

Mascha Madörin

## Gender Budgeting: Zwischen Gendermainstreaming in Projekten und Prioritätensetzung in der Haushaltspolitik. Ein Werkstattbericht

### **Teil I: Der internationale Kontext und die Grundidee des Gender Budgeting**

Die Idee, sich über geschlechtergerechte/-sensible Staatshaushalte, respektive wie es im UNO-Englisch heisst, über „Gender Responsive Budgets“ (GRB) Gedanken zu machen und entsprechend Forderungen an die Politik zu stellen, hat in den letzten 8-10 Jahren ein beachtliches Echo gefunden, vor allem in Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. Seit 1999 sind in über 60 Ländern entsprechende Initiativen entstanden und seit der Jahrhundertwende wird das Thema auch in Europa zunehmend aktuell.

Mitte Oktober 2001 fand in Brüssel eine Konferenz statt zu „Gender Responsive Budgeting: A Global Vision to Strengthen Economic and Financial Governance“. Zur Konferenz luden ein: die belgische Regierung in Zusammenarbeit mit UNIFEM, dem Commonwealth Secretariat, dem kanadischen International Development Research Centre (IDRC), der italienischen Regierung, dem Nordic Council of Ministers und der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Im Communiqué der Konferenz ist von einer „globalen Vision“ die Rede: Bis ins Jahr 2015 sollen in allen Ländern GRB-Prozesse initiiert sein. (Unifem 2002, S. 185, §2) Begründet wurde diese Aufforderung an alle Regierungen mit ihrem Engagement für die Beijing Aktionsplattform von 1995, welche das Ziel enthält, „to incorporate a gender perspective into the design, development, adoption and execution of all budgetary processes as appropriate in order to promote equitable, effective and appropriate resource allocation and establish adequate budgetary allocations to support gender equality and development programmes that enhance women’s empowerment“. Weiter argumentiert das Konferenzcommuniqué mit der CEDAW (Convention on the Elimination for Discrimination Against Women): GRB-Prozesse sind ein Mittel, um die direkte oder indirekte Diskriminierung von Frauen durch die Einnahmen- und Ausgabenpolitik des Staates zu reduzieren. Sie können auch bewirken, dass die nötigen Ressourcen in Betracht gezogen und zur Verfügung gestellt werden, um Gleichstellungsgesetze und –ziele, ebenso die Menschenrechte der Frauen durch- und umzusetzen. Die Unifem-Exekutivdirektorin Noeleen Heyzer sprach an dieser Konferenz von vier Anliegen, weshalb GRB-Projekte in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf so viel Interesse gestossen sind und in kurzer Zeit in Entwicklungsländern zu 40 GRB-Initiativen geführt haben (heute sind es über 60):

- **Rechenschaftspflicht** von Regierungen bezüglich ihrer politischen Verpflichtungen, die sie an UNO-Konferenzen (Frauenkonferenz, soziale Entwicklung, Bevölkerung und Entwicklung) eingegangen sind;
- **Transparenz** gegenüber und **Partizipation** von benachteiligten Bevölkerungsgruppen bei Finanzentscheiden der öffentlichen Hand;
- Durchsetzung von **Gleichstellungspolitik**;

- **Ökonomische Effizienz:** Die Nicht-Berücksichtigung von Geschlechterfragen und Gleichstellung führt zu ökonomischer Ineffizienz und Wohlfahrtsverlusten. (Unifem 2002, S. 164/6).

Die Idee des Gender Responsive Budgeting geht davon aus, dass die gesetzlichen Vorgaben zur Nichtdiskriminierung von Frauen und die Verpflichtung zu einer Gleichstellungspolitik sich auch in der Art und Weise zeigen muss, wie der Staat Geld eintreibt und Geld ausgibt. Diese Idee hat sehr rasch in internationalen Frauen- und Gendernetzwerken, vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit, an Einfluss gewonnen, ebenso in Post-Beijing-Foren. Führend in der Organisation von Know How und Unterstützung von Projekten sind die UNO-Organisation UNIFEM und das Commonwealth Secretariat. (Website: [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org)) Dazu kommen Nichtregierungsorganisationen und Frauennetzwerke, die nicht nur dafür sorgen, dass Gender Budgeting zunehmend zu einem ernst zu nehmenden Thema wird, sie tragen wesentlich zur Entwicklung von Fragestellungen und Methoden des GRB bei. Im Februar 2006 ist ein europäisches Gender-Budget-Netzwerk gegründet worden. In verschiedenen europäischen Ländern sind seit dem Jahr 2000 verschiedene GRB-Initiativen entstanden, nicht zuletzt auch als Versuch, Gender Mainstreaming im Staat wirksamer zum Durchbruch zu helfen. Was in Ländern des europäischen Kontinents erst heute initiiert wird, ist in Australien seit Mitte der 1980er Jahre aktuell und begann in England anfangs der 1990er Jahre. An dieser Stelle sei betont, dass die internationalen Aktivitäten von Frauennetzwerken, die Plattform der UNO-Frauenkonferenz von Beijing und die Aktivitäten der UNO in Sachen CEDAW und das Engagements des Commonwealth Secretariat entscheidend waren für die Erfolge der Idee des Gender Budgeting. Kontinental Europa, ausser den skandinavischen Ländern, und die EU sind in dieser Sache im Rückstand. Seit dem Jahrhundertwechsel hält das Thema auch in der EU vor allem im Zusammenhang mit den Beschlüssen und Empfehlungen zu Gender Mainstreaming (z.B. in den Strukturfonds) langsam (sehr langsam!) Einzug. ([www.imag-gendermainstreaming.at](http://www.imag-gendermainstreaming.at).)

In der Schweiz wurde die erste Initiativen zu Gender Analysen der Staatsfinanzen relativ früh, nämlich bereits 1994 an einer Frauenkonferenz der Gewerkschaft VPOD (Verband des Personals öffentlicher Dienste) ergriffen, ein paar Projekte sind inzwischen realisiert (Basel-Stadt, Stadt Zürich, nationale Sportförderung für Jugendliche, Entwicklungszusammenarbeit, Initiativen in verschiedenen Kirchgemeinden), aber nirgends ist bisher Gender Budgeting institutionalisiert worden.

### **Mögliche Gründe für die Attraktivität der Idee des „Gender Budgeting“**

Zwar ist die bemerkenswerte Attraktivität der Gender Budgeting Idee nicht ohne kontinuierliche und unermüdliche Arbeit von internationalen Organisationen und Gender-Netzwerken zu erklären. Die rasche Durchsetzung der Idee dürfte aber auch auf verschiedene aktuelle wirtschaftliche und politische Konstellationen zurück zu führen sein, die ich hier kurz aufzählen will:

- a) *Grenzen der Gleichstellungsgesetze:* Nachdem in den meisten Ländern Gesetze gegen die Diskriminierung von Frauen und Verpflichtungen des Staates zu einer Gleichstellungspolitik festgeschrieben worden sind und die meisten Staaten CEDAW unterschrieben haben, zeigt sich,

dass der Zugang der Frauen zu ökonomischen Ressourcen und die Entscheidungsgewalt über die Verwendung ökonomischer Ressourcen mit Gesetzen nicht gewährleistet ist.

- b) *Verbindliches Gender Mainstreaming:* Mit der Festschreibung von Antidiskriminierungsgesetzen und von Gleichstellungspolitik stellt sich die Frage nach deren Durchsetzung in allen öffentlichen Belangen – ein zentrales Anliegen des Gender Mainstreaming. Gender Budgeting wird als wirksames Instrument für die Durchsetzung von Gender Mainstreaming gesehen, weil es um die „harten Fakten“ der Herkunft und Verwendung öffentlicher Gelder geht und eine Verknüpfung von Gender Mainstreaming mit den periodischen Entscheidungen über Finanzen Verbindlichkeit verspricht. Entscheide, die Finanzen betreffen, werden ernst genommen und werden in andern und bedeutenderen Strukturen getroffen als beispielsweise Entscheide über Workshops zu Doing Gender.
- c) *New Public Management:* International hat sich durch den Einfluss von Management-Methoden der Privatwirtschaft auf den Staat eine neue Sicht der Staatsfinanzen durchgesetzt. Es geht um die Verschiebung von politischen Debatten über Prioritäten und über den Input von Staatsfinanzen zu einer Frage nach den Wirkungen und dem effizienten Output von staatlichen Dienstleistungen. Die Frage nach der Wirkung auf die Gleich-/respektive Ungleichstellung der Geschlechter durch die staatliche Einnahmen- (z.B. Steuersystem) und Ausgabenpolitik liegt deshalb nahe. Mit dem New Public Management kam auch die Forderung nach mehr Transparenz betreffend effizienter Verwendung von Staatsfinanzen auf. Gender Budgeting bedeutet auch, dass die Wirkung auf die Gleichstellung der Geschlechter zu einer relevanten Frage der Rechenschaftspflicht über die Verwendung öffentlicher Mittel wird.
- d) *Neoliberale Wirtschaftsprogramme und Stagnation von Staatsausgaben:* Die „konstruktivistische“ Frage nach der Wirkung von Staatsausgaben und –einnahmen auf die Geschlechterverhältnisse (Gender), hängt wesentlich mit den Erfahrungen der letzten zwanzig Jahren zusammen. Die Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik, die wir heute Neoliberalismus nennen, enthält als wesentliche Doktrin die Verringerung der Staatsquote, den Abbau von Sozialausgaben und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen – alles Massnahmen, wie zahlreiche Studien zeigen, welche eine Mehrheit von Frauen anders und meist negativer treffen, als Männer. Dazu kommt, dass der generell verordnete, oft aber nicht eingehaltene Staatsausgabenstopp dazu geführt hat, dass die sozialdemokratische Wohlfahrtspolitik in Westeuropa, welche die Beseitigung von Diskriminierung, die Förderung von Benachteiligten mit Zusatzprogrammen respektive Zusatzfinanzierungen zu gewährleisten versuchte, abgeblockt wurde. Die Gleichstellungspolitik war dadurch finanziell in Frage gestellt, respektive es gab scheinbar gute, weil finanzielle Gründe, sie nicht mehr fort zu führen. Die politische Alternative dazu ist, die Frage nach den Prioritäten der Einnahmen- und Ausgabenpolitik des Staates aufzuwerfen und die Forderung nach Gleichstellung als Querschnitt- und Schwerpunktthema der Haushaltspolitik durchzusetzen. Die unter d) formulierten Punkte sind weltweit der gemeinsame Ausgangspunkt des Gender Budgetings.
- e) *Politisch umkämpfter Staatshaushalt:* Mit der Liberalisierung und Globalisierung der Finanzmärkte und, was Deutschland betrifft, mit der Gründung der Europäischen Währungsunion, wurden für die meisten Regierung wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume seit den 1970er Jahre enger:

Es bleiben fast nur noch die Ausgaben- und Einnahmenpolitik als wirtschaftspolitisches Handlungsfeld. Auch wenn heute die Staatsquoten stagnieren oder gar schrumpfen, so haben sie immer noch ein bedeutendes Gewicht für die nationale Wirtschaft. Umso mehr sind heute die Staatsausgaben und -einnahmen politisch umstritten und umso wichtiger ist es, dass für die Einnahmen- und Ausgabenpolitik gleichstellungspolitische Zielsetzungen geltend gemacht werden.

### **Gender Budgeting mit verschiedenen Zielsetzungen**

Die oben dargelegten Gründe legen die Einsicht nahe, dass mit Gender Budgets verschiedene Erwartungen verbunden sind, die nicht unbedingt unter einen Hut zu bringen sind. In der internationalen Debatte (gute Zusammenfassung s. Budlender (2004) tauchen nebst der ökonomischen Effizienz folgende Zielsetzungen auf:

- a) Gender Budgeting ist ein wirksames Instrument zur Implementation von Gender Mainstreaming in öffentlichen Institutionen und zur Umsetzung der CEDAW-Konvention (Elson 2006).

Es stellen sich dabei drei zu analysierende Querschnittfragen:

- Haben Mädchen/Frauen und Jungen/Männer gleichen Zugang zu den Leistungen des Staates?
- Führen die Ausgaben zu einer Verbesserung der sozio-ökonomischen Situation der immer noch diskriminierten Frauen?
- Führen die Ausgaben zu mehr Gleichstellung zwischen den Geschlechtern?

- b) Gender Mainstreaming der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik

- Gleichstellungs- und Antidiskriminierungszielsetzungen in die „oberen Etagen“ der Wirtschaftspolitik bringen;
- Die unbezahlte und bezahlte Care Ökonomie als Teil der Makroökonomie und Wohlfahrtspolitik zum Thema machen
- Bedürfnisse und Rechte der Armen und Machtlosen in Betracht ziehen
- Die indische Ökonomin Gita Sen (Sen 2000) hat folgende wirtschaftspolitische Kriterien vorgeschlagen
  - Auswirkungen auf den Lebensstandard von Mädchen/Jungen und Frauen/Männer
  - Auswirkungen auf die Care Ökonomie
  - Auswirkungen auf die Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern

- c) Empowerment und Partizipation der Frauen in Wirtschaft und Politik

- Partizipation von Frauen an ökonomischen Entscheidungsprozessen
- Einfluss von Frauen in allen öffentlichen und wirtschaftlichen Bereichen erhöhen
- mehr Einfluss von Frauenorganisationen auf die makroökonomische Politik.

Aufgrund meiner Erfahrungen bin ich zur Ansicht gekommen, dass mit einem gewählten Prozess des Gender Budgeting nicht alle obgenannten Ziele gleichzeitig erreicht werden können. Je nach Zielsetzungen werden die Fragestellungen als auch die angewandten Methoden und die in die Wege

zu leitenden institutionellen Arbeits- und Entscheidungsprozesse anders sein. Die Praxis des GRB, die dahinter steckenden theoretischen und politischen Vorstellungen können sehr verschieden sein.

Ich komme nun zur Darstellung des schweizerischen Ansatzes bei der Gender-relevanten Ausgabenanalyse des Kantons Basel- Stadt. Wenn ich die Unterschiede zu Berlin betone, dann soll das nicht als Kritik am Berliner Modell verstanden werden, sondern ein Beitrag für die Weiterentwicklung der Gender Budgeting Methoden.

In einem gewissen Sinn sind die Stärken Berlins die Schwächen des Basler Projekts und umgekehrt. Die Berliner Praxis ist eine beeindruckende Verbindung von Gender Mainstreaming mit Gender Budgeting und Partizipation der EinwohnerInnen von Bezirken Berlins. Diese Verbindung ist mit den Analyseansätzen wie sie in der Schweiz entwickelt wurden, weniger gut möglich. Umgekehrt ist es mit dem Basler Modell leichter möglich, eine geschlechterdifferenzierte Gesamtsicht der Staatsausgaben zu erhalten. Zudem werden Fragen an das Staatsbudget gestellt, die in Berlin bis jetzt nicht vorkamen, nämlich die Frage nach den Auswirkungen von Staatsausgaben auf die unbezahlte und bezahlte Arbeit.

## **Teil II: Gender-relevante Budgetanalysen in der Schweiz**

### **Eine kurze Geschichte der GRB-Debatte in der Schweiz**

Die ersten Debatten über Gender-relevante Budgetinitiativen begannen in der Schweiz 1994, also noch vor den entsprechenden Empfehlungen der UNO-Frauenkonferenz in Beijing von 1995. Die VPOD-Frauen (VPOD: „Verband des Personals öffentlicher Dienste“) behandelten an ihrer Verbandskonferenz vom März 1994 die zunehmenden staatlichen Sparmassnahmen. Sie beschlossen an dieser Konferenz, eine Studie in Auftrag zu geben: „Der VPOD gibt den Auftrag für eine wissenschaftliche Studie über die sozialen Folgekosten von Sparmassnahmen der öffentlichen Hand, welche direkt und indirekt Frauen betreffen.“ (Bauer/Baumann, 1996, S. iv, als „Studie BASS“ zitiert) Nach einer Vorstudie des Berner Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) finanzierte die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten zusammen mit dem VPOD eine Studie. Zum Ausgangspunkt der Studie BASS, die im Mai 1996 erschien, schrieben die Autoren in der Einleitung: „An den Frauen sparen? In der auf Anhub simpel tönenden Frage verstecken sich verschiedenste, keineswegs einfach zu beantwortende Fragen. Wird generell – von Unternehmen, Staat und Gesellschaft – zulasten von Frauen und Frauenanliegen gespart? Fallen diese Anliegen im besonderen zu Zeiten knapper Staatsfinanzen dem Rotstift zum Opfer? Wie können diese Effekte gemessen werden? Worin unterscheiden sich Ausgaben zugunsten von Männern und Frauen? Welches sind die Folgewirkungen einer Sparpolitik zulasten der Frauen und wie können diese erfasst werden? Wie ist überhaupt eine Sparpolitik abzugrenzen? (...) Der Anspruch an die vorliegende Studie musste im Lauf der Erarbeitung (...) reduziert werden. (...) Stattdessen stellt die Studie eine Art Werkstattbericht dar. Dargestellt wird, wie einzelne Bereiche mit unterschiedlichen Methoden in unterschiedlicher Tiefe und Detaillierung untersucht werden können.“ (Studie BASS S. iv).

Mit der Studie BASS wurde eine Methode vorgestellt, die es ermöglicht, selbst mit einer problematischen Datenlage und mit relativ wenig finanziellem Aufwand zu eruieren, ob „auf Kosten der Frauen“ gespart wird, sei dies auf nationaler, kantonaler oder auf Gemeinde-Ebene.

Die Bauelemente der „Studie BASS“ wurden vom Frauenrat von Basel-Stadt (eine Kommission der Regierung des Kantons Basel-Stadt, die sich mit Gleichstellungsfragen befasst) wieder aufgenommen: Nach mehrjährigem Lobbying wurde in der Juni-Session 2000 des Grossen Rates von Basel-Stadt (kantonaies Parlament) ein Budget von CHF 50'000 (knapp EUR 30'000) bewilligt für ein Projekt, das die Analysemethoden der Studie BASS präzisieren und gezielter auf die Verhältnisse des Kantons Basel-Stadt anwenden soll. Es sollte gleichzeitig überprüft werden, ob diese Methode für eine geschlechterspezifische Budgetanalyse des Kantons geeignet ist. Dank der engagierten Arbeit des Basler Statistischen Amtes konnte die Studie 2003 abgeschlossen werden. (Gleichstellungsbüro Basel-Stadt et al. 2003, hier zitiert als „Basler GRB-Studie“).

Ab 2000 hatte der Kanton Basel-Stadt auf Initiative von Mitgliedern des Kantonsparlaments, denen Ende der 1990er Jahre an einer Tagung zu Gender Budgeting eine Vorstudie von BASS für Basel vorgestellt wurde, eine detaillierte funktionale Gliederung der kantonalen Staatsrechnung eingeführt. Dies war die Voraussetzung, dass die nachfolgenden geschlechtsspezifischen Ausgaben-Analysen gemacht werden konnten. Ohne jahrelange Kooperation des Frauenrates, der Basler Sektion des VPOD und dem Gleichstellungsbüro Basel, Parlamentsmitgliedern der Frauenliste, der sozialdemokratischen und einem rot-grünen Parteienbündnis wäre es nicht so weit gekommen. Diese schafften auch – im Gegensatz zu andern Kantonen – die Bedingungen zur Weiterentwicklung und Auseinandersetzung mit den in der Studie BASS vorgeschlagenen Analyse-Methoden.

### **Der Analyseansatz**

In der Studie BASS wird nach zwei grundlegenden Prinzipien vorgegangen, die meiner Ansicht nach etliche technische Probleme einer geschlechterspezifischen Ausgabenanalyse vereinfachen können:

- a) Die „Studie BASS“ schlägt vor, nach drei verschiedenen Kriterien sämtliche Staatsausgaben zu analysieren. Es werden also im Unterschied zu Berlin nicht bestimmte Ausgaben einer Abteilung oder von öffentlichen Projekten auf mögliche verschiedene Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse und (Un)Gleichstellungseffekte untersucht, sondern die gesamten Staatsausgaben nach einem bestimmten Frageraster untersucht. Dies erlaubt es, grob sämtliche Staatsausgaben zu analysieren und gleichzeitig je nach Wirkungskriterium einzelne Ausgabenbereiche vertieft zu analysieren und Daten speziell zu erheben. Diese Methode ist jedoch nicht unbedingt als Gender-Mainstreamingsinstrument im Sinne eines staatsinternen Planungs- und Evaluationsinstrument geeignet. Aber es erlaubt, den Anspruch aufrecht zu erhalten, alle Staatsausgaben auf ihre Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse zu untersuchen.

Die **drei Wirkungskriterien**, wie sie in der Studie BASS vorgeschlagen wurden, sind:

- **Nutzen** von Staatsausgaben für Frauen/Männer, Mädchen/Jungen: In der Basler Studie wurde der für die empirische Untersuchung nutzlose und theoretisch ohnehin mehr als problematische Begriff „Nutzen“ durch die Analyse der effektiven Nutzer und NutzerInnen staatlicher Leistungen ersetzt. Es wurde eine Inzidenzanalyse gemacht: Wer bezieht welche staatlichen Leistungen und wie viel kosten diese? Diese Inzidenzanalyse liefert wichtige Grunddaten für weitergehende Analysen (Nutzen- und Bedürfnisanalysen). Mit dem Umschwenken vom Begriff Nutzen zum Konzept Nutzung war auch die schweizerische Variante des Gefangenendilemmas vom Tisch, das Anlass für diverse Kritiken an der Studie BASS war und das sich an der Frage kristallisierte: Wer hat einen Nutzen von einem Gefängnisaufenthalt, der Gefangene oder seine Ehefrau? Die Inzidenzanalysen wurden auch nach Altersgruppen und Personen mit in- oder ausländischem Pass aufgeschlüsselt. Dies ergab einige sehr interessante (und umstrittene) Resultate.
  - Die **direkten und indirekten Beschäftigungswirkungen** von Staatsausgaben auf Frauen/Männer: Mit „direkter“ Beschäftigungswirkung ist die Auswirkung auf die Beschäftigung/auf die Lohneinkommen von Staatsangestellten gemeint, mit „indirekter“ Wirkung die Beschäftigungswirkungen staatlicher Aufträge an Dritte und Einkäufen bei Dritten. Letzteres wurde bisher meines Wissens ausser ansatzweise in der Studie BASS in keiner schweizerischen Studie analysiert, obwohl dies angesichts von Outsourcing und Privatisierung staatlicher Dienstleistungen von grossem Interesse wäre.
  - Wirkung auf die **unbezahlte Arbeit von Frauen** (und Männern): Die Autoren verwenden den Begriff „Folgewirkungen auf die Gratisarbeit“ (von Frauen). Das vorgeschlagene Verfahren wird im nächsten Abschnitt dieses Kapitels vorgestellt.
- b) Die Studie BASS hatte den Auftrag, auf die Frage zu antworten: „Wird auf Kosten der Frauen gespart“? Dies prägte die Methode: Es wurden in erster Linie die Auswirkungen von *Veränderungen* des Budgets auf Frauen (und Männern) untersucht und nicht die Auswirkungen der Staatsausgaben per se. Insofern muss dieses Verfahren als eine Vorstufe einer Gender-relevanten Ausgaben-Analyse angesehen werden, das angesichts von Kürzungen von Staatsausgaben besonders brauchbar und besonders zugeschnitten auf die Erkenntnisinteressen von gesellschaftlichen Interessensgruppen ist, die ja, wie im Fall der Schweiz aus einer Koalition von Gewerkschafterinnen, Frauenorganisationen und Gleichstellungsbeauftragten bestand. Die durch die Analyse möglichen Aussagen können also wie folgt lauten: „Es sind überproportional viele Budgetposten mit Folgewirkungen auf die unbezahlte Arbeit gekürzt worden und möglicherweise werden dadurch Frauen stärker mit unbezahlter Arbeit belastet“. Oder: „Es sind überdurchschnittlich viele Ausgaben in öffentlichen Institutionen/Betrieben gestrichen worden, in denen besonders viele Frauen beschäftigt sind.“ („Basler GRB-Studie“, S. 182). Die Analysen liefern also keine oder sehr

wenige Informationen darüber, wie sich bestimmte Ausgaben auf die unbezahlte Arbeit und auf die Gleichstellung der Geschlechter generell auswirken.

Die Basler Studie kommt aufgrund der Weiterentwicklung der Methode BASS zum Schluss, dass die Analyse, wie sie in der Studie BASS vorgeschlagen wird, „Informationen über mittel- und langfristige Budgettendenzen“ gibt: „Die Methode enthält ein standardisiertes Quantifizierungsverfahren, das jedes Jahr angewendet und, wie die vorliegenden Analysen zeigen, verfeinert werden kann. Das macht die Sache operabel und in einem ersten Schritt analytisch einfach und erlaubt es, nach und nach komplizierte Fragen zu komplexen Realitäten zu stellen und nach Antworten zu suchen.“ („Basler Studie“, S. 182). Es ist klar, dass ein solches Verfahren nur Sinn macht, wenn es periodisch und auf mehrere Jahre angewendet wird und wenn am Analyseinstrument weiter gearbeitet wird (was gegenwärtig in Basel noch zur Diskussion steht).

Im Unterschied zu internationalen oder regionalen Vergleichen von Indikatoren (z.B. Kinderkrippen und/oder Ausgaben für Kinderkrippen pro Zahl der Kinder) wird also mit **Zeitreihen** von Indikatoren und Finanzflüssen gearbeitet – ein Verfahren, das in der Debatte über öffentliche Finanzen oft angewandt wird. Das Problem mit Zeitreihen besteht allerdings darin, wie die Referenzjahre definiert werden. Zudem ist es wichtig bei der Analyse der Zeitreihen für verschiedene Ausgaben nicht die Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen aus den Augen zu verlieren.

### **Bemerkungen zur Analyse der Wirkung von Staatsausgaben auf die unbezahlte Arbeit**

Zwar sind sich alle Fachpersonen, welche sich mit Gender Budgeting und Gender und Ökonomie befassen klar, dass die unbezahlte Arbeit oder die bezahlte und unbezahlte Care Ökonomie in den Analysen vorkommen müssen, sollen sie den Geschlechterdimensionen in Staatshaushalten gerecht werden. Nur die Frage, wie das systematisch – und nicht, was meistens der Fall ist, anhand Überlegungen zu einzelnen Budgetposten – gemacht werden kann, ist alles andere als klar. Einzelne Aspekte der Methode BASS (s. den folgenden Abschnitt b) werden heute auch in neueren Publikationen zu Gender Budgeting in Entwicklungsländern empfohlen. Die Basler Studie (S. 109-145) enthält zwei Kapitel:

#### a) Größenordnungen: Landkarte des „Social Provisioning“

Zweck des ersten Teils des Kapitels zu unbezahlter Arbeit ist, eine Art Landkarte der bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten der in Basel-Stadt wohnenden Menschen darzustellen und sie mit Leistungen des Staates und der Privatwirtschaft zu vergleichen. Zum einen sollte damit die Zeit- und Einkommensökonomie dargestellt werden, die der, wie es Marilyn Power (2004) nennt, gesellschaftlichen Versorgung (social provisioning), also der Wohlfahrt der in Basel lebenden Menschen zugrunde liegt. Der Gesichtspunkt in diesem Unterkapitel ist weniger wie in der Studie BASS ein verteilungspolitisches Interesse, sondern mehr ein Erkenntnisinteresse, wie nämlich die Wohlfahrt der Menschen in Basel produziert wird, von wessen bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten

sie abhängt und welche ökonomische Bedeutung der Staatshaushalt dabei hat. Die Grössenordnungen sind erstaunlich (s. dazu Anhang Tab. 1-3)

Die Pflege- und Betreuungsarbeiten in Haushalten, inklusive Leistungen der Haushalte an Bekannte und Verwandte ausserhalb des Haushaltes betragen mehr als die Einnahmen des Kantons aus den Einkommenssteuern der Haushalte. Allein der Wert der ohnehin zu klein eingeschätzten Betreuungs- und Pflegearbeit (s. dazu Basler Studie S.118) von Frauen in Haushalten ist grösser als die Einnahmen des Kantons Basel-Stadt – ein Zentrum der schweizerischen Pharmaindustrie! – aus den Ertragssteuern der Privatwirtschaft. Die wesentlich umfangreichere Hausarbeit ist dabei noch nicht eingerechnet.

Diese Grössenrelationen zeigen nicht nur, wie viel Frauen an Betreuungs- und Pflegearbeit gegenüber Kindern und pflegebedürftigen Erwachsenen schon nur in Haushalten (ohne Hilfeleistungen ausserhalb des eigenen Haushaltes) leisten, sondern auch, welche finanziellen Anstrengungen es bräuchte, um nur einen Teil der Pflege- und Betreuungszeit von Frauen durch staatliche Leistungen zu ersetzen.

Mindestens der Beitrag von Frauen und Männern an das Aufziehen der Kinder und die Betreuung pflegebedürftiger Personen und ein Teil der unbezahlten Hausarbeit können (sollten!) von ihrer ökonomischen Funktion her als *service public* oder als Realsteuer betrachtet und deshalb mit Steuereinnahmen des Staates verglichen werden. Der enorme Beitrag der Frauen durch ihre unbezahlten Dienstleistungen gegenüber betreuungs- und pflegebedürftigen Personen steht in keinem Verhältnis zu ihrem Einfluss auf öffentliche Finanzen.

Da in den Erhebungen zu unbezahlter Arbeit die Grössenordnungen verschiedener Tätigkeiten (z.B. Zeitaufwand fürs Mahlzeiten zubereiten, Kinder begleiten, oder mit Kindern Hausaufgaben machen und spielen) unterschieden wird, konnten auch ähnliche Tätigkeiten im bezahlten und unbezahlten Sektor miteinander verglichen werden. Frauen können von Kinderbetreuungsarbeit in der Familie nicht entlastet werden, wenn nicht ein entsprechendes Angebot im bezahlten Sektor (Markt, Staat) oder unbezahlt in andern Institutionen angeboten wird. Fertigmahlzeiten nützen ihnen bezüglich der Kinderbetreuungstätigkeit wenig. Technische Entwicklungen (z.B. die Produktion von Fertigmahlzeiten) und entsprechende Angebote ausserhalb der Haushalte können Frauen (und Männer) nur von bestimmten unbezahlten Arbeiten entlasten. Es braucht also Vorstellungen über die zeitökonomische Bedeutung verschiedener unbezahlter Tätigkeiten. Unbezahlte Tätigkeiten sind, wie alle Untersuchungen zeigen, zudem sehr geschlechtsspezifisch verteilt. Die Männer arbeiten nicht nur weniger unbezahlt, ihre unbezahlten Arbeiten sind anders zusammengesetzt als diejenigen der Frauen. Die Spezifizierung der Tätigkeiten in Haushalten und der Angebote durch den Staat oder die Privatwirtschaft erlauben genauere Analysen des Zusammenhangs zwischen öffentlichen Ausgaben und Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit bestimmter Personengruppen und auf die Geschlechterverhältnisse.

Die Basler Berechnungen zeigen auch, dass der Pro-Kopf-Aufwand für unbezahlte Arbeit sehr ungleich verteilt ist, nicht nur zwischen Männern und Frauen, sondern auch zwischen Frauen mit und ohne Kinder unter 15 Jahren. Frauen mit Kindern unter 15 Jahren machten im Jahr 2000 9,5% der

Basler EinwohnerInnen (15 Jahre alt und mehr) aus. Sie verrichteten im Jahr 2000 rund 22% der gesamten Hausarbeiten und 54% der Betreuungsarbeit im eigenen Haushalt. (Basler Studie S. 121) Staatliche Ausgabenstreichungen im Bereich der Kinder- und Erwachsenenbetreuung treffen also ein bestimmtes Segment von Frauen besonders stark.

b) Ausgabenentwicklung von Ausgaben mit vermuteter Folgewirkung auf die Gratisarbeit (von Frauen)

Was die „Folgewirkungen für die unbezahlte Arbeit“ anbelangt, so haben die Autoren der Studie BASS zusammen mit der begleitenden Fachfrauengruppe alle Ausgabenposten der Staatsrechnung in zwei Gruppen eingeteilt:

0: keine vermuteten Folgewirkungen auf die Gratisarbeit von Frauen (oder keine Aussagen möglich)

X: Folgewirkungen auf die Gratisarbeit (von Frauen) werden vermutet.

Es ist klar, je differenzierter die Ausgabendaten sind, desto überzeugender die Resultate dieser Analyseverfahren, wobei vorausgesetzt wird, dass bereits klar ist (jedenfalls den ExpertInnen), welche Ausgaben einen Effekt auf die unbezahlte Arbeit haben.

Alle X- und 0-Ausgabenkategorien wurden je zusammengefasst und die Entwicklung der Summe der X- oder 0-Ausgaben über die Jahre miteinander verglichen und die *Wachstumsabweichungen* gemessen (Abweichungen von den Gesamtausgaben und vom Wachstum der andern Ausgabengruppe). Für die zehn Jahre von 1984-1994 sind, wie die Analyse der Studie BASS zeigt, sowohl die Ausgaben des Bundes, des Kantons Bern und der Gemeinde Biel mit Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit wesentlich weniger stark gewachsen (oder im Fall des Bundes: mehr gesunken) als die Ausgaben ohne Wirkungen auf die unbezahlte Arbeit. Das heisst die Staatsausgaben mit reduzierender Wirkung auf die unbezahlte Arbeit entwickelten sich ungünstiger, als andere Kategorien von Staatsausgaben. Und da Frauen den grössten Teil der unbezahlten Arbeit verrichten, sind sie stärker als Männer von dieser Entwicklung der Staatsausgaben betroffen.

Dieser Vergleich zeigt wiederum ein ähnliches Bild wie die Studie BASS: die Ausgaben mit Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit haben vor allem ab 1996 im Unterschied zu den Ausgaben ohne Folgekosten abgenommen (Basler GRB-Studie S. 132). Als Beispiel einer vertieften Analyse dieser Tendenz wurden zwei Fälle aufgenommen: die Entwicklung der Spitalkosten und die staatlichen Ausgaben für die Tagesbetreuung von Kindern. Die Entwicklung der staatlichen Ausgaben für Spitäler wurde anhand der Spitalrechnungen genauer untersucht, um mögliche Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern (z.B. verkürzte Aufenthalte in den Spitälern) machen zu können. Aufgrund der beiden detaillierten Ausgaben-Untersuchen zu Spitälern und Tagesbetreuung verlangten die Autorinnen spezielle Erhebungen, welche die Auswirkungen auf die möglicherweise mit diesen Ausgaben verknüpften unbezahlte Arbeiten genauer klären sollten (Basler GRB-Studie S.147/8). Diese wurden aber bis heute nicht durchgeführt.

An dieser Stelle wäre noch anzufügen, dass die Liste der Staatsausgaben, die möglicherweise einen Einfluss auf die unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern haben, immer wieder kritisch überprüft und ergänzt werden müsste. Es gibt noch grosse Bereiche staatlicher Ausgaben, die in Basel (und in andern Schweizer Studien) nicht näher unter die Lupe genommen wurden.

### **Versuch eines Fazits**

So brauchbar ich die Methoden und Fragestellungen der Studie BASS finde, sie scheinen mir nur begrenzt als staatsinternes Gender-Mainstreaming Instrument geeignet zu sein, da bei einem solchen weniger die *Veränderungen* und *Grössenordnungen* von Ausgaben interessieren dürften, als die Frage, ob mit den geplanten Dienstleistungen die Gleichbehandlung und Gleichstellung der Geschlechter mit eingeplant und ihnen die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden und ob es dann wirklich so heraus kommt wie geplant. Diese Art der Fragestellung braucht andere oder mindestens zusätzliche analytische Instrumentarien, wie sie in Berlin entwickelt wurden. Beschränkt sich die Analyse wie in Berlin auf Produktgruppen und auf die NutzerInnen der Produkte und deren Bedürfnisse, so besteht die Gefahr, dass das Gender Budgeting in einem dem New Public Management nahe stehenden Verständnis der effizienten und Gender gerechten Verwaltung öffentlicher Projekte bleibt. Die Frage der Prioritätensetzung im ganzen Budget und deren Auswirkungen auf die Gleichstellung bleibt dabei auf der Strecke. Der Fall von Basel zeigt umgekehrt, dass es schwierig ist, die dort verwendete Methode mit der Partizipation der EinwohnerInnen zu verbinden und mit dem Gender Mainstreaming in der Kantonsverwaltung. Die Gefahr, dass damit das Projekt nicht weiter geführt wird, ist gross. Das ist eine wesentliche Schwäche dieses Projekts.

Es wäre sehr zu wünschen, dass beide Methoden miteinander kombiniert werden. Was die technische Machbarkeit anbelangt, spricht nichts dagegen. Der Bericht von Basel hat eindeutig den Charakter eines Berichts an das Parlament, geht es doch um Entscheidungen, die Prioritätensetzung und mittell- und langfristige Budgettendenzen betrifft, also eine andere politische Entscheidungsebene als das Partizipationsmodell in Berlin. Denkbar wäre für Berlin als Minimalvariante, dass zusätzlich zu den Berichten zum aktuellen Gender Budgeting dem Parlament Berichte über die Gleichstellungs- und Ungleichstellungseffekte von Ausgabenkürzungen oder neu zu finanzierenden Projekten vorlegt werden.

### **Literaturhinweise**

Bauer, Tobias/ Baumann, Beat (BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien) (1996): *An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden für die Frauen*, Studie im Auftrag des Schweizerischen Verbandes des Personals öffentlicher Dienste VPOD und der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, Bern

Gleichstellungsbüro, Statistisches Amt und Frauenrat des Kantons Basel-Stadt (Hg.)(2003). *Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen. Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt*, Basel

Budlender, Debbie (March 2004): Expectations versus Realities in Gender-responsive Budget Initiatives. United Nations Research Institute for Social Development; veröffentlicht auf Website [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org) des IDRC International Development Research Centre (Canada).

Diane Elson (May 2006): Budgeting for Women's rights. Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM); veröffentlicht auf Website [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org) des IDRC International Development Research Centre (Canada).

Madörin, Mascha (2003): Gender Budget. Erfahrungen mit einer Methode des Gender Mainstreaming, in: Widerspruch 23. Jg., 1. Halbjahr 2003, S. 35-50

Power, Marilyn (2004): Social Provisioning as a Starting Point for Feminist Economics, in: Feminist Economics, Jg. 10. H. 3, S. 3-19

Schweiz. Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten und Schweiz. Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD (Hg.) (1996): An den Frauen sparen? Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen. Kurzfassung, Bern, Zürich

Sen, Gita (2000) Gender Mainstreaming in Finance Ministries, in: World Development Vol. 28, No. 7, pp. 1379-1390.

## ANHANG

Tabelle 1

<b>Unbezahlte Arbeit und Erwerbsarbeit der EinwohnerInnen (ab 15 Jahren) des Kantons Basel-Stadt (Arbeitsvolumen in Mio. Std. und Arbeitswert in Mio. Fr.)</b>				
	<b>Arbeitszeit im Jahr</b>		<b>Arbeitszeit und -wert</b>	
	<b>2000</b>			
U unbezahlte Arbeit	<b>Frauen</b>	<b>Männer</b>	<b>Frauen und Männer</b>	<b>Frauen und Männer</b>
B= bezahlte Arbeit	<b>Million Stunden</b>		<b>Mio Std.</b>	<b>Mio CHF</b>
<b>U Mahlzeiten zubereiten</b>	<b>31.9</b>	<b>12.6</b>	<b>44.5</b>	<b>1144.5</b>
B Gesundh./ Sozialwesen			29.4	1045.1
B Industrie			28.8	1296.8
<b>U Putzen/aufräumen</b>	<b>20.4</b>	<b>7.7</b>	<b>28.0</b>	<b>709.6</b>
<b>U Haustiere, Garten etc.</b>	<b>12.3</b>	<b>9.6</b>	<b>22.0</b>	<b>494.3</b>
<b>U Einkaufen, Post</b>	<b>12.6</b>	<b>8.4</b>	<b>21.0</b>	<b>548.0</b>
B Immob., Informat., E+F			20.2	882.8
<b>U Abwaschen</b>	<b>12.6</b>	<b>6.4</b>	<b>19.0</b>	<b>448.3</b>
B Handel, Reparaturgew.			18.6	499.0
<b>U Kinder betreuen etc.</b>	<b>11.0</b>	<b>7.4</b>	<b>18.5</b>	<b>680.8</b>
B Div. Dienstleistungen			15.2	387.0
B Verkehr, Kommunik.			13.6	370.2
B Baugewerbe			13.2	401.1
<b>U Waschen, bügeln</b>	<b>10.2</b>	<b>2.3</b>	<b>12.4</b>	<b>297.3</b>
B öffentl. Verwaltung			11.8	523.8
B Unterrichtswesen			11.1	451.0
<b>U admin. Arbeiten</b>	<b>4.0</b>	<b>4.9</b>	<b>8.9</b>	<b>330.7</b>
<b>U Handwerkliches</b>	<b>4.6</b>	<b>3.8</b>	<b>8.4</b>	<b>265.8</b>
B Banken, Versicherungen			(7,3)	(518,7)
<b>U Freiwill./Ehrenamt</b>	<b>2.6</b>	<b>4.6</b>	<b>7.2</b>	<b>295.4</b>
<b>U Nachbarschaftshilfe</b>	<b>4.5</b>	<b>2.5</b>	<b>7.0</b>	<b>224.0</b>
<b>U Babies füttern, wasch.</b>	<b>4.4</b>	<b>1</b>	<b>5.5</b>	<b>169.5</b>
B Gastgewerbe			(3,4)	(71,5)
<b>U Kinder begleiten</b>	<b>1.0</b>	<b>0.6</b>	<b>1.6</b>	<b>58.4</b>

<b>U Betreuung Erwachs.</b>	<b>(0,3)</b>	<b>(0,2)</b>	<b>(0,4)</b>	<b>(13,3)</b>
Ohne Angaben			(0,8)	
<b>Total</b>	<b>132.6</b>	<b>71.9</b>		
<b>unbezahlte Arbeit total</b>			<b>204.4</b>	<b>5679.9</b>
bezahlte Arbeit total			173.3	6453.5
<b>Frauen U-Arbeit total</b>			<b>132.6</b>	<b>3613.7</b>
Frauen B-Arbeit total			75.3	2387.8
<b>Männer U-Arbeit</b>			<b>71.9</b>	<b>2066.3</b>
Männer B-Arbeit total			98.0	4065.7

Quelle: Gleichstellungsbüro, Stat. Amt und Frauenrat des Kantons Basel-Stadt (Hg)(2003): Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen, Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt, 2003, p. 119/123

**Tabelle 2**

<b>Unbezahlte Arbeit verglichen mit den Steuereinnahmen von Basel- Stadt im Jahr 2000</b>		
	<b>Mio CHF</b>	<b>davon Frauenarb. in Mio CHF</b>
<b>Leistungen der Haushalte in Form unbezahlter Arb.</b>		
<b>Total</b>	<b>5679.9</b>	<b>3613.7</b>
Davon: Hausarbeit	4238.5	2777.8
Davon: Betreuungs- und Pflegearbeit	922.0	591.2
Davon: Dienstleistungen an Bekannte und Verwandte	224.0	145.1
Davon: ehrenamtliche und freiwillige Arbeit	295.4	99.5
<b>Steuereinkommen des Kantons BS</b>		
<b>Total</b>	<b>2071.6</b>	
Davon: Einkommenssteuern der Haushalte	1179.1	
Davon: Vermögenssteuern der Haushalte	197.3	
Davon: Ertragssteuern von Unternehmen	390.0	
Davon: Kapitalsteuern	93.7	

**Tabelle 3**

<b>Unbezahlte Arbeit: Vergleich mit den Staatsausgaben von Basel-Stadt im Jahr 2000</b>		
	<b>in Mio. CHF</b>	<b>davon Frauen in Mio CHF</b>
<b>Leistungen der Haushalte in Form unbezahlter Arb.</b>		
<b>Total</b>	<b>5679.9</b>	<b>3613.7</b>
Davon: Hausarbeit	4238.5	2777.8
Davon: Betreuungs- und Pflegearbeit	922.0	591.2
Davon: Dienstleistungen an Bekannte und Verwandte	224.0	145.1
Davon: ehrenamtliche und freiwillige Arbeit	295.4	99.5
<b>Staatsausgaben des Kantons</b>		
<b>Total</b>	<b>3690.8</b>	
Davon Personalkosten Spitäler	502.0	
Davon: Personalkosten Kindergärten, Volksschule, Orientierungs- und Weiterbildungsschulen	179.1	
Davon: Alle Personalkosten	1637.3	

Gleichstellungsbüro, Stat. Amt und Frauenrat des Kantons Basel-Stadt (Hg)(2003): Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen, Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt, 2003, p. 116/127