



Schlussbericht zum Projekt

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

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
andreas.balthasar@unilu.ch

1. Objectives of the research project

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.

Das Projekt ging der Frage nach, 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.

2. Research design, theoretical framework, methods and data

2.1 Quantitative Analyse

Ausgangspunkt unserer Analyse bildete die Identifikation der Gesetzgebungsprozesse in den Bereichen Steuer- und Sozialtransferpolitik der Kantone. Einbezogen wurden alle Gesetzesänderungen, die die Steuergesetzgebung für die direkten Steuern natürlicher Personen betreffen sowie Änderungen bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe, bei 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. Es wurden Gesetzesänderungen einbezogen, deren Botschaft ans Parlament zwischen 2008 und September 2011 verfasst wurden.

In einer zweiten Erhebungsphase wurden mittels ausführlicher (Internet-)Recherchen vertiefte Informationen zu den identifizierten Gesetzgebungsprozessen gesammelt. Zusätzlich umfasste die Recherche die Suche nach den für die Gesetzgebungsprozesse zuständigen Personen in den Verwaltungen, die als potenzielle Interviewpartner/-innen in Frage kamen.

In der dritten Erhebungsphase wurden 60 strukturierte telefonische Interviews mit den identifizierten kantonalen Experten/-innen geführt. Als Bezugspunkt diente die Botschaft des jeweiligen kantonalen Regierungsrates. Die Interviews waren auf eine konkrete Gesetzesänderung bezogen. Zuerst wurde jeweils nach dem Einbezug von Evidenz ohne Verweis auf Gleichstellung gefragt (z. B.: Wurde eine Studie zu den möglichen Auswirkungen zu den Gesetzesänderungen extern in Auftrag gegeben?). Bei einem allfälligen Einbezug von Evidenz wurde in einem zweiten Schritt abgeklärt, ob in diesem Zusammenhang gleichstellungssensitive Fragen behandelt wurden (z. B.: Wurden in der externen Studie auch Auswirkungen der Gesetzesänderungen auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf thematisiert?).

2.1.1 Operationalisierung der Zielvariable und der Einflussvariablen

Zielvariable

Zielvariable ist das Ausmass des evidenzbasierten und gleichstellungssensitiven Wissens, das für die Gestaltung kantonaler Steuer- und Sozialtransferpolitik zur Verfügung stand. Wir haben den Evidenzbegriff breit gefasst: Wir verstehen darunter nicht nur empirisches Wissen (empirical knowledge) basierend auf wissenschaftlich erhobenen Daten, sondern auch Expertenwissen, das entweder auf theoretischen Überlegungen (theoretical knowledge) oder auf (langjähriger) praktischer Erfahrung (experiential knowledge) beruht (vgl. Nutely et al. 2007). Ausgehend von diesen Überlegungen haben wir vier Stufen von evidenzbasiertem Wissen unterschieden (vgl. Tabelle 1). 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 extern durch die Wissenschaft generiert (Stufe 1) oder durch die Verwaltung selbst erhoben respektive ausgewertet wurde (Stufe 2). Bei den Stufen 3 und 4 handelt es sich um den systematischen Einbezug von Expertenwissen. Diese basiert entweder auf der Konsultation von wissenschaftlichen Experten/-innen respektive Fachpersonen aus der Verwaltung (Stufe 3) oder auf der Konsultation von Interessengruppen (Stufe 4).

Um die gesammelten Informationen zur Evidenzbasierung der untersuchten Gesetzgebungsprozesse einer quantitativen Analyse zugänglich zu machen, wurde ein zusammenfassender Punktwert gebildet, der zwischen 0 (kein Einbezug evidenzbasierter, gleichstellungssensitiver Informationen) und 24 (maximaler Einbezug) variieren konnte. Die höchste Punktzahl erzielte der Einbezug von Wissen der ersten Stufe, die geringste Punktzahl generierte der Einbezug von Wissen der vierten Stufe.

Einflussvariablen

Dem Einfluss von strukturellen Faktoren wurde mit einem quantitativen Ansatz nachgegangen. Dieser konzipiert die Verfügbarkeit von evidenzbasierten und gleichstellungssensitiven Informationen bei steuer- und sozialtransferpolitischen Entscheidungen in Kantonen als von zwei Gruppen von Einflussfaktoren abhängig. Es handelt sich dabei einerseits um Faktoren, welche den Einbezug von Evidenz in den Gesetzgebungsprozess begünstigen, und andererseits um Faktoren, welche den Rückgriff auf gleichstellungssensitive Informationen nahelegen. Dazu wurden für die identifizierten 60 Gesetzgebungsprozesse Daten zu 13 Variablen erhoben. Es sind dies die Bevölkerungsgrösse des Kantons, die relative Grösse der Kantonsverwaltung, das Vorhandensein eines geeigneten Mittlers zwischen Wissenschaft und Politik, die Umstrittenheit der Gesetzesvorlage im Parlament, die Frage, ob der Impuls für Gesetzesänderung durch den Bund erfolgte, die Zugehörigkeit zur deutschsprachigen Schweiz, die gesetzliche oder strategische Verankerung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die administrative Verankerung der Gleichstellungstätigkeit, eine bürgerliche Mehrheit in der Exekutive, ein/e bürgerliche/r Departementsvorstehende/r, der Frauenanteil in der Legislative und in der Exekutive sowie das Geschlecht des/der Departementsvorstehenden (vgl. Balthasar und Müller 2014).

Die relevanten Daten stammten aus verfügbaren Statistiken (z.B. Bevölkerungsgrösse oder Parteizusammensetzung der kantonalen Regierungen) oder sie wurden in Expertengesprächen erhoben (z.B. Parteizugehörigkeit und Geschlecht der Departementsvorstehenden).

2.1.2 Quantitative Auswertung

Die Auswertung der Daten erfolgte zuerst deskriptiv und danach bi- und multivariat. Bei der Interpretation der Zielvariable war zu berücksichtigen, dass es sich um eine ordinal skalierte Variable handelt. In Übereinstimmung mit der gängigen sozialwissenschaftlichen Praxis (Wagschal 1999: 29–34) betrachteten wir die zusammenfassenden Punktwerte aber dennoch als quasi-metrische Variable und setzen damit eine hypothetische Genauigkeit voraus, die streng genommen nur begrenzt vorliegt. In die multivariate Analyse haben wir zuerst alle Variablen einbezogen, wie sie sich aus den in Abschnitt 3 dargelegten theoretischen Überlegungen ergeben haben. In der Absicht, mit möglichst wenigen Variablen möglichst viel zu erklären, haben wir ein optimiertes Modell angestrebt. Die Auswahl der einbezogenen Variablen erfolgte nach statistischen Kriterien. Wir haben uns dazu für das Verfahren der Rückwärtselimination entschieden, weil dieses von allen Variablen ausgeht, die nach theoretischen Überlegungen relevant sind (Fahrmeir 1996: 123). Damit trugen wir auch der Gefahr Rechnung, dass bei einer grossen Zahl von Regressoren eine irrelevante Variable irrtümlich als statistisch signifikant erscheint, obgleich sie nur zufällig mit der abhängigen Variable korreliert (Backhaus 2003).

Grundsätzlich galt es bei der Analyse zu berücksichtigen, dass unsere Daten hierarchisch strukturiert sind. Als hierarchisch strukturiert werden Daten bezeichnet, deren Elemente einer unteren Ebene (Individualdaten) jeweils genau einem Element einer oberen Ebene (Kontextdaten) zugeordnet sind, so dass sich die höhere Ebene ausschliesslich aus Elementen der unteren Ebene zusammensetzt (vgl. Hans 2006; Pötschke 2006). Diese Struktur der Daten gilt es bei einer linearen Regressionsanalyse zu berücksichtigen, denn die lineare Regressionsanalyse greift auf verschiedene Annahmen zurück, die mit hierarchisch strukturierten Daten nicht alle erfüllt werden. Aus diesem Grund haben wir die Variablen zuerst auf Multikollinearität getestet. Dabei ergaben sich keinerlei Hinweise, die eine Mehrebenenanalyse nahegelegt hätten. Möglicherweise liegt dies daran, dass es im untersuchten Zeitraum nur in acht Kantonen mehr als eine relevante Gesetzesänderung gab, die wir in die Untersuchung einbeziehen konnten.

2.2 Qualitative Analyse (Fallstudien)

Vier Gesetzgebungsprozesse wurden einer detaillierten Fallstudienanalyse unterzogen. 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 Gesetz über die Steuern des Kantons und der Gemeinden in Nidwalden (2011).

Die Fallauswahl erfolgte in einem ersten Schritt outputorientiert. Das bedeutet, dass aus den Bereichen Sozialtransfer und Steuergesetzgebung diejenigen Fälle mit dem jeweils höchsten Ausmass an Einbezug von gleichstellungsrelevanten und evidenzbasierten Informationen ausgewählt wurden (Freiburg und Uri). Als Vergleich wurden in einem zweiten Schritt je ein Fall aus der Sozialtransfer- und der Steuergesetzgebung untersucht, bei welchem das Ausmass der einbezogenen Evidenz vergleichsweise gering war (Aargau, Nidwalden). Um die Gesetzgebungsprozesse zu rekonstruieren, wurden ausführliche Internetrecherchen durchgeführt. Es wurden jegliche Unterlagen, die den jeweiligen Gesetzgebungsprozess betrafen (Gesetzestexte, Botschaften, Unterlagen zum Vernehmlassungsverfahren, Motionen, Informationen des Kantons/des Amtes für Steuern), gesichtet. Informationen, die nicht online zugänglich waren, wurden vor Ort in den kantonalen Archiven ausgewertet. Teilweise wurden auch Medienmitteilungen und die Berichterstattung in den Printmedien mit einbezogen oder es wurden ergänzende persönliche Gespräche geführt.

Die Fallstudien wurden 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 Policy-Making als rationale Behandlung und 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 (DeLeon 1999; Jann und Wegrich 2003). Der Advocacy-Coalition-Ansatz wurde von Sabatier und Weible entwickelt und betrachtet die politische Problembearbeitung als Ergebnis multipler, interaktiver Prozesse, welche von Akteurskoalitionen (Advocacy Coalition) dominiert werden. Diese Koalitionen bestehen aus Personen in unterschiedlichen Positionen (Politiker, Verwaltungsbeamte, Vertretende von Interessengruppen usw.), die spezifische Interessen, Wertvorstellungen und Zielen teilen. Jede Advocacy Coalition versucht, ihre handlungsleitenden Orientierungen in staatliche Massnahmen umzusetzen (Sabatier 1993; Sabatier/Weible 2007). Der Multiple Stream Ansatz erklärt Policy-Ergebnisse dadurch, dass es Akteuren gelingt, in günstigen Zeitfenstern („windows of opportunity“), bestimmte Massnahmen (policies) als Lösungen für aktuell drängende Probleme (problems) darzustellen und sich dadurch in der machtpolitischen Auseinandersetzung zu profilieren (politics). In explizitem Gegensatz zur Theorie des rationalen Politikzyklus wird postuliert, dass Lösungen und Probleme ‚wahllos‘ kombiniert werden beziehungsweise ‚unabhängig voneinander‘ bestehen. Ausserdem werden Informationen (z.B. im Gesetzgebungsprozess) nicht als wertneutral aufgefasst, es wird vielmehr davon ausgegangen, dass diese strategisch manipuliert werden können, um anvisierte Ziele im Policy-Prozess zu erreichen (Cohen et al. 1972; Zahariadis 2007).

Aus jeder dieser drei Theorien wurden 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 im Rahmen der Fallstudienanalyse überprüft.

3. Results

Entlang der Hauptfragestellungen des Projektes werden nachfolgend die zentralen Ergebnisse präsentiert.

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

Die Untersuchung basiert auf einem breiten Verständnis von Evidenz, bei welchem neben wissenschaftlichen Fakten auch Erfahrungswissen berücksichtigt wird. Ausgehend davon wurde in den untersuchten 60 Gesetzgebungsprozessen verhältnismässig oft auf evidenzbasiertes gleichstellungssensitives Wissen zurückgegriffen. Formen des Einbezugs von evidenzbasierter Information, die wir in allen Kantonen und in sämtlichen 60 untersuchten Gesetzesmodifikationen fanden, waren Analysen und Berechnungen, welche die Kantonsverwaltungen selber durchgeführt hatten. Ebenfalls sehr oft wurde Erfahrungswissen zwischen den verschiedenen Kantonen ausgetauscht. Auch dabei haben gleichstellungssensitive Fragestellungen regelmässig eine Rolle gespielt.

Wird der Fokus eingeschränkt und nur der Einbezug wissenschaftlicher Evidenz berücksichtigt, so wird relativ selten evidenzbasiert politisiert. Zwar gibt rund die Hälfte der für die Gesetzgebungsprozesse zuständigen Sachbearbeitenden in den kantonalen Verwaltungen an, über relevante gleichstellungsbezogene Studien informiert zu sein. In sehr wenigen Fällen wurden diese Studien jedoch konkret argumentativ in den Gesetzgebungsprozess eingebracht. Daraus schliessen wir einerseits auf einen Bedarf an mehr Transparenz über die verfügbaren Evidenzen. Andererseits braucht es möglicherweise eine argumentative Aufbereitung des vorhandenen Wissens.

Tabelle 1: Arten und Häufigkeiten einbezogener Evidenz

Art der Evidenz (vier Stufen zugeordnet)	Untergruppen	Anzahl Gesetzgebungsprozesse (n = 60)	
		evidenzbasiert	davon gleichstellungsrelevant
1. Empirisches Wissen (Erhebung/Analyse durch Wissenschaft)	Erhebung/Analyse wurde extern in Auftrag gegeben	7	6
2. Empirisches Wissen (Erhebung/Analyse durch Verwaltung)	A Die Verwaltung führte eigene Berechnungen durch	60	30
	B Die Verwaltung wertete bestehende Informationen aus (Literaturstudium)	26	16
3. Expertenwissen aus Verwaltung und/oder Wissenschaft (Konsultation)	A Wissenschaftliche Expertinnen und Experten	10	3
	B Verwaltungsstellen anderer Kantone	44	17
	C Verwaltungsinterne Expertinnen und Experten aus den Bereichen Steuern respektive Sozialtransfers	15	4
	D Verwaltungsinterne Expertinnen und Experten aus dem Bereich Gleichstellung	12	8
	E Informationen aus Mitberichtsverfahren	34	11
4. Expertenwissen von Interessensgruppen (Konsultation)	A Aktive, systematische Konsultation von Verbänden, Vereinen, NGO usw.	17	11
	B Informationen aus Vernehmlassungsverfahren	37	23

Quelle: eigene Erhebungen.

Ein interessanter Fakt ist, dass das Wissen von Gleichstellungsfachpersonen kaum in die untersuchten Gesetzgebungsprozesse einbezogen wurde. Hier zeigt sich ein Potenzial, das noch besser ausgeschöpft werden könnte. Generell kommt die Untersuchung zum Schluss, dass es sich für Gleichstellungsfachpersonen lohnt, Gesetzesänderungen in der Steuer- und Sozialtransferpolitik im Auge zu behalten. Es kann nämlich davon ausgegangen werden, dass es

im Durchschnitt pro Kanton und Jahr eine Gesetzesvorlage aus dem Bereich der Steuer- oder der Sozialtransferpolitik gibt, die genutzt werden kann, um allfällige diskriminierende Effekte zu beseitigen. Hinzu kommen die Möglichkeiten auf der Ebene der Verordnungen, welche im Rahmen dieses Projektes nicht weiter untersucht wurden.

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

Quantitative Analysen zeigen, dass eine adäquate Ressourcenausstattung der Verwaltung sowie die strategische Verankerung des Anliegens der Vereinbarkeit von Beruf und Familie das Ausmass des Einbezugs evidenzbasierter gendersensitiver Informationen positiv zu beeinflussen scheinen. Hinzu kommen personenbezogene Faktoren wie das Geschlecht und die Parteizugehörigkeit der/des Departementsvorstehenden. Bürgerliche sowie männliche Departementsvorstehende greifen signifikant weniger auf evidenzbasierte gleichstellungssensitive Informationen beim Gesetzgebungsprozess zurück als ihre linken Kollegen/-innen.

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

Wie aus den Fallstudien hervorgeht, bietet ein breiter normativer Grundkonsens die beste Voraussetzung für einen rational geführten Politikprozess, bei welchem evidenzbasiertes Wissen zielführend für die Formulierung effektiver und effizienter Lösungen genutzt wird. Um diesen normativen Grundkonsens zu schaffen, kommt der Verwaltung eine wichtige Rolle zu. Eine Verwaltung, die sich auf strategischer Ebene in den Gesetzgebungsprozess einbringt, kann wesentlich zur Schaffung eines breiten normativen Grundkonsenses beitragen. Dazu gehört beispielsweise ein aktives Agenda-Setting, bei welchem die Verwaltung, gestützt auf eigener Sachkompetenz, vorausschauend Ursachen und Bedarf hinsichtlich eines politischen Anliegens objektiv aufzeigt und verschiedene Lösungsvorschläge skizziert. In der anschliessenden Phase der Politikformulierung geht es dann vor allem darum, wiederum evidenzbasiert den effizientesten und effektivsten Vorschlag auszuarbeiten. Wie die Fallstudien aufzeigen, kann sich die Verwaltung die dazu notwendige Sachkompetenz aneignen, indem sie bestehendes Wissen einbezieht, eigene Analysen durchführt oder für den systematischen Einbezug von Expertenwissen, zum Beispiel in Form von Studien, sorgt. Dazu bedarf es aber, wie weiter oben bereits erwähnt, einer angemessenen Ressourcenausstattung. Neben der Verwaltung können aber auch die Politiker/-innen zur Schaffung eines normativen Grundkonsenses beitragen. Die qualitative Analyse zeigt auf, dass es sich unter Umständen bewährt, nicht mit fertigen Lösungen, sondern mit offenen Fragen an die Exekutive zu gelangen und diese aufzufordern, entsprechende Abklärungen fundiert vorzunehmen. So kann verhindert werden, dass bereits zu Beginn stark polarisierende Koalitionen entstehen, welche in der Folge die Generierung und den Einbezug von objektivem Wissen tendenziell behindern.

Für vertiefende Informationen zum methodischen Vorgehen und zu den Ergebnisse sei auf folgende Artikel verwiesen:

Müller, Franziska und Andreas Balthasar (2014b): Ausmass und Art des Einbezugs von evidenzbasiertem und gleichstellungssensitivem Wissen in den Entscheidungsprozessen der kantonalen Steuer- und Sozialtransferpolitik. Leges (im Erscheinen)

Balthasar, Andreas und Franziska Müller. 2013. Die Verbreitung von evidenzbasiertem und gleichstellungssensitivem Wissen in den Entscheidungsprozessen der kantonalen Steuer- und Sozialtransferpolitik: eine quantitative Analyse. Swiss Political Science Review. (im Erscheinen)

Blatter, Joachim, Clara Bombach und Roman Wiprächtiger. 2013. Enhancing gender equity through evidence based policy making? Theorizing and tracing the use of evidence in family policy and tax reforms. German Policy Studies. (im Erscheinen)

Balthasar, Andreas, Joachim Blatter, Clara Bombach und Roman Wiprächtiger (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; Luzern.

Inauen, Mirjam und Julia Maisenbacher (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: Interface Politikstudien Forschung Beratung; Luzern.

4. Recommendations for policy makers and experts from the practical realm

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 2014a). 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 kantonale 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 – neben 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 abzuschätzen 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 Forschungsprojektes 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 „Anstusser“ 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.

5. Implementation activities

Produkte

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.

Müller, Franziska und Andreas Balthasar, (2014a): 6 arguments en faveur d'un système d'impôts et de transferts sociaux qui facilite la conciliation entre vie familiale et professionnelle / 30 études basées sur des faits relatives à un système d'impôts et de transferts sociaux encourageant la conciliation entre vie familiale et professionnelle, Luzern: Interface Politikstudien Forschung Beratung; Luzern.

Müller, Franziska und Andreas Balthasar (2014b): Ausmass und Art des Einbezugs von evidenzbasiertem und gleichstellungssensitivem Wissen in den Entscheidungsprozessen der kantonalen Steuer- und Sozialtransferpolitik. Leges (im Erscheinen)

Balthasar, Andreas und Franziska Müller (2013): Die Verbreitung von evidenzbasiertem und gleichstellungssensitivem Wissen in den Entscheidungsprozessen der kantonalen Steuer- und Sozialtransferpolitik: eine quantitative Analyse. Swiss Political Science Review. (im Erscheinen)

Blatter, Joachim, Clara Bombach und Roman Wiprächtiger (2013): Enhancing gender equity through evidence based policy making? Theorizing and tracing the use of evidence in family policy and tax reforms. German Policy Studies. (im Erscheinen)

Balthasar, Andreas, Joachim Blatter, Clara Bombach und Roman Wiprächtiger (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; Luzern.

Inauen, Mirjam und Julia Maisenbacher (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: Interface Politikstudien Forschung Beratung; Luzern.

Balthasar, Andreas; Müller, Franziska; Maisenbacher, Julia (2010): Wie evidenzbasiert und gendersensibel ist die Politikgestaltung in Schweizer Kantonen? Das Beispiel der Steuerpolitik und der Sozialtransfers zugunsten von Familien. Gender oder Gleichstellung im Wohlfahrtsstaat. Soziale Sicherheit CHSS, Nr. 6/2010.

Balthasar, Andreas; Müller, Franziska; Maisenbacher, Julia (2010): La définition des politiques dans les cantons suisses se fonde-t-elle sur des données probantes et prend-elle en compte les aspects liés au genre ? Sécurité sociale CHSS 6/2010 : L'Etat social et la question du genre.

Müller, Franziska; Balthasar, Andreas; Maisenbacher, Julia (2010): Wie evidenzbasiert und gendersensibel ist die Politikgestaltung in den Schweizer Kantonen? Das Beispiel der Steuer- und Sozialtransferpolitik zugunsten von Familien. Erste Ergebnisse. Paper erstellt für den Jahreskongress der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft - SVPW/ASSP (Universität Luzern, 2./3. Februar 2012).

Austausch:

Im Frühjahr 2011 fand ein Treffen mit Dr. des. Kathrin Frey, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich statt. Diskutiert wurde die Operationalisierung des Begriffs „evidence-based“.

Im Herbst fand ein Treffen mit Prof. Dr. André Bächtiger, Politikwissenschaftliches Seminar der Universität Luzern statt. Diskutiert wurde das methodische Vorgehen im Rahmen der quantitativen Analyse.

Ein erstes Treffen mit der Begleitgruppe hat im März 2012 stattgefunden. Teilnehmende:

Dr. Sabina Littmann, Dr. oec. Sabina Littmann-Wernli, Head of the Research and Evaluation, Section within the Swiss Federal Social Insurance Office.

Dr. des. Elisabeth Maurer, equal opportunities commissioner at the University of Zurich and director of the university's office for gender equality.

Prof. Dr. Fabrizio Gilardi, Department of Political Science, University of Zurich

Ein zweites Treffen mit der Begleitgruppe hat im Januar 2013 stattgefunden. Teilnehmende:

Dr. des. Elisabeth Maurer, equal opportunities commissioner at the University of Zurich and director of the university's office for gender equality.

Bruno Nydegger, lic.rer.pol., Research and Evaluation, Section within the Swiss Federal Social Insurance Office.

Leonie Renouil, Senior Communications Consultant bei Organisationsberatung Dr. Gudrun Sander

Prof. Dr. Fabrizio Gilardi, Department of Political Science, University of Zurich

(Teilnahme abgesagt, schriftliches Feedback eingereicht)

Präsentation der Projektergebnisse (ausserhalb der Nationalfonds):

Teilnahme am Jahreskongress der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft - SVPW/ASSP (Universität Luzern, 2./3. Februar 2012) und Präsentation der Ergebnisse.

Leitung Workshop und Präsentation der Projektergebnisse im Rahmen der überparteilichen Frauentagung „Meinuntermacherinnen 2012“ (Universität Zürich, 24. November 2012)

Präsentation der Projektergebnisse an der Frühlingstagung der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (Bern, 20. März 2013)

Präsentation der Projektergebnisse am Arbeitstreffen der Präsidenten/-innen der Frauen- und Männerorganisationen (Bern, 28. August 2013)

Präsentation der Projektergebnisse im Rahmen des Nationalfonds:

Präsentation der Zwischenergebnisse an der zweiten Programmtagung des NFP60 (Basel, März 2012)

Präsentation und Diskussion von Folgerungen und Empfehlungen an der dritten Programmtagung des NFP60 (Biel, November 2013)

6. Annex

Zitierte Literatur:

Backhaus, K. (2003). Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung. Berlin: Springer (10., neu bearb. und erw. Aufl.).

Balthasar, Andreas und Franziska Müller (2013): Die Verbreitung von evidenzbasiertem und gleichstellungssensitivem Wissen in den Entscheidungsprozessen der kantonalen Steuer- und Sozialtransferpolitik: eine quantitative Analyse. Swiss Political Science Review. (im Erscheinen)

- Cohen, M. D. et al. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- DeLeon, Peter (1999): The stages approach to the policy process: What has it done? Where is it going?, in: Sabatier, Paul A. (Ed.) (1999): *Theories of the policy process*. Westview Press. Boulder Co, S. 19–32.
- Fahrmeir, L., A. Hamerle und G. Tutz (1996), (Hrsg.). *Multivariate Statistische Verfahren*. Berlin und New York: de Gruyter (2. Auflage).
- Hans, S. (2006). Die Analyse gepoolter Daten mit Mehrebenenmodellen. Einstellungen zu Zuwanderern im europäischen Vergleich (= Berliner Studien zur Soziologie Europas BSSE Arbeitspapier Nr. 6). Berlin: Freie Universität Berlin. Online: <http://www.polsoz.fu-berlin.de> [Zugriff 13.05.2012].
- Jann, W., Wegrich, K. (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: K. Schubert, N.C. Bandelow (Eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (pp. 71-104). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Müller, Franziska und Andreas Balthasar, (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.
- Müller, Franziska und Andreas Balthasar (2014): Ausmass und Art des Einbezugs von evidenzbasiertem und gleichstellungssensitivem Wissen in den Entscheidungsprozessen der kantonalen Steuer- und Sozialtransferpolitik. Leges (im Erscheinen)
- Nutley, S., I. Walter und H. Davies (2007). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- Pötschke, M. (2006). Mehrebenenanalyse. In Behnke, J., T. Gschwend, D. Schindler und K.-U. Schnapp (Hrsg.), *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*. Baden-Baden: Nomos (167–79).
- Sabatier, P. A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: A. Héritier (Ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (pp. 116-148). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Sabatier, P. A., Weible, C. M. (2007): The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. In: P. A. Sabatier (Ed), *Theories of the Policy Processes* (pp. 189-229). Boulder, CO: Westview Press.
- Wagschal, U. (1999). *Statistik für Politikwissenschaftler*. München, Wien: Oldenbourg.
- Zahariadis, N. (2007): The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects. In: P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 65-92). Boulder, CO: Westview Press.