

**Mascha Madörin, lic. rer. pol., Ökonomin:
"Engendering Budgets - Eine Frage der wirtschaftspolitischen Steuerung"**

Als ich das erste Mal anfangs der 80er Jahre von Zeitbudgetanalysen und finanziellen Bewertungen der unbezahlten Arbeit hörte, dachte ich erstaunt, warum ist mir das noch nie in den Sinn gekommen? Ich wusste nicht, hatte es auch nie während meines Ökonomiestudiums an der Universität Basel gehört, dass dies schon die US-amerikanischen Ökonominen Margaret G. Reid, Hazel Kyrk und Elizabeth Hoyt in den 20er und 30er Jahren getan und gefordert hatten (Evelyn Forget (1996) und Yun-Ae Yi (1996)). Inzwischen gehören statistische Erhebungen zu unbezahlter Arbeit und deren Bewertung in immer mehr Ländern zum Pflichtenheft statistischer Ämter. Seit 1997 werden im Rahmen der Schweizerischen Arbeitskräfte-Erhebung SAKE alle drei Jahre Umfragen zum Zeitaufwand für verschiedene unbezahlte Arbeiten gemacht.

Ähnlich bei geschlechtsspezifischen Budgetanalysen: Logisch eigentlich, denke ich heute, aber begonnen darüber nachzudenken habe ich erst nach mehr als 20-jähriger Berufstätigkeit, als ich 1994 ein Referat für die VPOD-Frauenkonferenz zu Staatsfinanzen vorbereiten musste. Ich wusste damals nicht, dass Frauen in andern Ländern ähnliche Überlegungen anstellten. Und ich wusste auch nicht, dass die Regierung Australiens das Ganze schon ab Mitte der 80er Jahre durchgespielt hatte. Inzwischen gibt es weltweit -zig Initiativen zu "Frauenbudgets", "geschlechtsspezifischer Budgetanalyse" oder "Gender Auditing of Government Budgets". Es fragt sich, woran es liegt, dass die Frage der geschlechtsspezifischen Budgetanalyse (GBA) international dermassen "in der Luft liegt". Im Folgenden will ich in Form von Thesen auf ein paar Gründe eingehen, die meiner Ansicht nach für diese rasante Entwicklung in Sachen GBA eine Rolle spielen. Zuerst sei noch kurz etwas zu den Sprachregelungen gesagt: "Engendering Budgets" ist schwer auf Deutsch zu übersetzen. Gender heisst genau übersetzt das soziale (im Unterschied zum biologischen) Geschlecht, kann aber auch als Geschlechterverhältnis verstanden werden. Wir reden damit auch von den Realitäten der Männer, von Machtverhältnissen zwischen Männern und Frauen, von sozio-ökonomischen Strukturen und Dynamiken, von der sozialen Bedingtheit von Geschlechteridentitäten. In Australien und Südafrika war und ist von "Women's Budget", von Frauenbudgets die Rede. Im Zentrum dieser Budgetanalyse - auch der gewählten Methode - liegt die Verbesserung des sozio-ökonomischen Status der Frauen. Zunehmend ist aber der Begriff "Engendering Budgets" oder von "Gender Auditing of Government Budgets" die Rede. Hinter letzterem Begriff steht die Idee, dass die Regierung Rechenschaft darüber ablegen soll, welche Auswirkungen ihre Haushaltspolitik auf die Geschlechterverhältnisse und Gleichstellung zwischen Frau und Mann hat. Damit ist der Anspruch gestellt, dass Auswirkungen auf Geschlechterverhältnisse grundsätzlich ein Kriterium von Regierungs- und damit Wirtschaftspolitik sein soll. Ich habe im Titel meines Referates "Engendering" gewählt, weil ich etwas über das Prozesshafte, über die neuen Fragestellungen sagen will, die bei einer solchen Budgetanalyse auftauchen. Engendering heisst, es wird etwas in Gang gesetzt, Geschlechterverhältnisse werden zum Thema gemacht.

Das englische Wort "Budget" umfasst zudem den ganzen Staatshaushalt, nicht einfach das Budget respektive der Voranschlag, wie es im Grossen Rat jährlich diskutiert wird. Zur Budgetpolitik gehört im weiteren Sinn auch die Fiskalpolitik - die Politik in Sachen Budgetdefizit, Staatsverschuldung, Erhöhung und Senkung der Steuern, Konjunkturpolitik - ebenso das System der Sozialversicherungen. Nebst der Ausgestaltung der Ausgaben interessiert auch diejenige der Einnahmen, zum Beispiel nach welchen Kriterien und Prinzipien Steuern und Sozialversicherungsbeiträge erhoben werden. In Basel befassen wir uns entsprechend dem Beschluss des Grossen Rates mit dem Naheliegendsten: der Ausgaben-Politik des Kantons, ohne auf die gesamte Haushaltspolitik einzugehen. Auch die grossen Sozialversicherungssysteme sind von der Analyse ausgeschlossen, weil sie auf nationaler Ebene organisiert und beschlossen werden.

Nur, das sei hier bereits angemerkt, ohne ökonomisches Verständnis dafür, was Staatsausgaben und Fiskalpolitik für die Geschlechterverhältnisse generell bedeuten, lässt sich selbst der Teilbereich "Staatsausgaben" eines Kantons aus geschlechtsspezifischer Sicht nur unbefriedigend analysieren. Sobald die Knochenarbeit einer geschlechtsspezifischen Ausgabenanalyse gemacht wird, beginnt die Auseinandersetzung mit der Beschränktheit bisheriger wirtschaftstheoretischer und -statistischer Konzepte.

Die fortgesetzte Industrialisierung der Nahrungsmittel, haushaltsnaher Dienstleistungen wie Putzen, Waschen oder Haustiere zum Tierarzt bringen, werden heutzutage wesentlich durch marktwirtschaftliche Angebote abgedeckt. Es stellt sich dabei allerdings die Frage, wer sich erstens diese Angebote leisten kann und zweitens, welches die Erwerbsarbeitsbedingungen in diesen haushaltsnahen Branchen sind. Die verfügbaren Daten weisen darauf hin, dass diese in der Regel sehr niedrige Löhne bezahlen und es sich wiederum vorwiegend um Frauen handelt, die diese Arbeit leisten. Die Zahl der Working Poor unter Frauen droht zuzunehmen. Sie werden sich den Kauf dieser Dienstleistungen zur eigenen Arbeitsentlastung bestimmt nicht leisten können. Die Arbeitsüberlastung von Frauen mit niedrigen Erwerbseinkommen steigt. Die Feminisierung der Armut und die Zunahme armer Haushalte mit Kindern ebenfalls. Auf jeden Fall werden sich diesbezüglich neue - oder zusätzliche - sozialpolitische Fragen stellen, falls nicht nach anderen Lösungen gesucht wird.

Und wie steht es mit der Kinderbetreuung? Es gibt eine Reihe sehr guter Gründe - Chancengleichheit für Kinder aus verschiedenen sozialen Milieus zum Beispiel - externe Kinderbetreuung staatlich oder mindestens stark durch den Staat subventioniert zu organisieren - und zwar für alle Kinder. Untersuchungen zeigen zudem auch, dass die Erwerbstätigkeit von Frauen nicht nur von den Angeboten externer Kinderbetreuung abhängt, sondern auch davon, wie teuer diese sind. (Bakker 1998 S.9). Auf jeden Fall gibt es - ökonomisch gesehen - bei zunehmender Erwerbsarbeit der Frauen nur die Variante, dass via staatliche oder private Angebote die Kinderbetreuung organisiert wird. (Bittmann 1999).

Zugegeben, es gibt auch die Möglichkeit, dass Frauen gewisse Leistungen nicht mehr erbringen können oder wollen: Sie reduzieren die Zahl der Kinder oder haben überhaupt keine oder sie sind nicht mehr in der Lage, für ihre Kinder zu sorgen. Die niedrigen Fruchtbarkeitsraten in einigen europäischen Ländern sprechen Bände über den ökonomischen Realismus der Staats- und Wirtschaftseliten in Sachen Care Ökonomie, ebenso die Präsenz von Strassenkindern in armen Quartieren grosser Städte oder in Städten des Südens.

Heute versuchen Ökonom/innen Input-Output-Analysen zu machen, mit denen Austauschbeziehungen und Rückkoppelungsmechanismen zwischen der Ökonomie der Privatwirtschaft, der Haushalte und des Staatssektor genauer untersucht werden. Was dabei herauskommt, widerspricht bisherigen wirtschaftspolitischen Denkgewohnheiten. Bis jetzt dominiert die absurde Einbahnvorstellung, dass Haushalte und Staat vorwiegend konsumieren und dass Reichtum und Wohlstand vor allem in der Privatindustrie geschaffen werden. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ist beispielsweise nach dieser Vorstellung aufgebaut. Das ist eines der analytischen Probleme, mit denen wir konfrontiert sind, wollen wir geschlechtsspezifische Budgetanalysen machen. Insofern kann eine geschlechtsspezifische Budgetanalyse ein Beitrag dazu sein, realistischere ökonomische Vorstellungen zu entwickeln und den wirtschaftspolitischen Sachverstand zu schärfen.

Noch eine letzte Bemerkung: Beim Aufziehen von Kindern handelt es sich um eine spezielle Art von Service Public, von der die ganze Gesellschaft profitiert und von der das zukünftige Funktionieren der so genannten Wirtschaft abhängt. Von der Altersvorsorge schon gar nicht zu reden. Auch bei den Dienstleistungen für pflegebedürftige Menschen ist von einem Service Public zu reden, der wesentlich von Frauen unbezahlt mitgetragen wird. Sind diese Leistungen auf die eine oder andere Art nicht mehr gewährleistet, so ist nicht nur soziale Stabilität, sondern auch die Realisierung elementarer sozio-ökonomischer Menschenrechte in Frage gestellt. Wenn wir von Auswirkungen von Staatsbudgets auf die unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern reden, dann reden wir nicht nur von der sozialen Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau, sondern auch von Produktion und Dienstleistungen, von Leistungen von Frauen für die ganze Gesellschaft und davon, wie es in Zukunft weiter gehen soll. Eine der wichtigsten Einsichten in Sachen Care Ökonomie besteht darin, dass ein wesentlicher Teil der unbezahlten Arbeit der Frauen und damit auch von Staatsausgaben für äquivalente Tätigkeiten im Bereich der Gesundheit, Erziehung und Wohlfahrt, nicht einfach als Konsum wie bisher angesehen werden dürfen, sondern als soziale Investition, als Investition in die Zukunft einer Region, einer Stadt, eines Landes. Sie müssen analytisch ähnlich behandelt werden wie beispielsweise Infrastrukturausgaben. (Bakker, 1998, S.21).

Kurzum: Bei geschlechterspezifischen Budgetanalysen geht es um mehr als um gleichstellungspolitische Verteilungsfragen und um das Recht auf Frauen, vom Staat ökonomisch nicht diskriminiert zu werden. Es geht, wie ich hoffe gezeigt zu haben, um eminent wirtschaftspolitische Zukunftsfragen, die alle betreffen.

Literaturhinweise

- Abers, Rebecca (1998), From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil, in: *Politics & Society* Vol. 26 No.4, Dec 1998 pp.511-537
- Agarwal, Bina (1997), "Bargaining" and Gender Relations: Within and Beyond the Household, in: *Feminist Economics* Vol.3 No.1, 1997, pp. 1-15
- Bakker, Isabella (1998), Travail non rémunéré et macroéconomie: nouveau débats, nouveaux outils d'intervention. Recherche en matière de politiques, Condition féminine, Canada, Août 1998, web: <http://www.swc.-cfc.gc.ca>
- Bakker, Isabella/ Elson, Diane (1998), Towards Engendering Budgets, in: *Alternative Federal Budget Papers 1998*, Ottawa/ Halifax: Canadian Center for Policy Alternatives/ CHOICES: A coalition for Social Justice, pp 297-323.
- Bakker, Isabella/ Elson, Diane (1998), Für ein Budget, das mit Frauen rechnet. Ansätze zu einer makroökonomischen Analyse von Staatsbudgets aus Frauensicht, in: *Olympe Feministische Arbeitshefte zur Politik*, Heft 9/1998, Zürich, pp. 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 Mai 1996
- 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: *Economics*, Vol. 6 No. 1, pp. 77-88
- 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
- Boaventura de Sousa Santos (1998), Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy, in: *Politics & Society*, Vol. 26 No. 4, December 1998 pp. 461-510
- Budlender, Debbie (1998a), "Money Matters": Frauen und Staatsbudgets in Südafrika, in: *Olympe, Feministische Arbeitshefte zur Politik*, Heft 9/1998, Zürich, pp.62-67
- Budlender, Debbie (2000), The Political Economy of Women's Budgets in the South, in: *World Development* Vol.28, No 7, pp.1356-1378, 2000
- Cagatay, Nilüfer/ Elson, Diane (2000), The Social Content of Macroeconomic Policies, *World Development* Vol.28No.7, pp.1347-1364, 2000
- Cagatay, Nilüfer/ Keklik, Mümtaz/ Lal, Radhika/ Land, James (2000), Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies, SEPED Conference Paper Series, contribution to the five year review of the Fourth World Conference on Women (Beijing) and the World Summit for Social Development (Copenhagen), May 2000 www.undp.org/seped/publications/conf_pub.htm
- Elson, Diane (1998), Integrating Gender Issues Into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options, *Journal of International Development*, November 1998, Vol 10. pp 929-941
- Forget Evelyn (1996), Margaret Gilpin Reid: A Manitoba Home Economist Goes to Chicago, in *Feminist Economics* Vol.2 No.3, pp. 1-16
- Hurt, Karen/ Budlender, Debbie (1998) (ed.), *Money Matters. Women an the government budget*, Cape Town: Idasa 1998
- Ironmonger, Duncan (1996), Counting Outputs, Capital Inputs and Caring Labor: Estimating Gross Household Product, in: *Feminist Economics* Vol 2/No 3 1996, S. 37-64
- Lowe Morna, Colleen (2000), Gender Budgeting: Myths and Realities, Paper presented at the 25 Years International Womens Politics Workshop, Bonn 13-14 Oct. 2000
- Loxley, John/ Scott, Anna (1998), Show Us the Money! The Politics and Process of Alternative Budgets, Arbeiter Ring Winnipeg 1998
- Madörin, Mascha (1996), Der kleine Unterschied - in Milliarden Franken. Überlegungen zur Umverteilung von Arbeit und Einkommen aus feministischer Sicht. In: *Widerspruch* 31/96 S. 127-142

Madörin, Mascha (2001), Care Economy - ein blinder Fleck in der Wirtschaftstheorie, in: Widerspruch 40/01, S. 41-45

Madörin, Mascha (2001a), Wenn Erwerbsarbeit zum unerschwinglichen Luxus wird, in: Soziale Sicherheit 3/2001, S.135-6

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

Mertens, Heide (1998), Haushalt, Markt und Staat. Unbezahlte (Frauen)Arbeit und soziale Sicherheit, in: Peripherie Nr. 69/70, Jrg. 1998, S. 25-45

Ökumenische Arbeitsgruppe (Hg.) (2001), Freier Blick auf Budgets! Kirchenbudgets aus Frauensicht, Brot für alle Basel/ Fastenopfer Luzern 2001

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

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 und Zürich 1996

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

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

Sharp, Rhonda/ Broomhill, Ray (1999), Australia's Role in the Development of Gender-Sensitive Budgets, Draft Paper, UNDP/UNIFEM Workshop "Pro-Poor, Gender- and Environment-Sensitive Budgets" 28-30th of June 1999, New York

Sharp, Rhonda (2000), Gender Budgets: The Australian Experience, Paper presented at: International Workshop on Gender Auditing of Government Budgets, 15-16th of September Rome 2000

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

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

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.

UNIFEM (2000) (ed.), Gender-Sensitive Budget Initiatives For Latin America and the Caribbean: A Tool For Improving Accountability and Achieving Effective Policy Implementation, report prepared by Dr. Simel Esim, Economist of the International Center for Research on Women (ICRW), New York, January 2000

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