Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen

Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen
im Kanton Basel-Stadt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

I Einleitung 7

II Eine geschlechterdifferenzierte Ausgabeninzidenzanalyse für den Kanton Basel-Stadt 21

III Ausgaben des Kantons Basel-Stadt und unbezahlte Arbeit

Teil 1
Grössenordnungen und wirtschaftliche Bedeutung der unbezahlten Arbeit im Kanton Basel-Stadt 116

Teil 2
Auswirkungen von staatlichen Ausgabenveränderungen in den 90er-Jahren auf die unbezahlte Arbeit im Kanton Basel-Stadt 130

IV Personalausgaben und Beschäftigung von Frauen und Männern in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt 151

V Projektskizze 171

VI Schlusskapitel 177

Weiterführende Literatur 193

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser

Sie halten ein Produkt in den Händen, das für sich in Anspruch nehmen kann, einzigartig in der Schweiz zu sein. In dieser Publikation werden Ihnen Instrumente und Analysen präsentiert, die die Verteilung staatlicher Gelder auf Frauen und Männer sowie die Auswirkung dieser Verteilung auf geschlechtsspezifische Lebensrealitäten im Kanton Basel-Stadt untersuchen. Aussergewöhnlich ist auch die Trägerschaft des Projektes: In intensiver und anregender Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt, dem Gleichstellungsbüro sowie dem Frauenrat, einer regierungsrätlichen Kommission, wurde es konzipiert und durchgeführt.

Die Idee dieses Projektes entstand aus dem Bedürfnis, mehr darüber zu wissen, ob Änderungen in der Ausgabenpolitik, insbesondere Sparmassnahmen, geschlechtergerecht vorgenommen werden oder ob das eine Geschlecht stärker von solchen Veränderungen betroffen ist. Mit den vorgestellten Analysemethoden kann grössere Transparenz über die Wirkungszusammenhänge zwischen Finanzpolitik und Geschlecht in Basel-Stadt erreicht werden. Ziel ist es dabei, aussagekräftigere Erkenntnisse über die gleichstellungsrelevanten Wirkungen des staatlichen Mitteleinsatzes zu gewinnen und damit eine noch zielgerichtetere staatliche Gleichstellungspolitik sicherzustellen.

Nicht nur Gleichstellungsengagierte, sondern auch PolitikerInnen und Fachleute verschiedenster Richtungen zeigen Interesse an den entwickelten Analysemethoden. Sie bilden die Basis für eine moderne Verwaltungsführung. Mit der Verbreitung des New Public Management, der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, gewinnen solche Analysemethoden an zusätzlicher Bedeutung. Kernstück der Publikation bildet eine durchgehende, auf Basler Statistiken beruhende Inzidenzanalyse sämtlicher Staatsausgaben aus dem Jahre 2000 nach den Kriterien Geschlecht, Alter und Nationalität.

Mit dieser Analyse wird dargestellt, welche Bevölkerungsgruppe welche staatlichen Leistungen bezogen hat. Mit dem «Rohstoff» dieser Inzidenzanalyse kann die Transparenz über die Verteilung staatlicher Mittel und über die Wirkung der Verwaltungstätigkeit markant verbessert werden. Sie bildet die Grundlage für zukünftige Instrumente, um die Wirkung von Leistungsaufträgen zu überprüfen oder die Ausgabenstruktur verschiedener Gemeinwesen miteinander zu vergleichen. Aus diesem Grund wurde die ursprünglich ausschliesslich auf den Geschlechteraspekt bezogene Analyse auch exemplarisch auf die Kriterien Alter und Nationalität ausgedehnt. Ebenso könnten weitere Aspekte mit der gleichen Methode untersucht werden. Voraussetzung ist lediglich das Vorhandensein von brauchbarem statistischem Datenmaterial. In diesem Bereich gibt es weiterhin noch viel zu tun.

Nebst einer Darstellung der Inzidenzanalyse zeigen wir Ihnen in dieser Publikation an verschiedenen Beispielen, wie geschlechtsspezifische Untersuchungen aussehen können. Diese Arbeiten bauen auf kreativen Kombinationen von quantitativen und qualitativen Analysen auf und führen zu neuen Ein- und Aussichten. Die Arbeiten von Mascha Madörin und Andrea Pfeifer befassen sich mit der volkswirtschaftlichen Bedeutung unbezahlter Arbeit und untersuchen die Frage, ob der Rückgang staatlicher Ausgaben im Gesundheitswesen und bei der familienexternen Kinderbetreuung eine Zunahme von unbezahlter Haus- und Betreuungsarbeit nach sich zieht. Andrea Pfeifer geht in einer weiteren Untersuchung zudem der Wirkung staatlicher Ausgaben auf die Beschäftigung nach. Treffen Sparmassnahmen oder Ausgabenzunahmen eher Bereiche mit vorwiegend weiblichen oder männlichen Beschäftigten?

Aus finanziellen Gründen nicht mehr realisierbar war eine geplante detaillierte Wirkungsanalyse in zwei ausgewählten Bereichen der kantonalen Verwaltung (Amt für Jugend, Familie und Prävention und Sportamt). Immerhin kann jedoch Mirjam von Felten die Projektskizzen vorstellen. Bereits in einem solchen Konzeptdesign steckt viel Gedanken- und Abklärungsarbeit. Abgerundet wird die Publikation durch Einschätzungen der vorgestellten Ergebnisse aus wissenschaftlicher, gleichstellungs- und politischer sowie verwaltungsinterner Perspektive. Perspektive bedeutet dabei auch Weiterentwicklung.

Ideen für die Weiterverwendung und die Ausweitung der Datenanalysen sind zahlreich vorhanden. Aufschlussreich wäre es, die Zahlenanalysen in Zukunft fortzuschreiben und festzustellen, wie sich eine bestimmte Ausgabe, verglichen mit dem Durchschnitt, verändert oder welche Änderungen im Ablauf mehrerer Jahre sichtbar werden. Aussagekräftig sind auch Veränderungen zwischen Spar- und Ausbauperioden. Solche Vergleiche ergeben richtungsweisende Aussagen zur Finanzpolitik eines Gemeinwesens. Eine weitere Fragestellung, die in unseren bisherigen Untersuchungen immer wieder auftaucht, ist diejenige nach Veränderungen bei Auslagerung von staatlichen Aufgaben an Private oder an autonome Körperschaften. Welche Auswirkungen haben sie auf Frauen und Männer als Beschäftigte oder als Kundschaft?

Das Gleichstellungsbüro, der Frauenrat und das Statistische Amt hoffen, dass die präsentierten Analyseinstrumente und die vorgestellten Arbeiten von Verwaltung und Politik aufgegriffen, breit angewandt und weiterentwickelt werden. Unser Wunsch wäre, dass Geschlechtsanalysen des Staatshaushaltes zu einem integrierten Steuerungsinstrument für die Politik werden.

Gabriella Matefi, lic. iur.
Frauenrätin Basel-Stadt

Peter Schwendener, Dr. rer. pol.
Leiter des Statistischen Amtes Basel-Stadt

Leila Straumann, lic. rer. pol.
Leiterin des Gleichstellungsbüros Basel-Stadt

Einleitung

I

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 11

Schweizer Pilot-Studie zu den Auswirkungen der Sparpolitik auf die Frauen 12

Entwicklungen in der eidgenössischen Politik und Folgen der BASS-Studie 14

Geschlechterdifferenzierte Budget-Analyse im Kanton Basel-Stadt 16

Literatur 19

Einleitung

Mirjam von Felten

«... ein Budget, das Geschlechterverhältnisse berücksichtigt, macht ökonomisch insofern Sinn, weil es damit wirksamer zur Wirtschafts- sowie zur sozialen Entwicklung eingesetzt werden kann» (Bakker/Elson 1998:50).

Mit der vorliegenden Publikation möchten wir einen Überblick über die neusten Forschungsergebnisse und -diskussionen im Bereich des Engendering Budget[1] im Kanton Basel-Stadt vermitteln. Engendering Budget wurde in den 80er-Jahren in Australien entwickelt und erstmals praktiziert und in der Folge von verschiedenen Frauennetzwerken aufgenommen. Das Konzept zielt darauf, den sozioökonomischen Status der Frauen zu verbessern, beziehungsweise in einem weiteren Sinn auf Entwicklungs- und Wohlfahrtspolitik. Kernpunkt ist die Annahme, dass sich durch die Analyse des staatlichen (oder privaten) Finanzverhaltens demokratische Transparenz schaffen lässt.[2] Heute wird Engendering Budget in den verschiedensten Ansätzen diskutiert und es werden Methoden gesucht, welche den für Frauen wichtigen Fragen gerecht werden.

Die in dieser Publikation versammelten Beiträge sind Ergebnisse eines departementsübergreifenden Projektes zum Thema geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse im Kanton Basel-Stadt, für dessen Zustandekommen der Frauenrat, das Gleichstellungsbüro und der VPOD, Sektion Basel, wichtige Vorarbeiten geleistet haben. Ausschlaggebend für die Lancierung des Projektes war das im Jahr 2000 vom Grossen Rat genehmigte Budgetpostulat von Sibylle Schürch, welches für die Unterstützung des Projektes einen finanziellen Beitrag in der Höhe von 50‘000 Franken vorsah.

Vor diesem Hintergrund beabsichtigen wir, mit vorliegender Arbeit folgende Ziele zu erreichen:

- Die Forschungs- und Diskussionsergebnisse zur geschlechterdifferenzierten Budgetanalyse im Kanton Basel-Stadt einem breiten Publikum zugänglich machen und damit Interesse an Fragen der Gleichstellung von Frauen und Männern wecken.

- Differenzierte Informationen und Anregungen zu einer politischen wie auch wissenschaftlichen Diskussion über geschlechterdifferenzierte Staatsausgaben vermitteln.

---

[1] Der aus dem englischsprachigen Raum stammende Begriff «Engendering Budget» lässt sich schwer ins Deutsche übersetzen. «Gender» meint, im Gegensatz zum deutschen «Geschlecht», ausschliesslich das soziale Geschlecht und nicht auch das biologische (engl. Sex). Die Form «Engendering» beinhaltet den Appell, folgenden Prozess in Gang zu setzen: Berücksichtigung und Einbezug der Gender-Perspektive. Das englische Wort «Budget» beschränkt sich nicht auf das Budget beziehungsweise den Voranschlag, sondern umfasst den gesamten Staatshaushalt.

[2] Dieser Gedanke der Transparenz findet sich auch im Konzept des «New Public Management» (NPM), welches zum Aufbau einer verstärkten Wirkungsorientierung neben der Schaffung von Effizienz und Effektivität ebenfalls auf Transparenz im Sinne des «Engendering Budget» setzt.

- Die Präsentation einer praktikablen, exakten Untersuchungsmethode, mit welcher sozialökonomische Budgetanalysen und geschlechtsspezifische Interpretationen vorgenommen werden können.

Untersucht man die Auswirkungen von Staatsausgaben auf die Geschlechterverhältnisse, tauchen unweigerlich methodische Fragen auf: Wie werden die Auswirkungen öffentlicher Aufwendungen gemessen und von welchen Auswirkungen sprechen wir? Sowohl in der Fachliteratur als auch in der Praxis sind keine einheitlichen Richtlinien und Fragestellungen vorhanden. Gemäss Madörin (2002b:8) spiegelt die Auswahl der Kriterien, die in einem Land vorgenommen werden, den jeweiligen politischen Diskurs wider und damit die Sicht auf die zentralen Aspekte, welche der Gleichstellung der Geschlechter beigemessen werden.

In der Schweiz – wie auch in Basel – konzentrieren sich die Arbeiten zum Thema Engendering Budget auf folgende drei Aspekte:

1. Nutzen[3] der Staatsausgaben für Frauen und Männer
2. Auswirkungen der Staatsausgaben auf die Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern
3. Auswirkungen der Staatsaufgaben auf die unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern

Bislang sind die zu dieser Thematik entstandenen Untersuchungen vor dem Hintergrund einschneidender Sparmassnahmen der öffentlichen Hand angegangen worden: Auf wessen Kosten wirken sich die Ausgabenkürzungen aus? Betrifft es eher Frauen oder eher Männer? Welche Folgen haben Einsparungen auf die Beschäftigung von Frauen und Männern? Und: Führen Kürzungen dazu, dass Dienstleistungen vom öffentlichen in den privaten, unbezahlten Sektor verlagert werden?

Im Folgenden sollen anhand eines historischen Abrisses die Entwicklungslinien des Engendering Budget im Kanton Basel-Stadt nachgezeichnet werden. Ausgangspunkte bilden dabei die 1996 erschienene, eidgenössische Studie «An den Frauen sparen?» sowie damit einhergehend der Versuch, die Budgetthematik anhand politischer Vorstösse auf Bundesebene zu verankern.

Schweizer Pilotstudie zu den Auswirkungen der Sparpolitik auf die Frauen

Im Zuge der öffentlichen Sparmassnahmen der 90er-Jahre beschloss die Verbandskonferenz der VPOD-Frauen im März 1994, eine wissenschaftliche Studie in Auftrag zu geben. Untersucht werden sollten die Beschäftigungswirkung staatlicher Ausgaben und Einsparungen sowie die geschlechtsspezifische Wirkung staatlicher Budgets und Budgetposten.

[3] Die Schwierigkeit, den Begriff «Nutzen» zu messen, hat uns bewogen, inskünftig den weniger umstrittenen, klar formulierten Begriff «Bezug von Leistungen» zu verwenden (siehe dazu ausführlich Kapitel II zur geschlechterdifferenzierten Ausgabeninzidenzanalyse).

Nach einer Vorstudie des Berner Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) kamen neben dem VPOD die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten als weitere AuftraggeberInnen für eine umfassendere Studie dazu. Die AutorInnen beschäftigten sich mit den eingangs skizzierten Fragen: Wie ist messbar, ob bestimmte staatliche Ausgaben eher Männern oder Frauen zugute kommen? Und: Wie können die Folgen staatlicher Sparmassnahmen erfasst und verglichen werden?

Da es keine Vorbilder für die Bearbeitung dieser Fragen gab und die statistischen Grundlagen für eine geschlechtsspezifische Analyse der Staatsausgaben weitgehend fehlten, mussten die AutorInnen einerseits ein eigenes methodisches Instrumentarium entwickeln, andererseits sahen sie sich aufgrund des Datenmangels gezwungen, gewisse Einschränkungen vorzunehmen. Analysiert wurden die Staatsausgaben des Bundes, des Kantons Bern und der Stadt Biel. Dabei sind die AutorInnen folgendermassen vorgegangen:

Tabelle 1
Vorgehen bei der geschlechtsspezifischen Budgetprüfung in der BASS-Studie (Bauer/Baumann 1996:22ff.)

Arbeitsschritte	Fragen/Beispiele
1. Datenbeschaffung	Budgets mehrerer Jahre funktional gegliedert (nach Staatsaufgaben), z.B. Allgemeine Verwaltung, öffentliche Sicherheit, Bildung usw.
2. Klassifizierung der Ausgabenposten nach a) Beschäftigung b) Nutzen c) weiblicher Gratisarbeit	 a) Schafft eine Staatsaufgabe Beschäftigung eher für Frauen oder eher für Männer oder für beide Gruppen gleichermassen? b) Kommt eine Staatsaufgabe eher Männern, eher Frauen oder beiden Gruppen etwa gleichermassen zugute? c) Haben Sparmassnahmen bei Staatsausgaben zur Folge, dass mehr weibliche Nichterwerbsarbeit geleistet werden muss?
3. Berechnung der Abweichungen	Kontrastrierung der Spar- mit einer Referenzperiode: Wie haben sich die einzelnen Posten in der Vergleichszeit im Verhältnis zu den Gesamtausgaben entwickelt?
4. Politische Wertung	«Soll mit der Gleichstellung der Geschlechter ernst gemacht werden, müssen staatliche Mittel, die bislang überdurchschnittlich Männern zugute kamen, umgelagert werden.»

Im Mai 1996 erschien die Analyse unter dem Titel «An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden». Die Budgetanalyse zeigte auf den verschiedenen Ebenen der Verteilung öffentlicher Gelder ein grosses Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen. In Zeiten, in denen beim Staat gespart wurde, verschlechterte sich die Situation für Frauen weiter. Von den staatlichen Ausgaben floss in den untersuchten Jahren auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene ein sehr geringer Teil in Erwerbsbereiche mit hohem Frauenanteil. Es zeigte sich zudem ein überdurchschnittlicher Spareffekt bei Aufgaben, die für die Beschäftigung von Frauen besonders wichtig sind.

Bei den Ausgabenposten, deren Kürzung zu verstärkter Gratisarbeit für die Frauen führt (zum Beispiel im Bereich der Infrastruktur zur Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen), wurde ebenfalls überdurchschnittlich gespart. Im Gegensatz dazu legten jene Ausgabenposten überdurchschnittlich zu, denen ein Nutzen für die Frauen zugemessen wird. Dieses auf den ersten Blick erstaunliche Ergebnis wurde allerdings von den AutorInnen damit erklärt, «dass ein Teil der Ausgaben krisenbedingt ansteigt, ohne dass daraus ein gesteigerter Nutzen für die Frauen behauptet werden kann» (Bauer/Baumann 1996:107). Gemeint sind Ausgaben für Fürsorge- und AHV-Ergänzungsleistungen.

Hinsichtlich der unbezahlten Arbeit war für die Studiengruppe folgende Einsicht zentral: Die Sparpolitik führte zu einem markanten Abbau von staatlichen Leistungen, welche im Gegenzug mehr Gratisarbeit erforderte. Diese wiederum muss fast ausschliesslich von den Frauen geleistet werden.

Welche Auswirkungen die BASS-Studie mit sich zog und wie sich der Diskurs zur geschlechterdifferenzierten Budgetanalyse in der eidgenössischen Politik durchzusetzen versuchte, soll im Folgenden chronologisch aufgezeigt werden.

Entwicklungen in der eidgenössischen Politik und Folgen der BASS-Studie

Annähernd zur selben Zeit, als die Studie «An den Frauen sparen?» lanciert wurde, reichte die Zürcher SP-Nationalrätin Christine Goll auf Bundesebene eine Motion ein, die Auskunft über die gesamtgesellschaftlich geleistete Arbeit von Frauen und Männern forderte (Frischknecht 2002:46). Sie verlangte eine Zeitbudgetanalyse mit dem Ziel, den Anteil und den Stellenwert der unterschiedlichen Formen von Arbeit in unserer Gesellschaft sichtbar zu machen. Der Bundesrat unterstützte dieses Anliegen und beauftragte das Bundesamt für Statistik, die Einführung einer regelmässigen Zeitbudgeterhebung in mindestens 10-jährigem Rhythmus abzuklären. Im Oktober 1994 erfolgte die Überweisung der Motion als Postulat an den Bundesrat.

Ein Jahr später reichte die Fraktion der FDP ebenfalls eine Motion ein, die den Bundesrat beauftragte, das Bundesamt für Statistik anzuweisen, die durch Frauen und Männer erbrachten gesellschaftlichen Leistungen wie beispielsweise Hausarbeit, soziale Einsätze oder Ehrenämter statistisch zu erfassen und fortan im Rahmen der nationalen Buchhaltung zu veröffentlichen (Frischknecht 2002:47).

Die Antwort des Bundesrates lautete, dass die soziale und wirtschaftspolitische Bedeutung dieser Tätigkeiten unbestritten sei, die Bewertung aber einige methodologische und praktische Schwierigkeiten mit sich ziehe. Internationale Fachkreise empfahlen, Schätzungen dieser Art in einem separaten und speziellen Berechnungssystem (einem so genannten Satellitenkonto) zu behandeln. Die Motion wurde im Juni 1995 als Postulat dem Bundesrat überwiesen.

Im Jahr 1996 reichte die Genfer SP-Nationalrätin Maria Roth-Bernasconi eine Interpellation ein, in der sie nachfragte, wie weit die Überlegungen des Bundesrates betreffend Erfassung der bezahlten und der unbezahlten Arbeit

von Frauen und Männern in der eidgenössischen Volkszählung 2000 vorangeschritten seien. Im Weiteren verlangte sie Auskunft über die Berücksichtigung der unbezahlten Frauenarbeit bei der Berechnung des Bruttosozialproduktes.

In der Antwort des Bundesrates war zu vernehmen, dass in den Fragebogen der Volkszählung eine explizite Frage zur Hausarbeit sowie zur übrigen unentgeltlichen gesellschaftlichen Arbeit aufgenommen werde. Daneben soll die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) in einem 3-Jahre-Rhythmus für weitere differenzierte Resultate durch Stichprobeerhebungen sorgen. Ziel war es, eine Bestandesaufnahme der gesamten gesellschaftlich relevanten – bezahlten oder unbezahlten – Arbeit zu ermöglichen.

Damit die Familien- und Hausarbeit in die Berechnung des Bruttosozialproduktes einbezogen werden kann, begann das Bundesamt für Statistik, die Grundlagen für die monetäre Bewertung der unbezahlten Arbeit zu entwickeln.[4] Vorgesehen war die bereits erwähnte Bildung eines Satellitenkontos, welches erlaubt, die unbezahlte Arbeit auszuweisen, ohne dass das nach international gültigen Methoden errechnete Bruttosozialprodukt verändert wird (Frischknecht 2002:47).[5]

Noch im selben Jahr erschien die BASS-Studie «An den Frauen sparen?». Die Veröffentlichung bewirkte – wie beabsichtigt – eine Reihe von öffentlichen Aktivitäten auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene in Form von Veranstaltungen oder Initiativen, welche von ParlamentarierInnen und Gleichstellungsbeauftragten im Kantons- und Gemeindebereich ergriffen wurden (Madörin 2002a:1).

Unmittelbar nach Erscheinen der Studie reichten die SP-Nationalrätinnen Maria Roth-Bernasconi und Christine Goll je eine Motion ein. Der erste Vorstoss verlangte vom Bundesrat, inskünftig die Personalstatistiken des Bundes hinsichtlich der Anzahl Arbeitsplätze, des Beschäftigungsgrades sowie der Gehaltsklasse und der Beförderung systematisch nach Geschlecht aufzugliedern. Darüber hinaus sollte auch Auskunft darüber gegeben werden, welcher Wirtschaftskreis welche staatlichen Ausgaben beziehe. Maria Roth-Bernasconi reichte diesen Vorstoss aufgrund der desolaten Datenlage, wie sie in der BASS-Studie ersichtlich worden war, ein.

Der erste Punkt der Motion wurde vom Bundesrat mit der Begründung abgeschrieben, Personalstatistiken lägen bereits vor. Was die Beschaffungsstatistik betreffe, wäre es für den Bundesrat ein beträchtlicher Mehraufwand, jene Personen statistisch zu erfassen, welche im Endeffekt von den Ausgaben für Güter und Dienstleistungen profitierten. Um zu wissen, wer in welchen Wirtschaftsbranchen arbeite, genüge die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), der Beschäftigungsgrad von Frauen und Männern könne der Beschäftigungsstatistik entnommen werden und die entsprechenden Einkommen würden vom Bundesamt für Statistik über die Lohnstrukturerhebung erfasst.

[4] Das Bundesamt für Statistik veröffentlichte 1999 die Ergebnisse einer ersten Analyse zur monetären Bewertung der unbezahlten Arbeit (siehe Bundesamt für Statistik 1999).

[5] 1999 forderte Christine Goll, dass der Bundesrat die zu diesem Zweck benötigten Mittel zur Verfügung stelle. Der Bundesrat antwortete, dass die Zeitbudgeterhebung aus finanziellen Gründen im Mehrjahresprogramm 2003 bis 2007 aufgenommen werde. Auch diese Motion wurde als Postulat an den Bundesrat überwiesen.

Die Motion von Christine Goll verlangte vom Bundesrat die Entwicklung und die Einführung eines Instrumentes zur Frauenverträglichkeitsprüfung: «Damit soll eine geschlechtsspezifische Analyse des Gesamtbudgets sowie einzelner Budgetbeschlüsse ermöglicht werden, in der deutlich werden muss, wie sich die Ausgabenkürzungen und Sparbeschlüsse auf Frauen, Frauenarbeitsplätze und Frauenprojekte – insbesondere Dienstleistungen und Angebote, die vor allem von Frauen benützt werden – auswirken» (Goll 1996).

Der Bundesrat kam zum Schluss, dass das Bundesbudget sich nur bedingt für eine Frauenverträglichkeitsprüfung eigne, da es ein so genanntes Transferbudget sei, das im Rahmen eines Voranschlages nur geringe Steuerungsmöglichkeiten offen lasse. Damit verwies der Bundesrat auf die Kantone und Gemeinden als Ansprechpartner für dieses Anliegen. Angesichts der gleichstellungspolitischen Bedeutung des Themas zeigte sich der Bundesrat jedoch bereit, die Motion als Postulat anzunehmen. Im Nationalrat hingegen regte sich Widerstand, die Diskussion wurde verschoben. Ende 1998 wurde die Motion abgeschrieben, weil sie seit mehr als zwei Jahren im Nationalrat nicht behandelt worden war.

Im darauf folgenden Jahr reichte Christine Goll erneut eine Motion mit demselben Text ein (Madörin 2002a:5f.). Diese Motion wurde im März desselben Jahres als Postulat vom Nationalrat an den Bundesrat überwiesen. Gemäss Auskunft des Eidgenössischen Finanzdepartementes im Februar 2001 wurde das Anliegen vom Bundesrat als nicht prioritär eingestuft, weshalb zu dieser Zeit keine diesbezüglichen Gesetze, Beschlüsse oder Massnahmen in Bearbeitung waren. Ausgabenkürzungen sollen hinsichtlich frauenspezifischer Anliegen fallweise geprüft werden. Der Bericht des Bundesrates ist bis heute noch ausstehend.

Geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse im Kanton Basel-Stadt

Die Studie «An den Frauen sparen?» wurde auch im Kanton Basel-Stadt mit grossem Interesse aufgenommen. Der Frauenrat äusserte die Befürchtung, mit der Kürzung des kantonalen Budgets würden diejenigen Schritte, die in den vergangenen Jahren in Richtung Gleichstellung gemacht worden waren, rückgängig gemacht (Matefi 1997:1). In der Folge erteilten der Frauenrat und das Gleichstellungsbüro des Kantons Basel-Stadt in Zusammenarbeit mit der Sektion Basel des VPOD unter dem Motto «Finanzplanung – frauengerecht und sozialverträglich» dem Büro BASS den Auftrag, die Rechnungen des Kantons Basel-Stadt von 1996 und 1997 mit derselben Methode, wie sie in der Studie «An den Frauen sparen?» angewandt worden war, zu analysieren (Baumann 1997). Darüber hinaus beabsichtigten die AuftraggeberInnen, mit der Untersuchung ein Analyseinstrument zu schaffen, welches die Transparenz in den Finanzplanungsentscheiden erheblich verbessern sollte und zudem neben der Geschlechtergerechtigkeit für weitere soziale Fragestellungen eingesetzt werden könnte.

Die Ergebnisse der Studie zeigten, dass im Kanton Basel-Stadt sowohl bei den Aufwendungen in frauendominierten Beschäftigungsfeldern als auch in jenen mit frauenspezifischem Nutzen in den 90er-Jahren überproportional gespart worden war. Bei der weiblichen Gratisarbeit liess sich keine differenzierte Aussage machen, da dazu eine detaillierte Betrachtung

nach einzelnen Ausgaben fehlte. Es zeigte sich aber eine ähnliche Tendenz wie in den beiden anderen Bereichen: In der Sparperiode verschlechterte sich die Position der Frauen hinsichtlich der Staatsausgaben (Baumann 1997:6ff.).

Die Analyse blieb nicht ohne Kritik an den verwendeten Methoden.[6] Bemängelt wurde beispielsweise, dass der geschlechtsspezifische Nutzen von öffentlichen Ausgaben oft nicht eindeutig und objektiv bestimmt worden sei und er für eine Vielzahl der Ausgaben nicht zugeordnet werden könne. Kritisiert wurde auch, dass nur die Ausgaben und nicht auch die Einnahmen analysiert worden waren. Mit dem Fokus auf den geschlechterspezifischen Nutzen sei der Rahmen zudem zu eng gesteckt worden. Darüber hinaus habe das Büro BASS in der Studie zwar die Entwicklung der kantonalen Rechnung analysiert, den Nutzen jedoch nicht auf der Basis von baselstädtischen Daten bemessen (Schwendener/Pfeifer 2002:35).

Im Rahmen dieser mit knappsten Mitteln durchgeführten Analyse, die in der Schweiz auf kantonaler Ebene Pilotcharakter hatte, konnten nicht alle Aussagen wissenschaftlich abgestützt werden, nicht zuletzt auch deshalb, weil viele Grundlagendaten in der Basler Verwaltung nicht oder zu diesem Zeitpunkt noch nicht in der benötigten Aufschlüsselung vorhanden waren. Aufgrund dieser unbefriedigenden Datenlage reichte die Grossrätin Ursula Glück (Frauenliste) im Anschluss an die Tagung, an welcher die baselstädtische Studie vorgestellt wurde, im Grossen Rat einen durch rund zwanzig ParlamentarierInnen verschiedener Parteien mitunterzeichneten «Anzug» an die Regierung ein.

Darin forderte sie eine detaillierte funktionale Gliederung der Rechnung und des Budgets sowie die Durchführung von geschlechtsspezifischen Analysen: «Grundsätzlich ist festzustellen, dass eine feingliedrige, detaillierte funktionale Gliederung Transparenz schafft und dass sie für fundierte finanzpolitische Entscheide ein unentbehrliches Werkzeug darstellt» (Glück 1997). Der Anzug wurde im Frühjahr 1998 an die Regierung überwiesen.

In Anbetracht der weiterhin knapper werdenden öffentlichen Gelder beschloss der Frauenrat, das Thema «An den Frauen sparen» weiter zu verfolgen und es zu seinem Arbeitsschwerpunkt im Jahr 2000 zu machen. Im Vordergrund stand dabei wiederum die Planung einer extern durchgeführten, diesmal jedoch vertieften Analyse der Basler Staatsrechnung. Diese bisher umfassendste Studie sollte mit kantonalen statt eidgenössischen Statistiken noch gezielter als die vorangegangene Analyse auf die basel-städtischen Verhältnisse Bezug nehmen, sich von der Methode her mit kleinen Anpassungen auch für andere Personengruppen wie Ältere oder Kinder anwenden lassen und die erst lückenhaft untersuchten Bereiche, vor allem «Nutzen staatlicher Leistungen» und «Gratisarbeit», breiter abdecken.

Da das Finanzdepartement für das Jahr 2000 eine detaillierte funktionale Gliederung (das heisst Gliederung nach Staatsaufgaben wie beispielsweise kantonale Hochschulen oder ambulante Krankenpflege) zugesichert hatte, stand einer deskriptiv-statistischen Auswertung aus technischer Sicht nichts mehr im Wege.

[6] Unter anderem übte auch das Finanzdepartement Kritik an der Methode der BASS-Studie aus (Madörin 2002a:7).

Angeregt durch diese Vorarbeiten des Frauenrates und des Gleichstellungsbüros, reichten die Grossratsmitglieder Sibylle Schürch (SP), Christoph Brutschin (SP) und Ursula Glück (Frauenliste) im Dezember 1999 ein Budgetpostulat in der Höhe von 50'000 Franken ein. Dieses Budgetpostulat forderte, dass die Analysemethode der BASS-Studie präzisiert und gezielter auf die basel-städtischen Verhältnisse angepasst werden sollte. Daneben sollte auch «die geschlechterspezifische Zuordnung des Nutzens von Staatsausgaben wie auch deren Wirkung auf die Beschäftigung und auf die unbezahlte Arbeit» verbessert werden (Budgetpostulat von S. Schürch vom Dezember 1999).

Das Postulat wurde vom Grossen Rat an der Sitzung vom 12. Januar 2000 an den Regierungsrat überwiesen. Im Frühsommer empfahl der Basler Regierungsrat dem Parlament die Ablehnung des Budgetpostulates. Damit folgte er der Argumentation des Finanzdepartementes, das an seinen methodischen Bedenken gegenüber der BASS-Studie festhielt. Der Frauenrat verschickte seinerseits allen Mitgliedern des Grossen Rates eine Stellungnahme, mit welcher die Attraktivität und die Nützlichkeit einer solchen Untersuchung auch für die politische Entscheidfindung unterstrichen wurde. In der letzten Juni-Session 2000 des Grossen Rates wurde das Budgetpostulat mit einem Stichentscheid des Präsidenten (Mitglied der Grünen Partei) überwiesen.

Die Verantwortung für den Bericht zur geschlechtsspezifischen Budgetanalyse fiel dem Gleichstellungsbüro zu, dem dazu die vom Budgetpostulat bereitgestellten Gelder zugesprochen wurden. Bereits im Dezember 2000 begannen die administrationsinternen Gespräche und Planungen. Die departementsübergreifende Zusammenarbeit war schon im Postulat festgelegt worden, und so wurde eine Projektgruppe ins Leben gerufen: Das Statistische Amt, das Gleichstellungsbüro, der Frauenrat und externe Fachpersonen begannen in der Folge, das Basler Budgetkonzept zu definieren und zu planen.

Mit der vorliegenden Publikation möchten wir die Ergebnisse des Projektes einem interessierten Publikum zugänglich machen. Ein erster Beitrag untersucht anhand einer Inzidenzanalyse, wie sich die öffentlichen Ausgaben des Kantons Basel-Stadt auf die Geschlechter verteilen. Die Inzidenzanalyse ist eine wichtige statistische Grundlage für die Beantwortung der Frage, wer die Dienstleistungen des Staates bezieht. Damit kann aber erst eine Annäherung an Teil I des Budgetpostulates, der mit der Verbesserung der Zuordnung des «Nutzens» von Staatsausgaben umschrieben ist, herbeigeführt werden. Um der Forderung nachzukommen, würden weitere qualitative Untersuchungen benötigt.

In einem zweiten Beitrag wird der Frage nachgegangen, wie sich die Budgetentscheidungen auf die unbezahlte Arbeit auswirken. Es wird von der Annahme ausgegangen, dass ein politischer Verzicht auf staatliche Leistungen dazu führt, dass Aufgaben in den privaten Bereich verlagert werden. Diese Aufgaben werden weitgehend auf die Frauen überwälzt, die in unserer Gesellschaft den Grossteil der unbezahlten Arbeit leisten. Ebenfalls mit den Auswirkungen von Budgetentscheidungen befasst sich ein dritter Beitrag: Welche Folgen haben Veränderungen der Staatsausgaben auf die Beschäftigung von Frauen und Männern in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt? Am Schluss der Publikation stellen wir eines der zukünftigen Projekte

im Rahmen des Engendering Budget vor: Es wird beabsichtigt, in zwei ausgewählten Bereichen der Verwaltung eine weitere Inzidenzanalyse zu erstellen, welche qualitativ differenzierter als die im ersten Beitrag dargestellte Aufschluss darüber geben kann, wie sich die öffentlichen Ausgaben unter der Perspektive der Geschlechter verteilen.

Literatur

Bakker, Isabel / Elson, Diane (1998),
Für ein Budget, das mit Frauen rechnet: Ansätze zu einer makroökonomischen Analyse von Staatsbudgets aus Frauensicht, in: Olympe Nr. 9, Zürich, S. 50–61

Bauer, Tobias / Baumann, Beat (1996),
An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen, Bern

Baumann, Beat (1997),
Ausgabenanalyse im Kanton Basel-Stadt 1990–1996, in: Finanzplanung: frauengerecht und sozialverträglich, Weiterbildungsveranstaltung organisiert von Frauenrat Basel-Stadt, Gleichstellungsbüro Basel-Stadt und Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD), Sektion Basel, vom 11. September 1997, S. 1–21, Basel

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (1999),
Monetäre Bewertung der unbezahlten Arbeit. Eine empirische Analyse für die Schweiz anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, Neuchâtel

Frischknecht, Marianne (2002),
Staatsbudget aus Frauensicht, in: Gender Balance – Equal Finance. Unterlagen zur Fachtagung von Frauenrat und Gleichstellungsbüro Basel-Stadt zur geschlechterdifferenzierten Budget-Analyse vom 19. März 2002, S. 46–48, Basel

Madörin, Mascha (2002a),
Chronologie und Bestandesaufnahme parlamentarischer und zivilgesellschaftlicher Initiativen in der Schweiz, in: Reader. Lesenswertes zum Thema Engendering Budget, herausgegeben vom Gleichstellungsbüro Basel-Stadt, S. 1–14, Basel

Madörin, Mascha (2002b),
Engendering Budgets – eine Frage der wirtschaftspolitischen Steuerung, in: Gender Balance – Equal Finance. Unterlagen zur Fachtagung von Frauenrat und Gleichstellungsbüro Basel-Stadt zur geschlechterdifferenzierten Budget-Analyse vom 19. März 2002, S. 6–13, Basel

Matefi, Gabriella (1997),
Einleitungsreferat, in: Finanzplanung: frauengerecht und sozialverträglich. Weiterbildungsveranstaltung organisiert von Frauenrat Basel-Stadt, Gleichstellungsbüro Basel-Stadt und Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD), Sektion Basel, vom 11. September 1997, S. 1–2, Basel

Schwendener, Peter / Pfeifer, Andrea (2002),
Eine geschlechterdifferenzierte Budgetinzidenzanalyse für Basel-Stadt,
in: Gender Balance – Equal Finance. Unterlagen zur Fachtagung von
Frauenrat und Gleichstellungsbüro Basel-Stadt zur geschlechterdifferen-
zierten Budget-Analyse vom 19. März 2002, Basel, S. 35–39

Politische Vorstösse

Anzug Ursula Glück betreffend funktionale Gliederung der
Staatsrechnung und des Staatsbudgets vom 25. Oktober 1997

Budgetpostulat Sibylle Schürch: Beschäftigungs- und Nutzenwirkung
Staatsaufgaben (An den Frauen sparen), Erhöhung der Ausgaben um
50‘000 Franken, Dezember 1999

Motion Christine Goll (96.2591): Frauenverträglichkeitsprüfung bei den
öffentlichen Finanzen, eingereicht am 4. Dezember 1996

Motion Christine Goll (99.3273): Öffentliche Finanzen. Frauenverträglich-
keitsprüfung, eingereicht am 16. Juni 1999

II

Eine geschlechterdifferenzierte Ausgabeninzidenzanalyse für den Kanton Basel-Stadt

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze 25

Eine geschlechterdifferenzierte Ausgabeninzidenz-analyse für den Kanton Basel-Stadt 28

Einleitung 28

Methode 30

- Probleme bei der Messung des Nutzens von Staatsausgaben 30
- Ausgabeninzidenz: Zuteilungskriterien und Verteilschlüssel 31
- Einnahmeninzidenz: Zuteilungskriterien und Verteilschlüssel 33
- Datengrundlage 34
- Fazit: methodische Verfeinerung 35

Ergebnisse 36

- Ausgaben und Bevölkerungsstruktur 2000 36
- Ausgabeninzidenz 37
- Bildung 47
- Soziale Wohlfahrt 66
- Gesundheit 78
- Öffentliche Sicherheit 83

Fazit 87

Literatur 89

Anhang 92

Das Wichtigste in Kürze

Mirjam von Felten

Wer bezahlt und wer empfängt welche staatlichen Leistungen? Der Artikel geht der Frage nach, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Kantons Basel-Stadt auf Frauen und Männer verteilen. Zur Beantwortung dieser Frage wird eine Inzidenzanalyse eingesetzt. Es handelt sich hierbei um ein methodisches Analyseinstrument, welches dazu dient, die Vor- und Nachteile, die sich durch eine öffentliche Institution für verschiedene Bevölkerungsgruppen ergeben, miteinander zu vergleichen.

Vorrangiges Ziel dieser Studie ist – entsprechend dem Budgetpostulat von Sybille Schürch –, die in der Untersuchung «An den Frauen sparen» verwendete Analysemethode zu präzisieren und spezifischer auf die baselstädtischen Verhältnisse anzuwenden. Im Zentrum steht die Analyse der Ausgaben.[1, 2] Jene Personengruppen, denen primär und direkt staatliche Leistungen zugute kommen, werden als Klientel bezeichnet. Diese Definition dient dazu, die LeistungsempfängerInnen von einer Reihe weiterer – sekundärer und tertiärer – NutzniesserInnen abzugrenzen, und verdeutlicht, dass LeistungsempfängerInnen nicht mit den Personen identisch sein müssen, die einen Nutzen aus der Leistung ziehen.

Die Ausgabeninzidenz ergibt für das Jahr 2000, dass einer Basel-Städterin durchschnittlich leicht weniger Ausgaben zukommen als einem Basel-Städter: 9‘290 zu 10‘870 Franken. Nach Alter differenziert zeigt sich, dass bis zum 75. Lebensjahr die staatlichen Leistungen pro Einwohnerin unter denjenigen pro Einwohner liegen – hauptsächlich aufgrund der öffentlichen Sicherheit und des Verkehrs. Ab dem 75. Altersjahr hingegen steigen die Pro-Kopf-Ausgaben bei Frauen wesentlich stärker als bei Männern. Dieser Unterschied ist fast ausschliesslich auf die Soziale Wohlfahrt zurückzuführen. Entgegen den Erwartungen sind die durchschnittlichen Gesundheits- respektive Krankheitskosten für die weibliche Bevölkerung in dieser Altersphase nicht höher als für die männliche.

Neben dem Alter spielt auch die Staatsangehörigkeit in der Ausgabenverteilung eine wichtige Rolle: Im Bereich Kultur, im Bildungs- und im Gesundheitswesen sowie in der Sozialen Wohlfahrt für bestimmte Altersgruppen verdeutlicht sich, dass die Staatsangehörigkeit das entscheidendere Differenzierungsmerkmal ist als das Geschlecht. In der Bildung beispielsweise gehen die mittleren Aufwendungen für die ausländische Bevölkerung ab

[1] Der Kanton Basel-Stadt verfügt über keine Steuerstatistik und aus Gründen des Datenschutzes dürfen die Steuerdaten für diesen Zweck nicht ausgewertet werden. Deshalb beschränkt sich die vorliegende Studie darauf, methodische Vorschläge für die Durchführung einer Einnahmenanalyse auszuarbeiten.

[2] Als Datengrundlage dienen die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung statistisch aufbereitete und funktional gegliederte Rechnung des Kantons Basel-Stadt für das Jahr 2000 sowie Registerdaten der Verwaltung, statistische Erhebungen und Umfragen des Bundesamtes für Statistik.

16 Jahren stärker zurück als für die EinwohnerInnen schweizerischer Herkunft. Oder im Bereich der Gesundheit beziehen AusländerInnen in den Altersgruppen ab 80 Jahren und in der Sozialen Wohlfahrt zwischen 50 und 80 Jahren durchschnittlich höhere Leistungen als SchweizerInnen.[3]

Im Weiteren sind mehrheitlich die Ausgaben für die Bildung dafür verantwortlich, dass bis annähernd zum 25. Lebensjahr die öffentlichen Aufwendungen für Frauen und Männer den Höhepunkt erreichen. Insgesamt sind die Bildungsausgaben für Knaben und junge Männer leicht höher als für Mädchen und junge Frauen: 273 zu 248 Mio. Franken. In der Altersphase bis 25 Jahre werden auch die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt bedeutsam. In diesem Bereich kommen jungen Frauen ebenfalls weniger staatliche Leistungen zugute als jungen Männern: 53 zu 62 Mio. Franken. Dieser Umstand ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Jugendschutz deutlich höhere Aufwendungen für Männer tätigt als für junge Frauen.

Dass die Aufwendungen für Männer über 20 Jahre weniger stark zurückgehen als diejenigen der Frauen, ist hauptsächlich auf die Öffentliche Sicherheit zurückzuführen. Der Kanton Basel-Stadt gibt in diesem Bereich wesentlich mehr für männliche Bewohner zwischen 20 und 65 Jahren aus als für weibliche: 127 zu 42 Mio. Franken. Ab 20 Jahren reduzieren sich die staatlichen Leistungen für Männer mit zunehmendem Alter nicht nur in der Öffentlichen Sicherheit, sondern auch in der Sozialen Wohlfahrt und im Verkehr weniger stark als bei den Frauen. Die Bereiche Gesundheit (aufgrund der vorherrschenden Altersstruktur) und Soziale Wohlfahrt sind dafür verantwortlich, dass Frauen ab 65 mehr Ausgaben und bis im hohen Alter von 90 Jahren zunehmend mehr kantonale Gelder beziehen als Männer.

In einem weiteren Schritt werden die Bereiche Bildung, Soziale Wohlfahrt, Öffentliche Sicherheit und Gesundheit näher beleuchtet:

Im Bildungswesen sind insgesamt die Unterschiede zwischen den Geschlechtern nicht sehr gross. Ab der Sekundarstufe II hingegen werden Differenzen sichtbar, welche die bekannte Segregation zwischen den Geschlechtern spiegeln. So kommen beispielsweise in den industriell-gewerblichen Bildungsstätten pro Kopf der Bevölkerung den jungen Männern wesentlich mehr Ausgaben zu als den jungen Frauen, bei den Ausbildungen für Pflege- und Sozialberufe und den anderen allgemein bildenden Schulen ist das Ausgabenverhältnis umgekehrt.

In vielen Aufgabengebieten der Sozialen Wohlfahrt verursacht die ausländische Bevölkerung pro Kopf höhere Kosten als die schweizerische. Die Gründe dafür sind vielschichtig. Tiefere Einkommen der ausländischen EinwohnerInnen führen beispielsweise dazu, dass sie durchschnittlich weniger Altersrenten, dafür aber mehr Ergänzungsleistungen zur AHV beziehen als SchweizerInnen. Nach Geschlecht zeigen sich die grössten Unterschiede in der Alterssicherung, und zwar in den AHV-Ergänzungsleistungen und den kantonalen Beihilfen zur AHV. Von diesen Leistungen bekommen Frauen ab 85 im Mittel deutlich mehr als Männer. Dieses Ergebnis wird damit erklärt, dass Frauen weniger häufig zu Hause von ihren Männern gepflegt werden als umgekehrt. Zur Finanzierung ihres Aufenthaltes im Pflegeheim benötigen sie

[3] In diesem Fall handelt es sich nicht um Pro-Kopf-Ausgaben, sondern um das Ausgabentotal.

daher Ergänzungsleistungen, wenn die AHV und ihr Vermögen dazu nicht ausreichen. Neben der Alterssicherung finden sich deutliche Geschlechterdifferenzen auch im Bereich des Jugendschutzes. Die höheren Ausgaben für männliche Jugendliche ergeben sich dadurch, dass mehr männliche als weibliche Jugendliche in Kinder- und Jugendheimen sowie Schul- und Sonderheimen untergebracht sind.

Im Gesundheitswesen unterscheiden sich die Pro-Kopf-Ausgaben für den Bereich der Spitäler geschlechtsspezifisch nur geringfügig. Bei den Frauen zwischen 70 und 85 Jahren sind leicht höhere Durchschnittskosten feststellbar, ab 86 liegen sie jedoch wieder unter dem Niveau der Männer. Höhere Spitalkosten lassen sich ebenfalls bei den Frauen zwischen 20 und 40 Jahren und bei den Männern in der Alterskategorie der 50- bis 69-Jährigen ausmachen. Weiter zeigt sich, dass die ambulante Krankenpflege insbesondere von älteren Personen ab 70 Jahren in Anspruch genommen wird. Frauen kommen kaum stärker in den Genuss dieser Dienstleistung, hingegen ausländische Staatsangehörige deutlicher als schweizerische. Letzteres hat vorwiegend damit zu tun, dass die Spitex häufiger von der ausländischen als von der schweizerischen Bevölkerung in Anspruch genommen wird.

In der Öffentlichen Sicherheit verursachen die Männer in den drei Bereichen Polizeikorps, Rechtsprechung und Strafanstalten deutlich mehr Kosten als Frauen. Das Polizeikorps beispielsweise gibt durchschnittlich für die männliche Bevölkerung zwischen 20 und 35 Jahren ungefähr vier Mal mehr und zwischen 36 und 50 Jahren noch etwas mehr als doppelt so viel aus als für die weibliche.

Zum Abschluss des Artikels folgt ein Vorschlag zur politischen Anwendung der Inzidenzanalyse: Auf der erarbeiteten Grundlage liesse sich nun ein Instrument für die mittelfristige politische Steuerung im Rahmen des Politikplans, des Planungs- und Steuerungsinstrumentes des Regierungsrates, entwickeln, wobei Indikatoren zur Ausgabenverteilung nach den Kategorien Geschlecht, Alter oder Staatsangehörigkeit für die einzelnen Aufgabenfelder erstellt werden könnten.

Eine geschlechterdifferenzierte Ausgabeninzidenzanalyse für den Kanton Basel-Stadt

Andrea Pfeifer und Peter Schwendener
Statistisches Amt Basel-Stadt

Einleitung

Wer bekommt und wer bezahlt? Bezahlen Männer Steuern und Frauen «profitieren» von den Ausgaben des Kantons? Oder verteilt der Kanton Basel-Stadt das Geld – wie es landläufig heisst – «neutral», auf Frauen und Männer gleichmässig? Um diese Fragen geht es in der vorliegenden Studie. Das Analyseinstrument, das zur Beantwortung eingesetzt wird, ist die Inzidenzanalyse. Sie kann beschrieben werden als «systematische Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile, die sich durch eine öffentliche Einrichtung für verschiedene Bevölkerungsgruppen ergeben» (Frey 1990:289). Eine Budgetinzidenzanalyse umfasst nicht eine bestimmte öffentliche Einrichtung, sondern allgemein die Ausgaben und Einnahmen des Staates. Damit lassen sich folgende Fragen untersuchen (vgl. Leu et al. 1988:150):

- 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)?

Eine Budgetinzidenzanalyse wird so durchgeführt, dass einerseits die Ausgaben des Staates anhand von Statistiken auf die LeistungsempfängerInnen und andererseits die Einnahmen auf die Steuerzahlenden verteilt werden. Wird sie nach Geschlecht getrennt durchgeführt, kann sie – nach dem Erstellen von Statistiken zu den LeistungsempfängerInnen – als zweiter Schritt einer geschlechterdifferenzierten Budgetanalyse verstanden werden (Rake 2002:10). Es geht primär darum, Transparenz über die Verteilung der staatlichen Gelder herzustellen. Damit ist aber noch nicht untersucht, ob diese auch den Bedürfnissen von Frauen und Männern entspricht. Eine gleiche Verteilung der staatlichen Gelder muss (noch) nicht gerecht sein – bedenken wir die unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern. Geschlechterdifferenzierte Budget- oder Ausgabeninzidenzanalysen wurden unseres Wissens bisher erst von Demery (1995, 1997, 2000) für afrikanische Staaten und von Raffelhüschen und Borgmann (2001) im Rahmen einer Generationenbilanz für die Schweiz durchgeführt.

Im Zentrum dieser Studie steht die Analyse der Ausgaben. Speziell interessant ist dabei zu untersuchen, wie sie sich in relativ detaillierten Bereichen auf die Geschlechter verteilen. Darin liegt insbesondere auch der politische Nutzen. Da bis heute für den Kanton Basel-Stadt keine Steuerstatistik vorliegt und die Steuerdaten aus Datenschutzgründen für diesen Zweck

nicht ausgewertet werden dürfen, kann hier lediglich ein methodischer Vorschlag für die Durchführung einer Einnahmeninzidenz ausgearbeitet werden. Deshalb ist es zum jetzigen Zeitpunkt auch nicht möglich, eine Budgetinzidenz zu präsentieren.

Neben der Darstellung und der Interpretation der Ergebnisse ist ein weiteres Ziel der vorliegenden Studie ein methodisches. Entsprechend dem Budgetpostulat von Sibylle Schürch soll «die Analysemethode [der Studie «An den Frauen sparen» vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS)] präzisiert und gezielter auf die basel-städtischen Verhältnisse angepasst [werden]. Verbessert werden soll die geschlechterspezifische Zuordnung des Nutzens von Staatsausgaben [...]» (zitiert aus dem Budgetpostulat Sibylle Schürch vom 12. Januar 2000).

Ausschlaggebend für die Forderung, die Analysemethode der Studie BASS zu verfeinern, waren – ungeachtet der für die Schweiz und Basel äusserst wichtigen Pionierrolle – bestimmte methodische Schwächen.[1] So wurde im Budgetpostulat darauf hingewiesen, dass grosse Rechnungsposten bezüglich ihrer Effekte auf Nutzen, Beschäftigung und unbezahlte Arbeit keinen bestimmten Gruppen zugeordnet werden konnten. Zudem hatte das Büro BASS in der Nachfolgeuntersuchung zwar die Entwicklung der Rechnung des Kantons Basel-Stadt analysiert, die Zuweisung des Nutzens aber nicht auf der Grundlage von basel-städtischen, sondern gesamtschweizerischen Daten vorgenommen. Verwaltungsseitig wurde zudem kritisiert, dass der geschlechtsspezifische Nutzen von Staatsausgaben oft nicht eindeutig und objektiv bestimmt worden war. Bemängelt wurde auch, dass das Büro BASS nur die Ausgaben und nicht auch die Einnahmen analysiert habe und der Fokus auf den geschlechterspezifischen Nutzen zu eng sei.

Ein erster Schwerpunkt der vorliegenden Studie liegt daher auf methodischen Aspekten. Dabei geht es zunächst um das Problem, den Nutzen staatlicher Ausgaben zu messen, sowie um die Aussagekraft der Budgetinzidenzanalyse. Dann werden für die Ausgabeninzidenz der Begriff «LeistungsbezügerInnen» definiert und diskutiert und die Verteilschlüssel vorgestellt. Anschliessend folgt ein Vorschlag dazu, wie eine Einnahmeninzidenz aus Geschlechterperspektive durchzuführen wäre. Den Abschluss des methodischen Kapitels machen die Beschreibung der Datengrundlagen sowie eine kurze Zusammenfassung darüber, welche methodischen Verfeinerungen im Vergleich zur Studie BASS vorgenommen wurden.

Den zweiten Schwerpunkt bilden die Ergebnisse der Ausgabeninzidenz: Nach dem Gesamtbefund folgt die Beschreibung der Resultate für die einzelnen funktionalen Bereiche, anschliessend werden exemplarisch Ergebnisse präsentiert. Erst auf dieser detaillierten Ebene sind die Befunde genügend differenziert, dass sie Interpretationen dazu zulassen, wieso öffentliche Gelder je nach Ausgabenbereich Frauen und Männern im Kanton Basel-Stadt unterschiedlich zugute kommen.

[1] Vgl. Einleitung dieser Publikation.

Methode

Probleme bei der Messung des Nutzens von Staatsausgaben

In der Studie BASS wird unter anderem nach dem «Nutzen von Staatsausgaben» für Frauen und Männer gefragt (Bauer/Baumann 1996:79) und demzufolge verlangt auch das Budgetpostulat, «die geschlechterspezifische Zuordnung des Nutzens von Staatsausgaben» zu verbessern (zitiert aus dem Budgetpostulat Sibylle Schürch vom 12. Januar 2000). Mit der Budgetinzidenzanalyse können jedoch keine Aussagen dazu gemacht werden, ob Frauen oder Männer den grösseren Nutzen aus den Staatsausgaben erzielen. Darin wird nämlich «nicht der Nutzen von Staatsausgaben» den Bevölkerungsgruppen zugeordnet, «sondern lediglich die Kosten der staatlichen Leistungserstellung» (Leu/Frey/Buhmann 1988:158). Es lassen sich somit nur Darlegungen dazu machen, welche Bevölkerungsgruppen wie viele staatliche Ausgaben erhalten.

Die Schwierigkeit, den Nutzen von Staatsausgaben im Sinne des individualistischen ökonomischen Konzeptes zu messen, wird in der neueren Forschungsliteratur ausführlich diskutiert (Cornes 1995:69–89; Demery 2000: 47ff.; Van de Walle 1998:369ff.). Erschwert wird dies zusätzlich dadurch, dass öffentliche und öffentlich produzierte private Güter grundsätzlich allen EinwohnerInnen offen stehen und um diese nicht wie im Markt darum konkurrenzieren müssen. EinwohnerInnen können ihre Präferenzen weniger gut äussern und der Preis dieser Güter wird folglich weniger über die Nachfrage bestimmt.

Im Gegensatz zur Studie BASS[2] gehen wir daher davon aus, dass die Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung oder auch die durchschnittlichen Kosten pro LeistungsempfängerIn nur beschränkt etwas über die individuellen Nutzenveränderungen aussagen – insbesondere wenn aus der Geschlechterperspektive nicht unbedingt davon ausgegangen werden kann, dass der Staat alle Leistungen optimal anbietet. Eine staatliche Leistung muss nicht für alle Personen denselben Nutzen bedeuten. Gewisse Personen kommen möglicherweise unfreiwillig in die Gunst einer solchen (wie z.B. Gefängnisinsassen), andere könnten sich die staatliche Leistung aufgrund ihres hohen Einkommens ohne weiteres privat beschaffen und würden diese Möglichkeit bei genügend privatem Angebot eventuell vorziehen (z.B. Schulbildung). Für diese Personen dürfte der zusätzliche Nutzen also gering sein.

Wie staatliche Leistungen den Nutzen verändern, müsste daher mittels individueller Bewertungen durch die EinwohnerInnen erhoben werden. Der zusätzliche Nutzen, den eine Person aus öffentlichen Gütern zieht, hängt wesentlich von ihrem Einkommen, aber auch von ihren Bedürfnissen, Wertvorstellungen und politischen Einstellungen ab. So ist beispielsweise anzunehmen, dass erwerbstätige Frauen mit kleinen Kindern den Nutzenzuwachs durch öffentliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten höher einschätzen als erwerbstätige Frauen ohne Kinder. Die Messung von individuellen Präferenzen ist aber sehr datenaufwendig und erfordert Kenntnisse über zugrunde liegende Nachfragefunktionen von Individuen und Haushalten (Demery 2000:2).

[2] Vgl. Einleitung dieser Publikation.

In der neueren Literatur wird vorgeschlagen, öffentlich produzierte Güter entweder direkt zu bewerten oder indirekt über das beobachtete Verhalten von KonsumentInnen. Beim erstgenannten Ansatz wird mittels Bevölkerungsbefragungen erfasst, wie die Befragten einzelne staatliche Leistungen hinsichtlich ihres persönlichen Nutzens bewerten (Cornes 1995:87). Hier stellt sich das Problem, dass die subjektive Bewertung einer Leistung nicht unbedingt mit dem Preis übereinstimmen muss, den eine Person in der konkreten Situation tatsächlich auch zu zahlen bereit wäre. Die Bevölkerungsbefragung, die im Frühling 2003 im Kanton Basel-Stadt erstmals durchgeführt wird, kann in Zukunft dazu Informationen liefern.

Beim zweitgenannten Ansatz wird davon ausgegangen, dass beispielsweise das Ausmass an Geld und Zeit, welches Personen aufwenden, um etwa zu einem Nationalpark zu reisen, etwas über ihre Bewertung dieses Parks aussagt (Cornes 1995:87). Es ist jedoch fraglich, ob analog zum Aufwand für Wegstrecken für alle Bereiche der kantonalen Rechnung ein Kriterium zur Messung der Zahlungsbereitschaft gefunden werden kann.

Ausgabeninzidenz: Zuteilungskriterien und Verteilschlüssel

Von zentraler Bedeutung für die Ausgabeninzidenz ist, nach welchen Kriterien die Ausgaben zugewiesen und welche Verteilschlüssel dafür verwendet werden. Die Ausgaben werden auf diejenigen EinwohnerInnen verteilt, denen staatliche Leistungen zugute kommen (Outputsicht). Von Auswärtigen (PendlerInnen, TouristInnen etc.) und Firmen bezogene Leistungen sind dabei nicht berücksichtigt, obschon diese vermutlich einen nicht unbeträchtlichen Anteil ausmachen. Die Personengruppe, der die Ausgaben zugeteilt werden, bezeichnen wir – in Anlehnung an die Studie BASS (Bauer/ Baumann 1996:79) – als Klientel, womit verdeutlicht werden soll, dass nur die primären und direkten LeistungsempfängerInnen gemeint sind. Gehen Subventionen vom Kanton an private Institutionen, so sind ihre KundInnen die LeistungsbezügerInnen. Diese Outputsicht grenzt sich von der Inputperspektive ab, die danach fragt, wie die staatlichen Ressourcen auf die Beschäftigten verteilt sind, und von der Outcomeperspektive, welche beispielsweise die Auswirkungen von staatlichem Ausgabeverhalten auf die unbezahlte Arbeit untersucht.[3] Die Definition der Klientel dient zudem dazu, die LeistungsempfängerInnen von einer Reihe weiterer (sekundärer und tertiärer) NutzniesserInnen abzugrenzen (siehe oben). Sie veranschaulicht, dass LeistungsbezügerInnen nicht mit den Personen identisch sein müssen, die einen Nutzen aus einer Leistung ziehen. Damit ist vielmehr nur ein Teil der Nutzniessenden erfasst. So werden beispielsweise Kinder, welche den Kindergarten besuchen, als direkte LeistungsempfängerInnen von Ausgaben für Kindergärten definiert. Diese Ausgaben nützen aber auch den Eltern, die sich in der freien Zeit weiterbilden oder einer Erwerbsarbeit nachgehen können. Dadurch erhöhen sich die Steuereinnahmen, was wiederum dem Kanton zugute kommt.

Trotz dieser Abgrenzung bleiben gewisse Unsicherheiten darüber, wem bestimmte staatliche Leistungen zugute kommen. Dies hängt wohl auch damit zusammen, dass sich staatliche Ausgaben qualitativ grundsätzlich voneinander unterscheiden. Sie lassen sich als solche beschreiben, die dem

[3] Diesen Fragen gehen die Kapitel III zur unbezahlten Arbeit und IV zu den Personalausgaben nach.

Aufbau von Ressourcen (im Sinn von Humankapital), und solche, die dem Abbau von (geschlechtsspezifischen) Ressourcendefiziten dienen. Für die Bereiche Bildung, Kultur, Soziale Wohlfahrt und Gesundheit besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit über die Zuteilung der Leistungen (Raffelhüschen/Borgmann 2001:29; Leu/Frey/Buhmann 1988:156; Braunschweiler 2002). In der Bildung sind dies Schulkinder und Studierende und in der Kultur BesucherInnen von öffentlich subventionierten kulturellen Institutionen. Im Bereich der Sozialen Wohlfahrt meint der Begriff der Klientel beispielsweise RentenbezügerInnen und SozialhilfeempfängerInnen und in der Gesundheit PatientInnen. Im Bereich Verkehr wird davon ausgegangen, dass die Ausgaben BenützerInnen von öffentlichem und privatem Verkehr zugute kommen.[4]

Insbesondere im Bereich der Öffentlichen Sicherheit weicht die Definition der LeistungsbezügerInnen, wie sie die Studie BASS vorgeschlagen hat und wie sie hier übernommen wird, von derjenigen in herkömmlichen Untersuchungen ab (Raffelhüschen/Borgmann 2001:29; Leu/Frey/Buhmann 1988:156; Braunschweiler 2002). Diese gingen bislang davon aus, dass die Ausgaben für öffentliche Sicherheit allen zugute kämen. Sie wurden daher mit dem Argument, dass alle von der erhöhten Sicherheit profitieren würden, wenn der Staat Polizei, Rechtsprechung und Strafvollzug finanziert, gleichmässig pro Kopf der EinwohnerInnen verteilt. Wird jedoch die enge Definition der Klientel streng angewendet, sind es insbesondere bei der Rechtsprechung und dem Strafvollzug Personen, welche mit dem Gesetz in Konflikt kommen (wie Verurteilte und Häftlinge), auf welche die «Kosten der staatlichen Leistungserstellung» (Leu/Frey/Buhmann 1988:158) zu überwälzen sind. Bei den Ausgaben für das Polizeikorps bleibt ein gewisser Ermessensspielraum, wie viel davon auf die Kriminalitätsbekämpfung und wie viel auf die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit fällt.

In den Bereichen Raum und Umwelt sowie Volkswirtschaft werden die Ausgaben gleichmässig auf alle EinwohnerInnen verteilt, da davon auszugehen ist, dass diese Leistungen allen zugute kommen. Gleich wird – jedoch aus dem Grund, den Arbeitsaufwand zu begrenzen – mit 3-stelligen funktionalen Bereichen verfahren, in denen der Saldo der Ausgaben weniger als 10 Mio. Franken beträgt. Die Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung werden proportional zu allen Ausgaben in den funktionalen Bereichen Bildung bis Volkswirtschaft den Bevölkerungsgruppen zugewiesen. Dieser Vorgehensweise liegt die Überlegung zugrunde, dass Personen umso mehr Verwaltungsaufwand auslösen, je mehr staatliche Leistungen sie beziehen.

Welche Statistiken genau als Verteilschlüssel dienen, ist in der Indikatorenliste ersichtlich. Wenn möglich werden Verteilschlüssel verwendet, welche die bei den LeistungsempfängerInnen entstehenden Kosten möglichst genau abbilden. Dazu müssen Annahmen darüber getroffen werden, wovon die Höhe der staatlichen Leistungen wesentlich abhängt, ob sie pro Kopf der Klientel gleich hoch sind (z.B. in der Bildung), ob sie aufgrund gesetzlich festgelegter Bemessungsgrundlagen variieren (z. B. Altersrenten) oder ob sie von der Bezugsdauer abhängen (z.B. in Spitälern oder Gefängnissen).

[4] Im Gegensatz dazu wurden die Verkehrsausgaben bei den generationen- respektive altersspezifischen Analysen von Raffelhüschen/Borgmann (2001:29) und von Braunschweiler (2002:11) als allgemeiner Staatsverbrauch pro Kopf verteilt.

Ob immer die am ehesten kostenrelevanten Verteilschlüssel verwendet werden können, hängt von der Verfügbarkeit der respektive vom Zugang zu entsprechenden Daten ab.

Was die soziodemografischen Merkmale der LeistungsbezügerInnen betrifft, so wird in der vorliegenden Analyse – im Gegensatz zur Studie BASS und zum Auftrag des Budgetpostulates – nicht nur untersucht, wie sich die Ausgaben auf Männer und Frauen verteilen, sondern auch auf SchweizerInnen und AusländerInnen sowie EinwohnerInnen verschiedenen Alters. Dies bedeutet, dass die Ausgaben auf 400 verschiedene Bevölkerungsgruppen verteilt werden (2 Geschlechter x 2 Staatsangehörigkeiten x 100 Altersjahre). Diese Differenzierung hat mehrere Vorteile: Zum einen lassen sich so wichtige Unterschiede in der Verteilung der Ausgaben auf Frauen und Männer erklären, insbesondere wenn das Alter einbezogen wird. Damit wird berücksichtigt, dass weder Frauen noch Männer homogene Kategorien bilden – auch wenn wichtige Kriterien wie Erwerbstätigkeit und Ausbildung, nach denen sich die Lebenssituationen von Frauen und Männern unterscheiden, sowie Einkommen und soziale Schicht noch nicht berücksichtigt sind.[5] Zum anderen lassen sich durch den Einbezug der beiden soziodemografischen Merkmale Alter und Staatsangehörigkeit die gesammelten Daten je nach Fragestellung differenziert für einzelne Bevölkerungsgruppen auswerten. Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Kosten im Gesundheitswesen könnte zum Beispiel eine Betrachtung nach Altersgruppen und bei der Umsetzung des Integrationsleitbildes in Basel-Stadt eine Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit von Interesse sein. Mit dieser verfeinerten und systematisch aufgebauten Methodik lässt sich zudem der Vorwurf entkräften, eine (Ausgaben-)Analyse nach der Methode BASS würde «nur» Geschlechterfragen berücksichtigen und die Bewertung anderer staatlicher Aktivitäten ausschliessen.

Einnahmeninzidenz: Zuteilungskriterien und Verteilschlüssel

Mit der Analyse der Einnahmen können Kritiken begegnet werden, die die ausschliessliche Fokussierung auf die Ausgaben des Kantons in der Studie BASS als einseitig bemängelt haben (siehe Einleitung dieses Beitrags). Bei der Frage, wie stark Frauen und Männer über direkte Steuern zu den Einnahmen des Kantons beitragen, stellt sich aber das Problem, dass im Kanton Basel-Stadt die Steuerdaten von verheirateten Paaren nur auf den Namen des Mannes erfasst sind. Es lässt sich daher nicht feststellen, wie hoch der Anteil der Steuern ist, den Frauen aufgrund ihres selbst erwirtschafteten Einkommens oder ihres Vermögens aufbringen. Aus einer Geschlechterperspektive ist zudem problematisch, dass herkömmliche Inzidenzanalysen den Beitrag, den Frauen in Form von unbezahlter Arbeit für das Gemeinwesen leisten, nicht berücksichtigen (Bauer/Baumann 1996: 19f.). Zumindest die Betreuungs- und Versorgungsarbeit für Kinder und pflegebedürftige Menschen kann als eine Art Realsteuer betrachtet werden.[6] Studien zu Generationenbilanzen zeigen, dass in der Schweiz eine beträchtliche monetäre Umverteilung von den Männern zu den Frauen stattfindet. Frauen erhalten vom Staat mehr Transfers in Barwerten, als sie in Form von

[5] Dazu fehlen die notwendigen Daten.

[6] Vgl. Kapitel III zur unbezahlten Arbeit, Teil 1.

Steuern, Prämien oder Beiträgen abliefern (Raffelhüschen/Borgmann 2001; Wechsler/Savioz 1996). Als Lösung für die beiden beschriebenen methodischen Schwierigkeiten bietet sich an, die Steuern von verheirateten Paaren gleichmässig auf beide Partner aufzuteilen. Damit wird auch berücksichtigt, dass aus güterrechtlicher Sicht das Haushaltseinkommen von beiden EhepartnerInnen erwirtschaftet wird (Errungenschaftsbeteiligung).

Datengrundlage

Als Schlüssel für die Verteilung der Ausgaben auf LeistungsbezügerInnen werden für die Ausgabeninzidenz Registerdaten der Verwaltung, statistische Erhebungen und – falls keine Vollerhebungen vorliegen – Umfragen des Bundesamtes für Statistik verwendet.[7] Letzteres ist hauptsächlich im Bereich der Kultur nötig, wo keine soziodemografisch differenzierten Statistiken – und somit auch keine Unterscheidung nach Geschlecht – zu den BesucherInnen von Theatern, Museen und Bibliotheken bestehen. Im Übrigen kann die Datenlage zu LeistungsbezügerInnen im Kanton Basel-Stadt als recht gut bezeichnet werden.

Als Datengrundlage für die Einnahmeninzidenz kann die Steuerstatistik dienen, sobald diese vorliegt.[8] Aus einer Geschlechterperspektive ist an den Steuerdaten jedoch problematisch, dass Steuern von verheirateten Paaren wie erwähnt auf den Namen des Mannes lauten und der Beitrag der Ehefrauen nicht herauskristallisiert werden kann.[9]

Als Datengrundlage der Rechnung dient die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung statistisch aufbereitete und funktional gegliederte Rechnung des Kantons Basel-Stadt für das Jahr 2000. «Funktional gegliedert» bedeutet, dass Ausgaben und Einnahmen nicht wie bis anhin institutionell nach Departementen und Dienststellen strukturiert, sondern nach Aufgabenbereichen der öffentlichen Haushalte dargestellt sind. Die funktionale Gliederung umfasst die 10 Hauptbereiche Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Sicherheit, Bildung, Kultur und Freizeit, Gesundheit, Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Umwelt und Raumordnung, Volkswirtschaft sowie Finanzen und Steuern. Jeder funktionale Bereich ist zudem in weitere Subkategorien unterteilt (3-stellige funktionale Bereiche).[10] Die hier analysierte Grösse ist der Nettofinanzbedarf (Ausgaben minus Einnahmen)[11] aus laufender Rechnung und Investitionsrechnung der dreistelligen Unterbereiche.

[7] Die genauen Quellenangaben zu den verwendeten Statistiken finden sich in der Tabelle 2: Liste der Verteilschlüssel im Anhang

[8] Sie soll im Frühling 2003 im Rahmen des Steuerdichteatlas entstehen.

[9] Im Gegensatz zu anderen Budgetinzidenzanalysen (Leu/Frey/Buhmann 1988; Raffelhüschen/Borgmann 2001) stützt sich die vorliegende Studie somit nicht auf den Individualdatensatz der Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE), weil diese über keine repräsentative Stichprobe für den Kanton Basel-Stadt verfügt.

[10] Die Struktur der funktionalen Gliederung wird ebenfalls aus der Tabelle 2: Liste der Verteilschlüssel im Anhang ersichtlich.

[11] Ohne buchmässige Posten, siehe auch Fussnote 16.

Die funktionale Gliederung basiert auf dem «Harmonisierten Rechnungsmodell» der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, welches der Kanton Basel-Stadt erst 1999 übernahm. Grundlage für die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung bearbeitete Statistik der Ausgaben des Kantons Basel-Stadt ist somit die – seit 1999 in Basel-Stadt erstellte und in der Rechnung des Kantons publizierte – funktionale Gliederung. Die Eidgenössische Finanzverwaltung nimmt folgende Änderungen vor: Es werden Doppelzählungen von Leistungen (von Bund und Kantonen) entfernt, um eine schweizerische Gesamtrechnung erstellen zu können.[12] Zudem werden gewisse Kodierungen respektive Zuweisungen von Ausgaben und Einnahmen zu funktionalen Bereichen korrigiert und für Kantonsvergleiche vereinheitlicht. Im Weiteren werden neben der Kantonsrechnung Spezialrechnungen beigezogen.[13] Trotz gewisser Schwierigkeiten, einzelne Ausgaben der statistisch bearbeiteten Rechnung zu identifizieren, bietet diese Version im Vergleich zur Rechnung des Kantons Vorteile: Sie erlaubt sowohl Vergleiche mit anderen Kantonen als auch retrospektive Untersuchungen über die Entwicklung in Basel-Stadt. Da hier das «Harmonisierte Rechnungsmodell» wie erwähnt erst 1999 eingeführt wurde, wären Letztere auf der Basis der Rechnung des Kantons nicht möglich.[14] Zudem wäre es mit der statistisch aufbereiteten Rechnung einfacher, Ergebnisse der Kantone Basel-Stadt und Zürich zu vergleichen, wo ebenfalls eine geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse angestrebt wird.[15]

Fazit: methodische Verfeinerungen

Im Vergleich zur Studie BASS wurden folgende methodische Verbesserungen vorgenommen und damit auch politische Forderungen berücksichtigt:

- Definitorische Klärung des Unterschieds zwischen LeistungsbezügerInnen und Nutzniessenden
- Ausweitung der Analyse auf Unterschiede zwischen Frauen und Männern schweizerischer und ausländischer Nationalität sowie verschiedenen Alters
- Verwendung basel-städtischer Statistiken
- Graduelle Erfassung der Höhe der staatlichen Leistungen, welche einzelnen Bevölkerungsgruppen zukommen (nicht nur kategoriale Zuweisung des Nutzens: Frauen überwiegen – neutral – Männer überwiegen)
- Zuordnung von über 90% der kantonalen Ausgaben zu LeistungsempfängerInnen
- Berücksichtigung der Einnahmeninzidenz

[12] Leider existiert keine Dokumentation zur Kodierung und Klassifikation der Ausgaben, wie sie die Eidgenössische Finanzverwaltung vornimmt – mit Ausnahme des Bildungsbereiches (Bundesamt für Statistik 2001c).

[13] So beispielsweise die Rechnung der Universität Basel.

[14] Ursprünglich war geplant, zu untersuchen, wie sich die Verteilung der Ausgaben des Kantons in den 90er-Jahren entwickelte. Aus Ressourcengründen wurde diese Analyse bis anhin nicht vorgenommen.

[15] Siehe 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, Nr. 3954, Kanton Zürich. Im Gegensatz zur Rechnung des Kantons Zürich umfasst diejenige des Stadtkantons Basel zusätzlich Gemeindeausgaben.

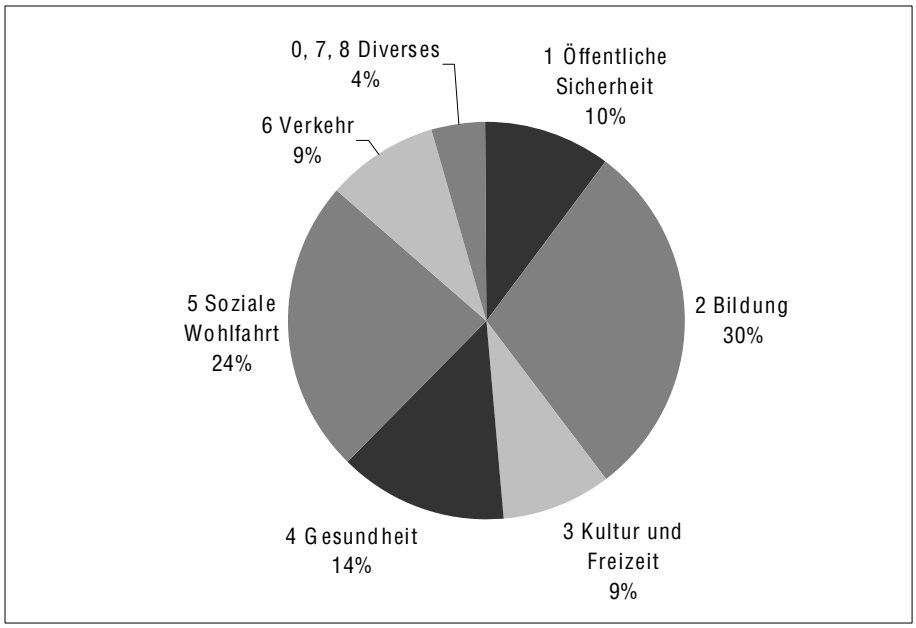
Ergebnisse

Bevor die Ergebnisse der Ausgabeninzidenz präsentiert werden, folgen Erläuterungen dazu, wie sich die Aufwendungen des Kantons Basel-Stadt und die Bevölkerung im Jahr 2000 zusammensetzen.

Ausgaben- und Bevölkerungsstruktur 2000

Grafik 1 zeigt, dass über die Hälfte der 1,9 Mia. Franken Ausgaben des Kantons Basel-Stadt[16] im Jahr 2000 auf nur zwei funktionale Bereiche fallen: Bildung und Soziale Wohlfahrt. Ein grosses Gewicht haben auch die Ausgaben für Gesundheit, Öffentliche Sicherheit, Kultur und Freizeit sowie Verkehr. Zusammen machen die Ausgaben in diesen Bereichen 95% aus.

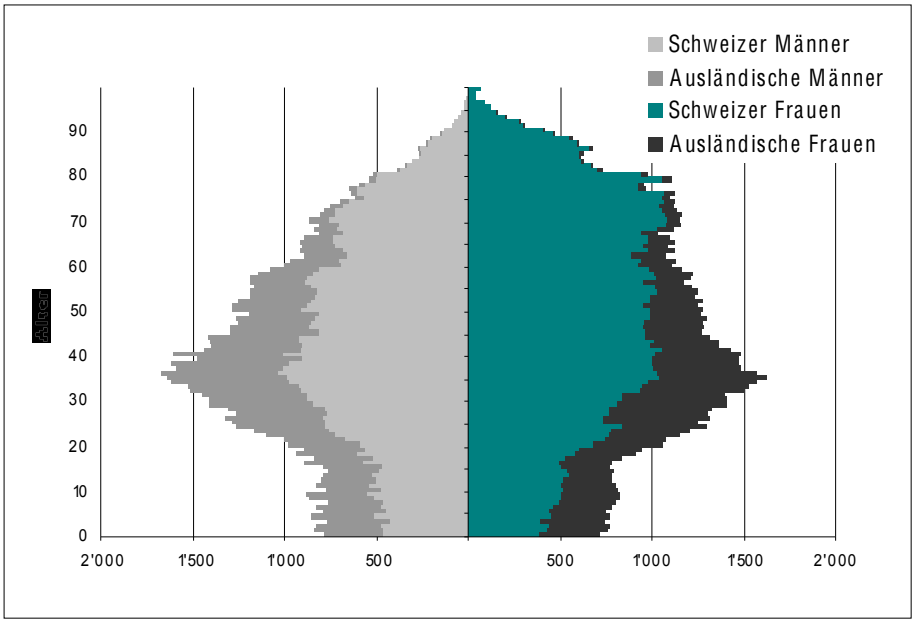
Grafik 1
Ausgaben des Kantons Basel-Stadt nach Funktion (0–8) im Jahr 2000



Aus Grafik 2 ist die Struktur der Wohnbevölkerung des Kantons Basel-Stadt am Jahresende 2000 ersichtlich. Von den 188‘151 Personen gemäss Einwohnerregister sind 39% Schweizerinnen und 13% ausländische Frauen, 33% Schweizer und 15% ausländische Männer. Insgesamt macht der Frauenanteil 52% aus, wobei er aber nach Alter stark variiert und mit zunehmenden Lebensjahren markant wächst. So bewegt er sich bis 60 Jahre zwischen 48% und 52%, steigt dann aber stetig an und liegt mit 70 Jahren bei 57%, mit 80 bei 66%, mit 90 bei 76% und mit 99 Jahren sogar bei 93%.

[16] Bei dem als «Ausgaben» bezeichneten Betrag handelt es sich um den so genannten Nettofinanzbedarf, das heisst um die Differenz zwischen Ausgaben (bestehend aus laufenden Ausgaben wie Personalaufwand, Sachaufwand und Zinsen, Anteilen, Beiträgen und Entschädigungen sowie Investitionsausgaben wie Sachgütern) und Einnahmen (bestehend aus laufenden Einnahmen wie Regalien und Konzessionen, Vermögenserträgen, Entgelten, zweckgebundenen Beiträgen sowie Investitionseinnahmen wie Beiträgen und Entgelten, Darlehen und Beteiligungen) in den funktionalen Bereichen 0 bis 8. Buchmässige Posten sind nicht berücksichtigt.

Grafik 2
Wohnbevölkerung des Kantons Basel-Stadt im Jahr 2000 (Stand Ende Jahr)



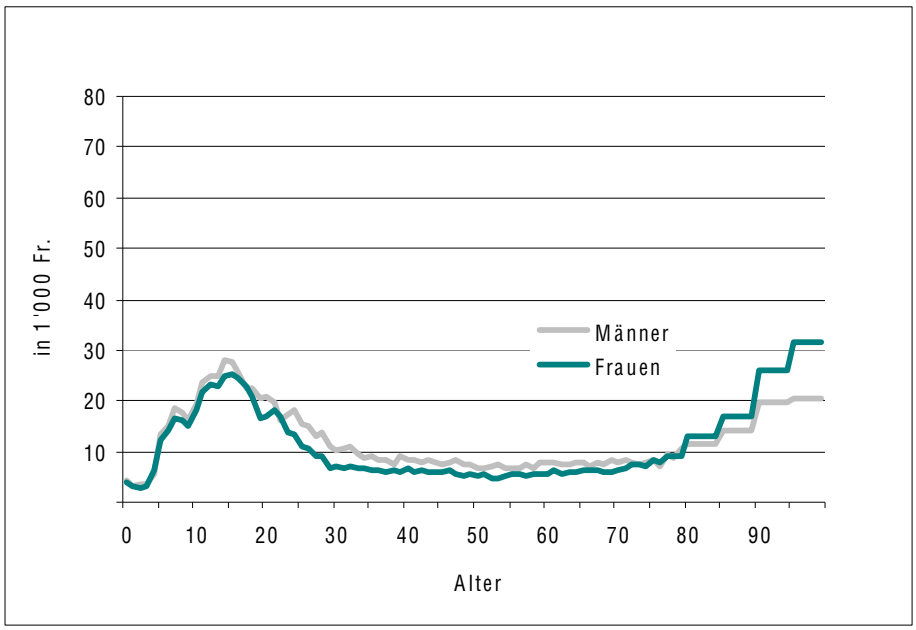
Ausgabeninzidenz

Die Ergebnisse zur Ausgabeninzidenz lassen sich auf zwei Arten darstellen: als durchschnittliche Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung und als Summe aller Ausgaben. Bei der erstgenannten Form interessiert, ob die einzelnen Bevölkerungsgruppen im Mittel gleich viele staatliche Leistungen erhalten oder ob Frauen oder Männern, Jungen oder Alten, SchweizerInnen oder AusländerInnen mehr zukommt. Demnach steht die Frage nach der Verteilung im Vordergrund. Wird das Ausgabentotal für Bevölkerungsgruppen präsentiert, geschieht dies aus der Sicht des Staatshaushaltes: Der Blick richtet sich darauf, wie viel Geld der Kanton insgesamt für bestimmte Bevölkerungsgruppen aufwendet, wobei insbesondere die unterschiedliche Altersstruktur von Frauen und Männern sowie SchweizerInnen und AusländerInnen ins Gewicht fällt.

In Grafik 3 sind die Ausgaben in 1‘000 Fr. pro Kopf der Bevölkerung nach Altersjahr und Geschlecht im Jahr 2000 dargestellt. Insgesamt verlaufen die Ausgaben von Frauen und Männern über die Altersjahre recht ähnlich. Bis etwa 15 Jahre nehmen sie auf mehr als 25‘000 Fr. zu, gehen anschliessend wieder markant zurück (auf unter 10‘000 Fr.) und wachsen ab 80 Jahre wieder an. Auffällig ist jedoch, dass bis im Alter von 75 Jahren die staatlichen Leistungen pro Einwohnerin unter denjenigen pro Einwohner liegen. Ab diesem Alter steigen jedoch die Pro-Kopf-Ausgaben bei Frauen wesentlich stärker als bei Männern. Über alle Altersjahre hinweg betrachtet, kommen einer Basel-Städterin durchschnittlich somit leicht weniger Ausgaben zugute als einem Basel-Städter (9‘290 zu 10‘870 Franken). Diese Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass Frauen gerade in der Lebensphase, in der das Humankapital aufgebaut wird, vom Staat weniger Geld erhalten als Männer. Mehr empfangen sie erst in einem Lebensabschnitt, in dem ihnen

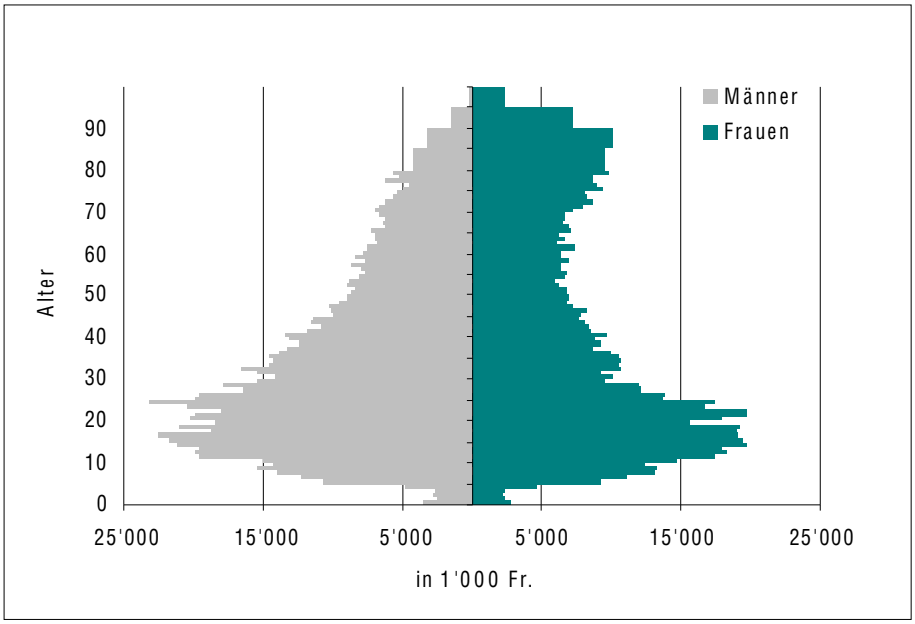
existenzielle Ressourcen wie Gesundheit und Einkommen fehlen. Dass der Kanton dann einspringt, um ihre Notlage aufzufangen, kann als soziales Recht betrachtet werden. Inwiefern diese Interpretation bei einer detaillierteren Analyse der Ausgaben in den funktionalen Bereichen beibehalten werden kann, wird sich weiter unten zeigen.

Grafik 3
Ausgaben des Kantons Basel-Stadt pro Kopf der Bevölkerung nach Geschlecht und Alter im Jahr 2000



Multiplizieren wir die Pro-Kopf-Ausgaben (siehe Grafik 3) mit der Bevölkerung (siehe Grafik 2), ergibt sich das Total der Ausgaben für Frauen und Männer verschiedenen Alters im Jahr 2000 (siehe Grafik 4). Gemäss diesen Ergebnissen kamen von den 1‘923 Mia. Franken, welche der Kanton Basel-Stadt im Jahr 2000 ausgab, 976 Mio. Franken den Männern (51,1%) und 933 Mio. Franken den Frauen (48,9%) zugute. Der Unterschied ist mit 43 Mio. Franken relativ gering. Aus den Grafiken 3 und 4 wird ersichtlich, dass er zwischen den Geschlechtern über die Altersjahre deutlich schwankt. Die Ausgaben für Männer weisen eine tannenbaumförmige Figur auf. Der Aufwand steigt mit jedem Altersjahr bis fast 25 Jahre stark an und nimmt dann ziemlich kontinuierlich ab. Im Gegensatz dazu wachsen die Ausgaben, welche den Frauen zustehen, mit jedem Altersjahr bis 25 weniger stark an als diejenigen für Männer. Diese erreichen bei 24 Jahren ein Maximum von 22 Mio. Franken, jene bei 22 Jahren eines von 19 Mio. Franken. Zudem gehen die kantonalen Leistungen für Basel-Städterinnen danach bis im Alter von 53 Jahren stärker zurück als für Basel-Städter (6 Mio. zu 9 Mio. Fr.), wachsen dann nochmals bis zum Alter von 84 Jahren auf 11,1 Mio. Franken an und verringern sich erst danach deutlich. Bis im Alter von 65 Jahren kommen der weiblichen Bevölkerung mit 675 Mio. Franken somit wesentlich weniger Kantonsausgaben zugute als der männlichen mit 848 Mio. Franken.

Grafik 4
Ausgaben des Kantons Basel-Stadt nach Geschlecht und Alter im Jahr 2000



Dieses Ergebnis setzt sich aus einer Reihe von Inzidenzanalysen zusammen, welche für funktionale Unterbereiche durchgeführt wurden. Interpretationen müssen daher bei diesen detaillierten Befunden ansetzen. In einem ersten Schritt werden die Ergebnisse für die neun grossen staatlichen Aufgabengebiete beschrieben. Eine Interpretation folgt erst im zweiten Schritt nach der Darstellung der Resultate für einzelne funktionale Unterbereiche.

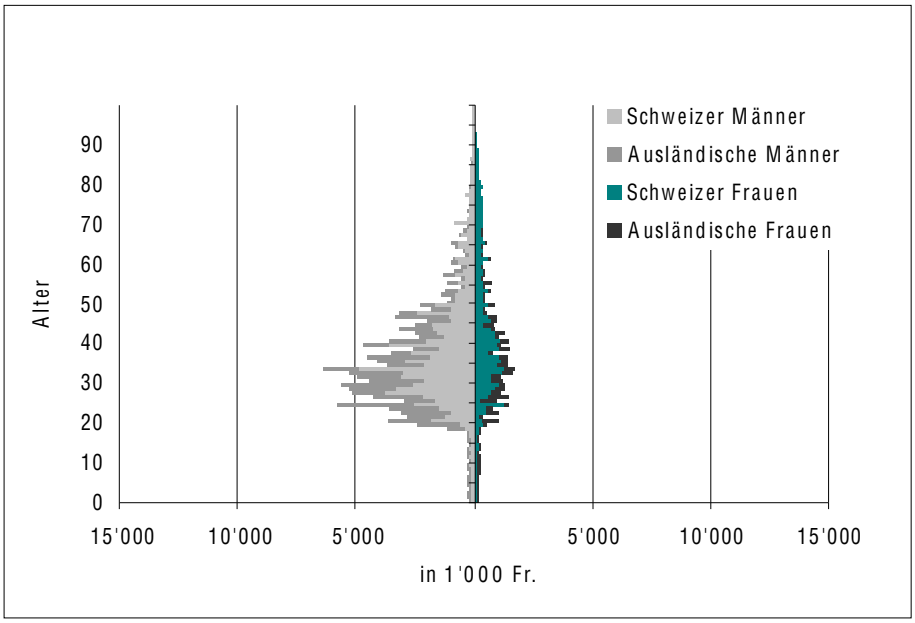
Wie kommt nun das in Grafik 3 dargestellte Ergebnis der Ausgabeninzidenz zustande? Auf welche funktionalen Bereiche ist die unterschiedliche Verteilung der durchschnittlichen Ausgaben für Frauen und Männer zurückzuführen? Betrachten wir zuerst die Grafiken 6–16 (gerade Nummern), lässt sich erkennen, dass die mittleren Ausgaben für Frauen bis im Alter von 75 Jahren hauptsächlich aufgrund der öffentlichen Sicherheit und des Verkehrs niedriger sind. Hier zeigen sich markante Unterschiede nach Geschlecht. Ab diesem Alter ist das stärkere Anwachsen der staatlichen Leistungen bei Frauen fast ausschliesslich auf die soziale Wohlfahrt zurückzuführen. Entgegen den Erwartungen sind die mittleren Gesundheitskosten – oder besser gesagt: Krankheitskosten – für Basel-Städterinnen ab 75 nicht höher als für die männliche Bevölkerung (siehe Grafik 12).

Die Grafiken 6–16 (gerade Nummern) machen auch deutlich, dass in gewissen staatlichen Ausgabengebieten die Staatsangehörigkeit das wesentlich wichtigere Differenzierungsmerkmal ist als das Geschlecht. In diesen Bereichen unterscheiden sich die Pro-Kopf-Ausgaben stärker zwischen SchweizerInnen und AusländerInnen als zwischen Frauen und Männern. Dies trifft für den Bereich Kultur generell zu, im Bildungs- und im Gesundheitswesen sowie in der Sozialen Wohlfahrt für bestimmte Altersgruppen. In der Bildung gehen die mittleren Ausgaben für die ausländische Bevölkerung ab 16 Jahren wesentlich stärker zurück als für die EinwohnerInnen mit Schweizer Pass. Im Bereich Gesundheit beziehen AusländerInnen ab 80 Jahren und in der Sozialen Wohlfahrt zwischen 50 und 80 Jahren durchschnittlich höhere Leistungen.

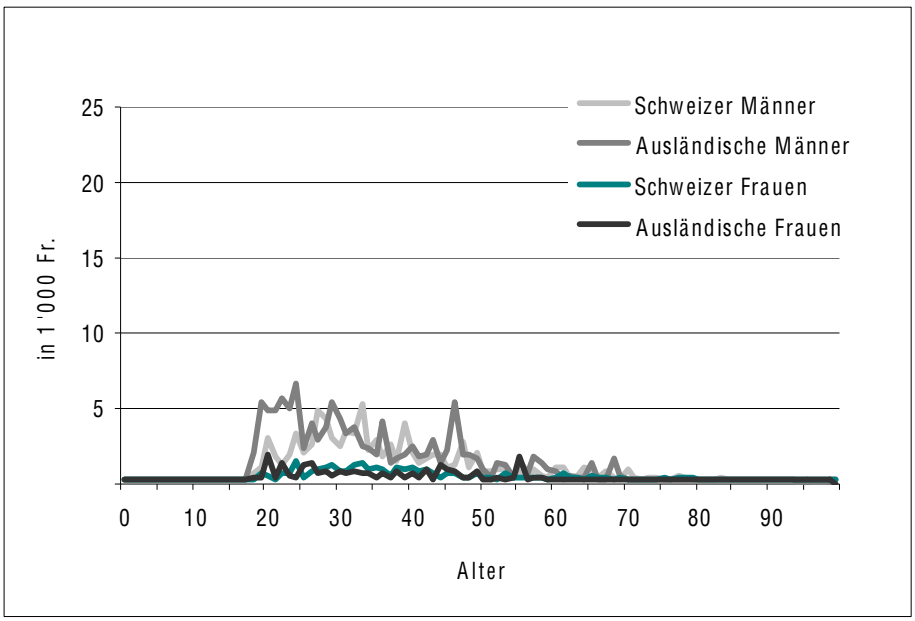
In welchem Aufgabenbereich der Staat für welche Bevölkerungsgruppen wie viel Geld ausgibt, zeigen die Grafiken 5–15 (ungerade Nummern). Das Total der Ausgaben ist nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit für die einzelnen funktionalen Bereiche dargestellt. Im Wesentlichen sind die Bildungsausgaben dafür verantwortlich, dass die Ausgaben für Frauen und Männer bei fast 25 Jahren den Höhepunkt erreichen. Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern sind dabei relativ gering. Es zeigt sich aber, dass die kantonalen Bildungsausgaben insgesamt für Knaben und junge Männer bis 30 Jahre etwas höher sind als für Mädchen und junge Frauen (273 Mio. Fr. zu 248 Mio. Fr.). Im jungen Alter spielen auch Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt eine Rolle. Auch hier erhalten junge Frauen bis 25 Jahre weniger staatliche Leistungen als junge Männer (53 Mio. zu 62 Mio. Fr.). Für den Befund, dass die Ausgaben für Basel-Städter über 20 Jahre weniger stark zurückgehen als diejenigen für Basel-Städterinnen, ist hauptsächlich die öffentliche Sicherheit verantwortlich. In diesem Bereich gibt der Kanton wesentlich mehr für männliche Bewohner zwischen 20 und 65 Jahren aus als für weibliche (127 Mio. zu 42 Mio. Fr.). Ab 20 Jahren gehen die staatlichen Leistungen für Männer mit zunehmendem Alter nicht nur in der Öffentlichen Sicherheit, sondern auch in der Sozialen Wohlfahrt und im Verkehr weniger stark zurück als bei den Frauen. In der Sozialen Wohlfahrt kommen den Einwohnern zwischen 20 und 65 Jahren kantonale Leistungen im Wert von 111 Mio. Franken, den Einwohnerinnen im Wert von 104 Mio. Franken zugute, im Verkehr sind es 82 Mio. Franken für Männer und 53 Mio. Franken für Frauen zwischen 20 und 65 Jahren.

Dass die Basel-Städterinnen ab 66 mehr Ausgaben und bis im hohen Alter von 90 Jahren zunehmend mehr kantonale Gelder beziehen als Männer, liegt an den Bereichen Gesundheit (98 Mio. zu 49 Mio. Fr.) und Soziale Wohlfahrt (107 Mio. zu 36 Mio. Fr.). In der Gesundheit ist dies allerdings auf die grosse Zahl älterer Frauen zurückzuführen. Für die Struktur der Ausgabenverteilung insgesamt fallen die Ausgaben für Raum und Umwelt sowie Volkswirtschaft nicht ins Gewicht; die Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung widerspiegeln die Ausgabenverteilung in den funktionalen Bereichen 1 bis 8 (siehe Liste der Verteilschlüssel).

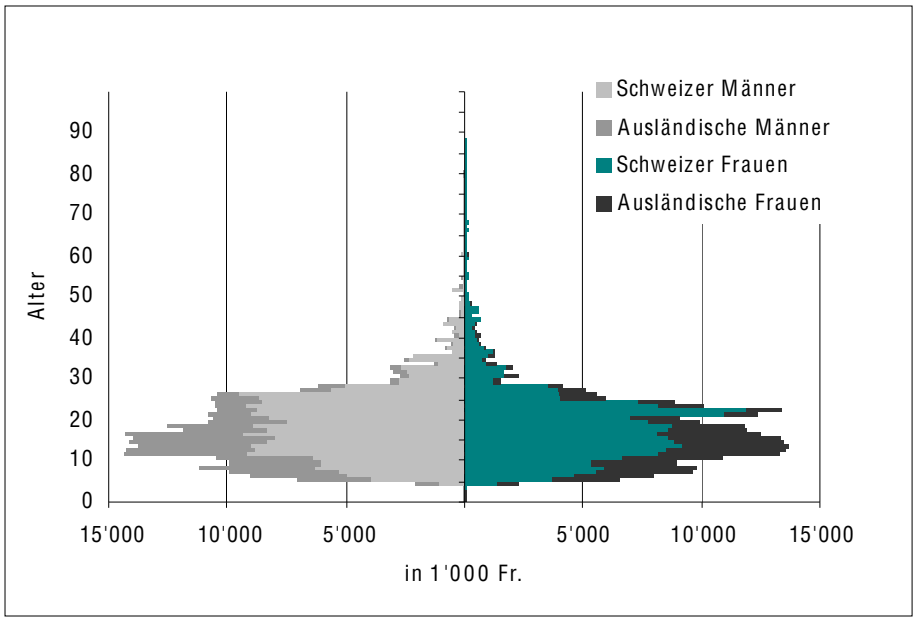
Grafik 5
Basel-städtisches Ausgabentotal nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht im funktionalen Bereich «Öffentliche Sicherheit» im Jahr 2000



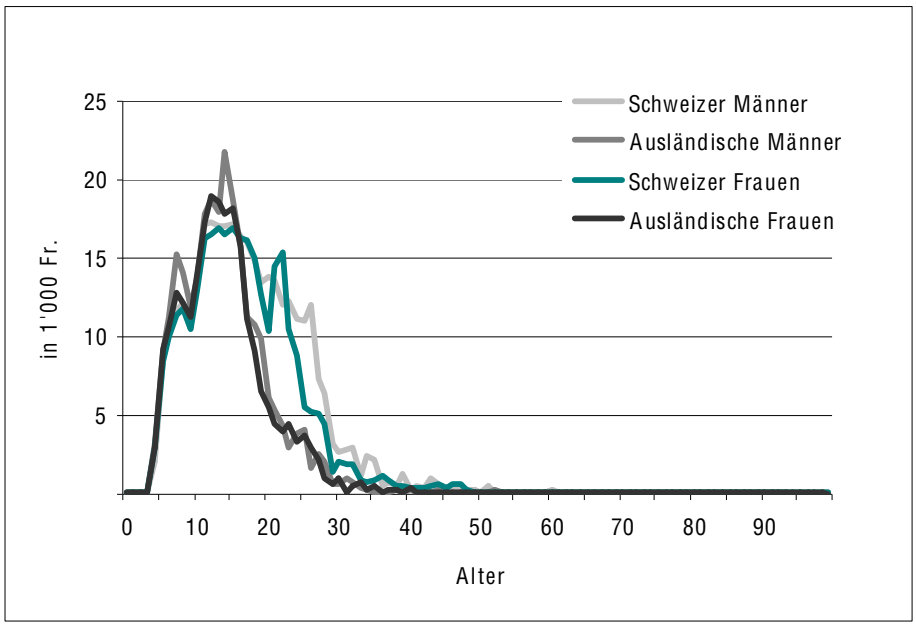
Grafik 6
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung in 1‘000 Fr. nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht im funktionalen Bereich «Öffentliche Sicherheit» im Jahr 2000



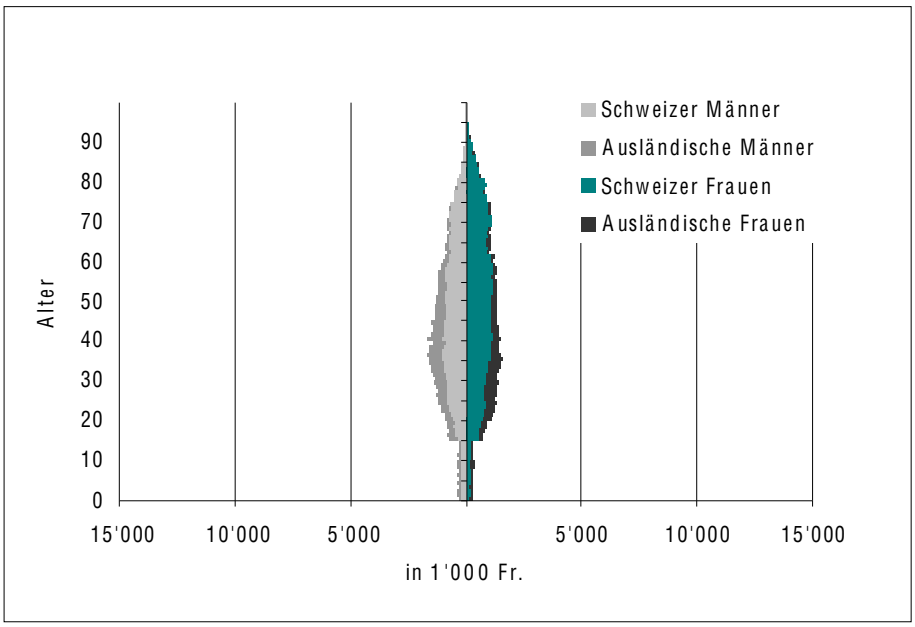
Grafik 7
Basel-städtisches Ausgabentotal nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht im funktionalen Bereich «Bildung» im Jahr 2000



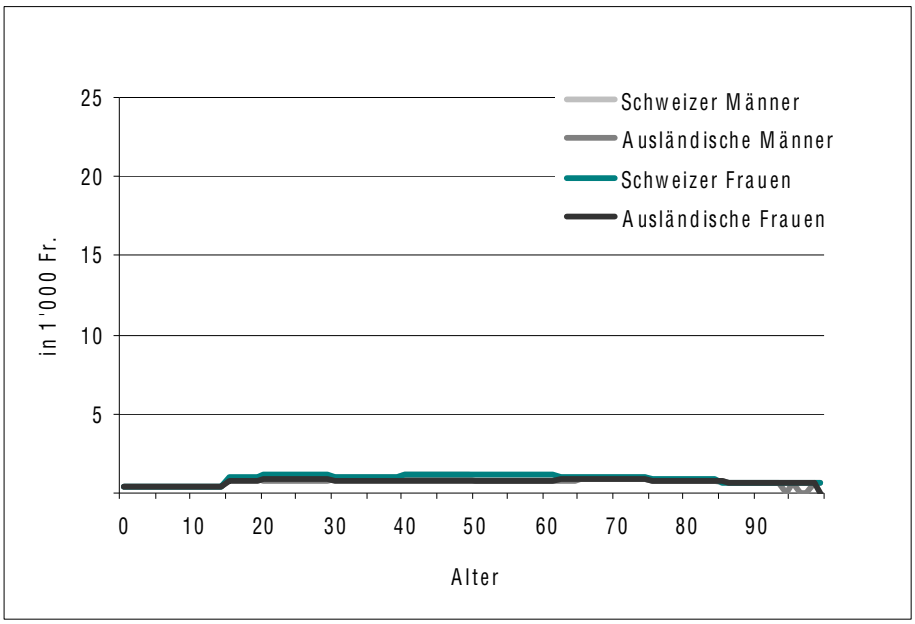
Grafik 8
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung in 1'000 Fr. nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht im funktionalen Bereich «Bildung» im Jahr 2000



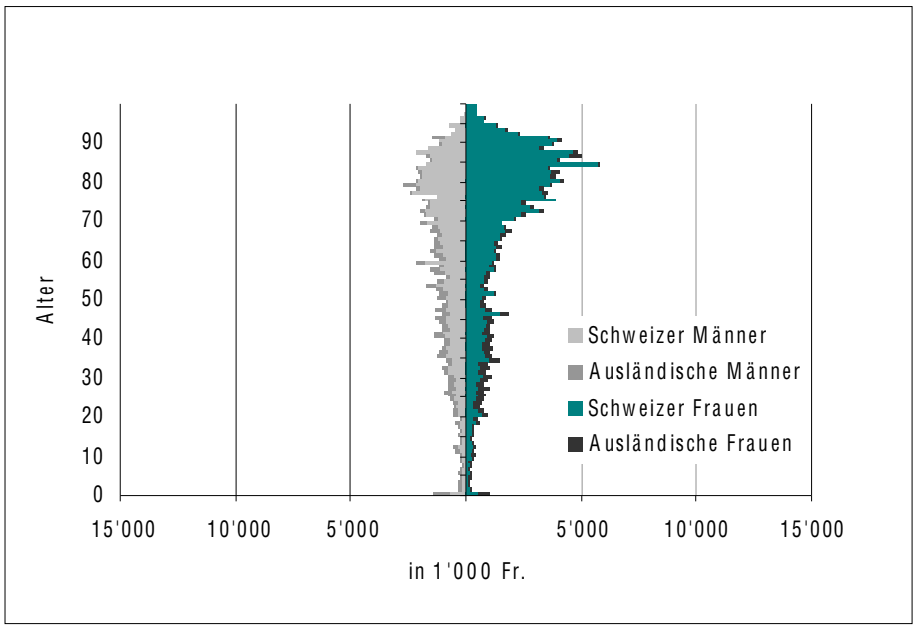
Grafik 9
Basel-städtisches Ausgabentotal nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht im funktionalen Bereich «Kultur und Freizeit» im Jahr 2000



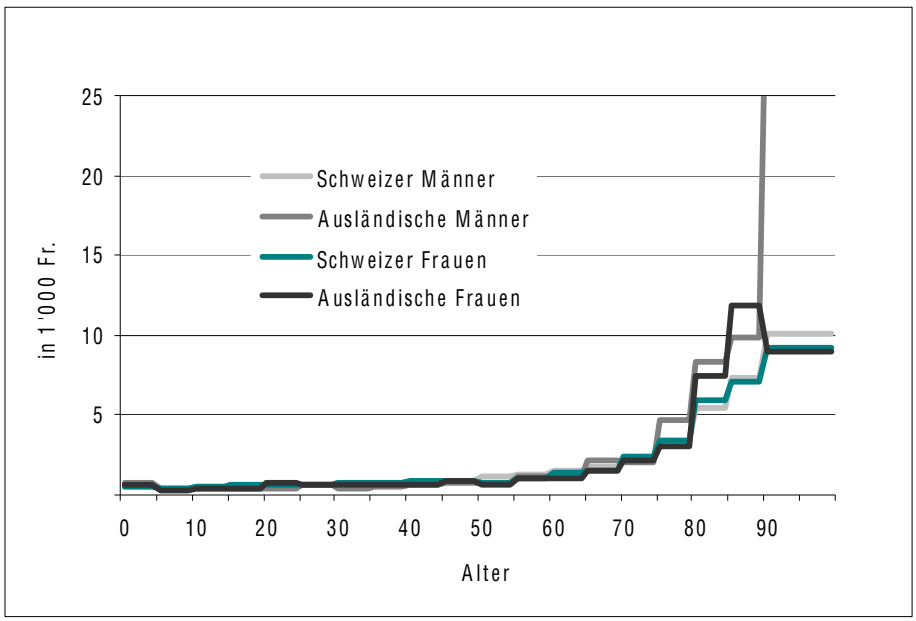
Grafik 10
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung in 1'000 Fr. nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht im funktionalen Bereich «Kultur und Freizeit» im Jahr 2000



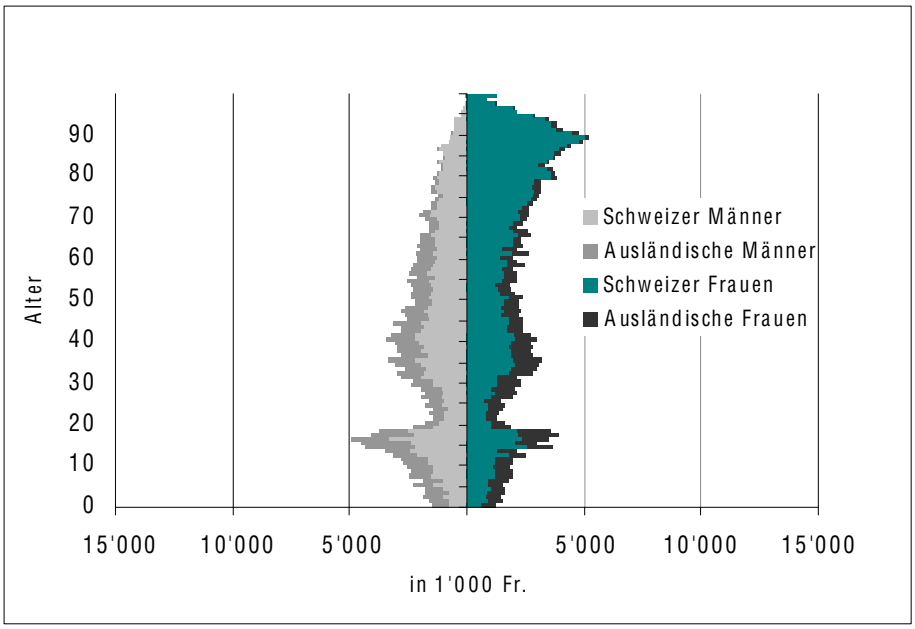
Grafik 11
Basel-städtisches Ausgabentotal nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht im funktionalen Bereich «Gesundheit» im Jahr 2000



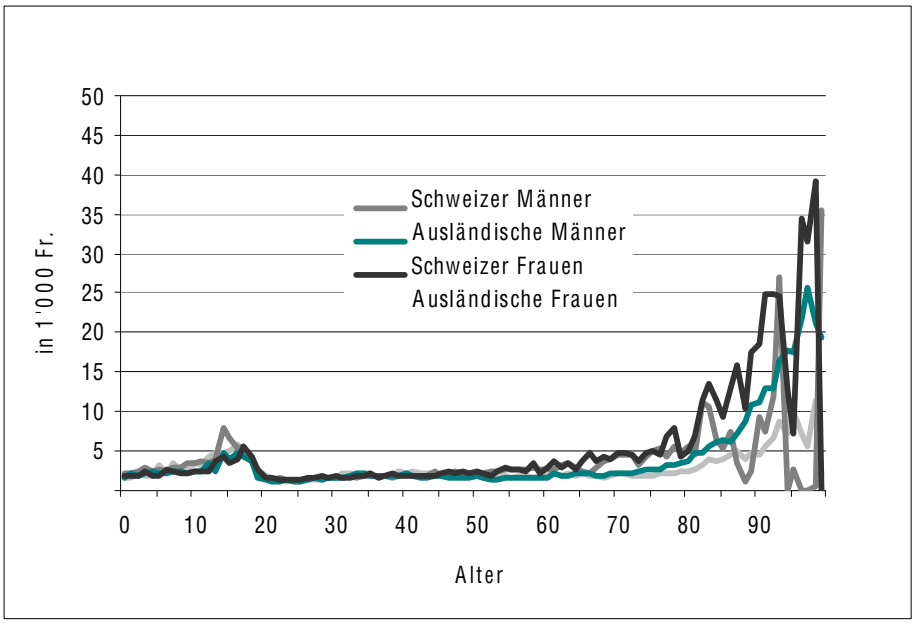
Grafik 12
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung in 1'000 Fr. nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht im funktionalen Bereich «Gesundheit» im Jahr 2000



Grafik 13
Basel-städtisches Ausgabentotal nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht im funktionalen Bereich «Soziale Wohlfahrt» im Jahr 2000

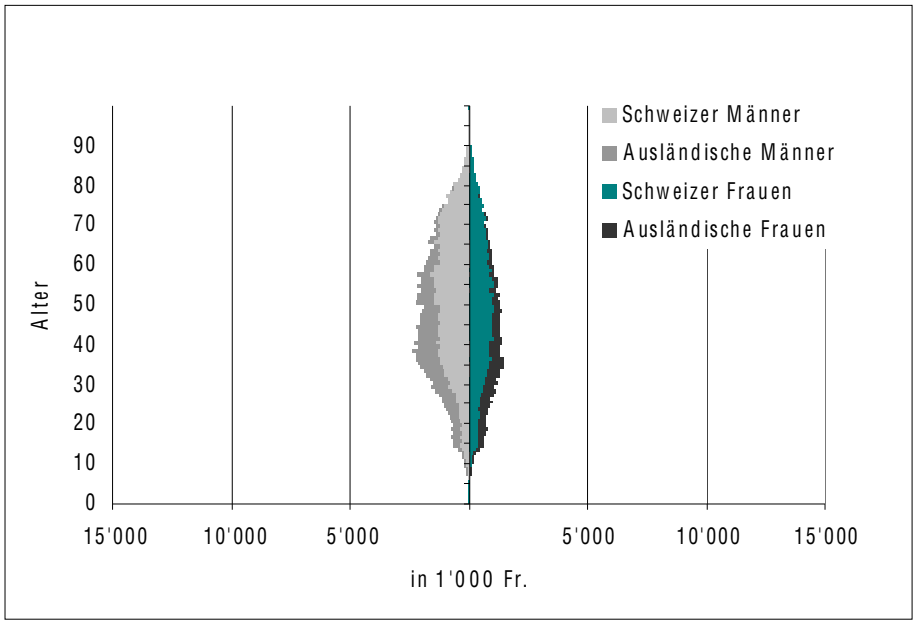


Grafik 14
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung in 1'000 Fr. nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht im funktionalen Bereich «Soziale Wohlfahrt» im Jahr 2000[17]

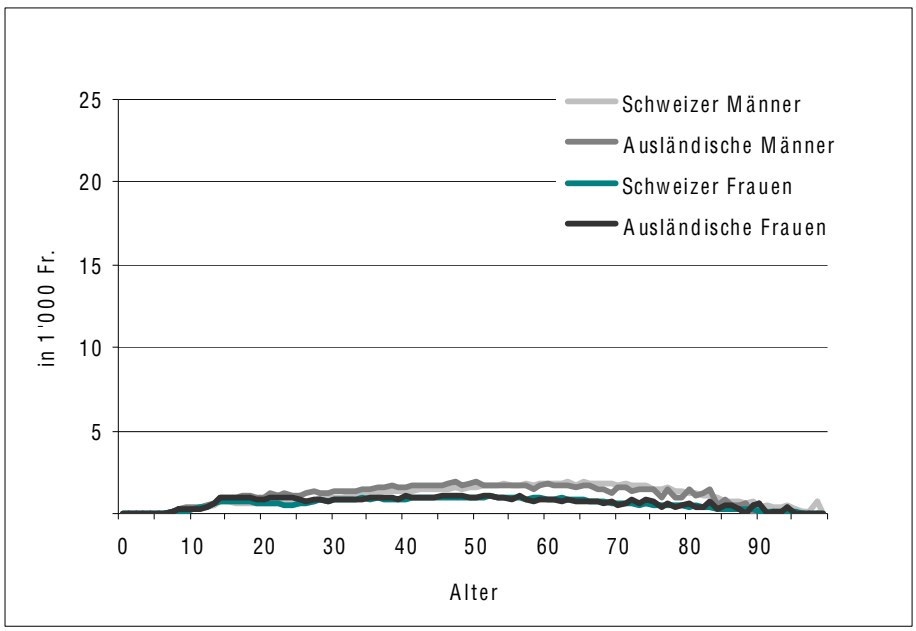


[17] Zu beachten ist, dass die Skalierung in dieser Grafik (Soziale Wohlfahrt) um die Hälfte verkleinert ist im Vergleich zu den übrigen Grafiken, in denen Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung dargestellt sind.

Grafik 15
Basel-städtisches Ausgabentotal nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht im funktionalen Bereich «Verkehr» im Jahr 2000



Grafik 16
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung in 1'000 Fr. nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht im funktionalen Bereich «Verkehr» im Jahr 2000



Im Folgenden werden die Ergebnisse aus den Bereichen Bildung, Soziale Wohlfahrt, Gesundheit und Öffentliche Sicherheit vorgestellt. Diese fallen für das Gesamtresultat der Ausgabeninzidenz am stärksten ins Gewicht – sowohl was die Höhe der kantonalen Ausgaben als auch was die Struktur der Ausgabenverteilung betrifft. Herausgegriffen werden vor allem diejenigen funktionalen Unterbereiche, in denen deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern sichtbar sind.

Bildung

Die Grafiken 7 und 8 zur Bildung zeigen, dass insgesamt die Unterschiede zwischen den Geschlechtern nicht sehr gross sind. Betrachten wir jedoch die einzelnen Unterbereiche, in denen die Ausgaben auf die jeweiligen SchülerInnen verteilt sind, werden ab der Sekundarstufe II Unterschiede sichtbar, welche die typische Segregation zwischen den Geschlechtern in der Bildung abbilden.

Im Subbereich Sekundarstufe I, worunter der grösste Teil der Bildungsausgaben fällt, so beispielsweise 59 Mio. Franken für die Primarstufe, 126 Mio. für die Sekundarstufe und 37 Mio. Franken für die Sonderschulen, lassen sich auf der Grundlage der gewählten Verteilschlüssel – ausser im Bereich der Sonderschulen – noch keine wesentlichen geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Verteilung der Bildungsausgaben feststellen (siehe Grafiken 17–22). Das Schulobligatorium und die relativ geringe Verbreitung von Privatschulen in Basel-Stadt sind wohl hauptsächlich verantwortlich dafür, dass gegen 90% der Mädchen und Knaben die öffentlichen Schulen besuchen. Einzig bei den Sonderschulen fallen wie bereits erwähnt mehr Ausgaben auf Knaben als auf Mädchen (siehe Grafiken 23 und 24). Dies ergibt sich daraus, dass deutlich mehr Jungen als Mädchen Kleinklassen besuchen (vgl. dazu EDK 1992). Erklären lässt sich dies unter anderem damit, dass Knaben im Unterricht mehr Aufmerksamkeit verlangen und häufiger stören. Als Folge davon werden sie eher in die Kleinklasse versetzt als Mädchen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Verteilung der Ausgaben in der Sekundarstufe I insgesamt aussähe, wenn berücksichtigt würde, dass Knaben den grössten Teil der Aufmerksamkeit ihrer LehrerInnen (und somit auch staatliches Geld in Form von Löhnen für Lehrkräfte) verlangen und auch erhalten (siehe dazu Spender 1989:71f.).

In der Sekundarstufe II zeigen sich für industriell-gewerbliche Berufe und Pflege- und Sozialberufe sowie andere allgemein bildende Schulen Unterschiede nach Geschlecht (siehe Grafiken 25 und 26, 29 und 30, 33 und 34). Da aufgrund geschlechtstypischer Berufswahlen deutlich mehr junge Basel-Städter als Basel-Städterinnen industriell-gewerbliche Ausbildungen besuchen, kommen pro Kopf der Bevölkerung auch wesentlich mehr kantonale Ausgaben jungen Männern als jungen Frauen zugute. Bei den Ausbildungen für Pflege- und Sozialberufe und den anderen allgemein bildenden Schulen verhält es sich gerade umgekehrt. Zu den Letzteren zählen die Diplommittelschulen, die zu einem grossen Teil von SchülerInnen besucht werden, die anschliessend eine Ausbildung in einem Pflege- oder Sozialberuf anstreben. Diese Ausbildungen sind traditionellerweise frauendominiert; folglich sind die Pro-Kopf-Ausgaben für Frauen – insbesondere für Schweizerinnen – erheblich höher als für Männer. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang auch, wie viel ein Ausbildungsplatz kostet. Gemäss unseren Auswertungen sind es im Jahr 2000 für Pflege- und Sozialberufe 69‘000

Franken und für industriell-gewerbliche Berufslehren 32‘000 Franken. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass bei der Berechnung nur einheimische SchülerInnen einbezogen sind. Ihr Anteil kann nach Ausbildungsgang variieren. Zudem hängt der Betrag auch stark davon ab, wie hoch die Subventionen des Bundes sind. Für die dem Berufsbildungsgesetz unterstellten Berufslehren[18] leistete der Bund in den letzten Jahren einen Kostenbeitrag bis zu 20%, während die Berufsausbildungen in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst bisher vollständig kantonal geregelt und finanziert waren.[19] Dies wird sich jedoch mit dem neuen Berufsbildungsgesetz ändern, welches auf Anfang 2004 in Kraft treten wird.

Betrachten wir die Ausgaben auf der Tertiärstufe, sind sie sowohl insgesamt als auch pro Kopf der Bevölkerung in der jeweiligen Altersgruppe bei den kantonalen Hochschulen und den Fachhochschulen für männliche Einwohner höher; bei den übrigen höheren Fachschulen, worunter die LehrerInnenausbildung am Pädagogischen Institut fällt, verhält es sich umgekehrt (siehe Grafiken 35–40). Dies hat einerseits wiederum mit der unterschiedlichen Vertretung von Frauen und Männern in diesen Ausbildungen zu tun. Die Gründe für geschlechterspezifische Berufs- und Studienwahlen sind vielfältig: Zwar gibt es heute keine formalen Zugangsbarrieren für Frauen mehr; trotzdem spielen aber tradierte Rollenvorstellungen, fehlende Vorbilder, geschlechtliche Konnotationen von Fachgebieten sowie an der männlichen Normalbiografie ausgerichtete Berufsstrukturen immer noch eine Rolle (vgl. auch Grossenbacher 2000).

Andererseits lässt sich insbesondere bei der Universität Basel sehr deutlich zeigen, dass die höheren Ausgaben für männliche Studierende vor allem auch damit zusammenhängen, dass die Kosten für einen Ausbildungsplatz, welche der Kanton Basel-Stadt zu tragen hat, in männerdominierten Fachbereichen tendenziell höher sind (siehe Grafiken 41–48). So betragen sie in den Exakten Wissenschaften/Naturwissenschaften im Jahr 2000 schätzungsweise 352’000 Franken, in den Geistes- und Sozialwissenschaften 45’000 Franken und in den Wirtschaftswissenschaften 22‘000 Franken.[20]

[18] Dabei handelt es sich um Lehren «in den Berufen der Industrie, des Handwerks, des Handels, des Bank-, Versicherungs-, Transport- und Gastgewerbes und anderer Dienstleistungsgewerbe sowie der Hauswirtschaft» (Bundesgesetz über die Berufsbildung [BBG] vom 19. April 1978 [Stand am 28. Januar 2003] Art. 1 § 1b).

[19] Gehemmter Reformeifer an Fachhochschulen. Einführung von Bachelor und Master mit wenig Geld, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 15 vom 20. Januar 2003; Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) vom 19. April 1978 (Stand am 28. Januar 2003).

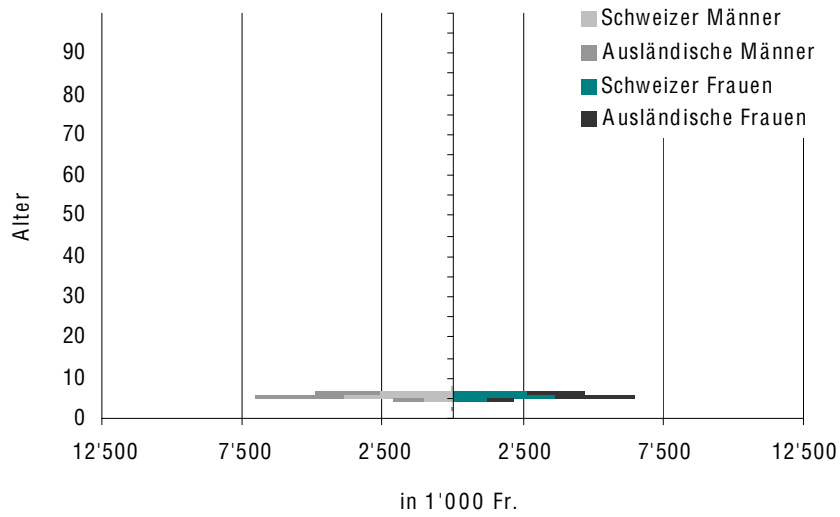
[20] Die Berechnung basiert auf der Jahresrechnung 2000 der Universität Basel (Universität Basel 2000:66f.). Vom Aufwand wurden getrennt nach Fachbereichsgruppen Beiträge vom Nationalfonds und von Dritten, Gebühren, Dienstleistungen und Übrige Erträge abgezogen und die entsprechend dem Personalaufwand verteilten Ausgaben für die Zentrale Universitätsverwaltung dazugezählt. Vom Nettoaufwand wurden anschliessend der Universitätsbeitrag des Kantons Basel-Landschaft und die in der Interkantonalen Universitätsvereinbarung 2000 festgelegten Beiträge der übrigen Kantone für ihre Studierenden abgezogen. Entsprechend dem prozentualen Anteil der Fachbereichsgruppen am restlichen Nettoaufwand wurde der Nettofinanzbedarf gemäss funktionaler Gliederung dann auf alle Studierenden der jeweiligen Fachbereiche verteilt, die zum Zeitpunkt der Matur ihren Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt hatten. Die Ausgaben pro StudentIn in Medizin und Pharmazie werden hier nicht aufgeführt. Sie fallen zu tief aus, da der Beitrag der Universität Basel an die Klinische Medizin des Sanitätsdepartementes in der funktionalen Gliederung nicht berücksichtigt ist.

Im Vergleich dazu sind sie in Medizin und Pharmazie sowie in den Rechtswissenschaften mit 6'000 Franken äusserst gering.[21] Weitaus am höchsten sind die Ausgaben pro StudentIn für den Kanton Basel-Stadt also in einem Fachbereich mit vergleichsweise tiefem Frauenanteil (32,9%); diese Aufwendungen sind zugleich auch für die Ungleichverteilung des staatlichen Beitrags an die Universität insgesamt verantwortlich. In den Fakultäten hingegen, in denen Frauen leicht übervertreten sind, wie in den Geistes- und Sozialwissenschaften mit 56,5%, oder nahezu gleich repräsentiert, wie in den Rechtswissenschaften mit 45,8%, sind die Kosten für einen Ausbildungsplatz um ein Vielfaches tiefer. Die Wirtschaftswissenschaften mit 26,6% Studentinnen bilden jedoch eine Ausnahme in der allgemeinen Tendenz, wonach männerdominierte Fachbereiche teurer sind.

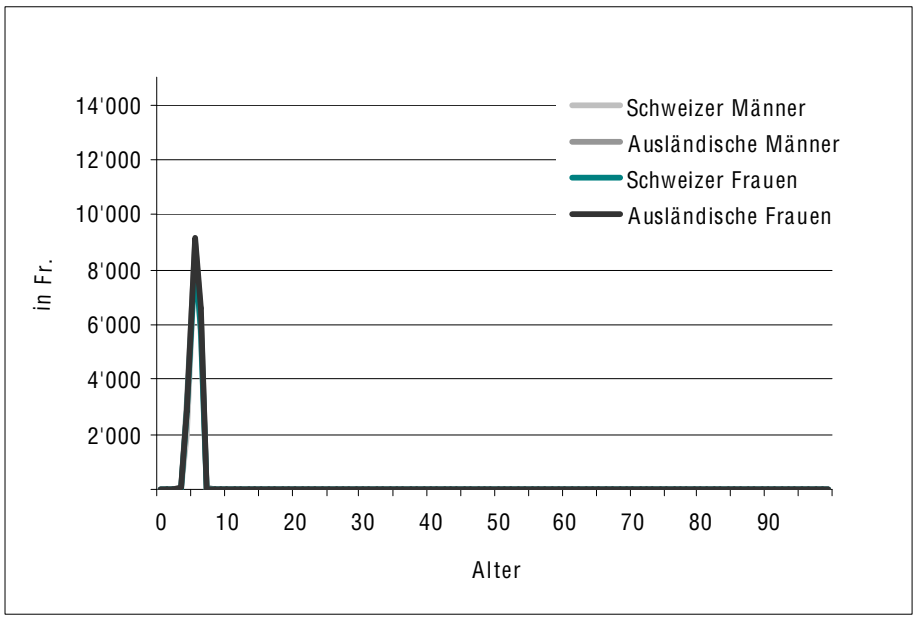
Auffällig ist zudem, dass die Verteilung der Bildungsausgaben auf Frauen und Männer im Kanton Basel-Stadt auch davon abhängt, wie die Aufgaben zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden verteilt sind und die Finanzierung geregelt ist. So finanziert beispielsweise der Bund die prestigereichen, stark männerdominierten Eidgenössischen Technischen Hochschulen, während die Gemeinden für die Kindergärten zuständig sind. Würde untersucht, wie hoch der Anteil des Aufwandes für die ETHs ist, welcher Frauen und Männern zufällt, würde sich ein starker Überhang bei den Männern zeigen. Demgegenüber werden frauendominierte Ausbildungen fast ausschliesslich vom Kanton finanziert. So sind in der Revision des Fachhochschulgesetzes für Fachhochschulen in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst von 2004 bis 2007 jährlich nur 10 Mio. Franken als Bundesbeitrag vorgesehen, was einem kleinen Bruchteil früher berechneter Sollwerte entspricht. Demgegenüber lag der Bundesbeitrag bei den Fachhochschulen insgesamt in den letzten Jahren bei 28%. Auch auf der Ebene der Fachhochschulen werden daher die Kantone zu einem wesentlichen Teil die Kosten für Ausbildungen in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst zu tragen haben.

[21] Diese Differenzen ergeben sich nicht nur durch den unterschiedlich hohen Aufwand, den die Universität Basel für die einzelnen Fachbereiche betreibt, sondern auch durch die ungleich hohen Beiträge.

Grafik 17
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Kindergarten» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000

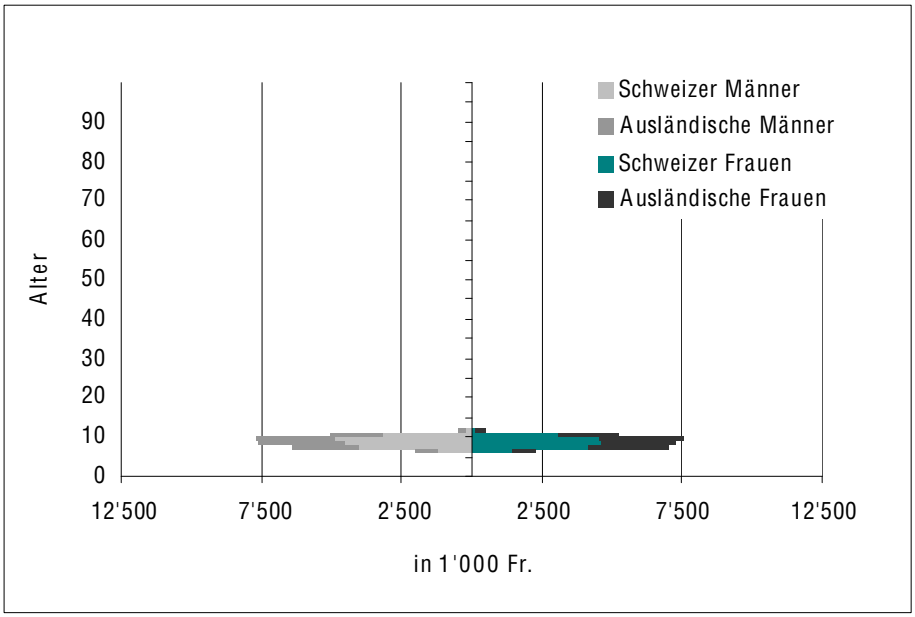


Grafik 18
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Kindergarten» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000[22]

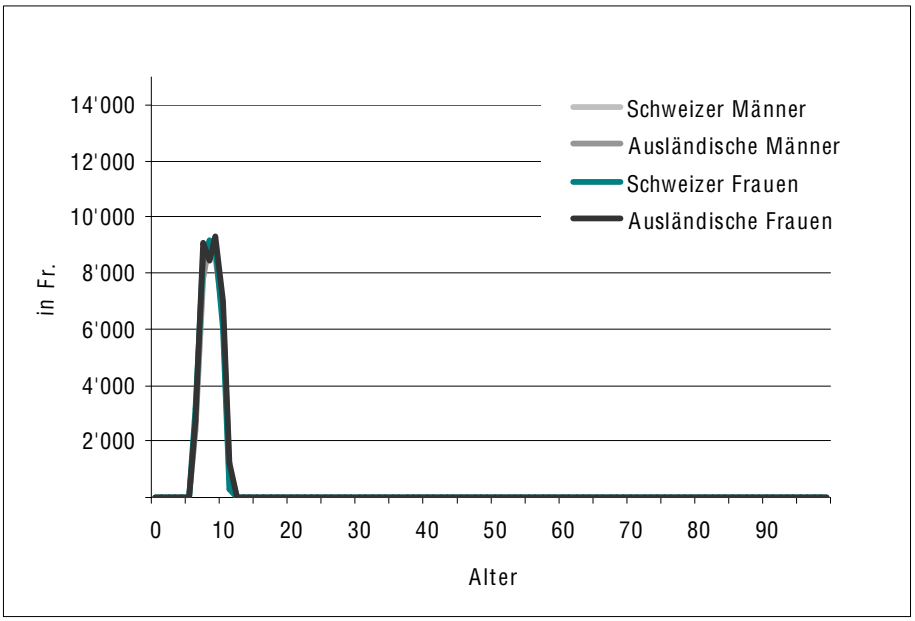


[22] In dieser Grafik sind die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung in den einzelnen Altersjahren so ähnlich, dass die Linien für Schweizer, Schweizerinnen, Ausländer und Ausländerinnen übereinander liegen und daher optisch nicht zu unterscheiden sind.

Grafik 19
Basel-städtisches Ausgabentotal in 3-stelligen funktionalen Bereich «Primarstufe» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000

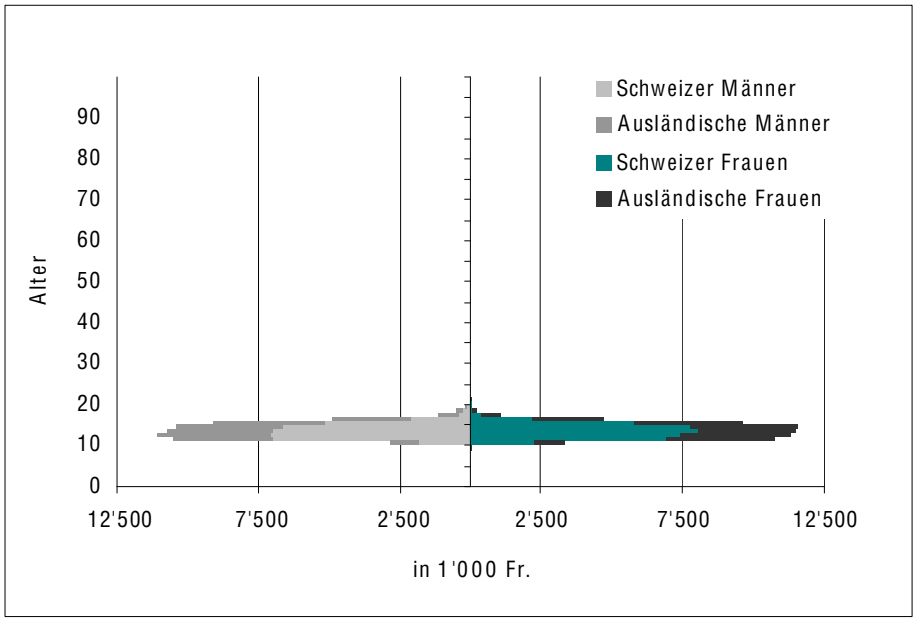


Grafik 20
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Primarstufe» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000[23]

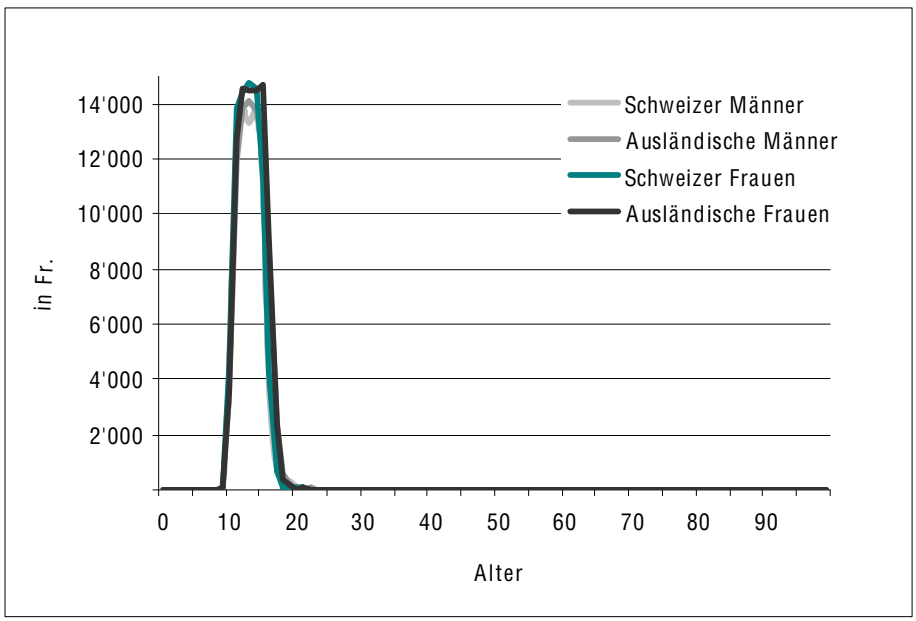


[23] Vgl. Fussnote 22.

Grafik 21
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Sekundarstufe» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000

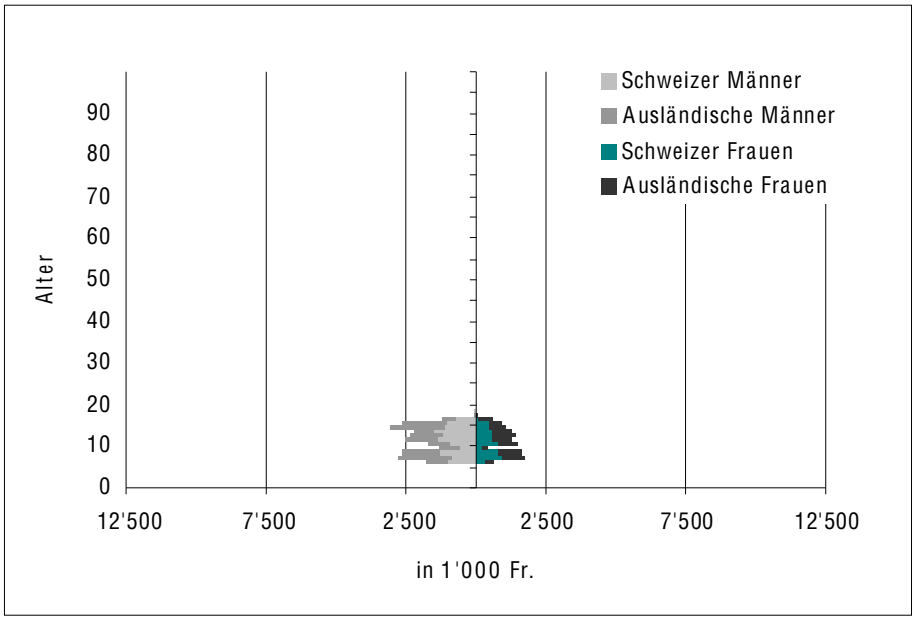


Grafik 22
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Sekundarstufe» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000[24]

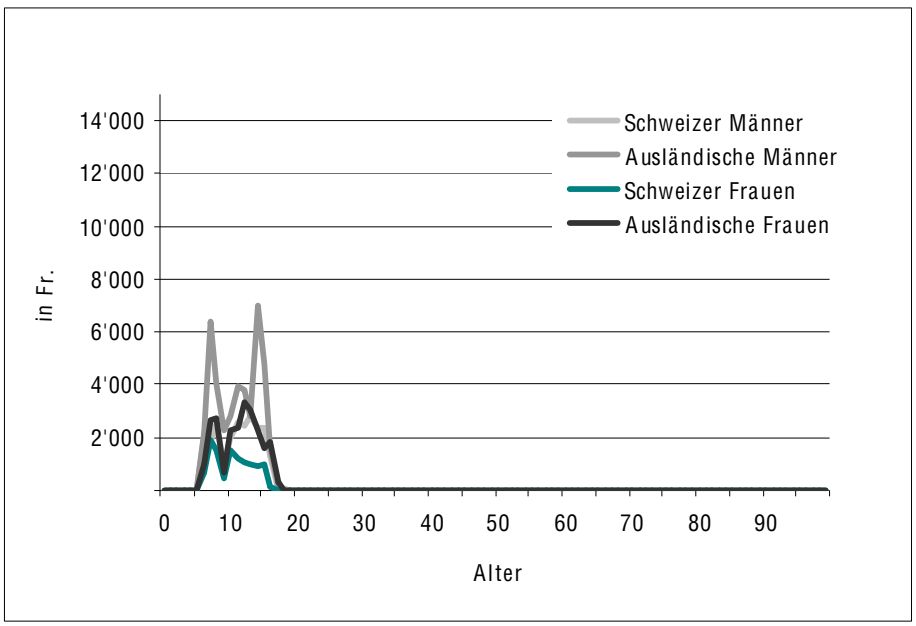


[24] Vgl. Fussnote 22.

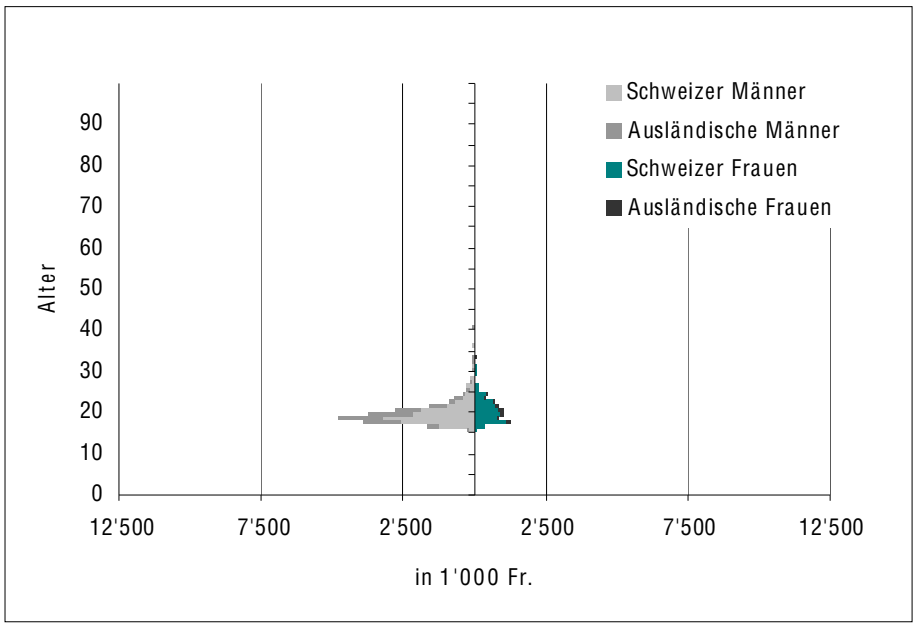
Grafik 23
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Sonderschulen» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



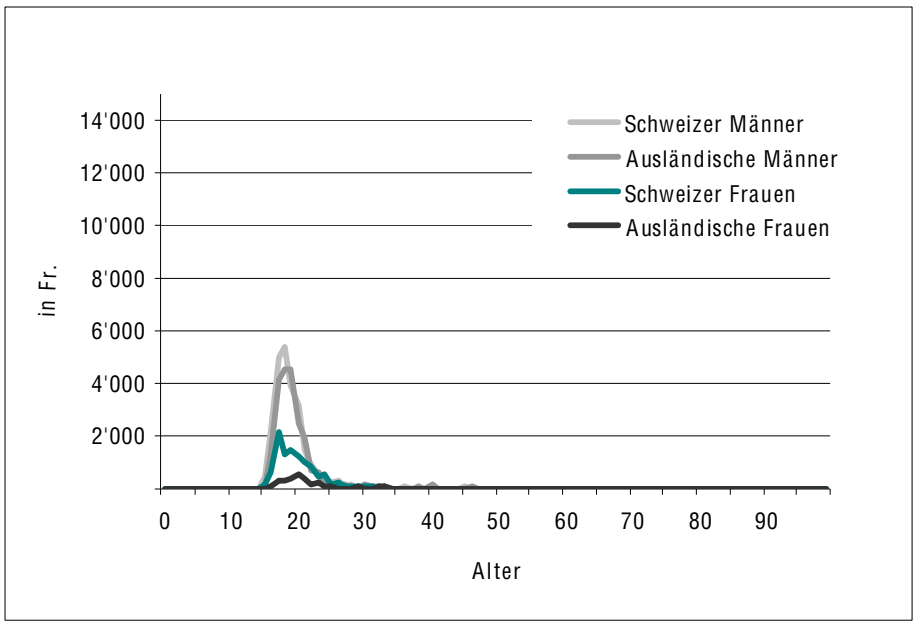
Grafik 24
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Sonderschulen» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



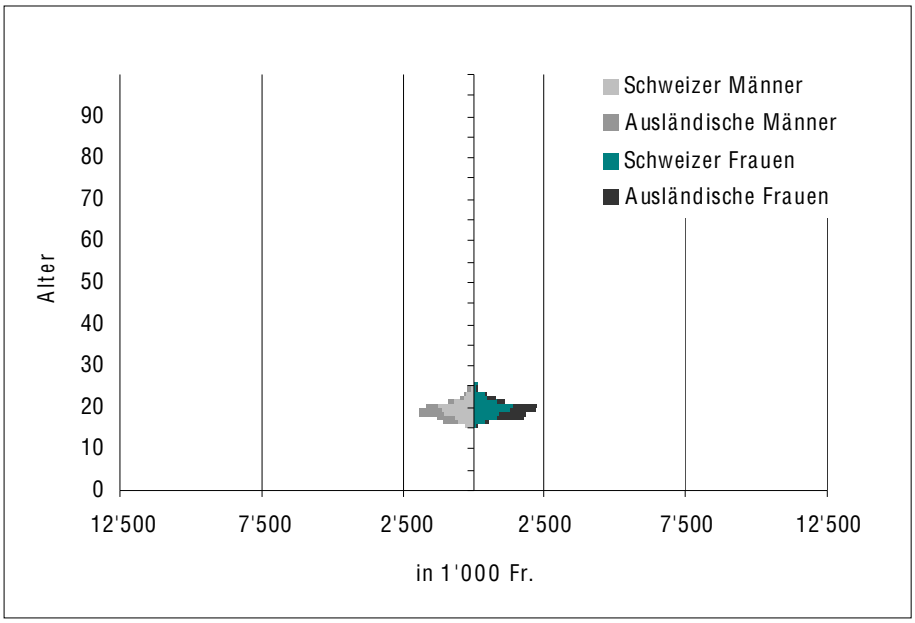
Grafik 25
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Industriell-gewerbliche Berufe» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



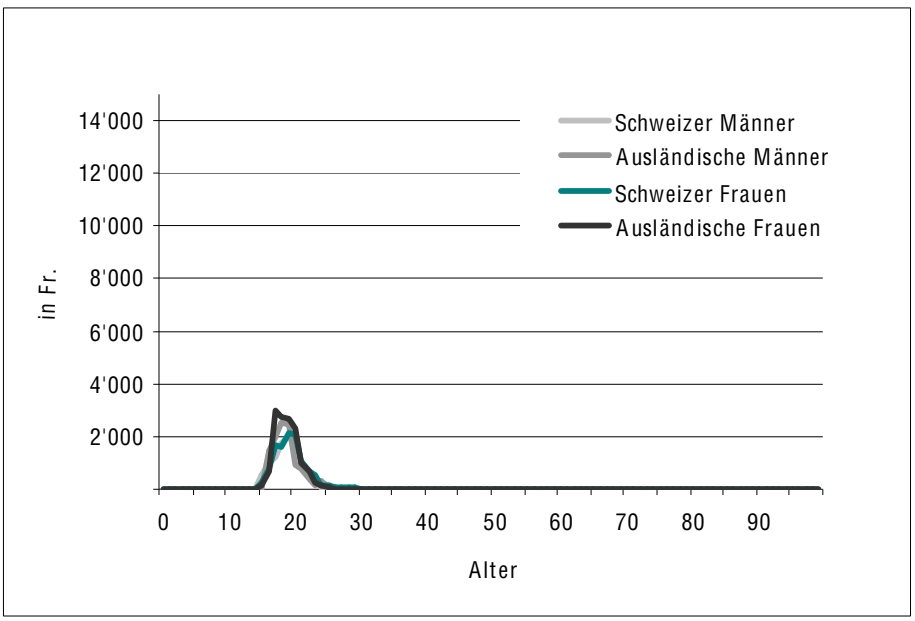
Grafik 26
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Industriell-gewerbliche Berufe» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



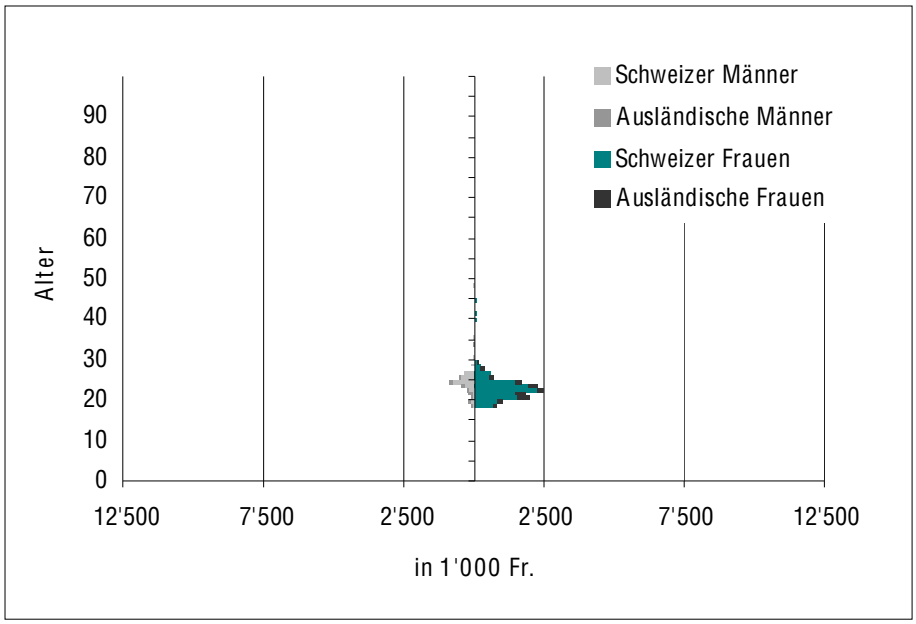
Grafik 27
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Kaufmännische Berufe» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



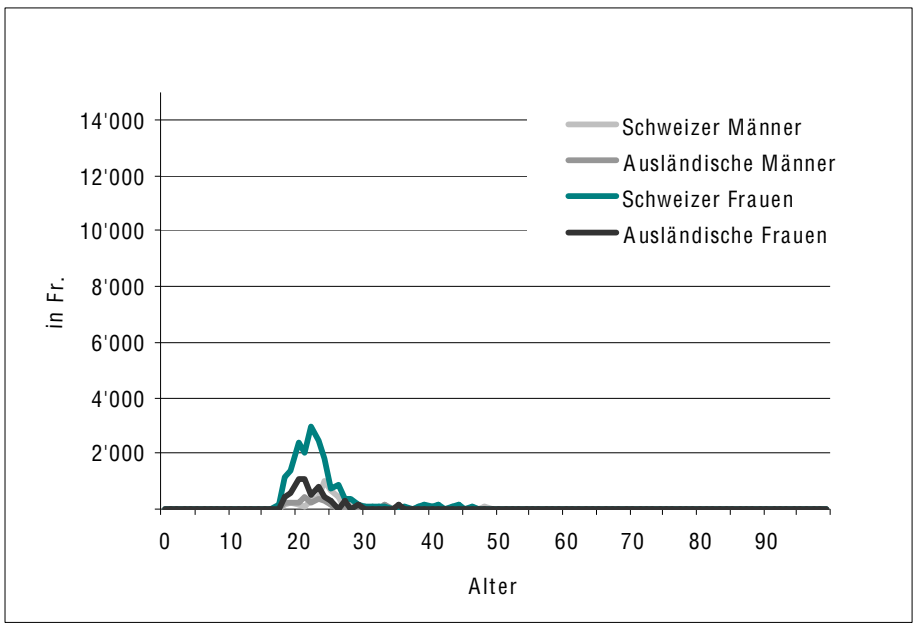
Grafik 28
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Kaufmännische Berufe» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



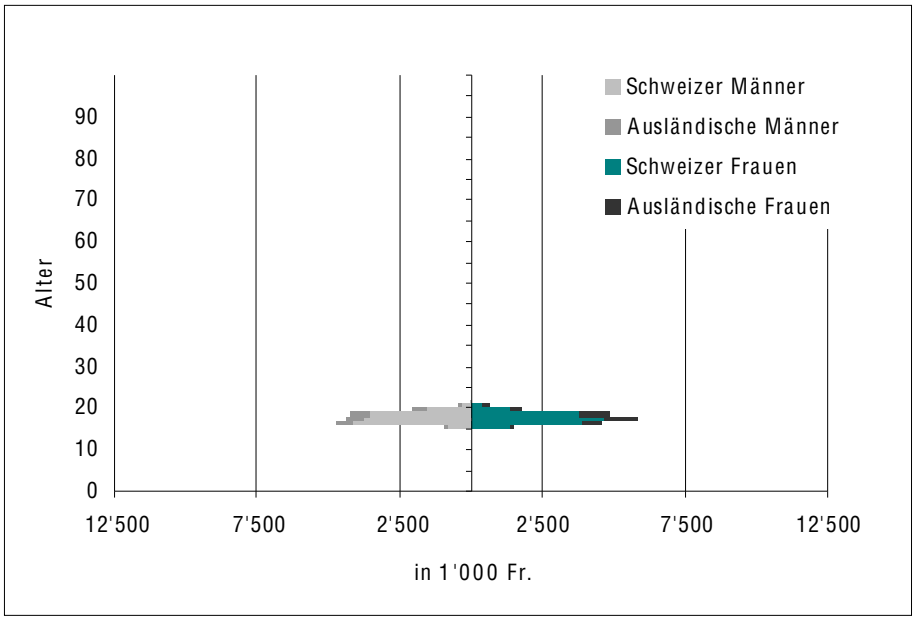
Grafik 29
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Pflege- und Sozialberufe» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



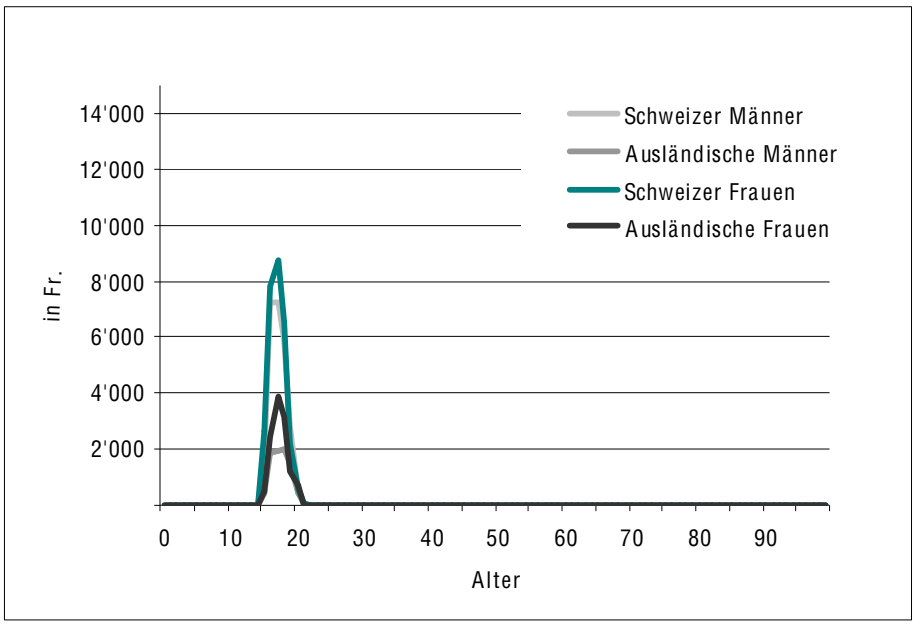
Grafik 30
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Pflege- und Sozialberufe» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



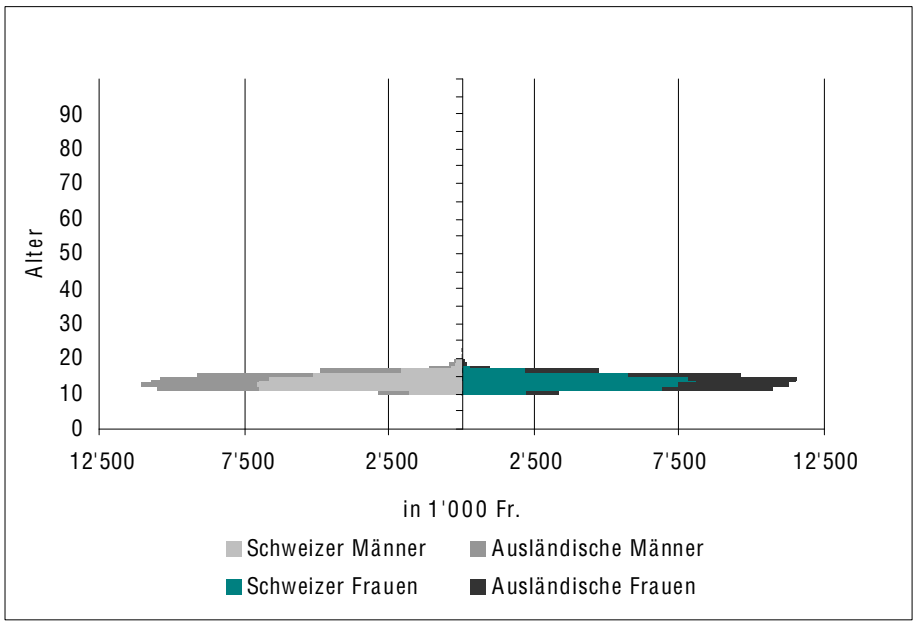
Grafik 31
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Maturitätsschulen» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



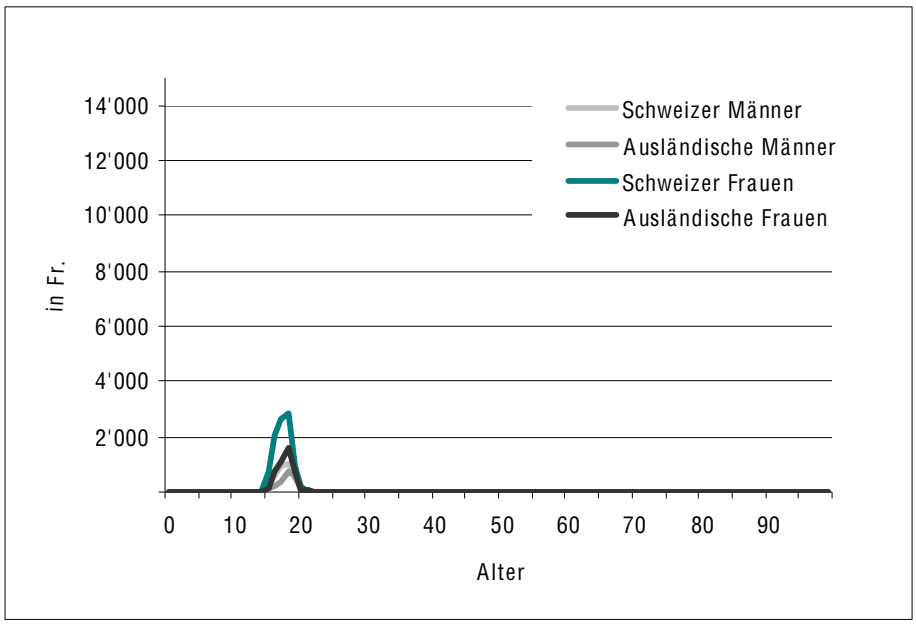
Grafik 32
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Maturitätsschulen» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



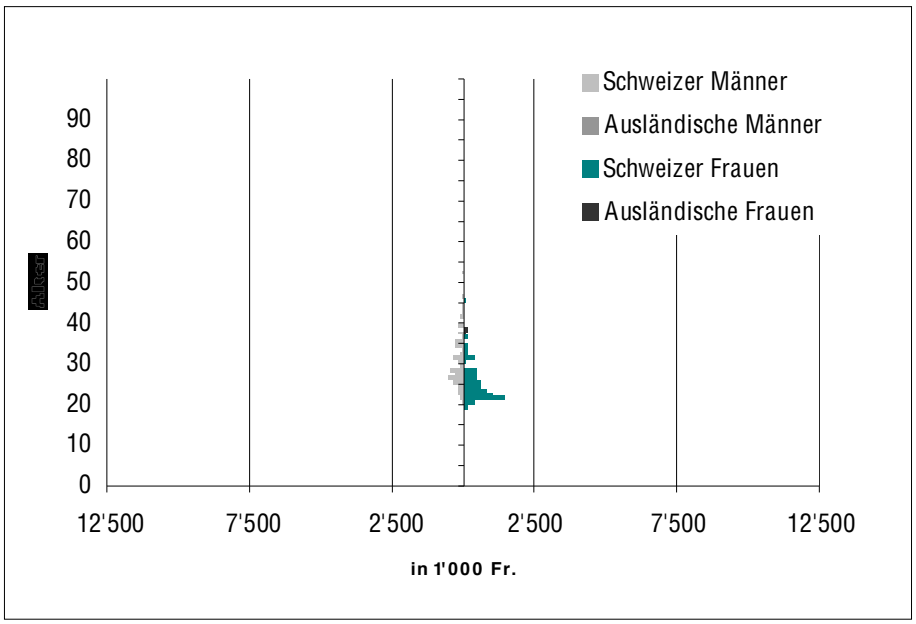
Grafik 33
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Andere allgemein bildende Schulen» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



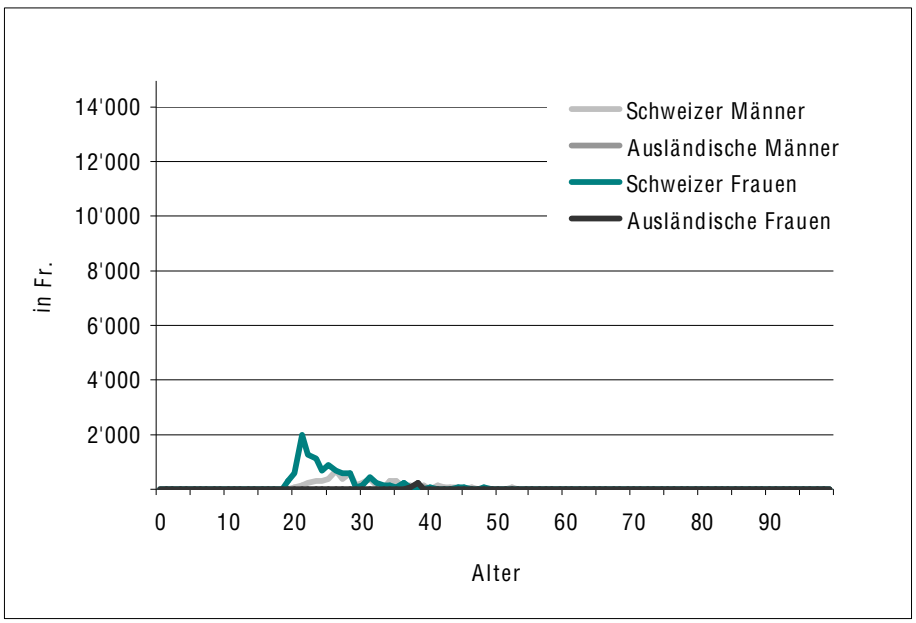
Grafik 34
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Andere allgemein bildende Schulen» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



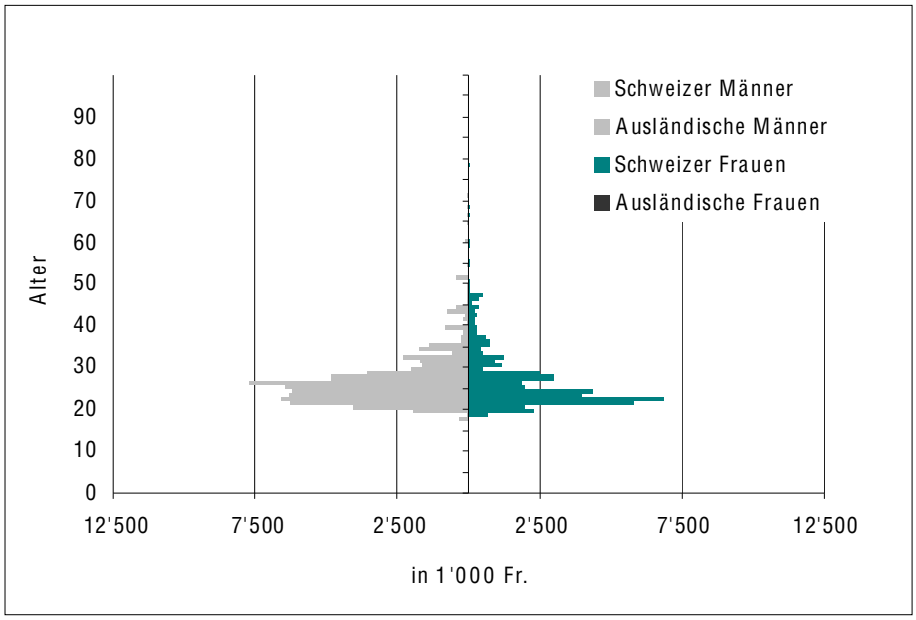
Grafik 35
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Übrige Höhere Fachschulen» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



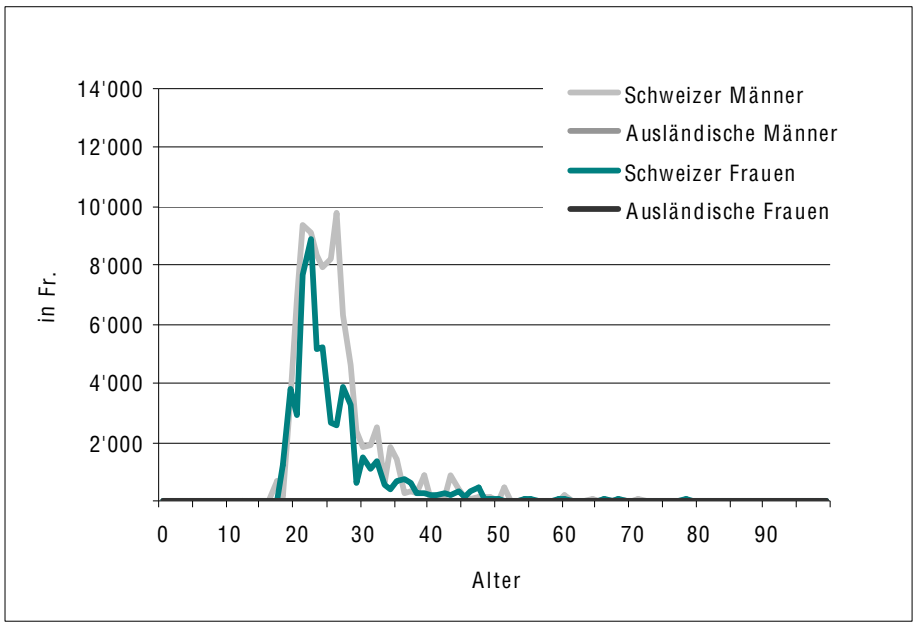
Grafik 36
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Übrige Höhere Fachschulen» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



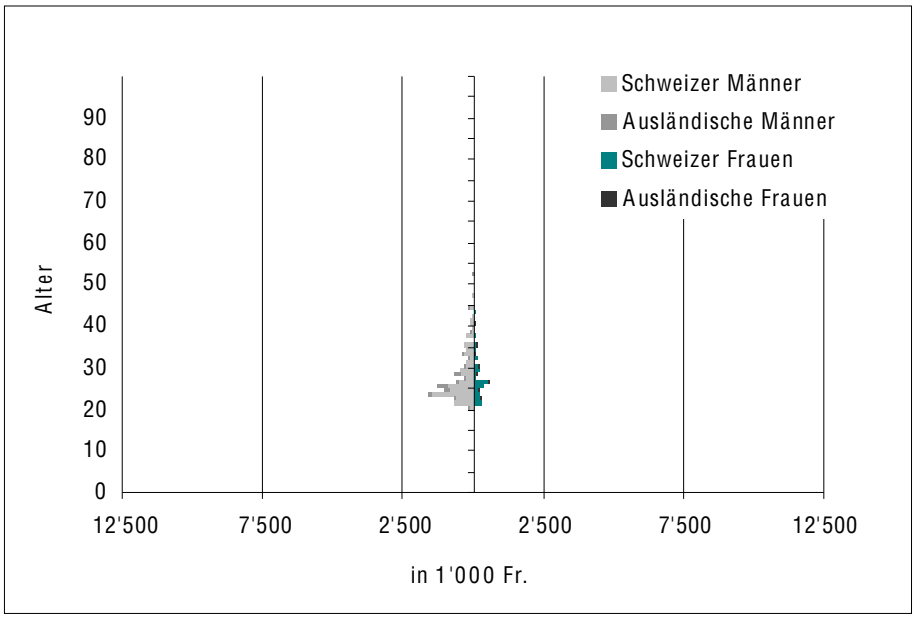
Grafik 37
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Kantonale Hochschulen» nach Geschlecht,und Alter im Jahr 2000



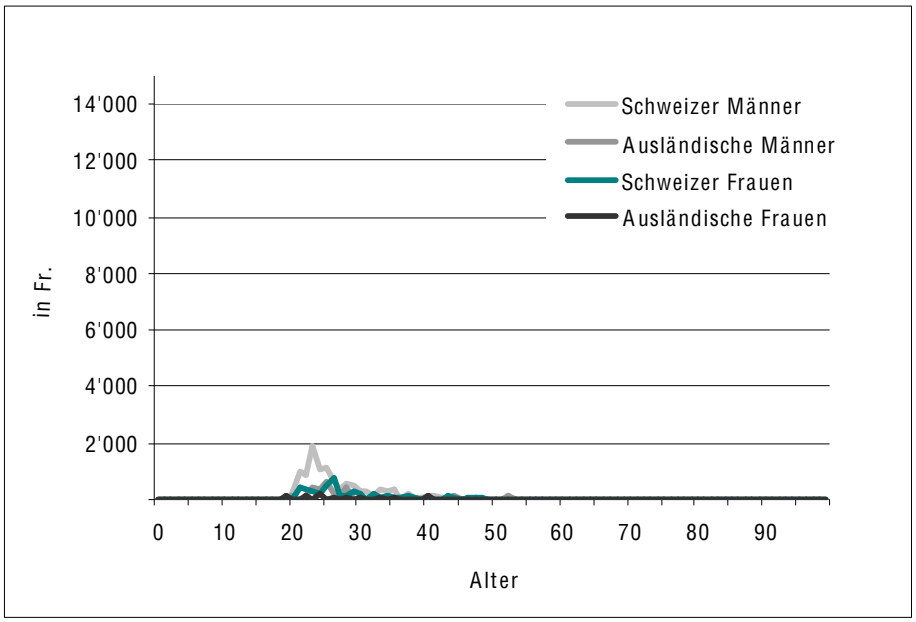
Grafik 38
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Kantonale Hochschulen» nach Geschlecht und Alter im Jahr 2000



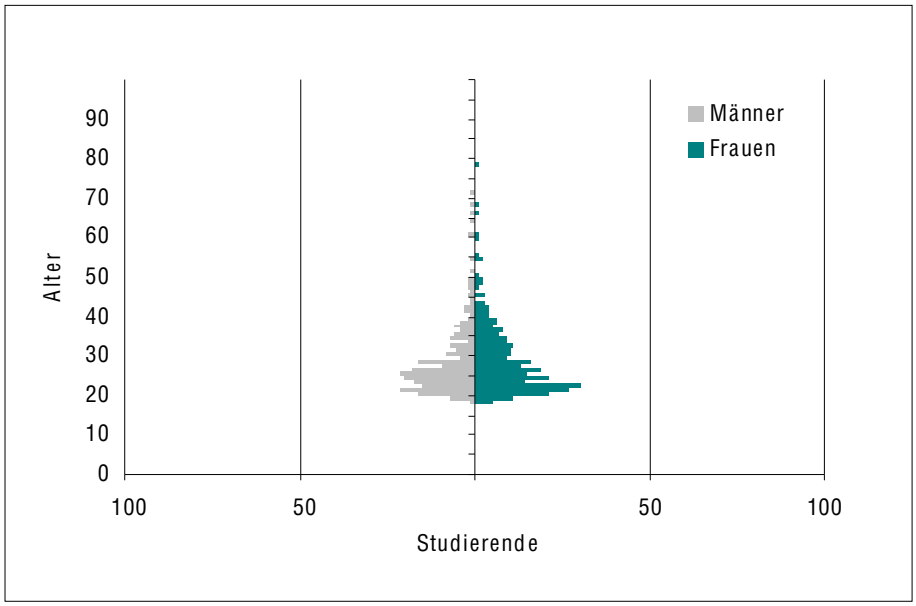
Grafik 39
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Fachhochschulen» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



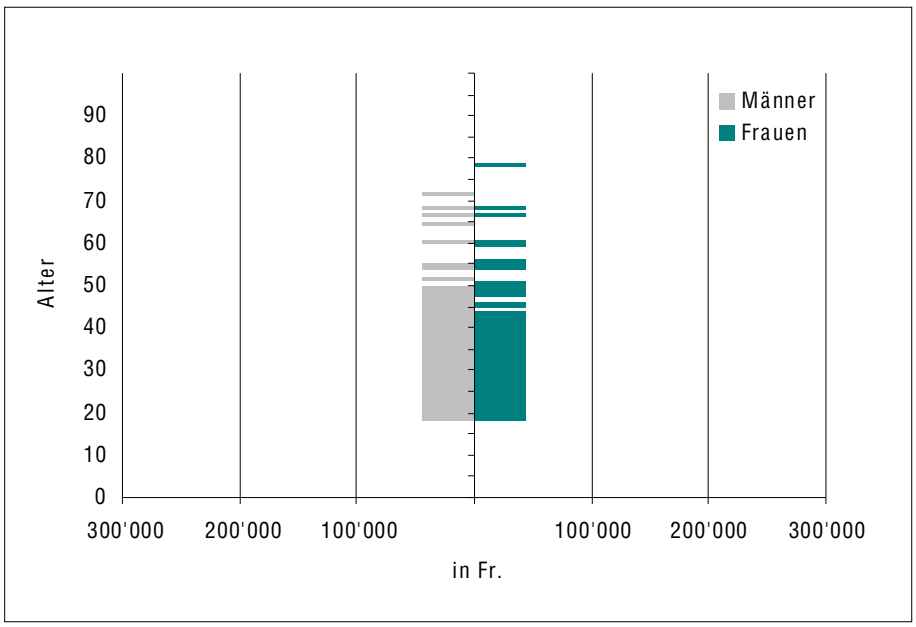
Grafik 40
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Fachhochschulen» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



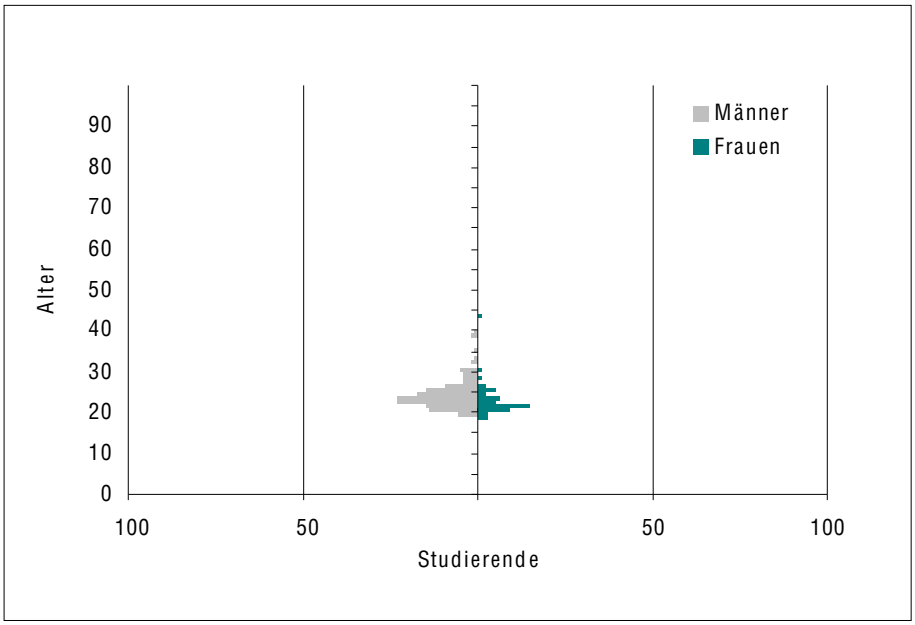
Grafik 41
Basel-städtisches Studierende in der Fachbereichsgruppe «Geistes- und Sozialwissenschaften» der Universität Basel nach Geschlecht und Alter im Jahr 2000/2001



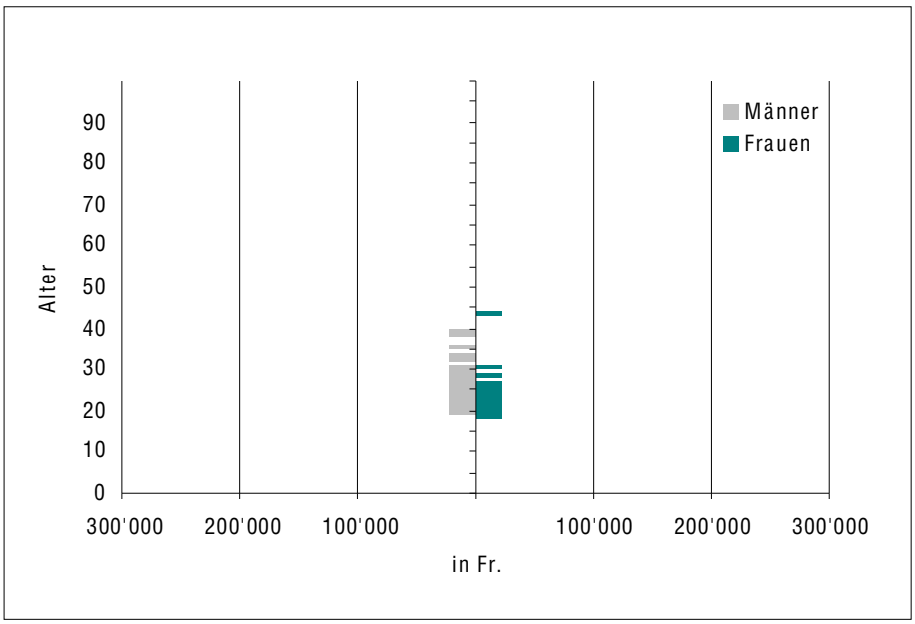
Grafik 42
Basel-städtische Ausgaben pro StudentIn in der Fachbereichsgruppe «Geistes- und Sozialwissenschaften» der Universität Basel nach Geschlecht und Alter im Jahr 2000



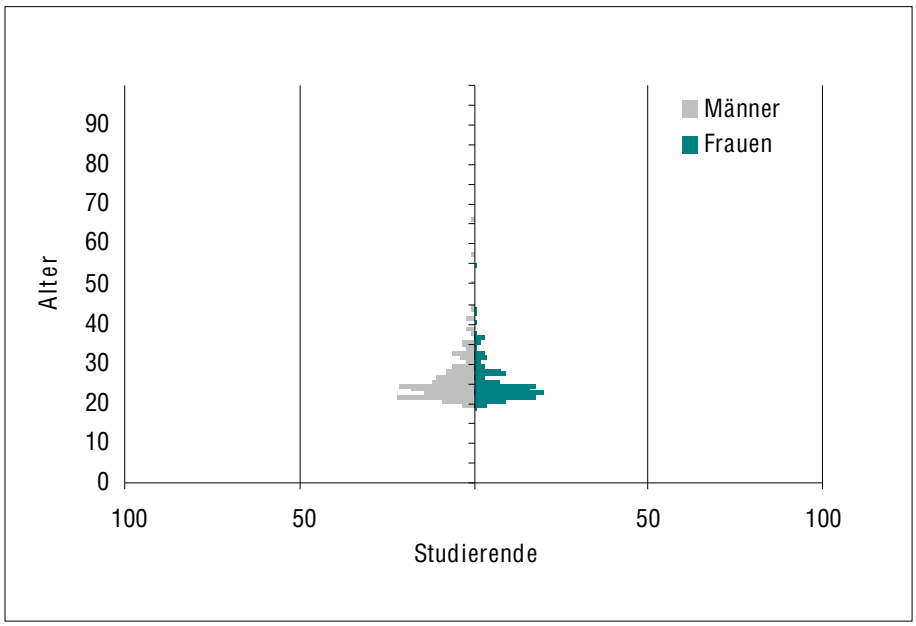
Grafik 43
Basel-städtisches Studierende in der Fachbereichsgruppe «Wirtschaftswissenschaften» der Universität Basel nach Geschlecht und Alter im Jahr 2000/2001



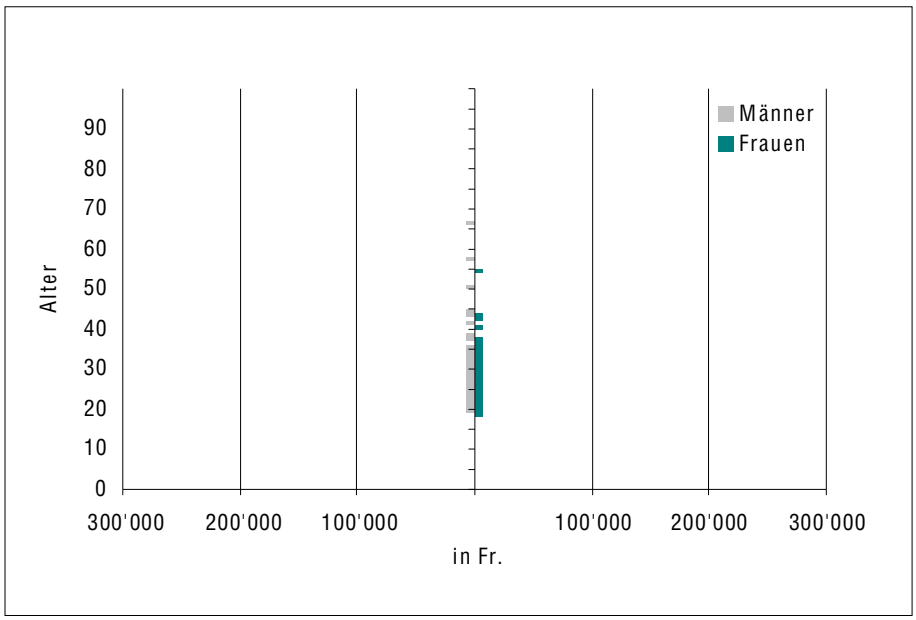
Grafik 44
Basel-städtische Ausgaben pro StudentIn in der Fachbereichsgruppe «Wirtschaftswissenschaften» der Universität Basel nach Geschlecht und Alter im Jahr 2000



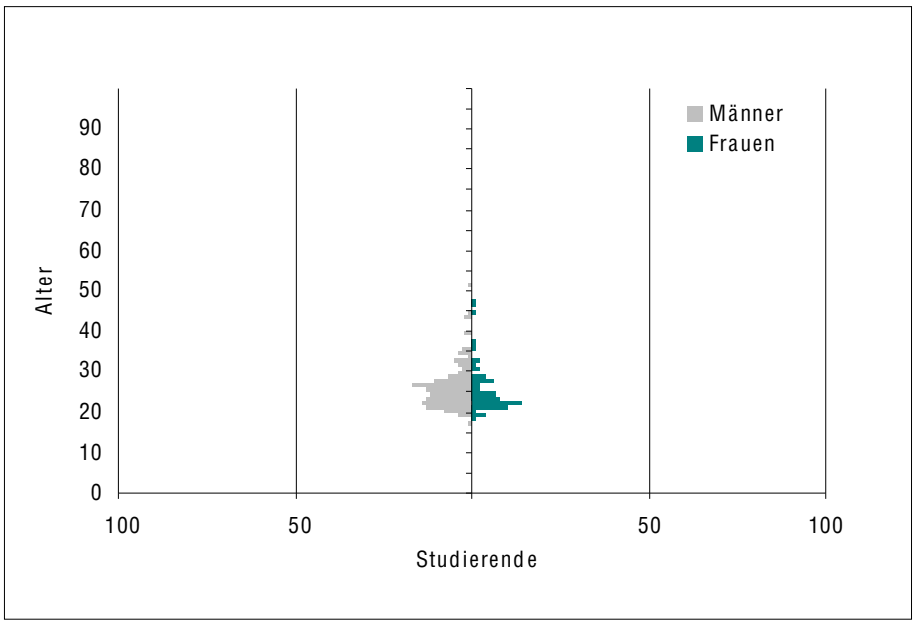
Grafik 45
Basel-städtisches Studierende in der Fachbereichsgruppe «Recht» der Universität Basel nach Geschlecht und Alter im Jahr 2000/2001



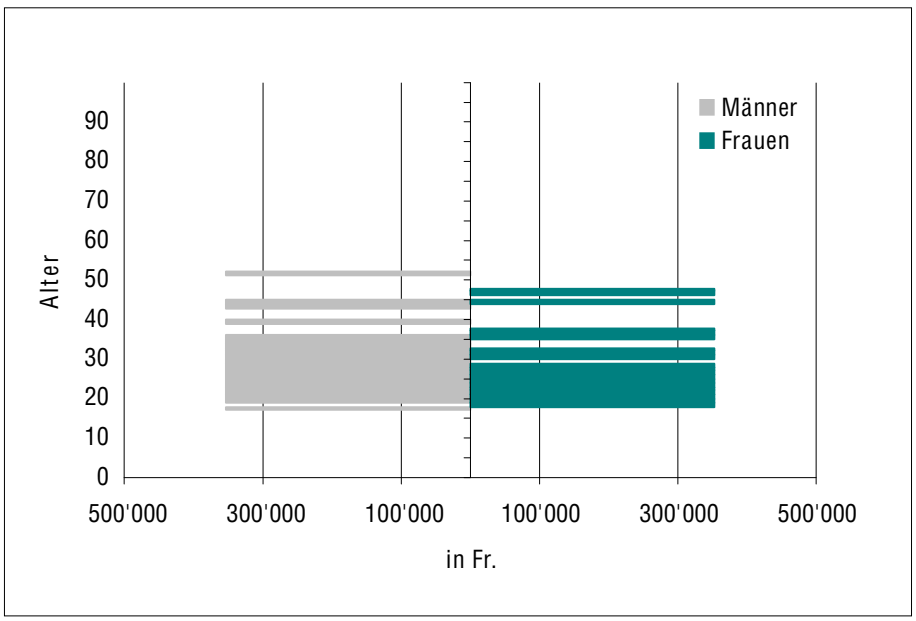
Grafik 46
Basel-städtische Ausgaben pro StudentIn in der Fachbereichsgruppe «Recht» der Universität Basel nach Geschlecht und Alter im Jahr 2000



Grafik 47
Basel-städtisches Studierende in der Fachbereichsgruppe «Exakte und Naturwissenschaften» der Universität Basel nach Geschlecht und Alter im Jahr 2000/2001



Grafik 48
Basel-städtische Ausgaben pro StudentIn in der Fachbereichsgruppe «Exakte und Naturwissenschaften» der Universität Basel nach Geschlecht und Alter im Jahr 2000



Soziale Wohlfahrt

Der Bereich der Sozialen Wohlfahrt setzt sich aus mehreren Unterbereichen mit sehr hohem Nettofinanzierungsaufwand zusammen (siehe auch Liste der Verteilschlüssel). Am grössten ist er im Jahr 2000 mit 107,0 Mio. Franken in der so genannten Armenunterstützung, worunter die Sozialhilfe der Stadt Basel fällt. Grosse Ausgabenbereiche sind die Altersversicherung mit 47 Mio. Franken, die Invalidenversicherung mit 60 Mio. Franken, die Krankenversicherung mit 65 Mio. Franken und die Ergänzungsleistungen zur AHV mit 68 Mio. Franken. Bedeutend sind auch die kantonalen Ausgabenbeiträge für die Ergänzungsleistungen zur IV mit 40 Mio. Franken, den Jugendschutz mit 48 Mio. Franken und die Übrige Fürsorge mit 46 Mio. Franken, worunter die Kantonale Beihilfe zur AHV und IV erfasst ist. Es sind also vor allem diese Aufgabengebiete des Kantons, die der charakteristischen Ausgabenstruktur in der Sozialen Wohlfahrt insgesamt ihre Form geben (siehe Grafik 13). Aus den Grafiken 49–65 (ungerade Nummern) können wir erkennen, dass der Kanton für EinwohnerInnen im jungen Alter bis 20 Jahre vor allem Geld für die Armenunterstützung und den Jugendschutz, insbesondere für Heimaufenthalte, ausgibt, aber auch für die Invalidenversicherung und die Prämienverbilligung der Krankenversicherung. Für Basel-StädterInnen zwischen 20 und 60 Jahren fallen ebenfalls Ausgaben für die Armenunterstützung, aber auch für die Invalidenversicherung und Ergänzungsleistungen zur IV, kantonale Beihilfen zur IV sowie für die Krankenversicherung an. Die Bevölkerungsgruppen im höheren Alter über 60 Jahren belasten den Kanton im Wesentlichen durch Aufwendungen in der Altersversicherung und den Ergänzungsleistungen zur AHV sowie in der kantonalen Beihilfe zur AHV. Die beiden letztgenannten Unterbereiche zeigen zudem den markanten Ausschlag der Ausgaben für betagte Frauen, der bereits in Grafik 13 ersichtlich war.

Betrachten wir die durchschnittlichen Kosten pro Kopf der Bevölkerung (siehe Grafiken 50–66, gerade Nummern), fällt auf, dass sie sich in vielen Aufgabengebieten der Sozialen Wohlfahrt stärker nach Staatsangehörigkeit als nach Geschlecht unterscheiden. Dies gilt für die Bereiche Alters- und Invalidenversicherung, Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Armenunterstützung, Arbeitsämter und Übrige Fürsorge.[25] Allgemein formuliert dürfte dies hauptsächlich damit zusammenhängen, dass wesentlich mehr AusländerInnen als SchweizerInnen ohne Berufsausbildung sind und sie daher auf dem Arbeitsmarkt deutlich schlechter gestellt sind. Sie werden auf unqualifizierte und unsichere Stellen mit tiefem Einkommen und gesundheitlich prekären Arbeitsbedingungen verwiesen. Dies führt dazu, dass sie erstens häufiger arbeitslos werden und daher die Dienste der Arbeitsämter eher in Anspruch nehmen müssen als SchweizerInnen. Zweitens reicht ihr Erwerbseinkommen nicht, um ihren Lebensunterhalt zu decken, weshalb sie zahlreicher auf die Sozialhilfe angewiesen sind. Drittens werden sie berufsbedingt häufiger invalide und benötigen mit zunehmenden Berufsjahren mehr Renten der Invalidenversicherung sowie Ergänzungsleistungen zur IV. Und viertens führt das tiefere Einkommen dazu, dass sie zwar durchschnittlich weniger Altersrenten, dafür aber mehr Ergänzungsleistungen zur AHV beziehen.

[25] Die Verbilligung der Krankenkassenprämien ist hier nicht erwähnt, weil keine nach Staatsangehörigkeit aufgeschlüsselten Daten zur Verfügung stehen. Es ist aber anzunehmen, dass auch hier die mittleren Beiträge des Kantons für AusländerInnen höher sind als für SchweizerInnen.

Konzentrieren wir uns auf die Differenzen nach Geschlecht. Die eindeutig grössten Unterschiede zeigen sich in der Alterssicherung, und zwar in den Ergänzungsleistungen zur AHV und in den kantonalen Beihilfen zur AHV (Übrige Fürsorge). Von diesen Leistungen erhalten Frauen ab dem hohen Alter von 85 Jahren im Mittel wesentlich mehr als Männer. Während beispielsweise Schweizer[26] durchschnittlich zwischen 2'000 und 4'000 Franken als Ergänzungsleistungen zur AHV erhalten, liegt der Betrag für Schweizerinnen zwischen 4'000 und 11'500 Franken (siehe Grafik 56). Diese Unterschiede sind so gross, dass sie nicht nur in den Ergebnissen der Sozialen Wohlfahrt insgesamt (siehe Grafik 14), sondern auch in der Ausgabeninzidenz deutlich erkennbar sind (siehe Grafik 3).[27] Sie lassen sich unter anderem damit erklären, dass Frauen weniger häufig zu Hause von ihren Männern gepflegt werden, als sie dies für ihre Männer tun. Um ihren Aufenthalt im Pflegeheim zu finanzieren, benötigen sie daher Ergänzungsleistungen, wenn ihre AHV und ihr Vermögen dazu nicht ausreichen. Ausschlaggebend für den erwähnten Unterschied in der gegenseitigen Pflege von Frauen und Männern ist wohl zum einen, dass Männer früher sterben und sie zudem meist älter sind als ihre Partnerinnen. Häufig leben sie also nicht mehr, wenn diese das 80. Altersjahr erreichen. Zum anderen spielen höchst wahrscheinlich auch geschlechterspezifische Rollenvorstellungen mit, in denen das Pflegen und Umsorgen traditionellerweise als weibliche Fähigkeit und Aufgabe erscheint. Diese Interpretation stützt das Ergebnis, wonach auch die Pro-Kopf-Kosten für Frauen unter 85 Jahren leicht über denjenigen von Männern liegen (siehe Grafik 56).

Was die Altersversicherung anbetrifft (siehe Grafik 50), erhalten Frauen zwischen 70 und 95 Jahren durchschnittlich höhere Renten als Männer, auch wenn die unterschiedliche Altersstruktur der Geschlechter berücksichtigt ist. Dieses Ergebnis erstaunt auf den ersten Blick, da das Gegenteil zu erwarten wäre, wenn wir in Betracht ziehen, dass Frauen tiefere Erwerbseinkommen erzielen und möglicherweise Lücken in den Beitragsjahren haben. Die als Verteilschlüssel verwendeten Daten beruhen auf dem Stand vom Januar 2001, und zu diesem Zeitpunkt war die 10. AHV-Revision inklusive Rentensplitting eingeführt. Dies bedeutet, dass Einkünfte sowie Erziehungs- und Betreuungsgutschriften während der Ehejahre halbiert werden. Bei verheirateten Paaren mit Kindern dürften also tiefere Einkommen und fehlende Beitragsjahre von Frauen weniger ins Gewicht fallen. Grund für den Unterschied in den Pro-Kopf-Ausgaben für die AHV ist wohl vielmehr, dass Frauen im Rentenalter häufiger allein stehend sind und ihre Renten somit höher sind als die Hälften zweier Einzelrenten eines Ehepaars. Gemäss 10. AHV-Revision dürfen die beiden Einzelrenten von Ehepaaren 150 Prozent einer maximalen Einzelrente nicht übersteigen.

Neben der Alterssicherung finden sich deutliche Geschlechterdifferenzen auch im Bereich des Jugendschutzes (siehe Grafik 60). Die 48 Mio. Franken Nettofinanzbedarf sind auf alle Kinder mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt verteilt, die in Kinder- und Jugendheimen sowie Schul- und Sonderschulheimen leben (siehe Liste der Verteilschlüssel). Die höheren Ausgaben für männliche Jugendliche ergeben sich durch deren stärkere Vertretung.

[26] Dazu wurden Altersgruppen (im 5-Jahre-Schritt) gebildet.

[27] Zusätzlich ist zu beachten, dass die Skalierung in den Grafiken 56, 60 und 66 um ein Zehnfaches verkleinert und die durchschnittlichen Ausgaben somit zehnmal so hoch sind als in den Grafiken zu den übrigen funktionalen Unterbereichen der Sozialen Wohlfahrt.

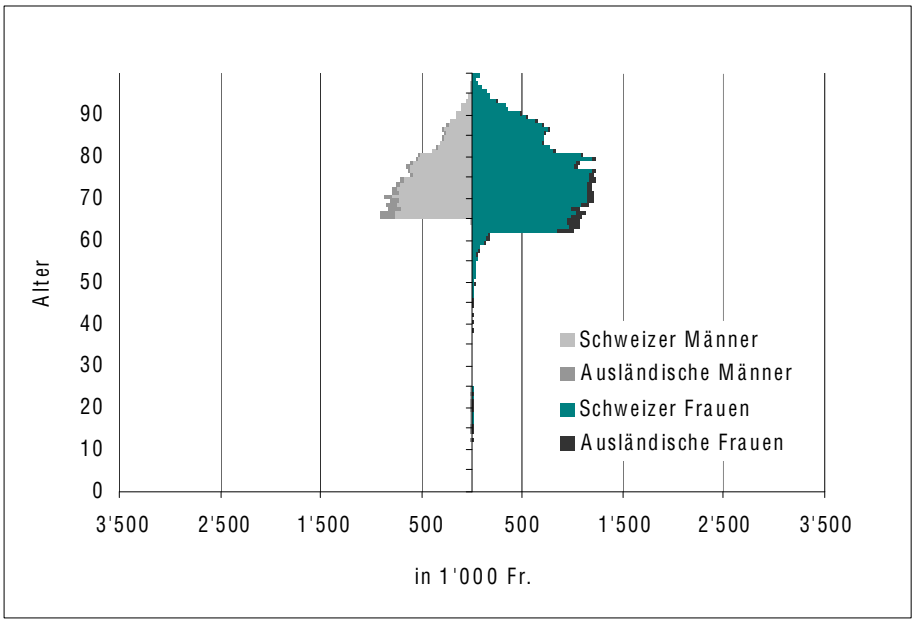
Wie die Unterschiede in Sonderschulen[28] lassen sich auch die hier angesprochenen damit erklären, dass Jungen ihre inneren Konflikte stärker nach aussen austragen und damit das Umfeld stören. Als Folge davon werden sie aus ihrem sozialen Umkreis herausgenommen und erhalten eine speziell auf sie ausgerichtete Erziehung und Förderung in Heimen.[29]

Weitere – zwar weniger markante – geschlechterspezifische Unterschiede in den Pro-Kopf-Ausgaben für Basel-StädterInnen bestehen in den Ergänzungsleistungen zur IV, in der Krankenversicherung und den Leistungen der Arbeitsämter. Was die Krankenversicherung anbelangt, so erhalten Frauen im Mittel zwischen 20 und 40 Jahren und dann ab 60 Jahren wieder zunehmend höhere Beiträge zur Verbilligung der Krankenkassenprämien als Männer (siehe Grafik 54). Für den Unterschied im Alter von 20 bis 40 Jahren dürfte ausschlaggebend sein, dass es mehr allein erziehende Mütter als Väter gibt, die aufgrund von Kinderbetreuungspflichten und tiefen Einkommen Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben. Falls die allgemein geringeren Löhne von Frauen für den Unterschied in den Pro-Kopf-Ausgaben verantwortlich wären, müssten diese Differenzen auch bei Frauen über 40 Jahren noch feststellbar sein – ausser ihre Einkommen erreichen ab diesem Alter ein Niveau, das nicht mehr zu einer Prämienverbilligung berechtigt. Nach 60 Jahren spielt wohl die schlechtere materielle Lage von Frauen eine Rolle, die unter anderem durch die tieferen Einkommen während ihres Erwerbslebens entsteht. Betrachten wir abschliessend Grafik 64, fällt auf, dass Männer von den Arbeitsämtern im Mittel leicht höhere Leistungen beziehen als Frauen. Es handelt sich dabei nicht um Arbeitslosengelder, sondern um die Beratungstätigkeit von Arbeitsvermittlungszentren. Grund für die höheren Pro-Kopf-Kosten von Männern in den jeweiligen Altersgruppen ist ihre höhere Arbeitslosenquote. Diese ist bei Frauen unter anderem deshalb tiefer, weil sie sich entweder bei Stellenlosigkeit aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen oder mit geringeren Pensen arbeiten, als sie eigentlich möchten. Damit verzichten sie auf ein staatliches Beratungs- und Arbeitsvermittlungsangebot.

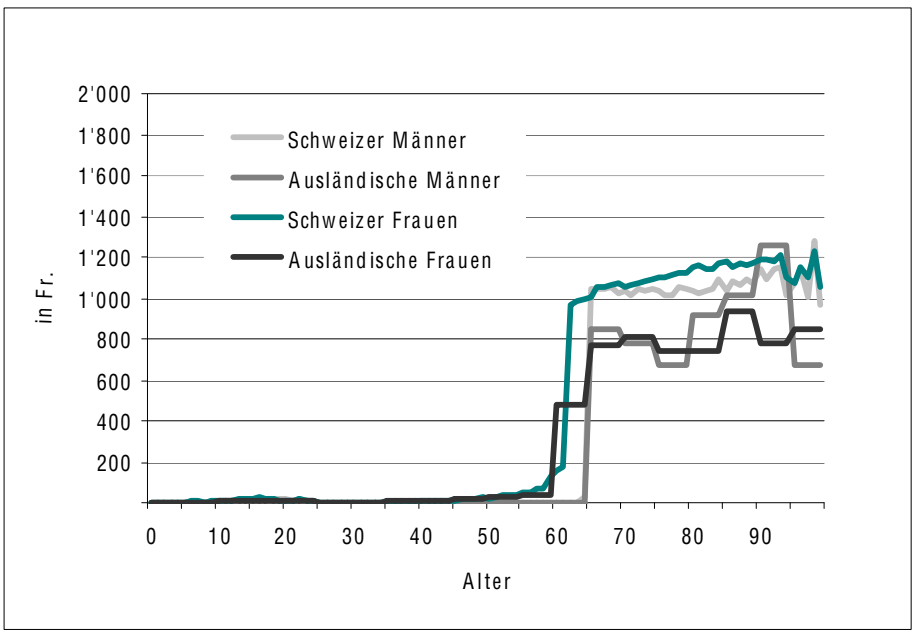
[28] Siehe S. 47, Bildung auf der Sekundarstufe I: Sonderschulen.

[29] Es ist anzunehmen, dass die Differenz in den durchschnittlichen Ausgaben zwischen den Geschlechtern etwas weniger ausgeprägt ausfallen würde, wenn ein Teil der Ausgaben für den Jugendschutz, nämlich derjenige für Kinderkrippen und Tagesheime, ausgesondert und auf familienextern betreute Kinder verteilt würde.

Grafik 49
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Altersversicherung» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000

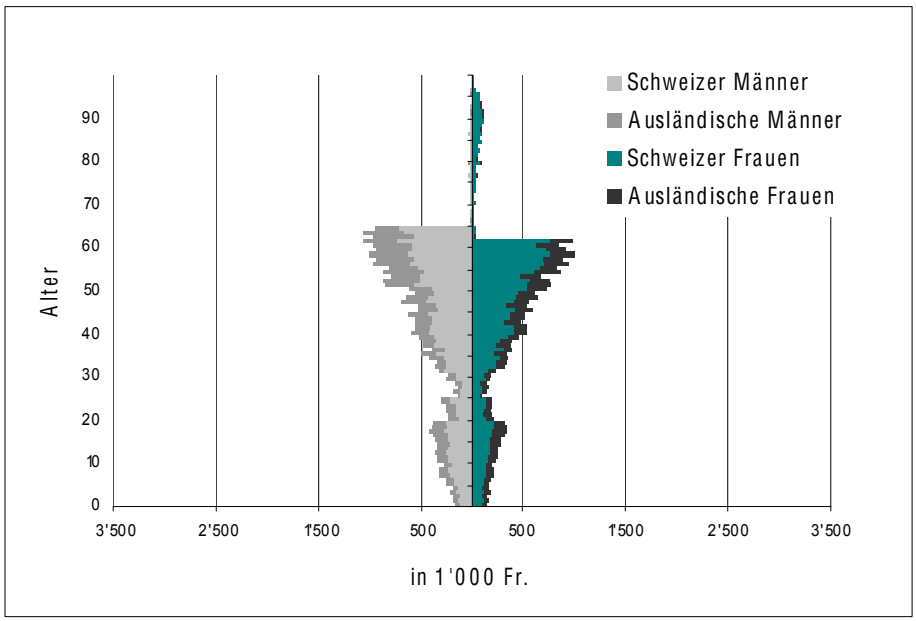


Grafik 50
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Altersversicherung» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000[30]

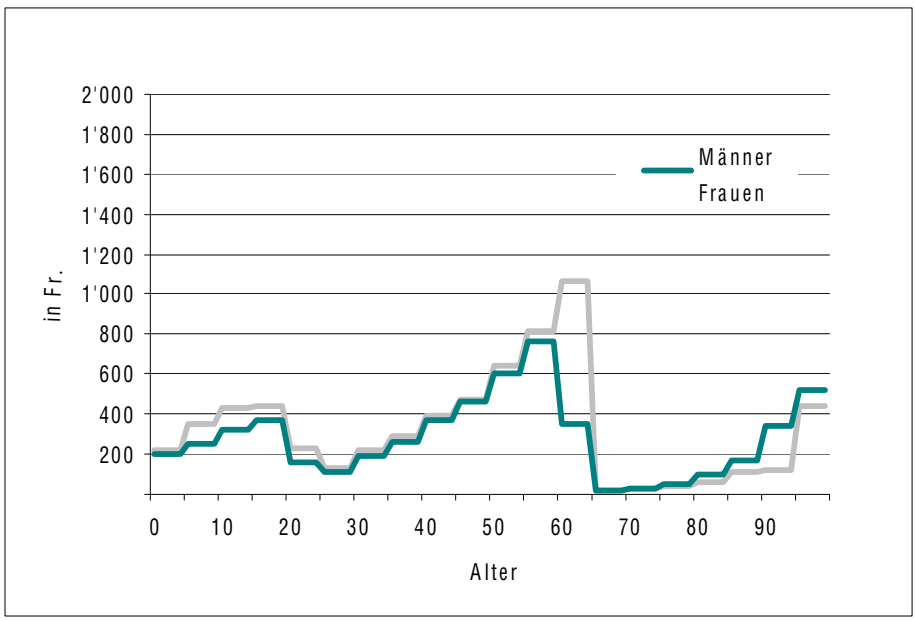


[30] Zu beachten ist, dass die Skalierung in den Grafiken 56, 60 und 66 zehnfach verkleinert ist im Vergleich zu den anderen Grafiken der Sozialen Wohlfahrt.

Grafik 51
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Invalidenversicherung» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000

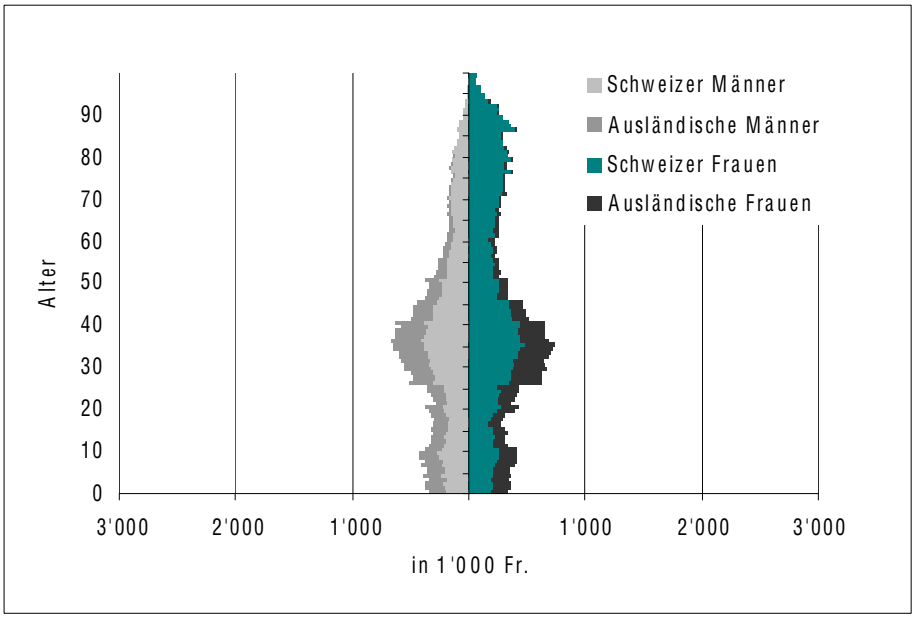


Grafik 52
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Invalidenversicherung» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000[31]

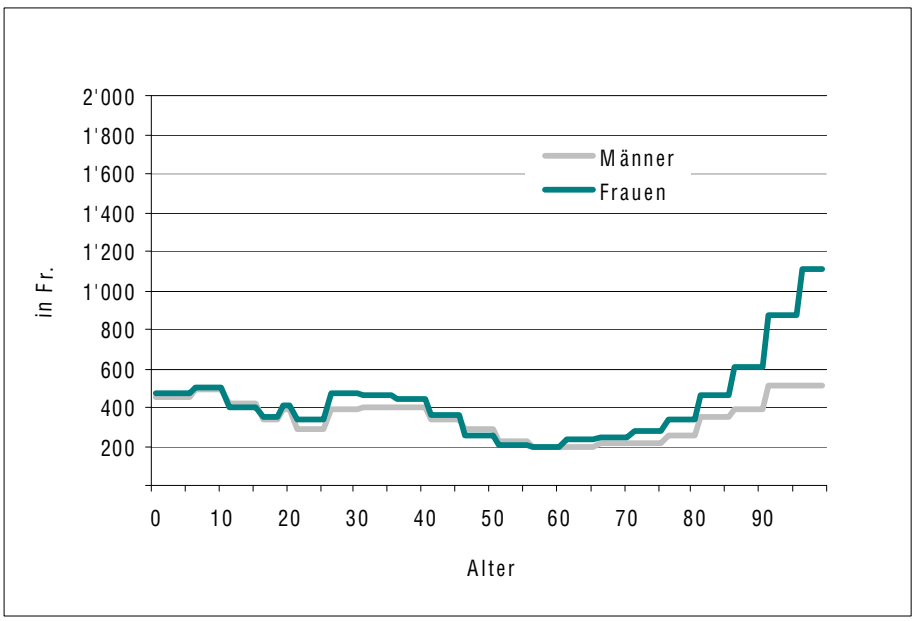


[31] Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die geringfügigen Unterschiede nach Staatsangehörigkeit in den Grafiken 52 und 60 nicht dargestellt.

Grafik 53
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Krankenversicherung» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000

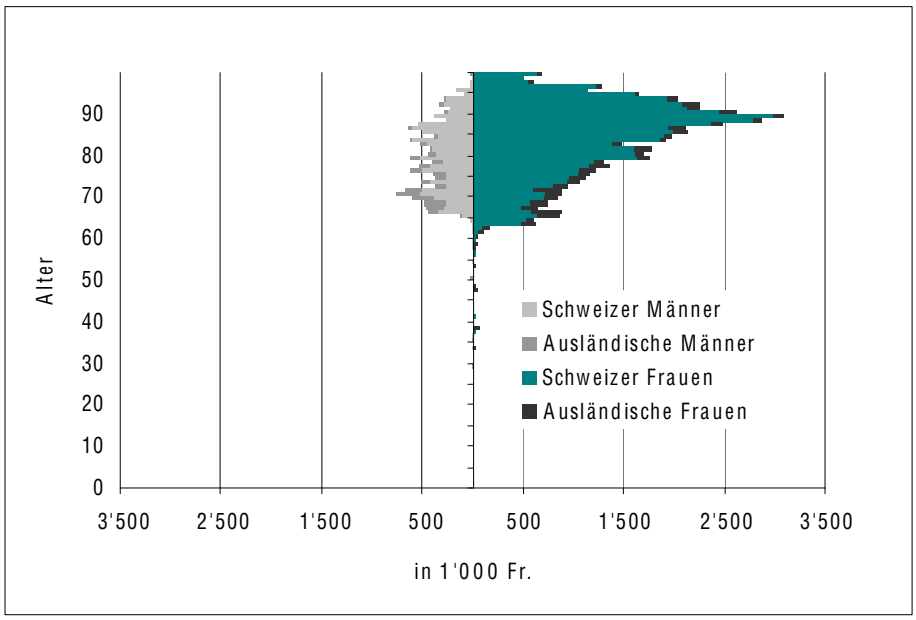


Grafik 54
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Krankenversicherung» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000[32]

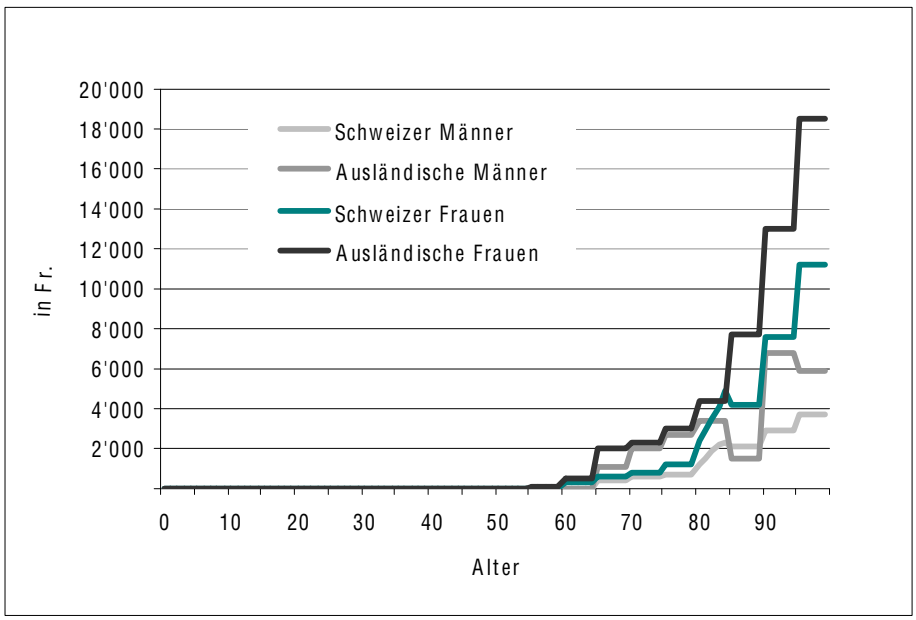


[32] Grafik 54 basiert auf Daten, die nicht nach Staatsangehörigkeit aufgeschlüsselt sind.

Grafik 55
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Ergänzungsleistungen AHV» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000

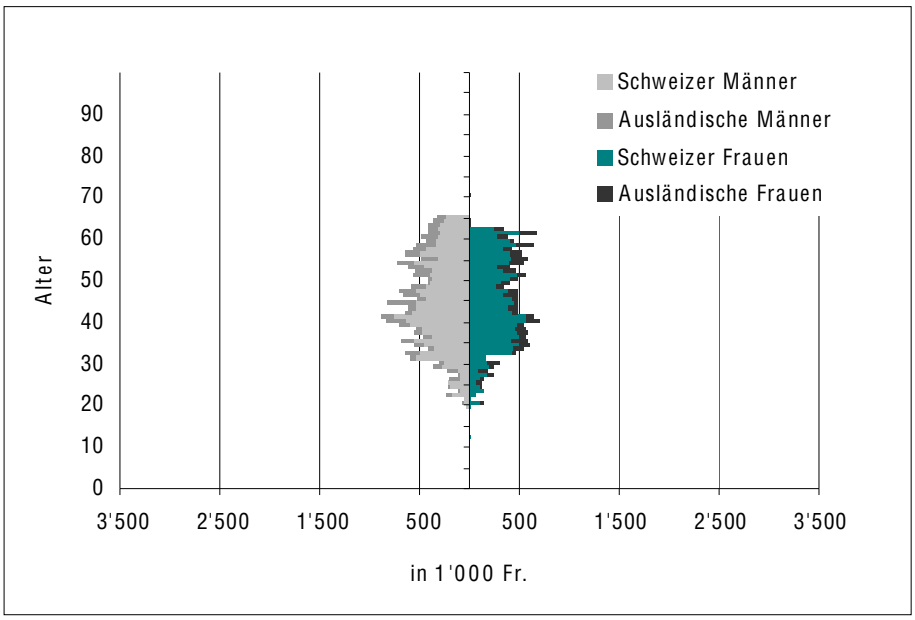


Grafik 56
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Ergänzungsleistungen AHV» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000[33]

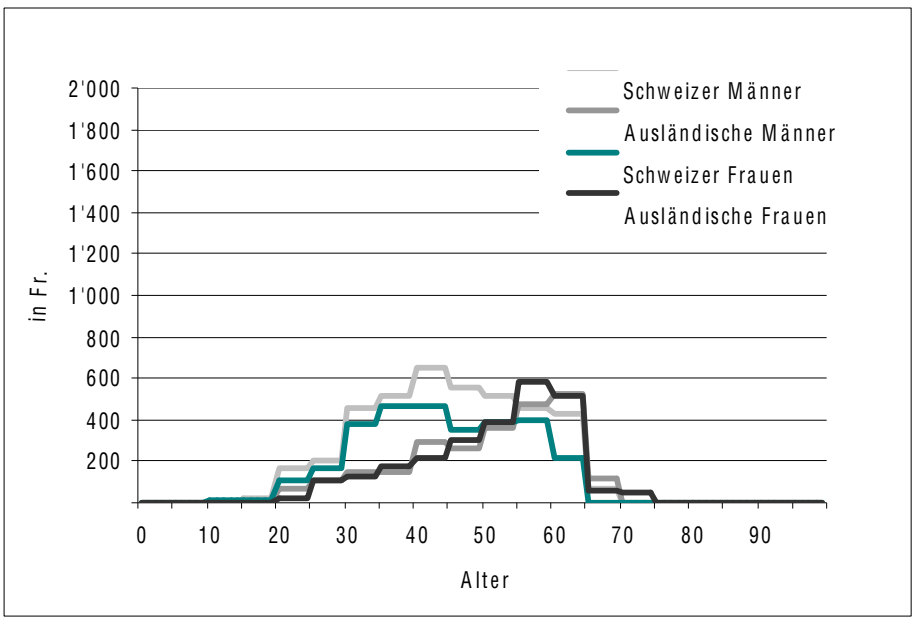


[33] Vgl. Fussnote 30.

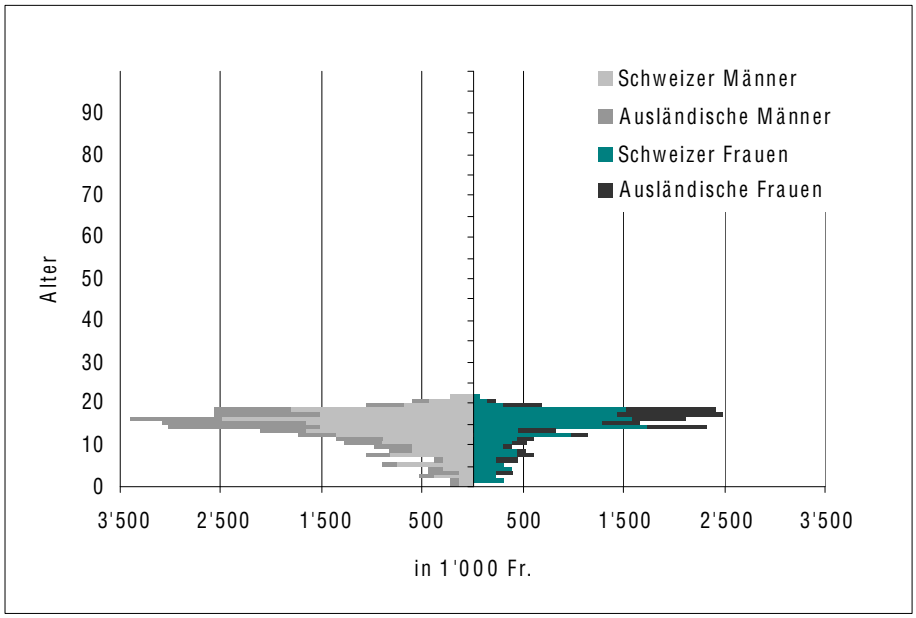
Grafik 57
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich
«Ergänzungsleistungen IV» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



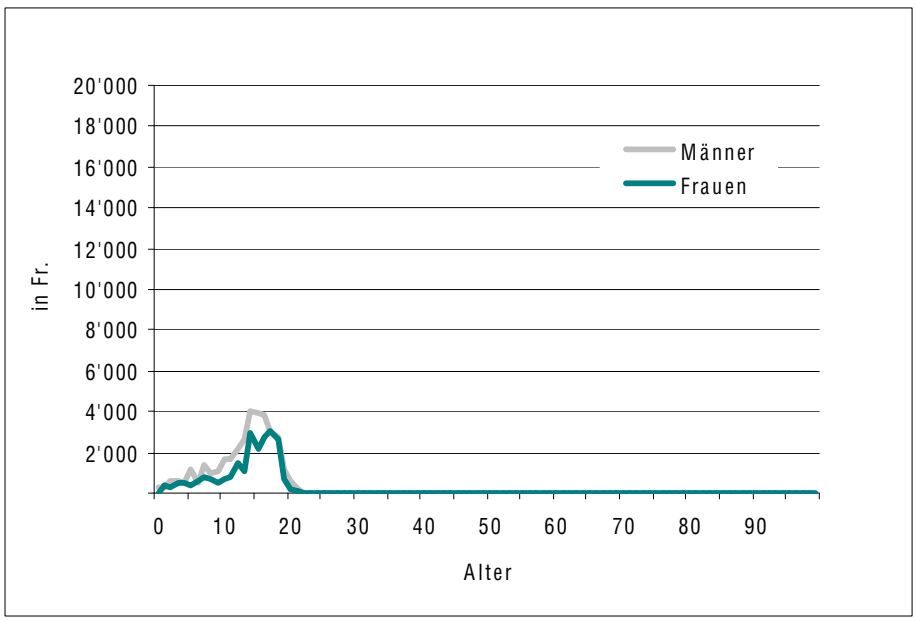
Grafik 58
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich
«Ergänzungsleistungen IV» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



Grafik 59
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Jugendschutz» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000

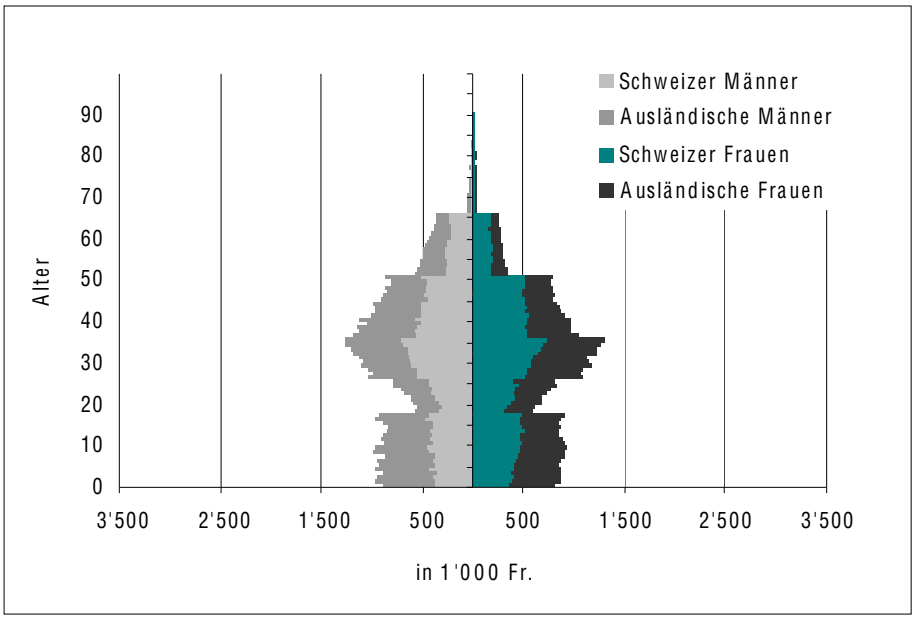


Grafik 60
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Jugendschutz» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000[34]

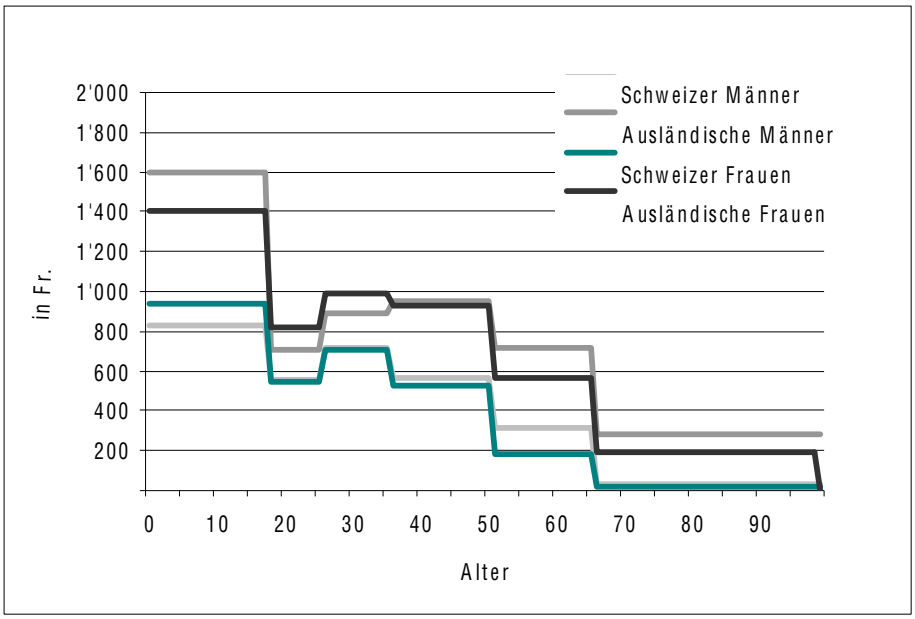


[34] Vgl. Fussnote 30 und 31.

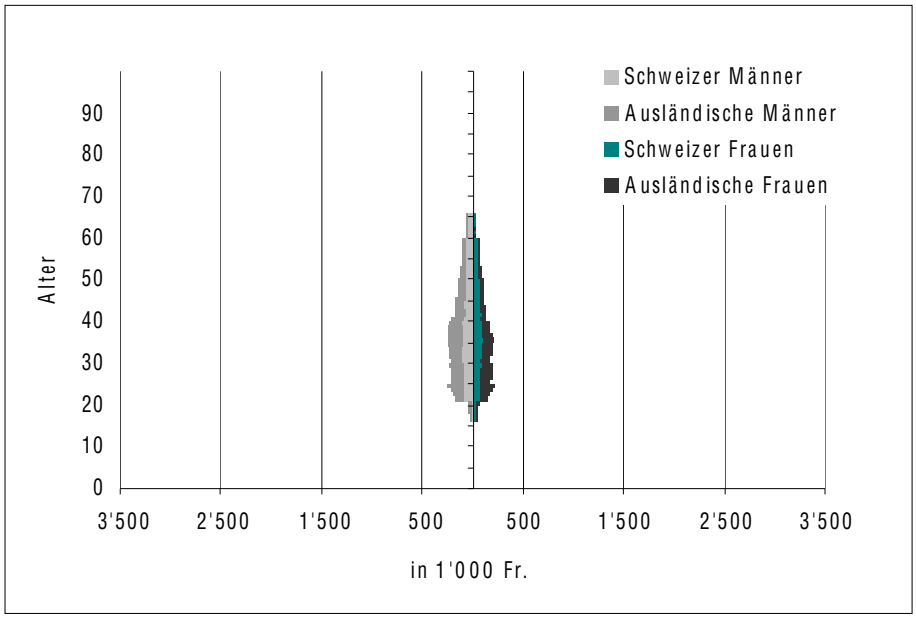
Grafik 61
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Armenunterstützung» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



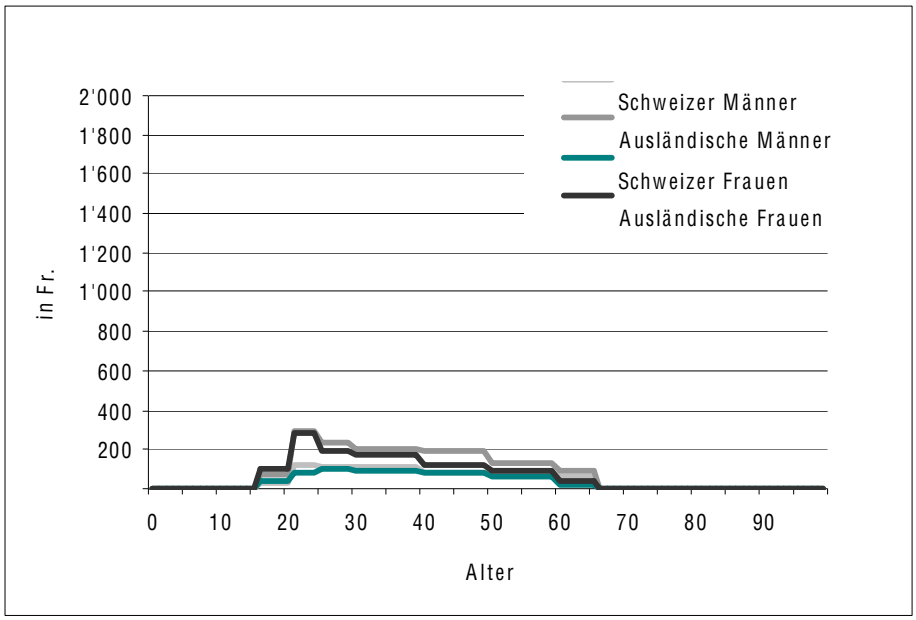
Grafik 62
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Armenunterstützung» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



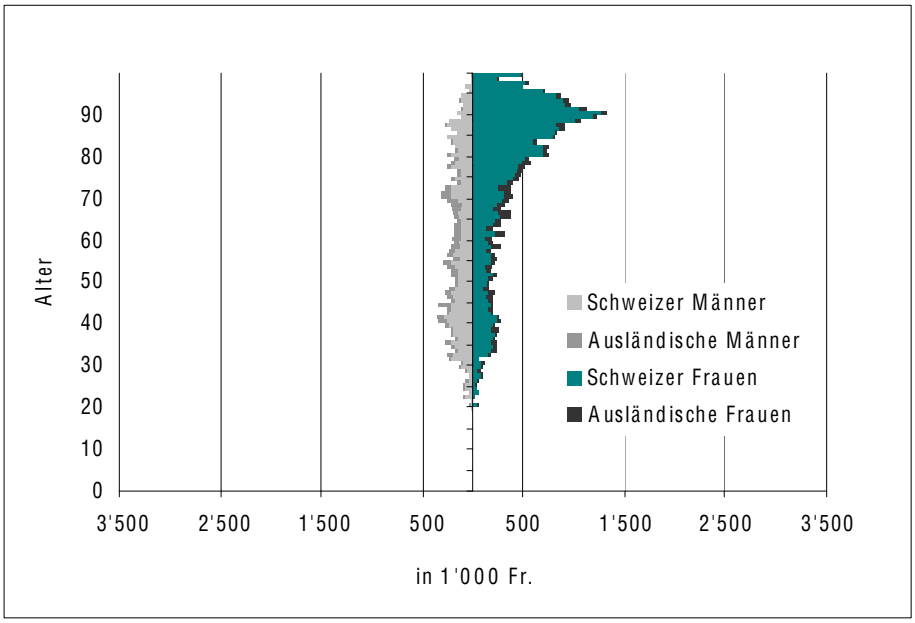
Grafik 63
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Arbeitsämter» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



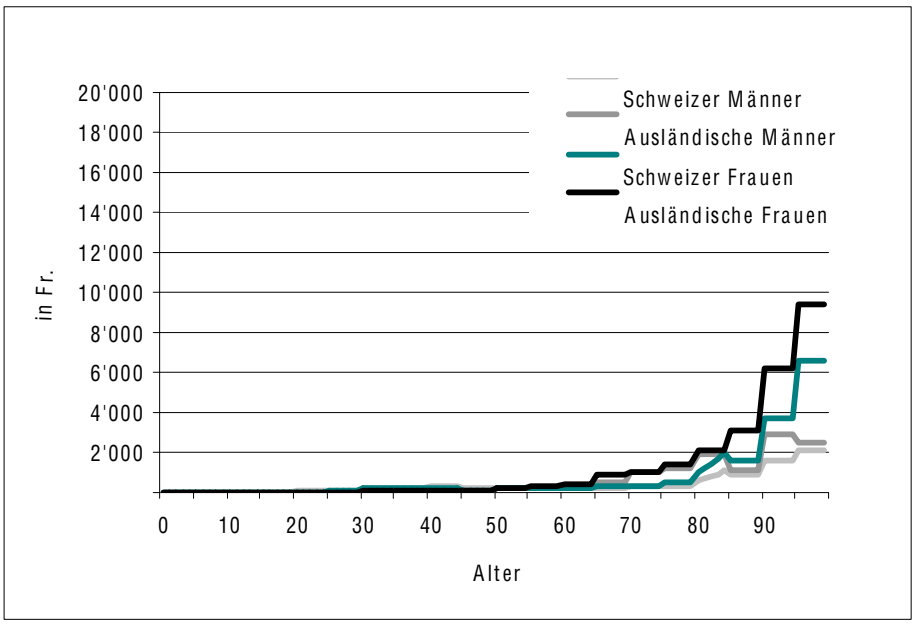
Grafik 64
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Arbeitsämter» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



Grafik 65
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Übrige Fürsorge» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



Grafik 66
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Übrige Fürsorge» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000[35]



[35] Vgl. Fussnote 30.

Gesundheit

In den Grafiken 67–72 sind die Ausgaben als Total und Pro-Kopf der Bevölkerung für die drei grössten Unterbereiche des Gesundheitswesens dargestellt: Spitäler, Psychiatrische Kliniken und Ambulante Krankenpflege. Der Nettofinanzbedarf ist für die Spitäler weitaus am höchsten: Er beläuft sich im Jahr 2000 für die öffentlichen und die privaten, vom Kanton subventionierten Spitäler auf 183 Mio. Franken. Für die beiden anderen Unterbereiche ist er wesentlich geringer und beträgt für die Psychiatrischen Kliniken 34 Mio. Franken und für die Ambulante Krankenpflege 17 Mio. Franken. Dies ist der Grund, weshalb die Ausgabenstruktur für den Bereich Gesundheit (siehe Grafiken 11 und 12) stark derjenigen der Spitäler gleicht.

Obwohl Grafik 67 für die Spitäler einen starken Ausgabenüberhang für Frauen ab 70 Jahren zeigt, sind ihre Durchschnittskosten nur zwischen 70 und 85 Jahren leicht höher, ab 86 sind sie sogar wieder tiefer als für Männer.[36] Für den Ausgabenüberhang bei älteren Frauen ist also massgeblich die Bevölkerungsstruktur, das heisst deren grössere Zahl, verantwortlich. Insgesamt unterscheiden sich die Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den Geschlechtern über alle Altersjahre nur geringfügig.

Weshalb die durchschnittlichen Spitalausgaben für Frauen zwischen 70 und 85 Jahren leicht höher sind, kann damit erklärt werden, dass Frauen weniger häufig unbezahlt zu Hause von ihren Partnern gepflegt werden (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann/Bundesamt für Gesundheit 1997:101) und daher eher ins Spital gehen müssen als ihre Partner. Hier lassen sich dieselben Gründe anführen, wie wir sie bereits im Zusammenhang mit den im Vergleich zu den Männern höheren Ergänzungsleistungen zur AHV von Frauen ab 80 Jahren ausgeführt haben (vgl. auch Ackermann-Liebrich 2002:11).[37]

Wie erwähnt, beziehen ab 86 Jahren wieder die männlichen Einwohner durchschnittlich mehr Leistungen in Form von Pflegetagen in Spitälern. Grund dafür kann sein, dass ihre Partnerinnen dann zu alt sind, um sie zu pflegen. Möglicherweise werden Männer in dieser Altersphase auch bei gleichen Krankheitsbildern häufiger hospitalisiert und Frauen eher in Pflegeheime eingewiesen. Ob dies tatsächlich zutrifft, müsste jedoch genauer abgeklärt werden. Bekannt ist jedoch das Phänomen, dass ÄrztInnen Krankheiten von Männern im Allgemeinen ernster nehmen (vgl. auch Legato 2002). Auch in den Altersgruppen unter 70 Jahren finden sich leichte Differenzen in den mittleren kantonalen Spitalausgaben für die männliche und die weibliche Bevölkerung. Zwischen 20 und 40 Jahren sind sie für Frauen leicht höher, zwischen 50 und 69 Jahren für die Männer. Häufigste Hospitalisationsursache von Frauen im fruchtbaren Alter ist die Entbindung, also eine «gesunde Hospitalisation» (Ackermann-Liebrich 2002:12). Dass Geburten aber meist im Spital stattfinden, ist eine Folge der «Medikalisierung des weiblichen Körpers» (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann/Bundesamt für Gesundheit 1997:82). Die höheren durchschnittlichen Spitalausgaben für Männer zwischen 50 und 69 Jahren dürften

[36] Als Verteilschlüssel wurden die Pflegetage verwendet, und zwar für öffentliche und private, aber öffentlich subventionierte Spitäler getrennt und anschliessend aggregiert (siehe auch Liste der Verteilschlüssel). Aufgrund der starken Schwankungen in den Pflegetagen sind für die Pro-Kopf-Ausgaben die Durchschnittswerte für Altersgruppen von 5 Jahren angegeben.

[37] Siehe Seite 67, Soziale Wohlfahrt: Ergänzungsleistungen zur AHV.

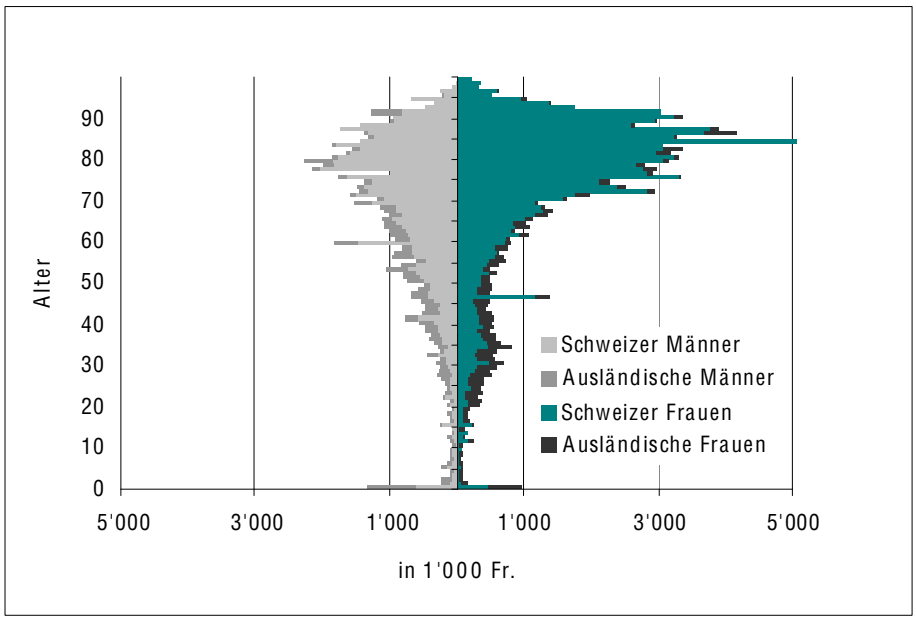
hingegen darauf zurückzuführen sein, dass diese weniger sorgsam mit ihrer Gesundheit umgehen und mehr rauchen, Alkohol trinken und sich weniger gesund ernähren (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann/Bundesamt für Gesundheit 1997:63ff.). An erster Stelle der Hospitalisationsgründe stehen bei Männern ab 40 Herzkrankheiten (Ackermann-Liebrich 2002:12; Bundesamt für Statistik 2001b:19).

Was die Ausgaben für den Bereich Psychiatrische Kliniken anbetrifft, so ist aus Grafik 69 ersichtlich, dass sie in den einzelnen Altersjahren äusserst stark schwanken. Dies kommt daher, dass PatientInnen wesentlich länger in psychiatrischen Kliniken bleiben als beispielsweise in Spitälern. Einzelne Personen mit sehr langen Aufenthalten können daher Ausschläge bei den Ausgaben verursachen. Insgesamt sind die kantonalen Ausgaben für Basel-StädterInnen im mittleren Alter (zwischen 25 und 50 Jahren) höher. Das Ergebnis zeigt sich bei den Männern deutlicher als bei den Frauen. Ansonsten findet sich kein ausgeprägtes altersspezifisches Muster. Betrachten wir Grafik 70, liegen auch die Pro-Kopf-Kosten der männlichen Bevölkerung fast über alle Altersgruppen hinweg leicht über denjenigen der weiblichen. Dies widerspricht auf den ersten Blick anderen Untersuchungsergebnissen, wonach Frauen beispielsweise häufiger unter Depressionen leiden und deswegen eher in ärztlicher Behandlung sind als Männer (Bundesamt für Statistik 2001a:31). Möglicherweise aber bleiben Männer in Basel-Stadt länger in psychiatrischen Kliniken als Frauen – sobald sie einmal eingetreten sind. Diese Aussage müsste jedoch überprüft werden.

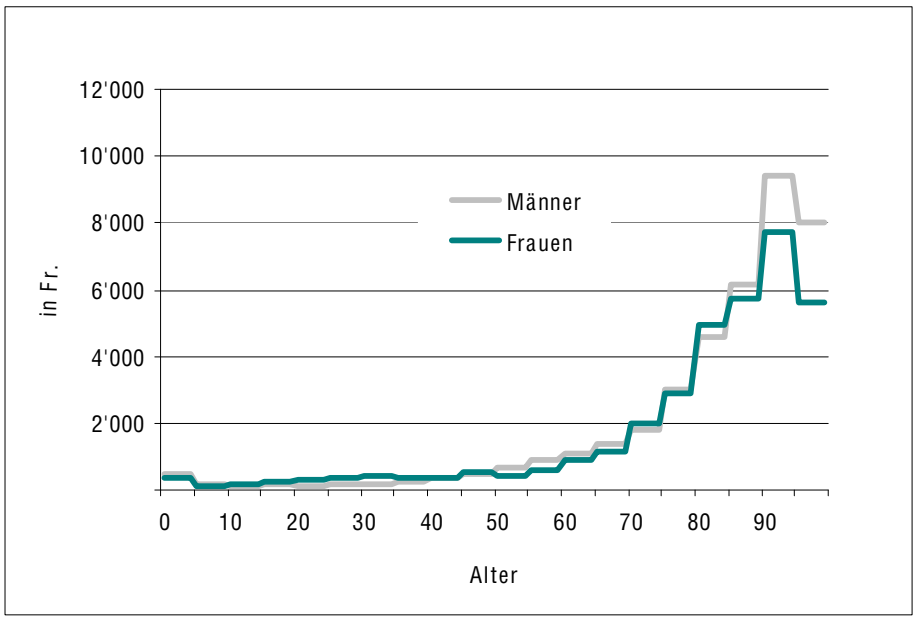
Der Nettofinanzierungsaufwand des Kantons Basel-Stadt für die Ambulante Krankenpflege setzt sich aus folgenden Beiträgen zusammen: 9 Mio. Franken für die Spitex Basel, 6 Mio. Franken für Pflegeheime und 2 Mio. Franken als Pflegebeiträge. Grafiken 71 und 72 zeigen, dass insbesondere ältere Menschen ab 70 Jahren diese Leistungen in Anspruch nehmen. In Grafik 72, in der die Altersstruktur der Bevölkerung berücksichtigt ist, sind wesentlich grössere Unterschiede nach Staatsangehörigkeit als nach Geschlecht erkennbar. Frauen kommen kaum merklich stärker in den Genuss staatlich finanzierter ambulanter Krankenpflege; nach Staatsangehörigkeit betrachtet, sind aber die durchschnittlichen Kantonsausgaben für AusländerInnen deutlich höher als für SchweizerInnen. Dies hat hauptsächlich damit zu tun, dass ausländische EinwohnerInnen häufiger die Spitex in Anspruch nehmen. Weshalb dies so ist, müsste genauer abgeklärt werden. Zum einen kann es sein, dass Basel-StädterInnen mit ausländischem Pass weniger häufig in Alters- und Pflegeheimen leben und daher zusätzliche Pflege zu Hause benötigen. Zum anderen verfügen ältere AusländerInnen in Basel-Stadt möglicherweise nicht über ein mit den SchweizerInnen vergleichbares verwandtschaftliches Netz, sodass sie anstelle von unbezahlter Pflegearbeit durch Angehörige professionelle Hilfe in Anspruch nehmen.[38]

[38] Zu bedenken ist, dass die Datengrundlage, die für diesen Unterschied nach Staatsangehörigkeit verantwortlich ist, möglicherweise nicht ganz zuverlässig ist. Da weder die Klientelstatistik der Spitex Basel noch die Spitex-Statistik des Bundesamtes für Sozialversicherungen für SchweizerInnen und AusländerInnen getrennt erfasst ist, wurde auf den Mikrozensus, das heisst die Schweizerische Gesundheitsbefragung 1997, zurückgegriffen (Bundesamt für Statistik 1998). Gemäss dieser waren von den Personen, die angaben, in den letzten 12 Monaten für sich selber einen Spitex-Dienst in Anspruch genommen zu haben, ungefähr 10% AusländerInnen.
In der vorliegenden Analyse wurde nicht berücksichtigt, dass dieser Anteil über die Altersgruppen variieren kann und möglicherweise bei ausländischen Staatsangehörigen in hohem Alter tiefer liegt.

Grafik 67
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Spitäler» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000

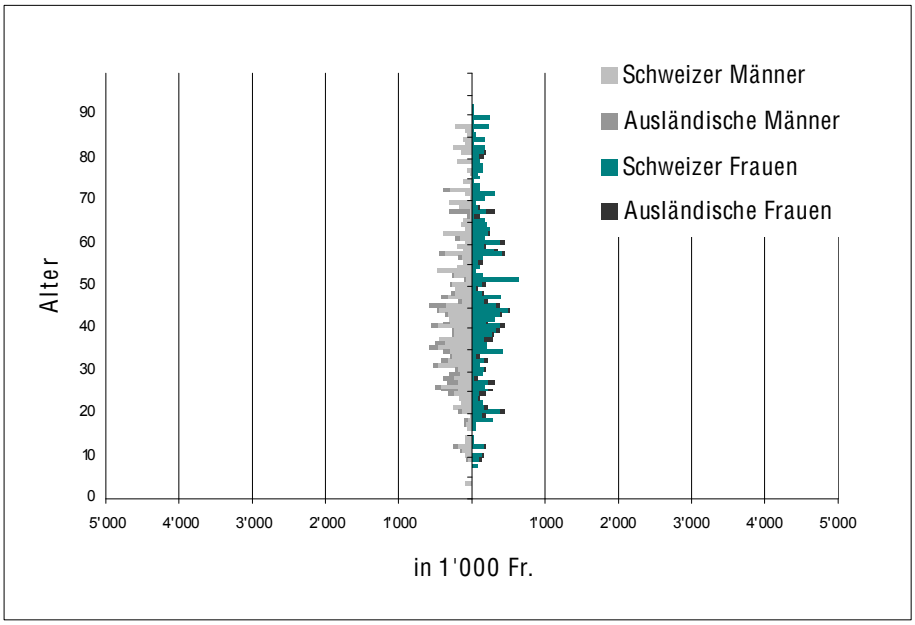


Grafik 68
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Spitäler» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000[39]

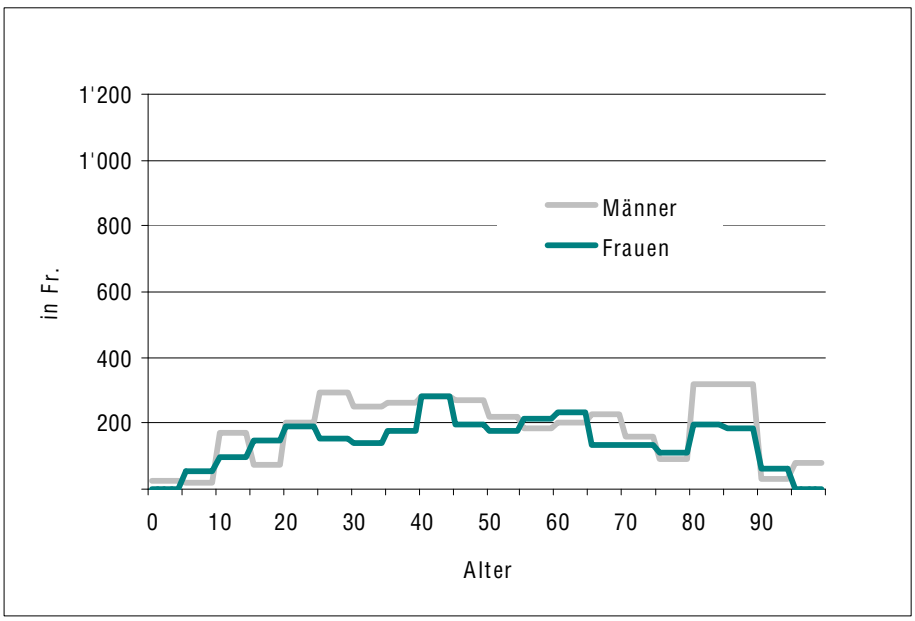


[39] Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Unterschiede nach Staatsangehörigkeit nicht dargestellt.

Grafik 69
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Psychiatrische Kliniken» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000

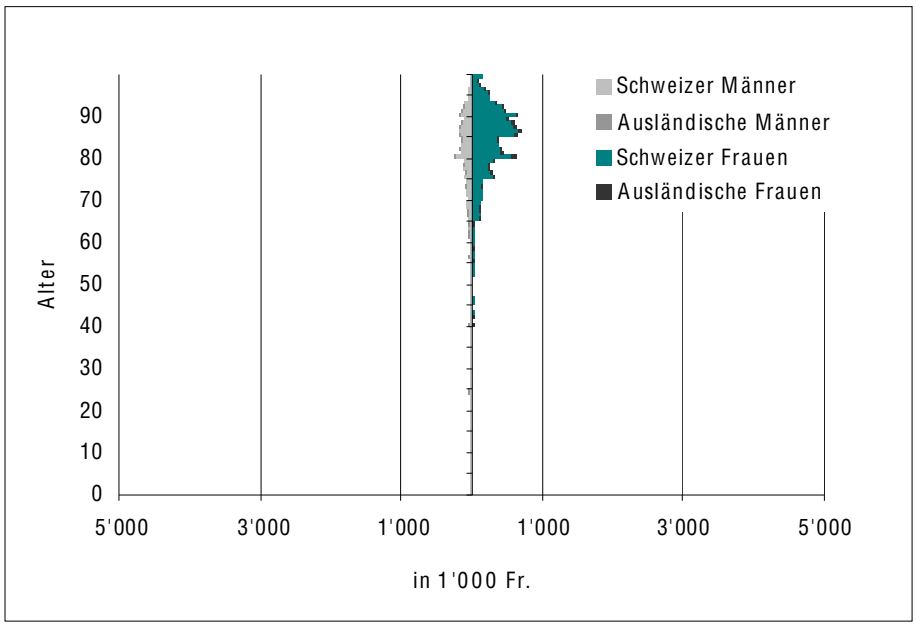


Grafik 70
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Psychiatrische Kliniken» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000[40]

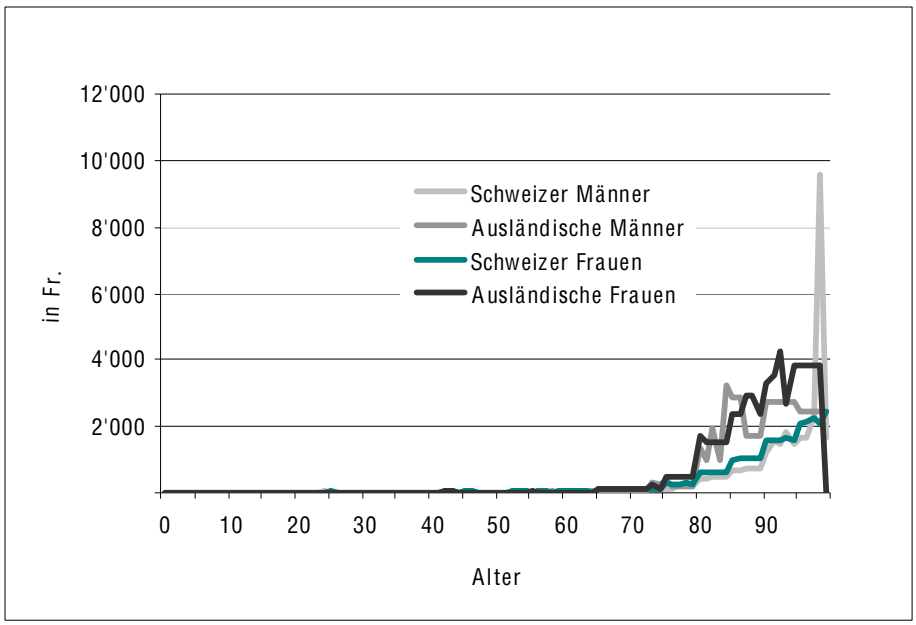


[40] Zu beachten ist, dass die Skalierung in dieser Grafik zehnfach vergrössert ist im Vergleich zu den Grafiken 68 und 72. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Unterschiede nach Staatsangehörigkeit nicht dargestellt.

Grafik 71
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Ambulante Krankenpflege» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



Grafik 72
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Ambulante Krankenpflege» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



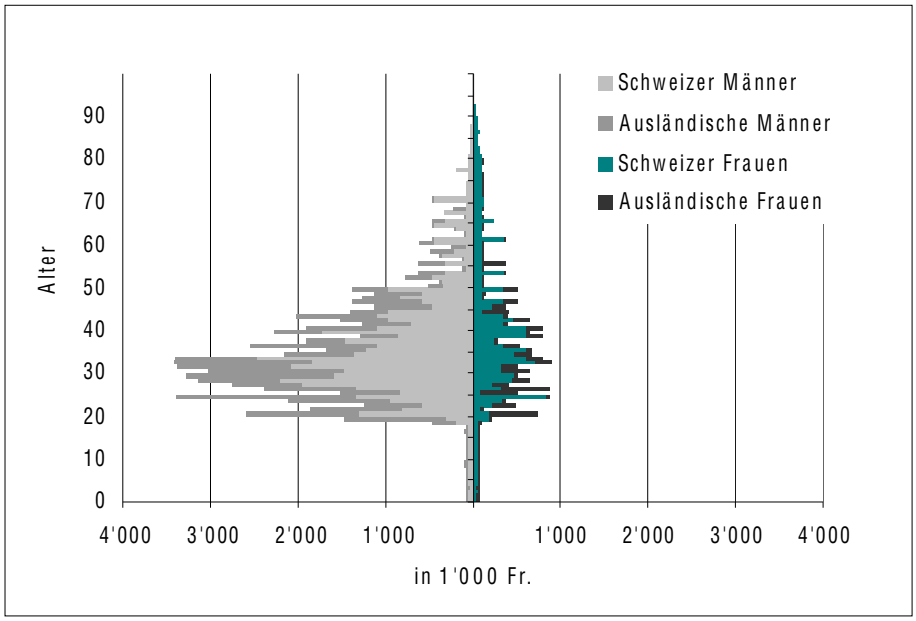
Öffentliche Sicherheit

Die Ausgabenverteilung nach Bevölkerungsgruppen ergibt sich im Bereich der Öffentlichen Sicherheit hauptsächlich aufgrund von drei wichtigen Aufgabengebieten: des Polizeikorps mit 100 Mio. Franken, der Rechtsprechung mit 36 Mio. Franken und den Strafanstalten mit 19 Mio. Franken Nettofinanzbedarf (siehe Liste der Verteilschlüssel). Diese decken zusammen 79% der 196 Mio. Franken Ausgaben für öffentliche Sicherheit ab.

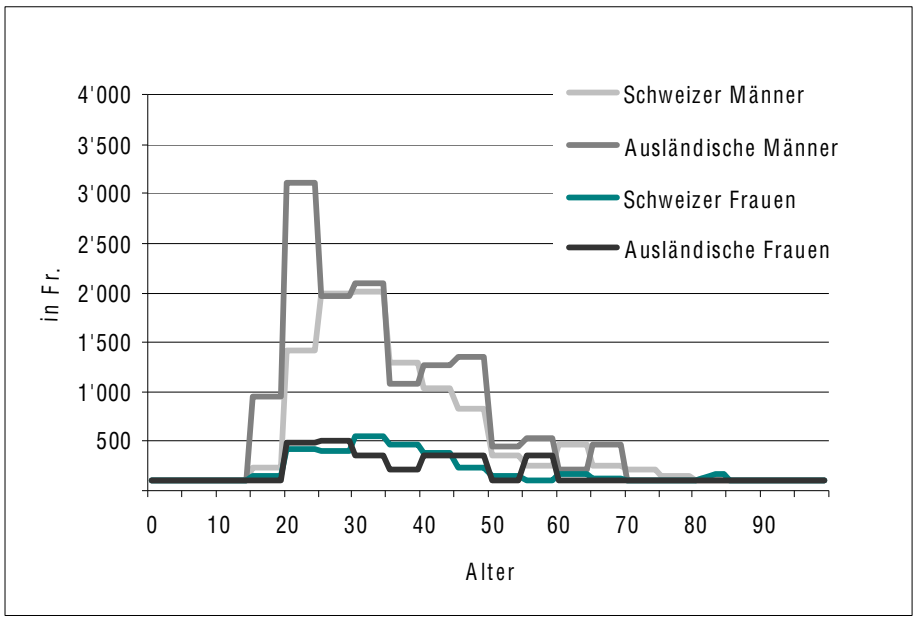
In allen drei aufgezählten Bereichen verursachen Männer deutlich mehr Kosten als Frauen. Dies gilt sowohl in Bezug auf das Ausgabentotal als auch die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung (siehe Grafiken 73–78). Auf diesen Unterschied zwischen den Geschlechtern gehen wir am Beispiel der Ausgaben für das Polizeikorps, die zu 80% aufgrund der Verurteilungen nach Strafgesetzbuch und Betäubungsmittelgesetz von Personen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt und zu 20% pro Kopf der Bevölkerung verteilt sind (siehe Liste der Verteilschlüssel), genauer ein. Hier sind die durchschnittlichen Kosten für die männliche Bevölkerung zwischen 20 und 35 Jahren ungefähr vier Mal höher und zwischen 36 und 50 Jahren noch etwas mehr als doppelt so hoch als für die weibliche (siehe Grafik 74).[41] Aus einer Gender-Perspektive lässt sich die stärkere Delinquenz von Männern unter anderem damit erklären, dass das traditionelle gesellschaftliche Bild von Männlichkeit mit Gewaltbereitschaft, Gewalttätigkeit und Aggressivität verknüpft ist und dieses über Erfahrungen und Erwartungshaltungen im Alltag, aber auch über die Medien weitertransportiert wird. Es findet bei jüngeren Männern stärker Anklang, weil es für sie von grösserer Bedeutung ist, ihre Geschlechtsidentität zu finden und darzustellen (vgl. auch Kersten 1997).

[41] Wie bereits im Abschnitt zur Methode angesprochen (siehe Zuteilungskriterien, S. 31f.), kann darüber diskutiert werden, wie hoch der Aufwand der Kantonspolizei für Sicherheit und wie hoch er für Kriminalitätsbekämpfung ist. Das Polizei- und Militärdepartement gewichtet die Ausgaben im Politikplan 2002–2005 anders: Darin werden für das Jahr 2002 108,1 Mio. Franken Vollkosten für das Aufgabenfeld Sicherheit, Ordnung und Hilfeleistung, 43,8 Mio. Franken für Kriminalitätsbekämpfung und 10,7 Mio. Franken für den Schutz bei ausserordentlichen Ereignissen budgetiert. Innerhalb des Polizei- und Militärdepartementes werden also 63% des Aufwands der Sicherheit zugeschrieben. Auf den Einwand, in der vorliegenden Analyse sei ein zu grosser Anteil der Ausgaben auf (männliche) Verurteilte verteilt worden, kann entgegnet werden, dass auch bei ausserordentlichen Ereignissen wie beispielsweise Fussballmatches Schutz insbesondere deshalb nötig wird, weil von männlichen Hooligans die Gefahr für gewalttätige Ausschreitungen ausgeht. Zudem dürfte die Mehrheit der geschützten Personen männlich sein.

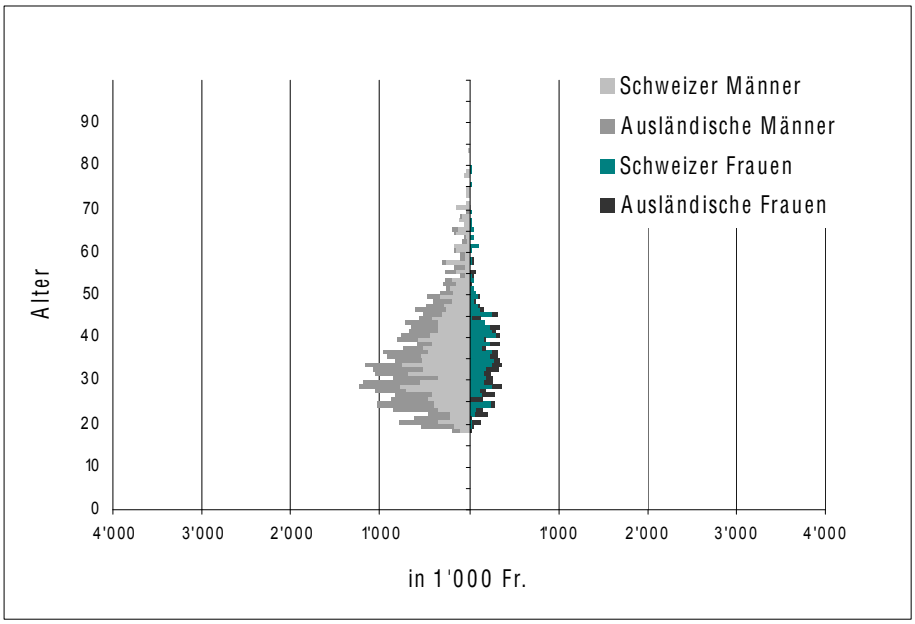
Grafik 73
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Polizeikorps» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



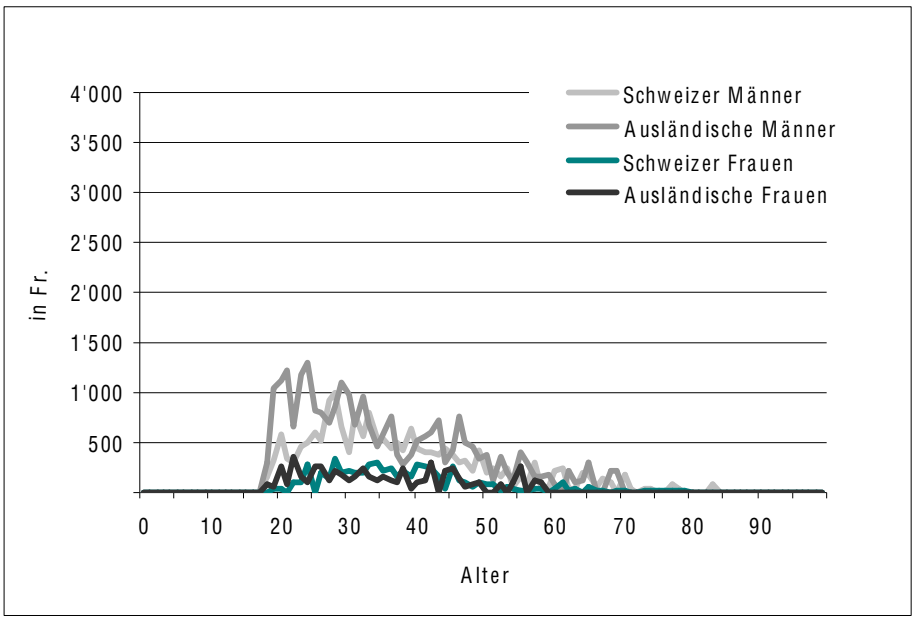
Grafik 74
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Polizeikorps» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



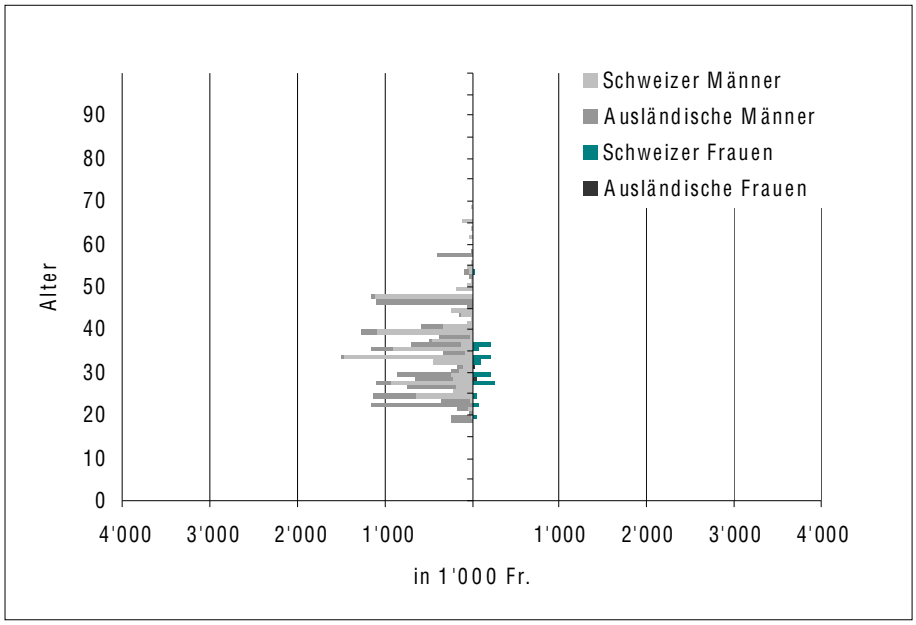
Grafik 75
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Rechtsprechung» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



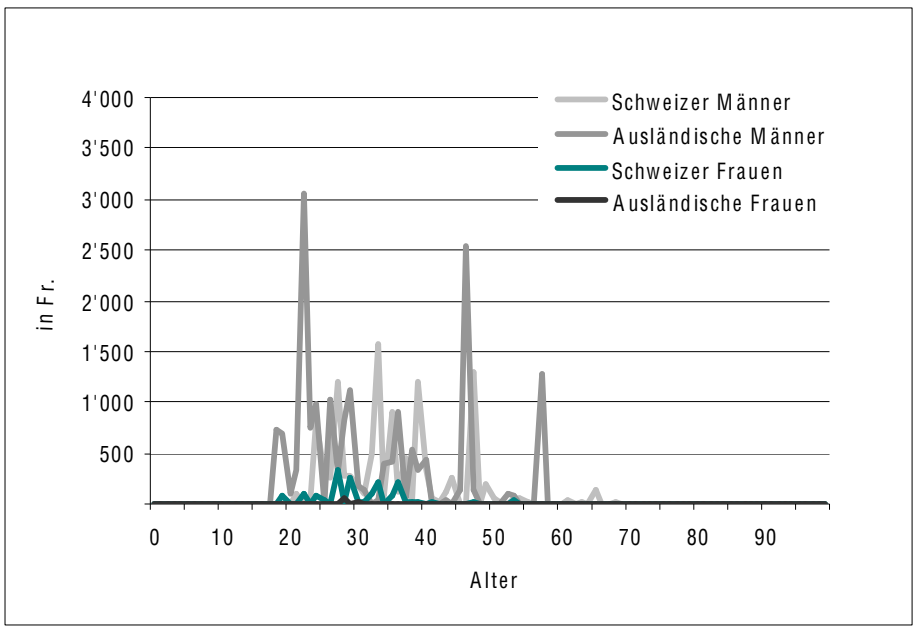
Grafik 76
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Rechtsprechung» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



Grafik 77
Basel-städtisches Ausgabentotal im 3-stelligen funktionalen Bereich «Strafanstalten» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



Grafik 78
Basel-städtische Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung im 3-stelligen funktionalen Bereich «Strafanstalten» nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter im Jahr 2000



Fazit

Die Befunde zur Ausgabeninzidenz haben gezeigt, dass Basel-Städterinnen durchschnittlich bis im Alter von 75 Jahren leicht weniger kantonale Ausgaben zukommen als Basel-Städtern. Erst ab diesem Alter liegen diese mit jedem zusätzlichen Altersjahr für Frauen zunehmend höher als für Männer. Auch wenn die Verteilung der Gesamtausgaben des Kantons betrachtet wird, die neben der KlientInnenstruktur zusätzlich von der unterschiedlichen Altersstruktur von Frauen und Männern abhängt, ergibt sich ein analoges Bild. Der weiblichen Bevölkerung kommen – bei einem Anteil von 52% – insgesamt 48,2% der kantonalen Aufwendungen zu, bis 65 Jahre sind es aber nur 45,0%. Die eingangs formulierte These,[42] wonach Frauen in derjenigen Lebensphase vom Staat weniger Geld erhalten als Männer, in der sie Humankapital aufbauen, dafür aber mehr in einem Lebensabschnitt, in dem ihnen existenzielle Ressourcen wie Gesundheit und Einkommen fehlen, muss aufgrund der detaillierteren Ergebnisse differenziert werden. Bezogen auf die durchschnittlichen Ausgaben pro EinwohnerIn und Altersjahr, sind diese für Frauen hauptsächlich im Bereich der Öffentlichen Sicherheit, aber auch des Verkehrs – und zwar was die Benützung von Strassen durch den Privatverkehr anbetrifft – in der Lebensphase bis 75 Jahre tiefer. In der Bildung hingegen, dem wichtigsten Bereich zum Aufbau des Humankapitals, zeigen sich auf der aggregierten Ebene nur geringe Differenzen. Die Benützung von Strassen kann als Element zum Aufbau von Humankapital betrachtet werden – und zwar wenn sie Mobilität und Flexibilität im Erwerbsleben fördert. Im Bereich der Öffentlichen Sicherheit geht es weniger um den Aufbau von Ressourcen, als vielmehr um das Ausgleichen von (männerspezifischen) Defiziten durch den Staat. Was den Lebensabschnitt nach 75 Jahren anbetrifft, sind die mittleren kantonalen Ausgaben für die Gesundheit bei Frauen interessanterweise nicht deutlich höher, jedoch diejenigen für die Soziale Wohlfahrt, insbesondere die Alterssicherung. Ausschlaggebend dürfte sein, dass Frauen aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung im hohen Alter häufiger allein stehend sind. Dies führt zum einen dazu, dass ihre Partner – wohl auch aufgrund traditioneller Rollenvorstellungen – sie bei Pflegebedürftigkeit nicht (mehr) pflegen können und Frauen bei einem Eintritt ins Pflegeheim daher häufiger auf Ergänzungsleistungen und kantonale Beihilfen zur AHV angewiesen sind. Zum anderen erhalten Frauen häufiger AHV-Renten für Alleinstehende, die höher sind als die Hälfte von Ehepaarrenten.

Abschliessend stellt sich die Frage, welche Verfeinerungen der Datengrundlage und der Methode möglich respektive notwendig sind und wie sich die Ausgabeninzidenzanalyse auch mit dem Ziel der politischen Verwendbarkeit weiter ausbauen liesse: Was die Datenbasis beziehungsweise die Verteilschlüssel anbelangt, so könnten in Zukunft die Ausgaben für die Sozialhilfe nicht wie bis anhin gleichmässig auf alle SozialhilfeempfängerInnen verteilt werden, sondern entsprechend der Höhe ihrer Sozialhilfebeiträge.[43] Auf diese Weise würden die staatlichen Leistungen, welche den SozialhilfebezügerInnen zugute kommen, exakter erfasst. Auch die Verteilung der kantonalen Aufwendungen für National- und Kantonsstrassen liesse sich weiter

[42] Siehe S. 37, Ergebnisse: Ausgabeninzidenz pro Kopf der Bevölkerung.

[43] Zudem müssten zusätzlich die Beiträge für SozialhilfebezügerInnen von Riehen und Bettingen berücksichtigt werden.

verbessern. In der vorliegenden Analyse sind sie allen BesitzerInnen eines Motorfahrzeuges zugewiesen (siehe Liste der Verteilschlüssel). Bei einer geschlechterdifferenzierten Analyse ist daran problematisch, dass insbesondere Familienautos wohl häufig auf die Namen der Männer eingetragen sind, dass sie aber auch deren Partnerinnen benutzen oder die Eltern damit ihre Kinder chauffieren. Mit der Bevölkerungsbefragung, welche das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt im Jahr 2003 erstmals durchführt, werden für den Kanton Basel-Stadt repräsentative Daten dazu verfügbar sein, wer die täglichen Wegstrecken mit welchem Verkehrsmittel zurücklegt und wie lange diese sind.

Was die methodische Weiterentwicklung betrifft, könnten in einem nächsten Schritt die Leistungen ausgeschieden werden, die von Firmen oder EinwohnerInnen anderer Kantone oder aus dem Ausland – wie von PendlerInnen oder TouristInnen – in Anspruch genommen werden. Damit liesse sich aufzeigen, welche Zentrumsleistungen Basel-Stadt erbringt. In der vorliegenden Auswertung sind die Aufwendungen ausschliesslich auf die EinwohnerInnen des Kantons Basel-Stadt verteilt. Aus Sicht der politischen Verwendbarkeit wäre es zudem wünschbar, die Analyse um die beiden Dimensionen Zeit und Raum zu erweitern. Anhand von Vergleichen über die Zeit könnte sichtbar gemacht werden, wie sich die Verteilung der Ausgaben auf Bevölkerungsgruppen verändert, wer die VerliererInnen und wer die GewinnerInnen sind. Anhand von Vergleichen mit anderen Kantonen oder Städten liesse sich aufzeigen, wovon die Ausgabenstruktur und ihre Veränderung abhängen: ob wesentlich von der Bevölkerungsstruktur des Stadtkantons, von seinen Zentrumsleistungen, von (gleichstellungs)politischen Entscheidungen oder anderen Faktoren.

Auf der Grundlage der bisher geleisteten Arbeiten zur Ausgabeninzidenz liesse sich zudem ein Instrument für die mittelfristige politische Steuerung im Rahmen des Politikplans entwickeln. Dieses könnte Informationen liefern, wie sich die Ausgaben in Aufgabenfeldern auf Frauen und Männer, nach Altersgruppen und nach Nationalität verteilen und wie sie sich über die kommenden Jahre verändern. Dazu könnte ein wesentlicher Teil der auf der Basis der funktionalen Gliederung entwickelten Indikatoren auf die 48 Aufgaben- und Ressourcenfelder des Politikplans übertragen werden; gewisse Verteilschlüssel müssten neu erarbeitet werden. Grundsätzlich liesse sich dieselbe Methode auch auf Produktgruppen anwenden, wie dies die Stadt Zürich anstrebt.

Literatur

Ackermann-Liebrich, Ursula (2002),
Frauen und Gesundheitskosten, in: Frauen und Managed Care, Nr. 1, S. 11–12.

Bauer, Tobias / Baumann, Beat (1996),
An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf Frauen. Im Auftrag des Schweizerischen Verbandes des Personals öffentlicher Dienste VPOD, des Föderativverbandes und der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, Bern

Braunschweiler, Markus (2002),
Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 245/1999 betreffend Erstellen einer Generationenbilanz vom 20. März 2002

Budgetpostulat Sibylle Schürch (2000),
Dienststelle Nr. 305: Erhöhung der Ausgaben um 50'000 Franken. Beschäftigungs- und Nutzenwirkung Staatsaufgaben (An den Frauen sparen) vom Dezember 1999, Kanton Basel-Stadt

Bundesamt für Statistik (1998),
Schweizerische Gesundheitsbefragung 1997, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel

Bundesamt für Statistik (2001a),
Enquête suisse sur la santé: Troubles mentaux et psychologiques dans la population suisse, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel

Bundesamt für Statistik (2001b),
StatSanté 1/2001. Informationen über das Projekt «Statistik der stationären Betriebe des Gesundheitswesens», in: BFS Aktuell, März

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2001c),
Öffentliche Bildungsausgaben – Technisches Handbuch 2000. Technisches Handbuch und Wegleitung für das Rechnungsjahr 2000. Unter Mitarbeit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel (als pdf erhältlich)

Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) vom 19. April 1978 (Stand am 28. Januar 2003),
http://www.admin.ch/ch/d/sr/412_10/a2.html

Cornes, Richard (1995),
Measuring the Distributional Impact of Public Goods, in: Van de Walle, Dominique / Nead, Kimberly (Hrsg.): Public Spending and the Poor. Theory and Evidence, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp. 69–90

Demery, Lionel / Chao, Shiyan / Bernier, René / Mehra, Kalpana (1995),
The Incidence of Social Spending in Ghana, PSP Discussion Paper Series 82

Demery, Lionel (1997),
Benefit Incidence Analysis. PREM Poverty Anchor Group, World Bank, Washington, D. C.
http://www.uca.edu.ni/publicationes/debates/Demery%20Benefit%20Incidence.pdf

Demery, Lionel (2000),
Benefit incidence: a practioner's guide. Poverty and Social Development Group. Africa Region, The World Bank
http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/practitioner.doc

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann / Bundesamt für Gesundheit (Hrsg.) (1997),
Geschlecht und Gesundheit nach 40. Die Gesundheit von Frauen und Männern in der zweiten Lebenshälfte. Maryvonne Gognalons-Nicolet (Projektleiterin) in Zusammenarbeit mit Anne Bardet Blochet, Pierre Fontaine, Rosangela Gramoni, Diana de la Rosa und Marie-Paule Blanchard,
Hans Huber Verlag, Bern, Göttingen, Toronto, Seattle

Frey, René L. (1990),
Städtewachstum, Städtewandel. Eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomerationen, Helbling und Lichtenhahn,
Basel und Frankfurt am Main

Gehemmter Reformeifer an Fachhochschulen. Einführung von Bachelor und Master mit wenig Geld, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 15 vom 20. Januar 2003

Grossenbacher, Silvia (2000),
Frauen in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Konsequenzen für die Geschlechterfrage in der Berufsbildung, in: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften, Jg. 22, Nr. 2, S. 295–308

Kersten, Joachim (1997),
Gut und Geschlecht. Männlichkeit, Kultur und Kriminalität, de Gruyter, Berlin und New York

Legato, Marianne (2002),
Evas Rippe. Die Entdeckung der weiblichen Medizin, Kiepenheuer und Witsch, Köln

Leu, Robert E. / Frey, René L. / Buhmann, Brigitte (1988),
Budgetinzidenz: Wer profitiert von den öffentlichen Leistungen und wer zahlt dafür? in: Frey, René L. / Leu, Robert E. (Hrsg.), Der Sozialstaat unter der Lupe. Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz, Helbling und Lichtenhahn, Frankfurt am Main, S. 149–173

Raffelhüschen, Bernd / Borgmann, Christoph (2001),
Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: eine Generationenbilanz, Reihe Strukturberichterstattung, Bern

Rake, Katherine (2002),
Gender Budgets: The Experience of the UK's Women's Budget Group, Paper prepared for the conference «Gender Balance – Equal Finance» in Basel

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) (Hrsg.) (1992),
Mädchen – Frauen – Bildung. Unterwegs zur Gleichstellung,
EDK Dossier 22A, Bern

Spender, Dale (1989),
Mit Aggressivität zum Erfolg: Über den doppelten Standard, der in den Klassenzimmern operiert, in: Trömel-Plötz, Senta, (Hrsg.): Gewalt durch Sprache. Die Vergewaltigung von Frauen in Gesprächen, Fischer Verlag, Frankfurt am Main, S. 71–89

Universität Basel (2000),
Jahresrechnung 2000

Van de Walle, Dominique (1998),
Assessing the Welfare Impacts of Public Spending, in: World Development, Vol. 26, No. 3, pp. 365–379

Wechsler, Martin / Savioz, Marcel (1996),
Umverteilung zwischen den Generationen in der Sozialversicherung und im Gesundheitswesen, hrsg. vom Bundesamt für Sozialversicherung. Beiträge zur sozialen Sicherheit, Nr. 4, Bern

Anhang

Tabelle 1
Durchschnittliche Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Altersgruppen und funktionalem Bereich in Franken

	Ausgaben Total	0 Allgemeine Verwaltung	1 Öffentliche Sicherheit	2 Bildung	3 Kultur und Freizeit
Total	10‘030	640	1‘030	2‘960	880
Frauen	9‘290	590	550	2‘670	900
Männer	10‘870	690	1‘570	3‘300	870
SchweizerInnen	10‘110	640	900	2‘900	930
AusländerInnen	9‘830	620	1‘370	3‘120	760
Schweizer Frauen	9‘440	600	530	2‘510	940
Schweizer Männer	10‘930	690	1‘360	3‘390	910
Ausländische Frauen	8‘790	560	590	3‘170	750
Ausländische Männer	10‘740	680	2‘050	3‘080	770
Frauen bis 15 Jahre	14‘600	930	320	9‘910	460
Frauen 16 bis 25 Jahre	16‘000	1‘020	680	10‘070	1‘020
Frauen 26 bis 35 Jahre	7‘280	460	950	1‘810	990
Frauen 36 bis 45 Jahre	6‘010	380	790	460	1‘000
Frauen 46 bis 55 Jahre	5‘440	350	500	200	1‘050
Frauen 56 bis 65 Jahre	5‘760	370	390	90	1‘040
Frauen 66 bis 75 Jahre	6‘790	430	340	90	950
Frauen 76 bis 85 Jahre	11‘090	700	340	90	820
Frauen 86 und mehr Jahre	21‘630	1‘370	320	80	580
Männer bis 15 Jahre	15‘140	960	320	10‘050	450
Männer 16 bis 25 Jahre	19‘040	1‘210	2‘510	10‘940	930
Männer 26 bis 35 Jahre	11‘260	720	3‘400	2‘870	960
Männer 36 bis 45 Jahre	8‘100	510	2‘100	440	1‘010
Männer 46 bis 55 Jahre	7‘390	470	1‘370	170	990
Männer 56 bis 65 Jahre	7‘440	470	770	100	970
Männer 66 bis 75 Jahre	7‘720	490	480	100	940
Männer 76 bis 85 Jahre	10‘180	650	370	80	750
Männer 86 und mehr Jahre	16‘450	1‘040	320	80	580

	4 Gesundheit	5 Soziale Wohlfahrt	6 Verkehr	7 Umwelt, Raumord-nung	8 Volkswirt-schaft
Total	1‘380	2‘410	930	–120	–80
Frauen	1‘550	2‘550	690	–120	–80
Männer	1‘190	2‘260	1‘200	–120	–80
SchweizerInnen	1‘610	2‘420	900	–120	–80
AusländerInnen	770	2‘370	1‘010	–120	–80
Schweizer Frauen	1‘790	2‘600	670	–120	–80
Schweizer Männer	1‘390	2‘200	1‘180	–120	–80
Ausländische Frauen	800	2‘370	760	–130	–80
Ausländische Männer	740	2‘380	1‘230	–120	–80
Frauen bis 15 Jahre	440	2‘530	220	–130	–80
Frauen 16 bis 25 Jahre	630	2‘070	720	–130	–80
Frauen 26 bis 35 Jahre	710	1‘730	830	–130	–80
Frauen 36 bis 45 Jahre	770	1‘860	940	–130	–80
Frauen 46 bis 55 Jahre	850	1‘690	1‘010	–130	–80
Frauen 56 bis 65 Jahre	1‘200	1‘990	880	–130	–80
Frauen 66 bis 75 Jahre	2‘210	2‘360	620	–130	–80
Frauen 76 bis 85 Jahre	4‘730	4‘190	420	–130	–80
Frauen 86 und mehr Jahre	8‘140	11‘140	190	–130	–80
Männer bis 15 Jahre	460	2‘860	230	–120	–80
Männer 16 bis 25 Jahre	470	2‘390	800	–130	–80
Männer 26 bis 35 Jahre	630	1‘750	1‘130	–130	–80
Männer 36 bis 45 Jahre	770	2‘000	1‘470	–130	–80
Männer 46 bis 55 Jahre	950	1‘970	1‘660	–130	–80
Männer 56 bis 65 Jahre	1‘430	2‘130	1‘770	–130	–80
Männer 66 bis 75 Jahre	2‘150	2‘060	1‘700	–130	–80
Männer 76 bis 85 Jahre	4‘490	2‘810	1‘240	–130	–80
Männer 86 und mehr Jahre	8‘850	5‘220	560	–130	–80

Tabelle 2
Liste der Verteilschlüssel[1]

Funktionale Gliederung	Nettofinanzbedarf 2000 in Mio. Fr.	
Total	1'908,9	
0 Allgemeine Verwaltung	121,3	Daten: – Bezugsquelle: – Verteilschlüssel: Ausgaben in den funktionalen Bereichen 1 bis 8
1 Öffentliche Sicherheit	196,2	
100 Grundbuch, Mass und Gewicht	1,4	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
101 Übrige Rechtspflege	13,3	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
110 Strassenverkehrsamt	–2,2	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
112 Verkehrspolizei	1,9	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
113 Polizeikorps	99,5	
davon:		
Kriminalitätsbekämpfung	79,6	Daten: 1999 Bezugsquelle: Bundesamt für Statistik, Brit Baarli Verteilschlüssel: Verurteilungen nach Strafgesetzbuch und Betäubungsmittelgesetz

[1] Im Prinzip beziehen sich alle Verteilschlüssel auf Personen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt, aufgeschlüsselt nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit im Jahr 2000.

Funktionale Gliederung	Nettofinanzbedarf 2000 in Mio. Fr.	

Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit	19,9	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
119 Übrige Polizeiaufgaben	8,0	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
120 Rechtsprechung	36,1		
davon:			
Staatsanwaltschaft, Strafgericht u.a.	28,1	Daten:	1999
		Bezugsquelle:	Bundesamt für Statistik, Brit Baarli
		Verteilschlüssel:	Verurteilungen nach Strafgesetzbuch, Strassenverkehrsgesetz und Betäubungsmittelgesetz
Zivilgericht	8,0	Daten:	2000
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Luciano Lippmann
		Verteilschlüssel:	Scheidende Personen mit Wohn- und Scheidungsort Kanton Basel-Stadt
130 Strafanstalten	19,1	Daten:	2000
		Bezugsquelle:	Bundesamt für Statistik, Vanessa Robatti Mancini
		Verteilschlüssel:	Aufenthaltstage in Schweizer Strafanstalten von durch den Kanton BS eingewiesenen InsassInnen
		Bemerkungen:	Nicht ganz zuverlässige Angaben zum Wohnort, weil sie bei einem zweiten Gefängniseintritt nicht aufdatiert werden.
139 Übriger Strafvollzug	3,8	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
140 Feuerwehr	5,4	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung

Funktionale Gliederung	Nettofinanzbedarf 2000 in Mio. Fr.	

150 Verwaltung	2,4	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
151 Ausbildung	0,4	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
152 Materielle Kriegsbereitschaft	0,9	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
160 Zivilschutz	5,9	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
161 Übrige Landesverteidigung	0,0	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
2 Bildung	563,9		
200 Kindergärten	27,5	Daten:	Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener
		Verteilschlüssel:	Kinder an öffentlichen Kindergärten
210 Primarstufe	59,2	Daten:	Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener
		Verteilschlüssel:	SchülerInnen an öffentlichen Primarschulen (Stufe 1–4)
212 Sekundarstufe, mittlere Ansprüche	125,6	Daten:	Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener
		Verteilschlüssel:	SchülerInnen an öffentlichen Orientierungs-, Weiterbildungsschulen und Gymnasien (Stufe 5–9)

Funktionale Gliederung	Nettofinanzbedarf 2000 in Mio. Fr.	
215 Arbeits- und Haushaltsunterricht	1,8	Daten: Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener Verteilschlüssel: SchülerInnen an öffentlichen Schulen der Primar- und Sekundarstufe (siehe funktionale Bereiche 210 und 212)
219 Nicht Aufteilbares, Volksschule	12,8	Daten: Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener Verteilschlüssel: SchülerInnen an öffentlichen Schulen der Primar- und Sekundarstufe (siehe funktionale Bereiche 210 und 212)
220 Sonderschulen	37,1	Daten: Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener Verteilschlüssel: SchülerInnen in öffentlichen Kleinklassen
230 Land- und forstwirtschaftliche Berufe	0,0	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
231 Industriell-gewerbliche Berufe	30,1	Daten: Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener Verteilschlüssel: Lehrlinge an der Allgemeinen Gewerbeschule (An- und Berufslehren)
232 Kaufmännische Berufe	21,8	Daten: Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener Verteilschlüssel: SchülerInnen der Wirtschaftsmittelschule und der Handelsschule des Kaufm. Vereins
233 Pflege- und Sozialberufe	19,3	Daten: Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener Verteilschlüssel: SchülerInnen der Berufsschulen im Gesundheitswesen

Funktionale Gliederung	Nettofinanzbedarf 2000 in Mio. Fr.	
239 Übriges berufliches Bildungswesen	24,6	Daten: Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener Verteilschlüssel: Studierende in Vollzeitausbildung an der Musik-Akademie der Stadt Basel
250 Maturitätsschulen	36,1	Daten: Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener Verteilschlüssel: SchülerInnen an öffentlichen Gymnasien und Handelsmittelschulen (Stufe 10–12)
259 Andere allgemein bildende Schulen	9,3	Daten: Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener Verteilschlüssel: SchülerInnen an Diplommittelschulen (Stufe 10–12)
269 Übrige Höhere Fachschulen	12,9	Daten: Schulstatistik 2000/2001 (Stichtag 28. August 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener Verteilschlüssel: Studierende am Pädagogischen Institut (Kantonales LehrerInnenseminar)
271 Kantonale Hochschulen	115,9	Daten: Schweizerisches Hochschulinformationssystem SHIS 2000/2001 Verteilschlüssel: Studierende an der Universität Basel nach Fachbereichsgruppen Bezugsquelle: Bundesamt für Statistik, Stéphane Cappelli, Martin Teichgräber Bemerkungen: Wohnsitz zum Zeitpunkt der Matur
273 Fachhochschulen	14,2	Daten: Schweizerisches Hochschulinformationssystem SHIS 2000/2001 Verteilschlüssel: Studierende an den Fachhochschulen beider Basel Bezugsquelle: Bundesamt für Statistik, Stéphane Cappelli Bemerkungen: Wohnsitz zum Zeitpunkt der Matur
290 Verwaltung	10,7	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung

Funktionale Gliederung	Nettofinanzbedarf 2000 in Mio. Fr.	

291 Berufsberatung	2,7	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
292 Erwachsenenbildung	2,2	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
3 Kultur und Freizeit	168,1		
300 Bibliotheken	4,7	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
301 Museen	47,6	Daten:	Schweizerische Gesundheitsbefragung 1997
		Bezugsquelle:	Bundesamt für Statistik, Katja Branger
		Verteilschlüssel:	Anteil der städtischen Schweizer Bevölkerung, die zwischen weniger als einmal pro Monat und täglich ein Theater, eine Oper oder eine Kunstausstellung besucht.
		Bemerkungen:	Als Städte sind Gemeinden ab 10'000 EinwohnerInnen definiert. Es wird angenommen, dass der Anteil bei den 75- bis 84-jährigen AusländerInnen bei 45% und bei allen über 85-Jährigen bei 30% liegt.
302 Theater, Konzerte	58,5	Daten:	Schweizerische Gesundheitsbefragung 1997
		Bezugsquelle:	Bundesamt für Statistik, Katja Branger
		Verteilschlüssel:	Anteil der städtischen Schweizer Bevölkerung, die zwischen weniger als einmal pro Monat und täglich ein Theater, eine Oper oder eine Kunstausstellung besucht.
		Bemerkungen:	Als Städte sind Gemeinden ab 10'000 EinwohnerInnen definiert. Es wird angenommen, dass der Anteil bei den 75- bis 84-jährigen AusländerInnen bei 45% und bei allen über 85-Jährigen bei 30% liegt.

Funktionale Gliederung	Nettofinanzbedarf 2000 in Mio. Fr.	

309 Übrige Kulturförderung	5,7	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
310 Denkmalpflege und Heimatschutz	13,2	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
330 Parkanlagen und Wanderwege	20,4	Daten:	Schweizerische Gesundheitsbefragung 1997
		Bezugsquelle:	Bundesamt für Statistik, Katja Branger
		Verteilschlüssel:	Anteil der städtischen Schweizer Bevölkerung, die zwischen weniger als einmal pro Monat und täglich wandert oder spaziert.
		Bemerkungen:	Als Städte sind Gemeinden ab 10‘000 EinwohnerInnen definiert. Es wird angenommen, dass 80% der Kinder bis 15 Jahre spazieren oder wandern. Keine Differenzierung nach Geschlecht und/oder Nationalität aufgrund kleiner Fallzahlen.
340 Sport	15,9	Daten:	Schweizerische Gesundheitsbefragung 1997
		Bezugsquelle:	Bundesamt für Statistik, Katja Branger
		Verteilschlüssel:	Anteil der städtischen Schweizer Bevölkerung, der zwischen weniger als einmal pro Monat und täglich mit anderen gemeinsam Sport treibt.
		Bemerkungen:	Als Städte sind Gemeinden ab 10'000 EinwohnerInnen definiert. Es wird angenommen, dass 100% der Kinder zwischen 7 und 15 Jahren Sport treiben. Begrenzung der ältesten Altersklasse bei 74 Jahren.
350 Übrige Freizeitgestaltung	2,1	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung

Funktionale Gliederung	Nettofinanzbedarf 2000 in Mio. Fr.	

4 Gesundheit	262,2		
400 Spitäler	182,5	Daten:	Medizinische Statistik 2001
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft, Valerie Vodoz
		Verteilschlüssel:	Pflegetage in öffentlichen und subventionierten Spitälern
410 Kranken- und Pflegeheime	–2,0	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt, Stand Ende Jahr 2000
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
420 Psychiatrische Kliniken	33,7	Daten:	Medizinische Statistik 2001
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft, Valerie Vodoz
		Verteilschlüssel:	Pflegetage in Psychiatrischen Kliniken
440 Ambulante Krankenpflege	17,1		
davon:	8,9	Daten:	KundInnenstatistik 2000 der Spitex Basel / Spitex-Statistik 1999
		Bezugsquelle:	Spitex Basel, Frau U. Bürgler / Bundesamt für Sozialversicherungen
		Verteilschlüssel:	Geschätzte Pflegestunden von Spitex-KundInnen
		Bemerkungen:	KundInnenstatistik nur nach Altersgruppen und Geschlecht differenziert (ohne Riehen und Bettingen). Aufteilung nach Nationalität aufgrund von Ergebnissen der Gesundheitsbefragung 1997, wonach AusländerInnen 9,4% der Schweizer Bevölkerung ausmachen, die «in den letzten 12 Monaten für sich selber einen Spitex-Dienst in Anspruch genommen haben» (für BS auf 10% aufgerundet). Pflegestunden in der Spitex-Statistik nur nach Alter differenziert.
	6,2	Daten:	Statistik der sozialmedizinischen Institutionen 2000
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft, Valerie Vodoz
		Verteilschlüssel:	Anzahl BewohnerInnen der Vertragsheime, denen Basel-Stadt Liegenschaftsbeiträge auszahlt (Stand 31.12.2000)
		Bemerkungen:	ohne Merian Iselin; keine Differenzierung nach Nationalität
	2,0	Daten:	Statistik Pflegebeiträge (Stand 16.08.2001)

Funktionale Gliederung	Nettofinanzbedarf 2000 in Mio. Fr.	
		Bezugsquelle: Amt für Alterspflege, Thomas Wahlster Verteilschlüssel: Pflegebeiträge für ein Jahr in Fr. Bemerkungen: ohne Riehen und Bettingen
450 Alkohol- und Drogenmissbrauch	5,2	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
459 Übrige Krankheiten	0,5	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
460 Schulgesundheitsdienst	4,7	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
470 Lebensmittelkontrolle	1,6	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
490 Übriges Gesundheitswesen	18,8	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
5 Soziale Wohlfahrt	458,5	
500 Altersversicherung	46,7	Daten: AHV-Statistik 2000 (Stand Januar 2001) Bezugsquelle: Bundesamt für Sozialversicherungen, François Donini Verteilschlüssel: Renten der AHV-BezügerInnen des Kantons Basel-Stadt in Fr. Bemerkungen: Keine Angaben zum Geschlecht der RentenbezügerInnen bis 24 Jahre. Annahme einer Gleichverteilung der Beiträge.
510 Invalidenversicherung	59,8	Daten: IV-Statistik 2000 (Stand Januar 2001) Bezugsquelle: Bundesamt für Sozialversicherungen, Francois Donini Verteilschlüssel: Renten, Hilflosenentschädigung und individuelle Massnahmen der IV-BezügerInnen von BS in Fr.

Funktionale Gliederung	Nettofinanzbedarf 2000 in Mio. Fr.	

		Bemerkungen:	Keine Angaben zum Geschlecht für RentenbezügerInnen bis 24 Jahre. Annahme einer Gleichverteilung der Beiträge.
520 Krankenversicherung	65,1	Daten:	Anzahl BezügerInnen von Krankenkassen-Prämienverbilligungen nach Altersgruppen und Geschlecht (2000). Prozentuale Anteile der Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen an Prämienverbilligungen (Stand 31.10.2000)
		Bezugsquelle:	Amt für Sozialbeiträge, Christoph Loidl
		Verteilschlüssel:	Geschätzte Prämienverbilligung in 1'000 Fr.
		Bemerkungen:	Keine Differenzierung nach Staatsangehörigkeit
530 Ergänzungsleistungen AHV	68,0	Daten:	Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV 2000
		Bezugsquelle:	Bundesamt für Sozialversicherungen, Urs Portmann
		Verteilschlüssel:	AHV-Ergänzungsleistungsbeiträge in 1'000 Fr.
531 Ergänzungsleistungen IV	39,7	Daten:	Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV 2000
		Bezugsquelle:	Bundesamt für Sozialversicherungen, Urs Portmann
		Verteilschlüssel:	IV-Ergänzungsleistungsbeiträge in 1'000 Fr.
532 Arbeitslosenversicherung	–41,4	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
540 Jugendschutz	47,6	Daten:	Statistische Erhebung der Heim- und Versorgerdaten 2000
		Bezugsquelle:	Abteilung Sonderpädagogik des Ressorts Dienste, Joachim Stumpf
		Verteilschlüssel:	Kinder in Kinder- und Jugendheimen, Schul- und Sonderschulheimen (im Kanton Basel-Stadt und in der ganzen Schweiz)
550 Invalidität	3,4	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung

Funktionale Gliederung	Nettofinanzbedarf 2000 in Mio. Fr.	

560 Sozialer Wohnungsbau	1,6	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
570 Altersheime	0,3	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
581 Armenunterstützung	107,0	Daten:	Klientelstatistik der Sozialhilfe der Stadt Basel 2000
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons BS, Peter Schwendener
		Verteilschlüssel:	Personen, die im Verlauf des Jahres mindestens eine bedarfsabhängige Sozialhilfeleistung erhalten.
582 Arbeitsämter	13,4	Daten:	Arbeitslosenstatistik des Kantons Basel-Stadt 2000
		Bezugsquelle:	Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit KIGA, Mathis Spreiter
		Verteilschlüssel:	Arbeitslose (Jahresmittel)
589 Übrige Fürsorge	45,6	Daten:	Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV 2000
		Bezugsquelle:	Bundesamt für Sozialversicherungen, Urs Portmann
		Verteilschlüssel:	AHV- und IV-Ergänzungsleistungsbeiträge in 1'000 Fr.
591 Hilfsaktionen im Ausland	1,5	Daten:	Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
		Verteilschlüssel:	Wohnbevölkerung
6 Verkehr	177,3		
600 Nationalstrassen	45,4	Daten:	Motorfahrzeugstatistik (Stand April 2001)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener
		Verteilschlüssel:	BesitzerInnen von Personenwagen
610 Kantonsstrassen	73,8	Daten:	Motorfahrzeugstatistik (Stand April 2001)
		Bezugsquelle:	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener
		Verteilschlüssel:	BesitzerInnen von Personenwagen

Funktionale Gliederung	Nettofinanzbedarf 2000 in Mio. Fr.	
621 Parkhäuser	–9,1	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
650 Privatbahnen	36,9	Daten: Statistik der Umweltabonnements der Basler Verkehrsbetriebe (BVB) (Stand Dezember 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener Verteilschlüssel: BesitzerInnen von Umweltabonnementen
651 Nahverkehrsbetriebe	28,7	Daten: Statistik der Umweltabonnements der Basler Verkehrsbetriebe (BVB) (Stand Dezember 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Peter Schwendener Verteilschlüssel: BesitzerInnen von Umweltabonnementen
660 Binnenschifffahrt	–0,2	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
661 Rheinschifffahrt	–3,1	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
670 Flugplätze	4,8	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
7 Umwelt, Raumordnung	–23,6	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung
8 Volkswirtschaft	–14,9	Daten: Einwohnerregister des Kantons Basel-Stadt (Stand Ende Jahr 2000) Bezugsquelle: Statistisches Amt des Kantons BS Verteilschlüssel: Wohnbevölkerung

Ausgaben des Kantons Basel-Stadt und unbezahlte Arbeit

III

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze 111

Einleitung 114

Teil 1
Grössenordnungen und wirtschaftliche Bedeutung
der unbezahlten Arbeit im Kanton Basel-Stadt 116

Arbeit und Einkommen der EinwohnerInnen
des Kantons Basel-Stadt 119

- Unbezahlte Arbeit 119
- Bezahlte und unbezahlte Arbeit im Vergleich 122

Unbezahlte Arbeit und die Ökonomie des Kantons
Basel-Stadt 125

- Vergleich mit dem Bruttoinlandprodukt 125
- Unbezahlte Betreuungsarbeit als Realsteuer 125

Schlussfolgerungen zu Staatsausgaben, Wohlfahrt und
Umverteilung der unbezahlten Arbeit 127

Teil 2
Auswirkungen von staatlichen Ausgabenveränderungen
in den 90er-Jahren auf die unbezahlte Arbeit im Kanton
Basel-Stadt 130

Veränderungen der kantonalen Ausgaben mit Folgekosten
für die unbezahlte Arbeit von 1990 bis 2000 130

Beispiel 1: Staatliche Ausgaben für Spitäler 133

- Entwicklung der Ausgaben 133
- Gründe für den Rückgang der Spitalausgaben und seine Folgen 135
- Hypothesen zu den Folgekosten 137

Beispiel 2: Staatliche Ausgaben für Tagesbetreuung 138

- Entwicklung der Ausgaben 138
- Entwicklung von Angebot und Nachfrage 139
  - Kinderkrippen und Tagesheime 139
  - Tagesfamilien 143
- Hypothesen zu den Folgekosten des Ausgabenstopps 144

Fazit 146

Literatur 149

Das Wichtigste in Kürze

Mirjam von Felten

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob Kürzungen staatlicher Leistungen im Kanton Basel-Stadt zu einer Verlagerung der Aufgaben in den privaten, unbezahlten Bereich führen, in dem vorwiegend Frauen Betreuungs- und Pflegearbeit leisten.

In einem ersten Teil der Untersuchung wird die unbezahlte Arbeit, welche in Basel-Stadt geleistet wird, in die Wohlfahrtsökonomie einbezogen und ihre wirtschaftliche Bedeutung erarbeitet. Die Ergebnisse zeigen, dass Frauen und Männer im Jahr 2000 mehr Stunden unbezahlt als bezahlt gearbeitet haben (204,4 versus 173,3 Mio. Std.). Die Zubereitung von Mahlzeiten mit der dazugehörigen Arbeit wie Tisch decken und Geschirr abwaschen stellt die mit Abstand wichtigste Tätigkeit der EinwohnerInnen des Kantons Basel-Stadt dar. Der diesbezügliche Arbeitsaufwand von 63,5 Millionen Stunden ist etwas höher als die Zeit, welche die basel-städtische Bevölkerung in der verarbeitenden Industrie, in Gewerbe, Handel und in der Baubranche arbeitet.

Besonders stark mit unbezahlter Arbeit belastet sind Frauen mit Kindern unter 15 Jahren: Sie verrichten über die Hälfte der Betreuungsarbeit für Kinder und pflegebedürftige Erwachsene, obwohl sie nur ein Zehntel der Bevölkerung (über 15 Jahre) ausmachen. Ein weiterführender Vergleich mit der Gesamtökonomie des Kantons verdeutlicht nochmals das Ausmass der unbezahlten Arbeit und die asymmetrische Verteilung zwischen Frauen und Männern: Das Bruttoinlandprodukt für Basel-Stadt wäre um rund 33% höher, wenn auch der Geldwert der unbezahlten Arbeit mitgerechnet würde. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Verteilung der bezahlten und der unbezahlten Arbeit geändert werden kann.

Die Autorin verweist auf fünf Möglichkeiten, wie Frauen von einem Teil der unbezahlten Arbeit entlastet werden können:

1. durch technischen Fortschritt im Haushalt,
2. indem Männer einen Teil der unbezahlten Arbeit übernehmen,
3. indem gewisse Leistungen nicht mehr erbracht werden,
4. indem bisherige Leistungen vom Staat übernommen werden,
5. indem bisherige Leistungen vom Markt angeboten werden.

Soll die Arbeitsbelastung der Frauen substanziell ändern, darf die Budgetpolitik gemäss den Aussagen der Autorin nicht bei einer gleichberechtigten Verteilung der staatlichen Ressourcen zwischen den Geschlechtern Halt machen, sondern sie muss mögliche Varianten wirtschaftspolitischer Szenarien entwickeln, wie in Zukunft Frauen von unbezahlter Arbeit entlastet werden können.

Der zweite Teil des Beitrags untersucht die möglichen Folgen der in den 90er-Jahren initiierten Ausgabenkürzungen des Kantons Basel-Stadt auf die unbezahlte Arbeit. Da es sich bei der unbezahlten Arbeit um ein relativ neues Forschungsfeld mit (noch) ungenügendem Datenhintergrund handelt, stellt die Analyse mehr eine Annäherung an detaillierter zu untersuchende Fragen dar als eine Antwort selbst.

Erste Ergebnisse zeigen, dass die staatlichen Ausgaben mit möglichen Folgekosten für die unbezahlte Arbeit zwischen 1990 und 2000 weniger stark gestiegen sind als in Bereichen, die nach Einschätzung von ExpertInnen keinen Einfluss auf die unbezahlte Arbeit haben. Dafür verantwortlich war die Entwicklung im Gesundheitswesen, insbesondere in den Spitälern, wo Mitte der 90er-Jahre der Personalaufwand abnahm und eine Verlagerung von der stationären zur ambulanten Versorgung stattfand. Damit stellt sich die Frage, ob und inwiefern diese (Spar-)Massnahmen, vor allem der Rückgang der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer im Spital, dazu führten, dass staatliche Leistungen in den unbezahlten privaten Bereich verlagert wurden. Erste Hinweise dazu zeigen sich darin, dass nicht verheiratete Personen durchschnittlich deutlich länger im Spital bleiben als verheiratete und dass die Spitalentlassenen zunehmend Beratungen nachfragen.

Auch am Beispiel der Tagesbetreuung lassen sich erst skizzenhaft die Folgen der staatlichen Ausgabenkürzungen für die unbezahlte Arbeit untersuchen. Die Analyse zeigt, dass die Aufwendungen für die Tagesbetreuung von Kindern zwischen 1995 und 2001 unterdurchschnittlich gestiegen sind (von 16,5 auf 18 Mio. Fr.). Obwohl die Zahl der öffentlich subventionierten Betreuungsplätze abnahm (in Krippen und Tagesheimen sank sie um 7,3%), wurden 2001 11,4% mehr Kinder betreut als 1995.

Diese Entwicklung ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass nach der im September 1994 erfolgten Erhöhung der Elternbeiträge Kinder aus der öffentlichen Tagesbetreuung ausstiegen und parallel dazu der Bedarf nach Teilzeitbetreuung deutlich zunahm. Insgesamt aber fiel der Abbau in der Tagesbetreuung weniger ins Gewicht, weil zugleich die Zahl der im Kanton Basel-Stadt wohnenden Kinder in der Altersgruppe der 0- bis 14-Jährigen abnahm. Andererseits bauten die nicht subventionierten Institutionen ihr Betreuungsangebot deutlich aus (zwischen 1998 und 2002 erhöhte sich die Zahl der Betreuungsplätze um fast die Hälfte von 441 auf 623), was eine Verlagerung der Tagesbetreuung vom öffentlichen in den privaten Sektor zur Folge hatte.

Zentraler Punkt ist aber, dass unter Sparen nicht nur Ausgabenkürzungen zu verstehen sind, sondern auch das Nichtanbieten von nachgefragten Leistungen. Der Abbau der subventionierten Betreuungsplätze steht der Entwicklung der Nachfrage diametral entgegen, denn seit 1997 ist die Nachfrage nach Betreuungsplätzen stark angestiegen. Demzufolge hatten die Sparmassnahmen in der Tagesbetreuung vermutlich zur Folge, dass ein beträchtlicher Teil von Frauen wegen der Kinderbetreuung keiner oder nur einer eingeschränkten Erwerbstätigkeit nachgehen konnte oder andere Personen wie beispielsweise Grossmütter das Kinderhüten übernahmen, wenn die Mütter eine bezahlte Arbeit aufnahmen.

Im abschliessenden Kapitel dieses Beitrags wird nochmals auf zwei methodische Probleme hingewiesen:

1. Die Weiterentwicklung der BASS-Methode hat sich in dieser Untersuchung bewährt, muss aber in einigen Bereichen nochmals verfeinert werden.

2. Die unbefriedigende Datenlage bedingt einerseits, dass bereits vorhandene Statistiken nach weiteren Merkmalen aufgeschlüsselt werden müssen, andererseits wird deutlich, in welchen Bereichen zusätzliche Erhebungen in Form von Befragungen notwendig sind.

Einleitung

Mascha Madörin und Andrea Pfeifer

In diesem Teilprojekt der geschlechterdifferenzierten Analyse der Ausgaben des Kantons Basel-Stadt steht die Frage im Zentrum, wie sich Budgetentscheidungen auf die unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern auswirken. Ziel ist – gemäss Budgetpostulat von Sibylle Schürch[1] –, die Methode der Studie «An den Frauen sparen» von Tobias Bauer und Beat Baumann zu verfeinern und auf den Kanton Basel-Stadt anzuwenden. Die Fragestellung beruht auf der Annahme, dass mit einem politischen Verzicht auf staatliche Leistungen möglicherweise Aufgaben in den privaten Bereich verlagert werden und damit zu einem grossen Teil auf die Schultern der Frauen, die in unserer Gesellschaft die Mehrheit der unbezahlten Arbeit leisten.

Eine Analyse, welche sich mit den Auswirkungen des Staatshaushaltes auf die unbezahlte Arbeit befasst, steht vor zwei Schwierigkeiten: Die eine ist wirtschaftstheoretischer Natur, die andere betrifft die Datenlage. Im Gegensatz zur Frage nach dem Nutzen respektive den LeistungsbezügerInnen von staatlichen Dienstleistungen und zur Beschäftigung von Frauen und Männern beim Staat gibt es kaum Untersuchungen und ökonomische Konzepte dazu, wie die unbezahlte Arbeit als Teil der Wohlfahrtsökonomie einer Gemeinde, eines Kantons oder des ganzen Landes zu verstehen ist und wie die ökonomischen Zusammenhänge zwischen dem staatlichen und privatwirtschaftlichen Sektor sowie dem Haushaltssektor zu analysieren sind.[2] Haushalte, in denen der grösste Teil der unbezahlten Arbeit verrichtet wird, werden in der Wirtschaftstheorie und -statistik als Konsumeinheit, nicht aber als Produktionseinheit analysiert und erfasst. Die unbezahlte Arbeit wurde bisher als nichtökonomisches Gut vorausgesetzt, das frei verfügbar und flexibel ist. Dass auch Frauen nur 24 Stunden pro Tag haben, fand bis anhin kaum Berücksichtigung.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich auch das Problem mit den Daten ab: Da die Idee, die unbezahlte Arbeit in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit einzubeziehen, sehr neu ist, gibt es erst seit kurzem Daten zur unbezahlten Arbeit. Die erste Erhebung wurde im Rahmen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) im Jahr 1997 und die zweite im Jahr 2000 durchgeführt. Längere Zeitreihen aber, mit denen statistische Zusammenhänge zwischen kantonalen Ausgaben und unbezahlter Arbeit über die Zeit untersucht werden könnten, fehlen.

Nehmen wir als Beispiel den Zusammenhang zwischen der Entwicklung von kantonalen Ausgaben für Pflegepersonal und dem zeitlichen Aufwand für Pflege und Versorgung von privaten Haushalten. Auch wenn solche Analysen erste wichtige Hinweise auf die Frage nach den Auswirkungen von staatlichem Sparen auf die unbezahlte Arbeit geben würden, wäre die Interpretation trotzdem noch schwierig. Könnten weitere Einflussfaktoren für einen (oder einen fehlenden) Zusammenhang verantwortlich sein wie etwa

[1] Siehe Einleitung Publikation (Beschreibung Budgetpostulat Schürch).

[2] Solche Modellvorstellungen gibt es erst in einem Anfangsstadium.

technische Neuerungen in Spitälern oder Haushalten, neue Pflegeangebote aus der Privatwirtschaft oder veränderte Ansprüche an die Pflege und die Versorgung? Es sind zusätzlich spezifische Erhebungen nötig, anhand deren die Auswirkungen von einzelnen Sparmassnahmen evaluiert werden können. Vorschläge dazu werden im Schlusskapitel vorgestellt.

Die zu Beginn des Beitrags erwähnten Schwierigkeiten bei der Analyse der Auswirkungen staatlichen Ausgabenverhaltens auf die unbezahlte Arbeit sind ausschlaggebend für das Vorgehen und den Aufbau der folgenden Untersuchung. Sie gliedert sich in zwei Teile:

- Im ersten Teil wird die Grössenordnung und damit die Bedeutung der unbezahlten Arbeit für die Wohlfahrtsökonomie des Kantons Basel-Stadt im Jahr 2000 aufgezeigt. Datengrundlage ist die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2000. Es wird dargestellt, welche Arten der unbezahlten Arbeit Frauen und Männer, Personen mit oder ohne Kinder im Betreuungsalter leisten und wie hoch der zeitliche Aufwand ist. Zudem wird berechnet, wie viel diese Arbeit kosten würde. Dieser Betrag ist der bezahlten Arbeit gegenüberzustellen. In einem zweiten Schritt wird die unbezahlte Arbeit in das Bruttoinlandprodukt integriert und die Betreuungsarbeit als eine Art Realsteuer mit den Staatseinnahmen und -ausgaben verglichen.

- Im zweiten Teil des Beitrags wird untersucht, ob und wie sich Veränderungen im kantonalen Ausgabenverhalten zwischen 1990 und 2000 auf die unbezahlte Arbeit auswirkten. Als Datengrundlage dienen die Ausgaben des Kantons Basel-Stadt nach der funktionalen Gliederung der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Es wird davon ausgegangen, dass es Arbeiten gibt, die getan werden müssen, damit Kinder aufwachsen, Menschen leben können. Ein Teil dieser Arbeit wird im Staat, ein Teil in der Privatwirtschaft und ein grosser Teil unbezahlt in den Haushalten, in informellen Netzen oder in öffentlichen Institutionen verrichtet. Was passiert, wenn der Staat einige dieser Dienstleistungen nicht mehr erbringt? Dies ist die zentrale Frage in diesem Teil. In einem ersten Schritt wird – entsprechend der Methode der Studie BASS – analysiert, wie sich Ausgabenposten, die nach ExpertInnenmeinung für die unbezahlte Arbeit von Bedeutung sind, zwischen 1990 und 2000 im Vergleich zu den Gesamtausgaben des Kantons entwickelten. Als Nächstes wird die Methode BASS verfeinert, indem an den beiden Beispielen der Ausgaben für Spitäler und für die Tagesbetreuung von Kindern der Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und unbezahlter Arbeit genauer erörtert wird. Diese detailliertere Betrachtung führt zu einer realitätsnäheren Vorstellung darüber, wie sich die Ausgaben auf die unbezahlte Betreuungs- und Pflegearbeit auswirken, die im oder ausserhalb des Haushalts geleistet wird. Aufgrund der fehlenden Zeitreihen zur unbezahlten Arbeit und zum Einfluss von vielen verschiedenen Faktoren wird es jedoch nicht möglich sein, eine abschliessende Beurteilung abzugeben. Die Analyse stellt vielmehr eine Annäherung an genauer abzuklärende Fragen dar als die Antwort selbst.

- Im abschliessenden Teil geht es darum, Vorschläge zu formulieren, wie die geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse zur unbezahlten Arbeit weiterentwickelt werden kann, und den Nutzen der Methode BASS zu beurteilen.

Teil 1

Grössenordnungen und wirtschaftliche Bedeutung der unbezahlten Arbeit im Kanton Basel-Stadt

Mascha Madörin

Aus ökonomischer Sicht stellen sich verschiedene Fragen, wenn die Wirkung von Staatsausgaben auf unbezahlte Arbeit analysiert werden soll:

- Welches Volumen hat die unbezahlte Arbeit im Vergleich zur bezahlten?
- Wer leistet sie?
- Welche wirtschaftliche Funktion hat sie und um welche Art von Leistungen handelt es sich?
- Welcher Zusammenhang besteht zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit?
- Welcher ökonomische Zusammenhang besteht zwischen Staatsausgaben und unbezahlter Arbeit?

In den folgenden zwei Kapiteln soll auf die zwei ersten Fragen speziell eingegangen werden. Die Frage nach dem ökonomischen Zusammenhang zwischen den staatlichen Ausgaben und unbezahlter Arbeit, die letztlich für eine geschlechtersensible Budgetanalyse interessiert, wird in diesem Teil aus gesamtwirtschaftlicher Sicht behandelt. Es geht hierbei um das Gesamte an ökonomischen Ressourcen, vor allem um Zeit, Geld und Arbeit. Wenn von der Sicht auf die gesamte Wirtschaft des Kantons Basel-Stadt die Rede ist, dann gibt es zwei mögliche Perspektiven:

1. Die Wohlfahrt aller im Kanton lebender Menschen steht im Vordergrund, die Art und Weise, wie EinwohnerInnen durch ihre Arbeit, sei sie bezahlt oder unbezahlt, ihr Leben bestreiten. In der gängigen Wirtschaftstheorie/-statistik werden Haushalte nur als Konsumeinheiten, die über ein bestimmtes Geldeinkommen verfügen, behandelt. Sie werden nicht als Orte analysiert und statistisch erfasst, wo unbezahlt gearbeitet wird und wesentliche Dienstleistungen erbracht werden, die elementar sind für unsere Wohlfahrt. Um einen Eindruck über die ökonomische Bedeutung der unbezahlten Arbeit im Leben der BaslerInnen zu vermitteln, werden im ersten Kapitel die Grössenordnungen ihrer unbezahlten und bezahlten Arbeit dargestellt.

2. Das wirtschaftliche Potenzial des Kantons hängt nicht nur von der Wohlfahrt und den Leistungen seiner EinwohnerInnen ab, sondern auch von den wirtschaftlichen Leistungen, die im Kanton Basel-Stadt mit seinen vielen Arbeitsplätzen von PendlerInnen erbracht werden.

Ebenso hängen die Einnahmen des Kantons nicht nur von den Abgaben, Vermögens- und Steuereinnahmen der Wohnbevölkerung ab, sondern auch von jenen Unternehmen und anderen juristischen Personen, die ihren wirtschaftlichen Sitz in Basel haben. Im zweiten Kapitel werden daher Grössenordnungen des Standorts Basel-Stadt mit denjenigen der unbezahlten Arbeit von EinwohnerInnen des Kantons miteinander verglichen.

Als Datengrundlage dienen zum einen die Zahlen des Jahres 2000 aus der Wirtschaftsstatistik und der Rechnung des Kantons, zum andern Statistiken aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Diese erfasst als einzige die unbezahlte Arbeit relativ detailliert und erlaubt dank genügend grosser Stichprobe (N=1085) Auswertungen für den Kanton Basel-Stadt. In der SAKE wird die ständige Wohnbevölkerung jährlich telefonisch über ihre bezahlte Arbeit befragt. Alle drei Jahre (bisher 1997 und 2000) werden auch Fragen zur unbezahlten Arbeit gestellt.

Die Auswertungen der SAKE zeigen, was die Menschen (ab 15 Jahren), die im Kanton wohnen, arbeiten, auch ausserhalb des Kantons. Wenn eine Person eine Freundin in Allschwil besucht und ihr, weil sie krank ist, dort einkauft und kocht, dann wird diese Arbeit mitgezählt, nicht aber der umgekehrte Fall, wenn die Freundin nach Basel kommt und ihrerseits aushilft. Das Gleiche gilt für die Berechnungen der bezahlten Arbeit: Nur die Arbeit aller EinwohnerInnen von Basel-Stadt ist durch die SAKE erfasst, gleichgültig, ob diese innerhalb oder ausserhalb des Kantons getan wird. Hingegen fehlt in der Berechnung die Erwerbsarbeit der vielen PendlerInnen, die im Kanton Basel-Stadt erwerbstätig sind.

Was die unbezahlte Arbeit anbelangt, so wird in der SAKE gefragt, wie viel Zeit die Interviewten am Tag vor der Befragung für unbezahlte Arbeit verwendet haben. Als Arbeit ist definiert, was andere Personen gegen Bezahlung für uns tun können (Drittpersonenkriterium): So ist Mahlzeiten zubereiten Arbeit, nicht aber sie essen. Lernen ist keine Arbeit, Duschen auch nicht, hingegen das Waschen anderer Personen. Die Abgrenzung der unbezahlten Arbeit gegenüber der Freizeit wird zudem durch eine Aktivitätenliste konkretisiert (siehe dazu Tabelle 1).

Der Geldwert[1] der unbezahlten Arbeit, wie er in diesem Teil des Beitrags anderen monetären Grössen gegenübergestellt wird, wurde für die Schweiz aufgrund der SAKE-Erhebungen das erste Mal fürs Jahr 1997 geschätzt (Schmid et al. 1999).

[1] Bei der Bewertung der unbezahlten Arbeit interessierte, wie viel sie kosten würde, wenn sie durch Kauf ersetzt werden müsste. Dazu haben Schmid et al. (1999) Gruppen von ähnlichen beruflichen Tätigkeiten gebildet und dann die unbezahlte Arbeit mit den Durchschnittslöhnen dieser beruflichen Tätigkeiten bewertet (Bruttoeinkommen plus ArbeitgeberInnenbeiträge an die Sozialversicherungen). Dieselben Bewertungsansätze sind nun auch für die Schätzung des Werts der unbezahlten Arbeit im Kanton Basel-Stadt verwendet worden. Die Berechnungen für den Kanton Basel-Stadt und die Umrechnungen des Geldwertes fürs Jahr 2000 wurden von Andrea Pfeifer gemacht.

Im Vergleich zu so genannten Zeitbudgeterhebungen, in denen während 24 Stunden Tagebücher über die Zeitverwendung geführt werden, haben Befragungen zur unbezahlten Arbeit, wie sie in der SAKE durchgeführt werden, Schwächen:

- Ein Vergleich von Strub und Bauer (2002:2f.) hat gezeigt, dass Frauen ihren Zeitaufwand unterschätzen, während Männer ihn überschätzen. Der Anteil der Männer an der unbezahlten Arbeit ist aufgrund der SAKE-Daten eindeutig zu hoch, insbesondere, wenn es um den Betreuungsaufwand geht. Trotzdem geben die Ergebnisse wesentliche Anhaltspunkte für Grössenordnungen. Die nachfolgend präsentierten Zahlen zeigen jedoch nur Minimalzahlen für Frauen.

- In der Befragung, wie sie mit der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung praktiziert wird, kann zudem die Gleichzeitigkeit von Tätigkeiten nicht erfasst werden. Häufig leisten Frauen (und Männer) neben der Hausarbeit gleichzeitig auch Betreuungsarbeit, beispielsweise wenn kleine Kinder beim Kochen in der Küche sind, die Schränke ausräumen, mit den Pfannendeckeln lärmen oder Fragen stellen. In der SAKE wird daher die Betreuungsarbeit, die gleichzeitig neben Hausarbeiten geleistet wird, stark unterschätzt. Zeitbudgeterhebungen aus Australien zeigen, dass der Betreuungsaufwand ums Vierfache steigt, wenn auch diejenige Betreuungsarbeit mitgezählt wird, die während Hausarbeiten geleistet wird (Ironmonger 1996:56).

- Was mit Befragungen auch nicht erfasst werden kann, sind der Arbeitsrhythmus und die (eingeschränkte) Zeitsouveränität. Kinder bestimmen den Arbeitsrhythmus und unterbrechen ihre Betreuungspersonen bei anderen Arbeiten. Zudem verlangen sie nach sehr langen Präsenzzeiten, welche die Zeitsouveränität von Betreuenden stark eingeschränkt.

Arbeit und Einkommen der EinwohnerInnen des Kantons Basel-Stadt

Unbezahlte Arbeit

Die erste Tabelle zeigt die wichtigsten unbezahlten Tätigkeiten, die EinwohnerInnen des Kantons Basel-Stadt im Verlauf eines Jahres verrichten. Die Reihenfolge der Auflistung folgt der Grössenordnung des Arbeitsvolumens.

Tabelle 1
Unbezahlte Arbeit der EinwohnerInnen (ab 15 Jahren) von Basel-Stadt im Jahr 2000 (Arbeitsvolumen in Mio. Std. und entsprechender Geldwert [Brutto-brutto inkl. Sozialversicherungen] in Mio. Fr.)

Art der unbezahlten Arbeit	Frauen und Männer		Frauen		Männer	
	Mio. Std.	Wert in Mio. Fr.	Mio. Std.	Wert in Mio. Fr.	Mio. Std.	Wert in Mio. Fr.
Mahlzeiten zubereiten	44,5	1'144,5	31,9	820,7	12,6	323,7
Wohnung putzen/aufräumen	28,0	709,6	20,4	515,6	7,7	194,0
Haustiere, Pflanzen, Garten	22,0	494,3	12,3	277,3	9,6	217,0
Einkäufe, Post	21,0	548,0	12,6	329,0	8,4	219,0
Abwaschen, Tisch decken	19,0	448,3	12,6	298,4	6,4	149,9
Hilfe Hausaufgaben, spielen, spazieren gehen	18,5	680,8	11,0	407,6	7,4	273,2
Waschen, bügeln	12,4	297,3	10,2	243,5	2,3	53,9
Administratives Arbeiten	8,9	330,7	4,0	149,1	4,9	181,6
Handwerkliches (Stricken, Reparieren)	8,4	265,8	4,6	144,2	3,8	121,6
Freiwillige, ehrenamtliche Tätigkeit	7,2	295,4	2,6	99,5	4,6	195,9
Informelle unbezahlte Arbeit (Nachbarschaftshilfe etc.)	7,0	224,0	4,5	145,1	2,5	78,8
Essen einlöffeln, Schoppen geben, waschen	5,5	169,5	4,4	137,5	1,0	32,1
Kinder begleiten	1,6	58,4	1,0	37,9	0,6	20,5
Betreuung Pflegebedürftiger im Haushalt	(0,4)	(13,3)	(0,3)	(8,2)	(0,2)	(5,0)
Total unbezahlte Arbeit	204,4	5'679,9	132,6	3'613,7	71,9	2'066,3

Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2000 (Berechnungen: A. Pfeifer, Zusammenstellung: M. Madörin)
( ) Stichprobe sehr klein

Beim Betrachten der Tabelle fallen zwei Sachverhalte auf:

- Die Zubereitung von Mahlzeiten verlangt den grössten Zeitaufwand sowohl von Frauen als auch von Männern; zusammen mit der zugehörigen Arbeit Tisch decken und Geschirr abwaschen ist es die mit Abstand wichtigste Tätigkeit überhaupt. Der gesamte Arbeitsaufwand (63,5 Mio. Std.) ist etwas höher als die Zeit, welche EinwohnerInnen von Basel-Stadt in der verarbeitenden Industrie, in Gewerbe, Handel und in der Baubranche arbeiten (siehe Tabelle 2). Für das Waschen und Bügeln verwenden Basel-StädterInnen etwa gleich viel Zeit wie für Erwerbstätigkeit in einer öffentlichen Verwaltung.

- Die Tabelle zeigt auch, dass Frauen und Männer sehr unterschiedliche unbezahlte Tätigkeiten ausüben. Es gibt solche, an denen sich Männer im Vergleich zu den Frauen besonders wenig beteiligen. Das sind: Mahlzeiten zubereiten, Putzen/Aufräumen, Abwaschen/Tisch decken, Waschen/Bügeln, Kinder füttern oder waschen, Kinder begleiten und transportieren und so genannt informelle unbezahlte Arbeit (Tätigkeiten in Haushalten von Verwandten und Bekannten in Form von Kinderbetreuung, Pflege von Erwachsenen und anderen Dienstleistungen). Wenn wir besser verstehen wollen, welche Auswirkungen Budgetausgaben auf die unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern haben, dann müssen wir auch diese Unterschiede bei den Tätigkeiten berücksichtigen. Besonders bemerkenswert ist, dass mehr Zeit fürs Spielen und Hausaufgabenmachen mit Kindern aufgewendet (18,5 Mio. Std.) als von Basel-StädterInnen im Unterrichtswesen (11,1 Mio. Std.) gearbeitet wird.

Die folgende Tabelle 2 fasst die Tabelle 1 zusammen und unterscheidet zwischen Hausarbeit, Betreuungsarbeit im Haushalt (Kinder hüten und Pflege von Erwachsenen) und Betreuungsarbeit bei Verwandten und Bekannten sowie ehrenamtlichen und freiwilligen Tätigkeiten.

Tabelle 2
Unbezahlte Arbeit der EinwohnerInnen (ab 15 Jahren) von Basel-Stadt im Jahr 2000: Betreuungsarbeit und ehrenamtliche Arbeit (Arbeitsvolumen in Mio. Std. und entsprechender Geldwert [Brutto-brutto inkl. Sozialversicherungen] in Mio. Fr.)

Art der unbezahlten Arbeit	Frauen und Männer		Frauen		Männer	
	Mio. Std.	Wert in Mio. Fr.	Mio. Std.	Wert in Mio. Fr.	Mio. Std.	Wert in Mio. Fr.
Hausarbeit	164,2	4‘238,5	108,6	2‘777,8	55,7	1‘460,7
Betreuungsarbeit im Haushalt	26,0	922,0	16,7	591,2	9,2	330,8
Hilfe in anderen Haushalten (informelle unbezahlte Arbeit)	7,0	224,0	4,5	145,1	2,5	78,8
Ehrenamtliche und freiwillige Arbeit	7,2	295,4	2,6	99,5	4,6	195,9
Total unbezahlte Arbeit	204, 4	5‘679,9	132,6	3‘613,7	71,9	2‘066,3

Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE 2000 (Berechnungen: A. Pfeifer, Zusammenstellung: M. Madörin)

Wie bereits erwähnt, dürfte die Betreuungsarbeit stark unterschätzt sein, weil während der Hausarbeit zusätzlich Betreuungsarbeit geleistet wird. Trotzdem ist der Betreuungsaufwand im Haushalt und die Hilfe in anderen Haushalten (insgesamt 33,0 Mio. Std.) beeindruckend gross: Ihr Zeitvolumen entspricht der Erwerbsarbeitszeit von Basel-StädterInnen in Industrie und Gewerbe (siehe Tabelle 4).

Im Verhältnis zum Volumen der Haus- und Familienarbeit ist die ehrenamtliche und freiwillige Arbeit in zivilen Organisationen sehr klein, sie entspricht 3,5% der gesamten unbezahlten Arbeit (siehe Tabelle 2). Weil auch der Sport, Interessensverbände und die Politik mitgezählt sind, ist das Arbeitsvolumen der Männer in dieser Kategorie grösser als dasjenige der Frauen. Für eine Entlastung von erwerbstätigen Müttern kann sie keinen Ersatz bieten, weil das Volumen der ehrenamtlichen und freiwilligen Arbeit vervielfacht werden müsste, sollte das Volumen der Haus- und Familienarbeit substanziell abnehmen. Im Kanton Basel-Stadt lebten im Jahr 2000 rund 164‘200 Personen im Alter von über 15 Jahren. Davon betreuten rund 30‘000 Frauen und Männer einzeln oder zusammen Kinder unter 15 Jahren. Ihr Anteil an der Bevölkerung (im Alter von 15 Jahren und mehr) beträgt 18%, ihr Anteil an den Stunden, die für Haus- und Betreuungsarbeit im eigenen Haushalt aufgewendet wird, liegt jedoch bei 30%. Frauen mit Kindern machen 9,5% der 164‘200 Personen aus, sie verrichten aber rund 22% der gesamten Hausarbeiten und 54% der Betreuungsarbeit im eigenen Haushalt.

Mehr als die Hälfte der Zeit, welche Frauen und Männer des Kantons Basel-Stadt in ihren Haushalten für Betreuungsarbeiten aufwenden, wird demzufolge von einer Minderheit von Frauen mit Kindern (unter 15 Jahren) geleistet, die weniger als 10% dieser Bevölkerungsgruppe ausmachen. Der Wert ihrer Betreuungsarbeit entspricht im Jahr 2000 etwa 500 Millionen Franken. Diese Summe ist vergleichbar mit dem Bruttoerwerbseinkommen, das Basel-StädterInnen in Handel und Reparaturgewerbe (siehe Tabelle 4) im gleichen Jahr erzielt haben, und entspricht knapp den Personalkosten des Kantons für das Erziehungsdepartement und die Kantonspolizei.[2]

Aus Tabelle 3 wird ersichtlich, wie unterschiedlich die Last der unbezahlten Arbeit pro Kopf verteilt ist und wie sich die durchschnittliche Arbeitslast verändert, wenn Frauen und Männer Kinder haben. Frauen mit Kindern (unter 15 Jahren) arbeiten im Durchschnitt mehr Stunden als Vollzeit-Erwerbstätige. Im Vergleich zu Personen ohne Kinder steigt die Belastung durch unbezahlte Arbeit pro Person (Frauen und Männer) durchschnittlich auf 192%, wenn im Haushalt ein oder mehrere Kinder wohnen. Für Frauen steigt sie auf mehr als das Doppelte an (auf 226%), für Männer nur auf 140%. Auffallend ist, dass Männer, wenn sie in Haushalten mit Kindern wohnen, 24% weniger Hausarbeit leisten, als wenn sie in Haushalten ohne Kinder wohnen.

[2] Diese Zahlen beruhen auf Berechnungen von A. Pfeifer/M. Madörin aufgrund der SAKE 2000, die Zahlen zu den Personalkosten des Kantons Basel-Stadt sind dem Statistischen Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 2001, S. 299, entnommen.

Tabelle 3
Unbezahlte Arbeit der EinwohnerInnen von Basel-Stadt mit und ohne Kinder unter 15 Jahren im Jahr 2000 (Stunden pro Jahr und pro arbeitende Person)[3]

Personen mit/ohne Kinder und Art der unbezahlten Arbeit	Frauen und Männer	Frauen	Männer
	Stunden pro Person und Jahr	Stunden pro Person und Jahr	Stunden pro Person und Jahr
Mit Kindern unter 15 Jahren			
Hausarbeit	1'184	1'738	582
Betreuungsarbeit	719	901	522
Insgesamt	1'903	2'639	1'103
Ohne Kinder unter 15 Jahren			
Hausarbeit	959	1'130	761
Betreuungsarbeit*	316	371	254
Ingesamt	992	1167	788
Personen mit Kindern im Vergleich zu Personen ohne Kinder (=100%)			
Hausarbeit	123,4	153,8	76,4
Insgesamt	191,9	226,1	140,1

Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2000 (Berechnungen: A. Pfeifer und M. Madörin)

* nur Personen, die effektiv diese Arbeit gemacht haben. Bei der Berechnung wurde bei dieser Personengruppe angenommen, dass alle Hausarbeit leisten, nicht aber alle Betreuungsarbeit.

Bezahlte und unbezahlte Arbeit im Vergleich

Die folgende Tabelle vergleicht die Arbeitsvolumina der bezahlten und der unbezahlten Arbeit, ebenso die Einkommen und den Geldwert, die aus dieser Arbeit resultieren.[4]

Die Tabelle 4 zeigt, dass von den EinwohnerInnen des Kantons Basel-Stadt 30 Mio. Stunden pro Jahr mehr unbezahlt gearbeitet wird als bezahlt. Hausarbeit allein (ohne Betreuungsarbeit) beansprucht fast so viel Zeit (164 Mio. Std.) wie die gesamte Erwerbsarbeit (173 Mio. Std.). Es ist wichtig zu sehen, dass die unbezahlte Haus- und Familienarbeit ein ebenso bedeutender Wirtschaftssektor ist wie die gesamte Erwerbsarbeit, dies gilt sowohl für die Zeitökonomie der Menschen als auch für die Geldrechnung.

[3] Die Tabelle 3 zeigt Durchschnittswerte pro Kopf der in Basel-Stadt lebenden Personengruppen. Weil die Anzahl der Personen variiert, können die Durchschnitte nicht zusammengezählt werden.

[4] Das Arbeitsvolumen der Erwerbsarbeit ist aus der Normalarbeitszeit und den ausbezahlten Überstunden von Erwerbstätigen mit Hauptbeschäftigung und Nebenerwerb berechnet. Ferien und Absenzen sind nicht abgezogen, wie auch bei der unbezahlten Arbeit nicht. Berechnet wurde bei der Erwerbsarbeit somit das bezahlte Erwerbsvolumen. Beim Erwerbseinkommen handelt es sich um das Bruttobruttoeinkommen. Mit eingeschlossen sind somit sowohl Sozialversicherungsbeiträge von ArbeiternehmerInnen als auch von ArbeitgeberInnen. Für erwerbstätige Personen, die in der Befragung ihr Einkommen nicht angegeben haben (12%), wurde dieses anhand einer Regressionsanalyse geschätzt.

Tabelle 4
Unbezahlte Arbeit und Erwerbsarbeit der EinwohnerInnen (ab 15 Jahren) des Kantons Basel-Stadt im Jahr 2000 (Arbeitsvolumen in Mio. Std. und Arbeitswert/Einkommen in Mio. Fr.)

Art der Arbeit, Reihenfolge nach Grösse des Arbeitsvolumens	Frauen und Männer Arbeitsstunden		Frauen und Männer Wert der Arbeit	
	Unbezahlt (Mio. Std.)	Bezahlt (Mio. Std.)	Geldwert (Mio. Fr.)	Erwerbs-einkomm. (Mio. Fr.)
Mahlzeiten zubereiten	44,5		1'144,5	
Gesundheits- und Sozialwesen		29,4		1'045,1
Verarbeitendes Gewerbe		28,8		1'296,8
Wohnung putzen/aufräumen	28,0		709,6	
Haustiere, Pflanzen, Garten	22,0		494,3	
Einkäufe, Post	21,0		548,0	
Immobilien, Informatik, F+E		20,2		882,8
Abwaschen, Tisch decken	19,0		448,3	
Handel, Reparaturgewerbe		18,6		499,0
Hilfe Hausaufgaben, spielen, spazieren gehen	18,5		680,8	
Sonstige Dienstleistungen, private Haushalte		15,2		387,0
Verkehr, Nachrichtenübermittlung		13,6		370,2
Baugewerbe		13,2		401,1
Waschen, bügeln	12,4		297,3	
Öffentliche Verwaltung, externe Körperschaften		11,8		523,8
Unterrichtswesen		11,1		451,0
Administratives Arbeiten	8,9		330,7	
Handwerkliches (Stricken, Reparieren, Schneidern etc.)	8,4		265,8	
Kreditwesen, Versicherungsgewerbe		(7,3)		(518,7)
Freiwillige und ehrenamtliche Tätigkeit	7,2		295,4	
Informelle unbezahlte Arbeit (Nachbarschaftshilfe etc.)	7,0		224,0	
Essen einlöffeln, Schoppen geben, waschen	5,5		169,5	
Gastgewerbe		(3,4)		(71,5)
Kinder begleiten	1,6		58,4	
Betreuung Pflegebedürftiger im Haushalt	(0,4)		(13,3)	
Ohne Angaben		(0,8)		–
Total	204,4	173,3	5'679,9	6'453,5
Total Frauen	132,6	75,3	3'613,7	2'387,8
Total Männer	71,9	98,0	2'066,3	4'065,7

Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2000 (Berechnungen: A. Pfeifer, Zusammenstellung M. Madörin)
( ) Stichprobe sehr klein

Ohne unbezahlte Arbeit würden wir schlecht leben. Ohne sie wäre Erwerbsarbeit nicht möglich, weil Menschen wohnen und essen müssen, sollen sie arbeiten können. Nichts könnte verkauft werden, gäbe es nicht die unbezahlte Wirtschaftsbranche «Einkaufen», deren Arbeitsvolumen (21 Mio. Std.) demjenigen der Erwerbstätigkeit in der Informatik, im Immobilienhandel und in der Forschung und Entwicklung (20,2 Mio. Std.) entspricht. Etwa gleich viel Zeit, wie die Basel-StädterInnen in der Industrie und im Gewerbe (28,8 Mio. Std.) arbeiten, brauchen sie, um die Wohnung zu putzen und aufzuräumen (28 Mio. Std.). Sollen Frauen um nur 10% ihrer unbezahlten Arbeit entlastet werden, so entspricht dies dem Arbeitsvolumen sämtlicher in der Baubranche arbeitenden Basel-StädterInnen (13,2 Mio. Std.).

Noch ein weiterer Vergleich: Das primäre Haushaltseinkommen der Basel-StädterInnen,[5] bei dem auch die Sozialversicherungen einberechnet sind, betrug 1999 in Basel-Stadt rund 8,6 Milliarden Franken, die Erträge der Kapitalgesellschaften 6,1 Milliarden Franken. Im Jahr 2000 betrug der Wert der unbezahlten Arbeit im eigenen Haushalt und gegenüber andern Haushalten rund 5,7 Milliarden Franken, also rund zwei Drittel des primären Geldeinkommens, das Haushalte zur Verfügung haben. Der Lebensstandard der Menschen, die in Basel-Stadt wohnen, hängt also wesentlich von der unbezahlten Arbeit ab.

Die Geldwerte,[6] wie sie in Tabelle 4 aufgeführt sind, zeigen, wie problematisch die monetäre Bewertung der unbezahlten Arbeit ist. Darin sind bereits Lohnunterschiede enthalten: Auch im Erwerbsleben werden Tätigkeiten, welche der Versorgung und der Pflege von Menschen dienen, relativ schlecht bezahlt. Deshalb ist die Berechnung des Wertes dieser Arbeit im unbezahlten Bereich relativ niedrig. Während Frauen 55% des gesamten Volumens der bezahlten und unbezahlten Arbeit leisten, beträgt ihr Anteil am gesamten Wert der bezahlten und unbezahlten Arbeit nur noch 50%.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Daten des Kantons Basel-Stadt zeigen, was alle Erhebungen über unbezahlte Arbeit in OECD-Ländern zeigen:

- Die Zeit, welche die EinwohnerInnen des Kantons mit unbezahlter Arbeit verbringen, ist grösser als die gesamte Erwerbszeit.

- Nicht nur die Verteilung zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen ist ungleich, sondern auch was Frauen und Männer vorwiegend unbezahlt oder bezahlt arbeiten.

- Frauen arbeiten insgesamt mehr als Männer.

[5] Mit eingerechnet sind hier alle Einkommen, die inklusive Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern von Haushalten erwirtschaftet werden. Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 2001, S. 104.

[6] Vgl. Fussnote 1.

Unbezahlte Arbeit und die Ökonomie des Kantons Basel-Stadt

Vergleich mit dem Bruttoinlandprodukt

Bis jetzt haben wir die bezahlte und die unbezahlte Arbeit der EinwohnerInnen von Basel-Stadt, die von ihnen aufgewendete Zeit und die Wertschöpfung dieser Arbeiten miteinander verglichen. Der Stadtkanton Basel ist ein Arbeitsplatzzentrum für eine Region, die weit über die Landes- und Kantonsgrenze hinausreicht. Im Kantonsgebiet wohnen weniger Erwerbstätige, als es Beschäftigte hat. Das Bruttoinlandprodukt (BIP) des Kantons Basel-Stadt umfasst den in Geld ausgedrückten Wert der Güterproduktion und der Dienstleistungen in den Unternehmen und im Staat innerhalb eines Jahres. Im BIP sind demzufolge die Leistungen von PendlerInnen mit einbezogen. Es ist ein Indikator für die Leistung der Wirtschaft, allerdings ohne dass die unbezahlte Arbeit mitgezählt wäre. Die Tabelle 5 zeigt, wie hoch das BIP des Kantons wäre, wenn auch der Geldwert der unbezahlten Arbeit zum BIP gerechnet würde: Für den Kanton wäre es rund 33% höher. Gesamtschweizerisch gesehen ist der Anteil des monetären Werts der unbezahlten Arbeit am Bruttoinlandprodukt wesentlich höher – er beträgt fast 60%. Der Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass es in der Schweiz im Vergleich zur Wohnbevölkerung wesentlich weniger Erwerbsarbeitsplätze gibt als im Stadtkanton Basel.

Tabelle 5
Unbezahlte Arbeit aus volkswirtschaftlicher Sicht:
Vergleich mit dem Bruttoinlandprodukt des Kantons Basel-Stadt im Jahr 2000

	Mio. Fr.	%-Wert
BIP Basel-Stadt	17‘102	
Unbezahlte Arbeit	5‘680	
Anteil der unbezahlten Arbeit		33,2
Im Vergleich: ganze Schweiz (1997) Anteil der unbezahlten Arbeit in Prozenten des BIP		57,9

Quelle: BAK, Umrechnung; Unbezahlte Arbeit in Basel (siehe Schmid et al. 1999: Tabelle 1, S. 49)

Unbezahlte Betreuungsarbeit als Realsteuer

Die unbezahlte Arbeit, insbesondere die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Erwachsenen, könnte als eine Art Realsteuer interpretiert werden. So wie früher die BäuerInnen den Zehnten ihrer Ernte abgeben mussten, so dient auch ein Teil der unbezahlten Dienstleistungen der Gesellschaft als Ganzer. Auf jeden Fall kann das Aufziehen von Kindern oder die Pflege von Kranken als Teil eines Service public betrachtet werden, der allen zugute kommt. Dieser Aspekt müsste auch in der ökonomischen Theorie und in der Wirtschaftsstatistik so behandelt werden (Bakker 1998:21).

Ohne eine nachfolgende Generation, die aufgezogen werden muss, wird es keine nächste Generation von Erwerbstätigen geben und damit auch keine Altersvorsorge für die Pensionierten, ob es sich nun um Pensionen oder

AHV-Renten handelt. Und ohne Krankenbetreuung, ob sie nun bezahlt oder unbezahlt ist, sind elementare Grundrechte aller Menschen verletzt. Mindestens die unbezahlte Betreuungsarbeit und ein Teil der unbezahlten Hausarbeit können also von ihrer ökonomischen Funktion her als Service public betrachtet und deshalb mit Steuereinnahmen des Staates verglichen werden.

Tabelle 6
Unbezahlte Arbeit: Vergleich mit den Steuereinnahmen des Kantons Basel-Stadt im Jahr 2000[6]

	Mio. Fr.	Frauen Mio. Fr.
Leistungen der Haushalte in Form unbezahlter Arbeit		
Total	5'679,9	3'613,7
Davon: Hausarbeit im Kanton Basel-Stadt	4'238,5	2'777,8
Davon: Betreuungs- und Pflegearbeit in Haushalten	922,0	591,2
Davon: Dienstleistungen an Bekannten und Verwandten	224,0	145,1
Davon: ehrenamtliche und freiwillige Arbeit	295,4	99,5
Steuereinnahmen des Kantons Basel-Stadt		
Total	2'071,6	
Davon: Einkommensteuern der Haushalte	1'179,1	
Davon: Vermögenssteuern der Haushalte	197,3	
Davon: Ertragssteuern Erwerbsgesellschaften und Genossenschaften	390,0	
Davon: Kapitalsteuer	93,7	

Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 2001, S. 273

* ohne Grundstückgewinnsteuer, Feuerwehrersatzabgabe und Steuer auf Kapitalabfindungen

Aus Tabelle 6 wird ersichtlich, dass allein der Arbeitsbeitrag von Frauen an das öffentliche Wohl (Betreuungs- und Pflegearbeit in Haushalten, Dienstleistungen an Bekannten und Verwandten, ehrenamtliche und freiwillige Arbeit) mehr als doppelt so hoch ist (insgesamt 836 Mio. Fr.) wie die Ertragssteuern, welche die Unternehmen an den Kanton bezahlen (390 Mio. Fr.). Dazu kommt das Mehr an Hausarbeit, das durch die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Erwachsenen entsteht. Der Beitrag der Frauen an das Aufziehen der Kinder und die Betreuung pflegebedürftiger Personen steht in keinem Verhältnis zu ihrem Einfluss auf die öffentlichen Finanzen.

Die letzte Tabelle zeigt die Relationen zwischen Staatsausgaben und unbezahlter Arbeit. Die unbezahlten Leistungen des Service public sind, verglichen mit ähnlichen Leistungen des Staates, auffallend hoch, wie die Tabelle 7 auf der folgenden Seite zeigt.

[6] Natürliche und juristische Personen bezahlen auch Steuern an den Bund. 1996 bezahlten juristische Personen 328,4 Mio. Fr. Bundessteuern, natürliche Personen 217,1 Mio. Fr. Ein Teil dieses Geldes fliesst als Einnahme zurück in den Kanton: 99,8 Mio. Fr. im Jahr 2000. Dies ist nicht einberechnet, ebenso nicht die Mehrwertsteuer.

Tabelle 7
Unbezahlte Arbeit: Vergleich mit den Staatsausgaben des Kantons Basel-Stadt im Jahr 2000

	Mio. Fr.	Frauen Mio. Fr.
Wert der unbezahlten Arbeit		
Wert der unbezahlten Hausarbeit im Kanton Basel-Stadt	4'238,5	2'777,8
Wert der Betreuungs- und Pflegearbeit in Haushalten	922,0	591,2
Ehrenamtliche und freiwillige Arbeit	295,4	99,5
Dienstleistungen an Bekannten und Verwandten	224,0	145,1
Total	5'679,9	3'613,7
Staatsausgaben des Kantons		
Personalkosten Spitäler	502,0	
Personalkosten Kindergärten, Volksschulen, Orientierungs- und Weiterbildungsschulen	179,1	
Alle Personalkosten	1'637,3	
Total Staatsausgaben	3'690,8	

Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 2001, S. 273 und 296ff.

Der Wert der Betreuungsarbeit der Frauen zu Hause und der Hilfe bei Verwandten und Bekannten (836 Mio. Fr.) entspricht ungefähr den Personalausgaben in Spitälern, Kindergärten und in Schulen der obligatorischen Schulzeit (681 Mio. Fr.). Die Grössenrelationen zeigen, welche (auch finanziellen) Anstrengungen es brauchte, um nur einen Teil der Arbeitszeit der Frauen durch staatliche Tätigkeit zu ersetzen.

Schlussfolgerungen zu Staatsausgaben, Wohlfahrt und Umverteilung der unbezahlten Arbeit

Die in diesem Teil dargestellten Dimensionen zur unbezahlten Arbeit zeigen, um wie viel es geht, wenn wir von Gleichstellung von Frauen und Männern reden: um sehr viel. Das Problem mit der Geschlechtergleichstellung ist nicht nur, dass die unbezahlte und die bezahlte Arbeit ungleich verteilt ist und damit auch die Verfügungsgewalt über Einkommen. Frauen arbeiten zudem mehr, obwohl sie weniger erwerbsarbeiten als Männer. Die ungleiche Verteilung der bezahlten und der unbezahlten Arbeit wirkt als riesige Umverteilungsmaschine zuungunsten der Frauen. Dies sei mit folgender groben Rechnung illustriert:

1. Hätten die erwerbstätigen Frauen des Kantons Basel-Stadt im Jahr 2000 pro Erwerbsstunde gleich viel verdient wie Männer, so wäre ihr Bruttoerwerbseinkommen inklusive ArbeitgeberInnenbeitrag um knapp 740 Millionen Franken höher gewesen, als es effektiv der Fall war. Dies entspricht etwa der Grössenordnung des Betrags, den Kapitalgesellschaften des Kantons Basel-Stadt an Ertragssteuern an Kanton und Bund abliefern.

2. Würden Frauen des Kantons Basel-Stadt für die unbezahlte Arbeit, welche sie mehr leisten als Männer, zu einem Marktpreis bezahlt, so würden sie rund 1'500 Millionen Franken jährlich zusätzlich verdienen. Dies entspricht mehr als dem, was die basel-städtischen Haushalte an Einkommens- und Vermögenssteuern dem Kanton bezahlen. Gesamthaft gesehen würde sich das Einkommen der Frauen verdoppeln.

Heute wird in der gleichstellungspolitisch interessierten Fachwelt darüber diskutiert, wie diese asymmetrische Verteilung der bezahlten und der unbezahlten Arbeit geändert werden kann. Bis jetzt wurde in der Wirtschaftstheorie und -politik angenommen, dass unbezahlte Arbeit beliebig und zu jeder Zeit verfügbar ist. Und es wurde angenommen, dass der Einstieg der Frauen in die Erwerbsarbeit und die Chancengleichheit im Berufsleben mit Antidiskriminierungsprogrammen in der Erwerbsarbeit und der Ausbildung zu erreichen sei. Dies stimmt für ein gewisses Volumen an Erwerbsarbeit und zweifellos ist eine spezifisch auf die Erwerbsarbeit ausgerichtete Gleichstellungspolitik nach wie vor notwendig, wie der erste Teil der obigen Rechnung zeigt. Aber sie hat ihre Grenzen in der Zeitökonomie der Frauen, vor allem der Frauen mit Kindern.

Bis zu einem gewissen Grad können Frauen, die erwerbstätig sind, die unbezahlte Arbeit intensivieren und mehr Stunden arbeiten. Dies hat aber aus zeitlichen Gründen Grenzen und es wäre nur gerecht, hätten Frauen gleich viel Freizeit wie Männer. Die Erhebungsdaten beeindrucken, obwohl die weibliche Arbeit zu tief ausgewiesen ist: Die Frauen in Basel-Stadt (im Alter von 15–100 Jahren) arbeiteten im Jahr 2000 bezahlt und unbezahlt etwa 30 Millionen Stunden mehr als Männer. Diese hohe Zahl an Mehrarbeit ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass mehr Frauen als Männer im Kanton wohnen. Aber nicht nur: Pro Kopf gerechnet, arbeiten Frauen jährlich bezahlt und unbezahlt ungefähr 160 Stunden mehr als Männer. Dies entspricht immerhin der Arbeitszeit von fast vier Wochen Vollerwerb jährlich. Es handelt sich dabei um Ferien oder Freizeit – wichtige Aspekte des Lebensstandards –, welche den Frauen im Vergleich zu den Männern fehlen.

Es stellt sich demzufolge eine gleichstellungspolitisch und ökonomisch höchst bedeutsame Frage: Wie können Frauen von der unbezahlten Arbeit entlastet werden? Im Prinzip gibt es 5 Möglichkeiten:

1. durch technischen Fortschritt im Haushalt,
2. indem Männer einen Teil der unbezahlten Arbeit übernehmen,
3. indem gewisse Leistungen nicht mehr erbracht werden,
4. indem bisherige Haushalts-/Familienleistungen vom Staat übernommen werden,
5. indem bisherige Haushalts-/Familienleistungen vom Markt angeboten werden.

Eine weitere Variante ist bei diesen Möglichkeiten nicht aufgelistet, weil sie ökonomisch unrealistisch ist: die Kompensation von unbezahlter Arbeit in Haushalten durch institutionalisierte Freiwilligenarbeit (wie zum Beispiel Mittagstisch). Dieser Bereich ist zu klein, um eine bedeutende Rolle bei der Kompensation der Leistungen in Haushalt und Familie zu spielen. Dazu kommt, dass es vorwiegend Frauen sind, die in diesem Bereich die Betreuungsarbeit machen. Die Entlastung wäre nur eine Scheinentlastung respektive eine Verschiebung unbezahlter Arbeit von Frauen auf andere Frauen.

Werden beispielsweise, um Staatsausgaben zu verringern, staatliche Betreuungs- und Pflegeaufgaben in teilsubventionierte Freiwilligenprojekte verlagert, hat dies nicht nur den problematischen Effekt, dass Frauen zusätzlich mit unbezahlter Arbeit belastet werden. Meistens handelt es sich, wenn im Gesundheits- und Sozialwesen an Personalkosten gespart wird, vorwiegend um Frauenarbeitsplätze, die gestrichen werden, weil Frauen auch als Erwerbstätige überproportional stark in solchen Bereichen vertreten sind.

Soll die Arbeitsbelastung der Frauen substanziell ändern, dann muss sich viel ändern. Die jüngste Vergangenheit und Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass fast alle der erwähnten Optionen bei der Reduzierung der unbezahlten Arbeitszeit der Frauen eine Rolle spielen. Allerdings ist für die Zukunft einer Gesellschaft und für ihre soziale Stabilität wirtschaftspolitisch von höchster Bedeutung, in welcher Mischung die obgenannten Optionen zum Tragen kommen. Dies hängt nicht zuletzt von der Politik des Staates und damit auch von seiner Budgetpolitik ab. Es ist deshalb wichtig, diese gesamtwirtschaftlichen Aspekte in zukünftigen Budgetanalysen im Auge zu behalten.

Die vorliegenden Berechnungen zu den Grössenordnungen lassen sich alle drei Jahre standardisiert wiederholen und es können Veränderungen in der wirtschaftlichen Struktur identifiziert werden, die sowohl wichtig für eine zukunftsorientierte Gleichstellungs- als auch eine Wohlfahrtspolitik sind. Dazu kann entsprechend der Analyse des Teils 1 das Fragemodul zur unbezahlten Arbeit der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) verwendet werden, das seit 1997 alle drei Jahre erhoben wird.

Die Analyse der Grössenordnungen kann dazu dienen, genauer zu prüfen, auf welche Staatsausgaben es besonders ankommt, aber auch, welche Bevölkerungsgruppen, die unbezahlte Arbeit leisten, besonders von Staatsausgaben profitieren oder von deren Streichungen betroffen sind. Nicht nur sind die Lasten der unbezahlten Arbeit auf verschiedene Bevölkerungsgruppen sehr ungleich verteilt, sondern auch das, was unbezahlt gearbeitet wird. Ein genaueres Verständnis für die Zeit- und Geldökonomie der EinwohnerInnen von Basel-Stadt ist eine der Voraussetzungen, um die Auswirkungen von Staatsausgaben auf die unbezahlte Arbeit analysieren zu können.

Teil 2

Auswirkungen von staatlichen Ausgabenveränderungen in den 90er-Jahren auf die unbezahlte Arbeit im Kanton Basel-Stadt

Andrea Pfeifer

Im letzten Jahrhundert übernahm der Staat immer mehr familiäre Aufgaben und stellte damit Frauen immer stärker für die Erwerbsarbeit frei. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Sparanstrengungen in den 90er-Jahren zu einer Trendwende führten und vormals staatliche Aufgaben wieder zurück in den privaten Bereich verlagert wurden. Unbezahlte Arbeit leisten immer noch zu einem grossen Teil Frauen (vgl. Teil 1). Eine Rückverlagerung von Betreuungs- und Versorgungsarbeiten hätte daher zur Folge, dass Frauen diese übernehmen, dadurch stärker ans Haus gebunden, noch stärker doppelbelastet werden oder im Alter dafür ihre freie Zeit verwenden.

Veränderungen der kantonalen Ausgaben mit Folgekosten für die unbezahlte Arbeit von 1990 bis 2000

In Anlehnung an die in der Studie «An den Frauen sparen» vom Büro BASS entwickelte Methode wird im Folgenden untersucht, wie sich die Ausgaben in Basel-Stadt zwischen 1990 und 2000 in denjenigen Bereichen entwickelt haben, die bei einem Abbau vermehrt unbezahlte Arbeit von Frauen zur Folge hätten. Es handelt sich dabei um so genannte Ausgabenbereiche mit Folgekosten für die unbezahlte Arbeit. Der Begriff «Folgekosten» eignet sich dafür, weil die unbezahlte Arbeit eine ökonomische Dimension darstellt und sich ihr monetärer Wert schätzen lässt (vgl. Teil 1). Er impliziert, dass Kostenreduktion beim Staat Mehraufwand im privaten Bereich zur Folge hat. Welche staatlichen Ausgabenbereiche Folgekosten für die unbezahlte Arbeit haben, hat eine ExpertInnengruppe auf der Grundlage der funktionalen Gliederung der Eidgenössischen Finanzverwaltung definiert (Bauer/ Baumann 1996:81). Diese Definition wird hier übernommen. Sie umfasst solche Aufgabenbereiche, die für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen sowie von älteren und pflegebedürftigen Personen von Bedeutung sind, das heisst Ausgaben in den Bereichen Bildung, Kultur und Freizeit, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt. Darunter werden nicht nur Ausgaben für Betreuungspersonal gefasst, sondern beispielsweise auch Aufwendungen für die Instandhaltung von Parkanlagen und Grünzonen oder das Angebot an Bibliotheken. Dank solchen Angeboten müssen entweder Eltern einen weniger grossen Aufwand an Weg und Zeit in Kauf nehmen oder Kinder können sich in Parks oder Bibliotheken selber beschäftigen.

Tabelle 1
Funktionale Bereiche mit Folgekosten für die unbezahlte Arbeit

Bildung	Kindergärten Nicht Aufteilbares
Kultur und Freizeit	Bibliotheken Parkanlagen, Wanderwege Übrige Freizeitgestaltung Kirche
Gesundheit	Spitäler Kranken- und Pflegeheime Psychiatrische Kliniken Ambulante Krankenpflege Alkohol-, Drogenbekämpfung Übrige Krankheiten Schulgesundheitsdienst
Soziale Wohlfahrt	Jugendschutz Invalidität Altersheime Fürsorge

Quelle: Bauer/Baumann 1996:83 ff.

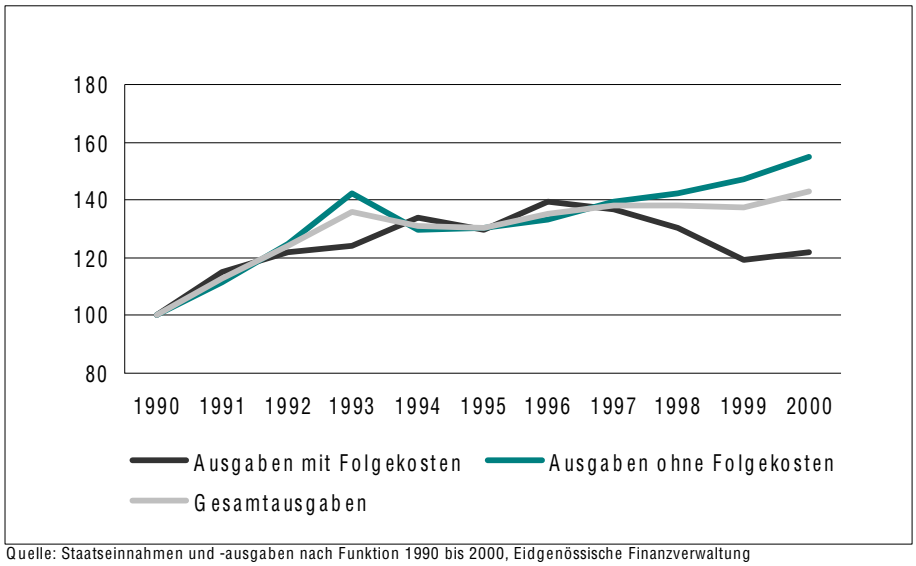
Problematisch an dieser Definition der Ausgabenbereiche mit Folgekosten ist, dass die funktionale Gliederung wenig detailliert ist. Ein funktionaler Bereich kann sowohl Ausgaben enthalten, bei denen ein Zusammenhang mit unbezahlter Arbeit sehr wahrscheinlich und plausibel ist, als auch solche, die sich bei Kürzung nicht auf die unbezahlte Arbeit auswirken. Auch bei Ausgabenposten, bei denen die Annahme von Folgekosten nahe liegend ist, stellt sich die Frage, wie direkt und wie stark der Einfluss ist.

Trotzdem ist davon auszugehen, dass die unbezahlte Arbeit von Frauen zunimmt, wenn an der Gesamtheit der für die unbezahlte Arbeit bedeutsamen Posten gespart wird (Bauer/Baumann 1996:82). Zudem stellt das «Prinzip der Stetigkeit aus der ordnungsgemässen Rechnungslegung» sicher, dass auf der Basis von Veränderungsraten eine stichhaltige Aussage gemacht werden darf – selbst wenn sich die Ursprungsbewertung bzw. -beurteilung als falsch erweisen sollte. Das Prinzip verlangt, dass Bewertungen – und damit Beurteilungen – auf der immer gleichen Basis erfolgen sollen (Boemle 1996:102ff.). Diese Forderung ist hier erfüllt, da die funktionale Gliederung einen Vergleich der Ausgaben über die Zeit erlaubt und ein einzelner funktionaler Bereich gleich bleibend für den untersuchten Zeitraum als bedeutend oder unbedeutend für die unbezahlte Arbeit klassifiziert ist.

Als Datengrundlage für die folgenden Auswertungen dienen laufende und Investitionsausgaben des Kantons Basel-Stadt von 1990 bis 2000 nach der funktionalen Gliederung der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Von den 3,7 Mia. Franken Gesamtausgaben des Kantons Basel-Stadt sind für das Jahr 2000 1,1 Mia. Franken als Ausgaben definiert, die relevant dafür sind, wie viel die EinwohnerInnen unbezahlt arbeiten. Grafik 1 zeigt, dass die Ausgaben mit und ohne Folgekosten bis 1997 ähnlich stark wuchsen. Ab 1997 gingen die Ausgaben mit Folgekosten für die unbezahlte Arbeit deutlich zurück, und zwar von 136% der Ausgaben von 1990 auf 122% im Jahr 2000. In der gleichen Zeitspanne stiegen jedoch die Ausgaben ohne Folgekosten nochmals stark an (von 139 auf 155%).

Der Schluss liegt also nahe, dass in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre Betreuungs-, Pflege- und Versorgungsarbeit unbezahlt auf die Frauen ausgelagert respektive dass auf ihre Kosten gespart wurde. Es wird auch klar, weshalb die für Basel-Stadt durchgeführte BASS-Studie 1997 noch zum Ergebnis kam, dass «nicht an jenen Leistungen gespart (wurde), welche bei einer Sparpolitik zu mehr Gratisarbeit führen» (Baumann 1997:10): Die Ausgabenschere öffnete sich nämlich erst ab diesem Jahr.

Grafik 1
Staatliche Ausgaben mit und ohne Folgekosten im Kanton Basel-Stadt 1990 bis 2000
(Index 1990=100%)



Quelle: Staatseinnahmen und -ausgaben nach Funktion 1990 bis 2000, Eidgenössische Finanzverwaltung

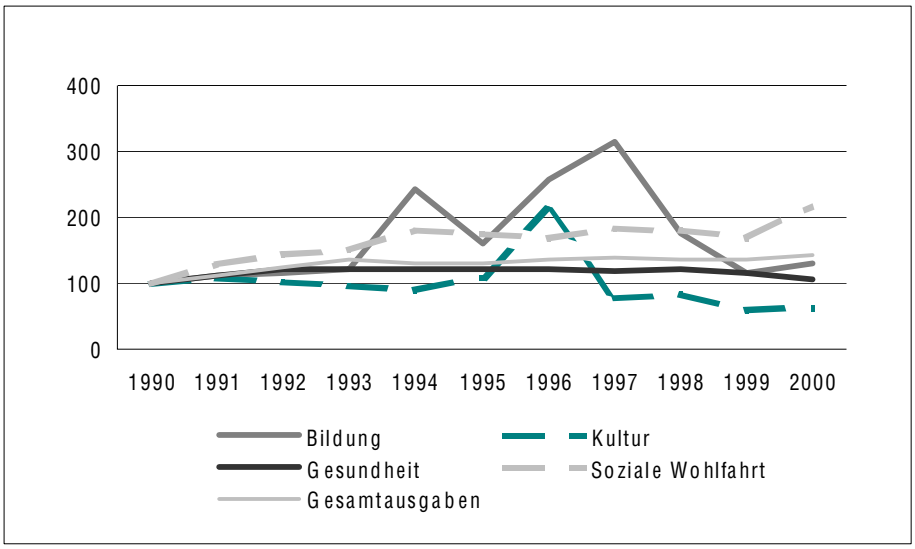
Dieses Ergebnis wirft die Frage auf, worauf sich der Rückgang der Ausgaben mit Folgekosten für die unbezahlte Arbeit zurückführen lässt beziehungsweise welche funktionalen Bereiche wesentlich dafür verantwortlich sind. Die Ergebnisse zeigen, dass der weitaus grösste Teil der Ausgaben mit Folgekosten im Jahr 2000, nämlich 67% (754 Mio. Fr.), in den Bereich der Gesundheit fallen. Dabei machen bereits die 643 Mio. Franken für die Spitäler mehr als die Hälfte (58%) der Ausgaben mit Folgekosten für die unbezahlte Arbeit aus. Weitere 25% werden für die Soziale Wohlfahrt, 5% für die Bildung und 3% für die Kultur ausgegeben.

Der Rückgang der Ausgaben mit Folgekosten ab 1997 ergab sich daher zu einem wesentlichen Teil aufgrund der Entwicklung der Ausgaben für die Gesundheit (siehe Grafik 2). Diese nahmen nach einem Höchststand von 122% im Jahr 1992 kontinuierlich auf 107% im Jahr 2000 ab.

Im Folgenden werden exemplarisch zwei Teilbereiche detaillierter analysiert. Es handelt sich dabei um die Ausgaben im Gesundheitswesen, insbesondere für die Spitäler, und für die Tagesbetreuung von Kindern. Ausschlaggebend für die Auswahl ist zum einen die genannte Bedeutung der Spitäler für den Rückgang der Ausgaben mit Folgekosten. Zum anderen sollen mit den beiden Teilbereichen Auswirkungen auf die zwei wichtigen Tätigkeiten der unbezahlten Arbeit untersucht werden, das heisst die Pflege

und Versorgung von Erwachsenen wie auch die Betreuung und Versorgung von Kindern. Dieses Vorgehen drängt sich aus zwei Gründen auf: Zum einen ist die funktionale Gliederung der Rechnung wie erwähnt wenig differenziert. Ein einzelner Bereich kann sowohl Ausgaben mit als auch solche ohne Folgekosten für die unbezahlte Arbeit enthalten. Zum anderen sind in der BASS-Studie keine Überlegungen und Argumente der ExpertInnengruppe dazu festgehalten, wie genau sich im Einzelnen ein Rückgang der kantonalen Ausgaben in einem Mehraufwand an unbezahlter Arbeit niederschlägt. Es geht also darum, den Zusammenhang zwischen Ausgaben und unbezahlter Arbeit zu erörtern. Mit diesem Vorgehen wird die Forderung der Studie BASS aufgenommen, wonach «eine differenzierte Betrachtung nach einzelnen Ausgaben» erfolgen müsse (Baumann 1997:10).

Grafik 2
Staatliche Ausgaben mit Folgekosten nach funktionalem Bereich im Kanton Basel-Stadt 1990 bis 2000 (Index 1990=100%)



Quelle: Staatseinnahmen und -ausgaben nach Funktion 1990 bis 2000, Eidgenössische Finanzverwaltung

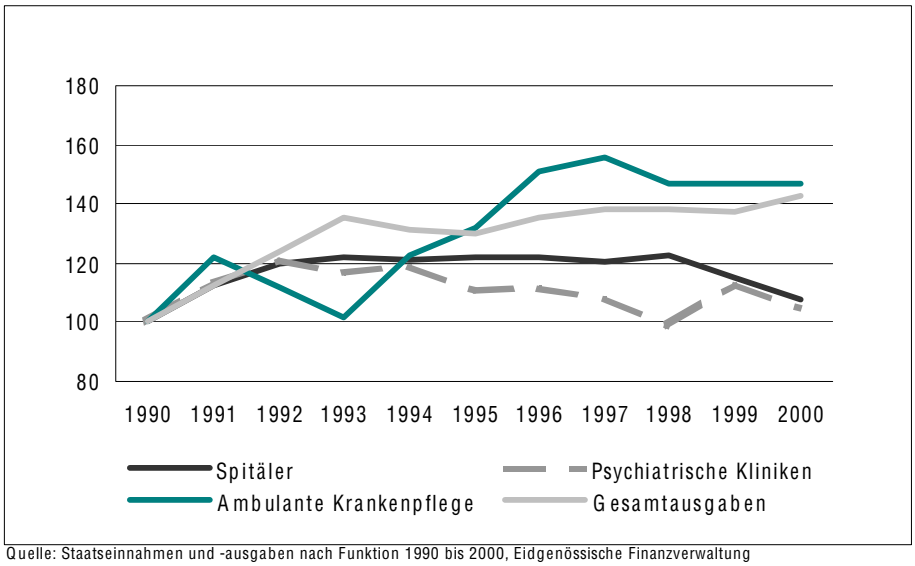
Beispiel 1: Staatliche Ausgaben für Spitäler

Entwicklung der Ausgaben

Von den öffentlichen Ausgaben im Bereich der Gesundheit, welche nach dem Urteil der ExpertInnen wichtig dafür sind, wie viel Basel-StädterInnen unbezahlt Angehörige oder Bekannte pflegen und versorgen, wuchsen zwischen 1990 und 2000 vor allem die Ausgaben für Spitäler und psychiatrische Kliniken unterdurchschnittlich. Für Spitäler betrugen sie im Jahr 2000 108% des Betrags von 1990 – im Vergleich dazu beliefen sich die Gesamtausgaben auf 143%. Absolut stiegen sie von 600 Mio. Franken im Jahr 1990 auf 720 Mio. Franken im Jahr 1992, blieben bis 1997 ungefähr auf diesem Niveau und gingen dann zwischen 1998 und 2000 von 730 auf 640 Mio. Franken zurück (siehe Grafik 4). Im Gegensatz zu den Spitälern und den psychiatrischen Kliniken stiegen die kantonalen Ausgaben für die ambulante Krankenpflege bis 2000 um fast die Hälfte auf 147% des Betrags von 1990.

Dies wird aus Grafik 3 ersichtlich. Sie zeigt den Wandel in der Gesundheitspolitik von der stationären zur ambulanten Versorgung sehr deutlich. Der Abbau der Pflege in den Spitälern wurde durch den Ausbau insbesondere der Spitex teilweise aufgefangen. Die Ausgaben der Kantone für das Gesundheitswesen nahmen nicht nur in Basel-Stadt, sondern gesamtschweizerisch ab Mitte der 90er-Jahre ab. Stattdessen wuchsen die Beiträge der PrämienzahlerInnen.[1] Es fand also eine Verlagerung der Ausgaben vom Kanton auf die EinwohnerInnen und damit vom öffentlichen in den privaten Bereich statt. Ungeachtet der Kantonsbeiträge stiegen die Aufwendungen im Gesundheitswesen ab Mitte der 90er-Jahre nämlich um jährlich 2,0% bis 4,8% (Bundesamt für Statistik 2002:6).

Grafik 3
Staatliche Ausgaben mit Folgekosten in der Gesundheit im Kanton Basel-Stadt 1990 bis 2000 (Index 1990=100%)[2]



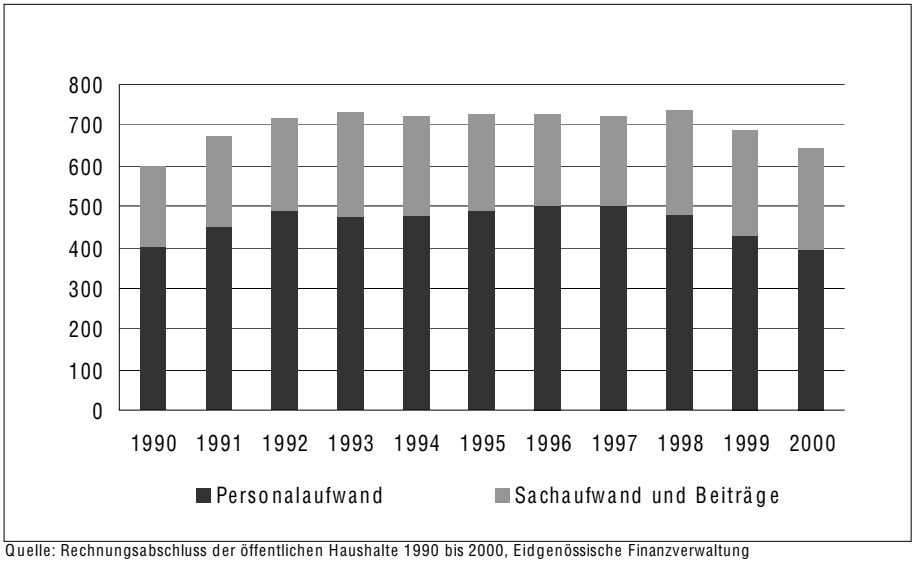
Quelle: Staatseinnahmen und -ausgaben nach Funktion 1990 bis 2000, Eidgenössische Finanzverwaltung

Grafik 4 zeigt, dass im Kanton Basel-Stadt vor allem der Personalaufwand abnahm, der Sachaufwand inklusive Beiträgen und Entschädigungen blieb fast konstant respektive wuchs ab 1998 leicht an. Gestiegen waren vor allem die Ausgaben für Medikamente und den medizinischen Bedarf.

[1] So verringerte sich der Anteil der Kosten des Gesundheitswesens, den die Kantone übernehmen, in geringem Ausmass von 12,9% im Jahr 1995 auf 12,1% im Jahr 2000, der via Grundversicherungsprämien des KVG bezahlte Anteil nahm jedoch im gleichen Zeitraum von 30,0% auf 32,5% zu (Bundesamt für Statistik 2002:11).

[2] Im Gegensatz zu den Jahren 1998 bis 2000, in denen die Ausgaben für die Spitex in den Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung unter ambulanter Krankenpflege verbucht sind, wurden sie von 1994 bis 1997 unter den Altersheimen aufgeführt. Für die vorliegenden Auswertungen wurde diese Inkonsistenz in der Kodierung korrigiert.

Grafik 4
Personal- und Sachaufwand in öffentlichen Spitälern des Kantons Basel-Stadt 1990 bis 2000



Quelle: Rechnungsabschluss der öffentlichen Haushalte 1990 bis 2000, Eidgenössische Finanzverwaltung

Gründe für den Rückgang der Spitalausgaben und seine Folgen

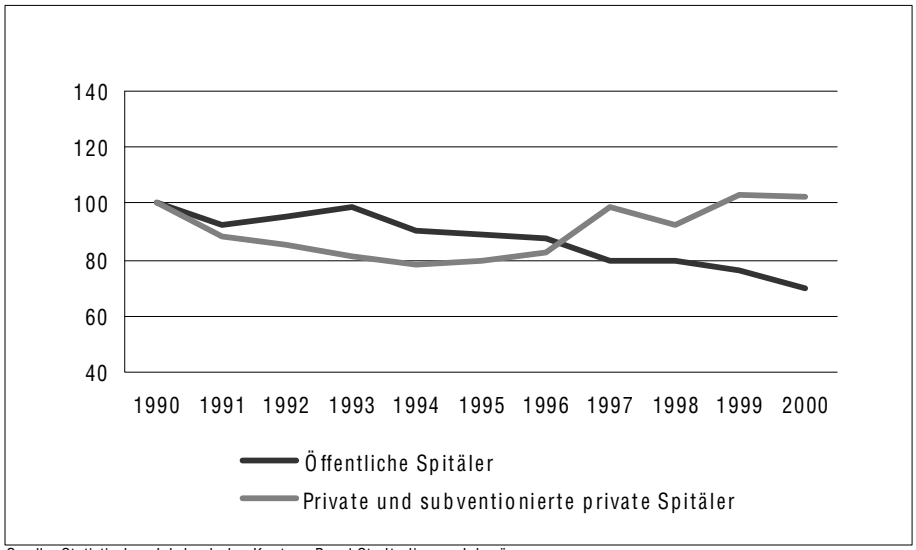
Wie im nachfolgenden Artikel anhand der Entwicklung der Personalausgaben und der Beschäftigungslage zwischen 1995 und 2000 gezeigt wird, ist die Abnahme der Lohnkosten in den Spitälern mit Umstrukturierungen innerhalb des kantonalen Angebotes und mit Änderungen in der Finanzierung zu erklären. Ab 1996 wurden beispielsweise die Ausgaben für die Berufsschulen im Gesundheitswesen aus den Spitälern ausgegliedert. 1999 entstand zudem das Universitätskinderspital beider Basel, welches neu sowohl von Basel-Stadt als auch von Basel-Land finanziert wird.

Trotz praktisch gleich bleibenden Personalausgaben verringerte sich zwischen 1995 und 2000 die Zahl der Spitalangestellten. Ob davon, wie anzunehmen ist, hauptsächlich das Pflegepersonal betroffen war und ob gleichzeitig eine Verlagerung innerhalb des Spitalpersonals erfolgte und stattdessen das Verwaltungspersonal zunahm, müsste genauer abgeklärt werden. Hier stellt sich jedoch die Frage nach den Gründen für den Rückgang des Spitalpersonals. Ein möglicher wichtiger Grund kann der Bettenabbau sein.

Auf den 1. Januar 1998 erliessen die beiden Basler Kantonsregierungen die Basler Spitallisten als Antwort auf das Krankenversicherungsgesetz (KVG), das von den Kantonen verlangt, eine bedarfsgerechte und möglichst wirtschaftliche stationäre Versorgung zu planen und sicherzustellen. Aufgrund der Spitalliste wurden die Akutbetten bis im Jahr 2002 um fast ein Drittel reduziert. Der Abbau wurde mit Überkapazität und Strukturanpassungen begründet (Verwaltungsbericht 1997:240). Die Reduktion der Bettenzahl im Akutbereich wurde zudem als Massnahme zur Rationalisierung im Gesundheitsbereich ins Massnahmenpaket «Haushalt 2000» zur Sanierung des Staatshaushalts integriert, das im Herbst 1997 dem Grossen Rat vorgelegt wurde (Regierungsbericht 1997–2001:28f.).

Als Folge des Abbaus und der Umstrukturierung des Bettenangebots verbesserte sich die Auslastung der Spitalbetten. Damit einher ging aber auch eine markante Verkürzung der durchschnittlichen Pflegetage pro PatientIn (siehe Grafik 5). In den öffentlichen Spitälern verweilten PatientInnen im Jahr 2000 30% weniger lang als 1990. Das kommt einer Reduktion von 19 auf 13 Tage gleich. In privaten und öffentlich subventionierten privaten Spitälern hingegen kehrten die mittleren Pflegetage nach einem Rückgang in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre wieder auf den Anfangsstand von 1990 zurück.

Grafik 5
Mittlere Pflegetage in Spitälern 1990 bis 2000 (Index 1990=100%)[3]



Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt, diverse Jahrgänge

Da sich die mittleren Pflegetage in öffentlichen Spitälern bereits vor dem Bettenabbau 1998 stark verkürzt hatten, können weitere Faktoren für diese Abnahme verantwortlich sein. Zwei seien hier genannt:

1. Im Zuge der Umstrukturierung des Alters- und Langzeitpflegebetten-Angebots im Kanton Basel-Stadt wurden Langzeitpflege- und Geriatriebetten in Spitälern in Pflegeheimbetten umgewandelt, um die Akutspitäler zu entlasten.[4] Gleichzeitig wurden aber im Bereich der Rehabilitation und der Palliativmedizin neue Betten geschaffen, um den Abbau der

[3] Zu den öffentlichen Spitälern werden das Kantonsspital, das Felix Platter-Spital und das Kinderspital gezählt.

[4] So wurden beispielsweise im Felix Platter-Spital 1997 ca. 150 und 1998 55 Geriatriebetten in Pflegebetten umgewandelt. Zudem wurden 1997 im Kantonsspital 82 Langzeitpflegebetten geschlossen (Verwaltungsbericht 1997, hrsg. 1998, S. 242; Verwaltungsbericht 1998, hrsg. 1999, S. 243).

Akutbetten zu kompensieren.[5] Diese Entwicklung führte dazu, dass LangzeitpatientInnen, welche neu in Pflegeheimen untergebracht werden, in der Statistik der Akutspitäler nicht mehr erscheinen, was zur Folge hat, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den Spitälern abnimmt.

2. Die Abnahme der durchschnittlichen Pflegetage kann auch eine Folge des medizinischen Fortschritts sein. Verbesserte Techniken erlauben es, Operationen ambulant durchzuführen. 1996 startete ein Pilotprojekt zur Förderung und Erweiterung der Tageschirurgie in den Basler Spitälern (Verwaltungsbericht 1997:242).

Hypothesen zu den Folgekosten

Die Frage, ob die Reduktion der Ausgaben für die Spitäler und die Verkürzung der mittleren Aufenthaltsdauer der PatientInnen dazu führte, dass diese früher respektive zu früh aus dem Spital entlassen werden und auf unbezahlte Pflege und Versorgung von Angehörigen und Bekannten angewiesen sind, kann nur als Hypothese beantwortet werden. Sie kann aber durch die Erkenntnis gestützt werden, dass nicht verheiratete Personen durchschnittlich deutlich länger im Spital bleiben als verheiratete (Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft 2002:14). Um die Hypothese erhärten zu können, müsste untersucht werden, ob dies Anfang der 90er-Jahre auch schon der Fall war. Aussagen von ExpertInnen aus Spitälern – und auch von psychiatrischen Kliniken – lassen den Schluss zu, dass PatientInnen zunehmend auch früher entlassen werden, um Kosten zu sparen, was aber in den Institutionen zu zusätzlichen Kosten führen kann. So zeichnet sich im Kantonsspital Basel-Stadt die Tendenz ab, dass Beratungen für Spitalentlassene vermehrt in Anspruch genommen werden. Diese Dienstleistung soll deshalb in Zukunft für die Qualitätssicherung erfasst werden.[6]

In der Psychiatrie besteht aufgrund der starken Zunahme der Eintritte die Gefahr einer «Drehtürpsychiatrie»: Weil bereits neue behandelt werden müssen, werden PatientInnen zu früh entlassen, was zur Folge hat, dass sie früher oder später wieder in die Klinik eintreten, womit die Zahl der Eintritte und damit auch die Kosten weiter steigen (Kuhn 2002). Es ist daher zu vermuten, dass durch die Rationalisierungen im Gesundheitsbereich nicht nur innerhalb von Spitälern zusätzliche und teilweise auch neue Kosten anfallen, sondern auch ausserhalb, im privaten Bereich, das heisst bei Angehörigen, in Form von unbezahlter Pflegearbeit. Wohl übernimmt die Spitex pflegerische und hauswirtschaftliche Leistungen. Die Versorgungsdienstleistungen wie Einkaufen, Mahlzeiten zubereiten, die Kranke und Rekonvaleszente häufig noch längere Zeit brauchen, sind aber im Gegensatz zur Pflege nicht von der Krankenkasse gedeckt. Es ist also anzunehmen, dass vor allem finanziell weniger gut gestellte PatientInnen, welche die hauswirtschaftlichen Spitexleistungen nicht bezahlen können, auf die Versorgung durch Angehörige angewiesen sind.

[5] Im Bethesda- und im Merian Iselin-Spital handelte es sich 1998 um knapp 70 Betten und im Felix Platter-Spital entstanden aus bestehenden Akutbetten Rheumatologie-Rehabilitationsbetten (Verwaltungsbericht 1998, S. 243).

[6] Auskunft von Herrn Pöder, Kantonsspital Basel.

Beispiel 2: Staatliche Ausgaben für Tagesbetreuung[7]

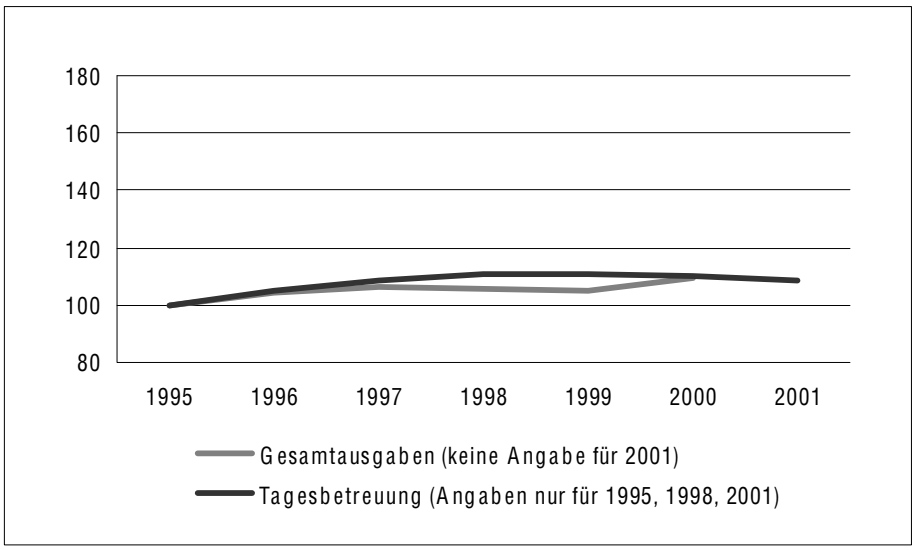
Im Folgenden wird untersucht, ob Veränderungen in den kantonalen Ausgaben für die Tagesbetreuung von Kindern (Krippen, Tagesheime, Tagesfamilien) in den 90er-Jahren einen Einfluss darauf hatten, dass insbesondere Frauen mehr Zeit für die Betreuung und Versorgung ihrer Kinder aufwenden mussten. Nicht berücksichtigt sind hier die Tagesschulen, die beide Elternteile in beachtlichem Mass entlasten.

Entwicklung der Ausgaben

Die Ausgaben für die Tagesbetreuung von Kindern nahmen zwischen 1995 und 2001 von 16,5 auf 18,0 Mio. Franken (+8,9%) zu. Verglichen mit den Gesamtausgaben des Kantons, die zwischen 1995 und 2000 um 9,7% anstiegen, nahmen die Ausgaben für Tagesbetreuung nur leicht weniger stark zu. Bis 1998 wuchsen die Ausgaben in der Tagesbetreuung jedoch deutlich stärker als die Gesamtausgaben (auf 110,5% respektive 105,8%).

Der grösste Teil der Ausgaben für die Tagesbetreuung, nämlich 15,8 Mio. Franken, ging im Jahr 2001 in Form von Subventionen an Kinderkrippen und Tagesheime. Der Restbetrag setzte sich aus 1,1 Mio. Franken für drei staatliche Tagesheime, aus 0,7 Mio. Franken für Subventionen für Tagesfamilien und aus 0,3 Mio. Franken für Betreuungsbeiträge zusammen. Letztere erhalten «Eltern vorschulpflichtiger Kinder, die ihre Berufstätigkeit vorübergehend zugunsten der Betreuung ihrer kleinen Kinder reduzieren und auf die finanzielle Unterstützung angewiesen sind» (Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Internet).

Grafik 6
Staatliche Gesamtausgaben und Ausgaben für Tagesbetreuung im Kanton Basel-Stadt seit 1995 (Index 1995=100%)



Quelle: Angaben der Abteilung Tagesbetreuung des Ressorts Dienste

[7] Ich bedanke mich bei Herrn Pierre Weber, Abteilung Tagesbetreuung des Ressorts Dienste (ED), für das Verfügungstellen der Daten.

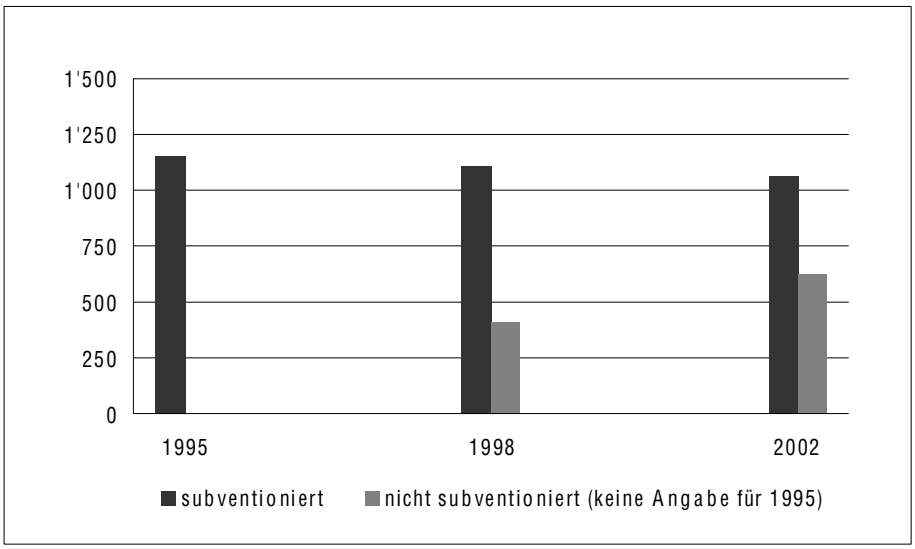
Entwicklung von Angebot und Nachfrage

Der Versorgungsgrad von 0- bis 14-jährigen Kindern des Kantons Basel-Stadt mit Kinderkrippen und Tagesheimen[8] stieg im Jahr 1995 von geschätzten 6,7% leicht auf 9,3% Ende 2001/Anfang 2002. Werden die in Tagesfamilien betreuten Kinder mit berücksichtigt, beläuft er sich auf 10%. Die Erhöhung hängt einerseits mit dem Rückgang der Bevölkerungszahl im Kanton Basel-Stadt zusammen. So nahm die Zahl der 0- bis 14-Jährigen zwischen 1995 und 2001 um 6,8% ab. Andererseits ist sie auch – wie im Folgenden aufgezeigt wird – auf die zunehmende teilzeitliche Kinderbetreuung zurückzuführen.

Kinderkrippen und Tagesheime

Zwischen Dezember 1995 und Januar 2002 ging die Zahl der bewilligten subventionierten Betreuungsplätze in Kinderkrippen und Tagesheimen in Basel-Stadt von 1'149 auf 1'065 (–7,3%) zurück – während die Zahl der nicht subventionierten Betreuungsplätze zwischen Mai 1998 und Januar 2002 von 441 auf 623 (+41,3%) zunahm (siehe Grafik 7). Zugleich stieg die Nachfrage nach Betreuungsplätzen stark an.[9]

Grafik 7
Betreuungsplätze (Vollzeitäquivalente) in subventionierten und nicht subventionierten Kinderkrippen und Tagesheimen im Kanton Basel-Stadt von Dezember 1995 bis Januar 2002[10]



Quelle: Angaben der Abteilung Tagesbetreuung des Ressorts Dienste

Ausschlaggebend für den Abbau der subventionierten Plätze in Kinderkrippen und Tagesheimen war ein Beschluss des Regierungsrates vom 8. April 1997, das Angebot im stationären und teilstationären Bereich der Jugendhilfe nicht weiter auszuweiten (RR-Beschluss 18/25.02, Ziffer 4.3).

[8] Anteil der in Kinderkrippen und Tagesheimen betreuten Kinder an allen Kindern des Kantons Basel-Stadt.

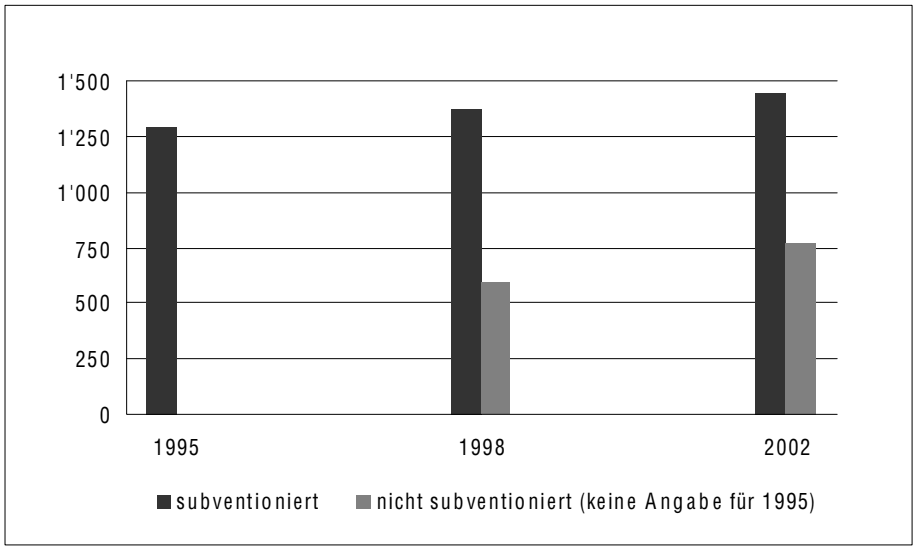
[9] Siehe nachfolgende Ausführungen.

[10] Zu den nicht subventionierten Institutionen stehen für Dezember 1995 keine Daten zur Verfügung.

Dieser wurde im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1998 bis 2000 getroffen und erst im Juni 2001 aufgehoben (Verwaltungsbericht 2001:117). Er hatte zur Folge, dass der Kanton keine neuen Betreuungsplätze finanziell unterstützte, nachdem einzelne private Trägerschaften ihre subventionierten Tagesinstitutionen geschlossen hatten.[11]

Die nicht subventionierten Tagesinstitutionen hingegen konnten das Angebot an Betreuungsplätzen um über 40% erhöhen. Es fand also teilweise eine Verlagerung vom öffentlich subventionierten zum nicht subventionierten Angebot statt. Trotzdem scheiterten immer wieder Neugründungen von privaten Betreuungsstätten, weil keine kantonalen Gelder als Starthilfen bereitgestellt werden konnten (Verwaltungsbericht 2000:116). Nicht subventionierte Institutionen haben zudem teilweise Mühe, ihre Plätze zu belegen, weil sie den kostendeckenden Betrag verlangen müssen.[12] Anfang 2002 war von den nicht subventionierten Krippen- und Tagesheimplätzen nur ungefähr ein Drittel von ArbeitgeberInnen finanziert (so genannte Firmenplätze) (Pulli et al. 2002:12).

Grafik 8
Anzahl der betreuten Kinder in subventionierten und nicht subventionierten Kinderkrippen und Tagesheimen im Kanton Basel-Stadt von Dezember 1995 bis Januar 2002[13]



Quelle: Angaben der Abteilung Tagesbetreuung des Ressorts Dienste

[11] So schlossen 1997 und 1998 zwei Trägerschaften ihre Tagesheime (Glaserbergstrasse 55 der Vincentianum AG und Rütimeyerstrasse 16 der Missione Cattolica Italiana), wodurch sich das subventionierte Angebot um 78 Betreuungsplätze reduzierte. Zudem wurde im Jahr 2000 ein subventioniertes Heim mit 8 Plätzen (Schülergruppe Müllheimerstrasse des Basler Frauenvereins am Heuberg) in ein nicht subventioniertes SchülerInnenheim umgewandelt. Immerhin stimmte im selben Jahr der Regierungsrat dem Antrag des Vereins Bläsikrippen zu, 6 zusätzliche Plätze zu subventionieren (Verwaltungsbericht 1997, hrsg. 1998, S. 86; 1998, hrsg. 1999, S.130; 2000, hrsg. 2001, S.116).

[12] Gemäss Auskunft von Pierre Weber von der Abteilung Tagesbetreuung.

[13] Die Zahl der im Mai 1998 in nicht subventionierten Institutionen betreuten Kinder (N=590) beruht auf einer Schätzung der Abteilung Tagesbetreuung des Ressorts Dienste (ED). Der Stand vom Januar 2002 (N=770) schliesst Kinder nicht ein, die einen Tag oder weniger betreut werden. Dies dürfte aber eine beträchtliche Zahl sein. Für Dezember 1995 sind keine Angaben vorhanden.

Obwohl die Zahl der Plätze in subventionierten Institutionen zwischen Dezember 1995 und Januar 2002 abnahm, wuchs die Zahl der betreuten Kinder von 1'296 auf 1'444 (+11,4%) (siehe Grafik 8). Diese Entwicklung hat hauptsächlich damit zu tun, dass Kinder vermehrt teilzeitlich betreut wurden, und war unter anderem eine Folge davon, dass im September 1994 auf Monatseinkommen von über 5'000 Fr. eine Progression eingeführt wurde und entsprechend von den Eltern höhere Beiträge verlangt wurden (Verwaltungsbericht 1994:26). Es ist aber auch anzunehmen, dass Eltern aufgrund veränderter gesellschaftlicher Vorstellungen zur Erwerbstätigkeit von Müttern vermehrt Teilzeitplätze für Kinder nachfragten – und zwar vor allem Schweizer Eltern, die sich eine Teilzeiterwerbstätigkeit der Mutter «leisten» können. Früher nutzten wohl mehrheitlich ausländische Eltern, die auf eine Vollerwerbstätigkeit beider Elternteile angewiesen waren, das Angebot an Krippen und Tagesheimen. Die Institutionen boten Teilzeitplätze eventuell erst als Reaktion auf die verstärkte Nachfrage an, weil diese im Vergleich zu Vollzeitplätzen einen Mehraufwand erfordern.

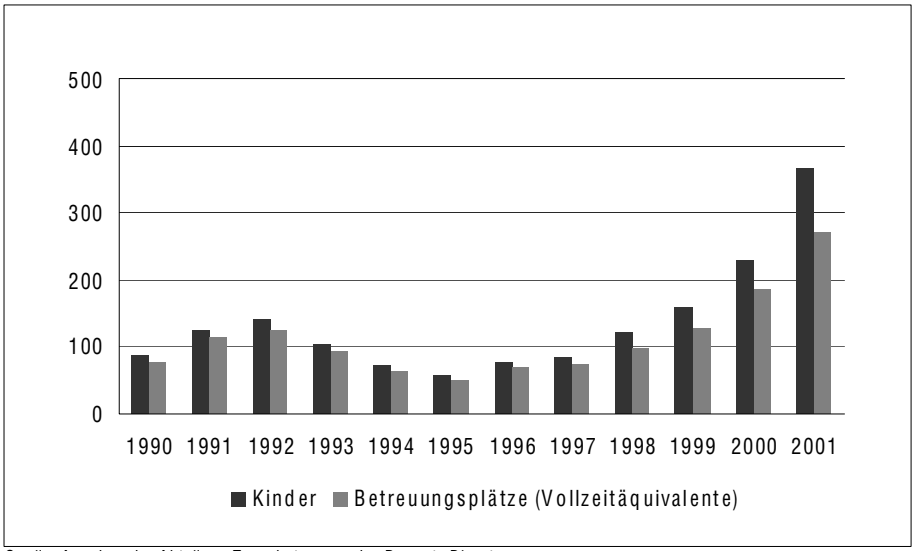
Im Vergleich zu den subventionierten Betreuungsplätzen stieg die Zahl der betreuten Kinder in nicht subventionierten Institutionen vom Mai 1998 bis Januar 2002 um 30,5% an, und zwar von 590 auf 770 (siehe Grafik 8). Wären im Januar 2002 auch jene Kinder erfasst worden, die nur während eines Tages oder weniger betreut werden, fiele der Anstieg bei den nicht subventionierten Institutionen noch stärker aus.

Der Abbau der subventionierten Betreuungsplätze steht jedoch der Entwicklung der Nachfrage entgegen. Die Zahl der auf der Warteliste für Kinderkrippen und Tagesheime aufgeführten Kinder und Betreuungsplätze war bereits zwischen 1990 und 1992 beträchtlich angestiegen, dann allerdings bis 1995 auf ein tieferes Niveau als fünf Jahre zuvor zurückgegangen und anschliessend in die Höhe geschnellt (siehe Grafik 9).[14] Die Nachfrage scheint stark konjunkturell bedingt zu sein, kam sie doch 1995 auf den tiefsten Stand, nachdem die Arbeitslosigkeit in Basel-Stadt 1994 ihren Höhepunkt erreicht hatte. Es ist zu vermuten, dass sich Frauen in dieser Zeit aus dem Arbeitsmarkt zurückzogen und die Kinderbetreuung selbst übernahmen (so genannte versteckte Arbeitslosigkeit). Mit dem Rückgang der Erwerbslosigkeit 1998 wuchs das Bedürfnis von Eltern nach Kinderbetreuungsplätzen vor allem für Kinder unter 3 Jahren wieder stark an (Verwaltungsbericht 1998:130).[15] Seit Mitte der 90er-Jahre stieg zudem die Nachfrage nach Teilzeitplätzen.

[14] So bestand 1990 eine Nachfrage nach 76 zusätzlichen Betreuungsplätzen, 1992 nach 125, 1995 nach 50 und 2001 nach ganzen 271 Plätzen.

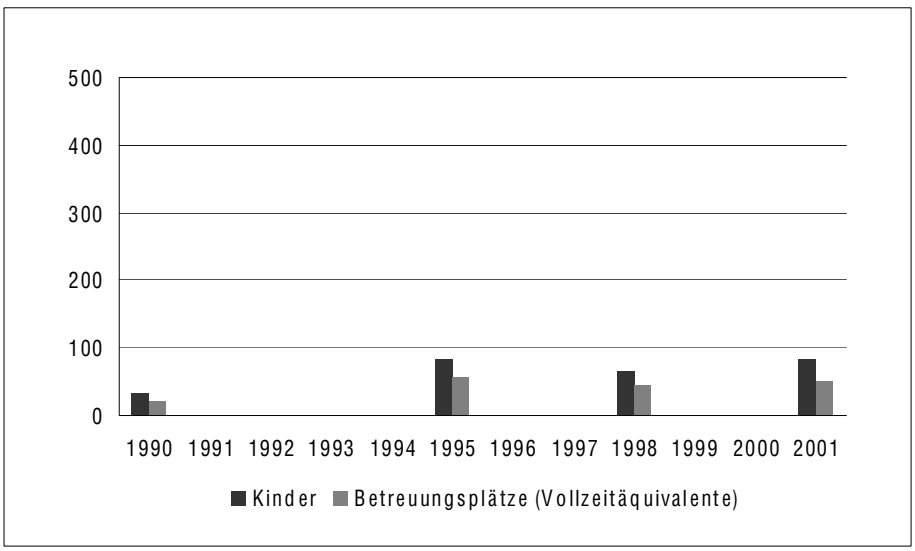
[15] Diese Aussage bezieht sich auf die staatlichen Tagesheime, dürfte aber allgemein gültig sein.

Grafik 9
Warteliste für Kinderkrippen und Tagesheime im Kanton Basel-Stadt von 1990 bis 2001[16]



Quelle: Angaben der Abteilung Tagesbetreuung des Ressorts Dienste

Grafik 10
Warteliste für subventionierte Tagesfamilien im Kanton Basel-Stadt von 1990 bis 2001[17]



Quelle: Angaben der Abteilung Tagesbetreuung des Ressorts Dienste

[16] Wie vielen Betreuungsplätzen die auf den Wartelisten geführten Kinder entsprechen, wurde anhand des Belegungsfaktors in den Kinderkrippen und Tagesheimen geschätzt.

[17] Für die Schätzung der Plätze (Vollzeitäquivalente) wird eine Belegung von 66% angenommen.

Tagesfamilien

Zwischen Mai 1998 und Januar 2002 ging die Zahl der in subventionierten Tagesfamilien betreuten Kinder um 17,5% von 194 auf 160 zurück. Die Zahl der Plätze verringerte sich von 128 auf 100, was einem Minus von 21,8% entspricht.[18] Worauf dies zurückzuführen ist, müsste genauer untersucht werden. Möglicherweise spielen die tiefen Löhne, welche die betreuenden Familien erhalten, eine Rolle. Die Tagesmütter (und die wenigen Tagesväter) werden zudem nur für 8 Stunden pro Tag entschädigt, auch wenn sie ein Kind 10 Stunden betreuen.[19]

Dieser Abbau erfolgte, obwohl die Nachfrage seit Mitte der 90er-Jahre sehr hoch war. Sowohl 1995 als auch 2001 waren etwas mehr als 80 Kinder auf der Warteliste für Tagesfamilien angemeldet (siehe Grafik 10). Für 2001 bedeutet dies, dass mindestens 50% mehr Kinder in subventionierten Tagesfamilien hätten betreut werden müssen, um die Nachfrage zu decken.

Die auf den Wartelisten aufgeführten Kinder (respektive Betreuungsplätze) umfassen nur einen Teil der nicht befriedigten Nachfrage – sozusagen die «manifeste Nachfrage». Es ist nämlich anzunehmen, dass nicht alle Eltern ihre Kinder auf die Warteliste setzen lassen. Dies kann daran liegen, dass sie durch zu lange Wartezeiten abgeschreckt werden, mit dem Standort, dem Preis oder den Öffnungszeiten der Betreuungsinstitutionen nicht zufrieden oder ungenügend über Betreuungsmöglichkeiten informiert sind (INFRAS 2001:6). Die Kinder dieser Eltern machen also die Dunkelziffer in der Nachfrage aus und könnten als «latente Nachfrage» bezeichnet werden. Dass die «latente Nachfrage» um einiges höher ist als die manifeste, zeigt der Bericht über die Situation der Familie im Kanton Basel-Stadt (Bucher/Perrez 2001). Im Sommer 1999 wurden in den Quartieren St. Johann, St. Alban und Breite 252 Familien mit mindestens einem Vorschulkind schriftlich gefragt, weshalb sie keine institutionalisierten Kinderbetreuungsangebote in Anspruch nehmen. Etwas mehr als ein Drittel der befragten Familien (36,9%) gab an, dass sie diese nicht benötigen, und drei von zehn Familien (29,1%) haben kein Vertrauen in die Fremdbetreuung. Für knapp die Hälfte (48,2%) indes ist der Preis zu hoch und mehr als ein Achtel der befragten Familien (13,2%) gab zur Antwort, sie hätten keinen Platz gefunden.[20] Fast drei Viertel der Familien (73,4%) verfügen über eine private Lösung. Zudem ergab die Untersuchung, dass fast 15% der befragten Familien in den darauf folgenden 5 Jahren eine Tagesschule, eine Kinderkrippe oder ein Tagesheim in Anspruch nehmen wollten (Bucher/Perrez 2001:102ff.).

Aufgrund der sozioökonomischen Zusammensetzung der Familien schätzte INFRAS in einer vom Erziehungsdepartement beauftragten Studie, dass im Kanton Basel-Stadt Ende 2001 bis zu 1'300 Plätze in der familienergänzenden Tagesbetreuung fehlten (Pulli et al. 2002). Folglich deckten die bereits bestehenden 1'640 Plätze weniger als 60% aller Betreuungsplätze (2'940) ab, die es brauchen würde, um auch die «latente Nachfrage» zu befriedigen.

---

[18] Zu den nicht subventionierten Tagesfamilien sind keine Daten vorhanden. Für subventionierte Tagesfamilien gibt es sie erst ab Mai 1998, wobei die Zahl der Betreuungsplätze (N=128) geschätzt ist. Es wird davon ausgegangen, dass ein Kind einen Betreuungsplatz zu ungefähr 66% belegt.

[19] Eventuell ist diese Regelung vor kurzem wieder aufgehoben worden.

[20] Es waren Mehrfachantworten möglich.

Hypothesen zu den Folgekosten des Ausgabenstopps

Zum Schluss nochmals zurück zur Ausgangsfrage: Haben die Einführung der Progression auf die Elternbeiträge 1994 und der Regierungsratsbeschluss von 1997, die Kinderbetreuungsplätze nicht weiter auszubauen, zu mehr unbezahlter Arbeit von Frauen im Kanton Basel-Stadt geführt? – Liegt der Fokus der Frage auf einer makroökonomischen Perspektive, muss sie verneint werden. Insgesamt erhöhte sich der Anteil familienextern betreuter Kinder im Alter von 0–14 Jahren (vgl. Versorgungsgrad). Was den Abbau im Bereich der vom Kanton subventionierten Institutionen betrifft, so wurde dieser durch folgende Entwicklungen «aufgefangen»: Eltern gaben ihre Kinder – möglicherweise auch aufgrund der Erhöhung der Elternbeiträge – vermehrt nur teilzeitlich in Krippen, Tagesheime und -familien und zudem nahm die Zahl der Kinder im Kanton Basel-Stadt ab. Daneben boten nicht subventionierte Institutionen mehr Betreuungsplätze an.

Insgesamt ist also nicht davon auszugehen, dass Eltern in Basel-Stadt in grösserem Umfang ihre Erwerbsarbeit aufgeben und selbst wieder zu ihren Kindern schauen mussten, weil diese durch den Ausbaustopp ihren Krippenplatz verloren hatten. Möglicherweise verschob sich aber die unbezahlte Betreuungsarbeit zwischen den Bevölkerungsgruppen. Die Einführung der Progression auf die Elternbeiträge für subventionierte Institutionen wirkte sich vermutlich vor allem auf Familien mit mittleren und höheren Einkommen aus.

Welche Folgen die Einführung der Progression auf die Elternbeiträge genau hatte, müsste näher untersucht werden. Die eine Vermutung ist, dass Familien die familienexterne Betreuungszeit ihrer Kinder reduzierten und sie in der restlichen Zeit wieder vermehrt selbst versorgten oder die Betreuung privat organisierten. Eine andere Hypothese basiert darauf, dass Familien Kinderbetreuung langfristig organisieren (müssen) und ihre Nachfrage nicht ohne weiteres Beitragserhöhungen anpassen können. So dürfte es Eltern oft (auch aus finanziellen Gründen) nicht möglich sein, kurzfristig die Arbeitszeit zu reduzieren oder eine andere Betreuungslösung zu finden. Möglicherweise meldeten Eltern mit tieferen bis mittleren Haushaltseinkommen daher ihre Kinder oft ganz bei der Krippe oder beim Tagesheim ab und liessen sie entweder zeitweise unbetreut oder übergaben sie wechselnden Betreuungspersonen. Falls die Erhöhung der Elternbeiträge tatsächlich zur Folge hatte, dass mehr Kinder ihre Freizeit ohne erwachsene Bezugspersonen verbringen mussten, hätte dies für die Eltern zwar keinen Mehraufwand an unbezahlter Betreuungsarbeit bedeutet, wäre aber bestimmt kein gesellschaftlich erwünschter Effekt gewesen. Weiter ist zu vermuten, dass vor allem (Schweizer) Eltern mit höherem Haushaltseinkommen, die sich eine Teilzeiterwerbstätigkeit leisten können, vom limitierten Angebot an staatlich subventionierten Betreuungseinrichtungen profitierten, nachdem Kinder von (ausländischen) Eltern mit Einkommen ab 5'000 Franken monatlich ausgeschieden waren. Durch die Einführung der Progression dürften also insgesamt Eltern mit höherem Einkommen von der Kinderbetreuung entlastet worden sein.

Die Verlagerung des Angebots von subventionierten zu nicht subventionierten Institutionen hatte vermutlich aber gerade den gegenteiligen Effekt: Davon konnten wohl nur Eltern profitieren, die entweder in einer Firma mit

Kinderkrippe arbeiteten oder über ein genügend hohes Einkommen verfügten, das reichte, um die vollen, kostendeckenden Preise in nicht subventionierten Tagesheimen und Krippen zu bezahlen. Insofern dürfte damit eine Verlagerung der unbezahlten Kinderbetreuung von oberen zu mittleren und eventuell unteren Einkommensschichten stattgefunden haben.

Unter Sparen sind jedoch nicht nur Ausgabenkürzungen zu verstehen, sondern auch das Nichtanbieten von Leistungen, die EinwohnerInnen nachfragen (Bauer/Baumann 1996:82). Dass seit 1997 im Kanton Basel-Stadt eine wachsende und stark unbefriedigte Nachfrage besteht, zeigen Wartelisten, Befragung und Bedarfsabschätzung deutlich. Wird dies berücksichtigt, lautet die Frage: Mussten Frauen aufgrund des Ausbaustopps mehr unbezahlte Arbeit leisten, als sie wollten? Dies trifft bestimmt zu. Auswertungen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) von 1995 zeigen, dass gesamtschweizerisch 30% der nichterwerbstätigen Frauen mit Kindern unter 15 Jahren, die aufgrund zeitlicher Auslastung durch Hausarbeit und Kinderbetreuung keine Stelle suchen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen würden, wenn das Problem der Kinderbetreuung gelöst wäre (Buhmann 2001:4). Frauen mit Kleinkindern würden also häufiger einer bezahlten Arbeit nachgehen und mehr Zeit dafür investieren, wenn mehr Kinderbetreuungsangebote vorhanden wären.

Bleibt die Frage, ob hauptsächlich Frauen unbezahlt beim Kinderhüten einspringen, wenn Väter und Mütter trotz dem – gemessen an der Nachfrage – ungenügenden öffentlichen Betreuungsangebot einer Erwerbsarbeit nachgehen. Wenn drei Viertel der Familien mit mindestens einem Kind im Vorschulalter im Familienbericht (Bucher/Perrez 2001) angeben, sie hätten eine private Lösung gefunden, ist dies anzunehmen. Auswertungen der SAKE 2001 zeigen nämlich für die Schweiz, dass ungefähr 15% der Haushalte mit Kindern unter 15 Jahren externe Betreuung von Verwandten in Anspruch nehmen. In neun von zehn Fällen handelt es sich hierbei um Grosseltern und von diesen wiederum zu drei Vierteln um Grossmütter. Dies bedeutet, dass ungefähr 10% der Haushalte mit Kindern unter 15 Jahren in der Schweiz regelmässig auf die «Krippe Grosi» zurückgreifen können (Bauer/Strub 2002; Buhmann 2001).

Fazit

Mascha Madörin und Andrea Pfeifer

In unserem Projekt konnten wir zwei wichtige Aspekte zu unbezahlter Arbeit und Ausgaben des Kantons Basel-Stadt aufzeigen:

1. Die wirtschaftliche Bedeutung der unbezahlten Arbeit im Kanton Basel-Stadt: So arbeiteten Frauen und Männer im Jahr 2000 mehr Stunden unbezahlt als bezahlt. Besonders stark arbeitsbelastet sind Frauen mit Kindern unter 15 Jahren. Sie verrichten über die Hälfte der Betreuungsarbeit für Kinder und pflegebedürftige Erwachsene, obwohl sie nur ein Zehntel der Bevölkerung über 15 Jahren ausmachen. Die Belastung mit unbezahlter Arbeit dürfte für dieses Segment der Bevölkerung ein wesentlicher Grund für ihre Benachteiligung in der Erwerbsarbeit sein. Unbezahlte Arbeit stellt aber einen wichtigen ökonomischen Faktor für den Lebensstandard der Wohnbevölkerung im Kanton Basel-Stadt dar. Die Grössenordnungen der unbezahlten Arbeit sind immens und ihre Verteilung zwischen den Geschlechtern ist derart asymmetrisch, dass es für eine Gleichstellungspolitik eine umfassende wirtschaftspolitische Konzeption im Rahmen des Gender Mainstreaming braucht, um Frauen wirksam von unbezahlter Arbeit zu entlasten. Bei einer gleichstellungspolitischen Budgetpolitik muss es um mehr als um eine gleichberechtigte Verteilung der staatlichen Ressourcen an Frauen und Männer, Mädchen und Jungen gehen. Es geht (auch) um mögliche Varianten von wirtschaftspolitischen Szenarien, wie in Zukunft Frauen von unbezahlter Arbeit entlastet werden können, wie in Zukunft die Betreuungs- und Versorgungsökonomie (Care-Ökonomie) organisiert sein soll und was dabei die Rolle des Staates sein kann oder muss. Teil 1 dieses Beitrags zeigt, dass sich mit den vorhandenen statistischen Unterlagen ohne Zusatzerhebungen ein erhellendes Bild über die Arbeits- und Einkommensökonomie der EinwohnerInnen des Kantons gewinnen lässt, ebenso wie über die gesamte Ökonomie des Kantons.

2. In Anlehnung an die Methode der Studie BASS konnten wir zeigen, dass die kantonalen Ausgaben mit Folgekosten für die unbezahlte Arbeit zwischen 1990 und 2000 deutlich weniger stark stiegen als die Ausgaben in Bereichen, die nach ExpertInnenmeinung keinen Einfluss darauf haben, wie viel unbezahlte Arbeit Frauen und Männer im Kanton Basel-Stadt leisten. Bis 1997 nahmen die Ausgaben mit und ohne Folgekosten ähnlich stark zu. Ab diesem Jahr öffnete sich aber die Schere: Die für die unbezahlte Arbeit relevanten Ausgaben gingen zurück, während die übrigen weiter anstiegen. Verantwortlich für den Rückgang war hauptsächlich die Entwicklung im Gesundheitswesen, insbesondere in den Spitälern. Um den Wirkungszusammenhang zwischen Ausgaben und unbezahlter Arbeit in den 90er-Jahren inhaltlich zu begründen, wurden zwei Beispiele – die Ausgaben für Spitäler und die Ausgaben für die Tagesbetreuung von Kindern – genauer analysiert und diskutiert.

Bei den kantonalen Ausgaben für die Spitäler nahm seit Mitte der 90er-Jahre hauptsächlich der Personalaufwand ab, und es fand eine Verlagerung von der stationären zur ambulanten Versorgung statt. Der Rückgang der

Personalausgaben ist durch Umstrukturierungen und Änderungen in der Finanzierung zu erklären. Trotz Berücksichtigung dieser Veränderungen reduzierte sich indessen das Spitalpersonal, und bereits seit 1990 ging die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Spitälern stark zurück. Die Gründe dafür sind vielfältig. Dazu beigetragen haben neben anderen Faktoren wohl auch die effizientere Auslastung infolge des Bettenabbaus seit 1997, die Auslagerung von Langzeitpflegebetten in den Pflegeheimbereich und die Zunahme von ambulanten Operationen.

Ob der Rückgang der mittleren Pflegetage auch die Folge davon ist, dass PatientInnen aufgrund des Kostendrucks früher nach Hause entlassen werden und dadurch Angehörige die Rekonvaleszenten versorgen und pflegen, konnte nicht abschliessend beurteilt werden. In diese Richtung weist aber, dass sich nicht verheiratete Personen durchschnittlich um einiges länger im Spital aufhalten als verheiratete und dass Spitalentlassene immer mehr Beratungen nachfragen. Am Beispiel der Tagesbetreuung zeigte sich, dass die Ausgaben infolge eines Ausbaustopps, welchen der Regierungsrat 1997 beschlossen hatte, zurückgingen.

Seit Mitte der 90er-Jahre fragten aber immer mehr Eltern vor allem von Kleinkindern Krippen- und Tagesheimplätze nach, und zwar verstärkt Teilzeitplätze. Da zudem nicht subventionierte Tagesinstitutionen mehr Betreuungsplätze anboten und die Zahl der Kinder infolge des Bevölkerungsrückgangs im Kanton Basel-Stadt abnahm, verschlechterte sich die Versorgung mit Kinderbetreuungsangeboten insgesamt nicht. Basel-StädterInnen mussten daher wohl im Allgemeinen nicht mehr unbezahlte Betreuungsarbeit leisten. Die Sparmassnahme in der Tagesbetreuung hatte aber mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Folge, dass ein beträchtlicher Teil von Frauen wegen der Kinderbetreuung keiner oder nur einer teilzeitlichen Erwerbsarbeit nachgehen konnte oder Grossmütter das Kinderhüten übernahmen, wenn die Mütter eine bezahlte Arbeit aufnahmen. Die Analyse der kantonalen Ausgaben für die Tagesbetreuung von Kindern und für die Spitäler haben deutlich gemacht, dass zusätzliche Daten erhoben und bestehende so weit wie möglich ausgewertet werden müssen:

- Spitäler könnten beispielsweise im Rahmen der Qualitätssicherung von ÄrztInnen oder vom Pflegepersonal beim Austritt von PatientInnen eine Einschätzung dazu abgeben, wie stark diese noch von Hilfe abhängig sein werden (ähnlich wie die Beurteilung der Arbeitsfähigkeit oder des Invaliditätsgrades). Über die Zeit liesse sich feststellen, ob der durchschnittliche Pflegeaufwand nach einer Spitalentlassung steigt oder sinkt.

- Mit einer Erhebung bei den PatientInnen einige Wochen nach einer Spitalentlassung könnte neben der Frage, wie stark sie auf Hilfe angewiesen waren, auch erfasst werden, wer sie zu Hause gepflegt und wer sie versorgt hat.

- Zudem müssten bestehende Daten zur unbezahlten Pflege soweit möglich ausgewertet und zugänglich gemacht werden. So wird in der Schweizerischen Gesundheitsbefragung erhoben, wie häufig jemand Kranken, Behinderten oder Betagten hilft (wie beispielsweise besuchen, Haushaltsarbeit machen, Essen bringen oder jemanden transportieren)

und ob er/sie selbst informelle Hilfe erhält. Es wird auch erfasst, wer die Hilfe empfängt und wer die Hilfeleistenden sind. Die Befragung wird seit 1992/93 alle 5 Jahre durchgeführt (1997, 2002) und für Basel-Stadt wird 2002 eine Stichprobe zur Verfügung stehen, die beschränkt differenzierte Auswertungen erlauben wird.

- Mit einer Befragung von Eltern mit Kleinkindern oder mit Kindern bis 16 Jahren liesse sich erfassen, ob nicht erwerbstätige Mütter einer bezahlten Arbeit nachzugehen und teilzeiterwerbstätige Mütter sich zu einem höheren Beschäftigungsgrad anzustellen wünschten, falls sie einen geeigneten Betreuungsplatz für ihre Kinder hätten. Erwerbstätige Eltern müssten gefragt werden, wer ihre Kinder während ihrer Abwesenheit betreut.

Insgesamt scheint uns die Methode BASS eine gute Möglichkeit zu sein, mit der Wirkungsanalyse von Staatsausgaben auf die unbezahlte Arbeit anzufangen. Als Warnsystem, auch wenn es grob ist, ist es brauchbar, wie das Teil 2 dieses Beitrags zeigt. Eine Verfeinerung ermöglicht es, Schritt für Schritt genauere Vorstellungen über den Wirkungszusammenhang zwischen Staatsausgaben und Gratisarbeit zu entwickeln. Um das Gesamtbudget mit all seinen verschiedenen funktionalen Bereichen auf seine Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit zu analysieren, braucht es neben zusätzlichen Erhebungen Zeit und Ressourcen. Zudem müssen für die Analyse und Interpretation aus den verschiedenen Bereichen Fachleute mit Erfahrung in Gender Mainstreaming einbezogen werden.

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. Sie setzt im Fall der Spitäler vor allem an der Unterscheidung zwischen Sach- und Personalausgaben an oder im Fall der Tagesbetreuung bei der präziseren Aufschlüsselung staatlicher Dienstleistungen und Subventionen (Tagesbetreuung von Kindern). Was differenziert werden muss, muss von funktionalem Bereich zu funktionalem Bereich neu entschieden werden.

Aus diesem Grund lassen sich nur folgende allgemeingültigen Aussagen über die Verfeinerung der Analyse BASS machen: dass es wünschbar wäre, sie für alle funktionalen Bereiche des Budgets zu erstellen, und dass es ebenso wünschbar wäre, Daten zu erheben, die den Wirkungszusammenhang zwischen Ausgaben und unbezahlter Arbeit aufzeigen. Dazu gehören Befragungen von KlientInnen bestimmter Dienstleistungen des Staates wie auch nach verschiedenen Merkmalen aufgeschlüsselte Daten zu unbezahlter Arbeit.

Zum anderen handelt es sich bei der geschlechterdifferenzierten Budgetanalyse, wie sie in der BASS-Studie entwickelt wurde, um «Gender Mainstreaming by Accounts», das heisst 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 auszublenden.

Literatur

Bakker, Isabella (1998),
Travail non rémunéré et macroéconomie: nouveaux débats, nouveaux outils d'intervention. Recherche en matière de politiques, Condition féminine, Canada, Août 1998, http://www.swc-cfc.gc.ca

Bauer, Tobias / Baumann, Beat (1996),
An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen, Bern

Baumann, Beat (1997),
Vorstellung der Analysemethode, Präsentation der Resulate für Basel-Stadt an der Weiterbildungsveranstaltung «Finanzplanung: frauengerecht und sozialverträglich», 11. September 1997 in Basel, organisiert von Frauenrat Basel-Stadt, Gleichstellungsbüro Basel-Stadt und Verband des Personals öffentlicher Dienste, VPOD, Sektion Basel

Bauer, Tobias / Strub, Silvia (2002),
Ohne Krippe Grosi stünde vieles still, Forum Familienfragen vom 11. September 2002

Boemle, Max (1996),
Der Jahresabschluss, 3. Auflage, Zürich

Bucher, Nathalie / Perrez, Meinrad (2001),
Bericht über die Familie im Kanton Basel-Stadt. Eine Untersuchung in den Quartieren Breite, St. Alban und St. Johann, Schriftenreihe des Justizdepartements des Kantons Basel-Stadt, Band 4, Basel

Buhmann, Brigitte (2001),
Zahlen und Fakten zur haushaltsexternen Kinderbetreuung, BFS aktuell, SAKE-News Nr. 16

Bundesamt für Statistik (2002),
Kosten des Gesundheitswesens: Steigerung um 4,1% im Jahr 2000, Pressemitteilung vom Juni 2002, Neuchâtel

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt,
Beiträge für die Tagesbetreuung, auf dem Internet unter:
http://www.ed.bs.ch/dienste/tagesbetreuung/Betreuungsbeiträge.html

INFRAS (2001),
Entwicklung eines Instruments zur Bedarfsermittlung in der familienergänzenden Betreuung. Konzeption und Aufbau des Prognosemodells, im Auftrag des Sozialdepartementes der Stadt Zürich, Bern, Zürich

Ironmonger, Duncan (1996),
Counting Outputs, Capital Inputs and Caring Labor: Estimating Gross Household Product, in: Feminist Economics Vol. 2, No. 3, S. 37–64

Kuhn, Daniela (2002),
Noch nicht dramatisch, Interview mit Daniel Hell, Klinischer Direktor an der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich und Professor für klinische Psychiatrie, in: Tages-Anzeiger, 26. April 2002, S. 19

Pulli, Raffael / Stern, Susanne / Iten, Rolf, (2002),
INFRAS. Familienergänzende Tagesbetreuung im Kanton Basel-Stadt. Ergebnisse der Bedarfsschätzung und -prognose. Entwurf Schlussbericht im Auftrag des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt, Zürich

Schmid, Hans / Sousa-Poza, Alfonso / Widmer, Rolf (1999),
Monetäre Bewertung der unbezahlten Arbeit. Eine empirische Analyse für die Schweiz anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, Expertenbericht, hrsg. vom Bundesamt für Statistik, Neuchâtel

Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft (2002),
Gesundheit beider Basel. Daten und Fakten zu den Spitälern und Sozialmedizinischen Institutionen, Muttenz

Strub, Silvia / Bauer, Tobias (2002),
Wie ist die Arbeit zwischen den Geschlechtern verteilt? Eine Untersuchung zur Aufteilung von unbezahlter und bezahlter Arbeit in Familien in der Schweiz und im internationalen Vergleich, Studie hrsg. vom Eidg. Büro für Gleichstellung von Frau und Mann, Bern

Quellen

Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2000, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel

Statistische Jahrbücher des Kantons Basel-Stadt (1991–2001), hrsg. vom Statistischen Amt des Kantons Basel-Stadt. Birkhäuser + GBC, Basel (Staatseinnahmen und -ausgaben nach Funktion, erstellt durch die Eidgenössische Finanzverwaltung)

Verwaltungsberichte des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt, diverse Ausgaben

Regierungsbericht des Kantons Basel-Stadt 1997–2001

Diverse Angaben der Abteilung Tagesbetreuung des Ressorts Dienste

Personalausgaben und Beschäftigung von Frauen und Männern in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt

IV

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze 155

Personalausgaben und Beschäftigung von Frauen und Männern in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt 157

Einleitung 157

Methode 157

Entwicklung des Personalaufwandes und der Staatsangestellten in funktionalen Bereichen zwischen 1995 und 2000 159

Zusammenhang zwischen dem Rückgang des Personalaufwandes und der Beschäftigung von Frauen und Männern 164

Fazit 165

Literatur 167

Quellen 167

Anhang 168

Das Wichtigste in Kürze

Mirjam von Felten

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, welche Folgen es für die Beschäftigungslage der basel-städtischen Verwaltung hat, wenn die Personalausgaben ab- oder zunehmen. In Anlehnung an die BASS-Studie interessiert im Besonderen, ob Frauen bei Personaleinsparungen stärker betroffen sind als Männer.

In einem ersten Teil des Artikels wird untersucht, wie sich der Personalaufwand und die Beschäftigten zwischen 1995 und 2000 entwickelten.[1] Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Bruttobesoldungen in dieser Zeit insgesamt kaum veränderten (1‘279,5 versus 1‘285,6 Mio. Fr.). In den einzelnen Bereichen sind aber deutliche Unterschiede sichtbar: Während sich die Personalausgaben in der Bildung (+48,1 Mio. Fr. bzw. +12,7%) und der Sozialen Wohlfahrt (+23,6 Mio. Fr. bzw. 93,1%) deutlich erhöhten, gingen sie im Gesundheitswesen (–67,5 Mio. Fr. bzw. –14,1%) stark zurück. Bei den Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) erfolgte zwischen 1995 und 2000 ein moderater Rückgang (–0,5%), der eher Frauen betraf (–1,0%).

Ähnlich den Personalausgaben veränderte sich auch die Beschäftigungslage je nach Bereich sehr unterschiedlich: Während sie im Gesundheitswesen am deutlichsten abnahm (–1'682), erhöhte sie sich in der Bildung am stärksten (+1'467). Die Gründe für die Veränderungen sowohl der Personalausgaben als auch der Anzahl Beschäftigten in den einzelnen Bereichen sind vielfältig: Ab- und Ausbau (z.B. Jugendschutz) einzelner Bereiche, Umstrukturierungen (z.B. Ausgliederung der Berufsschulen im Spitalwesen), Änderungen in der Finanzierung (z.B. Subventionsverträge für das Kinderspital).

Im zweiten Teil wird der Frage nachgegangen, ob zwischen dem Rückgang des Personalaufwandes und der Beschäftigung von Frauen und Männern ein Zusammenhang besteht. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Beschäftigungslage insgesamt für Frauen zwischen 1995 und 2000 – vorausgesetzt, Umstrukturierungen und die damit verbundenen Finanzierungsänderungen werden mitberücksichtigt und als geschlechtsneutral angenommen – kaum verändert hat. Damit kann nicht gesagt werden, der Kanton Basel-Stadt habe beim Personalaufwand und bei der Beschäftigung «an den Frauen gespart». Zum einen gingen die Personalausgaben in Bereichen mit hohem Frauenanteil nicht stärker zurück als in männerdominierten. Ebenso nahm die Beschäftigung von Frauen in jenen Bereichen, in denen sich die Lohnausgaben zwischen 1995 und 2000 reduzierten, nicht deutlicher ab als jene der Männer. Im Gegenteil: In allen Bereichen mit einer Abnahme der Personalausgaben waren absolut betrachtet insgesamt weniger weibliche Angestellte (–631) vom Stellenrückgang betroffen als männliche (–786).

[1] Als Datengrundlagen dienen der kantonale Rechnungsabschluss der öffentlichen Haushalte und die Personalstatistik des Kantons Basel-Stadt, ausgewiesen für die Sparjahre 1995 und 2000.

Betrachtet man die Bereiche allerdings genauer, fallen die Resultate unterschiedlich aus: Während die Frauen vor allem in Spitälern, Sonderschulen, im Schulgesundheitsdienst und in psychiatrischen Kliniken stärker von der Personalabnahme betroffen waren als Männer, ging die Zahl der männlichen Angestellten in den übrigen Bereichen deutlicher zurück als jene der weiblichen.

Am Ende des Beitrags kommen die AutorInnen zum Schluss, dass das Ergebnis der vorliegenden Studie nicht mit dem Resultat der baselstädtischen BASS-Studie übereinstimmt, wonach die weibliche Beschäftigung in frauendominierten Bereichen sowohl in der Ausbauphase 1990 bis 1992 als auch in der Sparperiode 1993 bis 1996 rückläufig war. Die Abweichungen werden mit folgenden Möglichkeiten erklärt:

1. Der Kanton Basel-Stadt hat gelernt und seine Sparentscheidungen in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre im Bereich Personalaufwand und Beschäftigung nicht mehr auf Kosten der Frauen gefällt.

2. Die Wirtschaftslage und die Situation für den Kantonshaushalt hat sich zwischen den untersuchten Sparjahren 1995 und 2000 verändert. Die weiblichen Kantonsangestellten erlitten im Übergang von der Ausbauzur Sparperiode Beschäftigungseinbussen, die sich dann aber in den folgenden Sparjahren nicht mehr weiter verschärften.

3. Die beiden Untersuchungen unterscheiden sich methodisch: Während die BASS-Studie Sachausgaben mit einbezog, reduzierte sich die vorliegende Studie auf die Analyse der Bruttobesoldungen.

4. In der vorgestellten Untersuchung wurde eine andere Datengrundlage beigezogen als in der BASS-Studie: Die Verwendung spezifisch baselstädtischer Statistiken hat nun erstmals eine detaillierte Analyse ermöglicht, welche zeigt, dass der Rückgang der Personalausgaben nicht durchgehend auf Einsparungen zurückzuführen ist, sondern vielmehr auch auf strukturelle Veränderungen und Umlagerungen in der Finanzierung.

Personalausgaben und Beschäftigung von Frauen und Männern in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt

Andrea Pfeifer und Peter Schwendener
Statistisches Amt Basel-Stadt

Einleitung

Im vorliegenden Artikel steht die Verteilung staatlicher Ressourcen in Form von Löhnen auf Frauen und Männer im Vordergrund. Es interessiert, wie sich Personalausgaben und Beschäftigung zwischen 1995 und 2000 geschlechterspezifisch entwickelten und wie sich Umstrukturierungen in der Verwaltung, das heisst Ab- und Ausbau von Leistungen, auf die Beschäftigung von Frauen und Männern auswirkten. Im Sinne der Studie BASS[1] wird der Frage nachgegangen, ob von einem allfälligen Ausgabenrückgang weibliche Staatsangestellte stärker betroffen waren als männliche. Allerdings beschränkt sich die Untersuchung auf die Beschäftigung von Angestellten der basel-städtischen Verwaltung.[2] Wie es sich auf die Anstellungsverhältnisse von Arbeitnehmenden auswirkt, wenn der Staat bisherige Aufgaben in die Privatwirtschaft auslagert oder neue Dienstleistungen dort einkauft, wird hier nicht analysiert. Das ist eine sehr wichtige Frage; um sie zu beantworten, wären aber zusätzliche Datenerhebungen nötig.

Der Artikel gliedert sich in drei Kapitel. Im ersten werden Datengrundlage und methodisches Vorgehen beschrieben. Wie sich Personalaufwand und Beschäftigte zwischen 1995 und 2000 in den funktionalen Bereichen entwickelt haben, zeigt das zweite Kapitel, und das dritte untersucht, wie die Veränderung des Personalaufwandes mit der Beschäftigung von Frauen und Männern in der basel-städtischen Verwaltung zusammenhängt.

Methode

Datengrundlagen sind die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung statistisch bearbeitete Rechnung der öffentlichen Haushalte für den Kanton Basel-Stadt und die Personalstatistik des Zentralen Personaldienstes des Kantons Basel-Stadt, publiziert in den Jahrbüchern des Statistischen Amtes, für die Jahre 1995 und 2000. In der Statistik der öffentlichen Ausgaben ist erfasst, wie viel in jedem funktionalen Bereich für das Personal aufgewendet wird und wie sich diese Ausgaben auf verschiedene Dienststellen verteilen.

[1] Siehe Einleitung, Studie «An den Frauen sparen» des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien, BASS.

[2] Beschäftigte in subventionierten Betrieben werden dabei nicht berücksichtigt.

Die hier untersuchte Grösse sind die Bruttobesoldungen für Verwaltungspersonal und Lehrkräfte.[3] Personalausgaben von subventionierten Betrieben sind darunter nicht erfasst. Die Personalstatistik ist nicht funktional, sondern nur institutionell nach Dienststellen und Departementen gegliedert. Darin sind Voll- und Teilzeitbeschäftigte sowie Vollzeitäquivalente ab 1995 (Stand Ende Jahr) nach Geschlecht angegeben.

Diese beiden Statistiken wurden miteinander verknüpft, um schätzen zu können, wie viele beschäftigte Frauen und Männer in einem staatlichen Aufgabengebiet arbeiten. Dazu wurden die Angestellten einer Dienststelle – und damit auch das Verhältnis von Frauen und Männern – proportional zu ihren Personalausgaben in einzelnen funktionalen Bereichen auf diese verteilt. Dahinter steht die Annahme, dass das Geschlechterverhältnis unter den Beschäftigten eines Amtes in all seinen Aufgabengebieten gleich ist.[4]

Der in der Statistik der Ausgaben der öffentlichen Haushalte erfasste Personalaufwand einer Dienststelle ist ausschlaggebend dafür, welches Personal als von der öffentlichen Hand finanziert betrachtet wird. Das bedeutet, dass – analog zu den Personalausgaben – Angestellte von subventionierten Betrieben nicht berücksichtigt sind und nur untersucht wird, wie sich Zahl und Geschlechterverhältnis der Kantonsangestellten verändern.

Als wichtiger Unterschied zur Kantonsrechnung ist anzumerken, dass in der Statistik der Ausgaben der öffentlichen Haushalte der Personalaufwand der Universität Basel auch im Jahr 2000 aufgeführt ist, obwohl diese vom Kanton als selbstständig betrachtet wird und ein Globalbudget erhält. [5, 6]

Verglichen werden die Jahre 1995 und 2000. Weil Daten zu den Vollzeitäquivalenten nach Geschlecht erst ab 1995 verfügbar sind, wäre eine Gegenüberstellung mit dem Jahr 1990 nur für Beschäftigte, nicht aber für Vollzeitäquivalente möglich gewesen. Vollzeitäquivalente erfassen, wie viel alle Voll- und Teilzeitbeschäftigten arbeiten, wobei ihr Arbeitsvolumen auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnet wird. Für eine Analyse der Ausgaben eignen sich Vollzeitäquivalente besser als Beschäftigte, weil Erstere für die Höhe der Personalausgaben relevant sind.[7]

---

[3] Bei den Bruttobesoldungen handelt sich um die Summe der Bruttolöhne aller Staatsangestellten. Würde das Total des Personalaufwandes (d.h. Bruttolöhne plus Sozialversicherungen) über die Jahre betrachtet, ergäbe sich eine Verzerrung, da die Höhe des Pensionskassenbeitrages des Kantons über die Zeit variiert.

[4] Da bei mehr als zwei Dritteln der Dienststellen die Personalausgaben nur in einen oder zwei funktionale Bereiche fallen, dürfte die Annahme die tatsächlichen Verhältnisse nicht allzu stark verzerren.

[5] Aus diesem Grund sind die Beschäftigten der Universität Basel in der Personalstatistik nicht mehr erfasst. Stattdessen wurde auf die Daten des Schweizerischen Hochschulinformationssystems (SHIS) zurückgegriffen und für das Jahr 2000 die Zahl der über das Hochschulbudget finanzierten Angestellten eingesetzt.

[6] 1995 wurden die Personalausgaben für das Kinderspital erfasst, im Gegensatz zu 2000, als die Finanzierung über Subventionsverträge erfolgte. Die Beschäftigten des Kinderspitals sind also nur 1995 berücksichtigt. Zudem wurden im Jahr 2000 die Ausgaben für den Schlachthof nicht mehr als Personalausgaben, sondern als Beitrag an eine gemischtwirtschaftliche Unternehmung verbucht. Folglich sind die dort Beschäftigten im Jahr 2000 nicht erfasst. Die Industriellen Werke, die Basler Verkehrsbetriebe und die Verwaltung der Pensionskasse wurden bereits 1995 aus der Verwaltung ausgegliedert. 2000 waren die Lohnkosten für das Augenspital nicht in der Rechnung enthalten.

[7] Wird von Beschäftigten, Personal oder Staatsangestellten gesprochen, handelt es sich in der Folge immer um Vollzeitäquivalente.

Gegenüber dem Vorgehen der Studie BASS beinhaltet die hier vorgestellte Methode folgende Anpassungen:

- Analysiert werden nur die Löhne; Sozialversicherungsbeiträge, Sachausgaben und Investitionen werden nicht als beschäftigungswirksam betrachtet.

- Die Daten zu den Angestellten der Verwaltung stammen aus einer basel-städtischen Statistik zum Staatspersonal.

- Indem die beschäftigten Frauen und Männer zu zwei Zeitpunkten (1995 und 2000) erfasst sind, wird die Veränderung des Geschlechterverhältnisses berücksichtigt.

- Durch die Verwendung der Vollzeitäquivalente anstelle der Beschäftigten wird der Effekt für Frauen nicht unterschätzt.

Die verwendete Methode stösst jedoch auch an Grenzen:

- Zwar differenziert die vorliegende Untersuchung nach Beschäftigungsgrad, aufgrund fehlender Daten aber nicht nach Lohn und beruflicher Position.

- Im Gegensatz zur Studie BASS vergleicht die vorliegende Analyse nicht eine Sparperiode mit einer Ausbauperiode, sondern zeigt den Verlauf zwischen zwei Zeitpunkten auf. Gemäss der Definition von Baumann (1997, Teil I:3, Teil II:2) handelt es sich sowohl 1995 als auch 2000 um eine Sparperiode, wobei die zweite am Übergang zu einer Ausbauphase steht. Während zwischen 1994 und 1995 sowohl die Ausgaben als auch die Staatsquote zurückgingen, nahmen zwischen 1999 und 2000 die Ausgaben leicht zu, während die Staatsquote stagnierte.[8]

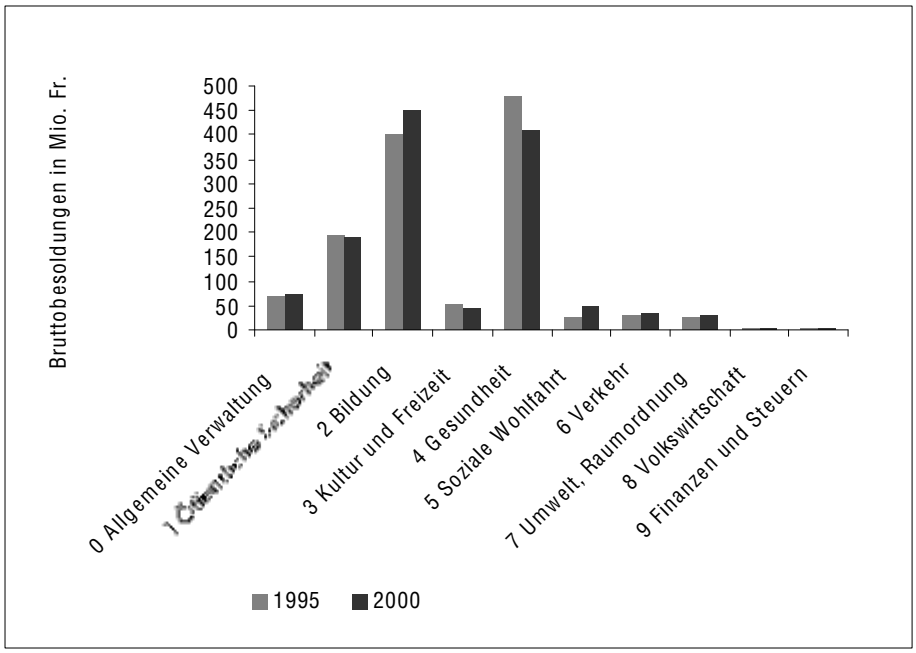
Entwicklung des Personalaufwandes und der Staatsangestellten in funktionalen Bereichen zwischen 1995 und 2000

Zwischen 1995 und 2000 blieben die Bruttobesoldungen des Kantons Basel-Stadt nahezu konstant. Sie nahmen nur ganz leicht von 1'279,5 auf 1'285,6 Mio. Fr. zu (siehe Tabelle 1). In den verschiedenen funktionalen Bereichen entwickelten sie sich allerdings unterschiedlich (siehe Grafik 1). Während sie sich absolut betrachtet in der Bildung (+48,1 Mio. Fr.) und der Sozialen Wohlfahrt (+2,6 Mio. Fr.) deutlich erhöhten, gingen sie im Gesundheitswesen (–67,5 Mio. Fr.) stark zurück, wo noch 1995 mit Abstand die höchsten Ausgaben für Löhne ausbezahlt wurden. Die Personalausgaben des Bereichs Gesundheit fielen dadurch unter jene des Bildungswesens.[9]

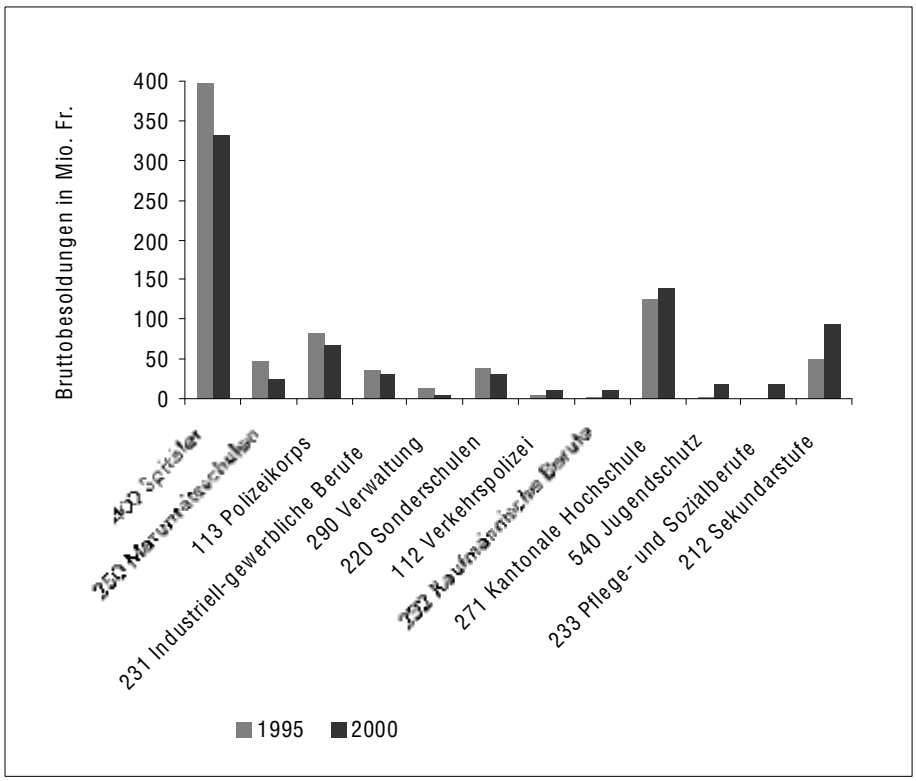
[8] Zwischen 1994 und 1995 reduzierten sich die Ausgaben von 3'523 auf 3'365 Mia. Fr. und die Staatsquote von 32,2% auf 29,9%. Zwischen 1999 und 2000 wuchsen die Ausgaben von 3'544 auf 3'691 Mio. Fr., während die Staatsquote stagnierte (23,3% respektive 23,4%). Die Staatsquote wurde als Verhältnis der Staatsausgaben zum Volkseinkommen berechnet.

[9] Relativ betrachtet nahmen die Bruttobesoldungen in der Sozialen Wohlfahrt am stärksten zu (+93,1%), gefolgt von den Bereichen Volkswirtschaft (+40,3%), Umwelt und Raumordnung (+23,2%) sowie Bildung (+12,7%). Im Gesundheitswesen gingen sie zwischen 1995 und 2000 um 14,1% und im Bereich Kultur und Freizeit um 12,7% zurück (vgl. Tabelle 1).

Grafik 1
Bruttobesoldungen der Verwaltung nach funktionalem Bereich 1995 und 2000 im Kanton Basel-Stadt (in Mio. Fr.)



Grafik 2
Bruttobesoldungen der basel-städtischen Verwaltung 1995 und 2000 in funktionalen Unterbereichen mit einer Veränderung >5 Mio. Fr.[10]



[10] Ohne «Übrige»-Kategorien wie 029 Übrige allgemeine Verwaltung, 090 Nicht aufteilbare Aufgaben der Verwaltung, 101 Übrige Rechtspflege und 490 Übriges Gesundheitswesen.

Um diese Veränderungen erklären zu können, werden die Funktionen in Grafik 2 in Unterbereiche (3-stellige funktionale Bereiche) unterteilt. Davon sind diejenigen dargestellt, in denen die Bruttobesoldungen im untersuchten Zeitraum um mehr als 5 Mio. Fr. zu- oder abnahmen. Pro funktionalen Bereich sind die Bruttobesoldungen 1995 und 2000 abgebildet. Am stärksten reduzierten sich die Löhne bei den Spitälern (–65,9 Mio. Fr.), den Maturitätsschulen (–24,2 Mio. Fr.) und beim Polizeikorps (–17,0 Mio. Fr.). Am meisten zugenommen haben sie bei der Sekundarstufe (+43,4 Mio. Fr.), den Pflege- und Sozialberufen (+17,6 Mio. Fr.) sowie beim Jugendschutz (+14,1 Mio. Fr.) und bei der Kantonalen Hochschule (+12,1 Mio. Fr.).

Für die Abnahme der Lohnkosten in der Gesundheit[11] ist hauptsächlich die Entwicklung bei den Spitälern verantwortlich. Gründe dafür sind Umstrukturierungen und damit verbundene Änderungen in der Finanzierung. So änderte sich die Finanzierungsart des Kinderspitals, als 1999 das Universitätskinderspital beider Basel geschaffen wurde. Im Jahr 1995 war das Kinderspital noch eine öffentliche Einrichtung des Kantons Basel-Stadt und verursachte Lohnkosten von 48,7 Mio. Franken. Nach der Gründung des Universitätskinderspitals beider Basel erfolgte die Finanzierung über Subventionsverträge und wurde als gemeinsame Institution von Basel-Stadt und Basel-Landschaft getragen. In der Rechnung waren folglich im Jahr 2000 keine Personalausgaben für das Kinderspital mehr erfasst. Eine weitere Änderung in der Finanzierung erfolgte, indem ab 1996 die Berufsschulen im Gesundheitswesen aus den Spitälern ausgelagert wurden. 1995 war der Personalaufwand der Berufsschulen im Gesundheitswesen noch unter denjenigen für die Spitäler subsummiert. Im Jahr 2000 war er neu im funktionalen Bereich Pflege- und Sozialberufe (17,6 Mio. Fr.) verbucht. Der Rückgang der Lohnkosten von 65,9 Mio. im Spitalwesen ist also darauf zurückzuführen, dass die Personalaufwendungen für das Kinderspital und die Berufsschulen im Jahr 2000 im Gegensatz zu 1995 nicht mehr als Ausgaben des Gesundheitswesens erfasst waren.

Im Bildungswesen[12] nahmen die Bruttobesoldungen im Wesentlichen aufgrund der Kantonalen Hochschule und der Sekundarstufe zu. Das Ausgabenwachstum bei der Sekundarstufe ist jedoch im Zusammenhang mit der Abnahme bei den Maturitätsschulen zu sehen. Mit der Basler Schulreform von 1998 wurden die Sekundarstufe verlängert und die Maturitätsschulen verkürzt. Zuvor traten SchülerInnen bereits in der 5. Klasse ins Progymnasium ein, seit der Schulreform beginnt das Gymnasium in der 8. Klasse. Stattdessen wurden Orientierungs- und Weiterbildungsschulen geschaffen.

Die Zunahme in der Sozialen Wohlfahrt[13] ist zu einem grossen Teil darauf zurückzuführen, dass die Lohnausgaben beim Jugendschutz stark zugenommen haben. In diesem Bereich fielen im Jahr 2000 neu Besoldungen für das Ressort Dienste von 12,0 Mio. Fr. an.[14]

[11] Siehe 400er-Kategorien in Grafik 2.

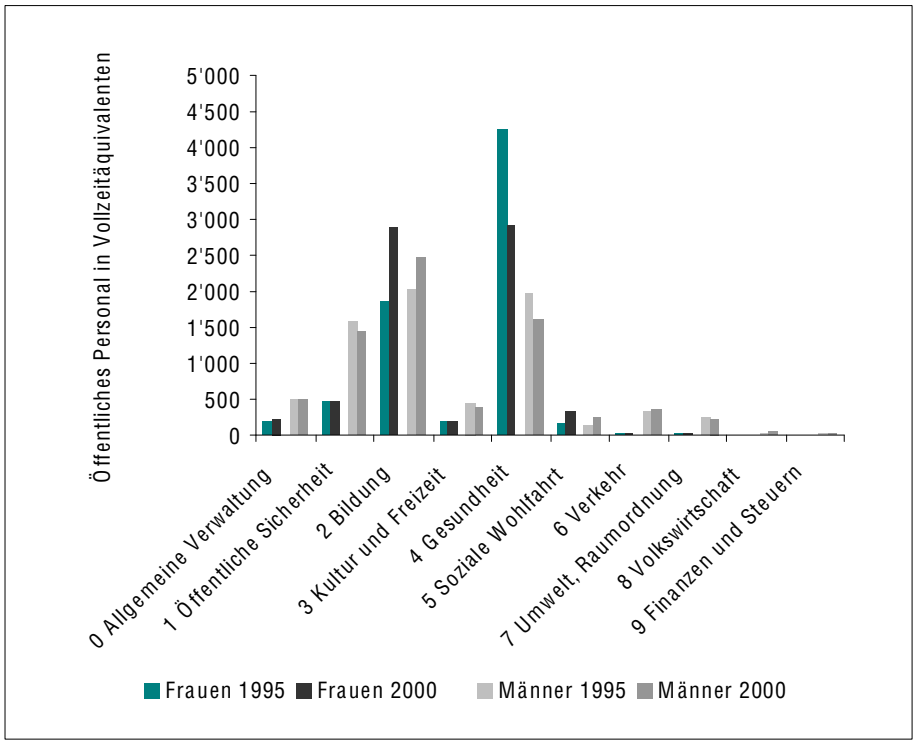
[12] Siehe 200er-Kategorien in Grafik 2.

[13] Siehe 500er-Kategorien in Grafik 2.

[14] Aus dem Vergleich der Rechnungen ist nicht zu erkennen, dass es sich dabei um eine Verlagerung von Ausgaben aus einem anderen funktionalen Bereich handelt.

Was das Verwaltungspersonal anbetrifft, so verringerte es sich zwischen 1995 und 2000 geringfügig um 78 Vollzeitangestellte von 14'522 auf 14'444 (–0,5%).[15] Die Zahl der beschäftigten Männer blieb konstant, diejenige der beschäftigten Frauen nahm leicht ab (–1,0%) (siehe Tabelle 1). Der Frauenanteil sank geringfügig von 49,6% auf 49,4%.

Grafik 3
Öffentliches Personal des Kantons Basel-Stadt nach funktionalem Bereich 1995 und 2000 (Vollzeitäquivalente)

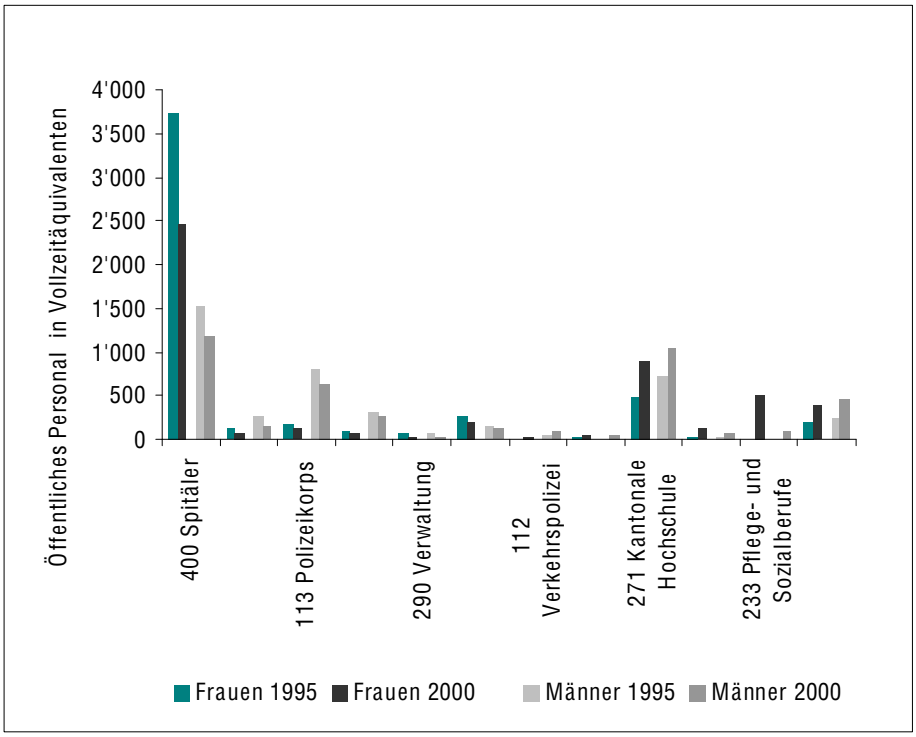


So wie die Ausgaben für Löhne veränderte sich auch die Zahl der Beschäftigten je nach funktionalem Bereich sehr unterschiedlich (siehe Grafik 3). Während sie im Gesundheitswesen klar am stärksten abnahm (–1'682), erhöhte sie sich in der Bildung am deutlichsten (+1'467). Ebenso wuchs das Staatspersonal in den Bereichen Soziale Wohlfahrt (+271) und Verkehr (+28) sowie Volkswirtschaft (+21). Weniger Personen beschäftigt waren im Jahr 2000 verglichen mit 1995 auch in der Öffentlichen Sicherheit (–108) sowie der Kultur und Freizeit (–78).[16] Nach Geschlecht betrachtet waren sowohl von der Beschäftigungszunahme im Bildungswesen als auch von der Abnahme in der Gesundheit mehr Frauen betroffen als Männer.

[15] Zwischen 2000 und 2001 nahm die Zahl der kantonalen Angestellten wieder zu (vgl. Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt, 2001 und 2002, S. 296 ff.).

[16] Relativ betrachtet wuchs die Beschäftigung in den Bereichen Soziale Wohlfahrt (+88,3%), Volkswirtschaft (+49,4%), Bildung (+37,7%), Finanzen und Steuern (+17,3%) sowie Verkehr (+7,7%) stark. Prozentual nahm sie im Gesundheitswesen (–27,0%), in der Kultur und Freizeit (–12,0%) sowie in der Öffentlichen Sicherheit (–5,3%) deutlich ab (siehe Tabelle 1).

Grafik 4
Öffentliches Personal des Kantons Basel-Stadt 1995 und 2000 nach funktionalen Unterbereichen mit einer Veränderung der Lohnausgaben >5 Mio. Fr. (Vollzeitäquivalente)[17]



Grafik 4 zeigt die beschäftigten Frauen und Männer 1995 und 2000 für Subfunktionen, in denen die Lohnkosten um mehr als 5 Mio. Fr. zu- oder abgenommen hatten (vgl. auch Tabelle 2). In den Spitälern erfolgte der stärkste Beschäftigungsrückgang: Im Jahr 2000 waren 1'592 Personen (Vollzeitäquivalente) weniger angestellt als fünf Jahre zuvor, davon waren viermal mehr Stellen von Frauen als von Männern betroffen. Werden die Auslagerung des Kinderspitals und der Berufsschulen im Gesundheitswesen berücksichtigt,[18] beträgt der Rückgang des Spitalpersonals schätzungsweise noch ungefähr 340 Vollzeitäquivalente, davon dreimal so viele Frauen wie Männer.[19] Das Spitalpersonal nahm also ab, während die Bruttobesoldungen – wie sich gezeigt hat – fast gleich blieben. Grund dafür dürfte sein, dass per 1. Juli 1995 eine Lohngesetzrevision durchgeführt wurde. Diese betraf zwar das gesamte Staatspersonal; da aber Sozialkompetenz und Teamfähigkeit neu stärker in der Bewertung der Löhne berücksichtigt wurden, profitierten von den Erhöhungen vor allem Berufsgruppen wie das Pflege- und das paramedizinische Personal, aber beispielsweise auch KindergärtnerInnen und HandarbeitslehrerInnen sowie Angehörige der Polizei.

[17] Ohne «Übrige»-Kategorien wie 029 Übrige allgemeine Verwaltung, 090 Nicht aufteilbare Aufgaben der Verwaltung, 101 Übrige Rechtspflege, 490 Übriges Gesundheitswesen.

[18] Im Kinderspital gab es 1995 641 Stellen, davon waren 128 von Männern und 513 von Frauen besetzt. Im Jahr 2000 waren im Bereich Pflege- und Sozialberufe (vormals Gesundheitswesen) 612 Personen beschäftigt, davon 508 Frauen und 103 Männer.

[19] Die Stellen von Frauen reduzierten sich um 255, diejenigen von Männern um 85.

Zusammenhang zwischen dem Rückgang des Personalaufwandes und der Beschäftigung von Frauen und Männern

Wollen wir nun eine Aussage dazu machen, ob «an den Frauen gespart wurde» respektive an ihren Stellen beim Kanton, muss uns interessieren, ob zwischen dem Rückgang des Personalaufwandes und der Beschäftigung von Frauen und Männern in der kantonalen Verwaltung ein Zusammenhang besteht. Dies wird anhand dreier Fragen untersucht:[20]

Zur ersten: Gingen die Personalausgaben absolut betrachtet zwischen 1995 und 2000 umso stärker zurück, je höher der Frauenanteil in einem funktionalen Bereich war? Oder anders gefragt: Sparte der Kanton Basel-Stadt vor allem in typisch weiblichen Tätigkeitsfeldern? Regressionsanalysen unterstützen diese Vermutung nicht. Es lässt sich kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Frauenanteil 1995 und der absoluten Veränderung der Personalausgaben zwischen 1995 und 2000 erkennen.

Zur zweiten Frage: Nahmen die weiblichen Beschäftigten anteilig stärker ab als die männlichen, je stärker prozentual die Personalausgaben in einem funktionalen Bereich zurückgingen? Konkret: Wenn in einem staatlichen Aufgabenfeld gespart und Stellen reduziert wurden – waren dann Frauen stärker davon betroffen als Männer?

Regressionsanalysen zeigen den zu erwartenden Zusammenhang, wonach die Beschäftigten im Jahr 2000, verglichen mit 1995, umso mehr abnahmen, je stärker die Personalausgaben in einem funktionalen Bereich zurückgingen. Zwischen Frauen und Männern lässt sich aber kein wesentlicher Unterschied erkennen. Die Stellen von Männern nahmen sogar leicht stärker ab als diejenigen von Frauen, je deutlicher die Bruttobesoldungen in einem Aufgabenfeld abnahmen. Die oben formulierte Vermutung kann also nicht aufrechterhalten werden. Vielmehr drangen Frauen in gewisse männerdominierte Bereiche ein, ohne dass der Personalaufwand erhöht wurde. Es handelt sich dabei um die funktionalen Bereiche Grundbuch/Mass/Gewicht, National- und Kantonsstrassen, Abfallbeseitigung und Gewässerverbauungen und Liegenschaften des Finanzvermögens. Da diese Aufgabenfelder bereits 1995 einen ausgesprochen hohen Männeranteil aufwiesen und darin nur einige wenige weibliche Staatsangestellte beschäftigt waren, verdoppelte sich ihre Zahl nur schon dadurch, dass im Jahr 2000 ein paar Frauen dazustiessen. Auch im Jahr 2000 waren diese Bereiche aber noch grösstenteils stark männerdominiert.

Zur dritten Frage: Verringerte sich in funktionalen Bereichen mit Ausgabenrückgang absolut betrachtet die Zahl der beschäftigten Frauen stärker als diejenige der männlichen Staatsangestellten? Betrachten wir alle 24 Subkategorien mit Abnahmen in den Lohnausgaben und berücksichtigen die oben erwähnten Umstrukturierungen und Änderungen in der Finanzierung

[20] Wird von Beschäftigten, Personal oder Staatsangestellten gesprochen, handelt es sich in der Folge immer um Vollzeitäquivalente.

bei den Spitälern, zeigt sich folgendes Ergebnis: Die Stellen von Frauen gingen insgesamt weniger zurück als diejenigen der Männer, und zwar um 155.[21] Eine solche Tendenz lässt sich in einem Grossteil dieser 24 staatlichen Aufgabengebiete erkennen. Stärker als die männlichen Beschäftigten verringerte sich das weibliche Staatspersonal hingegen im Wesentlichen nur in den vier funktionalen Bereichen Spitäler, psychiatrische Kliniken, Sonderschulen und Schulgesundheitsdienst.[22]

Fazit

Was die Beschäftigung anbetrifft, zeigen die Ergebnisse nicht, dass zwischen 1995 und 2000 im Kanton Basel-Stadt «an den Frauen gespart» wurde. Zum einen gingen die Lohnausgaben in Bereichen mit vergleichsweise hohem Frauenanteil in dieser Zeitspanne nicht stärker zurück als in den Aufgabengebieten des Kantons, in denen weibliche Staatsangestellte 1995 weniger stark vertreten waren. Es wurde also nicht in denjenigen Bereichen stärker «gespart», in denen relativ viele Frauen tätig waren. Zum anderen war das weibliche Staatspersonal nicht stärker als das männliche von der Reduktion des Personalaufwandes betroffen, je grösser diese in einem Bereich war. Es kann also auch nicht gesagt werden, dass umso mehr an den Frauen «gespart» wurde, je stärker die Ausgaben gekürzt wurden. Solche generellen Tendenzen über die einzelnen Aufgabenfelder liessen sich nicht feststellen. Auch wenn alle Bereiche, in denen die Lohnausgaben zwischen 1995 und 2000 zurückgingen, als Gesamtheit betrachtet werden, nahm die Beschäftigung von Frauen nicht stärker ab als diejenige von Männern. Im Gegenteil: Werden Umstrukturierungen und damit verbundene Änderungen in der Finanzierung berücksichtigt, gingen die Stellen von weiblichen Staatsangestellten weniger zurück als diejenigen der männlichen Beschäftigten.

Dieses Ergebnis deckt sich nicht mit dem Resultat der basel-städtischen Studie BASS (Baumann 1997:6, Teil 2), wonach die frauendominierten Beschäftigungsfelder sowohl in der Ausbauphase 1990 bis 1992 als auch in der Sparperiode 1993 bis 1996 im Vergleich zu Tätigkeitsgebieten mit hohem Männeranteil relativ hohe Verluste erlitten hatten. Sie waren dabei in der Phase des Sparens noch deutlich grösser als zu Zeiten des Ausbaus. Wie lassen sich nun die Unterschiede zwischen der Studie BASS und der vorliegenden Untersuchung erklären? Dazu bieten sich verschiedene Möglichkeiten an:

- Die eine ist: Der Kanton Basel-Stadt hat gelernt! Sparentscheidungen wurden in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre – im Gegensatz zur ersten – nicht mehr auf Kosten von Frauen gefällt.

[21] Im Ganzen betrug der Rückgang bei den Frauen 631, bei den Männern 786 Vollzeitstellen.

[22] Hinzu kommen die funktionalen Unterbereiche Übrige Krankheiten, Banken und Alkohol- und Drogenmissbrauch, in denen die Stellen von Frauen absolut ebenfalls stärker – allerdings in geringfügigem Mass – abnahmen als diejenigen der Männer (insgesamt –13 weibliche und –9 männliche Kantonsangestellte).

- Eine zweite Erklärung lautet: Die wirtschaftliche Lage und die Situation für den Staatshaushalt veränderte sich zwischen den beiden Untersuchungsperioden deutlich. Während die Studie BASS eine Ausbau- mit einer Sparphase verglich, standen in der vorliegenden Untersuchung zwei Sparjahre gegenüber. Offenbar erlitten Frauen im Kanton Basel-Stadt im Übergang von der Ausbau- zur Sparperiode Beschäftigungseinbussen, die sich dann aber in den weiteren Sparjahren nicht mehr weiter verschärften.

- Drittens lassen sich die unterschiedlichen Befunde auch damit begründen, dass die vorliegende Untersuchung nur die Bruttobesoldungen des Staatspersonals analysiert hat, während die Studie BASS Sachausgaben einschloss. Es müsste daher weiter abgeklärt werden, welche Auswirkungen ein Rückgang bei den Sachausgaben in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre für die Beschäftigung von Frauen hatte.

- Eine vierte Argumentation stellt methodische Unterschiede in den Vordergrund: Die Abweichungen in den Ergebnissen sind möglicherweise auch auf die Verwendung von unterschiedlichen Datengrundlagen zurückzuführen. So hat sich erst aufgrund der detaillierten Analyse auf der Basis von spezifischen, basel-städtischen Statistiken gezeigt, dass es sich bei der Abnahme der Personalausgaben nicht einfach durchwegs um Sparmassnahmen, sondern auch um strukturelle Veränderungen und Umlagerungen in der Finanzierung handelte.

Für eine weitere Untersuchung wäre es wichtig, auch die Entwicklung der Löhne und eventuell der beruflichen Positionen von Frauen und Männern zu berücksichtigen und zwischen Teil- und Vollzeitstellen zu unterscheiden. Es macht ja einen Unterschied aus, ob der Kanton gut bezahlte, hoch qualifizierte Stellen mit Verfügungsmacht aus- oder abbaut und damit Frauen zu- oder unzugänglich macht oder ob es sich um unqualifizierte Stellen mit tiefer Entlöhnung handelt. Gerade wenn die Verteilung der staatlichen Ressourcen auf die Geschlechter im Vordergrund steht, müsste auch von Interesse sein, welche Lohnsummen der Kanton für Frauen und Männer aufwendet.[23] Wenn zwischen Voll- und Teilzeitstellen unterschieden wird, kann zudem der Frage nachgegangen werden, ob Teilzeitstellen als Sparmassnahme oder zur Frauenförderung geschaffen werden.

[23] Ab 2002 sollte es möglich sein, die Lohnsumme für Frauen und Männer grob auszuweisen. Zudem ist die Zahl von Frauen und Männern nach Lohnklassen bekannt. Die Analyse der Löhne nach Geschlecht und funktionaler Gliederung wird aber in naher Zukunft kaum möglich sein.

Literatur

Baumann, Beat (1997),
Vorstellung der Analysemethode, Präsentation der Resultate für Basel-Stadt an der Weiterbildungsveranstaltung «Finanzplanung: frauengerecht und sozialverträglich», 11. September 1997, organisiert von Frauenrat Basel-Stadt, Gleichstellungsbüro Basel-Stadt und Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD, Sektion Basel

Quellen

Detail-Arbeitsliste FS, Kombination funktional/Sachgruppen für den Kanton Basel-Stadt 1995, Kopie der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 16.9.1996 (unveröffentlicht)

Detail-Arbeitsliste FS, Kombination funktional/Sachgruppen für den Kanton Basel-Stadt 2000, Kopie der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 15.8.2001 (unveröffentlicht)

Personalbestand am Jahresende und Personalausgaben der kantonalen Verwaltung 1995, S. 294ff., in: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (Hrsg.) (1996): Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt. Birkhäuser+GBC AB, Basel

Personalbestand am Jahresende und Personalausgaben der kantonalen Verwaltung 2000, S. 296ff., in: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (Hrsg.) (2001): Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt. Birkhäuser+GBC AB, Basel

Anhang

Tabelle 1
Bruttobesoldungen und öffentliches Personal des Kantons Basel-Stadt 1995 und 2000 nach funktionalem Bereich

Funktionaler Bereich	Bruttobesoldungen			Öffentliches Personal					
	Mio. Fr. 1995	Mio. Fr. 2000	Diff. in %	Frauen 1995	Frauen 2000	Diff. in %	Männer 1995	Männer 2000	Diff. in %
0 Allgemeine Verwaltung	68,3	71,8	5,1	196	211	7,4	500	488	–2,5
1 Öffentliche Sicherheit	194,4	189,4	–2,5	480	485	1,0	1‘571	1‘458	–7,2
2 Bildung	401,2	449,2	12,0	1‘858	2‘894	55,7	2‘032	2‘463	21,2
3 Kultur und Freizeit	52,0	45,4	–12,7	204	189	–7,4	447	383	–14,2
4 Gesundheit	478,5	411,0	–14,1	4‘254	2‘929	–31,1	1‘971	1‘614	–18,1
5 Soziale Wohlfahrt	25,3	48,9	93,1	163	335	105,5	144	244	68,9
6 Verkehr	29,4	32,0	8,9	15	29	88,7	346	360	4,1
7 Umwelt, Raumordnung	24,2	29,8	23,2	23	41	80,4	256	235	–8,0
8 Volkswirtschaft	4,1	5,7	40,3	10	13	37,1	32	49	53,0
9 Finanzen und Steuern	2,1	2,3	8,4	4	8	73,2	15	15	1,0
Total*	1‘279,5	1‘285,6	0,5	7‘208	7‘133	–1,0	7‘314	7‘310	0,0

* Die Totalbeträge können geringfügig von der Summe der Einzelwerte abweichen, da diese ohne Rücksicht auf die Endsumme gerundet wurden.

Tabelle 2
Bruttobesoldungen und öffentliches Personal in funktionalen Unterbereichen mit einer Veränderung der Bruttobesoldungen >5 Mio.**

Funktionaler Bereich	Bruttobesoldungen			Öffentliches Personal					
	Mio. Fr. 1995	Mio. Fr. 2000	Diff. in %	Frauen 1995	Frauen 2000	Diff. in %	Männer 1995	Männer 2000	Diff. in %
400 Spitäler	397,6	331,7	–16,6	3'733	2'456	–34,2	1'508	1'193	–20,9
250 Maturitäts-schulen	48,4	24,2	–50,0	120	66	–45,4	255	133	–47,9
113 Polizei-korps	84,0	67,1	–20,2	178	131	–26,3	783	633	–19,2
231 Industriell-gewerbl. Berufe	35,7	29,5	–17,5	95	81	–15,3	304	277	–9,0
290 Verwal-tung	11,5	5,4	–53,2	71	33	–53,7	76	28	–63,6
220 Sonder-schulen	37,1	31,2	–15,9	258	200	–22,4	137	110	–19,6
112 Verkehrs-polizei	5,3	10,6	97,9	11	21	82,6	49	100	102,2
232 Kaufm. Berufe	3,0	9,1	206,7	25	36	43,0	8	45	491,0
271 Kantonale Hoch-schule	126,1	138,2	9,6	478	897	87,8	728	1037	42,4
540 Jugend-schutz	2,6	16,8	539,1	17	127	665,2	16	67	316,9
233 Pflege- u. Sozial-berufe	–	17,6	–	–	509	–	–	104	–
212 Sekundar-stufe	50,0	93,4	86,7	199	381	91,7	246	450	82,7

** Ohne «Übrige»-Kategorien wie 029 Übrige allgemeine Verwaltung, 090 Nicht aufteilbare Aufgaben der Verwaltung, 101 Übrige Rechtspflege, 490 Übriges Gesundheitswesen

Projektskizze

V

Projektskizze: Weiterführende Untersuchung zur geschlechterdifferenzierten Ausgabeninzidenzanalyse in zwei ausgewählten Bereichen der basel-städtischen Verwaltung

Mirjam von Felten

Im vorliegenden Bericht skizzieren wir ein im August 2002 vom Gleichstellungsbüro in Zusammenarbeit mit dem Frauenrat des Kantons Basel-Stadt initiiertes Projekt, das sich als eine Weiterführung der bereits erwähnten geschlechterdifferenzierten Ausgabeninzidenzanalyse versteht. In zwei ausgewählten Bereichen soll eine Inzidenzanalyse erstellt werden, welche in quantitativer wie auch qualitativer Hinsicht Aufschluss darüber geben kann, wie sich die öffentlichen Ausgaben unter der Perspektive der Geschlechter verteilen. Im Anschluss daran soll entsprechend den Analyseergebnissen nach möglichen Erklärungen gesucht werden.

Das Projekt wird von einer Fachperson wissenschaftlich betreut sowie je von einer Vertreterin des Gleichstellungsbüros und des Frauenrates begleitet. Für die geplante Untersuchung haben wir exemplarisch zwei Bereiche der kantonalen Verwaltung ausgewählt: das Ressort Sport sowie das Amt für Jugend, Familie und Prävention (AJFP). Bei beiden Amtsbereichen handelt es sich um überschaubare Abteilungen mit einheitlichen Zielaufgaben (Förderung des Sports bzw. Schutz der Jugend). Zudem dürften die Analyseergebnisse auf ein breites Interesse stossen, da sich das Ressort Sport wie auch das AJFP auf gesellschaftliche Themenbereiche konzentrieren, die sowohl von der Öffentlichkeit als auch von der Politik wahrgenommen werden.

Tabelle 1
Projektphasen und Arbeitsschritte

Phase 1: Exploration, Organisation	Phase 2: Durchführung und Auswertung
1. Auswahl der Ausgabenbereiche (Ressort Sport und AJFP)	1. Datenerhebung (Mitglieder- und BenutzerInnenliste, TrainerInnen-/ BetreuerInnenliste nach Funktion, differenziert nach Geschlecht)
2. Kontaktaufnahme mit den Ämtern und Besprechung des Projektes	2. Diskussion im Plenum (Fach- und Feedbackgruppe): a) Hypothesenbildung (Warum verhalten sich die Ausgaben so?) b) Formulierung von Erklärungsansätzen
3. Erste Recherche bei den LeistungsbezügerInnen zur Verfügbarkeit der statistischen Daten	3. Überprüfung der Hypothesen anhand des erhobenen Datenmaterials
4. Ausarbeitung des Projektprofils	4. Publikation der Ergebnisse
	5. Präsentation der Publikation

Aus finanziellen wie auch organisatorischen Gründen beschränkt sich die vorliegende Untersuchung auf die Analyse der öffentlichen Ausgaben. Uns interessiert, wem welche öffentlichen Ausgaben zukommen und ob beim Bezug von Leistungen[1] ein geschlechtsspezifisches Muster auszumachen ist. Sind es Frauen oder eher Männer, welche die Ausgaben beziehen, oder bestehen diesbezüglich keine Unterschiede zwischen den Geschlechtern? In welchen Bereichen ist das Geschlechterverhältnis hinsichtlich des Leistungsbezugs ausgeglichen, in welchen nicht? Anhand der Ausgaben der beiden ausgewählten Ressorts sowie mit dem methodischen Instrumentarium der Inzidenzanalyse können wir exemplarisch eine Antwort auf die gestellten Fragen finden.

Der forschungslogische Ablauf des Projektes gliedert sich in zwei Phasen:

Der erste Teil umfasst die Ausarbeitung und die Organisation der empirischen Untersuchung, im zweiten Teil stehen die Durchführung der Datenerhebung, die Erstellung der Inzidenzanalyse und abschliessend die Auswertung und die Publikation der Ergebnisse im Vordergrund. Für die zweite Phase sind auch zwei bis drei Veranstaltungen geplant, welche dazu dienen, Hypothesen zu bilden und mögliche Erklärungen zu den einzelnen Ergebnissen zu diskutieren. An diesen Veranstaltungen nehmen ExpertInnen für Gleichstellungsfragen und aus dem behandelten Fachbereich teil. Sie bilden zusammen eine Feedback-Gruppe.

Für das Projekt sind 20 Wochen terminiert; die erste Phase wurde bereits von Mitte August bis Ende September 2002 durchgeführt und ist somit abgeschlossen. Sowohl das Ressort Sport wie auch das Amt für Jugend, Familie und Prävention zeigen grosses Interesse und sind bereit, sich am Projekt zu beteiligen. Der Termin für die Ausführung der zweiten Phase ist aufgrund der ungeklärten Finanzierung noch ausstehend.

Mit der geplanten Inzidenzanalyse möchten wir folgende Ziele erreichen:

- Erste Durchführung einer detaillierten, auf zwei Ausgabenbereiche fokussierten Inzidenzanalyse im Kanton Basel-Stadt
- Weiterentwicklung der Forschungsmethoden im Bereich der geschlechterdifferenzierten Ausgabeninzidenzanalyse
- Entwicklung einer Grundlage für Indikatoren zur Beurteilung von Chancengleichheit durch staatliches Handeln
- Beitrag zur Förderung der Sensibilisierung für Fragen der Geschlechterperspektive

Für eine detaillierte Analyse benötigen wir einerseits Statistiken der öffentlichen Ausgaben. Da eine 1-Jahr-Analyse geplant ist und zudem die Ämter uns die Rechnung zur Verfügung stellen und Hilfe leisten, sollte es keine Probleme bereiten, die Aufwendungen nach den einzelnen LeistungsbezügerInnen aufzuschlüsseln. Mit den Ausgaben des Ressorts

[1] Dieser Begriff steht in Übereinstimmung mit der in der BASS-Studie und in der vorangegangenen Ausgabeninzidenzanalyse (siehe Kapitel II) verwendete Definition der Klientel, welche sich ausschliesslich auf primäre und direkte LeistungsbezügerInnen bezieht und Personen, die indirekt Leistungen beziehen, ausschliesst.

Sport, finanziert durch die Einnahmen aus dem Sport-Toto,[2] werden vornehmlich Sportvereine im Kanton Basel-Stadt subventioniert. Im Jahr 2001 beispielsweise sprach das Ressort Sport zahlreichen Vereinen einen Betrag von insgesamt rund 5 Millionen Franken gut.

Das Amt für Jugend, Familie und Sport hingegen verbuchte im selben Rechnungsjahr knapp 9 Millionen Franken für Projekte und Subventionen.[3] In der Inzidenzanalyse werden wir uns vorerst auf die Subventionen beschränken. Der wichtigste Grund für diese Festlegung liegt darin, dass das AJFP seine Projektschwerpunkte von Jahr zu Jahr ändert, was zur Folge hätte, das mit einer 1-Jahr-Analyse nicht das ganze Spektrum der ausgewählten und bearbeiteten Themenfelder abgebildet würde. Im Weiteren sind die Aufwendungen für Projekte mit einem Anteil von unter 10 Prozent an den Gesamtausgaben des Amtes relativ bescheiden.

Schwieriger gestaltet sich die Beschaffung der Daten zu den LeistungsbezügerInnen. Im Bereich Sport sind es die Mitglieder der Sportvereine, welche durch den Bezug von fixen Beiträgen und Pauschalen, aber auch von der Finanzierung von Bau- und Materialaufwendungen sowie der Förderung von NachwuchssportlerInnen direkt profitieren. Da im Ressort Sport keine Informationen über die Mitglieder der subventionierten Vereine verfügbar sind, müssen wir die Teilnehmerlisten direkt bei den Sportvereinen erfragen. Eine erste Recherche hat ergeben, dass die Vereine geschlechterdifferenzierte Mitgliederstatistiken besitzen und gerne bereit sind, das Datenmaterial für das Projekt zur Verfügung zu stellen.

Allerdings sehen sich die angefragten VereinspräsidentInnen vor der Herausgabe der verlangten Angaben verpflichtet, bei den jeweiligen Kommissionen um Erlaubnis nachzufragen. Im Gespräch mit den Verantwortlichen hat sich zudem herausgestellt, dass es im Bereich des Vereinssports von Bedeutung wäre, neben dem Geschlecht auch das Alter in die Mitgliederanalyse einzubeziehen. In einem Verein beispielsweise, der noch bis zu Beginn der 80er-Jahre für Frauen nicht zugänglich war, habe sich – so wurde uns mitgeteilt – das Geschlechterverhältnis unter den jugendlichen Mitgliedern in den letzten Jahren von einem männlichen Übergewicht zu einer ausgewogenen Verteilung zwischen den Geschlechtern bewegt.

[2] Der basel-städtische Gewinnanteil aus den Sport-Toto-Wettbewerben wird aufgrund demografischer Kriterien bestimmt. Es wäre interessant, zu untersuchen, wie sich das Geschlechterverhältnis auf der Einnahmenseite (Teilnahme/Geldeinsatz am Toto-Spiel) gestaltet, zumal sich das Sport-Toto auf das männlich dominierte Fussballspiel beschränkt. Dabei könnte aber auch darüber nachgedacht werden, wie sich solche Ausgaben auf den Familienhaushalt auswirken.

[3] Angesichts dieser – im Vergleich zu den gesamten Staatsausgaben – doch bescheidenen Ausgaben ist die Frage berechtigt, ob es sinnvoll ist, eine Inzidenzanalyse in diesen beiden Bereichen durchzuführen. Da wir jedoch eine erste Bestandesaufnahme beabsichtigen und unsere Forschung primär auf qualitative Ergebnisse abzielt, halten wir an der Auswahl der beiden Bereiche fest.

In einem weiteren Schritt interessiert, wie sich auf der Seite der TrainerInnen das Geschlechterverhältnis gestaltet, insbesondere auch, wenn die Hierarchie innerhalb des Berufsstandes mit einbezogen wird: Nimmt mit aufsteigendem Autoritätsgrad der Anteil weiblicher Trainer ab? Zudem stellt sich die Frage, in welchem Rahmen im Bereich des Sports unbezahlte Arbeit in Form ehrenamtlicher Tätigkeit von Frauen und Männern geleistet wird.[4]

Welches sind die KlientInnen, die vom Amt für Jugend, Familie und Prävention finanzielle Unterstützung erhalten, und wie steht es mit der Verfügbarkeit geschlechterdifferenzierter Statistiken? Das AJFP unterstützt mehrheitlich Organisationen im Kinder-, Jugend- und Familienbereich wie Vereine, welche Jugendzentren oder Räume für Kinder unterhalten, aber auch solche, die Freizeitaktivitäten organisieren oder sich auf Gassenarbeit konzentrieren. Ähnlich dem Ressort Sport ist auch das AJFP nicht darüber informiert, welche Personengruppen die finanziellen Leistungen beziehen. In den meisten Fällen handelt es sich hierbei um BesucherInnen, beispielsweise Jugendliche, die sich in einem Jugendhaus aufhalten, oder Kinder, welche in einer eigens für sie eingerichteten Werkstatt tätig sind.

Ob die jeweiligen Vereine oder Organisationen über eine geschlechtergetrennte Statistik der BesucherInnen verfügen, muss im Einzelfall noch abgeklärt werden. Es ist jedoch anzunehmen, dass die von uns gewünschten Angaben vorhanden sind, da neue SubventionsempfängerInnen seit kurzem zu diesbezüglichen Auskünften verpflichtet sind. Wie im Sport interessiert auch im Bereich des Jugendschutzes, wie sich beispielsweise bei den LeiterInnen oder BetreuerInnen das Verhältnis zwischen Frauen und Männern zusammensetzt und ob beziehungsweise in welcher Form unbezahlte Arbeit geleistet wird.

Da sich die Inzidenzanalyse – als ein statistisches Instrument – auf die Erfassung der (geschlechtsspezifischen) Einnahmen- und/oder Ausgabenverteilungen beschränkt, drängt sich im Weiteren die Frage auf, ob die Verteilung der öffentlichen Aufwendungen des Kantons Basel-Stadt den Bedürfnissen von Frauen und Männern entspricht und welchen Einfluss sie auf die Geschlechterrollen ausübt. Zur Beantwortung dieser Frage wären Interviews mit den LeistungsbezügerInnen sowie Gespräche mit ExpertInnen notwendig.

Mit diesem Bericht versuchten wir einen kurzen Überblick über ein weiterführendes Projekt zum Thema Budgetinzidenzanalyse in der kantonalen Verwaltung Basel-Stadt zu vermitteln. Obwohl sich das skizzierte Projekt noch in der Anfangsphase befindet, zeichnen sich bereits verschiedene Erweiterungen ab, unter anderem auch, die Bestandesaufnahme auf eine Mehrjahresanalyse auszudehnen, um damit einen möglichen Wandel in der Verteilung öffentlicher Ausgaben erfassen zu können.

[4] In Anlehnung an: Geschlechtsspezifische Budgetanalyse der Abteilung Jugend und Sport im BASPO, Machbarkeitsstudie erstellt von Mascha Madörin, März 2002 (unveröffentlicht).

Inhaltsverzeichnis

Schlusskapitel 181

Auslegung des Projektes aus Sicht der Methodologie 181

Erweiterung der Methode BASS 181

Die Präzisierungen und Differenzierungen 182

Die Methode BASS und Gender Mainstreaming 183

Würdigung des Projektes und der Ergebnisse aus Sicht der Statistik 185

Rückblick aus der Perspektive eines basel-städtischen Politikers 187

Würdigung des Projektes und Schlusswort aus Gleichstellungsperspektive 188

Nur in Zusammenarbeit möglich 188

Der Weg zu einem politischen Steuerungsinstrument 189

Beeindruckende Ergebnisse und Erkenntnisse 190

Das Ziel vor Augen 191

Schlusswort 191

Schlusskapitel

VI

Schlusskapitel

Zum Abschluss der Publikation folgt eine Einschätzung der vorliegenden Arbeit aus der Sicht der Projektbeteiligten. Aus den dargestellten Perspektiven wird deutlich, mit welch unterschiedlichen Sichtweisen und Haltungen das Projektteam konfrontiert war. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die sachlichen «Zusammenstösse» und Auseinandersetzungen, die sich daraus ergeben haben, die Arbeit befruchtet und wesentlich zu ihrem Erfolg beigetragen haben.

Als Erstes wird aus forschungstechnischer Sicht aufgezeigt, wie sich die verwendeten Analyseinstrumente von der (Ausgangs-)Methode BASS unterscheiden und wie sie sich im Verlaufe der Arbeit weiterentwickelt haben. Anschliessend erläutert das Statistische Amt seine Probleme mit der Verfügbarkeit des statistischen Datenmaterials und formuliert Vorschläge zu Erweiterungen. Drittens berichtet ein basel-städtischer Grossrat, der die Arbeit während Jahren begleitet hat, darüber, wie das vorliegende Projekt in der Politik aufgenommen worden ist und welche Schwierigkeiten sich dabei ergeben haben. Die abschliessende Würdigung des Projektes und das Schlusswort erfolgen aus der Perspektive der Gleichstellung: Obwohl mit diesen Studien einige Hürden überwunden worden sind und eine wichtige Destination erreicht wurde, ist das Projekt noch nicht am Ziel angelangt.

Auslegung des Projektes aus Sicht der Methodologie

Erweiterung der Methode BASS

Anlass der BASS-Studien auf schweizerischer (1996) als auch auf basel-städtischer Ebene (1997 und 1998) waren die Rezession Anfang der 90er-Jahre, steigende Staatsdefizite und die Tatsache, dass Staatsausgaben reduziert werden sollten. Die im wissenschaftlichen Rahmen durchgeführten Analysen fokussierten sich auf die Frage, inwiefern die sozialen Folgekosten von Sparmassnahmen der öffentlichen Hand Frauen direkt und indirekt betreffen. Hauptaufgabe des nun im Kanton Basel-Stadt realisierten Postulates von Sibylle Schürch war es, die Analysemethode von BASS «präzisiert und gezielter auf die basel-städtischen Verhältnisse» anzupassen. Die derzeit vorliegenden Teilprojekte zeigen Resultate, welche in der Tat die basel-städtischen Verhältnisse genauer beschreiben, Aussagen der Vorstudien von BASS zu Basel-Stadt präzisieren und modifizieren.

Inzwischen hat sich sowohl in der Schweiz als auch international das Erkenntnisinteresse an geschlechterspezifischen Budgetanalysen verschoben respektive erweitert – nicht zuletzt aufgrund von drei Entwicklungen: Die Einführung von Gender-Mainstreaming-Programmen hat die Frage des Zugangs von Frauen zu Ressourcen ins Zentrum gestellt und damit auch die Frage des Zugangs von Frauen zu Staatsfinanzen generell. Ebenso ermöglichen die vielen Initiativen zu geschlechterspezifischen Budgetanalysen in

den verschiedensten Ländern, die diffusen Anforderungen und Fragestellungen an geschlechterdifferenzierte Budgetanalysen zu präzisieren und unterschiedliche Methoden zu vergleichen.

Drittens befassen sich heute ÖkonomInnen intensiver als noch vor 10 Jahren mit der Frage, wie sich die Wirtschafts- und damit auch die Finanzpolitik des Staates auf die Gleichstellung und die Geschlechterverhältnisse (Gender) auswirkt. Die Erweiterung des Erkenntnisinteresses kam im Titel der Tagung vom März 2002, welche der Frauenrat Basel-Stadt und das Gleichstellungsbüro Basel-Stadt zur geschlechterdifferenzierten Budgetanalyse veranstalteten, klar zum Ausdruck: «Gender Balance – Equal Finance».

Die Präzisierungen und Differenzierungen

In der Studie BASS sind alle grob nach funktionalen Ausgaben gegliederten Aufwendungen in fünf Gruppen unterteilt. Diese unterscheiden sich nach (vermuteten) starken oder weniger starken Auswirkungen auf Frauen/Mädchen, starken oder weniger starken Auswirkungen auf Männer/Knaben oder nach geschlechtsneutralen Auswirkungen.

Es werden drei verschiedene Wirkungsebenen unterschieden: Erstens wird nach dem Nutzen gefragt, zweitens nach dem Beschäftigungseffekt im Staat. Drittens wird die Frage gestellt, ob Budgetposten die unbezahlte Arbeit tangieren. Danach werden die Budgetposten derselben Wirkungsgruppen zusammengezählt und die Höhe ihrer Ausgaben mit denjenigen der Vorjahre verglichen. Die Veränderungen werden mit den Veränderungen des gesamten Budgets in bestimmten Perioden verglichen. Die Auswertung der Resultate kann beispielsweise lauten: «Es sind überproportional viele Budgetposten gekürzt worden, welche in einem Zusammenhang mit der unbezahlten Arbeit von Frauen (und Männern) stehen, 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.» Damit gibt die Analyse Informationen über mittel- und langfristige Budgettendenzen. 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. Die in der vorliegenden Arbeit vorgenommenen Verfeinerungen und Präzisierungen haben auf verschiedenen Ebenen stattgefunden:

- In allen Teilberichten wurden die Aggregate, wie sie das Büro BASS in seiner Studie verwendet, aufgrund kantonaler Statistiken aufgeschlüsselt.

- Anhand der (Ausgaben-)Inzidenzanalyse wird detailliert aufgeschlüsselt, wer die BezügerInnen staatlicher Dienstleistungen sind. Mit der Unterscheidung von Nutzung und Nutzen wurde die schwierige und umstrittene Frage umgangen, wie der Nutzen gemessen wird und worin und für wen beispielsweise der Nutzen von Gefängnissen besteht. Die (Ausgaben-)Inzidenzanalysen liefern wichtige Datengrundlagen für verschiedene Wirkungsanalysen, sie stellen aber noch nicht eine Analyse dar, wie sich Staatsausgaben auf den Nutzen von Frauen und Männern auswirken, wie sie in der Studie BASS vorgesehen ist.

- Die (Ausgaben-)Inzidenzanalyse zeigt nun im Unterschied zur Studie BASS, welche staatlichen Dienstleistungen von Frauen und Männern je nach Altersgruppe und/oder Staatsangehörigkeit bezogen werden. Mit zusätzlichen Erhebungen und statistischen Verknüpfungen liessen sich ebenso Aussagen über die BezügerInnen nach weiteren sozialen Kategorien machen. Die genauer aufgeschlüsselten Daten zeigen bedeutend präziser als die Studie BASS, welche Frauen und Männer von jeweiligen Ausgabenveränderungen betroffen sind.

- In Teil 1 des Berichts zur unbezahlten Arbeit wird aufgrund der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) gezeigt, um welche Grössenordnungen es sich bei der unbezahlt geleisteten Arbeit handelt, welche Kategorien und Grössenordnungen von unbezahlter Arbeit es gibt und welche Gruppen von Frauen und Männern diese leisten. Diese Differenzierung ermöglicht es, genauere Vorstellungen über sozioökonomische Auswirkungen von Ausgabenveränderungen zu entwickeln. So gibt es beispielsweise eine relativ kleine Gruppe von Frauen, die einen grossen Teil der unbezahlten Pflege- und Betreuungsleistungen erbringen. Sie sind, was ihre Zeitökonomie anbelangt, von Staatsausgaben in diesem Bereich sehr stark betroffen.

- Die Autorin des Teils 2 der Studie zur Gratisarbeit zeigt, wie die Methoden der Studie BASS als Entscheidungsinstrument gebraucht werden könnten: In einem ersten Schritt untersucht sie die zeitliche Entwicklung der in der Studie BASS identifizierten funktionalen Ausgaben, von denen angenommen wird, dass sie eine besonders grosse Wirkung auf die unbezahlte Arbeit von Frauen haben: Es zeigte sich bei der Analyse dieser Ausgabenposten, dass diese für Spitäler und für Kinderbetreuungsstätten von 1995 bis 2000 im Vergleich zu den Gesamtausgaben überproportional gesunken sind. Diese grobe Analyse führte zu einem zweiten Schritt der Verfeinerung, der in der Studie BASS fehlt: Es wird genauer untersucht, welche Ausgaben (zum Beispiel verschiedene Kosten wie Administration, Pflegepersonal) effektiv gestrichen oder in andere Bereiche verschoben wurden. Damit lässt sich exakter sagen, ob Sparmassnahmen effektiv Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit haben. Der erste Schritt kann als Warnsystem und damit als Anlass dienen, genauere Analysen in die Wege zu leiten.

Die statistische Analyse der Daten und deren Verfeinerung schaffen also für Regierung und Parlament bedeutend mehr Transparenz und liefern geschlechterpolitisch relevante Daten.

Die Methode BASS und Gender Mainstreaming

Geschlechterdifferente Analysen der Staatsfinanzen gehen heute von der Annahme aus, dass Staatsfinanzen die Zeit- und Einkommensökonomie von Frauen und Männern und damit die Gleichstellungspolitik stark beeinflussen. Die Studie BASS geht ebenfalls von gleichstellungspolitischen Vorstellungen und Zusammenhängen aus, dies aber nur im eingeschränkten Sinn, wonach die Diskriminierung der Frauen durch Budgetveränderungen nicht verstärkt werden darf. Allein die Tatsache, dass eine solche Anforderung an ein Budget gestellt wird, ist eine Form von Gender Mainstreaming. Die Studie BASS geht jedoch nicht so weit, zu fragen, ob und auf welche Art und Weise der Staatshaushalt generell die Gleichstellung verstärkt oder schwächt.

Das heisst aber nicht, dass die Methode BASS nicht auf diese Fragestellung hin erweitert werden könnte. Eine wichtige Grundlage dazu ist in der Studie schon gelegt. Wenn nämlich gefragt wird, ob auf Kosten von Frauen gespart wird, dann müssen Vorstellungen darüber existieren oder durch genauere Analysen entwickelt werden, was «auf Kosten von Frauen» heisst, welche Auswirkungen von Staatsausgaben auf Frauen aus gleichstellungspolitischer Sicht wichtig sind.

In der Studie BASS wurden drei Auswirkungskriterien gewählt:

- Wer bezieht Dienstleistungen vom Staat und hat dadurch einen Nutzen?
- Welche Wirkung haben Staatsausgaben auf die Beschäftigung von Frauen und Männern im Staat?
- Welche Wirkung haben sie auf die unbezahlte Arbeit (der Frauen)?

Hinter der Auswahl dieser Kriterien stecken wirtschaftstheoretische Vorstellungen über gleichstellungspolitische Wirkungszusammenhänge. In der vorliegenden Studie gibt es insbesondere in Kapitel III zur Gratisarbeit Ansätze, um die Wirkungszusammenhänge genauer zu untersuchen:

- In Teil 1 werden die Grössenordnungen der unbezahlten Arbeit von Männern und Frauen in einen Bezug gesetzt zur gesamten Zeitökonomie der EinwohnerInnen des Kantons und zur monetären Ökonomie von Wirtschaft und Staat. Die Grössenordnungen zeigen die Dringlichkeit zweier gleichstellungspolitischer Fragen nach dem Zugang von Frauen zu Erwerbseinkommen und der Arbeitsüberlastung und Freizeitknappheit von Frauen.

- In Teil 2 untersucht die Autorin – wie bereits erwähnt –, welche Auswirkungen das Streichen von staatlichen Kinderbetreuungsleistungen hat. Sie geht der Frage nach, ob und wie die ungenügenden und verminderten Leistungen des Staates von anderen LeistungsanbieterInnen kompensiert wurden (private Tagesstätten, Grossmütter etc.) oder ob sich dies direkt auf die Arbeitsbelastung der Mütter ausgewirkt hat. Aufgrund fehlender Daten und begrenzter Ressourcen konnte dieser Frage nicht genauer nachgegangen werden. Dieser Abschnitt und derjenige über die Spitalpflege zeigen jedoch, dass es möglich ist, die Ansätze der Studie BASS auf eine genauere Wirkungsanalyse hin auszuweiten.

Die vorliegenden Analysen haben sich auf die vorgegebenen Wirkungskriterien der Studie BASS beschränkt. Die Ergebnisse von Teil 1 zur Gratisarbeit legen jedoch die Empfehlung nahe, dass dem hier verwendeten Kriterienkatalog zwei weitere, relativ einfach zu quantifizierende Wirkungskriterien angefügt werden sollten: Erwerbseinkommen (und nicht nur Beschäftigung) und die Freizeit von Frauen und Männern. Aufgrund neuerer Debatten über Wirtschaftspolitik und Gender wird zudem deutlich, dass es noch weitere interessante gleichstellungspolitische Kriterien gäbe, unter anderem die Auswirkungen auf den Lebensstandard oder auf die Armut von Frauen und Männern, auf die Care Economy und die Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen (zum Beispiel in Haushalten).

Geschlechtsspezifische Budgetanalysen stellen hohe Anforderungen an die Verfügbarkeit grundlegender geschlechterdifferenzierter Daten, an die Entwicklung von neuen Analysemethoden und Fragestellungen. Der nun im vorliegenden Bericht mit wenigen finanziellen Mitteln weiterentwickelte

BASS-Ansatz stellt Regierung, Parlament und zivilgesellschaftlichen Organisationen wichtige Informationen für eine wirksame Gleichstellungspolitik bereit. Die methodischen Anfangsschwierigkeiten sind überwunden und gangbare Wege sind aufgezeigt, welche es ermöglichen, Schritt für Schritt die begonnene Arbeit weiterzuführen.

Tobias Bauer, Dr. ès sc. éc., Ökonom
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern

Mascha Madörin, lic. rer. pol., Ökonomin
Münchenstein

Würdigung des Projektes und der Ergebnisse aus Sicht der Statistik

Die statistischen Analysen im vorliegenden Bericht sind ein Versuch, Instrumente zur Bewertung der Auswirkungen staatlicher Haushalte auf die Gleichstellung zu entwickeln. Das Ziel, Wirkungen staatlichen Handelns eindeutig messbar zu machen, vielleicht gar «Ungerechtigkeit» bezüglich der Behandlung der Geschlechter mit Zahlen belegen zu können, wurde zwar nicht erreicht. Dafür ist die Wirklichkeit zu komplex und zudem sind Wirkungen nur beschränkt objektivierbar. Unsere entwickelten Methoden erlauben aber eine relativ differenzierte Sicht, die verhindert, dass die Ergebnisse nur mit einer einfachen «Schlagzeile» transportiert werden können. Mit den erarbeiteten Statistiken und statistischen Analysen können wir diese komplexe Welt begreifbarer und Zusammenhänge sichtbar machen und letztlich Transparenz für den politischen Prozess schaffen. Die Bewertung der aufgezeigten Zustände ist aber Aufgabe der PolitikerInnen.

Was müsste man tun, um näher an die Frage nach der Gerechtigkeit in der Verteilung der öffentlichen Gelder zu kommen beziehungsweise die Frage nach deren Nutzen zu beantworten?

Auf der subjektiven Ebene könnten wir mit den Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung analysieren, wie Frauen und Männer die Wirkungen der basel-städtischen Verwaltung beurteilen. Auf der objektiven Ebene wären detailliertere Untersuchungen und Evaluationen einzelner Aufgabenbereiche des Kantons durchzuführen: Um die Frage zu beantworten, wer die Bevölkerungsgruppen sind, die staatliche Leistungen bekommen, und wie sich ihre Situation dadurch verändert, müssten weitere Merkmale wie Einkommen, Bildung, berufliche Stellung und die Haushaltsstruktur einbezogen und die Lebensverläufe der EinwohnerInnen mitberücksichtigt werden.

Die in der Publikation dargestellten Tabellen und Grafiken können den Eindruck erwecken, dass diese relativ mechanisch und technisch aus bereits vorhandenen Daten entstehen, möglicherweise noch verbunden mit deren Bearbeitung. Tatsache ist aber, dass ein Grossteil der spannenden Arbeit darin besteht, nachzuforschen, welche Daten sich für die Analyse eignen, und die inhaltlichen Zusammenhänge zu analysieren, um die richtigen Informationen miteinander in Beziehung zu bringen. Dabei sind wir relativ pragmatisch vorgegangen, denn selten war es so, dass überhaupt keine Daten vorhanden gewesen wären. Unser Ansatz war deshalb: Besser ein Bild, das

etwas unscharf ist, als gar kein Bild. Dies äusserte sich beispielsweise darin, dass wir die LeistungsbezügerInnen statt nach einzelnen Jahrgängen in Altersklassen zusammenfassen oder statt der Höhe des Leistungsbezugs differenziert nach Bevölkerungsgruppe die Anzahl LeistungsbezügerInnen pro Bevölkerungsgruppe berücksichtigen mussten. Dort, wo Daten vorhanden waren, war aber die Geschlechtsdimension meist kein Problem. Die oft geäusserte Feststellung, dass in vielen Bereichen staatlichen Handelns bis heute nach Geschlecht aufgeschlüsselte Statistiken fehlen, müsste deshalb um den Zusatz ergänzt werden: «.. weil für diese generell differenzierte Statistiken zu den LeistungsempfängerInnen fehlen.» So liegen beispielsweise für den Bereich Kultur in Basel-Stadt keine nach soziodemografischen Merkmalen differenzierten Erhebungen zu den BesucherInnen von kulturellen Institutionen vor. Es fehlen nicht nur Angaben zu ihrem Geschlecht, sondern auch zu ihrem Alter, ihrer Staatsangehörigkeit, ihrer Schichtzugehörigkeit und so weiter. Manchmal ist das Fehlen von nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten allerdings auch systembedingt.

Ein Beispiel dafür sind die Steuerdaten. Dass die Steuern von Ehepaaren nicht für Frau und Mann getrennt ausgewiesen werden können, hat im Grunde weniger mit der Statistik selbst als vielmehr mit dem schweizerischen Steuersystem zu tun. Erst eine individuelle Besteuerung würde dieses Problem lösen.

Die vorliegende Arbeit ist ein Beispiel für eine wirkungsorientierte Sicht auf staatliches Handeln. Vor allem die Ausgabeninzidenzanalyse zeigt in einer Gesamtsicht auf, in welchen funktionalen Bereichen und für welche Bevölkerungsgruppen staatliches Handeln in finanzieller Hinsicht die Prioritäten setzt und setzen muss. Mit dem speziellen Gewicht auf die Geschlechterdimension werden hier die politisch angestrebten Wirkungen bezüglich Gleichstellung überprüft. Spannend wird es dann, wenn mehrere Zieldimensionen kombiniert werden, zum Beispiel Gleichstellung und Bildung. Wir sind zudem der Meinung, dass Analysen wie die vorliegenden einen nützlichen Beitrag im politischen Steuerungsprozess leisten. Zurzeit stehen in Basel-Stadt wieder Sparmassnahmen an. Die Ausgabeninzidenzanalyse kann dabei als Entscheidungsgrundlage dienen, wo gespart werden soll und wo nicht und in welchen Bereichen Sparmassnahmen speziell Frauen treffen würden.

Damit diese Informationen ihre volle Wirkung entfalten können, wäre es wünschbar, sie um zwei Dimensionen zu erweitern:

- Vergleich über die Zeit: Damit wird sichtbar, wie schnell sich Dinge ändern beziehungsweise ändern können. Zudem lässt sich so überprüfen, ob sich Massnahmen wie gewünscht (oder befürchtet) auswirken.
-
- Vergleiche mit anderen Kantonen oder Städten: Sie können aufzeigen, was die wirklich relevanten Faktoren sind, welche die Struktur und die Entwicklung prägen.

Beide Erweiterungen sind mit einem nicht zu unterschätzenden Aufwand verbunden. Die Investition in mehr und bessere Information wird sich aber auf jeden Fall lohnen und wir sind zuversichtlich, dass die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung stehen werden.

Andrea Pfeifer, lic. phil. I
Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

Peter Schwendener, Dr. rer. pol.
Leiter Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

Rückblick aus der Perspektive eines basel-städtischen Politikers

Die vorliegende Publikation ist ein weiterer Meilenstein auf einem Weg, dessen Anfang sich bis ins Jahr 1997 zurückverfolgen lässt. Angeregt durch die 1996 erschienene wissenschaftliche Studie mit dem Titel «An den Frauen sparen», bildete sich eine vom basel-städtischen Frauenrat, dem Gleichstellungsbüro und dem VPOD getragene Gruppe von Frauen, die es sich zum Ziel machte, die Zahlen des Basler Staatshaushaltes so aufzubereiten und zu analysieren, dass sich damit Aussagen über Beschäftigung, Nutzen und Gratisarbeit von Frauen in Basel-Stadt machen lassen. Insbesondere sollte auch die Annahme untersucht werden, dass Kürzungen im Staatshaushalt Frauen stärker treffen als Männer. Wer wie ich die Gelegenheit hatte, diese Arbeiten während der letzten gut sechs Jahre aus mehr oder weniger grosser Distanz zu beobachten und zum Teil auch zu begleiten, ist nicht nur beeindruckt über die Ergebnisse, sondern auch über die Entschlossenheit, mit der über die ganze Zeit am Thema gearbeitet wurde, und über das hohe Engagement aller Beteiligten. Es war, um ein Zitat aus der Basler Zeitung vom 3. Januar 2000 aufzunehmen, viel Gratisarbeit nötig, um zu zeigen, dass Frauen zunehmend mehr Gratisarbeit leisten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Beachtung und Unterstützung das Projekt von Seiten der institutionellen Politik erfuhr. Ohne vorgreifen zu wollen, muss dazu festgehalten werden, dass die Antwort, einigen unbestreitbaren Lichtblicken zum Trotz, ernüchternd ausfällt. Spürbar war die Unterstützung am ehesten an der viel beachteten und kommentierten Veranstaltung vom 11. September 1997 mit dem Titel «Finanzplanung: frauengerecht und sozialverträglich», wo die Ergebnisse der für Basel-Stadt aufgearbeiteten Datenreihen präsentiert wurden. Die Eröffnung durch ein Mitglied des Regierungsrates genauso wie die Tatsache, dass interessierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung für den Besuch dieser Veranstaltung freigestellt wurden, waren von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Nach einigem Nachhaken ebenfalls Unterstützung fand die Forderung, die Basler Staatsrechnung in Ergänzung zur bekannten volkswirtschaftlichen und institutionellen Gliederung auch funktional darzustellen.

Diese Darstellungsform ist eine erste Voraussetzung, um Aussagen darüber machen zu können, wie der Nutzen von staatlichen Ausgaben und damit Tätigkeiten über bestimmte Personengruppen streut. Die meisten anderen Bretter, die da zu bohren gewesen wären, erwiesen sich als dick oder sogar sehr dick. Als es beispielsweise darum ging, die für die Verfeinerung der Methode notwendigen Mittel zu beschaffen, sorgte die bekannte

«Schere im Kopf» von allem Anfang an dafür, dass mit 50'000 Franken ein absolutes Minimum an Mitteln beantragt wurde. Dass es trotz dieser Zurückhaltung und zahllosen Gesprächen und Überzeugungsversuchen eines Stichentscheides des damaligen Parlamentspräsidenten bedurfte, ist für den Basler Grossen Rat mit Sicherheit kein Ruhmesblatt.

Ähnliches lässt sich von der Basler Regierung sagen, deren Skepsis sich an einer Antwortpassage zum erwähnten Budgetpostulat erkennen lässt: «Da die Methode, wie von deren Autoren anerkannt wird, noch unausgereift ist, und da die Initianten kein Geld mehr zur Verfügung stellen wollen, soll gewissermassen Basel-Stadt als Sponsor einspringen und gleichzeitig als Versuchskaninchen dienen. Das Resultat ist bestenfalls völlig offen, wird aber eher von bescheidener, evtl. gar fragwürdiger Aussagekraft sein» (Regierungsrätliche Antwort Nr. 0582 auf das Budgetpostulat von Sibylle Schürch vom 12.1.00, S. 5).

Die nicht immer unberechtigte Methodenkritik ist dabei eines – sie hätte übrigens bei mehr Unterstützung einfacher beseitigt werden können –, das Nichtanerkennen der Bedeutung der Frage, welche Personengruppen in welchem Ausmass von staatlichen Leistungen und deren Veränderungen betroffen sind, das andere und hier auch bedeutendere.

In nächster Zeit wird eine Reihe von Parlamentsmitgliedern, die diese Arbeit begleiten konnten, ihr politisches Amt niederlegen. In diesem Zusammenhang ist zu hoffen und zu wünschen, dass es einer zukünftigen Politgeneration noch besser gelingt, die Einsicht in die Notwendigkeit zu vermitteln, über Nutzen und Wirkungen staatlicher Tätigkeit laufend und damit besser informiert zu sein. Dazu zwingen nicht nur zunehmend knappere öffentliche Mittel, sondern auch die Feststellung, dass von verantwortlichem politischem Handeln nur dann gesprochen werden kann, wenn die Entscheidungsträger sich der Konsequenzen ihres Tuns bewusst sind.

Christoph Brutschin, Volks- und Betriebswirtschafter
SP-Grossrat Basel-Stadt

Würdigung des Projektes und Schlusswort aus Gleichstellungsperspektive

Ende Juni 2000 wurde das Budgetpostulat im Grossen Rat gutgeheissen, das eine Präzisierung und Anpassung der Methode BASS an baselstädtische Verhältnisse fordert. Inhaltlich sollten die geschlechterspezifische Zuordnung des Nutzens von Staatsausgaben und deren Wirkung auf die Beschäftigung und die unbezahlte Arbeit untersucht werden.

Nur in Zusammenarbeit möglich

Die departementsübergreifende Zusammenarbeit war schon im Postulat festgelegt und so wurde eine Projektgruppe ins Leben gerufen: Das Statistische Amt, das Gleichstellungsbüro, der Frauenrat und externe Fachpersonen begannen in der Folge, das Basler Projekt zu definieren und zu planen.

Dabei wurden drei Themenbereiche angegangen: die Ausgabeninzidenzanalyse, die Folgen von Budgetentscheidungen auf die unbezahlte Arbeit sowie die Auswirkungen von (veränderten) Staatsausgaben auf die Beschäftigung in der Verwaltung.

Es war eine spannende, intensive und lehrreiche Reise, die wir gemeinsam unternommen haben. Und unsere Reise ist noch nicht abgeschlossen. Ein umfassender Gender-Budget-Prozess ist ein längerfristiges und tief greifendes Vorhaben, es benötigt finanzielle und personelle Ressourcen. Auf unserer gemeinsamen Reise waren uns bestimmte Dinge klar, aber wir wurden auch mit verschiedenen Fragen konfrontiert, die wir zu Beginn dieses Projektes nicht voraussehen konnten. Erst wenn der Prozess der geschlechterdifferenzierten Budgetanalyse angepackt wird, stellen sich die interessanten methodischen und konzeptionellen Fragen.

Ausgangspunkt unserer Arbeit war,

- dass die Realitäten von Frauen und Männern in vielen Lebensbereichen ungleich sind

- dass die Leistungen einer Verwaltung geschlechtsspezifisch unterschiedlich ausgestaltet sein müssen, wenn sie Frauen und Männer gleichermassen erreichen sollen

- dass «geschlechtsneutral» ausgestaltete Leistungen verschiedene Wirkungen auf Frauen und Männer haben können und dass der Einsatz staatlicher Mittel im Einzelnen und auch das Staatsbudget als Gesamtes selten geschlechtsneutral sind – wie dies oft irrtümlich und allzu selbstverständlich angenommen wird.

Der Weg zu einem politischen Steuerungsinstrument

Wir waren von Anfang an überzeugt, dass mit der Verbreitung von New Public Management (NPM) in der Verwaltung klare Steuerungsinformationen für staatliche Leistungen notwendig werden. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, welche Transparenz über die Produkte, die Kundschaft sowie die Leistungs- und Wirkungsziele beinhaltet, ist unserem Vorhaben dienlich. Umgekehrt unterstützt aber auch das Instrument der geschlechterdifferenzierten Budgetinzidenzanalyse die Ziele von NPM. So entwickelte sich auch im Verlauf des Projektes die Vorstellung, die ausgearbeitete Methode als Steuerungsinstrument der Politik zu integrieren.

Während der Bearbeitung des Projekts ist uns klar geworden, wie viel Wissen über die spezifischen Verwaltungsbereiche und über die Geschlechterverhältnisse notwendig ist, wenn wir den Gleichstellungsauftrag als politische Steuerungsaufgabe wirkungsorientiert angehen möchten.

Erstens benötigen wir repräsentative Daten, die nach Geschlecht getrennt erhoben und ausgewertet werden. In vielen Bereichen staatlichen Handelns fehlen bis heute nach Geschlecht aufgeschlüsselte Statistiken. Es ist deshalb unbedingt darauf hinzuarbeiten, dass zumindest in geschlechterpolitisch sensiblen Bereichen Daten über LeistungsempfängerInnen für den jeweiligen Aufgabenbereich obligatorisch erhoben und ausgewiesen werden müssen.

Wenn wir zweitens der Terminologie des NPM folgen, so verlangt die Aufschlüsselung von Budgetzahlen nach Geschlecht eine präzise Verteilung sowohl der «Leistungsempfangenden» nach Geschlecht wie auch der geschlechtsspezifischen «Wirkungen». In der Praxis erscheint die Unterscheidung aber oft schwer nachvollziehbar. Bei staatlichen Ausschüttungen an eine kulturelle Institution etwa fällt die Antwort schwer, wer die staatlichen Leistungen empfängt: Sind es die Angestellten der Institution oder sind es die dort auftretenden Kulturschaffenden oder sind es die BesucherInnen? Es gilt also zunächst eine klare Definition zu finden, wo die Grenze zwischen Leistung und Wirkung zu ziehen ist.

Drittens beginnt ein neuer Diskurs, wenn die Grundlage der aufgeschlüsselten Zahlen vorhanden ist. Dann muss der Ressourceneinsatz neu diskutiert und politisch verhandelt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Staat eine wichtige Funktion in der Umverteilung von Mitteln innerhalb der Gesellschaft zukommt, um Ungleichheiten oder ungleiche Chancen in der Gesellschaft auszugleichen. Nach Geschlecht aufgeschlüsselte Budgetzahlen sind in gewissem Sinne die Spitze eines Eisbergs, dessen grösster Teil noch unter der Oberfläche liegt: die Ungleichheiten in der Verteilung von Macht und von Chancen sowie die unterschiedlichen Zugänge zu Ressourcen. Die Analyse von Budgetzahlen zwingt uns beziehungsweise die PolitikerInnen dazu, solche Ungleichheiten aufzudecken, um die Hintergründe unterschiedlicher Mittelverwendung zu verstehen und Korrekturen anzubringen – nicht nur an den Budgetzahlen, sondern an der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern.

Beeindruckende Ergebnisse und Erkenntnisse

Drei der eindrucksvollsten Ergebnisse beziehungsweise Erkenntnisse aus dieser Arbeit seien hier erwähnt: An erster Stelle steht die Gegenüberstellung der Grössenordnungen unbezahlter und bezahlter Arbeiten. Beispielsweise verwenden Basel-StädterInnen etwa gleich viel Zeit für das Waschen und Bügeln wie für Erwerbstätigkeit in der öffentlichen Verwaltung. Hier werden in neuer Form eindrückliche Einblicke in die Bedeutung der volkswirtschaftlich nicht erfassten Arbeitsformen, die vor allem von Frauen ausgeübt werden, gegeben.

Eine wichtige Erkenntnis ziehen wir zweitens aus den Ergebnissen der Inzidenzanalyse, die vielleicht auf den ersten Blick wenig spektakulär wirken: Der Bezug staatlicher Finanzmittel spiegelt deutlich die tradierten und gelebten Rollenmuster der Geschlechter wider. Beispielsweise verursachen männliche Jugendliche höhere Kosten als weibliche, namentlich im Jugendschutz. Es entspricht unserem Alltagswissen, dass Jungen ihre Spannungen und Probleme eher aggressiv nach aussen tragen und damit das Umfeld stören. Dies löst Befriedungs- und Erziehungsaktivitäten auf der gesellschaftlichen Seite aus, die kosten. Umgekehrt kosten Frauen mehr, wenn sie alt und pflegebedürftig werden. Hier erkennen wir die schwache ökonomische Situation von Frauen und das gesellschaftliche Muster, dass Frauen Männer heiraten, die älter sind als sie, und Frauen (durchschnittlich) länger leben als Männer. Diese Erkenntnisse führen auch zur Frage, ob es die Gesellschaft unter dem Strich nicht günstiger käme, wenn sie in jüngere Frauen mehr investieren würde, damit sie im Alter ökonomisch unabhängiger sind.

Markant sind schliesslich auch verwaltungsinterne Umstrukturierungen in den letzten Jahren. Diese erschweren es, einen allfälligen geschlechtsspezifischen Leistungsabbau im Bereich der Beschäftigungswirkung von Staatsausgaben zu erhärten beziehungsweise zu widerlegen. Durch Auslagerungen von staatlichen Aufgaben oder durch buchhalterische Umstrukturierungen wird vor allem ein Vergleich des Leistungsbezugs über die Jahre, also mögliche Vergleiche von Spar- und Ausbauperioden, deutlich verkompliziert.

Das Ziel vor Augen

Die Arbeit steht noch nicht vor ihrer Vollendung. Das Projekt ermöglichte, eine detaillierte Analysemethode, zugeschnitten auf den Kanton Basel-Stadt, zu erarbeiten. Ausstehend – jedoch von grossem Nutzen für längerfristige Aussagen – sind der Vergleich über längere Zeiträume, das Aufzeigen von Entwicklungen und die vertiefte regelmässige Interpretation des statistischen Datenmaterials. Gerade in den bevorstehenden Zeiten, in denen der Staat sein Leistungsangebot überprüfen muss und Sparanstrengungen geplant werden, ist das in Basel entwickelte Instrument hilfreich, um diese Leistungsbeschränkung geschlechtergerecht umzusetzen.

Aufgrund dieser Entwicklungen ist es unerlässlich, die regelmässige Berichterstattung fortzuschreiben und Veränderungen im Verhältnis festzustellen. Ebenso ist eine vertiefte Analyse einzelner geschlechtersensibler Bereiche (wie in der vorliegenden Projektskizze beschrieben) wünschenswert. Ein weiterer Schritt bestünde in der Entwicklung von Gleichstellungsindikatoren, um die Entwicklung von Chancengleichheit messbar zu machen.

Das Ziel dieses Vorhabens ist nicht wertfrei: Es geht um eine Zunahme von Gerechtigkeit, von Freiheit für Frauen und Männer und dadurch um einen Zuwachs an Lebensqualität – im Zeitverlauf. Dazu ist es notwendig – wie diese und auch andere Untersuchungen zeigen –, dass die ökonomische Situation von Frauen verbessert wird und dass sie von Gratisarbeit entlastet werden, das heisst, diese grosse, unbezahlt geleistete Arbeit muss umverteilt werden.

Schlusswort

Auch wenn unsere Reise zur Destination «Geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse» uns manchmal vor grössere und kleinere Hürden geführt hat und wir noch nicht am Ziel angelangt sind – jede einzelne Etappe war wertvoll. Die Erfahrungen, die wir gemacht haben, die wichtigen Fragen, die im Prozess aufgeworfen worden sind, haben uns Schritt für Schritt weitergebracht. Und wir danken allen Personen, die uns tatkräftig auf dieser Reise unterstützt haben.

Gabriella Matefi, lic. iur.
Frauenrätin Basel-Stadt

Leila Straumann, lic. rer. pol.
Leiterin Gleichstellungsbüro Basel-Stadt

Weiterführende Literatur

Zeitungsartikel

Auch künftig ein Thema: An den Frauen sparen,
Basler Zeitung vom 3.1.2000

Was die Männer die Frauen kosten. Bezahlen die Frauen mit ihren Steuern die Hobbys der Männer? Die Regierung muss zu dieser Frage Zahlen liefern – gegen ihren Willen, Tages-Anzeiger vom 28.3.2000

Die andere Hälfte der Wirtschaft. Care Economy: Die Ökonomie des Sorgens und Pflegens, Wochenzeitung vom 18.1.2001

Das Geschlechtsleben der Staatsrechnung, Forumsartikel,
Basler Zeitung vom 1.3.2002

Weiterführende Artikel/Werke

Agarwal, Bina (1997),
Bargaining and Gender Relations: Within and beyond the Household,
in: Feminist Economics, Vol. 3, No.1, pp. 1–15

Arn, Christof (Hrsg.) (2002),
Wie viel ist eine Stunde Haus- und Familienarbeit wert?,
Fachtexte zum Stellenwert der unbezahlten Arbeit, h.e.p.-Verlag, Bern

Bakker, Isabella (1994),
The Strategic Silence: Gender and Economic Policy, London, Ottawa

Bakker, Isabella / Elson, Diane (1998),
Towards Engendering Budgets, in: Alternative Federal Budget Papers,
Ottawa/Halifax: Canadian Center for Policy Alternatives/CHO!CES:
A Coalition for Social Justice, pp. 297–323

Bayerisches Bildungswerk für Demokratie und Ökologie in der Heinrich-Böll-Stiftung e. V. (2002),
Gender Budget: Grundlagen, Hintergründe, Handlungsmöglichkeiten. Eine Einführung in die geschlechtergerechte Analyse und Gestaltung des Kommunalhaushalts, Petra-Kelly-Stiftung, Kommunalpolitische Schriftenreihe,
Nr. 8, S. 38–39

Bergmann, Barbara R. (1997),
Government Support for Families with Children in the United States and France, in: Feminist Economics, Vol. 3, No. 1, pp. 85–94

Bergmann, Barbara R. (2000),
Subsidizing Child Care by Mothers at Home,
in: Feminist Economics, Vol. 6, No. 1, pp. 77–88

Bischof, Christine (2001),
Gender Mainstreaming praxisnah. Open Space – Konferenz vom 16./17. Mai 2001 in Magdeburg, in: femina politica, Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, Berlin, Jg. 10, Heft 2, S. 214–216

Bittmann, Michael (1999),
Parenthood without Penalty: Time Use and Public Policy in Australia and Finland, in: Feminist Economics, Vol. 5, No. 3, pp. 27–42

Böker, Marion / Neugebauer, Anne (2001),
Erfahrungen auf kommunaler Ebene – eine Tagung, ein Buch, und die Praxis in Münster, in: NRO-Frauenforum, Infobrief 2, S. 26–31

Budlender, Debbie (1998),
Money Matters. Frauen und Staatsbudgets in Südafrika,
in: Olympe, Heft 9, S. 62-67

Budlender, Debbie / Sharp, Rhonda / Allen, Kerry (1998),
How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice, London, Commonwealth Secretariat

Budlender, Debbie (2000),
The Political Economy of Women's Budget in the South,
in: World Development, Vol. 28, No. 7, Grossbritannien

Budlener, Debbie / Elston, Diane / Hewitt, Guy / Mukhopadhyay, Tanni (2002),
Gender Budgets Make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets, London, Commonwealth Secretariat

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (1999),
Unbezahlt – aber trotzdem Arbeit: Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit, Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Nachbarschaftshilfe, Neuchâtel

Burbach, Christiane / Schlottau, Heike (Hrsg.) (2001),
Abenteuer Fairness. Ein Arbeitsbuch zum Gendertraining, Göttingen

Çagatay, Nilüfer / Elson, Diane (2000),
The Social Content of Macroeconomic Policies,
in: World Development, Vol. 28, No. 7, pp. 1347–1364

Callenius, Carolin (2001),
Jedes Budget hat ein Geschlecht, in: NRO-Frauenforum, Infobrief 1, S. 28

Dingler, Johannes / Frey, Regina (2002),
Von der Praxis zur Gender-Theorie: Impulse postmoderner Feminismen,
in: Nohr, Barbara / Veth, Silke (Hrsg.), Gender Mainstreaming. Kritische Reflexion einer neuen Strategie, Berlin, S. 141–157

Elson, Diane (2000),
Gender Budget Initiatives as an Aid to Gender Mainstreaming. Ministerial Conference on Gender Mainstreaming, Competitiveness and Growth, Paris, OECD

Forget, Evelyn (1996),
Margaret Gilpin Reid: A Manitoba Home Economist Goes to Chicago,
in: Feminist Economics, Vol. 2, No. 3, pp. 1–16

Jayamaha, Ranee / Hewitt, Guy (2000),
Building a European Network of Women's Budget Groups:
Commonwealth Experience, London, Commonwealth Secretariat

Krannich, Margret (Hrsg.) (1999),
Geschlechterdemokratie in Organisationen, Dokumentation einer
Fachtagung vom 10./11. Juni 1999 in Frankfurt a. M.

Kreisky, Eva (2001),
Die maskuline Ethik des Neoliberalismus – die neoliberale Dynamik des
Maskulinismus, in: femina politica, Zeitschrift für feministische Politik-
Wissenschaft, Jg. 10, Heft 2, Berlin, S. 76–91

Lowe Morna, Colleen (2000),
Gender Budgeting: Myths and Realities, Paper presented at the 25 Years
International Womens Politics Workshop, NRO-Frauenforum, Bonn

Madörin, Mascha (1996),
Der kleine Unterschied – in Milliarden Franken. Überlegungen zur
Umverteilung von Arbeit und Einkommen aus feministischer Sicht,
in: Widerspruch: Globalisierung – Arbeit und Ökologie, Nr. 31, Zürich,
S. 127–142

Madörin, Mascha (2000),
Welcher Teil des Kuchens für die Frauen?,
in: Büro für die Gleichstellung der Stadt Zürich (Hrsg.): geschlecht gleich
stellung: Frauen in der Stadt Zürich 1990–2000. Eine Bilanz, Zürich

Madörin, Mascha (2001a),
Wenn Erwerbsarbeit zum unerschwinglichen Luxus wird,
in: Soziale Sicherheit 3, S. 135–136

Madörin, Mascha (2001b),
Geschlechtsspezifische Budgetanalysen, Fragestellungen, Methoden und
institutionelle Arrangements im Ausland und in der Schweiz, Dokumentation
zusammengestellt im Auftrag des Büros für Gleichstellung von Frau und
Mann der Stadt Zürich

Madörin, Mascha (2001c),
Grössenordnung der unbezahlten und bezahlten Arbeit,
in: Olympe, Heft 15, Zürich

Madörin, Mascha (2001d),
Care Economy – ein blinder Fleck der Wirtschaftstheorie,
in: Widerspruch: Zukunftsperspektiven, Nr. 40, Zürich, S. 41–45

Mertens, Heide (1998),
Haushalt, Markt und Staat. Unbezahlte (Frauen-)Arbeit und soziale
Sicherheit, in: Peripherie, Nr. 69, S. 25–45

Midgley, Jane (1985),
The Women's Budget, New York

Naylon, Isabel / Weber, Friederike (2000),
Gender Mainstreaming als Ansatz einer Politik der Gleichstellung am Arbeitsmarkt – die ESF-Vorgaben als Impuls für die Berücksichtigung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Arbeitsmarktpolitik, Wien

Nungesser, Karin (2001),
Keine Zauberformel. Zahlen erheben allein reicht nicht. Gender Budgeting klingt gut – doch das Konzept bleibt vielfach inhaltsleer, in: Freitag 20, 10. Mai 2002, S. 17

Ökonomische Arbeitgruppe, Brot für alle, Fastenopfer (Hrsg.) (2001),
Freier Blick auf Budgets! Kirchenbudgets aus Frauensicht, Basel

Plantenga, J. / Schippers, J.J. / Siegers, J.J. (1999),
Towards an Equal Distribution of Paid and Unpaid Work; the Case of the Netherlands, in: Journal of European Social Policy, 9(2), pp. 99–110

Rake, Katherine (2000),
Women's Incomes over the Lifetime: A Report to the Women's Unit, London, The Stationery Office

Rubery, J. / Fagan, C. (2000),
Gender Impact Assessment and European Employment Policy, UMIST, Report by the European Commission's Export Group on Gender and Employment, Manchester

Schunter-Kleemann, Susanne (1998),
Mainstreaming – die Geschlechterfrage und die Reform der europäischen Strukturpolitik, in: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 3, S. 22ff.

Schweikert, Birgit (2002),
Die Umsetzung von Gendermainstreaming auf Bundesebene – aktueller Stand und Planungen, Manuskript des BMFSFJ, Ref. 401, vom 12.3.2002

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

Sen, Gita (1999),
A Quick Guide to... Gender Mainstreaming in Finance, London, Commonwealth Secretariat

Sen, Gita (2000),
Gender Mainstreaming in Finance Ministries,
in: World Development, Vol. 28, Nr. 7, pp. 1279–1390

Shelley, Phipps / Burton, Peter / Osberg, Lars (2001),
Time as a Source of Inequality within Marriage: Are Husbands More Satisfied with Time for Themselves than Wives?, in: Feminist Economics, Vol. 7, No. 2, pp.1–21

Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hrsg.) (2001),
Kindertagesstätten zahlen sich aus. Jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück, Edition Sozialpolitik, Nr. 5a, Zürich

Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2001),
Gender Mainstreaming – Chancengleichheit als Leitprinzip,
in: Frauen Aktiv in Baden-Württemberg, Heft 13

Stepanek, Brigitte / Krull, Petra (2001),
Gleichstellung und Gender Mainstreaming. Ein Handbuch, Rostock

Stiefel, Elisabeth (1998),
Über den Zwiespalt zwischen globaler Ökonomie und der simplen Sorge für das Leben, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 3, S. 299–309

Stiefel, Elisabeth (2002),
Stadt der Männer? Stadt der Frauen – Stadt für alle,
Hans Böckler-Stiftung (Hrsg.), Arbeitspapier 60, Düsseldorf

Stiegler, Barbara (1998),
Frauen im Mainstreaming. Politische Strategien und Theorien zur Geschlechterfrage, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn

Stiegler, Barbara (2000),
Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming,
Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn

Tondorf, Karin (2001),
Gender Mainstreaming – verbindliches Leitprinzip für Politik und Verwaltung, WSI Mitteilungen 4

Wichterich, Christa (2000),
Wir wollen unsere Rechte jetzt – und zwar mit Zinsen. Fünf Jahre nach der 4. Weltkonferenz in Peking: Bilanzen, Positionen, Perspektiven,
Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Berlin

Young, Brigitte (1998),
Genderregime und Staat in der globalen Netzwerk-Ökonomie,
in: PROKLA – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft,
Jg. 28, Heft 111, S. 175–198

Yun-Ae, Yi / Reid, Margaret G. (1996),
Life and Achievements, in: Feminist Economis, Vol. 2, No. 3, pp.17–36

Ausgewählte Web-Adressen Schweiz

http://www.frauenrat-bs.ch
(Gender-Budget-Tagung in Basel, März 2002)

http://www.glaettli.ch/dossiers/gender-budget/
(Politische Vorstösse Schweiz, Artikel in Medien, Literatur)

http:/www.hep-verlag.ch/mat/hwa/per21.htm
(Informationen zur Fachtagung zum Thema: Wie viel ist eine Stunde Haus- und Familienarbeit wert?, vom 27. April 2002, 3 ergänzende Texte zum gleichnamigen Buch, Minilexikon, Diskussionsforen, Links)

http://www.parlament.ch/poly/Framesets/D/Frame-D.htm
(Motion Goll: Frauenverträglichkeitsprüfung bei den öffentlichen Finanzen vom 4.12.1996 und die Antwort des Bundesrates vom 10.9.1997)

http://www.parlament.ch/poly/Framesets/D/Frame-D.htm
(Nationalratssitzungen vom April 1997 zum Postulat der Minderheit Roth: Frauenverträglichkeit des Investitionsprogramms)

http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1999/d_gesch_19993273.htm
(Motion Goll: Frauenverträglichkeitsprüfung bei den öffentlichen Finanzen vom 16.6.1999 und die Antwort des Bundesrates vom 20.12.1999)

Ausgewählte Web-Adressen international (in deutscher Sprache)

http://europa.eu.int/comm/employment social/equ opp/gms de.html#neu
(Link- und Dokumentenliste der Europäischen Kommission zu Gender Mainstreaming)

http://www.humanrights.coe.int/equality/Eng/WordDocs/Document%20list.htm (Dokumentenliste des Europarates)

http://www.bmsg.gv.at/bmsg/relaunch/frauen/downloads/gender.pdf
(Deutsche Fassung des abschliessenden Berichts der Mainstreaming-ExpertInnengruppe des Europarates)

www.NRO-frauenforum.de
(Infobriefe Frauenforum Deutschland)

www.boell.de
(Gender-Seiten der Heinrich-Böll-Stiftung, Deutschland)

http://www.fes.de/fulltext/asfo/00802toc.htm
(Expertise: «Wie Gender in den Mainstream kommt: Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming» von Barbara Stiegler, 2000)

http://www.fes.de/fulltext/asfo/00653toc.htm
(Expertise: «Frauen im Mainstreaming: politische Strategien und Theorien zur Geschlechterfrage» von Barbara Stiegler, 1998)

http://www.elisabeth-schroedter.de/i-frauen.html
(Homepage der deutschen EU-Abgeordneten Elisabeth Schrödter [Grüne] mit Texten zu Gender Mainstreaming und zur Berücksichtigung des Gender Mainstreaming bei der Mittelvergabe der EU-Strukturfonds)

Weitere Web-Adressen international (in englischer Sprache)

http://www.wbg.org.uk
(The Women's Budget Group (WBG) is an independent United Kingdom organisation bringing together academics and people from non-governmental organisations and trade unions to form a network of experts to promote gender equality through appropriate economic policy)

http://www.engender.org.uk/budget.html
(Engender Women's Budget Group, United Kingdom)

http://www.ids.ac.uk/bridge/budgets.pdf
(Women's and Gender Budgets, United Kingdom)

http://www.undp.org/poverty/events/wkshop/budgets/Bud_program.htm#GENDER-SENSITIVE%20BUDGETING:%20AN%20OVERVIEW
(Internationaler Überblick über Gender Budget-Initiativen)

http://www.undp.org/unifem/
(United Nations Development Fund for Women (unifem))

http://www.undp.org
(United Nations Development Programme (undp))

http://www.thecommonwealth.org/gender/index1.htm
(Commonwealth Secretariat)

http://www.policyalternatives.ca
(Canadian Center for Policy Alternatives)

http://www.swc-cfc.gc.ca/publish/gba-acs/budgets-e.html
(Kurzbeschreibung zu Gender Budgets des Status of Women Canada)

http://www.cbpp.org
http://www.internationalbudget.org
(Center on Budget and Policy Priorities, Washington DC)

http://www.styluspub.com/sect8-43.html
(Stylus Publishing, Development and Third World Studies: Gender and Development)

http://www.gender-budgets.org oder www.icrw.org
(Gender Responsive Budget Initiatives GRBI: Collaborative effort between UNIFEM and IDRC to support government and civil society in analysing national and/or local budgets from a gender perspective and applying this analysis to the formulation of gender responsive budgets)

http://magnet.undp.org/events/gender/india/Soutaf.htm
(Gender Budgets in Südafrika)

Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen

Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt

Herausgebende:	Gleichstellungsbüro, Statistisches Amt und Frauenrat des Kantons Basel-Stadt, © 2003
AutorInnen:	Andrea Pfeifer, Mascha Madörin, Mirjam von Felten, Peter Schwendener
	Leila Straumann, Gabriella Matefi, Christoph Brutschin, Tobias Bauer
Lektorat:	Mirjam von Felten
Redaktion:	Leila Straumann, Gleichstellungsbüro Basel-Stadt
Layout:	Angie Imhof
Umschlag:	vista point, Basel
Druck:	Dreispitz Druck, Basel
Vertrieb:	Gleichstellungsbüro Basel-Stadt c/o Justizdepartement, Rheinsprung 16 CH-4001 Basel Fon +41 (0)61 267 66 81 Fax +41 (0)61 267 66 80 gsb@bs.ch www.gleichstellung.bs.ch
Preis:	CHF 25.– / EUR 17.– (+ Versandkosten)