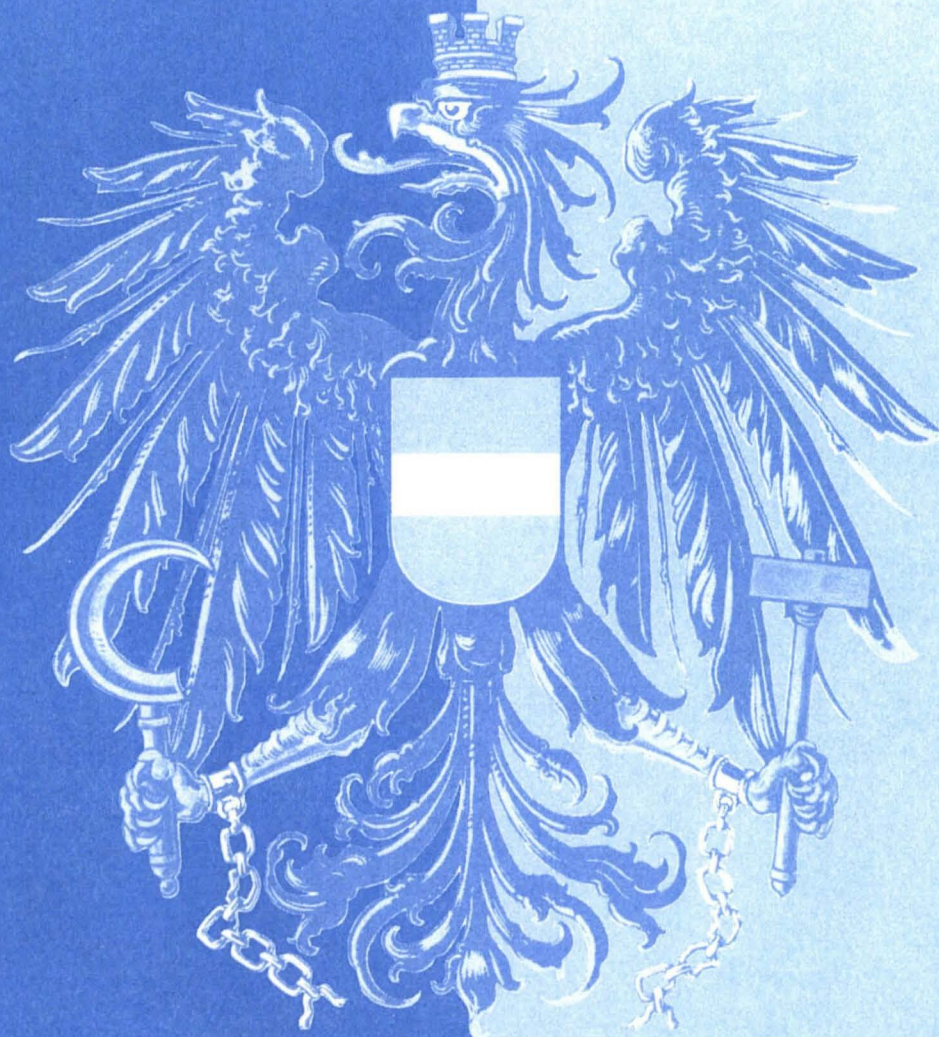




Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

**Österreichischer
Rundfunk — ORF**

Bisher erschienen:

- Reihe Bund 1996/1 Sonderbericht des Rechnungshofes
über das Beschaffungswesen im Bereich des Bundesministeriums für
Landesverteidigung – Zweiter Teilbericht
- Reihe Bund 1996/2 Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das Verwaltungsjahr 1994
Wiedervorlage
- Reihe Bund 1996/3 Wahrnehmungsberichte des Rechnungshofes über
die Bank für Tirol und Vorarlberg AG,
die Bank für Kärnten und Steiermark AG,
die Post- und Telegraphendirektion für Oberösterreich und Salzburg in Linz,
das Fernmeldebüro für Oberösterreich und Salzburg in Linz,
die Museumsquartier-Errichtungs- und BetriebsgesmbH,
den Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds
sowie das Allgemeine Krankenhaus Wien
Wiedervorlage
- Reihe Bund 1996/4 Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das
Verwaltungsjahr 1994
- Reihe Bund 1996/5 Sonderbericht des Rechnungshofes über die
Erste Donau-Dampfschiffahrts-Gesellschaft
- Reihe Bund 1996/6 Sonderbericht des Rechnungshofes über die
Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG, Verbundgesellschaft, Wien

Auskünfte

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466 oder 8225

Fax (00 43 1) 712 49 17

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Österreichische Staatsdruckerei

Herausgegeben:

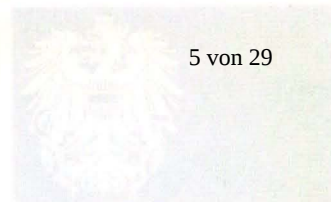
Wien, im Juni 1996

Abkürzungsverzeichnis**A-Z**

Abs	Absatz
Art	Artikel
BA	Bundeskanzleramt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
ORF	Österreichischer Rundfunk
RH	Rechnungshof
S	Schilling
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
ua	unter anderem
zB	zum Beispiel

Abkürzungsverzeichnis**A-Z**

Abs	Absatz
Art	Artikel
BA	Bundeskanzleramt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
ORF	Österreichischer Rundfunk
RH	Rechnungshof
S	Schilling
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
ua	unter anderem
zB	zum Beispiel



Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

über den

Österreichischen Rundfunk — ORF

VORBEMERKUNGEN

Vorlage an den Nationalrat	1
Darstellung des Prüfungsergebnisses	1

BKA**Österreichischer Rundfunk — ORF**

Kurzfassung	3
Prüfungsablauf und –gegenstand	4
Rechtlicher Rahmen	4
Entfall des Monopols	5
Unternehmungspolitik bis Ende 1994	
Unternehmensstrategie	6
Arbeitsgruppe Verwaltungsvereinfachung	6
ORF–interner Ideenfindungsprozeß	6
Externe Berater	7
Unternehmungskonzept	7
Unternehmungspolitik ab Ende 1994	7
Marketing	9
Werbung	9
Bilanz– und Ertragsentwicklung	9
Kaufmännische Abrechnungssysteme	10
Controlling	11
Sport	12
Orchester	12
Technische Direktion	14
Fernsehproduktionen	15
Personal	15
Zusammenfassende Empfehlungen	18

Anhang

Entscheidungsträger	
ORF	21

B

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Gemäß Art 126 d Abs 1 B-VG berichtet der RH nachstehend dem Nationalrat über Wahrnehmungen, die er anlässlich der Überprüfung der Gebarung des Österreichischen Rundfunks getroffen hat.

Darstellung des Prüfungsergebnisses

In der nachstehenden Darstellung des Prüfungsergebnisses werden die dem RH bedeutsam erscheinenden Sachverhalte (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2) und die hiezu abgegebene *Stellungnahme* (Kennzeichnung mit 3 und in *Kursivschrift*) aneinandergereiht.

Bereich des Bundeskanzleramtes

Österreichischer Rundfunk

Kurzfassung

Die Wettbewerbssituation des Österreichischen Rundfunks (ORF) hat sich in den vergangenen Jahren schrittweise völlig verändert. Die Ausstrahlung anderer Fernsehprogramme über Satelliten bewirkte, daß der ORF sein österreichweites Empfangsmonopol verlor. Gleichzeitig führten einschneidende Änderungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen zu einem Wettbewerb, der zuvor in diesem Medienbereich ausgeschlossen war.

Schon Anfang der neunziger Jahre stellte der ORF Überlegungen an, um sich dieser Entwicklung durch die Umwandlung von einem Monopolbetrieb zu einer wettbewerbsfähigen Unternehmung anzupassen.

Dieser Anpassungsprozeß ist im Gange, aber bei weitem noch nicht abgeschlossen. Strategieschwerpunkte sollten darin liegen, die Produkte besser und auf breiterer Basis anzubieten, um die Marktführerschaft des ORF mittelfristig abzusichern. Gleichzeitig ist es notwendig, sämtliche technische und personelle Rationalisierungsmöglichkeiten auszuschöpfen, um wettbewerbsfähige Organisations- und Kostenstrukturen zu schaffen.

4

Rechtsgrundlage:	Rundfunkgesetz					
Organe:	Kuratorium Generalintendant Hörer- und Sehervertretung Prüfungskommission					
Aufbau:	Generalintendant Technischer Direktor Kaufmännischer Direktor Hörfunk-Intendant Informations-Intendant des Fernsehens Programm-Intendant des Fernsehens Landesintendanten					
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	in Mill S					
Nettosendeerlöse	6 766	6 975	7 124	8 048	8 078	8 956
Ordentliches Jahresergebnis	+234	+44	–	–	–	–
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	–	–	–221	+96	–38	+611
Jahresüberschuß/–fehlbetrag	+81	+33	–315	+63	–123	+464
Bilanzgewinn	+550	+583	+268	+331	+208	+672
	im Jahresdurchschnitt					
Fixangestellte Mitarbeiter und freie Mitarbeiter mit mehr als 1 000 Stunden jährlich	3 737	3 926	3 963	4 071	4 110	4 092

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Juli bis September 1995 die Gebarung des Österreichischen Rundfunks (ORF). Die letzte Überprüfung durch den RH fand 1987/88 statt (TB 1987 Abs 75). Den Schwerpunkt der Gebarungsüberprüfung 1995 bildete die Beurteilung der Unternehmungspolitik im Bereich Fernsehen.

Rechtlicher Rahmen

- 2.1 Gestützt auf das Rundfunkgesetz besaß der ORF ein Sendemonopol. Mit der Liberalisierung des heimischen Fernsehmarktes wird der ORF diese Monopolstellung verlieren.
- 2.2 Das Rundfunkgesetz eröffnet dem ORF nicht jene Flexibilität, um sich künftig am heimischen Fernsehmarkt vor allem gegenüber der internationalen Fernsehkonkurrenz zu behaupten. In diesem Sinne wäre eine neue gesetzliche Regelung überlegenswert.

Rechtlicher Rahmen**5**

- 3.1 Die Aufbauorganisation des ORF ist im wesentlichen vom Rundfunkgesetz vorgegeben:

(1) Oberstes Organ des ORF ist das Kuratorium, das aufsichtsratsähnliche und medienpolitische Kontrollfunktionen wahrzunehmen hat.

(2) Die Führung der Geschäfte erfolgt durch den Generalintendanten.

(3) Weiters ist die Gliederung in einen technischen und in einen kaufmännischen Bereich bzw in einen Hörfunk-, Informations- und Programmbe-
reich zwingend vorgegeben.

(4) Der Generalintendant hat in Programmfragen kein Weisungsrecht ge-
genüber dem Hörfunk- und Fernsehintendanten.

- 3.2 Der RH gab zu bedenken, daß die seinerzeit getroffenen gesetzlichen Vorgaben die nunmehr geforderten organisatorischen Gestaltungsmög-
lichkeiten des ORF einengen und seine Anpassung an wettbewerbsfähige
Strukturen erschweren.

Der RH regte an, als gesetzgeberische Leitlinie für die Neugestaltung des
ORF die Organisationsform — wie etwa eine Aktiengesellschaft — her-
anzuziehen, die eine wirtschaftliche Ausrichtung der Unternehmung er-
leichtert. Gleichzeitig sollte eine Anpassung der Aufbauorganisation nach
geschäftlichen Aktivitäten und nach Dienstleistungsbereichen überlegt
werden.

Im Zuge einer Neugestaltung der bisher sehr komplexen Führungs- und
Entscheidungsstrukturen könnten die Kompetenzen des Top-Manage-
ments, insbesondere des Generalintendanten, jenen von Führungsorganen
in Aktiengesellschaften angepaßt werden.

Das Kuratorium sollte zu einem wirtschaftlichen Kontroll- und Len-
kungsinstrument, im vollen Sinne eines Aufsichtsrates bei Aktiengesell-
schaften, weiterentwickelt werden.

**Entfall des
Monopols**

- 4 Dem gesetzlichen Sendemonopol des ORF entsprach viele Jahre ein fakti-
sches Empfangsmonopol, welches durch die Abstrahlung von Fernsehse-
ndungen über Satelliten im Laufe der Zeit verloren ging. Die Programme
des ORF wurden an den Satelliten- und an den Kabelprogrammen der
ausländischen Fernsehsender gemessen und beurteilt. Zudem wird der
ORF über spezielle Österreichfenster ausländischer Satellitenprogramme
verstärkt konkurrenziert werden.

Der ORF sah sich deshalb immer stärker dazu veranlaßt, einen Ausgleich
zwischen seinem Gesetzesauftrag als öffentlich-rechtliche Unternehmung
und der Anpassung seiner Produkte an Markterfordernisse zu suchen, um
den Verlust von Marktanteilen zu begrenzen.

6

Unternehmungspolitik bis Ende 1994

Unternehmens-
strategie

- 5.1 In den Jahren 1989 bis 1994 wurden medienpolitische Grundsatzfragen und deren künftige Rahmenbedingungen österreichweit diskutiert. Der ORF versuchte, mit einer stärkeren Betonung österreichspezifischer Programminhalte sowie durch inhaltliche und zeitliche Änderungen im Fernsehprogrammschema seinen Marktanteil zu halten. Auch setzte er Maßnahmen, um zu einem Innovationskurs internationalen Standards zu gelangen.

Auf der Einnahmenseite erreichte der ORF eine Anhebung der Rundfunkentgelte, eine Erhöhung der Werbetarife und eine Ausdehnung der Werbezeiten.

- 5.2 Der RH verwies jedoch darauf, daß diese Stärkung der Ertragskraft den innerbetrieblichen Rationalisierungsdruck im ORF verflachen ließ.

- 6.1 Bei den Einsparungen lag das Hauptaugenmerk auf der Eindämmung des hohen Personalaufwandes, dessen Anteil am ordentlichen Aufwand 1990 bereits mehr als 50 % betrug. In mehreren Schritten erreichte der ORF bis Ende 1994 eine Senkung auf 46 %.

- 6.2 Der RH anerkannte die bis dahin erzielten Einsparungen im Personalbereich. Weitere Bemühungen waren jedoch notwendig geblieben.

Arbeitsgruppe
Verwaltungs-
vereinfachung

- 7.1 Im Oktober 1990 setzte der damalige Generalintendant eine Arbeitsgruppe zur Straffung der innerbetrieblichen Verwaltungsabläufe ein. Sie legte rasch Empfehlungen vor, die — soweit kurzfristig umsetzbar — auch prompt verwirklicht wurden. Die im April 1991 vorgelegten Anregungen zu längerfristig wirksamen Verbesserungen wurden zum Großteil nicht mehr weiterverfolgt.

- 7.2 Der RH vermißte ein Vorantreiben der längerfristig wirksamen Rationalisierungsmaßnahmen.

ORF-interner
Ideenfindungsprozeß

- 8.1 Anfang 1993 leitete der damalige Generalintendant eine unternehmensweite Diskussion über die künftigen Aufgaben und Ziele des ORF auf seinem Weg vom Monopolbetrieb zum Marktführer ein. Aus dieser Diskussion ergaben sich Vorschläge zur Stärkung der Marktposition, zur Änderung der gesellschaftsrechtlichen Form, zur Organisationsstruktur, zur Ablauforganisation und zu Kostensenkungen. Einige dieser Strukturvorschläge stellte der Generalintendant im September 1993 dem Finanzausschuß des Kuratoriums vor und bezifferte den erzielbaren jährlichen Rationalisierungserfolg mit bis zu 600 Mill S.

- 8.2 Nach Ansicht des RH verfolgte der damalige Generalintendant mit seinem Vorhaben, den ORF wettbewerbsorientiert umzugestalten, die richtige Strategie. Eine Überleitung des ORF von einem Monopolbetrieb zu einer voll wettbewerbsfähigen Unternehmung, wie dies in internen Studien seit Anfang 1991 immer umfassender verlangt worden war, unterblieb jedoch.

Unternehmens- politik bis Ende 1994

7

Externe Berater

- 9.1 Anfang 1994 beauftragte der ORF einen Berater mit einer Bestandsaufnahme und mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Neuausrichtung des ORF unter Bedachtnahme auf die Veränderungen am Markt und in der Technologie. Ein erster Bericht vom Mai 1994 sah Einsparungsmöglichkeiten von jährlich etwa 800 Mill S vor. Über die endgültige Beurteilung durch die Berater informierte der damalige Generalintendant das Kuratorium Ende September 1994 und damit nur wenige Tage vor dem Auslaufen seiner Geschäftsführungsperiode.

Ab Mai 1994 war ein weiterer Berater tätig, ein neues Kostenrechnungssystem zu erarbeiten. Er unterbreitete im Oktober 1994 einen umfangreichen Vorschlag.

- 9.2 Der RH hielt fest, daß die externen Berater die internen Studien bestätigt und neuerlich die Notwendigkeit zur Änderung der Unternehmenspolitik sowie zu spürbaren Rationalisierungen aufgezeigt hatten.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des ehemaligen Generalintendanten hätte bei den politischen Parteien und beim Kuratorium erst 1994 unter dem Eindruck der Veränderungen auf dem Markt und im Bereich der Technik ein Umdenken eingesetzt. Das von ihm in Auftrag gegebene Restrukturierungsgutachten beruhe in seinem strategischen Teil überwiegend auf Vorschlägen, die er jahrelang vergeblich an die zuständigen Instanzen gerichtet hätte. Seine unternehmenspolitische Strategie hätte durchgehend auf dem Primat des öffentlich-rechtlichen Auftrages beruht, wobei die Vorstellung zugrundelag, den ORF zu ökonomisieren, nicht aber das Programm zu kommerzialisieren. Längerfristig wirksame Strategiepapiere wären laut dieser Stellungnahme bewußt nicht ausgearbeitet worden, weil damit von vornherein ihre Umsetzung aufgrund realpolitischer Gegebenheiten in Frage gestellt worden wäre. Alle ausgereiften Konzepte wären, selbstverständlich ausformuliert und ausdiskutiert, den zuständigen Instanzen in der Phase der Genehmigungspflicht vorgelegt worden.*

Unternehmens- konzept

- 10.1 Wie in den Geschäftsführungsperioden zuvor war auch in der Periode bis 1994 die Unternehmenspolitik durch kein schriftliches Unternehmenskonzept untermauert.
- 10.2 Nach Ansicht des RH hätte solch ein schriftliches Konzept vor allem die Beziehung zwischen Programm- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen enthalten sollen.

Unternehmens- politik ab Ende 1994

- 11.1 Die vom Generalintendanten seit Ende 1994 verfolgten strategischen Leitlinien sahen als vorrangiges Ziel die Absicherung der Marktführerschaft des ORF bei gleichzeitiger Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages. Dafür mußten die an die Konkurrenzprogramme verlorenen Zuseher zurückgewonnen bzw zusätzliche Zuseher an den ORF gebunden werden. Mittelfristig war auch eine Diversifizierung des ORF eingeplant, um die eigenen Produkte breiter zu vermarkten. Diese strategischen Ziele ergänzte der Generalintendant um einen Maßnahmenkatalog zur Produktverbesserung, Einnahmensteigerung, Kostensenkung und Reorganisation.

Bis Ende 1995 gelang es dem Generalintendanten, durch Einführung eines neuen Sendeschemas den Verlust an Marktanteilen auszugleichen bzw

**Unternehmens-
politik ab Ende 1994****8**

sogar Marktanteilsgewinne zu erzielen. Der Film- und Serieneinkauf wurde auf eine breitere Basis gestellt. Im Herbst 1995 sicherte sich der ORF die Möglichkeit, seine Programme über Satellit auszustrahlen. Damit wurden auch die Voraussetzungen geschaffen, neue Geschäftsfelder aufzunehmen und die Programme des ORF weitaus stärker ertragbringend zu nutzen als bisher. Weitere Maßnahmen zielten auf eine Senkung der Personalkosten bzw eine Rückführung des Dienstnehmerstandes auf unter 2 500 bis zum Jahr 2000. Gleichzeitig leitete der Generalintendant eine auf vier Jahre ausgelegte Organisationsreform ein. Ihre Schwerpunkte lagen in der Einführung einer Vollkostenrechnung, in einer Dezentralisierung der Entscheidungsabläufe, in einer Neuordnung des Controlling, in einer Straffung des Verwaltungsapparates und in einer angemessenen Ausgliederung von Dienstleistungen.

Über die Neuorientierung der Geschäftspolitik und über die Rationalisierungsmaßnahmen berichtete der Generalintendant wiederholt dem Kuratorium. Seine Ausführungen fanden dort Zustimmung.

- 11.2 Nach Ansicht des RH weisen die zahlreichen Vorhaben darauf hin, daß die Neuorientierung des ORF vom Monopolbetrieb zum Marktführer begonnen wurde. Diese Unternehmungspolitik sollte nach Ansicht des RH weiterverfolgt werden, um mittelfristig die Wettbewerbsfähigkeit des ORF erfolgreich zu stärken.

Der RH regte an, für das nunmehr schriftlich vorliegende Strategiekonzept die formelle Zustimmung des Kuratoriums zu suchen. Dort sollte ein Grundkonsens über die künftige Stellung des ORF in der inländischen Medienlandschaft gefunden werden.

Zur Weiterführung des ORF im bisherigen Leistungsumfang ist sowohl die Finanzierung durch Rundfunkgebühren als auch durch möglichst hohe Werbeeinnahmen notwendig. Ein spürbarer Rückgang der Werbeeinnahmen könnte nach Ansicht des RH längerfristig entweder steigende Gebühren oder eine Mittelzuführung durch die öffentliche Hand erfordern.

Um Marktführer zu bleiben, sollte der ORF erfolgreiche Sendungen zu hochwertigen "Markenartikeln" ausbauen und der Entwicklung innovativer Programme ein weit größeres Augenmerk beimessen als bisher.

Die Weiterentwicklung des ORF zur Multimedia-Unternehmung läßt eine intensivere Nutzung des vorhandenen Leistungsvolumens erwarten. Dabei sollte überlegt werden, ob Leistungen von Tochtergesellschaften oder mit Unterstützung von Know-how- oder Finanzierungspartnern wirtschaftlicher erbracht werden könnten.

Marketing

- 12.1 Vor 1994 gab es keine umfassende Marketingausrichtung des ORF. Erst Anfang 1994 beauftragte der ORF einen Berater mit einer Bestandsaufnahme des Marketing und mit Vorschlägen für notwendige Maßnahmen. Die ab Mitte 1994 durchgeführten Änderungen wurden in der Folge um wichtige Neuerungen, wie Sendungssteckbriefe (Aussagen zu Inhalt und Intention einer Sendung, zur Zielgruppe und Vorgaben hinsichtlich des Marktanteils, der Reichweite und der Kosten) ergänzt. Das vom RH während der Gebarungsüberprüfung eingeforderte schriftliche Marketingkonzept für den gesamten ORF wurde im Oktober 1995 fertiggestellt.
- 12.2 Der RH empfahl, vom Marketingkonzept abgeleitete Einzelkonzepte für die Fernsehprogramme sowie für die einzelnen Programmsparten zu erstellen.
- 13.1 Seit Beginn der neuen Geschäftsführungsperiode war der Generalsekretär für das Marketing verantwortlich. Einige damit befaßte Abteilungen unterstanden ihm direkt. Die Einbindung weiterer für das Marketing wichtiger Personen erfolgte im Rahmen der "Marketingkonferenz".
- 13.2 Nach Ansicht des RH reichte die "Marketingkonferenz" nicht aus, um die Marketingausrichtung des ORF durchzusetzen. Der RH regte an, eine Organisationsform zu wählen, die Durchgriffsmöglichkeiten des Marketingverantwortlichen sicherstellt.

Werbung

- 14.1 Die Werbeerlöse gewannen für den ORF ständig an Bedeutung und stellten mit 4,5 Mrd S (1994) die Hälfte aller Einnahmen. Etwa zwei Drittel davon entfielen auf die Fernsehwerbung. 1995 blieben die Werbeeinnahmen um 195 Mill S hinter den Erwartungen zurück. Aufgrund der Konkurrenz durch Werbefenster deutscher Fernsehsender und durch österreichische Privatradiosender rechnet der ORF mittelfristig mit einem weiteren Rückgang an Werbeeinnahmen.
- 14.2 Der RH empfahl, sämtliche Ressourcen zu nutzen, um möglichst lange ein hohes Niveau an Werbeeinnahmen sicherzustellen.

Bilanz- und Ertragsentwicklung

- 15.1 Die Bilanzsumme stieg vorwiegend wegen einer erheblichen Ausweitung der Wertpapierbestände von 8,9 Mrd S (1989) um 46 % auf 13 Mrd S (1994). Dem ORF standen Ende 1994 7,9 Mrd S an Veranlagungsmitteln zur Verfügung. Den Großteil dieses Wertpapierportefeuilles betreute der ORF selbst.
- 15.2 Der RH kritisierte die unzureichenden Richtlinien für die Veranlagungsgeschäfte und das Fehlen einer diesbezüglich einzelgeschäftsbezogenen Ergebnisrechnung.
- 15.3 *Laut Stellungnahme des ORF werde dem kaufmännischen Direktor monatlich über die vorgenommenen Geldveranlagungen berichtet. Weiters werde die Geschäftsführung dem Kuratorium Richtlinien für Kapitalveranlagungen vorlegen.*

Bilanz- und Ertragsentwicklung

10

- 16.1 Das Eigenkapital (samt un versteuerten Rücklagen) stieg von 1,7 Mrd S (1989) auf 2,7 Mrd S (1994).
- 16.2 Der RH regte an, durch verstärkte Rücklagenzuweisungen die nominelle Eigenkapitalbasis weiter zu stärken.
- 17.1 Das Fremdkapital weitete der ORF von 7,2 Mrd S (1989) auf 10,4 Mrd S (1994) aus. Wesentlichen Anteil daran hatten die Pensionsrückstellungen, die von 3,4 Mrd S (1989) auf 5,5 Mrd S (1994) angehoben wurden.
- 17.2 Der RH regte an, neuere Modelle zur Sicherstellung der betrieblichen Altersvorsorge anstelle der konventionellen Bilanzvorsorge durch Rückstellungen zu erwägen.
- 18 Die betrieblichen (ordentlichen) Aufwendungen wuchsen von 7,4 Mrd S (1989) um 36 % auf 10,1 Mrd S (1994). Den größten Aufwand bildeten stets die Personalaufwendungen. Auf der Erlösseite weitete der ORF seine Sendeerlöse von 6,8 Mrd S (1989) auf 9,0 Mrd S (1994) durch steigende Werbeeinnahmen aus.
- 19 Der ORF wies 1989 bis 1993 Betriebsverluste aus. Durch die guten Ergebnisse aus dem Finanzierungsbereich war es ihm aber möglich, mit Ausnahme der Jahre 1991 und 1993 stets Gewinne aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit und auch Jahresüberschüsse zu erzielen. Laut der mittelfristigen Finanzvorschau rechnet der ORF damit, daß er nur durch Einfrieren der Programmkosten, durch umfangreiche Kostensenkungen im Personalbereich und durch inflationsbedingte Anpassung der Programm entgelte in der Lage sein wird, seine Wettbewerbsfähigkeit über das Jahr 2000 hinaus zu sichern. Diese Vorschau wurde vom Kuratorium zur Kenntnis genommen.

Kaufmännische Abrechnungssysteme

- 20.1 Die EDV-gestützten Systeme Finanzbuchhaltung, Betriebsabrechnung und Budgetierung konnten zwar die finanzielle und kostenmäßige Gebahrung des ORF abbilden, das kaufmännische Berichtswesen war aber nicht als entscheidungsorientiertes Managementinformationssystem geeignet.
- 20.2 Der RH empfahl, zeitgemäße EDV-Programme einzuführen.
- 20.3 *Laut Stellungnahme des ORF habe er Anfang Jänner 1996 in einigen Bereichen ein neues EDV-System eingeführt, weitere Umstellungen seien geplant.*
- 21.1 Der ORF unterschied, je nachdem ob Kosten durch innerbetriebliche Leistungsverrechnung entstanden oder Ausgaben für Rechte und Leistungen darstellten, in Innen- und Außenkosten. Der Innenkostenbereich entzog sich weitgehend der Kostenkontrolle.

- 21.2 Der RH wies kritisch darauf hin, daß die Kostenrechnung innerbetrieblich nicht mehr als Steuerungsinstrument anerkannt wurde. Verstärkt wurde dies durch die unvollständige Kostenzuordnung bei den einzelnen Fernsehproduktionen.
- 22.1 Die Budgetierung war durch das jährlich erstellte Programmschema bestimmt. In einer Abfolge von Detailplanungsschritten wurde das Gesamtbudget den einzelnen Sendungen als Arbeitsbudget zugeordnet. Die beiden Fernsehintendanten hatten innerhalb ihres Budgets aufgrund ihrer Programmautonomie weitgehenden Spielraum bei der Mittelaufteilung.
- 22.2 Der RH zeigte neuerlich auf, daß die jährlichen Finanzpläne des ORF eine offenbar gefestigte Struktur der Kostengestaltung aufwiesen und die Einhaltung der Budgetansätze als oberster Maßstab galt. Aufgrund dieser seit der letzten Gebarungsüberprüfung unverändert verfolgten Budgetierungsweise unterblieb bis Mitte 1995 die notwendige Infragestellung eingefahrener Betriebsgeschehnisse.
- 22.3 *Laut Stellungnahme des ORF sei die bisherige Vorgangsweise bei der Erstellung des Budgets für das Jahr 1996 abgeändert worden.*
- 23.1 Der ORF führte 1992 das TELECOST-System ein. Dabei handelte es sich um eine Verknüpfung der TELETTEST-Ergebnisse (repräsentative Erhebung der Zuseher je Sendung) mit den Kosten der jeweiligen Sendung.
- 23.2 Der RH regte an, das TELECOST-System mit den Sendungssteckbriefen zu verknüpfen, um auf diese Weise ein quantitatives und qualitatives Controlling zu erreichen.
- 23.3 *Laut Stellungnahme des ORF sei dies beabsichtigt.*

Controlling

- 24.1 Die Überwachung der Budgets und Leistungspläne wurde durch Organisationseinheiten ausgeübt, die den Intendanten bzw verschiedenen Bereichen unterstanden. Dabei kam den kaufmännischen Abteilungen die entscheidende Kompetenz zur Freigabe von Budgetmitteln zu. Ab dem Sommer 1995 versuchte der ORF, das Unternehmungscontrolling neu zu ordnen.
- 24.2 Der RH kritisierte die fehlende Festlegung von Controllingzielen und -prozessen auf der Grundlage einer strategischen Geschäftspolitik. Er regte an, die betrieblichen Abläufe zu straffen, eine eindeutige Ergebnisverantwortlichkeit zu schaffen und eine klare Trennung zwischen Controlling und Abwicklung zu ziehen. Zu diesem Zweck sollten nach Ansicht des RH die beiden Fernsehintendanten die gesamte Geschäftsabwicklung und die volle Leistungs-, Kosten- und Ergebnisverantwortlichkeit übernehmen.

12**Sport**

- 25.1 In Österreich gehören Sportübertragungen zu den beliebtesten Sendungen.
- 25.2 Der RH empfahl, anhand von objektiven Kriterien zu bestimmen, welche Sportarten der ORF in welchem Umfang und an welchem Sendepunkt senden soll.
- 26.1 Seit dem Auftreten privater Fernsehanstalten verschärfte sich der Wettbewerb um die Übertragungsrechte von Sportveranstaltungen sehr stark. Dadurch vervielfachten sich die Preise für die Übertragungsrechte bzw. ging die Möglichkeit zu Übertragungen überhaupt verloren.
- 26.2 Der RH regte an, neben Kooperationen mit öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten gegebenenfalls Kooperationen mit privaten Fernsehsendern einzugehen.

Orchester

- 27.1 Das Management des ORF-Symphonieorchesters wurde von der Hauptabteilung Musik im Bereich der Hörfunkintendanz durchgeführt, die zum Teil auch die künstlerische Leitung übernahm, weil Dirigenten nur projektweise zur Verfügung standen.
- 27.2 Da die Managementanforderungen an die Führung eines Orchesters anders gelagert sind als an die Führung der Hauptabteilung Musik, empfahl der RH, die Leitung des Orchesters von der Leitung der Hauptabteilung Musik zu trennen, um den künstlerischen und wirtschaftlichen Erfolg des Klangkörpers zu erhöhen.
- 27.3 *Der ORF entsprach Anfang 1996 dieser Empfehlung.*
- 28.1 Das Orchesterbüro und das Notenarchiv verfügten über keine EDV-gestützte Infrastruktur, was die Einsatzplanung des Orchesters erschwerte. Es fehlte auch eine Datenbank über Besetzung und Auslastung der einzelnen Musiker. Vergleichszahlen über andere nationale oder internationale Orchester waren nur in geringem Umfang vorhanden.
- 28.2 Der RH wies kritisch darauf hin, daß der ORF im Orchesterbetrieb keine zeitgemäßen Planungs- und Steuerungsmittel eingesetzt hatte, um die Effizienz zu erhöhen.
- 29.1 Die Orchesterordnung war eine Sonderbestimmung für die Dienstnehmer des Symphonieorchesters im Rahmen der Freien Betriebsvereinbarung. Sie regelte ua die Anzahl der zu leistenden Dienste, wobei für unterschiedliche Positionen im Orchester jeweils andere Dienste galten.
- 29.2 Der RH wies kritisch darauf hin, daß die in der Orchesterordnung vereinbarten unterschiedlichen Dienste eine wesentliche Ursache für die Auslastungsprobleme des Orchesters bildeten.

- 30.1 Das Orchester verfügte über 102 Planstellen. Obwohl 75 % des Aufführungsprogrammes der Saisonen 1993/94 und 1994/95 mit weniger als 85 Musikern aufgeführt worden waren, wurden wiederholt außenstehende Musiker eingesetzt.
- 30.2 Der RH bemängelte die ungenügende Abstimmung der gespielten Stücke mit der vorhandenen Orchesterkapazität. Er empfahl, aus Kostengründen zu einer kleineren Stammbesetzung zurückzufinden und in Zukunft das große Angebot junger, gut ausgebildeter Musiker zu nutzen und zu Substitutsdiensten einzusetzen.
- 30.3 *Laut Stellungnahme des ORF waren Anfang 1996 bereits acht Planstellen nicht nachbesetzt. Der Generalintendant sagte außerdem zu, weitere personelle Einsparungen anzustreben.*
- 31.1 Das Orchestermanagement vermied zwar Programmwiederholungen, doch kam es dadurch zu einem hohen Probenanteil und in der Folge zu einer niedrigeren Anzahl von Aufführungen. 1994/95 wurden nur mehr halb so viele Produktionen und Konzerte gespielt wie vor zehn Jahren.
- 31.2 Der RH wies kritisch darauf hin, daß das ungünstige Verhältnis von Proben zu Aufführungen die Produktivität des Orchesters verringerte und den finanziellen Abgang erhöhte.
- 32.1 Die Orchesterkosten stiegen bis 1994 auf 169 Mill S überaus stark an. Im Durchschnitt entfielen davon 78 % auf Personalkosten. Gleichzeitig waren die erzielten Erlöse niedrig, weil der ORF bis Ende 1994 selbst keine Konzerte veranstaltete und für Auftritte im Auftrag professioneller Veranstalter nur niedrige Fixbeträge verlangte.
- 32.2 Der RH vermißte wirksame Maßnahmen zur Erlösverbesserung. Er empfahl, durch attraktivere Programme branchenübliche Erlöse anzustreben.
- 33.1 Der ORF beauftragte im 1. Quartal 1995 einen Berater, das Orchester zu analysieren und Vorschläge für seine künftige Weiterentwicklung vorzulegen. Schon Mitte 1994 hatte ein anderer Berater eine Weiterführung des Orchesters aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen für nicht gerechtfertigt erachtet.
- Anfang September 1995 beschloß der ORF, das Orchester entweder auszugliedern oder in eine Profitcenter-Organisation überzuführen. Gleichzeitig soll der jährliche Subventionierungsbedarf bis 1998 schrittweise auf 130 Mill S gesenkt werden.
- 33.2 Der RH anerkannte diese Entscheidung als ersten Schritt zur Problemlösung. Er regte an, verstärkt Bemühungen zu setzen, um solche Leistungen kostengünstiger zuzukaufen.
- 33.3 *Der ORF sagte dies zu.*

14

Technische
Direktion

- 34.1 Die technische Direktion war mit knapp über 1 000 Mitarbeitern (Mitte 1995) der personell größte Bereich des ORF. Sie gliederte sich bis Oktober 1993 in sechs, danach in fünf Hauptabteilungen. Die Größe der Hauptabteilungen war in der Vergangenheit mehr von der Stellung der jeweiligen Führungspersönlichkeit im ORF und weniger vom Umfang des jeweiligen Aufgabenbereiches bestimmt. Bereits Mitte 1994 hatte ein Berater im technischen Bereich ein Einsparungspotential von über 300 Mill S festgestellt. Bis April 1996 hat der ORF jedoch noch keine strukturelle Neuordnung des technischen Bereiches eingeleitet.
- 34.2 Der RH empfahl, die Organisationsstruktur der technischen Direktion im Hinblick auf die Optimierung der Durchlaufsteuerung von Produktionen zu überdenken. Dabei sollte der Fernsehproduktionsbetrieb dem Intendantzbereich zugeordnet werden, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden und kostengünstigere Produktionen zu erreichen.
- 35.1 Der ORF investierte 1990 bis 1994 mit 2,9 Mrd S weitaus weniger, als er an Abschreibungen (3,3 Mrd S) verbuchte. Dadurch kam es beim Sachanlagevermögen zu einem deutlichen Substanzverlust. Diese Vorgangsweise spiegelte die zurückhaltende Investitionspolitik des ORF.
- 35.2 Der RH stellte fest, daß der ORF 1995 seinen Investitionsplan überarbeitet und dringend notwendige Erneuerungsinvestitionen in Höhe von 150 Mill S vorgezogen hatte.
- 36.1 Da der ORF bis Ende 1994 über kein unternehmungsweites strategisches Investitionskonzept verfügte, entstanden Einzelprojekte ohne gesamtheitliche Berücksichtigung von Maßnahmen zur Kostensenkung und Effizienzsteigerung.
- Anfang 1995 setzte die technische Direktion Sofortmaßnahmen, um den neuen Programmanforderungen zu entsprechen. Gleichzeitig begann der ORF, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine Satellitenausstrahlung zu schaffen. Über Anregung des RH wurde bis Ende September ein mittelfristiges Investitionskonzept für die Jahre 1996 bis 1998 fertiggestellt. Davon waren 1,3 Mrd S für Rationalisierungen und systemerhaltende Erneuerungen vorgesehen.
- 36.2 Der RH erachtete dieses Investitionskonzept als ersten Schritt, die Grundsätze zur technischen Erneuerung, die mittelfristig zu erwartenden Neuplanungen, die Rationalisierungsinvestitionen und systemerhaltenden Erneuerungen aufzuzeigen. Er regte an, dieses Konzept als Planungsinstrument fortzuschreiben und dem Kuratorium zur Genehmigung vorzulegen.
- 37.1 Entsprechend dem Rundfunkgesetz genehmigte das Kuratorium jährlich den Investitionsplan. Dieser enthielt keine Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Einzelprojekte. Auch war es nicht üblich, nach Projektabschluß Wirtschaftlichkeitsnachrechnungen durchzuführen.
- 37.2 Der RH stellte fest, daß dem Kuratorium im Zuge der Genehmigung des Investitionsplanes keine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Einzelin-

vestitionen möglich war. Er regte an, in Zukunft dem Kuratorium sämtliche Großprojekte mit detaillierten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen samt Darstellung des Zusammenhanges mit anderen Projekten zur Genehmigung vorzulegen. Nach Abschluß solcher Projekte wären dem Kuratorium Investitionsnachrechnungen vorzulegen.

- 38.1 Im Bereich der technischen Direktion war die Fernsehproduktion der größte Leistungserbringer. Dort kam es vielfach zu Unterauslastungen, weil ähnliche Leistungen zum Teil fremdvergeben wurden. Die Ursache für diese zu niedrige Auslastung lag in erster Linie im überwiegend händischen Planungsmechanismus. Erst Mitte 1995 beschloß der ORF die Anschaffung eines EDV-gestützten Steuerungssystems.
- 38.2 Der RH kritisierte die jahrelang aufgeschobenen Rationalisierungen im Bereich Technik.
- 39.1 Der Fernsehproduktionsbetrieb hatte bei den Studios, den Übertragungswagen und der Ausstattung deutliche Überkapazitäten.
- 39.2 Der RH stellte kritisch fest, daß der ORF in den vergangenen Jahren seine Personal- und Betriebsmittelkapazitäten zu wenig den Programmgegebenheiten angepaßt hatte.
- 40.1 Der ORF richtete Anfang 1995 eine neue Stelle Qualitätssicherung und Entwicklung ein und führte Fehleranalysen durch.
- 40.2 Der RH stellte kritisch fest, daß der ORF erst sehr spät begonnen hat, sich mit Qualitätssicherungsmaßnahmen auseinanderzusetzen.
- Fernseh-
produktionen
 - 41.1 Die Überprüfung einiger Fernsehproduktionen des ORF ließ zusammenfassend erkennen, daß die bestehenden ablauf- und aufbauorganisatorischen Regelungen keine Gesamtprojektverantwortung erlaubten.
 - 41.2 Der RH kritisierte, daß der ORF erst Mitte 1995 umfassende Maßnahmen zur Restrukturierung der ihm als schwerfällig bekannten Organisation gesetzt hatte. Der RH regte an, in den Fernsehintendanten eine Projektorganisation mit Gesamtverantwortung für Eigenproduktionen einzuführen, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden und eine Kostenoptimierung zu erzielen.
- Personal
 - 42.1 Die Personalangelegenheiten einschließlich Berufsaus- und -fortbildung waren auf mehrere Bereiche und unterschiedliche Ebenen aufgeteilt.
 - 42.2 Der RH empfahl, sämtliche Personalaufgaben in einer Organisationseinheit zusammenzufassen und die organisatorischen Unterstellungen zu vereinheitlichen.

Personal**16**

- 43.1 Ein auf EDV aufgebautes umfassendes Personalinformationssystem bestand nicht.
- 43.2 Der RH empfahl, ein periodisches Berichtswesen mit Analysen und Kennzahlen aufzubauen und auf dieser Basis ein Personalcontrolling einzuführen.
- 44.1 Der Generalintendant hatte alljährlich dem Kuratorium einen Stellenplan zur Genehmigung vorzulegen. Im Laufe der Zeit wurde dieser Plan nicht mehr analytisch erarbeitet, sondern nur mehr fortgeschrieben. Somit war er kein Instrument mehr für eine systematische Personalplanung samt Personalrekrutierung und -entwicklung.
- 44.2 Der RH betonte die Notwendigkeit, das unflexible Stellenplansystem durch eine objektive und zweckmäßig handhabbare Personalplanung zu ersetzen.
- 45.1 Die aus dem System der freien Betriebsvereinbarung stammenden starren Tätigkeitsbeschreibungen und Arbeitszeitbestimmungen waren nicht mehr zeitgemäß.
- 45.2 Der RH empfahl, vor allem für die redaktionellen Bereiche neue Anforderungsprofile mit dem entsprechenden Qualifizierungsbedarf auszuarbeiten. Gleichzeitig wären mitarbeiter- und leistungsbezogene Beurteilungs- und Vergütungssysteme zu entwickeln.
- 46.1 Der ORF beschäftigte neben den fixangestellten Mitarbeitern eine beträchtliche Anzahl von freien Mitarbeitern. Die Anzahl der fixangestellten Mitarbeiter ging auf 3 183 (Jahresdurchschnitt bis 1994) zurück. Die Anzahl der freien Mitarbeiter, welche mehr als 1 000 Stunden im Jahr leisteten, stieg hingegen von 485 (1989) auf 909 (1994). Ihr Anteil erhöhte sich damit von 13 % auf 22 %.
- 46.2 Der RH anerkannte die Bemühungen, Einsparungen durch Verringerung des fix angestellten Personalstandes zu erzielen. Seiner Ansicht nach steht dem aber die wachsende Anzahl an freien Mitarbeitern gegenüber. Er empfahl die Ausarbeitung von Personalkonzepten, um mittelfristig den Gesamtpersonalstand (fixangestellte und freie Mitarbeiter) erheblich zu senken.
- 46.3 *Laut Stellungnahme des ORF habe die Geschäftsführung eine personalpolitische Leitlinie beschlossen, welche eine kontinuierliche Reduktion des Personalstandes auf unter 2 500 angestellte Mitarbeiter bis zum Jahr 2000 vorsehe.*
- 47.1 Der Aufwand für Angestellte und freie Mitarbeiter stieg von 1989 bis 1994 um 28 % auf 4,7 Mrd S. Dabei war der Aufwand für die Angestellten ab 1993 rückläufig, für die freien Mitarbeiter dagegen weiter steigend. Nach wie vor liegen aber die Gehälter im Spitzenfeld namhafter österreichischer Großunternehmen.

- 47.2 Obwohl es dem ORF ab 1993 zwar gelungen war, die jahrelangen Steigerungen des Personalaufwandes zu verringern, hielt der RH nachdrücklich fest, daß weitere beträchtliche Einsparungsmaßnahmen beim Personal werden folgen müssen, um mittelfristig die wirtschaftliche Kraft des ORF nicht zu gefährden.
- 48.1 Die Arbeitsverhältnisse der fixangestellten Mitarbeiter wurden seit 1961 auf Basis einer freien Betriebsvereinbarung geregelt. Diese wurde zwischen dem ORF einerseits, dem Zentralbetriebsrat und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (Gewerkschaft Kunst, Medien und freie Berufe) andererseits abgeschlossen. Die freie Betriebsvereinbarung enthielt arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen und wesentliche Eckdaten zur Regelung der Dienstverhältnisse wie zB Verwendungsgruppenschema, Gehaltsregulativ, Zulagen, Sozialleistungen, Pensionen und disziplinarrechtliche Bestimmungen. Die freie Betriebsvereinbarung war Grundlage für die einzelvertraglichen Regelungen, hatte aber keine Kollektivvertragsqualität. Wegen des Fehlens der normativen Wirkung der freien Betriebsvereinbarung auf die Dienstverhältnisse im ORF kam der Fülle von Einzelvereinbarungen ausschlaggebende Bedeutung zu. Generelle Änderungen für die Dienstnehmer konnten über die freie Betriebsvereinbarung nur in engen Grenzen durchgesetzt werden, was auch Anlaß für oberstgerichtliche Klärungen in Einzelfällen war.
- 48.2 Nach Ansicht des RH sollte der Übergang von der freien Betriebsvereinbarung zu einem Kollektivvertrag konsequent verfolgt werden, um ein höheres Maß an unternehmerischer Flexibilität zu erreichen.
- 49.1 Die Pensionsaufwendungen stiegen wegen der großzügigen Regelungen des Pensionsstatuts von 526 Mill S (1989) auf 786 Mill S (1994) überproportional an.
- 49.2 Der RH empfahl, das Pensionsstatut bei Übergang auf einen Kollektivvertrag neu zu regeln.
- 50.1 Einzelnen Mitarbeitern gegenüber war der ORF finanziell sehr entgegenkommend.
- 50.2 Der RH empfahl dem ORF eine größere Zurückhaltung bei Personalausgaben.

18

Zusammenfassende
Empfehlungen

- 51 Um dem ORF die notwendige Flexibilität am Medienmarkt zu ermöglichen, sollte nach Ansicht des RH eine Änderung des Rundfunkgesetzes sowie eine Umwandlung der Unternehmung in eine Aktiengesellschaft überlegt werden.

Dem ORF legte der RH nahe,

- (1) seine Produkte besser und breiter zu vermarkten,
- (2) einen scharfen Rationalisierungskurs mit Straffung der Arbeitsabläufe und Organisationsstrukturen einzuschlagen,
- (3) die Mitarbeiteranzahl und die Personalkosten zu senken sowie
- (4) ein unternehmungsweites Controlling und moderne Management-Informationen- und Steuerungssysteme einzuführen,

um die Umstrukturierung zu einer voll wettbewerbsfähigen Unternehmung erfolgreich zu bewältigen.

Wien, im Juni 1996

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

ANHANG

Entscheidungsträger

der überprüften Unternehmung

Anmerkung:

im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

Österreichischer Rundfunk

Generalintendant

Thaddäus PODGORSKI
(11. Oktober 1986 bis 10. Oktober 1990)

Gerd BACHER
(11. Oktober 1990 bis 10. Oktober 1994)

Gerhard ZEILER
(seit 11. Oktober 1994)

Vorsitzender des Kuratoriums

Vizebürgermeister Siegbert METELKO
(seit 20. Oktober 1986)

