunehmend in Niederlassungsbewilligungen umgewandelt wurden. Wenn diese Personen heute die Arbeit verlieren, für die sie in die Schweiz eingereist waren, sind ihre Chancen auf eine berufliche Wiedereingliederung sehr gering. Daher gibt es unter den Genfer Arbeitslosen auch einen überproportionalen Anteil an Ausländern. Schweizer und Ausländer machen je die Hälfte aus, während das durchschnittliche Verhältnis bei 60 zu 40 Prozent liegt.

Die grossen Unterschiede bei den Arbeitslosenraten sind auch eine Folge der ungleichen Verteilung des Sozialkapitals. Zu diesem Schluss kommt eine Studie der Uni Bern aus dem Jahr 2000. Als Sozialkapital werden die Kontakthäufigkeit ausserhalb des Haushalts oder zu Nachbarn, die Teilnahme an Veranstaltungen oder der Besuch von Verwandten und Freunden verstanden. Soziale Kontakte stellen einen grossen Vorteil bei der Stellensuche dar, meint Autor



Fotos: Stéphanie Lavallée

Markus Freitag. Stellenlose Mitglieder einer eng verflochtenen Gruppe fürchten die Stigmatisierung und suchen intensiver nach einem neuen Job. Auch die unpersönlicheren Beziehungen in der Stadt sorgen dort für höhere Arbeitslosenraten als auf dem Land. Freitag ortet in den Deutschschweizer Kantonen mehr Sozialkapital als in der Westschweiz. In der Romandie überwiege zudem die Einstellung, dass der Staat in einer wohlfahrtsstaatlichen Verantwortung stehe. Den Deutschschweizern liege dagegen die Idee näher, dass es Sache des privaten Netzwerks sei, für die soziale Sicherheit zu sorgen. Doch die Studie kommt ebenso zum Schluss, dass die Dauer der Unterstützungszahlungen auch die Dauer der Arbeitslosigkeit beeinflusst.

**Bei den sozialen Ideen weht in der Romandie der Wind aus dem Westen.** Ähnlich wie Frankreich haben alle Westschweizer Kantone in den 90er-Jahren ihre Sozialhilfegesetze revidiert. Sie verstehen sie als Instrument gegen die Ausgrenzung («exclusion»), ein auch in Frankreich viel gebrauchter Begriff. Genf und Waadt haben ein Minimaleinkommen eingeführt, das neben der Sozialhilfe besteht. In Genf müssen beide nicht zurückerstattet werden. Das 1996 eingeführte «Revenu minimum cantonal d'aide sociale» (RMCAS) in Genf ist ausgesteuert, jedoch als vermittlungsfähig geltenden Arbeitslosen vorbehalten, die dem Arbeitsmarkt also noch recht nahe stehen. Sozialhilfe sollen hingegen Personen ohne Hoffnung auf Integration erhalten.

Der Preis für das Recht auf finanzielle Leistungen ist ein Einsatz von 20 Stunden wöchentlich für Hilfs- und Büroarbeiten, Transporte oder soziale Hilfsdienste. Michel Nicolet, Leiter des Service RMCAS, kritisierte im Juniheft 2005 von «Panorama», dass die als Gegenleistung ausgeführten Tätigkeiten keine neue Kompetenzen

## Arbeitsmarkt Genf/Schweiz

### Arbeitslosenquoten 1990 – 2006 in Prozenten

	1990	1995	2000	2002	2005	2006/Juli
Genf	1,2	6,9	4,1	5,1	7,5	6,9
Schweiz	0,5	4,2	1,8	2,5	3,8	3,1

### Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen in Prozenten

	2001	2002	2004	2006/Juli
Genf	33,0	28,5	31,3	35,7
Schweiz	15,5	12,5	15,9	21,5

Quellen: seco, Arbeitsmarktstatistik, BFS, Volkszählung

im Hinblick auf eine Wiedereingliederung bringen. Deshalb wurden erst kürzlich Praktika geschaffen, die vor allem Jungen zur Verfügung stehen, um deren Fähigkeiten und nötige Zusatzausbildungen abzuklären. Nicolet kennt Personen, die bereits seit 1995 betreut werden. Das Gesetz über das RMCAS ist ein Instrument, um den sozialen Absturz zu verhindern. Es könnte allerdings noch mehr getan werden, um die Chancen auf eine Rückkehr in die Arbeitswelt zu verbessern, meint Nicolet. Durch die Hierarchien nach dem Kriterium Arbeitsfähigkeit besteht die beträchtliche Gefahr von willkürlichen Entscheidungen und Ungleichbehandlungen, kritisiert Véréna Keller von der «Haute école de travail social et de la santé» in Lausanne. Sie stellt aber auch klar, dass die Mindesteinkommen wenig an den finanziellen Sorgen der Bezüger ändern.

**Das um die Millenniumswende initiierte Forschungsprojekt** des Nationalfonds zum Sozialstaat Schweiz (NFP 45) hat sich in verschiedenen Punkten kritisch zum Genfer Modell geäußert. «Das Genfer Sozialmuster schafft keine Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen», moniert Antonio Da Cunha, Mitautor in der «Vergleichenden Untersuchung der kantonalen Sozialpolitiken». Sondern führe zu «dauerhaften Provisorien», die eine berufliche Integration und individuelle Autonomie langfristig verunmöglichen.

Laut NFP 45 zum Thema «Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose» erkennt man in Genf keine positive Wirkung auf die berufliche Integration der Teilnehmenden. Unter ihnen fanden mit 52 Prozent sogar anteilmässig weniger Personen eine neue Stelle als unter den Nichtteilnehmenden mit 60 Prozent. Dies liege möglicherweise daran, dass die Rahmenbedingungen im Kanton Genf weniger streng sind, meinte Autor Daniel C. Aeppli. Abschaffen würde er die Beschäftigungsprogramme deshalb aber nicht. Denn diese zeigten in Zürich und Basel-Stadt positive Wirkungen. Als Empfehlung nach Genf formulierte er damals die Ratschläge, dass es als Missbrauch definiert und sanktioniert werden sollte, wenn ein Ausgesteuerter einen Programmplatz nur dazu nutzt, wieder Arbeitslosenentschädigung zu erlangen. In Genf sollten Arbeits- beziehungsweise Sozialamt stärker kontrollie-



ren, ob sich die Teilnehmer um neue Stellen bemühen und Bewerbungen vornehmen. «Mehr Kontrolle widerspricht der Mentalität im Kanton Genf», habe er damals zu hören bekommen, erzählt Aeppli im Gespräch.

**«Tatsächlich machten Ende 2001 die Sanktionen in Genf** nur ein Viertel des damaligen schweizerischen Durchschnitts aus», bestätigt Olivier Nussbaum, stellvertretender Leiter Arbeitsvermittlung und LAM-Koordination beim seco. Doch über die Qualität der Genfer Kontrollen sage das wenig aus. Schliesslich könnten weniger

Sanktionen in Genf auch heissen, dass den Arbeitslosen die Vorschriften dort einfach besser erklärt worden seien. Heute entsprechen die Genfer Sanktionen immerhin der Hälfte des Schweizer Durchschnitts, weiss Nussbaum. «Diese Kontrolldebatte führt an der



Realität meilenweit vorbei», moniert Gewerkschaftssekretär Georges Tissot. Mehr Kontrollen schaffen ja keine neuen Arbeitsplätze. Es gibt in Genf derzeit 15 000 freie Arbeitsplätze, die alle nicht von den Arbeitslosen besetzt werden können.

Mit der Leaderposition Genfs in der schweizerischen Verschuldungsskala stellt sich allerdings die Frage: Kann sich der Kanton seine Sozialprogramme überhaupt noch leisten? Genf gibt pro Kopf in den Bereichen Finanzen und Steuern, Gesundheitswesen, Wohlfahrt und allgemeine Verwaltung zweimal mehr aus als im Landesmittel. Zudem hat die Finanzkrise der Genfer Kantonalbank die Schuldenlage noch verschlechtert. Gemäss einer Regionalstudie der Credit Suisse aus dem Jahre 2005 ist Genf aber nicht derjenige Kanton mit der kritischsten Schuldenlage; die Orten die Ökonomen bei der Waadt. Denn Genf wäre grundsätzlich in der Lage, seine Schuldenlast dank dem hohen Einkommenspotenzial seiner Einwohner allmählich abzubauen. Zudem managt der Kanton seine Schulden sehr innovativ: Zwischen 2000 (9,5 Milliarden Franken) und 2004 sind die Schulden auf 12,4 Milliarden Franken gestiegen, aber deren Finanzierung ist dank sinkender Zinssätze und verlängerter Laufzeiten der Anleihen günstiger geworden. Ob die im 4-Jahres-Plan angestrebte ausgeglichene Rechnung 2007 schon erreicht werden kann, scheint allerdings mehr als fraglich. Denn für 2006 budgetiert der Kanton ein Defizit von 305 Millionen Franken, laut 4-Jahres-Plan hätten es aber bloss 160 Millionen Franken sein sollen.

**Die neue Regierung, die seit Herbst 2005 im Amt ist,** will die kantonalen Beschäftigungsprogramme nun einer Prüfung unterziehen: Bis September sollen die Vorschläge auf dem Tisch liegen. Die Genfer ETC entsprechen weder dem Geist noch dem Buchstaben der Bundesgesetze, darauf hat Bundesrat Joseph Deiss den Genfer Staatsrat François Longchamp unmissverständlich hingewiesen. Dabei ist der letzte Abschaffungsversuch der kantonalen Beschäftigungsprogramme noch gar nicht lange vom Tisch. Die Gewerkschaften sorgten 2004 mit einem Referendum gegen den Vorschlag des Staatsrates dafür, dass das Volk diesen Abschaffungsvorschlag prompt bachab schickte.

Dass ein ETC-Abschaffungsvorschlag diesmal grössere Chancen besitzt, dafür spricht die Harmonie von Freisinnigen und Grünen in dieser Frage. Auch die Gewerkschaften wollen nicht sofort zu einem neuen Angriff blasen. Wie die Grünen erwarten sie allerdings, dass Longchamp als Minister für «Solidarité et de l'emploi» konkrete Lösungen für Ausgesteuerte auf den Tisch legt. Der hat auch bereits

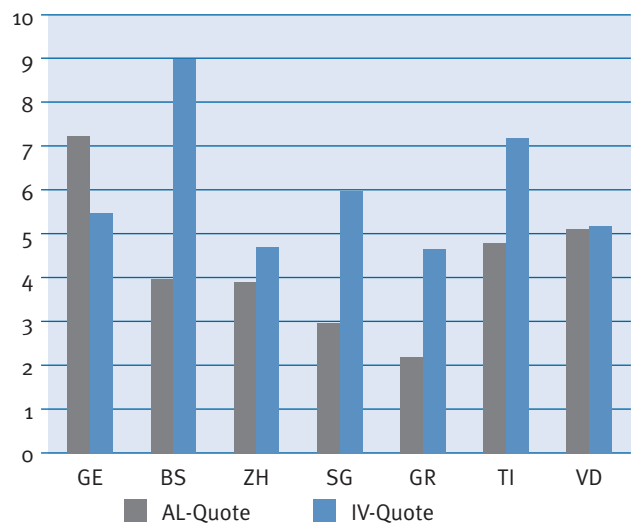
angedeutet, die Möglichkeit von 1000-Franken-Jobs nach Zürcher Muster ins Auge zu fassen. In der Handels- und Bankenstadt Genf werden mehr und mehr hochqualifizierte Arbeitskräfte gesucht. Deshalb müsse man denjenigen Arbeitslosen, deren Chancen auf eine Wiedereingliederung sehr schlecht stehen, die Möglichkeit eines zusätzlichen Arbeitsmarktes bieten, erklärte er im Frühjahr in einem Interview mit der Genfer Tageszeitung «Le Temps».

François Longchamp hat sich ehrgeizige Ziele gesetzt. Er will die Arbeitslosenquote um zwei Prozentpunkte senken, was etwa 4000 Personen entspricht. Und nach dem Motto «Neue Besen kehren gut» soll nun Patrick Schmied nach der Pensionierung des bisherigen Arbeitsmarktdirektors für frischen Wind im Genfer Arbeitsamt sorgen. Das derzeitige Genfer Dispositiv sei ineffizient und belohne Nichtarbeiten zumindest tendenziell. Künftig müssten sich die Reaktionszeiten des Arbeitsamtes mit denen von privaten Stellenvermittlern messen können und Anfragen von Unternehmen innerhalb von 48 Stunden erledigen, fordert Longchamp im «Le Temps»-Interview. Diesen Gedanken stimmt die Gewerkschaftsseite voll und ganz zu. Die Betreuung der Arbeitslosen müsse professioneller gestaltet und der Entwicklung, dass Jobs auf Lebenszeit der Vergangenheit angehören, viel mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, so Georges Tissot.

Allein mit der Abschaffung der ETC würde die Genfer Arbeitslosenquote statistisch geschönt, aber die sozialen Probleme sicher verschärft. Denn der oft kritisierte Spezialfall Arbeitsmarkt Genf ist auch beispielhaft sozial. Wo andere Kantone einen Teil ihrer ausgesteuerten Arbeitslosen in die IV-Rente schicken oder zu Sozialhilfeempfängern machen, versucht Genf, die Ausgesteuerten möglichst lange nicht ausgrenzen. Der Kanton Genf war 2005 der einzige Kanton in der Schweiz, wo die Wahrscheinlichkeit, Arbeitslosengeld zu beziehen, höher lag als die der IV-Rente. Die beiden anderen grossen Grenzgängerkantone Basel-Stadt und Tessin wiesen 2005 zwar wesentlich tiefere Arbeitslosenquoten aus, doch die Wahrscheinlichkeit einer IV-Rente überflügelte den Genfer Wert deutlich (siehe Grafik).

**Die wirtschaftliche Struktur des Kantons** und seine geografische Lage schaffen spezielle Arbeitsmarktprobleme. Deshalb warnt Tissot auch davor, mit einer Reform der Genfer Sozialgesetze das Kind mit dem Bad auszuschütten. Auf Bundesebene sei es offenbar klar, dass

Vergleich Arbeitslose und IV-Renten 2005 in Prozenten



ein Langzeitarbeitsloser geradewegs zum Sozialfall wird. Dabei werde übersehen, dass in den Beschäftigungsprogrammen echte und sozial sinnvolle Arbeit geleistet wird.

Warum soll nur das unbequeme Genf seine Sozialpolitik ändern? Auch auf Bundesebene dürfte ein frischer Wind wehen. Beispielsweise könnte man das Bundesgesetz über die Arbeitslosigkeit in dem Sinne erweitern, dass den Arbeitslosen das Recht auf eine neue Ausbildung zusteht. Sie erhielten damit die Chance, eine mögliche Jugendsünde auszumerzen. Der Bund müsse den Sonderfall Genf ernster nehmen und auch sein Scherflein zu seiner Gesundheit beitragen, fordert Tissot. Er sieht nicht nur Genf, sondern die ganze Romandie bei Investitionen des Bundes und der öffentlichen Betriebe stiefmütterlich behandelt und denkt dabei konkret an das Beispiel des SBB-Streckenausbaus zwischen Genf und Lausanne. Er hofft nun auf eine Fortsetzung der Geschichte, die zeige, dass die Schweiz sich jeweils an den fortschrittlichen Beispielen orientiere und nicht einfach die nonkonformen Zöpfe abschneide. *Christa Spoerle*

**Kontakt:** [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), [www.sozialstaat.ch](http://www.sozialstaat.ch)  
<http://emagazine.credit-suisse.com/app/article/index.cfm?fuseaction=OpenArticle&aoid=80948&lang=DE>

## Genfer Massnahmen gegen Arbeitslosigkeit

Im Kanton Genf können Personen von über 50 Jahren mit 120 zusätzlichen Taggeldern rechnen, weil sie in einem Kanton wohnen, der während mindestens 6 Monaten eine Arbeitslosenquote von 5 Prozent aufweist. Allerdings muss der Kanton ein Fünftel der Kosten tragen.

**ETC** (Emploi temporaire cantonal): Der Kanton Genf bietet nach Ablauf der ersten Rahmenfrist eine Anstellung in der öffentlichen Verwaltung an, befristet auf höchstens zwölf Monate. Nach dieser temporären Beschäftigung kann eine neue Rahmenfrist eröffnet werden. Arbeitslose unter 50 können somit bis zu 4 Jahre, Arbeitslose über 50 bis zu 5 Jahre arbeitslos mit Entgelt leben. Zurzeit sind 1600 Personen im Temporärstellenprogramm ETC beschäftigt.

**ARE** (Allocations de retour en emploi): Der Kanton subventioniert Firmen, die Arbeitslose einstellen. Durchschnittlich übernimmt der Kanton während höchstens 12 Monaten 40 Prozent des Bruttolohns von Personen im Alter von über 50 und 30 Prozent für Personen unter 50 Jahren. Seit der Einführung 1997 haben mehr als 1000 Personen davon profitiert, von denen 70 Prozent wieder eine feste Anstellung fanden.

**Stages:** Für Junge werden seit kurzem Praktika in Unternehmen angeboten, um evaluieren zu können, über welche Fähigkeiten die Betroffenen verfügen und welche Ausbildung sie eventuell noch benötigen.

**RMCAS** (Revenu minimum cantonal d'aide sociale): Anspruch auf ein Mindesteinkommen hat, wer unverschuldet arbeitslos geworden ist, aber definitiv keine Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder kantonale Arbeitslosenhilfe mehr beziehen kann. Vergeben werden die RMCAS nur an diejenigen, die noch als vermittelbar gelten. Zudem müssen Schweizer während drei und Ausländer während sieben Jahren im Kanton Genf gewohnt haben. Sozialhilfe geht dagegen an Personen ohne Hoffnung auf Integration. Das System RMCAS kennt Personen, die seit seiner Einführung 1995 betreut werden. Die Höhe des Mindesteinkommens richtet sich nach Haushaltsgrösse und den individuellen Kosten für Miete, Versicherungen und Alimente. Monatlich dürfen 500 Franken Zusatzverdienst erzielt werden. Im Jahr 2006 hat beispielsweise ein Einpersonenhaushalt den Anspruch auf 1275.45 Franken pro Monat. Möglich sind auch einmalige Förderbeträge für sinnvolle Ausbildung oder erfolversprechende Projekte von bis zu 10 000 Franken.