



Sage mir, was Du liest...

Ergebnisbericht zum Informationsverhalten der Parlamentarierinnen
und Parlamentarier der Kantone Aargau und Zürich

Labinot Demaj
Lukas Summermatter
Kuno Schedler

Dezember 2012



Sage mir, was Du liest...

Ergebnisbericht zum Informationsverhalten der Parlamentarierinnen
und Parlamentarier der Kantone Aargau und Zürich

Labinot Demaj
Lukas Summermatter
Kuno Schedler

Dezember 2012

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis einer mehrjährigen Zusammenarbeit des Instituts für Systemisches Management und Public Governance mit den Parlamenten und Parlamentsdiensten der Kantone Aargau und Zürich.

Ziel des Projektes war es, die Informationsbedürfnisse und die Informationsverwendung von Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu analysieren. Insbesondere bestand ein praktisches Interesse, den Nutzen der mittelfristigen Planungsinstrumente (KEF im Kanton Zürich, IAFP im Kanton Aargau) für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu erheben, um allfällige Verbesserungsmöglichkeiten zu entdecken.

Für die offene, intensive und konstruktiv-kritische Zusammenarbeit danken die Autoren den Vertreterinnen und Vertretern der beiden Kantone.

Labinot Demaj, M.A. HSG in International Affairs and Governance, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Systemisches Management und Public Governance.

Prof. Dr. Lukas Summermatter, Assistenzprofessor für Public Management an der Universität St. Gallen.

Prof. Dr. Kuno Schedler, Professor für Public Management an der Universität St. Gallen, Direktor am Institut für Systemisches Management und Public Governance.

ISBN 978-3-9523471-6-4

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2012 by IMP-HSG Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen, St. Gallen

Die Publikation kann unter Quellenangabe weiter verwendet und verbreitet werden.

www.imp.unisg.ch

Management Summary

Das Forschungsprojekt Politicians' Information Need and Use (PINU) befasst sich mit dem Informationsverhalten von Legislativpolitikerinnen und -politikern im Budgetierungsprozess. Ziel ist es, die Rolle von Informationen für Politikerinnen und Politiker in kritischen Entscheidungssituationen zu eruieren. Daraus sollen Aussagen über eine bedürfnisgerechte Ausgestaltung von Informationssystemen getroffen werden.

Ausgangspunkt des Interesses am Informationsverhalten der Politikerinnen und Politiker bilden die weitreichenden Reformen der letzten zwei Jahrzehnte, welchen Parlament, Regierung und Verwaltung auf allen Ebenen ausgesetzt waren. Dezentralisierung sowie die steigende Bedeutung der Leistungssteuerung und Wirkungsorientierung waren zwei zentrale Anliegen dieser Reformen. In verschiedenen Bereichen genossen Verwaltungseinheiten nunmehr grössere Autonomie in der operativen Entscheidungsfindung. Gleichzeitig steigt damit aber auch das Bedürfnis der Politik nach einer umfangreicheren Rechenschaft der Verwaltung über ihr Handeln. Die Versorgung der Politik mit mehr bzw. mit anderen Informationen als zu Beginn der Reformen ist einerseits Konsequenz aus diesen Entwicklungen, stellt aber andererseits eine notwendige Bedingung dar für die Beurteilung der Organisationen des öffentlichen Sektors, die Überwachung der Politikimplementierung, die Stärkung der Wirkungsperspektive und für die Leistungsbeurteilung von Angestellten im öffentlichen Sektor durch die Politik sowie für die Wahrung und Stärkung der Gesamtsicht auf die öffentlichen Aufgaben. Die Erforschung dieses Informationsflusses bildet die Grundlage für die Optimierung der Informationssysteme (z. B. ein integrierter Aufgaben- und Finanzplan) und der Kommunikation zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Legislative.

In Zusammenarbeit mit den Kantonen Aargau und Zürich wurden in knapp zwei Jahren unterschiedliche Fragestellungen zu diesem Themenkomplex untersucht. Aus diesen Bemühungen resultierten bisher neun Publikationen und Ergebnisberichte. Nebst den wesentlichen Einsichten aus den verschiedenen Abhandlungen werden allgemeine Aspekte diskutiert, die es bei der Weiterentwicklung des Informationsflusses und der Kommunikation zwischen Exekutive und Legislative sowie der politischen Steuerungsinstrumente zu beachten gilt. Für ein umfassendes Verständnis über die konkreten Forschungsfragen, das jeweilige Vorgehen, der dazugehörigen Literatur und der empirischen Basis empfiehlt sich eine vertiefte Lektüre der jeweiligen Publikationen.

Der vorliegende Bericht gliedert sich entlang von vier Oberkapiteln. Jedes dieser Oberkapitel stellt einen spezifischen Themenkomplex zum Informationsverhalten von Politikerinnen und Politikern dar, unter welchem verschiedene Publikationen und Ergebnisberichte subsummiert sind. Kapitel eins befasst sich mit dem bisherigen Wissensstand zum Informationsverhalten von Politikerinnen und Politikern und bietet einen empirischen sowie konzeptionellen Einstieg in die Thematik. Kapitel zwei fokussiert auf den Budgetierungsprozess als relevante Umgebung für die Untersuchung der Informationsbedürfnisse der kantonalen Legislativmitglieder und der allgemeinen Rolle des integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP). Kapitel drei befasst sich mit dem konkreten Informationsverhalten innerhalb des IAFP: Es beinhaltet Ergebnisse aus einer Eye-Tracking-Untersuchung zur Orientierung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier innerhalb eines bestimmten IAFP-Ausschnitts, zum Suchverhalten nach spezifischen Informationsinhalten und zur Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung. Kapitel vier legt das Meinungsspektrum der Legislativmitglieder beider Kantone zum IAFP als Informations- und Steuerungsinstrument dar.

Inhaltsverzeichnis

1	Wissensstand zum Informationsverhalten von Politikerinnen und Politikern	1
1.1	Erkenntnisse aus empirischen Beiträgen	1
1.2	Erkenntnisse aus konzeptionellen Beiträgen	4
1.3	Diskussionspunkte	6
2	Bedürfnisse und Informationen im Budgetierungsprozess	8
2.1	Erkenntnisse zur Wahrnehmung des Budgetierungsprozesses	8
2.2	Erkenntnisse zu den Informationsbedürfnissen / der Bedeutung des IAFP	10
2.3	Erkenntnisse zum Informationsraum und den Selektionskriterien	11
2.4	Diskussionspunkte	15
3	Der IAFP und dessen Nutzung	18
3.1	Versuchsaufbau	18
3.2	Erkenntnisse zum Orientierungsverhalten	20
3.2.1	Kanton Aargau	20
3.2.2	Kanton Zürich	24
3.3	Erkenntnisse zum Suchverhalten nach Leistungsinformationen	27
3.3.1	Kanton Aargau	27
3.3.2	Kanton Zürich	28
3.4	Erkenntnisse zum Informationsverhalten bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung	29
3.4.1	Kanton Aargau	29
3.4.2	Kanton Zürich	31
3.5	Diskussionspunkte	33
4	Beurteilung des IAFP aus der Sicht der Legislative	36
4.1	Erkenntnisse aus der schriftlichen Befragung	36
4.1.1	Erkenntnisse zu den ersten sechs Behauptungen – Kanton Aargau und Kanton Zürich	38
4.1.2	Erkenntnisse zu den letzten sechs Behauptungen – Kanton Aargau	40
4.1.3	Erkenntnisse zu den letzten sechs Behauptungen – Kanton Zürich	42
4.2	Erkenntnisse aus den problemzentrierten Interviews	44
4.2.1	Erkenntnisse zu den diskutierten Dimensionen	44
4.2.2	Erkenntnisse zum herrschenden Meinungsspektrum	47
4.3	Diskussionspunkte	49
5	Literaturverzeichnis	53

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Hierarchie der Medienreichhaltigkeit	14
Abbildung 2:	Blickverlauf bei der Orientierung im AFP Alt	21
Abbildung 3:	Blickverlauf bei der Orientierung im AFP Neu	22
Abbildung 4:	Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung im AFP Alt und AFP Neu	23
Abbildung 5:	Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung im AFP Alt und AFP Neu nach Oberkategorien	23
Abbildung 6:	Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung im AFP Alt und AFP Neu nach Unterkategorien	24
Abbildung 7:	Blickverlauf bei der Orientierung im KEF AWA und KEF SK	25
Abbildung 8:	Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung im KEF AWA und KEF SK	26
Abbildung 9:	Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung im KEF AWA und KEF SK nach Oberkategorien	26
Abbildung 10:	Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung im KEF AWA und KEF SK nach Unterkategorien	27
Abbildung 11:	Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung im AFP Alt und AFP Neu nach Oberkategorien	30
Abbildung 12:	Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung im AFP Alt und AFP Neu nach Unterkategorien	30
Abbildung 13:	Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung im KEF AWA und KEF SK nach Oberkategorien	32
Abbildung 14:	Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung im KEF AWA und KEF SK nach Unterkategorien	32
Abbildung 15:	Diskutierte Dimensionen	45
Abbildung 16:	Typologie der IAFP-Nutzerinnen und Nutzer seitens der Legislative	47
Abbildung 17:	Häufigkeitsverteilung der Idealtypen	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Informationsraum im Budgetierungsprozess	12
Tabelle 2:	Kriterien für die Selektion bzw. den Ausschluss für Informationen	13
Tabelle 3:	Areas of Interest innerhalb des IAFP-Ausschnitts	20
Tabelle 4:	Suchverhalten nach Leistungs- und Wirkungsinformationen – Kanton Aargau	28
Tabelle 5:	Suchverhalten nach Leistungs- und Wirkungsinformationen – Kanton Zürich	28
Tabelle 6:	Häufigste Verknüpfungsmuster bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung – Kanton Aargau	31
Tabelle 7:	Häufigste Verknüpfungsmuster bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung – Kanton Zürich	33
Tabelle 8:	Behauptungen zum AFP bzw. KEF und die damit verbundenen Erkenntnisziele	37
Tabelle 9:	Zusammenfassung der Erkenntnisse zu den ersten sechs Behauptungen – Kanton Aargau und Kanton Zürich	38
Tabelle 10:	Zusammenfassung der Erkenntnisse zu den letzten sechs Behauptungen – Kanton AG	40
Tabelle 11:	Zusammenfassung der Erkenntnisse zu den letzten sechs Behauptungen – Kanton ZH	42

1 Wissensstand zum Informationsverhalten von Politikerinnen und Politikern

Ausgangspunkt des Forschungsprojektes bildet eine umfassende Literaturanalyse. Die Ergebnisse daraus finden sich zum einen im Forschungsdesign des Projektes (Summermatter & Demaj, 2011) und zum anderen im kürzlich publizierten Artikel in der Zeitschrift „International Public Management Review“ (Demaj & Summermatter, 2012b). Das übergeordnete Ziel der Analyse bestand darin, den derzeitigen Wissensstand in Bezug auf das Informationsverhalten von Politikerinnen und Politikern zu erfassen. Im Besonderen sollte die relevante Literaturbasis eingegrenzt, die Ergebnisse der bisherigen empirischen Untersuchungen dargestellt und die Erkenntnisse aus konzeptionellen Beiträgen systematisiert werden. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst, bevor praktische Empfehlungen für die Ausgestaltung der Kommunikation zwischen Parlament und Verwaltung abgeleitet werden.

1.1 Erkenntnisse aus empirischen Beiträgen

Wissenschaftliche Beiträge, die einen empirischen Beitrag zum Themenkomplex liefern, wurden entweder durch die institutionellen Reformen der 1960er Jahre ausgelöst, die eine Spezialisierung und Dezentralisierung des US-Kongresses zum Ziel hatten, oder durch die New Public Management-Ära, in welcher die Reorganisation des politisch-administrativen Systems vom Credo der Leistungs- und Wirkungsorientierung begleitet wurde.

DAS ZIEL DER INSTITUTIONELLEN REFORM DES US-KONGRESSES bestand unter anderem darin, durch die Bildung von Sachkommissionen und durch den Ausbau der parlamentarischen Ressourcen die Informations- und Politikgestaltungskapazität der Legislative zu erhöhen und die diesbezügliche Kluft zur Exekutive zu verringern. Befürworter dieser Reformen vertreten die Ansicht, dass die Verfügbarkeit von „objektiven Informationen“ und ein verbesserter parlamentarischer Zugang zu diesen letztlich zu besseren Entscheidungen der Legislative führen. Gegner bestreiten diese Idee und führen an, dass der institutionelle Charakter eines Parlaments, d. h. die Repräsentation verschiedener Ideologien und Interessensgruppierungen, verhindert, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier frei von jeglichen partikulären Zielen nach Informationen suchen, um ihre Entscheidungen zu fällen: Anders als Analysten, die sich in der Regel an der Maximierung der *nationalen* Wohlfahrt orientieren, sind Politikerinnen und Politiker an den Verteilungseffekten von Veränderungen interessiert, und streben danach, die Wohlfahrtseinbussen und -gewinne *ihrer* Wählerbasis zu minimieren bzw. zu maximieren. Untersuchungen, die im Zuge dieser Debatte unternommen wurden, haben zu unterschiedlichen Erkenntnissen geführt:

- Es sollte grundsätzlich zwischen *Policy Information* und *Political Information* unterschieden werden. Unter die erste Kategorie fallen Informationen, die Auskunft über Politikinhalte geben. Unter die zweite Kategorie fallen Informationen, die Auskunft über die Positionen andere Akteure, zu konkreten Sachverhalten und/oder über den potentiellen Einfluss auf die Wiederwahl bzw. die Karriereaussichten eines Legislativmitgliedes liefern.
- Die *Informationsquellen* von spezialisierten und nicht-spezialisierten Politikerinnen und Politikern unterscheiden sich: Spezialisierte greifen eher auf nichtparlamentari-

schen Quellen wie bspw. auf Dokumente und Mitglieder der Exekutive oder Interessensorganisationen zurück, während Nichtspezialisierte diesbezüglich eher von ihrem Wählerkreis und ihren Parlamentskolleginnen bzw. -kollegen abhängig sind.

- Für gewöhnlich fließen Informationen von Lobbyisten oder Verwaltungsangestellten zuerst zu spezialisierten Politikerinnen und Politikern, welche dann diese Informationen unter ihren Kolleginnen und Kollegen weiterverteilen bzw. -verhandeln. Im Falle dass eine Legislative über Ressourcen verfügt, die sie in ihrer Arbeit unterstützen, übt dieses Unterstützungspersonal eine Filterfunktion innerhalb dieses *Informationsflusses* aus und kann die zu vermittelnden Inhalte verzerren.
- Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben generell wenig Anreiz, eine intensive Informationssuche zu betreiben. Zeitlicher Druck, eine zunehmende Anzahl von politischen Geschäften und die Tatsache, dass sie um die wenigsten davon besorgt sind, hat zu einem spezifischen *Informationssuchverhalten* geführt, das sich als problemorientiert beschreiben lässt. Demnach suchen Politikerinnen und Politiker nicht nach Information, solange sie nicht einem Problem begegnen, für welches „einfache Entscheidungsregeln“ keine Lösung bieten: Ein Legislativmitglied hat kein Bedürfnis nach Informationen zu suchen, falls a) die pendente Entscheidung keinen Einfluss auf ihren oder seinen persönlichen Wahlkreis hat, b) sie oder er eine gefestigte Meinung zu einem Thema besitzt oder sich c) bereits eine „Voting History“ dazu entwickelt hat.
- Es lassen sich verschiedene Cluster von Faktoren festhalten, welche die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass vorhandene Informationen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern verwendet werden: Erstens, um verwendet zu werden, müssen Informationen *relevant* in Bezug auf die zu fällende Entscheidung sein. Je eher Informationen den individuellen Bedürfnissen entsprechen und je zeitgerechter sie vorhanden sind, desto höher ist ihre Relevanz. Zweitens, wenn Informationen zwar relevant sind, aber von den Politikerinnen und Politikern nicht als solche *erkannt* werden, dann werden sie auch nicht verwendet. In diesem Sinne kann die Erkennbarkeit und damit die Wahrscheinlichkeit der Verwendung erhöht werden, indem die Implikationen und Empfehlungen der Informationen für die zu fällende Entscheidung hervorgehoben werden. Ob Informationen verwendet werden, hängt drittens von der *Qualität der Kommunikation* zwischen dem Produzenten der Information und der Politikerin bzw. dem Politiker ab. Die Qualität der Kommunikation wiederum ist tendenziell besser, je frequenter kommuniziert wird und je flacher die organisatorischen Hierarchien sind. Viertens, damit Politiker Informationen verwenden, müssen diese *glaubwürdig* sein. Glaubwürdigkeit hängt davon ab, ob präsentierte Informationen mit anderen, bereits bekannten übereinstimmen, ob sie mit der persönlichen Intuition bzw. dem Wissen über einen Sachverhalt konfligieren, ob sie methodisch richtig aufbereitet sind und ob sie professionell präsentiert werden. Letztlich bedeutet die Verwendung von Informationen im politischen Kontext auch deren *Befürwortung*. Die Wahrscheinlichkeit, dass Politikerinnen und Politiker vorhandene Informationen verwenden und so gegenüber anderen Akteuren ver-

treten, kann erhöht werden, indem sie bereits bei der Erarbeitung konsultiert und in den Erstellungsprozess miteinbezogen werden.

DIE VERÄNDERUNGEN IM SCHLEPPTAU DER NPM-DOKTRIN sind umfassender als die Reformbewegung der 1960er Jahre, die vornehmlich eine innerinstitutionelle Reform des Parlaments darstellte. Nebst einer Neustrukturierung des Exekutivapparates im Hinblick auf Effizienz- und Effektivitätssteigerungen sollen auch die Rollen von Politik und Verwaltung deutlicher voneinander abgegrenzt werden. Vereinfacht ausgedrückt, soll sich die Politik gemäss dieser Vorstellung auf die Festlegung der strategischen Ausrichtung besinnen, während der Verwaltung die Entscheidungsfreiheit auf der operativen Ebene eingeräumt werden soll. Die Abstimmung zwischen strategischen Vorgaben und operativer Umsetzung erfolgt mittels eines ausgebauten Flusses von sog. „Performance Informationen“ von der Verwaltung hin zur Politik. Untersuchungen, die in der Folge dieser Neukonzeption der Rollen unternommen werden, gehen deshalb der Frage nach, ob Performance Informationen von der Politik verwendet werden. Die diesbezüglichen Erkenntnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Insgesamt existiert wenig empirisches Material, woraus gesicherte Erkenntnisse abgeleitet werden könnten. Nahezu alle vorhandenen Untersuchungen befassen sich mit den Auswirkungen der Performance Messung und dem Performance Management innerhalb der Exekutive bzw. des Verwaltungsapparates.
- Obwohl nicht Ausgangspunkt der Untersuchungen, wird dennoch in zahlreichen Beiträgen über die Verwendung von Performance Informationen in der Politik reflektiert. Der Tenor ist skeptisch über die Verwendung von Performance Informationen in diesem Kontext. Eine Ursache wird in der *Natur des politischen Prozesses* gesehen – wechselnde Koalitionen, unterschiedliche Werthaltungen und Inkrementalismus würden eine Rationalisierung von Entscheidungen untergraben. Andere Ursachen der Nichtverwendung von Performance Informationen könnten auch *individuelle Charakteristiken* von Politikerinnen und Politikern sein: Reichhaltige politische Erfahrung, hohe Bildung oder ausgeprägte Professionalität würden die Verwendung von Performance Informationen überflüssig machen.
- Ein differenzierteres Bild liefern die wenigen Untersuchungen, welche die gewählten Volksvertreterinnen und -vertreter in den Mittelpunkt der Analyse stellen. Ein Forschungsstrang versucht den geringen Verwendungsgrad zu erklären und zeigt vornehmlich mittels Interviews, dass zum einen die Verwendung von Performance Informationen sinkt, je politisierter, komplexer, unsicherer und weniger messbar ein Politikfeld ist. In solchen Fällen bevorzugen Politikerinnen und Politiker persönliche Gespräche mit Verwaltungsorganen, weil die Informationen, die sie so erhalten, reichhaltiger sind als Informationen aus offiziellen Performance-Dokumenten. Ein anderer Forschungsstrang befasst sich mit den Kriterien, die Politikerinnen und Politiker anwenden, um Performance zu beurteilen. Diese Untersuchungen kommen zum Schluss, dass der Evaluationsstil von Politikerinnen und Politikern sich eher als „operations-conscious“ charakterisieren lässt: Politische Aufmerksamkeit ist mehr den Aktivitäten und Prozessen innerhalb der Verwaltung gewidmet und weniger dem tatsächlichen Output, weil diese Aspekte als aussagekräftiger für die Beurteilung der

Verwaltung und ihrer Tätigkeit erachtet werden bzw. eher einen Einfluss auf die persönliche Reputation haben können.

- Ein anderer Forschungsstrang, der auf standardisierten Befragungen beruht und ein repräsentativeres Bild des Informationsverhaltens von Politikerinnen und Politikern zeichnet, kommt zum Schluss, dass Performance Informationen durchaus verwendet werden. Das Ausmass und der Zweck der Verwendung variieren jedoch in Abhängigkeit des Entscheidungsprozesses: Performance Informationen werden in der Vor- und Nachentscheidungsphase verwendet, um a) Probleme zu identifizieren und sie in die politische Agenda aufzunehmen, b) um Alternativen zu spezifizieren und schliesslich c) um die Umsetzung von getroffenen Entscheidungen zu überprüfen. In der Entscheidungsphase hingegen werden Performance Informationen weniger dazu verwendet, eine Position in Bezug auf einen Sachverhalt einzunehmen.

1.2 Erkenntnisse aus konzeptionellen Beiträgen

Die konzeptionellen Beiträge zum Informationsverhalten von Politikerinnen und Politikern lassen sich um drei fundamentale Fragen herum gruppieren: Erstens, warum entsteht ein Bedürfnis nach Information? Zweitens, wie entsteht aus der individuellen Sicht einer Politikerin bzw. eines Politikers eine Position zu einem bestimmten Sachverhalt und welchen Einfluss hat dabei Information? Drittens, was bedeutet es im politischen Kontext, Informationen zu verwenden?

EIN BEDÜRFNIS NACH INFORMATION existiert nicht per se. Es entsteht nicht aus einem Vakuum heraus, sondern wird durch eine bestimmte Situation hervorgerufen, in der sich ein Individuum befindet und versucht, einen Zweck zu erfüllen. In einem professionellen Kontext bilden die Arbeitsrolle und die damit verbundenen Aufgaben sowie Erwartungen die Treiber der Informationsbedürfnisse für eine Person. Um diese Bedürfnisse besser befriedigen zu können, sollte der Fokus der Forschung deshalb nicht auf die Qualitäten der spezifischen Informationssystemen gelegt werden, sondern auf die Legislativpolitikerinnen und -politiker als eine Gruppe von Nutzerinnen und Nutzern dieser Systeme und auf die damit verbundenen Entscheidungssituationen. Geht man davon aus, dass das Informationsverhalten eines Individuums bedürfnisgetrieben und zielgerichtet ist, dann versteht sich die Verwendung von Informationen zum einen als Mittel zur Zweckerfüllung und impliziert zum anderen, dass es eine Vielzahl von Möglichkeiten gibt, die verfolgten Ziele zu erreichen. Als eine Möglichkeit von vielen kann Information deshalb in Konkurrenz zu anderen Mitteln der Zweckerfüllung stehen oder aber als Ergänzung zu diesen herangezogen werden. Weshalb und in welchem Ausmass Politikerinnen und Politiker spezifische Arten von Informationen verwenden oder bestimmte Informationsquellen und -kanäle bevorzugen und andere wiederum vernachlässigen, kann nicht ohne einen Bezug zum Kontext und den darin verfolgten Zweck beantwortet werden.

Der erste Schritt hin zu einem besseren Verständnis des Informationsverhaltens von Parlamentarierinnen und Parlamentariern besteht deshalb darin, zu erfassen, wie die Akteure ihren Kontext wahrnehmen und welche Zwecke sie verfolgen. Geht es bspw. darum, die Leistung einer Verwaltungseinheit, eines Programmes oder einer Initiative zu beurteilen, muss zuerst eruiert werden, was eine Politikerin oder ein Politiker unter Leistung versteht und welche Dimensionen *sie* bzw. *er* als relevant erachtet, um eine Leistung beurteilen zu können.

Ob Politikerinnen und Politiker bspw. Informationen über ein Resultat, die in numerischer Form vorliegen und sich auf Effizienz-, Effektivitäts- und Qualitätsaspekte beziehen, als Leistungs-Informationen betrachten, bleibt vorerst offen.

EINE HALTUNG, DIE EINE POLITIKERIN ODER EIN POLITIKER ZU EINEM BESTIMMTEN SACHVERHALT EINNIMMT, ergibt sich aus dem Zusammenspiel der vertretenen Ideologie, den verfolgten Interessen und der vorhandenen Informationen zu diesem Sachverhalt. Selbstverständlich kommen andere Faktoren ins Spiel, wenn verschiedene Gruppen von Akteuren aus Politik, Verwaltung und Gesellschaft über die endgültige Ausgestaltung von Massnahmen verhandeln: Strukturelle und prozedurale Elemente in Organisationen wie etwa Hierarchie, Spezialisierung, die Fragmentierung oder Bündelungen von Sachverhalten, Routinen, Kontrolle der Informationsressourcen etc. prägen den Entscheidungsausgang mit. Nichtsdestotrotz wird der *Inhalt* der Positionen unterschiedlicher Fraktionen zu Beginn und im Verlauf der Verhandlungen durch das Zusammenspiel von Ideologie, Interessen und Informationen bestimmt.

Ideologie bezeichnet dabei die ethischen und moralischen Werte, aus denen sich generelle persönliche Haltungen zu Politikfeldern und bestimmten Sachverhalten ableiten lassen. Obwohl man nicht davon ausgehen kann, dass eine Ideologie vorgefertigte Antworten für alle potentiellen Sachverhalte bereitstellt, bietet sie allgemeine Stossrichtungen wie bspw. „die Privatwirtschaft darf nicht überreguliert werden“ oder „die Umwelt muss geschützt werden“, die den jeweiligen Anhängerinnen und Anhängern helfen, ihre Position zu einem konkreten Sachverhalt auszuarbeiten. *Interessen* bezeichnen primär die persönlichen Interessen einer Politikerin oder eines Politikers nach einer Wiederwahl, einer höheren Position und damit verbunden, ihr bzw. sein Interesse Macht und Einfluss zu vergrößern. Politikerinnen und Politiker haben ein fundamentales Interesse an der Ausgestaltung bestimmter Massnahmen, weil diese einen potentiellen Einfluss auf den eigenen Wahlkreis, das persönliche Verhältnis zu anderen Parteimitgliedern, die Chancen auf einen Kommissionssitz oder -vorsitz etc. haben können. Es gehört zum Grundwissen der politischen Soziologie, dass Volksvertreterinnen und -vertreter dazu neigen, Ideologien zu vertreten, die ihrem Eigeninteresse entsprechen. *Informationen* bezeichnen die faktischen Annahmen individueller politischer Positionen. Die Quellen, aus denen eine Politikerin oder ein Politiker Informationen beziehen kann, sind vielfältig: Sie umfassen die eigene Partei und deren Routinen, Interessensgruppierungen, sie können durch informelle oder formelle Kanäle oder Systeme bereitgestellt werden, aus der persönlichen Erfahrung, von Freunden, Nachbarn oder den Medien stammen. In diesem „Informations-Gemisch“ können auch die Informationen der Verwaltung verortet werden. Für jegliche Art von Information gilt, dass sie stets in ein Erklärungsmodell eingebettet ist. Je nach Politikfeld und Sachverhalt suggeriert das jeweilige Modell bestimmte kausale Zusammenhänge in der Art, dass bspw. Veränderungen in der Variable X zu Veränderungen in der Dimension Y führen.

Informationen haben jedoch nicht immer dieselbe Chance, die Positionierung einer Politikerin oder eines Politikers zu einem konkreten Sachverhalt zu bestimmen. Prinzipiell kann jede beliebige Entscheidungssituation bzw. der Kontext, in der sich eine Politikerin oder ein Politiker im politischen Prozess befindet, danach charakterisiert werden, wie *harmonisch* die jeweils vertretene Ideologie und die verfolgten Interessen bereits eine bestimmte Haltung vorschreiben: Am einen Ende dieses Spektrums können Entscheidungssituationen verortet werden, in denen das ideologische Engagement für einen bestimmten Entscheidungsausgang

besonders ausgeprägt ist und die persönlichen Interessen damit im Einklang stehen. In solchen Situationen ist nicht davon auszugehen, dass Informationen einen Einfluss auf die Positionierung haben werden. Am anderen Ende des Spektrums existieren Entscheidungssituationen, in denen die vertretene Ideologie und/oder das Eigeninteresse zu einem Entscheidungsdilemma führen und nur neue Informationen helfen können, diesen Konflikt zu lösen.

WIE VORHANDENE INFORMATIONEN VERWENDET WERDEN, hängt schliesslich davon ab, wie stark sich eine Politikerin oder ein Politiker aus ideologischen Gründen und/oder persönlichem Interesse einer bestimmten Lösung verpflichtet fühlt. Eine *substantielle* Art der Verwendung ist in Entscheidungssituationen zu beobachten, in welchen kein starkes Commitment zu spezifischen Lösungen existiert. In diesen Situationen werden vorhandene Informationen verwendet, um eine befriedigende Positionierung zu finden. Eine *elaborative* Verwendung von vorhandenen Informationen ist in Entscheidungssituationen zu beobachten, in denen ein Akteur sich zwar einem bestimmten Lösungsansatz verpflichtet fühlt, die Positionierung und die damit verbundenen Argumente jedoch einer stärkeren Fundierung bedürfen. Hat eine Politikerin oder ein Politiker aufgrund ihrer bzw. seiner Ideologie und der persönlichen Interessen bereits eine gefestigte Meinung zu einem konkreten Sachverhalt, haben vorhandene Informationen – wie bereits festgehalten – eine geringe Chance diese Positionierung zu beeinflussen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Informationen nicht verwendet werden. In solchen Situationen werden vorhandene Informationen *strategisch* verwendet, um das bereits vorhandene Urteil zu bestätigen und um die Lösungsansätze der politischen Gegner zu untergraben.

1.3 Diskussionspunkte

Aus den bisherigen Erkenntnissen, welche empirische und konzeptionelle Beiträge zum Informationsverhalten der Politikerinnen und Politiker liefern, können drei Aspekte hinsichtlich der Versorgung der Politik mit Informationen diskutiert werden:

Diskussionspunkt 1.1

- Bei konkreten Sachverhalten ist eine gezielte Information der Sachexpertinnen und Sachexperten elementar.

Es existieren zahlreiche Hinweise darauf, wie vorhandene Informationen auch tatsächlich an die Politik gelangen. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass es eher die spezialisierten Politikerinnen und Politiker eines Themenfeldes sind, welche auf Policy Informationen der Verwaltung zurückgreifen und diese dann an ihre Parlamentskolleginnen und -kollegen weiterleiten. Bei konkreten Sachverhalten ist deshalb ein gezieltes Vorgehen geeigneter, um relevante Informationen in den politischen Prozess zu bringen, als eine flächendeckende Information aller Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Die Auswahl der Ansprechpersonen sollte dabei nach „objektiven“ Kriterien erfolgen, bspw. gemäss der Kommissionszugehörigkeit. Falls die Legislative auf personelle Unterstützung bei der Verarbeitung der Informationen zurückgreift (bspw. Parlamentsdienste), dann sollte seitens der Verwaltung auf etwaige „Verzerrungen“ der Inhalte geachtet werden, welche bei der Weitergabe auftreten können.

Diskussionspunkt 1.2

- Glaubwürdige, mit Handlungsempfehlungen versehene Informationen und der Einbezug der Legislativmitglieder in diesen Erstellungsprozess erhöhen die Chance, dass bereitgestellte Informationen im politischen Prozess verwendet werden.

Hat man es seitens der Verwaltung erreicht, Informationen an spezialisierte Politikerinnen und Politiker heranzutragen, so kann mittels einiger Vorkehrungen die Chance erhöht werden, dass diese Informationen auch tatsächlich verwendet werden. Erstens, die Glaubwürdigkeit der Informationen ist im politischen Kontext von zentraler Bedeutung, da sie unmittelbare Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit eines Legislativmitglieds und somit auf ihre oder seine Verhandlungsmacht hat. Methodische Richtigkeit, Kontinuität und eine professionelle Präsentation erhöhen die Glaubwürdigkeit, Fehler und Unbeständigkeit in der Erhebung untergraben sie. Zweitens, im Falle dass Politikerinnen und Politiker vorhandene Informationen substantiell verwenden, dann befürworten und vertreten sie diese auch in der politischen Auseinandersetzung. Hierzu können die Kommissionssitzungen eine Plattform darstellen, um Politikerinnen und Politiker in den Erstellungsprozess miteinzubeziehen, bspw. durch die gemeinsame Auswahl der zu präsentierenden Informationen. Drittens kann die Chance der Verwendung vorhandener Informationen erhöht werden, je besser diese in ein Kausalmodell integriert werden, aus denen konkrete Handlungsoptionen abgeleitet werden können.

Diskussionspunkt 1.3

- Für politisch geladene Sachverhalte sollte der Interpretationsspielraum der bereitgestellten Informationen möglichst klein gehalten werden.

Werden schliesslich vorhandene Informationen von der Politik verwendet, dann bedeutet dies nicht unbedingt, dass sie gemäss dem zugedachten Zweck eingesetzt, d. h. als substantielle Entscheidungshilfe verwendet werden. Die individuellen Urteile der Politikerinnen und Politiker sind je nach Sachverhalt unterschiedlich stark von der vertretenen Ideologie und den verfolgten Interessen vorstrukturiert. Je nach Politikfeld und Kommission werden Informationen eher für elaborative oder strategische Zwecke verwendet, um vorgefertigte Meinungen zu untermauern bzw. Argumente der politischen Gegner zu untergraben. Damit steigt die Gefahr, dass analytische Informationen aus Sicht des Herausgebers „missbraucht“ werden. In diesem Sinne ist zum einen darauf zu achten, dass man den Kontext, in welchem geurteilt bzw. entschieden wird, hinsichtlich der ideologischen und interessenbezogenen Konstellationen versteht und die Versorgung der Politik mit Informationen darauf abstimmt. Will man als Verwaltung zum anderen parteipolitisch neutral bleiben und somit die Glaubwürdigkeit der präsentierten Informationen aufrechterhalten, dann sollte sichergestellt werden, dass der Interpretationsspielraum der bereitgestellten Informationen möglichst klein ist.

2 Bedürfnisse und Informationen im Budgetierungsprozess

Weil das individuelle Informationsverhalten in höchstem Masse kontextbedingt ist, fokussiert die empirische Arbeit auf den kantonalen Budgetierungsprozess¹ als relevante Umgebung und analysiert diese aus der Perspektive der Legislativmitglieder. Die ersten beiden Publikationen erfassen erstens die Wahrnehmung des Budgetierungsprozesses und identifizieren typische (d. h. wiederkehrende) sowie kritische (d. h. in denen Positionen festgelegt werden) Entscheidungssituationen. Zweitens legen sie die Informationsbedürfnisse dar, welche in diesen Situationen entstehen und zeigen drittens, wie Politikerinnen und Politiker diese Bedürfnisse befriedigen und welche Rolle dabei der Integrierte Aufgaben und Finanzplan spielt (Demaj & Summermatter, 2011; Summermatter & Demaj, 2012). Die dritte Publikation befasst sich mit dem Informationsraum, der den Legislativmitgliedern im Budgetierungsprozess im Allgemeinen zur Verfügung steht und legt die Kriterien dar, anhand derer Politikerinnen und Politiker Informationen selektieren bzw. ausschliessen (Nägeli, 2011). Die Datenbasis bilden acht problemzentrierte Tiefeninterviews mit ausgewählten Volksvertreterinnen und -vertreter der Kantone Aargau und Zürich.

2.1 Erkenntnisse zur Wahrnehmung des Budgetierungsprozesses

Der Budgetierungsprozess wird von den interviewten Parlamentarierinnen und Parlamentariern grundsätzlich als ein sich stetig wiederholender, langwieriger Prozess wahrgenommen, der durch Zeitdruck und Abstimmungsverhandlungen mit anderen Parteien geprägt ist und bei welchem nur in sehr beschränktem Ausmass auf den Vorschlag der Regierung Einfluss genommen werden kann. Es handelt sich um einen hoch arbeitsteiligen Prozess, bei dem politische Wünsche mit den vorhandenen Ressourcen in Einklang gebracht bzw. die Sichtweisen der Finanz- und Sachpolitik integriert werden müssen. Relevante Themen sind von Budgetprozess zu Budgetprozess verschieden, sodass die Kristallisationspunkte nicht im Voraus klar ersichtlich sind, sondern sich erst im Prozessverlauf ergeben.

Aus Sicht der Befragten sind die geringen Einflussmöglichkeiten erstens auf den hohen Anteil gesetzlich gebundener Ausgaben zurückzuführen, zweitens auf die Möglichkeit der Regierung über Nachtragskredite nicht bewilligte Ausgaben dennoch vorzunehmen. Und drittens werden Reformen im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung als Steuerungsverlust wahrgenommen, da der Regierung einerseits erlaubt wird, Mittel innerhalb einer Produktgruppe nach eigenem Ermessen zu verschieben, und andererseits das Parlament über keine ausreichende Kapazität verfügt, die anzustrebenden Ziele und Wirkungen substantiell mitzubestimmen. Für die Mitglieder der Legislative geht es deshalb im Budgetierungsprozess nicht darum, spezifische Ausgaben zu diskutieren, sondern die Höhe der einzelnen Globalbudgets im Sinne von Kostendächern festzulegen. Dies hat nach Ansicht der Befragten dazu geführt, dass Anträge auf Pauschalkürzungen und andere Ver-

¹ Darunter fassen wir alle Schritte von der Vorbereitung des Budgets in Regierung und Verwaltung, über die Überprüfung und den Beschluss im Parlament, die Ausführung des Budgets in Regierung und Verwaltung, die Revision der Staatsrechnung bis hin zur Abnahme derselben durch das Parlament. Damit verbunden ist ein weit gefasstes Verständnis von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Entscheidungssituationen der einzelnen Legislativmitglieder, welches die finanziellen Aspekte des Prozesses miteinschliesst, sich jedoch nicht darauf beschränkt.

änderungen, die am Personalbestand von einzelnen Verwaltungseinheiten ansetzen, beliebter geworden sind als vor der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Aus Sicht der Befragten sind deshalb materielle, längerfristige Veränderungen am Budget lediglich auf dem Weg der Gesetzesänderungen möglich.

Aufgrund dieser „systembedingten“ Eigenschaften wird der Budgetierungsprozess nicht selten als „Veranstaltung für die Zuschauergalerie“ beschrieben. Es führt aber auch dazu, dass die jeweilige ideologische Haltung der Partei/Fraktion zu einem Sachverhalt mehr in den Vordergrund rückt. Mit anderen Worten werden auf der einen Seite zahlreiche Anträge nur deshalb gestellt, weil man auf das jeweilige Parteiprofil verweisen möchte, welches dann hoffentlich über die Medien in die Öffentlichkeit transportiert wird. Auf der anderen Seite ist bei der überwältigenden Mehrheit der Entscheidungen die Haltung der eigenen Partei zu einem bestimmten Sachverhalt letztendlich die Basis für die persönliche Entscheidung. Für die befragten Politikerinnen und Politiker ist deshalb die Verfolgung der eigenen Parteilinie ein prägendes Merkmal des Budgetierungsprozesses. Diese bietet für die meisten Sachverhalte eine ausreichende Orientierung. Auch Verhandlungsoptionen sind aus diesem Grund bereits von Beginn an bekannt und der Ausgang von Verhandlungen mehr oder weniger vorhersehbar.

Der Budgetierungsprozess verläuft aus der Sicht der Parlamentarierinnen und Parlamentarier typischerweise entlang der folgenden „Stationen“:

- 1) **Fraktion:** Nach dem Budget ist vor dem Budget. Bereits vor der Veröffentlichung des Budgets durch die Regierung legt die Fraktion ihre grundsätzliche Haltung zu bestimmten, für sie relevanten Themen fest. Es werden die zu verfolgenden Orientierungspunkte vereinbart.
- 2) **Regierung:** Veröffentlichung des Budgets.
- 3) **Fraktion:** Beratung innerhalb der Fraktionen bezüglich inhaltlicher Unklarheiten, die es in den Fachkommissionen zu beseitigen gilt, und „Diskussion“ der Anträge, die man stellen möchte.
- 4) **Sachkommission:** Erklärungen zu den einzelnen Budgetposten (v. a. Veränderungen im Budget) durch Regierungs- und Verwaltungsvertreterinnen und -vertreter innerhalb der jeweiligen Sachkommissionen bzw. der Finanzkommission.
- 5) **Fraktion:** Erneute Beratung innerhalb der eigenen Fraktion hinsichtlich der eigenen Anträge und Haltungen gegenüber Anträgen anderer Fraktionen.
- 6) **Sachkommission:** Debatten in den einzelnen Sachkommissionen und Einbringen bzw. Durchsetzen der eigenen Parteipositionen. Kommissionsentscheidungen.
- 7) **Plenum:** (Schluss-)Abstimmungen.

Kritisch im Sinne der Positionsbildung sind die Beratungen innerhalb der Fraktionen im Anschluss an die Veröffentlichung des Budgets und nach den ersten Klärungen in den Sachkommissionen. Dort geht es für die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten darum, die eigenen Leute auf „eine Linie“ zu bringen, bevor die eigenen Positionen in die einzelnen

Sachkommissionen eingebracht und die Haltung zu den Positionen der anderen Fraktionen vertreten werden.

2.2 Erkenntnisse zu den Informationsbedürfnissen/der Bedeutung des IAFP

Diese Wahrnehmung des Budgetierungsprozesses führt dazu, dass sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier inhaltlich vor allem für drei Aspekte interessieren:

- 1) **Schwerpunkte der Departemente:** Grundsätzlich möchten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu Beginn des Budgetierungsprozesses auf inhaltlicher Ebene wissen, was die Aufgaben, Schwerpunkte und Herausforderungen der Departemente sind und wo es finanzielle Reserven gibt. Letzteres versuchen sie aus vergangenen Rechnungsabschlüssen herzuleiten.
- 2) **Brüche in der Entwicklung:** Das Verhalten der Politikerinnen und Politiker im Budgetierungsprozess lässt sich als „rückwärtsgerichtet“ charakterisieren. Das heisst, dass das Interesse einer Politikerin oder eines Politikers darin besteht, Veränderungen (v. a. finanzieller Art) innerhalb eines spezifischen Sachbereichs festzustellen. Es geht darum, Abweichungen zwischen dem vorliegenden und vergangenen Budget zu identifizieren und deren bisherige Entwicklung nachzuvollziehen. Die Aufmerksamkeit wird somit von erwarteten oder unerwarteten „Brüchen“ in der Entwicklung der einzelnen Budgetpositionen angezogen.
- 3) **Begründungen für Brüche:** Nachdem auffällige Veränderungen konstatiert wurden, wird versucht, deren Ursachen zu verstehen. Prominent im Bewusstsein der Parlamentarierinnen und Parlamentarier scheint die Begründungspflicht der Exekutive für diese Veränderungen ihnen gegenüber zu sein. Dies ist ein Aspekt, der über das ganze politische Spektrum zum Vorschein kommt und die Informationsbedürfnisse der Legislativmitglieder zu bestimmen scheint. Man möchte bspw. wissen, wieso es dieses Jahr mehr/weniger Geld für etwas braucht oder wieso das Budget dieses Jahr gleich hoch ist, obwohl Leistungen abgebaut wurden.

Letztlich geht es bei der Identifikation von Veränderungen und dem Verstehen ihrer Ursachen für die Politikerinnen und Politiker darum, beurteilen zu können, ob sie eine spezifische Entwicklung als richtig oder falsch bzw. gut oder schlecht erachten. Den Bewertungsmassstab, mit welchem die Begründungen der Budgetveränderungen beurteilt werden, bildet wiederum die Parteilinie. Sie bietet Orientierungspunkte und erlaubt auch komplexe Sachverhalte auf für die Fraktion relevante Dimensionen zu reduzieren.

Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan, so wie er dem Parlament von der Regierung zugestellt wird, ist für Parlamentarierinnen und Parlamentarier eine „Anlaufstelle“, um die Regierungstätigkeit umfassend zu überblicken. Als Produkt der Exekutive wird das Dokument zum einen als „Meinung“ bzw. „Einschätzung“ der Regierung zu relevanten Entwicklungen und Sachverhalten verstanden. Zum anderen gesteht man dem IAFP zu, dass er „Fakten“ vermittelt. Er stellt eine Institution dar, der man vertraut. Die dort festgehaltenen Informationen werden nicht angezweifelt, dies obwohl der IAFP als Kommunikationsplattform der Exekutive verstanden wird, die es zu interpretieren gilt. Einige Volksvertreterinnen und -vertreter sehen den Wert des IAFP daher auch nicht in der Bereitstellung von Detail-

informationen, sondern in der Möglichkeit der Regierung der Legislative glaubhaft zu machen, dass die Mittel vernünftig eingesetzt werden.

Der IAFP erfüllt unterschiedliche Funktionen, die von den jeweiligen Absichten der Politikerinnen und Politiker bestimmt werden. Grundsätzlich lassen sich jedoch folgende Verwendungszecke subsummieren.

Der IAFP...

- dient als Wegweiser für die Identifikation von Schwerpunkten bei der Budgetdebatte;
- wird als Nachschlagewerk für Detailinformationen bezüglich konkreter Sachverhalte verwendet, insbesondere zur Vorstossplanung;
- fungiert teilweise als eine Art Vertrag zwischen den Legislativmitgliedern, in welchem Abmachungen über zukünftige Schwerpunkte festgehalten werden;
- wird auch als Reminder bzw. Kontrollinstrument verwendet, der den Status quo den Planungen der Vergangenheit gegenüberstellt und Debatten über künftige Entwicklungen „eingrenzt“.

Konkret suchen Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu Beginn des Budgetprozesses anhand des IAFP nach markanten Veränderungen. Die so identifizierten „Brüche“ mit der Vergangenheit veranlassen die Legislativpolitikerinnen und -politiker nach den Ursachen für diese Veränderungen zu suchen. Der IAFP ist damit nicht End-, sondern Ausgangspunkt der Informationsbeschaffung. Das Verlangen nach Begründungen für die Veränderungen bestimmt die Relevanz einzelner Informationsteile im IAFP. Aus den Interviews lässt sich ableiten, dass vor allem diejenigen Bereiche des IAFP für Parlamentarierinnen und Parlamentarier von Bedeutung sind, welche Erklärungen für spezifische Veränderungen liefern. Aus den deklarierten Vorhaben der Regierung und den „Brüchen mit der Vergangenheit“ bilden sich die für Parlamentarierinnen und Parlamentarier relevanten „Deltas“ und somit die Diskussionspunkte für die Budgetdebatte heraus. Nach der Budgetdebatte greift man mehrheitlich punktuell auf den IAFP zurück. Allenfalls kann der IAFP als Informationsgrundlage dienen, wenn es darum geht, einen parlamentarischen Vorstoss zu planen.

Die Verbindlichkeit für die Regierung und die Entscheidung darüber, ob man den IAFP zeitgleich mit dem Budget behandelt oder nicht, ist ausschlaggebend für die faktische Bedeutung des IAFP bei der parlamentarischen Arbeit. Je verbindlicher der IAFP für die Regierung ist und je näher (sachlich und zeitlich) seine Beratung mit der Budgetdebatte zusammenfällt, desto grösser ist seine Bedeutung für die parlamentarische Arbeit.

2.3 Erkenntnisse zum Informationsraum und den Selektionskriterien

Vor diesem Hintergrund und den darin verfolgten Absichten lässt sich der relevante Informationsraum für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier in zwei Teile gliedern: in einen Teil, der passiv zugetragen wird (Push) und in einen Teil, der aktiv nachgefragt, also erarbeitet werden muss (Pull). Tabelle 1 listet die Beispiele auf, welche sich aus den Interviews mit den Politikerinnen und Politiker ergeben haben, wobei die Aufzählung weder umfassend noch abschliessend ist und die Reihenfolge keine Prioritäten suggerieren soll:

Tabelle 1: Informationsraum im Budgetierungsprozess

Informationsraum im Budgetierungsprozess	
Push-Informationen	Pull-Informationen
Empfänger erhält automatisch und über verschiedene Kanäle Neuerungen, d. h. der Sender hat die Entscheidungsmacht, welche Informationen geliefert werden.	Empfänger muss aktiv nachfragen und entscheidet dabei selbst und nach individuellen Kriterien, welche Informationen er letztlich verwendet.
Beispiele: - IAFP - Zusatzberichte von Verwaltung und Regierung - Informationen aus der Fachkommission - Informationen aus der Fraktion - Parteiprogramm - Briefe von Bürgerinnen und Bürgern; Broschüren von Interessensgruppen, Lobbyisten und/oder andere Parteien	Beispiele: - Gespräche mit Fachpersonen aus der Exekutive - Gespräche mit Meinungsführern bzw. Fraktionspräsidentinnen oder -präsidenten - Gespräche mit Fachpersonen aus pers. Umfeld - Dossiers von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern - Tageszeitungen - Wissenschaftliche Berichte

Es lässt sich erkennen, dass in der Informationsumgebung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier eine Fülle von Informationsquellen vorliegt. Doch die Verfügbarkeit von Informationen alleine führt nicht zwangsläufig zu deren Verwendung, sondern die Parlamentarierinnen und Parlamentarier selber treffen eine Entscheidung über den Wert von Informationen und filtern bei dieser Gelegenheit die für sie Nützlichen heraus.

Nebst den inhaltlichen Informationsbedürfnissen (Identifikation der relevanten Deltas und den Begründungen der Exekutive dazu), die Politikerinnen und Politiker zu befriedigen versuchen, bestimmen spezifische Faktoren, über welche Informationen, Quellen und Kanäle diese Inhalte nachgefragt werden. Als gangbarer Weg zur Identifikation dieser Selektions- und Ausschlusskriterien erwies sich eine Charakterisierung von Informationen und Informationsquellen nach objektiven Merkmalen und subjektiven zugeschriebenen Attributen: Unter Informationsmerkmalen verstehen wir *objektiv feststellbare Charakteristika* einer Information, wie bspw. numerisch vs. nichtnumerisch, qualitativ vs. quantitativ, Bericht vs. Gespräch etc. Unter *Informationsattributen* verstehen wir von der Informationsnutzerin bzw. vom –nutzer *subjektiv zugeschriebene Charakteristika* einer Information, wie bspw. Relevanz, Glaubwürdigkeit der Quelle oder der Information selbst, ihre Zeitgerechtigkeit etc. Erstere bilden aus kommunikationstheoretischer Sicht Dimensionen der Sachebene, letztere spielen sich auf der Beziehungsebene ab.

Die untenstehende Tabelle 2 bietet einen Überblick über alle Kriterien, die sich nach theoretischen Überlegungen und der empirischen Validierung als relevant für den Ausschluss bzw. die Selektion von Informationen im kantonalen Budgetierungsprozess ergeben haben:

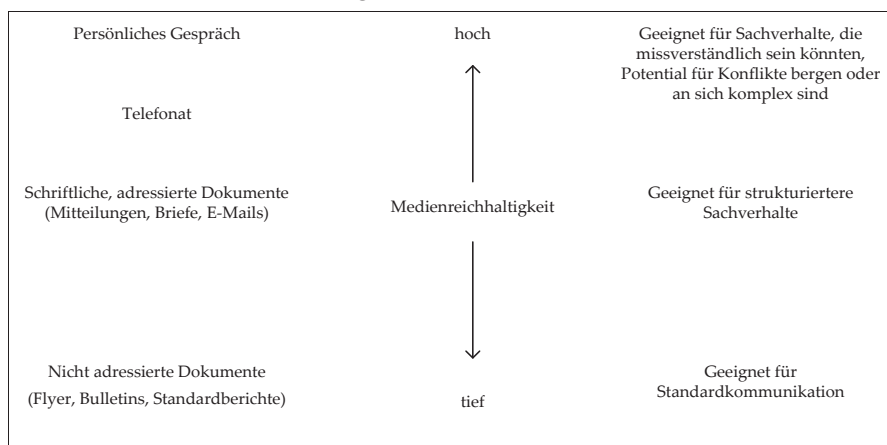
Tabelle 2: Kriterien für die Selektion bzw. den Ausschluss für Informationen

Kriterium	Ausprägung	Beschreibung
Subjektive Attribute	Bedeutsamkeit	Bedeutsamkeit der Information für das zu bildende Urteil bzw. für die zu treffende Entscheidung
	Zutrauen	Verlässlichkeit und Authentizität einer Information
	Glaubwürdigkeit	Überzeugungskraft einer Information
	Betroffenheit	Die Nähe des Inhalts der Information zur Nutzerin bzw. zum Nutzer („Bin ich bzw. ist meine Funktion davon betroffen?“)
	Deutlichkeit	Fähigkeit, den Inhalt innerhalb eines zumutbaren Zeitrahmens nachzuvollziehen
	Aktualität	Zeitnähe einer Information zum Objekt des Urteils bzw. der Entscheidung
	Haltung	Leserin bzw. Leser ist einverstanden mit Haltung der Urheberin bzw. des Urhebers oder vertritt eine andere Meinung
Objektive Merkmale	Quelle	Information kommt von „innerhalb“ des politischen Raums (Verwaltung, Regierung, Parlament, Partei) oder von „außen“, und die Urheberin bzw. der Urheber ist bekannt oder unbekannt
	Kapazität	Besitzt die Urheberin bzw. der Urheber der Information „Fachwissen“ im betreffenden Sachgebiet oder nicht?
	Datenträger	Wird die Information ohne Adressierung breit gestreut oder wird sie direkt zielorientiert abgegeben?
	Kommunikationskanal	Welcher Kanal wird benutzt und auf welche Art wird die Information vermittelt – schriftlich oder mündlich?
		Form und Präsentation des Inhalts
	Präsentation	Information ist objektiv, wenn sie sachlich, nachvollziehbar und neutral ist (z. B. Leistungsinformation, Fakten, Zahlen) bzw. subjektiv, wenn sie einseitige Meinungen (Ratschläge, Parteihaltungen etc.) wiedergibt
	Inhalt	Allgemeine aggregierte Information vs. Nutzer-/themenspezifische oder detaillierte Information
	Fülle	Informationen, die Auskunft über Politikinhalte (Policy Information) geben oder Informationen, die Auskunft über die Positionen anderer Akteure, die Wiederwahl bzw. die Karriereaussichten einer Politikerin oder eines Politikers liefern (Political Information)
	Dimension	Perspektive, die wiedergegeben wird, eine Haltung oder Sichtweise vs. verschiedene Haltungen oder Sichtweisen
	Perspektive	
	Mehrseitige Ansichten	Einseitige Ansichten
	Generisch	Spezifisch
	Policy Information	Political Information

Dabei erweisen sich die Ausprägungen der subjektiv zugeschriebenen Attribute als entscheidende Kriterien für die Selektion bzw. den Ausschluss von Informationen innerhalb des Budgetierungsprozesses: Wenn eine Parlamentarierin oder ein Parlamentarier eine Information auswählt, schreibt sie oder er der Information folgende Attribute zu bzw. besitzt die Information folgende objektive Merkmalsausprägungen: Die Information ist relevant im Hinblick auf das zu bildende Urteil bzw. die zu treffende Entscheidung; vertrauenswürdig im Sinne von verlässlich und authentisch; glaubwürdig im Sinne von überzeugend; betrifft sie oder ihn persönlich; verständlich im Sinne von nachvollziehbar; aktuell in Bezug auf das zu bildende Urteil bzw. die zu treffende Entscheidung; ihre Urheberin bzw. ihr Urheber ist bekannt und stammt eher aus dem Inneren des politischen Raums; auf Fachwissen beruht; und schliesslich an sie oder ihn persönlich adressiert ist. Diese Ausprägungen der subjektiven Attribute fungieren als eine Art „Eintrittsbarriere“. Die Ausprägungen des verbleibenden Attributs bzw. der restlichen objektiven Merkmale sind situations- und absichtsabhängig.

Letztlich bietet noch die Medienreichhaltigkeit ein sinnvolles Kriterium, das sich auf den Selektions- bzw. Ausschlussprozess anwenden lässt: Die sog. „potential information-carrying capacity“ von Quellen verweist auf die Menge an Information, die sich jeweils aus einem Medium extrahieren lässt (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Hierarchie der Medienreichhaltigkeit



Quelle: In Anlehnung an Daft, Lengel & Trevino (1987, S. 358).

In Situationen mit tiefer Unsicherheit, etwa wenn Routineprobleme bearbeitet werden müssen, reichen einfache, standardisierte und schlanke Informationen wie z. B. numerische Informationen aus Standardberichten. Dagegen werden in Zeiten hoher Unsicherheit und in komplexen, unklaren Entscheidungssituationen reichhaltigere, flexiblere und persönliche Informationen bevorzugt. Der Politikerin oder dem Politiker steht dadurch die Option zur Verfügung, direkt nachzufragen und Unklarheiten zu beseitigen. Eine weniger reichhaltige Quelle wäre in solchen Situationen nicht bedürfnisbefriedigend.

2.4 Diskussionspunkte

Aus den bisherigen Erkenntnissen zur Wahrnehmung des Budgetierungsprozesses, den damit verbundenen Informationsbedürfnissen und den Selektions- bzw. Ausschlusskriterien können drei Aspekte hinsichtlich der Versorgung der Politik mit Informationen diskutiert werden:

Diskussionspunkt 2.1

- Einfluss auf die Meinungsbildung lässt sich am ehesten über die Sachexpertin bzw. den Sachexperten einer Fraktion und über die Fraktionspräsidentin bzw. den -präsidenten ausüben. Dazu sollte die Fraktion explizit in den Budgetierungsprozess integriert werden.

Aus parlamentarischer Sicht handelt es sich beim Budgetierungsprozess um einen hochgradig arbeitsteiligen Prozess. Dies führt dazu, dass die jeweilige Sachexpertin bzw. der jeweilige Sachexperte einer Fraktion mit der persönlichen Empfehlung grossen Einfluss auf die Haltung der restlichen Fraktionsmitglieder ausübt. Dabei bietet der Rahmen, welchen die Parteilinie zu einem Politikfeld bzw. Sachverhalt vorgibt, eine Orientierungsfunktion für die Expertin bzw. den Experten. Wenn überhaupt lässt sich inhaltlich nur in Absprache mit der Fraktionspräsidentin bzw. dem -präsidenten etwas daran ändern. Aus Sicht der Exekutive bilden deshalb diese zwei Akteure einerseits und die ersten Beratungen innerhalb der Fraktionen und der einzelnen Sachkommissionen andererseits die effektivsten Anknüpfungspunkte, um Einfluss auf die Meinungsbildung auszuüben. Interessanterweise wurde dieser Aspekt in den WoV-Reformen in der Schweiz bislang weitgehend ausgeblendet.

Diskussionspunkt 2.2

- Damit Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Entwicklung der einzelnen Aufgabenbereiche erfassen können, sollten seitens der Exekutive mehrjährige Zeitreihen bereitgestellt und finanzielle Brüche in der Entwicklung mit Bezug auf veränderte Leistungs- und Wirkungsanforderungen begründet werden.

Der Budgetierungsprozess bzw. die damit verbundenen Entscheidungsinhalte sind aus der Sicht der Legislativmitglieder so komplex, dass sich hinsichtlich der Informationsbedürfnisse folgende Grundstrategie unter den Parlamentarierinnen und Parlamentariern herausgebildet hat: 1) Als erstes interessieren die Schwerpunkte der Departemente. 2) Danach geht es darum, „Brüche mit der Vergangenheit“ zu identifizieren und schliesslich 3) die Begründungen der Exekutive für diese Veränderungen ausfindig zu machen. Diese Informationsbedürfnisse leiten sich aus dem beabsichtigten Zweck ab, Richtungsänderungen vor dem Hintergrund der eigenen Parteilinie zu bewerten und darauf aufbauend entweder zu unterstützen oder zu bekämpfen. Eine erste und bedeutende Anlaufstelle zur Befriedigung dieser Informationsbedürfnisse ist der IAFP im Allgemeinen und die darin enthaltenen „Deltas“ im Besonderen. Aus diesen Einsichten lassen sich zwei grundlegende Hinweise ableiten:

Erstens stellt sich die Frage, ob die heute in den Kantonen Aargau und Zürich im Einsatz stehenden IAFP auf diese Bedürfnisse der Legislativmitglieder ausgerichtet sind. Bspw. werden Indikatoren und Finanzdaten meist nur für die zwei dem Budgetjahr vorangehenden und für die drei auf das Budgetjahr folgenden Jahre präsentiert, was eine Identifikation von Brüchen in der Entwicklung erschwert. Oft wären dazu länger zurück gehende Zeitreihen notwendig. Es wäre daher zu überlegen, ob die Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Brüche durch die aufwändige Analyse von Zeitreihen selber erkennen müssen oder ob es nicht eher Aufgabe der Regierung und Verwaltung ist bzw. sein sollte, aktiv auf Brüche hinzuweisen und diese sogleich auch zu begründen. Auf diese Weise würde man ideologisch getriebenen Interpretationen der Brüche zuvorkommen, welche im Nachhinein nur schwer zu korrigieren sind.

Zweitens, und daran anknüpfend, scheint seitens der Exekutive die Bedeutung der Begründungen oft unterschätzt zu werden. Parlamentarierinnen und Parlamentarier wollen von der Verwaltung und der Regierung Erklärungen, weshalb sich die Finanzen verändern. Obwohl es mit der Einführung des IAFP gelungen ist, die Aufgaben und Leistungen formell in den Budgetprozess zu integrieren, dreht sich gemäss den Angaben der Befragten die inhaltliche Diskussion in den einzelnen Sachkommissionen zu wenig um diese Dimensionen. Eine diesbezügliche Änderung könnte forciert werden, indem die Begründungen der Exekutive stärker auf die Darstellung der Verknüpfung von Wirkungen, Leistungen und Finanzen ausgerichtet würden. Anders formuliert: Solange Makroveränderungen in finanzieller Hinsicht von der Exekutive vornehmlich durch Verweise auf Mikroveränderungen in einzelnen Haushaltsposten „begründet“ werden, wird auch die Reaktion der Legislativmitglieder eher auf die Ebene der finanziellen Deltas ausgerichtet sein und weniger auf die Veränderungen der Leistungen und Wirkungen abstellen. Als glaubwürdiges Kommunikationsinstrument bietet der IAFP eine Plattform und die Gelegenheit für die Exekutive, den Rahmen für die Interpretation von Veränderungen in den Sachkommissionen und den einzelnen Fraktionen zu gestalten. Ähnlich einiger Fraktionen, welche ihre Hauptargumente für oder gegen eine Budgetänderung in einer Datenbank zusammenstellen und für alle anderen Fraktionsmitglieder zugänglich machen, könnte deshalb auch die Exekutive eine auf Wirkungen und Leistungen basierende und zusammenhängende Argumentation zu den jeweiligen Brüchen in der Entwicklung zusammenstellen und in den Sachkommissionen für die Politikerinnen und Politiker schriftlich bereitstellen (für einfachere Sachverhalte) bzw. mündlich durch eine Exekutivvertreterin bzw. einen -vertreter einbringen (bei komplexeren und/oder ideologisch geladenen Sachverhalten).

Diskussionspunkt 2.3

- ➡ Informationssysteme sollten darauf ausgerichtet sein, für Politikerinnen und Politiker irrelevante Informationen zu filtern und relevante zu aggregieren.

Wie im privaten Sektor und in der Gestaltung von Management-Informationssystemen scheint auch im Bereich der Informationsversorgung im öffentlichen Sektor die Annahme mitzuschwingen, dass Politikerinnen und Politiker unter einem Mangel an relevanten

Informationen agieren. Es ist nicht zu bestreiten, dass dies auch ein bedeutendes Problem innerhalb des öffentlichen Sektors darstellt. Wie für den privaten Sektor und für Manager ist auch für den öffentlichen Bereich zu bezweifeln, dass es sich hierbei um das fundamentale Problem handelt. Viel eher ist davon auszugehen, dass die zunehmende Flut an irrelevanten Informationen die zentrale Herausforderung darstellt. Geht man davon aus, dass das Informationsproblem darin besteht, möglichst viele – im Idealfall alle – Informationen für die Nutzerin bzw. den Nutzer verfügbar zu machen, dann ist die Aufmerksamkeit beim Entwerfen von Informationssystemen darauf ausgerichtet, Informationen zu generieren, zu speichern und zu versenden bzw. zu empfangen. Die primären Ziele bestehen aus dieser Perspektive darin, Datenbanken zu konstruieren, Kodierungen und Indexierungen zu entwerfen, Dokumente zu aktualisieren etc. Das Ideal, das aus diesem Vorgehen folgt, ist ein nahezu unbeschränkter Datenpool, aus welchem Politikerinnen und Politiker diejenigen Informationen beziehen können, die sie „wollen“. Sieht man hingegen das Informationsproblem eines Legislativmitglieds mehrheitlich in der Bewältigung einer Flut von irrelevanten Informationen, um die meisten davon sie bzw. er nie gebeten hat, dann sollten Informationssysteme vor allem die folgenden zwei Funktionen erfüllen: Filtern und Kondensieren von Informationen. Die Vorselektion und Beurteilung von Rohdaten durch die Regierung und Verwaltung, welche damit einhergeht, kann als weitere Stärkung der Exekutive gegenüber dem Parlament betrachtet und dementsprechend verurteilt werden. Bietet man dem Parlament jedoch gleichzeitig die Möglichkeit über IT-Systeme jederzeit auf die Rohdaten zuzugreifen, kann bei Bedarf eine eigene Selektion und Interpretation vorgenommen werden.

3 Der IAFP und dessen Nutzung

Der IAFP nimmt aus der Sicht der Parlamentarierinnen und Parlamentarier eine zentrale Rolle im Budgetierungsprozess ein. Das Instrument bildet den Ausgangspunkt der Informationssuche, weil es den Mitgliedern der Legislative unter anderem einen umfassenden Überblick über die Tätigkeit der Exekutive ermöglicht. Nach eigenen Angaben versuchen die Politikerinnen und Politiker bei der Verwendung des IAFP die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr zu identifizieren und entwickeln darauf aufbauend ein Bedürfnis nach den Begründungen der Exekutive für die Brüche mit der Vergangenheit. Wie Politikerinnen und Politiker allerdings einen IAFP konkret nutzen, wurde bis anhin nicht erforscht. Wie genau verschaffen sie sich einen Überblick über einen Aufgabenbereich? Welche Informationen sind dabei mehr und welche weniger relevant? Werden bestimmte Informationen schnell gefunden bzw. nicht gefunden? Welche Informationen ziehen Politikerinnen und Politiker heran, um die Planung eines Bereichs zu beurteilen? Findet dabei eine Verknüpfung von Leistungen und Finanzen überhaupt statt? In der Publikation von Reichmuth (2012) wird diesen und anderen Fragen mittels eines Eye-Tracking-Verfahrens nachgegangen. Bevor die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst werden, soll zunächst der Aufbau des Versuchs dargestellt werden.

3.1 Versuchsaufbau

Eye-Tracking ist deshalb aufschlussreich in Bezug auf das Informationsverhalten von Individuen, weil aus dem Bereich der kognitiven Psychologie bekannt ist, dass wenn Personen bestimmte Bereiche bzw. Objekte der Realität mit ihren Augen fixieren, sie diesem Ausschnitt auch *bewusst* ihre Aufmerksamkeit widmen. Indem mit einer Frequenz von 60Hz die Fixationen und Sakkaden² eines Probanden aufgezeichnet werden, ist es möglich, den individuellen „Pfad der Aufmerksamkeit“ nachzuverfolgen, sie miteinander zu aggregieren und spezifische Vergleiche vorzunehmen. Insgesamt haben 54 Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus den beiden Kantonen Aargau und Zürich am Versuch teilgenommen. Weil das individuelle Informationsverhalten zweckgetrieben ist, bedarf es eines Auftrags, mit welchem ein bestimmter Inhalt auf dem Eye-Tracking-Bildschirm vom Probanden betrachtet wird. In Zusammenarbeit mit den Programmpartnern wurden deshalb folgende drei Aufträge und die zugrundeliegenden Erkenntnisziele definiert:³

- 1) „Verschaffen Sie sich eine grobe Übersicht über diese Leistungsgruppe.“

Ziel dieses allgemeingehaltenen Auftrags ist es, Erkenntnisse darüber zu erhalten, wie sich die Legislativmitglieder im IAFP orientieren. Einerseits sollen die Daten Auskunft darüber geben, wie sie die Aufmerksamkeit innerhalb des betrachteten Ausschnitts grundsätzlich verteilen. Andererseits können aufgrund der Daten auch Aufschlüsse über den Betrachtungsverlauf gezogen werden. Insbesondere interes-

² Bewusste Blickbewegungen von einer Fixation zur nächsten.

³ Für die Grossrätinnen und -räte des Kantons Aargau wurden die Formulierungen an den Bezeichnungen des AFP angepasst.

siert, ob eine spezifische interessensgetriebene Reihenfolge bei der Orientierung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier auftritt. Zudem soll mit diesem ersten Auftrag gewährt werden, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den folgenden zwei Aufträgen spezifischer nach Informationen suchen können, ohne sich dabei zuerst orientieren zu müssen.

2) *„Welche Leistungen erfüllt diese Leistungsgruppe?“*

Mit dem zweiten Auftrag soll geprüft werden, wie schnell die Probanden eine bestimmte Stelle im IAFP finden. Erstens soll so untersucht werden, ob sich die Legislativmitglieder innerhalb des jeweiligen Ausschnitts zurechtfinden. Zweitens gibt das Betrachtungsmuster Aufschluss darüber, ob das Verständnis der Politikerinnen und Politiker über Leistungsinformationen zum einen untereinander und zum anderen mit demjenigen der Exekutive übereinstimmt.

3) *„Bilden Sie sich ein Urteil über die geplante Aufgabenerfüllung der Leistungsgruppe anhand des KEF-Ausschnitts.“*

Das Aufgabensetting zielt darauf ab, zu untersuchen, welche Informationsbereiche für die Einschätzung der geplanten Aufgabenerfüllung aus Sicht der Legislativmitglieder relevant sind. Es besteht ein deutlicher Unterschied zum ersten Auftrag, bei dem die Orientierung im IAFP Treiber der Informationssuche war. Ebenso wird geprüft, inwiefern die Parlamentarierinnen und Parlamentarier Verknüpfungen zwischen den einzelnen Bereichen des IAFP-Ausschnitts herstellen. Das theoretische Konzept des IAFP geht davon aus, dass die verschiedenen Elemente wie bspw. die Aufgaben oder Finanzen nicht mehr unabhängig voneinander betrachtet werden. Vielmehr sollen für die Beurteilung einer Leistungsgruppe Verbindungen zwischen den definierten Aufgaben der Leistungsgruppe, den dafür zu Verfügung stehenden Finanzen und der Wirkung der Tätigkeit hergestellt werden. Mithilfe der aufgezeichneten Augendaten kann überprüft werden, ob die Parlamentarierinnen und Parlamentarier dieser zugrunde liegenden Logik auch folgen.

Kantonsrätinnen und -räte des Kantons Zürich erfüllten diese Aufträge – nacheinander und ohne zeitliche Beschränkung – entweder bei der Betrachtung der doppelseitigen Leistungsgruppe „Regierungsrat und Staatskanzlei“ oder „Amt für Wirtschaft und Arbeit (S. 106-107 bzw. S. 296-297 des KEF). Die Grossrätinnen und -räte des Kantons Aargau wurden hingegen alle mit demselben Aufgabenbereich („Arbeitsmarktliche Integration“) konfrontiert, betrachteten den Inhalt jedoch entweder im aktuellen Design des AFP oder im künftigen. Etwaige Unterschiede im Informationsverhalten innerhalb eines Auftrags sollten für den Kanton Zürich auf unterschiedliche Leistungsgruppen und im Kanton Aargau auf unterschiedliche Designs zurückgeführt werden.

Alle Bereiche des jeweiligen IAFP-Ausschnitts wurden nach der Art der Informationen, die sie beinhalten, kategorisiert – wobei nicht jeder zur Verfügung stehende IAFP-Ausschnitt über alle Unterkategorien verfügt (siehe Tabelle 3). Die Kategorisierung ermöglicht es, sog. „Areas of Interest“ (AOI) zu definieren und erlaubt mit Hilfe des Analyseprogramms die

jeweilige Verweildauer auf einem Bereich, die Anzahl der Fixierungen und weitere Kenngrößen zu ermitteln und mit denjenigen anderer AOI zu vergleichen.

Tabelle 3: Areas of Interest innerhalb des IAFP-Ausschnitts

Oberkategorie	Unterkategorie	Kürzel	AFP Alt	AFP Neu	KEF AWA	KEF SK
Aufgaben	Beschreibung	AB	✓	✓	✓	✓
	Kennzahl	AK	✗	✗	✗	✗
	Kommentar	AKo	✓	✓	✗	✗
Entwicklungsschwerpunkte	Beschreibung	EB	✓	✓	✓	✓
	Kennzahl	EK	✓	✓	✗	✗
	Kommentar	EKo	✓	✓	✗	✗
Leistungen & Wirkungen	Beschreibung	LB	✓	✓	✓	✓
	Kennzahl	LK	✓	✓	✓	✓
	Kommentar	LKo	✓	✓	✓	✓
Finanzen & Ressourcen	Beschreibung	FB	✓	✓	✓	✓
	Kennzahl	FK	✓	✓	✓	✓
	Kommentar	FKo	✓	✓	✓	✓

Definition der Areas of Interest. Für diese Bereiche können jeweils die folgenden Messwerte erhoben und miteinander verglichen werden:

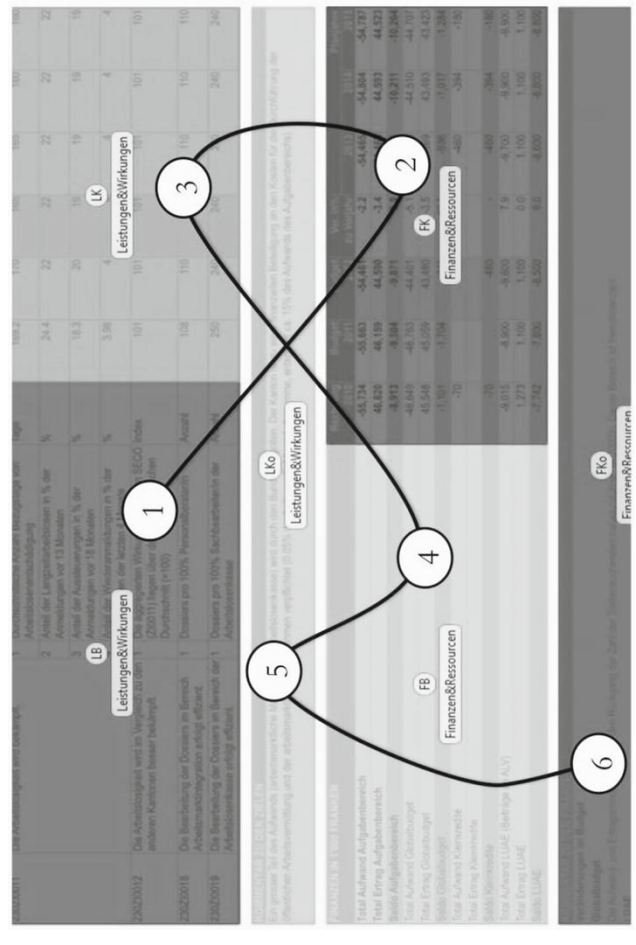
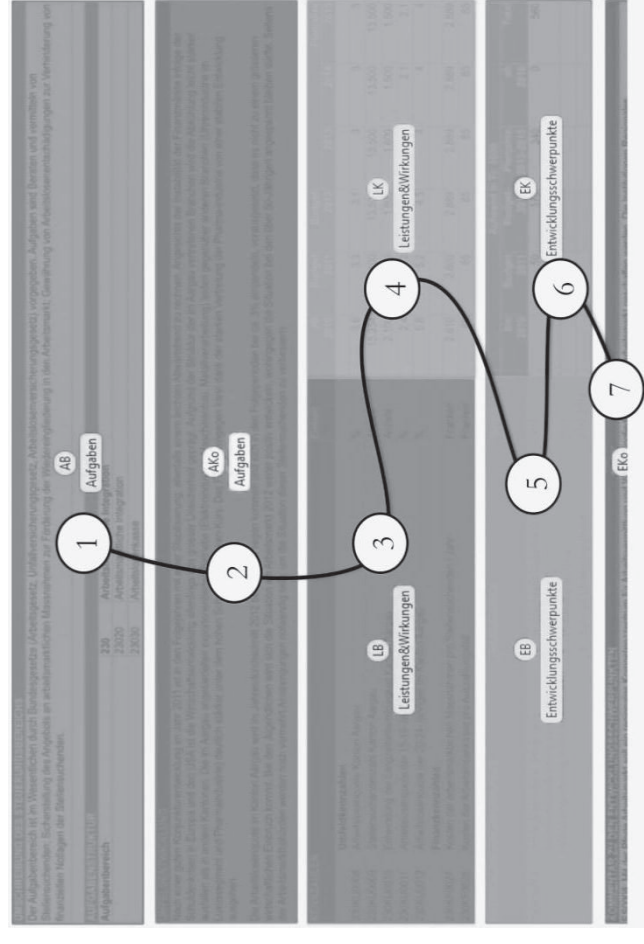
- 1) Time to First Fixation: Zeitspanne in Sekunden bis die Teilnehmerin bzw. der Teilnehmer zum ersten Mal auf eine bestimmte AOI fixiert;
- 2) Fixation Before: Anzahl Fixationen bis die Teilnehmerin bzw. der Teilnehmer zum ersten Mal auf eine bestimmte AOI fixiert;
- 3) Fixation Duration: Länge der Fixationen in Sekunden innerhalb einer bestimmten AOI;
- 4) Total Fixation Duration: Summe aller Fixationen in Sekunden innerhalb einer bestimmten AOI;
- 5) Fixation Count: Anzahl der Fixationen innerhalb einer bestimmten AOI;
- 6) Visit Count: Anzahl der Besuche einer AOI.

3.2 Erkenntnisse zum Orientierungsverhalten

3.2.1 Kanton Aargau

Abbildung 2 auf der folgenden Seite stellt den aggregierten Blickverlauf der Grossrätinnen und -räte während der Orientierung im gegenwärtigen AFP-Design dar. Der Blickverlauf der Parlamentarierinnen und Parlamentarier auf der ersten Seite des AFP (linke Seite der Abbildung) verlief grundsätzlich von oben nach unten. Es wurden zudem auf gleicher Höhe die linken vor den rechten AOI bevorzugt. Auf der zweiten Seite des AFP (rechte Seite der Abbildung) ergibt sich ein weniger klarer Verlauf. Zwar starteten die Betrachtungen ebenfalls links oben, wurden anschliessend jedoch in einer Achterform weitergeführt. Die Kommentare zu den Leistungen & Wirkungen (LKo) wurden dabei relativ spät gelesen. Auf beiden Seiten des AFP wurde die unterste AOI (EKo respektive FKo) zuletzt betrachtet.

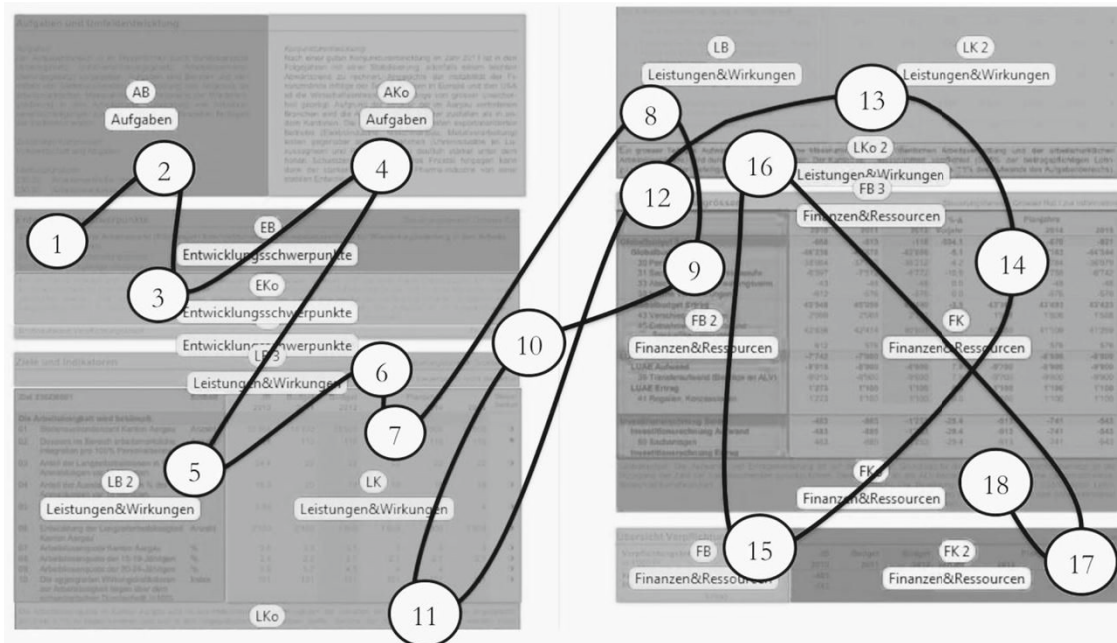
Abbildung 2: Blickverlauf bei der Orientierung im AFP Alt



Einteilung der Areas of Interest und aggregierter Blickverlauf der Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei der Orientierung innerhalb des gegenwärtigen Designs des AFP.

Abbildung 3 zeigt den aggregierten Blickverlauf der Grossrätinnen und -räte während der Orientierung im neuen AFP-Design. Anders als der gegenwärtige AFP präsentiert sich der neue im Hochformat, sodass alle enthaltenen Informationen betrachtet werden können, ohne von der einen auf die andere Seite zu blättern. Das Betrachtungsmuster für den AFP Neu weist keinen so übersichtlichen Verlauf auf, wie dies beim AFP Alt beobachtet werden konnte. Gleich wie im AFP Alt werden jedoch die AOI im linken oberen Viertel vor den anderen Bereichen besucht. Anschliessend wird das linke untere Viertel betrachtet – abgesehen von zwei Ausnahmen (LB, FB2). Die Beschreibungen zu den Leistungen & Wirkungen sowie zu den Finanzen & Ressourcen (LB, FB2, FB3, FB) auf der rechten Seite des AFP erhalten im neuen Design deutlich früher die Aufmerksamkeit als die korrespondierenden Kennzahlen bzw. Kommentare im gegenwärtigen Design. Dies ist vor allem für die flächenmässig kleinen AOI LB3 (Nr. 6) und FB3 (Nr. 12) bemerkenswert, da die dazugehörigen AOI der Kennzahlen deutlich grösser sind. Generell werden auch im AFP Neu die Kommentare relativ spät betrachtet. Die AOI LKo ist die Region, welche auf der linken Seite zuletzt betrachtet wird (Nr. 11), und auf der rechten Seite erhalten die AOI LKo2 und FKo die Rangplätze 16 und 18 (von 18), obwohl die AOI LKo2 weit oben platziert ist.

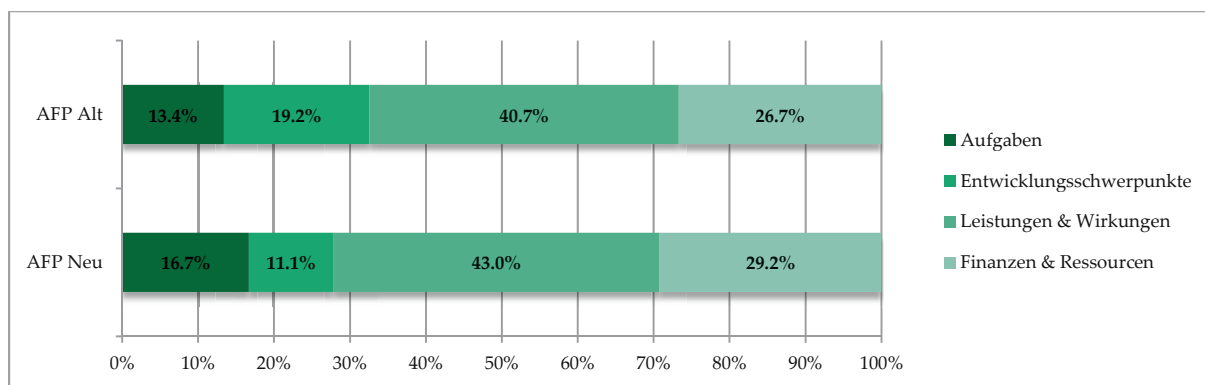
Abbildung 3: Blickverlauf bei der Orientierung im AFP Neu



Einteilung der Areas of Interest und aggregierter Blickverlauf der Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei der Orientierung innerhalb des neuen AFP-Designs.

Abbildung 4 auf der folgenden Seite gibt einen ersten Überblick über die Verteilung der Aufmerksamkeit während der Orientierung im AFP Alt und im AFP Neu. Bei beiden Versionen erhalten die Bereiche, in denen es um Leistungen & Wirkungen geht, rund 40% der gesamten Aufmerksamkeit, welche die Grossrätinnen und -räte dem jeweiligen AFP gewidmet haben. Die Aussagekraft dieser Grafik ist allerdings dadurch verzerrt, dass sie die Aufmerksamkeit nicht im Verhältnis der Grösse des AOI anzeigt; denn es ist zu erwarten, dass grössere Flächen auch vermehrt Aufmerksamkeit bekommen. Zu diesem Zweck stellt die darauffolgende Abbildung 5 die tatsächliche Aufmerksamkeitsverteilung der erwarteten gegenüber.

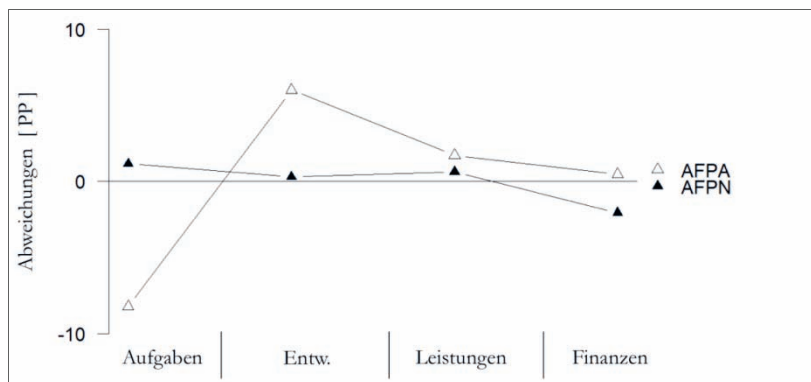
Abbildung 4: Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung im AFP Alt und AFP Neu



Die prozentualen Werte bezeichnen die relative Aufmerksamkeit (Total Fixation Duration), welche die Grossrätinnen und -räte den verschiedenen Informationsinhalten gewidmet haben.

Wie der Abbildung 5 zu entnehmen ist, weicht für den AFP Alt die tatsächliche Aufmerksamkeitsverteilung für die Kategorien „Aufgaben“ und „Entwicklungsschwerpunkte“ von der zu erwartenden deutlich ab: Der Informationsbereich, welcher auf die Aufgaben verweist, erhält im AFP Alt 8.2 Prozentpunkte weniger Aufmerksamkeit als man dies von der Grösse der Fläche, auf der die Informationen vorhanden sind, erwarten würde. Hingegen haben sich die Grossrätinnen und -räte bei der Orientierung mehr mit den Entwicklungsschwerpunkten auseinandergesetzt, als man dies hätte erwarten können. Beim AFP Neu fällt auf, dass für nahezu alle Kategorien die tatsächliche Verteilung der Aufmerksamkeit der erwarteten entspricht. Lediglich die Finanzen & Ressourcen wurden um rund 2 Prozentpunkte weniger betrachtet, als die Fläche dies vermuten lassen würde.

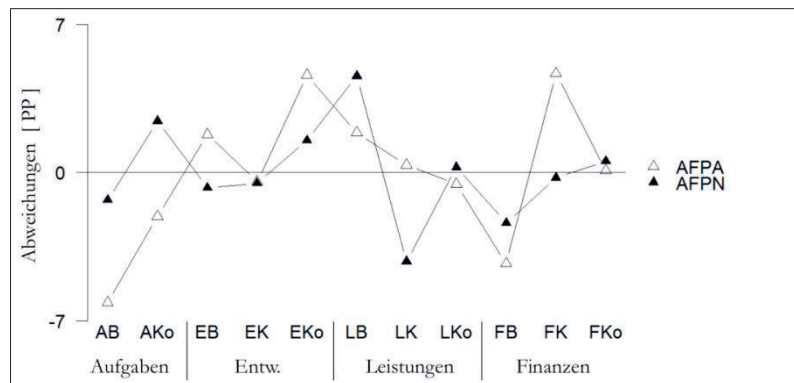
Abbildung 5: Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung im AFP Alt und AFP Neu nach Oberkategorien



Die untenstehende Abbildung 6 schlüsselt weiter auf, welche Unterkategorien der verschiedenen AOI für die Abweichungen verantwortlich sind. Die Beschreibung der Aufgaben erhielt beim AFP Alt deutlich weniger Aufmerksamkeit als es die Grösse suggerieren würde. Jedoch hat auch der Aufgabenkommentar dazu beigetragen, dass insgesamt die Oberkategorie „Aufgaben“ über 8 Prozentpunkte weniger Aufmerksamkeit erhielt. Bei den Entwicklungsschwerpunkten hingegen sind die Beschreibung und der Kommentar für den Überschuss ausschlaggebend. Bei den Finanzen & Ressourcen, welche (über die gesamte

Kategorie hinweg gesehen) bei den Grossrätinnen und -räten eigentlich eine angemessene Aufmerksamkeit erweckten, ist das Gefälle zwischen der Beschreibung (-4.29 PP) und den Kennzahlen (+4.68 PP) auffallend. Beim AFP Alt erhielten die Finanzkennzahlen am meisten zusätzliche Aufmerksamkeit gemessen an ihrer flächenbedingten Grösse.

Abbildung 6: Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung im AFP Alt und AFP Neu nach Unterkategorien

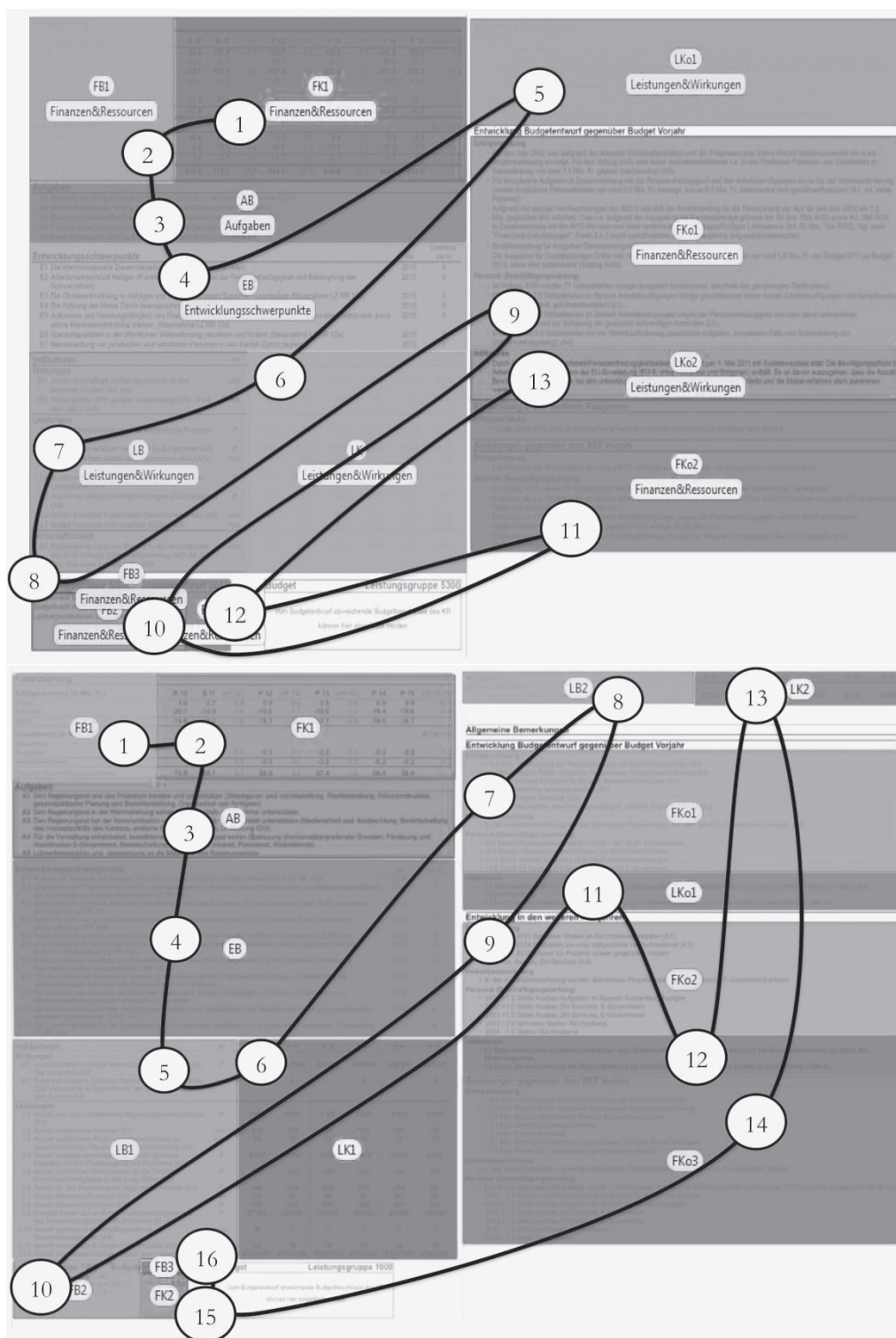


3.2.2 Kanton Zürich

Abbildung 7 auf der folgenden Seite stellt den aggregierten Blickverlauf der Kantonsrätinnen und -räte während der Orientierung im KEF AWA und KEF SK dar. Wie beim AFP Alt und AFP Neu beginnt der Blickverlauf bei der Orientierung im KEF AWA (obere Hälfte der Abbildung 7) ebenfalls mit dem linken oberen Viertel. Abgesehen von einem kurzen Schwenker ins rechte obere Viertel zu LKo1, folgt anschliessend die Betrachtung des linken unteren Viertels. Durch die kleine dreiteilige AOI-Unterteilung der Zusammenfassung der Leistungsgruppe (mit den AOI FB3, FB2, FK2) unten auf der linken Seite, resultiert eine leichte Verzerrung der AOI-Reihenfolge. Zwar wird der oberste Teil des Kästchens (FB3) noch vor den meisten Kommentaren betrachtet (Nr. 8), jedoch weisen die AOI FB2 und FK2 aufgrund ihrer Platzierung und Grösse nicht immer einen Wert auf. So rangieren sie nur auf Platz 10 respektive 12 (von 13). Dennoch werden, abgesehen vom örtlich gut platzierten LKo1, die AOI der Kommentare auf der rechten Seite erst relativ spät betrachtet. Sie rangieren an Stelle 9 (FKo1), 11 (FKo2) und 13 (LKo2).

Auch bei der Betrachtung des KEF SK (untere Hälfte der Abbildung 7) beginnt die Orientierung im oberen linken Viertel und verlagert sich anschliessend auf die linke Seite nach unten. Die Zusammenfassung der Leistungsgruppe am linken unteren Rand wird wiederum erst sehr spät beachtet (Platz 10, 15 und 16 von 16). Bei den Kommentaren erhält der oberste Kommentar (FKo1) am frühesten Aufmerksamkeit (Nr. 7). Obwohl die AOI FKo3 flächenmässig relativ gross ist, wird sie aufgrund der Platzierung auf der rechten Seite unten sehr spät fokussiert (Nr. 14). Die Chancen, dass eine AOI früher betrachtet wird, steigen mit der Fläche und einer Platzierung weiter oben im KEF. Die ungefähr gleich grossen FKo1 und FKo2 werden insgesamt vor den deutlich kleineren AOI LKo1 und LKo2 beachtet. Zudem wird innerhalb dieser Gruppen den weiter oben platzierten AOI der Vorzug gegenüber den unteren gegeben (FKo1 vor FKo2 und LKo1 vor LKo2).

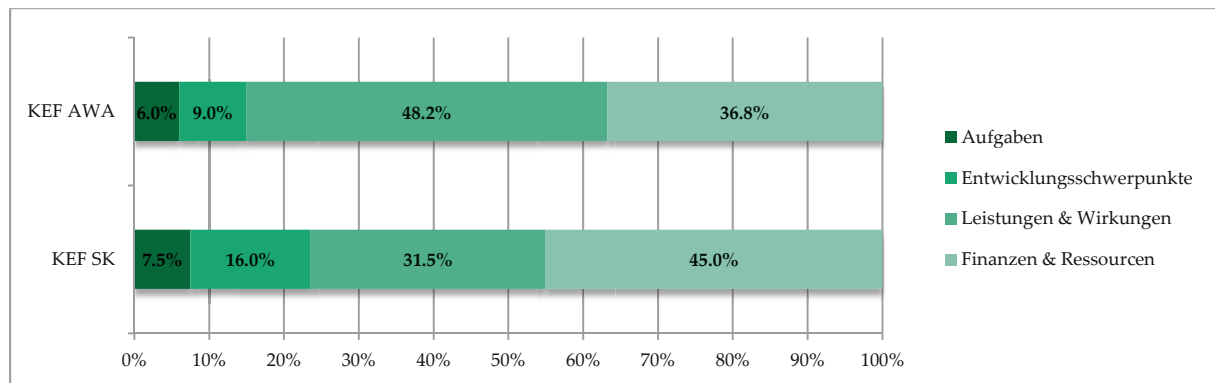
Abbildung 7: Blickverlauf bei der Orientierung im KEF AWA und KEF SK



Einteilung der Areas of Interest und aggregierter Blickverlauf der Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei der Orientierung innerhalb des KEF AWA (oben) und des KEF SK (unten).

Abbildung 8 gibt einen ersten Überblick über die Verteilung der Aufmerksamkeit während der Orientierung im KEF AWA und KEF SK. Es fällt auf, dass für den KEF SK der Anteil an Aufmerksamkeit für Leistungen & Wirkungen deutlich kleiner ist als für den KEF AWA oder für beide Versionen des AFP. Hingegen erhalten beim KEF SK die Finanzen & Ressourcen verglichen mit allen anderen IAFP-Ausschnitten prozentual am meisten Aufmerksamkeit. Wie bei der Abbildung 4 für den Kanton Aargau (siehe S. 23) ist auch die Aussagekraft der Abbildung 8 beschränkt, da die Aufmerksamkeit nicht im Verhältnis der Grösse der AOI angezeigt wird. Nichtsdestotrotz vermittelt sie einen ersten Eindruck für die Dauer, für welche sich die Kantonsrätinnen und -räte mit den einzelnen Informationsinhalten auseinandergesetzt haben.

Abbildung 8: Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung im KEF AWA und KEF SK



Die prozentualen Werte bezeichnen die relative Aufmerksamkeit (Total Fixation Duration), welche die Kantonsrätinnen und -räte den verschiedenen Informationsinhalten gewidmet haben.

Um den Einfluss der Grösse eines AOI auf die Aufmerksamkeit zu korrigieren, stellt Abbildung 9 die tatsächliche Aufmerksamkeitsverteilung der erwarteten gegenüber. Anders als für die beiden Designs des AFP zeichnet sich für die betrachteten Leistungsgruppen des KEF ein relativ einheitliches Bild hinsichtlich der Aufmerksamkeitsverteilung ab. In beiden Ausschnitten erhielten die Finanzen & Ressourcen gemessen an ihrer flächenmässigen Grösse „zu wenig“, die Leistungen & Wirkungen aber „zu viel“ Aufmerksamkeit. Die entsprechenden Werte betragen für den KEF AWA +2.7 bzw. -2.1 Prozentpunkte respektive für den KEF SK +2.1 bzw. -2.5 Prozentpunkte.

Abbildung 9: Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung im KEF AWA und KEF SK nach Oberkategorien

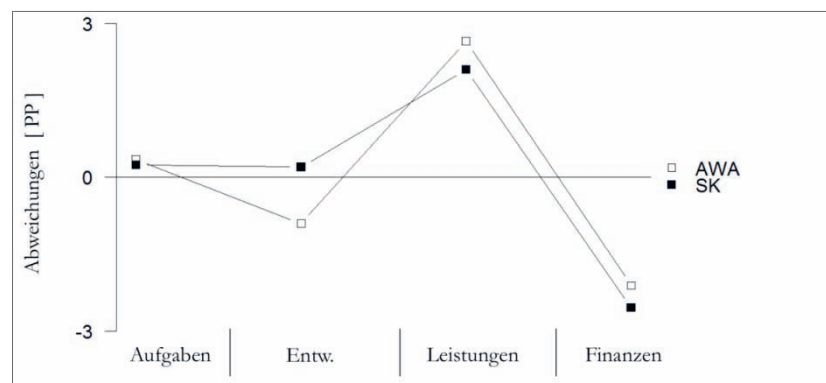
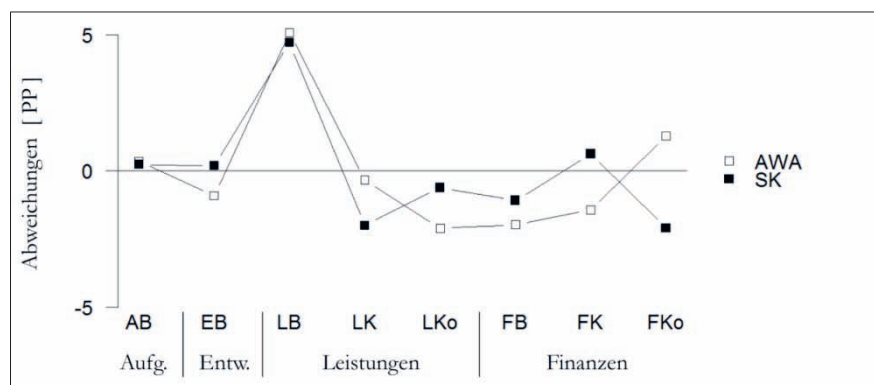


Abbildung 10 schlüsselt die Ergebnisse weiter auf, um die Ursachen zu eruieren, die für ein Abweichen der tatsächlichen zur erwarteten Aufmerksamkeitsverteilung sorgen. So wird deutlich, dass die längere Betrachtung der Oberkategorie Leistungen & Wirkungen vollumfänglich auf die Beschreibung zurückzuführen ist. Sowohl für den KEF AWA als auch für den KEF SK liegt der betreffende Wert markant über den Erwartungen (KEF AWA: +5.1 PP und KEF SK: +4.7 PP). Für die Leistungskennzahlen und -kommentare sind die Resultate weniger eindeutig. Im KEF AWA wurden die Kennzahlen der Grösse entsprechend betrachtet (-0.3 PP), dafür die Kommentare zu wenig (-2.1 PP). Beim KEF SK ist es gerade umgekehrt (-2.0 respektive -0.6 PP). Allerdings bewegen sich die Schwankungen in einem kleinen Rahmen. Das gleiche gilt für die Kategorie Finanzen & Ressourcen. Hier bewegen sich die Schwankungen zwischen +1.3 und -2.1 Prozentpunkten und sind somit vergleichsweise klein. Die Aufmerksamkeit für die Aufgaben und Entwicklungsschwerpunkte entsprechen in etwa der prozentualen Grösse der jeweiligen AOI.

Abbildung 10: Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung im KEF AWA und KEF SK nach Unterkategorien



3.3 Erkenntnisse zum Suchverhalten nach Leistungsinformationen

Unter der Annahme, dass eine Probandin bzw. ein Proband bei der Betrachtung eines IAFP-Ausschnitts Orientierungszeit benötigt, bevor ein beabsichtigtes Ziel überhaupt fokussiert werden kann, werden die Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit Hilfe des Eye-Tracking-Messwertes „Time to First Fixation“ in zwei Gruppen eingeteilt: in eine Gruppe, welche die AOI-Kategorie Leistungen innerhalb von fünf Sekunden zum ersten Mal fokussiert und in eine andere Gruppe, die länger als fünf Sekunden benötigt. Zusätzlich geben die Messwerte „Fixations Before“ und „Fixation Count“ Hinweise darauf, welche Bereiche letztere Gruppe stattdessen zuerst fixiert.

3.3.1 Kanton Aargau

Aus Tabelle 4 ist ersichtlich, dass beim AFP Alt acht von neun Grossrätinnen und -räten eine Fixation innerhalb von fünf Sekunden in die AOI Leistungen aufweisen. Die meisten Probanden hatten dabei schon ihre erste Fixation im Zielgebiet, was aus dem Wert 0.4 Fixationen vor L abgelesen werden kann. Dasjenige Legislativmitglied, welches mehr als fünf Se-

kunden und insgesamt 31 Fixationen brauchte, um ein erstes Mal die Leistungen zu fixieren, hatte seine erste Fixation auf den Aufgaben und die vierte auf den Entwicklungsschwerpunkten. Insgesamt blieb sie bzw. er zehn respektive 25 Fixationen auf diesen zwei AOI.

Tabelle 4: Suchverhalten nach Leistungs- und Wirkungsinformationen – Kanton Aargau

	Zeit bis L	Anzahl Probanden	Fixationen vor L	Fixationen vor A	Fixationen vor E	Fixationen auf A	Fixationen auf E
AFP Alt	t < 5 sec.	8	0.4				
	t > 5 sec.	1	31	0	3	10	25
AFP Neu	t < 5 sec.	8	6.1				
	t > 5 sec.	1	110	1	0	62	9

Für den AFP Neu zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Wiederum konnten acht von neun Probanden die Leistungen innerhalb von fünf Sekunden zum ersten Mal fixieren. Sie weisen dabei durchschnittlich 6.1 Fixationen auf, bis erstmals eine Fixation im Bereich der Leistungsinformationen registriert wurde. Derjenige Proband, welcher erst nach fünf Sekunden und 110 Fixationen zum ersten Mal die Leistungsinformationen fixierte, setzte seine erste Fixation bei den Entwicklungsschwerpunkten, direkt gefolgt von den Aufgaben. Insgesamt setzte das betreffende Legislativmitglied 62 Fixationen bei den Aufgaben respektive neun bei den Entwicklungsschwerpunkten.

3.3.2 Kanton Zürich

Die Gruppe, welche bei der Betrachtung des KEF AWA innerhalb von fünf Sekunden eine erste Fixation auf den Leistungen aufweist, ist mit 9 von 18 Personen markant kleiner als bei den beiden Tests im Kanton Aargau (Tabelle 5). Durchschnittlich brauchten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier 6.9 Fixationen, bis sie erstmals eine Fixation bei den Leistungen aufwiesen. Jedoch brauchte die Hälfte der Probanden für den Ausschnitt KEF AWA länger als fünf Sekunden und durchschnittlich 53.7 Fixationen, bevor die Leistungen beachtet wurden. Auch für die ersten Fixationen auf den beiden anderen AOI (Aufgaben oder Entwicklungsschwerpunkte) brauchten sie deutlich länger als die Grossrätinnen und -räte im Kanton Aargau in beiden Versionen des AFP (16.3 bzw. 13.4 Fixationen). Die Verweildauer auf den Aufgaben (25.2 Fixationen) und Entwicklungsschwerpunkten (27.6 Fixationen) deutet darauf hin, dass die Kantonsrätinnen und -räte viele Fixationen ausserhalb der drei ausgewerteten AOI machten (z. B. bei den Finanzen).

Tabelle 5: Suchverhalten nach Leistungs- und Wirkungsinformationen – Kanton Zürich

	Zeit bis L	Anzahl Probanden	Fixationen vor L	Fixationen vor A	Fixationen vor E	Fixationen auf A	Fixationen auf E
KEF AWA	t < 5 sec.	9	6.9				
	t > 5 sec.	9	53.7	16.3	13.4	25.2	27.6
KEF SK	t < 5 sec.	8	7.5				
	t > 5 sec.	10	46.9	8.4	7.3	29.7	24.3

Aus Tabelle 5 und für den KEF SK ist ersichtlich, dass von den 18 Probanden nur deren acht eine erste Fixation auf den Leistungen innerhalb von fünf Sekunden aufweisen. Dies ist der

prozentual kleinste Wert aller vier IAFP-Ausschnitte. Diese acht Parlamentarierinnen und Parlamentarier brauchten durchschnittlich 7.5 Fixationen, bis die erste Fixation in der AOI Leistungen registriert wurde. Die zweite Gruppe, welche zehn Parlamentarierinnen und Parlamentarier umfasst, brauchte durchschnittlich 46.9 Fixationen bis zu den Leistungen. Signifikant schneller war diese zweite Gruppe bei den Aufgaben (8.4 Fixationen vor A) und Entwicklungsschwerpunkten (7.3 Fixationen vor E).

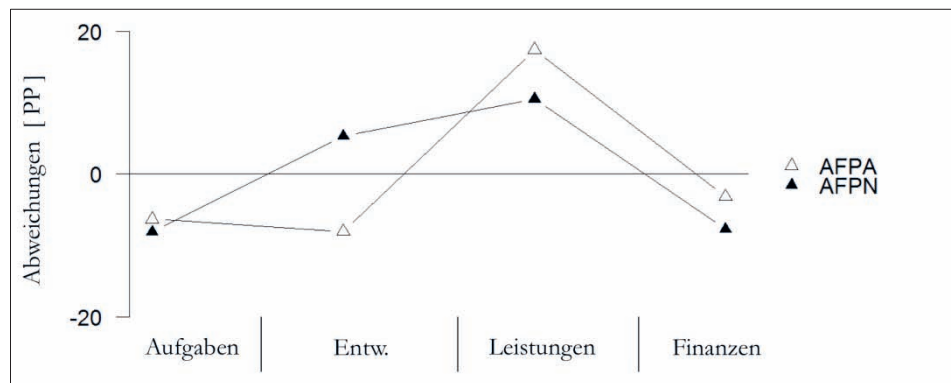
3.4 Erkenntnisse zum Informationsverhalten bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung

Wie beim ersten Auftrag basiert die Auswertung des dritten Auftrags auf einem Vergleich zwischen der erwarteten und beobachteten Verteilung der Aufmerksamkeit. Im Unterschied zum ersten Auftrag kann aber nicht von einem gleichbleibenden Interesse der Parlamentarierinnen und Parlamentarier an einer Information ausgegangen werden: Während im ersten Auftrag die *Orientierung* im Vordergrund stand, ist beim dritten Auftrag die *Beurteilung* der geplanten Auftragserfüllung Treiber der Informationssuche. Die beobachtete Verteilung der Aufmerksamkeit aus dem ersten Auftrag dient nun als Basiswert für die erwartete Verteilung des dritten Auftrags. Um zu überprüfen, ob die Parlamentarierinnen und Parlamentarier Verknüpfungen zwischen den einzelnen Informationsbereichen des IAFP-Ausschnitts herstellen, werden für die Analyse des Betrachtungsablaufs sog. „Eye-Tracking-Strings“ identifiziert. Beginnt ein Legislativmitglied bspw. die Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung mit der Betrachtung der Entwicklungsschwerpunkte, geht danach zu den Finanzen über und wechselt schliesslich zwei Mal zwischen den Leistungen und Entwicklungsschwerpunkten, ergibt sich ein String von EFLELE. Anhand dieser Eye-Tracking-Strings können nun die gemachten Verknüpfungen identifiziert und die häufigsten Muster auf Unterschiede oder Gemeinsamkeiten unter den Parlamentarierinnen und Parlamentariern einerseits und zwischen den verschiedenen IAFP-Ausschnitten andererseits untersucht werden.

3.4.1 Kanton Aargau

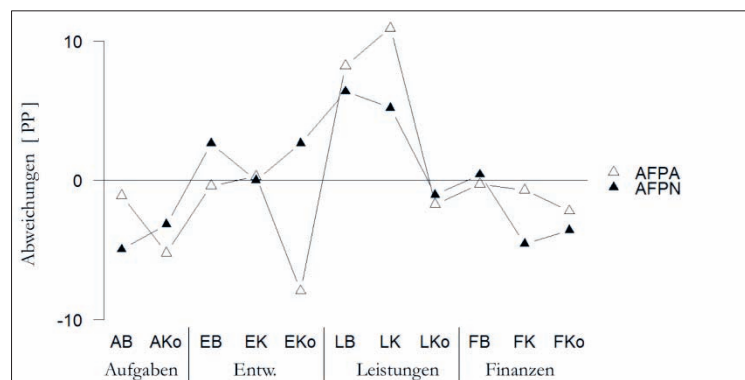
In Abbildung 11 ist die Verteilung der Aufmerksamkeit bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung dargestellt. Besonders auffallend ist der markante Ausschlag in der Kategorie Leistungen & Wirkungen. Für den AFP Alt beträgt der Unterschied 17 Prozentpunkte und für den AFP Neu 10.5 Prozentpunkten. Deutlich weniger betrachtet wurde die Kategorie Aufgaben (-6.3 und -8.1 PP) und in etwas kleinerem Ausmass auch Finanzen & Ressourcen (-3.1 und -7.7 PP). Die Entwicklungsschwerpunkte wurden gegenüber dem ersten Auftrag im AFP Neu mehr betrachtet (+5.3 PP), im AFP Alt hingegen deutlich weniger (-8.0 PP). Verglichen mit der Aufmerksamkeitsverteilung bei der Orientierung ergeben sich gesamthaft deutliche Veränderungen hinsichtlich der Aufmerksamkeit für die einzelnen Kategorien – dies trifft besonders für den AFP Neu zu: Im ersten Auftrag lagen die Abweichungen zwischen tatsächlicher und erwarteter Aufmerksamkeitsverteilung zwischen -2.1 und +1.2 Prozentpunkten. Mit dem veränderten Setting liegen die Werte zwischen -8.1 und +10.5 Prozentpunkten.

Abbildung 11: Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung im AFP Alt und AFP Neu nach Oberkategorien



Die detailliertere Analyse der Unterkategorien zeigt, dass die markante Aufmerksamkeitssteigerung der Oberkategorie Leistungen & Wirkungen auf die Beschreibungen und Kennzahlen zurückzuführen ist (siehe Abbildung 12). Die Werte fallen für beide AFP-Designs deutlich positiv aus. Die Kommentare dieser Oberkategorie scheinen hingegen für die Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung weniger relevant zu sein. Sowohl bei den Aufgaben, den Finanzen & Ressourcen sowie den Leistungen & Wirkungen sind die Kommentare weniger als bei der Orientierung betrachtet worden. Die Werte variieren zwischen -7.9 und -1.1 Prozentpunkten. Beim AFP Neu wurde einzig den Kommentaren zu den Entwicklungsschwerpunkten mehr Beachtung geschenkt als beim ersten Auftrag. Allgemein sind alle drei Unterkategorien der Entwicklungsschwerpunkte im Ausschnitt AFP Neu ausführlicher betrachtet worden, wogegen beim AFP Alt die Entwicklungsschwerpunkte eher weniger miteinbezogen wurden. In den Kategorien Aufgaben sowie Finanzen & Ressourcen ergibt sich für beide AFP-Designs ein ähnliches Bild. Die Aufgaben wurden deutlich weniger als im ersten Auftrag betrachtet: Die Werte für beide Unterkategorien (AB und AKo) sind sowohl für den AFP Alt als auch für den AFP Neu negativ. Die Finanzbeschreibungen bekamen noch ähnlich viel Aufmerksamkeit wie bei der Orientierung. Die weiteren Finanzunterkategorien FK und FKo sind jeweils negativ.

Abbildung 12: Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung im AFP Alt und AFP Neu nach Unterkategorien



Aufgrund der Auswertung der Aufmerksamkeit beim dritten Auftrag ist zu erwarten, dass die am häufigsten aufgesuchte AOI im AFP die Leistungen sind. Dies wird von der untenstehenden Tabelle 6 bestätigt. Sie gibt Aufschluss über die Verknüpfungen der verschiedenen Informationsbereiche bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung. Bei den häufigsten fünf 6-Zeichen-Mustern⁴ sind die Leistungen stets in einer unterschiedlichen Verknüpfungskombination vertreten: Das häufigste Muster besteht in der Verknüpfung zwischen Leistungen und Finanzen (FLFLFL) und kann bei 7 von 18 Grossrätinnen und -räten mindestens einmal beobachtet werden. Die Entwicklungsschwerpunkte sind im Kanton Aargau die am dritthäufigsten besuchte Kategorie. Nebst den Leistungen und den Finanzen sind sie bei den 6-Zeichen-Mustern schon auf dem zweiten und dritten Rang dreimal aufgeführt. Die Aufgaben nehmen im Kanton Aargau bei diesem Auftrag eine untergeordnete Rolle ein. Insgesamt kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Grossrätinnen und -räte bei der Einschätzung der geplanten Aufgabenerfüllung zum einen eine Verknüpfung zwischen den verschiedenen Elementen des AFP herstellen und diese zum anderen insbesondere zwischen den Bereichen Leistungen und Finanzen geschieht.

Tabelle 6: Häufigste Verknüpfungsmuster bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung – Kanton Aargau

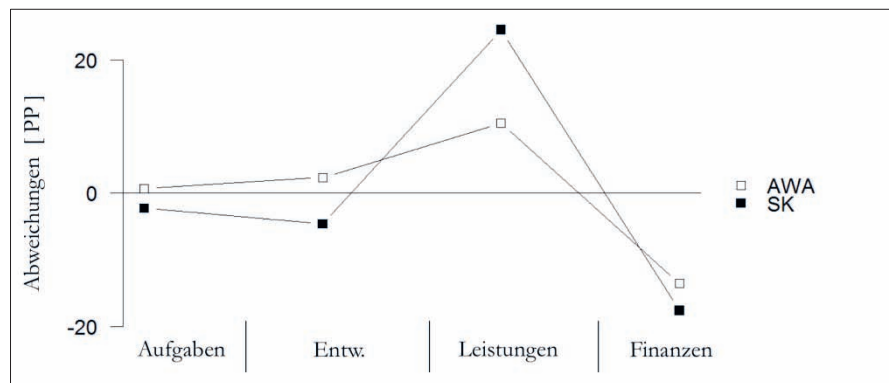
Sequenz	Häufigkeit	Sequenz ist zu beobachten bei...
L F L F L F	9	7 von 18 Parlamentarierinnen und Parlamentarier
E L F L F L	5	5 von 18 Parlamentarierinnen und Parlamentarier
A L E L E L	5	5 von 18 Parlamentarierinnen und Parlamentarier
F L F L F L	4	4 von 18 Parlamentarierinnen und Parlamentarier
L E L E L F	3	3 von 18 Parlamentarierinnen und Parlamentarier

3.4.2 Kanton Zürich

Für den Kanton Zürich ergibt sich ein ähnliches Bild wie für den Kanton Aargau. Aus Abbildung 13 lassen sich dieselben zwei Trends auch für den Kanton Zürich ablesen: Verglichen mit der Auswertung des ersten Auftrags, in dem es um die Orientierung im jeweiligen KEF-Ausschnitt ging, fallen zum einen die Unterschiede zwischen erwarteter und tatsächlicher Aufmerksamkeitsverteilung deutlich stärker aus und zum anderen werden – wie beim Kanton Aargau – auch die Leistungen & Wirkungen hauptsächlich für die Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung herbeigezogen. Diese Oberkategorie erhält beim KEF AWA 10.5 Prozentpunkte und beim KEF SK sogar 24.6 Prozentpunkte mehr Aufmerksamkeit als der Referenzwert aus dem ersten Auftrag. Deutlich weniger betrachtet wird die Oberkategorie der Finanzen & Ressourcen. Sowohl diejenigen Kantonsrätinnen und -räte, die den KEF AWA betrachteten, als auch jene, die sich mit dem KEF SK auseinandergesetzt haben, scheinen die Informationen zu den Finanzen & Ressourcen für die Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung für weniger relevant zu erachten.

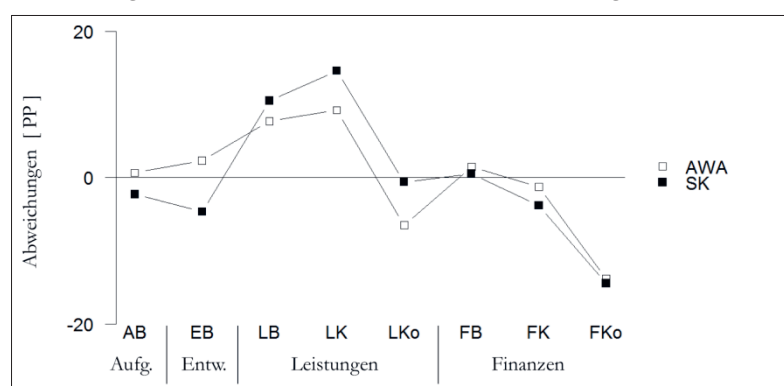
⁴ Bei einer Folge von sechs Strings sinkt die Wahrscheinlichkeit einer zufälligen Verknüpfung.

Abbildung 13: Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung im KEF AWA und KEF SK nach Oberkategorien



Eine detailliertere Analyse nach den Unterkategorien gibt Aufschluss darüber, welche Elemente im Besonderen die Aufmerksamkeit der Kantonsrätinnen und -räte angezogen haben (siehe Abbildung 14). Die beobachtete Verteilung der Aufmerksamkeit zeigt Ähnlichkeiten mit derjenigen aus dem Kanton Aargau: Geht es darum, die geplante Aufgabenerfüllung der Leistungsgruppe zu beurteilen, nehmen die Kommentare der einzelnen Oberkategorien einen kleinen Stellenwert ein. Besonders die grosse AOI der Finanzkommentare erhält sowohl für KEF AWA als auch für KEF SK markant weniger Aufmerksamkeit (KEF AWA -13.8 und KEF SK -14.4 Prozentpunkte). Die Finanzbeschreibungen und -kennzahlen werden hingegen fast gleich häufig wie bei der Orientierung betrachtet. Beim KEF AWA erhalten die Aufgaben und Entwicklungsschwerpunkte gegenüber dem ersten Auftrag mehr Aufmerksamkeit, wogegen diese Werte für den KEF SK negativ sind. Von besonderem Interesse scheinen bei beiden KEF-Ausschnitten die Beschreibungen und Kommentare zu den Leistungen & Wirkungen zu sein.

Abbildung 14: Tatsächliche vs. erwartete Aufmerksamkeitsverteilung bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung im KEF AWA und KEF SK nach Unterkategorien



Aufgrund der Auswertung der Aufmerksamkeit beim dritten Auftrag ist zu erwarten, dass die am häufigsten aufgesuchte AOI die Leistungen sind. Die untenstehende Tabelle 7 bestä-

tigt diesen Befund. Die fünf häufigsten 6-Zeichen-Muster⁵ in den Strings weisen alle eine dreimalige Fixation in den Leistungen auf. Der Wechsel zwischen Leistungen und Finanzen wurde insgesamt 39-mal registriert und ein Drittel aller Kantonsrätinnen und -räte aus dem Kanton Zürich weist mindestens einmal eine solche Sequenz auf. Am zweithäufigsten wird von den Leistungen zu den Finanzen gewechselt. Die Entwicklungsschwerpunkte sind die drittwichtigste Kategorie, wenn es um die Einschätzung der geplanten Aufgabenerfüllung der Leistungsgruppe geht. Besonders die fünfte Sequenz (LELELE) deutet darauf hin, dass auch die Entwicklungsschwerpunkte für die Legislativmitglieder relevante Anhaltspunkte bezüglich der geplanten Aufgabenerfüllung der Leistungsgruppe geben. Auffällig ist, dass die Kategorie Aufgaben bei den fünf häufigsten Mustern im Kanton Zürich nicht vertreten ist. Wie beim Kanton Aargau kann aufgrund dieser Resultate konstatiert werden, dass erstens bei der Einschätzung der geplanten Aufgabenerfüllung Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Teilen des KEF hergestellt werden und dass zweitens die Verbindung insbesondere zwischen den Leistungen und den Finanzen ausgeprägt ist.

Tabelle 7: Häufigste Verknüpfungsmuster bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung – Kanton Zürich

Sequenz	Häufigkeit	Sequenz ist zu beobachten bei...
F L F L F L	39	12 von 36 Parlamentarierinnen und Parlamentarier
L F L F L F	39	12 von 36 Parlamentarierinnen und Parlamentarier
E L F L F L	12	9 von 36 Parlamentarierinnen und Parlamentarier
L F L F L E	9	8 von 36 Parlamentarierinnen und Parlamentarier
L E L E L E	12	7 von 36 Parlamentarierinnen und Parlamentarier

3.5 Diskussionspunkte

Basierend auf den gesammelten Eye-Tracking-Daten zu den drei verschiedenen Aufträgen können folgende Aspekte hinsichtlich der Gestaltung eines IAFP diskutiert werden:

Diskussionspunkt 3.1

- ➡ Informationen, die relevant sind für die Interpretation der Entwicklung eines Aufgabenbereichs oder einer Leistungsgruppe, sollten weit oben und links einer Darstellung platziert werden.

Wenn sich Parlamentarierinnen und Parlamentarier einen Überblick über einen Aufgabenbereich bzw. über eine Leistungsgruppe verschaffen, werden die verschiedenen Regionen im IAFP in ähnlicher Reihenfolge betrachtet: Die Region oben links erhält am frühesten Aufmerksamkeit. Des Weiteren werden die Kommentare – in der Ausgestaltung der verwendeten IAFP-Ausschnitte – bedeutend später als die zugehörigen Kennzahlen oder deren Beschreibungen gelesen. Aufgrund der Ergebnisse zur allgemeinen Orientierung kann

⁵ Bei einer Folge von sechs Strings sinkt die Wahrscheinlichkeit einer zufälligen Verknüpfung.

folgende Regel festgehalten werden: Die Chancen, dass ein bestimmter Informationsbereich früher Aufmerksamkeit bekommt, steigt mit der Platzierung weiter oben und weiter links. In abgeschwächtem Masse gilt für die jeweiligen Kommentare, dass sich eine Platzierung direkt unterhalb der dazugehörigen Oberkategorie positiv auf die Rangfolge der Betrachtung auswirkt. Diese Erkenntnisse haben praktische Relevanz. Durch den unterschiedlichen Aufbau eines IAFP kann beeinflusst werden, was von den Legislativmitgliedern zuerst gelesen wird.⁶ Jedoch kann basierend auf den Erkenntnissen der kognitiven Psychologie ein sog. „Anker-Effekt“ durch die zuerst betrachteten Informationen angenommen werden: Inhalte, die zuerst aufgenommen werden, setzen in der Wahrnehmung des einzelnen einen Anker und geben so einen Rahmen vor, innerhalb dessen die nachfolgenden Informationsinhalte interpretiert und ausgelegt werden. Möchte man die Interpretation der Informationsinhalte bspw. auf die angestrebten Wirkungen und Ziele der Verwaltungstätigkeit lenken, sollte geprüft werden, ob nicht auch die Darstellung eines Aufgabenbereichs bzw. einer Leistungsgruppe mit diesen Inhalten beginnen sollte, damit schliesslich Leistungs-, Finanz- und Ressourceninformationen vor diesem Hintergrund ausgelegt werden. In diesem Sinne empfiehlt sich eine Umschreibung der jeweiligen Inhalte, welche Auskunft über das diesbezügliche Verständnis der Verwaltung gibt.

Diskussionspunkt 3.2

- Das Verständnis darüber, was unter bestimmten Informationsinhalten zu verstehen ist (z. B. Leistungsinformationen), sollte den Parlamentarierinnen und Parlamentariern gegenüber kommuniziert werden.

Basierend auf den Resultaten zum Informationssuchverhalten kann festgehalten werden, dass insgesamt 21 von 54 Legislativmitgliedern den gefragten Bereich mit den Leistungsinformationen nicht innerhalb eines grosszügig berechneten Zeitraums von 5 Sekunden fixieren konnten. Stattdessen wurden die Informationsinhalte zu den Aufgaben und Entwicklungsschwerpunkten betrachtet. Diese Ergebnisse deuten auf eine andere Interpretation von „Leistungen“ durch diese Parlamentarierinnen und Parlamentarier hin. Daraus kann geschlossen werden, dass bspw. Diskussionen um Leistungen zwischen Legislative und Exekutive aufgrund unterschiedlicher Verständnisse Schwierigkeiten bereiten können, weil es unterschiedliche Bezugspunkte gibt. Diese Möglichkeit beschränkt sich nicht nur auf die Kategorie der Leistungen. Sie kann ebenso für andere Informationsinhalte bestehen und insgesamt die Kommunikation zwischen diesen beiden Akteuren verzerren.

⁶ Dies hat nicht unbedingt einen Einfluss auf die Dauer der Aufmerksamkeit, die einem Bereich gewidmet wird. So erhielten bspw. die Finanzkennzahlen und -kommentare in beiden Versionen des AFP trotz einer Platzierung im unteren rechten Viertel mehr Aufmerksamkeit als von der prozentualen Grösse des Bereichs zu erwarten gewesen wäre. Dafür ist die am Anfang platzierte Aufgabenbeschreibung bei der Orientierung gemessen an der Aufmerksamkeitsspanne weniger relevant.

Diskussionspunkt 3.3

- Zum einen sollte die Qualität von Leistungs- und Wirkungsindikatoren weiter verbessert werden und zum anderen wäre eine kausale Verknüpfung der verschiedenen Informationsinhalte erstrebenswert.

Die Eye-Tracking-Daten zeigen bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung für beide Kantone eine ähnliche Verteilung der Aufmerksamkeit. Zur Bearbeitung dieses Auftrags wurden hauptsächlich die Informationen zur Kategorie Leistungen & Wirkungen herangezogen. Dieses Aufmerksamkeitsmuster, das sich für die Legislativmitglieder beider Kantone ergibt, obwohl die dazugehörigen IAFP sehr unterschiedliche Darstellungen aufweisen, zeugt von der Bemühung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die Beurteilung anhand der bereitgestellten Leistungs- und Wirkungsindikatoren vorzunehmen. Des Weiteren konnte bei Parlamentarierinnen und Parlamentarier beider Kantone festgestellt werden, dass bei der Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung eines Aufgabenbereichs bzw. einer Leistungsgruppe eine Verknüpfung zwischen den verschiedenen Bereichen des IAFP angestrebt wird. Insbesondere der Wechsel zwischen Leistungen und Finanzen ist in beiden Kantonen ausgeprägt. Die Entwicklungsschwerpunkte stellten dabei die drittwichtigste Kategorie dar. Aus anderen Untersuchungen ist bekannt, dass seitens der Legislative oft die Qualität und die Verknüpfung der vorhandenen Leistungs- und Wirkungsindikatoren bemängelt werden und eine Herausforderung bei der Beurteilung der Verwaltungstätigkeit darstellen. Sowohl die beobachtete Aufmerksamkeitsverteilung als auch die identifizierten Verknüpfungsmuster legen nahe, zum einen die qualitative Verbesserung dieser Indikatoren weiter voranzutreiben und zum anderen eine bessere Verknüpfung der verschiedenen Informationen anzustreben, denn das beobachtete Verhalten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ist aus Sicht der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu begrüßen. Es korrespondiert mit der zugeordneten Rolle der Legislative und scheint die rein finanzielle Beurteilung der Verwaltungstätigkeit durch die Legislative ergänzt zu haben.

4 Beurteilung des IAFP aus der Sicht der Legislative

Die nächsten beiden Publikationen verlagern das Erkenntnisinteresse bezüglich des IAFP wieder auf eine allgemeinere Ebene und erfassen die Beurteilung des mittelfristigen Steuerungsinstruments aus Sicht der Legislative. Die Publikation von Demaj & Summermatter (2012a) enthält die Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von 53 teilnehmenden Politikerinnen und Politikern zu verschiedenen Aspekten des AFP bzw. KEF. Die Publikation von Demaj, Singler & Summermatter (2012) beinhaltet die Ergebnisse von 56 problemzentrierten Interviews mit den teilnehmenden Parlamentarierinnen und Parlamentariern. Die Einsichten aus den Interviews ermöglichen einen vertieften Einblick in die Beurteilung des AFP bzw. KEF aus der Sicht der Legislative und haben zum Ziel, das herrschende Meinungsspektrum zu diesen Instrumenten einzufangen. Insgesamt entsteht durch diese beiden Ansätze ein aussagekräftiges Bild über die Beurteilung des IAFP aus der Sicht der beiden Parlamente.

4.1 Erkenntnisse aus der schriftlichen Befragung

Ziel der Befragung war es, anhand von zwölf Behauptungen, die Haltung der befragten Grossrätinnen und -räte des Kantons Aargau und der Kantonsrätinnen und -räte des Kantons Zürich zu bestimmten Dimensionen des AFP bzw. des KEF zu eruieren (siehe Tabelle 8). Dabei konnten sie ihre Zustimmung oder Ablehnung auf einer Skala von 1 (trifft ganz und gar nicht zu) bis 7 (trifft voll und ganz zu) festhalten. Das Antwortverhalten wurde anhand deskriptiver und inferenzieller statistischer Verfahren untersucht. Zu den ersten sechs Behauptungen haben alle Befragten ohne Bezug zu einem bestimmten Ausschnitt des AFP/KEF Stellung genommen. Diese Ergebnisse können deshalb für beide Kantone zusammengefasst und gesamthaft dargestellt werden. Für die letzten sechs Behauptungen betrachteten die Legislativmitglieder des Kantons Aargau den Aufgabenbereich „Arbeitsmarktliche Integration“ auf dem Eye-Tracking-Monitor, entweder im gegenwärtigen AFP-Layout oder im künftigen (siehe Kapitel 3). Die Legislativmitglieder des Kantons Zürich betrachteten KEF-Ausschnitte zweier Leistungsgruppen – entweder „Regierungsrat und Staatskanzlei“ oder „Amt für Wirtschaft und Arbeit“. Diese Ergebnisse werden deshalb für jeden Kanton einzeln ausgewiesen.

Tabelle 8: Behauptungen zum AFP bzw. KEF und die damit verbundenen Erkenntnisziele

Behauptung	Erkenntnisziel
1. „Ich bin mit dem Instrument AFP/KEF vertraut.“	Wie vertraut sind die Befragten im Umgang mit dem AFP/KEF?
2. „Für mich ist der AFP/KEF ein nützliches Arbeitsinstrument.“	Wie schätzen die Befragten den Nutzen dieses Instruments für ihre parlamentarische Arbeit ein?
3. „Mit dem AFP/KEF werden politische Stossrichtungen festgelegt.“	Sprechen die Befragten dem AFP/KEF zu, dass mit ihm politische Stossrichtungen festgelegt werden?
4. „Den AFP/KEF benutze ich als Nachschlagewerk, wenn ich zu konkreten Sachverhalten Detailinformationen brauche.“	Handelt es sich beim AFP/KEF – aus der Sicht der Befragten – um ein Nachschlagewerk, das nicht systematisch, sondern punktuell betrachtet wird?
5. „Der AFP/KEF stellt für mich eine Art Vertrag zwischen dem Parlament und der Regierung dar.“	Sprechen die Befragten dem AFP/KEF einen Vertragscharakter zu? Erachten sie in diesem Sinne die Mittelfristplanung zum einen als gemeinsames Werk von Exekutive und Legislative und fühlen sie sich zum anderen über den jährlichen Budgetzyklus hinaus der Output- bzw. Outcome-Planung verpflichtet?
6. „Mit dem AFP/KEF überprüfe ich, ob vereinbarte Stossrichtungen eingehalten werden.“	Erfüllt der AFP/KEF für die Befragten eine Kontrollfunktion? Dient er in diesem Sinne auch dazu, den Status quo mit den in der Vergangenheit eingeschlagenen Stossrichtungen zu vergleichen?
7. „Ich beurteile die geplante Aufgabenerfüllung...“	Wie beurteilen die Befragten die Aufgabenerfüllung der betrachteten Einheit anhand der Informationen im AFP/KEF-Ausschnitt?
8. „Die Informationen im AFP/KEF reichen für mich aus, um die geplante Aufgabenerfüllung des Aufgabenbereichs/der Leistungsgruppe einschätzen zu können.“	Sind für die Befragten der Detaillierungsgrad einerseits und die Informationsvielfalt andererseits ausreichend, um die geplante Aufgabenerfüllung zu beurteilen?
9. „Ich habe mich im AFP/KEF gut zurecht gefunden.“	Empfinden die Befragten den AFP/KEF als nutzerfreundliches Informationsinstrument?
10. „Die Darstellung der Informationen im AFP/KEF empfinde ich als übersichtlich.“	Wird die Darstellungsart eines Aufgabenbereichs bzw. einer Leistungsgruppe als übersichtlich empfunden?
11. „Im AFP/KEF erkenne ich klar, auf welche Bereiche ich Einfluss nehmen kann.“	Basierend auf der Darstellung, ist den Befragten klar, auf welche Bereiche sie Einfluss nehmen können?
12. „Die Aufgaben und Finanzen sind im AFP/KEF klar verknüpft.“	Wie beurteilen die Befragten die Verknüpfung zwischen Aufgaben und Finanzen innerhalb eines Aufgabenbereichs bzw. einer Leistungsgruppe?

Grau hinterlegt sind Behauptungen, zu welchen in Bezug auf einen bestimmten Aufgabenbereich bzw. eine bestimmte Leistungsgruppe Stellung genommen wurde.

Die nachfolgenden Tabellen geben für jede der zwölf Behauptungen Auskunft über a) die Durchschnittswerte der Antworten und die dazugehörigen Häufigkeiten, b) über etwaige Korrelationen mit anderen Merkmalen sowie c) über den Einfluss der Fraktionszugehörigkeit auf das Antwortverhalten.

4.1.1 Erkenntnisse zu den ersten sechs Behauptungen – Kanton Aargau und Kanton Zürich

Tabelle 9: Zusammenfassung der Erkenntnisse zu den ersten sechs Behauptungen – Kanton Aargau und Kanton Zürich

Erkenntnisziel	Beobachtungen
1. Wie vertraut sind die Befragten im Umgang mit dem AFP/KEF?	- Alle befragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier beider Kantone sind mit dem jeweiligen Instrument sehr vertraut (5.3 von 7). Lediglich 13.2% aller Befragten sind mit dem Instrument eher weniger vertraut. Keine Politikerin bzw. kein Politiker ist mit dem Instrument nicht vertraut. - Vertrautheit korreliert für beide Kantone statistisch signifikant und positiv mit der Amtsdauer ($r = 0.55$), jedoch nicht mit dem Alter oder dem Parteispektrum. - Hinsichtlich der verschiedenen Fraktionen lassen sich keine statistisch signifikanten Unterschiede ausmachen. Zudem fällt keine Fraktion mit einem tiefen Durchschnittswert hinsichtlich der Vertrautheit mit dem Instrument auf – dies gilt für beide Kantone.
2. Wie schätzen die Befragten den Nutzen dieses Instruments für ihre parlamentarische Arbeit ein?	a) Das Instrument der Mittelfristplanung wird von den Parlamentarierinnen und Parlamentariern beider Kantone als nützlich für die parlamentarische Arbeit erachtet (4.8 von 7) – von den Grossrätinnen und -räten im Kanton Aargau etwas mehr (5.1) als von den Kantonsrätinnen und -räten im Kanton Zürich (4.6). Lediglich 1.9% aller befragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier erachten den AFP/KEF als nicht nützlich. b) Je weiter links eine befragte Parlamentarierin bzw. ein befragter Parlamentarier im politischen Spektrum verortet ist, desto nützlicher ist für sie bzw. ihn der AFP/KEF für ihre bzw. seine parlamentarische Arbeit ($r = 0.34$). Das Alter eines Legislativmitglieds korreliert nicht mit der Einstufung der Nützlichkeit des Instruments, allerdings spielt Vertrautheit eine wichtige Rolle ($r = 0.41$). c) Es gibt keine statistisch signifikanten Unterschiede aufgrund der Fraktionszugehörigkeit. Allerdings heben sich Mitglieder der Fraktion SVP mit einem eher tiefen Durchschnittswert von 3.5 im Kanton Aargau und 3.6 Zürich von den restlichen Fraktionen ab.
3. Sprechen die Befragten dem AFP/KEF zu, dass mit ihm politische Stossrichtungen festgelegt werden?	a) Alle befragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier sprechen dem Instrument der Mittelfristplanung zu, dass mit ihm politische Stossrichtungen festgelegt werden (4.9 von 7). Von Parlamentarierinnen und Parlamentariern im Kanton Zürich wird diese Haltung von insgesamt 88.9% eher bzw. sehr geteilt und lediglich von 2.8% als nicht zutreffend erachtet. Die Grossrätinnen und -räte im Kanton Aargau stimmen dieser Behauptung mit insgesamt 76.5% eher bzw. sehr zu und lehnen sie mit lediglich 5.9% ab. b) Die diesbezügliche Einschätzung korreliert für beide Kantone nicht mit dem Alter, der Amtsdauer oder dem Parteispektrum. Jedoch wird sie umso mehr geteilt, je nützlicher das Instrument von einer Parlamentarierin bzw. einem Parlamentarier eingestuft wird ($r = 0.35$). c) Ob man der Ansicht ist, dass mit dem AFP/KEF politische Stossrichtungen festgelegt werden bzw. wie stark man diese Behauptung stützt oder ablehnt, hängt entscheidend davon ab, welcher Partei man angehört. Mitglieder der Fraktionen EDU (2.0) und BDP (3.0) stehen dieser Behauptung eher ablehnend gegenüber, während dem sie von Mitgliedern der Fraktionen CVP (6.5), Grüne (5.8), EVP (5.3), FDP (5.3), SP (5.2), SVP (4.5) und GLP (4.0) zwar unterschiedlich stark aber dennoch eher befürwortet wird.
4. Handelt es sich beim AFP/KEF – aus der Sicht der Befragten – um ein Nachschlagewerk, das nicht systematisch, sondern punktuell betrachtet wird?	a) Alle befragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier beider Kantone sind mit einem Durchschnittswert von 4.2 eher der Ansicht, dass diese Beschreibung der Verwendung des AFP/KEF zutrifft. Der Verwendung des AFP als Nachschlagewerk für Detailinformationen stimmen im Kanton Aargau insgesamt 76.5% der befragten Politikerinnen und Politiker eher bzw. sehr zu, wohingegen im Kanton Zürich 55.6% der Parlamentarierinnen und Parlamentarier diese Beschreibung der Verwendung des KEF als eher bzw. sehr zutreffend für sich erachten.

- b) Je länger man im jeweiligen Parlament vertreten ist, desto eher neigt man zu dieser Beschreibung der Verwendungsart ($r = 0.29$). Zudem korreliert eine höher eingestufte Nützlichkeit des Instruments für die parlamentarische Arbeit mit der Verwendung des AFP/KEF als Nachschlagewerk ($r = 0.30$).
- c) Als Nachschlagewerk für Detailinformationen wird der AFP/KEF in nahezu allen Fraktionen verwendet. Einzig die GLP (3.2) und die SVP (3.7) weisen hier Durchschnittswerte auf, welche diese Behauptung eher ablehnen.
5. Sprechen die Befragten dem AFP/KEF einen Vertragscharakter zu? Erachten sie in diesem Sinne die Mittelfristplanung zum einen als gemeinsames Werk von Exekutive und Legislative und fühlen sie sich zum anderen über den jährlichen Budgetzyklus hinaus der Output- bzw. Outcome-Planung verpflichtet?
- a) Alle befragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier beider Kantone sind mit einem Durchschnittswert von 4.6 eher der Ansicht, dass man dem AFP/KEF eine Art Vertragscharakter zusprechen kann. Für rund 72% der Befragten stellt der AFP/KEF eine Art Vertrag zwischen Parlament und Regierung dar. Nur 5.6% der Parlamentarierinnen und Parlamentarier des Kantons Zürich verneinen explizit diese Charakterisierung des KEF – im Kanton Aargau ist keine Grossrätin und kein -rat dieser Ansicht.
- b) Inwiefern der AFP/KEF eine Art Vertrag zwischen Parlament und Regierung darstellt, korreliert nicht mit dem Alter, der Amtsdauer oder dem Parteispektrum. Je mehr eine Parlamentarierin bzw. ein Parlamentarier allerdings der Ansicht ist, dass mit dem Instrument der Mittelfristplanung politische Stossrichtungen festgelegt werden, desto stärker spricht sie bzw. er dem AFP/KEF einen Vertragscharakter zu ($r = 0.53$).
- c) Ausser der befragten Mitglieder der Fraktionen EDU im Kanton Zürich und BDP im Kanton Aargau, welche sich mit Durchschnittswerten von jeweils 2 eher gegen diese Charakterisierung aussprechen, befürworten alle anderen politischen Lager diese Bezeichnung des AFP/KEF.
6. Erfüllt der AFP/KEF für die Befragten eine Kontrollfunktion? Dient er in diesem Sinne auch dazu, den Status quo mit den in der Vergangenheit eingeschlagenen Stossrichtungen zu vergleichen?
- a) Alle befragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier beider Kantone geben mit einem Durchschnittswert von 4.9 an, den AFP/KEF zur Überprüfung vereinbarter Stossrichtungen heranzuziehen. Dieser Wert ist für Parlamentarierinnen und Parlamentarier des Kantons Zürich statistisch signifikant tiefer (4.6) als für diejenigen des Kantons Aargau (5.6). Schliesslich scheinen Parlamentarierinnen und Parlamentarier des Kantons Aargau den AFP deutlich mehr zur Überprüfung vereinbarter Stossrichtungen zu verwenden (94.1%) als Kantonrätinnen und -räte dies mit dem KEF tun (77.8%).
- b) Diese Art der Verwendung des AFP/KEF korreliert nicht mit dem Alter oder dem Parteispektrum, wohl aber mit der Amtsdauer einer Parlamentarierin bzw. eines Parlamentariers ($r = 0.34$). Zudem korreliert dieser Aspekt mit einer höher eingestuften Nützlichkeit des Instruments ($r = 0.42$) und der Ansicht, inwiefern es einen Vertrag zwischen Parlament und Regierung darstellt ($r = 0.31$).
- c) Letztlich scheinen die Mitglieder aller Fraktionen den AFP/KEF heranzuziehen, um die Einhaltung vereinbarter Stossrichtungen zu überprüfen.

4.1.2 Erkenntnisse zu den letzten sechs Behauptungen – Kanton Aargau

Tabelle 10: Zusammenfassung der Erkenntnisse zu den letzten sechs Behauptungen – Kanton AG

Erkenntnisziel	Beobachtungen
7. Wie beurteilen die Befragten die Aufgabenerfüllung der betrachteten Einheit anhand der Informationen im AFP Alt/AFP Neu?	- Im Durchschnitt beurteilen die befragten Grossrätinnen und -räte die geplante Aufgabenerfüllung sowohl mit dem gegenwärtigen Layout als auch mit dem künftigen als eher positiv: Allerdings schneidet der AFP Neu mit einem Durchschnittswert von 5.3 deutlich besser ab als der AFP Alt, welcher lediglich auf einen Wert von 4.5 kommt. - Die Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung korreliert für beide AFP-Versionen nicht mit dem Alter, dem Parteispektrum oder der Amtsdauer. - Anhand des AFP Alt fällt die Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung je nach Fraktion unterschiedlich aus. Am schlechtesten wird sie von der SP mit einem Durchschnittswert von 3 bewertet. GLP und SVP verorten sich mit einem Wert von 4 eher im positiven Lager und BDP und FDP bewerten die geplante Aufgabenerfüllung des Bereichs mit einem Wert von 5 bzw. 5.3 sehr positiv. Nach der Betrachtung des AFP Neu kommt bei der Bewertung keine Fraktion unter einem Wert von 5, GLP und SVP vergeben gar jeweils 6 Punkte.
8. Sind für die Befragten der Detaillierungsgrad einerseits und die Informationsvielfalt andererseits ausreichend, um die geplante Aufgabenerfüllung zu beurteilen?	- Alle befragten Grossrätinnen und -räte erachten die im AFP vorhandenen Informationen mit einem Wert von 4.1 für AFP Alt bzw. 4.6 für AFP Neu als eher ausreichend für die Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung. - Die Einschätzung darüber, inwiefern die im AFP bereitgestellten Informationen ausreichen, um die geplante Aufgabenerfüllung zu beurteilen, hängt für den AFP Alt nicht mit dem Alter, dem Parteispektrum oder der Amtsdauer zusammen. Für den AFP Neu korreliert einzig die Amtsdauer negativ: Je länger eine Politikerin oder ein Politiker im Grossrat vertreten ist, desto mehr ist sie oder er der Ansicht, dass die mit dem AFP Neu bereitgestellten Informationen nicht ausreichen, um eine Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung vorzunehmen ($r = -0.80$). - Beim AFP Alt geben die Mitglieder nahezu aller befragten Fraktionen an, dass für sie die bereitgestellten Informationen eher ausreichen, um die geplante Aufgabenerfüllung beurteilen zu können: SP 4, BDP 5, FDP 4.3 und SVP 5. Einzig befragte Grossrätinnen und -räte der Fraktion GLP sind mit einem Durchschnittswert von 1 nicht der Ansicht, dass die mit dem AFP Alt bereitgestellten Informationen ausreichen. Mit dem AFP ergeben sich diesbezüglich keine relativen Unterschiede zwischen den verschiedenen Fraktionen, allerdings sind nur für den AFP Neu diese Einschätzungen je nach Fraktion statistisch nicht zufällig.
9. Empfinden die Befragten den AFP Alt bzw. AFP Neu als nutzerfreundliches Informationsinstrument?	- Die befragten Grossrätinnen und -räte geben für beide Versionen an, sich während der Informationssuche eher gut zurechtgefunden zu haben. Mit dem AFP Neu ist dieser Wert mit 5.6 sogar höher als mit dem AFP Alt 5.3. - Die Orientierung innerhalb der beiden Versionen hängt nicht mit dem Alter, dem Parteispektrum oder der Amtsdauer zusammen. Die Orientierung korreliert im AFP Alt allerdings damit, ob die bereitgestellten Informationen als ausreichend für die Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung erachtet werden ($r = 0.83$). - Die Orientierung innerhalb des AFP Neu fällt allen befragten Mitgliedern des Grossrates unabhängig von der Fraktion eher bzw. sehr leicht. Beim AFP Alt bekunden lediglich Parlamentarierinnen und Parlamentarier der GLP mit einem Wert von 2 Mühe.
10. Wird die Darstellungsart eines Aufgabebereichs als übersichtlich empfunden?	- Im Durchschnitt empfinden die befragten Grossrätinnen und -räte die Darstellung der Informationen in beiden Versionen als übersichtlich: AFP Alt 5.0 und AFP Neu 5.3. Auch hier kann mit dem AFP Neu eine Steigerung hinsichtlich einer übersichtlichen Gestaltung erzielt werden. - Inwiefern die Darstellung der Informationen als übersichtlich empfunden wird, hängt für beide Versionen nicht mit dem Alter, dem Partei-

spektrum oder der Amtsdauer zusammen. Allerdings korreliert dieser Aspekt im AFP Alt mit einer besseren Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung ($r = 0.81$) und einer besseren Orientierung ($r = 0.72$). Letzter Zusammenhang gilt auch für den AFP Neu ($r = 0.75$).

- Hinsichtlich der Darstellung gibt es beim AFP Neu keine markanten Unterschiede in der Bewertung: EVP und FDP liegen hier mit Werten von jeweils 5 am unteren Ende der gesamthaft sehr guten Bewertungen. Auch im AFP Alt bewerten alle Fraktionen – ausser der GLP mit einem Wert von 1 – die Übersichtlichkeit als eher bzw. sehr gut.

11. Basierend auf der Darstellung, ist den Befragten klar, auf welche Bereiche sie Einfluss nehmen können?

- Diesbezüglich ist eine deutliche Verbesserung gegenüber dem AFP Alt zu beobachten. Grossrätinnen und -räte, welche den AFP Alt betrachtet haben, kommen auf einen Durchschnittswert von insgesamt 3.9, während diejenigen, welche mit dem AFP Neu konfrontiert wurden, einen Durchschnittswert von 5.6 liefern. Während im AFP Alt insgesamt 50% der Grossrätinnen und -räte der Ansicht waren, dass sie die Bereiche eher (25%) bzw. sehr gut (25%) erkennen würden, auf die sie Einfluss nehmen können, geben für den AFP Neu nun 88.9% an, dass sie ihre Einflussmöglichkeiten eher (33.3%) bzw. sehr gut (55.6%) erkennen würden.

- Alter, Parteispektrum oder Amtsdauer korrelieren nicht mit der Erkennung von Einflussmöglichkeiten – weder im AFP Alt noch im AFP Neu. Allerdings hängt dieser Aspekt zusammen mit einer besseren Beurteilung der geplanten Aufgabenerfüllung ($r = 0.78$) und mit einer positiven Beurteilung der Übersichtlichkeit ($r = 0.94$).

- Wie in der vorangehenden Dimension hebt sich im AFP Alt und bezüglich der Erkennbarkeit der Einflussmöglichkeiten lediglich die GLP mit einem Durchschnittswert von 1 von den restlichen Fraktionen ab. Dieser relative Unterschied entschärft sich zwar nach der Betrachtung des AFP Neu (GLP 3), wird aber dennoch nicht vollständig aufgehoben.

12. Wie beurteilen die Befragten die Verknüpfung zwischen Aufgaben und Finanzen innerhalb eines Aufgabenbereichs?

- Auch hinsichtlich der Klarheit in der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen ergeben sich grosse Unterschiede auf der Basis der befragten Grossratsmitglieder: Hier ergibt sich für AFP Alt ein Durchschnittswert von 3.4 und für AFP Neu ein Wert von 4.7. Während beim AFP Alt insgesamt 62.5% der befragten Grossrätinnen und -räte der Ansicht waren, die Verknüpfung sei eher weniger (37.5%) bzw. nicht (25%) gegeben, war nach der Betrachtung des AFP Neu keine Grossrätin bzw. kein Grossrat der Ansicht, dass eine Verknüpfung nicht gegeben sei und lediglich 11.1% der Meinung die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen sei eher unklar.

- Die Bewertung dieses Aspekts korreliert nicht mit dem Alter, dem Parteispektrum oder der Amtsdauer. Hingegen konnte beim AFP Alt beobachtet werden, dass je besser die Erkennbarkeit der Bereiche war, auf welche die Grossrätinnen und -räte Einfluss nehmen können, umso klarer wurde die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen empfunden ($r = 0.75$).

- Während nach der Betrachtung des AFP Neu keine Fraktion unter einem Durchschnittswert von 4 kommt und somit die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen insgesamt als eher klar erachtet wird, fällt diese Beurteilung für den AFP Alt je nach Parteizugehörigkeit unterschiedlich aus: eher positive Werte vergeben BDP und FDP (5 bzw. 4.7), eher negative bzw. negative Beurteilungen kommen von der SP (3), der SVP (2) und der GLP (1).

4.1.3 Erkenntnisse zu den letzten sechs Behauptungen – Kanton Zürich

Tabelle 11: Zusammenfassung der Erkenntnisse zu den letzten sechs Behauptungen – Kanton ZH

Erkenntnisziel	Beobachtungen
7. Wie beurteilen die Befragten die Aufgabenerfüllung der betrachteten Einheit anhand der Informationen im KEF-SK bzw. KEF-AWA?	- Im Durchschnitt beurteilen die befragten Kantonsrätinnen und -räte, welche den Ausschnitt KEF-SK betrachtet haben, die geplante Aufgabenerfüllung mit einem Wert von 4.7 positiver und bewerteten diesen Aspekt mit rund einem Skalenpunkt höher als diejenigen Kantonsrätinnen und -räte, welche den Ausschnitt KEF-AWA betrachtet haben (3.6). Dieser Unterschied zwischen den beiden Leistungsgruppen stellt sich als statistisch signifikant heraus. Insgesamt 94.1% der befragten Kantonsrätinnen und -räte bewerten die geplante Aufgabenerfüllung nach der Betrachtung des KEF-SK als eher bzw. sehr positiv. Beim KEF-AWA sind es lediglich 52.6%. - Weder im KEF-SK noch im KEF-AWA korreliert die Bewertung der geplanten Aufgabenerfüllung mit dem Alter, der Amtsdauer oder dem Parteispektrum. - Die diesbezüglich tiefste Bewertung kommt nach der Betrachtung des KEF-SK von der SVP-Fraktion (4.5) und nach der Betrachtung des KEF-AWA von der Fraktion der Grünen (3.0). Die jeweils höchste Bewertung stammt im Fall des KEF-SK von der EVP (6) bzw. von der FDP (5) im Fall des KEF-AWA.
8. Sind für die Befragten der Detaillierungsgrad einerseits und die Informationsvielfalt andererseits ausreichend, um die geplante Aufgabenerfüllung zu beurteilen?	- Alle befragten Kantonsrätinnen und -räte erachten die im KEF vorhandenen Informationen als eher unzureichend, um die geplante Aufgabenerfüllung der jeweiligen Leistungsgruppe beurteilen zu können (3.6 im KEF-SK bzw. 3.4 im KEF-AWA). Für den Fall KEF-SK erachten insgesamt 52.9% der befragten Kantonsrätinnen und -räte die bereitgestellten Informationen als eher unzureichend, für den Fall KEF-AWA sind es 57.9%. - Weder im KEF-SK noch im KEF-AWA korreliert die Bewertung dieses Aspektes mit dem Alter, der Amtsdauer oder dem Parteispektrum. - Sowohl für KEF-SK als auch für KEF-AWA fällt die Bewertung dieser Dimension je nach Fraktion sehr unterschiedlich aus. Nach der Betrachtung des KEF-SK kommen die tiefsten Werte aus den Fraktionen Grüne (2), EDU (2) und GLP (3) und die höchsten Werte stammen aus den Fraktionen EVP und FDP mit Werten von jeweils 5. Für den Fall KEF-AWA ist es die Fraktion der SVP, die mit 4.2 die höchste Durchschnittsbewertung für diese Dimension liefert. Die GLP repräsentiert diejenige Gruppe, welche mit 2.5 die tiefste Durchschnittsbewertung abgibt.
9. Empfinden die Befragten den KEF-SK bzw. KEF-AWA als nutzerfreundliches Informationsinstrument?	- Die befragten Kantonsrätinnen und -räte scheinen sich innerhalb beider Leistungsgruppen eher gut zurechtgefunden zu haben – 4.8 KEF-SK bzw. 4.4 KEF-AWA. Kantonsrätinnen und -räte, welche die Leistungsgruppe SK betrachtet haben, geben mit 82.4% an, sich in diesem KEF-Ausschnitt eher bzw. sehr gut zurechtgefunden zu haben. Befragte, welche den Ausschnitt KEF-AWA betrachtet haben, stützen diese Behauptung mit insgesamt 63.2% weniger stark. - Eine bessere Orientierung korreliert sowohl für KEF-SK als auch für KEF-AWA mit der Amtsdauer ($r = 0.66$ für KEF-SK und $r = 0.49$ für KEF-AWA). - Die höchste Bewertung dieser Dimension kommt sowohl für KEF-SK als auch KEF-AWA von der Fraktion der SP, welche nach der Betrachtung des ersten einen Durchschnittswert von 5.6 und nach der Betrachtung des letzteren einen Wert von 5.8 liefert. Am schlechtesten fand sich während der Betrachtung des KEF-SK die Fraktion der GLP zurecht (3) und während der Betrachtung des KEF-AWA sind es die Fraktionen der Grünen und der FDP mit einem Wert von jeweils 3.5, die Mühe mit der Orientierung bekunden.
10. Wird die Darstellungsart eines Aufgabebereichs als übersichtlich empfunden?	- Die befragten Kantonsrätinnen und -räte erachten die Darstellung der Informationen im KEF-SK mit einem Wert von 4.3 als übersichtlicher im Vergleich zum KEF-AWA (3.6). Während insgesamt 70.6% der Kantonsrätinnen und -räte nach der Betrachtung des KEF-SK die Darstellung

	lung als eher bzw. sehr übersichtlich erachteten, sind es für den Bereich KEF-AWA lediglich 47.4%. Eine höhere Bewertung der Übersichtigkeit korreliert im Fall KEF-AWA mit der Amtsdauer ($r = 0.58$), ist jedoch nicht statistisch signifikant für KEF-SK. Am schlechtesten wird der Aspekt der Übersichtigkeit im Fall des KEF-SK von den Fraktionen EDU (3), GLP (3) und Grüne (3.5), während die höchsten Bewertungen von der FDP (5) und der EVP (6) stammen. Nach der Betrachtung des KEF-AWA sind es die Fraktionen GLP und SVP, welche die Übersichtigkeit mit Werten von 2.5 bzw. 3.2 eher tief beurteilen. Als eher gut wird die Übersichtigkeit von den Fraktionen SP (4.2) und EVP (5) empfunden.
11. Basierend auf der Darstellung, ist den Befragten klar, auf welche Bereiche sie Einfluss nehmen können?	Bezüglich der Erkennbarkeit der Einflussmöglichkeiten weist der KEF-AWA erstmals einen höheren Durchschnittswert als der KEF-SK auf. Allerdings liegen beide Werte mit 3.7 bzw. 3.4 eher tief und deuten auf die ablehnende Haltung der Kantonsrätinnen und -räte gegenüber dieser Behauptung hin. Für beide Leistungsgruppen wird ähnlich stark festgehalten, dass eine klare Erkennung eher weniger bzw. nicht möglich ist (53% KEF-SK und 47.3% KEF-AWA). Für den KEF-SK gilt: Je weiter links eine Kantonsrätin bzw. ein -rat im politischen Spektrum verortet ist, desto weniger gut sind für sie bzw. ihn die Einflussmöglichkeiten erkennbar ($r = -0.521$). Positiv korreliert die Erkennbarkeit hingegen mit der Amtsdauer ($r = 0.511$) und einer übersichtlichen Darstellung ($r = 0.628$). Für den KEF-AWA hängt eine bessere Bewertung der Erkennbarkeit von Einflussmöglichkeiten einzig mit einer als übersichtlich empfundenen Darstellung zusammen ($r = 0.592$). Nach der Betrachtung des KEF-SK sind die Einflussbereiche am besten für die Fraktionen EVP (6) und SVP (4.5) erkennbar – am schlechtesten von der GLP (1), FDP (2) und Grüne (2) sowie der SP (2.6). Die Erkennbarkeit der Einflussmöglichkeiten wird für den Ausschnitt KEF-AWA am besten von den Fraktionen SP (5), FDP (4.5) und SVP (4.2) bewertet. Die tiefsten Werte vergeben Grüne (2.3) und GLP (2).
12. Wie beurteilen die Befragten die Verknüpfung zwischen Aufgaben und Finanzen innerhalb einer Leistungsgruppe?	Die Durchschnittswerte hinsichtlich der Klarheit der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen liegen eher tief: Kantonsrätinnen und -räte, welche den KEF-SK betrachtet haben, bewerten die Klarheit der Verknüpfung mit 3.9 und die befragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier, welche KEF-AWA betrachtet haben, kommen auf einen Durchschnittswert von 3.3. 58.8% der Kantonsrätinnen und -räte geben an, dass sie für den Bereich KEF-SK die Verknüpfung der Aufgaben und Finanzen als eher bzw. sehr klar erachten, während dies für die Leistungsgruppe KEF-AWA mit 42.1% so gesehen wird. Dieser Aspekt korreliert für den Ausschnitt KEF-AWA mit keiner anderen Dimension. Hingegen ergeben sich für den Ausschnitt KEF-SK Korrelationen mit dem Alter ($r = 0.60$), der Amtsdauer ($r = 0.50$) und der Erkennbarkeit von Einflussmöglichkeiten ($r = 0.73$). Für den Ausschnitt KEF-SK kommen die schlechtesten Bewertungen hinsichtlich der Klarheit der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen von den Fraktionen GLP (1), FDP (1) und Grüne (2.5). Am besten wird sie von der EDU (6), der EVP (5) und der SVP (4.8) bewertet. Für den Ausschnitt KEF-AWA kommen die höchsten Bewertungen von den Fraktionen SP (4.4) und FDP (4.5) und die tiefsten von Mitgliedern der Fraktionen SVP (2.4) und Grüne (2.5).

4.2 Erkenntnisse aus den problemzentrierten Interviews

Ziel der Interviews war es nicht, alle Stärken und Schwächen des IAFP und die damit einhergehenden Verbesserungsvorschläge zu eruieren, sondern das Meinungsspektrums hinsichtlich des Instruments unter den Legislativvertreterinnen und -vertretern zu erfassen. Als Basis dieser Untersuchung dienten drei Themen bzw. Fragestellungen, mit welchen 56 Parlamentarierinnen und Parlamentarier beider Kantone konfrontiert wurden:

- **Perzeption:** Was halten Sie prinzipiell vom KEF/AFP?
- **Lob und Tadel:** Was ist Ihrer Meinung nach gut und was ist schlecht am KEF/AFP?
- **Verhältnis zu anderen detaillierten und aggregierten Informationsinstrumenten:** Würden Sie etwas vermissen, wenn es den KEF/AFP nicht mehr gäbe?

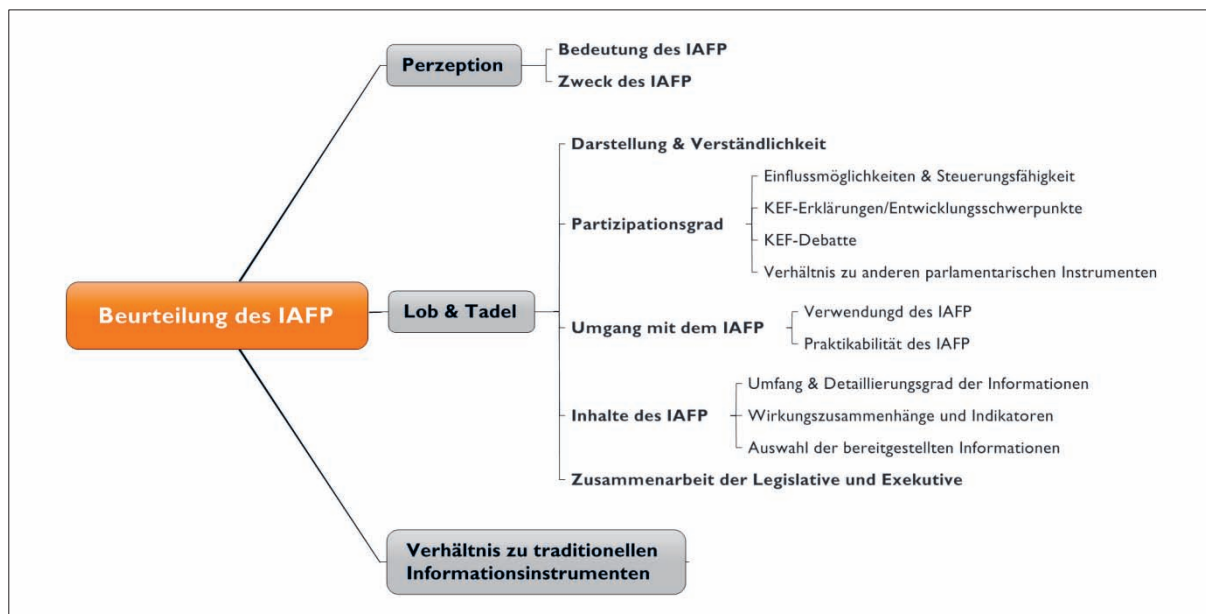
Mit der ersten Fragestellung soll die allgemeine Wahrnehmung des IAFP seitens des Befragten untersucht werden. Ziel ist es hierbei, eine möglichst freie und unbeeinflusste persönliche Einschätzung zu erhalten, um auf diese Weise diejenigen Dimensionen der Bewertung zu erfassen, welche für die Politikerinnen und Politiker relevant sind. Im Zuge der zweiten Fragestellung sollen zum einen die konkreten und individuell wahrgenommenen Stärken und Schwächen des IAFP identifiziert werden. Zum anderen soll durch die bewusst offen formulierte Frage eruiert werden, welche dieser Stärken und Schwächen den Befragten am wichtigsten erscheinen. Mit der letzten Fragestellung soll geprüft werden, inwiefern der IAFP für die Legislativmitglieder einen Mehrwert gegenüber den „traditionellen“ Informationsinstrumenten der Exekutive darstellt.

4.2.1 Erkenntnisse zu den diskutierten Dimensionen

Abbildung 15 gibt einen Überblick über alle diskutierten Dimensionen. Sie zeigt für jedes der drei Themen bzw. Fragestellungen diejenigen Aspekte, welche aus der Sicht der Legislativpolitikerinnen und -politiker für die Beurteilung des IAFP relevant sind.

Die Ausführungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zur „Perzeption des IAFP“ zielen entweder auf die *Bedeutung* oder den *Zweck* des IAFP ab. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der IAFP als ein essentielles Instrument für die Legislative erachtet wird, weil es einen umfassenden Überblick über die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, die öffentlichen Aufgaben, den dazugehörigen Einnahmen, Ausgaben und Investitionen sowie über die verfolgten Strategien ermöglicht. Konkret erlaubt der IAFP den Mitgliedern der Legislative, Trends und Entwicklungen abzuleiten und bildet in der Wahrnehmung der Befragten den Ausgangspunkt für die „richtige Politische Arbeit“. Diverse Mängel führen gemäss den Angaben der Parlamentarierinnen und Parlamentarier allerdings dazu, dass der IAFP die Funktion der politischen Steuerung nur ungenügend bzw. nicht zu erfüllen vermag. Es bestünde deshalb die Gefahr, dass der IAFP ein Instrument der Einwegkommunikation für die Exekutive bleibt.

Abbildung 15: Diskutierte Dimensionen



Im Rahmen des Fragenkomplexes „Lob & Tadel“ wird ein breites Themenspektrum angesprochen. Prominent im Gedächtnis der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ist der Aspekt der *Darstellung und Verständlichkeit*. Diesbezüglich werden vor allem Mängel hinsichtlich der Übersichtlichkeit der Informationen und der Darstellung der Zusammenhänge aufgeführt. Das Instrument wird als gewöhnungsbedürftig und ohne die Hilfe der Fraktion und der Exekutive als nur schwer beherrschbar charakterisiert. Der Wunsch nach systematischen Schulungen ist breit vorhanden. Diese sollen vor allem für neu gewählte Mitglieder den Einstieg erleichtern und die Vertrautheit mit dem Instrument fördern. Nur erfahrene Parlamentarierinnen und Parlamentarier äussern keine Kritik hinsichtlich der Darstellung und der Verständlichkeit der Informationen.

Unter der Kategorie *Partizipationsgrad* sind alle Aussagen subsummiert, welche die Einflussmöglichkeiten und die Steuerungsfähigkeit des Parlaments im Rahmen des IAFP betreffen. Gesamthaft betrachtet wurden die meisten Aussagen zu dieser Kategorie gemacht und belegen damit die hohe Bedeutung der Partizipationsmöglichkeiten seitens der Legislative. Die diesbezüglichen Ausführungen bilden die Begründungen der Befragten für ihre Einschätzung, dass sie den IAFP nicht als Instrument der politischen Steuerung bezeichnet. Die Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ist bspw. der Ansicht, dass sich die *Einflussmöglichkeiten und die Steuerungsfähigkeit* des Parlaments aufgrund des IAFP verringert habe – nur ein geringer Teil ist vom Gegenteil überzeugt. Als Ursache wird der geringe oder nichtvorhandene Einfluss auf die Auswahl der Indikatoren im Kanton Zürich aufgeführt. Andere wiederum haben tiefsitzende Zweifel, dass eine Steuerung auf der Basis von Indikatoren überhaupt möglich sei. Dieser Aspekt steht in enger Verbindung mit der Einschätzung, dass die Globalbudgetierung die Steuerbarkeit konkreter Aspekte verringert bzw. eliminiert hätte. Als letzter Grund für die verminderte Einflussmöglichkeit wird die hohe Komplexität des IAFP angeführt, die mit den Ressourcen eines Milizparlaments nicht zu bewältigen sei. Gute *KEF-Erklärungen oder Entwicklungsschwerpunkte* könnten nur mit enormem Aufwand eingebracht werden und eignen sich unter den gegebenen Bedingungen

nicht, um politischen Einfluss auszuüben. Hierin wird von den Kantonsrätinnen und -räten des Kantons Zürich auch ein Grund für die schwindende Akzeptanz des KEF als Plattform politischer Vereinbarungen zwischen Exekutive und Legislative vermutet. Die *KEF-Debatten* werden als inhaltlich redundant zur Budgetdebatte empfunden und verkommen zur Bühne politischer Selbstdarstellung. Noch immer werde über Budgetposten diskutiert und nicht über Ziele und Indikatoren. Aus all diesen Gründen stellt deshalb der IAFP im *Verhältnis zu anderen parlamentarischen Instrumenten* ein weniger effektiveres Instrument, um politischen Einfluss auszuüben.

Zur Kategorie *Umgang mit dem IAFP* wurden alle Aussagen zusammengeführt, die Bezug auf die Art der Verwendung oder die Praktikabilität des Instruments nehmen. Die Mehrheit der Befragten *verwendet* das Instrument als Grundlage und als Anstoss für politische Debatten. Auf Basis der Ausführungen zeichnet sich eine situative und auf die Kommissionsarbeit beschränkte Nutzung des IAFP ab. All diesen Situation ist jedoch gemeinsam, dass der IAFP stets dazu dient, Veränderungen jeglicher Art gegenüber dem Vorjahr zu konstatieren. Als besonders *praktikabel* erachten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier das Instrument allerdings nicht. Nur mit enormem Aufwand und Fleissarbeit liesse sich der IAFP bzw. die darin enthaltenen Informationen bewältigen, und viele der Befragten fühlen sich angesichts der mangelnden Ressourcen und knappen zeitlichen Kapazität davon überfordert. Ohne die Hilfestellung durch die Fraktion oder die Verwaltung wäre der IAFP für viele unbrauchbar.

Ebenfalls prominent in den Ausführungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind Aussagen zum *Inhalt des IAFP*. Hinsichtlich des *Umfangs und des Detaillierungsgrades* der dargestellten Informationen gehen die Meinungen der Befragten auseinander: Die eine Hälfte bemängelt die hohe Aggregation der finanziellen Informationen und beklagt sich über die fehlende Übersicht zur Zusammensetzung der Globalsaldi. Fehlende Informationen müssten zudem bei den betreffenden Verwaltungsstellen eingeholt werden. Die andere Hälfte wiederum erachtet den Umfang der bereitgestellten Informationen als zu gross und stuft den Detaillierungsgrad als zu hoch ein. Es wird moniert, dass durch diese Informationsflut relevante Informationen untergehen würden. Damit verknüpft ist das Urteil der Parlamentarierinnen und Parlamentarier über die *Wirkungszusammenhänge und Indikatoren*. Erstere seien aufgrund der gegebenen Realität unklar und für viele Kolleginnen und Kollegen zu komplex. Letztere würden sich wiederum nur begrenzt eignen, um politisch zu steuern – dies habe sich aufgrund der Umsetzung gezeigt. Die *Auswahl der Inhalte, die im IAFP abgebildet werden*, wird von den Parlamentarierinnen und Parlamentariern als intransparent empfunden. Was den Befragten fehlt, sind die Begründungen dafür, weshalb gewisse Informationen dargestellt und andere wiederum ausgeblendet würden.

Schliesslich können unter die Kategorie „Lob & Tadel“ zum IAFP Ausführungen zur diesbezüglichen *Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive* subsummiert werden. Aufgrund der beschränkten Einflussmöglichkeiten der Legislative wird der Zusammenarbeit zwischen diesen zwei Gewalten im Rahmen des IAFP ein schlechtes Zeugnis ausgestellt. Erstens habe die derzeitige Umsetzung aus dem IAFP ein exklusives Instrument der Exekutive gemacht. Dadurch würde die Möglichkeit verspielt, eine Plattform für eine engere Zusammenarbeit zu schaffen. Zweitens komme mit den IAFP der Informations- und Expertisenvorsprung der Verwaltungsorgane offen zum Vorschein und führe der Legislative die Kapazitäten der Regierung vor Augen. Vor diesem Hintergrund fordern einige der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, dass sich die Verwaltung sehr viel stärker auch als Dienstleister für

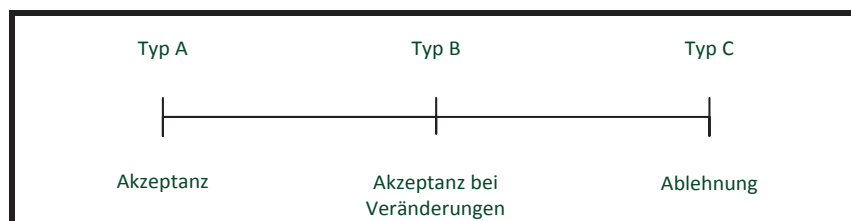
das Parlament betrachten sollte, damit eine echte Zusammenarbeit auf der Basis „gleich guter“ Lösungsvorschläge stattfinden könne. Letztlich führen diejenigen Legislativmitglieder, die sich kritisch zur Verständlichkeit und Praktikabilität des IAFP geäußert haben, noch an, dass der IAFP das Vertrauensverhältnis zwischen den beiden Gewalten beeinträchtigen könne, da die Regierung mit dem Instrument die Möglichkeit habe, absichtliche Desinformation zu betreiben. Diesbezüglich ist allerdings festzuhalten, dass nahezu alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier den Informationen vertrauen, welche ihnen durch den IAFP vermittelt werden. Es ist für sie nicht denkbar, dass die Exekutive die bereitgestellten Informationen manipuliert.

Unter dem Themenkomplex „Verhältnis zu traditionellen Informationsinstrumenten“ wurden all jene Ausführungen zusammengefasst, die den Wert des IAFP im Vergleich zu den traditionellen Budgetinformationen einerseits und den Legislaturzielen der Regierung andererseits zum Ausdruck bringen. Trotz der breiten Kritik über alle politischen Fraktionen und zu allen bisher diskutierten Dimensionen hinweg, halten beinahe alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier fest, dass der IAFP nicht abgeschafft werden dürfe. Detaillierte Haushaltsinformationen wie im traditionellen Budget oder vage Legislaturziele der Regierung reichten nicht aus, um die Verwaltungstätigkeit umfassend zu überblicken. Am IAFP geschätzt werden insbesondere die angestrebte Verknüpfung von Finanzen, Leistungen und Wirkungen, die Mehrjährigkeit und der Fokus auf Outputs statt auf Inputs. Des Weiteren gibt der IAFP auch Auskunft über die Strategien der Exekutive und über die dafür vorgesehenen Massnahmen. Aus all diesen Gründen sehen die Befragten derzeit keine Alternative zum IAFP.

4.2.2 Erkenntnisse zum herrschenden Meinungsspektrum

Basierend auf den Interviewauswertungen wurde eine idealisierte Typologie entwickelt, welche das breite Meinungsspektrum unter den Parlamentarierinnen und Parlamentariern einfängt. Auf diese Weise soll ein besseres Verständnis dafür geschaffen werden, wie der IAFP von Legislativmitgliedern beurteilt wird und wie sie mit diesem umgehen. Dadurch soll es Exekutivorganen erleichtert werden, mit der Kritik der Legislative hinsichtlich des IAFP umzugehen. Im Zuge dessen wurden drei Idealtypen entwickelt, welche jeweils drei Extreme im herrschenden Meinungsspektrum vertreten. Die basale Variable dieses Kontinuums ist die Akzeptanz des IAFP seitens der Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Abbildung 16 stellt dieses Kontinuum dar:

Abbildung 16: Typologie der IAFP-Nutzerinnen und Nutzer seitens der Legislative



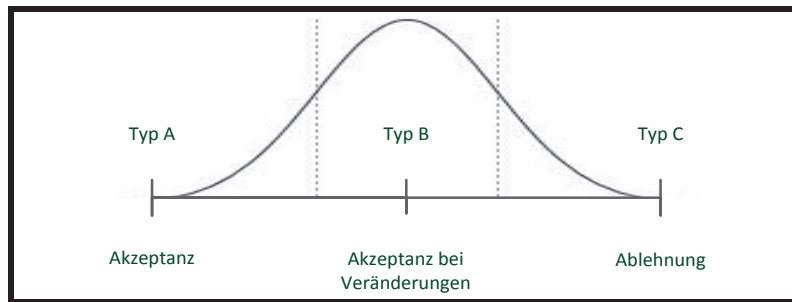
Typ A zeichnet sich durch ein tiefes Vertrauen in den IAFP und einen professionellen Umgang mit selbigen aus. Er betrachtet den IAFP ganzheitlich als sinnvolles und effektives Instrument des politischen Betriebs, sowohl in dessen Funktion als Steuerungs- als auch Informationsinstrument. Seiner Meinung nach lassen sich alle für die politische Steuerung notwendigen Informationen aus dem IAFP beziehen. Ebenso werde es dem Parlament ermöglicht, weitgehend und tiefgreifend politisch Einfluss zu nehmen. So sieht er auch keinen Anpassungsbedarf hinsichtlich der in diesem Bericht aufgeführten Kategorien. Zu Typ A tendieren vor allem junge Parlamentarierinnen und Parlamentarier, welche die ausschliessliche Steuerung über das Budget nur kurz oder gar nicht kennengelernt haben. Des Weiteren sind diese häufig zusätzlich zu ihrer legislativen Funktion auf Kommunalebene in der Exekutive eingebunden und sind dadurch sehr viel vertrauter mit dem IAFP.

Typ B zeichnet sich durch ein grundsätzliches, aber nicht vollumfängliches Vertrauen in den IAFP aus. Der IAFP ist seiner Meinung nach eine gute Idee, welche jedoch schlecht umgesetzt wird. Nach derzeitiger Ausgestaltung sei der IAFP in vielerlei Hinsicht eine Verschlechterung zu den detaillierten Haushaltsinformationen im klassischen Budgetprozess. Zwar biete der IAFP bereits einiges an Information und Einflussmöglichkeiten, doch um ein vollumfänglich sinnvolles Steuerungs- und Informationsinstrument zu sein, müssten diverse Anpassungen vorgenommen werden. Diese Anpassungen orientieren sich hierbei an den zahlreichen weiter oben aufgeführten Kritikpunkten in den jeweiligen Dimensionen. Zu Typ B tendiert ein Grossteil der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, über alle politischen Fraktionen und Altersklassen hinweg.

Typ C zeichnet sich seinerseits durch eine prinzipielle Ablehnung des IAFP aus, welche sich in den von ihm konstatierten Mängeln des IAFP begründet. Für ihn ist der IAFP weder ein sinnvolles Informations- noch Steuerungsinstrument. Des Weiteren habe er die Machtverhältnisse zu Gunsten der Exekutive verschoben. Er identifiziert dieselben Mängel wie Typ B, doch sind diese für ihn fundamental und inhärent. Anpassungen, ganz gleich welcher Art, können in seinen Augen daher den IAFP nicht verbessern, da die Probleme in der Idee des IAFP selbst liegen. Zu Typ C tendieren vorzugsweise dienstalte Parlamentarierinnen und Parlamentarier, welche bereits viele Jahre mit dem klassischen Budgetierungsprozess gearbeitet haben, wie auch vermehrt Vertreterinnen und Vertreter der SVP-Fraktionen.

Ausgehend von den befragten Legislativmitgliedern ergibt sich tendenziell eine Normalverteilung der Häufigkeiten dieser Typen (siehe Abbildung 17). So lassen sich die meisten Legislativvertreterinnen und -vertreter in der Nähe von Idealtypus B verorten, wohingegen sowohl in Richtung von Typ A als auch Typ C die Zahl stetig abnimmt. Ein Grossteil der Befragten betrachtet den IAFP demnach als sinnvolles und Instrument, welches jedoch noch diverse Mängel in der Umsetzung aufweist. Nur ein sehr geringer Teil sieht den IAFP als optimal oder gänzlich unbrauchbar.

Abbildung 17: Häufigkeitsverteilung der Idealtypen



4.3 Diskussionspunkte

Aus den Erkenntnissen der schriftlichen Befragung und der problemzentrierten Interviews können folgende vier Aspekte diskutiert werden:

Diskussionspunkt 4.1

- ➔ Weiterentwicklungen eines IAFP-Designs sollten an inhaltlich wenig umstrittenen Bereichen durchgeführt und evaluiert werden.

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zur Nutzerfreundlichkeit des betrachteten AFP-Designs des Kantons Aargau zeigen, dass die Beurteilung anhand des neuen AFP durchwegs besser ausfällt als bisher. Die neue Darstellung hat dazu beigetragen, dass die bereitgestellten Informationen als ausreichender empfunden werden, um die geplante Aufgabenerfüllung eines Aufgabenbereichs beurteilen zu können, dass man sich besser darin zurecht findet, dass die Informationen als übersichtlicher erachtet werden und dass nun besser erkennbar sei, auf welche Bereiche Einfluss genommen werden könne. Für den Kanton Zürich fällt die Beurteilung dieser Dimensionen anhand des KEF-Ausschnitts Staatskanzlei in den meisten Fällen besser aus als für den entsprechenden Ausschnitt des Amts für Wirtschaft und Arbeit, obwohl das Design für beide Leistungsgruppen identisch ist. Aus diesen beiden Einsichten sollten für die Weiterentwicklung eines IAFP-Designs zwei Hinweise berücksichtigt werden. Zum einen zeigt das Beispiel des Kantons Aargau, dass gestalterische Veränderungen bei gleichbleibendem Inhalt eine positivere Beurteilung des IAFP und der darin bereitgestellten Inhalte herbeiführen können. Insbesondere scheinen farbliche Hervorhebungen, eindeutige Überschriften für die einzelnen Informationsbereiche und Hinweise auf die vom Parlament steuerbaren Grössen eine grosse Hilfestellung bei der individuellen Orientierung zu bieten. Das Beispiel des Kantons Zürich zeigt zum anderen, dass auch bei gleichbleibendem Design der unterschiedliche Inhalt dazu führen kann, dass Dimensionen der Nutzerfreundlichkeit anders beurteilt werden. Bei der Weiterentwicklung des Designs eines IAFP empfiehlt sich deshalb, einen politisch nicht umstrittenen Bereich als Grundlage zu nehmen, um darauf aufbauend gestalterische Veränderungen vorzunehmen und von den IAFP-Nutzerinnen und -Nutzern beurteilen zu lassen. Es besteht sonst die Gefahr, dass inhaltliche Aspekte eines Aufgabenbereichs die Beurteilung des generischen Designs „verzerren“.

Diskussionspunkt 4.2

- ➡ Neu gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie auch Vertreterinnen und Vertreter kleiner Fraktionen sollten im Umgang mit dem IAFP systematisch geschult werden.

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zu den ersten sechs allgemeinen Dimensionen des IAFP haben gezeigt, dass eine längere Amtsdauer dazu führt, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier das Instrument als nützlicher für die parlamentarische Arbeit erachten, es eher als Nachschlagewerk verwenden und schliesslich auch als Kontrollinstrument heranziehen, um vereinbarte Stossrichtungen zu überprüfen. Und: Je höher man den Nutzen des IAFP für die persönliche parlamentarische Arbeit einstuft, desto eher ist man als Legislativmitglied der Ansicht, dass mit ihm politische Stossrichtungen festgelegt werden und desto mehr betrachtet man das Instrument als eine Art Vertrag zwischen Parlament und Regierung. All diese Zusammenhänge machen den Anschein, dass die individuelle Vertrautheit mit dem IAFP eine wichtige Voraussetzung für dessen Akzeptanz darstellt. Dies führt wiederum dazu, dass Legislativmitglieder den IAFP als eine Plattform für mehrjährige politische Vereinbarungen mit der Exekutive betrachten. Ist diese Haltung unter den Parlamentarierinnen und Parlamentariern nicht gegeben, dann besteht keine Grundlage für die Idee einer mittel- bis langfristig ausgerichteten und damit nachhaltigen Politikgestaltung zwischen den beiden Staatsgewalten auf der Basis eines IAFP (vgl. hierzu Schedler, Summermatter & Signer, 2010). Wenn die Vertrautheit mit dem Instrument den Dreh- und Angelpunkt der verschiedenen Zusammenhänge darstellt und die Grundlage für die angestrebte Entwicklung bildet, dann sollten systematische Schulungen für Legislativpolitikerinnen und -politiker im Umgang mit dem IAFP in Betracht gezogen werden. Diese Schulungen empfehlen sich besonders für neu gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter sowie für Mitglieder kleinerer Fraktionen, die keine Kapazitäten haben, eine diesbezüglich intensive Betreuung durch erfahrenere Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu gewährleisten.

Diskussionspunkt 4.3

- ➡ Nebst der Darstellung der langfristigen Entwicklung eines Aufgabenbereichs oder einer Leistungsgruppe sollte der IAFP Begründungen liefern, welche auf die leistungs- und wirkungsbezogenen Ursachen von Veränderungen verweisen.

Wie bereits in der Interviewreihe zu den Informationsbedürfnissen im Budgetierungsprozess (siehe Kapitel 2.2, S. 10) wird auch mit der weitergefassten Erhebung bestätigt, dass der IAFP den Ausgangspunkt für die darauf folgende „richtige politische Arbeit“ im Budgetierungsprozess darstellt: Das Instrument bietet den Legislativmitgliedern eine anfängliche Orientierung und vermittelt ihnen, was sich gegenüber dem Vorjahr verändert hat. Danach besteht das Informationsbedürfnis der Parlamentarierinnen und Parlamentarier darin, die Begründungen seitens der Exekutive für die Brüche mit der Vergangenheit in Erfahrung zu bringen. Die Begründungen erlauben es schliesslich, die eingeschlagene Entwicklung aus der eigenen

parteipolitischen Optik zu bewerten und bilden die Grundlage für eine drauffolgende Reaktion. In Anbetracht dieses Verhaltensmusters können hinsichtlich der im IAFP bereitgestellten Informationen zwei Hinweise berücksichtigt werden: Erstens, im Hinblick auf die Vermittlung grundsätzlicher Entwicklungen sollte darauf verzichtet werden, noch detailliertere Informationen bereitzustellen. Den Legislativmitgliedern geht es schliesslich darum, Trends zu erfassen und diese in der Gesamtentwicklung eines Aufgaben- bzw. Leistungsbereichs zu verorten. Es ist davon auszugehen, dass dies anhand aggregierter Finanz-, Leistungs- und Wirkungsinformationen einfacher zu bewerkstelligen ist. Geht es hingegen um die dazugehörigen Begründungen, so ist aus Sicht der Parlamentarierinnen und Parlamentarier detaillierte Auskunft erwünscht. Detailliert bedeutet in diesem Zusammenhang nicht *mehr* Information, sondern eine kausale Verknüpfung zwischen verändertem globalen Finanzbedarf und den damit verbundenen Ursachen sowie Auswirkungen. Wie bereits bei den Diskussionspunkten zu den Informationsbedürfnissen im Budgetierungsprozess angemerkt (siehe Kapitel 2.4), kann die Exekutive diese Makroveränderungen entweder mit Verweis auf Mikroveränderungen in den einzelnen Haushaltsposten „begründen“ oder aber darüber hinaus noch die Treiber auf der Leistungs- und Wirkungsebene benennen (Ursachen) bzw. auf diesbezügliche Veränderungen hindeuten (Auswirkungen). Die Erkenntnisse aus den problemzentrierten Interviews legen somit zweitens nahe, dass die im IAFP bereitgestellten Informationen auf Letzteres ausgerichtet sein sollten. Es sind diese Auskünfte, an denen die Befragten interessiert sind und gegenwärtig noch auf eigene Initiative und mit Hilfe der Kontakte, die sie in der Verwaltung haben, zu besorgen versuchen.

Diskussionspunkt 4.4

- Parlamentarierinnen und Parlamentarier sollten Kompetenzen und Steuerungsinstrumente im Rahmen des IAFP zugewiesen bekommen, die sie auch tatsächlich wahrnehmen bzw. anwenden können.

Die Ausführungen in den problemzentrierten Interviews bringen deutlich die Unzufriedenheit des Parlaments bezüglich seiner Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen des IAFP zum Ausdruck. Im Grunde spiegeln die Ausführungen der Befragten die ungelöste Gewaltenteilungsproblematik zwischen Parlament und Regierung wieder, die im Zuge der NPM-Reformen im Allgemeinen und mit der Einführung der Globalbudgetierung im Besonderen entstanden ist (siehe hierzu bspw. Mastronardi, 1999). Aus Sicht der Legislative ist der Zuwachs an Steuerungspotential, den das Budget unter einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung schafft, noch nicht in angemessener Weise auf die beiden obersten politischen Behörden verteilt worden. Bei dieser Problematik handelt es sich um eine grundsätzliche Debatte über die Definition einer neuen Trennlinie der Gewaltenteilung. Sie kann deshalb auf der Basis der vorliegenden Einsichten und an dieser Stelle nicht ausreichend gewürdigt werden. Dennoch ermöglicht eine Orientierung an das Grundprinzip der demokratischen Aufgabenteilung im gewaltenteiligen Staat, einerseits die negative Haltung der Legislativmitglieder nachzuvollziehen und verweist andererseits auf Wege für die weitere Gestaltung des IAFP.

Ihren beschränkten Einfluss führen die befragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurück: zum einen auf die Unverbindlichkeit von parlamentarischen Interventionsinstrumenten gegenüber der Regierung und zum anderen auf die mangelnde Kapazität des Parlaments, die gegebenen Möglichkeiten effektiv umzusetzen (bspw. KEF-Erklärungen, das Einbringen von Entwicklungsschwerpunkten oder Leistungsmotionen etc.). Unter der Annahme, dass das Parlament die politische Richtung einer Entwicklung vorgeben sollte und die Regierung für die zweckmässigen Massnahmen verantwortlich ist, können die beiden Ebenen der Leistungsseite des Globalbudgets – Wirkungen und Leistungen – als Richtschnur für die Kompetenzverteilung zwischen den beiden Behörden dienen: Derzeit sieht sich die Legislative mit Interventionsinstrumenten ausgestattet, die eher auf der Leistungs- und weniger auf der Wirkungsebene ansetzen. Damit hat das Parlament Kompetenzen zugewiesen bekommen, „die es in Wirklichkeit nicht ausfüllen kann“, weil es nicht in der Lage ist, „selber die wechselseitigen Konsequenzen von Veränderungen auf der Finanz- und der Leistungsseite zu bestimmen; es wird sich somit immer die eine oder andere Seite seiner Entscheidung von Regierung und Verwaltung diktieren lassen“ (Mastronardi, 1999, S. 445). Von den Befragten wird berichtet, dass Versuche, über die gegebenen Instrumente Einfluss zu nehmen, in der Regel erfolglos bleiben, weil sie nicht auf dem geforderten Niveau vorbereitet und eingereicht werden können. Die Partizipation des Parlaments im Rahmen des IAFP sollte deshalb auf Instrumenten beruhen, welche auf die Beeinflussung der Wirkungsziele und der Wirkungsindikatoren des staatlichen Handelns ausgerichtet sind. Diese müssen einen verbindlichen Charakter gegenüber der Regierung besitzen.

5 Literaturverzeichnis

- Bundesrat. (2006). *Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)*. (BBl 2006 8233). Bern.
- Daft, R. L., Lengel, R. H., & Trevino, L. K. (1987). Message Equivocality, Media Selection, and Manager Performance: Implications for Information Systems. *MIS Quarterly*, 11(3), 355-366. doi: 10.2307/248682
- Demaj, L., Singler, S., & Summermatter, L. (2012). Beurteilung des AFP und des KEF aus Sicht der Kantonsparlamentarier – Ergebnisse aus den Interviews. St. Gallen: Institut für Systemisches Management und Public Governance (IMP-HSG).
- Demaj, L., & Summermatter, L. (2011). Ergebnisbericht PINU: Wahrnehmung des Budgetierungsprozesses aus der Sicht von Legislativpolitikerinnen und -politikern. St. Gallen: Institut für Systemisches Management und Public Governance (IMP-HSG).
- Demaj, L., & Summermatter, L. (2012a). Beurteilung des AFP und des KEF aus Sicht der Kantonsparlamentarier – Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung. St. Gallen: Institut für Systemisches Management und Public Governance (IMP-HSG).
- Demaj, L., & Summermatter, L. (2012b). What Should We Know About Politicians' Performance Information Need and Use? *International Public Management Review*, 13(2), 85-111.
- Labhart, M. (2012). *Parlamentarische Instrumente der Public Corporate Governance der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Eine Beurteilung aus der Perspektive von Mitgliedern des Bundesparlaments*. Bachelor-Arbeit, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- Mastronardi, P. (1999). Gewaltenteilung unter NPM: Zum Verhältnis von Parlament und Regierung. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 100, 449-464.
- Nägeli, J. (2011). *Informationen für PolitikerInnen im kantonalen Budgetierungsprozess*. Master-Arbeit, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- Reichmuth, L. (2012). *Einfluss der Gestaltung auf die Nutzung des IAFP – Eine Analyse mittels Eye-Tracking*. Master-Arbeit, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- Schedler, K., Summermatter, L., & Signer, D. (2010). Politik mit Weitblick: Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung. *IDT-Working Papers*, 20, 1-53.
- Summermatter, L., & Demaj, L. (2011). Politicians' Information Need and Use (PINU): Forschungsdesign zur Untersuchung des Informationsverhaltens von Legislativpolitikerinnen und -politikern. St. Gallen: Institut für Systemisches Management und Public Governance (IMP-HSG).
- Summermatter, L., & Demaj, L. (2012). Die Nutzung integrierter Aufgaben- und Finanzpläne (IAFP): Wie Schweizer Kantonsparlamentarier den IAFP im Budgetprozess verwenden. *Verwaltung und Management*, 18(4), 171-179.

