



Wie evidenzbasiert und gendersensibel ist die Politikgestaltung in Schweizer Kantonen? Das Beispiel der Steuerpolitik und der Sozialtransfers zugunsten von Familien

Zusammenfassung der Projektergebnisse – Langversion

Projektteam:

Prof. Andreas Balthasar, Prof. Joachim Blatter und Franziska Müller

Kontakt:

Prof. Andreas Balthasar
Interface Politikstudien Forschung Beratung
Seidenhofstrasse 12
6003 Luzern
T: +41 41 226 04 26
balthasar@interface-politikstudien.ch

April 2014

Wie evidenzbasiert und gendersensibel ist die Politikgestaltung in Schweizer Kantonen? Das Beispiel der Steuerpolitik und Sozialtransfers zugunsten von Familien (NFP60-Projekt 4060-40_129073)

Zusammenfassung der Projektergebnisse und Empfehlungen

Das Projekt wurde unter der Leitung von Prof. Dr. Andreas Balthasar gemeinsam von Interface Politikstudien Forschung Beratung und dem Politikwissenschaftlichen Seminar der Universität Luzern realisiert.

Kontext/Hintergrund

Die Ausgestaltung der Steuerpolitik und der Sozialtransfers sowie deren Auswirkungen auf allein Erziehende und Paare mit Kindern sind von Kanton zu Kanton sehr verschieden. Vertiefte Analysen zeigen, dass sich die Aufteilung der Erwerbsarbeit für viele Paare oftmals finanziell nicht lohnt. Diese Tatsache ist nicht nur gleichstellungs-, sondern auch wirtschaftspolitisch problematisch. Vor diesem Hintergrund sind die Verbreitung und die Nutzung evidenzbasierter Informationen über die unterschiedlichen Auswirkungen der Steuerpolitik sowie von Sozialtransfers (Sozialhilfe, individuelle Verbilligung der Krankenversicherung oder Subventionen zugunsten der familienergänzenden Kinderbetreuung) im Hinblick auf die Gleichstellung von Mann und Frau von grosser politischer Bedeutung.

Ziele und Methoden

Mit dem vorliegenden Projekt wurde untersucht, ob und in welcher Art in kantonalen Gesetzgebungsprozessen faktenbasierte Informationen darüber, wie sich die Steuer- und Sozialtransferpolitik auf die Gleichstellung von Mann und Frau im Sinne der Vereinbarkeit von Beruf und Familie auswirken, zur Verfügung standen. Zudem interessierten die Faktoren, welche die evidenzbasierte Politikgestaltung gefördert oder gehemmt haben.

Methodisch beinhaltet das Projekt sowohl quantitative als auch qualitative Untersuchungsteile. Als Ausgangspunkt für die quantitative Analyse wurde zuerst ein Inventar relevanter familienpolitischer Entscheidungen auf kantonaler Ebene erstellt. Danach wurde untersucht, ob sich die Politikgestaltung auf evidenzbasierte Informationen stützt und wie sich Unterschiede zwischen den Kantonen erklären lassen. Zusätzlich wurden ausgewählte Gesetzgebungsprozesse in vier Kantonen als Fallstudien vertieft untersucht, um die Wirkungszusammenhänge im Detail zu analysieren.

Ergebnisse

Entlang der drei untersuchungsleitenden Fragestellungen werden nachfolgend die zentralen Ergebnisse zusammengefasst.

1. In welchem Ausmass fliessen evidenzbasierte gleichstellungssensitive Informationen in die kantonale Politikgestaltung in den Bereichen der Steuer- und Sozialtransferpolitik ein?

Basierend auf der Auswertung des Inventars relevanter familienpolitischer Entscheidungen auf kantonaler Ebene lassen sich drei Schlüsse im Hinblick auf die evidenzbasierte, gleichstellungssensitive Politikgestaltung in den Bereichen der Steuer- und Sozialtransferpolitik ziehen.

Ergebnis 1: Es besteht ein grosses Potenzial an Möglichkeiten, um den Anliegen der Gleichstellung in den Bereichen der Steuerpolitik und der Sozialtransfers Beachtung zu verschaffen

Von den 76 erfassten gleichstellungsrelevanten kantonalen Gesetzesänderungen betrafen 41 die Steuer- und 35 die Sozialtransferpolitik. Viele weitere gleichstellungssensitive Änderungen im Sozialtransferbereich – wie zum Beispiel Tarifanpassungen – wurden in der untersuchten Zeitperiode in Verordnungen und nicht in Gesetzen geregelt oder die Botschaft zu relevanten Gesetzesänderungen wurden vor dem Beginn unserer Untersuchungsperiode den zuständigen Parlamenten zur Besprechung übergeben. Diese Änderungen wurden von der Untersuchung nicht erfasst. Insgesamt kann daher von einem erheblichen Potenzial an Gelegenheiten ausgegangen werden, um dem Anliegen der Gleichstellung in der Steuer- und der Sozialtransferpolitik Beachtung zu verschaffen. Im Durchschnitt gab es pro Kanton und Jahr eine Gesetzesvorlage im Bereich Steuern und Sozialtransfers, die dazu genutzt werden konnte, allfällige diskriminierende Effekte zu Lasten der Vereinbarkeit von Familie und bezahlter Erwerbsarbeit zu beseiti-

gen. Bei den Steuergesetzrevisionen stand oftmals eine Erhöhung des Kinderabzugs oder des Kinderbetreuungskostenabzugs im Zentrum, bei den Sozialtransfers ging es in der Regel um Änderungen bei den Kinder- und Familienzulagen.

Ergebnis 2: Ausgehend von einem breiten Verständnis von Evidenz wird verhältnismässig oft auf evidenzbasiertes, gleichstellungssensitives Wissen zurückgegriffen – wissenschaftliches Wissen wird dagegen verhältnismässig selten beigezogen

Entgegen den Erwartungen, die sich aus bisherigen Erkenntnissen ableiten lassen (vgl. z.B. Balthasar und Rieder 2009), weisen die Resultate der Erhebung auf einen regelmässigen Einbezug von evidenzbasiertem Wissen in den Gesetzgebungsprozessen hin. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass der Begriff der Evidenz breit ausgelegt wird und neben wissenschaftlich fundiertem Wissen auch Erfahrungswissen von Expertinnen und Experten sowie von Vertretenden von Interessengruppen berücksichtigt wird. In allen 60 vertieft untersuchten Gesetzgebungsprozessen wurden kantonsinterne Berechnungen und Analysen vorgenommen. In 30 Fällen wurde gezielt auf gleichstellungsspezifische Aspekte geachtet. In 44 Fällen kam es zum Austausch von Erfahrungswissen zwischen verschiedenen Kantonen. In rund einem Drittel dieser Fälle ging es speziell um gleichstellungssensitive Aspekte. Ebenfalls häufig wurde Wissen aus Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren genutzt und auch in diesen Fällen, waren die einbezogenen Informationen mindestens in einem Drittel der Fälle gleichstellungssensitiv.

Die Kantone gründeten ihre Politikgestaltung zwar oft auf Evidenzen, jedoch nur in Ausnahmefällen direkt auf wissenschaftlich erarbeitetes Faktenwissen. In sieben Fällen wurden externe wissenschaftliche Analysen zu möglichen Auswirkungen der Gesetzesreform in Auftrag gegeben. Zwar konsultierten alle Kantone (wissenschaftliche) Literatur, um den Gesetzgebungsprozess besser gestalten zu können, aber lediglich in 16 Fällen wurden auch gleichstellungssensitive Inhalte ausgewertet. Immerhin gaben 42 kantonale Expertinnen und Experten an, relevante Studien – wie z.B. die SKOS/Interface-Studie, die sich mit Fehlanreizen im Sozialtransferbereich beschäftigt (Knüpfer und Bieri 2007; Knöpfel et al. 2007) – zu kennen. Allerdings wurden sie nur in drei Fällen in der Botschaft zur Gesetzesrevision explizit erwähnt.

Ergebnis 3: Das Wissen von Fachpersonen aus dem Bereich der Gleichstellung wird in den Gesetzgebungsprozessen kaum einbezogen

Nur gerade in zwölf der 60 analysierten Fälle wurden Gleichstellungsexpertinnen und -experten explizit in den Gesetzgebungsprozess einbezogen, wobei nur in acht Fällen gleichstellungssensitive Informationen diskutiert wurden. In vier dieser acht Fälle ging es um Änderungen in der Steuergesetzgebung. Dreimal wurden Gesetzesrevisionen im Bereich familienergänzende Kinderbetreuung gemacht. Nur einmal wurde eine Gleichstellungsexpertin herbeigezogen als Änderungen des kantonalen Gesetzes über Familienzulagen anstanden. In einzelnen Fällen nahmen die Gleichstellungsfachpersonen Einsitz in verwaltungsinternen Kommissionen oder Arbeitsgruppen, innerhalb derer die Revision vorbesprochen wurde.

2. Welche strukturellen Faktoren erklären kantonale Unterschiede im Einbezug von evidenzbasierten gleichstellungssensitiven Fakten?

Ergebnis 4: Die gesetzliche oder strategische Verankerung des Anliegens der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit begünstigt den Einbezug von evidenzbasierten und gleichstellungssensitiven Informationen im Gesetzgebungsprozess

Die bi- und multivariate Analyse konnte belegen, dass sich die gesetzliche oder strategische Verankerung des Anliegens der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit positiv auf das Ausmass evidenzbasierter und gleichstellungssensitiver Informationsbeschaffung in steuer- oder sozialtransferpolitischen Gesetzgebungsprozessen auswirkt. Als Massstab hierfür wurde zum einen die Verankerung des Ziels der familienergänzenden Kinderbetreuung in der kantonalen Verfassung oder Gesetzgebung erfasst. Zum anderen wurde das Vorhandensein eines strategischen Entscheids der kantonalen Regierung oder des kantonalen Parlaments zugunsten der familienergänzenden Kinderbetreuung als strategische Verankerung des Anliegens der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit betrachtet. Das konstatierte Ergebnis wird durch zahlreiche Publikationen zum Thema Gender Mainstreaming unterstützt. Diese zeigen, dass die explizite Formulierung des politischen Willens auf höchster Ebene zentrale Voraussetzung für die Berücksichtigung von genderspezifischen Anliegen im Sinne eines Querschnittthemas ist (vgl. dazu Malli 2005).

Ergebnis 5: Die relative Grösse der Verwaltung hat einen positiven Einfluss auf den Einbezug evidenzbasierter, gleichstellungssensitiver Informationen

Weiter hat die quantitative Analyse auf den Zusammenhang zwischen personelle Ressourcen und evidenzbasierte, gleichstellungssensitive Informationsbeschaffung hingewiesen: Je mehr Personal der öffentlichen Verwaltung pro 100 Einwohner/-innen zur Verfügung stand, desto grösser ist die Chance, dass evidenzbasierte und gleichstellungssensitive Informationen in den Gesetzgebungsprozess einfließen. Auch dieses Ergebnis entspricht den aus den bisherigen Forschungsergebnissen abgeleiteten Erwartungen. Grössere Verwaltungen haben mehr Ressourcen und Möglichkeiten, zeit- und kostenintensive Evidenzen in den Gesetzgebungsprozess einfließen zu lassen, Studien in Auftrag zu geben und faktenbasierte Abklärungen zu treffen (Rieder und Widmer 2007; Kübler und Widmer 2007).

Ergebnis 6: Die Parteizugehörigkeit und das Geschlecht der Departementsvorstehenden haben einen signifikanten Einfluss auf den Einbezug von gleichstellungssensitiver Evidenz

Ein weiteres Ergebnis der Untersuchung betrifft den Zusammenhang zwischen dem Geschlecht der zuständigen Departementsleitung, beziehungsweise ihrer Parteizugehörigkeit und der und der Verfügbarkeit über evidenzbasiertes und gleichstellungssensitives Wissen in Gesetzgebungsprozessen der kantonalen Steuer- und Sozialtransferpolitik. Es konnte belegt werden, dass bürgerliche Departementsvorsteher beim Gesetzgebungsprozess statistisch signifikant weniger oft auf evidenzbasierte und gleichstellungssensitive Informationen zurückgreifen als ihre linken Kolleginnen. Wie die Literatur ausführlich dokumentiert, sind linke Parteien gleichstellungsrelevanten Themen eher zugeneigt (Mosimann und Giger 2008; Geser 2005; Longchamp und Bieri 2001; Jeitziner und Hohl 2000). Gleichzeitig tendieren Frauen in zahlreichen sachpolitischen Fragen eher zu Einstellungen, die dem linken Bereich des ideologischen Spektrums zugeordnet werden können (vgl. dazu Geser 2005, Longchamp und Bieri 2001 sowie Jeitziner und Hohl 2000). Diese Befunde und die daraus abgeleiteten Hypothesen, welche einen Zusammenhang zwischen dem Ausmass gleichstellungssensitiver Informationsbeschaffung und der Parteizugehörigkeit respektive des Geschlechts des betroffenen Exekutivmitglieds postulieren, werden durch unsere Analyse bestätigt.

Ergebnis 7: Die Kantone greifen dann eher auf Evidenz zurück, wenn der Impuls für eine Gesetzesänderung auf eine spezifischen kantonalen Initiative, sei dies durch das Parlament oder durch die Regierung, zurückgeht

Schliesslich weist die multivariate Analyse darauf hin, dass vor allem dann eher auf evidenzbasiertes Wissen zurückgegriffen wird, wenn die Kantone eine Gesetzesänderung aufgrund einer spezifischen kantonalen Initiative, sei dies durch das Parlament oder durch die Regierung, an die Hand nehmen. Wenn der Impuls für die Gesetzgebung vom Bund stammt, betrachten sich die Kantone offensichtlich in erster Linie als Vollziehende, welche die Auswirkungen der Bundesgesetzgebung im kantonalen Kontext nicht speziell zu beobachten haben. Dieser Zusammenhang zeigte sich deutlich bei den Anpassungen von kantonalen Rechtsordnungen an das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Familienzulagen.

3. Inwiefern wird der Einbezug von gleichstellungssensitiver Evidenz von spezifischen Eigenheiten der Politikprozesse beeinflusst?

Ergebnis 8: Ein breiter normativer Grundkonsens bietet gute Voraussetzungen für den Einbezug von gleichstellungssensitiver Evidenz

Die Fallanalysen zeigen auf, dass Politikprozesse die dem linearen Phasenmodell der Theorie des rationalen Politikzyklus folgen, gute Voraussetzungen für den Einbezug von evidenzbasiertem und gleichstellungssensitivem Wissen bieten. Dies macht die Fallstudie deutlich, die den Ablauf des Gesetzes über familienergänzende Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg beschreibt. Dort waren zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses keine klaren Koalitionen im Bereich der familienergänzenden Betreuung vorhanden. Hingegen gab es einen normativen Grundkonsens dahingehend, dass die Steuer- und die Sozialtransferpolitik die Geschlechtergleichstellung nicht behindern soll. Die Wertvorstellungen und grundsätzlichen Einstellungsmuster der verschiedenen involvierten Akteure lagen zu diesem Thema somit nicht weit auseinander. Dies ermöglichte es, dass der Gesetzgebungsprozess einem klar erkennbaren zeitlichen und linearen Ablauf folgte, bei dem ein Agenda-Setting sowie eine Politikformulierungs- und Entscheidungsfindungsphase identifiziert werden konnten. Unter diesem Bedingungen waren die Voraussetzungen für den Rückgriff auf evidenzbasiertes, gleichstellungssensitives Wissen ausgesprochen gut.

Die Tatsache, dass zu Beginn von keiner Seite fertige Lösungen für das Problem präsentiert wurden, dürfte zur Offenheit gegenüber evidenzbasiertem Wissen beigetragen haben. Die zwei Parlamentarierinnen, die den politischen Prozess initiierten, verlangten keine konkreten Massnahmen zur Förderung der

familienexternen Kinderbetreuung, sondern ausschliesslich zusätzliche Informationen von der Regierung. Die Analyse der Fallstudie lässt die Argumentation zu, dass dieses offene Vorgehen stimulierend für den rationalen Politikgestaltungsprozess war. Diese Offenheit ermöglichte es der Verwaltung, eine breite Palette von Wissen zusammenzustellen. Anstelle einer ideologisch aufgeladenen Debatte über die grundsätzliche Einstellung gegenüber einem Thema stand während der Politikformulierungs- und Entscheidungsfindungsphase die Auseinandersetzung über die operative Ausrichtung des politischen Handelns im Zentrum. Nicht die Frage ob das Anliegen der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung umgesetzt werden sollte, sondern die Frage wie, das heisst mittels welcher operativen Massnahmen, das Thema angegangen werden sollte, dominierte die Diskussion. Evidenz wurde genutzt, um vorhandene Defizite aufzuzeigen und davon ausgehend effektive und effiziente Massnahmen zu formulieren. Insbesondere wurde das Kosten-Nutzenverhältnis der vorgeschlagenen Massnahmen mit Fakten untermauert, indem die Investitionen der öffentlichen Hand in Kindertagesstätten den dadurch ausgelösten Steuereinnahmen gegenübergestellt wurden.

Ergebnis 9: Ein breit abgestützter Konsultationsprozess erweist sich als günstige Konfiguration für den Einbezug von gleichstellungssensitiver Evidenz

Das Beispiel des Kantons Freiburg zeigt weiter auf, dass der Einbezug von evidenzbasiertem, gleichstellungssensitivem Wissen begünstigt wird, wenn ein Gesetzgebungsprozess breit abgestützt ist.

Ende der 1990er Jahre wurden im Kanton Freiburg familienpolitische Themen verstärkt auf das politische Parkett gebracht. In dieser Zeit wurde mit der Kommission für eine umfassende Familienpolitik ein erstes Gremium geschaffen, welches den Bedarf an gleichstellungsorientierter Politik innerhalb eines breiten Politikentwicklungsprogramms überprüfen und Grundlagen für eine kantonale Familienpolitik ausarbeiten sollte. In der Kommission waren Vertretende verschiedener kantonaler Ämter anwesend (z.B. Steueramt, Sozialamt) sowie Vertretende der Gemeinden, der Arbeitgeberverbände und weiterer involvierter Kreise (z.B. Tagesmütterverband, kantonaler Kindertagesstättenverband). Präsiert wurde die Kommission von der Gleichstellungsbeauftragten des Kantons Freiburg. Im Vergleich zu allen 60 analysierten Gesetzgebungsprozessen stellt der Einbezug kantonaler Fachpersonen aus dem Bereich der Gleichstellung eine Seltenheit dar.

Die Ergebnisse der zweijährigen Kommissionsarbeit wurden in einem Abschlussbericht zusammengefasst. Darin wurde mit vielfältiger Evidenz auf Defizite innerhalb der aktuellen Freiburger Familienpolitik aufmerksam gemacht. So wurden zum Beispiel in grossem Umfang wissenschaftliche Literatur oder Empfehlungen von nationalen Expertenkommissionen sowie kantonale und nationale statistische Kennzahlen in den Bericht integriert. Auch Erfahrungswissen anderer Kantone fand Eingang. Der Bedarf an einer konsequenten Weiterführung respektive einem Ausbau an gleichstellungsorientierter Politik im Kanton Freiburg wurde durch diesen Bericht anerkannt und führte unter anderem zu einer Empfehlung, in der die Kommission forderte, das seit 1995 in Kraft getretene Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu revidieren.

Nachdem sich der Staatsrat für die Totalrevision des Gesetzes über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter entschied, ernannte er 2007 eine zweite Kommission, welche mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs betraut wurde. Auch diese Kommission war sehr breit abgestützt. Die Kommission entschied, zur fachlichen Unterstützung des Gesetzesentwurfs zwei externe Studien in Auftrag zu geben. Einerseits wurde das Nachfragepotential nach Betreuungsplätzen im Kanton berechnet und damit auch ein vorhandenes Defizit dokumentiert (Menegale et al. 2010). Andererseits wurden die durchschnittlichen Kosten der Freiburger Betreuungseinrichtungen berechnet (Boutat-Ortwein von Molitor 2009). Diese Studie zeigte, dass Freiburger Betreuungseinrichtungen im kantonalen Vergleich preiswert arbeiten und legitimierte damit die Zielsetzungen der Revision. Die Ergebnisse der beiden Studien flossen in die dem Parlament unterbreitete Botschaft ein und bestätigten die Stossrichtung des Staatsrates nach einem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Freiburg (Kanton Freiburg 2011, 13 f.).

Ergebnis 10: Bei stark divergierenden Wertvorstellungen gewinnen Quelle und Art der Evidenz an Bedeutung

In Situationen, in denen stark unterschiedliche Wertvorstellungen aufeinanderstossen, wird in geringerem Ausmass gleichstellungssensitive Evidenz in den Gesetzgebungsprozess einbezogen. Dieses Ergebnis, das insbesondere auf Analyse der Fallstudien der Kantone Uri, Aargau und zum Teil Nidwalden beruht, stützt Befunde aus früheren Studien. Danach nimmt eine systematische Informationsbeschaffung im Ge-

setzungsprozess mit dem Grad der Umstrittenheit eines Gesetzes ab (Klöti und Schneider 1989). In einer polarisierten Situation ist „Gefolgschaft“ und „nicht Dialog und kühle Distanz“ massgebend (Freiburghaus und Zimmermann 1985, 95; Frey 2012). Dennoch zeigt unsere Analyse, dass auch in Situationen stark divergierender Wertvorstellungen evidenzbasierte Fakten zum Zuge kommen können. Quelle und Art der Evidenz unterscheiden sich aber gegenüber einem rationalen, auf einem normativen Grundkonsens beruhenden Politikprozess.

Das Fallbeispiel des Kantons Uri verdeutlicht, dass der Rückgriff auf Evidenz in einer Situation stark divergierender Wertvorstellungen erfolgreich zur Herstellung eines minimalen Grundkonsenses beitragen und so gleichstellungssensitiven Anliegen letztlich zum Durchbruch verhelfen kann. Im Kanton Uri liessen sich deutliche Koalitionen mit rivalisierenden Wertvorstellungen identifizieren, welche ihre unterschiedlichen gleichstellungspolitischen Anliegen in die Totalrevision des Steuergesetzes einbrachten. Dies wurde anhand der Diskussion über die Entlastung von Familien mit Kindern durch Fremd- und Eigenbetreuungsabzüge deutlich. Je nach Position wurden bestimmte Ziele und Werte sowie Defizite benannt, deren Behebung durch bestimmte Massnahmen gefordert wurde. Die Position der konservativen Koalition formulierten zwei Motionäre der SVP. Dabei griffen sie auf keinerlei Evidenz zurück: Ihre Forderungen stützten sich ausschliesslich auf Werte (traditionelle Familie, Verantwortung) und die Benennung von Defiziten (verfehlte Familienpolitik). Sie forderten, dass Familien, die keine familienexterne Kinderbetreuung beanspruchten, sondern die Betreuung ausschliesslich familienintern regelten, ebenfalls Anrecht auf Betreuungsabzüge bei den Steuern geltend machen konnten. Argumentiert wurde damit, dass andernfalls eine Diskriminierung des traditionellen Familienmodells, also des Ein-Verdiener-Modells, vorliegen würde. Auf der Gegenseite stand die Position des Regierungsrates. Er stellte den Aussagen der Motionäre Evidenz entgegen, um das Gegenteil zu belegen. Neben eigenen Berechnungen wurde ein juristisches Gutachten einer Professorin (Simonek 2008) herangezogen und auf ein zuvor veröffentlichtes Bundesgerichtsurteil verwiesen. In Anlehnung an diese beiden Grundlagen kam der Regierungsrat des Kantons Uri zum Schluss, ein Eigenbetreuungsabzug verstosse gegen das Steuerharmonisierungsgesetz und sei deshalb verfassungswidrig. In diesem Fall wurde Evidenz vor allem eingesetzt, um Interpretationen von geteilten (konstitutionellen) Normen zu unterstützen. Es wird klar, dass die Macht der Evidenz in diesen Fällen vor allem auf der Reputation des Produzenten gründete. Indem auf eine Professorin, auf das Bundesgericht sowie auf den Bundesrat verwiesen wurde, schaffte es der Regierungsrat des Kantons Uri, Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Mitte zu überzeugen und damit Massnahmen zu verhindern, die der Geschlechtergerechtigkeit abträglich gewesen wären. Diese Strategie war im Kanton Uri erfolgreich, obwohl viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier die fortschrittlichen Ansichten des Regierungsrates nicht teilten.

Wie wichtig die „richtige“ Auswahl von Evidenz in einer Situation stark divergierender Wertvorstellungen ist, zeigt auch das Beispiel der Revision des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes im Kanton Aargau. Dort erwies sich der Einbezug von Analysen, welche primär die Kosten und kaum den Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung fokussierten, letztlich als kontraproduktiv. Die progressive Koalition schaffte es nicht, ihre Forderungen nach einheitlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die familienergänzende Kinderbetreuung mit wirkungsvoller Evidenz zu unterstreichen. Die zur Verfügung gestellte Evidenz stärkte vielmehr die Gegner der Vorlage, weil die Kosten eines Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung im Zentrum standen. Der Unterschied zwischen Freiburg und Aargau wird besonders offensichtlich, wenn man die beiden Beratungsaufträge, die die Kantone vergeben haben, vergleicht: Im Falle Freiburgs sollte der Bedarf nach Kindertagesstätten geschätzt werden, während der Kanton Aargau nur verlangte, die potentiellen Kosten einer allfälligen Gesetzesrevision für die Gemeinden zu berechnen (Kanton Aargau 2011, 24–26). Während die Freiburger Studie gebraucht wurde, um das Defizit der existierenden Gesetzgebung zu beschreiben, war die Aargauer Studie Wasser auf den Mühlen der konservativen Koalition. Aus diesem Grund überrascht es nicht, dass die Revision des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes des Kantons Aargau im Parlament scheiterte.

Bei der Revision des Steuergesetzes im Kanton Nidwalden stellten sich sehr ähnliche Fragen, wie im Kanton Uri. Dort passierte die Einführung eines Abzuges für die Eigenbetreuung von Kindern das Parlament jedoch ohne grosse Diskussion. Im Zentrum der Debatte stand der Steuerwettbewerb. Nur die Grünen lehnten die gesamte Gesetzesrevision ab. Sie wandten sich zwar gegen die Einführung des Eigenbetreuungsabzugs, zogen dafür aber keine Evidenz bei. Interessant ist, dass das Gutachten Simonek, welches die Entscheidungsfindung im Kanton Uri massgeblich beeinflusste, in der mehr oder weniger zeitgleich laufenden Debatte im Nachbarkanton Nidwalden nicht erwähnt wurde. Den Grünen war das Gutachten gemäss eigenen Angaben nicht bekannt. Der Verwaltung hätte das Gutachten eigentlich bekannt

sein sollen, treffen sich doch die Amtsvorstehenden der Zentralschweizer Steuerbehörden regelmässig zum Gedankenaustausch.

Empfehlungen

Aus der Untersuchung können folgende Empfehlungen hinsichtlich Förderung der Nutzung von Evidenz in der Politikgestaltung im Allgemeinen und in der Gleichstellungspolitik im Besonderen formuliert werden.

Empfehlung A: Die Forschung sollte vorhandenes Wissen transparent und einfach zugänglich machen

Wie dargestellt wurde, sind die mit der Gesetzgebung betrauten Fachleute in den Verwaltungen nur zum Teil über den Stand des relevanten gleichstellungssensitiven Wissens informiert. Nur selten haben sie diese Informationen konkret in den Gesetzgebungsprozess einfliessen lassen. Das heisst, es sollen Bedingungen geschaffen werden, welche eine evidenzbasierte und gleichstellungssensitive Gesetzgebung in der Steuer- und Sozialtransferpolitik erleichtern. Personen in der öffentlichen Verwaltungen, welche mit Gesetzgebungsarbeiten betraut sind, sollten übersichtlich und leicht verständlich Zugang zu Evidenzen (Studien, Gutachten usw.) haben, welche gleichstellungsförderliche Argumente in der Steuer- und Sozialtransferpolitik unterstützen beziehungsweise gleichstellungskritische Argumente widerlegen. Aus diesem Grund hat die Leitungsgruppe des Nationalen Forschungsprogramms 60 „Gleichstellung der Geschlechter“ die Erarbeitung einer Umsetzungsbroschüre veranlasst, welche die im Zusammenhang mit hier beschriebenem Forschungsprojekt identifizierten Studien und Gutachten so aufgearbeitet hat, dass sie für anstehende Gesetzgebungsprozesse bei Bund und Kantonen einfach zugänglich sind (Müller und Balthasar 2014). Nun wird es darum gehen, diese Broschüre sowie die darin vorgestellten Studien, Gutachten und Expertisen zu verbreiten und für politische Entscheidungsprozesse zu nutzen. Dazu wird auch die Tatsache beitragen, dass die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten die Trägerschaft für die Umsetzungsbroschüre übernommen hat und sie auf ihrer Website equality.ch der Öffentlichkeit zugänglich macht. Analoge Initiativen könnten dazu beitragen, evidenzbasierte Politikgestaltung auch in anderen Politikbereichen zu erleichtern (z.B. Gesundheitspolitik, Umweltpolitik oder Alterspolitik).

Empfehlung B: Verwaltungen sollten im Gesetzgebungsprozess verstärkt eine aktiv gestaltende Rolle einnehmen und hierfür mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden

Verschiedentlich konnte im Rahmen unserer Analyse festgestellt werden, dass sich die Verwaltungen tendenziell als reine Vollzugsorgane verstehen und sich in den Gesetzgebungsprozessen entsprechend reaktiv verhalten. Diese Rolle findet sich vor allem in der Deutschschweiz. In den französischen und italienischen Sprachregionen scheint ein eher proaktives Vorgehen bei der Informationsbeschaffung tendenziell stärker im Verwaltungshandeln verankert zu sein. Als eine wichtige förderliche Bedingung für den Einbezug evidenzbasierter, gleichstellungssensitiver Evidenz hat sich aufgrund unserer Analyse eine Verwaltung erwiesen, die nicht nur die operative Umsetzung von Anliegen plant, sondern sich auf strategischer Ebene aktiv gestaltend in den Gesetzgebungsprozess einbringt und sich für die Schaffung eines breiten normativen Grundkonsens einsetzt. Unter einer aktiv gestaltenden Rolle verstehen wir beispielsweise ein aktives Agenda Setting, bei welchem die Zuständigen in der Verwaltung, gestützt auf eigener Sachkompetenz, vorausschauend Ursachen und Bedarf hinsichtlich eines politischen Anliegens objektiv aufzeigen und verschiedene Lösungsvorschläge eruieren. In der anschliessenden Phase der Politikformulierung (Erarbeitung der Gesetzesbotschaft) geht es dann vor allem darum, den effizientesten und effektivsten Vorschlag auszuarbeiten und dabei konkret argumentativ auf die entsprechenden gleichstellungssensitiven Evidenzen zu verweisen. Wie die Fallstudien aufzeigen, kann sich die Verwaltung die dazu notwendige Sachkompetenz aneignen, indem sie Studien in Auftrag gibt, bestehendes Wissen einbezieht, eigene Analysen durchführt oder für den systematischen Einbezug von Expertenwissen (bspw. als Initiatorin und Koordinatorin breit abgestützter Kommissionen oder Arbeitsgruppen) sorgt.

Empfehlung C: Kantonale Gleichstellungsexpertinnen und -experten sollten sich stärker in die Gesetzgebungsprozesse der Steuer- und Sozialtransferpolitik einbringen

Auf der Ebene von Gesetzesänderungen in der Steuer- und Sozialtransferpolitik bieten sich gemäss unserer Analyse kantonal jährlich gegen 20 Chancen, um Anliegen der Gleichstellungspolitik einzubringen. Hinzu kommen die Möglichkeiten auf der Ebene der Verordnungen, welche im Rahmen dieses Projektes nicht weiter untersucht wurden. Eine verstärkte Mitarbeit in Kommissionen oder Arbeitsgruppen oder der systematischen Einbezug im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren könnte dafür sorgen, dass – ne-

ben den parteipolitisch geprägten Interessen – vermehrt gleichstellungssensitive Evidenz berücksichtigt würde. Dies würde zum einen bedeuten, dass sich die Gleichstellungsfachpersonen noch verstärkt der Steuer- und Sozialtransferpolitik zuwenden und sich aktiv um einen stärkeren Einbezug bemühen. Zum andern müssten die für die Gesetzgebungsprojekte zuständigen Personen in der Verwaltung die Gleichstellungsfachpersonen systematischer anfragen und einbeziehen. Als nützliches Instrument, um vorausschauend das Potential der Einflussnahme abschätzen zu können, würde sich allenfalls ein Policy-Monitoring erweisen.

Empfehlung D: Politikerinnen und Politiker sollten sich vermehrt für ein offenes Agenda Setting einsetzen

Wie aus den Ergebnissen unseres Forschungsprojekts hervorgeht, bietet ein breiter normativer Grundkonsens die beste Voraussetzung für einen rational geführten Politikprozess, bei welchem objektives Wissen zielführend für die Formulierung effektiver und effizienter Lösungen genutzt wird. Bezogen auf die Rolle der Politikerinnen und Politiker würde dies bedeuten, dass sich diese verstärkt als „Anstuber“ der Verwaltung verstehen sollten. Statt bereits konkrete Lösungen vorzuschlagen, erscheint es zielführender, mit offenen Fragen an die Exekutive zu gelangen und diese aufzufordern, entsprechende Abklärungen fundiert vorzunehmen. So kann verhindert werden, dass sich bereits zu Beginn stark polarisierende Koalitionen bilden, welche in der Folge – wie dies in unseren Fallstudien aufgezeigt werden konnte – die Generierung und den Einbezug von objektivem Wissen tendenziell behindern.

Zitierte Literatur:

- Balthasar, Andreas und Stefan Rieder. 2009. Wo ist evidenzbasierte Politik möglich? Die Verbreitung von Evaluationen auf kantonaler Ebene. S. 403–429 in *Demokratie als Leidenschaft: Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie* (Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder), hrsg. von Adrian Vatter, Frédéric Varone und Fritz Sager. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Boutat-Ortwein von Molitor, Alain, Rosine Rohn, Karen Boutat, Lionel Vulliemin und David Crot. 2009. Evaluation du coût moyen des structures d'accueil fribourgeoises de la petite enfance. Septembre 2009 (unveröffentlicht).
- Freiburghaus, Dieter und Willi Zimmermann. 1985. *Wie wird Forschung politisch relevant? Erfahrungen in und mit den Schweizerischen Nationalen Forschungsprogrammen* (Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, Bd. 28). Bern und Stuttgart: Haupt.
- Frey, Kathrin. 2012. Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz. Gesetzesrevisionen im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Geser, Hans. 2005. Frauen als Stützen linker Parteipolitik. Zürich: Soziologisches Institut der Universität, http://socio.ch/par/ges_14.html (15.04.2013).
- Jeitziner, Bruno und Tobias Hohl. 3.11.2000. Die Nationalräte auf einer Links-Rechts-Skala. Ein Rating anhand parlamentarischer Abstimmungen. S. 15 in *Neue Zürcher Zeitung*. Zürich: NZZ.
- Kanton Aargau. 2011. *Botschaft Nr. 11.150 des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. April 2011. Familienergänzende Kinderbetreuung. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG); Änderung.*
- Kanton Freiburg. 2011. *Botschaft Nr. 238 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) [vom] 1. März 2011.*
- Klöti, Ulrich und Gerald Schneider. 1989. *Die Informationsbeschaffung des Gesetzgebers : eine vergleichende Evaluationsstudie zur Bedeutung von Wirkungsanalysen im Schweizer Legiferierungsprozess* (Zürcher Beiträge zur politischen Wissenschaft, Bd. 14). Zürich: Grösch.
- Knöpfel, Carlo, Caroline Knupfer, Andreas Balthasar und Oliver Bieri. 2007. Arbeit soll sich immer lohnen! *Soziale Sicherheit CHSS 4/2007*: 206–209.
- Knupfer, Caroline und Oliver Bieri. 2007. *Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Erweiterung der Studie „Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz“*. Bern/Luzern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS/Interface Institut für Politikstudien.
- Kübler, Daniel und Thomas Widmer. 2007. Subnationale Unterstützung eines nationalen Drogenprogramms. Eine Panelanalyse mit Ereignisdaten in den Schweizer Kantonen. S. 200–220 in *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken* (Politische Vierteljahresschrift PVS Sonderheft 38), hrsg. von Katharina Holzinger, Helge Jörgens und Christoph Knill. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Longchamp, Claude und Urs Bieri. 2001. Frauen und Männer als Stimmbürgerinnen: Was haben sie entschieden? Überblick über wesentliche Hauptergebnisse aus den VOX-Analysen eidg. Urnengänge (Stand 7.2.2001).

- Bern: GfS-Forschungsinstitut,
<http://www.gfsbern.ch/ArticlesDataHandler.ashx?ArticleId=281&Type=file&SubType=File5> (15.04.2013).
- Malli, Gerlinde. 2005. *Auf dem Weg zur Selbstverständlichkeit. Gender Mainstreaming und Gender Agents im Kontext institutioneller Bedingungen*. Graz: Peripherie – Institut für praxisorientierte Genderforschung, <http://www.peripherie.ac.at/docs/projekte/aktuell/justgem/EndberichtCaseStudies.pdf> (15.04.2013).
- Menegale, Sarah, Christian Marti und Susanne Stern. 2010. *Potentiels de demande en structures d'accueil dans le canton de Fribourg. Domaine préscolaire. Rapport final. Service de l'enfance et de la jeunesse du canton de Fribourg*. Zurich: INFRAS.
- Mosimann, Andrea und Nathalie Giger. 2008. Zwischen Parteipolitik und gesellschaftlicher Notwendigkeit. Familienergänzende Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene. *Soziale Welt* 59(3): 227–246.
- Müller, Franziska und Andreas Balthasar, (2014a): 6 Argumente für ein Steuer- und Sozialtransfersystem, das die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördert / 30 Studien mit Fakten zu einem Steuer- und Sozialtransfersystem, das die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördert, Luzern: Interface Politikstudien Forschung Beratung; Luzern.
- Rieder, Sefan und Thomas Widmer. 2007. *Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999. Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Simonek, Madeleine. 2008. Rechtsgutachten betreffend die verfassungs- und bundesrechtliche Zulässigkeit der Initiative der SVP Schwyz zur Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs im Auftrag des Finanzdepartements des Kantons Schwyz vom 29. August 2008 (unveröffentlicht).