

# Evidenzbasierte und gendersensitive kantonale Steuer- und Sozialtransferpolitik: Erfahrungen und Folgerungen<sup>1</sup>

**Andreas Balthasar und Franziska Müller** | *Stützen sich Gesetzgebungsprozesse der Steuer- und Sozialtransferpolitik auf verfügbare Fakten und Erfahrungen hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie? Sind die Gesetzgebungsprozesse der kantonalen Steuer- und Sozialtransferpolitik evidenzbasiert und gendersensitiv? Der vorliegende Beitrag geht dieser Frage auf der Basis von 60 kantonalen Gesetzgebungsprozessen aus den Jahren 2008 bis 2011 nach. Untersucht wird, ob evidenzbasierte, gendersensitive Informationen berücksichtigt wurden, welcher Art sie sind und welche Faktoren den Einbezug gegebenenfalls erklären können.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Ausgangslage
- 2 Ausmass des Einbezugs evidenzbasierter, gendersensitiver Informationen
- 3 Einflussfaktoren auf den Einbezug evidenzbasierter, gendersensitiver Informationen
  - 3.1 Strukturelle Faktoren
  - 3.2 Prozedurale Faktoren
- 4 Folgerungen

## 1 Ausgangslage

Eines der zentralen Ziele, welche die Gleichstellungspolitik seit Jahren sowohl im schweizerischen wie auch im europäischen Kontext verfolgt, ist die Förderung der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie. Frauen und Männer sollen innerhalb der Familie und in der Erwerbswelt gleiche Möglichkeiten haben (Inauen und Maisenbacher 2011). Dazu bedarf es unter anderem der Schaffung von politischen Rahmenbedingungen, die den Frauen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern beziehungsweise die Wahrnehmung von Familienarbeit durch die Männer unterstützen.<sup>2</sup>

Zwei relevante Politikfelder, die auf Frauen und Männer insbesondere im Hinblick auf die Frage der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie diskriminierend wirken können, sind die Steuer- und die Sozialtransferpolitik. Dort ist die formale Geschlechtergerechtigkeit zwar in der Regel gegeben, substanzielle Ungleichheiten werden jedoch durch Fehlanreize gefördert (OECD 2004). Dies gilt insbesondere für die Schweiz, wo die Ausgestaltung dieser Politiken kantonal geregelt ist. Analysen zeigen, dass es in vielen Kantonen finanziell am vorteilhaftesten ist, wenn ein Haushalt klassisch organisiert ist, das heisst, wenn der Mann vollzeitlich beruflich aktiv und die Frau vollzeitlich zu Hause ist (Knupfer und Bieri 2007). Diese Bevorzugung des Ernährermodells gegenüber dem Dual-Breadwinner- oder Dual-Earner-Modell ist nicht nur gleichstellungs-, sondern

auch wirtschaftspolitisch unerwünscht. Es besteht nämlich kein Zweifel daran, dass die Wirtschaft infolge des demografischen Wandels in Zukunft verstärkt auch auf weibliche Arbeitskräfte angewiesen sein wird.

Die Strategie des *Gender Mainstreaming* verfolgt seit einigen Jahren das Anliegen, die Geschlechtergerechtigkeit durch den gezielten Einsatz von Wissen zu fördern. «Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making.» (Council of Europe 1998, 15) Ein erfolgreiches *Gender Mainstreaming* ist neben der Lernbereitschaft der beteiligten Akteurinnen und Akteure auf evidenzbasiertes Wissen über die diskriminierenden Auswirkungen von politischen Interventionen angewiesen.

Das Konzept, der Politik den aktuellen Wissensbestand aus der Forschung in kondensierter Form zur Verfügung zu stellen, um so eine effektivere Politikgestaltung zu ermöglichen, hat unter dem Begriff der evidenzbasierten Politikgestaltung in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Initiiert wurde dieser Ansatz von der britischen Labour-Regierung, welche die Bedeutung fundierter wissenschaftlicher Grundlagen für die Politikgestaltung hervorhob: «What matters is what works!» wurde zum Slogan für den Wunsch nach einem Übergang von einer ideologiebasierten zu einer evidenzbasierten Politikgestaltung (Nutley et al. 2007, 10).

Der Ansatz der evidenzbasierten Politikgestaltung ist bei aller Popularität nicht unbestritten. Kritisiert wird erstens, dass er auf einem normativen Konzept beruht, das von einer rationalen Entscheidungsfindung der Politik ausgeht, wie es in der politischen Praxis nur in Ausnahmefällen zu finden ist (vgl. z. B. Rüb und Strassheim 2012). Zweitens wird dem Ansatz vorgeworfen, dass er der Tatsache zu wenig Rechnung trägt, dass Wissen oftmals als strategische Ressource zur Machterhaltung und Machterweiterung eingesetzt wird (Parsons 2002). Drittens wird kritisiert, der Ansatz der evidenzbasierten Politikgestaltung gehe von der unrealistischen Annahme aus, die Qualität politischer Entscheidungen könne mittels Wissen verbessert werden (Frey und Ledermann 2010).

Die Befürworter evidenzbasierter Politikgestaltung – dazu gehören auch die Autorin und der Autor dieses Beitrags – sind sich dieser Vorbehalte bewusst (vgl. Balthasar und Müller 2014). Sie wissen, dass politische Entscheidungen hauptsächlich aufgrund politischer Debatten und Machtverhältnisse gefällt werden. Sie sehen die Rolle von Evidenz aber in erster Linie darin, den Raum für rein ideologisches Argumentieren einzugrenzen (Frey 2012). Zudem ist die Frage, ob und wie Wissen in politischen Entscheidungsprozessen eingesetzt wird, auch dann relevant, wenn Wissen als strategische Ressource zur Machterweiterung

oder zur Durchsetzung politischer Anliegen genutzt wird. Zudem kann argumentiert werden, dass Steuer- und Sozialtransferpolitik die Umsetzung gleichstellungspolitischer Anliegen auch dann beeinflusst, wenn nicht faktenbasiert darüber debattiert wird. Der Rückgriff auf Evidenz kann deutlich machen, wo Ideologie und wo Fakten den Diskurs bestimmen.

Der vorliegende Beitrag ist auf der Grundlage eines Nationalfondsprojekts entstanden (vgl. Anmerkung 1). Er ist wie folgt aufgebaut:

- Erstens stellt er dar, in welchem Ausmass evidenzbasierte, gendersensitive Informationen in den letzten Jahren in die kantonale Politikgestaltung in den Bereichen der Steuer- und der Sozialtransferpolitik eingeflossen sind.
- Zweitens untersucht er, welche strukturellen und prozeduralen Faktoren kantonale Unterschiede beim Einbezug von evidenzbasierten und gendersensitiven Informationen erklären können.
- Drittens stellt er die Frage nach den Schlussfolgerungen, welche aus den gewonnenen empirischen Erkenntnissen zugunsten der Förderung der Nutzung von Evidenz in der Politikgestaltung im Allgemeinen und im Hinblick auf die Gleichstellung von Frau und Mann im Besonderen gewonnen werden können.

## **2 Ausmass des Einbezugs evidenzbasierter, gendersensitiver Informationen**

Eine der zentralen Fragestellungen, die sich bei der Auseinandersetzung mit evidenzbasierter Politikgestaltung ergibt, ist jene nach dem Ausmass von Evidenz, auf welche während der Politikformulierungs- und Entscheidungsphase zurückgegriffen wird. Im vorliegenden Beitrag wird dieser Fragestellung am Beispiel von kantonalen Gesetzesrevisionen nachgegangen. Gefragt wird spezifisch nach dem Ausmass der gendersensitiven Evidenz in den Kantonen bei Gesetzesrevisionen im Steuer- und im Sozialtransferbereich während der Jahre 2008 bis 2011. Bevor diese Frage bearbeitet werden kann, gilt es, die Begriffe «evidenzbasiert» und «gendersensitiv» zu klären.

Ein Blick auf die Literatur zeigt, dass es kein einheitliches Verständnis von *evidence-based* gibt (Frey und Ledermann 2010). Während die einen nur jenes Wissen als evidenzbasiert gelten lassen, das auf randomisiert angelegten Experimenten fusst, anerkennen andere auch Erkenntnisse alternativer methodischer Zugänge wie etwa quantitativ und qualitativ angelegte Fallstudien, öffentliche Statistiken oder Expertenwissen als evidenzbasiert. Die vorliegende Analyse lehnt sich an ein breites Verständnis von Evidenz an. Evidenz wird nicht nur als empirisches Wissen, basierend auf wissenschaftlich erhobenen Daten verstanden, sondern auch als Expertenwissen, das entweder auf theoretischen Überlegungen oder auf (langjähriger) praktischer Erfahrung beruht (vgl. Nutley

et al. 2007). Ausgehend von diesen Überlegungen werden vier Stufen von evidenzbasiertem Wissen unterschieden. Auf allen Stufen erfolgt der Einbezug des Wissens in systematischer Weise, der Grad der Objektivität nimmt jedoch von Stufe zu Stufe ab. Bei den ersten beiden Stufen handelt es sich um empirisches Wissen, das entweder verwaltungsextern durch die Wissenschaft generiert (Stufe 1) oder verwaltungsintern selbst erhoben und ausgewertet wurde (Stufe 2). Die Stufen 3 und 4 beziehen systematisch Expertenwissen ein. Dieses basiert entweder auf der Konsultation von wissenschaftlichen Expertinnen und Experten sowie Fachpersonen aus der Verwaltung (Stufe 3) oder auf der Konsultation von Interessengruppen (Stufe 4).

Unter «gendersensitiv» werden Informationen zu allen Bereichen der Steuer- und der Sozialtransferpolitik verstanden, die gleichstellungsrelevante Aspekte betreffen. In der Praxis handelt es sich in der Regel um Informationen zu Fehlanreizen, die der Aufnahme oder Ausdehnung der Erwerbstätigkeit (speziell von Frauen mit Kindern) entgegenwirken. Oft geht es aber auch um Informationen zu Anreizen, welche die doppelte Erwerbstätigkeit von Paaren fördern (z. B. in Form der finanziellen Entlastung von Familien bezüglich familienergänzender Kinderbetreuung).

Den Ausgangspunkt der Analyse bildete ein eigens erstelltes Inventar sämtlicher kantonaler Gesetzgebungsprozesse in der Sozialtransferpolitik sowie der Steuerpolitik, bei welchen die Botschaft ans Parlament zwischen Januar 2008 und September 2011 verfasst wurde. Einbezogen wurden alle Gesetzesänderungen, welche die Steuergesetzgebung für die direkten Steuern natürlicher Personen betreffen, sowie Änderungen bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe, den Familienzulagen, der Alimentenbevorschussung, der Verbilligung der individuelle Prämien in der obligatorischen Krankenversicherung, bei Subventionen für familienergänzende Kinderbetreuung sowie bei den Stipendien. Erfasst wurden Gesetzesänderungen, nicht aber Änderungen von Verordnungen und Reglementen. Das Inventar umfasst im Untersuchungszeitraum 76 gleichstellungsrelevante Gesetzesänderungen in den Kantonen. 60 dieser Gesetzgebungsprozesse wurden von der Autorin und vom Autor dieses Beitrags im Rahmen der quantitativen Analyse vertieft untersucht.<sup>3</sup> Dazu wurden Dokumente zu den Gesetzgebungsprozessen gesammelt und strukturierte Interviews mit den zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in den kantonalen Verwaltungen geführt.

Basierend auf dem skizzierten Inventar lassen sich drei Schlüsse im Hinblick auf die evidenzbasierte, gendersensitive 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. Zahlreiche weitere gendersensitive Änderungen im Sozialtransferbereich, die während der Untersuchungsperiode erfolgten, wurden nicht erfasst. Sei es, weil sie in Verordnungen und nicht in Gesetzen geregelt sind, sei es, weil die Gesetzesänderungen vor der Untersuchungsperiode den zuständigen Parlamenten zur Besprechung übergeben worden waren. 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 je eine Gesetzesvorlage in den Bereichen Steuern und Sozialtransfer, die dazu genutzt werden konnte, allfällige diskriminierende Effekte zu beseitigen, welche die Vereinbarkeit von Familie und bezahlter Erwerbsarbeit negativ beeinflussen. 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, gendersensitives Wissen zurückgegriffen – wissenschaftliches Wissen wird dagegen verhältnismässig selten hinzugezogen.*

Die Resultate der Erhebung weisen 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 dass neben wissenschaftlich fundiertem Wissen auch Erfahrungswissen von Expertinnen und Experten sowie von Vertreterinnen und Vertretern von Interessengruppen als evidenzbasiert betrachtet wird:

- In allen 60 vertieft untersuchten Gesetzgebungsprozessen wurden kantonsinterne Berechnungen und Analysen vorgenommen.
- In 30 der 60 Fälle wurde gezielt auf gleichstellungsspezifische Aspekte geachtet.
- In 44 der 60 Fälle kam es zum Austausch von Erfahrungswissen zwischen verschiedenen Kantonen.
- In 17 dieser 44 Fälle ging es speziell um gendersensitive Aspekte.
- In 34 der 60 Fälle wurde Wissen aus Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren genutzt.

- In 11 dieser 34 Fälle waren die einbezogenen Informationen gendersensitiv.
- In 7 von 60 Fällen wurden Erhebungen oder Analysen verwaltungsextern in Auftrag gegeben.
- In 6 dieser 7 Fälle ging es speziell um die Abklärung gendersensitiver Aspekte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kantone ihre Politikgestaltung zwar oft auf Evidenzen, jedoch nur in Ausnahmefällen direkt auf wissenschaftlich erarbeitetes Faktenwissen gründen.

*Ergebnis 3: Das Wissen von Fachpersonen aus dem Bereich der Gleichstellung wird in den Gesetzgebungsprozessen der Steuer- und der Sozialtransferpolitik kaum einbezogen.*

Nur gerade in zwölf der 60 analysierten Fälle wurden Gleichstellungsexpertinnen und -experten explizit in den Gesetzgebungsprozess einbezogen, wobei nur in acht Fällen gendersensitive Informationen diskutiert wurden. In einzelnen Fällen nahmen die Gleichstellungsfachpersonen Einsitz in verwaltungsinternen Kommissionen oder Arbeitsgruppen, innerhalb derer die Revision vorbesprochen wurde. Insgesamt muss der Schluss gezogen werden, dass das Wissen von Fachpersonen aus dem Bereich der Gleichstellung nur selten in Gesetzgebungsprozesse der Steuer- und der Sozialtransferpolitik einbezogen wurde.

### **3 Einflussfaktoren auf den Einbezug evidenzbasierter, gendersensitiver Informationen**

Der vorangegangene Abschnitt befasste sich mit dem Ausmass des Einbezugs von evidenzbasierten, gendersensitiven Informationen in einzelne Gesetzgebungsprozesse der Steuer- und der Sozialtransferpolitik. Nun wird der Frage nachgegangen, ob es diesbezüglich systematische, strukturelle oder prozedurale Unterschiede zwischen den Kantonen gibt.

#### **3.1 Welche strukturellen Faktoren beeinflussen den Einbezug von evidenzbasiertem, gendersensitivem Wissen?**

Der Einfluss von strukturellen Faktoren wurde mit einem quantitativen Ansatz untersucht. Dieser geht davon aus, dass die Nutzung von evidenzbasierten und gendersensitiven Informationen bei steuer- und sozialtransferpolitischen Entscheidungen in Kantonen von zwei Gruppen von Einflussfaktoren abhängig ist. Es handelt sich dabei einerseits um Faktoren, die grundsätzlich den Einbezug von Evidenz in den Gesetzgebungsprozess begünstigen. Andererseits sind es Faktoren, die den Rückgriff auf gendersensitive Informationen nahelegen. Dazu wurden für die identifizierten 60 Gesetzgebungsprozesse Daten zu 13 Variablen erhoben (z. B. Bevölkerungsgrösse des Kantons, die relative Grösse der Kantonsverwaltung,

eine bürgerliche Mehrheit in der Exekutive, der Frauenanteil in der Legislative und in der Exekutive). Die Auswahl der Variablen erfolgte basierend auf einem Erklärungsmodell, das die Verfügbarkeit von evidenzbasierten und gendersensitiven Informationen bei steuer- und sozialtransferpolitischen Entscheidungen in Kantonen von zwei Gruppen von Einflussfaktoren abhängig macht. Es handelt sich einerseits um Faktoren, die den Einbezug von Evidenz in den Gesetzgebungsprozess begünstigen, und andererseits um solche, die den Rückgriff auf gendersensitive Informationen nahelegen.<sup>4</sup> Die relevanten Daten stammen aus verfügbaren Statistiken (z. B. Bevölkerungsgrösse oder Parteizusammensetzung der kantonalen Regierungen) oder sie wurden in Expertengesprächen erhoben. Die Auswertung der Daten erfolgte zuerst deskriptiv und danach bi- und multivariat.<sup>5</sup>

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

Die Analyse zeigt, dass sich die gesetzliche oder strategische Verankerung des Anliegens der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit in der Verfassung oder in einem kantonalen Leitbild positiv auf das Ausmass evidenzbasierter und gendersensitiver Informationsbeschaffung auswirkt. Dieses Ergebnis wird durch zahlreiche Publikationen zum Thema *Gender Mainstreaming* unterstützt. Sie 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, gendersensitiver Informationen.*

Weiter hat die quantitative Analyse einen Zusammenhang zwischen personeller Ressourcenausstattung der Verwaltung und der Beschaffung evidenzbasierter, gendersensitiver Information ergeben: Je mehr Personal der öffentlichen Verwaltung pro 100 Einwohnerinnen und Einwohner zur Verfügung steht, desto grösser ist die Chance, dass evidenzbasierte und gendersensitive Informationen für den Gesetzgebungsprozess zur Verfügung stehen. Auch dieses Ergebnis entspricht den aus den bisherigen Forschungsergebnissen abgeleiteten Erwartungen. Grössere Verwaltungen haben mehr Ressourcen und Möglichkeiten, Studien in Auftrag zu geben und zu begleiten und selbst faktenbasierte Abklärungen zu treffen (Rieder und Widmer 2007).

*Ergebnis 6: Die Parteizugehörigkeit und das Geschlecht der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers haben einen signifikanten Einfluss auf den Einbezug von gendersensitiver Evidenz.*

Ein weiteres Ergebnis der Untersuchung betrifft den Zusammenhang zwischen der Parteizugehörigkeit und dem Geschlecht der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers und der Verfügbarkeit von evidenzbasiertem, gendersensitivem Wissen: Vertreterinnen und Vertreter linker Parteien sind gleichstellungsrelevanten Themen eher zugeneigt, Departementsvorsteherinnen greifen eher auf evidenzbasierte, gendersensitive Informationen zurück als ihre männlichen Kollegen. Auch diese Ergebnisse decken sich mit den Erkenntnissen, die aus der Literatur gewonnen werden können (Mosimann und Giger 2008).

*Ergebnis 7: Die Kantone greifen dann eher auf Evidenz zurück, wenn der Impuls für eine Gesetzesänderung auf eine spezifische kantonale 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 Familienzulagengesetz vom 24. März 2006 (SR 836.2).

### **3.2 Welche prozeduralen Faktoren beeinflussen den Einbezug von evidenzbasiertem, gendersensitivem Wissen?**

Es stellt sich nun die Frage, inwiefern der Einbezug gendersensitiver Evidenz von spezifischen Eigenheiten der Gesetzgebungsprozesse beeinflusst wird. Diese Analyse basiert auf detaillierten Fallstudien von vier Gesetzgebungsprozessen. Diese betreffen das Gesetz über familienergänzende Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg (2011), das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Änderung der familienergänzenden Kinderbetreuung) im Kanton Aargau (Revision abgelehnt 2012), die Revision des Steuergesetzes im Kanton Uri (2011) und die Revision des Gesetzes über die Steuern des Kantons und der Gemeinden in Nidwalden (2011). Um die Gesetzgebungsprozesse zu rekonstruieren, wurden ausführliche Internetrecherchen durchgeführt. Es wurden jegliche Unterlagen gesichtet, die den jeweiligen Gesetzgebungsprozess betrafen (Gesetzes-

texte, Botschaften, Unterlagen zum Vernehmlassungsverfahren, Motionen, Informationen des Kantons / des Amtes für Steuern). Informationen, die nicht online zugänglich waren, wurden vor Ort in den kantonalen Archiven ausgewertet. Teilweise wurden auch Medienmitteilungen und die Berichterstattung in den Printmedien einbezogen. Zum Teil wurden ergänzende, persönliche Gespräche geführt.

Die Fallstudien sind theoriebasiert angelegt. Grundlagen bilden die Theorie des rationalen Politikzyklus sowie der Advocacy-Coalition-Framework- und der Multiple-Stream-Ansatz. Die Theorie des rationalen Politikzyklus beschreibt den Prozess der Erarbeitung von Gesetzen als rationale Verarbeitung von gesellschaftlichen Problemen. Dabei wird davon ausgegangen, dass zunächst Probleme benannt und definiert werden, um diese auf der Suche nach Lösungen durch die Festlegung von politischen Massnahmen zu beheben (Jann und Wegrich 2003). Der Advocacy-Coalition-Ansatz (Akteurskoalition) wurde von Sabatier und Weible entwickelt und betrachtet die politische Problembearbeitung als Ergebnis multipler, interaktiver Prozesse, die von Akteurskoalitionen dominiert werden. Diese Koalitionen, bestehend aus Personen in unterschiedlichen Positionen (Politiker/innen, Verwaltungsbeamtinnen und -beamte, Vertreter/innen von Interessengruppen usw.), teilen spezifische Interessen, Wertvorstellungen und Ziele. Jede Akteurskoalition versucht, ihre handlungsleitenden Orientierungen in staatliche Massnahmen umzusetzen (Sabatier/Weible 2007). Der Multiple-Stream-Ansatz erklärt Policy-Ergebnisse dadurch, dass es den Akteuren gelingt, bestimmte Massnahmen bei passender Gelegenheit als Lösungen für aktuell drängende Probleme darzustellen und sich dadurch in der machtpolitischen Auseinandersetzung zu profilieren. In explizitem Gegensatz zur Theorie des rationalen Politikzyklus wird postuliert, dass Lösungen und Probleme wahllos kombiniert werden und unabhängig voneinander bestehen. Ausserdem werden Informationen z. B. im Gesetzgebungsprozess nicht als wertneutral aufgefasst, sondern es wird vielmehr davon ausgegangen, dass diese strategisch manipuliert werden können, um anvisierte Ziele im Policy-Prozess zu erreichen (Zahariadis 2007).

Aus jeder dieser drei Theorien wurde eine Reihe von Erwartungen dazu abgeleitet, wann und warum es zum Einsatz von evidenzbasiertem Wissen im Politikprozess kommen kann und wie diese Evidenz zu einer gleichstellungsorientierten Politik beigetragen könnte. Diese Erwartungen wurden in den Fallstudien getestet, wobei folgende wichtigste Ergebnisse resultierten:<sup>6</sup>

*Ergebnis 8: Ein breiter normativer Grundkonsens bietet gute Voraussetzungen für den Einbezug von gendersensitiver 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 gendersensitivem Wissen bieten. Dies lässt sich am Beispiel der Entstehung des Gesetzes über familienergänzende Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg verdeutlichen. 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 Sozialtransferpolitik die Geschlechtergleichstellung nicht behindern soll. Nicht die Frage, *ob* das Anliegen der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung umgesetzt werden sollte, sondern die Frage, *wie* – das heisst mittels welcher operativer Massnahmen – das Thema angegangen werden sollte, dominierte die Diskussion.

Die Tatsache, dass zu Beginn von keiner Seite fertige Lösungen für das Problem präsentiert wurden, dürfte zur Offenheit gegenüber evidenzbasiertem Wissen beigetragen haben. Diese Offenheit ermöglichte es der Verwaltung, eine breite Palette von Wissen zusammenzustellen. Evidenz wurde genutzt, um vorhandene Defizite aufzuzeigen und davon ausgehend effektive und effiziente Massnahmen zu formulieren.

*Ergebnis 9: Ein breit abgestützter Konsultationsprozess erweist sich als günstige Voraussetzung für den Einbezug von gendersensitiver Evidenz.*

Das Beispiel des Kantons Freiburg zeigt weiter auf, dass der Einbezug von evidenzbasiertem, gendersensitivem Wissen begünstigt wird, wenn ein Gesetzgebungsprozess breit abgestützt ist. Ende der 1990er-Jahre wurde mit einer Kommission für eine umfassende Familienpolitik im Kanton Freiburg ein erstes Gremium geschaffen, das den Bedarf an gleichstellungsorientierter Politik innerhalb eines breiten Politikentwicklungsprogramms überprüfen und Grundlagen für eine kantonale Familienpolitik ausarbeiten sollte. Präsiert wurde die Kommission von der Gleichstellungsbeauftragten des Kantons Freiburg. Dies ist bemerkenswert, stellt doch der Einbezug kantonaler Fachpersonen aus dem Bereich der Gleichstellung in Gesetzgebungsprozesse der Steuer- und Sozialtransferpolitik eine Seltenheit dar.

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, die 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. Die Ergebnisse der Studien bestätigten die Stossrichtung des Staatsrates, die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Freiburg auszubauen und flossen in die dem Parlament unterbreitete Botschaft ein.

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

In Situationen, in denen stark unterschiedliche Wertvorstellungen aufeinanderstossen, wird gendersensitive Evidenz in geringerem Ausmass in den Gesetzgebungsprozess einbezogen. Diese Tatsache, die sich insbesondere aus den Fallstudien der Kantone Uri, Aargau und zum Teil Nidwalden ableiten lässt, stützt Befunde aus früheren Studien. In einer polarisierten Situation ist Gefolgschaft und nicht Dialog und kühle Distanz massgebend (Freiburghaus und Zimmermann 1985, 95; Frey 2012). Die Analyse zeigt aber, dass es auch in Situationen stark divergierender Wertvorstellungen die Chance gibt, dass evidenzbasierte Fakten zum Zuge kommen. Einen Beleg dafür gibt das Fallbeispiel des Kantons Uri. In diesen Fällen werden jedoch spezifische Bedingungen an Quelle und Art der Evidenz gestellt.

Im Kanton Uri liessen sich deutliche Koalitionen mit rivalisierenden Wertvorstellungen identifizieren, die 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. Der Regierungsrat stellte den ideologisch geprägten Argumenten Berechnungen der Steuerverwaltung und ein juristisches Gutachten einer Professorin für schweizerisches und internationales Steuerrecht (Simonek 2008) entgegen, das auf ein zuvor veröffentlichtes Bundesgerichtsurteil verwies. In Anlehnung an diese beiden Grundlagen kam der Regierungsrat des Kantons Uri zum Schluss, ein Eigenbetreuungsabzug verstosse gegen das Steuerharmonisierungsgesetz und sei deshalb verfassungswidrig. Die Macht der Evidenz gründete in diesen Fällen vor allem auf der Reputation der Produzenten. 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 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 Evidenz letztlich als kontraproduktiv. Die progressive Koalition schaffte es nicht, ihre Forderungen nach einheitlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die familienergänzende Kinderbetreuung mit überzeugenden Fakten zu unterstreichen. Die zur Verfügung gestellte Evidenz stärkte vielmehr die Gegner der Vorlage, weil sie den Fokus auf die Kosten und nicht auf den Nutzen eines Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung legte.

Bei der Revision des Steuergesetzes im Kanton Nidwalden stellten sich sehr ähnliche Fragen wie im Kanton Uri. Dort passierte die Einführung eines Abzugs für die Eigenbetreuung von Kindern das Parlament jedoch ohne grosse Diskussion. Im Zentrum der Debatte stand der Steuerwettbewerb. Nur die Grünen wandten sich gegen die Einführung des Eigenbetreuungsabzugs, zogen dafür aber keine Evidenz bei. Interessant ist, dass das Gutachten von Prof. Simonek, das die Entscheidungsfindung im Kanton Uri massgeblich beeinflusst hatte, in der mehr oder weniger zeitgleich laufenden Debatte im Nachbarkanton Nidwalden nicht zur Kenntnis genommen wurde.

#### **4 Welche Folgerungen können aus den empirischen Erkenntnissen zugunsten der Förderung der Nutzung von Evidenz in der Politikgestaltung gewonnen werden?**

Aus der Untersuchung können folgende Empfehlungen zur 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, waren die mit der Gesetzgebung betrauten Fachleute der Steuer- und der Sozialtransferpolitik in den Verwaltungen nur zum Teil über den Stand des relevanten gendersensitiven Wissens informiert. Es kann daraus geschlossen werden, dass es notwendig ist, den Zugang zu evidenzbasierter, gendersensitiver Information zu erleichtern. Zu diesem Zweck wurden die im beschriebenen Forschungsprojekt identifizierten Studien und Gutachten in einer Umsetzungsbroschüre so aufgearbeitet, dass sie für anstehende Gesetzgebungsprozesse bei Bund und Kantonen einfach zugänglich sind (Müller und Balthasar 2014).<sup>7</sup> Nun wird es darum gehen, diese Broschüre sowie die darin vorgestellten Studien, Gutachten und Expertisen zu verbreiten und für politische Entscheidungsprozesse zu nutzen. 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.*

Als eine wichtige förderliche Bedingung für den Einbezug evidenzbasierter, gendersensitiver Evidenz hat sich in den Fallstudien eine Verwaltung erwiesen, die nicht nur die operative Umsetzung von Anliegen plant, sondern sich auf strategischer Ebene aktiv gestaltend in den Gesetzgebungsprozess einbringt. Unter einer gestaltenden Rolle wird beispielsweise ein *Agenda Setting* verstanden, bei welchem die Zuständigen in der Verwaltung, gestützt auf eigene 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 gendersensitiven Evidenzen zu verweisen.

*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 der Analyse auf kantonaler Ebene jährlich gegen zwanzig Chancen, um Anliegen der Gleichstellungspolitik einzubringen. Hinzu kommen die Möglichkeiten auf der Ebene der Verordnungen, die im Rahmen dieses Projekts nicht weiter untersucht wurden. Eine verstärkte Mitarbeit von Gleichstellungsexpertinnen und -experten in Kommissionen oder Arbeitsgruppen und ihr systematischer Einbezug im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren könnten somit dafür sorgen, dass bei der Revision von Steuer- und Sozialtransfergesetzen vermehrt gendersensitive Evidenz berücksichtigt würde. Einerseits müssten sich dazu Gleichstellungsfachpersonen verstärkt der Steuer- und Sozialtransferpolitik zuwenden und sich um einen stärkeren Einbezug in die Vorbereitung dieser Gesetze bemühen. Andererseits wäre es Aufgabe der für diese Gesetzgebungsprojekte zuständigen Personen in der Verwaltung, die Gleichstellungsfachpersonen systematischer anzufragen und einzubeziehen. Ein nützliches Instrument, um vorausschauend das Potenzial der Einflussnahme abschätzen zu können, wäre allenfalls ein Policy-Monitoring. Dabei würde die Steuer- und die Sozialtransferpolitik systematisch auf sich abzeichnende Revisionen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe hin untersucht, um die Anliegen der Gleichstellung frühzeitig und proaktiv in die anlaufenden Diskussionen einbringen zu können.

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

Bezogen auf die Rolle der Politikerinnen und Politiker lässt sich aus den Fallstudien schliessen, dass sich diese verstärkt als «Impulsgeber» 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, die in der Folge – wie dies in den Fallstudien aufgezeigt werden konnte – die Generierung und den Einbezug von objektivem, gendersensitivem Wissen tendenziell behindern.

*Andreas Balthasar, Prof. Dr. rer. pol., Universität Luzern, Politikwissenschaftliches Seminar, E-Mail: andreas.balthasar@unilu.ch*

*Franziska Müller, lic. rer. soc., NDS Evaluation, Interface – Politikstudien, Forschung, Beratung, Luzern, E-Mail: mueller@interface-politikstudien.ch*

#### **Anmerkungen**

- 1 Dieser Beitrag basiert auf dem Nationalfondsprojekt «Gender mainstreaming in the welfare state – the case of tax and social transfer policies in Swiss cantons. Obstacles to evidence-based policy-making in a gender-relevant policy field» (Referenznummer 406040-129073/1). Die Autorin und der Autor möchten den Verantwortlichen des NFP 60 und Joachim Blatter für ihre Unterstützung danken.
- 2 Obwohl sich der vorliegende Beitrag auf die politischen Rahmenbedingungen konzentriert, welche die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie beeinflussen, sind sich die Schreibenden bewusst, dass die Aufteilung von Erwerbsverhalten und Familiengestaltung von Frauen und Männern massgeblich von kulturellen Faktoren bestimmt wird. Vergleiche dazu unter anderem Pfau-Effinger 2000.
- 3 Aus Ressourcengründen konnte jeweils nur eine Steuergesetzesänderung pro Kanton untersucht werden, auch wenn unter Umständen mehrere thematisch relevante Gesetzesänderungen durchgeführt wurden.
- 4 Vergleiche dazu Balthasar und Müller 2014.
- 5 In Balthasar und Müller 2014 werden die methodischen Grundlagen sowie die Ergebnisse der quantitativen Analyse ausführlich dargelegt.

- 6 In Balthasar et al. 2012 und Blatter et al. 2014 werden die theoretischen und die methodischen Grundlagen sowie die Ergebnisse der Fallstudien ausführlich dargelegt.
- 7 Die Broschüre ist in deutscher und französischer Sprache erhältlich:  
[www.interface-politikstudien.ch/projekt/6-argumente/](http://www.interface-politikstudien.ch/projekt/6-argumente/)  
[www.interface-politikstudien.ch/fr/projekt/6-arguments/](http://www.interface-politikstudien.ch/fr/projekt/6-arguments/)

#### **Literatur**

- Balthasar, Andreas / Müller, Franziska, 2014, Die Verbreitung von evidenzbasiertem und gleichstellungssensitivem Wissen in den Entscheidungsprozessen der kantonalen Steuer- und Sozialtransferpolitik: eine quantitative Analyse. *Swiss Political Science Review*, 20/1, S. 70–95.
- Balthasar, Andreas / Blatter, Joachim / Bombach, Clara / Wiprächtiger, Roman, 2012, NFP 60: Gleichstellung der Geschlechter. Wie gendersensibel ist die Politikgestaltung in den Schweizer Kantonen? Auswertungen Fallstudien Freiburg, Aargau, Uri, Nidwalden, Luzern, Interface Politikstudien Forschung Beratung (Arbeitsdokument).

- Blatter, Joachim / Bombach, Clara / Wiprächtiger, Roman, 2014, Enhancing Gender Equity through Evidence-based Policy-making? Theorizing and Tracing the Use of Systematic Knowledge in Family and Tax Policy Reforms. *European Policy Analysis*, 1/1 (im Erscheinen).
- Council of Europe, 1998, Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices (Final report of activities of the Group of Specialists on Mainstreaming), Strasbourg.
- Freiburghaus, Dieter / Zimmermann, Willi, 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 / Stuttgart: Haupt.
- Frey, Kathrin / Ledermann, Simone, 2010, Evidence-based policy: A concept in geographical and substantive expansion. *German Policy Studies*, 6/2, S. 1–15.
- Frey, Kathrin, 2012, Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz. Gesetzesrevisionen im Vergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Inauen, Mirjam / Maisenbacher, Julia, 2011, Gender Mainstreaming in the Welfare State – the Case of Tax and Social Transfer Policies in Swiss Cantons. Obstacles to evidence-based policy making in a gender-relevant policy field. Literature Review, Luzern, University of Lucerne, Institute for Political Science and Interface Institute for Policy Studies.
- Jann, Werner / Wegrich, Kai, 2003, Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, S. 71–104.
- Knupfer, Caroline / Bieri, Oliver, 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.
- Malli, Gerlinde, 2005, Auf dem Weg zur Selbstverständlichkeit. Gender Mainstreaming und Gender Agents im Kontext institutioneller Bedingungen, Graz: Peripherie – Institut für praxisorientierte Genderforschung.
- Mosimann, Andrea / Giger, Nathalie, 2008, Zwischen Parteipolitik und gesellschaftlicher Notwendigkeit. Familienergänzende Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene, *Soziale Welt*, 59/3, S. 227–246.
- Müller, Franziska / Balthasar, Andreas, 2014, 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.
- Nutley, Sandra M. / Walter, Isabel / Davies, Huw T. O., 2007, *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*, Bristol: The Policy Press.
- OECD (Hrsg.), 2004, *Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life. Volume 3: New Zealand, Portugal and Switzerland*, Paris: OECD Organization for Economic Cooperation and Development.
- Parsons, Wayne, 2002, From Muddling Through to Muddling Up. Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government, *Public Policy and Administration*, 17/3, S. 43–60.
- Pfau-Effinger, Birgit, 2000, Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs, Opladen: Leske + Budrich.
- Rieder, Stefan / Widmer, Thomas, 2007, Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999. Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen, Bern u. a.: Haupt.
- Rüb, Friedbert W. / Strassheim, Holger, 2012, Politische Evidenz – Rechtfertigung durch Verobjektivierung?, in: Geiss, Anna / Nullmeiner, Frank / Daase, Christopher (Hrsg.), *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen (Leviathan Sonderband 27)*, Baden-Baden: Nomos, S. 377–397.
- Sabatier, Paul A. / Weible, Christopher M., 2007, The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, S. 189–220.
- 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).
- Zahariadis, Nikolas, 2007, The Multiple Stream Framework. Structure, Limitations, Prospects., in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, S. 73–93.

## Résumé

*Les processus législatifs relatifs aux transferts sociaux et à la politique fiscale s'appuient-ils sur les faits et les expériences dont on dispose en matière de conciliation entre travail et famille? Les processus de législation cantonaux dans ce domaine sont-ils sensibles à la dimension du genre et au savoir basé sur les faits? Cette contribution traite cette question en se basant sur 60 processus législatifs cantonaux des années 2008 à 2011. Elle analyse si les informations basées sur les faits et sensibles à la dimension de genre sont prises en considération, et si oui, de quelle manière elles le sont, mais aussi quels facteurs peuvent expliquer qu'on y ait recours.*

*Partant d'une acception très large de l'observation des données factuelles, la contribution constate un recours proportionnellement plus fréquent au savoir basé sur les faits et à la sensibilité au genre. Il est apparu qu'une attribution adéquate des fonds de l'administration ainsi que de l'ancrage légale et/ou de la préoccupation de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale influencent positivement l'ampleur de l'utilisation des informations de ce type. Les responsables de départements masculins et bourgeois y ont résolument moins recours lors des processus législatifs que leurs homologues féminins et de gauche. La contribution montre par ailleurs qu'un large consensus normatif de principe se présente comme la meilleure condition préalable, pour que le savoir basé sur l'observation des données factuelles soit utilisé avec succès à la formulation de solutions effectives et efficaces.*