

## **4.7 Werkstattbericht zur Analyse von Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit in schweizerischen gender-relevanten Budgetanalysen – von Mascha Madörin**

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. Dieser frühe Zeitpunkt, die Umstände ihrer Entstehung als auch die Tatsache, dass in der direkten Demokratie der Einfluss von Parlament und Stimmberechtigten auf Staatsfinanzen relativ groß ist, prägen bis heute die Methoden geschlechterdifferenzierter Budgetanalysen in der Schweiz. Dies gilt auch für die Analyse der Auswirkungen öffentlicher Ausgaben auf die unbezahlte Arbeit.

### **4.7.1 ENTSTEHUNGSGESCHICHTE**

Die VPOD-Frauen (VPOD: „Verband des Personals öffentlicher Dienste“, eine Gewerkschaft) behandelten auf ihrer Verbandskonferenz vom März 1994 die zunehmenden staatlichen Sparmassnahmen. Sie beschlossen auf 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 (kantonales 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.

Die Autoren der Studie BASS und eine Begleitgruppe der Auftraggebenden beschlossen anlässlich der ersten Studie, die funktionale Gliederung der Staatsrechnung (und nicht den Voranschlag) als Grundlage ihrer Analyse zu wählen und nur die Ausgabenseite in Betracht zu ziehen. Die ex-post-Betrachtung hatte vor allem einen Grund: Die *Staatsrechnung* ist in den amtlichen Statistiken für Gemeinden, Kantone und Bund standardisiert, während für die Budgets je nach Kantonen und Gemeinden die Verfahren sehr unterschiedlich sind. Viele Gemeinden und Kantone haben bis heute keine detailliertere nach funktionalen Kriterien differenzierte Staatsrechnung (Ausgaben für Ge-

sundheit, Bildung etc.), geschweige denn einen solchen Voranschlag. Die bestehende funktionale Staatsrechnung, wie sie auf gesamtschweizerischer Ebene für alle Ebenen der Staatsausgaben ausgewiesen ist, hat zwei große Nachteile: sie enthält nur grobe Aggregate, welche eine Inzidenzanalyse zum Vornherein unmöglich machen, und zudem besteht eine relativ große Zeitverzögerung für ihre Publikation. Die geschlechterspezifischen Ausgabenanalysen können deshalb nur beschränkt als Entscheidungsgrundlage für die nächste Budgetperiode dienen.

In der Studie BASS wurden zum einen die Staatsrechnung auf nationaler Ebene analysiert und als Beispiel für Kantone und Gemeinden die Staatsrechnungen des Kantons Bern und der Gemeinde Biel – eine mittelgroße Stadt. Die Vorschläge der Studie BASS, wie eine solche Analyse gemacht werden könnte, wurden danach in verschiedenen Kantonen und Gemeinden angewandt. Systematisch weiter entwickelt und verfeinert wurden sie im Kanton Basel-Stadt (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 Studie 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 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.

### **Die Analyse**

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 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 Mainstreaming - Instrument 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 **direkten und indirekten Beschäftigungswirkung** 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 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 nicht der Fall ist).

Im Unterschied zu internationalen oder regionalen Vergleichen von Indikatoren (z.B.: Kinderkrippen/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. Die Studie BASS unterscheidet zwischen der untersuchten Periode, den Sparperioden und Perioden mit ansteigenden Ausgaben einerseits und vergleicht sie mit der Entwicklung der verschiedenen Ausgabenkategorien in diesen Perioden andererseits. Zum ändern ist es wichtig bei der Analyse der Zeitreihen für verschiedene Ausgaben nicht die Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen aus den Augen zu verlieren.

#### **4.7.2 DIE ANALYSE DER WIRKUNG VON STAATSAUSGABEN AUF DIE UNBEZAHLTE ARBEIT**

##### **Unbezahlte Arbeit in der Studie BASS**

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, dass je differenzierter die Ausgabendaten sind, desto überzeugender die Resultate dieser Analyseverfahren sind, 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 Ausgaben-gruppe). 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 Folgewirkungen für 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.

##### **Unbezahlte Arbeit in der Basler GRB-Studie**

Für die Basler GRB-Studie lagen zusätzliche Daten vor: Zum einen waren Ausgabenkategorien wesentlich stärker differenziert als sie in der Studie BASS benutzt werden konnten. Dies ermöglichte es, Inzidenzanalysen für die verschiedenen Kategorien der Ausgaben zu machen, eine wichtige Voraussetzung für detailliertere Aussagen, als dies für die Studie BASS möglich war. Dies ermöglicht es auch, genauer den Gründen für geschlechterspezifische Nutzungen öffentlicher Leistungen nach zu gehen. Zum andern lagen sowohl für 1997 als auch für das Referenzjahr 2000 Stichprobendaten vor über Arbeitszeitvolumina sowohl für die bezahlte als auch die unbezahlte Arbeit. Diese Daten waren während der Ausarbeitung der Studie BASS noch nicht verfügbar. Wegen der Erhebungsmethoden sind zwar die Daten, vor allem was die unbezahlte Arbeit anbelangt, ziemlich ungenau. Sie eignen sich nicht, um kurzfristige Veränderungen zu identifizieren, aber sie sind hilfreich, um Einsichten über die *Größenordnungen* verschiedener unbezahlter Arbeiten zu erhalten und sie mit den Zeitvolumina und dem Wert ähnlicher bezahlter Arbeiten zu vergleichen (s. Tab. 1 im Anhang).

In der Basler GRB-Studie enthält das Kapitel „Ausgaben des Kantons Basel-Stadt und unbezahlte Arbeit“ (S. 107 ff.) mit zwei Unterkapiteln:

##### **Größenordnungen**

Im ersten Teil des Kapitels zu unbezahlter Arbeit werden die Größenordnungen der bezahlten und unbezahlten Arbeit (Tab. 1 im Anhang) analysiert<sup>29</sup>. Zweck des ersten Teils des Kapitels zu unbezahlter Arbeit ist, eine Art Landkarte der bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten der in Basel-Stadt

---

<sup>29</sup> Was die Interpretation der im Anhang aufgeführten Tabellen 1-3 und weiterer in der Studie enthaltenen Tabellen anbelangt, so sei auf die Basler Studie verwiesen (Gleichstellungsbüro et al, 2003, S.116-129).

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. Der Wert der Betreuungs- und Pflegearbeit ist auch größer als die gesamten Personalkosten von Spitälern. 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 Tätigkeit sind, wie die Tabelle 1 im Anhang zeigt, 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 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.

### **Veränderung der Ausgaben und unbezahlte Arbeit**

Im zweiten Teil des Kapitels zu unbezahlter Arbeit wird an der Analyse-Methode der Studie BASS angeknüpft und die kantonalen Ausgaben mit Folgekosten für die unbezahlte Arbeit von 1990 bis 2000 mit den andern kantonalen Ausgaben verglichen. Dieser Vergleich zeigt wiederum ein ähnliches Bild wie die Studie BASS: die Ausgaben mit Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit haben vor allem ab 1997 im Unterschied zu den Ausgaben ohne Folgekosten geringere Zuwächse zu verzeichnen als die Gesamtausgaben bzw. gingen zeitweise sogar zurück (Gleichstellungsbüro et al 2003, 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 detaillierteren 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.

Zur Methode, welche in der Studie BASS für die unbezahlte Arbeit angewandt wurde, folgern die Autorinnen in der Basler GRB-Studie: „Generell zeigt die vorliegende Untersuchung, dass geschlechterdifferenzierte Budgetanalysen zwei Aspekte in sich tragen: Zum einen dient die im Vergleich zur Studie BASS differenziertere Datenanalyse dazu, den Wirkungszusammenhang zwischen Ausgaben und unbezahlter Arbeit näher abzuklären, Fragen aufzuwerfen und daraus Vorschläge für Erhebungen zu formulieren, die eben diesen Wirkungszusammenhang aufzeigen. (...) Was differenziert werden muss, muss von funktionalem Bereich zu funktionalem Bereich neu entschieden werden. (...) Zum anderen handelt es sich bei der geschlechterdifferenzierten Budgetanalyse, wie sie in der BASS-Studie entwickelt wurde (...) um ein statistisches und buchhalterisches Warnsystem, das aufgrund von Zeitreihen auf Verschiebungen der Budgetausgaben hinweist, die Auswirkungen zu haben drohen, welche gleichstellungspolitischen Zielsetzungen zuwiderlaufen. Ein solches Warnsystem kann der Regierung und dem Grossen Rat dazu dienen, wichtige gleichstellungspolitische Implikationen bei Budgetentscheiden nicht auszublenken.“ (Basler GRB-Studie S. 148)

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.

#### **4.7.3 VERSUCH EINES FAZITS**

Die hier präsentierten GRB-Analysen zu unbezahlter Arbeit sind von zwei Erkenntnisinteressen geprägt:

- Von der Frage der (Verteilungs-)Gerechtigkeit: Wohin fließt das Geld und wem dient's? Dies ist für eine öffentliche politische Debatte – so jedenfalls meine Erfahrungen – wichtig.
- Was die unbezahlte Arbeit angeht: Unbezahlte Arbeit wird als wesentlicher Faktor der Belastung der Frauen angesehen, die u.a. ein Hindernis für ihre Berufstätigkeit bilden. Implizit besteht die Vorstellung, dass zum einen die unbezahlten Tätigkeiten teilbar sind und eine Entlastung der Frauen von unbezahlter Arbeit wünschbar ist und deshalb ist es wichtig, zu untersuchen, ob und welche Staatsausgaben zu einer Entlastung der Frauen von unbezahlter Arbeit führen. In diesem Sinn interessiert die unbezahlte Arbeit als Teil der Wohlfahrtsökonomie.

In den Verfahren der Basler Studie und der Studie BASS sind etliche ökonomische Dimensionen öffentlicher Finanzen nicht analysiert. So fehlt jegliche Untersuchung zu den ökonomischen Anreizen, welche durch bestimmte Finanzflüsse und ihre Regelungen geschaffen werden und Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern noch verstärken können (z.B. Steuersplitting in Deutschland, Sozialhilfeprogramme, Konstruktionen von Mutterschaftsversicherungen und Elterngeldern). Auch die Frage der Zementierung des Machtgefälles zwischen den Geschlechtern in Haushalten oder in der Öffentlichkeit ist nicht direkt Gegenstand der Analysen.

Es sei hier weiters angefügt, dass die Studie BASS und die Basler Studie offensichtlich stark von ÖkonomInnen geprägt ist und damit wesentlich von ökonomischen Fragestellungen und von ökonomischen Quantifizierungsverfahren. Sie ist auch stark von einem zivilgesellschaftlichen Blick, einem Blick von außen auf den Staat geprägt: Es waren Studien, die von Gewerkschaftsfrauen, von Frauenkommissionen und von Gleichstellungsbeauftragten initiiert und durchgesetzt wurden in einer Zeit als es ums Sparen im Staat ging.

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 Prioritäten in Sachen 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.

### **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.

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.

## ANHANG

Tabelle 1: Unbezahlte Arbeit und Erwerbsarbeit der EinwohnerInnen (ab 15 Jahren) des Kantons Basel-Stadt (Arbeitsvolumen in Mio. Std. und Arbeitswert in Mio. Fr.)

U = unbezahlte Arbeit B = bezahlte Arbeit	Arbeitszeit im Jahr 2000		Arbeitszeit und -wert	
	Frauen Million Stunden	Männer Million Stunden	Frauen und Männer Mio. Std.	Frauen und Männer Mio. CHF
U Mahlzeiten zubereiten	31.9	12.6	44.5	1144.5
B Gesundh./ Sozialwesen			29.4	1045.1
B Industrie			28.8	1296.8
U Putzen/aufräumen	20.4	7.7	28.0	709.6
U Haustiere, Garten etc.	12.3	9.6	22.0	494.3
U Einkaufen, Post	12.6	8.4	21.0	548.0
B Immob., Informat., E+F			20.2	882.8
U Abwaschen	12.6	6.4	19.0	448.3
B Handel, Reparaturgew.			18.6	499.0
U Kinder betreuen etc.	11.0	7.4	18.5	680.8
B Div. Dienstleistungen			15.2	387.0
B Verkehr, Kommunik.			13.6	370.2
B Baugewerbe			13.2	401.1
U Waschen, bügeln	10.2	2.3	12.4	297.3
B Öffentl. Verwaltung			11.8	523.8
B Unterrichtswesen			11.1	451.0
U Admin. Arbeiten	4.0	4.9	8.9	330.7
U Handwerkliches	4.6	3.8	8.4	265.8
B Banken, Versicherungen			(7,3)	(518,7)
U Freiwill./Ehrenamt	2.6	4.6	7.2	295.4
U Nachbarschaftshilfe	4.5	2.5	7.0	224.0
U Babys füttern, wasch.	4.4	1	5.5	169.5
B Gastgewerbe			(3,4)	(71,5)
U Kinder begleiten	1.0	0.6	1.6	58.4
U Betreuung Erwachs.	(0,3)	(0,2)	(0,4)	(13,3)
Ohne Angaben			(0,8)	
Total	132.6	71.9		
unbezahlte Arbeit total			204.4	5679.9
bezahlte Arbeit total			173.3	6453.5
Frauen U-Arbeit total			132.6	3613.7
Frauen B-Arbeit total			75.3	2387.8
Männer U-Arbeit			71.9	2066.3
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: Unbezahlte Arbeit verglichen mit den Steuereinnahmen von Basel- Stadt im Jahr 2000

	Mio CHF	davon Frauenarbeit in Mio. CHF
<b>Leistungen der Haushalte in Form unbezahlter Arbeit</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	

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

Tabelle 3: Unbezahlte Arbeit: Vergleich mit den Staatsausgaben von Basel-Stadt im Jahr 2000

	in Mio. CHF	davon Frauenarbeit in Mio. CHF
<b>Leistungen der Haushalte in Form unbezahlter Arbeit</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