

Bericht und Antrag 33 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Gender Budgeting Stadt Luzern

- Planungsbericht
- Abschreibung Motion 145

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet
mit StB 617 vom 28. August 2024**

Vom Grossen Stadtrat beschlossen am 14. November 2024

Politische und strategische Referenz

Politischer Auftrag

Motion 145 «Gender Budgeting in der Stadt Luzern einführen»

In Kürze

Der Grosse Stadtrat hat anlässlich der Ratssitzung vom 17. November 2022 die [Motion 145](#), 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: «Gender Budgeting in der Stadt Luzern einführen», als Postulat überwiesen. Der Stadtrat hat in seiner Stellungnahme vom 21. September 2022 in Aussicht gestellt, einmalig eine geschlechterspezifische¹ Rechnungsanalyse im Sinne des Gender Budgetings durchzuführen und dem Grossen Stadtrat dazu einen Bericht vorzulegen. Das Ziel ist es, festzustellen, ob sich die Ausgaben gleichmässig auf Männer und Frauen verteilen. Abhängig von den Ergebnissen soll zudem ein allfälliger Handlungsbedarf aufgezeigt werden.

Die Analyse wurde in Zusammenarbeit mit EBP Schweiz AG (EBP) erstellt. Der Schlussbericht «Gender Budgeting in der Stadt Luzern» von EBP liegt diesem Planungsbericht bei. Die Analyse wurde auf der Basis der Jahresrechnung 2022 der Stadt Luzern nach funktionaler Gliederung erstellt. In einem ersten Schritt wurden die zu untersuchenden Funktionen nach qualitativen und quantitativen Kriterien definiert. Im nächsten Schritt wurden die Verteilschlüssel für die ausgewählten Funktionen bestimmt. Schliesslich wurden die Bruttoausgaben der jeweiligen Funktion mit den Verteilschlüsseln verrechnet. Die Verteilung wurde in absoluten Werten und in Pro-Kopf-Werten berechnet.

Die Analyse zeigt im Gesamtergebnis über alle ausgewählten Funktionen hinweg kaum geschlechterspezifische Unterschiede. In absoluten Werten liegt der Anteil der Ausgaben für Frauen leicht höher als jener für Männer. Rund 51 Prozent der Ausgaben können Frauen zugeordnet werden, und rund 49 Prozent entfallen auf Männer. In Pro-Kopf-Werten sind die Ausgaben fast gleich verteilt. Der Pro-Kopf-Wert bei den Frauen beträgt Fr. 44'136.– und jener bei den Männern Fr. 44'534.–. Die Analyse hat auch gezeigt, dass es Einschränkungen bezüglich der notwendigen Datengrundlage gibt, die bei der Interpretation zu berücksichtigen sind.

Betrachtet man einzelne Funktionen, sind bei der Verteilung der Ausgaben Unterschiede feststellbar. In den Bereichen «Gesundheit» und «soziale Sicherheit» sind die Ausgaben für Frauen höher als die Ausgaben für Männer. In den Bereichen «Kultur, Sport und Freizeit, Kirche» sowie «Verkehr und Nachrichtenübermittlung» überwiegen die Ausgaben für Männer jene für Frauen.

Der Schlussbericht von EBP und der vorliegende Planungsbericht liefern nützliche und hilfreiche Informationen. Die Ausgabeninzidenzanalyse zeigt auf, dass in der Summe keine systemisch signifikanten Unterschiede bestehen. Auf eine periodische Wiederholung der Auswertung kann deshalb – auch aufgrund einer Kosten-Nutzen-Betrachtung – verzichtet werden. Gleichwohl ist die Sensibilität in der Stadtverwaltung für das Thema hochzuhalten. Die Wirkung einer gendergerechten Verteilung soll mit ausgewogenen Fachentscheiden in den einzelnen Aufgabenbereichen erreicht werden.

¹ Die geschlechterspezifische Analyse bezieht sich auf die Kategorien «Frau» und «Mann»; eine weiter gehende Differenzierung ist mangels entsprechender Daten zurzeit nicht möglich, vgl. dazu auch Kapitel 2.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	4
1.1 Gender Budgeting – Übersicht	4
2 Zielsetzungen und Abgrenzung	5
3 Rahmenbedingungen	6
3.1 Politische Rahmenbedingungen	6
3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	7
3.3 Gleichstellung beim Bund	7
3.4 Gleichstellung beim Kanton	8
3.5 Gleichstellung bei der Stadt Luzern	8
4 Vorgehen	9
4.1 Projektorganisation	9
4.2 Methodik	10
4.3 Vorgehen	10
4.3.1 Auswahl der Funktionen	10
4.3.2 Definition der Verteilschlüssel	13
4.3.3 Durchführung Analyse	13
4.4 Ausgabenstruktur	14
4.5 Bevölkerungsstruktur Stadt Luzern	14
4.6 Gesamtergebnis	15
5 Auswirkungen auf das Klima	20
6 Würdigung des Stadtrates	20
7 Antrag	22

Beilage

«Gender Budgeting in der Stadt Luzern», Schlussbericht EBP Schweiz AG, vom Juli 2024

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Der Grosse Stadtrat hat anlässlich der Ratssitzung vom 17. November 2022 die [Motion 145](#), 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: «Gender Budgeting in der Stadt Luzern einführen», als Postulat überwiesen. Der Stadtrat hat in seiner Stellungnahme vom 21. September 2022) in Aussicht gestellt, einmalig eine geschlechterspezifische² Rechnungsanalyse im Sinne des Gender Budgetings durchzuführen und dem Grossen Stadtrat dazu einen Bericht vorzulegen. Das Ziel ist es, festzustellen, ob sich die Ausgaben gleichmässig auf Männer und Frauen verteilen. Abhängig von den Ergebnissen soll zudem ein allfälliger Handlungsbedarf aufgezeigt werden.

1.1 Gender Budgeting – Übersicht

Das Ziel der Gender-Budgeting-Methode ist es, mögliche geschlechterrelevante Unterschiede in öffentlichen Budgets zu identifizieren und die Genderperspektive in Budgetentscheidungen miteinzubeziehen. Zurzeit arbeiten 61 Prozent der OECD-Länder mit Gender Budgeting, wobei unterschiedliche Methoden angewandt werden (OECD, 2023).³

In der Schweiz wird derzeit kein systematisches Gender Budgeting auf nationaler Ebene durchgeführt. Es gab jedoch vereinzelte regionale Gender-Budgeting-Initiativen auf kantonaler und städtischer Ebene. Im Rahmen der Gender-Budgeting-Methode gibt es eine Vielzahl möglicher Ansätze. Dazu gehören beispielsweise die geschlechtsspezifische Bewertung von politischen Massnahmen oder die Nachverfolgung finanzieller Mittel zur Förderung der Gleichstellung.⁴

Am Anfang vieler Methoden steht häufig eine nach Geschlechtern aufgeschlüsselte Analyse der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen (Inzidenzanalyse). Die Ausgabeninzidenzanalyse⁵ zielt darauf ab, herauszufinden, wer von den staatlichen Einnahmen und Ausgaben profitiert. Dabei wird untersucht, wie staatliche Mittel in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Sozialleistungen und Infrastruktur eingesetzt werden, und ob es dabei geschlechterspezifische Unterschiede gibt.

Im Folgenden sind drei Projekte und deren Methoden, v. a. aus den früheren 2000er-Jahren, kurz beschrieben. Aktuelle Studien sind nicht bekannt.

Studie BASS (Nutzenanalyse)⁶

Die VPOD-Frauen, die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten sowie der Förderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe beauftragten 1994 das Büro BASS mit der Durchführung der Studie «An den Frauen sparen?».

Daraus hat sich die sogenannte Methode BASS entwickelt. Die Studie BASS analysiert sämtliche Staatsausgaben. Dabei werden drei Wirkungskriterien untersucht: Der Nutzen von Staatsausgaben für Frauen/Männer bzw. Mädchen/Jungen, die direkte und indirekte Beschäftigungswirkung von Staatsausgaben

² Die geschlechterspezifische Analyse bezieht sich auf die Kategorien «Frau» und «Mann»; eine weiter gehende Differenzierung ist mangels entsprechender Daten zurzeit nicht möglich, vgl. dazu auch Kapitel 2.

³ OECD (2023). [Gender Budgeting in OECD countries 2023](#).

⁴ Siehe dazu beispielsweise [European Institute for Gender Equality \(2019\). Gender Budgeting](#).

⁵ Bei der Ausgabeninzidenzanalyse werden die Ausgaben abzüglich allfälliger Einnahmen betrachtet (Salden).

⁶ [Madoerin \(2007\). Geschlechtergerechte Budgetinitiativen in der Schweiz: Ein Werkstattbericht](#).

für Männer/Frauen bzw. Mädchen/Jungen sowie die Wirkung auf unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern. Genderrelevante Analysen der Steuer- und Sozialversicherungssysteme waren jedoch nicht Gegenstand der Studie. 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 auswirkten.

Basler Studie⁷

Der Kanton Basel-Stadt hat ab dem Jahr 2000 geschlechterspezifische Rechnungsanalysen durchgeführt und 2003 den Bericht «Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen» veröffentlicht. Methodisch stützt sich das Basler Projekt auf die Methode BASS ab und verfeinert diese, um genauere Analysen durchzuführen. Als Analyseinstrument wurde die differenzierte Inzidenzanalyse eingesetzt. Die Ausgaben wurden auf diejenigen Einwohnerinnen und Einwohner verteilt, denen staatliche Leistungen zugutekommen (Output-Sicht). Die Basler Inzidenzanalyse differenziert nicht nur nach Geschlecht, sondern auch nach Altersgruppe und Herkunft. Einer Basel-Städterin kamen gemäss Analyse für das Jahr 2000 durchschnittlich leicht weniger Ausgaben zu als einem Basel-Städter: Fr. 9'290.– zu Fr. 10'870.–. Nach Alter differenziert zeigt sich, dass bis zum 75. Lebensjahr die staatlichen Leistungen pro Einwohnerin unter denjenigen pro Einwohner liegen, dies hauptsächlich aufgrund der öffentlichen Sicherheit und des Verkehrs. Ab dem 75. Altersjahr hingegen steigen die Pro-Kopf-Ausgaben bei Frauen wesentlich stärker als bei Männern. Dieser Unterschied ist fast ausschliesslich auf die soziale Wohlfahrt zurückzuführen. Die Frage, ob Frauen oder Männer den grösseren Nutzen aus den Staatsausgaben erzielen oder ob die Verteilung den Bedürfnissen von Frauen und Männern aufgrund der unterschiedlichen Lebenssituationen entspricht, wurde in der Basler Studie nicht beleuchtet.

Geschlechterspezifische Budgetanalyse Stadt Zürich⁸

Ebenfalls in den frühen 2000er-Jahren führte die Stadt Zürich ein Projekt zur geschlechterspezifischen Budgetanalyse durch und publizierte 2005 den Schlussbericht zur Pilotphase des Projekts «Geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse». Die Analyse sollte Aufschluss geben über die geschlechtsspezifische Verteilung und Entwicklung der städtischen Ressourcen und Leistungen für Frauen und Männer und umfasste vier verschiedene Ebenen: Ressourcenanalyse (Input-Perspektive), Leistungsanalyse (Output-Perspektive), Wirkungsanalyse (Outcome-Perspektive) und Nutzenanalyse (Benefit-Perspektive). Analysiert wurden die Budgets 2003 und 2004 anhand von vier Teilprojekten. Die hohen politischen Erwartungen bei der Leistungs-, Wirkungs- und Nutzenanalyse konnten nicht erfüllt werden. Auf der Wirkungs- und Nutzenebene (z. B. Auswirkungen auf die bezahlte und unbezahlte Arbeit) konnten gemäss den Autoren der Studie mit der Budgetanalyse keine neuen und substantziellen Erkenntnisse gewonnen werden.

2 Zielsetzungen und Abgrenzung

Die geschlechterspezifische Rechnungsanalyse soll die Verteilung von Ausgaben des städtischen Finanzhaushaltes auf die Geschlechter anhand einer sogenannten Ausgabeninzidenzanalyse aufzeigen. Konkret wird vorliegend untersucht, ob Männer und Frauen gleichermassen Leistungen der Stadt Luzern empfangen. Neben der Verteilung der Ausgaben nach Geschlechtern wird für eine differenzierte Analyse auch das Alter sowie die Herkunft (Ausland, Schweiz) der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger untersucht, sofern dazu Daten vorliegen. Fokussiert wird auf die Analyse der Ausgabeninzidenz. Die Einnahmeninzidenz (wer trägt wie stark über Steuern und Abgaben zum Staatshaushalt bei) wird nicht beleuchtet, da die Datenlage bei den Steuererträgen der natürlichen Personen ungenügend ist (kein Splitting der steuerbaren Einkommen und Vermögen bei verheirateten Paaren). Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass die [Motion 145](#): «Gender Budgeting in der Stadt Luzern einführen» ein Gender Budgeting fordert, das die Aufteilung von Ausgaben auf Frauen und Männer adressiert. Der

⁷ [Kanton Basel-Stadt und Stadt Basel – Gender-Budget: Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen \(bs.ch\)](#).

⁸ [Geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse – Stadt Zürich \(stadt-zuerich.ch\)](#).

Begriff und die Abgrenzung von Geschlechtsidentitäten hat sich zwischenzeitlich verändert (z. B. Transpersonen, nicht binäre Personen). Geschlechtsidentität umfasst ein komplexes und vielschichtiges Spektrum, das individuell geprägt ist.

Die Ausgabeninzidenzanalyse beschränkt sich jedoch auf die Kategorien «Frau» und «Mann». Die derzeit verfügbaren Datenquellen und Statistiken erfassen (noch) keine Informationen zu allen Geschlechtsidentitäten. Die Analyse stellt somit eine Momentaufnahme dar, die primär auf den verfügbaren Daten zu Frauen und Männern basiert.

3 Rahmenbedingungen

3.1 Politische Rahmenbedingungen

Gender Budgeting beschreibt eine Methode zur geschlechterspezifischen Differenzierung der Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes. Gemäss den Motionärinnen und Motionären profitieren Männer häufig stärker von öffentlichen Geldern als Frauen. Dies zeigen laut den Motionärinnen und Motionären Untersuchungen, die im Rahmen des Gender Budgetings schon durchgeführt wurden. Öffentliche Ausgaben wirken sich auf die Lebensbedingungen von Frauen und Männern aus. Die Finanzentscheidungen, die immer auch politische Prioritätensetzungen bedeuten, sollten Frauen und Männer gleichberechtigt unterstützen. Mit Gender Budgeting lasse sich feststellen und steuern, wie die Mittel verteilt werden und welche Wirkungen sie auf Frauen und Männer und auf das Geschlechterverhältnis haben. Gender Budgeting sei kein punktueller, einmaliger Vorgang, sondern gewinne erst durch Kontinuität an Aussagekraft. Bei Gender Budgeting gehe es nicht darum, alle Mittel genau 50:50 zu verteilen. Ziel sei es, die Mittel bedarfsgerecht und gleichstellungsorientiert einzusetzen. Es seien Ziele und Kennzahlen erforderlich, damit transparent wird, wie die verwendeten Finanzmittel wirken und bei wem sie ankommen. Dabei sei zentral, die verschiedenen Zielgruppen mit ihren unterschiedlichen Lebenslagen nach Geschlecht in ihren spezifischen Bedürfnissen zu berücksichtigen. Das mache die Mittelverwendung zugleich effizienter. Die Motionärinnen und Motionäre fordern in ihrer Motion den Stadtrat auf, dem Grossen Stadtrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der die Grundlage für die Einführung eines Gender Budgetings in der Stadt Luzern geschaffen wird.

Der Stadtrat erachtet das Ringen um die «richtige» Verteilung der öffentlichen Mittel als zentrales Anliegen der Politik. Der Finanzhaushalt ist ein Spiegelbild von Werthaltungen und Prioritäten der Verteilstruktur. Es gibt jedoch sehr unterschiedliche Begriffe, Konzepte und Vorstellungen von Gerechtigkeit. Die Gleichstellung von Mann und Frau, die mit dem Gender Mainstreaming⁹ 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 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 Wirkungsorientierung 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 anspruchsvoll.

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

⁹ Gender Mainstreaming bezeichnet die Verpflichtung, bei allen Entscheidungen die unterschiedlichen Auswirkungen auf Männer und Frauen in den Blick zu nehmen.

beschränkt möglich. Der administrative Aufwand dafür wäre hoch. Zudem müsste ein umfassendes Gender Budgeting auch die Einnahmeseite miteinbeziehen, was ebenfalls mit grossen Problemen bezüglich Methode und Datengrundlagen verbunden wäre. Das Instrument des Gender Budgetings selber leistet – auf der Ebene eines Schweizer Gemeindehaushalts – kaum einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Gleichstellung von Mann und Frau. Auf Antrag des Stadtrates überwies der Grosse Stadtrat am 17. November 2022 die Motion deshalb als Postulat, um einmalig eine geschlechtsspezifische Rechnungsanalyse im Sinne der Gender-Budgetierung durchzuführen. Mit dem vorliegenden Bericht wird dem Grossen Stadtrat diese Rechnungsanalyse vorgelegt.

3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft ([BV; SR 101](#)) definiert den Gerechtigkeitsbegriff in Art. 8 mit dem Grundrecht der Rechtsgleichheit und daraus hervorgehend die Gleichberechtigung der Geschlechter sowie das Diskriminierungsverbot: «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich». «Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit». Dieser Absatz wurde 1981 in die Bundesverfassung aufgenommen und 2000 so angepasst, dass nicht nur die rechtliche, sondern auch die tatsächliche Gleichstellung explizit verankert ist.

In Ausführung von Art. 8 Abs. 3 BV wurde das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann ([Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1](#)) erlassen. Es konkretisiert den Verfassungsauftrag zur rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung im Erwerbsleben. Die Bestimmungen des Gleichstellungsgesetzes sollen die effektive Durchsetzung des Rechts erleichtern und damit die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben fördern.

Der Kanton Luzern hat mit dem Gesetz über die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann vom 13. September 1994 ([SRL Nr. 24](#)) einen eigenen Erlass geschaffen, der die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen im Kanton und in den Gemeinden bezweckt und die Beseitigung jeglicher Form von direkter oder indirekter Diskriminierung zum Ziel gesetzt hat (§§ 3 und 4 Abs. 1).

3.3 Gleichstellung beim Bund

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) ist zuständig für die Gleichstellung und Chancengleichheit der Geschlechter. Es engagiert sich insbesondere in den Bereichen Rechtsgleichheit, Lohngleichheit bei bezahlter und Gleichstellung bei unbezahlter Arbeit sowie im Kampf gegen häusliche Gewalt. Es unterstützt Beratungsstellen sowie Initiativen und Projekte zur Förderung der Chancengleichheit. Dem EBG angegliedert ist das Sekretariat der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen¹⁰.

Das EBG ist auch für die Koordination der Gleichstellungsstrategie 2030 zuständig, der ersten nationalen Strategie für die Gleichstellung in allen Lebensbereichen. Die Gleichstellungsstrategie wurde am 28. April 2021 vom Bundesrat verabschiedet. Alle Departemente, verschiedene Kantone und Gemeinden engagieren sich bei der Umsetzung der Strategie. Diese ist in einem Aktionsplan festgelegt, der zweimal jährlich aktualisiert wird, und adressiert vier Handlungsfelder: «Berufliches und öffentliches Leben», «Vereinbarkeit und Familie», «Geschlechterspezifische Gewalt» sowie «Diskriminierung».¹¹

¹⁰ [Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG \(admin.ch\)](#).

¹¹ [Gleichstellungsstrategie 2030 \(admin.ch\)](#).

3.4 Gleichstellung beim Kanton

Der Kanton Luzern führt gestützt auf das kantonale Gesetz über die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann ein Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau. Gemäss § 5 hat das Büro folgende Aufgaben:

- a. Es ist Anlaufstelle in Gleichstellungsfragen für Behörden, Organisationen, Unternehmen und Private, berät sie und unterbreitet ihnen Empfehlungen und Vorschläge.
- b. Es fördert und sichert die Gleichstellung und Chancengleichheit von Frau und Mann durch Ausarbeitung und Realisierung besonderer Förderungsprogramme und -massnahmen.
- c. Es unterstützt die Dienststelle Personal bei der Verwirklichung der Gleichstellung in der kantonalen Verwaltung.
- d. Es berät den Regierungsrat, die Departemente, die Dienststellen und die Gemeinden bei Auftragerteilungen.
- e. Es führt eine Dokumentationsstelle.
- f. Es unterstützt die Arbeit der im Kanton wirkenden Organisationen und arbeitet auf allen Ebenen mit Institutionen zusammen, die sich für die Gleichstellung von Frau und Mann einsetzen.
- g. Es leistet Öffentlichkeitsarbeit.
- h. Es erstattet der Kommission Bericht über seine Tätigkeit und informiert die Öffentlichkeit regelmässig über seine Arbeit sowie über den Stand der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann im Kanton Luzern.

Aufgrund der Motion M 141 der Kommission Gesundheit, Arbeit und soziale Sicherheit (GASK) vom 2. Dezember 2019 hat der Regierungsrat einen Grundlagenbericht über die Gleichstellung im Kanton Luzern erstellen lassen. Ziel des Berichtes war es, den aktuellen Stand der Gleichstellung von Personen unterschiedlichen Geschlechts sowie von LGBTIQ¹²-Personen im Kanton Luzern aufzuzeigen. Der Grundlagenbericht verdeutlicht, dass Optimierungspotenzial bei der Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen besteht. Die Verfasserinnen und Verfasser empfehlen dem Kanton, einen mehrjährigen Aktionsplan Gleichstellung zu erarbeiten und umzusetzen.¹³ Unter Berücksichtigung des beschriebenen Grundlagenberichtes hat der Regierungsrat den ersten Planungsbericht zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen (2022–2025) vom 30. August 2022 verabschiedet. Der Planungsbericht deckt sich mit den Themenschwerpunkten der im Jahr 2021 veröffentlichten nationalen Gleichstellungsstrategie 2030 und fokussiert die Handlungsfelder «Förderung der wirtschaftlichen Autonomie», «Sensibilisierung und Information», «Signalwirkung der kantonalen Verwaltung» sowie «Prävention und Verringerung geschlechtsspezifischer Gewalt».¹⁴ Der Planungsbericht enthält für die Gemeinden keine verpflichtenden Aufgaben, sondern bezieht sich v. a. auf das staatliche Handeln der kantonalen Verwaltung.

3.5 Gleichstellung bei der Stadt Luzern

Die Stadt Luzern ist mittels Stadtratsbeschluss im Dezember 2007 der Europäischen Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene beigetreten. Damit hat sie sich verpflichtet, einen Aktionsplan zur Gleichstellung zu entwickeln. Am 24. März 2011 wurde das [Postulat 103](#), Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion vom 31. August 2010: «Aktionsplan Gleichstellung für die Stadt Luzern», überwiesen mit der Forderung, dass die Stadt Luzern einen Aktionsplan entwickelt und umsetzt. Am 20. Dezember 2014 verabschiedete der Stadtrat das Gleichstellungsprogramm 2015 bis 2020 für die Stadtverwaltung Luzern als verwaltungsinternes Papier. Das Gleichstellungsprogramm 2015 bis 2020 ist als Sammlung von insgesamt 35 Massnahmen entstanden. Eine langfristig ausgerichtete, übergeordnete Strategie wurde jedoch nicht ausformuliert.

¹² LGBTIQ ist ein aus dem Englischen übernommenes Akronym für Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersexual und Queer. Es ist ein Sammelbegriff für lesbische, schwule, bisexuelle, trans-, intergeschlechtliche und queere Menschen.

¹³ [Wissenschaftlicher Grundlagenbericht über die Gleichstellung im Kanton Luzern der HSLU – Soziale Arbeit](#).

¹⁴ [Planungsbericht zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen \(2022-2025\) - Kanton Luzern](#).

Gestützt auf die Forderungen der überwiesenen [Motion 249](#), Marco Müller und Noëlle Bucher namens der G/JG-Fraktion, Stefan Sägesser namens der GLP-Fraktion sowie Luzia Vetterli und Maria Pilotto namens der SP/JUSO-Fraktion vom 13. November 2018: «Schaffung einer Fachstelle für Gleichstellung» wurde mit [B+A 28 vom 21. September 2022](#): «Fachstelle Gleichstellung Stadt Luzern» der Aufbau einer solchen Fachstelle mit einem Sonderkredit für eine 60-Prozent-Stelle beantragt. Im Rahmen der Parlamentsdebatte wurden diese Stellenprozente auf 120 Prozent verdoppelt.

Im Grundsatz soll die Fachstelle folgende Aufgaben erfüllen:

- als Fachstelle innerhalb und partiell auch ausserhalb der Verwaltung informieren und sensibilisieren;
- als Kontakt- und Koordinationsstelle beraten, unterstützen, mitwirken und triagieren;
- die Koordination der Aktivitäten von Bund und Kanton sowie die Zusammenarbeit mit dem Kanton und anderen Städten sicherstellen.

Der Aufbau erfolgt schrittweise, und die konkreten Aufgaben erfolgen aufgrund einer dreistufigen Priorisierung. Die Erarbeitung einer städtischen Strategie sowie die Überarbeitung und Erneuerung des städtischen Gleichstellungsprogramms und Sicherstellung der Umsetzung wird als 1. Priorität behandelt. Diese Gleichstellungsstrategie und der daraus abgeleitete Massnahmenplan 2024–2027 wird voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2024 im Grossen Stadtrat beraten.

4 Vorgehen

4.1 Projektorganisation

Die Federführung des Projekts liegt bei der Finanzdirektion bzw. der Finanzverwaltung. Ihr obliegt die strategische Projektleitung. Die inhaltliche Bearbeitung und Leitung des Projekts und somit die operative Projektleitung übernahm das Beratungsunternehmen EBP. Das Hauptprodukt des Projekts bildet der Schlussbericht von EBP (vgl. Beilage). Des Weiteren haben diverse Dienstabteilungen Daten nach bestimmten Kriterien zur Verfügung gestellt und den Erarbeitungsprozess unterstützt.

Rolle in der Projektorganisation	Name	Beschreibung
Auftraggeberin	Finanzdirektion	
Steuerungsausschuss	Stabschefin FD, Dienstchef Finanzverwaltung	
Strategische Projektleitung	Finanzverwaltung: Ursula Eiholzer, Myrta Lütolf	Strategische, politische Leitung, administrative Koordination (verwaltungsintern)
Operative Projektleitung	EBP	Operative, inhaltliche Leitung und Koordination, Harmonisierung von Struktur und Inhalt; gibt Rahmen vor Aufbereitung der Daten und Grafiken
Projektunterstützung intern	Dienstabteilungen – z. B. KESB, AGES, SD, – z. B. VS, MS usw.	Lieferung von Daten nach bestimmten Kriterien

Tab. 1: Projektorganisation

4.2 Methodik

Die Ausgabeninzidenzanalyse untersucht, ob Frauen und Männer gleichermassen Leistungen der Stadt Luzern empfangen. Es ist festzuhalten, dass hierbei ausschliesslich die Verteilung auf die direkten und indirekten Leistungsempfängerinnen und -empfänger (z. B. Kindergartenkinder) betrachtet wird. Die Analyse beschränkt sich darauf zu identifizieren, wer die Ausgaben empfängt, und klammert weitergehende Wirkungen aus (z. B. Nutzen der Ausgaben, Umverteilungswirkungen). Wie bereits erwähnt, wird nebst dem Geschlecht auch das Alter und die Herkunft (Ausland, Schweiz) der Leistungsempfängerinnen und -empfänger berücksichtigt, falls Daten vorliegen. Die Definition der Systemgrenzen sind in der unten stehenden Tabelle zusammengefasst.

Thema	Innerhalb Systemgrenze	Ausserhalb Systemgrenze
Methodik	Inzidenzanalyse, d. h. Betrachtung von einzelnen Finanzposten, quantitative Analyse	Qualitative Auswertungen
Betrachtungsweise	Output-Sicht Ausgabeninzidenz	Input-Sicht (Verteilung staatlicher Ressourcen auf die Beschäftigten); Outcome-Sicht (Wirkungsanalyse)
Klientel	Leistungsempfängerinnen und -empfänger (direkte Empfänger/innen von staatlichen Ausgaben)	Direkte Nutzniesserinnen und Nutzniesser (Nutzniesserinnen und Nutzniesser der staatlichen Ausgaben, nicht unbedingt Empfänger/innen wie bspw. Eltern von Kindern, die öffentliche Kindergärten besuchen)
Wirkung	Fokus auf: Wer empfängt welche Ausgaben?	Weiterführende Wirkungsanalysen wie Nutzenanalysen, Umverteilung, Beschäftigungswirkungen und unbezahlte Arbeit

Tab. 2: Definition Systemgrenzen, Schlussbericht EBP

4.3 Vorgehen

Als Ausgangslage für die Ausgabeninzidenzanalyse dient die funktional gegliederte Jahresrechnung 2022¹⁵ der Stadt Luzern (dreistellig). Ziel ist es, einen möglichst grossen Anteil der funktional gegliederten Rechnung 2022 mit einer möglichst hohen Qualität in der Analyse abzubilden. Das Vorgehen wird in drei Schritte unterteilt, die nachfolgend erklärt werden.

4.3.1 Auswahl der Funktionen

In einem ersten Schritt wird definiert, welche Funktionen in der Analyse berücksichtigt werden. Hierbei wird die Relevanz der einzelnen Funktionen auf Dreisteller-Ebene sowohl quantitativ (ökonomische Relevanz) als auch qualitativ (inhaltliche und statistische Relevanz) bewertet. Die qualitative Bewertung erfolgt auf Basis von Expertenschätzungen (EBP) und wird sowohl hinsichtlich ihrer statistischen als auch ihrer inhaltlichen Relevanz beurteilt. Mit der statistischen Relevanz werden die genderspezifischen Unterschiede der Leistungsempfängerinnen und -empfänger beurteilt und mit «tief», «mittel» oder «hoch» eingestuft. Eine tiefe Bewertung bedeutet, dass Männer wie Frauen gleichermassen mit der Ausgabe verbundene Leistungen empfangen, eine hohe hingegen, dass ein Geschlecht deutlich mehr empfängt, d. h., die Ausgaben können mittels Mengengerüst Geschlechtern (nach Alter bzw. Herkunft) zugeordnet werden.

¹⁵ Als Analysejahr wurde das Jahr 2022 festgelegt, da die Datengrundlagen einiger Verteilschlüssel für das Jahr 2023 noch nicht verfügbar waren.

Mit der inhaltlichen Relevanz wird beurteilt, inwiefern die Posten selbst einen Bezug zur Genderthematik haben (z. B. Tagesstrukturen der Volksschule). Als Ergänzung wurden zudem vergleichbare Gender Budgetings analysiert und für jede Funktion festgehalten, ob sie in einem der Projekte berücksichtigt wurde und wenn ja, ob die Studien einen relevanten Geschlechterunterschied festgestellt haben.

Die quantitative Bewertung der Funktionen auf Dreisteller-Ebene erfolgt aufgrund der betragslichen Relevanz bzw. der Wesentlichkeit. Als wesentlich wird ein Betrag eingestuft, wenn dieser 2 Prozent des Brutto- oder Nettoaufwandes aufweist. Für den Bruttoaufwand ergeben sich somit Schwellenwerte von 14 Mio. Franken bzw. für den Nettoaufwand von 8 Mio. Franken. Als weiteres Kriterium wird die Steuerbarkeit der Ausgaben durch die Stadt Luzern einbezogen. Als quantitativ relevant werden Bereiche bezeichnet, die zwei der drei Kriterien erfüllen.

Basierend auf der qualitativen und der quantitativen Bewertung werden 50 der 77 Funktionen ausgewählt. Zusammen decken die Funktionen 90 Prozent der Gesamtrechnung (Bruttoaufwand ohne Bereich «9 Steuern und Finanzen») ab. Die ausgewählten Funktionen sind in der unten stehenden Tabelle ersichtlich. Die Bewertung ist im Anhang A1 des Schlussberichtes EBP einsehbar (vgl. Beilage).

Code	Funktion	Auswahl x = ja (x) = Sammel- position/Umlage	Rechnung 2022, in TCHF		
			Aufwand	Ertrag	Netto
0	ALLGEMEINE VERWALTUNG		72'370	44'415	27'955
011	Legislative		2'044	99	1'945
012	Exekutive		2'543	15	2'528
020	Finanzverwaltung	(x)	3'172	1'743	1'428
021	Steuerverwaltung	(x)	8'702	3'195	5'507
022	Allgemeine Dienste, Übriges	x	36'124	22'068	14'057
029	Verwaltungsliegenschaften, Übriges	(x)	19'785	17'295	2'490
1	ÖFFENTLICHE ORDNUNG UND SICHERHEIT, VERTEIDIGUNG		34'028	29'466	4'562
140	Teilungsamt	x	1'918	1'347	571
141	Einwohnerkontrolle		2'309	507	1'802
142	Zivilstandsamt	x	1'050	925	125
143	Kindes- und Erwachsenenschutz	x	4'872	333	4'539
144	Betreibungsamt		2'509	3'322	-813
145	Markt- und Gewerbewesen	x	325	885	-560
146	Grundbuch-, Vermessungs- und Katasterwesen		3'648	2'978	670
147	Bürgerrechtswesen	x	403	347	56
148	Allgemeines Rechtswesen, Übriges		7'785	10'468	-2'683
150	Feuerwehr		8'285	8'285	0
162	Zivile Verteidigung		925	69	856
2	BILDUNG		183'554	91'860	91'694
211	Kindergarten	x	16'030	10'876	5'154
212	Primarschule	x	43'795	30'495	13'300
213	Sekundarstufe I	x	24'674	13'443	11'231
214	Musikschulen	x	10'395	7'717	2'678
216	Schulische Dienste	x	4'195	703	3'493
217	Schulliegenschaften	(x)	39'459	13'676	25'783
218	Schul- und familienergänzende Tagesbetreuungsstrukturen (Betreuung)	x	13'766	8'767	4'999
219	Obligatorische Schule, Übriges	(x)	14'345	386	13'959
220	Sonderschulung	x	16'261	5'725	10'536
299	Bildung, Übriges		633	72	561

Code	Funktion	Auswahl x = ja (x) = Sammel- position/Umlage	Rechnung 2022, in TCHF		
			Aufwand	Ertrag	Netto
3	KULTUR, SPORT UND FREIZEIT, KIRCHE		72'893	17'740	55'153
311	Museen und bildende Kunst	x	4'116	317	3'799
312	Denkmalpflege und Heimatschutz		1'935	342	1'594
321	Bibliotheken	x	3'405	1'856	1'549
322	Konzert und Theater	x	25'820	3'579	22'242
329	Kultur, Übriges	(x)	1'907	300	1'607
341	Sport	x	19'240	7'232	12'008
342	Freizeit	x	16'469	4'115	12'354
4	GESUNDHEIT		40'273	312	39'961
415	Restfinanzierung Langzeitpflege	x	26'944	0	26'944
416	Restfinanzierung Akut- und Übergangspflege	(x)	78	0	78
425	Restfinanzierung Langzeitpflege	x	10'913	0	10'913
431	Alkohol- und Drogenprävention		0	0	0
432	Krankheitsbekämpfung, Übriges		358	192	166
433	Schulgesundheitsdienst	x	465	0	465
490	Gesundheitswesen, Übriges	(x)	1'515	120	1'395
5	SOZIALE SICHERHEIT		179'499	40'005	139'494
512	Prämienverbilligung	x	10'512	0	10'512
531	Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV		1'062	167	895
532	Ergänzungsleistung AHV / IV	x	43'356	0	43'356
533	Leistungen an Pensionierte		1'047	0	1'047
534	Wohnen im Alter (ohne Pflege)	x	2'646	2'224	422
535	Leistungen an das Alter	(x)	526	31	495
541	Familienzulage		336	0	336
543	Alimentenbevorschussung und -inkasso	x	3'220	1'864	1'356
544	Jugendschutz	x	13'070	9'439	3'631
545	Leistungen an Familien	x	11'383	3'783	7'600
559	Arbeitslosigkeit, übriges		124	0	124
572	Wirtschaftliche Hilfe obligatorisch	x	54'718	19'826	34'891
573	Asylwesen	x	1'447	164	1'283
575	Sozialamt	(x)	13'498	656	12'842
579	Fürsorge, Übriges	x	22'445	1'850	20'595
592	Hilfsaktionen im Inland		10	0	10
593	Hilfsaktionen im Ausland		101	0	101
6	VERKEHR UND NACHRICHTENÜBERMITTLUNG		66'272	31'069	35'204
615	Gemeindestrassen	x	37'052	23'657	13'395
619	Strassen, Übriges	(x)	12'033	2'939	9'095
622	Regional- und Agglomerationsverkehr	x	104	8	96
629	Öffentlicher Verkehr, Übriges	(x)	17'083	4'465	12'618
7	UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG		45'153	35'450	9'703
710	Wasserversorgung		760	7	753
720	Abwasserbeseitigung		19'161	18'377	783
730	Abfallwirtschaft		8'731	9'091	-361
741	Gewässerverbauungen		450	0	450
750	Arten- und Landschaftsschutz		1'496	266	1'230
761	Luftreinhaltung und Klimaschutz	x	645	1	644
769	Übrige Bekämpfung von Umweltverschmutzung	(x)	2'413	2'172	241
771	Friedhof und Bestattung		3'820	1'915	1'905
779	Umweltschutz, Übriges	(x)	1'149	256	893
790	Raumordnung (allgemein)	x	6'530	3'364	3'166

Code	Funktion	Auswahl x = ja (x) = Sammel- position/Umlage	Rechnung 2022, in TCHF		
			Aufwand	Ertrag	Netto
8	VOLKSWIRTSCHAFT		7'318	7'629	-311
811	Verwaltung, Vollzug und Kontrolle		7	0	7
830	Jagd und Fischerei		134	2	132
840	Tourismus	x	3'856	3'261	595
850	Industrie, Gewerbe, Handel	x	1'821	343	1'477
871	Elektrizität		1'500	4'022	-2'522
9	FINANZEN UND STEUERN		125'209	528'623	-403'414
910	Steuern		4'040	414'111	-410'071
930	Finanzausgleich		14'785	21'849	-7'064
961	Zinsen		10'122	42'081	-31'959
963	Liegenschaften des Finanzvermögens		42'090	50'554	-8'463
969	Finanzvermögen, Übriges		167	27	139
99	Nicht aufgeteilte Posten		54'005	0	54'005
999	Abschluss		54'005	0	54'005
	Gesamtergebnis		826'568	826'568	0
	Total ausgewählt	50	629'646		

Tab. 3: Ausgewählte Funktionen

4.3.2 Definition der Verteilschlüssel

In diesem zweiten Schritt werden die Verteilschlüssel für die 50 ausgewählten Funktionen bestimmt. Die Verteilschlüssel geben an, wie bzw. auf wen die staatlichen Ausgaben umgelegt werden, und welche Datengrundlage dafür verwendet werden können (z. B. Anzahl Kinder in öffentlichen Kindergärten gemäss Schulstatistik).

Im Optimalfall liegen aktuelle statistische Daten zur Verteilung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger der Stadt Luzern nach Geschlecht, Alter und Herkunft vor. Liegen diese Daten nicht vor, so wird z. B. auf kantonale oder nationale Daten als Näherungswerte zurückgegriffen. Falls keine Daten zur Verteilung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger verfügbar sind, werden diese mit anderen Daten, z. B. der Verteilung der Wohnbevölkerung der Stadt Luzern, approximiert.

Insgesamt liegen für 24 Funktionen optimale Daten vor, was mit 57 Prozent mehr als die Hälfte der Bruttoausgaben 2022 ausmacht. Für weitere 10 Funktionen bzw. 11 Prozent der Ausgaben liegen geeignete Daten vor, die jedoch nicht für alle Kategorien verfügbar sind. Für 16 Funktionen respektive 33 Prozent der Ausgaben sind keine optimalen Daten vorhanden, und es muss auf Proxydaten (z. B. Kantonsdaten, Wohnbevölkerung) zurückgegriffen werden. Eine Übersicht über die Verteilschlüssel gemäss den ausgewählten Funktionen sowie eine qualitative Einschätzung der Verteilschlüssel (Ampelsystem) ist im Anhang A2 des Schlussberichtes EBP einsehbar (vgl. Beilage).

4.3.3 Durchführung Analyse

Die Bruttoausgaben¹⁶ aus dem Jahr 2022 werden mit den zuvor definierten Verteilschlüsseln verrechnet. Dies ergibt die Verteilung in **absoluten Werten**. Zusätzlich werden die Ausgaben in **Pro-Kopf-Werten** berechnet, indem die absoluten Ausgaben durch die ständige Wohnbevölkerung geteilt werden. Dies erlaubt es, besser zu beurteilen, ob tatsächlich eine ungleiche Verteilung zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen vorherrscht. So könnte es z. B. sein, dass die absoluten Ausgaben einer Funktion für Schweizerinnen und Schweizer deutlich höher sind als jene für Ausländerinnen und Ausländer, während die Pro-Kopf-Ausgaben gleich hoch sind, da Schweizerinnen und Schweizer in der Wohnbevölkerung deutlich in der Mehrzahl sind. Das Vorgehen ist im Schlussbericht EBP in zwei hypothetischen Beispielen illustriert (vgl. Beilage, Abb. 1 auf Seite 9).

¹⁶ Die Bruttoausgaben sind für diese Analyse aus zwei Gründen zielführender als die Nettoausgaben. Erstens sind die Nettoausgaben teilweise negativ (da der Ertrag in diesem Jahr höher ausfiel als die Ausgaben) und können daher nicht sinnvoll interpretiert werden. Zweitens müsste bei Verwendung der Nettoausgaben unterstellt werden, dass sich die Einnahmen genau gleich auf die Gesellschaftsgruppen verteilen wie die Ausgaben, was jedoch keine realistische Annahme ist.

4.4 Ausgabenstruktur

Abbildung 1 aus dem Bericht von EBP zeigt auf, wie sich die Bruttoausgaben der ausgewählten Funktionen im Jahr 2022 auf die acht Hauptfunktionen verteilen. Insgesamt umfassen die Ausgaben 630 Mio. Franken, wovon der grösste Teil für Bildung (29 Prozent) und für soziale Sicherheit (28 Prozent) angefallen ist.



Darstellung: EBP

Abb. 1: Ausgaben der ausgewählten Funktionen (Quelle: Stadt Luzern)

4.5 Bevölkerungsstruktur Stadt Luzern

Abbildung 2 zeigt die Verteilung der ständigen Wohnbevölkerung in der Stadt Luzern am 31. Dezember 2022. Dies ist relevant, da die Wohnbevölkerung zum einen zur Berechnung der Pro-Kopf-Werte verwendet wird, zum anderen als Verteilschlüssel für sieben der ausgewählten Funktionen (02, 142, 145, 342, 761, 790 und 850) dient. Bei der Interpretation dieser Funktionen ist es wichtig zu beachten, dass die Ergebnisse in erster Linie die Struktur der Wohnbevölkerung widerspiegeln.

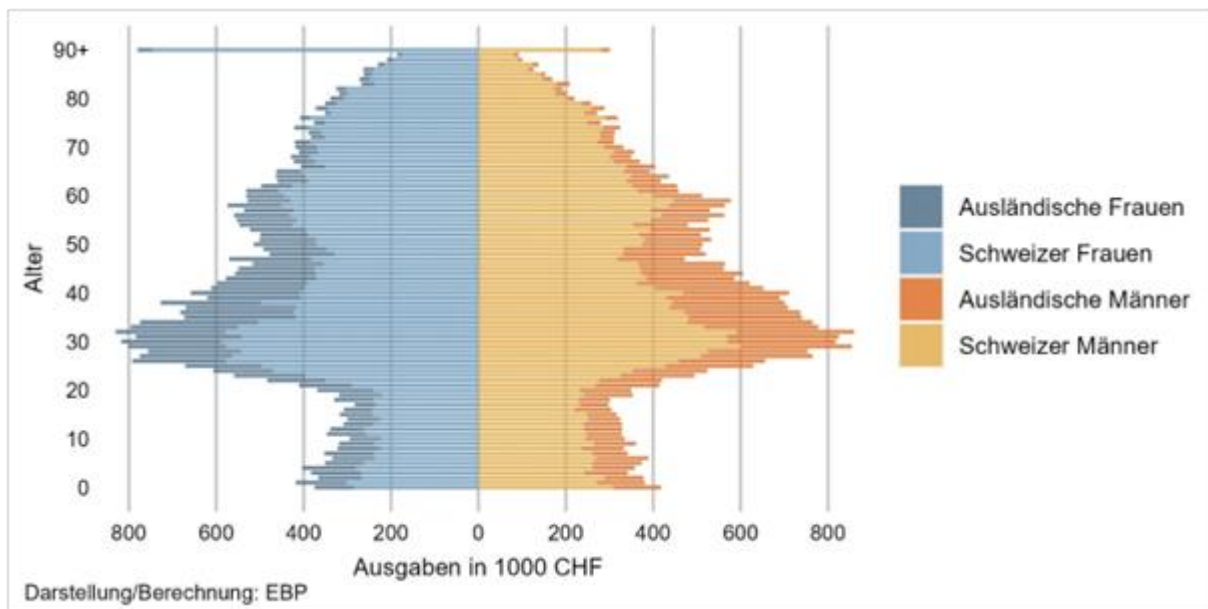


Abb. 2: Ständige Wohnbevölkerung in der Stadt Luzern am 31.12.2022 nach Alter, Geschlecht und Herkunft (Quelle: LUSTAT)

Wie Abbildung 2 und Tabelle 4 zeigen, gibt es in der Stadt Luzern etwas mehr Frauen als Männer (52 Prozent im Vergleich zu 48 Prozent). Der Ausländeranteil liegt bei 25 Prozent. Personen im Alter von 25 bis ungefähr 40 Jahren sind am stärksten vertreten, sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern. Der Balken der Kategorie 90+ sticht deshalb in der Abbildung hervor, da er anders als die anderen Balken mehrere Altersjahre beinhaltet.

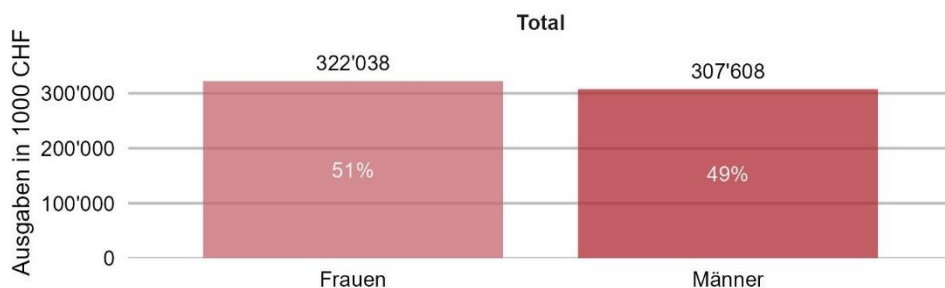
Variable	Anzahl Personen	%
Frauen	43'264	52%
Männer	40'576	48%
SchweizerInnen	62'537	75%
AusländerInnen	21'303	25%
0-19 Jahre	13'666	16%
20-29 Jahre	12'086	14%
30-39 Jahre	14'993	18%
40-49 Jahre	11'411	14%
50-59 Jahre	10'662	13%
60-69 Jahre	8'767	10%
70-79 Jahre	6'898	8%
80-89 Jahre	4'276	5%
90+ Jahre	1'081	1%
Total	83'840	

Tab. 4: Ständige Wohnbevölkerung in der Stadt Luzern am 31. Dezember 2022 nach Alter, Geschlecht und Herkunft (Quelle: LUSTAT)

4.6 Gesamtergebnis

Nachfolgend ist das Ergebnis der Analyse über alle ausgewählten Funktionen hinweg dargestellt, das durch Aufsummierung der Ergebnisse aus den Einzelauswertungen berechnet wurde. Es werden an dieser Stelle die Gesamtübersicht und die Auswertungen nach Hauptfunktionen kurz kommentiert. Für die detaillierten Auswertungen und Analysen wird auf den Schlussbericht von EBP verwiesen.

Über alle Funktionen hinweg sind kaum geschlechterspezifische Unterschiede erkennbar. So liegt der Anteil der Ausgaben in absoluten Werten für Frauen mit 51 Prozent ganz leicht über denjenigen für Männer (Abbildung 3). Die Differenz beläuft sich dabei auf rund 14 Mio. Franken. Von den untersuchten Gesamtausgaben von rund 630 Mio. Franken entfallen 322 Mio. Franken auf Frauen und 308 Mio. Franken auf Männer.



Darstellung/Berechnung: EBP

Abb. 3: Verteilung der Bruttoausgaben im Jahr 2022 total, absolut

In Pro-Kopf-Werten sind die Ausgaben fast gleich verteilt. Sie betragen Fr. 44'136.– pro Frau und Fr. 44'534.– pro Mann. Die Pro-Kopf-Ausgaben für Männer sind somit rund Fr. 400.– höher als für Frauen (Abbildung 4).



Darstellung/Berechnung: EBP

Abb. 4: Verteilung der Bruttoausgaben im Jahr 2022 total, pro Kopf der Wohnbevölkerung

Betrachtet man die absoluten Ausgaben aufgegliedert nach Hauptfunktionen, so zeigen sich verschiedene Unterschiede (siehe Abbildung 5). Am deutlichsten ausgeprägt ist der Unterschied bei den Gesundheitsausgaben, bei denen 68 Prozent auf die Frauen zugeteilt wurden und lediglich 32 Prozent auf die Männer. Dies hat insbesondere damit zu tun, dass Frauen mehr Pflege in Alters- und Pflegeheimen und ambulant (z. B. Spitex) in Anspruch nehmen. Vermutlich ist dies sowohl auf die demografische Struktur (u. a. aufgrund der höheren Lebenserwartung gibt es mehr ältere Frauen als Männer) als auch auf soziale Aspekte (z. B. werden Männer vermutlich eher von ihrer Partnerin gepflegt als andersherum) zurückzuführen.

Auch bei den Ausgaben für Verkehr und Nachrichtenübermittlung zeigen sich Differenzen, wobei 58 Prozent den Männern zugutekamen. Der Hauptgrund hierfür liegt in der intensiveren Nutzung des motorisierten Individualverkehrs durch Männer.

Auch bei der Bildung und der sozialen Sicherheit zeigen sich Abweichungen, wenn auch weniger stark ausgeprägt. Da die Ausgaben aber sehr hoch sind, sind sie dennoch relevant. Konkret ist der Anteil Ausgaben für Männer bei der Bildung etwas höher und bei der sozialen Sicherheit etwas tiefer. Die Gründe für Ersteres sind unter anderem die deutlich höheren Ausgaben für Knaben im Bereich der Sonderschulung, für Zweiteres die tieferen Ausgaben für Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

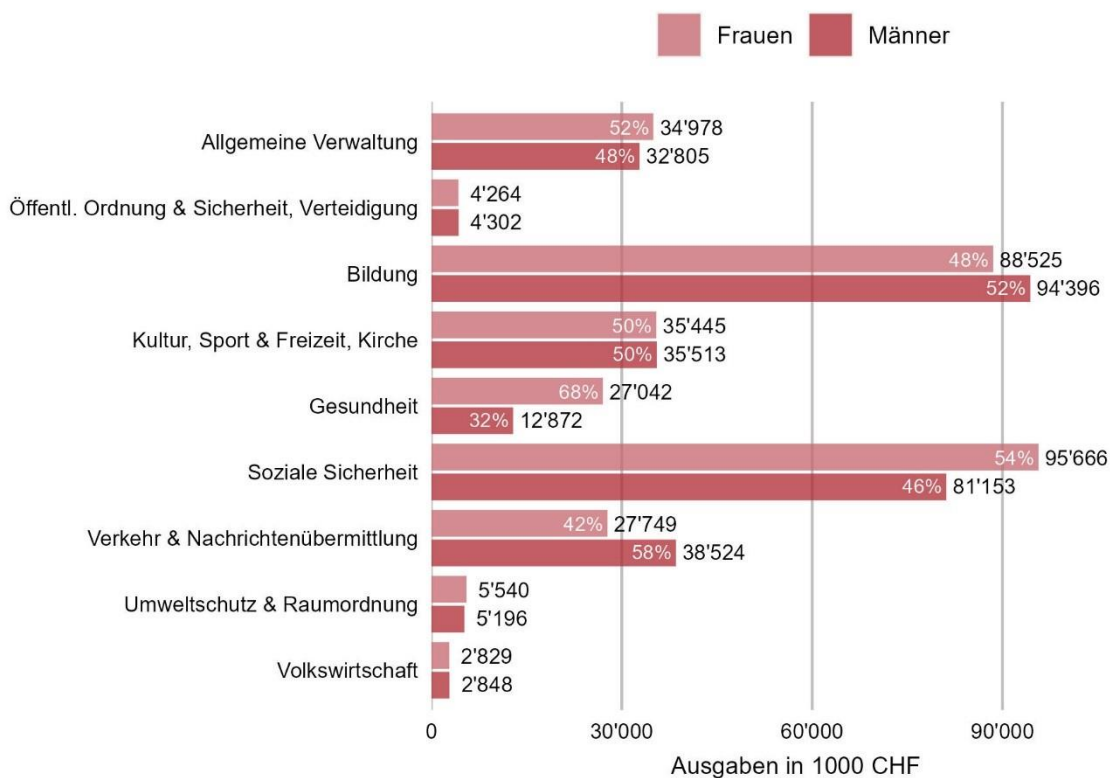
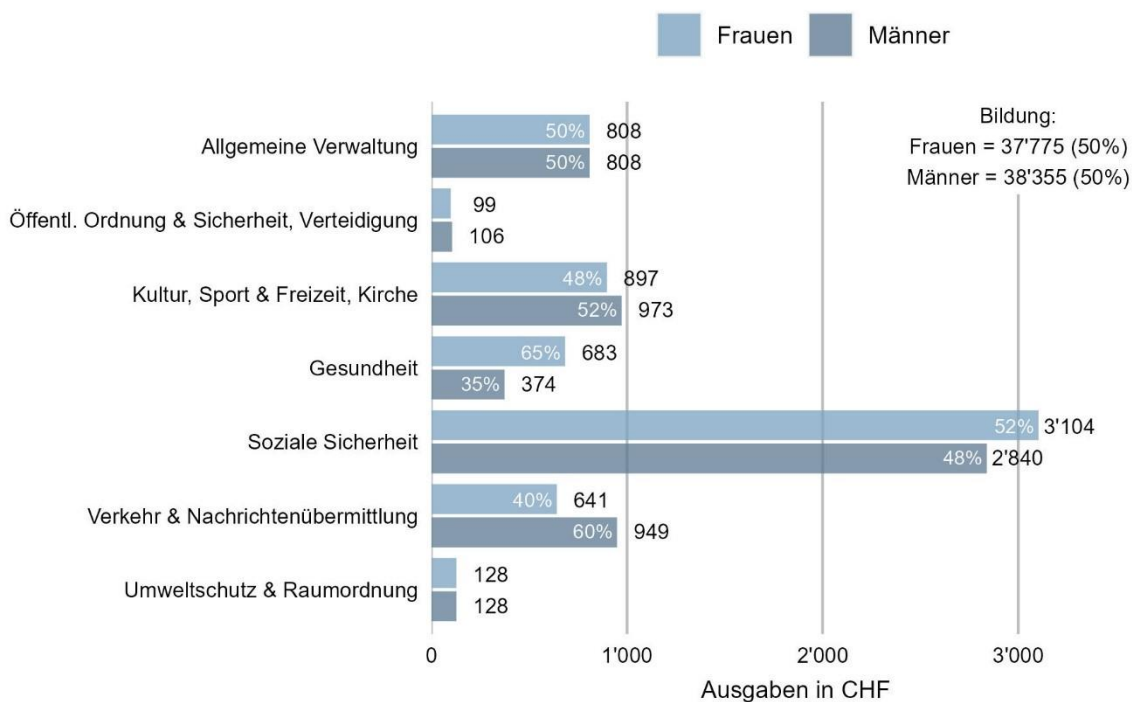


Abb. 5: Verteilung der Bruttoausgaben im Jahr 2022 nach Funktionen auf Stufe 1, absolut

Bei der Betrachtung der Pro-Kopf-Werte fällt auf, dass die Bildungsausgaben mit Abstand am höchsten sind¹⁷, sie jedoch nur vernachlässigbare geschlechterspezifische Unterschiede aufweisen (siehe Abbildung 6). Der bei den absoluten Ausgaben noch tiefere Frauenanteil relativiert sich daher fast gänzlich. Dies bedeutet, dass dieser teilweise auch durch die Bevölkerungsstruktur bedingt war. So gibt es im Alter zwischen 4 und 16 Jahren tatsächlich etwas weniger Mädchen als Jungen (49 Prozent im Vergleich zu 51 Prozent).

Im Gegensatz dazu ist bei den Ausgaben für Gesundheit sowie für Verkehr und Nachrichtenübermittlung weiterhin ein deutliches (wenn auch leicht abgeschwächtes) Ungleichgewicht sichtbar. Auch bei der sozialen Sicherheit zeigen sich weiterhin leicht höhere Ausgaben für Frauen. Unterschiede sind nun auch für die Kategorie Kultur, Sport und Freizeit sichtbar, wobei die Ausgaben für Männer mit 52 Prozent leicht höher ausfallen. In diesen vier Kategorien deutet die Ausgabeninzidenzanalyse somit auf geschlechterspezifische Unterschiede hin.

¹⁷ Die Pro-Kopf-Beträge bei der Bildung sind deutlich höher als bei den anderen Funktionen. Dies deshalb, weil einerseits die Ausgaben vergleichsweise hoch sind und weil andererseits die absoluten Ausgaben nur auf die Altersgruppen der Leistungsempfängerinnen und -empfänger verteilt werden.



Darstellung/Berechnung: EBP

Abb. 6: Verteilung der Bruttoausgaben im Jahr 2022 nach Funktionen auf Stufe 1, pro Kopf der Wohnbevölkerung

Tabelle 5 zeigt eine Gesamtübersicht aller ausgewählten Funktionen. Gelb markiert sind jene Funktionen, bei denen die Abweichung zwischen Frauen und Männer bei den Pro-Kopf-Ausgaben mehr als 10 Prozent beträgt. Bei diesen Funktionen ist ein Ungleichgewicht bei der Verteilung der Ausgaben erkennbar. Es sind insgesamt 13 von 36 Funktionen betroffen.

Funktion	Auswahl	Ausgaben absolut, in CHF		Ausgaben pro Kopf, in CHF	
		Frauen	Männer	Frauen	Männer
ALLGEMEINE VERWALTUNG		34'978	32'805	808	808
Legislative					
Exekutive					
Finanzverwaltung	(x)				
Steuerverwaltung	(x)				
Allgemeine Dienste, Übriges	x	34'978	32'805	808	808
Verwaltungsliegenschaften, Übriges	(x)				
ÖFFENTLICHE ORDNUNG UND SICHERHEIT, VERTEIDIGUNG		4'264	4'302	99	106
Teilungsamt	x	1'024	893	24	22
Einwohnerkontrolle					
Zivilstandsamt	x	542	508	13	13
Kindes- und Erwachsenenschutz	x	2'325	2'546	54	63
Betreibungsamt					
Markt- und Gewerbewesen	x	168	157	4	4
Grundbuch-, Vermessungs- und Katasterwesen					
Bürgerrechtswesen	x	205	197	5	5
Allgemeines Rechtswesen, Übriges					
Feuerwehr					
Zivile Verteidigung					

Funktion	Auswahl	Ausgaben absolut, in CHF		Ausgaben pro Kopf, in CHF	
		Frauen	Männer	Frauen	Männer
BILDUNG		88'525	94'396	37'775	38'355
Kindergarten	x	13'391	12'364	9'293	8'451 *
Primarschule	x	34'459	35'902	11'813	11'695 *
Sekundarstufe I	x	19'707	19'935	12'536	12'429 *
Musikschulen	x	6'575	3'820	159	99 *
Schulische Dienste	x	3'301	3'439	1'132	1'120 *
Schulliegenschaften	(x)				
Schul- und familienergänzende Tagesbetreuungsstrukturen (Betreuung)	x	6'932	6'833	1'847	1'789 *
Obligatorische Schule, Übriges	(x)				
Sonderschulung	x	4'160	12'101	996	2'773 *
Bildung, Übriges					
KULTUR, SPORT UND FREIZEIT, KIRCHE		35'445	35'515	897	973
Museen und bildende Kunst	x	2'130	2'221	56	63 *
Denkmalpflege und Heimatschutz					
Bibliotheken	x	2'297	1'303	53	32
Konzert und Theater	x	13'175	14'123	346	401 *
Kultur, Übriges	(x)				
Sport	x	9'345	9'895	246	281 *
Freizeit	x	8'498	7'970	196	196
GESUNDHEIT		27'042	12'872	683	374
Restfinanzierung Langzeitpflege (stationär)	x	19'847	8'254	459	203
Restfinanzierung Akut- und Übergangspflege	(x)				
Restfinanzierung Langzeitpflege (ambulant)	x	6'967	4'381	161	108
Alkohol- und Drogenprävention					
Krankheitsbekämpfung, übriges					
Schulgesundheitsdienst	x	228	237	64	63 *
Gesundheitswesen, Übriges	(x)				
SOZIALE SICHERHEIT		95'666	81'153	3'104	2'840
Prämienverbilligung	x	5'677	4'835	131	119
Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV					
Ergänzungsleistung AHV / IV	x	25'891	17'465	598	430
Leistungen an Pensionierte					
Wohnen im Alter (ohne Pflege)	x	1'961	1'212	45	30
Leistungen an das Alter	(x)				
Familienzulage					
Alimentenbevorschussung und -inkasso	x	3'047	172	70	4
Jugendschutz	x	6'806	6'263	1'005	908 *
Leistungen an Familien	x	5'054	6'329	130	175 *
Arbeitslosigkeit, Übriges					
Wirtschaftliche Hilfe obligatorisch	x	33'407	34'809	772	858
Asylwesen	x	421	1'025	41	92 *
Sozialamt	(x)				
Fürsorge, Übriges	x	13'403	9'042	310	223
Hilfsaktionen im Inland					
Hilfsaktionen im Ausland					
VERKEHR UND NACHRICHTENÜBERMITTLUNG		27'749	38'524	641	949
Gemeindestrassen	x	17'767	31'318	411	772 *
Strassen, Übriges	(x)				
Regional- und Agglomerationsverkehr	x	9'982	7'205	231	178 *
Öffentlicher Verkehr, Übriges	(x)				

Funktion	Auswahl	Ausgaben absolut, in CHF		Ausgaben pro Kopf, in CHF	
		Frauen	Männer	Frauen	Männer
UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG		5'540	5'196	128	128
Wasserversorgung					
Abwasserbeseitigung					
Abfallwirtschaft					
Gewässerverbauungen					
Arten- und Landschaftsschutz					
Luftreinhaltung und Klimaschutz	x	2'170	2'036	50	50
Übrige Bekämpfung von Umweltverschmutzung	(x)				
Friedhof und Bestattung					
Umweltschutz, Übriges	(x)				
Raumordnung (allgemein)	x	3'370	3'160	78	78
VOLKSWIRTSCHAFT		2'829	2'848	n/a	n/a
Verwaltung, Vollzug und Kontrolle					
Jagd und Fischerei					
Tourismus	x	1'889	1'967	n/a	n/a
Industrie, Gewerbe, Handel	x	940	881	22	22
Elektrizität					
FINANZEN UND STEUERN					
Steuern					
Finanzausgleich					
Zinsen					
Liegenschaften des Finanzvermögens					
Finanzvermögen, Übriges					
Nicht aufgeteilte Posten					
Abschluss					
Gesamtergebnis		322'038	307'608	44'136	44'534

Tab. 5: Verteilung der Bruttoausgaben nach Funktionen Stufe 3, absolut und pro Kopf der Bevölkerung

(Pro-Kopf-Ausgaben werden nach Wohnbevölkerung verteilt; bei Positionen mit * wird ein eingeschränkter Personenkreis berücksichtigt.)

5 Auswirkungen auf das Klima

Das Geschäft hat vermutlich keine Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen.

Die städtischen Ausgaben können selbstverständlich Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen haben. Die vorliegende Ausgabeninzidenzanalyse hat diese Auswirkungen jedoch nicht untersucht.

6 Würdigung des Stadtrates

Eine Ausgabeninzidenzanalyse stellt die Grundlage eines Gender Budgetings dar. Die Studie und die Auswertung liefern nützliche und hilfreiche Informationen. Sie zeigen vorliegend auf, dass keine systemisch signifikanten Unterschiede in der Verteilung der Ausgaben zwischen den Geschlechtern bestehen. Auf eine periodische Wiederholung der Auswertung kann aufgrund der kaum erkennbaren geschlechter-spezifischen Unterschiede in der Summe sowie aus der Kosten-Nutzen-Betrachtung verzichtet werden. Gleichwohl ist die Sensibilität in der Stadtverwaltung für das Thema hochzuhalten. Die Wirkung einer gendergerechten Verteilung kann mit ausgewogenen Fachentscheiden in den einzelnen Aufgabenbereichen und durch Massnahmen der Fachstelle für Gleichstellung (vgl. den noch zu erarbeitenden B+A

«Strategie und Massnahmenplan Gleichstellung 2025–2028») zielgerichteter erreicht werden. Bei allfälligen Zielkonflikten mit anderen Strategien wird allerdings eine Güterabwägung unumgänglich sein.

Vorab muss festgestellt werden, dass die Ergebnisse und die Aussagen einer reinen Ausgabeninzidenzanalyse beschränkt sind. Die Verteilung der Ausgaben basierend auf Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern gibt nur bedingt Auskunft über die tatsächliche Wirkung auf unterschiedliche Gesellschaftsgruppen.

Zudem ist jede Analyse nur so gut wie die ihr zugrunde liegenden Daten. Im vorliegenden Fall ist die Datenqualität der Verteilschlüssel sehr unterschiedlich. In einigen Bereichen waren keine oder nur unvollständige Daten der Stadt Luzern verfügbar. Oftmals musste auf kantonale oder nationale Daten zurückgegriffen oder die Wohnbevölkerung der Stadt Luzern als Verteilschlüssel verwendet werden.

Die Interpretation der Analysen und festgestellten Unterschiede ist deshalb schwierig. Um bessere Resultate zu erreichen, müssten zusätzliche Daten erhoben werden, was jedoch einen hohen und möglicherweise unverhältnismässigen Aufwand bedeuten würde.

Zusammenfassend soll an dieser Stelle aber trotzdem eine generelle Einschätzung der Ergebnisse versucht werden, die mit konkreten Einzelbeispielen ergänzt wird:

- Die Analyse zeigt, dass in einzelnen Funktionen geschlechterspezifische (und andere) Unterschiede erkennbar sind.
- Die Resultate der Stadt Luzern sind mit anderen Ausgabeninzidenzanalysen (Basel-Stadt, Stadt Zürich, Oberösterreich) mehrheitlich vergleichbar.
- In den Bereichen Gesundheit und soziale Sicherheit kommt ein höherer Anteil der Ausgaben den Frauen zugute.
- Im Bereich Verkehr sind höhere Ausgaben für Männer feststellbar.
- Im Bereich Kultur und Freizeit sind die Ausgaben für Frauen leicht tiefer als für Männer.

Einige der festgestellten Unterschiede sind durch gesellschaftliche Phänomene und soziale Normen erklärbar. Sie können unter anderem auf unterschiedliche Lebensqualitäten, Konsumpräferenzen und Lebensläufe zurückgeführt werden. Die identifizierten Unterschiede stellen letztlich immer auch ein Abbild unserer Gesellschaft dar, deren Teil wir alle sind.

Mit der Ausgabeninzidenzanalyse selbst können selbstverständlich keine Änderungen erzielt werden. Sie zeigt lediglich auf, wo allenfalls Unterschiede bestehen. Die Analyse sagt auch nichts über die Gründe von allfälligen Unterschieden aus. In einzelnen Fällen können Veränderungen durch ausgewogene und zielgerichtete politische Rahmenbedingungen und Fachentscheide in bestimmten Aufgabenbereichen beeinflusst werden. Gegebenenfalls sind Massnahmen in manchen Bereichen zu prüfen und umzusetzen. Zum Beispiel könnten die Bibliothek oder die Musikschule für «Jungen» bzw. «Männer» mit speziellen Angeboten für diese Nutzergruppe attraktiver gestaltet werden.

In anderen Fällen ist aber der Einfluss der öffentlichen Hand offensichtlich beschränkt oder nur indirekt wirksam:

- Beim Verkehr zeigt sich, dass die Nutzungen im motorisierten Individualverkehr und im öffentlichen Verkehr offenbar geschlechterspezifisch unterschiedlich sind. Eine Veränderung im Modalsplit und der damit verbundenen Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr sowie den Fuss- und den Veloverkehr könnte eine Minderung der Unterschiede herbeiführen.
- Die Tatsache, dass Altersarmut bei Frauen stärker ausgeprägt ist, zeigt sich auch in der vorliegenden Analyse. Ausschlaggebend dürfte sein, dass Frauen während ihres Lebens öfter ein geringes Pensum und häufiger Erwerbsunterbrüche hatten sowie in weniger gut bezahlten Berufen angestellt waren. Daher sind Frauen häufiger zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt als Männer.
- Auch die Gesundheitsausgaben sind für Frauen rund doppelt so hoch wie für Männer, dies insbesondere aufgrund der deutlich höheren Ausgaben in der stationären und ambulanten Langzeitpflege. Ein Grund dafür liegt offensichtlich in der demografischen Struktur – aber nicht nur. Einfluss haben können

auch Rollenvorstellungen, die pflegerische Arbeiten eher bei Frauen ansiedeln (die Frauen pflegen also öfter ihren Mann zu Hause als umgekehrt), oder dass Frauen eher bereit sind, fremde Hilfe zu akzeptieren, als Männer.

- Ein Wandel dieser Rollenbilder kann nicht von heute auf morgen vollzogen werden, sondern verändert sich über Generationen – auch mit dem Aufbrechen dieser Rollenbilder.
- Umso wichtiger scheint es, Frauen (und Männer) im Arbeitsprozess zu befördern und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie weiter voranzutreiben. Die Stadt Luzern leistet mit dem Tagesschulmodell und dem System der Betreuungsgutscheine bereits einen wichtigen Beitrag in diese Richtung (vgl. dazu auch den noch zu erarbeitenden B+A «Strategie und Massnahmenplan Gleichstellung 2025–2028»).

Abschliessend und zusammenfassend lässt sich sagen, dass die vorliegende Ausgabeninzidenzanalyse einige wertvolle Informationen zur geschlechterspezifischen Verteilung der städtischen Ausgaben geliefert hat. In einigen Bereichen werden bisherige Vermutungen mit konkreten Zahlen untermauert bzw. bestätigt. Vereinzelt konnten neue Erkenntnisse gewonnen werden. Eine systematische und flächendeckende Weiterführung des Gender Budgetings ist nach Ansicht des Stadtrates jedoch nicht zielführend. Die vorliegende Studie soll vielmehr dazu verwendet werden, in einzelnen Bereichen gezielte Massnahmen zu prüfen und zu initiieren. Bei künftigen Entscheiden kann die vorliegende Studie möglicherweise unterstützend beigezogen werden.

7 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen,

- den Planungsbericht «Gender Budgeting in der Stadt Luzern» zustimmend zur Kenntnis zu nehmen;
- die als Postulat überwiesene Motion 145, 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: «Gender Budgeting in der Stadt Luzern einführen», als erledigt abzuschreiben.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 28. August 2024



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 33 vom 28. August 2024 betreffend

Gender Budgeting Stadt Luzern

– Planungsbericht

– Abschreibung Motion 145,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 27. Abs. 2 und 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 55i des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

- I. Der Planungsbericht «Gender Budgeting Stadt Luzern» wird zustimmend zur Kenntnis genommen.
- II. Die als Postulat überwiesene Motion 145, 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: «Gender Budgeting in der Stadt Luzern einführen», wird als erledigt abgeschrieben.

Luzern, 14. November 2024

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Simon Roth
Ratspräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin