



An den Grossen Rat

20.5362.02

PD/P205362

Basel, 7. Dezember 2022

Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 2022

Anzug Nicole Amacher und Edibe Gölgeci betreffend «Anerkennung, Entschädigung und gerechtere Verteilung von unbezahlter Care-Arbeit»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. November 2020 den nachstehenden Anzug Amacher und Gölgeci dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Die Zahlen des BFS von 2016 zeigen: Jährlich werden 9,2 Milliarden Stunden unbezahlte Arbeit und 7,9 Milliarden Stunden bezahlte Arbeit geleistet. Der Wert der unbezahlten Arbeit z. B. in Form von Hausarbeit, Kinderbetreuung, Betreuung und Pflege von Erwachsenen sowie Freiwilligenarbeit in der Schweiz beträgt 408 Milliarden Franken. Dies sind rund 41,2% der Bruttowertschöpfung um die Haushaltsproduktion erweiterten Gesamtwirtschaft. Die Verteilung der unbezahlten Care-Arbeit zwischen den Geschlechtern ist sehr unausgeglichen: Im Jahr 2016 haben Frauen rund 61% und Männer 39% der unbezahlten Arbeit übernommen. Insgesamt rund 2,8 Milliarden Arbeitsstunden werden für die Betreuung von Kindern und Erwachsenen aufgewendet. Vier Fünftel davon macht die unbezahlte Betreuungsarbeit für Kinder und pflegebedürftige Erwachsene in Familien aus, konkret sind dies 2,3 Milliarden Arbeitsstunden. Davon wiederum entfallen 2,1 Milliarden Stunden (über 90%) auf die Kinderbetreuung.

Frauen und Männer arbeiten im Durchschnitt zwar etwa gleich viele Stunden, Frauen verrichten aber einen viel grösseren Teil der unbezahlten Arbeit und verdienen bei der bezahlten Arbeit im Schnitt weniger pro Stunde als Männer. Dadurch sind Frauen in der Erwerbsphase mit Lohneinbussen und schlechteren Karrieremöglichkeiten konfrontiert. Aber auch im Alter erleiden sie dadurch erheblich massive finanzielle Nachteile. Der sozialversicherungsrechtliche Schutz ist ungenügend. Einzig in der AHV wird die Betreuungsarbeit in einem sehr tiefen Ansatz angerechnet.

Die Corona-Krise hat gezeigt, dass die unbezahlt geleistete Care-Arbeit für die Gesellschaft von grosser Bedeutung ist. Die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen ist eine wichtige, wertvolle und unverzichtbare gesellschaftliche Aufgabe. Die Politik wie auch die Wirtschaft muss anerkennen, dass der Bedarf an Betreuungs- und Sorgearbeit konstant wächst und sie sich nicht weiter auf die Gratisarbeit von überwiegend Frauen stützen können.

Auch Senior*innen, insbesondere die Frauen, leisten besonders viel Care-Arbeit: sie betreuen Enkelkinder, kranke Ehepartner*innen, sind aktiv in der Nachbarschaftshilfe etc. Im Generellen spricht man bei der unbezahlten Care Arbeit von den drei "R"s: "Recognition" (sichtbar machen, anerkennen, in Analysen einbeziehen), "Renumeration" (bessere Absicherung in der Altersvorsorge.) und "Redistribution" (gerechtere Verteilung zwischen den Geschlechtern).

Die Anzugstellenden bitten die Regierung zu prüfen und zu berichten, mit was für Massnahmen der Kanton Basel-Stadt Vorreiter bei der Anerkennung, Entschädigung und gerechterer Verteilung unbezahlter Care-Arbeit werden kann:

- Es gilt abzuklären, was für innovative Massnahmen in anderen Ländern, Kantonen und Städten gefunden worden sind und was davon in Basel-Stadt umgesetzt werden könnte
- Es soll ein Gesamtkonzept mit Massnahmen zu den drei "R"s (siehe oben) ausgearbeitet werden
- Es gilt die Möglichkeit zu prüfen, über die Abbildung des Werts der unbezahlten Care-Arbeit im Wirtschaftsbericht des Kantons

Es sind folgende Beispiele von Massnahmen zu prüfen und weitere vorzuschlagen:

- Verbindliche und bessere Anerkennung bei der Care-Arbeit erworbenen Kompetenzen für Wiedereinsteiger*innen bei der Einstellung,lohneinstufung aber auch in der Altersvorsorge, auch - soweit kantonale möglich – finanzieller Natur
- Anreize/Massnahmen, die eine gleichwertige Verteilung der unbezahlten Care-Arbeit auf die Geschlechter, z. B. in Form zeitlicher und finanzieller Entlastung und einer Elternzeit, Förderung von Teilzeitarbeit für Männer
- Bessere Bedingungen zur Vereinbarkeit von Betreuungsarbeit von pflegebedürftigen Angehörigen und Erwerbsarbeit wie z. B. in Form von zeitlicher Entlastung, beispielsweise durch zu erhaltene Betreuungszeit.»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Unbezahlte Care-Arbeit in Basel-Stadt

1.1 Einleitung

Der Begriff Care-Arbeit ist ein Sammelbegriff und umfasst Betreuungs-, Pflege-, Sorge- und Beziehungsarbeit. Dazu zählen die im privaten Bereich geleistete unbezahlte Arbeit (Kochen, Putzen, Betreuung von Kindern oder Angehörigen etc.) wie auch die bezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit in Haushalten und Institutionen (Spitäler, Heime, Krippen usw.). Es handelt sich grundsätzlich um personenbezogene Tätigkeiten, welche direkt an, mit und für Menschen geleistet werden.¹

Bei der unbezahlten Care-Arbeit² handelt sich um Tätigkeiten, die nicht entlohnt werden, theoretisch jedoch durch eine Drittperson gegen Bezahlung ausgeführt werden können. Dabei wird zwischen drei Tätigkeitsarten differenziert: Hausarbeiten (Kochen, Putzen, Waschen etc.), Betreuungsarbeiten für Kinder sowie Betreuungsarbeiten für Erwachsene.

Care-Arbeit bildet die Grundlage für unser gesellschaftliches Zusammenleben, prägt unseren Alltag und die Lebensqualität, schafft die Voraussetzung für eine funktionierende Wirtschaft und trägt viel zum sozialen Wohlstand in der Schweiz bei. Jeder Mensch ist zumindest zeitweise in seinem Leben betreuungs- und pflegebedürftig und auf Care-Arbeit leistende Personen angewiesen – sei es als Kind oder als Erwachsene/Erwachsener im Fall einer Erkrankung, eines Unfalls oder bei Altersbeschwerden. Zugleich sind Erwerbsarbeit und unbezahlte Care-Arbeit eng miteinander verknüpft und beeinflussen sich gegenseitig. Damit Menschen erwerbstätig sein können, braucht es zwingend reproduktive Arbeiten, d. h. Tätigkeiten wie Kinderbetreuung, -versorgung und -erziehung sowie Haus- und Familienarbeit, welche die Arbeitskraft erhalten und wiederherstellen.³ Obwohl für das Funktionieren unserer Gesellschaft unbezahlte Care-Arbeit unerlässlich ist, werden diese Tätigkeiten bislang in den meisten ökonomischen Berechnungen und gesellschaftspolitischen Überlegungen nur unzureichend berücksichtigt. Diese Nichtberücksichtigung führt wiederum zu deutlichen Benachteiligungen für Menschen, die unbezahlte Care-Arbeit leisten (siehe Kapitel 1.2 und 2).

¹ EBG (2010), Anerkennung und Aufwertung von Care-Arbeit.

² Der Fokus in diesem Bericht liegt auf unbezahlter Betreuungs-, Pflege und Sorgearbeit gegenüber abhängigen Personen wie unmündigen Kindern oder betreuungs- bzw. pflegebedürftigen Erwachsenen (Kranke, Menschen mit Beeinträchtigung, ältere Personen). Eingeschlossen ist die im Rahmen der Betreuungsverantwortung notwendige Hausarbeit.

³ SKG (2022), Gleichstellungsbarometer.

1.2 Zahlen und Fakten

Dimension der unbezahlten Care-Arbeit

Das Bundesamt für Statistik (BFS) ermittelt seit 1997 alle drei bis vier Jahre mittels einer landesweiten Befragung der Haushalte das Volumen der unbezahlten Arbeit in der Schweiz. Im Rahmen des «Satellitenkontos Haushaltsproduktion» publiziert es Zahlen und Statistiken zum Wert der unbezahlten Care-Arbeit und setzt diesen in Bezug zur gesamten Bruttowertschöpfung der Schweiz.

	Unbezahlte Care-Arbeit	Bezahlte Erwerbsarbeit
Zeitvolumen CH	8.6 Milliarden Stunden	7.9 Milliarden Stunden
Wert CH	401 Milliarden Franken	727.2 Milliarden Franken
Zeitvolumen BS	195 Millionen Stunden	(Keine Auswertung möglich) ⁴
Wert BS	8.4 Milliarden Franken	37.9 Milliarden Franken

Gemäss Berechnungen des BFS aus dem Jahre 2016 übersteigt das Zeitvolumen der unbezahlt geleisteten Care-Arbeit jenes der bezahlten Arbeit. 2016 wurden schweizweit rund 8.6 Milliarden Stunden unbezahlte Care-Arbeit geleistet, demgegenüber stehen rund 7.9 Milliarden Stunden geleistete Erwerbsarbeit. Vier Fünftel aller Care-Arbeit wird unbezahlt geleistet. Würde die unbezahlte Care-Arbeit zu marktüblichen Preisen vergütet, entspräche das einem geschätzten Wert von rund 401 Milliarden Franken.⁵ Gemäss Berechnungen des Statistischen Amtes Basel-Stadt beträgt das Zeitvolumen von unbezahlter Care-Arbeit in Basel-Stadt rund 195 Millionen Stunden im Jahr 2016, dass einem geschätzten Wert von circa 8.4 Milliarden Franken entspricht.

Verteilung nach Tätigkeitsarten

Rund 83 % der unbezahlten Care-Arbeit entfällt auf Hausarbeit (Kochen, Abwaschen, Putzen, Waschen, Einkaufen, administrative Arbeiten usw.) und 17 % auf Betreuungstätigkeiten. Innerhalb der 17 % Betreuungstätigkeiten gibt es einen markanten Unterschied hinsichtlich der Verteilung zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit. Während bei der Betreuung von Kindern über 90 % der Care-Arbeit unbezahlt erfolgen, sind es bei der Betreuung von kranken und pflegebedürftigen Erwachsenen rund ein Drittel.⁶

Arbeitsvolumen nach Geschlecht

Arbeitsmarkterhebungen des BFS zeigen auf, dass der durchschnittliche Aufwand für Erwerbs- und unbezahlte Care-Arbeit von einer deutlichen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung geprägt ist. Derzeit leisten Frauen mit 61.3 % den Hauptteil der unbezahlten Arbeit, wohingegen Männer 61.6 % des bezahlten Arbeitsvolumens übernehmen. Von der ständigen Basler Wohnbevölkerung zwischen 15–64 Jahren investierten im Jahr 2020 Frauen im Durchschnitt 31 Stunden pro Woche in unbezahlte Haus- und Betreuungsarbeit und nur 20 Stunden in Erwerbsarbeit, wohingegen Männer 20 Stunden für unbezahlte Care-Arbeit aufwendeten und 30 Stunden für die bezahlte Erwerbsarbeit.⁷

Zeitvolumen nach Haushaltstyp

Die wöchentlich aufgewendete Zeit für unbezahlte Care-Arbeit variiert je nach Haushaltstyp deutlich. Während die Aufteilung der Haus- und Familienarbeit bei Paaren ohne Kindern noch relativ ausgeglichen ist, verteilt sich die höhere Arbeitslast bei Paaren mit Kindern deutlich ungleicher zwischen den Geschlechtern. Bei Familien mit Kindern leisten Frauen im Durchschnitt 55 Stunden

⁴ Gemäss dem Statistischen Amt Basel-Stadt ist eine qualifizierte Auswertung des Zeitvolumens der Erwerbsarbeit auf kantonaler Ebene mit den vorliegenden Daten nicht möglich. Das Zeitvolumen der unbezahlten Care-Arbeit bezieht sich auf die ständige Basler Wohnbevölkerung, wohingegen die Erwerbsarbeitsstunden von allen in Basel-Stadt erwerbstätigen Personen geleistet werden, unabhängig ihres Wohnortes. Eine Gegenüberstellung der Zahlen wäre aus statistischer Perspektive mit zu grossen Unsicherheiten verbunden.

⁵ EBG (2010), Anerkennung und Aufwertung von Care-Arbeit

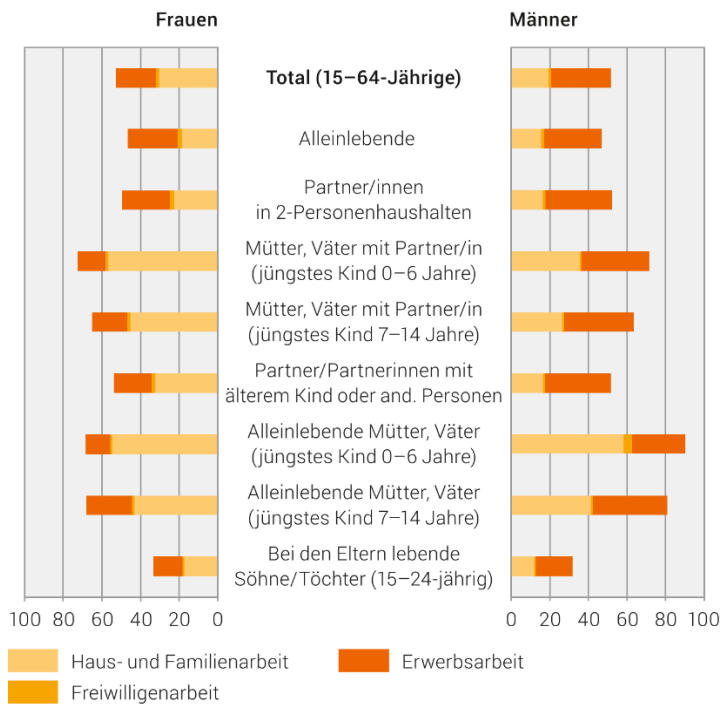
⁶ BFS (2017). Medienmitteilung: Satellitenkonto Haushaltsproduktion. Für detaillierte weiterführende Grafiken siehe [Satellitenkonto Haushaltsproduktion | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#).

⁷ Statistisches Amt Basel (2022): Durchschnittlicher Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit pro Woche 2020.

bzw. 63 % der Haus- und Familienarbeit, wohingegen Männer etwa 32 Stunden bzw. 37 % übernehmen.⁸ Besonders hohen zeitlichen Belastungen durch Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit ausgesetzt sind alleinerziehende Personen sowie Familienhaushalte mit mehreren und jüngeren Kindern.⁹

Durchschnittlicher Aufwand für Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit sowie Freiwilligenarbeit, 2020

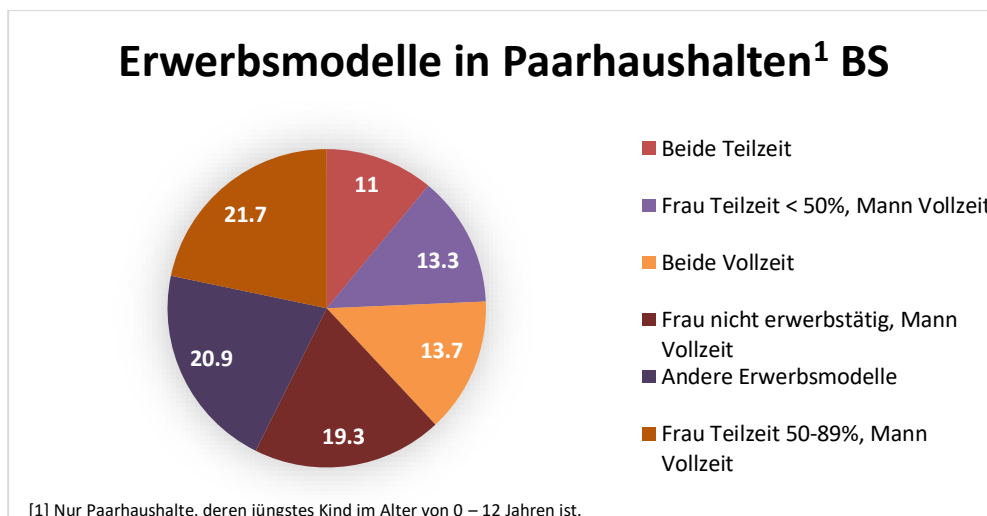
Ständige Wohnbevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren nach Familiensituation, in Stunden pro Woche



Quelle: BFS – Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE): unbezahlte Arbeit © BFS 2021

Erwerbsbeteiligung

Gegenwärtig wird in Schweizer Familienhaushalten mehrheitlich ein Modell mit vollzeiterwerbstätigem Vater und teilzeiterwerbstätiger Mutter gelebt.



Quelle: Daten aus BFS – Strukturerhebung 2015–2019

⁸ Statistisches Amt Basel (2022): Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit

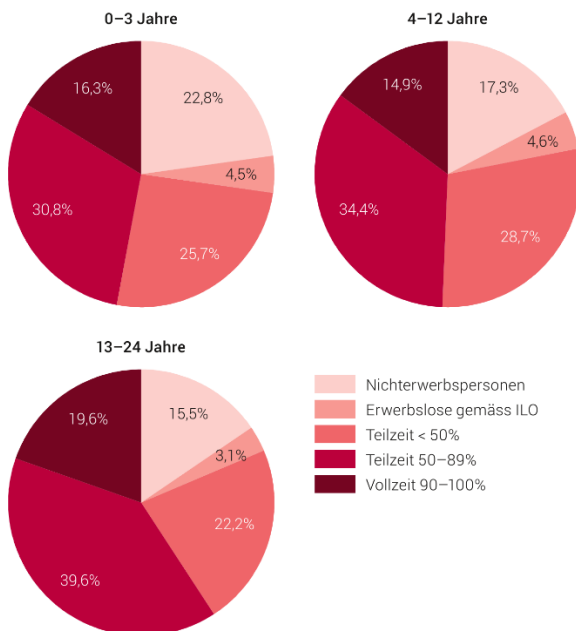
⁹ BFS (2022): Belastung durch Erwerbsarbeit, Haus-/Familienarbeit und Freiwilligenarbeit

Erwerbssituation von Müttern

Rund 73 % der Frauen reduzieren ihren Beschäftigungsgrad nach der Geburt des ersten Kindes auf unter 70 % oder scheiden vorübergehend ganz aus dem Erwerbsleben aus. Demgegenüber reduzieren weniger als 2 % der Väter nach der Geburt ihres ersten Kindes ihr Pensum unter 70 %.¹⁰

Erwerbssituation von Müttern mit Partner und Kind(ern) im Haushalt, 2021

Nach Alter des jüngsten Kindes

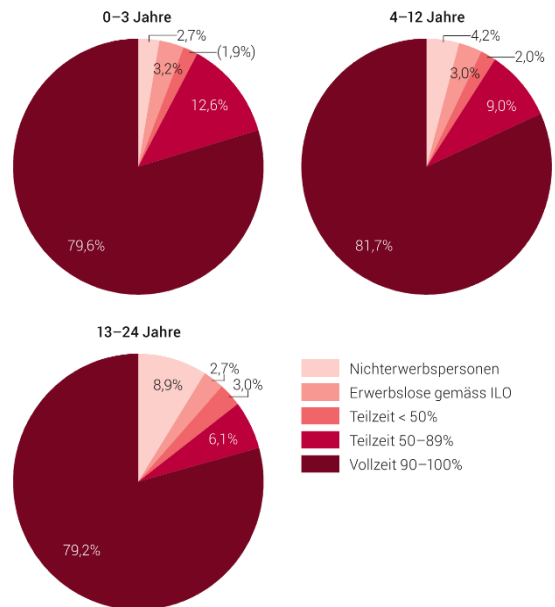


Quelle: BFS – Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

© BFS 2022

Erwerbssituation von Vätern mit Partnerin und Kind(ern) im Haushalt, 2021

Nach Alter des jüngsten Kindes



(Zahl): Die Zahlen sind eine Extrapolation aufgrund von weniger als 50 Beobachtungen. Die Resultate sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

Quelle: BFS – Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

© BFS 2022

2. Auswirkungen für unbezahlt Care-Arbeit leistende Personen

Die Erwerbsarbeit stellt für den Grossteil der Schweizer Bevölkerung die primäre Möglichkeit dar, um Wohlstand zu generieren und ist zugleich die Voraussetzung für eine umfassende soziale Absicherung. Personen, die einen hohen Anteil an unbezahlter Care-Verantwortung tragen und noch nicht pensioniert sind, können nur eingeschränkt ein eigenständiges Erwerbseinkommen generieren. Aufgrund dessen sind Personen, die mehrheitlich unbezahlte Care-Arbeit leisten, einem deutlich höheren Armutsrisiko ausgesetzt und deshalb häufiger abhängig von finanzieller Unterstützung durch den Partner oder die Partnerin und/oder durch Sozialleistungen. Hinzu kommt ein erhöhtes Risiko von späterer Altersarmut, da die Altersvorsorge ebenfalls über die Erwerbsarbeit generiert wird.

Während Gesellschaft und Wirtschaft von der unbezahlt geleisteten Care-Arbeit profitieren, tragen die Nachteile und Risiken, die von einer geringeren Erwerbsbeteiligung ausgehen, mehrheitlich die unbezahlt Care-Arbeit leistenden Personen. In Kombination mit der vorherrschenden geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung sind wiederum Frauen besonders stark von den Nachteilen betroffen. Ein im Jahr 2012 vom Eidgenössischen Büro für Gleichstellung (EBG) veröffentlichter Bericht zur «Anerkennung und Aufwertung von unbezahlter Care-Arbeit» fasst die individuellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen zusammen.

¹⁰ BFS (2021): Familien in der Schweiz.

Bereich	Nachteile	Individuelle Folgen	Volkswirtschaftliche Auswirkungen
Arbeitsmarkt	Geringere Chancen bei Anstellung und Aufstieg, Schwierigkeiten beim Wiedereinstieg	Höhere Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Lohneinbussen	Geringere Steuereinnahmen, Belastung der Arbeitslosenversicherung
	Beschränkte Anerkennung von Kompetenzen aus der Familien- und Freiwilligenarbeit	Einkommenseinbussen, Hindernisse bei Weiterbildungen, Dequalifikation	Steuereinbussen, Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, Verlust von Bildungsinvestitionen
Sozialversicherungssystem	Unzureichende soziale Absicherung der Betreuungsarbeit	Abhängigkeit, Armutsrisiko	Erhöhte Sozialhilfekosten
	Renteneinbussen durch Reduktion oder Unterbruch der Erwerbsarbeit, v. a. in der 2. Säule	Armutsrisiko im Alter	Höhere Sozialausgaben (Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe), geringere Steuereinnahmen
Bildungssystem	Eingeschränktes Angebot an Teilzeitausbildungen und modularen Ausbildungen, Alterslimiten bei Stipendien	Eingeschränkte Ausbildungsmöglichkeiten, Bildungsdefizit	Keine optimale Qualifizierung
	Fehlende Anerkennung der in der Care-Arbeit erworbenen Qualifikationen	Kein Zugang zu bestimmten Ausbildungen, längere Ausbildungszeit	Verlust von Bildungspotenzial

Quelle: EBG (2010): Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit, S. 24

Die Herausforderungen werden akzentuiert durch die soziale Stellung (Bildungshintergrund, Einkommen etc.) und die familiäre Situation. Besonders betroffen sind Personen in Situationen mit hohem Care-Bedarf und Familien mit einer einseitigen Arbeitsteilung. Hauptbenachteiligte sind Familien mit jüngeren Kindern und insbesondere Alleinerziehende, aber auch Haushalte, in denen gesundheitlich beeinträchtigte Personen betreut werden.

3. Handlungsbedarf

Diverse Studien stellen einen deutlichen Handlungsbedarf bei der Anerkennung, Absicherung und gerechteren Entschädigung der unbezahlten Care-Arbeit fest, sowohl aus sozial- und gleichstellungspolitischer als auch aus volkswirtschaftlicher Sicht.¹¹ Massnahmen, die eine Erwerbsintegration von Care-Arbeit leistenden Personen verbessern, führen mittel- bis langfristig zu höheren Steuereinnahmen und vermindern die Armutsgefährdung, wodurch auch Sozialausgaben reduziert werden können.

Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels ist der Erhalt einer möglichst hohen Erwerbsbeteiligung und die Nutzung von Bildungsinvestition ein zentraler Erfolgsfaktor für die Entwicklung der Wirtschaft. Gleichstellungspolitische Bemühungen der letzten Jahrzehnte haben dazu geführt, dass die Geschlechterunterschiede im Bildungsniveau deutlich verringert werden konnten. Abgesehen von branchenspezifischen Unterschieden verfügen Frauen in der Schweiz heute im Durchschnitt über dasselbe und teilweise sogar über ein höheres Bildungsniveau als Männer. Untersuchungen zeigen, dass insbesondere bei gut ausgebildeten Frauen ein zusätzlich mobilisierbares Erwerbspotenzial gegeben ist, wenn die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert werden.

¹¹ Siehe bspw.: EBG 2010, Anerkennung und Aufwertung von Care-Arbeit, Bern; EBG (2012): Soziale Absicherung unbezahlter Care-Arbeit, Bern; SKG (2021): Nationales Barometer zur Gleichstellung 2021. Fokus Erwerbsarbeit und unbezahlte Care-Arbeit, Bern; BFS (2020): Medienmitteilung: Unbezahlte Arbeit im Jahr 2020; CHSS: Schwerpunkt Care-Arbeit, Gleichstellung und Soziale Sicherheit, in: Soziale Sicherheit 4/2014.

Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass durch den demografischen Wandel und die steigende Lebenserwartung der Care-Bedarf in der Schweiz künftig noch deutlich zunehmen wird. Um eine zukünftige Unterversorgung im Bereich der Care-Arbeit vermeiden zu können, ist es zentral, nachhaltige Massnahmen zu treffen, die es ermöglichen, den steigenden Care-Bedarf zu decken.

Die gravierenden Auswirkungen von Engpässen im Pflege- und Betreuungsbereich wurden nicht zuletzt durch die Corona-Pandemie offensichtlich und vergrössern insbesondere die geschlechtsspezifischen Unterschiede. Die pandemie-bedingten Einschränkungen haben offengelegt, welche grosse Bedeutung Kinderbetreuungsstrukturen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf darstellen. Die Schliessungen von Betreuungseinrichtungen und Schulen führte zu einer vorübergehenden Rückverschiebung bereits gesellschaftlich organisierter Betreuungsaufgaben in die familiäre Sphäre. Um die zusätzlichen Betreuungsaufgaben zu bewältigen, reduzierten primär Frauen ihr Erwerbspensum. Ausserdem konnte wegen der zusätzlichen Care-Verpflichtungen insbesondere bei Müttern mit Kindern von 0–6 Jahren vorübergehend eine deutliche Zunahme der Erwerbslosigkeit verzeichnet werden.¹²

Ereignisse wie der Frauenstreik 2019, die zweite Frauensession 2021 oder die Corona-Pandemie haben den erheblichen Handlungsbedarf im Bereich der unbezahlten Care-Arbeit ins Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit gerückt und den Druck auf die Politik, sich dem Thema anzunehmen, erhöht. Dies zeigt sich auch in der grossen Anzahl an politischen Vorstössen, die einzelne Herausforderungen im Zusammenhang mit der unbezahlten Care-Arbeit adressieren und welche in den vergangenen Jahren auf nationaler¹³ und kantonaler¹⁴ Ebene eingereicht wurden.

3.1 Gleichstellungspolitisches Spannungsverhältnis und Zieldefinition

Die volkswirtschaftlich gewünschte und gesellschaftlich notwendige zunehmende Erwerbsintegration von Frauen führt unweigerlich dazu, dass haushaltsnahe Dienstleistungen in den bezahlten Bereich ausgelagert werden (Betreuungsinstitutionen, Betreuungsdienstleistungen zuhause, Reinigung, Tagesfamilien etc.). Trotz zunehmender Auslagerungsmöglichkeiten ist es nicht möglich unbezahlte Care-Arbeit ganz durch bezahlte Arbeit zu ersetzen. Bereits gegenwärtig ist der bezahlte Care-Sektor gekennzeichnet von einem Fachkräftemangel im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens und teilweise prekären Arbeitsbedingungen und steht unter ständigem Kostendruck.

Zugleich steht jedes Bestreben, unbezahlte Care-Arbeit, die überwiegend im familiären Umfeld und unbezahlt geleistet wird, vermehrt anzuerkennen und zu entschädigen, in einem Spannungsverhältnis von Fortschritt und Verfestigung von bisherigen Rollen. So könnte beispielsweise eine geringfügige Entlohnung der Hausarbeit zwar zur vorübergehenden Entlastung von Care-Arbeit leistenden Personen beitragen, birgt zugleich jedoch die Gefahr, ungleiche Arbeitsteilung und Geschlechterrollen zu verfestigen und sich negativ auf die Erwerbsintegration und die soziale Absicherung der Betroffenen auszuwirken. Deshalb ist es wichtig, dass Massnahmen zur Aufwertung der unbezahlten Care-Arbeit immer auch unter Berücksichtigung dieses Spannungsfelds geprüft werden. Aus gleichstellungspolitischer Sicht sollten Anstrengungen insbesondere auf die ausgeglichene Verteilung der unbezahlten Care-Arbeit zwischen den Geschlechtern sowie die gute Vereinbarkeit von Beruf und Care-Arbeit hinwirken.

Eine zufriedene Bevölkerung, eine prosperierende Wirtschaft sowie die Chancengleichheit und die Gleichstellung der Geschlechter haben für den Regierungsrat eine hohe Priorität. Zentrales Ziel der Aufwertung von Care-Arbeit ist es deshalb, Rahmenbedingungen zu schaffen, die allen Menschen Wahlmöglichkeiten eröffnen und sie befähigen, ihren Lebensunterlagen durch eigene Erwerbstätigkeit zu sichern. Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat die Förderung der gerechteren Verteilung von unbezahlter Care-Arbeit sowie die Verbesserung von Vereinbarkeit von Beruf und Familie als besonders wichtig. Zugleich ist es ihm ein Anliegen, dass besonders jene

¹² EKF (2022): Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Covid-19.

¹³ Siehe beispielsweise: Postulat (22.3370) Care-Arbeit, Erziehungs- und Betreuungsgutschriften aufwerten; Postulat 19.3054 Care-Arbeit ins Zentrum rücken;

¹⁴ Innerhalb der letzten zwei Jahre wurden im Kanton Basel-Stadt die meisten politischen Geschäfte mit einem Gleichstellungsbezug im Bereich Care-Arbeit und Vereinbarkeit eingereicht. Siehe bspw.: Anzug Barbara Heer und Konsorten (20.5360); Motion Edibe Gölgeli und Sarah Wyss betreffend Einführung Elternzeit im Kanton Basel-Stadt (21.5805); Anzug Franziska Roth betreffend bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Familien mit behinderten und chronisch kranken Kindern (19.5571); Motion Barbara Wegmann und Konsorten betreffend Vereinbarkeit von Familie und Beruf (19.5280)

Personen mit Massnahmen anerkannt, entlastet und unterstützt werden, die derzeit einen grossen Anteil der unbezahlten Care-Arbeit leisten und besonders von negativen Auswirkungen betroffen sind.

4. Grenzen bei der Bearbeitung des Anzuges: Internationale Beispiele und allgemeine Reformansätze

Ein Anliegen der Anzugstellenden ist es, dass der Regierungsrat bestehende innovative Massnahmen in anderen Ländern, Städten und Kantonen abklärt und prüft, welche davon in Basel umgesetzt werden könnten. In der Auseinandersetzung mit möglichen grundlegenden Reformansätzen zur besseren Absicherung und Anerkennung von Care-Arbeit ist es unerlässlich, die länderspezifische Struktur und das jeweilige Finanzierungssystem des Sozialstaates zu berücksichtigen. Aufgrund der sich stark unterscheidenden und komplexen Sozialsysteme ist der von den Anzugstellenden gewünschte Vergleich mit bzw. eine Übernahme von sozialpolitischen Massnahmen zur Aufwertung von Care-Arbeit aus anderen Ländern schwierig und nur begrenzt möglich. Länder, deren Sozialstaat auf einem universell steuerfinanzierten Absicherungssystem basiert, verfügen über einen grösseren Spielraum, Care-Arbeit abzusichern, als Länder wie die Schweiz, deren soziale Absicherung vorwiegend an die Erwerbsarbeit geknüpft ist. Weitreichende Reformansätze, welche nur durch Veränderungen des Sozialsystems umzusetzen sind, können nur auf nationaler Ebene erfolgen und liegen ausserhalb des kantonalen Handlungsspielraums. So sind von Fachpersonen diskutierte Reformansätze wie ein bedingungsloses Grundeinkommen¹⁵ oder eine deutliche Reduktion der Normalarbeitszeit auf der kantonalen Ebene nicht zielführend umsetzbar.

Ein regelmässig diskutierter Ansatz ist die Bezahlung der unbezahlten Arbeit im Sinne eines öffentlich finanzierten Lohns für Hausarbeit. Bereits in den 1970er-Jahren wurde dieser Ansatz in feministischen Kreisen intensiv und divers diskutiert, er ist jedoch abgesehen von der Frage nach seiner Finanzierbarkeit auch aus gleichstellungspolitischer Sicht problematisch. Analysen aus anderen Ländern wie beispielsweise Deutschland, das zeitweise eine solche Regelung umgesetzt hat, zeigen, dass ein Lohn für Hausarbeit insbesondere das Risiko einer Zementierung der geschlechterhierarchischen Arbeitsteilung mit sich bringt, die Ausgestaltung meist auf einem sehr tiefen Entschädigungsniveau erfolgt und die langfristige soziale Absicherung dadurch nicht gegeben ist.

Ein weiteres Konzept sind sogenannte Zeitgutschriften- bzw. Zeitvorsorge-Modelle. Hierzu gibt es in der Schweiz bereits zwei laufende Projekte: Zum einen das von der Stadt St. Gallen initiierte und vom Bund geförderte Pilotprojekt der St. Galler Zeitvorsorge und zum anderen das von der privaten Stiftung Zeitvorsorge und Fondation KISS geführte Zeitgutschriftenmodell KISS (Keep It Small and Simple). Der Regierungsrat hat im Rahmen von zwei politischen Geschäften eine mögliche Einführung dieser Modelle in Basel-Stadt bereits umfassend geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass die Einrichtung eines solchen Systems im Kanton Basel-Stadt nicht angezeigt ist.¹⁶

5. Anerkennung, Entschädigung und gerechtere Verteilung von unbezahlter Care-Arbeit im Kanton Basel-Stadt

Das Sozialsystem der Schweiz ist föderalistisch aufgebaut. Zur Verbesserung der Situation von unbezahlt Care-Arbeit leistenden Personen gibt es nicht eine Lösung, mit der alle Benachteiligungen und Probleme rund um die unbezahlte Care-Arbeit gelöst werden können. Vielmehr gilt es das gesamte Leistungsspektrum daraufhin zu analysieren, wie ein besserer Umgang mit dem Thema gefunden werden kann. Dabei ist der Kanton Basel-Stadt ins föderale schweizerische System

¹⁵ Für vertiefende Ausführungen zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Basel-Stadt wird auf die Schreiben des Regierungsrates zur Schriftlichen Anfrage Johannes Sieber betreffend bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) (22.5034) sowie Interpellation Nr. 58 Lorenz Nägeli betreffend Haltung des Regierungsrates zur Volksinitiative "für ein bedingungsloses Grundeinkommen" (16.5220) verwiesen.

¹⁶ Für die detaillierte Begründung wird auf das Schreiben des Regierungsrates an den Grossen Rat (12.5090.04) vom 29. Mai 2019 zur Beantwortung des Anzugs Beat Fischer und Konsorten betreffend Zeitgutschriften für ehrenamtliche Betreuende und des Anzugs Anzug Beatrice Alder und Konsorten betreffend Zeitgutschriften verwiesen; die Anzüge wurde mit GRB 19/26/17.2G vom 27. Juni 2019 als erledigt abgeschrieben.

eingebettet, kann aber auf verschiedenen Ebenen aktiv werden (wie beispielsweise über Finanzierungsbeiträge, Verbesserung und Erweiterung der Betreuungsstrukturen, Sensibilisierungsmassnahmen und als Arbeitgeber).

Die folgende Analyse erfolgt entlang der von den Anzugstellenden genannten drei «R»s (Anerkennung, Entschädigung und gerechtere Verteilung). Entlang dieser drei Handlungsfelder werden die bestehenden Massnahmen des Kantons (und teilweise auch des Bundes) dargelegt und mögliche Weiterentwicklungen skizziert. Eine eindeutige Zuteilung zu einem der drei Handlungsfelder ist nicht immer möglich.

5.1 Handlungsfeld I: Anerkennung der unbezahlten Care-Arbeit

Massnahmen im ersten Handlungsfeld zielen darauf ab, die unbezahlte Care-Arbeit sichtbar zu machen und sie als volkswirtschaftlich aber auch gesellschaftlich und sozialpolitisch wichtigen Teil unserer Wirtschaft anzuerkennen. Die Unverzichtbarkeit dieser Arbeit sollte stärker im öffentlichen Bewusstsein verankert werden und sich in gezielten gesundheits-, sozial-, bildungs- und wirtschaftspolitischen Massnahmen zu ihrer Besserstellung niederschlagen. Bei Entscheiden in Politik und Wirtschaft müsste die gesellschaftliche und ökonomische Bedeutung der unbezahlten Care-Arbeit verstärkt berücksichtigt werden. Statistiken sollten den Umfang und die Verteilung der unbezahlten Care-Arbeit regelmässig ausweisen und in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung integriert werden.

5.1.1 Bestehende Massnahmen im Handlungsfeld Anerkennung

Statistiken zur unbezahlten Care-Arbeit

Wie im Kapitel 1.2 ausgeführt, ermittelt das Bundesamt für Statistik (BFS) mittels einer landesweiten Befragung der Haushalte regelmässig das Volumen der unbezahlten Arbeit in der Schweiz und publiziert verschiedene Auswertungen dazu.

Anerkennung von unbezahlter Care-Arbeit auf dem Arbeitsmarkt

Familienarbeit umfasst anspruchsvolle Tätigkeiten, wie die Erziehung von Kindern oder die Betreuung anderer Angehöriger. Sie verlangt u. a. neben empathischen, sozialen, handwerklichen und buchhalterischen Fähigkeiten, nachhaltiges Planen und Vorgehen, Durchhaltevermögen, Frustrationstoleranz, Flexibilität und Organisationstalent. In der Familie erworbene Kompetenzen müssen im beruflichen Leistungsausweis von Arbeitnehmenden systematisch und gebührend, also auch lohnrelevant, berücksichtigt und für die Personalentwicklung nutzbar gemacht werden.

Das System der harmonisierten, kantonalen Sozialleistungen anerkennt Tätigkeiten der unbezahlten Care-Arbeit ausdrücklich als Erwerbstätigkeitssurrogat bzw. Rechtfertigungsgrund für einen Einkommensverzicht, wodurch die betroffenen Personen höhere Sozialleistungen erhalten.¹⁷

Der Kanton als Arbeitgeber anerkennt unbezahlte Care-Arbeit bei der Lohnfestsetzung. So wird gemäss der Richtlinie zur Einreihungsverordnung Familienarbeit (definiert als Erziehen, Betreuen und Pflegen) je nach Profil der Stelle mit 20 bis 66,6 % bei der Einstufung berücksichtigt.

5.1.2 Mögliche Weiterentwicklungen im Handlungsfeld Anerkennung

Statistiken und Auswertungen zur unbezahlten Care-Arbeit

Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat zu prüfen, ob die Möglichkeit besteht, den Wert der unbezahlten Care-Arbeit im Wirtschaftsbericht des Kantons abzubilden. Der Regierungsrat begrüsst das Anliegen, den Wert der unbezahlten Care-Arbeit zu berechnen und zu publizieren. Eine Berechnung des Wertes für Basel-Stadt ist aus statistischer Sicht möglich und kann vom Statistischen Amt Basel-Stadt umgesetzt werden.

¹⁷ Siehe §22 und §23 der Verordnung über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SG 890.710).

Bezüglich der Publikation des Wertes werden zwei Ansätze weiterverfolgt: (1) Die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern wird den Wert gemeinsam mit anderen Auswertungen zur unbezahlten Care-Arbeit (auf Basis der Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und diverser Befragungen (Bevölkerungsbefragung, Familienbefragung, Befragung 55+)) in Form eines Fact Sheets zum Gender Care Gap publizieren. (2) Gleichzeitig ist sich der Regierungsrat aber auch bewusst, dass der Wert eine zusätzliche wertvolle Information zur basel-städtischen Wirtschaft darstellt und dessen Abbildung im Wirtschaftsbericht ein weiteres Zeichen zur Anerkennung dieser Arbeit ist. Daher begrüsst er das Anliegen, diesen Wert zusammen mit anderen Kennzahlen zu Basel-Stadt im Wirtschaftsbericht zu veröffentlichen.

5.2 Handlungsfeld II: Entschädigung und soziale Absicherung der unbezahlten Care-Arbeit

Personen, die unbezahlte Care-Arbeit leisten, sind aufgrund dessen häufig nur in einem niedrigeren Pensum erwerbstätig, verdienen folglich weniger und sind damit auch schlechter sozial abgesichert. Massnahmen in diesem Handlungsfeld zielen darauf ab, Care-Arbeit leistenden Personen zeitlich oder finanziell zu entlasten und sie finanziell besser abzusichern.

5.2.1 Bestehende Massnahmen im Handlungsfeld Entschädigung und soziale Absicherung

Auf Bundesebene wurden in den letzten Jahren mehrere Massnahmen eingeführt, um die unbezahlte Care-Arbeit besser abzusichern. So haben Väter nach der Geburt eines Kindes in der Schweiz seit dem 1. Januar 2021 Anspruch auf zwei Wochen bezahlten Vaterschaftsurlaub.

Zudem wurde das neue Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung verabschiedet. Per 1. Januar 2021 wurde im Obligationenrecht ein bezahlter Urlaub eingeführt, damit Arbeitnehmende kranke oder verunfallte Familienmitglieder oder Lebenspartnerinnen bzw. Lebenspartner betreuen können. Der Urlaub beträgt höchstens drei Tage pro Fall und nicht mehr als zehn Tage pro Jahr. Gleichzeitig wurde der Anspruch auf Betreuungsgutschriften in der AHV ausgeweitet, damit mehr pflegebedürftige Personen bei sich zuhause leben können. Mit dem neuen Gesetz erhalten betreuende Angehörige diese Gutschrift nicht nur, wenn die pflegebedürftige Person eine Hilflosenentschädigung mittleren oder schweren Grades bezieht. Die Berechtigung auf eine Betreuungsgutschrift wird auch auf die Betreuung von Personen, die eine Hilflosenentschädigung leichten Grades beziehen, ausgeweitet. Auch Lebenspartnerinnen und Lebenspartner haben Anspruch, wenn das Paar seit mindestens fünf Jahren im gleichen Haushalt lebt. Zudem gewährt das neue Gesetz erwerbstätigen Eltern seit Mitte 2021 einen 14-wöchigen Urlaub für die Betreuung eines schwer kranken oder verunfallten Kindes. Der über die Erwerbsersatzordnung (EO) entschädigte Urlaub kann innerhalb von 18 Monaten bezogen werden, am Stück oder tageweise.¹⁸ Bei den AHV- und IV-Renten werden Erziehungsjahre berücksichtigt für Kinder bis 16 Jahre, für welche die elterliche Sorge zugeteilt wird. Diese Erziehungsgutschriften erhöhen den massgebenden Durchschnitt des Erwerbseinkommens und führen so zu einer höheren Rente. Für verheiratete Paare besteht in der AHV die Einkommensteilung. Die während der Ehe erzielten Einkommen werden je zur Hälfte dem anderen Ehegatten gutgeschrieben. Dies erhöht die Rentenleistungen bei dem schlechter verdienenden Ehegatten.

Auf kantonaler Ebene besteht eine breite Palette von Leistungen, mit welchen insbesondere Familien mit geringem Einkommen unterstützt werden. Dazu gehören die Familienzulagen und diverse Bedarfsleistungen wie Prämienvverbilligungen, Familienmietzinsbeiträge usw., die direkt und indirekt auch Haushalte mit einer hohen Belastung aufgrund von Care-Arbeit unterstützen und entlasten können. Besonders zu erwähnen sind zudem die Beiträge an die Pflege zuhause, mit welchen der Kanton Basel-Stadt andauernde intensive und unentgeltliche Pflege durch Angehörige oder Dritte finanziell abgilt. Diese Beiträge können auch für Personen, die im gleichen Haushalt leben, gesprochen werden und es ist keine Aufgabe der Erwerbstätigkeit notwendig. Ausserdem sind sie als Anerkennung für die geleistete Pflege zu verstehen und nicht als Entschädigung. Hinzuweisen

¹⁸ Siehe <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80596.html>

ist schliesslich noch auf die Bedarfsleistung der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen. So besteht eine Vergütung für hauswirtschaftliche Leistungen, die durch Angehörige erbracht werden. Allerdings dürfen die Angehörigen nicht im gleichen Haushalt leben. Eine weitere Vergütungsmöglichkeit ist zudem vorgesehen, wenn Angehörige, die nicht in die Berechnung der Ergänzungsleistungen eingeschlossen sind, aufgrund der Pflege und Betreuung nachweislich eine wesentliche Erwerbseinbusse erleiden.

5.2.2 Alleinerziehende

Elternzeit

Der Regierungsrat prüft im Rahmen des Anzugs Gögeli und Wyss betreffend Einführung Elternzeit im Kanton Basel-Stadt (19.5255) die Umsetzung einer kantonalen Elternzeit.

Familienzulagen

In Basel-Stadt werden seit dem Jahr 2020 in der Deutschschweiz die höchsten Familienzulagen ausgerichtet (275 bzw. 325 Franken). Die Familienzulagen decken die Kosten der Kinder (Unterhalt, Bücher usw.) und stellen nicht eine Abgeltung unbezahlter Care-Arbeit dar. Familienzulagen werden vollumfänglich von den Arbeitgebern finanziert. Im Rahmen der Steuervorlage SV17 konnte mit den Arbeitgeberverbänden ein Kompromiss gefunden werden: Damit die Bevölkerung von der Steuerreduktion für Firmen profitieren konnte, wurden die Familienzulagen um 30 % erhöht. Es ist nicht damit zu rechnen, dass die Arbeitgebenden bereit sind, die Familienzulagen nach nur wenigen Jahren wiederum zu erhöhen. Ein Drittel aller durch basel-städtische Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bezahlten Familienzulagen kommen in Kanton wohnhaften Eltern zugute. Zwei Drittel werden an Familien mit Wohnsitz in anderen Kantonen und im Ausland entrichtet. Aus diesem Grund würde sich die Erhöhung der Familienzulagen für die Abgeltung von Care-Arbeit im Kanton Basel-Stadt nur bedingt bewähren.

Betreuungsurlaub bei gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern

Mit der Einführung des Betreuungsurlaubs im Obligationenrecht wurde eine wichtige Möglichkeit geschaffen, die es Personen erlaubt, dringende Care-Aufgaben wahrzunehmen ohne ihre Erwerbstätigkeit zu gefährden. Es wird geprüft, ob eine kantonale Aufstockung in besonderen Situationen angezeigt ist.

- Der Regierungsrat wird prüfen, ob die derzeitige Anspruchsdauer von 14 Wochen auch in schwerwiegenden Fällen als ausreichend zu beurteilen ist und gegebenenfalls eine Verlängerung für besondere Härtefälle in Betracht gezogen werden sollte.
- Anspruch auf einen Betreuungsurlaub haben nur Personen, die in einem aufrechten Arbeitsverhältnis stehen und dieses für dringende Betreuungsarbeit unterbrechen müssen. Personen, die aus Care-Arbeitsverpflichtungen ihre Erwerbsarbeit unterbrochen haben, erhalten bei einem unvorhergesehenen dringlichen zusätzlichen Betreuungsaufkommen keine Entschädigung. Es wird geprüft ob diesbezüglich auf kantonaler Ebene Verbesserungen für diesen Personenkreis vorgenommen werden können.
- Der Kanton Basel-Stadt hat sich im Rahmen der Vernehmlassung zu den neuen Bestimmungen im Obligationenrecht für eine Ausweitung des Personenkreises, für deren Betreuung der Betreuungsurlaub bezogen werden kann, ausgesprochen. Durch eine Ausweitung der Anspruchsberechtigung auf die Betreuung von schwerkranken Partnerinnen und Partnern oder volljährigen Kindern könnten Care-Arbeit leistende Personen auch in dieser Situation abgesichert und unterstützt werden. Da diese Empfehlung nicht in das Obligationenrecht aufgenommen wurde, wird geprüft, ob eine Ausdehnung des Personenkreises auf kantonaler Ebene in Betracht gezogen werden sollte.

Bedarfsleistungen

Im föderalen System der Schweiz sind die Kantone verantwortlich für die Existenzsicherung durch Bedarfsleistungen.

Ausbildungsbeiträge

Die Koordination von verschiedenen Quellen der Ausbildungsfinanzierung soll weiterhin optimiert werden, insbesondere für die Bereiche der Weiterbildung und der Nachholbildung. Speziell ist dabei die Situation von Alleinerziehenden zu berücksichtigen sowie diejenige von Familien mit einem Elternteil in Ausbildung.

Erhöhung der Erwerbsanforderungen für Mütter mit mehreren Kindern bei der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe strebt in Basel bei alleinerziehenden Müttern und Vätern grundsätzlich eine rasche (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt an. Eingefordert wird dies bei Alleinerziehenden mit nur einem Kind, sobald dieses ein Jahr alt ist; bei mehreren Kindern aber erst, wenn das zweitjüngste vier Jahre alt wird. Diese fixe höhere Altersgrenze bei mehreren Kindern weicht formell von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ab. Von einem negativen Anreiz zur Verzögerung der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit und damit einer negativen Auswirkung dieser formellen Regelung ist nicht auszugehen, denn faktisch wird die alleinerziehende Mutter auch bei mehreren Kindern motiviert, frühzeitig mit Integrationsmassnahmen zu beginnen, sofern dies im Einzelfall zumutbar ist. Eine Einforderung der Erwerbsintegration (allenfalls sogar mit Druck und Sanktionen) ist erfahrungsgemäss nicht erfolgsversprechend und zielführend. Sie gelingt in der Regel nur, wenn die Integration auf einer intrinsischen Motivation beruht. Ist eine alleinerziehende Mutter motiviert (wieder) ins Erwerbsleben einzusteigen, wird sie von der Sozialhilfe sowohl durch die Finanzierung spezifischer Massnahmen als auch durch eine Finanzierung der Kinderbetreuung bestmöglich unterstützt, unabhängig davon, ob sie ein oder mehrere Kinder hat. Nichtsdestotrotz wird der Regierungsrat prüfen, ob die formell von den SKOS-Richtlinien abweichende Regelung bei mehreren Kindern angepasst werden soll.

Alleinerziehende Personen

Unbezahlte Care-Arbeit ist verbunden mit einem Armutsproblem. Alleinerziehende sind mit einem besonders hohen Care-Aufwand konfrontiert und entsprechend überdurchschnittlich von Armut betroffen¹⁹. Mit einer gerechteren Verteilung der unbezahlten Care-Arbeit und der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie können Alleinerziehende nur bedingt unterstützt werden. Der Regierungsrat wird sich im Rahmen der Beantwortung des Anzuges Melanie Nussbaumer betreffend Alleinerziehende vor Armut schützen (21.5438) zu diesem Thema äussern.

Finanzielle Abgeltung von Leistungen von pflegenden und betreuenden Angehörigen

- Die Assistenz für Menschen mit Behinderung ist über die Ergänzungsleistungen finanzierbar, wenn die Personen nicht im gleichen Haushalt leben. Auch das Behindertenhilfegesetz sieht als Kann-Leistung eine Finanzierung von Betreuungsleistungen, die durch Angehörige erbracht werden, vor. Eine Ausarbeitung der Kann-Leistung liegt noch nicht vor. Im Rahmen von verschiedenen laufenden (bikantonalen) Projekten zu Leistungen des ambulanten Wohnens wird diese Fragestellung aufgegriffen.
- Reicht das bewilligte Stundenbudget der Bundesleistung Assistenzbeitrag nicht aus, wäre zu prüfen, ob eine Aufstockung durch kantonale Leistungen der Ergänzungsleistungen bzw. der Behindertenhilfe möglich wäre. Auch dies ist aktuell Bestandteil eines gemeinsam mit dem Kanton Basel-Landschaft betriebenen bikantonalen Projekts zur Weiterentwicklung ambulanter Wohnbegleitung.

5.3 Handlungsfeld III: Gerechtere Verteilung der unbezahlten Care-Arbeit

Unbezahlte Care-Arbeit wird nach wie vor zu einem Grossteil von Frauen übernommen. In diesem Handlungsfeld geht es darum, die Verantwortung für unbezahlte Care-Arbeit gerechter zwischen den Geschlechtern, zwischen verschiedenen Personengruppen sowie zwischen Familien, der öffentlichen Verwaltung und privaten Institutionen zu verteilen. Dazu gehören Massnahmen zur bes-

¹⁹ Siehe <https://www.caritas.ch/de/was-wir-sagen/unsere-aktionen/alleinerziehende-vor-armut-schuetzen/zur-situation-alleinerziehender.html>

seren Vereinbarkeit von Beruf und Familie wie familienfreundliche Arbeitsbedingungen und Betreuungsangebote, aber auch Massnahmen zur Förderung einer ausgeglichenen Verteilung der unbezahlten Care-Arbeit zwischen den Geschlechtern.

5.3.1 Bestehende Massnahmen im Handlungsfeld Gerechtere Verteilung

Familien- und unterrichtsergänzende Kinderbetreuung

Bezahlbare Kinderbetreuungsangebote ermöglichen, dass beide Eltern mit mehr als marginalen Pensen im Erwerbsleben integriert bleiben. Kinderbetreuungsstrukturen bieten eine entscheidende zeitliche Entlastung von der unbezahlten Care-Arbeit, wodurch es potenziell einfacher wird, die verbleibende unbezahlte Care-Arbeit gerechter auf beide Eltern zu verteilen.

Am 1. Januar 2022 trat das neue Tagesbetreuungsgesetz für den Vorschulbereich in Kraft. Mit diesem wurden die einkommensabhängigen kantonalen Betreuungsbeiträge an die Eltern für tiefe und mittlere Einkommen erhöht und dadurch die Eltern entlastet. Bei tiefen Einkommen und einem Anspruch auf die maximalen Betreuungsbeiträge bleiben bei einer Vollzeitbetreuung 300 Franken pro Monat durch die Eltern zu zahlen (Mindestansatz). Bei einem anrechenbaren Einkommen von 180'000 Franken übernehmen die Eltern die Vollkosten. Damit steht der Kanton Basel-Stadt bezüglich der finanziellen Belastung für Familien mit tiefen und mittleren Einkommen durch die familienergänzende Kinderbetreuung im schweizweiten Vergleich gut da, auch wenn einige Westschweizer Städte Familien noch stärker entlasten.²⁰ Die Verfügbarkeit der Betreuungsangebote im Vorschulbereich entspricht heute der Nachfrage, das Angebot wird zudem laufend ausgebaut.

Die unterrichtsergänzende Betreuung der Schülerinnen und Schüler der Primar- und Sekundarstufe umfasst schuleigene und schulexterne Tagesstrukturen, externe Mittagstischangebote und Ferien- und Feiertagsbetreuung. Die Tagesstrukturen beinhalten Betreuung, Aktivitäten und Verpflegung ergänzend zum Unterricht. Ferienangebote umfassen Betreuung, Aktivitäten und Verpflegung während einer ganzen Ferienwoche oder an einzelnen Wochentagen. Die Tarife für die Eltern der Schülerinnen und Schüler der Primarstufe sind einkommensabhängig ausgestaltet. Es werden keine Vollkosten verrechnet. Eine Reduktion der durch den Kanton subventionierten Elternbeiträge ist analog der Prämienverbilligung der Krankenversicherung möglich. Der Kanton baut dieses Angebot aktuell stark aus und stellt damit die Verfügbarkeit der Tagesstrukturen und Ferienbetreuung sicher.

Steuern

Im kantonalen Steuersystem bestehen verschiedene Möglichkeiten, die Belastungen durch unbezahlte Care-Arbeit zu berücksichtigen und eine egalitäre familiäre Arbeitsteilung zu fördern. Dazu gehören Abzüge zur Vermeidung von negativen Erwerbsanreizen wie der Kinderbetreuungsabzug und der Zweitverdienerabzug. Zudem wird aufgrund familienrelevanter Abzüge wie der Kinderabzug, der Verheiratetenabzug, der Konkubinatsabzug und allenfalls der Unterstützungsabzug das Existenzminimum bei Familien nicht besteuert. Zudem sind verschiedene Sozialleistungen steuerbefreit (Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe, Pflegebeiträge).

Der Regierungsrat hat im Frühling 2022 dem Grossen Rat das Steuersenkungspaket «zugunsten der Bevölkerung» als Gegenvorschlag zur Gemeindeinitiative von Riehen «Entlastung von Familien» vorlegt. Konkret sollen unter anderem zugunsten der Familien der Kinderabzug auf 8'600 Franken und der Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten auf 25'000 Franken steigen. Zudem werden neu auch Unterstützungsbeiträge von weniger als 5'500 Franken abzugsfähig. Der Grosse Rat hat den Gegenvorschlag zur Gemeindeinitiative an seiner Sitzung vom 21. September 2022 angenommen.

Das Basler Steuersystem ist gut ausgestaltet, was die Vermeidung von negativen Erwerbsanreizen für Personen mit Care-Aufgaben sowie die Berücksichtigung der mit dem Care-Bedarf verbundenen Kosten betrifft. Noch wirksamer zur Förderung einer gerechteren Verteilung von unbezahlter Care-Arbeit wäre der Wechsel des Steuersystems zu einer Individualbesteuerung. Dies ist aber

²⁰ Siehe Stern, S., Ostrowski, G. et al. (2021). Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife.

nur gesamtschweizerisch und nicht auf kantonaler Ebene umsetzbar. Im September 2022 wurde von der Zivilbevölkerung eine Eidgenössische Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung» eingereicht, die eine diesbezügliche Veränderung des Steuersystems vorsieht.

Förderung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen in den Unternehmen

Der Kanton Basel-Stadt setzt sich seit 2006 mit der Familienfreundliche Wirtschaftsregion Basel (FfWR) für familienfreundliche Arbeits- und Rahmenbedingungen in der Wirtschaftsregion Basel ein. Die Public Private Partnership wurde auf Initiative der Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern (GFM) gegründet und war von 2007 bis 2021 eine Massnahme im regierungsrätlichen Legislaturplan. Die FfWR dient als Plattform für die Zusammenarbeit und die Vernetzung von privaten und öffentlichen Arbeitgebern, Wirtschaftsverbänden und Verwaltungsstellen. Per 2022 zieht sich die GFM nun als Koordinatorin der FfWR zurück. Die FfWR ist als Netzwerk etabliert und wird künftig vom Arbeitgeberverband Basel weitergeführt und in der Wirtschaft verankert. Im Rahmen der Beantwortung des Anzuges Wegmann betreffend Vereinbarkeit von Beruf und Familie (19.5280) prüft der Regierungsrat zudem Möglichkeiten, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei den Trägerschaften, die einen Staatsbeitrag des Kantons erhalten, zu fördern.

Sensibilisierung der Bevölkerung

Im Oktober 2022 startete ein vom Kanton initiiertes Pilotprojekt zur stärkeren Sensibilisierung von jungen bzw. angehenden Eltern für die Aufteilung der Erwerbs- und unbezahlten Familienarbeit und den finanziellen Folgen. In einem interaktiv gestalteten Workshop werden werdende Eltern dazu angeregt, sich noch vor der Geburt des Kindes mit der künftigen Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit auseinanderzusetzen. Ziel ist es, über die Chancen und Risiken von verschiedenen Erwerbsmodellen zu informieren und ein Bewusstsein für den individuellen Handlungsspielraum an einem kritischen Punkt im Lebensverlauf zu fördern. Nach Abschluss der Pilotphase wird das Projekt evaluiert und bei entsprechender Nachfrage ist eine dauerhafte Etablierung des Workshops geplant.

Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie beim Arbeitgeber Basel-Stadt

Der Arbeitgeber Basel-Stadt kennt zahlreiche Instrumente zur Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Freizeit. Diese sind übersichtlich im entsprechenden Leitfaden «Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Freizeit» zusammengestellt. Insbesondere zu erwähnen ist der Anspruch auf Teilzeitarbeit nach Geburt oder Adoption. Mitarbeitende des Kantons haben nach der Geburt oder Adoption eines Kindes Anspruch auf eine Reduktion des Beschäftigungsgrads im Umfang von bis zu 20 Prozent. Der Beschäftigungsgrad darf dabei 60 Prozent nicht unterschreiten. In gegenseitigem Einvernehmen kann jedoch eine weitergehende Reduktion vereinbart werden.

5.3.2 Mögliche Weiterentwicklungen im Handlungsfeld Gerechtere Verteilung

Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Im November 2022 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat den Ratschlag zur Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle» überwiesen. Er beantragt dem Grossen Rat, die Volksinitiative betreffend «Kinderbetreuung für alle» den Stimmberechtigten im Kanton Basel-Stadt mit der Empfehlung auf Ablehnung vorzulegen. Der Initiative stellt der Regierungsrat den Gegenvorschlag «für eine bedarfsgerechte, finanziell tragbare und qualitativ hochwertige familienergänzende Kinderbetreuung» gegenüber. Mit dem Gegenvorschlag wird ein Massnahmenpaket vorgelegt, welches das bestehende und bewährte System der familien- und unterrichtsergänzenden Kinderbetreuung bedarfsgerecht ausbaut und weiterentwickelt. Im Zentrum stehen eine massgebliche finanzielle Entlastung aller Eltern sowie die Verbesserung der Betreuungsqualität und der Arbeitsbedingungen.

Weitere Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Der Regierungsrat wird prüfen, inwieweit die Sensibilisierung von Paaren bei der Familiengründung verstärkt werden kann. Angedacht ist unter anderem eine Broschüre für Paare, in welcher die wichtigsten Informationen zum Thema und mögliche Auswirkungen von verschiedenen Modellen zur

Aufteilung der Erwerbs- und Care-Arbeit dargestellt werden. Beratungs- und Weiterbildungsangebote könnten als wichtige Multiplikatoren verwendet werden.

Unterstützung und Entlastung betreuender Angehöriger

Zur Entlastung betreuender Angehöriger wird der Regierungsrat ambulante Tagesferien- und Entlastungsangebote für Kinder mit schweren Beeinträchtigungen prüfen. Eine Beteiligung des Kanton Basel-Stadt am Interkantonalen Tag der betreuenden Angehörigen wäre zudem denkbar. Zweck dieses Tages ist es, das Engagement von betreuenden Angehörigen wertzuschätzen und sichtbar zu machen sowie betreuende Angehörige auf Unterstützungsleistungen hinzuweisen und ihre Gesundheit und Lebensqualität in den Fokus zu rücken. In den teilnehmenden Kantonen finden themenspezifische Veranstaltungen statt, die betreuenden Angehörigen Informationen zur Entlastung bereitstellen und ihnen einen Raum für Austausch bieten.

6. Weiteres Vorgehen

Mögliche Anpassungen zur Verbesserung der Situation von Care-Arbeit leistenden Personen werden geprüft. Wichtig ist dabei die Abstimmung von bestehenden und neuen Massnahmen und ein umfassender Blick auf das Thema. Daher erachtet der Regierungsrat es als wichtig, dass die Thematik der unbezahlten Care-Arbeit und die Verbesserung der Situation von Care-Arbeit leistenden Personen im Rahmen der Erarbeitung des Gleichstellungsplans des Kantons Basel-Stadt vertieft betrachtet wird. Der Gleichstellungsplan wird im 2023 erarbeitet und voraussichtlich im Januar 2024 öffentlich kommuniziert.

7. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Amacher und Gölgele betreffend «Anerkennung, Entschädigung und gerechtere Verteilung von unbezahlter Care-Arbeit» stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin