

Stellungnahme zur Motion 145

Gender Budgeting in der Stadt Luzern einführen

Regula Müller und Lena Hafen namens der SP-Fraktion, Christina Lütolf-Aecherli namens der GLP-Fraktion sowie Christa Wenger namens der G/JG-Fraktion vom 18. November 2021
Antrag des Stadtrates: Entgegennahme als Postulat, StB 595 vom 21. September 2022

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 17. November 2022 als Postulat überwiesen.

Ausgangslage

Gender Budgeting (geschlechtergerechte Budgetgestaltung) ist Teil eines umfassenden Gender Mainstreamings. Dies bedeutet die Etablierung und Durchführung von Massnahmen mit dem Ziel, die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter (englisch: gender) zu fördern und schliesslich zu erreichen. Ein Gender-Budgeting-Prozess besteht aus der Definition von Gleichstellungszielen, der Analyse des bestehenden Haushaltes, z. B. einer Gemeinde oder Staates, im Hinblick auf diese Gleichstellungsziele und schliesslich den Veränderungen zur Erreichung der Gleichstellungsziele. In einem weiteren Sinn nimmt der Ansatz des Gender Budgeting ausser den staatlichen Einnahmen und Ausgaben auch jene Teile der Ökonomie in den Blick, die in offiziellen Statistiken zu den Aktivitäten bzw. zur Wertschöpfung nicht enthalten sind. Insbesondere die Zeitverwendung für Arbeit ausserhalb des Markt- und Staatssektors (z. B. Bereich der Familienarbeit und der ehrenamtlichen Arbeit) und die Wechselwirkungen zur Budgetpolitik stellen hierbei einen zentralen Ansatzpunkt dar.¹

Die Bundesverfassung definiert den Gerechtigkeitsbegriff in Art. 8 mit dem Grundrecht der Rechtsgleichheit: Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung.

Das Ringen um die «richtige» Verteilung der öffentlichen Mittel ist ein zentrales Anliegen jeder Politik. Der Finanzhaushalt ist ein Spiegelbild von Werthaltungen und Prioritäten der Verteilstruktur. Es gibt jedoch sehr verschiedene Begriffe von Gerechtigkeit und unterschiedliche Konzepte und Vorstellungen von Gerechtigkeit. Die Gleichstellung von Mann und Frau, die mit dem Gender Mainstreaming bzw. dem Gender Budgeting angestrebt wird, ist ein solches Konzept. Aber auch die Schaffung von sozialer Gerechtigkeit, Gleichstellung von Behinderten oder die Bewältigung der Klimakrise können Zielgrössen der Verteilpolitik sein. Ob die verschiedenen Ziele gleichwertig sein sollen oder ein Ziel allen anderen Zielen übergeordnet wird, ist letztlich ein politischer Entscheid und kann beispielsweise in der Gemeindestrategie und im Legislaturprogramm entsprechend verankert werden.

Beim Gender Budgeting geht es nicht einfach darum, die Mittel genau im Verhältnis der Geschlechter zu verteilen. Es geht vielmehr darum, die Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes im Hinblick auf Gleichstellungsziele zu analysieren und durch eine Anpassung der Mittelverwendung eine bessere oder vollständige Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen. Die Gleichstellungsdimension wird in die Wir-

¹ Vgl. [Gender Budgeting – Wikipedia](#)

kungsorientierung eingebunden. Die Ziele, Indikatoren und Kennzahlen werden mit Angaben zur Gleichstellung ergänzt, um Wirkungszusammenhänge sichtbar zu machen. Das ist ein hoher Anspruch, zumal die wirkungsorientierte Verwaltungsführung längst nicht vollständig und umfassend umgesetzt ist. Die Beurteilung der Wirkung einzelner Einnahmen und Ausgaben ist zudem nicht linear, sondern oftmals mehrdimensional und sehr komplex.

Eine grosse Herausforderung bei der Wirkungsanalyse ist der föderale Staatsaufbau. In zahlreichen Sachgebieten bestehen Zuständigkeitsverflechtungen sowie rechtliche und finanzielle Abhängigkeiten zwischen den Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden). Auch hat diejenige Ebene, in deren Haushalt bestimmte Leistungen sich abbilden, in vielen Fällen keine Möglichkeit für eine gleichstellungsorientierte Steuerung, da sie für die zugrunde liegenden Regelungen nicht zuständig ist oder keine Handlungsspielräume bestehen aufgrund der abschliessenden Regelung durch übergeordnete Gesetze. Beispielsweise werden im Kanton Luzern die Ergänzungsleistungen durch die Gemeinden finanziert. Die rechtlichen Grundlagen, welche die Ansprüche festlegen, sind jedoch im Bundesrecht verankert. Die in vielen Fällen ohnehin schwierige genderbezogene Wirkungsanalyse finanzwirksamer Entscheidungen ist dadurch zusätzlich erschwert.

Der Bundesrat hat eine umfassende Umsetzung von Gender Budgeting in seiner Botschaft vom 20. November 2013 zum Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung abgelehnt und diese Haltung in der Antwort zur Motion 20.3397 Gender-Budgeting wiederholt. Er begründet seine Ablehnung unter anderem damit, dass der hohe Transferanteil bei den Bundesausgaben die Möglichkeiten für eine geschlechtsspezifische Zuteilung der Budgetmittel stark einschränkt. Zudem wäre der Erhebungsaufwand bei Bund, Kantonen und Gemeinden unverhältnismässig hoch. Ausserdem erachtet er den Fokus von Gender Budgeting als zu eng, weil andere Ziele gleichwertig sein können.

Der Kanton Basel-Stadt hat in den Jahren 2003 und 2009 zwei Studien zum Thema Gender Budgeting durchgeführt, das Konzept anschliessend aber nicht weiterverfolgt.

Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass die Erfolge des Gender Budgeting unterschiedlich sind und die Umsetzung viel Zeit in Anspruch nimmt:

Die Stadt München hat im Jahr 2006 das Gender Budgeting eingeführt. In einer Pilotphase (2009–2012) wurden Methoden entwickelt und 2013–2016 eine erste gesamtstädtische Umsetzungsphase durchgeführt. 2016 wurde der Umsetzungsstand bilanziert und im April 2019 ein konkretes Konzept zur Weiterentwicklung beschlossen. Von 160 städtischen Produkten wurden zirka 150 Produkte zumindest teilweise als genderrelevant eingestuft. Für die Steuerung der Gleichstellung auf allen Steuerungsebenen sind aussagekräftige Wirkungsziele und -kennzahlen in guter Gleichstellungsqualität zu erarbeiten. Ab dem Haushaltsplan 2019 sind in der Stadt München alle genderrelevanten Produkte verpflichtet, je zwei Leistungsziele und zu jedem Ziel u. a. je eine Gender-Kennzahl zu benennen. Parallel läuft in den Jahren 2019–2022 in der Stadt München eine externe Analyse des Umsetzungsprozesses, deren Ergebnisse derzeit noch nicht vorliegen.

In Österreich wurde das Gender Budgeting 2009 in der Verfassung im Rahmen des Inkrafttretens der Haushaltsrechtsreform als Staatszielbestimmung verankert. Die im Bundeshaushaltsgesetz (BHG 2013) festgelegten näheren Bestimmungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung, insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, werden seit 2013 angewendet. Eine Untersuchung im Jahr 2019² zeigte allerdings, dass Gender Budgeting (noch) nicht die gewünschte Wirkung im Hinblick auf eine Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern gebracht hat.

Der Stadtrat anerkennt die Anliegen der Gleichberechtigung, und er ist sich bewusst, dass eine vollständige Gleichstellung längst nicht erreicht ist. Mit dem städtischen Gleichstellungsprogramm 2015–2020 hat

² [BD - Anfragebeantwortung zu Gender Budgeting.pdf \(parlament.gv.at\)](#)

der Stadtrat Massnahmen aus verschiedensten Tätigkeitsfeldern zur Gleichstellung definiert. In vielen Bereichen der eigenen Zuständigkeit setzt die Stadt Luzern Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung bereits um, und Mitarbeitende werden für genderrelevante Fragestellungen sensibilisiert. Insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung (als Teil der Vereinbarkeit von Beruf und Familie) und der ausserschulischen Kinder- und Jugendangebote und Beratungen sind entsprechende Angebote vorhanden. Auch in der Kommunikation und bei der Stadt Luzern als Arbeitgeberin wird die Gleichstellung seit Jahren aktiv gefördert und unterstützt. Ausserdem ist geplant, eine Fachstelle Gleichstellung Stadt Luzern aufzubauen und dem Grosse Stadtrat einen entsprechenden Bericht und Antrag zu unterbreiten.

Das Instrument der Gender-Budgetierung kann in diesem Zusammenhang zusätzliche Transparenz schaffen. Allerdings gilt es Kosten und Nutzen kritisch abzuschätzen. Weil ein grosser Anteil der städtischen Ausgaben gesetzlich gebunden ist oder aus Transferausgaben besteht, sind die Steuerungsmöglichkeiten eingeschränkt, und eine geschlechtsspezifische Zuteilung der städtischen Mittel wäre nur beschränkt möglich. Der administrative Aufwand wäre hingegen hoch. Zudem müsste ein umfassendes Gender Budgeting auch die Einnahmeseite miteinbeziehen, was ebenfalls mit grossen Problemen bezüglich Methode und Datengrundlagen verbunden wäre. Folglich kann das Instrument des Gender Budgeting – auf der Ebene eines Schweizer Gemeindehaushalts – keinen signifikanten Beitrag zur Erreichung der Ziele der Gleichstellung von Mann und Frau leisten. Der Stadtrat ist aber trotzdem bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen und einmalig eine geschlechtsspezifische Rechnungsanalyse im Sinne der Gender-Budgetierung durchzuführen sowie dem Grosse Stadtrat dazu einen Bericht vorzulegen. Die Analyse soll die Verteilung von Einnahmen und Ausgaben des städtischen Finanzhaushalts auf die Geschlechter und allfällige Handlungsempfehlungen zu einzelnen Bereichen aufzeigen (sogenannte Inzidenzanalyse). Die Analyse kann auf qualitativer Ebene (Interviews, Workshops mit verschiedenen Dienstabteilungen) und/oder auf quantitativer Ebene (statistische Auswertungen) erfolgen. Sollte diese Analyse Handlungsbedarf aufzeigen, würde der Stadtrat entsprechende Massnahmen vorschlagen.

Die mit der Überweisung der Motion als Postulat verbundenen Arbeiten können von der Finanzverwaltung nicht allein erfüllt werden, es sind externe Sachverständige beizuziehen. Die Finanzverwaltung rechnet mit zusätzlichen externen Kosten von Fr. 50'000.– für die Unterstützung bei der Erarbeitung der Analyse.