

Sitzung vom 6. Oktober 1999

1834. Postulate betreffend Bericht über die Verursachung von Kosten und den Bezug von Leistungen nach Geschlecht und Erstellung einer Generationen-Bilanz

A. Kantonsrätin Claudia Balocco, Zürich, und Kantonsrat Mario Fehr, Adliswil, haben am 14. Juni 1999 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, einen Bericht auszuarbeiten, welcher Aufschluss darüber gibt, welche von der Allgemeinheit getragenen oder mit finanzierten Kosten im Kanton Zürich ausschliesslich oder vornehmlich durch Männer beziehungsweise ausschliesslich oder vornehmlich durch Frauen verursacht werden. Ebenfalls ist aufzuzeigen, welche kantonal finanzierten oder mit finanzierten 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.

Begründung

Die Ablehnung der Mutterschaftsversicherung hat ein altbekanntes Muster bestätigt: Leistungen, welche ausschliesslich oder vornehmlich Männern zugute kommen oder welche ausschliesslich und vornehmlich von Männern verursacht werden, werden als allgemeine gesellschaftliche Interessen oder Kosten angesehen und von der Allgemeinheit bezahlt. Leistungen oder Aufwendungen, welche ausschliesslich oder vornehmlich für Frauen sind oder im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung stehen, werden hingegen oftmals noch als Partikularinteressen oder «Privatsache» bezeichnet und haben, was die Finanzierung durch die öffentliche Hand angeht, einen schweren Stand.

Paradebeispiele sind der von den Frauen mit finanzierte Erwerbsausfall bei Militärdienst für Männer auf der einen Seite und das Fehlen einer entsprechenden, staatlich finanzierten Lohnfortzahlung nach einer Geburt für Frauen auf der anderen Seite. Aber auch in anderen Bereichen ist zu vermuten, dass Männer höhere Kosten für die Allgemeinheit verursachen als Frauen. Die Folgen von Verkehrsunfällen junger männlicher Lenker, die Folgen von häuslicher Gewalt, Alkoholmissbrauch und Kriminalität oder die Folgen von Verschuldung durch Kleinkredite seien als Beispiele angeführt. Auf der anderen Seite ist ebenfalls zu vermuten, dass Leistungen, welche von Männern «konsumiert» werden, überdurchschnittlich häufig durch die öffentliche Hand finanziert werden. Beispiele sind Sportanlagen usw.

Dieser Mechanismus hat System und läuft doch vielfach im Unbewussten ab. Eine öffentliche Diskussion und Reflexion dieses Phänomens ist eine wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann. Ein Bericht würde die notwendigen Eckdaten für eine öffentliche Diskussion liefern.

B. Die Kantonsräte Dr. Balz Hösly, Zürich, und Ruedi Noser, Hombrechtikon, haben am 12. Juli 1999 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird ersucht, für den Kanton Zürich eine «Generationen-Bilanz» (generational accounting) zu erstellen. In dieser Bilanz sollen die staatlichen Leistungen, welche die verschiedenen Altersklassen beziehen, den Mitteln gegenübergestellt werden, welche die entsprechenden Generationen für das Funktionieren des Staates erbringen respektive erbracht und noch nicht bezogen haben.

Begründung:

Die Generationen-Bilanz (generational accounting) ist heute fester Bestandteil der Rechnungslegung der Regierung der USA und wird auch in Italien regelmässig durch die italienische Nationalbank (BNI) erstellt. Sie zeigt auf, wie nachhaltig die verschiedenen Altersklassen die von ihnen bezogenen staatlichen Leistungen und Infrastrukturen gebrauchen respektive finanzieren.

Diese Bilanz ist notwendig, um die emotionale Diskussion, welche durch die Studien zur «Neuen Armut» einerseits, aber auch durch die 100%ige Besteuerung der Altersrenten im harmonisierten Steuergesetz andererseits entstanden ist, auf eine sachliche Grundlage zu bringen. Die Generationen-Bilanz soll aufzeigen, welche Altersklassen heute über Gebühr strapaziert werden und welche Altersklassen auf Kosten anderer Generationen leben. Sie ist eine wichtige Entscheidungshilfe bei der künftigen Ausgestaltung der Zürcher Steuer-

und Abgabepolitik sowie bei der Solidarität der Generationen in der Finanzierung unseres Staates.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern und der Finanzdirektion beschliesst der Regierungsrat:

I. Zu den Postulaten Claudia Balocco, Zürich, und Mario Fehr, Adliswil, sowie Dr. Balz Hösly, Zürich, und Ruedi Noser, Hombrechtikon, wird wie folgt Stellung genommen:

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Forderung des Postulates KR-Nr. 188/1999, Transparenz über die Wirkungszusammenhänge zwischen Finanzpolitik und Geschlecht zu erhalten, berechtigt ist. Der gewünschte Bericht über die gleichstellungsrelevanten Wirkungen könnte aussagekräftige Angaben und damit eine Diskussionsgrundlage liefern für eine noch effizientere und zielgerichtete staatliche Gleichstellungspolitik. Tatsache ist aber, dass die geschlechterspezifische Differenzierung von amtlichen Statistiken in den letzten Jahren zwar Fortschritte gemacht hat, systematisch aber immer noch nicht durchgeführt ist. Viele Zahlen sind noch ungenügend aufgeschlüsselt. Nach Geschlecht ausgewertete statistische Daten zur Finanzpolitik stehen im Kanton mit Ausnahme einer Statistik zum Personal, die Auskunft über Entwicklung des Frauenanteils am Total der Beschäftigten und das Erwerbseinkommen von Frauen gibt, nicht zur Verfügung. In der ganzen Schweiz sind im Bereich der Finanzpolitik Wirkungsstudien eine Seltenheit. Auch in allen westlichen Industrieländern stehen systematische ökonomische Untersuchungen über die Wirkungszusammenhänge von Finanzpolitik und Geschlecht noch aus. Gewisse Methoden zur Analyse der Verteilungswirkungen öffentlicher Einnahmen und Ausgaben (Indizienanalyse, quantitative Budgetanalyse) sind damit nicht anwendbar. Vor allem auf Grund der schlechten Datenlage kann zudem keine auf ähnliche Themen angewandte Methodik direkt auf diese Frage übertragen werden. Eine Analyse der von Männern bzw. Frauen verursachten Kosten und der Wirkungen der staatlichen Tätigkeiten ist damit äusserst aufwendig. Zuverlässige Schätzungen vorzunehmen, ist unmöglich. Man müsste in vielen Fällen zu Hilfsgrössen bzw. Indikatoren greifen. Bei einer Beurteilung der Wirkungen des staatlichen Handelns genügt es zudem nicht, sich auf die Ausgaben zu beschränken; es ist sowohl die Einnahmenseite zu berücksichtigen als auch die Tatsache, dass der Staat die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen festlegt. Die Ergebnisse dürften meistens umstritten bleiben, da die zu Grunde liegenden Wirkungszusammenhänge je nach dem politischen Blickwinkel anders betrachtet werden. Diese Feststellungen wurden bereits im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten und des Schweizerischen Verbandes des Personals öffentlicher Dienste VPOD «An den Frauen sparen» aus dem Jahre 1996 gemacht.

Auch die Forderung des Postulates KR-Nr. 245/1999, die Wirkungen des Staatshaushaltes auf die verschiedenen Generationen aufzuzeigen, ist grundsätzlich berechtigt. Die unbefriedigende Situation der öffentlichen Haushalte, der wachsende Anteil der älteren Bevölkerung auf Grund niedriger Geburtenraten und steigender Lebenserwartung sowie die Kostenentwicklung einzelner staatlicher Leistungen führen dazu, dass die Finanzierung des bisherigen Leistungsniveaus zur Diskussion steht und die Solidarität zwischen den Generationen vermehrt in Frage gestellt wird.

Generationenbilanzen sind aber verschiedene Grenzen gesetzt. Für die alters- und geschlechtsspezifische Zuordnung der staatlichen Transaktionen bedarf es einer umfangreichen Datengrundlage. Die für die Analyse notwendigen, stark vereinfachenden Annahmen führen zu Interpretationsspielräumen der empirischen Ergebnisse. Um einen Beurteilungsmassstab für die Ausrichtung der gegenwärtigen Finanzpolitik zu gewinnen, wären auch die künftigen Entwicklungen in Politik und Gesellschaft vorherzusagen. Weiterführende, aussagekräftige Generationenbilanzen erfordern damit einen erheblichen Forschungsaufwand.

Um weiteren gleichermassen begründbaren Forderungen zuvorzukommen, wie beispielsweise das Bilanzieren der Wirkungen des Staatshaushaltes auf die Wirtschaft, auf die Umwelt (Umweltbilanz) oder auf Schweizer/Ausländer, müssten Datenerhebung und Analyse sehr breit ausgelegt werden. Es wäre zu prüfen, ob die verschiedenen Aspekte der Wirkungen des Staatshaushaltes mit ähnlichen Methoden untersucht werden könnten.

Eine Überweisung des Postulates hätte einen grossen Aufwand zur Folge. Zudem würde die Fragestellung ein finanzwirtschaftliches Forschungsprojekt erfordern. Da die Verwaltung nicht über die nötigen Ressourcen und Fachkenntnisse verfügt, müssten für Analyse und Berichterstellung externe Aufträge vergeben werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Anliegen nach mehr Transparenz bei den Kosten und Wirkungen der staatlichen Tätigkeit hinsichtlich der Geschlechter und der Generationen grundsätzlich berechtigt ist. Im jetzigen Zeitpunkt sind die dazu erforderlichen Analysen aber auf Grund der Datenlage unverhältnismässig aufwendig. Die statistischen Grundlagen sollten aber in mittelbarer Zukunft verbessert werden. Die Verbesserung der Transparenz ist sodann auch Bestandteil der laufenden Verwaltungsreform. Im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten soll die Gleichstellung von Frau und Mann nachhaltig gefördert werden. Bei der Gestaltung der Staatstätigkeit sind die finanzpolitischen Auswirkungen auf die Generationen zu würdigen.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nr. 188/1999 und KR-Nr. 245/1999 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern und die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi