

Stellungnahme zu einem Antrag öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Ausschuss für die Gleichstellung von Frauen und Männern	28.05.2021

Gender Budgeting - Anfrage AN/0969/2021 gem. § 4 GeschO des Rates

Zu den Fragen

- „1. Wie stellt die Stadt Köln sicher, dass die Geschlechterperspektive im Haushalt so berücksichtigt wird, dass Ungleichheiten und veralteten Rollenbildern entgegengewirkt wird?“
2. Welche Verwaltungsroutinen und -vorgaben gibt es dafür in Köln?“

nimmt die Verwaltung wie folgt Stellung:

Gender Mainstreaming und Gender Budgeting:

Sowohl der Gender Mainstreaming als auch der Gender Budgeting Prozess sind als Steuerungsprozesse angelegt, um die Ziele der Gleichstellungsperspektive einer Organisation, eines Landes oder einer Kommune in reguläre Abläufe einzubringen.

Während sich hinter dem Gender Mainstreaming der Ansatz für eine Strategie für die inhaltlichen Gleichstellungsziele verbirgt, wird über Gender Budgeting Verteilungsgerechtigkeit angestrebt.

Dies ist wichtig zu unterscheiden, denn beim Gender Budgeting geht es nicht lediglich darum zu prüfen, hinter welchen Erträgen und Aufwendungen eines kommunalen Haushaltes sich jeweils in welchem Umfang welches Geschlecht verbirgt. Es geht vielmehr um die Verwirklichung der kommunalen gleichstellungspolitischen Ziele in der Haushaltsplanaufstellung und messbar dann auch in den Jahresabschlüssen einer Stadt.

Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die gleichstellungspolitischen strategischen Ziele bereits im Haushalt explizit verankert sein müssen und die Fachdezernate diese durch operative Ziele, Maßnahmen und Projekte hinterlegen müssen. Dies bedeutet, dass alle Ressorts im Rahmen ihrer Fachaufgabe die Gleichstellungsperspektive berücksichtigen und quantifizieren.

Damit verbinden sich Gender Mainstreaming und Gender Budgeting.

Der Wirkungsorientierte und der Nachhaltigkeitshaushalt der Stadt Köln als Gerüst eines Gender Budgeting

Die Stadt Köln hat mit Einführung des Wirkungsorientierten Haushaltes und in seiner integrierten Weiterentwicklung, dem Nachhaltigkeitshaushalt jeweils als eine der ersten Kommunen Deutschlands, einen strukturellen Rahmen geschaffen, um strategische Ziele abzubilden, Indikatoren zu hinterlegen und Budgets zuordnen zu können. Dies gilt grundsätzlich für jede Art von strategischem Willen einer Stadt bis hin zu einer Zuordnung hin zu den Sustainable Development Goals (SDGs) der UN und in diesem Fall dem SDG 5: „*Gleichstellung der Geschlechter – Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen.*“

Zunächst müssten für so ein Vorhaben jedoch die gesamtstrategischen Ziele des Gender Mainstreamings der Stadt Köln beschrieben und beschlossen werden, um im wesentlichen Finanzplanungsinstrument der Stadt– dem Haushalt mit seiner mittelfristigen Finanzplanung in Band 3 – abgebildet werden zu können.

Ziele und Ressourcen müssten nachvollziehbar und messbar in der Planung dargestellt und verantwortet werden. Der Wirkungsorientierte Haushalt ist in seiner Struktur darauf angelegt, die strategischen Festlegungen aufzunehmen und diese in produktbezogenen Zielen, Indikatoren und Kennzahlen widerzuspiegeln.

Hierüber kann es den kommunalen Entscheidungsträgern ermöglicht werden, nicht länger allein über Budgets zu steuern, sondern über die zu erzielenden Wirkungen der finanzierten Maßnahmen und Programme zu priorisieren.

Die Stadt Köln legt bereits seit dem Haushalt 2015 einen solchen Band 3 vor, der die Steuerungselemente eines Wirkungsorientierten Haushaltes beinhaltet. Ziele und Kennzahlen der Fachdezernate und Fachämter zum Gender Mainstreaming mit den dazugehörigen aggregierten Finanzinformationen zu verknüpfen, wäre daher aus Sicht des Kölner Haushaltes grundsätzlich möglich.

Die Bestimmung von strategischen Zielen, operativen Zielen, Indikatoren, Kennzahlen...ein weiter Weg

Strategische Ziele und Indikatoren sind integraler Bestandteil des kommunalen Haushalts.

Wie beschrieben, böte Band 3 des Haushaltes ein modernes Instrument, auch gesellschaftliche Querschnittsthemen, wie das Gender Mainstreaming, als Gegenstand des öffentlichen Handelns in den politischen Steuerungsfokus zu rücken.

Dies würde im Fall des Gender Mainstreamings jedoch nur über eine umfassende gesamtstädtische Entwicklung der auf die Ziele fokussierten Wirkungskennzahlen für jedes einzelne Produkt funktionieren, um dann idealerweise die Wirkung des Verwaltungshandelns auf das Gender Mainstreaming zu messen und hierüber zu steuern. Dazu müssten die kausalen direkten und indirekten Zusammenhänge zwischen der kommunalen Leistung und den Wirkungsergebnissen belastbar erfasst und abgebildet werden, was aufgrund der sehr komplexen Mechanismen und des eingeschränkten Einflusses von Kommunalverwaltungen auf gesellschaftliche Entwicklungen eine Herausforderung an die Entwicklung von tragfähigen Indikatoren darstellt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Wirkungsergebnisse überwiegend nur langfristig erreichbar und im Mehrjahresvergleich bewertbar wären.

Seit 2019 sind im Wirkungsorientierten Haushalt die ersten konzeptionellen Ergebnisse aus der Einführung des Nachhaltigkeitshaushalts der Stadt Köln implementiert und dienen der systemischen Fortentwicklung der wirkungsorientierten Betrachtungsweise des gesamtstädtischen Haushalts zielgerichtet auf die Nachhaltigkeitsziele von Land, Bund und UN. Auch eine kommunale Ebene ist möglich, soweit kommunale Nachhaltigkeitsziele vorhanden sind.

Um die besondere Gender-Relevanz zu erfassen, hat das Dezernat Finanzen im Jahr 2020 im Rahmen der Weiterentwicklung des Nachhaltigkeitshaushaltes den Ansatz verfolgt, das SDG 5, Gleichstellung der Geschlechter, bereits im Nachhaltigkeitshaushalt entsprechend zu untersuchen und mit der Hinzunahme der Stadtbibliothek bereits entsprechende Verknüpfungen zwischen Budget, Indikatoren, und Kennzahlen zu hinterlegen und diese auch den Unterzielen des SDG 5 zuzuordnen:

5.1: Alle Formen der Diskriminierung von Frauen und Mädchen überall auf der Welt beenden

5.2: Alle Formen von Gewalt gegen alle Frauen und Mädchen im öffentlichen und im privaten Bereich einschließlich des Menschenhandels und sexueller und anderer Formen der Ausbeutung beseitigen

5.3: Alle schädlichen Praktiken wie Kinderheirat, Frühverheiratung und Zwangsheirat sowie die Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen beseitigen

5.4: Unbezahlte Pflege- und Hausarbeit durch die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen, Sozialschutzmaßnahmen und die Förderung geteilter Verantwortung innerhalb des Haushalts und der Familie entsprechend den nationalen Gegebenheiten anerkennen und wertschätzen

5.5: Die volle und wirksame Teilhabe von Frauen und ihre Chancengleichheit bei der Übernahme von Führungsrollen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung im politischen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben sicherstellen

5.6: Den allgemeinen Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheit und reproduktiven Rechten gewährleisten, wie im Einklang mit dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, der Aktionsplattform von Beijing und den Ergebnisdokumenten ihrer Überprüfungskonferenzen vereinbart

5.a: Reformen durchführen, um Frauen die gleichen Rechte auf wirtschaftliche Ressourcen sowie Zugang zu Grundeigentum und zur Verfügungsgewalt über Grund und Boden und sonstige Vermögensformen, zu Finanzdienstleistungen, Erbschaften und natürlichen Ressourcen zu verschaffen, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften

5.b: Die Nutzung von Grundlagentechnologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, verbessern, um die Selbstbestimmung der Frauen zu fördern

5.c: Eine solide Politik und durchsetzbare Rechtsvorschriften zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen auf allen Ebenen beschließen und verstärken

Um dieses SDG 5 im Wege eines Piloten abzubilden, wurden intensive Gespräche mit der Kölner Stadtbibliothek geführt, da diese in ihrem Datenbestand an Ausweisinhaber*innen zumindest bereits ein Geschlechtermerkmal hinterlegt hat, auf dem man gegebenenfalls hätte aufbauen können.

Im Ergebnis war es jedoch nicht möglich, SDG-Gender-Ziele mit den Budgets der Stadtbibliothek zu verknüpfen, um mit dem vorhandenen Datenbestand auswertbare Indikatoren zur Zielerreichung bilden zu können. Einen Grund hatte dies darin, dass mithilfe der hinterlegten Geschlechtermerkmale bezüglich der Ausweisinhaber*innen keine Aussage zur tatsächlichen Nutzung (hoher Anteil an Familienausweisen, bzw. reale Nutzung ungleich Ausweisinhaberschaft) und damit wirkungsgenau möglich ist.

Der Nachhaltigkeitshaushalt unterliegt im Jahr 2021 einer Evaluation, die auch die Frage nach den Grenzen und Möglichkeiten von Darstellungen strategischer steuerungsrelevanter Ziele zum Inhalt hat.

Es lässt sich jedoch bereits aus den Erfahrungen der letzten Jahre abschließend feststellen:

Um den Wirkungsorientierten Haushalt mit dem Nachhaltigkeitshaushalt zu einer Oberfläche auch für das Gender Budgeting zu machen, bräuchte es in einem Top-Down-Prozess die Formulierung konkreter strategischer Ziele mit einer Zuordnung in messbare Handlungsziele und in einem Bottom-Up-Prozess die umfassende gesamtstädtische Erarbeitung von Wirkungskennzahlen, die unmittelbar auf die Ziele fokussiert sind und diese messbar machen. Im Wirkungsorientierten Haushalt wäre dies für alle Produkte notwendig. Dieser Prozess, der aber schon auf vorhandenen „alten“ Produktkennzahlen aufsetzte, dauerte im Kern rund ein Jahr bis er abgeschlossen war, aber es ist bis heute stetige Aufgabe der Dienststellen die Kennzahlen als echte Indikatoren in guter Qualität und Quantität zu entwickeln und den jeweiligen Zielen anzupassen.

Ein solcher Prozess müsste mit Blick auf die Implementierung stadtweiter Gender-Indikatoren je Amt und Produkt aufgesetzt werden, um letztendlich von einem Gender Budgeting-Haushalt sprechen zu können, der über die reine Erhebung von Kennzahlen hinausgeht, wie dies in Teilen der Republik unter dem Label des Gender Budgetings durchaus propagiert wird.

Zur Frage:

3. In welchen Fachbereichen sieht die Verwaltung in Köln den dringlichsten Bedarf für die Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung im Haushalt, etwa durch Definition von Zielen und Kennzahlen?

nimmt die Verwaltung wie folgt Stellung:

Wie in der Beantwortung zu Frage 1 und 2 schon ausgeführt, bedürfte die Umsetzung von Gender Budgeting einer gendersensiblen Analyse, unter Einbindung der „Strategischen Gleichstellungspolitischen Zielsetzung“ der Stadt Köln. Es ist ein bereichsübergreifendes und komplexes Thema, das quer durch den wirkungsorientierten und den Nachhaltigkeitshaushalt verortet werden müsste.

Zur Beantwortung der Frage bedürfte es im Vorfeld einer Datenanalyse unter Auswertung vorhandener Datenbestände. Der Kölner Lebenslagenbericht könnte z. B. entsprechend ausgewertet werden. Welche weiteren entsprechenden Daten bei der Stadt Köln noch vorhanden sind oder sein könnten, wäre zu erörtern. Je nachdem, welche Schwerpunktthemen sich herauskristallisieren, wären sukzessive Fachämter und ggfs. nicht-städtische Organisationen zu beteiligen, um passende Pilotämter und -projekte zu identifizieren. Zu klären wäre auch, in welchem Umfang weitergehende nutzungsspezifische, steuerungsrelevante Daten erhoben und dauerhaft gespeichert werden könnten, um einen entsprechenden Datenbestand aufzubauen.

Gez. Prof. Dr. Diemert