

3954

KR-Nr. 188/1999

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 188/1999 betreffend Bericht
über die Verursachung von Kosten und den Bezug von
Leistungen nach Geschlecht**

(vom 20. März 2002)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 27. März 2000 folgendes von Kantonsrätin Claudia Balocco, Zürich, und Kantonsrat Mario Fehr, Adliswil, am 14. Juni 1999 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, einen Bericht auszuarbeiten, welcher Aufschluss darüber gibt, welche von der Allgemeinheit getragenen oder mitfinanzierten Kosten im Kanton Zürich ausschliesslich oder vornehmlich durch Männer beziehungsweise ausschliesslich oder vornehmlich durch Frauen verursacht werden. Ebenfalls ist aufzuzeigen, welche kantonal finanzierten oder mitfinanzierten Leistungen ausschliesslich oder vornehmlich Frauen beziehungsweise Männern zugute kommen beziehungsweise in Anspruch genommen werden. Kosten und Leistungen für Kinder und Kinderbetreuung sind dabei separat auszuweisen. Wo keine präzisen Zahlen vorhanden sind, sind Schätzungen vorzunehmen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Gender Mainstreaming und geschlechterspezifische Budgetanalyse

In den 1960er- und 70er-Jahren wurde unter «Frauenförderung» die rechtliche Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen verstanden. Mit einer Gleichstellung über das Gesetz und der Gewährleistung des gleichen Zugangs zu Bildung, Beruf und Politik usw. allein ist tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter aber nicht zu erreichen. In den 80er-Jahren wurde Frauenförderung deshalb vor allem mit besonderen Programmen und Projekten betrieben, die Gleich-

stellung mittels gezielter Förderung der Frauen herzustellen versuchte. Begründet wurde diese Sonderbehandlung mit dem Defizit, das die Frauen gegenüber den Männern in vielen gesellschaftlichen Bereichen aufweisen. Chancengleichheit sollte also mit gezielter Förderung erreicht werden.

Gender Mainstreaming als neuer Ansatz trägt die Geschlechterfrage bzw. das Anliegen der Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann in alle Politikbereiche – auch in solche, die vermeintlich gleichstellungspolitisch neutral sind. Es geht um eine geschlechterbezogene Sichtweise durch alle am politischen Entscheidungsprozess Beteiligten in allen politischen Prozessen und Konzepten, um Gleichstellungspolitik als Querschnittsaufgabe also. Gender Mainstreaming baut auf der Konzeption des «sozialen Geschlechts» (gender) auf. Frauen und Männer haben nicht nur ein biologisches, sondern sie sind auch gesellschaftlich bestimmt. In der Gesellschaft herrschen bestimmte Rollenerwartungen und Vorstellungen über das Verhalten der Geschlechter vor; Männer und Frauen treffen auf unterschiedliche Lebensverhältnisse und haben deshalb unterschiedliche Bedürfnisse. Das soziale Geschlecht ist somit veränderbar.

Die Bedeutung des Konzepts von Gender Mainstreaming wurde auch an der vierten UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing im Jahr 1995 betont. Der Aktionsplan der Schweiz zur Gleichstellung von Frau und Mann (Nachfolgebericht zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz in Beijing) wurde 1999 vom Bundesrat verabschiedet und sieht vor, dass der Bund vermehrt für die Sammlung und Aufschlüsselung von Statistikkdaten nach Geschlecht sorgen wird. Unter dem Kapitel «Strukturen und Finanzen» wird als Massnahme auf nationaler Ebene vorgeschlagen, abzuklären, inwieweit die öffentlichen Gelder den Frauen zugute kommen und welche Massnahmen getroffen werden können, damit Frauen den gleichen Zugang zu den öffentlichen Mitteln erhalten. Als weitere Massnahme wird vorgeschlagen, den geschlechtsspezifischen Auswirkungen des staatlichen Handelns Rechnung zu tragen und Massnahmen zu ergreifen, um bei der Konzeption und Umsetzung der Politiken jede Form von Diskriminierung, Benachteiligung oder Nichtberücksichtigung der Frauen zu verhindern.

Staatliches Handeln kann sich unterschiedlich auf Frauen und Männer auswirken, weil Frauen und Männer unterschiedliche Lebensläufe aufweisen, indem sie unterschiedliche soziale und ökonomische Rollen spielen und für unterschiedliche ökonomische und soziale Bereiche verantwortlich sind. Zur Verringerung der Gefahr, dass Frauen in den verschiedenen Politikbereichen diskriminiert oder nicht berücksichtigt werden, sollten deshalb vor jeder behördlichen Entscheidung deren Auswirkungen auf Frauen und Männer überprüft werden. Wenn

geschlechterspezifische Überlegungen in die Politik und Projektplanung eingebaut werden sollen, dann muss sich das auch in der Verteilung der Ressourcen spiegeln. Die Transparenz in der Verwendung der öffentlichen Mittel durch und für Frauen bzw. Männer ist eine wichtige Vorbedingung für den gleichen Zugang zu finanziellen Ressourcen. Dieser kann am besten über nicht diskriminierende Staatshaushalte gewährleistet werden. Haushaltanalysen aus geschlechterspezifischer Sicht bilden somit einen Teil von Gender Mainstreaming. Sie schaffen ein Bewusstsein dafür, dass Voranschläge geschlechterpolitische Konsequenzen haben können, und verpflichten die Behörden zur Überprüfung ihres gleichstellungspolitischen Engagements.

Vorwiegend in englischsprachigen Ländern wird seit längerem an der Erstellung geschlechterdifferenzierter Budgetanalysen gearbeitet. In Australien wurden auf Bundes- und Länderebene geschlechtergerechte Voranschläge erstellt und ein entsprechendes Controlling durchgeführt. In Kanada, Südafrika und Grossbritannien wurden Studien zum Thema durchgeführt. Wissenschafts- und Forschungskreise, verschiedene Nichtregierungs- und Frauenorganisationen verfassen hier – zum Teil zusammen mit Politikerinnen und Politikern – Berichte in denen der öffentliche Voranschlag oder Teile davon nach gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten analysiert und kommentiert werden.

Schwierigkeiten in Fragestellung und Umsetzung

Die Frage nach den Verursachenden und den Nutzniessenden von Staatsausgaben ist äusserst komplex. So können beispielsweise die Ausgaben für die Gleichstellung der Frauen als Reaktion auf die Geschlechterhierarchie in der Gesellschaft verstanden werden, die durch die Machtpositionen der Männer entstanden ist. In einer Geschlechterbilanz würde sich dies gegenseitig aufheben. Ausserdem wird man auf die Schwierigkeit stossen, dass Leistungen und Kosten wohl meist nur von einem Teil der Frauen und Männer beansprucht bzw. verursacht werden und dass der Nutzen einer staatlichen Leistung nicht unbedingt für alle Frauen oder alle Männer gleich hoch sein muss. Frauen und Männer einander gegenüberzustellen, ohne weitere Differenzierung nach Kriterien wie Erwerbstätigkeit, Alter, Ausbildung usw. könnte zu Fehlinterpretationen führen und unter Umständen sogar Raum für Manipulationen schaffen. Das Gleiche gilt auch für die Einnahmenseite: So übt das Einkommenssteuersystem auf allein stehende Frauen und Männer die gleiche Wirkung aus, hat aber unterschiedliche Auswirkungen auf verheiratete Frauen und Männer. Es dürfte zum Teil auch schwierig sein festzustellen, wer die Leistungen nachfragt. Ist familienexterne Kinderbetreuung ein Problem für Frauen, oder be-

trifft es nicht vielmehr die Familie als soziales System und somit Mütter und Väter?

Die rein rechnerische Analyse bedarf auf jeden Fall einer Interpretation und Bewertung der Ergebnisse. So sind vor allem bei einer Nutzenanalyse stets Erklärungen nötig, da die direkten Leistungsempfängerinnen und -empfänger und die Nutzniesserinnen und Nutzniesser nicht identisch sein müssen. Es muss somit gesagt werden, wer direkte Nutzniesserin oder Nutzniesser der Ausgabe ist und wer weiter einen Nutzen aus der staatlichen Leistung ziehen kann. Direkte Nutzer der aufgewendeten Gelder für Kindergärten sind beispielsweise die Kinder im Kindergartenalter. Der Nutzen eines Kindergartens geht aber weit darüber hinaus. So können die Eltern aus der ihnen zur Verfügung stehenden freien Zeit einen persönlichen Nutzen ziehen, sie können in dieser Zeit arbeiten, was die Steuereinnahmen erhöht, sie können sich weiterbilden usw.

Das Postulat verlangt nach einer geschlechterspezifischen Aufschlüsselung der Voranschlagszahlen, ist somit beschränkt auf eine rein monetäre Sichtweise. Ausser Acht gelassen wird der ganze Bereich der Gratarbeit (Haus-, Betreuungs-, Freiwilligenarbeit), der zu einem grossen Teil von Frauen geleistet wird. Unbezahlte Arbeit ist heute bei den Berechnungen des Bruttosozialproduktes nicht berücksichtigt. Sie dient aber nicht nur privatem Wohlergehen, sondern ist eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der Gesellschaft und der Wirtschaft und für deren Wertschöpfung. Die Sorge und Fürsorge für andere oder die «Produktion des Sozialen» (im Sinne von unbezahlter Haushalt-, Familien-, Freiwilligenarbeit und Nachbarschaftshilfe) muss deshalb als ökonomische Kategorie anerkannt werden, was unter dem Begriff Care Economy verlangt wird. Heute besteht die Gefahr, dass Massnahmen, welche die Effizienz von bezahlter Arbeit steigern sollen, in Tat und Wahrheit die Kosten einfach in die unbezahlte Versorgungswirtschaft verschieben. Das Gesamtergebnis kann deshalb eine Abnahme der Effizienz sein, weil menschliche Ressourcen erschöpft und die sozialen Rahmenbedingungen verschlechtert werden.

Weiter müsste auch die Einnahmenseite analysiert werden, also die Höhe der Abgaben an den Staat, die Männer und Frauen leisten, sowie der Einfluss der verschiedenen Steuerarten (Einkommens-, Verbrauchssteuern usw.) auf die Einkommen, die Frauen und Männern zur Verfügung stehen. Die Analyse nur der Ausgabenseite ergibt ein unvollständiges Bild über die Ressourcenverteilung zwischen Männern und Frauen und über die Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Geschlechter und die Gleichstellung.

Aus einer statistischen Perspektive liessen sich Kosten und Beiträge dann dem einen oder anderen Geschlecht zuordnen, wenn ein überwiegender Teil der Kostenverursachenden Männer bzw. Frauen sind. Ob dies jedoch ausreichend ist, muss bezweifelt werden. Man kann annehmen, dass für viele funktionale Bereiche der Rechnung im Kanton Zürich die Zahlen nach Geschlecht aufgeteilt vorhanden sind. Aber es sind längst nicht alle Daten zugänglich. In vielen Bereichen (wie etwa Gesundheit oder öffentliche Sicherheit) stellen sich datenschutzrechtliche Fragen bei der Zugänglichmachung von Personendaten. Die Analyse aller Bereiche ist somit kaum möglich; es kann immer nur ein Ausschnitt betrachtet werden. Es muss demzufolge von Anfang an eine Beschränkung auf Kernbereiche wie etwa soziale Wohlfahrt, Kultur, Bildung, Gesundheit oder Verkehr vorgenommen werden.

Inbesondere methodische Schwierigkeit und Abgrenzungen

Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten und der Schweizerische Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD haben 1996 einen Bericht mit dem Titel «An den Frauen sparen? Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen» herausgegeben. Mit dieser wissenschaftlichen Studie, verfasst von Tobias Bauer und Beat Baumann vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, wurde in der Schweiz Pionierarbeit für die geschlechterspezifische Budgetanalyse geleistet. Die gewählte Methode ist aber mehrfach angezweifelt worden und hat dazu geführt, dass das Parlament im Kanton Basel-Stadt Fr. 50 000 für die Präzisierung und Weiterentwicklung der von BASS angewandten Analyse- oder Controllinginstrumente bewilligte. Dabei soll ein allgemein anwendbares Analyse- oder Controllinginstrument entwickelt werden, das erlaubt, die Staatsaufgaben möglichst transparent und nachhaltig zu gestalten und die öffentlichen Leistungen gerecht zu verteilen. Neben dem Geschlecht werden auch Alter und Nationalität (Schweiz/Ausland) als Variablen mit einbezogen, was die Bewertung weiterer staatlicher Aktivitäten zulässt. Es werden zurzeit drei Teilprojekte bearbeitet:

1. Budgetinzidenzanalyse:

- Wer empfängt welche staatlichen Leistungen (Ausgabeninzidenz)?
- Wer trägt wie stark über Steuern und Abgaben zum Staatshaushalt bei (Einnahmeninzidenz)?
- Wie wirkt sich dies auf die Umverteilung des Staatshaushaltes aus? Wer zahlt per Saldo und wer empfängt (Budgetinzidenz)?

Die Personengruppen, denen Ausgaben zugeteilt werden, sind als Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger definiert. Gemeint sind die primären und direkten Leistungsbezüger (also etwa die Kinder im Kindergarten). Im Bereich der sozialen Wohlfahrt sind dies deren Klientinnen und Klienten, in anderen funktionalen Bereichen hingegen muss die Definition der Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger ausgedehnt werden auf Personen, welche die Ausgaben direkt auslösen bzw. verursachen. Methodisch sind damit keine Aussagen möglich, welche Bevölkerungsgruppe den grösseren Nutzen aus Staatsausgaben erzielt. Diese Schwierigkeit beruht darauf, dass der Nutzen einer staatlichen Leistung nicht für alle Personen, welche die Leistung beziehen, einheitlich ausfällt. So kann es sein, dass Leistungsbezüger z. B. unfreiwillig in den Genuss der Leistung kommen (z. B. Gefängnisinsassen) oder dass der Nutzen einer staatlichen Leistung auch für Personen, die keinen Zugang dazu haben, sehr hoch ist (z. B. Behinderte). Der Nutzen, den eine Person aus einem öffentlichen Gut bezieht, hängt von deren Bedürfnissen, Wertvorstellungen usw. ab und müsste in einer Befragung erfasst werden.

2. Auswirkungen von Sparmassen auf die Beschäftigung.

3. Auswirkungen von Sparmassnahmen auf die unbezahlte Arbeit.

In der Stadt Zürich hat der Gemeinderat ein Postulat überwiesen, das den Stadtrat auffordert, zu prüfen, «wie mit einem regelmässigen Bericht wesentliche Teile des Budgets hinsichtlich der geschlechterspezifischen Mittelverwendung aufgeschlüsselt werden können». Neben der Erörterung der anstehenden Methodenprobleme (Gegenstand der Analyse?, Budgetgrundlagen: Harmonisiertes Rechnungsmodell oder Produktgruppen?) hat die Stadt Zürich bereits einen Entwurf einer geschlechterspezifischen Budgetanalyse erstellt, der folgende Aufstellungen umfasst:

- Nutzenanalysen: Kategorisierung der kommunalen Leistungen und Ressourcen nach deren Nutzen für Frauen und Männer.
- Wirkungsanalysen: Identifikation der kommunalen Leistungen und Ressourcen, deren Veränderung Auswirkungen auf die Gratisarbeit von Frauen haben.
- Leistungsanalysen: Abschätzung der Kundinnen-Anteile für jede kommunale Leistung.
- Ressourcenanalyse: Abschätzung der Frauenanteile am Personal- (Lohnanteile) und Sachaufwand (Verfügungsgewalt über Beiträge).

Bei jeder Analyseart werden die Voranschlags-Abweichungen sichtbar gemacht, sodass jährlich festgestellt werden kann, in welche Richtung sich die frauenrelevanten Voranschlagspositionen entwickeln.

Weiteres Vorgehen

Das gleichentags mit dem Postulat KR-Nr. 188/1999 überwiesenes Postulat KR-Nr. 245/1999 verlangt, die Rechnung nach Alter der Bevölkerung differenziert zu analysieren (so genannte Generationenbilanz). Im Zusammenhang mit der Bearbeitung dieses Postulats wurde eine generationenspezifische Rechnungsanalyse vorgenommen, deren Ergebnisse im Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 245/1999 dargestellt werden. Weitere Variablen wie Geschlecht oder Nationalität wurden dabei nicht berücksichtigt.

Angesichts der vielfältigen methodischen Schwierigkeiten empfiehlt es sich, für eine geschlechterspezifische Budgetanalyse vorerst die Methodik zu überprüfen und zu verfeinern sowie die dargestellten, verschiedenen Instrumente fachlich beurteilen zu lassen. Dies sollte wenn möglich in Zusammenarbeit mit den ebenfalls beauftragten Stellen des Kantons Basel-Stadt und der Stadt Zürich vorgenommen werden. Der Kanton Basel-Stadt will seine Ergebnisse aus der Studie zur Methodenverfeinerung in nächster Zeit präsentieren. Wenn sich aus diesen Arbeiten eine befriedigende Methodik entwickeln lässt, wird der Regierungsrat über das weitere Vorgehen entscheiden. Denkbar ist, dass nach Klärung der Methodik mit der Analyse einzelner funktionaler Bereiche begonnen werden kann. Durch den Einbezug genderbewusster ökonomischer Analysen in der mittelfristigen Entwicklungs- und Finanzplanung und den Legislaturzielen könnte eine geschlechtergerechte Finanzplanung entwickelt werden. Langfristig gesehen wären geschlechterspezifische Berichte zum Voranschlag zu erstellen, also eigentliche Wirkungsanalysen. Hiefür müssten die personellen und finanziellen Ressourcen für eine jährlich wiederkehrende, geschlechterspezifische Budgetanalyse allerdings erst noch bereitgestellt werden, was auf Grund der gegenwärtigen Finanzlage zurzeit aber abzulehnen ist.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 188/1999 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Notter

Der Staatsschreiber:
Husi