



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Eidgenössisches Büro für die
Gleichstellung von Frau und Mann EBG

Geschlechtergerechte Budgetinitiativen in der Schweiz: Ein Werkstattbericht

Hrsg.: Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
Autorin: Mascha Madoerin, Münchenstein, Schweiz

Münchenstein & Bern, August 2007

Inhaltsverzeichnis

Einleitung (3)

Teil I: Die Methode BASS und ihre Weiterentwicklung (4)

1.1. Der Analyseansatz (5)

1.2. Bemerkungen zur Weiterentwicklung der Studie BASS in der Basler GRB-Studie (5)

1.2.1. Anstelle der Nutzen- eine NutzerInnenanalyse (6)

1.2.2. Bemerkungen zur Analyse der Wirkung von Staatsausgaben auf die unbezahlte Arbeit (7)

1.3. Fazit (8)

Teil II: Überblick: Geschlechter-relevante Budgetinitiativen in der Schweiz seit 2000 (9)

2.1. Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt (9)

2.2. Geschlechterspezifische Analyse des Budgets der Stadt Zürich (2001-2005) (10)

2.3. Drei Teilstudien zu Ausgaben der Stadt und des Kantons Zürich (2001-2003) (12)

2.3.1. Stadt Zürich: Ausgaben für Frauenprojekte und für Gleichstellung (2000) (12)

2.3.2. Subventionierung des Mädchentreffs der Stadt Zürich (2001) (13)

2.3.3. Kanton Zürich: Geschlechtsspezifische Analyse von Sparmassnahmen (2003) (14)

2.4. Geschlechtergerechte Kirchenbudgets: Aktivitäten seit 2001 (15)

2.5. Geschlechtsspezifische Analyse der Sportförderung für Jugendliche (2002) (16)

2.6. Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza): Pilotprojekt zu einer Gender-relevanten Programmplanung und –Budgetierung (ab 2004) (18)

Anhang mit Tabellen (20)

Einleitung

Die internationale Debatte über geschlechtergerechte Budgetinitiativen zeigt, dass eine Reihe von Hoffnungen¹ mit Gender Budgets verknüpft werden. Sie werden als wirksames Instrument für die Erreichung verschiedener Ziele gesehen:

- Implementierung von Gender Mainstreaming in öffentlichen Institutionen und zur Umsetzung der CEDAW-Konvention
- Gender Mainstreaming der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik
- Empowerment und Förderung der Partizipation der Frauen in Wirtschaft und Politik.

In der Schweiz wurde ein Analyse-Verfahren (Methode BASS) entwickelt, das aus zwei Gründen interessant ist:

- Es eignet sich meiner Ansicht nach besonders für die zweite Zielsetzung.
- Es versucht u.a. die Auswirkungen von Staatsausgaben auch auf die unbezahlte Arbeit zu analysieren. Dies wird zwar im Zusammenhang mit Gender Budgets immer wieder gefordert, ist aber schwer zu realisieren. Debbie Budlender schreibt zu den Schwierigkeiten: „The inclusion of unpaid labour in one’s approach to economics is in many ways revolutionary. However, as one senior economist in a Ministry of Finance remarked after a short presentation on the topic, it is 'completely logical' that unpaid labour should be included in macro-economic and other models. However, despite its importance, and the fact that it is 'obvious' once pointed out, the unpaid labour aspect is not present in all GRB work. And when it is present, it is often not strongly developed“.²

Die ersten Debatten über Gender-relevante Budgetinitiativen begannen in der Schweiz 1994, also noch vor den entsprechenden Empfehlungen der UNO-Frauenkonferenz in Beijing von 1995. Dieser frühe Zeitpunkt, die Umstände ihrer Entstehung als auch die Tatsache, dass in der schweizerischen direkten Demokratie der Einfluss von Parlamenten und Stimmberechtigten auf Staatsfinanzen relativ gross ist, prägen bis heute nicht nur die Methoden geschlechterdifferenzierter Budgetanalysen, sondern auch die Art und Weise, wie sie durchgesetzt werden. Bereits in den 1990er Jahren gab es zahlreiche Initiativen, von ausserparlamentarischen Gruppen oder von ParlamentarierInnen und Parteifractionen in Gemeinden und Kantonen, die verlangten, dass solche Analysen vom Staat durchgeführt werden. Oft scheiterte die Forderung an den Parlamenten – im nationalen Parlament mehrmals – oder es wurden Studien gemacht, über welche im Parlament kurz berichtet, eine Weiterführung der Projekte aber nicht beschlossen wurde.³

Die Idee, vom Staat und zivilgesellschaftlichen Institutionen geschlechterrelevante Budget-Analysen zu fordern, ist aber in der Schweiz nach wie vor aktuell. Seit 2000 kann von acht grösseren und kleinen Initiativen berichtet werden⁴; davon werden zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts drei Projekte weiter geführt (Kanton Basel-Stadt, Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (Deza), Arbeitsgruppe Kirchenbudgets). Systematisch weiter entwickelt und verfeinert wurden die Methoden der Studie BASS im Kanton Basel-Stadt (hier zitiert als „Basler GRB⁵-Studie“. Beschreibung des Projekts und Angaben zur Studie s. unter 2.1.).

¹ Eine Darstellung der verschiedenen Erwartungen findet sich bei: Budlender, Debbie (March 2004): Expectations versus Realities in Gender-responsive Budget Initiatives. United Nations Research Institute for Social Development; veröffentlicht auf der Website www.gender-budgets.org

² a.a.O. S. 17.

³ Geschlechtsspezifische Budgetanalysen. Chronologie und Bestandesaufnahme parlamentarischer und zivilgesellschaftlicher Initiativen in der Schweiz, zusammengestellt von Mascha Madörin im Auftrag des Gleichstellungsbüros Basel-Stadt, Februar 2001; Analyses sexospécifiques des budgets. Chronologie et inventaire des initiatives émanant de parlementaires et de la société civile en Suisse. Répertoire sur mandat du Bureau de l'égalité de Bâle-Ville par Mascha Madörin, Bâle, février 2001.

⁴ Soweit der Autorin bekannt.

⁵ Gegenwärtig wird im englischen Sprachraum der Begriff „Gender Responsive Budgets“ verwendet, hier mit GRB abgekürzt und hier im Text zum Teil als Gender-relevante Budgets übersetzt. In der Regel wird in der Schweiz nach wie vor der Begriff „geschlechtersensible“ oder „geschlechtergerechte“ Budgets gebraucht.

In einem ersten Teil sollen die Eigenheiten der „Methode BASS“ und ihre Weiterentwicklung in Basel kurz vorgestellt und kommentiert werden. In einem zweiten Teil werden die seit 2000 durchgeführten Projekte, ihre InitiatorInnen und Resultate dargestellt. Teil zwei zeigt, dass es inzwischen Projekte gegeben hat, bei denen nicht die Methode BASS angewandt wurde. Im Anhang finden sich verschiedene im Teil zwei zitierte Tabellen.

Teil I

Die Methode BASS und ihre Weiterentwicklung

Die VPOD-Frauen (VPOD: „Verband des Personals öffentlicher Dienste“) behandelten an ihrer Verbandskonferenz vom März 1994 die zunehmenden staatlichen Sparmassnahmen. Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten befasste sich zeitgleich mit demselben Thema. Ebenso war der Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe an einer Studie zu staatlichen Sparmassnahmen interessiert. Gemeinsam beauftragten die drei PartnerInnen das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS mit der Durchführung der Studie „An den Frauen sparen?“. Eine Gruppe von Gleichstellungs-Expertinnen der auftraggebenden Institutionen begleitete die Arbeit. Die Studie und eine gut verständliche Kurzfassung und Anleitung für interessierte zivilgesellschaftliche Organisationen, BürgerInnen und PolitikerInnen wurden 1996 der Öffentlichkeit vorgestellt.⁶ Die darin vorgestellten Fragestellungen, analytischen Methoden und statistischen Verfahren stellen bis heute eine wichtige Grundlage für die Gender-relevanten Budgetanalysen und –initiativen in der Schweiz dar.

In der Einleitung zur Studie schrieben die Autoren: „An den Frauen sparen? In der auf Anhieb simpel tönenden Frage verstecken sich verschiedenste, keineswegs einfach zu beantwortende Fragen. Wird generell – von Unternehmen, Staat und Gesellschaft – zulasten von Frauen und Frauenanliegen gespart? Fallen diese Anliegen im Besonderen zu Zeiten knapper Staatsfinanzen dem Rotstift zum Opfer? Wie können diese Effekte gemessen werden? Worin unterscheiden sich Ausgaben zugunsten von Männern und Frauen? Welches sind die Folgewirkungen einer Sparpolitik zulasten der Frauen und wie können diese erfasst werden? Wie ist überhaupt eine Sparpolitik abzugrenzen? (...). Der Anspruch an die vorliegende Studie musste im Lauf der Erarbeitung (...) reduziert werden. (...) Stattdessen stellt die Studie eine Art Werkstattbericht dar. Dargestellt wird, wie einzelne Bereiche mit unterschiedlichen Methoden in unterschiedlicher Tiefe und Detaillierung untersucht werden können.“ (Studie BASS S. iv.)

Mit der Studie BASS wurde eine Methode vorgestellt, die es ermöglicht, selbst mit einer problematischen Datenlage und mit relativ wenig finanziellem Aufwand zu eruieren, ob „auf Kosten der Frauen“ gespart wird, sei dies auf nationaler, kantonaler oder auf Gemeinde-Ebene. Im Kanton Basel-Stadt wurde im Jahr 2000 ein Projekt bewilligt, das die Analysemethoden der Studie BASS präzisieren und gezielter auf die Verhältnisse des Kantons anwenden soll. Es sollte gleichzeitig überprüft werden, ob diese Methode für eine geschlechterspezifische Budgetanalyse von Basel-Stadt geeignet ist.

⁶ Tobias Bauer und Beat Baumann, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (1996): An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen. Studie im Auftrag des Schweizerischen Verbandes des Personals öffentlicher Dienste VPOD, des Föderativverbandes und der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, Bern, Mai 1996. (d), [Publikationen/online-Informationen](#)
Kurzfassung der Studie, 1996 (d und frz.): www.equality.ch

Mehr Informationen bei: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG (Federal Office for Gender Equality), ebg@ebg.admin.ch

1.1. Der Analyseansatz

Die Studie BASS schlägt vor, nach drei verschiedenen Kriterien *sämtliche* Staatsausgaben zu analysieren. Die Analyse beschränkt sich auf die *Ausgaben* des Staates. Gender-relevante Analysen der Steuer- und Sozialversicherungssysteme sind nicht Gegenstand der Studie BASS, sondern nur die daraus resultierenden Ausgaben. Die **drei Wirkungskriterien**, wie sie in der Studie BASS vorgeschlagen wurden, sind:

- **Nutzen** von Staatsausgaben für Frauen/Männer, Mädchen/Jungen: Die verschiedenen Kategorien der funktionalen Staatsausgaben wurden eingeteilt in drei Kategorien: geschlechtsneutral, Nutzen grösser für Männer/Jungen, Nutzen grösser für Frauen/Mädchen. Die entsprechenden Kategorien wurden zusammengezählt und der Verlauf der Ausgaben während 10 Jahren miteinander verglichen.
- Die **direkten und indirekten Beschäftigungswirkungen** von Staatsausgaben auf Frauen/Männer: Mit „direkter“ Beschäftigungswirkung ist die Auswirkung auf die Beschäftigung/auf die Lohneinkommen von Staatsangestellten gemeint, mit „indirekter“ Wirkung werden die Beschäftigungswirkungen staatlicher Aufträge an Dritte und Einkäufe bei Dritten bezeichnet.
- Wirkung auf die **unbezahlte Arbeit von Frauen** (und Männern): Die Autoren verwenden den Begriff „Folgewirkungen auf die Gratisarbeit“ (von Frauen). Die Autoren der Studie BASS haben zusammen mit der begleitenden Fachfrauengruppe alle Ausgabenposten der Staatsrechnung in zwei Gruppen eingeteilt:
0: keine vermuteten Folgewirkungen auf die Gratisarbeit von Frauen (oder keine Aussagen möglich)
X: Folgewirkungen auf die Gratisarbeit (von Frauen) werden vermutet.
Alle X- und 0-Ausgabenkategorien wurden je zusammengefasst, die Entwicklung der Summe der X- oder 0-Ausgaben über die Jahre miteinander verglichen und die *Wachstumsabweichungen* gemessen (Abweichungen von den Gesamtausgaben und vom Wachstum der anderen Ausgabengruppe).⁷

Die Studie BASS hatte den Auftrag, die folgende Frage zu beantworten: „Wird auf Kosten der Frauen gespart?“ Dies prägte die Methode: Es wurden in erster Linie die Auswirkungen von *Veränderungen* des Budgets auf Frauen (und Männer) untersucht und nicht die Auswirkungen der Staatsausgaben per se. Insofern muss dieses Verfahren als eine Vorstufe einer Gender-relevanten Ausgabenanalyse angesehen werden, das angesichts von Kürzungen von Staatsausgaben besonders brauchbar und zugeschnitten ist auf die Erkenntnisinteressen von gesellschaftlichen Interessensgruppen, die im Fall der Schweiz aus einer Koalition von Gewerkschafterinnen, Frauenorganisationen, ParlamentarierInnen und Gleichstellungs-Beauftragten bestand.

1.2. Bemerkungen zur Weiterentwicklung der Studie BASS in der Basler GRB-Studie

Wie schon angedeutet, werden in der Studie BASS im Unterschied zu den meisten GRB-Projekten nicht Ausgaben einer Abteilung oder Ausgaben von Projekten auf mögliche verschiedene Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse und (Un)Gleichstellungseffekte, sondern die *gesamten Staatsausgaben nach einem bestimmten Frageraster* untersucht. Dies ermöglicht es, grob sämtliche Staatsausgaben zu analysieren und gleichzeitig je nach Wirkungskriterium einzelne Ausgabenbereiche vertieft zu analysieren, ausgewählte Daten speziell zu erheben oder zusätzliche Wirkungskriterien zu verwenden. Diese Methode ist jedoch nicht unbedingt als Gender-Mainstreaming-Instrument im Sinne eines staatsinternen Planungs- und Evaluationsinstruments für verschiedene Abteilungen und Projektfinanzierungen geeignet. Aber es erlaubt, den Anspruch aufrecht zu erhalten, alle Staatsausgaben auf ihre Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse zu untersuchen, und es liefert Daten, die Grundlage für eine substantielle wirtschafts- und finanzpolitische Gender-relevante Diskussion sein könn(t)en. Es zeigte sich auch, dass im Fall des Projekts von Basel-Stadt das Beharren auf den

⁷ Mögliche negative Folgewirkungen von bestimmten Ausgaben auf die unbezahlte Arbeit wurden nicht in Betracht gezogen.

drei Wirkungskriterien wichtig war. Im Beschluss des Parlaments waren die drei Kriterien explizit aufgelistet.

Die Studie BASS arbeitete angesichts der unbefriedigenden Datenlage mit dem Vergleich von *Zeitreihen* verschiedener Ausgabenkategorien und nicht mit resultatorientierten Indikatoren (z.B. Spitalbetten pro 1000 EinwohnerInnen). Der Rückblick auf Finanzströme in den vergangenen zehn Jahren kann bis zu einem gewissen Grad eine unbefriedigende Datenlage kompensieren und hat Vorteile: Das Verfahren, mit *Zeitreihen* von ausgewählten Finanzflüssen und Entwicklungen von finanziellen Grössenordnungen zu arbeiten, wird in der Debatte über öffentliche Finanzen oft angewandt, ebenso in makroökonomischen Untersuchungen. Für wirtschafts- und finanzpolitische Fragestellungen ist sie deshalb besonders interessant.

Die Analysen der Studie BASS lieferten keine oder nur sehr wenige Informationen darüber, wie sich *bestimmte* Ausgaben auf die drei definierten Kriterien der Gleichstellung zwischen den Geschlechtern auswirkte. Ziel der Studie BASS war es, ein Analyseverfahren zu entwickeln, das den veröffentlichten, sehr undifferenzierten Angaben über Staatsausgaben Rechnung trug. Es ging nicht zuletzt auch darum, die Kosten der Analysen möglichst klein zu halten und es auch zivilgesellschaftlichen Organisationen zu ermöglichen, solche Analysen durchzuführen, respektive zu finanzieren. Es ist klar, je differenzierter die Ausgabendaten sind, desto überzeugender die Resultate dieser Analyseverfahren, wobei vorausgesetzt wird, dass bereits klar ist (jedenfalls den ExpertInnen), welche Wirkungen bestimmte Ausgaben haben.

Die Einschränkungen der Methode BASS lassen sich jedoch, wie die Erfahrung im Kanton Basel-Stadt zeigt, überwinden, falls die Bereitschaft für einen grösseren analytischen Aufwand besteht. Die Basler GRB-Studie kommt zum Schluss, dass die Analyse, wie sie in der Studie BASS vorgeschlagen wird, „Informationen über mittel- und langfristige Budgettendenzen“ gibt: „Die Methode enthält ein standardisiertes Quantifizierungsverfahren, das jedes Jahr angewendet und, wie die vorliegenden Analysen zeigen, verfeinert werden kann. Das macht die Sache operabel und in einem ersten Schritt analytisch einfach und erlaubt es, nach und nach komplizierte Fragen zu komplexen Realitäten zu stellen und nach Antworten zu suchen.“ (Basler GRB-Studie, S. 182.) Es ist klar, dass ein solches Verfahren nur Sinn macht, wenn es periodisch und auf mehrere Jahre angewandt und am Analyseinstrument weiter gearbeitet wird.

In der Basler GRB-Studie wurde vor allem die Analyse der Wirkung der Staatsausgaben auf den Nutzen und auf die unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern vertieft. Die Analyse der Beschäftigungswirkung wurde, was die Auswirkungen der Staatsausgaben auf Beschäftigte ausserhalb des Staates anbelangt, nicht durchgeführt. Letzteres wurde bisher meines Wissens ansatzweise nur in der Studie BASS und sonst in keiner schweizerischen Studie analysiert, obwohl dies angesichts von Outsourcing und Privatisierung staatlicher Dienstleistungen von grossem Interesse wäre.⁸

1.2.1. Anstelle der Nutzen- eine NutzerInnenanalyse

In der Basler Studie wurde der für die empirische Untersuchung nutzlose und theoretisch ohnehin mehr als problematische wirtschaftstheoretische Begriff „Nutzen“ durch die Analyse der effektiven Nutzer und NutzerInnen staatlicher Leistungen ersetzt. Da in Basel-Stadt wesentlich differenziertere Daten zur Verfügung standen, war es möglich, eine Inzidenzanalyse zu machen: Wer bezieht welche staatlichen Leistungen, und wie viel kosten diese? Um eine solche Inzidenzanalyse machen zu können, braucht es Angaben darüber, wer bestimmte staatliche Dienstleistungen beansprucht. Eine solche Inzidenzanalyse liefert wichtige Grunddaten für weitergehende Analysen (Nutzen- und Bedürfnisanalysen). Mit dem Umschwenken vom Begriff Nutzen zum Konzept der Nutzung respektive der LeistungsempfängerIn war auch eine viel geäusserte Kritik an der Studie BASS vom Tisch, die sich an

⁸ Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann hat 2004 zusammen mit der Beschaffungskommission des Bundes eine Methode veröffentlicht, die die Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern bei der Beschaffung des Bundes ermöglicht. Auf der Grundlage derselben Methode wurde Logib entwickelt (Lohngleichheitinstrument Bund). Damit können sich Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden auf einfache Weise selbst überprüfen. Logib ist eine Excelapplikation und wird vom EBG gratis zur Verfügung gestellt (Download unter www.logib.ch, d/f/i).

der Frage kristallisierte: Wer zieht einen Nutzen aus einem Gefängnisarrest, der Gefangene oder das Opfer seiner Gewalttat?

Die Basler Inzidenzanalyse wurde auch nach Altersgruppen und Personen mit in- oder ausländischem Pass aufgeschlüsselt. Dies ergab einige sehr interessante und überraschende Resultate für verschiedene Ausgabenbereiche. Aufgrund dieser Daten lassen sich interessante Überlegungen über die Auswirkungen von Sparmassnahmen auf bestimmte Bevölkerungssegmente (Altersgruppen, Geschlecht, Herkunft) machen. Zwar enthält die Inzidenzanalyse etliche problematischen Zuordnungen, aber die Resultate zu den gesamten Ausgaben geben trotzdem einen interessanten Eindruck von den Grössenordnungen. Zusätzlich wurden auch einzelne Ausgabenbereiche sehr genau aufgeschlüsselt.⁹

1.2.2. Bemerkungen zur Analyse der Wirkung von Staatsausgaben auf die unbezahlte Arbeit

Zwar sind sich die meisten Fachpersonen, welche sich mit Gender Budgeting, Geschlechterverhältnissen und Wirtschaftsfragen befassen, darüber einig, dass die unbezahlte Arbeit oder die bezahlte und unbezahlte Care Ökonomie in den Analysen vorkommen müssen, sollen sie den Geschlechterdimensionen in Staatshaushalten gerecht werden. Nur die Frage, wie das systematisch – und nicht, was oft der Fall ist, mit spezifischen Überlegungen zu einzelnen Budgetposten – gemacht werden kann, ist alles andere als klar. Die Basler Studie (S. 109-145) enthält zwei Kapitel:

Eine Landkarte des „Social Provisioning“

Zweck des ersten Teils des Kapitels zu unbezahlter Arbeit war es, eine Art Landkarte der bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten der in Basel-Stadt wohnenden Menschen zu erstellen und sie mit Leistungen des Staates und der Privatwirtschaft zu vergleichen. Ein solches Kapitel gab es in der Studie BASS nicht, weil damals noch nicht die entsprechenden Zeitbudget-Daten vorlagen. Mit einer solchen „Landkarte“ konnte die Zeit- und Einkommensökonomie dargestellt werden, die der, wie es Marilyn Power (2004)¹⁰ nennt, gesellschaftlichen Versorgung von und der Sorge für Menschen (social provisioning) zugrunde liegt. Der Fokus dieses Unterkapitels liegt weniger auf dem verteilungspolitischen Interesse - wie bei der Studie BASS -, sondern auf einem Erkenntnisinteresse: Wie wird die Wohlfahrt der Menschen in Basel produziert? Von wessen bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten hängt sie ab? Und welche ökonomische Bedeutung hat der Staatshaushalt dabei? Die Grössenordnungen und die durch die Tabellen sichtbar gemachten Strukturen sind erstaunlich: (s. dazu Tabellen 1.1.-1.3. im Anhang, Basler GRB-Studie, S. 119-126.).

- Da in den Erhebungen zu unbezahlter Arbeit die Grössenordnungen verschiedener Tätigkeiten (z.B. Zeitaufwand für die Zubereitung von Mahlzeiten, die Begleitung von Kindern, die Unterstützung bei den Hausaufgaben oder das Spielen mit Kindern) unterschieden werden, konnten auch ähnliche Tätigkeiten im bezahlten und unbezahlten Sektor miteinander verglichen werden. Technische Entwicklungen (z.B. die Produktion von Fertigmahlzeiten) und entsprechende Angebote ausserhalb der Haushalte können Frauen (und Männer) nur von bestimmten unbezahlten Arbeiten entlasten. Es braucht also Vorstellungen über die zeitökonomische Bedeutung und Dynamik verschiedener unbezahlter Tätigkeiten (s. Tab. 1.1. im Anhang).
- Unbezahlte Tätigkeiten sind, wie alle Untersuchungen zeigen, zudem sehr geschlechtsspezifisch verteilt (s. Tab. 1.1.). Männer arbeiten nicht nur weniger unbezahlt, ihre unbezahlten Arbeiten sind auch anders zusammengesetzt als jene der Frauen. Die Basler Berechnungen zeigen auch, dass der Pro-Kopf-Aufwand für unbezahlte Arbeit sehr ungleich verteilt ist, nicht nur zwischen Männern und Frauen, sondern auch zwischen Frauen mit und ohne Kindern unter 15 Jahren. Staatliche Ausgabenstreichungen im Bereich der Kinder- und Erwachsenen-

⁹ s. dazu Kurzfassung in Englisch online und online veröffentlichte Studie in Deutsch, Angaben unter 2.1.

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

betreuung treffen also ein bestimmtes Segment von Frauen besonders stark (Basler GRB-Studie, S.122, Tab. 3.).

- Die Grössenrelationen zeigen nicht nur, wie viel Betreuungs- und Pflegearbeit gegenüber Kindern und pflegebedürftigen Erwachsenen Frauen nur schon in Haushalten (ohne Hilfeleistungen ausserhalb des eigenen Haushaltes) leisten, sondern auch, welche finanziellen Anstrengungen es bräuchte, um auch nur einen Teil der Pflege- und Betreuungszeit von Frauen durch staatliche Leistungen zu ersetzen. Der enorme Beitrag der Frauen durch ihre unbezahlten Dienstleistungen gegenüber betreuungs- und pflegebedürftigen Personen steht in keinem Verhältnis zu ihrem Einfluss auf die öffentlichen Finanzen (s. Tab. 1.2. und 1.3.).

Die Spezifizierung der Tätigkeiten in Haushalten und Leistungen von Haushalten an Dritte (Nachbarschaftshilfe und ehrenamtliche Arbeit) und der von Staat und Privatwirtschaft erbrachten Leistungen ermöglichen es, genauer den Zusammenhang zwischen öffentlichen Ausgaben und deren (ökonomischen) Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit bestimmter Personengruppen sowie auf die Geschlechterverhältnisse zu analysieren.

Ausgaben mit vermuteter Folgewirkung auf die Gratisarbeit (von Frauen)

Wie die Studie BASS zeigt, sind für die zehn Jahre von 1984-1994 sowohl die Ausgaben des Bundes, des Kantons Bern und der Gemeinde Biel mit Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit wesentlich weniger stark gewachsen (oder im Fall des Bundes: mehr gesunken) als die Ausgaben ohne Wirkungen auf die unbezahlte Arbeit. Das heisst: Die Staatsausgaben mit Wirkung auf die unbezahlte Arbeit entwickelten sich ungünstiger als andere Kategorien von Staatsausgaben. Und – so die Argumentation der Autoren – da Frauen den grössten Teil der unbezahlten Arbeit verrichten, sind sie stärker von dieser Entwicklung der Staatsausgaben betroffen als Männer.

Die Anwendung dieser Analyseverfahren auf den Fall Basel zeigt wiederum ein ähnliches Bild wie die Studie BASS: Die Ausgaben mit Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit haben vor allem ab 1996 - im Unterschied zu den Ausgaben ohne Wirkungen auf die unbezahlte Arbeit - abgenommen (Basler GRB-Studie, S. 132). Als Beispiel einer vertieften Analyse dieser Tendenz wurden zwei Fälle aufgenommen: die Entwicklung der Spitalkosten und die staatlichen Ausgaben für die Tagesbetreuung von Kindern (mehr Informationen dazu s. 2.1.).

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

1.3 Fazit

So brauchbar ich die Methoden und Fragestellungen der Studie BASS für ein wirtschafts- und finanzpolitisches Gender Budgeting finde, sie scheinen mir nur begrenzt als staatsinternes Gender-Mainstreaming Instrument geeignet zu sein. Denn bei einem solchen dürften weniger die *Veränderungen* und *Grössenordnungen* von Ausgaben interessieren als die Frage, ob mit geplanten Leistungen und Projekten die Gleichbehandlung und Gleichstellung der Geschlechter mit eingeplant und dazu die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Und ob es dann wirklich so heraus kommt, wie geplant. Diese Art der Fragestellung braucht andere oder mindestens zusätzliche analytische Instrumentarien.

Teil II:

Überblick: Geschlechter-relevante Budgetinitiativen in der Schweiz seit dem Jahr 2000

Wie schon erwähnt, gab es schon in den 1990er Jahren in der Schweiz zahlreiche GRB-Initiativen, die sich sehr stark an der ersten Pilotstudie (Studie BASS) orientiert haben. Im Folgenden werden die Projekte und Initiativen seit dem Jahr 2000 kurz vorgestellt, ohne die angewandten Methoden genauer darzustellen und zu kommentieren.¹¹ Die Berichte über die Projekte und ihre Resultate sind für diejenigen Projekte etwas länger, über die keine Texte in Englisch online zu finden sind.

Am Schluss jedes Projekts befinden sich die Kontaktadresse, Titel der gedruckten und online veröffentlichten Publikationen sowie Angaben zu den Sprachen, in denen die Texte veröffentlicht sind. Im Anhang finden sich verschiedene zitierte Tabellen. Die Liste der Initiativen ist chronologisch angeordnet.

2.1. Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt (ab 2000)

Im Kanton Basel-Stadt wurde die Idee geschlechterdifferenzierter Budgetinitiativen vom Frauenrat, dem staatlichen Gleichstellungsbüro, von der VPOD-Sektion und verschiedenen ParlamentarierInnen schon 1997 aufgenommen, beschlossen wurde ein Projekt vom Parlament aber erst im Jahr 2000. Ohne die kontinuierliche Arbeit des Frauenrats in Sachen GRB wäre das Projekt kaum so erfolgreich durchgeführt worden, und ohne die enge Zusammenarbeit mit ParlamentarierInnen und zivilgesellschaftlichen Organisationen hätte der Frauenrat keinen Erfolg gehabt. Der Frauenrat ist eine Gleichstellungs-Kommission von 18 Gender-Fachfrauen, die nach langen Auseinandersetzungen mit Basler Frauenorganisationen von der Regierung eingesetzt wurde. Der Frauenrat hat 1997 seine Arbeit aufgenommen und im gleichen Jahr das Thema „Gender Budgets“ als einen Schwerpunkt seiner Arbeit gewählt. Der Frauenrat ist bis heute zentral für die *Kontinuität der öffentlichen Diskussion* über geschlechtersensible Budgetanalyse und die Zusammenarbeit mit ParlamentarierInnen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Für die *Umsetzung und für die Leitung* des GRB-Projekts ist das Gleichstellungsbüro verantwortlich, das Statistische Amt ist wichtig für die *aufwändige Zusammenstellung der Daten*.

In Basel brauchte es während mehreren Jahren vorbereitende Arbeiten mit Vorstudien, öffentlichen Veranstaltungen, Gesprächen mit der Regierung und mehrere Initiativen von ParlamentarierInnen, bis zwei wichtige Beschlüsse zustande kamen:

- Eine detaillierte funktionale Gliederung der Staatsrechnung wurde eingeführt.
- Gegen den Willen der Regierung und mit Stichtentscheid des Parlamentpräsidenten stimmte das Parlament im Juni 2000 einem Kredit von 50'000 Franken zu, der dazu dienen sollte, die Analysemethoden der BASS-Studie (s. Teil I) zu präzisieren und gezielter auf die baselstädtischen Verhältnisse anzupassen.

Im Mai 2003 wurde der Bericht veröffentlicht. Im Juli 2005 hat die Regierung von Basel-Stadt beschlossen, das Projekt der geschlechterspezifischen Analyse der Staatsausgaben weiter zu verfolgen:

- Die Inzidenzanalyse zu den Staatsausgaben wird jährlich aktualisiert, alle vier Jahre soll die dafür notwendige Statistik zu den LeistungsbezügerInnen aktualisiert werden.
- Darstellungsmethoden zu den Veränderungen über die Zeit sollen entwickelt werden.
- Analysen von Teilbereichen sollen mittels Erarbeitung von Indikatoren und Kennzahlen in Zusammenarbeit mit externen Fachpersonen vertieft werden. Im Mai 2006 startete ein Projekt, in dem für den Bereich Erziehung/Bildung ein Instrument zur Analyse der Wirkung und zur Steuerung der Geldverteilung mittels Indikatoren entwickelt werden soll.

¹¹ Die Erfahrungen mit diesen Projekten sind hier nicht Gegenstand der Diskussion, weil dies den Rahmen dieses Berichts sprengen würde. Wie schon erwähnt, hat es seit dem Jahr 2000 Projekte gegeben, bei denen nicht mehr die Methode BASS angewandt wurde, weil sie sich nicht dafür eignete und weil sich die Projekte an anderen Fragestellungen orientierten (s. insbesondere Teil II: 2.3.1./ 2.3.3./ 2.5./ 2.6.).

Aus verschiedenen Gründen ist das Basler Projekt von besonderem Interesse: Da Basel-Stadt ein Stadtkanton ist, sind die Gemeinde- und Kantonsfinanzen weitgehend zusammengelegt, soweit es sich um Basel als Stadt handelt.¹² Interessant an dieser Konstellation ist, dass damit das Parlament von Basel-Stadt für rund zwei Drittel aller öffentlichen Finanzen zuständig ist und dass der statistische Apparat denjenigen von Kantonen und Gemeinden entspricht. Zürich, eine doppelt so grosse Stadt, verfügt über weniger Finanzhoheit als Basel und auch über weniger Statistiken. Beispielsweise standen Zürich nicht die Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung zur Verfügung, die für die Analyse des Zusammenhangs zwischen öffentlichen Ausgaben und unbezahlter Arbeit sehr wichtig waren. Die Methode BASS konnte im Fall von Basel-Stadt mit wesentlich besser aufgeschlüsselten Daten getestet werden als für die ursprüngliche Studie zur Verfügung standen. Wie der Bericht von Basel zeigt, hat diese Methode trotz aller Schwierigkeiten mit fehlenden Daten und mit Zuordnungen (beispielsweise bei der Inzidenzanalyse) etliche interessante Resultate hervorgebracht, die auch Aussagen über gender-relevante makro- und mesoökonomische Tendenzen der Staatsausgaben ermöglichen (s. dazu den Kommentar zu den Erfahrungen in der Schweiz im Teil I).

Die wichtigsten Ergebnisse des Berichts:

Eine siebenseitige Zusammenfassung des Berichts findet sich in Deutsch und Englisch auf der Website des Frauenrats.

Publikationen (d)/online (d/e)

Gleichstellungsbüro, Statistisches Amt, Frauenrat des Kantons Basel-Stadt (2003): Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen. Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt, 199 Seiten.

Das Dokument (d) kann als zip-Datei heruntergeladen werden unter:

http://www.gleichstellung.bs.ch/schwerpunkte/gender_budget.htm

Zusammenfassung in Deutsch und Englisch (7 Seiten): www.frauenrat-bs.ch/genderbudget/ → Basler Gender Budget Projekt → Projektstand → Publikationen → Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen → Zusammenfassung/Summary.

Dokumentation zur Tagung „Gender Balance-Equal Finance“ (Referate von Katherine Rake und Francesca Bettio in Englisch): www.frauenrat-bs.ch/genderbudget/ → Basler Gender Budget Projekt → Projektstand → Tagung 2002 → Tagungsunterlagen.

Auf dem direkten Link www.frauenrat-bs.ch/genderbudget/ finden sich Informationen (d) über die bisherigen Arbeiten und den aktuellen Stand des Projekts.

Kontakte

Frauenrat des Kantons Basel-Stadt: <http://www.frauenrat-bs.ch>; info@frauenrat-bs.ch

Gleichstellungsbüro des Kantons Basel-Stadt: www.gleichstellung.bs.ch; g sb@bs.ch

2.2. Geschlechterspezifische Analyse des Budgets der Stadt Zürich (2001-2005)

Wie im Kanton Basel-Stadt begannen in der Stadt Zürich kurz nach Erscheinen der Studie BASS (1996) ParlamentarierInnen und das Gleichstellungsbüro sich für geschlechts-spezifische Budgetanalysen einzusetzen. Ein erstes Postulat wurde Ende 1997 vom Stadtparlament knapp abgewiesen. Im Juni 2001 nahm das Stadtparlament mit grosser Mehrheit ein neues Postulat an, in dem die Stadtregierung aufgefordert wird, zu überprüfen, wie regelmässig über die geschlechterspezifische Verwendung öffentlicher Mittel berichtet werden kann. Zur gleichen Zeit wie in der Stadt wurden auch ParlamentarierInnen auf kantonaler Ebene aktiv. Gegen den Willen der Kantonsregierung beschloss das

¹² Zusätzlich gibt es zwei Gemeinden im Kanton Basel-Stadt, die ein unabhängiges Gemeindebudget haben.

Kantonsparlament (Kantonsrat) im Jahr 2000, dass die Regierung einen Bericht über die Verursachung von Kosten und den Bezug von Leistungen nach Geschlecht machen müsse. Die Kantonsregierung schlug zwei Jahre später vor, zuerst die Erfahrungen mit den geschlechtsspezifischen Budgetanalysen der Stadt Zürich und des Kantons Basel-Stadt abzuwarten und erst dann über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Bis Ende 2006 sind keine neuen Initiativen mehr ergriffen worden.

Im August 2003 beschloss die Zürcher Stadtregierung aufgrund eines Zwischenberichts der Arbeitsgruppe „Geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse“, dass in einer Pilotphase 2004 und 2005 die technische Machbarkeit und die politische Relevanz geschlechterdifferenzierter Budgetanalysen überprüft, konkrete Resultate aufgezeigt und der erforderliche Aufwand abgeschätzt werden sollen (Stadtratsbeschluss 1255 vom 27. August 2003). Im Herbst 2005 verabschiedete die Zürcher Stadtregierung den Schlussbericht zur Pilotphase des Projekts „geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse“ (Weisung 391; GR 2005/393).

Der Bericht enthält eine Reihe von Empfehlungen vor allem bezüglich der geschlechtsspezifischen Aufschlüsselung der Personalkosten und verlangt generell eine „Verbesserung der geschlechterdifferenzierten Informationsaufbereitung und –auswertung“. Zur gleichen Zeit ist in der Stadt Zürich eine Besoldungsrevision angelaufen, die u.a. ab Ende 2007 auch ein sehr differenziertes Controlling System beinhalten wird. Die Lohndaten werden künftig regelmässig geschlechtsspezifisch analysiert und dem Stadtrat zur Prüfung vorgelegt. Deshalb empfiehlt der Bericht zur Pilotphase „geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse“ keine systematische Weiterführung des Projekts. Der Bericht enthält jedoch einzelne Empfehlungen. Das Büro des Stadtparlaments (Gemeinderat) beschloss im Oktober 2005, den Bericht an die Rechnungsprüfungskommission zu überweisen. Im Sommer 2007 hat das Stadtparlament die Weiterführung des GRB-Projekts beschlossen.

Die Schlussfolgerungen zu den vier Teilprojekten der Budgetanalyse (Vergleich der Jahre 2003 und 2004) in der Stadt Zürich seien hier gekürzt aus dem Schlussbericht (S. 4-6) zitiert:

Teilprojekt 1: Personalaufwand

Verteilungen und Entwicklungen: Der Personalaufwand umfasst knapp einen Drittel aller städtischen Aufwendungen. Der Lohnanteil der Frauen liegt mit knapp 40 % unter dem Stellenwertanteil der Frauen von 43.5 %. Die Frauen sind jedoch überproportional an der Budgetzunahme (von 2003 auf 2004) beteiligt – davon ausgenommen sind die Unfall- und Krankenversicherungsbeiträge des Arbeitgebers; hier sind die Frauen unterproportional an der Zunahme beteiligt.

Interpretation: Diese Ergebnisse bedeuten noch keine systematischen Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in der Stadtverwaltung: Da Frauen in den niedrigeren Dienstalters- und Funktionsstufen übervertreten, in den höheren Dienstalters- und Funktionsstufen untervertreten sind, müssten diese Verteilungen in einer vertieften Analyse zuerst um diese beiden Effekte bereinigt werden, bevor eine Aussage über eventuell verbleibende Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern gemacht werden kann.

Vorschläge für die Weiterarbeit: Die geschlechterdifferenzierte Analyse des Personalaufwands wird im Rahmen des Personal-Controllings und Gleichstellungs-Controllings von HR Stadt Zürich fortgeführt und vertieft. Diese Controllingarbeit ist durch eine geschlechterdifferenzierte Analyse der Weiterbildungstage und der Weiterbildungskosten zu ergänzen.

Fazit: Die Frauen sind überproportional an der Budgetzunahme beteiligt. Eine mögliche Erklärung hierfür ist die politisch gewünschte Anhebung der Löhne in "frauenspezifischen" Berufsfeldern z.B. im Gesundheits- und Sozialbereich. Eine andere Erklärung wäre die Frauenfördernde Anstellungspraxis der Stadtverwaltung.

Teilprojekt 2: Steuereinnahmen

Das Projekt wurde nicht durchgeführt, da bis 2005 aufgrund der Datenerfassung eine Aufschlüsselung der Einnahmen der Steuern der erwerbstätigen verheirateten Frauen nicht möglich war.

Teilprojekt 3: Beiträge an private Institutionen

Verteilungen und Entwicklungen: Die ausgesuchten Beiträge an private Institutionen umfassen rund 2% aller städtischen Aufwendungen; sie stiegen innert Jahresfrist um 15.5 Mio. CHF (+16.0%) an. Der grösste Teil wird an Institutionen in den Bereichen Gesundheit und Soziales inklusive Soziokultur ausgerichtet. Frauen stellen knapp zwei Drittel aller Beitragsempfängerinnen dar, was nicht weiter erstaunt: In den geförderten Gesundheitsinstitutionen stellen Frauen 68% der Kundschaft dar, im Sozialbereich inklusive Soziokultur 60%. Grössere Entwicklungen und veränderte Verteilungen sind nicht ersichtlich.

Interpretationen: Was auf den ersten Blick als eine Begünstigung der Leistungen empfangenden Frauen erscheinen mag, verweist im Kern auf notwendige Kompensationen von traditionellen Rollenverteilungen in der Familie und von bestehenden Benachteiligungen der Frauen in Gesellschaft und Wirtschaft.

Vorschläge für die Weiterarbeit: Die geschlechterdifferenzierte Analyse der Beiträge an private Institutionen kann bei Bedarf periodisch wiederholt werden, z.B. im Drei- bis Fünfjahres-Rhythmus. Viele der geförderten Institutionen funktionieren dank einem grossen Anteil von unentgeltlich geleisteter Arbeit. Eine Erhebung dieser geleisteten Gratisarbeit von Frauen und Männern würde eine geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse abrunden.

Fazit: Mit vergleichsweise kleinen Beiträgen an einfach zugängliche und niederschwellige Angebote von privaten Institutionen kann eine grosse Wirkung erzielt werden. Falls die Stadt Zürich diese Leistungen selbst erbringen müsste, käme dies sehr viel teurer zu stehen.

Teilprojekt 4: Kundinnen und Kundenanteile aller Produktgruppen

Verteilungen und Entwicklungen: Der Bruttoaufwand der Produktgruppen umfasst rund zwei Drittel aller städtischen Aufwendungen. Die einzelnen Budgetveränderungen fallen tendenziell zu Gunsten der Frauen aus. Nur beim Bildungsbereich sieht es etwas anders aus: Der Anteil der Frauen an den Bildungsausgaben beträgt 48%, ihr Anteil am Zuwachs (von 2003 auf 2004) der Bildungsausgaben beträgt jedoch nur 42%. Es können bereits heute erste Hinweise auf eine später mögliche Verschiebung zu Lasten der Frauen ausgemacht werden.

Interpretationen: Der frauenspezifische Budgetanteil aller analysierten Produktgruppen zeigt mit 55% keine Veränderungen zwischen den beiden Budgets 2003 und 2004 auf. (...).

Vorschläge für die Weiterarbeit: Verzicht auf flächendeckende Grobanalysen, Detailanalysen bei Bedarf möglich.

Fazit: Der geschlechterdifferenzierte Blick auf das Leistungsangebot der Stadtverwaltung und die tatsächliche Inanspruchnahme durch Frauen und Männer bleibt wünschenswert.

Publikation/online (d)

Schlussbericht zur Pilotphase 2004-2005, Projekt Geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse (GBA) in der Stadt Zürich (StRB Nr. 1255 vom 27. August 2003) von Dore Heim (Leiterin Fachstelle für Gleichstellung, Präsidialdepartement) und Theo Haldemann (Stabstelle Spezialprojekte, Finanzdepartement).

www.stadt-zuerich.ch/gleichstellung → Gender Mainstreaming → in der Zürcher Stadtverwaltung → Beispiel Geschlechtsspezifische Budgetanalyse

Kontakte

Fachstelle für Gleichstellung, www.stadt-zuerich.ch/gleichstellung ; dore.heim@zuerich.ch

2.3. Drei Teilstudien zu Ausgaben der Stadt und des Kantons Zürich (2001-2003)

2.3.1. Stadt Zürich: Ausgaben für Frauenprojekte und für Gleichstellung (2000)

Anlässlich seines 10-jährigen Bestehens gab das „Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich“ (heute „Fachstelle für Gleichstellung“) im Jahr 2000 eine Jubiläumsbroschüre heraus, in

der eine geschlechterspezifische Analyse der Ausgaben der Stadt von 1990-2000 in drei Bereichen vorgestellt wurde: die Subventionen an Frauenprojekte durch das Sozialdepartement, die Beiträge an KünstlerInnen und Künstler aus dem Präsidiatdepartement und die Beiträge aus dem Fonds für gemeinnützige Zwecke der Stadt Zürich an Frauenprojekte. Resultate:

- Die Unterstützung von sozial-karitativen und sozio-kulturellen Frauenprojekten hatte sich von 1990-1998 verfünffacht, wurde danach aber massiv reduziert. In den Jahren 1999 und 2000 wurden die Beiträge an Frauenprojekte proportional gerechnet dreimal mehr gekürzt als die gesamten budgetierten Ausgaben der Stadt und zehnmal mehr als diejenigen des Sozialdepartements. Die Kredite für Frauenprojekte waren Objekt heftiger politischer Polemiken von rechtskonservativen Parlamentariern.
- Während anfänglich Frauenprojekte subventioniert wurden, die von Vereinen aus der Frauenbewegung aufgebaut waren, bevorzugte das Sozialdepartement mit den Subventionen der Jahre 1999-2000 andere zivilgesellschaftliche Institutionen, die ähnliche Dienstleistungen anboten. Projekten, die aus Initiativen der Frauenbewegung stammten, wurden die Subventionen am stärksten gekürzt.
- Förderung von KünstlerInnen: Gesamthaft hatten Frauen im Zeitraum 1995-1999 Zugang zu knapp 30% aller Förderungsbeiträge der Stadt an KünstlerInnen. Innerhalb der einzelnen Kunstsparten war die geschlechtsspezifische Verteilung jedoch sehr unterschiedlich: Über 50% betrug der Frauenanteil bei Zuschüssen für Tänzerinnen, für Schriftstellerinnen lag er knapp über 40%, in allen andern Sparten lagen die Anteile der Kunstförderung für Frauen sehr tief, insbesondere für Musikerinnen und Filmemacherinnen. Nur 6% der Kunstauszeichnungen der Stadt kamen Frauen zugute. Generell machte die Förderung von Künstlern und Künstlerinnen einen winzigen Teil des Stadtbudgets aus. So entsprach die Summe, welche die Stadt für die Förderung von Künstlerinnen bereitstellte, etwa den Kosten, welche die Stadt für das Halten von Polizeihunden ausgab.
- Das Finanzdepartement verwaltet einen gemeinnützigen Fonds, der von Legaten gespeist wird und in der Regel Beiträge bis zu maximal 10'000 Franken pro Projekt spricht. In den Jahren 1989 bis 1999 kamen 14% der Beiträge Frauenprojekten zugute. Eine geschlechterrelevante Analyse der anderen Projekte war im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich.
- Die analysierten Ausgaben für Frauenförderung machten zusammen mit den Ausgaben für Gleichstellungsbüros und Frauenberatungsstellen im Jahr 2000 4,2 Millionen Franken aus, etwa 0,7 Promille der gesamten budgetierten Ausgaben (5700 Millionen Franken) der Stadt, also sehr wenig. Ein weiterer Vergleich: Im Jahr 2000 leisteten Frauen in der Stadt Zürich schätzungsweise unbezahlte Arbeit im Wert von 3000 Millionen Franken *mehr* als Männer.

Publikation (d)

Mascha Madörin (2000): Welcher Teil des Kuchens für die Frauen? Städtische Finanzen für Gleichstellungsstellen, für Frauenprojekte und für Künstlerinnen in den letzten zehn Jahren, in: Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich (Hrsg.): *geschlechtgleichstellung. Frauen in der Stadt Zürich 1990-2000. Eine Bilanz*, Zürich, S. 25-36. Bezug bei: Fachstelle für Gleichstellung, Ausstellungsstr. 88, 8005 Zürich, www.stadt-zuerich.ch/gleichstellung

2.3.2. Subventionierung des Mädchentreffs der Stadt Zürich (2001)

Im März 2001 beschloss der Verein Mädchentreff, der aus der Frauenbewegung entstanden war und sich in Mädchenarbeit engagierte, den Vertrag mit dem Sozialdepartement der Stadt Zürich zu kündigen und den Mädchentreff zu schliessen. Der Mädchentreff wurde 1990 eröffnet und war der erste dieser Art in der Schweiz. Seine Mitarbeiterinnen galten weit über Zürich hinaus als renommierte Fachpersonen in Sachen Mädchenarbeit. Anlass des Schliessungsbeschlusses waren massive Kürzungen der staatlichen Subventionen durch das städtische Parlament. Zwischen 1998 und 2000 wurden die budgetierten Subventionen von 250'000 auf 185'000 Franken gekürzt (Beer, Fritschi 2002, S.

48.). Im Zusammenhang mit diesen Kürzungen gab der Verein Mädchentreff eine Analyse der Subventionen des Mädchentreffs in Auftrag.¹³ Eine kleine Recherche ergab folgende Resultate:

- *Ungerechtfertigte Kürzungen:* Jugendzentren in der Stadt Zürich wurden zur Zeit der Untersuchung weit mehr von männlichen als von weiblichen Jugendlichen benutzt. Eine grobe Berechnung zeigte: Sollten die weiblichen Jugendlichen im Zugang zu Leistungen von Jugendzentren den männlichen Jugendlichen gleichgestellt werden, dann hätte die Stadt 765'000 Franken mehr für Mädchenarbeit aufwenden sollen – und nicht weniger.
- *Irrführendes Benchmarking:* Die Expertise und Beratungstätigkeit der Verantwortlichen des Mädchentreffs wurde zwar im Leistungsvertrag der Stadt anerkannt und verlangt – aber in den Benchmarking-Berechnungen nicht als Beratungsleistung entsprechend höher bewertet als die Betreuungsarbeiten. Dadurch wurden die Durchschnittskosten respektive -subventionen für die Betreuungs-Leistungen des Mädchentreffs zu hoch ausgewiesen.
- *Benchmarking mit problematischen Indikatoren:* Die Leistungen des Mädchentreffs wurden mit Leistungsindikatoren (Outputindikatoren) anderer Jugendtreffs verglichen. Dies war, wie die Vertreterinnen des Vereins betonten, aus drei Gründen sehr problematisch: 1. Der Betreuungsbedarf für jüngere Jugendliche (Mädchentreff: 9-12 Jahre) ist anders als für Jugendliche über 12 Jahre. 2. Mädchen und junge Frauen haben in der Regel wegen ihrer Verpflichtungen zu Hause weniger Zeit, „rumzuhängen“, als Jungen. Unbeaufsichtigte Treffs sind für sie aus diesem Grund nicht unbedingt attraktiv, sondern eher solche mit Programmangeboten. Das braucht mehr Aufwand. 3. Die gängige Jugendarbeit geht vor allem von Erfahrungen mit und Wissen über Arbeit mit Jungen aus. Soziokulturelle Arbeit mit Mädchen braucht neue Konzepte, dazu braucht es mehr Aufwand für Experimente mit verschiedenen Angeboten, die nicht alle gleich erfolgreich sein können.
- *Unverhältnismässiger Kontrollaufwand:* In der Stadt Zürich waren neue Methoden des New Public Management eingeführt worden und damit neue Leistungskontrollen und gestiegene Anforderungen an Rechenschaftsberichte. Eine grobe Schätzung ergab, dass der Aufwand (bezahlte Arbeit des Teams und ehrenamtliche Arbeit des Vorstands) für diese Rechenschaftsberichte etwa einen Fünftel der effektiven Subventionen ausmachte. Der Vorstand des Vereins brauchte einen grossen Teil seiner Arbeit dazu, sich mit den Fragen und Umstellungen bezüglich Rechenschaftspflicht zu befassen. Solche Kontrollverfahren sind für kleine und innovative Projekte ruinös (Beer, Fritschi, 2002, S. 49.).

Publikation (d)

Anne Beer, Priska Fritschi (2002): Eine Reise in die Mädchenarbeit. 11 Jahre Mädchentreff Zürich, Hrsg. von Verein Mädchentreff, Zürich S. 48-49.

Broschüre erhältlich bei Verein mädchenpower, Postfach 9356, CH-8036 Zürich, Schweiz

2.3.3. Kanton Zürich: Geschlechterspezifische Analyse von Sparmassnahmen (2003)

Im September 2003 legte die Zürcher Kantonsregierung ein Budget-Sanierungsprogramm vor, das mit 144 Massnahmen mittelfristig zur Abschaffung des Budgetdefizits führen sollte. Die Fachstelle für Gleichstellungsfragen des Kantons Zürich beauftragte darauf die Forschungsabteilung der Hochschule für Soziale Arbeit Zürich, einige dieser Massnahmen zu untersuchen, die „in engem Bezug zur sozialen Integration stehen“. Es wurden zur näheren Überprüfung sieben Massnahmen ausgewählt und – wegen des niedrigen Forschungsbudgets – nur untersucht, welche LeistungsbezügerInnen von den Massnahmen betroffen sein werden. Von den sieben untersuchten waren vor allem bei drei Massnahmen Frauen stark von den Kürzungen betroffen. Diese sind:

- die Abschaffung der Beihilfe¹⁴ für AHV- und IV-RentnerInnen
- die Reduktion von Weiterbildungsbeiträgen bei Berufsschulen
- die Einführung der Kostenpflichtigkeit der Berufsberatung im Erwachsenenbereich

¹³ An Mascha Madörin.

¹⁴ Zusatzleistungen für Personen mit niedrigen Renteneinkommen.

Publikation online und gedruckt (d)

Hochschule für Soziale Arbeit/ Forschung und Entwicklung (2003): Sanierungsmassnahmen des Kantons Zürich. Geschlechtsspezifische Auswirkungen ausgewählter Massnahmen. Postfach, CH-8600 Dübendorf 1, <http://www.hssaz.ch/home> → Forschung und Entwicklung → Publikationen

2.4. Geschlechtergerechte Kirchenbudgets: Aktivitäten seit 2001

Den Debatten über geschlechter-relevante Kirchenbudgets ging eine Diskussion über Freiwilligenarbeit in der Kirche und über die Verteilung der Freiwilligenarbeit zwischen Frauen und Männern voraus. 1999 veröffentlichten die Fachstelle Frauenfrage der evangelisch-reformierten Landeskirche Aargau und die katholische Frauenstelle Aargau nach zweijähriger Forschung den Schlussbericht über die Freiwilligenarbeit in den Aargauer Kirchen. Eine erste Untersuchung des Bundesamtes für Statistik über unbezahlte Arbeit in der Schweiz von 1997 zeigte, dass 11% der gesamten freiwilligen Arbeit in Institutionen (inkl. Sport, Parteien, Interessensverbände) auf Kirchen fallen und 13% auf sozialkaritative Institutionen, die häufig von Kirchen unterstützt werden. Männer engagieren sich vor allem in Sportvereinen und politischen Ämtern, Frauen im sozialen und karitativen Bereich. Die Studie über die Kirchen des Kantons Aargau, die u.a. eine Umfrage bei 1000 Freiwilligen beinhaltete, zeigte denn auch, dass der Frauenanteil in der Basisarbeit etwa bei 80% lag, in den Behörden oder Ämtern bei rund 50%. Die Untersuchung zeigte nicht nur, dass die unbezahlte und bezahlte Arbeit in den Kirchen sehr asymmetrisch zwischen den Geschlechtern verteilt ist, sondern auch, dass die Entschädigungen (Spesen, Sitzungsentschädigungen) und andere Formen der Unterstützung (Infrastruktur, Versicherungen) sehr ungleich verteilt sind - je nach Art der Arbeit.¹⁵ In den letzten Jahren haben die erwähnten kirchlichen Frauenstellen an einer Anleitung zur Analyse von Kirchenbudgets gearbeitet (in deutscher Sprache, bisher unveröffentlicht).

Sensibilisierung, aber keine verbindlichen Beschlüsse

Anlass zur Arbeit einer ökumenischen Arbeitsgruppe, die sich mit Geschlechtergerechtigkeit und Kirchenbudgets zu befassen begann, war der Slogan „Neue Noten braucht das Geld“, das „Brot für alle“ und „Fastenopfer“ für ihre Kampagne von 2001 gewählt hatten. Die Arbeitsgruppe gab zur Kampagne eine Broschüre mit dem Titel „Freier Blick auf Budgets! Kirchenbudgets aus Frauensicht“ heraus. Das war der Anfang zahlreicher Veranstaltungen zu diesem Thema und von Weiterbildungsseminarien in kirchlichen Institutionen. Als Folgearbeit der Frauenkonferenz des Schweizerischen Evangelischen Kirchbundes SEK vom März 2001 entstand ein Schreiben, das dem SEK und seinen Mitgliedskirchen empfahl, die unbezahlte Arbeit in den Budgets und in den Berichten über „Jahresthemen“ der Kirchen aufzuführen. Ebenso gab der Evangelische Frauenbund der Schweiz Faktenblätter zu Fragen der unbezahlten Arbeit und zu Finanzfragen in Kirchen heraus. Allerdings sind bis heute in keiner lokalen Kirche oder in übergeordneten kirchlichen Strukturen verbindliche Entscheide zur Durchführung Gender-relevanter Budgetanalysen und Budgetierungsprozesse gefällt worden.

Die Arbeitsgruppe respektive Vernetzung, die sich mit Kirchenbudgets aus Frauensicht befasst, gibt es bis heute, und sie trifft sich mindestens einmal pro Jahr zu einer Sitzung. Es fehlen jedoch die finanziellen Mittel, um eine kontinuierliche Koordination dieser Arbeit zu gewährleisten. Die Arbeitsgruppe besteht mit wenigen Ausnahmen aus Gender-Beauftragten verschiedener kirchlicher Institutionen. Heidi Zingg Knöpfli, ein Mitglied der Arbeitsgruppe, gibt bis heute Kurse zu „Finanzen aus Frauensicht“, die u.a. auch die Frage angehen, wie Sponsoren für die unbezahlte Frauenarbeit in Kirchen gefunden werden könnten. In einem Bericht¹⁶ über ihre Tätigkeit zieht sie folgende Schlussfolgerungen: „Die bisher veranstalteten Kurse in den Kantonalkirchen (...) zeigen, dass das Interesse an Antworten bezüglich (...) der technischen Seite von Budgets und Jahresrechnungen (was sind Aktive,

¹⁵ Schlussbericht, Projekt „Vergeld's Gott“, 1999, hrsg. von der Fachstelle Frauenfrage der Ev.-ref. Landeskirche Aargau, Katholische Frauenstelle Aargau, et al., S.49.

¹⁶ Heidi Zingg Knöpfli (2006): Bestandesaufnahme Workshops/Tagungen/Kurse in der Schweiz zu Budget und Gender, unveröffentlichter Bericht vom 11. Dezember 2006.

Passive, Debitoren, Kreditoren) grösser ist als die Frage nach den inhaltlichen Auseinandersetzungen mit Budgets. Erst wenn dann das Geld nicht mehr automatisch vorhanden ist (sprich: wo einschneidend gespart werden muss), ändert sich manchmal die Lage (...).“ Unter anderem führt Zingg Knöpfli das Interesse an den Kursen darauf zurück, „dass viele Frauen glauben, von Budgets nicht viel zu verstehen. Sie haben Hemmungen, Fragen zu Budgets zu stellen, Budgets zu analysieren und aktiv mitzuhelfen, andere Prioritäten im Geldverteilen zu setzen.“ Darauf dürfte das vorwiegende Interesse an der „technischen Seite“ der Budgets zurückzuführen sein. Was eine neue Prioritätensetzung anbelangt, welche eine geschlechtergerechte Verteilung der Gelder beinhalten würde, so ist die jährliche Budgetdebatte nicht der einzige Ort, wo weitergehende Diskussionen nötig wären. So folgert Zingg Knöpfli: „Meines Erachtens gehören Leitlinien und Budget unabdingbar zusammen. Die inhaltlichen Kriterien, nach welchen eine Körperschaft leben will, müssen vor der Verteilung der Gelder bekannt sein. Damit sind dann auch Budgetrunden in Zeiten, wenn nicht genug Geld für alles vorhanden ist, weniger konfliktreich. Ist das Thema Geschlechtergerechtigkeit in den Leitlinien klar akzeptiert, haben VertreterInnen dieses Grundsatzes mehr Gewicht.“

Publikationen/online (d/frz.)

Freier Blick auf Budgets. Kirchenbudgets aus Frauensicht, Hrsg.: Ökumenische Arbeitsgruppe, Brot für alle, Fastenopfer.

Libre regard sur les budgets! Les budgets d'églises sous l'oeil des femmes, Ed: Groupe de travail oecuménique, Pain pour le prochain, Action de Carême.

Deutsche Version online: <http://www.bfa-ppp.ch/politik/thema.php?subnavi=gender>

Bezug (d) bei: Brot für alle, 5621, 3001 Bern; oder: Fastenopfer, Postfach 2856, 6002 Luzern.

Adresse de commande (frz.): Pain pour le prochain, Avenue du Grammont 9, 1007 Lausanne, Action de Carême, Case postale 103, 1000 Lausanne 13.

Kontakte:

Koordinationsstelle "Gender & Entwicklung" der evangelischen Hilfswerke und Missionen der Schweiz / Coordination "Genre et développement" des Oeuvres d'entraides et des Missions Protestantes Suisse / Coordination Office "Gender and Development" of the Protestant Aid Agencies and Mission Societies of Switzerland), studer@hekseper.ch

Evangelische Frauen Schweiz (EFS)/Femmes protestantes en Suisse (FPS) (Protestant Women of Switzerland), www.efs-fps.ch, zinggknoepfli@bluewin.ch

2.5. Geschlechterspezifische Analyse der Sportförderung für Jugendliche (2002)

Im Rahmen eines Projektes, welches das Eidgenössische Büro für Gleichstellung von Frau und Mann zu Gender-Mainstreaming durchführte, wurde eine geschlechterspezifische Analyse der Jugend+Sport-Subventionen des Bundesamtes für Sport durchgeführt. Analysiert wurde aus Zeitgründen nicht das ganze J+S-Budget, sondern nur die Subventionen für die J+S-Sportangebote von Vereinen, Clubs und Verbänden und für die Aus- und Fortbildung von TrainerInnen der Kantone und Verbände. Insgesamt wurden im Jahr 2000 für die Sportangebote von J+S rund 48 Millionen Franken ausgegeben, für die Aus- und Fortbildung von TrainerInnen rund 4 Millionen, insgesamt also rund 52 Millionen Franken. Weitere Beiträge im Wert von 9 Millionen Franken, beispielsweise für die Arbeit von ExpertInnen oder für Trainingsmaterial, wurden nicht analysiert.

Sport ist eine der breitesten zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten, welche in der Schweiz vom Staat subventioniert werden. Mit Jugend + Sport soll die sportliche Betätigung und Ausbildung von Jugendlichen zwischen 10 und 20 Jahren gefördert werden und damit ein Beitrag zu *Förderung des Breitensports* geleistet werden. Im Sport spielt unbezahlte und teilweise entschädigte *ehrenamtliche Arbeit* eine zentrale Rolle. Die Übergänge zu professioneller Arbeit sind fliessend – ein Aspekt, der nicht in die Analyse miteinbezogen werden konnte. Es zeigten sich beim Zugang der Mädchen und jungen Frauen zur Sportförderung überraschende Unterschiede zwischen Stadt und Land. Auf dem Land war die Beteiligung von Mädchen und Frauen signifikant höher als in den Städten. Dazu kommen auch Unterschiede zwischen den Sprachregionen: Die französisch- und italienischsprachigen Regionen der

Schweiz weisen eine niedrigere Beteiligung weiblicher Jugendlichen auf als die deutschsprachige Schweiz. Inwieweit diese Unterschiede mit der bevorzugten Subventionierung lokaler Sportvereine zu tun haben und/oder damit, was als förderungswürdiger Sport definiert wird, konnte nicht weiter abgeklärt werden. Klar ist auch, dass die Sportförderung durch öffentliche Schulen (Lager, Spezialkurse) egalitärere Resultate aufweist als diejenige durch Vereine.

Die wichtigsten Resultate:¹⁷

Die NutzerInnen der subventionierten Angebote

- Der Anteil der Mädchen/Frauen an den teilnehmenden Jugendlichen lag im Jahr 2000 durchschnittlich bei 40.2 Prozent der von J+S subventionierten Sportangebote. Die MF-Subventionsquote (Anteil der J+S-Subventionen, von denen Mädchen/Frauen profitieren) lag bei 37.3%. Die J+S-Subventionen kamen also im Jahr 2000 Mädchen/Frauen auf zwei Arten nicht gleich wie Jungen/Männern zugute: Weil Mädchen/Frauen weniger an von J+S subventionierten Angeboten teilnehmen und weil die J+S-Angebote, an denen sie teilnehmen, durchschnittlich mit kleineren Beiträgen subventioniert werden. Absolut gesehen profitierten im Jahr 2000 Mädchen/Frauen von J+S-Angeboten, welche mit rund 18 Millionen Franken subventioniert, Jungen/Männer von Angeboten, die mit rund 30 Millionen Franken subventioniert wurden.
- Der Anteil der Mädchen/Frauen an den J+S-Sportaktivitäten hat in den letzten 6 Jahren leicht zugenommen und damit auch ihr Zugang zu öffentlich finanzierten Dienstleistungen.
- In die von Mädchen/Frauen am häufigsten ausgeübten zwei Sportarten fliessen insgesamt 19.3% der Beiträge, in die von Jungen/Männer favorisierten Sportarten 32.9%.
- Knapp ein Viertel (24.3%) der J+S-Subventionen fliesst in J+S-Sportkurse, in denen der Jungen/Männer-Anteil bei über 95% liegt und an denen knapp 20% der Jugendlichen teilnehmen. In Sportfächern, in denen die Mädchen/Frauen-Quote über 90% liegt, fliessen nur 2.3% der Subventionen. Es lässt sich argumentieren, dass diese Subventionssumme mehr oder weniger der Teilnehmerzahl entspricht. Der entscheidende Argumentationspunkt ist hier ein anderer: Das „Doing Gender“ ist in der Struktur der Finanzflüsse, resp. in den Angeboten und Nachfragen schon enthalten und wurde durch die Subventionierung zusätzlich verstärkt.
- Ein Vergleich mit den Daten von 1995 zeigt, dass eine zunehmende Konzentration der Finanzen auf Sportarten wie Fussball, Eishockey, etc., die einen Jungen/Männer-Anteil von über 95% haben, stattgefunden hat (1995: 28.9% aller Beiträge, 2000: 31% aller Beiträge). Es fliesst somit anteilmässig mehr Geld in Sportarten, in denen der Anteil an männlichen Jugendlichen sehr hoch ist.

Entschädigung und Ausbildung von LeiterInnen

Es handelt sich hier um die Subventionierung von Dienstleistungen, die von TrainerInnen erbracht werden.

- Der gesamte Anteil der Frauen an SportleiterInnen, die eine Entschädigung erhalten, ist in allen Sportarten und allen Ausbildungskategorien tiefer als der Anteil der weiblichen Jugendlichen, welche die betreuten Kurse besuchen.
- Von den ausbezahlten Entschädigungen erhalten die Sportleiterinnen 20.1% (2000). Die Beteiligung an der LeiterInnentätigkeit liegt jedoch bedeutend höher, nämlich bei 28%.
- Der Anteil der Frauen bei den SportleiterInnen nimmt in der Regel ab, je höher der J+S-Ausbildungsgrad ist. Besonders stark ist der Rückgang der Frauenquote zwischen Kategorie 2 und 3 (höchste Qualifikation). Der Anteil der Frauen an den SportleiterInnen der Kategorie 3 ist von 1995-2000 sogar leicht gesunken, während ihr Anteil in den beiden anderen Kategorien gestiegen ist.
- Der Anteil von Frauen in Sportvereinen ist in den jüngeren Alterskategorien überdurchschnittlich hoch: Der Frauenanteil bei den ehrenamtlichen Mitgliedern betrug im Durchschnitt 31%, bei den JugendleiterInnen und –trainerInnen lag er bei 36%, ihr Anteil an der ehrenamtlichen

¹⁷ Auszug aus der Zusammenfassung von Corina Müller (siehe <http://www.equality-office.ch>).

Arbeit der SportleiterInnen bei schätzungsweise 28%, ihr Anteil an der Entschädigung jedoch nur bei 20%.

- Der Anteil der Frauen an der J+S-Aus- und Fortbildung liegt höher als deren Anteil bei der LeiterInnenentätigkeit. Sie ist allerdings immer noch tiefer als die Frauenquote bei den TeilnehmerInnen von Sportfachkursen.

Fazit

Was zeigt die vorliegende Analyse? Was bringt eine Budgetanalyse zusätzlich zu einer genauen Erhebung der KlientInnen und AkteurInnen von staatlichen Subventionen?

- Die Analyse zeigt, dass die Geschlechterstruktur der Budgetausgaben nicht identisch ist mit derjenigen der KlientInnen und AkteurInnen von subventionierten Projekten.
- Der Blick wird auf die Fragen der Ressourcen von Förderprojekten gerichtet – eine Frage, die zentral ist für das Gender-Mainstreaming und auch für eine zukunftsorientierte Breitensportpolitik. Denn Förderung heisst nicht zuletzt Bereitstellung von Ressourcen.
- Die J+S-Beiträge stellen in der Schweiz ein wichtiges Instrument der Sportförderung dar. Mit der Ausrichtung von Subventionen und der Festlegung von Subventionskriterien werden nicht nur zivilgesellschaftliche Organisationen kontrolliert und strukturiert. Es werden auch bestimmte Werte und Normen gefördert, Personen tendenziell miteinbezogen und andere ausgeschlossen. In Bereichen, die stark geschlechtsspezifisch geprägt sind, wird damit also auch Einfluss auf das Geschlechtsrollenverhalten („Doing Gender“) ausgeübt.

Studie unveröffentlicht (d)

Mascha Madörin, Geschlechtsspezifische Budget-Analyse der Abteilung Jugend und Sport im BASPO. Eine Analyse der J+S-Subventionen, September 2002.

Anfrage bei: martin.jeker@baspo.admin.ch

Online (d,f)

Eine vierseitige Zusammenfassung der Studie ist in Französisch und Deutsch zu finden unter:

<http://www.equality-office.ch/> → Gender Mainstreaming

Kontakte

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (Federal Office for Gender Equality), Corina.Mueller@ebg.admin.ch

Bundesamt für Sport (BASPO), Jugend + Sport, martin.jeker@baspo.admin.ch

2.6. Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza): Pilotprojekt zu einer Gender-relevanten Programmplanung und –Budgetierung (ab 2004)

Ende 2004 gab die „Gender Unit“ der Sektion Gouvernanz der Deza eine Machbarkeitsstudie¹⁸ zu einem Gender-relevantem Budgeting (GRB) in Auftrag, welche der Institutionalisierung des Gender-Mainstreaming innerhalb der Deza dienen soll. In dieser Studie wurden drei Projekte vorgeschlagen. Ein Projekt soll sich damit befassen, wie viel die Deza in ihrer eigenen Institution für die Gleichstellung aufwendet: beispielsweise der Aufwand für Gleichstellungsbeauftragte in den verschiedenen Sektionen der Deza (Gender Desks, Gender Focus etc.) oder Kosten von Gleichstellungsmassnahmen in der Weiterbildung und bei der Erarbeitung von Know-How. Ebenso sollen Aspekte der Gleichstellung im Beschaffungswesen und bei den Aufträgen für Expertisen genauer unter die Lupe genommen werden. Die Durchführung dieses Projekts ist in Vorbereitung. Die anderen zwei Projekte beziehen sich auf die Projektfinanzierung der Deza. Es geht um die geschlechter-relevante Analyse der Planung und Budgetierung der von der Deza finanzierten Programme sowie die Evaluation dieser Programme. Von Anfang an war klar, dass in die Konzepte des zweiten und dritten Projekts sowohl internationale Erfahrungen mit Gender Equality Mainstreaming als auch internationale Standards (z.B. Gender Policy

¹⁸ Mascha Madörin, Gender-relevante Budgetanalysen in der Deza. Eine Machbarkeitsstudie, März 2005, (d, unveröffentlicht).

Marker von DAC/OECD¹⁹ oder Kriterienlisten von UNO-Organisationen²⁰) berücksichtigt werden sollten (s. dazu Kommentar zu Tabelle 2 im Anhang).

Als ein erstes Pilotprojekt wählte die Deza die GRB-Analyse der Entwicklungszusammenarbeit in der Planungs- und Entscheidungsphase. Das Projekt wird auf der Ebene der Projektplanung durch die Gender Unit der Deza weiter entwickelt.

Im Juni 2006 wurden die Resultate des Pilotprojekts in zwei Seminaren vorgestellt. Wegen der Komplexität und Vielfältigkeit der von der Deza (mit)finanzierten Projekte wurde auf Zielangaben (Indikatoren) verzichtet und stärker mit der Idee gearbeitet, danach zu fragen und zu messen, was in der Planung und Budgetierung der Programme für die Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter getan wurde (Compliance-Liste). Mit einer standardisierten und damit quantifizierbaren GRB-Checkliste wurden die *Dokumente, die dem Operationskomitee vorgelegt werden („Kreditanträge“)*, von 33 Projekten (aus drei Ländern) analysiert. Die Checkliste unterscheidet verschiedene Ebenen des Gender Equality Mainstreaming: Gender Equality als *transversales Thema (GEM-Teil der Checkliste)*, Gender Equality als Engagement für *CEDAW-Zielsetzungen (GEI-Teil der Checkliste)* und spezielle Projekte/Programme mit *Frauen und/oder Männern als Zielgruppe (Identifikationsteil der Checkliste)*. Diese drei Aspekte der Gender-Gleichheit sind in verschiedenen Teilen der GRB-Checkliste enthalten. Sie können je nach Erkenntnisinteresse und Informationsbedürfnis separat oder kombiniert ausgewertet und mit den budgetierten Programmkrediten verknüpft werden:

- Die GEM-Checkliste erlaubt es, herauszufinden, bei wie vielen Projekten, für welche Kreditvolumina und in welchem Ausmass von einem Gender Mainstreaming geredet werden kann;
- Die GEI-Checkliste informiert darüber, in welchen Problemfeldern der Gender Gleichheit sich die DEZA-Projekte (inhaltlich und finanziell) speziell engagieren;
- Der Identifikationsteil der Checkliste kann Auskunft darüber geben, wie viel für Frauenprojekte im engeren Sinn ausgegeben wird.

Publikationen /online (engl.)

M. Madoerin, Thor Erik Maeder, SDC Gender-Responsive Budgeting Pilot Project. Towards Gender-Responsive Programme Planning and Budgeting, June 2006.

Nicht veröffentlicht, erhältlich bei: Annemarie.Sancar@deza.admin.ch

Kontakt

Gender Desk, Governance Division, Swiss Agency for Development and Cooperation SDC,
www.deza.ch; Annemarie.Sancar@deza.admin.ch

¹⁹ Development Assistant Committee (DAC) der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

²⁰ Besonders wichtig für die Ausarbeitung der Checkliste war der Gender Audit Report (2002) der ILO (International Labour Organization).

Anhang

1. Tabellen aus der Basler GRB-Studie

Tab. 1.1. Unbezahlte Arbeit und Erwerbsarbeit der EinwohnerInnen (ab 15 Jahre) des Kantons Basel-Stadt (Arbeitsvolumen in Mio. Std. und Arbeitswert in Mio. Fr.)				
	Arbeitszeit im Jahr 2000		Arbeitszeit und -wert	
U= unbezahlte Arbeit B= bezahlte Arbeit	Frauen	Männer	Frauen und Männer	Frauen und Männer
	Million Stunden		Mio. Std.	Mio. CHF
U Mahlzeiten zubereiten	31.9	12.6	44.5	1144.5
B Gesundh./ Sozialwesen			29.4	1045.1
B Industrie			28.8	1296.8
U Putzen/aufräumen	20.4	7.7	28.0	709.6
U Haustiere, Garten etc.	12.3	9.6	22.0	494.3
U Einkaufen, Post	12.6	8.4	21.0	548.0
B Immob., Informat., E+F			20.2	882.8
U Abwaschen	12.6	6.4	19.0	448.3
B Handel, Reparaturgew.			18.6	499.0
U Kinder betreuen etc.	11.0	7.4	18.5	680.8
B Div. Dienstleistungen			15.2	387.0
B Verkehr, Kommunikation			13.6	370.2
B Baugewerbe			13.2	401.1
U Waschen, bügeln	10.2	2.3	12.4	297.3
B öffentl. Verwaltung			11.8	523.8
B Unterrichtswesen			11.1	451.0
U Admin. Arbeiten	4.0	4.9	8.9	330.7
U Handwerkliches	4.6	3.8	8.4	265.8
B Banken, Versicherungen			(7,3)	(518,7)
U Institution. Freiwilligenarb.	2.6	4.6	7.2	295.4
U Nachbarschaftshilfe	4.5	2.5	7.0	224.0
U Babies füttern, waschen	4.4	1	5.5	169.5
B Gastgewerbe			(3,4)	(71,5)
U Kinder begleiten	1.0	0.6	1.6	58.4
U Betreuung Erwachsener	(0,3)	(0,2)	(0,4)	(13,3)
Ohne Angaben			(0,8)	
Total	132.6	71.9		
unbezahlte Arbeit total			204.4	5679.9
bezahlte Arbeit total			173.3	6453.5
Frauen unbez. Arbeit total			132.6	3613.7
Frauen bez. Arbeit total			75.3	2387.8
Männer unbez. Arbeit total			71.9	2066.3
Männer bez. Arbeit total			98.0	4065.7

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

Tab. 1.2. Unbezahlte Arbeit verglichen mit den Steuereinnahmen von Basel- Stadt im Jahr 2000

	Mio. CHF	davon Frauenarbeit in Mio. CHF
Leistungen der Haushalte in Form unbezahlter Arbeit		
Total	5679.9	3613.7
Davon: Hausarbeit	4238.5	2777.8
Davon: Betreuungs- und Pflegearbeit	922.0	591.2
Davon: Dienstleistungen an Bekannte und Verwandte	224.0	145.1
Davon: ehrenamtliche und freiwillige Arbeit	295.4	99.5
Steuereinkommen des Kantons BS		
Total	2071.6	
Davon: Einkommenssteuern der Haushalte	1179.1	
Davon: Vermögenssteuern der Haushalte	197.3	
Davon: Ertragssteuern von Unternehmen	390.0	
Davon: Kapitalsteuern	93.7	

Tab. 1.3. Unbezahlte Arbeit: Vergleich mit den Staatsausgaben von Basel-Stadt im Jahr 2000

	in Mio. CHF	davon Frauen in Mio. CHF
Leistungen der Haushalte in Form unbezahlter Arbeit		
Total	5679.9	3613.7
Davon: Hausarbeit	4238.5	2777.8
Davon: Betreuungs- und Pflegearbeit	922.0	591.2
Davon: Dienstleistungen an Bekannte und Verwandte	224.0	145.1
Davon: ehrenamtliche und freiwillige Arbeit	295.4	99.5
Staatsausgaben des Kantons		
Total	3690.8	
Davon: Personalkosten Spitäler	502.0	
Davon: Personalkosten Kindergärten, Volksschule, Orientierungs- und Weiterbildungsschulen	179.1	
Davon: Alle Personalkosten	1637.3	

Gleichstellungsbüro, Stat. Amt und Frauenrat des Kantons Basel-Stadt (Hg)(2003): Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen, Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt, 2003, S. 119-127.

2. Die Checkliste des Pilotprojekts der Deza (s. GRB-Projektbeschreibung, 2.6.)

Der erste Teil (GEM) der Checkliste ist von einer Tabelle des "Gender Audit Report" der ILO inspiriert (International Labour Organization (www.ilo.org/ → gender, Gender Audit Report, Annexe p. 191, Annexe VI), ebenso von dem inzwischen abgeänderten Gender-Policy-Marker von DAC/OECD (Development Assistant Committee/Organisation for Economic Co-operation and Development). Der zweite Teil (GEI) war von den CEDAW-Kriterien und von Deza-intern verwendeten Kriterien beeinflusst.

GRB CHECKLIST (SDC GENDER-RESPONSIVE BUDGETING CHECKLIST) AS USED FOR SCREENING

SDC has chosen to mainstream gender equality (see SDC Gender Equality Policy 2003). Following SDC's mainstreaming approach, inequalities between women and men can be reduced by (a) integrating gender equality as a transversal theme in all projects and programmes; (b) working with specific projects and programmes targeted at women and/or men that promote gender equality or "gender specific projects and programmes"; (c) institutionalizing gender equality in, or "engendering", organizations. Furthermore, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) obliges state parties to the Convention to actively combat discrimination against women; advance women so that they have the same access to human rights as men, eliminate stereotypical role allocation, guarantee and advance equality for women in politics, education, work, social security and the family.

The following **tool** is designed to collect the following information about new projects or new phases of on-going projects:

- a) Project number, geographical area, sector, target group and proposed credit;
- b) Project's level of compliance with SDC's Gender Equality Policy (2003);
- c) Core issue(s) the project addresses in its effort to promote equality between men and women.

The **documents screened** are those submitted to the Operations Committee: the Credit Proposal and its annexes (ProDoc, logframe, detailed budget, TORs, etc.).

The tool – and the information collected – allows *inter alia*:

- 1) SDC Programme Managers (geographical desks at HQ) and Programme Officers at COOFs to check credit proposals before their submission to the Operations Committee for their compliance with SDC's Gender Equality Policy. The tool thus serves as a **planning instrument**;
- 2) SDC Gender Unit (at HQ) to offer SDC staff **access to structured information** about projects and programmes that promote gender equality;
- 3) SDC Evaluation & Controlling to better monitor the implementation of SDC's Gender Equality Policy.

PROJECT IDENTIFICATION

Project No.	7F-	- Phase No.	
Description (Title)			
Start Date	End Date (YY/MM/DD)		
Department	Organizational Unit		
Responsible Per-	SDC Contract Partner		
Geographical Fo-	Sector		
- Target Group (please tick)	Exclusively girls and/or women		Exclusively boys and/or men
	Mostly girls and/or women		Mostly boys and/or men
	Girls/women and boys/men equally		Not specified
Prop. Credit	Actual 2005 (CHF)		
MDG 3	Gender Policy Marker		

GEM CHECKLIST (GENDER EQUALITY MAINSTREAMING CHECKLIST)

Scores: 3 – Fully, in detail, elaborately 2 – Significantly 1 – Superficially 0 – Not at all

Question		Supporting evidence	Yes	No	Score (3-0)
1	Are promoting gender equality and/or combating discrimination against women explicit goals of the project?	a) Is promoting equality between women and men mentioned in the summary?			
		b) Is promoting equality between women and men mentioned in the justification/rationale?			
		c) Is combating discrimination against women mentioned in the summary?			
		d) Is combating discrimination against women mentioned in the justification/rationale?			
2	Has a gender analysis or gendered context/situation and stakeholder analysis been carried out?	a) Are gender issues in project-relevant sectors, policies and legislation covered?			
		b) Is the data collected, compiled, analyzed and fed into the project gender-disaggregated?			
		c) Have women's practical and strategic gender needs, and (changes in) access to and control over resources (<i>inter alia</i> power, time, financial resources) been analyzed?			
		d) Have men's practical and strategic gender needs, and (changes in) access to and control over resources (<i>inter alia</i> power, time, financial resources) been analyzed?			
		e) Have the gender division of labor and changes in the gender division of labor been analyzed? (reproductive, productive, community-managing and political roles; paid and unpaid labor)			
		f) Does the information provided in the gender analysis explicitly feed into project design?			
3	Have output indicators been developed that specifically refer to gender equality? Or, if there are no output indicators, do expected outputs specifically refer to gender equality?	a) Is the data that is collected, compiled and analyzed gender-disaggregated?			
		b) Is the extent to which practical and/or strategic gender needs are met covered in expected outputs and/or in output indicators?			
		c) Are there quantitative as well as qualitative output indicators that allow the monitoring of women's and men's participation in consultative and decision-making processes at project level?			
		d) Do expected outputs refer to changes in the division of labor between women and men and/or are there output indicators that allow the monitoring of these changes? (reproductive, productive, community-managing and political roles; paid and unpaid labor)			
		e) Do expected outputs refer to women's and men's levels of access to and/or control over project outputs, and/or are there output indicators that allow the monitoring of women's and men's levels of access to and/or control over project outputs?			
4	Have outcome indicators and/or key questions been developed that specifically refer to gender equality?	a) Are there outcome indicators and/or key questions that allow the monitoring of changes in social norms, attitudes and practices affecting women and/or men?			
		b) Are responsibilities and resources allocated for gendered outcome monitoring clearly defined?			
		c) Are responsibilities and resources allocated for gendered evaluations clearly defined?			

5	Do planning and implementing institutions have the gender expertise necessary to mainstream gender equality into the project?	a) Is there a budget line for the mobilization of gender expertise?			
		b) Is the SDC Gender Unit, a SDC-HQ and/or a SDC COOF Gender Focal Point associated with the project?			
		c) Are external gender experts (consultants) associated with the project?			
		d) Are grassroots organizations with sound gender expertise project partners?			
		e) Are national NGOs with sound gender expertise project partners?			
		f) Are Government-affiliated bodies with sound gender expertise project partners? (e.g. National Women's/Gender Equality Machinery)			
TOTAL SCORE (15-0)					

GEI CHECKLIST (GENDER EQUALITY ISSUES CHECKLIST)

A – Central commitment B – Important commitment C – Expected side-effect D – Not at all

The project explicitly promotes equality between women and men in:				A, B, C or D	
1	Access to quality services (education, training, health, social, legal, financial, etc.) that address women's and men's different needs and priorities				
	<input type="checkbox"/> Education (a)	<input type="checkbox"/> Training (b)	<input type="checkbox"/> Health (c)		<input type="checkbox"/> Social (d)
	<input type="checkbox"/> Legal (e)	<input type="checkbox"/> Financial (f)	<input type="checkbox"/> Other: (g).....		
2	- Decision-making processes at household/family and/or local/community levels				
	<input type="checkbox"/> Household/family (a)	<input type="checkbox"/> Local/community (b)			
3	- Regional-, national- and international-level governance, including human rights				
	<input type="checkbox"/> Regional (Districts, Regions) (a)	<input type="checkbox"/> National (b)	<input type="checkbox"/> International (c)		
4	Time burden of paid and unpaid labor				
	<input type="checkbox"/> Time burden of unpaid work on women reduced (a)		<input type="checkbox"/> Paid work shared equally (b)		
5	Access to and control over assets (e.g. land, housing, credit) and income				
	<input type="checkbox"/> Land (a)	<input type="checkbox"/> Housing (b)	<input type="checkbox"/> Credit (c)		<input type="checkbox"/> Income (d)
6	Physical and/or social and economic mobility				
	<input type="checkbox"/> Physical mobility (a)	<input type="checkbox"/> Social and economic mobility (b)			
7	Living lives free of violence				
	<input type="checkbox"/> Domestic violence (a)	<input type="checkbox"/> Human trafficking (b)	<input type="checkbox"/> Forced labor (c)		<input type="checkbox"/> Armed conflicts (d)
	<input type="checkbox"/> State violence (penal and security systems, etc.) (e)				