

Erhebungsergebnisse | Executive Summary | Peer-Review-Verfahren des Stadtrechnungshofes Wien
**„Public Governance und Public Auditing“: Wirksamkeit der Prüftätigkeit von
Rechnungskontrollbehörden aus der Sicht geprüfter Organisationen am Beispiel
des Stadtrechnungshofes Wien**

Univ.-Prof. Dr. Markus Höllerer | Dr. Stephan Leixnering | Univ.-Prof. Dr. Renate Meyer

Das Forschungsprojekt ‚Public Governance und Public Auditing‘ befasst sich mit der Rolle von Rechnungskontrollbehörden im Rahmen der gesamthaften Steuerung des öffentlichen Sektors und wird vom Forschungsinstitut für Urban Management und Governance der WU Wirtschaftsuniversität Wien durchgeführt. Im Fokus des Interesses steht dabei die Frage, wie ‚wirksam‘ – d.h. nützlich und veränderungsrelevant – die durchgeführten Prüfungen aus Sicht der geprüften Organisationen sind. Erste Ergebnisse einer Fragebogenerhebung unter allen rechtlich selbständigen Organisationen, die in den letzten Jahren vom Stadtrechnungshof Wien geprüft wurden, zeichnen insgesamt ein sehr positives Bild in Bezug auf die Wirksamkeit seiner Prüftätigkeit. Eine differenzierte Betrachtung zeichnet darüber hinaus ein interessantes Stimmungsbild vom Verhältnis geprüfter Organisationen zu Verwaltungsführung und Politik, der prüfungsbezogenen Accountability sowie der ‚Fehler(vemeidungs)kultur‘ im öffentlichen Sektor.

I. Fragebogenerhebung

Zentrales Ziel der Erhebung war es, die Wirksamkeit der Prüftätigkeit des Stadtrechnungshofes Wien zu evaluieren – d.h. inwieweit solche Prüfungen von den geprüften Organisationen als nützlich und veränderungsrelevant erachtet werden.

Die Fragebogenerhebung fand unter allen rechtlich selbständigen Organisationen, die der Stadtrechnungshof zwischen 2010 und 2015 zumindest einmal geprüft hatte, statt. Eine Übersicht dieser 110 Organisationen sowie Angaben zu Ansprechpartner/inne/n wurden dabei vom Stadtrechnungshof zur Verfügung gestellt. Die Response Rate betrug 52,7 Prozent.

Die Erhebung wurde mittels Online-Befragungstool durchgeführt; alternativ dazu war eine Paper/Pencil-Variante möglich. Die geprüften Organisationen wurden vorab über die bevorstehende Erhebung informiert. Anonymität wurde zugesichert.

Der Fragebogen bestand aus 48 geschlossenen und 13 offenen Fragen sowie sieben bedingten Nachfragen und war in thematische Sektionen und Fragengruppen



untergegliedert. Für die Antworten stand überwiegend eine sechsstufige Likert-Skala zur Verfügung. Die thematischen Sektionen bezogen sich auf die Nützlichkeit und die Veränderung infolge der letzten Prüfung, weiters auf Qualität, Accountability und Resonanz der letzten Prüfungen sowie auf das grundsätzliche Verhältnis der geprüften Organisation zum Stadtrechnungshof. Zudem beinhaltete der Fragebogen allgemeine Fragen zur geprüften Organisation.

Für die Analyse der Daten ergeben sich insbesondere aufgrund der relativ geringen Grundgesamtheit und Fallzahl Einschränkungen für die Anwendbarkeit quantitativ-statistischer Verfahren; die nachfolgende Interpretation baut daher auf deskriptive Auswertungen auf. Aufgrund der zugesicherten Anonymität können zudem nur eingeschränkt Organisationsmerkmale in die Auswertung einfließen.

II. Zentrale Ergebnisse

Fast alle geprüften Organisationen bewerten die bisherigen Erfahrungen mit dem Stadtrechnungshof als überwiegend positiv und haben Vertrauen in diese Institution. Die Prüfungen selbst werden von einer deutlichen Mehrheit als nützlich gesehen. Die Qualität der Prüfungen wird dabei hoch eingeschätzt: Neben Prüfteam, Prüfprozess und Prüfmethode werden jeweils auch das Klima während der Prüfung, die Kommunikation mit dem Stadtrechnungshof und der Prüfbericht überwiegend positiv bewertet. Eine breite Mehrheit der geprüften Organisationen gibt zudem an, dass der Stadtrechnungshof bei Prüfungen die richtigen Schwerpunkte setzt, und beinahe alle stimmen dessen Feststellungen zu. Auch die Qualität der Empfehlungen wird als sehr hoch wahrgenommen. Größtenteils geben die Befragten an, die Empfehlungen vollständig oder nahezu vollständig umzusetzen – allerdings oft mit dem Zusatz, dass diese Maßnahmen ohnedies geplant waren. Zudem bewirken die Prüfungen des Stadtrechnungshofes nach Aussage eines Großteils der Befragten keine, kaum oder nur geringe Veränderungen in den geprüften Organisationen.

In der Zusammenschau weisen die insgesamt deutlich positiven Befragungsergebnisse also auf ein interessantes Spannungsfeld hin: Prüfungen werden von einem Großteil als nützlich, gleichzeitig aber auch als kaum veränderungsrelevant gesehen. Dafür lassen sich verschiedene Gründe vermuten: etwa eine ‚Fehler(vermeidungs)kultur‘, die für den öffentlichen Sektor nicht untypisch ist, sowie die Identifikation von Handlungsbedarf, der außerhalb der Einflussosphäre der geprüften Organisationen liegt.

Während geprüfte Organisationen zwar die Feststellungen des Stadtrechnungshofes teilen und dessen Empfehlungen umzusetzen trachten, betonen sie, dass entsprechende Maßnahmen nicht erst durch Prüffeststellungen angestoßen, sondern bereits unabhängig davon initiiert worden sind, sodass der Eindruck von Versäumnissen vermieden wird. Nur knapp die Hälfte der Befragten sieht Handlungsbedarf aufseiten der geprüften Organisationen infolge der Prüfungen.

Gleichzeitig geben deutlich weniger Befragte an, dass organisationsexterne Akteurinnen bzw. Akteure Prüfergebnisse substantiell aufgreifen. Notwendige Veränderungen infolge von Prüfungen des Stadtrechnungshofes ergeben sich demnach dadurch nicht, dass externe Akteurinnen bzw. Akteure (z.B. die Verwaltungsführung, weniger auch die Stadtregierung) keine Veränderungen anstoßen, obwohl bei ihnen Handlungsbedarf verortet wird. Konsequenterweise schätzt eine überwiegende Mehrheit der Befragten Prüfungen für die Interaktion mit externen Anspruchsgruppen als weder besonders nützlich noch besonders veränderungsrelevant ein.

Diese Ergebnisse lassen interessante Rückschlüsse auf die prüfungsbezogene Accountability sowie auf das Verhältnis der geprüften Organisationen zu Verwaltungsführung und Stadtregierung zu: Geprüfte Organisationen erkennen im Zuge von Prüfungen festgestellten Veränderungsbedarf zwar an, verbinden aber ihre gesetzten Maßnahmen nicht primär mit den Prüfungen. Verwaltungsführung und Stadtregierung hingegen scheinen aus Sicht der geprüften Organisationen keinen Handlungsbedarf bei sich selbst zu verorten, wenn eine Prüfung sich nicht direkt auf sie bezieht. Auch der ausgeübte Compliance-Druck auf geprüfte Organisationen wird offenbar als gering wahrgenommen.

III. Ergebnisse im Detail

Nützlichkeit

Die überwiegende Mehrheit der geprüften Organisationen (zwei Drittel) sieht die Nützlichkeit von Prüfungen insgesamt positiv (darunter 14 Prozent sehr hoch). Etwas weniger positiv fällt die Einschätzung bei der Differenzierung in Nützlichkeit für interne Organisations- und Managementfragen (61 Prozent), Erfüllung des allgemeinen öffentlichen Auftrages (57 Prozent) und konkreter Organisationsziele (55 Prozent) aus. In Bezug auf die Nützlichkeit für die Erfüllung des allgemeinen öffentlichen Auftrages tritt eine vergleichsweise stärkere Polarisierung der Antworten auf: 12 Prozent sind der Ansicht, dass Prüfungen in sehr hohem Maße nützlich sind, und 14 Prozent sehen diese als gar nicht nützlich an. Die Prüfungen werden von den geprüften Organisationen überwiegend als nicht, wenig oder kaum nützlich für Interaktionen mit der Verwaltungsführung, der Politik, und insbesondere nicht mit der Öffentlichkeit (79 Prozent) gesehen.

Veränderungsrelevanz

Der Großteil der Befragten (zwei Drittel) sieht insgesamt keine (16 Prozent), kaum oder nur geringe Veränderungen (die Hälfte) infolge der Prüfungen. Bei differenzierter Betrachtung zeigt sich die gleiche Einschätzung für Veränderungen im Bereich von internen Organisations- und Managementfragen. In Bezug auf die Erfüllung des allgemeinen öffentlichen Auftrages (46 Prozent) bzw. konkreter Organisationsziele (29 Prozent) ist der Anteil derer, die gar keine bewirkten Veränderungen sehen, besonders hoch. Bei internen

Organisations- und Managementfragen (31 Prozent) werden Veränderungen infolge von Prüfungen hingegen deutlich höher eingeschätzt als bei der Erfüllung des allgemeinen öffentlichen Auftrages (ein Fünftel) und konkreter Organisationsziele (25 Prozent). Generell ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei den Ergebnissen zur Nützlichkeit: Die Veränderungen werden im Vergleich am stärksten bei Organisations- und Managementfragen wahrgenommen. Allerdings ist die Zahl der Befragten, die Veränderungen infolge der Prüfung sehen (31 Prozent), nur halb so groß wie jener, die Prüfungen als nützlich erachten. Hingegen ist hier die Zahl derer, die gar keine Veränderungen sehen, dreimal höher (14 Prozent) als jener, die die Prüfungen als gar nicht nützlich empfinden.

Das Umsetzungsausmaß von Empfehlungen ist sehr hoch: 84 Prozent der geprüften Organisationen geben an, die Empfehlungen vollständig oder nahezu vollständig umgesetzt zu haben. Allerdings decken sich die Empfehlungen nach Angabe von zwei Dritteln der Befragten vollständig oder großteils mit Maßnahmen, die ohnedies geplant waren. Ähnlich wie bei den Ergebnissen zur Nützlichkeit erkennt eine deutliche Mehrheit nicht, kaum oder nur in geringem Ausmaß, dass allfällige Maßnahmen organisationsexterner Akteurinnen bzw. Akteure (Verwaltungsführung: 79 Prozent; Politik: 90 Prozent; Öffentlichkeit: 93 Prozent) Folgen von Prüfungen sind.

Prüfungsqualität

Die Zusammensetzung des Prüfteams finden nahezu alle Befragten nachvollziehbar (93 Prozent, drei Fünftel in sehr hohem Ausmaß). Die überwiegende Mehrheit attestiert den Mitgliedern des Prüfteams Unabhängigkeit (darunter zwei Drittel in sehr hohem Ausmaß), Sozial- und Fachkompetenz (die Hälfte, darunter 57 Prozent in sehr hohem Ausmaß) und die Fähigkeit, Wesentliches von Unwesentlichem unterscheiden zu können (darunter 41 Prozent in sehr hohem Ausmaß). Beinahe alle sehen die Teams auf die Prüfung gut vorbereitet (darunter 55 Prozent in sehr hohem Ausmaß). Möglichkeiten zur Verbesserung lassen sich am ehesten bei der Sozialkompetenz (16 Prozent kritische Rückmeldungen) und der Fähigkeit, Wesentliches von Unwesentlichem zu unterscheiden (17 Prozent kritische Rückmeldungen) vermuten. Nahezu alle geprüften Organisationen geben an, im Vorfeld der Prüfung durch den Stadtrechnungshof gut informiert worden zu sein (darunter zwei Drittel in sehr hohem Ausmaß). Knapp mehr als vier Fünftel der Befragten war der Prüfgegenstand von Anbeginn an klar (zwei Dritteln in sehr hohem Ausmaß). Im selben Ausmaß werden laut geprüften Organisationen die richtigen Prüfungsschwerpunkte gesetzt (darunter ein Fünftel in sehr hohem Ausmaß); lediglich ein Fünftel hätte andere Schwerpunkte gesetzt. Die Hälfte der Befragten empfindet das Klima, etwas mehr (57 Prozent) die Kommunikation zwischen dem Stadtrechnungshof und den geprüften Organisationen als sehr positiv, nur 14 Prozent bzw. 11 Prozent als negativ.

Über 90 Prozent der Befragten sehen die Prüfmethode als angemessen ausgewählt (93 Prozent) und kompetent angewandt (91 Prozent) an. Die Prüfdauer wird überwiegend als angemessen betrachtet (vier Fünftel), jedoch sieht ein Drittel der Befragten den Ressourcenaufwand als nicht, kaum oder weniger angemessen an. Knapp die Hälfte der

Befragten gibt an, auf den Prüfprozess Einfluss nehmen zu können, 12 Prozent sehen gar keine Einflussmöglichkeit. Beinahe alle Befragten (93 Prozent) finden die Feststellungen des Stadtrechnungshofes zutreffend (ein Viertel in sehr hohem Ausmaß), niemand gar nicht. Die Empfehlungen werden von nahezu allen Befragten als präzise (98 Prozent), umsetzbar (92 Prozent), angemessen (90 Prozent) und widerspruchsfrei (95 Prozent) betrachtet. 93 Prozent der befragten Organisationen stimmen den Empfehlungen des Stadtrechnungshofes zu. Größtenteils waren die Befragten mit der Gestaltung (91 Prozent), der Lesbarkeit und Formulierung (93 Prozent) sowie den Erläuterungen des Prüfberichts (86 Prozent) zufrieden.

Accountability und Resonanz

Etwa die Hälfte der Befragten sieht Handlungsbedarf durch die Prüfergebnisse im unmittelbaren Entscheidungsumfeld (jeweils 51 Prozent bei eigenen Organisationseinheiten, 44 Prozent bei der Geschäftsleitung). Ein Viertel der Befragten sieht Handlungsbedarf bei der Verwaltungsführung gegeben und 16 Prozent bei der Stadtregierung, wobei der Anteil, der die Stadtregierung gar nicht in der Pflicht sieht, fast doppelt so hoch ist wie bei der Verwaltungsführung (zwei Drittel).

Bei der Frage, inwiefern organisationsexterne Akteurinnen bzw. Akteure die Prüfergebnisse aufgreifen, erkennt das nur knapp ein Fünftel der Befragten. Jeweils die Mehrheit gibt an, dass Stadtregierung (53 Prozent), Verwaltungsführung (55 Prozent), politische Opposition (zwei Drittel) und Medien (drei Viertel) die Prüfergebnisse überhaupt nicht aufgreifen. Besonders gering ist die Zahl derer, die wahrnehmen, dass Prüfergebnisse von Verwaltungsführung (niemand), Stadtregierung (2 Prozent), Medien (3 Prozent) und politischer Opposition (7 Prozent) sehr stark aufgegriffen werden.

Verhältnis zwischen geprüften Organisationen und Stadtrechnungshof Wien

Etwa die Hälfte der geprüften Organisationen gibt an, dass mögliche Prüfungen durch den Stadtrechnungshof die Compliance ihrer Organisation erhöht (19 Prozent in sehr hohem Ausmaß), 14 Prozent bestreiten dies gänzlich. Fast alle Befragten sehen die bisherigen Erfahrungen mit dem Stadtrechnungshof als überwiegend positiv (36 Prozent sehr positiv, niemand berichtet von völlig negative Erfahrungen). Der Stadtrechnungshof wird überwiegend (80 Prozent) eher als Prüfer und Kontrollorgan und weniger als Berater wahrgenommen. Zwei Drittel der Befragten sehen den Stadtrechnungshof jedoch als Unterstützung für die eigene Arbeit, wenngleich die Antworten hier zur Hälfte im Mittelfeld liegen. Dem Stadtrechnungshof werden insbesondere Kompetenz (96 Prozent), Transparenz (85 Prozent), Gemeinwohlorientierung (84 Prozent) und Unabhängigkeit (82 Prozent) zugeschrieben. Hohe, aber leicht geringere Zustimmung bei den Befragten finden Einfühlungsvermögen (78 Prozent) und politische Sensibilität (71 Prozent). Nahezu alle Befragten (91 Prozent) haben Vertrauen in den Stadtrechnungshof (43 Prozent in sehr hohem, niemand in sehr niedrigem oder niedrigem Ausmaß).