



Der
Rechnungshof

Reihe BUND
2009/2

Bericht des Rechnungshofes

„Universitätscontrolling“

Medizinische Universität
Innsbruck; Department für
Hygiene, Mikrobiologie
und Sozialmedizin

Schüler- und Lehrlings-
freifahrten

Österreichischer Rundfunk

Auskünfte

Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Druck: Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben: Wien, im Jänner 2009



Bericht des Rechnungshofes

**Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung
der österreichischen Universitäten („Universitäts-
controlling“)**

**Medizinische Universität Innsbruck; Department
für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin**

Schüler- und Lehrlingsfreifahrten

Österreichischer Rundfunk

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Nationalrat</u>	1
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	1
 BMWF	 Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung	
	<u>Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling“)</u>	3
	<u>Medizinische Universität Innsbruck; Department für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin</u>	25
 BMF BMGFJ	 Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Gesundheit, Familie und Jugend	
	<u>Schüler- und Lehrlingsfreifahrten</u>	45
 ORF	 Wirkungsbereich der Stiftung des öffentlichen Rechts Österreichischer Rundfunk	
	<u>Österreichischer Rundfunk</u>	73
 ANHANG	 Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung	
		161

Abkürzungen

Abs.	Absatz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMGFJ	für Gesundheit, Familie und Jugend
BMSG	für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KG	Kommanditgesellschaft
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der RH erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 B-VG nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebaungsüberprüfungen getroffen hat.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Die Zuordnung zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss dieses Berichtes geltenden Zuständigkeitsverteilung und Reihung der Bundesministerien gemäß der Bundesministeriengesetz-Novelle 2007.

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des RH ist nach der Vorlage über die Website des RH „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitäts- controlling“)

Dem BMWF fehlte eine Gesamtstrategie für die Steuerung der Leistungsangebote aller Universitäten. Dennoch schloss es mit jeder Universität Leistungsvereinbarungen ab. Die Kosten der Leistungserbringung durch die Universitäten wurden im bisherigen Prozess kaum berücksichtigt.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Prüfungsziel war es festzustellen, in welcher Form das BMWF aufgrund der seit Anfang 2004 geänderten Rechtslage Steuerung und Monitoring der Universitäten vornahm. (TZ 1)

Universitätsautonomie

Das Universitätsgesetz 2002 beschränkt die Rolle des BMWF im Wesentlichen auf die Rechtsaufsicht. Ein unmittelbarer, steuernder Einfluss durch das BMWF kann nur alle drei Jahre im Wege der Leistungsvereinbarungen und der damit verbundenen Budgetzuteilungen erfolgen. (TZ 2)

Strategie

Es bestand keine Strategie mit generellen Leitlinien für alle im Universitätsgesetz 2002 genannten Universitäten. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen und der Berechnung der Budgets verfolgte das BMWF die Umsetzung einzelner Teilziele, die für alle Universitäten gelten. (TZ 3)

Kurzfassung

Leistungsvereinbarung

Vielfach fehlte den Universitäten vor Verhandlungsbeginn für die erste Leistungsvereinbarung mit dem Bund die Vorgabe konkreter Schwerpunkte durch das BMWF. **(TZ 6)**

Von 21 Universitäten unterzeichneten 17 die Leistungsvereinbarung erst nach Beginn der ersten Leistungsvereinbarungs-Periode. **(TZ 8)**

Der Prozess zum Abschluss der Leistungsvereinbarungen sowie die Gestaltung der als Basis herangezogenen Berichte der Universitäten waren verbesserungswürdig. Es fanden nur sehr wenige Kennzahlen der Wissensbilanz in die Leistungsvereinbarungen Eingang. **(TZ 9 bis 14)**

Berichtswesen

Die Berichte der Universitäten an das BMWF dienten einerseits der Steuerung der Universitäten und andererseits der Datengewinnung für das BMWF zur Erfüllung seiner Informationspflichten. Die Berichte erfüllten ihre Funktion als Steuerungsinstrument eingeschränkt. **(TZ 4)**

Die Veröffentlichung von Daten und Berichten bewirkte eine erhöhte Transparenz für Universitäten und Öffentlichkeit und ermöglichte vergleichende Darstellungen auf Ebene der Universitäten bzw. Fachrichtungen und somit einen „Wettbewerb“ zwischen den Universitäten. **(TZ 19)**

Kostenaspekte

Weder aus den Berichten noch aus den Leistungsvereinbarungen waren die Kosten der Leistungserbringung (beispielsweise Kosten eines Studienplatzes) durch die Universitäten ersichtlich. Einige Entwürfe von Leistungsvereinbarungen beinhalteten eine Aneinanderreihung einer Vielzahl von Vorhaben ohne Prioritätensetzung. **(TZ 7, 16)**

Die Anzahl der Studierenden war nur bei Universitäten bzw. Studienrichtungen mit Zugangsbeschränkungen Teil der Leistungsvereinbarung. **(TZ 17)**

Für die Finanzierung neuer Schwerpunkte standen nur begrenzte Mittel zur Verfügung. (TZ 24)

Das BMWF brauchte für besondere Finanzierungserfordernisse eingesparte Mittel bereits während der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen großteils auf. (TZ 23)

Kenndaten zur Steuerung und zum Monitoring der Leistungserbringung

Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002), BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.					
Gebarung	2004	2005	2006	2007	2008	2009
				in Mill. EUR		
Globalbetrag/Globalbudget ¹⁾	1.735,3	1.750,5	1.779,2	1.930,2	1.873,5	1.891,7
Klinischer Mehraufwand ²⁾	145,8	213,4	180,1	245,3	203,8	204,2
Hochschulraumbeschaffung ²⁾	58,0	49,6	47,4	46,8	45,6	45,6
Finanzierungsverpflichtung des Bundes gesamt	1.939,1	2.013,5	2.006,7	2.222,3	2.122,9	2.141,5
Mittel des Rats für Forschung und Technologieentwicklung ³⁾	32,1	41,0	40,4	1,3	–	–
Studienbeiträge ⁴⁾	124,6	139,8	147,6	149,0	149,0	149,0

¹⁾ 2007: vorläufige Werte; ab 2008: Planwerte, Globalbetrag/–budget ohne Bezugserhöhungen

²⁾ 2007: vorläufige Werte; ab 2008: Planwerte

³⁾ Vorziehprofessuren, Universitätsinfrastruktur; 2007: vorläufiger Wert; ab 2008: Werte noch nicht bekannt

⁴⁾ ab 2008: Planwerte

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse; BMWF Abteilung I/7

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1** Der RH überprüfte im November und Dezember 2007 die Gebarung des BMWF hinsichtlich der Steuerung und des Monitorings der Leistungserbringung der im Universitätsgesetz 2002¹⁾ (UG 2002) genannten 21 österreichischen Universitäten.

¹⁾ Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien, BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.

Ziel der Überprüfung war es festzustellen, in welcher Form das BMWF nach dem vollständigen Wirksamwerden des UG 2002 mit Anfang 2004 Steuerung und Monitoring der nunmehr vollrechtsfähigen Universitäten vornahm.

Zu dem im April 2008 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMWF im Juli 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2008.

Universitäts-autonomie

- 2** Das UG 2002 trug europäischen Tendenzen zur verstärkten Autonomie für Universitäten im Sinne des New Public Management Rechnung. Wesentliche Ziele waren die Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie der internationalen Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit der Universitäten.

Kernpunkt der Autonomie ist eine Verlagerung von Entscheidungen über das Profil auf die Universitäten; eine Steuerung der Universitäten ist über Zielvereinbarungen vorgesehen.

Demnach beschränkt das UG 2002 die Rolle des BMWF im Wesentlichen auf die Rechtsaufsicht. Das BMWF kann nur alle drei Jahre im Wege der Leistungsvereinbarungen und der damit verbundenen Budgetzuteilungen unmittelbar steuernd einwirken.

Auch der als Aufsichtsorgan fungierende Universitätsrat übt aufgrund seiner Zusammensetzung keine Kontrollfunktion für das BMWF aus. Für die von der Regierung auf Vorschlag des BMWF zu entsendenden Mitglieder besteht lediglich ein Nominierungsrecht.

Ungeachtet der verstärkten Autonomie wird der Bund im UG 2002 unverändert verpflichtet, die Universitäten zu finanzieren. Daraus erwächst dem BMWF auch die Verpflichtung zur Ausgabenkontrolle. Das UG 2002 sieht dazu die Vorlage von umfangreichen steuerungsrelevanten Berichten vor. Dazu zählen der Entwicklungsplan, der Leistungsbericht, die Wissensbilanz, der Rechnungsabschluss sowie hochschulstatistische Datenmeldungen.

Strategie

3.1 Es bestand keine Strategie mit generellen Leitlinien für alle im UG 2002 genannten Universitäten. Für einen anderen Bereich des tertiären Bildungssektors existiert hingegen seit vielen Jahren eine derartige Vorgabe in Form des Fachhochschul-Entwicklungs- und Finanzierungsplanes.

Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen und der Berechnung der Budgets verfolgte das BMWF die Umsetzung einzelner Teilziele, die für alle Universitäten gelten. Dazu zählen einerseits universitätsspezifische Ziele, wie die Verkürzung der Studiendauer oder Erfolge in der Forschung, andererseits gesellschaftspolitische Ziele, wie die Erhöhung des Frauenanteils bei den Universitätsprofessoren oder eine verstärkte internationale Mobilität von Studierenden und Lehrenden.

3.2 Der RH empfahl die Erarbeitung einer Gesamtstrategie für die Universitäten, an der sich künftig das BMWF und die Universitäten bei der Erstellung der Leistungsvereinbarungen orientieren können. Diese Strategie sollte wesentliche Eckdaten, wie Anzahl der Universitäten, regionale Verteilung, Angebot von Studienrichtungen, Forschungsschwerpunkte, internationale Vernetzung und andere generelle Eckpunkte, enthalten. Sinnvollerweise sollte diese „Universitätsstrategie“ in eine Strategie für den gesamten tertiären Sektor eingebettet sein.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMWF arbeite es aktuell daran, die Gesamtsicht über die österreichischen Universitäten zu verbessern und eine Basis für Strategiekonzepte zu schaffen. Im Rahmen der Begleitgespräche zur Umsetzung der Leistungsvereinbarungen würden die Angebote von Studienrichtungen, damit verbunden Abstimmungsmöglichkeiten mit anderen Universitäten und Forschungsschwerpunkte – auch im Hinblick auf eine nationale und internationale Positionierung – thematisiert.*

Weiters habe es den Wissenschaftsrat beauftragt, ein Konzept für den gesamten tertiären Bildungsraum zu erarbeiten („Hochschulraum Österreich“). Dieser soll eine Gesamtschau auf Universitäten, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen etc. enthalten.

Berichtswesen

- 4.1** Die in der Regel jährlich zu liefernden Berichte stellten dem BMWF in regelmäßigen Abständen quantitative Daten wie auch beschreibende Inhalte über das Universitätswesen zur Verfügung. Diese Informationen dienten dem BMWF einerseits als Grundlage für den Abschluss der Leistungsvereinbarungen und damit der Steuerung. Andererseits bildeten sie jedoch auch die Basis für die Berichte des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung an Parlament, internationale Institutionen und Öffentlichkeit.
- 4.2** Die Berichte waren sehr umfangreich und daher sowohl in der Erstellung als auch in der Auswertung aufwendig. Ungeachtet ihres Umfangs konnten einige Berichte wegen mangelnder Vergleichbarkeit (Entwicklungsplan), fehlender Zeitnähe (Rechnungsabschluss) bzw. noch fehlender Zeitreihen (Wissensbilanz) ihre Funktion als Steuerungsinstrument nur eingeschränkt erfüllen.

Der RH empfahl, die von den Universitäten an das BMWF zu liefernden Berichte im Hinblick auf die tatsächlich für die Steuerung bzw. die sonstigen Informationsaufgaben des BMWF erforderlichen Inhalte zu überprüfen.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMWF würden sich die erforderlichen Anpassungen des in der gegenwärtigen Form noch „jungen“ Berichtswesens erst aus der praktischen Arbeit ergeben.*

Leistungsvereinbarungen

Inhalt

- 5** Die Leistungsvereinbarung ist ein zweiseitiges Abkommen zwischen Universität und Bund. Mit dieser Methode des Kontraktmanagement werden die Leistungen der Universitäten sowie deren Finanzierung durch den Bund in einem Dialogprozess erarbeitet und vereinbart.

Gemäß UG 2002 waren die Verhandlungen über die erste Leistungsvereinbarung bis 31. Dezember 2006 abzuschließen.

Zur Unterstützung der erstmaligen Erstellung der Leistungsvereinbarungen für die Periode 2007 bis 2009 richtete das BMWF eine Arbeitsgruppe Leistungsvereinbarungen (ARGE-LV) ein. Der von der ARGE-LV erstellte Ergebnisentwurf als Muster einer Leistungsvereinbarung wurde mit der Österreichischen Universitätenkonferenz koordiniert.

Zudem erstellte die ARGE-LV einen Arbeitsbehelf für die Universitäten, der die Struktur der Leistungsvereinbarung gemäß UG 2002 vorgab und zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Leistungsvereinbarungs-Entwürfe dienen sollte.

Zielsetzungen

6.1 Vielfach fehlte den Universitäten vor Verhandlungsbeginn für die erste Leistungsvereinbarung die Vorgabe konkreter Schwerpunkte betreffend die Weiterentwicklung des tertiären Bildungsbereiches und der universitären Forschung. Deshalb forderten sie wiederholt beim BMWF eine Prioritätenreihung hinsichtlich des universitären Leistungsspektrums ein.

Um für die nächste Leistungsvereinbarungs-Verhandlung im Jahr 2009 eine entsprechende Vorgabe zu erarbeiten, setzte das BMWF im April 2007 eine Arbeitsgruppe „Regierungsprogramm – Schwerpunktsetzungen“ ein. Deren Aufgabe war es, wesentliche Schwerpunkte zu nennen, die bei Verfolgung der Ziele der bereits abgeschlossenen Leistungsvereinbarung, der Vorbereitung der nächsten Leistungsvereinbarung und der Adaptierung der Entwicklungspläne von Bedeutung sein werden.

6.2 Der RH empfahl, vor Beginn der nächsten Leistungsvereinbarungs-Verhandlung die Schwerpunkte zu definieren.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMWF würden die gegenständlichen Empfehlungen des RH in Zusammenhang mit einer Gesamtstrategie gesehen und in der Entwicklung sowie Umsetzung der Strategie Berücksichtigung finden.*

7.1 Bei der Durchsicht ausgewählter Entwürfe für die ersten Leistungsvereinbarungen fehlten nahezu durchgängig Angaben über die Kosten zu den Vorhaben der Universitäten. In einigen Fällen beinhaltete der Entwurf bloß eine Aneinanderreihung einer Vielzahl von Vorhaben ohne Prioritätensetzung; diese erfolgte neben einer Verdichtung zu operationalen Einheiten erst im Zuge der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen.

7.2 Der RH empfahl, bereits im Erstentwurf einer Leistungsvereinbarung zumindest näherungsweise eine Abschätzung der mit den Vorhaben verbundenen Kosten einzufordern.

Leistungsvereinbarungen

Weiters regte er an, bei den Universitäten auf eine Begrenzung der Anzahl von Vorhaben und eine Prioritätenreihung hinzuwirken.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMWF hätten die Universitäten bei den ersten Leistungsvereinbarungen wesentlich mehr Vorhaben genannt, als mit dem im Vertrag vom 8. November 2005¹⁾ vereinbarten Gesamtbetrag finanziert waren. Kostenangaben zu Einzelvorhaben seien in der Regel nur gemacht bzw. eingefordert worden, wenn die Universitäten dafür zusätzliche Mittel benötigten. Andernfalls sei davon aus gegangen worden, dass das jeweilige Vorhaben von der Universität durch Umschichtungen innerhalb ihres Globalbudgets bedeckt werde oder keine Mehrkosten anfielen.*

¹⁾ Vertrag zur Stärkung der Universitäten mit dem Ziel einer weiteren Schwerpunktsetzung im Bereich Wissenschaft, abgeschlossen zwischen der Republik Österreich und der Österreichischen Universitätenkonferenz (vormals Rektorenkonferenz)

Zum Verfahrensende seien dem BMWF die Kosten der Vorhaben bekannt gewesen und hätten bei der Verhandlung der Schwerpunktmittel mit den Universitäten eine Rolle gespielt.

Für die nächsten Leistungsvereinbarungen werde bereits im Erstentwurf bei größeren neuen Vorhaben eine genaue Kostenabschätzung eingefordert und diese bei der Festlegung des Grundbudgets entsprechend berücksichtigt werden.

Erstellung der ersten Leistungsvereinbarung

8.1 Wie bereits erwähnt, waren die Verhandlungen über die erste Leistungsvereinbarung gemäß UG 2002 bis 31. Dezember 2006 abzuschließen.

Das BMWF handelte die erste Leistungsvereinbarung mit den Universitäten in jeweils drei Verhandlungsrunden aus. Über die Höhe der Mittelzuweisung war bereits bis November 2006 zwischen Bund und Universitäten schriftliches Einvernehmen hergestellt. Lediglich in vier von 21 Fällen waren die Leistungsvereinbarungen bereits zu Beginn der Periode 2007 bis 2009 von den Vertragspartnern unterfertigt; die übrigen Universitäten unterzeichneten ihre Leistungsvereinbarungen erst im Laufe des ersten Halbjahres 2007.



8.2 Für den RH war nicht nachvollziehbar, ob mit der Einverständniserklärung über die Höhe der Mittelzuweisung gleichzeitig auch die Verhandlung über die gesamte Leistungsvereinbarung – d.h. die Festlegung über die Leistungsverpflichtung des Bundes sowie über die Leistungserbringung der Universitäten – als abgeschlossen galt. Der RH empfahl, künftig die Unterfertigung der Leistungsvereinbarung vor Beginn der Leistungsvereinbarungs-Periode anzustreben.

9.1 Den in die Verhandlungen involvierten Fachabteilungen des BMWF standen als Prozessunterstützung ein eigens entwickelter Gesprächsleitfaden, ein idealtypischer Ablaufplan sowie ein Analyseraster zur Verfügung. Auch das Musterformular für Leistungsvereinbarungen zielte darauf ab, allen Universitäten die gleichen Ausgangsvoraussetzungen zu Verhandlungsbeginn einzuräumen.

9.2 Im Zuge der Auswertung der Entwürfe der ersten Leistungsvereinbarung durch das BMWF erwies sich der Analyseraster bei einigen Universitäten als zu komplex; er gelangte daher nicht in allen Fachabteilungen zur Anwendung.

Der RH empfahl, einen vereinfachten Analyseraster anzuwenden, um die Leistungsvereinbarungs-Entwürfe aller Universitäten gleich beurteilen zu können.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMWF werde die gegenständliche Empfehlung in die Vorbereitung der Bearbeitung der nächsten Leistungsvereinbarung einbezogen werden.*

10.1 Der erstmalige Prozess zur Verhandlung der Leistungsvereinbarungen war komplex und von gegenseitigem, prozessbegleitendem Lernen geprägt. Im Zuge der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen stellte das BMWF frühzeitig klar, dass keine Universität monetäre Einbußen zu befürchten habe.

10.2 Der RH empfahl, den bisherigen Prozess gemeinsam mit den Universitäten so zeitnah zu evaluieren, dass erforderliche Maßnahmen vor den nächsten Verhandlungen umgesetzt werden können. Die vorzeitige Erklärung des BMWF war nicht geeignet, die Verhandlungsposition des BMWF zu stärken und den universitären Wettbewerb zu fördern.

Leistungsvereinbarungen

10.3 Laut *Stellungnahme des BMWF* sei als Feedback zu den Leistungsvereinbarungen eine Befragung der Rektoren Österreichs beauftragt worden. Die Ergebnisse lägen bereits vor und würden in die weitere Arbeit einfließen. Weiters sei für die Begleitgespräche sowie für die Verhandlungen zu den Leistungsvereinbarungen eine neue Task Force eingerichtet worden. Diese werde in Hinkunft – unter Einbeziehung der Forschungssektion – unter Zuhilfenahme von standardisierten Protokollen und anderen Management-Instrumenten die Gespräche bzw. Verhandlungen führen.

Das BMWF vertrat weiters den Standpunkt, dass bei einer 10 %igen Steigerung des Gesamtbetrags für die Leistungsvereinbarungs-Periode 2007 bis 2009 grundsätzlich alle Universitäten mehr Geld zur Verfügung haben müssten als in den Jahren zuvor.

10.4 Der RH erwiderte, dass zwar der zur Finanzierung der Universitäten zur Verfügung stehende Gesamtbetrag um mehr als 10 % angehoben wurde, aber nicht alle Universitäten davon ausgehen konnten, dass auch ihr jeweiliges Budget gesteigert werde.

Informationsinstrumente für Leistungsvereinbarungen

Entwicklungsplan

11.1 Im Entwicklungsplan legt die jeweilige Universität ihre strategische mittel- bis langfristige Ausrichtung und Positionierung in der Wissenschaftsgesellschaft fest (Profilbildung). Das UG 2002 beinhaltet keine Vorgaben hinsichtlich des Aufbaues, des Inhaltes und der Geltungsdauer des Entwicklungsplanes. Es normiert lediglich, wer die Kompetenz hat, den Entwicklungsplan zu erarbeiten (Rektorat), wem ein Anhörungsrecht zukommt (Senat) und wer letztlich den Entwicklungsplan zu beschließen hat (Universitätsrat).

Das BMWF überprüfte die Entwürfe für die Leistungsvereinbarungen auf Übereinstimmung mit den jeweiligen Entwicklungsplänen. Aufgrund der Uneinheitlichkeit gestaltete sich ein Plausibilitätsabgleich schwierig.

11.2 Eine Überprüfung der Entwicklungspläne durch den RH ergab wesentliche Unterschiede in Umfang und Inhalt aufgrund fehlender Vorgaben. Häufig fehlten Angaben über den Ressourcenbedarf für die Umsetzung der angestrebten Vorhaben.

Der RH empfahl dem BMWF, zur leichteren Analyse und Bewertung der Entwicklungspläne auf eine verbindliche Regelung hinsichtlich inhaltlicher Mindestfordernisse und einheitlicher Strukturen hinzuwirken.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMWF widme sich bereits eine ministeriumsinterne Task Force mit Unterstützung externer Berater diesem Thema. Ziel sei es, einen Entwurf für die mögliche inhaltliche Ausgestaltung des Entwicklungsplans zu erarbeiten, um die Universitäten zu einer längerfristigen Positionierung und Schwerpunktsetzung zu bewegen und eine Vergleichbarkeit der Universitäten zu ermöglichen. Dieser Entwurf werde anschließend der Österreichischen Universitätenkonferenz zur Diskussion vorgelegt. In Folge sollte dadurch eine bessere Steuerung der Universitäten ermöglicht werden.*

Wissensbilanz

12.1 Die Wissensbilanz soll den gesamten universitären Leistungsprozess abbilden. Die auszuweisenden Kennzahlen waren durch die Wissensbilanzverordnung vorgegeben.

Zur Unterstützung der Universitäten bei der Implementierung der Wissensbilanz diente ein Arbeitsbehelf, der Definitionen zu den einzelnen Kennzahlen, Beispiele und Berechnungsschritte enthielt.

Folgende Bereiche waren durch insgesamt 66 Kennzahlen abzubilden:

(1) das intellektuelle Vermögen, das den Input für die Leistungserbringung an der Universität bildete und die Wissensträger (Humankapital), die Verfügbarkeit der Infrastruktur (Strukturkapital) sowie das Netzwerk der Beziehungen (Beziehungskapital) umfasste;

(2) die Leistungsprozesse, getrennt nach den Kernprozessen Lehre und Forschung;

(3) Output und Wirkungen dieser beiden Kernprozesse.

In der Wissensbilanz waren weiters spezifische Kennzahlen für die Medizinischen Universitäten und die Universitäten der Künste festgesetzt.

Wirkungsbereich, Zielsetzungen und Strategien der Universität waren in narrativer Form darzustellen.

Informationsinstrumente für Leistungsvereinbarungen

Rund ein Drittel der Kennzahlen waren schon vor Einführung der Wissensbilanz erhoben worden; diese hatten sich auch bewährt. Bei einem Teil der neu zu erhebenden Kennzahlen zeigten sich im Zuge der Überprüfung durch das BMWF Probleme hinsichtlich Datenqualität und Validität. Diese konnten teilweise durch Änderungen des Arbeitsbelfses gelöst werden. Weitere notwendige Präzisierungen wurden für die nächste Novelle der Wissensbilanzverordnung in Aussicht genommen.

12.2 Der RH hielt das vorliegende Wissensbilanz-Modell für grundsätzlich geeignet, dem BMWF und den Universitäten als wichtiges Kontroll-, Steuerungs- und Marketinginstrument zu dienen. Damit die Wissensbilanz den vorgesehenen Zweck einer ergebnisorientierten Steuerung der Leistungsprozesse der Universitäten und des Leistungsvergleichs zwischen den Universitäten (Benchmarking) erfüllen kann, empfahl der RH folgende Maßnahmen:

(1) Die Kennzahlen der Wissensbilanz 2006 wären zu analysieren, um festzustellen, ob die bei ihrer Konzeption erwartete Aussagekraft und der Nutzen für die Steuerung und das Monitoring durch das BMWF erreicht wurden. Dabei wäre auch die Notwendigkeit einzelner Kennzahlen im Verhältnis zum Erhebungsaufwand kritisch zu hinterfragen.

(2) Eine Analyse der internen Meldeprozesse zur Entwicklung einzelner Kennzahlen an den Universitäten sollte helfen, die Qualität und Validität der Daten zu verbessern.

12.3 Laut Stellungnahme sei im BMWF zwischenzeitlich eine Expertise zur Qualität der Datenlieferung, Aussagekraft und Steuerungsrelevanz der Wissensbilanz vorhanden. Im Zuge des Datenclearing sei bezüglich der ergänzungsbedürftigen und verbesserungswürdigen Kapitel der Wissensbilanz Rücksprache mit den Universitäten gehalten worden. Dadurch habe die Qualität der Kennzahlen der Wissensbilanz 2007 im Vergleich zu den Erhebungen des Vorjahres verbessert werden können. Die Schwierigkeiten bzw. der hohe Aufwand bei der Erhebung bestimmter Kennzahlen an den Universitäten sei bekannt; es würden dazu Lösungsvorschläge diskutiert.

13.1 Das BMWF stellte die jeweilige Wissensbilanz der jeweiligen Leistungsvereinbarung einer Universität gegenüber. Dabei zeigte sich, dass generell nur sehr wenige Kennzahlen der Wissensbilanz in die Leistungsvereinbarung als Messgröße Eingang fanden. In drei von insgesamt 21 Leistungsvereinbarungen fehlte der Bezug auf Kennzahlen aus der Wissensbilanz gänzlich.

Rechnungsabschluss

14.1 Die Rechnungsabschlüsse der Universitäten liefern dem BMWF Finanzdaten auf Universitätsebene mittels der betriebswirtschaftlichen Instrumente Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung samt dazugehöriger Angaben und Erläuterungen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Leistungsvereinbarungen im Herbst 2006 lagen die Jahresabschlüsse 2004 und 2005 vor. Unterjährige Finanzdaten standen dem BMWF nicht zur Verfügung. Ein Beteiligungs- und Finanzcontrolling wurde erst 2007 im UG 2002 verankert.

14.2 Dem BMWF standen für die Budgetverhandlungen zur Leistungsvereinbarungs-Periode 2007 bis 2009 keine aktuellen Finanzdaten zur Verfügung, wodurch Hochrechnungen und Prognosen erforderlich waren.

14.3 Laut *Stellungnahme des BMWF* lägen inzwischen drei vollständige Rechnungsabschlüsse vor. Ab August 2008 würden die Universitäten im Rahmen des Beteiligungscontrolling vierteljährliche Berichte übermitteln.

**Organisations-
struktur im BMWF**

15 Die Matrixorganisation in der mit den Leistungsvereinbarungen befassten Sektion im BMWF war geeignet, die Gleichbehandlung aller Universitäten im Prozess der Leistungsvereinbarung zu unterstützen.

Kostenaspekte

16.1 Sowohl in den Berichten als auch beim Abschluss der Leistungsvereinbarungen spielten die Kosten der Leistungserbringung durch die Universitäten (bspw. Kosten eines Studienplatzes, für ein Studium, für einen Absolventen) bisher nahezu keine Rolle. Die Frage, ob eine Universität ihre Leistungen auch zu geringeren Kosten erbringen könnte oder wie hoch diese Kosten in Relation zu einer vergleichbaren Universität sind, konnte auf Basis der bisher verfügbaren Informationen nicht beantwortet werden.

Kostenaspekte

16.2 Der RH empfahl, den Kosten der Leistungserbringung beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen einen höheren Stellenwert einzuräumen und entsprechende Kennzahlen z.B. im Rahmen der Wissensbilanz einzufordern.

16.3 *In seiner Stellungnahme wies das BMWF darauf hin, dass bei den Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen Kennzahlen, wie die Budgetzuweisungen pro Studierendem bzw. Absolvent vergleichbarer Universitäten berücksichtigt worden seien, um so eine ausgewogene Budgetverteilung zwischen den Universitäten sicherzustellen. Diese Betrachtungsweise könnte auch unter Einbeziehung weiterer Kennzahlen in Zukunft noch vertieft werden.*

16.4 Der RH brachte nochmals zum Ausdruck, dass ihm vor allem vergleichende Betrachtungen über die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung an den Universitäten in den Berichten und beim Abschluss der Leistungsvereinbarungen fehlten. Diesem Gesichtspunkt wäre beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen auch zur Setzung von Schwerpunkten und Prioritäten ein höherer Stellenwert einzuräumen. Demgemäß wären entsprechende Kennzahlen zu entwickeln.

17.1 Die Anzahl der Studienplätze ist lediglich an den Kunstudien, den Medizinischen Universitäten und für einzelne Studienrichtungen festgelegt. In allen anderen Fällen können die Universitäten diesen wesentlichen Kostenfaktor der Leistungserbringung nicht selbst beeinflussen. Die Anzahl der Studierenden ist in diesen Fällen auch nicht Bestandteil der Leistungsvereinbarung.

17.2 Der RH empfahl, die Anzahl der Studierenden als wesentliche Planungsgröße beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen mit einzubeziehen.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMWF sei die Anzahl der Studierenden beim Abschluss der Leistungsvereinbarungen 2007 bis 2009 im Rahmen des Grundbudgets zur Fortführung des bestehenden Leistungsangebotes der Universität berücksichtigt worden; sie werde auch in Zukunft als Planungsgröße eine Rolle spielen.*

Eine ausschließlich an der studentischen Nachfrage orientierte Finanzierung sei jedoch wegen der starken Schwankungen an den Einzeluniversitäten sowie aus Gründen der Schwerpunktbildung und Prioritätensetzung nicht zielführend. Eine bestimmte Anzahl von Studienplätzen über die Leistungsvereinbarungen zu finanzieren, würde letztlich zu Zugangsbeschränkungen führen, die wiederum in Widerspruch zum freien Hochschulzugang stünde, wie dieser derzeit in Österreich praktiziert werde.

17.4 Der RH entgegnete, dass die Anzahl der Studierenden lediglich indirekt ableitbar und nicht zahlenmäßig ausgewiesen war. Eine Verknüpfung der Anzahl der Studierenden (allenfalls mit einer Bandbreite) mit der Höhe des Budgets stellte nach Ansicht des RH keine Zugangsbeschränkung dar.

Monitoring

Leistungsbericht

18 Der jährlich dem BMWF von den Universitäten vorzulegende Leistungsbericht soll Rechenschaft über die Umsetzung der in der Leistungsvereinbarung festgelegten Ziele und Leistungen geben und eine Prognose über die zu erwartenden Ergebnisse sowie über die finanzielle Situation der Universität für das dritte Budgetjahr enthalten. Als sinnvolle zusätzliche Controllingmaßnahme überprüfte das BMWF den Umsetzungsgrad der Leistungsvereinbarungen in Form von Begleitgesprächen bereits ab dem ersten Jahr der Periode 2007 bis 2009.

Datawarehouse „uni:data“

19.1 Basierend auf verschiedenen Verordnungen haben die Universitäten dem BMWF regelmäßig zu festgelegten Stichtagen hochschulstatistische Daten, wie Studierenden- und Studiendaten, Personal- und Raumdaten und die Daten des Rechnungsabschlusses, auf elektronischem Weg zu übermitteln.

Diese quantitativen Daten waren im hochschulstatistischen Informationssystem des BMWF „uni:data“ systematisch erfasst, zusammengefasst und mittels vorgefertigter Auswertungen aufbereitet. Weiters waren über „uni:data“ die Publikationen des BMWF, die Dokumente des universitären Berichtswesens sowie internationale Bildungsindikatoren abrufbar. Ab Herbst 2007 standen diese Informationen via Internet-Portal der breiten Öffentlichkeit online zur Verfügung.

Monitoring

Diese Kennzahlen dienten dem BMWF als Grundlage für das Monitoring der quantitativen Aspekte der Leistungsvereinbarungen und anderer hochschulpolitischer Zielfelder (Regierungsprogramm, Bologna-Prozess, Gender Monitoring, usw.) sowie der Ableitung von Steuerungsinformationen; darüber hinaus wurden sie für Planungs- und Informationszwecke verwendet.

Zur Sicherstellung der Verbindlichkeit der eingespielten Daten diente ein Datenabgleich zwischen Universitäten und BMWF.

19.2 Der RH anerkannte die vom BMWF unternommenen Anstrengungen, auch der breiten Öffentlichkeit die Möglichkeit einzuräumen, sich über die Leistungen der Hochschulen zu informieren. Der öffentliche Zugang zu „uni:data“ sorgte für Transparenz und ermöglichte vergleichende Darstellungen auf Ebene der Universitäten bzw. Fachrichtungen und somit einen „Wettbewerb“ zwischen den Universitäten. Der Datenclearingprozess mit den Universitäten minimierte die vom RH bereits mehrfach in Vorberichten aufgezeigten Informationsasymmetrien. Aufgrund der Verwendung unterschiedlicher Datenbestände bzw. abweichender Zählweisen wichen damals die Ergebnisse aus den Kennzahlen der Universitäten von den Ergebnissen aus den Statistiken des BMWF ab.

Datenbank „uni:doku“

20 Für die Erfassung, Dokumentation und Beschlagwortung der narrativen Inhalte der Berichte war die Datenbank „uni:doku“ geplant. Das BMWF beauftragte im Jahr 2008 eine Lenkungsgruppe mit der Begleitung der technischen Umsetzung und der Durchführung einer Pilotphase.

Finanzierung der Universitäten durch den Bund

21 Die Universitäten sind gemäß UG 2002 unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsmöglichkeiten des Bundes, seiner Anforderungen an die Universitäten und der Aufgabenerfüllung der Universitäten durch den Bund zu finanzieren.

Gemäß § 141 UG 2002 hatte der Bund den Universitäten für die Aufwendungen, die ihnen in Erfüllung ihrer Aufgaben entstanden, ab dem 1. Jänner 2004 für die Jahre 2004 bis 2006 einen jährlichen Globalbeitrag von rd. 1,66 Mrd. EUR zu leisten. Zusätzlich finanzierte der Bund Aufwendungen der Universitäten für Bezugserhöhungen, Mieten, Verpflichtungen im Rahmen der Hochschulraumbeschaffung, Kostenersätze gemäß Krankenanstaltengesetz (Klinischer Mehraufwand) sowie durch das UG 2002 verursachte Implementierungskosten. Daraus entstand dem Bund eine jährliche Gesamtbelastung von rd. 2 Mrd. EUR.



Das Globalbudget wird für die dreijährige Periode im Voraus festgelegt. Die Universitäten können im Rahmen ihrer Aufgaben und der Leistungsvereinbarungen frei über den Einsatz der Globalbudgets verfügen.

Es setzt sich aus dem jeweiligen Grundbudget und dem jeweiligen formelgebundenen Budget (in weiterer Folge: Formelbudget) zusammen. Der Teilbetrag für das Formelbudget beträgt gemäß UG 2002 20 % des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrags. Die auf die einzelnen Universitäten entfallenden Anteile werden anhand von qualitäts- und quantitätsbezogenen Indikatoren errechnet. Diese beziehen sich auf die Bereiche Lehre, Forschung und Entwicklung, Erschließung der Künste sowie gesellschaftliche Zielsetzungen.

Für die Leistungsvereinbarungs-Periode 2007 bis 2009 war gemäß UG 2002 bis spätestens Ende 2005 der zur Finanzierung der Universitäten zur Verfügung stehende Gesamtbetrag festzusetzen sowie darüber mit dem BMF das Einvernehmen gemäß § 45 Bundeshaushaltsgesetz herzustellen.

Die Planung der Budgetaufteilung (vor Verhandlungsbeginn über die Leistungsvereinbarung) für die Leistungsvereinbarungs-Periode 2007 bis 2009 stellte sich wie folgt dar:

	gerundet in Mill. EUR
Gesamtbetrag laut Vertrag vom 8. November 2005 (bereinigt um Klinischen Mehraufwand und Hochschulraumbeschaffung)	5.638
abzüglich 20 % Formelbudget	- 1.128
Einbehalt gemäß § 12 Abs. 5 UG 2002: 0,75 %	- 42
Leistungsvereinbarungsbudget	4.468

Quelle: BMWF

Mit dem Leistungsvereinbarungs-Budget plante das BMWF, einerseits das bestehende Leistungsangebot fortzuführen und andererseits neue Schwerpunkte zu finanzieren.

Finanzierung der Universitäten durch den Bund

Das BMWF berechnete den Betrag für die Fortführung des bestehenden Leistungsangebotes von rd. 4.282 Mill. EUR aus 80 % des Basisanteils nach bisheriger Berechnung der laufenden Ausgaben (Basis: 2006), 80 % der bisherigen Mieten an die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. und aus je 80 % erforderlicher Zusatzmittel. Diese betrafen z.B. nicht (ausreichend) berücksichtigte Positionen sowie Instandhaltung außerhalb von Generalsanierungen. Für die Finanzierung neuer Schwerpunkte verblieben 186 Mill. EUR.

Einfluss der Leistungsverein- barungen auf das Budget

22.1 Ein großer Teil der Universitätsbudgets ist durch zwei wesentliche Kostenblöcke gebunden, die von den Universitäten nicht oder nur mittelfristig beeinflusst werden können. Dazu gehören einerseits die Mieten, weil die Gebäude den Universitäten nicht übertragen wurden, und andererseits der Personalaufwand für Mitarbeiter, die zu einem erheblichen Teil einen besonderen Kündigungsschutz haben.

Die erste Leistungsvereinbarung war in weiten Bereichen von der Fortführung des bestehenden Leistungsangebotes bestimmt. Die vom BMWF für die Finanzierung neuer Schwerpunkte der Universitäten zur Verfügung gestellten Mittel von rd. 186 Mill. EUR reduzierten sich bereits vor Beginn der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen infolge baulicher Zusagen auf rd. 117 Mill. EUR (März 2006).

Durch diese Rahmenbedingungen und die auch weiterhin begrenzten Budgetmittel ergaben sich beim prozentuellen Anteil je Universität am Globalbetrag/Globalbudget – ohne Berücksichtigung von Sondermitteln, wie z.B. Klinischer Mehraufwand und Hochschulraumbeschaffung sowie Studienbeiträge – nur geringe Veränderungen. Zwischen 2004 und 2009 wiesen die prozentuellen Anteile eine Schwankungsbreite von – 0,28 bis 0,21 Prozentpunkten auf.

22.2 Grundsätzlich erachtete der RH die Budgetierung auf Basis von Leistungsvereinbarungen und Wettbewerbselementen (Formelbudget) als sinnvoll. Das BMWF trachtete, über die Mittelzuteilung die Fortführung des bestehenden Leistungsangebotes an den Universitäten sicherzustellen.

Der RH stellte fest, dass für die in den Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen definierten Schwerpunkte lediglich rd. 2,1 % des Globalbudgets verfügbar waren. Bei Einrechnung der Mittel für Bauvorhaben betrug dieser Anteil rd. 3,3 % des Globalbudgets.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMWF werde das Budget einer Universität im Wesentlichen durch ihre Größe (Personal- und Studierendenzahlen, Infrastruktur) bestimmt und habe primär den laufenden Betrieb abzudecken. Neue Schwerpunkte könnten nur in dem Ausmaß finanziert werden, in dem universitätsinterne Umschichtungen durchgesetzt bzw. zusätzliche finanzielle Mittel angesprochen werden können, wobei die Bundesmittel auch im Fall von Budgetsteigerungen wie in den letzten Jahren immer begrenzt seien.*

Bei den nächsten Leistungsvereinbarungen werde sich das BMWF – aufbauend auf den bisherigen Erfahrungen – um eine Aufstockung der Mittel für Schwerpunkte bemühen und mit den geplanten jährlichen Gestaltungsvereinbarungen zusätzliche Wettbewerbselemente einführen.

**Einbehalt für
besondere Finanzie-
rungserfordernisse**

23.1 Gemäß UG 2002 kann der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung bis zu 1 % des jährlichen Gesamtbetrags für besondere Finanzierungserfordernisse zur Ergänzung von Leistungsvereinbarungen einbehalten (siehe Tabelle TZ 21). Daraus nicht in Anspruch genommene Mittel sind rücklagenfähig.

Ursprünglich plante das BMWF, rd. 42,3 Mill. EUR (bzw. 0,75 % vom Gesamtbetrag) einzubehalten. Dieser Betrag reduzierte sich bereits während der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen auf rd. 27,8 Mill. EUR (bzw. 0,49 %).

Einer Planungsvorschau (Stand: August 2007) des BMWF zufolge, die bereits genehmigte Vorhaben sowie „Bemühungszusagen“ berücksichtigte, verblieben bis Ende 2009 für unerwartete Finanzierungserfordernisse rd. 10,5 Mill. EUR. Damit waren bereits vor Ablauf des ersten Jahres der ersten Leistungsvereinbarungs-Periode (2007) nur mehr rd. 25 % der ursprünglich einbehaltenen Mittel für das BMWF frei verfügbar.

23.2 Das BMWF behandelte die einbehaltenen Mittel als veränderbare Planungsgröße, zumal es diese bereits während der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen großteils aufbrauchte. Damit hatte das BMWF keine Möglichkeit, während der Leistungsvereinbarungs-Periode 2007 bis 2009 dementsprechende Finanzreserven für unvorhersehbare Notfälle vorzuhalten.

Einbehalt für besondere Finanzierungserfordernisse

Der RH empfahl, künftig die für besondere Finanzierungserfordernisse einbehaltenen Mittel als echte Reserve zu behandeln und diese nicht bereits im Zuge der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen zu reduzieren.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMWF habe es die für besondere Finanzierungserfordernisse einbehaltenen Mittel insofern als echte Reserve (z.B. für Notfälle oder nicht abschätzbare Kostenentwicklungen) behandelt, als im Zuge der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen bestimmte Zusatzbeträge vorbehaltlich der finanziellen Bedeckbarkeit nur in Aussicht gestellt, nicht aber verbindlich zugesagt worden seien.*

Weiters sei nun entsprechend den ersten Erfahrungen geplant, die einbehaltenen Mittel auf bis zu 5 % des jährlichen Gesamtbetrags gesetzlich zu erhöhen und für besondere Finanzierungserfordernisse, zur Ergänzung der Leistungsvereinbarungen sowie für jährliche Gestaltungsvereinbarungen vorzusehen. Damit seien die für besondere Finanzierungserfordernisse einbehaltenen Mittel künftig eindeutig von den für die Verhandlungen zur Verfügung stehenden Mitteln abgegrenzt.

Beteiligungs- und Finanzcontrolling

24 Die Novellierung des UG 2002 im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2007 unterwirft die Universitäten dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß § 15b Bundeshaushaltsgesetz und verpflichtet die Rektorate, ein Planungs- und Berichterstattungssystem für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling einzurichten.

Das BMWF erarbeitete in engem Kontakt mit Vertretern des BMF und der Österreichischen Universitätenkonferenz in Anlehnung an die Vorgaben der Controlling-Richtlinien des BMF die von den Universitäten zu meldenden Daten. Es erklärte sich bereit, für die notwendige Adaptierung der IT-Systeme der Universitäten finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen und plante, im Mai 2008 mit ausgewählten Universitäten einen Testbetrieb einzurichten. Der Beginn des Echtbetriebes war für August 2008 vorgesehen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

(1) Für die Universitäten wäre eine Gesamtstrategie zu erarbeiten, an der sich künftig das BMWF und die Universitäten bei der Erstellung der Leistungsvereinbarungen orientieren können. **(TZ 3)**

(2) Vor Beginn der nächsten Leistungsvereinbarungs–Verhandlung wären die Schwerpunkte zu definieren. **(TZ 6)**

(3) Es wäre auf eine Begrenzung der Anzahl von Vorhaben und eine Prioritätenreihung hinzuwirken. **(TZ 7)**

(4) Künftig wäre die Unterfertigung der Leistungsvereinbarung vor Beginn der Leistungsvereinbarungs–Periode anzustreben. **(TZ 8)**

(5) Bereits im Erstentwurf einer Leistungsvereinbarung wäre zumindest näherungsweise eine Abschätzung der mit den Vorhaben verbundenen Kosten einzufordern. **(TZ 7)**

(6) Zur leichteren Analyse und Bewertung der Entwicklungspläne wäre auf eine verbindliche Regelung hinsichtlich inhaltlicher Mindestfordernisse und einheitlicher Strukturen hinzuwirken. **(TZ 11)**

(7) Auf bereits in der Wissensbilanz definierte Kennzahlen wäre zurückzugreifen, um eine eindeutige Messung der Zielerreichung zu ermöglichen. **(TZ 13)**

(8) Der bisherige Prozess sollte gemeinsam mit den Universitäten so zeitnah evaluiert werden, dass erforderliche Maßnahmen vor der nächsten Leistungsvereinbarungs–Verhandlung umgesetzt werden können. **(TZ 10)**

(9) Damit die Wissensbilanz den vorgesehenen Zweck einer ergebnisorientierten Steuerung der Leistungsprozesse der Universitäten und des Leistungsvergleichs zwischen den Universitäten (Benchmarking) erfüllen kann, wären folgende Maßnahmen zu setzen:

– Die Kennzahlen der Wissensbilanz 2006 wären zu analysieren um festzustellen, ob die bei ihrer Konzeption erwartete Aussagekraft und der Nutzen für die Steuerung und das Monitoring durch das BMWF erreicht wurden. Dabei wäre auch die Notwen-

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

digkeit einzelner Kennzahlen im Verhältnis zum Erhebungsaufwand kritisch zu hinterfragen.

- Eine Analyse der internen Meldeprozesse zur Entwicklung einzelner Kennzahlen an den Universitäten sollte helfen, die Qualität und Validität der Daten zu verbessern. **(TZ 12)**

(10) Es wäre ein vereinfachter Analyseraster anzuwenden, um die Leistungsvereinbarungs-Entwürfe aller Universitäten gleich beurteilen zu können. **(TZ 9)**

(11) Den Kosten der Leistungserbringung durch die Universitäten wäre beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen ein höherer Stellenwert einzuräumen und entsprechende Kennzahlen z.B. im Rahmen der Wissensbilanz einzufordern. **(TZ 16)**

(12) Die Anzahl der Studierenden wäre als wesentliche Planungsgröße beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen miteinzubeziehen. **(TZ 17)**

(13) Die von den Universitäten an das BMWF zu liefernden Berichte sollten im Hinblick auf die tatsächlich für die Steuerung bzw. die sonstigen Informationsaufgaben des BMWF erforderlichen Inhalte überprüft werden. **(TZ 4)**

(14) Die für besondere Finanzierungserfordernisse einbehaltenen Mittel wären als echte Reserve zu behandeln und nicht bereits im Zuge der Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen zu reduzieren. **(TZ 23)**

Medizinische Universität Innsbruck; Department für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin

Der Leiter des Departments für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin an der Medizinischen Universität Innsbruck war Auftraggeber (als Facharzt) und Auftragnehmer der Laborleistungen (als Projektleiter und Leiter des Departments) in einer Person.

Ein schriftlicher Vertrag zwischen der Medizinischen Universität Innsbruck und dem Leiter des Departments, welcher das Auftragsverhältnis zwischen den beiden Vertragspartnern in rechtlicher, wirtschaftlicher und organisatorischer Hinsicht regelte, lag nicht vor. Damit war nicht sichergestellt, dass die Interessen der Medizinischen Universität Innsbruck gegenüber den unternehmerischen Interessen des Leiters des Departments gewahrt wurden.

Ab dem Jahr 2008 wird die fachärztliche Tätigkeit des Leiters des Departments im universitären Rahmen durchgeführt, was den wirtschaftlichen Interessen der Medizinischen Universität Innsbruck entspricht und die notwendige Voraussetzung schafft, um das Department gewinnorientiert zu führen.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Transparenz und Wirtschaftlichkeit der Gebarung des Departments für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin unter besonderer Berücksichtigung der neben dem Lehr- und Forschungsbetrieb erbrachten medizinischen Dienstleistungen. (TZ 1)

Kurzfassung

Routineprojekte

Am Department für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin wurden neben dem Lehr- und Forschungsbetrieb im Rahmen von Projekten medizinische Dienstleistungen erbracht. Den Schwerpunkt bildeten so genannte Routineprojekte, bei denen der Leiter des Departments als Facharzt sowie die ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H. medizinische Laborleistungen in Auftrag gaben. Diese Laborleistungen bildeten die Grundlage für Untersuchungen des Leiters des Departments und der ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H., die außeruniversitär im Auftrag von Krankenanstalten, Ärzten und anderen Auftraggebern durchgeführt wurden. (TZ 2, 3)

Der Leiter des Departments war Auftraggeber (als Facharzt) und Auftragnehmer der Laborleistungen (als Projektleiter und Leiter des Departments) in einer Person; eine Interessenkollision zwischen der beruflichen Sphäre und dem privaten wirtschaftlichen Interesse war daher nicht auszuschließen. (TZ 3)

Am Beginn des Jahres 2008 – nach Überprüfung durch den RH im Herbst 2007 – vereinbarte die Medizinische Universität Innsbruck mit dem Leiter des Departments, dass dieser künftig seine fachärztliche Tätigkeit bis zu seiner Emeritierung im September 2009 im universitären Rahmen durchführen werde. (TZ 7)

Gebarung der Routineprojekte

Für die Laborleistungen entrichteten der Leiter des Departments und die ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H. Zahlungen an die Medizinische Universität Innsbruck, welche die in den Routineprojekten angefallenen Ausgaben abdeckten.

An Gewinnen, die der Leiter des Departments und die ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H. aus den Untersuchungen erzielten, war die Medizinische Universität Innsbruck bis zum Jahr 2007 nicht beteiligt. Auch die Möglichkeit, die erbrachten Laborleistungen mit Gewinn abzurechnen, nutzte die Medizinische Universität Innsbruck nicht. Die Abrechnungen erfolgten nicht gewinnorientiert auf Basis einer Leistungsaufstellung und Preiskalkulation. (TZ 4)



Kurzfassung



Medizinische Universität Innsbruck; Department für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin

Für die Zeit ab 2008 vereinbarten die Medizinische Universität Innsbruck und der Leiter des Departments eine Abgeltung seiner Tätigkeit als Facharzt und Laborleiter (Basisanteil) sowie eine Aufteilung des erzielten Gewinnes. Bei niedrigen Überschüssen übersteigt jedoch die Abgeltung des Leiters den Gewinnanteil der Universität deutlich. (TZ 8)

Kauf der Bundesstaatlichen bakteriologisch-serologischen Untersuchungsanstalt Innsbruck

Die im Jahr 2002 durch das Institut für Hygiene und Sozialmedizin der Universität Innsbruck vom damaligen Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen übernommene Bundesstaatliche bakteriologisch-serologische Untersuchungsanstalt wurde als Bakteriologie weitergeführt und in weiterer Folge im Jahr 2004 von der Medizinischen Universität Innsbruck übernommen. (TZ 9)

Für den an das Ministerium zu leistenden Kaufpreis in Höhe von 1.998.000 EUR kam der Leiter des Departments auf. Da der Leiter des Departments gegenüber der Medizinischen Universität Innsbruck Verbindlichkeiten aus den für ihn durchgeführten Laborleistungen hatte, entrichtete dieser anstelle der Universität den gesamten Kaufpreis direkt an das Ministerium (Schuldnerwechsel). Dennoch beabsichtigte die Medizinische Universität Innsbruck, rd. 665.000 EUR des vom Leiter des Departments bereits bezahlten Kaufpreises an diesen aus für den RH nicht nachvollziehbaren Gründen zurückzuerstatten. (TZ 9)

Nebenbeschäftigte

Mitarbeiter der Sektion für Hygiene und medizinische Mikrobiologie übten beim Leiter des Departments Nebenbeschäftigte im Rahmen von freien Dienstverträgen aus und erhielten dafür von ihm Prämien ausbezahlt. Daraus resultierte eine private wirtschaftliche Abhängigkeit. (TZ 10)

Von den 51 Mitarbeitern in Routineprojekten, die eine Nebenbeschäftigung beim Leiter des Departments ausübten, lagen lediglich sechs Nebenbeschäftigungsmeldungen in der Personalabteilung auf. (TZ 11)

Kurzfassung

Forschungsleistungen

Hinsichtlich der Anzahl der Publikationen sowie der Impactpunkte je Professor bzw. Dozent wies die Sektion für Sozialmedizin deutlich unter dem Durchschnitt liegende Vergleichswerte auf. (TZ 12)

Kenndaten des Departments für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin

Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002), BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.			
Aufgaben und Leistungen	Lehre, Forschung und medizinische Dienstleistungen auf dem Gebiet der Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin			
	2004	2005	2006	2007
Globalbudget¹⁾				in 1.000 EUR
Sachmittel und Investitionen²⁾				
Einnahmen	117,2	119,4	108,4	257,0
Ausgaben	101,4	109,5	105,7	120,8
Saldo	15,8	9,9	2,7	136,2
	Anzahl			
Personal³⁾				
Beamte	15	14	14	13
sonstige Bedienstete	26	26	26	29
	in 1.000 EUR			
Projekte⁴⁾				
Gebarung				
Einnahmen	6.668,2	6.608,3	6.300,1	5.988,1
Ausgaben ⁵⁾	7.039,3	6.552,8	6.635,0	5.870,8
Saldo	- 371,1	55,5	- 334,9	117,3
	Anzahl			
Personal³⁾				
Projektmitarbeiter	72	65	64	60
Untersuchungsaufträge	258.604	263.085	269.419	265.548

¹⁾ Gemäß § 12 Universitätsgesetz 2002 sind die Universitäten vom Bund zu finanzieren. Sie erhalten ein Globalbudget, das für eine dreijährige Periode im Voraus festgelegt wird.

²⁾ Aus dem Globalbudget werden den Organisationseinheiten der Medizinischen Universität Innsbruck nur Gelder für Sachausgaben und Investitionen zugewiesen.

³⁾ in Köpfen; Stichtag 31. Dezember

⁴⁾ Projekte gemäß § 26 und § 27 Universitätsgesetz 2002: Mittel, die der Universität oder ad personam Universitätsbediensteten aufgrund von Aufträgen Dritter zufließen

⁵⁾ einschließlich Personalausgaben

**Medizinische Universität Innsbruck; Department
für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin****Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von September bis November 2007 das Department für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin (Department) an der Medizinischen Universität Innsbruck. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Transparenz und Wirtschaftlichkeit der Gebarung des Departments unter besonderer Berücksichtigung der neben dem Lehr- und Forschungsbetrieb erbrachten medizinischen Dienstleistungen.

Zu dem im Mai 2008 übermittelten Prüfungsergebnis gaben im Juni 2008 die Medizinische Universität Innsbruck und das BMWF ihre Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2008.

**Organisatorische
und finanzielle
Rahmenbedingungen**

2 Das Department war gemäß dem Organisationsplan der Medizinischen Universität Innsbruck in die Sektion Hygiene und Medizinische Mikrobiologie und in die Sektion Sozialmedizin gegliedert.

An der Sektion Hygiene und Medizinische Mikrobiologie wurden Leistungen der Forschung und Lehre sowie medizinische Dienstleistungen (insbesondere Laborleistungen von Patientenproben – wie bspw. Blut, Urin – hinsichtlich Viren, Bakterien und Pilzen) im Zusammenhang mit Infektionserkrankungen erbracht. An der Sektion Sozialmedizin wurde hinsichtlich des Zusammenhangs von Gesundheit bzw. Krankheit und sozialen Bedingungen sowie der Organisation des Gesundheitswesens Forschung und Lehre betrieben und ebenfalls medizinische Dienstleistungen (insbesondere Untersuchungen hinsichtlich der Auswirkung von Umwelteinflüssen) erbracht.

Im Rahmen des vom Bund zugewiesenen Globalbudgets fielen im Department im Jahr 2007 Ausgaben in Höhe von rd. 257.000 EUR und Einnahmen von rd. 121.000 EUR an. Einen wesentlichen Stellenwert bildete die Gebarung mit Mitteln, die aufgrund von Aufträgen Dritter zuflossen.

Gemäß § 26 Universitätsgesetz 2002 können Angehörige des wissenschaftlichen und künstlerischen Universitätspersonals Mittel zur Durchführung von Forschungsvorhaben aus Forschungsaufträgen Dritter, Forschungsförderungen und andere Zuwendungen Dritter erwirtschaften.

Organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen

§ 27 Abs. 1 Z 3 Universitätsgesetz 2002 berechtigt jeden Leiter einer Organisationseinheit im Namen der Universität und im Zusammenhang mit deren Aufgaben, Verträge über die Durchführung von Untersuchungen und Befunden im Auftrag Dritter abzuschließen, soweit sie der wissenschaftlichen Forschung dienen. Für die Inanspruchnahme von Personal und eingesetzten Sachmitteln zur Durchführung von Aufträgen Dritter ist gemäß § 27 Abs. 3 der Universität voller Kostenersatz zu leisten.

Für die insgesamt 32 am Department geführten Projekte fielen im Jahr 2007 Ausgaben in Höhe von rd. 5,9 Mill. EUR und Einnahmen von rd. 6 Mill. EUR an. Hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Größenordnung bildeten die so genannten Routineprojekte – das sind Projekte ohne festgelegtes Projektende – den Schwerpunkt in der Projektgebarung. Diese fielen unter die Regelung des § 27 Abs. 1 Z 3 Universitätsgesetz 2002.

Auf die der Sektion Hygiene und Medizinische Mikrobiologie zuzuordnenden vier Routineprojekte – Bakteriologie, Serologie, Krankenhaushygiene und Umweltanalytik – entfielen Ausgaben in Höhe von rd. 5 Mill. EUR und Einnahmen in Höhe von rd. 4,9 Mill. EUR. Dies entsprach somit rd. 85 % der Gesamtausgaben aller Projekte des Departments.

Vertragliche Grundlagen (bis 2007)

3.1 Der Leiter des Departments übte als Nebenbeschäftigung auch die Tätigkeit als Facharzt für Hygiene und Mikrobiologie sowie Facharzt für Virologie aus. Im Rahmen dieser Tätigkeit nahm er von Krankenanstalten, niedergelassenen Ärzten und anderen Auftraggebern Aufträge zur Durchführung von Untersuchungen¹⁾ in den Bereichen Bakteriologie, Virologie und Serologie und Krankenhaushygiene entgegen. Den Aufträgen lagen schriftliche sowie mündliche Vereinbarungen zugrunde, die der Leiter des Departments insbesondere mit Sozialversicherungsträgern und Krankenhäusern abgeschlossen hatte. Vertragspartner war somit der Leiter des Departments und nicht die Medizinische Universität Innsbruck.

¹⁾ Die Untersuchungsleistungen setzen sich zusammen aus Laborleistungen und darauf basierenden ärztlichen Gutachten. Die Untersuchungsleistungen beziehen sich insbesondere auf Proben von Blut, Stuhl und Urin zur Feststellung von Viren, Pilzen und Bakterien.

Aufträge zur Durchführung von umweltanalytischen Untersuchungen – insbesondere Wasseranalysen – nahm die ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H. entgegen, bei welcher der Leiter und eine Mitarbeiterin des Departments Gesellschafter und Geschäftsführer waren.

Die Verträge einschließlich der Abrechnung und Vereinnahmung des Entgeltes sowie die erbrachten ärztlichen bzw. gutachterlichen Leistungen waren der privaten Sphäre des Leiters des Departments im Rahmen seiner Tätigkeit als Facharzt und Gutachter bzw. der ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H. als Unternehmen zuzurechnen.

Ebenfalls im privaten Rahmen erbracht wurden ärztliche bzw. gutachterliche Leistungen von wissenschaftlichen Mitarbeitern des Departments und Tätigkeiten von Projektmitarbeitern, die sie im Auftrag des Leiters des Departments außerhalb des Dienstes erbrachten.

Die Laborleistungen wurden im Rahmen der Routineprojekte durchgeführt. Den dafür erforderlichen Laborbetrieb stellte die Medizinische Universität Innsbruck im Rahmen der Routineprojekte Bakteriologie, Virologie und Serologie, Umweltanalytik und Krankenhaushygiene zur Verfügung. Auftraggeber der Laborleistungen war – wie bereits erwähnt – der Leiter des Departments sowie die ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H. Diese trugen die in den Routineprojekten angefallenen Ausgaben (Kostenersatz)¹⁾.

¹⁾ Dieser Kostenersatz ist zu unterscheiden vom gesetzlichen Kostenersatz gemäß § 27 Abs. 3 Universitätsgesetz 2002 (siehe TZ 2).

Der Leiter des Departments handelte somit in seiner Funktion als Facharzt bzw. die ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H. als Unternehmen sowohl als Auftragnehmer der Untersuchungsleistungen als auch als Auftraggeber der Laborleistungen jeweils im eigenen Namen und auf eigene Rechnung.

Als Facharzt hatte er die Funktion des Auftraggebers der in den Routineprojekten erbrachten Laborleistungen. Als Projektleiter und Leiter der Sektion für Hygiene und Medizinische Mikrobiologie nahm er von sich selbst als Facharzt bzw. von der ARGE-Umwelt Hygiene Ges.m.b.H. Aufträge gemäß § 27 Universitätsgesetz 2002 für die Medizinische Universität Innsbruck entgegen.

Ein schriftlicher Vertrag zwischen der Medizinischen Universität Innsbruck und dem Leiter des Departments, welcher das Auftragsverhältnis zwischen den beiden Vertragspartnern in rechtlicher, wirtschaftlicher und organisatorischer Hinsicht regelte, lag nicht vor.

Vertragliche Grundlagen (bis 2007)

- 3.2** Der RH kritisierte, dass die rechtlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Durchführung der Routineprojekte vertraglich nicht geregelt waren.

Aufgrund des Gebarungsumfanges der Routineprojekte (2007: Ausgaben rd. 5 Mill. EUR) und der Überlagerung von dienstlichen, privaten und universitären Interessen wäre eine schriftliche Vereinbarung zwischen dem Leiter des Departments und der Medizinischen Universität Innsbruck erforderlich gewesen. Dabei wären Rechte und Pflichten beider Vertragspartner, wie insbesondere Einsichtsrechte, Dokumentationspflichten, die Aufteilung allfälliger Gewinne, die Vereinnahmung von Geldern, Haftungsfragen etc. festzulegen gewesen.

Dadurch, dass ein und dieselbe Person als Facharzt Auftraggeber – im eigenen wirtschaftlichen Interesse – und gleichzeitig als Leiter des Departments Auftragnehmer von Laborleistungen war, schloss er im Namen der Medizinischen Universität Innsbruck Rechtsgeschäfte mit sich selbst ab, die als „Insichgeschäfte“¹⁾ zu qualifizieren waren. Damit war nicht sichergestellt, dass die Interessen der Medizinischen Universität Innsbruck gegenüber seinen unternehmerischen Interessen als Auftraggeber gewahrt wurden. Gemäß § 27 Abs. 1 Z 3 Universitätsgesetz 2002 war jedoch unter der Beauftragung von Untersuchungen und Befunden grundsätzlich eine Beauftragung durch Dritte zu verstehen (siehe dazu auch TZ 2).

¹⁾ Ein Insichgeschäft liegt vor, wenn ein Vertreter rechtsgeschäftliche Wirkungen für und gegen den Vertretenen durch Willenserklärung an sich selbst erzeugen kann. Es kommen zwei Fälle in Betracht: Der Vertreter schließt das Geschäft für den Vertretenen mit sich selbst ab („Selbstkontrahieren“), oder er schließt es für zwei (oder mehrere) Vertretene ab, für die er vertretungsberechtigt ist („Doppelvertretung“, „Mehrfachvertretung“). Ein Insichgeschäft ist daher nur wirksam, wenn der oder die beteiligten Machtgeber damit einverstanden sind, oder wenn das Selbstkontrahieren dem Vertretenen ausschließlich rechtliche Vorteile bringt. Ferner ist das Selbstkontrahieren gestattet, wenn keine Gefahr der Schädigung des Vertretenen besteht.

- 3.3 (1)** Die Medizinische Universität Innsbruck verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass auf der gesetzlichen Grundlage des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten (UOG 1993) Untersuchungen und Befunden nur über die Facharztaktivität des Leiters des Departments hätten abgewickelt werden können. Darüber hinaus hätte das Land Tirol der Medizinischen Universität auch die dafür notwendige krankenanstaltenrechtliche Bewilligung nicht erteilt.

Daraus hätte sich ergeben, dass die Betriebspflicht der Bakteriologie (Anmerkung des RH: nunmehrige Bezeichnung der Bundesstaatlichen bakteriologisch-serologischen Untersuchungsanstalt Innsbruck; siehe dazu auch TZ 9) vom Leiter des Departments persönlich in seiner Funktion als Facharzt zu tragen gewesen wäre.

(2) Die Vorgaben für die Betriebsführung und die vom Leiter des Departments an die Universität Innsbruck zu bezahlenden Beträge wären dem Leiter des Departments mittels Bescheid der Universität Innsbruck vorgeschrieben worden. Der Vorwurf von „Insichgeschäften“ wäre somit nicht haltbar.

3.4 (1) Der RH erwiderte, dass die Betriebspflicht bzw. Betriebsführung der Bakteriologie sich zum Zeitpunkt ihrer Übernahme sowohl aus dem Übernahmevertrag wie auch aus dem Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten (UOG 1993) für das Institut für Hygiene und Sozialmedizin der Universität Innsbruck in seiner Teilrechtsfähigkeit ergab. In weiterer Folge ergab sich aus dem Universitätsgesetz 2002 die Betriebsführung für die Medizinische Universität Innsbruck.

Da die Bakteriologie selbst keine Untersuchungsleistungen, sondern Laborleistungen für den Leiter des Departments als Facharzt erbrachte, wurde sie auch unabhängig von den seitens der Medizinischen Universität Innsbruck genannten rechtlichen Voraussetzungen geführt.

Somit hatte der Leiter des Departments die Betriebspflicht der Bakteriologie auch nicht persönlich in seiner Funktion als Facharzt zu tragen. Darüber hinaus übte er seine Tätigkeit als Facharzt privat und im eigenen wirtschaftlichen Interesse und somit losgelöst von seiner Tätigkeit im Rahmen der Bakteriologie aus.

(2) Der von der medizinischen Universität Innsbruck angeführte Bescheid regelte lediglich den Kostenersatz, der für die im Rahmen der Bakteriologie in Anspruch genommenen Universitätsressourcen zu leisten war. Eine Vorgabe für die Betriebsführung bzw. die vom RH als notwendig erachtete Regelung der rechtlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen erfolgte dadurch nicht.

Eine diesbezügliche Regelung hätte aber auch an der Doppelfunktion des Leiters des Departments als Auftraggeber und Auftragnehmer und somit am Vorliegen der „Insichgeschäfte“ nichts geändert. Die angesichts der Überlagerung von wirtschaftlichen Interessen des Leiters und der Medizinischen Universität erforderliche transparente Abwicklung der Untersuchungs- und Laborleistungen wäre dadurch allerdings ermöglicht worden.

Gebarung der Routineprojekte (bis 2007)

4.1 Für die im Rahmen der Routineprojekte durchgeführten Laborleistungen entrichteten der Leiter des Departments und die ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H. Zahlungen in unregelmäßigen Abständen und in unterschiedlicher Höhe. Die Zahlungen waren nicht unmittelbar leistungsbezogen, sondern deckten die in den Routineprojekten angefallenen Ausgaben ab.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Einnahmen (Zahlungen des Leiters des Departments und der ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H.), Ausgaben und Salden der Routineprojekte im Zeitraum 2003 bis 2007 auf der Grundlage der Projektabrechnungen:¹⁾

¹⁾ In der Projektabrechnung nicht erfasst wurde der Erwerb der Bakteriologie durch die Medizinische Universität Innsbruck (siehe dazu auch TZ 9).

	Bakteriologie	Kranken- haushygiene	Serologie	Umweltanalytik	Routineprojekte gesamt
in EUR					
Einnahmen	9.425.503	1.070.370	7.139.091	935.764	18.570.728
Ausgaben	9.857.063	1.094.799	7.202.723	911.029	19.065.614
Saldo	– 431.560	– 24.429	– 63.632	24.735	– 494.886

Anfang des Jahres 2008 beglich der Leiter des Departments die zum 31. Dezember 2007 noch bestehenden Ausgabenüberschüsse der Routineprojekte.²⁾

²⁾ Unter Anrechnung vom Leiter des Departments bereits bezahlter Laborgeräte und Lagerbestände beglich er mittels Banküberweisung den noch verbleibenden Differenzbetrag von 202.034 EUR.

4.2 Der RH kritisierte, dass bis zum Jahr 2007 im Rahmen der Routineprojekte des Departments die wirtschaftlichen Interessen der Medizinischen Universität Innsbruck nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Die Medizinische Universität Innsbruck vereinbarte weder mit dem Leiter des Departments noch mit der ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H. eine Beteiligung an den aus den Untersuchungen erzielten Gewinnen.

Auch die Möglichkeit, die für die Untersuchungen erbrachten Laborleistungen mit Gewinn abzurechnen, wurde nicht genutzt. Die Abrechnungen erfolgten nicht gewinnorientiert auf Basis einer Leistungsaufstellung und Preiskalkulation.

4.3 (1) Laut *Stellungnahme der Medizinischen Universität Innsbruck* wäre bei Projekten gemäß § 27 Universitätsgesetz 2002 nur der volle Kostenersatz ohne allfälligen Gewinnaufschlag an die Universität abzuführen. Der Gewinn verbleibe bei der Organisationseinheit.

(2) Der Leiter des Departments hätte aus dem Projekt und als Privatperson in erheblichem Ausmaß durch Finanzierung von Personal, Geräten und Fortbildung die Forschungs- und Lehraufgaben des Departments unterstützt.

(3) Die Medizinische Universität Innsbruck wies darauf hin, dass alle Projekte immer vereinbarungsgemäß ausgeglichen worden wären. Die Darstellung der Salden und der Gesamtsaldo von 2003 bis 2007 in Höhe von – 494.886 EUR wäre somit falsch; der richtige Saldo hätte sich auf Null EUR belaufen.

4.4 (1) Die Kritik des RH bezog sich auf die mangelnde Gewinnorientierung der Routineprojekte bzw. auf die Gestaltung der geschäftlichen Beziehung zu den Auftraggebern, bei der die wirtschaftlichen Interessen der Medizinischen Universität Innsbruck nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Die gesetzlich vorgesehene Verwendung von Gewinnen der Routineprojekte innerhalb der Organisationseinheit sowie die gesetzliche Regelung des Kostenersatzes für die im Rahmen von Projekten in Anspruch genommenen Ressourcen der Universität wurden vom RH nicht in Frage gestellt.

(2) Ausgaben für Geräte, die der Leiter des Departments als Privatperson finanzierte, wurden von der Medizinischen Universität Innsbruck im Rahmen einer im Jahr 2008 von der Abteilung für Finanzen der Medizinischen Universität Innsbruck erstellten Gesamtabrechnung aller Routineprojekte des Departments in Höhe von 317.585,62 EUR abgegolten.

Allfällige Ausgaben für Personal und Fortbildung hingegen wurden vom Leiter des Departments mit dem Hinweis auf die private Zugehörigkeit dieser Ausgaben im Zuge der Gebarungsüberprüfung weder belegt noch quantifiziert.

Gebarung der Routineprojekte (bis 2007)

(3) Der RH wies weiters darauf hin, dass die den Projektabrechnungen zugrunde liegenden Einnahmen, Ausgaben und die daraus ermittelten Summen und Salden die Abteilung für Finanzen dem RH zur Verfügung stellte. Unter Berücksichtigung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben – auch der von der Medizinischen Universität Innsbruck angeführten Zahlungen – ergaben sich bis zum Jahr 2007 keine ausgeglichenen Salden, sondern die im Bericht dargestellten Ausgabenüberschüsse, die zudem mit der Abteilung für Finanzen abgeglichen und von ihr als richtig bestätigt wurden.

Untersuchungs- leistungen an den „Hygieneinstituten“ der Medizinischen Universitäten Graz und Wien

5.1 Im Unterschied zum Department an der Medizinischen Universität Innsbruck führten das Institut für Hygiene, Mikrobiologie und Umweltmedizin der Medizinischen Universität Graz und das Klinische Institut für Hygiene und Medizinische Mikrobiologie der Medizinischen Universität Wien vergleichbare Untersuchungen für Ärzte, Krankenanstalten und andere Auftraggeber im Namen und für Rechnung der jeweiligen Medizinischen Universität durch.

Die Verträge mit den Sozialversicherungsträgern schloss jeweils das Institut der Medizinischen Universität und nicht ein als privater Facharzt tätiger Institutsleiter ab.

Auch die Auftragsabwicklung, Verrechnung und Vereinnahmung führte die jeweilige Medizinische Universität durch. Die Mitarbeiter des Institutes der Medizinischen Universität Graz waren am Gewinn beteiligt, die Mitarbeiter des Institutes der Medizinischen Universität Wien erhielten Prämienzahlungen.

5.2 Am Institut für Hygiene, Mikrobiologie und Umweltmedizin der Medizinischen Universität Graz und am Klinischen Institut für Hygiene und Medizinische Mikrobiologie der Medizinischen Universität Wien wurden nach Auffassung des RH die Voraussetzungen geschaffen, Untersuchungsleistungen jeweils unter transparenten Rahmenbedingungen und zur Gänze durch die Medizinische Universität durchzuführen.

Am Department der Medizinischen Universität Innsbruck waren hingegen die dafür notwendigen Voraussetzungen bis zum Jahr 2007 noch nicht gegeben.

**Gebarung am
„Hygieneinstitut“
der Medizinischen
Universität Graz**

6.1 Zu Vergleichszwecken erob der RH die erzielten Einnahmenüberschüsse, die aus Untersuchungen und Befunden am Institut für Hygiene, Mikrobiologie und Umweltmedizin an der Medizinischen Universität Graz erzielt wurden. Das Institut und das Department wiesen einen Gebarungsumfang in einer vergleichbaren Größenordnung auf.

Das die Untersuchungsaufträge zur Gänze im universitären Rahmen durchführende Institut erzielte im Jahr 2006 einen zu verteilenden Gewinn von rd. 1,9 Mill. EUR. Nach Abzug von Gewinnanteilen für den Institutsleiter und die Projektmitarbeiter verblieb ein Gewinn für das Institut bzw. die Medizinische Universität Graz von rd. 1,1 Mill. EUR.

6.2 Der RH beanstandete daher, dass am Department der Medizinischen Universität Innsbruck lediglich die in den Routineprojekten angefallenen Ausgaben abgedeckt wurden. Er verwies auf das Institut für Hygiene, Mikrobiologie und Umweltmedizin der Medizinischen Universität Graz, welches vergleichbare Untersuchungen transparent im universitären Rahmen abwickelte und 2006 einen Gewinn für das Institut bzw. die Medizinische Universität Graz erwirtschaften konnte.

**Vertragliche Grund-
lagen (ab 2008)**

7.1 Am Beginn des Jahres 2008 – nach Überprüfung durch den RH im Herbst 2007 – vereinbarten die Medizinische Universität Innsbruck und der Leiter des Departments, dass dieser seine Facharzttätigkeit im Bereich der mikrobiologischen Untersuchungen von Patientenproben ausschließlich im universitären Rahmen ausüben werde.

Die Vereinbarung wurde für die Zeit vom 1. Jänner 2008 bis zum Datum der Emeritierung des Leiters des Departments am 31. September 2009 getroffen. In der Vereinbarung verpflichtete sich der Leiter des Departments, seine gesamte wirtschaftliche Tätigkeit in diesem Bereich dem Rektor uneingeschränkt offenzulegen.

7.2 Der RH anerkannte die von der Medizinischen Universität Innsbruck eingeleiteten Maßnahmen. Die nunmehr im universitären Rahmen ausgeübte Facharzttätigkeit des Leiters des Departments entsprach den wirtschaftlichen Interessen der Medizinischen Universität Innsbruck.

Gebarung der Routineprojekte (ab 2008)

8.1 Mit der für den Zeitraum vom 1. Jänner 2008 bis zum 31. September 2009 getroffenen Vereinbarung über die universitäre Einbindung der fachärztlichen Tätigkeit des Leiters des Departments wurde die Gebarung der Routineprojekte auf eine neue Grundlage gestellt. Die Vereinbarung beinhaltete die Verpflichtung des Leiters des Departments, in Bezug auf seine fachärztliche Tätigkeit alle Geldflüsse offen zu legen und die dazu notwendige Einsicht in Bankkonten und die gesamten Buchungsunterlagen zu gewähren.

Die Vereinbarung betraf die universitäre Einbindung der fachärztlichen Tätigkeit in Bezug auf mikrobiologische Untersuchungen von Patientenproben. Der Bereich Umweltanalytik (ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H.) war von der Regelung nicht umfasst.

Dem Leiter des Departments wurde als Abgeltung seiner Tätigkeit als Facharzt und Laborleiter ein ihm vorab zustehender gestaffelter Basisanteil in Abhängigkeit vom erzielten Gewinn eingeräumt. Ein fixer Betrag war auch bei niedrigen Gewinnen bzw. bei Verlusten auszubezahlen.

Der Medizinischen Universität Innsbruck wurde erst nach Abzug des Basisanteils und weiterer Positionen ein Anteil am Gewinn in Höhe von 75 % (zuzüglich 20.000 EUR für die Sektion Sozialmedizin) eingeräumt.

Bei niedrigen Gewinnen übersteigt daher die dem Leiter des Departments zustehende Abgeltung den Gewinnanteil der Medizinischen Universität Innsbruck deutlich, da der Basisanteil vorweg und auch bei Verlusten auszubezahlen ist. Nach Berechnung des RH wäre erst bei einem Gewinn von mehr als 320.000 EUR der Gewinnanteil der Medizinischen Universität höher als die dem Leiter des Departments vertraglich zugesicherte Abgeltung.

8.2 Der RH anerkannte, dass durch die vertragliche Vereinbarung mit dem Leiter des Departments die notwendigen Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, die Routineprojekte der Sektion für Hygiene und medizinische Mikrobiologie gewinnorientiert zu führen.

Der RH empfahl der Medizinischen Universität Innsbruck, auch für die Zeit nach dem Auslaufen des bestehenden Vertrages eine vergleichbare Vereinbarung zu treffen. Dabei sollten jedoch alle Routineprojekte – somit auch jenes aus dem Bereich Umweltanalytik – in die Vereinbarung einbezogen und eine angemessene Basisabgeltung für die fachärztliche Tätigkeit und Laborleitung festgelegt werden.



Gebarung der Routineprojekte
(ab 2008)



Medizinische Universität Innsbruck; Department
für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin

8.3 Laut Mitteilung der Medizinischen Universität Innsbruck hätte sie mit Wirksamkeit 1. Jänner 2008 (Anmerkung des RH: rückwirkend) auch mit der ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H. einen Zusammenarbeitsvertrag abgeschlossen, der auch eine Gewinnbeteiligung der Medizinischen Universität vorsehe.

Das BMWF teilte mit, dass es die Vorschläge des RH zur weiteren Ausgestaltung der Vertragslage zur Kenntnis nehme. Bei der nächsten Leistungsvereinbarung für die Jahre 2010 bis 2012 bzw. anlässlich der laufenden Begleitgespräche werde das Ministerium die vom RH angesprochenen Fragen gegenüber der Medizinischen Universität thematisieren.

8.4 Der RH anerkannte, dass die Medizinische Universität Innsbruck im Sinne seiner Empfehlung auch mit der ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H. einen Zusammenarbeitsvertrag abschloss.

**Kauf der
Bundesstaatlichen
bakteriologisch-
serologischen
Untersuchungs-
anstalt Innsbruck**

9.1 Die Bundesstaatliche bakteriologisch-serologische Untersuchungsanstalt Innsbruck wurde mit 1. Juni 2002 an das Institut für Hygiene und Sozialmedizin der Universität Innsbruck (ab 2004 Medizinische Universität Innsbruck) im Rahmen seiner Teilrechtsfähigkeit¹⁾ übertragen und als Bakteriologie weitergeführt²⁾. Zwischen dem Institut im Rahmen seiner Teilrechtsfähigkeit und dem damaligen Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen wurde diesbezüglich ein Übernahmevertrag abgeschlossen. Dieser sah zur Abstattung des Übernahmepreises sowohl Geldleistungen in Höhe von rd. 665.000 EUR als auch Dienstleistungen (z.B. Laborleistungen, Expertisen) von rd. 1.333.000 EUR an das Ministerium vor.

¹⁾ Gemäß dem Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten (UOG 1993) waren Universitätsinstitute berechtigt, als teilrechtsfähige Einrichtungen in dem vom Gesetz bestimmten Umfang Rechte und Pflichten zu erwerben. Universitäre teilrechtsfähige Einrichtungen galten als juristische Personen öffentlichen Rechts; eine Bundeshaftung war gesetzlich ausgeschlossen. Bis 31. Dezember 2003 galten die Regelungen des UOG 1993. Ab 1. Jänner 2004 erlangten die Universitäten gemäß dem Universitätsgesetz 2002 die volle rechtliche Selbständigkeit (Vollrechtsfähigkeit).

²⁾ Am Institut für Hygiene und Sozialmedizin der Universität Innsbruck bestand bis zur Übernahme der Bundesstaatlichen bakteriologisch-serologischen Untersuchungsanstalt Innsbruck keine Bakteriologie. Der Leiter des Departments war zuvor auch Leiter der Bundesanstalt gewesen. Es bestand eine besondere wirtschaftliche Verflechtung zwischen der Bundesanstalt und ihrem Leiter. Die Bundesanstalt erzielte hohe Gewinne, deren Grundlage die dem Leiter zugerechneten Verträge bildeten. Daraus resultierte seine starke wirtschaftliche Position (siehe Reihe Bund 2005/1).

Kauf der Bundesstaatlichen bakteriologisch- serologischen Untersuchungsanstalt Innsbruck

Da der Leiter des Departments gegenüber der Medizinischen Universität Innsbruck Verbindlichkeiten aus durchgeführten Laborleistungen hatte, entrichtete dieser anstelle der Universität den gesamten Kaufpreis direkt an das Ministerium (Schuldnerwechsel). Die Medizinische Universität Innsbruck verbuchte den in Geld geleisteten Betrag in Höhe von rd. 665.000 EUR als Ertrag, beabsichtigte jedoch, dem Leiter des Departments diesen Betrag wieder zurückzuerstatten.

9.2 Der RH konnte die geplante Zusage der Medizinischen Universität Innsbruck, eine Rückerstattung des Kaufpreises in Höhe von rd. 665.000 EUR zu leisten, nicht nachvollziehen, weil der Leiter des Departments im Rahmen eines Schuldnerwechsels (Austausch seiner Verbindlichkeiten aus Laborleistungen gegen die Verbindlichkeiten der Medizinischen Universität Innsbruck an das Ministerium) für den Kaufpreis aufzukommen hatte.

Neben- beschäftigung

10.1 Im Jänner 2008 waren am Department für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin insgesamt 82,7 Mitarbeiter (in Vollbeschäftigungäquivalenten) beschäftigt. Davon entfielen 76,7 Mitarbeiter auf die Sektion für Hygiene und medizinische Mikrobiologie und sechs Mitarbeiter auf die Sektion für Sozialmedizin.

Von den 82,7 Mitarbeitern waren 30 Universitätsbedienstete, die aus dem Globalbudget finanziert wurden und überwiegend in der Lehre und Forschung sowie in der Verwaltung tätig waren. 52,7 Mitarbeiter wurden aus Drittmitteln finanziert. Von den 52,7 Mitarbeitern waren 35,2 in den Routineprojekten beschäftigt.

Mitarbeiter der Sektion für Hygiene und medizinische Mikrobiologie übten – wie bereits erwähnt – beim Leiter des Departments Nebenbeschäftigung im Rahmen von freien Dienstverträgen aus und erhielten dafür von ihm Prämien ausbezahlt. Laut Auskunft des Leiters des Departments stellten die Prämien eine Abgeltung von Mehrleistungen der Mitarbeiter dar.

Diese Nebenbeschäftigung waren nicht der Projektgebarung, sondern dem privaten Bereich des Leiters des Departments und seiner Mitarbeiter zuzuordnen.



10.2 Der RH beanstandete, dass neben den dienstlichen auch private wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnisse zum Leiter des Departments bestanden, weil dieser die Möglichkeit hatte, die Nebeneinkünfte durch private Beschäftigungsverhältnisse zu steuern. Eine Kollision von dienstlichen und privaten Interessen war daher nicht auszuschließen. Diesbezüglich war der Leiter des Departments auch in der Ausübung seiner Dienstaufsicht eingeschränkt.

Der RH empfahl der Medizinischen Universität Innsbruck, von der derzeitigen Praxis abzugehen. Allfällige Mehrleistungen sollten nicht privat, sondern von der Medizinischen Universität Innsbruck im Rahmen der Universitätsgebarung abgegolten werden.

Meldungen von Neben- beschäftigte

11.1 Gemäß § 56 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 und § 5 Vertragsbedienstetengesetz 1948 haben Beamte und Vertragsbedienstete jede erwerbsmäßige Nebenbeschäftigung unverzüglich zu melden.

Die Meldepflicht von Bediensteten nach dem Angestelltenrecht¹⁾ ergab sich aus dem jeweiligen Anstellungsvertrag.

¹⁾ Angestelltenrecht, weitere Gesetze und Verordnungen

Von den 51 Mitarbeitern in Routineprojekten, die – laut Auskunft des Leiters des Departments – eine Nebenbeschäftigung bei ihm ausübten, lagen lediglich sechs Nebenbeschäftigungsmeldungen in der Personalabteilung auf.

Der Leiter des Departments und eine Mitarbeiterin der Sektion für Hygiene und medizinische Mikrobiologie waren – wie bereits erwähnt – gemeinsam Gesellschafter und Geschäftsführer bei der ARGE Umwelt-Hygiene Ges.m.b.H. Meldungen dieser Nebenbeschäftigte lagen nicht im Amt der Universität²⁾ auf.

²⁾ Das Amt der Universität ist für die Dienstnehmergruppe der Beamten zuständig.

11.2 Der RH empfahl der Medizinischen Universität Innsbruck, dafür Sorge zu tragen, dass Nebenbeschäftigungsmeldungen von Mitarbeitern der Routineprojekte und dem Leiter des Departments in der Personalabteilung bzw. dem Amt der Universität vollzählig aufliegen und in regelmäßigen Abständen auf ihre Aktualität hin überprüft werden.

Meldungen von Nebenbeschäftigte

11.3 Laut Mitteilung der Medizinischen Universität Innsbruck wären alle Nebenbeschäftigte der damals zuständigen Universität Innsbruck ordnungsgemäß gemeldet worden. Zudem wäre davon auszugehen, dass der Universität Innsbruck alle Nebenbeschäftigte offengelegt und bekannt gewesen wären, weil sie die gesamte Abwicklung der Betriebsführung und die an sie zu zahlenden Beträge mittels Bescheid vorgeschrieben hätte.

11.4 Der RH hielt an seiner Empfehlung fest. Die in der Personalabteilung und dem Amt der Universität nicht aufliegenden Nebenbeschäftigungsmeldungen waren als ausständige Meldungen zu erachten.

Der von der Medizinischen Universität Innsbruck angeführte Bescheid betraf – wie bereits erwähnt – den zu leistenden Kostenersatz. Ein Zusammenhang zu den – außerhalb des Dienstverhältnisses ausgeübten – Nebenbeschäftigte bestand somit nicht.

Weiters war darauf hinzuweisen, dass sich auch die Vizerektorin für Personal, Personalentwicklung und Gleichstellung der Empfehlung des RH anschloss und ihm mitteilte, dass sie noch fehlende Nebenbeschäftigungsmeldungen am 25. März 2008 nachgefordert hätte.

Forschung und Lehre

12.1 Die Medizinische Universität Innsbruck evaluierte die Lehr- und Forschungsleistungen der Universität. Im Bereich der Forschung wurden Publikationen der Jahre 2003 bis 2006 hinsichtlich der Anzahl und der erzielten Impactpunkte¹⁾ ausgewertet. Bezogen auf die Anzahl der Publikationen sowie der Impactpunkte je Professor bzw. Dozent wies die Sektion für Hygiene und medizinische Mikrobiologie überdurchschnittliche, die Sektion für Sozialmedizin hingegen deutlich unter dem Durchschnitt liegende Vergleichswerte auf:

¹⁾ Zur Beurteilung von Forschungsleistungen dient der an Universitäten verwendete Impactfaktor. Dieser stellt ein quantitatives in Impactpunkten ausgedrücktes Maß der durchschnittlichen Häufigkeit dar, mit der eine zitierfähige, wissenschaftliche Veröffentlichung aus einer bestimmten wissenschaftlichen Zeitschrift in einem bestimmten Jahr zitiert wurde.

	Publikationen	Impactpunkte
	Anzahl	
Sektion für Hygiene und medizinische Mikrobiologie	4,94	13,71
Sektion für Sozialmedizin	0,75	1,18
Medizinische Universität Innsbruck gesamt	3,35	11,11

Hinsichtlich der Anzahl der Lehrveranstaltungsstunden je Professor bzw. Dozent lag die Sektion für Sozialmedizin im Sommersemester 2007 deutlich über, die Sektion für Hygiene und medizinische Mikrobiologie leicht unter dem universitären Durchschnitt. Beide Sektionen und die Medizinische Universität Innsbruck wiesen seit dem Wintersemester 2003 eine deutliche Steigerung der Stundenanzahl je Professor bzw. Dozent auf:

	Winter- semester 2003	Sommer- semester 2007	Anstieg von 2003 auf 2007	Anstieg von 2003 auf 2007 in %
Sektion für Hygiene und medizinische Mikrobiologie	3,3	4,5	1,2	36
Sektion für Sozialmedizin	6,5	9,0	2,5	38
Medizinische Universität Innsbruck gesamt	3,5	5,1	1,6	46

12.2 Der RH empfahl der Medizinischen Universität Innsbruck, auf die Sektion für Sozialmedizin hinzuwirken, ihre Forschungs- und Publikations-tätigkeit auszuweiten.

12.3 Die Medizinische Universität wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Sektion für Hygiene und Mikrobiologie bei der Bewertung der Forschungstätigkeit den 12. Platz von 68 Organisationseinheiten der Medizinischen Universität erreicht hätte; damit wäre sie die bestbewer-tete nichtklinische Organisationseinheit gewesen. Bei der Bewertung der Lehrtätigkeit hätte die Sektion für Hygiene und Mikrobiologie den 4. Platz erreicht.

Laut Mitteilung des BMWF werde der Forschungs-Output ein Teil der mit der Medizinischen Universität geführten Gespräche sein, die im Rahmen der nächsten Leistungsvereinbarung für die Jahre 2010 bis 2012 und anlässlich der laufenden Begleitgespräche geführt werden.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

13 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor.

(1) Für die Zeit nach dem Auslaufen des bestehenden Vertrages des Leiters des Departments mit der Medizinischen Universität Innsbruck wäre eine mit der bestehenden Regelung vergleichbare Vereinbarung zu treffen. Dabei sollten jedoch alle Routineprojekte – somit auch jenes aus dem Bereich Umweltanalytik – in die Vereinbarung einbezogen werden und eine angemessene Basisabgeltung für die fachärztliche Tätigkeit und Laborleitung festgelegt werden. **(TZ 8)**

(2) Es wäre von der derzeitigen Praxis abzugehen, dass Mitarbeiter der Sektion für Hygiene und medizinische Mikrobiologie Nebenbeschäftigungsmeldungen beim Leiter des Departments ausüben. Allfällige Mehrleistungen der Mitarbeiter sollten nicht privat, sondern von der Medizinischen Universität Innsbruck im Rahmen der Universitätsgebarung abgegolten werden. **(TZ 10)**

(3) Die Medizinische Universität Innsbruck hätte dafür Sorge zu tragen, dass Nebenbeschäftigungsmeldungen von Mitarbeitern der Routineprojekte und dem Leiter des Departments in der Personalabteilung bzw. dem Amt der Universität vollzählig aufliegen und in regelmäßigen Abständen auf ihre Aktualität hin überprüft werden. **(TZ 11)**

(4) Die Medizinische Universität Innsbruck hätte auf die Sektion für Sozialmedizin hinzuwirken, ihre Forschungs- und Publikationstätigkeit auszuweiten. **(TZ 12)**

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Gesundheit, Familie und Jugend

Schüler- und Lehrlingsfreifahrten

Die Ausgaben für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten betragen im Jahr 2006 rd. 366 Mill. EUR und wurden vom Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen getragen. Im nicht an ein öffentliches Verkehrsnetz angeschlossenen Gelegenheitsverkehr könnte durch Berücksichtigung der schulautonomen Tage bei den Schülerfreifahrten ein Einsparungspotenzial von bis zu 468.000 EUR jährlich erreicht werden. Im Linienverkehr lagen sieben Jahre nach Integration der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten in die Verkehrsverbünde weder die endgültigen Tarife noch die Abrechnungen vor.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Das Prüfungsziel war darauf gerichtet, Aussagen über die Preisgestaltung für die Schülerbeförderung, die Zusammenarbeit zwischen dem BMGFJ und dem BMF, die IT-Unterstützung für die Abrechnung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten sowie die Kontrollen der beauftragten Unternehmen durch die Finanzämter im Hinblick auf die Vertragserfüllung zu treffen. (TZ 1)

Gelegenheitsverkehr

Bei den Schülerfreifahrten im Gelegenheitsverkehr könnte durch Berücksichtigung der schulautonomen Tage ein Einsparungspotenzial von bis zu 468.000 EUR jährlich erzielt werden. (TZ 15)

Die Erfassung und Speicherung der Daten über die Vertragsabschlüsse im Gelegenheitsverkehr bei den Finanzämtern war unzureichend. (TZ 12)

Kurzfassung

Die stichprobenweise Überprüfung der Abrechnungen im Gelegenheitsverkehr ergab zu hohe Abrechnungen von rd. 8.700 EUR zu Lasten des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen. (TZ 13)

Obwohl die Anzahl der beförderten Schüler rückläufig war, zeigten die Ausgaben eine steigende Tendenz. (TZ 11)

Liniенverkehr

Wesentliche Steuerungs- und Planungskennzahlen fehlten, wodurch der Verhandlungsspielraum des BMGFJ in den Tarifverhandlungen erheblich eingeschränkt war. (TZ 8)

Die Fahrpreisersätze im Liniенverkehr wurden auf Basis der Fahrpreisersätze für die Schuljahre 1997/1998 bzw. 1998/1999 festgeschrieben. (TZ 7)

Obwohl in den Pflichtschulen seit dem Schuljahr 2006/2007 durch die Einführung der Fünf-Tage-Woche ein Schultag wöchentlich für Schülertransporte entfiel, führte dies zu keiner Verringerung der Verrechnungstarife. (TZ 9)

In der Schlussabrechnung des Oberösterreichischen Verkehrsverbundes betreffend die IT-Erstausrüstung für die Einbindung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten in die Verkehrsverbünde wurde die Umsatzsteuer in Höhe von 13.300,67 EUR weder ausgewiesen noch an das zuständige Finanzamt abgeführt. (TZ 10)

Das BMGFJ führte den Rückgang der durchschnittlichen Ausgaben für Freifahrten je Lehrling um rd. 3,9 % auf die Lehrlingsoffensive der Bundesregierung zurück. (TZ 6)

Organisation

Soweit die Finanzämter Angelegenheiten des Familienlastenausgleichs besorgen, hat das BMGFJ ein fachliches Aufsichts- und Weisungsrecht. Die grundsätzlichen Angelegenheiten der Dienstaufsicht liegen beim BMF. Eine Vereinbarung zwischen den beiden Bundesministerien über die Zusammenarbeit bei Erfüllung der jeweiligen Aufgaben lag nicht vor. (TZ 4)

Für die Mitarbeiter in der Fachabteilung des BMGFJ gab es keine Arbeitsplatzbeschreibungen. (TZ 3)

Internes Kontrollsyste

Das BMGFJ führte weder Kontrollen bei den zuständigen Finanzämtern noch bei den beauftragten Verkehrsunternehmen durch. [\(TZ 16\)](#)

Das in den Durchführungsrichtlinien für den Gelegenheitsverkehr vorgesehene Vier-Augen-Prinzip war in den bei sieben Finanzämtern eingerichteten so genannten Kundenteams Freifahrten nicht durchgängig gegeben. [\(TZ 17\)](#)

Außenkontrolle

Für die Kundenteams Freifahrten gab es bisher keine Prüfungsrichtlinien, die vorgaben wie, wann und wie oft zu prüfen ist, welche Analysen durchzuführen und welche Kriterien zu kontrollieren sind. [\(TZ 19\)](#)

Die Prüfungshandlungen im Innen- und Außendienst in Bezug auf den Gelegenheitsverkehr waren in den meisten Kundenteams Freifahrten weder dokumentiert noch nachvollziehbar. [\(TZ 20\)](#)

Die Antragsteller gaben in vielen Fällen den jeweiligen Wohnort unrichtig an. Die Vorgabe des kürzesten, notwendigen und vertretbaren Weges wurde bei der Beantragung bzw. Ausstellung der Freifahrausweise im Linienverkehr oftmals nicht eingehalten. [\(TZ 18\)](#)

Genehmigungsbefugnisse

Die Genehmigungsbefugnisse für die Bediensteten der Kundenteams Freifahrten waren in den jeweiligen Amtsverfügungen der Finanzämter unterschiedlich geregelt. [\(TZ 21\)](#)

Führungs- und Steuerungsinstrument

Die sieben Kundenteams Freifahrten waren bisher nicht in den jährlichen, ressortweit abgestimmten Planungs- und Umsetzungsprozess der Finanzverwaltung eingebunden. [\(TZ 22\)](#)

Kenndaten zu Schüler- und Lehrlingsfreifahrten

Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz vom 24. Oktober 1967 betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Familienlastenausgleichsgesetz 1967), BGBl. Nr. 376/1967 i.d.g.F.				
Zielsetzung	Das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 verfolgt mit den Schüler- und Lehrlingsfreifahrten das Ziel, im Interesse der Familien einen Lastenausgleich herbeizuführen.				
Gebarung	2002	2003	2004	2005	2006
			in Mill. EUR		
Schülerfreifahrten	305,66	312,47	318,21	321,94	350,22
- davon Linienverkehr ¹⁾	249,24	251,56	254,57	259,04	285,20
- davon Gelegenheitsverkehr	52,70	56,94	59,41	58,01	60,72
- davon Kostenersätze an Gemeinden und Schulerhalter	3,72	3,97	4,23	4,89	4,30
Lehrlingsfreifahrten	15,91	14,20	16,67	14,98	15,37
Gesamt	321,57	326,67	334,88	336,92	365,59
	Anzahl in Vollbeschäftigungäquivalenten				
Bedienstete im BMGFJ jeweils zum 31. Dezember	4,75	4,75	5,15	4,28	4,08
Bedienstete im BMF jeweils zum 31. Dezember	26,8	26,7	25,8	25,2	24,9

¹⁾ Die Ausgaben stellen vorläufige Kosten für die Freifahrten im Linienverkehr dar. Ab Einbeziehung in die jeweiligen Verkehrsverbünde, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgte, wurden Akontozahlungen geleistet. Diese erfolgten im Ausmaß von 98 % des letzten abgerechneten Schuljahres und wurden jährlich valorisiert.

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von August bis Oktober 2007 die Gebarung betreffend die Schüler- und Lehrlingsfreifahrten im BMGFJ sowie in den Finanzämtern Wien 3/11 Schwechat Gerasdorf und Salzburg-Stadt. Weitere prüfungsrelevante Daten erhob der RH bei den Finanzämtern Graz-Stadt, Klagenfurt, Linz, Innsbruck und Feldkirch mit Fragebögen. Der überprüfte Zeitraum betraf die Jahre 2003 bis 2007.

Nach dem Familienlastenausgleichsgesetz 1967 ist der Aufwand für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrten vom Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (FLAF) zu tragen. Dieser wird vom BMGFJ verwaltet und besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit.

Die Zuständigkeit für Angelegenheiten des FLAF ist zwischen dem BMF und dem BMGFJ (früher: BMSG) geteilt. Während dem BMGFJ das fachliche Aufsichts- und Weisungsrecht obliegt, ist das BMF für das Personal und die Organisation verantwortlich.

Das Prüfungsziel war darauf gerichtet, Aussagen über die Preisgestaltung für die Schülerbeförderung, die Zusammenarbeit zwischen dem BMGFJ und dem BMF, die IT-Unterstützung und die Abrechnung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten sowie die Kontrollen der beauftragten Unternehmen durch die Finanzämter im Hinblick auf die Vertragserfüllung zu treffen.

Zu dem im März 2008 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMGFJ im Mai 2008 und das BMF im Juni 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an beide Bundesministerien im Juli 2008. Das BMF gab im September 2008 eine weitere Stellungnahme ab.

Gesetzliche Grundlagen und Ziele

2 Die Schülerfreifahrten erfolgen im Rahmen

- des Linienverkehrs,
- des Gelegenheitsverkehrs und
- mit Kraftfahrzeugen, die von Gemeinden oder Schulerhaltern gegen Kostenersatz zur Verfügung gestellt werden.

Lehrlingsfreifahrten sind nur im Linienverkehr vorgesehen.

Dazu schließen das BMGFJ bzw. die Finanzämter mit den jeweiligen Verkehrsunternehmen Verträge ab.

Mit den Schüler- und Lehrlingsfreifahrten wird die Absicht verfolgt, die Eltern von den Kosten für die Beförderung der Kinder zur Schule bzw. zur betrieblichen Ausbildungsstätte zu entlasten.

Die Freifahrten werden auf Antrag gewährt

- für Schüler, für die eine Schulbestätigung beigebracht wird, und für die – sofern sie volljährig sind – Familienbeihilfe bezogen wird,
- für Lehrlinge, die in einem anerkannten Lehrverhältnis stehen und für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht (längstens jedoch bis zum 26. Lebensjahr),
- für Fahrten zwischen der Wohnung im Inland und der Schule bzw. der betrieblichen Ausbildungsstätte,

- auf jenen Strecken, auf denen keine andere Beförderung unentgeltlich in Anspruch genommen werden kann und
- ein Eigenanteil des Schülers bzw. Lehrlings am Fahrpreis in Höhe von 19,60 EUR jährlich geleistet wird.

Aufgaben und Zuständigkeiten

Aufgaben

3.1 Dem BMGFJ obliegt im Bereich Freifahrten:

- die Fachaufsicht über die bei sieben Finanzämtern eingerichteten so genannten Kundenteams Freifahrten, soweit diese Angelegenheiten des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 besorgen,
- der Abschluss von Verträgen im öffentlichen Verkehr (Linienverkehr),
- die Ausarbeitung von Erlässen und Richtlinien sowie
- die Führung von Statistiken im Gelegenheitsverkehr.

Arbeitsplatzbeschreibungen für die Mitarbeiter in der zuständigen Fachabteilung des BMGFJ lagen nicht vor.

3.2 Der RH empfahl, für die Mitarbeiter der Fachabteilung des BMGFJ Arbeitsplatzbeschreibungen auszuarbeiten, um deren Aufgaben und Zuständigkeiten festzulegen.

3.3 Das BMGFJ sagte dies zu.

Kooperation

4.1 Die Vollziehung der Angelegenheiten des Familienlastenausgleichs fiel bis 31. Dezember 1983 in die Zuständigkeit des BMF, seit 1. Jänner 1984 ist das (nunmehrige) BMGFJ zuständig.

Soweit die Finanzämter (bis 30. April 2004 die Finanzlandesdirektionen) Angelegenheiten des Familienlastenausgleichs besorgen, hat das BMGFJ ein fachliches Aufsichts- und Weisungsrecht. Die grundsätzlichen Angelegenheiten der Dienstaufsicht liegen beim BMF.



Die zuständige Fachabteilung im BMGFJ hatte jedoch weder Kenntnis vom Tätigkeitskatalog der Kundenteams Freifahrten in den Finanzämtern, welcher den Verantwortungsumfang und die Aufgaben der Teammitglieder näher beschreibt, noch von deren Arbeitsplatzbeschreibungen.

Das Verwaltungshandeln beider Bundesministerien beeinflusste sich wechselseitig. Auf Seiten des BMGFJ werden etwa durch fachliche und legistische Maßnahmen Ressourcen der Kundenteams Freifahrten bei den Finanzämtern gebunden, für deren Bereitstellung das BMF zuständig ist. Eine Vereinbarung zwischen den beiden Bundesministerien über die Zusammenarbeit bei Erfüllung der jeweiligen Aufgaben war nicht abgeschlossen worden.

4.2 Der RH empfahl dem BMGFJ und dem BMF, eine schriftliche Vereinbarung zur Regelung der Zusammenarbeit in Angelegenheiten des FLAF zu treffen.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ werde es mit dem BMF Gespräche über die Vereinbarung zur Kooperation in Angelegenheiten des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen aufnehmen.*

Laut Stellungnahme des BMF ließe sich eine strikte Trennung zwischen Fach- und Organisationskompetenz in der Praxis nur schwer realisieren. Der Empfehlung des RH folgend werde das BMF eine schriftliche Vereinbarung mit dem BMGFJ anstreben, in der grundsätzliche Standards des ergänzenden Agierens der beiden Bundesministerien festgelegt werden sollen.

Statistische Daten und Kennzahlen

Schülerfreifahrten

- 5.1** Die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler für dessen Beförderungen im Linienverkehr, im Gelegenheitsverkehr sowie durch Gemeinden oder Schulerhalter gegen Kostenersatz seitens des FLAF zeigten folgende Entwicklung:

Tabelle 1: Schülerfreifahrten im Linien- und Gelegenheitsverkehr sowie Kostenersätze an Gemeinden und Schulerhalter

Schuljahr	2002/2003			2006/2007			Veränderung der Ausgaben je Schüler in %
	Schüler	Ausgaben	Ausgaben je Schüler	Schüler	Ausgaben	Ausgaben je Schüler	
	Anzahl	in Mill. EUR	in EUR	Anzahl	in Mill. EUR	in EUR	
Linienverkehr	691.700 ¹⁾	239,69	346,52	708.200 ¹⁾	274,33	387,36	11,8
Gelegenheitsverkehr	120.371	52,62	437,15	101.274	52,27	516,12	18,1
Kostenersätze	8.456	3,76	444,65	6.095	2,82	462,67	4,1
Summe	820.527	296,07	360,83	815.569	329,42	403,91	11,9

¹⁾ Das BMGFJ konnte die Anzahl der Schüler nicht präzisieren, daher ermittelte der RH diese anhand der Selbstbehalte.

Die Ausgaben im Linienverkehr stellen wegen der noch offenen Verhandlungen mit den Verkehrsverbünden zum Teil Vorauszahlungen dar. Die tatsächlichen Beträge werden höher sein. Auch die Kostenersätze an Gemeinden bzw. Schulerhalter für das Schuljahr 2006/2007 stellen vorläufige Werte dar, weil noch nicht alle Ansuchen auf Rück erstattung gestellt oder bearbeitet sind.

- 5.2** Die Schülerbeförderung erfolgte zu mehr als 80 % im Linienverkehr. Obwohl die Anzahl der beförderten Schüler zwischen den Schuljahren 2002/2003 und 2006/2007 insgesamt leicht rückläufig war, erhöhten sich die Ausgaben um rd. 12 %. Dazu kommt, dass im Linienverkehr mangels endgültiger Tarifregelungen nur vorläufige Werte vorliegen.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMGFJ resultiere die Erhöhung der Ausgaben einerseits aus der jährlichen Valorisierung und andererseits aus dem Trend zu größeren Schulstandorten mit Unterrichtsschwerpunkten, wodurch die Bereitschaft, längere Schulwege in Kauf zu nehmen, steige.*

5.4 Der RH erwiderte dem BMGFJ, dass die Erhöhung der Ausgaben aufgrund der jährlichen Valorisierung nur 7,6 % betragen habe. Das Argument des BMGFJ, von den Schülern würden vermehrt längere Schulwege in Kauf genommen, war nicht nachvollziehbar, weil zu den Streckenlängen keine geeigneten Unterlagen vorgelegt werden konnten.

Lehrlingsfreifahrten

6.1 Freifahrten für Lehrlinge sind nur im Linienverkehr vorgesehen. Die durchschnittlichen Ausgaben je Lehrling zeigten von 2002 bis 2006 folgende Entwicklung:

Tabelle 2: Lehrlingsfreifahrten im Linienverkehr

	2002	2003	2004	2005	2006
Lehrlinge			Anzahl		
	55.300	52.700	53.600	53.700	55.600
Lehrlingsfreifahrten			in Mill. EUR		
	15,91	14,20	16,67	14,98	15,37
Selbstbehalt			1,08	1,03	1,05
Ausgaben je Lehrling			in EUR		
	287,70	269,45	311,01	278,96	276,44

Von 2002 bis 2006 gingen die durchschnittlichen Ausgaben für Freifahrten je Lehrling um rd. 3,9 % zurück. Das BMGFJ erklärte diese Entwicklung mit der Lehrlingsoffensive der Bundesregierung und der gestiegenen Anzahl an Lehrbetrieben, wodurch teilweise kürzere Fahrtstrecken möglich waren. Bei den Ausgaben ist allerdings zu beachten, dass diese wegen der noch offenen Verhandlungen mit den Verkehrsverbünden teilweise nur Vorauszahlungen sind.

6.2 Der RH regte an, dass das BMGFJ die ihr zur Verfügung stehenden Statistiken analysieren und auffällige Entwicklungen bei den Ausgaben in Relation zur Anzahl der beförderten Lehrlinge zum Anlass nehmen sollte, diese im Rahmen ihrer Fachaufsicht zu überprüfen.

Liniенverkehr

Verbundtarife für Schüler

- 7.1** Als Liniенverkehr werden öffentliche Verkehrsmittel bezeichnet, die auf einer bestimmten Strecke (Linie) nach einem im Voraus bestimmten Fahrplan jedermann gegen Entgelt (Kontrahierungszwang) zur Verfügung stehen.

Im April 1998 vereinbarten der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie und der Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr die Integration der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt in die Verkehrsverbünde. Diese wurde im Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999¹⁾ festgelegt.

¹⁾ Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Öffentliches Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 – ÖPNRV-G 1999), BGBl. I Nr. 204/1999

Hinsichtlich der Höhe der Fahrpreisersätze für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten bestimmte das Öffentliche Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999, dass – beginnend mit dem Schuljahr 2000/2001 bzw. 2001/2002 – ein Schülerverrechnungstarif auf Basis der Fahrpreisersätze für die Schuljahre 1997/1998 bzw. 1998/1999 zu ermitteln ist. Der Tarif war jährlich wertgesichert. Ungeachtet der Integration in die Verkehrsverbünde waren die Schülerverrechnungstarife für die Jahre 2002 bis 2006 großteils höher als jene für Pendler bzw. Studenten.

- 7.2** Die Ausklammerung der größten Fahrgastgruppe (Schüler) von Preisermäßigungen wurde durch die Integration in die Verkehrsverbünde nicht behoben. Mit der Festschreibung der Fahrpreisersätze auf Basis der Tarife 1997/1998 bzw. 1998/1999 wurde dem BMGFJ die Möglichkeit genommen, in Verhandlungen mit den Verkehrsverbünden günstigere Konditionen zu erreichen.

Der RH empfahl dem BMGFJ, auf eine Änderung des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetzes 1999 hinzuwirken, um auch für Schüler günstigere Verbundtarife im öffentlichen Verkehr zu erzielen.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMGFJ könnten Änderungen des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetzes 1999 nur im Einvernehmen mit dem BMVIT und dem BMF erfolgen. Bei einer Reduzierung der Verbundtarife für Schüler müssten im Gegenzug die Zuschüsse des BMVIT und der Gebietskörperschaften an die Verbünde erhöht werden. Eine derartige Bereitschaft bestehe weder auf Bundes- noch auf Landesebene. Das BMF müsste diese Mehraufwendungen aus allgemeinen*



Budgetmitteln ersetzen und stünde diesbezüglichen Absichten bisher ablehnend gegenüber.

7.4 Der RH erwiderte, dass entgegen der Absicht in der Ministervereinbarung vom April 1998 ab Beginn des Schuljahres 2002/2003 als Abrechnungsbasis für die Schülerfreifahrten nicht der Verbundtarif (Pendler) herangezogen, sondern im Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 überwiegend ein höherer Schülerverrechnungstarif festgeschrieben wurde. Um für die größte Fahrgastgruppe (Schüler) günstigere Konditionen bei den Verhandlungen mit den Verkehrsverbünden erzielen zu können, wäre jedenfalls eine Änderung des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetzes 1999 erforderlich.

Steuerungs- und Planungskennzahlen

8.1 Da sieben Jahre nach der Integration der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten in die Verkehrsverbünde weder die endgültigen Tarife noch die Abrechnungen der Verkehrsverbünde vorlagen, konnte das BMGFJ keine Aussage über die Gesamtkosten sowie die durchschnittlichen Kosten je Schüler bzw. Lehrling im Linienverkehr machen. Auch sah sich das BMGFJ nicht in der Lage, die Anzahl der Schüler und Lehrlinge zu präzisieren. Ebenso waren die Längen der Beförderungsstrecken nicht abgebildet. Eine Analyse und Planung der Kosten im Linienverkehr in Abhängigkeit von der Schüler-/Lehrlingszahl bzw. den Entfernung auf Basis von Ist-Daten war nicht möglich.

8.2 Der RH bemängelte das Fehlen wesentlicher Steuerungs- und Planungskennzahlen. Dadurch war der Verhandlungsspielraum des BMGFJ bei den Tarifverhandlungen erheblich eingeschränkt.

Der RH regte gegenüber dem BMGFJ an, die Tarifermittlungen und die endgültigen Fahrpreisersatzabrechnungen voranzutreiben, um die tatsächlichen vom FLAF zu tragenden Kosten für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrten der Jahre 2002 bis 2006 feststellen zu können. Weiters wären die Längen der Beförderungsstrecken und die tatsächliche Anzahl der Schüler und Lehrlinge zu erheben. Nur die Kenntnis dieser Größen erlaubt eine aussagekräftige Beurteilung der Kostenentwicklung und -struktur und stärkt die Position des BMGFJ bei den Verhandlungen mit den Verkehrsverbünden.

Liniенverkehr

Auf Basis der Kostenstruktur sollte eine Evaluierung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten hinsichtlich der Leistungen und der Fahrpreiser-sätze erfolgen, um Grundlagen für zukünftige Tarifverhandlungen und gegebenenfalls für eine Novellierung des Öffentlichen Personen-nah- und Regionalverkehrsgesetzes 1999 zur Verfügung zu haben.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ habe es zum Ziel, die Tarifermittlungen und Fahrpreisersatzabrechnungen voranzutreiben, wobei nur bedingt Einfluss auf die Effizienz der Verbünde bestehe. Dem BMGFJ komme die Aufgabe zu, den beantragten Tarif auf Schlüssigkeit und weitestge-hende Kostenneutralität gegenüber den Haustarifabrechnungen in den Verbundbereichen zu überprüfen sowie einen konsensfähigen Schüler- und Lehrlingsverrechnungstarif festzulegen.*

Fünf-Tage-Woche

9.1 Die Festlegung der Verbundverrechnungstarife erfolgte auf Basis der Fünf- bzw. Sechs-Tage-Schulwoche in den Schuljahren 1997/1998 bzw. 1998/1999. Danach fand zunehmend ein Übergang zur Fünf-Tage-Schulwoche statt. Nach dem Schulzeitgesetz 1985 haben Pflicht-schulen ab dem Schuljahr 2006/2007 eine Fünf-Tage-Woche.

Im Rahmen der Verhandlungen mit dem Verkehrsverbund Niederös-terreich-Burgenland erfolgte keine Anpassung der Verrechnungstarife aufgrund der Einführung der Fünf-Tage-Woche für die Pflichtschu-len. Die Argumentation des Verkehrsverbundes Niederösterreich-Bur-genland, dass die Kosteneinsparungen aus dem Entfall der Schülerbe-förderungen am Samstag durch zusätzliche Kosten für den erhöhten Beförderungsbedarf an den übrigen Schultagen kompensiert werden, wurde vom BMGFJ akzeptiert. Die Nichtberücksichtigung der Fünf-Tage-Woche für Pflichtschüler bei der Tarifermittlung mit dem Ver-kehrsverbund Niederösterreich-Burgenland hatte Präjudizwirkung und engte den Spielraum des BMGFJ für die Verhandlungen mit den übrigen Verkehrsverbünden ein.

9.2 Nach Ansicht des RH ist das Argument des Verkehrsverbundes Nie-derösterreich-Burgenland nicht nachvollziehbar, weil sich die Anzahl der beförderten Schüler durch die Einführung der Fünf-Tage-Woche nicht verändert und somit kein erhöhter Beförderungsbedarf gegeben ist.

Der RH bemängelte, dass die Einführung der Fünf-Tage-Woche bei den Pflichtschülern zu keiner Verringerung der Verrechnungstarife führte und daher damit verbundene Einsparungspotenziale bisher ungenutzt blieben. Eine Quantifizierung dieser Einsparungspotenziale durch den RH war mangels vorliegender Tarife und fehlender Angaben über die genaue Anzahl der beförderten Pflichtschüler nicht möglich.

Der RH empfahl dem BMGFJ, mit dem Verkehrsverbund Niederösterreich-Burgenland neuerliche Vertragsverhandlungen zu führen. Bei den Tarifverhandlungen mit den übrigen Verkehrsverbünden sollte die Reduzierung der Schultage ab 2006/2007 jedenfalls berücksichtigt werden.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ müsste die Reduzierung der Verrechnungstarife mit einer Kündigung der bereits bestehenden Integrationsverträge und neuerlichen Tarifberechnungen einhergehen. Zum Teil wäre die Fünf-Tage-Woche für Pflichtschüler schon im Mengengerüst 1997/1998 bzw. 1998/1999 enthalten. Für die Reduzierung der Samstagsbeförderung wären im Gegenzug Zugeständnisse für Leistungsverbesserungen in innerstädtischen Bereichen sowie vermehrte Führung von Nachmittagsfahrten verhandelt worden.*

9.4 Der RH wies darauf hin, dass die angeführten Zugeständnisse für Leistungsverbesserungen sowie vermehrte Nachmittagsfahrten im Rahmen der Gebarungsüberprüfung nicht konkret dargelegt werden konnten.

IT-Erstausrüstung

10.1 Nach dem Familienlastenausgleichsgesetz 1967 waren die erstmalig anfallenden Kosten der Hard- und Software für die Einbindung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten in die Verkehrsverbünde je zur Hälfte aus Mitteln des FLAF und aus Mitteln des BMVIT zu tragen.

Die genehmigten Projektkosten für den Oberösterreichischen Verkehrsverbund wurden unter Berücksichtigung von 20 % Umsatzsteuer kalkuliert. In der Schlussabrechnung des Verbundes wurde die Umsatzsteuer in Höhe von 13.300,67 EUR weder ausgewiesen noch an das zuständige Finanzamt abgeführt.

10.2 Der RH empfahl dem BMGFJ, vom Oberösterreichischen Verkehrsverbund eine korrigierte Schlussabrechnung sowie den Nachweis der Umsatzsteuerzahlung anzufordern.

10.3 Das BMGFJ veranlasste bereits während der Gebarungsüberprüfung die Korrektur der Rechnung und die Umsatzsteuerabfuhr durch den Oberösterreichischen Verkehrsverbund.

Gelegenheitsverkehr

Ausgaben Gelegenheitsverkehr

11.1 Als Gelegenheitsverkehr wird die gewerbsmäßige Beförderung von Personen in jenen Gebieten bezeichnet, die nicht an ein öffentliches Verkehrsnetz (Linienverkehr) angeschlossen sind.

Eine weitere Möglichkeit für Schülerfreifahrten besteht nach dem Familienlastenausgleichsgesetz 1967 darin, dass eine Gemeinde oder der Schulerhalter die Schüler mit eigenen respektive angemieteten Fahrzeugen befördert und dafür Kostenersätze aus Mitteln des FLAF erhält.

Die Abwicklung der Verträge im Gelegenheitsverkehr obliegt den Kundenteams Freifahrten bei sieben Finanzämtern.

Die Ausgaben für die Schülerfreifahrten im Gelegenheitsverkehr und für Kostenersätze an Gemeinden und Schulerhalter entwickelten sich im Vergleich der Schuljahre 2002/2003 und 2006/2007 folgendermaßen:

Tabelle 3: Schülerfreifahrten im Gelegenheitsverkehr sowie Kostenersätze an Gemeinden und Schulerhalter

Schuljahr	2002/2003			2006/2007			Veränderung der Ausgaben je Schüler in %
	Schüler	Ver-gütungen ¹⁾	Ausgaben je Schüler	Schüler	Ver-gütungen ¹⁾	Ausgaben je Schüler	
	Anzahl	in Mill. EUR	in EUR	Anzahl	in Mill. EUR	in EUR	
Gelegenheitsverkehr	120.371	52,62	437,15	101.274	52,27	516,12	18,1
Kostenersätze	8.456	3,76	444,65	6.095	2,82	462,67	4,1

¹⁾ ohne Selbstbehalte



Die Anzahl der beförderten Schüler im Gelegenheitsverkehr verringerte sich vom Schuljahr 2002/2003 auf 2006/2007 um rd. 16 %, während die Ausgaben nahezu unverändert blieben. Dies führte zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Ausgaben je Schüler im Gelegenheitsverkehr um rd. 18 %.

Die Anzahl der durch eine Gemeinde oder einen Schulerhalter beförderten Schüler ging um rd. 28 % zurück, der durchschnittliche Kostenersatz für einen Schüler erhöhte sich um rd. 4 %.

11.2 Der RH empfahl dem BMGFJ, auffällige Entwicklungen der Ausgaben zum Anlass zu nehmen, um im Rahmen der Fachaufsicht die Aufgabenerfüllung bei den Kundenteams Freifahrten zu evaluieren.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ habe es einen Prüfungsplan für Kontrollen bei den Kundenteams Freifahrten konzipiert. Auffälligkeiten in der Kostenentwicklung wären bisher im direkten Kontakt mit den Kundenteams Freifahrten geklärt worden.*

Berechnungsprogramm Gelegenheitsverkehr

12.1 Die Kundenteams Freifahrten bei den Finanzämtern schließen mit Verkehrsunternehmen im Rahmen des Gelegenheitsverkehrs Verträge zur Durchführung von Schülerfreifahrten, wenn kein geeignetes öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht. Nach Überprüfung der Vertragsanbote anhand der vorgelegten Wageneinsatzpläne, Schülerlisten und Streckenskizzen erfassen sie die zur Berechnung der Vergütung notwendigen Datensätze im Berechnungsprogramm Gelegenheitsverkehr.

Das Programm erstellt sowohl die vertragliche Vereinbarung als auch den zugehörigen Zahlungs- und Verrechnungsauftrag automatisiert. Weiters überprüfen die Kundenteams Freifahrten sowohl die zur Schülerbeförderung eingesetzten Kraftfahrzeuge als auch die Streckenlänge und die Streckenverhältnisse an Ort und Stelle bei den Verkehrsunternehmen.

Die Kundenteams Freifahrten in den Finanzämtern bearbeiteten die Daten mit unterschiedlicher Sorgfalt und es zeigte sich eine uneinheitliche Vorgangsweise bei

- der Erfassung und Speicherung der Datensätze,
- der Erfassung und Berechnung von Teilstrecken sowie
- den händischen Änderungen.

Gelegenheitsverkehr

12.2 Der RH erachtete die Erfassung und Speicherung der Daten über die Vertragsabschlüsse im Gelegenheitsverkehr bei den Finanzämtern für unzureichend. Er empfahl dem BMGFJ, die Bestimmungen über die Anwendung des Berechnungsprogramms in die Durchführungsrichtlinie Gelegenheitsverkehr aufzunehmen. Dem BMGFJ und dem BMF empfahl der RH, bei den Kundenteams Freifahrten darauf zu achten, dass eine bundesweit einheitliche Eingabe und Speicherung der Daten in das Berechnungsprogramm gewährleistet wird.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ werde ein Erlass über die Anwendung des Berechnungsprogramms und die Datenspeicherung ergehen. Eine diesbezügliche Vorinformation an die Kundenteams Freifahrten sei bereits erfolgt. Die Durchführungsrichtlinien Gelegenheitsverkehr würden aktualisiert und im Hinblick auf das Berechnungsprogramm neu formuliert werden.*

Laut Stellungnahme des BMF prüfe es die Integration der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten in die künftigen einheitlichen IT-Verfahren der Finanzverwaltung. Für den Fall der Realisierung sei die bundesweit einheitliche Erfassung und Speicherung der Daten gesichert.

Vertragsabschlüsse im Gelegenheitsverkehr

13.1 Eine wesentliche Aufgabe der Kundenteams Freifahrten ist der Abschluss der Verträge mit den Unternehmen des Gelegenheitsverkehrs und die Überprüfung der Vertragsgrundlagen, um die Schülerfreifahrten für jedes Schuljahr sicherzustellen.

Der RH überprüfte stichprobenweise bei den Kundenteams Freifahrten in zwei Finanzämtern für die Schuljahre 2005/2006 und 2006/2007 die Vertragsabschlüsse im Gelegenheitsverkehr. Neben der Vollständigkeit der Unterlagen war auch die ordnungsgemäße Berechnung der Gesamtvergütungen an die Verkehrsunternehmen und die Kostenersätze an die Gemeinden oder Schulerhalter ein Prüfungskriterium.

Die Überprüfung der ausgewählten Akten ergab im Wesentlichen Eingabefehler bei Kilometern und Wochentagen und zeigte eine unterschiedliche Qualität der Erledigungen durch die Bediensteten der Kundenteams Freifahrten. Insgesamt waren in der Stichprobe zu hohe Abrechnungen von rd. 8.700 EUR zu Lasten des FLAF festzustellen.

13.2 Der RH empfahl dem BMGFJ, im Rahmen seiner Fachaufsicht bei den Kundenteams Freifahrten auf eine bessere Qualität der Erledigung der Vertragsabschlüsse im Gelegenheitsverkehr einschließlich eines zweckmäßigen Nach- und Rückforderungsmanagements zu achten.



Der RH regte gegenüber dem BMF an, das BMGFJ bei den Maßnahmen, die Qualität bei den Erledigungen der Vertragsabschlüsse zu verbessern, zu unterstützen.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ beabsichtige es, in Zukunft Schulungen zu organisieren, um einheitliche Qualitätsstandards zu wahren und Mängel bei den Erledigungen zu reduzieren.*

Laut Stellungnahme des BMF sei beabsichtigt, in Zusammenarbeit mit dem BMGFJ ein effizientes Kontrollsyste zu schaffen, welches Qualitäts- und Malversationsrisiken Rechnung trägt. Sobald einheitliche und zentral abrufbare Datenbestände zur Verfügung stünden, könnte EDV-Unterstützung in Form eines elektronisch ausgewählten Kontrollfallangebots und einer jederzeit auswertbaren elektronischen Ergebnisdokumentation geboten werden.

Leistungskennzahlen

14.1 Der RH verglich die Personalauslastung in den Kundenteams Freifahrten anhand der im Schuljahr 2006/2007 bearbeiteten Verträge im Linien- und Gelegenheitsverkehr sowie der Kostenersätze.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über den Personaleinsatz des Schuljahres 2006/2007:

Tabelle 4: Personalauslastung in den Kundenteams Freifahrten (Schuljahr 2006/2007)

Kundenteam	Verträge Linien- verkehr ¹⁾	Verträge Gelegenheits- verkehr ²⁾	Summe der Verträge	Bedienstete ³⁾⁴⁾ Anzahl	Verträge je Bediensteten ³⁾ im Durchschnitt
Finanzamt Wien 3/11/Schwechat	95	252	347	6,9	50
Finanzamt Linz	66	279	345	4,5	77
Finanzamt Salzburg-Stadt ⁵⁾	26	110	136	3,9	35
Finanzamt Graz-Stadt	119	284	403	4,0	101
Finanzamt Klagenfurt ⁵⁾	20	157	177	1,9	93
Finanzamt Innsbruck	45	166	211	2,3	92
Finanzamt Feldkirch	34	72	106	2,0	53

¹⁾ Für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten besteht jeweils ein gesonderter Vertrag.

²⁾ Laut BMGFJ wurde die Anzahl der Verträge für den Gelegenheitsverkehr und die Höhe der Kostenersätze an Gemeinden und Schulerhalter noch nicht endgültig erfasst, da in den Bundesländern Wien, Niederösterreich und Burgenland noch einige Kostenersätze offen bzw. in Oberösterreich ein Teil der Verträge und Kostenersätze noch nicht abgeschlossen sind.

³⁾ in Vollbeschäftigungäquivalenten

⁴⁾ Vollbeschäftigungäquivalente der ausschließlich mit Schüler- und Lehrlingsfreifahrten befassten Bediensteten zum 30. Juni 2007

⁵⁾ exkl. ein dauerkranker Bediensteter

Gelegenheitsverkehr

14.2 Die Bearbeitungsdichte in den sieben Kundenteams Freifahrten war sehr unterschiedlich. Ein Mitarbeiter des Finanzamtes Graz-Stadt hatte dreimal so viele Verträge zu bearbeiten wie ein Mitarbeiter im Finanzamt Salzburg-Stadt.

Schulautonome Tage

15.1 Nach dem Schulzeitgesetz 1985 können an Bundesschulen bis zu fünf Tage und an Pflichtschulen bis zu vier Tage in jedem Unterrichtsjahr für schulfrei erklärt werden. Eine Novelle des Schulzeitgesetzes 1985 sieht vor, dass durch Verordnung der Schulbehörde erster Instanz ein Teil der schulautonomen Tage einheitlich für schulfrei zu erklären ist.

Die Anzahl der Schultage war einer der Parameter für die Berechnung der Vergütungen an die Verkehrsunternehmen für die Schülerbeförderung im Gelegenheitsverkehr. Für schulfreie Tage gebührt keine Vergütung. Die Kundenteams Freifahrten gingen allerdings bei der Berücksichtigung der schulautonomen Tage unterschiedlich vor. Diese wurden entweder gar nicht, teilweise oder zur Gänze in Abzug gebracht.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über das höchstmögliche Einsparungspotenzial bei den Schülerfreifahrten im Gelegenheitsverkehr, wenn alle Kundenteams Freifahrten die schulautonomen Tage bei der Berechnung der Vergütungen berücksichtigen würden. Die Berechnung beruht auf den Daten des Schuljahres 2006/2007, und es wurden jene Beförderungen aufgenommen, die ganzjährig und an allen Wochentagen durchgeführt wurden.

Tabelle 5: Schulautonome Tage – Einsparungspotenzial (Schuljahr 2006/2007)

	Ausgaben	Einsparungspotenzial in EUR
Wien, Niederösterreich und Burgenland	13.652.086	334.074
Oberösterreich	18.658.978	–
Salzburg	2.513.860	13.570
Steiermark	13.682.254	34.060
Kärnten	2.566.542	43.086
Tirol	2.854.931	42.747
Vorarlberg	1.174.495	310
Gesamt	55.103.146	467.847

15.2 Der RH empfahl dem BMGFJ und dem BMF, eine einheitliche und verwaltungsökonomische Lösung zu erarbeiten, die unter Berücksichtigung der schulautonomen Tage bei der Berechnung der Vergütungen im Gelegenheitsverkehr ein möglichst großes Einsparungspotenzial erzielt.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ würden ab dem Schuljahr 2008/2009 die einheitlich festgelegten schulautonomen Tage, allerdings nur im Pflichtschulbereich, berücksichtigt werden und zu entsprechenden Einsparungen führen. Das BMGFJ werde die Kundenteams Freifahrten dahingehend sensibilisieren, dass künftig schulautonome Tage intensiver hinterfragt und berücksichtigt werden. Laut BMGFJ würde die Berücksichtigung der frei zu wählenden schulautonomen Tage vermehrten administrativen Aufwand voraussetzen und die Vertragsabschlüsse verzögern, wodurch Haftung und Versicherung sowie stichprobenartige Überprüfungen ungeklärt wären.*

Laut Stellungnahme des BMF resultieren die divergierenden Vorgehensweisen im Wesentlichen aus unterschiedlicher Berücksichtigung des Umstandes, ob im Rahmen einer Fahrt Kinder nur zu einer oder zu mehreren Schulen, mit unterschiedlichen schulautonomen Tagen, befördert werden. Das BMF werde sich im Zusammenwirken mit dem BMGFJ um eine eindeutige Regelung bemühen und deren einheitliche Beachtung im Rahmen der Dienstaufsicht überwachen.

Zudem werde die Einbeziehung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten in ein derzeit in Entwicklung befindliches umfassendes IT-Verfahren angestrebt. Die Berücksichtigung der schulautonomen Tage könnte künftig programmgesteuert unterstützt werden.

15.4 Der RH wies gegenüber dem BMGFJ darauf hin, dass die Novelle des Schulzeitgesetzes 1985, mit der ein Teil der schulautonomen Tage einheitlich für schulfrei erklärt wird, auch für Bundeschulen gilt und nicht nur für Pflichtschulen.

Für die verbleibenden frei zu wählenden schulautonomen Tage sollte nach Ansicht des RH ein verwaltungsökonomisches Konzept mit dem Ziel ausgearbeitet werden, möglichst große Einsparungen zugunsten des FLAF zu erreichen. Der RH konnte die vom BMGFJ diesbezüglich vermuteten Schwierigkeiten nicht nachvollziehen, da schon bisher einige Kundenteams Freifahrten schulautonome Tage berücksichtigten und trotzdem termingerechte Vereinbarungen mit den Verkehrsunternehmen treffen konnten, so dass ein gesicherter Transport der Schüler gemäß den Durchführungsrichtlinien gewährleistet war.

Der RH erwiderte gegenüber dem BMF, dass mit der Novelle des Schulzeitgesetzes 1985 ein Teil der schulautonomen Tage einheitlich für schulfrei erklärt wird. Diese wären jedenfalls bei der Berechnung der Vergütungen an die Verkehrsunternehmen ab dem Schuljahr 2008/2009 von allen Kundenteams Freifahrten zu berücksichtigen.

Qualitätssicherung und internes Kontrollsyste

Fachaufsicht durch das BMGFJ

- 16.1** Das BMGFJ machte weder Kontrollbesuche bei den Kundenteams Freifahrten der Finanzämter noch bei jenen Verkehrsunternehmen, die Beförderungen im Rahmen der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt durchführten.
- 16.2** Nach Ansicht des RH wären Kontrollen der Kundenteams Freifahrten und der Verkehrsunternehmen durch das BMGFJ im Rahmen seiner Fachaufsichtsfunktion vorzunehmen, um bspw. die Berechnungen im Gelegenheitsverkehr qualitativ zu verbessern.

16.3 Das BMGFJ sagte dies zu.

Interne Kontrollen in den Kundenteams Freifahrten

- 17.1** Die Durchführungsrichtlinien für den Gelegenheitsverkehr sahen eine weitestmögliche Trennung zwischen den Tätigkeiten im Innen- und Außendienst bzw. alternativ eine jährlich neue Gebietszuteilung an die Sachbearbeiter vor. Auf keinen Fall sollten immer dieselben Mitarbeiter für das gleiche Gebiet innendienstlich und für Prüfungen vor Ort eingesetzt werden.

In den vom RH überprüften Kundenteams Freifahrten im Finanzamt erfolgte in den Jahren 2002 bis 2006 keine Trennung in Innen- und Außendienst. Eine Gegenkontrolle und damit die Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips durch jährlich wechselnde Gebietszuteilungen war nicht durchgängig gegeben.

- 17.2** Der RH empfahl dem BMGFJ, durch ein Rotationsprinzip in der Gebietszuteilung die Einhaltung der Vorgaben der Durchführungsrichtlinie und damit eine interne Kontrolle sicherzustellen, sofern eine Trennung zwischen Außen- und Innendienst nicht möglich ist.

17.3 Laut Stellungnahme des BMGFJ habe es mit dem BMF Gespräche aufgenommen, um eine quantitative und qualitative Erhöhung des Personalstandes zu erreichen.

17.4 Nach Ansicht des RH könnte eine interne Kontrolle und die Einhaltung der Vorgaben der Durchführungsrichtlinie durch ein Rotationsprinzip in der Gebietszuteilung sichergestellt werden, sofern eine Trennung zwischen Innen- und Außendienst nicht möglich ist. Eine Erhöhung des Personalstandes wäre dafür nicht notwendig.

Außenkontrolle

Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen

18.1 Die Freifahrt ist für den kürzesten, verkehrsüblichen Weg zwischen der Wohnung im Inland bzw. einem näheren Zweitwohnsitz am Ort oder in der Nähe des Ortes der Schule/Ausbildungsstätte und der Schule/Ausbildungsstätte vorgesehen, wenn sie regelmäßig – bei Schülern an mindestens vier Tagen pro Woche bzw. bei Lehrlingen an drei Tagen – erforderlich ist.

(1) Die Schulen bzw. Lehrbetriebe haben die Angaben auf den Anträgen sowie die Vertretbarkeit und Notwendigkeit der von den Antragstellern gewählten Verkehrsverbindungen zu überprüfen und gegebenenfalls zu bestätigen.

(2) Die Formulierung auf dem Antragsformular auf Ausstellung eines Freifahrausweises mit dem Wortlaut: „Wohnort von dem die Schule/Ausbildungsstätte besucht wird“ führte bei den Antragstellern oftmals zu Missverständnissen dahingehend, dass anstelle des Zweitwohnsitzes, wie bspw. eines Internates, der Hauptwohnsitz angegeben worden war.

Für Fahrtstrecken über 130 km war der Antrag dem örtlich zuständigen Kundenteam Freifahrten vorzulegen, um die Plausibilität und die regelmäßige Nutzbarkeit der gewählten Verkehrsverbindung im Einzelfall zu prüfen.

Wie die Kundenteams feststellen mussten, tätigten die Antragsteller in einer Vielzahl von Fällen unwahre Angaben über den Wohnort, um die Freifahrt zu erlangen. Die aus dem FLAF geleisteten Fahrpreisersätze aufgrund unrichtiger Angaben erreichten in den vorliegenden Fällen bis zu rd. 3.000 EUR pro Antrag und Jahr. Im Zeitraum 2002 bis 2006 fielen insgesamt Rückforderungen in Höhe von rd. 8,8 Mill. EUR an.

Außenkontrolle

(3) Die Verkehrsunternehmer haben im Rahmen der Ausgabe der Freifahrausweise die Anträge auf Vollständigkeit und Plausibilität zu prüfen, insbesondere hinsichtlich des beantragten Beförderungsweges.

Diese Vorgabe wurde, wie die Finanzämter bei Kontrollen feststellten, nicht durchgehend eingehalten, wodurch höhere Ausgaben zu Lasten des FLAF anfielen:

- Statt den billigeren Außenzonen wurde die gesamte teurere Kernzone verrechnet. Die Rückforderungen betrugen für vier Schuljahre allein für Schüler einer Schule insgesamt rd. 88.000 EUR.
- Um verbilligte Netzkarten für den Stadtverkehr erwerben zu können, wurden unlogische Fahrtstrecken beantragt.
- Schüler erhielten Freifahrausweise für Strecken, bei denen der Fußweg kürzer war als die beantragte Fahrtstrecke.

18.2 (1) Der RH empfahl dem BMGFJ, das BMUKK interministeriell zu ersuchen, die Schulen auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und Weisungen hinsichtlich der Ausstellung der Schulbestätigungen für Freifahrausweise – insbesondere die Prüfung der Vertretbarkeit und Notwendigkeit der Freifahrten – aufmerksam zu machen.

(2) Der RH regte an, das Antragsformular auf Ausstellung eines Freifahrausweises zu präzisieren, um Fehlinterpretationen und damit unnötige Ausgaben zu vermeiden.

(3) Der RH empfahl, sicherzustellen, dass Fahrausweise nicht zum alleinigen Zweck der Erlangung von vergünstigten Netzkarten beantragt werden.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ sei die Wiederverlautbarung der Durchführungsrichtlinie im Zusammenwirken mit dem BMUKK beabsichtigt. Die nächste einheitliche Änderung der Antragsformulare werde spätestens mit dem Schuljahr 2009/2010 erfolgen.*

Kontrollen im
Linienverkehr

19.1 Die Anzahl und die Ergebnisse der von den Kundenteams Freifahrten der Finanzämter durchgeführten Kontrollen bei den Schüler- und Lehrlingsfreifahrten in den Jahren 2002 bis 2006 waren sehr unterschiedlich, was zum Teil auf die Personalsituation und die Integration der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt in die Verkehrsverbünde zurückzuführen war. Die Anzahl der Überprüfungen reichte bei den Schülerfreifahrten von vier bis 50 und bei den Lehrlingsfreifahrten von ein bis 22. Dabei konnten Rückforderungen von insgesamt rd. 8,8 Mill. EUR und 1,0 Mill. EUR erzielt werden.

Mit der Eingliederung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt in die Verkehrsverbünde soll eine jährliche Prüfung der Abrechnungsunterlagen erfolgen. Mit dem Verkehrsverbund Ost-Region und jenen Verkehrsunternehmen, die nicht in die Verkehrsverbünde einbezogen waren bzw. bei denen eine gesonderte Abrechnung erfolgte, gab es keine Vereinbarung, die eine durchgängige, jährliche Prüfung vorsah.

Für die Kundenteams Freifahrten gab es bisher keine Prüfungsrichtlinien, die vorgaben wie, wann und wie oft zu prüfen ist, welche Analysen durchzuführen und welche Kriterien zu kontrollieren sind.

19.2 Der RH empfahl dem BMGFJ, eine lückenlose und zeitnahe Prüfung der Abrechnungsunterlagen im Linienverkehr vorzunehmen. Zur Präventivwirkung sollte ein gezielter Einsatz der Personalressourcen in Prüfungen der Abrechnungsunterlagen erfolgen, bei denen noch keine Verjährung eingetreten ist.

Ferner empfahl der RH, Prüfungsrichtlinien in Zusammenarbeit mit den Kundenteams Freifahrten auszuarbeiten, um eine einheitliche Vorgehensweise bei den Überprüfungen sicherzustellen.

19.3 *Das BMGFJ befürwortete die Empfehlungen des RH. Es werde ein Prüfungshandbuch erstellt, um eine einheitliche Vorgangsweise zu gewährleisten.*

Außenkontrolle

Kontrollen im Gelegenheitsverkehr

20.1 Die Durchführungsrichtlinien zum Gelegenheitsverkehr sehen eine tur-nusmäßige Überprüfung im Außendienst an Ort und Stelle vor. Dafür ist laut Tätigkeitskatalog ein Prüfungsplan zu erstellen.

Zwei der vom RH überprüften Kundenteams Freifahrten führten die Überprüfung an Ort und Stelle in der Regel vor Vertragsabschluss durch. Nachträgliche Kontrollen erfolgten nur in Anlassfällen oftmals aufgrund von Beschwerden. In den meisten Kundenteams Freifahrten gab es weder Prüfungspläne noch Aufzeichnungen über die Anzahl der durchgeführten Prüfungen an Ort und Stelle.

Das Kundenteam Freifahrten des Finanzamtes Feldkirch hatte für Prüfungshandlungen im Innendienst eine Checkliste erstellt, die eine umfassende und übersichtliche Dokumentation ermöglichte.

20.2 Der RH empfahl dem BMGFJ, nachgängige Prüfungen an Ort und Stelle bei mindestens 10 % der abgeschlossenen Verträge eines Schuljahres zu veranlassen. Um die Vertragserfüllung überprüfen zu können, sollten diese unangemeldet noch während des Schuljahres erfolgen. Die zu prüfenden Vertragspartner wären vorab jährlich in einem Prüfungsplan festzulegen.

Ferner regte der RH an, in Zusammenarbeit mit den Kundenteams Freifahrten die Checkliste des Finanzamtes Feldkirch zu adaptieren und bundesweit zu verwenden.

Diese Checkliste wäre im elektronischen Berechnungsprogramm für den Gelegenheitsverkehr einzubinden, um in den Folgejahren die Informationen direkt abrufen zu können.

20.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ ließe die Personalsituation Außenkontrollen nur in notwendigen Fällen zu. Das BMGFJ sei bemüht, die Prüfungsquantität zu erhöhen. Die Checkliste werde bereits überarbeitet und bei der nächsten Vernetzungsveranstaltung mit den Kundenteams Freifahrten besprochen.*

Genehmigungs-
befugnisse

21.1 Der Arbeitsbereich Kundenteams Freifahrten war bisher nicht in den Genehmigungserlass – welcher die Genehmigung und Kontrolle von Erlledigungen der Bediensteten in den Finanzämtern regelt – einbezogen.

Die Genehmigungsbefugnisse für die Bediensteten der Kundenteams Freifahrten waren in den jeweiligen Amtsverfügungen der Finanzämter unterschiedlich geregelt. Sie reichten von Null bis zu einer unbegrenzten Genehmigungsbefugnis.

21.2 Der RH empfahl dem BMF, eine bundesweit einheitliche Regelung der Genehmigungsbefugnisse für die Bediensteten der Kundenteams Freifahrten festzulegen und diese in die Genehmigungsregelungen einzubeziehen.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMF wurde die einheitliche Regelung der Genehmigungsbefugnisse bereits getroffen und wird in Form einer Anlage in den Genehmigungserlass integriert.*

Zielvereinbarungen

22.1 Seit der Reform der Finanzverwaltung stellen die jährlichen Zielvereinbarungen ein wichtiges Führungs- und Steuerungsinstrument dar. Deren Einhaltung ist ein Maßstab für die Zusammenarbeit und den Erfolg. Die Zielvereinbarungen sollen die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns sicherstellen.

Mit 1. Mai 2004 wurden die Aufgaben der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten an sieben Finanzämter übertragen; sie werden dort von den Kundenteams Freifahrten wahrgenommen. Diese waren bisher nicht in den jährlichen, ressortweit abgestimmten Planungs- und Umsetzungsprozess der Finanzverwaltung eingebunden.

Nur in einem der überprüften Finanzämter schloss der Vorstand mit dem Teamleiter des Kundenteams Freifahrten Zielvereinbarungen für die Jahre 2005 bis 2007 ab.

22.2 Der RH empfahl dem BMF, die Kundenteams Freifahrten in den jährlichen, ressortweit abgestimmten Planungs- und Umsetzungsprozess im Wege von Zielvereinbarungen einzubeziehen. Mit den Teamleitern der Kundenteams Freifahrten wären entsprechende Ziele zu definieren und diese mit geeigneten Messgrößen zu verbinden. Dies würde die Kundenteams Freifahrten verstärkt in die Organisation der Finanzämter einbinden.

22.3 *Das BMF sagte dies zu.*

**Getroffene
Maßnahme**

- 23** Eine vom RH angeregte Rechnungskorrektur und die Umsatzsteuerzahlung in Höhe von 13.300,67 EUR hat das BMGFJ bereits während der Gebarungsüberprüfung veranlasst. (TZ 10)

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

24 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMGFJ und BMF

- (1) Es sollte eine einheitliche und verwaltungsökonomische Lösung erarbeitet werden, die unter Berücksichtigung der schulautonomen Tage bei der Berechnung der Vergütungen im Gelegenheitsverkehr ein möglichst großes Einsparungspotenzial erzielt. (TZ 15)
- (2) Bei den Kundenteams Freifahrten wäre darauf zu achten, dass eine bundesweit einheitliche Eingabe und Speicherung der Daten in das Berechnungsprogramm gewährleistet wird. (TZ 12)
- (3) Es sollte eine schriftliche Vereinbarung zur Regelung der Zusammenarbeit in Angelegenheiten des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen getroffen werden. (TZ 4)

BMGFJ

- (4) Die Bestimmungen über die Anwendung des Berechnungsprogramms wären in die Durchführungsrichtlinie Gelegenheitsverkehr aufzunehmen. (TZ 12)
- (5) Im Rahmen der Fachaufsicht sollte bei den Kundenteams Freifahrten auf eine bessere Qualität der Erledigung der Vertragsabschlüsse im Gelegenheitsverkehr, einschließlich eines zweckmäßigen Nach- und Rückforderungsmanagements, geachtet werden. (TZ 13)
- (6) Auffällige Entwicklungen der Ausgaben sollten zum Anlass genommen werden, um im Rahmen der Fachaufsicht die Aufgabenerfüllung bei den Kundenteams Freifahrten zu evaluieren. (TZ 11)
- (7) Die Tarifermittlungen und die endgültigen Fahrpreisersatzabrechnungen sollten vorangetrieben werden, um die tatsächlichen vom Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen zu tragenden Kosten für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrten der Jahre 2002 bis 2006 feststellen zu können. Weiters wären die Längen der Beförderungsstrecken und die tatsächliche Anzahl der Schüler und Lehrlinge zu erheben. (TZ 8)



(8) Das BMGFJ sollte auf eine Änderung des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetzes 1999 hinwirken, um im Linienverkehr auch für Schüler günstigere Verbundtarife im öffentlichen Verkehr zu erzielen. [\(TZ 7\)](#)

(9) Mit dem Verkehrsverbund Niederösterreich-Burgenland sollten neuerliche Vertragsverhandlungen geführt werden, um eine Anpassung der Verbundtarife aufgrund der Fünf-Tage-Woche zu erzielen. Bei den Verhandlungen mit den übrigen Verkehrsverbünden wäre die Reduzierung der Schultage ab 2006/2007 jedenfalls zu berücksichtigen. [\(TZ 9\)](#)

(10) Die zur Verfügung stehenden Statistiken sollten analysiert und auffällige Entwicklungen zum Anlass genommen werden, diese im Rahmen der Fachaufsicht zu überprüfen. [\(TZ 6\)](#)

(11) Für die Mitarbeiter der zuständigen Fachabteilung sollten Arbeitsplatzbeschreibungen ausgearbeitet werden, um deren Aufgaben und Zuständigkeiten festzulegen. [\(TZ 3\)](#)

(12) In Ausübung der Fachaufsicht sollten Kontrollen bei den Kundenteams Freifahrten und den Verkehrsunternehmen erfolgen. [\(TZ 16\)](#)

(13) Sofern eine Trennung zwischen Außen- und Innendienst nicht möglich ist, sollte durch ein Rotationsprinzip in der Gebietszuteilung die Einhaltung der Vorgaben der Durchführungsrichtlinie und damit eine interne Kontrolle sichergestellt werden. [\(TZ 17\)](#)

(14) Im Linienverkehr sollte das BMGFJ eine lückenlose und zeitnahe Prüfung der Abrechnungsunterlagen vornehmen. Zur Präventivwirkung sollte ein gezielter Einsatz der Personalressourcen in Prüfungen der Abrechnungsunterlagen erfolgen, bei denen noch keine Verjährung eingetreten ist. Weiters wären Prüfungsrichtlinien in Zusammenarbeit mit den Kundenteams Freifahrten auszuarbeiten, um eine einheitliche Vorgehensweise bei den Überprüfungen sicherzustellen. [\(TZ 19\)](#)

(15) Unangemeldete nachgängige Prüfungen an Ort und Stelle wären bei mindestens 10 % der abgeschlossenen Verträge eines Schuljahres zu veranlassen. Die Checkliste des Kundenteams Freifahrten des Finanzamtes Feldkirch sollte in Zusammenarbeit mit den Kundenteams adaptiert und bundesweit verwendet werden. [\(TZ 20\)](#)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(16) Das BMUKK sollte interministeriell ersucht werden, Schulen auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Ausstellung der Schulbestätigungen für Freifahrausweise – insbesondere die Prüfung der Vertretbarkeit und Notwendigkeit der Freifahrten – aufmerksam zu machen. Das Antragsformular auf Ausstellung eines Freifahrausweises sollte präzisiert werden, um Fehlinterpretationen und damit unnötige Ausgaben zu vermeiden. Weiters sollte sicher gestellt werden, dass Fahrausweise nicht zum alleinigen Zweck der Erlangung von vergünstigten Netzkarten beantragt werden. [\(TZ 18\)](#)

BMF

(17) Das BMGFJ wäre bei den Maßnahmen, die Qualität bei den Erledigungen der Vertragsabschlüsse zu verbessern, zu unterstützen. [\(TZ 13\)](#)

(18) Für die Bediensteten der Kundenteams Freifahrten sollte eine bundesweit einheitliche Regelung der Genehmigungsbefugnisse festgelegt und diese in die Genehmigungsregelungen einbezogen werden. [\(TZ 21\)](#)

(19) Die Kundenteams Freifahrten sollten in den jährlichen, ressortweit abgestimmten Planungs- und Umsetzungsprozess im Wege von Zielvereinbarungen einbezogen werden. Mit den Teamleitern der Kundenteams Freifahrten sollten entsprechende Ziele definiert und mit geeigneten Messgrößen verbunden werden. [\(TZ 22\)](#)

Wirkungsbereich der Stiftung des öffentlichen Rechts Österreichischer Rundfunk

Österreichischer Rundfunk

Dem Österreichischen Rundfunk (ORF) fehlte nach wie vor eine umfassende Gesamtstrategie. Die Folge waren ineffiziente Organisationsstrukturen, nicht realisierte Einsparungspotenziale und hohe Personalkosten. Laufende Veränderungen der Medienlandschaft und der wachsende Wettbewerbsdruck erfordern für die langfristige Zukunftssicherung des ORF die Erarbeitung einer Gesamtstrategie, aus der sich auch die Detailstrategien ableiten sollten.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war, die strategische Ausrichtung und die Steuerung des ORF vor allem in Bezug auf die wirtschaftliche Lage des Unternehmens zu beurteilen. Die Schwerpunkte der Überprüfung lagen in den Bereichen Organisation, Personal, Ausgliederungen und Technik mit besonderem Fokus auf das Fernsehen. (TZ 1)

Strategie und Steuerung

Eine Gesamtstrategie als wesentliche Grundlage für die Unternehmensentwicklung wurde weder vom Generaldirektor vorgelegt noch vom Stiftungsrat nachdrücklich eingefordert. (TZ 12, 43)

Der aus 35 Personen bestehende Stiftungsrat war aufgrund seiner Größe auch nicht geeignet, als arbeitsfähiges und mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsgremium zu agieren und den ORF in ausreichendem Maße zu kontrollieren. (TZ 43)

Die langfristigen Finanzvorschauen des ORF umfassten nur einen Planungshorizont von drei Jahren; die Erlös- und Aufwandsstruktur wurde im Wesentlichen nur fortgeschrieben. (TZ 31)

Kurzfassung

Finanzvorschauen wurden dem Stiftungsrat nur im Rahmen von Anträgen auf Neufestsetzung des Programmentgeltes zur Genehmigung vorgelegt. In welchem Ausmaß die Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrages durch die geplante Erhöhung des Programmentgeltes gedeckt waren, wurde dem Stiftungsrat nicht dargelegt. [\(TZ 32\)](#)

Trotz bereits Anfang 2007 bekannter unveränderter werbewirtschaftlicher Umfeldbedingungen wiesen die Werbeerlösvorschauen vom Jänner 2007 und von Anfang 2008 erhebliche Differenzen auf. Die Ermittlung der erwarteten Werbeerlöse war aufgrund der Zusammenfassung mehrerer Faktoren nicht nachvollziehbar. [\(TZ 33\)](#)

Die ORF-Führung erwartete Ende 2007 bzw. Anfang 2008 nach eigenen Berechnungen für 2010 ein negatives Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) von 127 Mill. EUR, falls nicht gegensteuert wird. Rund ein Drittel dieser Summe wurde durch die bereits erfolgte Gebührenerhöhung abgedeckt. Der Generaldirektor legte dem Stiftungsrat aber keine konkreten Vorschläge vor, wie die erforderlichen Einsparungsmaßnahmen von rd. 76 Mill. EUR und die erlöseitigen Maßnahmen von 10 Mill. EUR realisiert werden sollen. [\(TZ 34\)](#)

Organisation

Fehlende strategische Überlegungen führten dazu, dass sich einzelne Unternehmensbereiche unkoordiniert entwickelten. Dadurch entstanden Schnittstellenprobleme, Doppelgleisigkeiten und nicht klar abgegrenzte Verantwortlichkeiten. [\(TZ 24\)](#)

Dies zeigte sich insbesondere darin, dass 17 Organisationen und Tochterunternehmen ohne einheitliches strategisches Marketingkonzept operierten. [\(TZ 14\)](#)

Sieben Organisationseinheiten waren mit Personalagenden betraut. [\(TZ 15\)](#)

Eine eigene Direktion für die Online- und Teletext-Angebote wurde 2002 errichtet, obwohl deren Aufgaben ein am Markt gut etabliertes Tochterunternehmen des ORF wahrnahm. [\(TZ 16\)](#)

In einigen Medienbereichen des ORF waren die Produktionsabläufe in den Redaktionen und Programmabteilungen wenig aufeinander abgestimmt. In den einzelnen Direktionen bestanden mehrere Organisationseinheiten, die annähernd gleiche Sachthemen bearbeiteten, wie z.B. Information, Kultur, Sport, Wetter, Religion. (TZ 17)

Die programmwirtschaftlichen Leiter kalkulierten alle Programm vorgaben und unterstützten bei der Produktionsdurchführung, was mit deren Controllingtätigkeiten unvereinbar war. (TZ 18)

Ein- und Verkauf sowie Verwaltung von Lizenzrechten wurden neben den dafür zuständigen Programmabteilungen noch von bis zu sechs weiteren Organisationseinheiten, verteilt auf drei Direktionen, und von der ORF-Enterprise GmbH & Co KG wahrgenommen. (TZ 19)

Die Hauptabteilung Information wurde 2007 in zwei Hauptabteilungen geteilt. Dies hatte zur Folge, dass zusätzlich stellvertretende Chefredakteure, eigene Sendeverantwortliche und fünf Ressortverantwortliche bestellt wurden. Gegenüber 2004 erhöhte sich der Personalstand um 13,2 %. (TZ 20)

Die Zusammenlegung von Dienststellen im Bereich Facility-Management führte zu einer zusätzlichen Hauptabteilung, die jedoch keine operativen Aufgaben zu erfüllen hatte. (TZ 21)

Der Betrieb des Radio-Symphonieorchesters Wien (RSO) war vom Programmauftrag des Bundesgesetzes über den Österreichischen Rundfunk (ORF-G) nicht umfasst. Trotz des Vorliegens einer eindeutigen Empfehlung eines Beratungsunternehmens wurden keine wirksamen Maßnahmen zur wirtschaftlicheren Führung des RSO ergriffen. (TZ 22)

Der nicht zum Kerngeschäft zählende Betrieb von Mittel- und Kurzwellensendern verursachte beträchtliche Kosten, bspw. 2007 rd. 3,0 Mill. EUR. (TZ 23)

Die Technische Direktion gliederte sich Ende 2007 in eine Stabsstelle, fünf Hauptabteilungen und acht Dienststellen; zudem verfügte sie über fünf Stabsfunktionen. (TZ 63)

Kurzfassung

Ausgliederungen und Beteiligungen

Ausgliederungen erfolgten überwiegend anlassbezogen und nicht auf Grundlage eines abgestimmten Beteiligungskonzepts. Die Anträge an den Stiftungsrat über den Erwerb von Beteiligungen waren nur wenig aussagekräftig. Gutachten über den Unternehmenswert lagen nicht vor. (TZ 26, 27)

Nicht mit allen Geschäftsführern der Tochterunternehmen wurden Zielvereinbarungen abgeschlossen. (TZ 29)

Die durchschnittlichen Personalkosten der Tochterunternehmen je Vollzeitäquivalent (VZÄ) lagen um mehr als 40 % unter jenen des ORF, rd. 57.000 EUR gegenüber rd. 100.000 EUR. Bei den Tochterunternehmen betrug der durchschnittliche Anstieg der Personalkosten von 2004 bis 2007 jedoch 7,1 %, beim ORF 1,4 %. Die Übernahme von freien Mitarbeitern des ORF als Angestellte von Tochterunternehmen erfolgte zu Konditionen, die weit über den Ansätzen des betreffenden Kollektivvertrags lagen. (TZ 30)

Die Beteiligung des ORF an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. und Teile der Wertpapiere des Anlagevermögens stellten kein betriebsnotwendiges Vermögen dar. Es bestanden zum Stichtag 31. Dezember 2007 stille Reserven in Höhe von rd. 163 Mill. EUR. (TZ 40)

Einsparungsmaßnahmen

Die Generaldirektorin des ORF beauftragte 2004 ein Beratungsunternehmen mit der Durchführung einer Gemeinkostenanalyse im ORF. Das Projektergebnis wurde im Juni 2004 vorgelegt und sah ein Einsparungspotenzial von rd. 27,0 Mill. EUR pro Jahr vor. Ein Lenkungsausschuss, dem die Generaldirektorin vorstand, beschloss ein Einsparungspotenzial von 22,6 Mill. EUR. Ohne formellen Beschluss des Lenkungsausschusses reduzierte dieser das festgelegte Einsparungspotenzial auf 16,6 Mill. EUR. Vom beschlossenen Einsparungspotenzial (22,6 Mill. EUR) setzte der ORF bis 2007 nur rd. 48 % um; bis 2008 sollten rd. 52 % erreicht werden. (TZ 35, 37)

Der Stiftungsrat wurde über die Umsetzung der beschlossenen Einsparungsmaßnahmen nur unzureichend informiert; er forderte aber auch keine weiteren Informationen ein. (TZ 38)

Beim Sport ist der Anteil an den Gesamtkosten in Relation zum Anteil an der Sendezeit nahezu doppelt so groß. Einen entscheidenden Einfluss auf die Programmkosten nahmen die hohen Rechte- und Lizenzkosten ein. Nach welchen Kriterien einzelne Sportarten gesendet wurden, war nicht nachvollziehbar. (TZ 8, 39)

Personal

Für rd. 21 % der Arbeitnehmer des ORF galten überaus großzügige Einzelverträge, für rd. 79 % drei verschiedene Kollektivverträge (KV). (TZ 45)

Arbeitnehmer konnten für besondere Leistungen, Kenntnisse oder aufgrund „besonderer Gewährung“ eine außerordentliche jederzeit widerrufbare monatliche Gehaltszulage bis zu 2.250 EUR erhalten. Die Gewährung der Gehaltszulage war nicht immer nachvollziehbar. (TZ 45)

Mit dem KV 03 wurden die Gehaltsansätze erhöht, jedoch fielen nur einige der Besserstellungen gegenüber dem allgemeinen Arbeitsrecht weg. (TZ 46)

In den Personalcontrollingberichten für 2006 wurden Zulagen von 46,80 Mill. EUR nicht offen ausgewiesen, sondern in die Grundgehälter eingerechnet. (TZ 47)

Bezieher eines Mehrdienstleistungspauschales führten keine Zeitaufzeichnungen, obwohl diese laut Arbeitsrecht zu führen waren. (TZ 47)

Leiharbeitskräfte waren durchschnittlich sechs Jahre im ORF beschäftigt, zehn wurden bereits vor 1990 eingestellt. Die Überlassungsunternehmen verrechneten dem ORF zuzüglich zum Stundenlohn laut KV des ORF üblicherweise einen Zuschlag von rd. 100 % (inklusive Dienstgeberbeiträge). Nicht mit allen Überlassungsunternehmen wurden schriftliche Verträge abgeschlossen. (TZ 48)

Die Pensionsregelungen des ORF verursachten trotz zwischenzeitlich erfolgter Einschränkungen der Pensionsansprüche weiterhin sehr hohe Aufwendungen, die weit über den gesetzlichen Verpflichtungen lagen. Eine Harmonisierung mit den ASVG-Pensionsbestimmungen wurde nicht durchgeführt. (TZ 49)

Kurzfassung

Die für die Funktionsperiode 2002 bis 2006 in den Dienstverträgen festgelegten Jahresgehälter des Generaldirektors und der Direktoren wurden jährlich mit Zustimmung des Stiftungsrates angehoben, obwohl in den Dienstverträgen keine automatische Erhöhung vorgesehen war. (TZ 50)

In den Verträgen mit den Direktoren wurden äußerst großzügige Abfertigungsregelungen vereinbart. Für die Funktionsperiode 2002 bis 2006 betrug die Abfertigung das Zwölffache des Monatsgehaltes, vor 2002 das 20– bis 25-Fache. (TZ 51)

Der Generaldirektor, die Direktoren und die Landesdirektoren erhielten teilweise Bonifikationen für qualitative Ziele und teilweise für Ziele, für deren Erreichung sie keinen wesentlichen Beitrag leisten konnten. (TZ 52, 53)

Landesdirektoren erhielten bei Beendigung dieser Funktion drei Monatsgehälter samt Landesdirektorenzulage als Sonderzahlung, wenn sie trotz Bewerbung nicht oder zu schlechteren Bedingungen wiederbestellt wurden. (TZ 54)

Die Dienstanweisungen über die nebenberufliche Erwerbstätigkeit und die Unternehmensbeteiligung wurden nicht auf alle Arbeitnehmer des ORF angewendet. Freie Dienstnehmer oder nicht ständige Leiharbeitskräfte waren an Unternehmen beteiligt, die mit dem ORF in Geschäftsbeziehungen standen. (TZ 55)

Technik

Für das technische Personal bestanden begünstigende Sonderregelungen beim Arbeitszeit-KV, die einen flexiblen, dem Produktionsbedarf angepassten Personaleinsatz in den Produktionsbetrieben verhinderten. Darüber hinaus bestand seit Jänner 2006 eine über den KV hinausgehende Regelung für den Mehrarbeitszeitausgleich, die mit Mehraufwendungen von jährlich rd. 1 Mill. EUR verbunden war. (TZ 57)

Das technische Fernsehproduktionspersonal des ORF war bis zu 50 % bei den Eigenleistungen und bei der Ausstattung um bis zu 20 % teurer als angemietetes Personal. Die hohen Kosten der Eigenleistungen beeinträchtigten die Konkurrenzfähigkeit des ORF unter marktwirtschaftlichen Bedingungen. (TZ 58)



Kurzfassung

ORF

Österreichischer Rundfunk

Die verspäteten Anforderungen von Leistungen durch die Programmdienststellen erschwerten die Planung der Produktionstechnik und verursachten mangelnde Auslastung des technischen Personals. (TZ 59)

2007 entfielen bis zu 41 % der Arbeitszeit des technischen Personals auf allgemeine Arbeiten – wie z.B. Wartungen und Instandhaltungen – sowie auf Wartezeiten. (TZ 62)

Die Auslagerung von Einzelproduktionen erfolgte ohne vorangegangene Kapazitätsabstimmung mit der ORF-Technik. Die Mehrkosten für die auswärtige Produktion „im ZENTRUM“ werden jährlich rd. 570.000 EUR betragen. (TZ 60)

ORF-eigene Übertragungswagen wurden jährlich durchschnittlich bei 43 Produktionen eingesetzt. Darüber hinaus mietete der ORF im Jahresdurchschnitt für 29 Produktionen Übertragungswagen an. Mangels technischer Nachrüstung mussten Übertragungswagen angemietet werden, teilweise auch deshalb, weil zeitgleich Wartungs- und Reparaturarbeiten durchgeführt wurden. (TZ 61)

Der technische Produktionsbetrieb verfügte über langjährige Erfahrung, die für Dienstleistungen am freien Markt nicht genutzt wurde. (TZ 63)

Kenndaten des ORF-Konzerns

Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, BGBl. Nr. 379/1984 i.d.g.F.			
Rechtsform	Stiftung des öffentlichen Rechts			
Organe	Generaldirektor Stiftungsrat: 35 Mitglieder Publikumsrat: 35 Mitglieder Prüfungskommission: aus mindestens zwei Mitgliedern (Wirtschaftsprüfern) bestehend			
Unternehmensgegenstand	Rundfunk (Hörfunk + Fernsehen), Online-Dienste, Vermarktung, Bereitstellung der technischen Infrastruktur			
Gebarung	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR			
Bilanzsumme	898,46	976,77	989,43	1.013,96
Betriebserfolg	- 17,80	- 18,74	- 20,95	- 29,18
Finanzerfolg	19,15	24,87	30,50	32,83
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	1,35	6,13	9,55	3,65
	Anzahl			
Beschäftigte (in Vollzeitäquivalenten)	4.631	4.561	4.537	4.595

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis April 2008 grundsätzlich die Gebarung des Österreichischen Rundfunks (ORF). Angelegenheiten, die den ORF-Konzern betreffen, wurden als solche gekennzeichnet.

Ziel der Überprüfung war, die strategische Ausrichtung und die Steuerung des ORF vor allem in Bezug auf die wirtschaftliche Lage des Unternehmens zu beurteilen. Die Schwerpunkte der Überprüfung lagen in den Bereichen Organisation, Personal, Ausgliederungen und Technik mit besonderem Fokus auf das Fernsehen. Nicht geprüft wurde, inwieweit der ORF seinen öffentlich-rechtlichen Auftrag erfüllt.

Der Überprüfungszeitraum betraf insbesondere die Jahre 2004 bis 2007.

Zu dem im September 2008 übermittelten Prüfungsergebnis nahm der ORF im Oktober 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung gegenüber dem ORF im Jänner 2009.



ORF

Österreichischer Rundfunk

Informationen über den ORF

Rechtsform

2 Der ORF wurde mit Wirkung vom 1. Jänner 2002 von einer selbständigen Anstalt öffentlichen Rechts in eine Stiftung des öffentlichen Rechts umgewandelt. Der ORF besitzt Rechtspersönlichkeit und gilt als Unternehmer im Sinne des Unternehmensgesetzbuches (UGB). Der ORF ist verpflichtet, die Rechnungslegungsbestimmungen des UGB sinngemäß anzuwenden.

Die Aufgaben des Unternehmens sind:

- die Veranstaltung von Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen),
- die Durchführung von mit dem Rundfunk in Zusammenhang stehenden Online-Diensten und Teletext,
- der Betrieb von für diese Tätigkeiten notwendigen technischen Einrichtungen sowie
- alle Geschäfte und Maßnahmen, die für diese Tätigkeiten oder die Vermarktung dieser Tätigkeiten geboten sind.

Der ORF ist verpflichtet, alle empfangsberechtigten Einwohner Österreichs mit Rundfunk zu versorgen (Versorgungsauftrag).

Er ist zur Errichtung von Zweigniederlassungen sowie zur Gründung von Tochterunternehmen und zur Beteiligung an anderen Unternehmen berechtigt. Voraussetzung ist allerdings, dass diese den gleichen Unternehmensgegenstand haben.

Standorte des ORF in Wien sind das ORF-Zentrum, das Funkhaus, das RadioKulturhaus und das Medienhaus Heiligenstadt; weiters verfügt der ORF über neun Landesstudios und 16 Auslandsbüros.

Informationen über den ORF

Tochterunternehmen

3 Dem ORF-Konzern gehören u.a. folgende Tochterunternehmen an:

- Veranstaltung von Rundfunk: TW1-Betriebsführungsgesellschaft mbH; TW1 Tourismus Fernsehen Gesellschaft mbH; ORF Radio Service GmbH;
- Online-Dienste: ORF-Online und Teletext GmbH & Co KG;
- Technische Infrastruktur: Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG;
- Grundlage für Tätigkeit und Vermarktung: GIS Gebühren Info Service GmbH; ORF-Enterprise GmbH; ORF-Enterprise GmbH & Co KG.

Organe

4 Organe des ORF sind der Generaldirektor, der Stiftungsrat, der Publikumsrat und die Prüfungskommission.

Der Generaldirektor ist für die Führung der Geschäfte verantwortlich und vertritt den ORF nach außen; er hat dieselbe Sorgfaltspflicht und Verantwortlichkeit wie der Vorstand einer Aktiengesellschaft. Der Generaldirektor wird vom Stiftungsrat für fünf Jahre gewählt. Zu seinen Aufgaben zählen u.a. die Festlegung allgemeiner Richtlinien für die Programmgestaltung, die Ausarbeitung von Vorschlägen an den Stiftungsrat für langfristige Pläne für Programm, Technik, Finanzen und für Personal sowie die Vollziehung der Beschlüsse des Stiftungsrates.

Dem Stiftungsrat obliegt u.a. die Überwachung der Geschäftsführung. Er setzt sich aus 35 für vier Jahre bestellten Mitgliedern zusammen. Sie haben dieselbe Sorgfaltspflicht und Verantwortlichkeit wie Aufsichtsratsmitglieder einer Aktiengesellschaft. Der Stiftungsrat kann zur Vorbereitung von Beschlussfassungen und zur Überwachung der Geschäftsführung Ausschüsse bilden. Im Überprüfungszeitraum waren zwei Ausschüsse eingerichtet, und zwar der Programmausschuss und der Ausschuss für Finanzen und Technik.

Der Publikumsrat hat 35 Mitglieder; seine Aufgabe ist die Wahrung der Hörer- und Seherinteressen.

Der Jahresabschluss und der Lagebericht des ORF sind von der Prüfungskommission, die aus mindestens zwei Mitgliedern zu bestehen hat, zu prüfen. Die Mitglieder der Prüfungskommission sind vom Stiftungsrat aus dem Kreis der Wirtschaftsprüfer jeweils für die Dauer von drei Jahren zu bestellen.

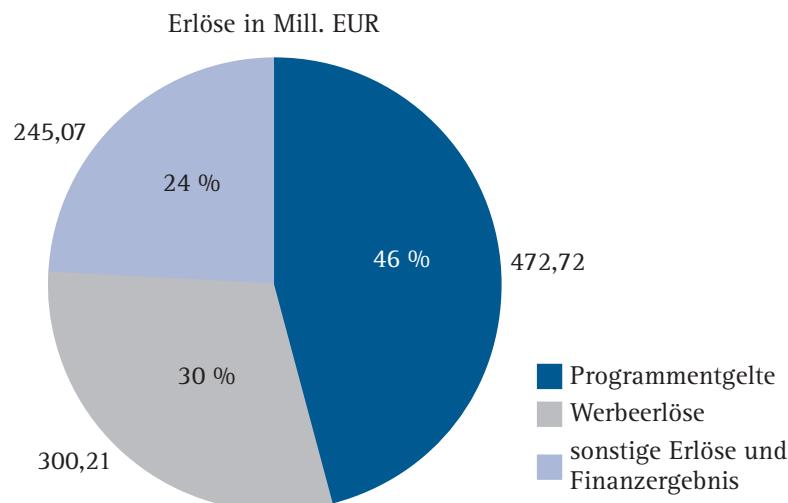
Wirtschaftliche
Lage 2007

5 Der ORF ist mit einem Widmungskapital von 200 Mill. EUR ausgestattet. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) des ORF-Konzerns stieg von 2004 bis 2006 von 1,35 Mill. EUR auf 9,55 Mill. EUR und sank 2007 auf 3,65 Mill. EUR.

Der ORF-Konzern erlöste 2007 1,018 Mrd. EUR zu 46 % aus Programmentgelten¹⁾, zu 30 % aus Werbeerlösen und zu 24 % aus sonstigen Erlösen und dem Finanzergebnis.

¹⁾ zu entrichtende ORF-Gebühren je Haushaltsanschluss

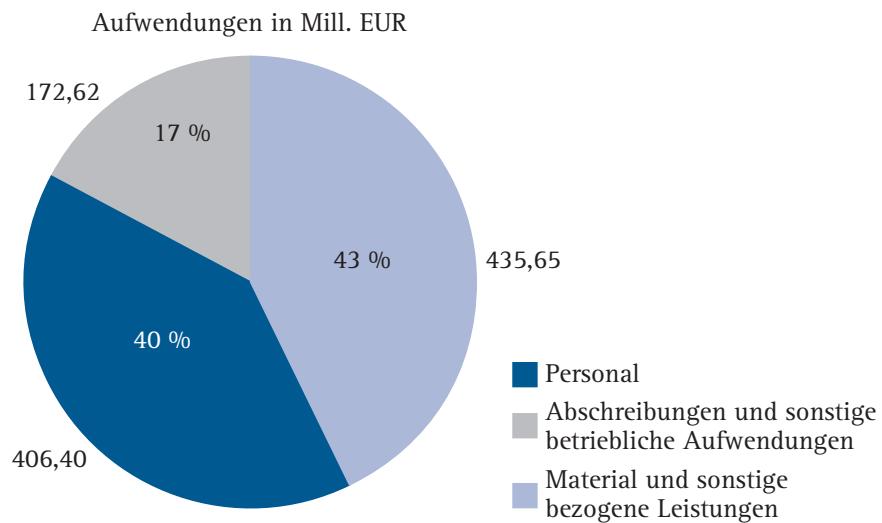
Abbildung 1: Erlöse des ORF-Konzerns im Jahr 2007



Informationen über den ORF

- 6** Der ORF-Konzern wendete 2007 in Summe 1,015 Mrd. EUR auf: 43 % für Material und sonstige bezogene Leistungen, 40 % für Personal und 17 % für Abschreibungen und sonstige betriebliche Aufwendungen.

Abbildung 2: Aufwendungen des ORF-Konzerns im Jahr 2007



Unter „Material“ fielen Aufwendungen für Sachgüter und sonstige bezogene Leistungen (wie z.B. Ankauf fremder Produktionen).

Der ORF-Konzern beschäftigte 2007 4.595 Arbeitnehmer (VZÄ): 4.015 davon waren angestellte Arbeitnehmer, 265 Leiharbeitskräfte und 315 Honorarempfänger.

Leistungsspektrum

- 7** Der ORF sendete täglich 24 Stunden Fernsehen auf ORF 1 und ORF 2 sowie zusätzlich auf den Spartenkanälen ORF SPORT PLUS und TW1.

Er sendete Radioprogramme auf dem Kultur- und Informationssender Ö1, dem Hitradio Ö3, dem Jugendkulturradio FM4, den neun Bundesländer-Regionalradios, auf Radio Österreich 1 International und dem Mittelwellenradio 1476.

Weiters bestanden programmbegleitende Online- bzw. Multimedia-Angebote wie ORF.at mit laufend aktualisierten Nachrichten, ORF TELETEXT, Wetter- und Sportinformationen sowie ORF OK Multitext.



Medienwirtschaftliche Kennzahlen am Beispiel Fernsehen

8.1 (1) Der ORF sendete Fernsehprogramme in einem breit gefächerten Spektrum: von selbst produzierten Dokumentationen bis zugekauften Unterhaltungsserien.

Von den Fernseh-Hauptabteilungen wurden bspw. folgende Formate gesendet:

Familie und Unterhaltung: Musical! Die Show, Wetten, dass ...?, Seitenblicke, Dorfers Donnerstalk, Musikantenstadl, Barbara Karlich Show, Millionenshow

Sport: Österreichische Bundesliga, Champions League, Formel I, Vierschanzentournee, Skisport

Information und Magazine: ZIB-Sendungen, Parlamentssendung Hohes Haus, im ZENTRUM, Pressestunde, Thema, Report, Weltjournal, Eco

Filme und Serien: Mr. und Mrs. Smith, Die Dolmetscherin, Oceans Twelve, C.S.I. Miami, Desperate Housewives, Grey's Anatomy, Wege zum Glück, Sturm der Liebe, Bianca, Gilmore Girls

Landesstudio Information: Bundesland Heute

Fernsehfilme: Trautmann, Tatort, Rudolf – Mayerling, Franz Fuchs – ein Patriot, Soko Donau

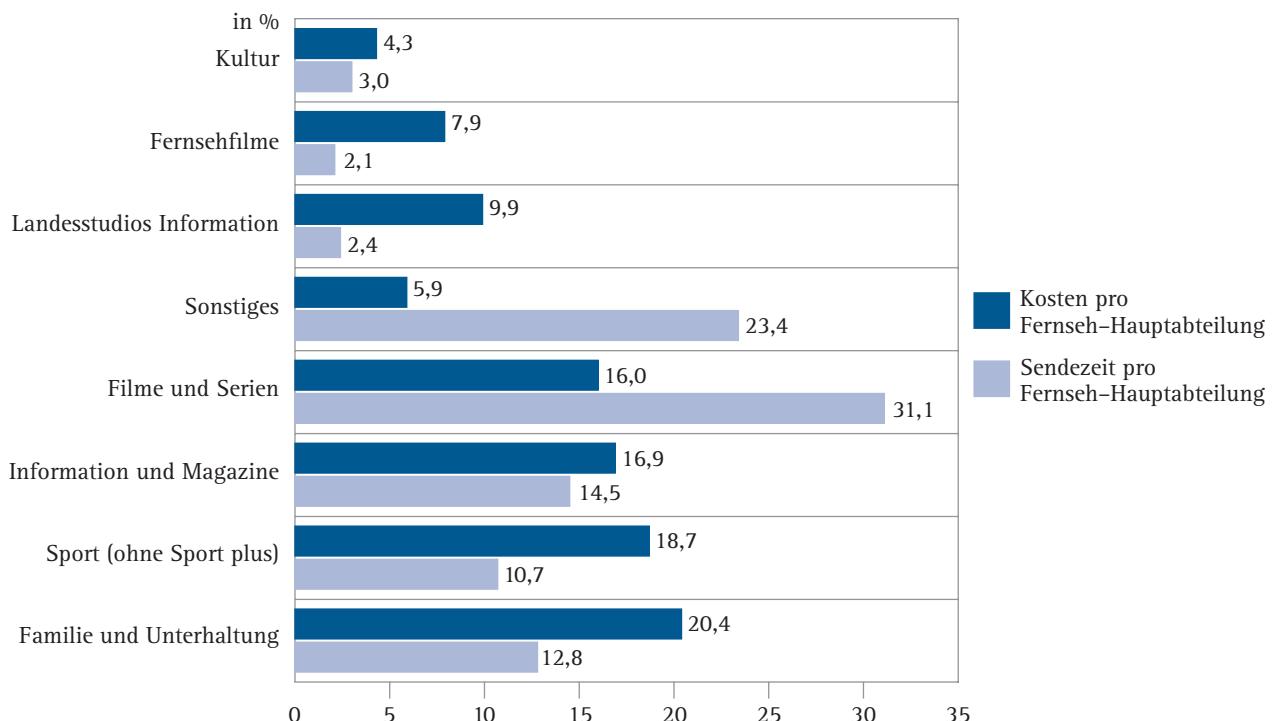
Sonstiges: Bildung und Zeitgeschehen, Religion, Wetterpanorama und Frühstückswetter etc.

Kultur: Konzert für Österreich (aus dem Schloss Esterházy in Eisenstadt), Schöne Bescherung (Theateraufführung aus den Kammerspielen), Neujahrskonzert, Sendeleiste „dok.film“ (Dokumentarfilme), a.viso (Servicesendung über Kulturreignisse), les.art (Literaturmagazin).

Informationen über den ORF

Die nachfolgende Analyse beruht auf dieser Einteilung. Die Kennzahlen für 2007 zeigen die Kosten der einzelnen Fernseh-Hauptabteilungen und das Ausmaß der Sendezeit:

Abbildung 3: Kosten und Sendezeit der Fernseh-Hauptabteilungen



Die durchschnittliche Reichweite betrug bei Kultur 187.000, bei Fernsehfilmen 427.000, bei Landesstudios Information 712.000, bei Sonstiges 168.000, bei Filmen und Serien 182.000, bei Information und Magazine 338.000, bei Sport 296.000 und bei Familie und Unterhaltung 282.000 Seher über 12 Jahre.

8.2 Der RH stellte fest, dass der Anteil an den Gesamtkosten in Relation zum Anteil an der Sendezeit sowie die Reichweite je Fernseh-Hauptabteilung sehr unterschiedlich waren, sich jedoch drei Kategorien abzeichneten:

Kategorie 1: Ungefähr doppelt so großer Anteil an den Gesamtkosten wie Anteil an der Sendezeit: „Sport“; ähnlich bei „Familie und Unterhaltung“; die Reichweite war durchschnittlich.



Kategorie 2: Bei mittleren Kosten viel Sendezeit: „Filme und Serien“; die Reichweite war eher gering.

Kategorie 3: Geringe Kosten bei extrem niedrigen Sendezeiten: „Landestudios Information“, „Fernsehfilme“; die Reichweite war sehr hoch.

Der RH empfahl, bei der Programmplanung auch die Kosten in Relation zu Sendezeit sowie die Reichweite zu berücksichtigen und eine Bandbreite der Kosten pro Fernseh-Hauptabteilung festzulegen.

8.3 *Laut ORF seien die Verhältniszahlen wie Kosten pro Minute und erzielte Reichweite auf Sendungsebene zwar wichtige Kennzahlen, es sei bei der Programmplanung aber auch notwendig, den richtigen Mix aus Erstsendung und Wiederholung, aus den Genres selbst und zwischen breit akzeptierten Inhalten und jenen Programmen zu finden, die insbesondere von kommerziellen Mitbewerbern nicht angeboten werden.*

8.4 Der RH teilte die Ansicht des ORF, dass bei der Programmplanung auch der richtige Mix gefunden werden müsse. Der RH wiederholte aber seine Empfehlung, eine Bandbreite der Kosten je Fernseh-Hauptabteilung im Sinne einer strategischen Vorgabe festzulegen und bei der Programmplanung auch die Kosten in Relation zu Sendezeit sowie die Reichweite zu berücksichtigen.

Internationale
Kennzahlen zum
Fernsehen

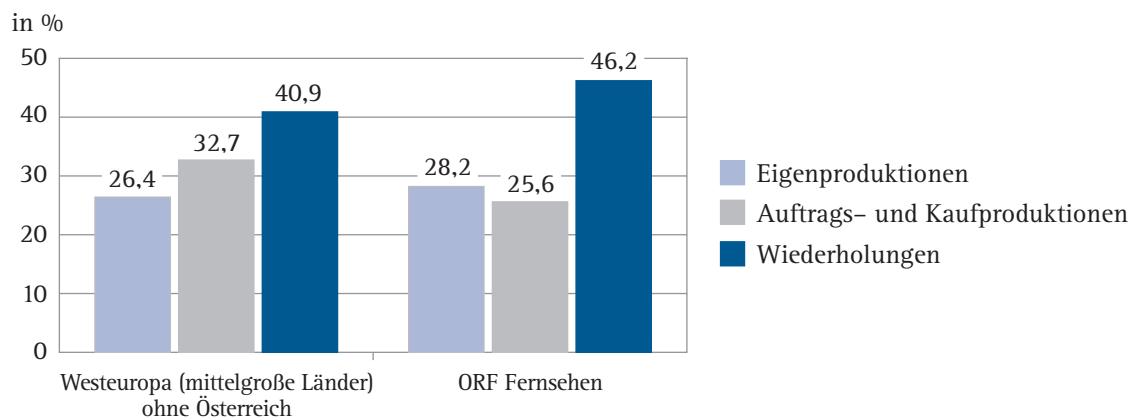
Anteil an Eigenproduktionen

9 Die European Broadcasting Union (EBU), eine Vereinigung öffentlicher Rundfunkbetreiber, publiziert jährlich ein Handbuch, das u.a. Kennzahlen nationaler Fernsehanstalten enthält. Um eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Rundfunkbetreibern herstellen zu können, kategorisiert die EBU nach den Merkmalen geographische Lage und Größe/Bevölkerungszahl. Österreich wird den mittelgroßen westeuropäischen Ländern zugerechnet.

Informationen über den ORF

10.1 Die folgende Abbildung zeigt die durchschnittlichen prozentuellen Anteile von „Eigenproduktionen“, „Auftrags- und Kaufproduktionen“ sowie „Wiederholungen“ an der gesamten Fernsehsendeleistung:

Abbildung 4: Fernsehendeleistung von mittelgroßen westeuropäischen Ländern und Österreich (2006)



10.2 Der RH stellte fest, dass der ORF innerhalb seiner Vergleichsgruppe einen geringeren Anteil an Auftrags- und Kaufproduktionen und einen höheren Anteil an Wiederholungen aufwies.

10.3 *Nach Ansicht des ORF wären für die Interpretation des Vergleichs der Fernsehleistungen mit anderen Rundfunkanstalten Zusatzinformationen notwendig.*

10.4 Der RH erwiderte, dass die statistischen Daten der EBU, einer Vereinigung öffentlicher Rundfunkbetreiber, eine aussagekräftige Datenquelle darstellten. Da weder der Ländervergleich der EBU weiterführende Daten enthielt noch der ORF konkrete Zusatzinformationen bereitstellte, konnten vom RH auch keine weiterführenden Informationen berücksichtigt werden.



Entwicklung der Marktanteile

11.1 Im Folgenden wird die Entwicklung der Marktanteile öffentlich-rechtlicher Fernsehanstalten in mittelgroßen westeuropäischen Ländern dargestellt:

Tabelle 1: Fernsehmarktanteilsentwicklung

	2004	2005	2006	Veränderung 2004 bis 2006 in Prozentpunkten
Österreich (ORF Fernsehen)	51,3	48,2	47,6	- 3,7
Westeuropa (mittelgroße Länder, ohne Österreich, arithmetisches Mittel)	33,6	32,4	33,2	- 0,4

11.2 Der RH stellte fest, dass der ORF von 2004 bis 2006 3,7 Prozentpunkte bzw. 7,2 % an Marktanteil verlor. Der ORF wies von sechs verglichenen Ländern die schlechteste Marktanteilsentwicklung auf. Diese Entwicklung setzte sich auch 2007 mit einem Rückgang um weitere 4,5 Prozentpunkte bzw. 9,4 % fort.

Insgesamt betrachtet hatte der ORF 2006 aber noch immer einen höheren Fernsehmarktanteil (47,6 %) als die Vergleichsgruppe (33,2 %).

Strategie und Steuerung

12.1 Der RH hielt bereits in seinem letzten Bericht zum ORF, Reihe Bund 1996/7, fest, dass bis 1994 kein schriftliches Unternehmenskonzept vorlag. Laut Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-G) bedarf die Festlegung allgemeiner Grundsätze der Geschäfts- politik der Zustimmung des Stiftungsrates.

Strategische Themen waren wiederholt Gegenstand von Diskussionen im Stiftungsrat. Mehrfach wurde betont, dass ohne Gesamtstrategie die Entwicklung der Struktur des ORF nicht festgelegt und die langfristigen Perspektiven des ORF nicht beurteilt werden können.

Einzelne strategische Festlegungen des ORF fanden sich in diversen Ausarbeitungen, wie bspw. in Finanzplänen, mittelfristigen Finanz- vorschauen oder in Geschäftsberichten. Dabei handelte es sich meist um punktuelle, anlassbezogene Festlegungen mit teilweise strategischem Hintergrund, wie z.B. Eckpunkte des Strategie- und Strukturkonzepts 2015.

Strategie und Steuerung

Ein gesamthaftes, die grundlegenden Unternehmensziele umfassendes und das gesamte Leistungsspektrum des ORF definierendes Strategiekonzept lag weder für das Gesamtunternehmen noch für Teilbereiche vor. Dieses wäre aber auch nach Ansicht des Generaldirektors wegen der massiven Veränderungen der Medienlandschaft für die langfristige Zukunftssicherung des ORF notwendig.

Der Generaldirektor bezeichnete das – anlässlich seiner Bewerbung vorgelegte – „Konzept zur mittel- und langfristigen Entwicklung des ORF als öffentlich-rechtliches Rundfunkunternehmen“ als das derzeit gültige Unternehmenskonzept des ORF. Dieses Papier, das wesentliche Fragen der Unternehmensentwicklung beinhaltete, sei die Grundlage seiner Wahl gewesen und somit implizit auch vom Stiftungsrat mit beschlossen worden.

Der Generaldirektor ging in seinem Konzept nur in wesentlichen Eckpunkten auf die zukünftigen wirtschaftlichen und programmlichen Herausforderungen des ORF näher ein. Er umschrieb die seiner Ansicht nach erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung einer existenziellen Gefährdung des Unternehmens durch eine Programmentgelt-Legitimation und eine starke Positionierung des ORF für die Werbewirtschaft. Zur Sicherung der Programmqualität hielt er insbesondere die Wiederherstellung des Vertrauens in die Unabhängigkeit des ORF und die Umsetzung einer großen Programmreform für erforderlich.

Weiters präsentierte er seine Vorstellungen zur Bewältigung der Zukunft des Radios, der Online-Dienste und der Technik. Er wies im Konzept aber auch darauf hin, dass im Zusammenhang mit neuen digitalen Angeboten von der Geschäftsführung Vorschläge auszuarbeiten und dem Stiftungsrat zur Beschlussfassung vorzulegen wären.

Zum Teilbereich Radio verwies er auf ein von der Hörfunkdirektion ausgearbeitetes Strategiepapier mit zwölf Thesen für das Radio der Zukunft, das die Grundlage der weiteren strategischen Arbeit im Radio bildete. Die darin ausgearbeiteten Standpunkte bewerteten die Autoren in der Einleitung als eine Grundsatzposition des ORF Radios und eine Information für die ORF-Geschäftsführung. Auch dieses Strategiepapier wurde vom Stiftungsrat formell nicht beschlossen.

12.2 Der RH kritisierte, dass für den ORF keine verbindliche, vom Stiftungsrat genehmigte Gesamtstrategie als wesentliche Grundlage für die Unternehmensentwicklung vorlag.



Das vom Generaldirektor vorgelegte Bewerbungskonzept konnte nach Ansicht des RH nicht als Festlegung einer langfristigen Unternehmensstrategie angesehen werden.

Ein alle Bereiche umfassendes Strategiekonzept ist eine unerlässliche Grundlage für eine zielgerichtete Unternehmensführung. Laufende Veränderungen der Medienlandschaft und der wachsende Wettbewerbsdruck erfordern für die langfristige Zukunftssicherung des ORF die Erarbeitung einer Gesamtstrategie, aus der sich auch die Detailstrategien ableiten sollten.

Der RH hielt insbesondere eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Spannungsfeld zwischen dem Anspruch einer hohen Programmqualität zur bestmöglichen Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und der Ausrichtung der Leistungen des ORF an die Markt- und Quotenerfordernisse zur Optimierung der Werbeerlöse für unverzichtbar. Der öffentlich-rechtliche Auftrag sollte klar definiert und ein ausgewogenes Leistungsprofil erstellt werden. Dies sollte einerseits ausreichend Legitimierung für das Programmengelt bzw. die Abgrenzung zu den kommerziellen Tätigkeiten bieten und andererseits Anreize zur Festigung der Marktposition des ORF schaffen.

Der RH empfahl daher dem Generaldirektor, ein verbindliches strategisches Gesamtkonzept zu erstellen und dem Stiftungsrat zur Beschlussfassung vorzulegen. Diese vom Stiftungsrat zu genehmigende Gesamtstrategie sollte die Grundlage für eine Strukturreform im ORF bilden und die Rahmenbedingungen für die langfristigen Planungen schaffen.

12.3 *Laut ORF wären die vom ORF-G determinierten Eckpunkte der Strategie vom Stiftungsrat in mehreren Dokumenten festgelegt worden. Es gebe vom Stiftungsrat genehmigte Festlegungen für die Unternehmensstrategie und -entwicklung. Ein alle Bereiche umfassendes Gesamtstrategiedokument sei in den letzten 20 Jahren nicht erarbeitet, wäre aber in Angriff genommen worden. Die Auswirkungen der Digitalisierung seien zwischenzeitlich besser einschätzbar geworden; damit sei nunmehr der richtige Zeitpunkt, um einen umfassenden Gesamtstrategieprozess gemeinsam mit den leitenden Mitarbeitern, der Geschäftsführung und dem Stiftungsrat einzuleiten.*

12.4 Der RH wies darauf hin, dass lediglich einzelne strategische Festlegungen vorhanden waren. Die Kritik des RH betraf daher das Fehlen einer verbindlichen, vom Stiftungsrat genehmigten und alle Bereiche umfassenden Gesamtstrategie.

Der RH wertete positiv, dass nunmehr – entsprechend seinen Empfehlungen – ein umfassendes Gesamtstrategiedokument in Angriff genommen wurde.

Organisation

Ausgangslage

13 Da für den ORF keine vom Stiftungsrat beschlossene Gesamtstrategie vorlag, gab es auch kein daraus abgeleitetes Konzept für die organisatorische Struktur des ORF.

Der RH stellte in der Organisation des ORF insbesondere Doppelgleisigkeiten in den Bereichen Marketing, Personalaufgaben sowie Online und Neue Medien fest; weiters wären Synergieeffekte bei den Produktionsabläufen, den programmwirtschaftlichen Leitern, dem Rechtemanagement und einzelnen neuen Hauptabteilungen erzielbar. Weitere organisatorische Schwachpunkte fand der RH beim Radio Symphonieorchester Wien sowie beim Betrieb von Mittel- und Kurzwellensendern.

Marketing

14.1 Für das zentrale Unternehmensmarketing sowie für die Koordination und Ausübung der Richtlinienkompetenz hinsichtlich aller Marketingaktivitäten des ORF ist die Stabsstelle Zentrales Marketing zuständig. Weiters führt die ORF-Enterprise GmbH & Co KG das Unternehmens- und Programmmarketing für den ORF durch. Die Radiosender Ö1, Ö3 und FM4 verfügen über eigene Marketingabteilungen. Durchgeführt werden die Marketingaktivitäten für die Radioprogramme allerdings von der ORF Radio Service GmbH.

Für die Vermarktung des Online-Auftrittes des ORF und des ORF-Teletextangebots ist in der Direktion für Online und Neue Medien die Funktionsgruppe Marketing verantwortlich; besorgt wird die operative Umsetzung von der Tochtergesellschaft ORF Online und Teletext GmbH & Co KG.

Schließlich verfügt jedes der neun Landesstudios über eine eigene Marketingabteilung.

Zur Koordination und Projektabstimmung, zum Erfahrungsaustausch sowie zur Herstellung einer Informations- und Gesprächsplattform aller für Marketing zuständigen Stellen finden zwar regelmäßig Besprechungen statt. Der ORF verfügte aber über kein strategisches Marketingkonzept.

Auch im Bereich der Werbung gibt es mehrere Zuständigkeiten und getrennte Verkaufsorganisationen. Die Aufgaben der Hauptabteilung Werbung in der Kaufmännischen Direktion werden überwiegend von der ORF-Enterprise GmbH Co KG besorgt. Diese Tochtergesellschaft vermarktet und verkauft die Werbezeiten für alle Fernseh- und Radio-programme. Die Vermarktung für die Medien Online und Teletext wird hingegen von der auch für die Programmentwicklung und die redakti-onelle Betreuung zuständigen ORF Online und Teletext GmbH & Co KG durchgeführt.

14.2 Die Vielzahl notwendiger vertraglicher Vereinbarungen zwischen den 17 Organisationseinheiten und Tochterunternehmen, die Marketing-aufgaben erfüllten, führte zu erheblicher Komplexität und zu Über-schneidungen in der Aufgabenerfüllung. Eine einheitliche Vermark-tung der Marke ORF war dadurch erschwert.

Der RH empfahl, ein strategisches Marketingkonzept zu erarbeiten sowie den Marketingbereich neu zu organisieren. Die derzeit auf ver-schiedene Direktionen und Organisationseinheiten verteilten Zustän-digkeiten sollten zusammengefasst werden. Die operative Umsetzung der Marketingaktivitäten sowie der Verkauf der Werbezeiten für alle Medienbereiche des ORF sollten von einem Tochterunternehmen des ORF wahrgenommen werden.

14.3 *Der ORF vermeinte, dass der Marketingbereich nicht grundlegend neu organisiert werden sollte. Eine Optimierung einzelner Schnittstellen werde auf Basis der Empfehlung des RH geprüft.*

14.4 Die Einrichtung von 17 verschiedenen, organisatorisch nicht verbun-den Marketingbereichen und die daraus resultierenden weit ver-zweigten Zuständigkeiten erschwerten eine zielgerichtete und einheit-liche Vermarktung der Marke ORF. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, dass auf der Grundlage eines strategischen Marketingkon-zepts eine auch in der Stellungnahme des ORF angesprochene Opti-mierung von Schnittstellen in Form einer Neuorganisation des Mar-ketingbereiches zur Steigerung der Effizienz und der Effektivität des ORF-Marketings beitragen würde.

Organisation

Personalaufgaben

15.1 Die Personalaufgaben werden von mehreren Organisationseinheiten wahrgenommen. Dem Generaldirektor unmittelbar unterstellt ist der Stabsbereich Administration mit der Dienststelle „Personal“ – zuständig für das zentrale Personalmanagement – und der Dienststelle „Organisation“ – zuständig für den Personaleinsatz. Dem Generaldirektor untersteht weiters die Dienststelle Human Ressources mit den Aufgaben Schulungsprogramme, Aus- und Weiterbildung sowie Personalentwicklung. Zudem besteht in der Kaufmännischen Direktion eine Dienststelle u.a. für die Personalkostenplanung und -kontrolle.

Darüber hinaus ist in den beiden Fernseh-, der Hörfunk- und der Technischen Direktion je eine Organisationseinheit für das Personalmanagement eingerichtet.

15.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass durch die weit verzweigten Zuständigkeiten im Bereich des Personals keine effiziente und sparsame Leistungserbringung möglich war.

Der RH empfahl, die derzeit auf sieben Organisationseinheiten verteilten Personalaufgaben zusammenzufassen.

15.3 *Der ORF erwiderte, dass die Personalkostenplanung von der Personaladministration im Sinne des Vier-Augen-Prinzips getrennt sei. Diese Trennung der Personaladministration von der Personalverrechnung wäre auch ein wesentlicher Eckpfeiler im Internen Kontrollsyst-tem des ORF.*

Bewährt hätten sich auch die beiden Personalmanager in den großen Direktionen.

Nach Pensionierungen in den Jahren 2010 und 2011 würden in diesem Bereich Strukturanpassungen sinnvoll umzusetzen sein, welche die Empfehlungen des RH entsprechend berücksichtigen.

15.4 Der RH hob in Bezug auf die mit Personalangelegenheiten befasste Dienststelle in der Kaufmännischen Direktion nur jene Agenden (Personalkostenplanung und -kontrolle) hervor, die nicht mit der Personalverrechnung im Zusammenhang standen.

Laut den Organisationsanweisungen oblag den in den vier Direktionen eingerichteten Organisationseinheiten für das Personalmanagement im Wesentlichen die Erledigung allgemeiner Administration und personalwirtschaftlicher Kontrollaufgaben. Die laut Stellungnahme von den Personalmanagern durchgeführten Aufgaben – Steuerung der direktionsinternen Personalkapazitäten, Umsetzung von Personalzielen und Kontrolle der Realisierung –, die bislang von sieben Dienststellen durchgeführt wurden, könnten von einer zentralen Stelle effektiver und sparsamer erledigt werden. Dies würde überdies ein höheres Maß an Unabhängigkeit gegenüber den für die operative Umsetzung von Personalmaßnahmen letztlich verantwortlichen Direktoren bringen.

Darüber hinaus anerkannte der RH die vom ORF für diesen Bereich in Aussicht gestellte sinnvolle Strukturanpassung unter Berücksichtigung der Empfehlungen des RH.

Online und Neue Medien

16.1 Die Direktion für Online und Neue Medien wurde 2002 errichtet. Die Aufgaben dieser Direktion sind insbesondere Planung, Vorbereitung, Gestaltung und Koordination des gesamten Online- und Teletext-Angebots sowie die Etablierung und Betreuung neuer Geschäftsfelder im Bereich der elektronischen Medien und der Telekommunikation. Die Direktion gliedert sich in zwei Organisationseinheiten und verfügt über eine personelle Ausstattung von 23,6 VZÄ.

Die wesentlichen Aufgaben dieser Direktion wurden von der bereits im Jahr 1995 gegründeten ORF Online und Teletext GmbH & Co KG wahrgenommen. Diese Tochtergesellschaft betreibt u.a. die Website www.orf.at.

16.2 Die Gründung einer eigenen Direktion für die Online- und Teletext-Angebote war nach Ansicht des RH nicht notwendig, weil deren Aufgaben von einem am Markt gut etablierten Tochterunternehmen des ORF wahrgenommen wurden.

Der RH empfahl, zur Straffung der Organisation des ORF die Direktion für Online und Neue Medien aufzulösen.

16.3 *Laut ORF wäre die Verankerung des Online-Bereichs im ORF-Direktorium im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung dieses Geschäftsfelds nach wie vor richtig.*

Organisation

Die Einsparung der Führungsstruktur würde zu einer Reduktion der Personalkosten des ORF um nur 0,2 % führen und stehe in keinem Verhältnis zu den Nachteilen bei der Weiterentwicklung von Online und Neue Medien im ORF. Die Direktion für die Online- und Teletext-Angebote verantworte wesentliche Zukunftsprojekte, die kritisch für die Relevanz des ORF auf den neuen Ausstrahlungsplattformen seien. Beispiele dafür wären MHP/Multitext, Programmangebote für mobile Nutzung und Video-on-Demand.

Dessen ungeachtet würden die aktuellen Strukturen mit Unterstützung eines internationalen Beratungsunternehmens geprüft werden.

16.4 Der RH erwiderte, dass die angeführten Zukunftsprojekte auch ohne selbständigen Direktionsbereich von der am Markt gut positionierten Tochtergesellschaft ORF Online und Teletext GmbH & Co KG, die auch schon in der Vergangenheit für die erfolgreiche Entwicklung Neuer Medien verantwortlich war, umgesetzt hätten werden können.

Auf den Hinweis des ORF auf ein „relativ geringes Einsparungspotenzial“ erwiderte der RH, dass 0,2 % der Personalkosten einen Betrag von rd. 750.000 EUR darstellten. Angesichts der wirtschaftlichen Situation des ORF hielt der RH diese Argumentation gegen eine notwendige Verbesserung der organisatorischen Strukturen nicht für stichhaltig.

Produktionsabläufe

17.1 (1) In einigen Medienbereichen des ORF waren die Produktionsabläufe in den Redaktionen und Programmabteilungen wenig aufeinander abgestimmt. In den einzelnen Direktionen bestanden mehrere Organisationseinheiten, die annähernd gleiche Sachthemen bearbeiteten, wie z.B. Information, Kultur, Sport und Religion.

Selbst innerhalb der für die Online-Plattform www.orf.at und den Teletext zuständigen ORF Online und Teletext GmbH & Co KG sind die Redaktionen für den Online- und den Teletext-Bereich getrennt.

(2) Laut den Organisationsanweisungen des ORF war z.B. die Wetterberichterstattung zu koordinieren. Der Informationsdirektor und der Hörfunkdirektor hatten einvernehmlich einen Redakteur mit der Funktion ORF-Wetter zu beauftragen; die von diesem Redakteur aufbereitete Wettersituation und -prognose war von allen mit Wetterinformationen beauftragten Redaktionen verbindlich zu beachten und medial umzusetzen. Diese Anweisung wurde jedoch nicht umgesetzt.

17.2 Der RH empfahl, die Redaktionsstrukturen und -konzepte zu überarbeiten und die generelle redaktionelle Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext zu überdenken. Durch die Zusammenlegung von Organisationseinheiten bzw. Abstimmung zwischen den Sachbereichen mit ähnlichem Aufgabenprofil sollte das trimediale Arbeiten gefördert werden: das heißt, jeder Redakteur sollte Beiträge für Fernseh- und Radioprogramme sowie für das Internet verfassen. In den Landesstudios ist das trimediale Arbeiten standardmäßig bereits eingeführt.

Weiters empfahl der RH, die Organisationsanweisung des ORF, die Wetterberichterstattung zu koordinieren, umzusetzen.

17.3 *Laut ORF wären die technologischen Möglichkeiten der sehr weit reichenden Forderungen des RH erst sehr kurz am Markt erhältlich. Unterschiedliche Redaktionsmodelle würden geprüft werden. Derzeit sei es noch zu früh, den betriebswirtschaftlichen Nutzen der Neuorganisation zu beurteilen. Jedenfalls könnte eine solche Maßnahme die journalistische Pluralität gefährden.*

Das trimediale Arbeiten von Redakteuren würde den Einsparungsbestrebungen des ORF entgegenlaufen. Es sei durchaus sinnvoll, eigene Online-Redakteure zu haben, die geringere Kosten verursachen als Fernsehredakteure. Auch in anderen Bereichen werde versucht, mit Strukturierung der Tätigkeiten Kostenvorteile zu erzielen.

Die vom RH empfohlene Überprüfung der Redaktionsstrukturen und -konzepte laufe bereits.

17.4 Der RH konnte sich dem Argument, dass das trimediale Arbeiten von Redakteuren Einsparungen zuwiderlaufe, nicht anschließen, zumal eine abgestimmte und koordinierte Behandlung und Bearbeitung von gleichartigen Themen Synergien ermöglicht, ohne die Zielorientierung auf das jeweilige Publikum zu vernachlässigen. Darüber hinaus zeigten einzelne praktische Beispiele, wie die Gestaltung der Seiten des aktuellen Dienstes von Teletext durch die Hörfunkdirektion, das gemeinsame Online-Portal der Hauptabteilungen Religion in der Hörfunk- bzw. Programmdirektion oder das trimediale Arbeiten der Redakteure in den Landesstudios die Möglichkeit der Synergienutzung durch eine stärkere Vernetzung der redaktionellen Tätigkeit nachdrücklich auf. Diese Beispiele zeigen, dass trimediales Arbeiten im redaktionellen Alltag des ORF bereits gelebte Praxis ist und die Sorge um die journalistische Pluralität daher unbegründet ist.

Organisation

Programmwirtschaftliche Leiter

18.1 Die programmwirtschaftlichen Leiter (PWL) unterstehen dem Chefproducer Fernsehen, der eine gemeinsame Stabsstelle beider Fernsehdirektoren bildet.

Die Aufgaben der PWL waren u.a.:

- alle Programmorgaben zu kalkulieren,
- die budgetverantwortlichen Hauptabteilungen bei der Produktionsdurchführung und Steuerung des Kostenvollzugs einzelner Produktionen durch fachliche Beratung zu unterstützen, bei der Produktionsvorbereitung mitzuwirken und bei Bedarf auch die Produktionsleitung zu übernehmen sowie
- die Funktion als dezentrale Controller auszuüben.

Ende 2007 waren für insgesamt neun Programmabteilungen und vier Stabsstellen im Bereich der Fernsehdirektionen 71 PWL (einschließlich der Mitarbeiter) beschäftigt.

18.2 Der RH hielt die Erstellung der Budgets und der Leistungspläne der jeweiligen Dienststellen sowie die Mitwirkung bei der Produktionsdurchführung durch die PWL mit deren Durchführung von Controllingtätigkeiten für unvereinbar.

Der RH empfahl, die Controllingtätigkeiten der PWL von den Programmdienststellen herauszulösen und in die Kaufmännische Direktion zu integrieren. Diese organisatorische Maßnahme erschien auch angesichts der angespannten Budgetsituation des ORF geboten, um den Mitteleinsatz in den Programmabteilungen durch abteilungs- und direktionsübergreifende Sichtweisen flexibler zu gestalten und zu optimieren.

18.3 Nach Meinung des ORF stelle die organisatorische Maßnahme der Zuordnung der Controllingtätigkeiten zur Kaufmännischen Direktion noch keine Einsparungsmaßnahme dar. Eine etwaige Anpassung der Organisation werde gemeinsam mit einem Beratungsunternehmen geprüft.

18.4 Der RH hielt die Entkopplung der Controllingtätigkeiten der PWL von den sonstigen, die Programmproduktion betreffenden Aufgaben weiterhin für zweckmäßig.

Die Zuordnung der Controllingagenden zur Kaufmännischen Direktion würde die Unabhängigkeit der Controllingverantwortlichen von den budgetverantwortlichen Hauptabteilungen stärken und ihren Effizienzgrad deutlich erhöhen.

Rechtemanagement

19.1 Das Rechtemanagement im Fernsehbereich umfasste Ein- und Verkauf sowie Verwaltung der Lizenzrechte. Diese Aufgaben wurden neben den zuständigen Programmabteilungen noch von bis zu sechs weiteren Organisationseinheiten, verteilt auf drei Direktionen, und von der ORF-Enterprise GmbH & Co KG wahrgenommen. Die organisatorischen Abläufe waren nicht standardisiert. Die Verträge wurden nicht einheitlich archiviert.

Der ORF installierte Anfang 2008 ein Projekt zur Optimierung des Rechtemanagements und gab ein externes Gutachten in Auftrag.

19.2 Der RH erachtete die bisherige Organisation des Rechtemanagements für nicht zweckmäßig. Er empfahl, das Rechtemanagement von einer Organisationseinheit wahrnehmen zu lassen und einen standardisierten Workflow festzulegen. Dadurch sollten das Rechte- und das Lizenzmanagement effizienter und Personal eingespart werden.

19.3 *Der ORF gab bekannt, die Empfehlung des RH umzusetzen.*

Neue Hauptabteilungen

20.1 Mit Wirksamkeit vom 1. März 2007 wurde die Hauptabteilung Information in die Hauptabteilungen „Aktueller Dienst“ (Berichterstattung über Politik, Wirtschaft und Soziales) sowie „Magazine und Servicesendungen“ (zuständig für Magazine, Servicesendungen und Dokumentationen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Soziales) geteilt. Zusätzlich wurden stellvertretende Chefredakteure, für jedes Sendeformat eigene Sendeverantwortliche sowie fünf Ressortverantwortliche bestellt.

Der Personalstand in den beiden neu geschaffenen Hauptabteilungen betrug Ende 2007 249 VZÄ. Im Finanzplan für 2007 waren nur 234,3 VZÄ vorgesehen. Der Personalstand war 2007 im Vergleich zu 2004 um 13,2 % höher.

Organisation

Laut Sendestatistik verringerte sich die Anzahl der Erstsendeminuten der Hauptabteilung „Information“, nunmehr der Hauptabteilungen „Aktueller Dienst“ sowie „Magazine und Servicesendungen“, von 2004 bis 2007 um 7,1 %. Der ORF begründete diese Entwicklung im Wesentlichen mit der Beseitigung der Durchschaltung der Zeit im Bild im Zuge der Programmschemaänderung 2007. Darüber hinaus wäre die Anzahl der Sondersendungen 2007 zurückgegangen.

20.2 Der RH empfahl, künftig bei der Schaffung von Organisationseinheiten auf das Kosten-/Nutzenverhältnis zu achten.

20.3 *Der ORF erwiderte, er hätte bei organisatorischen Maßnahmen nicht ausschließlich betriebswirtschaftliche Kriterien zu beachten, sondern auch im Sinne des öffentlich-rechtlichen Auftrags journalistische Pluralität zu gewährleisten.*

Mit der Trennung der Hauptabteilungen wären neue Sendungen in das Programm aufgenommen worden und dadurch der Output um 12.300 Minuten oder um rd. 50 % gesteigert worden. Die Personalaufwendungen seien durch den vorherrschenden Magazincharakter sowie zusätzliche Nachrichtensendungen höher anzusetzen.

20.4 Der RH wies darauf hin, dass er jene Personalstandsänderungen darstellte, die durch organisatorische Maßnahmen verursacht wurden. Weiters hielt er fest, dass sich die in der Stellungnahme angeführten Outputsteigerungen lediglich auf den Zeitraum von 2006 auf 2007 beschränkten. Demgegenüber hat der RH seiner vergleichenden Betrachtung den für die Überprüfung maßgeblichen Zeitraum von 2004 bis 2007 zugrunde gelegt. Der RH bekräftigte daher seine Ansicht, dass die einen weiteren Zeitraum berücksichtigende Entwicklung der Sen- dezeit für die Erstausstrahlung eine höhere Aussagekraft über die Pro- duktivität hat als nur ein einjähriger Vergleichszeitraum.

21.1 In den Jahren 2004 bis 2006 wurden die Dienststellen Servicebetrieb (ehemals Kaufmännische Direktion), Fuhrparkmanagement sowie Bau- und Raumtechnik (beide ehemals Technische Direktion) in die neu geschaffene Hauptabteilung Infrastrukturelles Facility-Management verlagert. Durch diese Veränderungen entstand eine weitere Haupt- abteilung, die jedoch keine operativen Aufgaben zu erfüllen hatte. In weiterer Folge wurde die Funktion des Leiters dieser Hauptabteilung in eine höhere Verwendungsgruppe eingestuft und dem Leiter die Pro- kura erteilt.



Organisation



Österreichischer Rundfunk

21.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass ohne erkennbare Effizienzsteigerung eine zusätzliche Hauptabteilung geschaffen wurde, was mit Kostensteigerungen verbunden war.

Da die Aufgaben des Facility-Managements nicht zu den Kernaufgaben des ORF zählten, empfahl der RH, eine Ausgliederung zu prüfen.

21.3 *Laut ORF wären mit der Strukturanpassung die Schnittstellen bei der Abstimmung von Sanierungs- und Umbauarbeiten auf ein Minimum reduziert worden. Außerdem würden diese Strukturen bei Änderung der Nutzung/Bewirtschaftung des ORF-Zentrums auch klare Schnittstellen zum Immobilienbetrieb ermöglichen.*

Für Bereiche, die nicht unmittelbar ins Facility-Management fallen, würden bereits alternative Betriebsmodelle geprüft werden.

21.4 Der RH verblieb bei seiner kritischen Auffassung, dass mit der Schaffung der neuen Hauptabteilung ohne direkte operative Aufgabenzuteilung und mit der Verlagerung von Tätigkeiten aus anderen Direktionen keine Effizienzsteigerung erkennbar war. Vielmehr vermisste der RH eine grundlegende Reform des Bereiches Facility-Management durch die Einbindung weiterer artverwandter Dienststellen, wie z.B. „GSI – Sicherheit“ oder „K3-4 – Haus- und Liegenschaftsverwaltung“ sowie weitergehende Überlegungen zur Ausgliederung des umstrukturierten Facility-Managements.

Radio Symphonie-
orchester Wien

22.1 Der ORF führt das Radio Symphonieorchester Wien (RSO) als eigene Hauptabteilung der Hörfunkdirektion und als Cost-Center. Das RSO verfügte Ende 2007 über 86,5 Mitarbeiter (VZÄ). Die Bruttogesamtkosten des RSO betrugen 2007 9,65 Mill. EUR; diese reduzierten sich unter Einrechnung der erzielten Erträge von 1,11 Mill. EUR auf 8,54 Mill. EUR. Der Schwerpunkt des RSO liegt vor allem bei der Pflege der zeitgenössischen Musik.

Der ORF beauftragte im Jahr 2003 ein Beratungsunternehmen mit der Evaluierung von Organisations- und Rechtsformvarianten des RSO. In der im Juni 2003 vorgelegten Studie wird die Führung des RSO durch ein Tochterunternehmen des ORF als die beste Möglichkeit angeführt. Ohne Veränderung der künstlerischen Qualität wäre so eine nennenswerte Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses des RSO zu erreichen. In allen Szenarien der Studie erhielt die derzeitige Führung des RSO als Cost-Center die schlechtesten Bewertungen.

Organisation

Die Ziele des RSO im Sinne eines kulturpolitischen Auftrages waren schriftlich nicht ausformuliert.

22.2 Der RH wies in seinem letzten Bericht, Reihe Bund 1996/7, bereits darauf hin, dass der ORF schon 1995 den Beschluss gefasst hatte, das RSO auszugliedern oder in eine Profit-Center-Organisation überzuführen. Auch hat der ORF trotz Vorliegens einer eindeutigen Empfehlung des Beratungsunternehmens aus dem Jahr 2003 keine wirksamen Maßnahmen zur wirtschaftlicheren Führung des RSO ergriffen.

Der RH hielt fest, dass das Betreiben des RSO vom Programmauftrag des ORF-G nicht umfasst war und daher keine Kernaufgabe des ORF darstellte. Der RH empfahl, die Vorschläge des Beratungsunternehmens umzusetzen. Der Auftrag des RSO sollte eindeutig definiert werden.

22.3 *Laut ORF sei das RSO eine wichtige, vom ORF untrennbare Kulturleistung, die zu einem Fixpunkt des österreichischen und internationalen Kulturlebens geworden sei.*

Die aktuelle Neubesetzung der Leitung des RSO ziele darauf ab, zusätzliche Erlöse zu realisieren und das RSO auf unabhängige Beine zu stellen.

Mittelfristig wäre zu prüfen, ob die derzeit gewählte Rechtsform die optimale Voraussetzung zur Erhöhung des Finanzierungseigenbeitrages sei.

22.4 Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht.

Mittel- und Kurzwellensender

23.1 Der ORF strahlt auf den ORF-Kurzwellenfrequenzen für Österreicher im Ausland großteils das Radioprogramm Ö1 aus, ergänzt um englisch- und spanischsprachige Programmangebote (Radio Österreich 1 International). Weiters verbreitet der ORF im Mittelwellenbereich ein spezielles Programm (Radio 1476) für alle anerkannten österreichischen Volksgruppen.

Die Gesamtkosten für beide Programme betrugen 2007 rd. 3 Mill. EUR, wobei der Großteil (2,48 Mill. EUR) auf die Ausstrahlungskosten entfiel.

23.2 Der RH wies auf die mögliche Nutzung der Programminhalte über das Internet hin und empfahl, insbesondere im Hinblick auf die beträchtlichen Kosten, den Betrieb von Mittel- und Kurzwellensendern im Sinne der Konzentration auf das Kerngeschäft einzustellen.

23.3 *Laut ORF werde der Kurz- und Mittelwellenbetrieb eingestellt.*

**Zusammenfassende
Beurteilung**

24.1 Der Generaldirektor wies bereits anlässlich seiner Bewerbung in dem Konzept zur mittel- und langfristigen Entwicklung des ORF als öffentlich-rechtliches Rundfunkunternehmen darauf hin, dass zur Erreichung der Unternehmensziele bei einem ausgeglichenen Ergebnis die konsequente Fortsetzung des Sparkurses in allen Bereichen notwendig wäre. Als notwendige Maßnahmen führte der Generaldirektor u.a. an, dass Doppelgleisigkeiten in Verwaltung und Produktion zu reduzieren wären. Eine mit Augenmaß durchgeführte Straffung der Organisation solle dazu beitragen, Entscheidungswege zu verkürzen und unnötige Abstimmungsschleifen zu vermeiden.

Auch in der Finanzvorschau für 2008 bis 2010 wurde angeführt, dass die Aufbau- und die Ablauforganisation des ORF an künftige Herausforderungen anzupassen wären. Insbesondere sollten die Hierarchien gestrafft, die Leitungsfunktionen um bis zu 25 % reduziert und die Verwaltungsprozesse optimiert werden. Weiters führte der Generaldirektor in der Sitzung des Stiftungsrates vom 2. Februar 2008 aus, dass die operativen Kosten des ORF durch die Nutzung von Synergien in den Abläufen deutlich geändert und die Leistungsstruktur des ORF durch die Aufgabe von Aktivitäten verschlankt werden sollten.

24.2 Der RH führte die zum Teil unkoordinierte Entwicklung der einzelnen Unternehmensbereiche sowie die ineffizienten Unternehmensstrukturen auf die fehlende Gesamtstrategie im ORF zurück. Es bestanden zu viele Organisationseinheiten, die nicht miteinander vernetzt waren und nicht miteinander kommunizierten. Dies verursachte Schnittstellenprobleme, Doppelgleisigkeiten und nicht klar abgegrenzte Verantwortlichkeiten.

Der RH empfahl, eine tiefgreifende Reform der Organisation vorzunehmen und eine deutlich gestraffte Organisation mit flachen Hierarchien, kurzen Entscheidungswegen und klaren Verantwortungen zu schaffen.

Organisation

Ziele dieser Reform sollten zumindest die in der Finanzvorschau für 2008 bis 2010 vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen sein. Insbesondere sollten

- die Anzahl der Direktionen reduziert,
- die Anzahl der Hauptabteilungen und sonstiger Organisationseinheiten verringert,
- die einzelnen Leistungsbereiche qualitativ verbessert,
- das bisherige Leistungsangebot eingeschränkt,
- Synergien stärker genutzt sowie
- die Redaktionen und Ressorts bereichsübergreifend vernetzt werden.

24.3 *Laut ORF wären die Organisationsstrukturen in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder verändert worden. In einzelnen Bereichen sei eine Weiterentwicklung geboten und von der Geschäftsführung in Angriff genommen worden. In den nächsten zwei Jahren würden wesentliche strukturelle Maßnahmen notwendig sein, um auf das geänderte technologische Umfeld und den verschärften Wettbewerb zu reagieren. Dies werde auf Basis der nun zu dokumentierenden Strategie erfolgen.*

24.4 Der RH hielt fest, dass es weder eine vom Stiftungsrat beschlossene Gesamtstrategie noch ein daraus abgeleitetes Konzept für die organisatorische Struktur des ORF gab. Wie in der Stellungnahme ausgeführt, würden die notwendigen strukturellen Maßnahmen auf Basis der zu dokumentierenden Strategie erfolgen.

Da eine solche strategische Grundlage in der Vergangenheit fehlte und der RH in der Organisation des ORF mehrfach Doppelgleisigkeiten, nicht genutzte Synergien und ineffiziente Strukturen feststellte, hielt der RH seine Kritik aufrecht, dass die organisatorischen Veränderungen nicht auf Konzepten beruhten, die mit der Strategie abgestimmt waren.

Er hielt die Umsetzung seiner Empfehlung für dringend erforderlich.

Ausgliederungen und Beteiligungen

Tochterunternehmen und Beteiligungen

25.1 Der ORF betrieb Ende 2007 wesentliche Geschäftsfelder mit operativ tätigen Tochterunternehmen wie bspw. die Vermarktung, den Senderbetrieb, das Hörfunk Event-Marketing oder den Online- und Teletext-Dienst. Darüber hinaus hielt der ORF Beteiligungen z.B. an der Austria Presse Agentur reg. Gen. mbH und an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H.

Die Buchwerte der Anteile an Tochterunternehmen und Beteiligungen des ORF betrugen 2007 33,38 Mill. EUR. Die Erträge aus Tochterunternehmen und Beteiligungen beliefen sich 2007 auf 11,62 Mill. EUR; im Jahr 2005 lagen die Beteiligungserträge noch bei 1,52 Mill. EUR. Das EGT aller Beteiligungen betrug 2007 rd. 15,94 Mill. EUR.

Rund zwei Drittel der Umsatzerlöse und der sonstigen betrieblichen Erträge erzielten die Tochterunternehmen innerhalb des ORF-Konzerns.

25.2 Auch wenn bei der Gründung der Tochterunternehmen die Renditeerwartungen nicht im Vordergrund standen, so erwirtschafteten die Tochterunternehmen einen positiven Beitrag zum Konzern-EGT. Insgesamt beurteilte der RH die Ausgliederungen als erfolgreiche Maßnahmen.

Ziele der Ausgliederungen

26.1 Der ORF verfolgte mit der Ausgliederung von Geschäftsbereichen allgemeine Ziele, wie bspw. größere Flexibilität und Marktnähe, aber auch die Erreichung von Kostenvorteilen durch die Anwendung eines anderen Kollektivvertrags (KV) bei den Tochterunternehmen. Weiters sollte eine größere Transparenz durch selbständige Unternehmen im Hinblick auf EU-rechtliche Vorschriften erreicht werden.

Darüber hinausgehende Gründe für Ausgliederungen wurden in den Anträgen an den Stiftungsrat für die einzelnen Tochterunternehmen gesondert angeführt. Ein Gesamtkonzept für die Ziele von Beteiligungen und Ausgliederungen lag nicht vor.

26.2 Der RH wies darauf hin, dass Ausgliederungen überwiegend anlassbezogen erfolgten und nicht auf Grundlage eines abgestimmten Beteiligungskonzepts. Er hielt fest, dass einzelfallbezogene Überlegungen zu Beteiligungen ein verbindliches Gesamtkonzept nicht ersetzen können.

Ausgliederungen und Beteiligungen

Er empfahl daher, ein gesamthaftes Beteiligungskonzept zu erstellen und darin die mit der Ausgliederung verbundenen strategischen Ziele sowie auch jene Geschäftsbereiche festzulegen, die für eine Ausgliederung mittel- bis langfristig in Frage kommen.

26.3 *Der ORF führte als Ziele der Ausgliederung die Ertragsoptimierung für den ORF, die Nutzung flexibler Strukturen zur Erbringung von Leistungen zu marktorientierten und geringeren strukturellen Kosten als beim ORF selbst und die Schaffung von Wachstumsmöglichkeiten durch Generierung von Drittgeschäften an. Je nach Funktion einer Tochtergesellschaft sei die Entwicklung einer strategischen Perspektive von unterschiedlicher Bedeutung.*

Erwerb von Beteiligungen

27.1 Im Oktober 2005 genehmigte der Stiftungsrat den Erwerb von 50 % der Gesellschaftsanteile an der Tourismusfernsehen Gesellschaft mbH durch das neu gegründete 100 %-Tochterunternehmen des ORF, TW1 Betriebsführungsgesellschaft mbH, zu einem Kaufpreis von 3,2 Mill. EUR. Zuvor beurteilte eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die finanzielle Angemessenheit des geplanten Kaufs. Der Unternehmenswert wurde nicht ermittelt.

Auch bei dem im Jahr 2002 durchgeführten Beteiligungserwerb der Mondocom Technische Beratung für neue Medien GmbH, München (Mondocom) wurde kein Bewertungsgutachten, sondern nur eine Stellungnahme einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über den Unternehmenswert eingeholt. Gleichzeitig mit dem Erwerb der Mondocom durch den ORF wurde der zum Technischen Direktor des ORF bestellte vorjährige Eigentümer der Mondocom auch zum Geschäftsführer seiner ehemaligen Gesellschaft bestellt. Diese ursprünglich auch dem Stiftungsrat gegenüber nur als vorübergehend dargestellte Funktionsbestellung dauerte bis zum Ausscheiden des Technischen Direktors aus dem ORF mit Ende 2006.

Die Anträge an den Stiftungsrat enthielten eine Begründung für das Eingehen der Beteiligungen, eine Darstellung von einigen vergangenheitsbezogenen Unternehmensdaten und meist nur eine kurze Ergebnisvorschau für ein Jahr. Eine einigermaßen klar erkennbare Prognose über die zukünftige Unternehmensentwicklung ließ sich daraus jedoch nicht ableiten.

27.2 Der RH bemängelte die nur wenig aussagekräftigen Anträge an den Stiftungsrat über den Erwerb von Beteiligungen. Der RH empfahl, mit den Anträgen an den Stiftungsrat eine fundierte Unternehmensprognose vorzulegen, die insbesondere darüber Aufschluss geben sollte, ob und inwieweit die Leistungen durch die Tochterunternehmen wirtschaftlicher erbracht werden können als durch den ORF.

Weiters empfahl der RH, vor jedem Beteiligungserwerb eine Unternehmensbewertung durchzuführen.

27.3 *Der ORF erwiderte, faktisch gezwungen gewesen zu sein, die Anteile an TW1 zu übernehmen, weil der gesetzliche Auftrag zum Teil mit dieser Gesellschaft erfüllt werde. Die Angemessenheit des Kaufpreises sei von einem Wirtschaftsprüfer bestätigt worden.*

Die vereinbarte Summe für den Kauf der Gesellschaftsanteile der Mondocom (nunmehr Mediaservice GmbH) sei für den geschäftsführenden Gesellschafter, der Technischer Direktor des ORF wurde, Voraussetzung für die Übernahme dieser Funktion gewesen.

27.4 Der RH hielt beim Erwerb von Beteiligungen eine Unternehmensbewertung zur Beurteilung der Angemessenheit des Kaufpreises für erforderlich. Dies auch deshalb, weil der ORF laut dem Antrag an den Stiftungsrat neben strategischen auch wirtschaftlichen Interessen an der Übernahme der Gesellschaftsanteile an der Tourismusfernsehen Gesellschaft mbH verfolgte. In diesem Zusammenhang wies der RH darauf hin, dass auch im Antrag an den Stiftungsrat vom September 2005 lediglich drei Planwerte für das Jahr 2006 enthalten waren; eine darüber hinausgehende Unternehmensprognose als Entscheidungsgrundlage fehlte.

Was den Erwerb der Mondocom durch den ORF anlangt, hielt der RH eine Verknüpfung persönlicher Forderungen von Arbeitnehmern bei deren Rechtsgeschäften mit dem ORF grundsätzlich für problematisch.

Ausgliederungen und Beteiligungen

Beteiligungs-controlling

28.1 Der ORF schloss mit den einzelnen Tochterunternehmen Geschäftsbe-sorgungsverträge und bei Bedarf noch spezielle, die Auftragserfüllung regelnde Verträge ab, wie z.B. Vermarktungsverträge. Über die Inanspruchnahme von Leistungen des ORF durch die Tochterunternehmen bestanden Leistungsverträge.

In der Hauptabteilung Finanzen war die Funktionsgruppe Beteiligungs-management eingerichtet. Dieser oblag die Verwaltung, die Koordina-tion und die Kontrolle aller Beteiligungsgesellschaften des ORF. Für die Durchführung des Beteiligungsmanagements und -controllings lagen Richtlinien vor.

28.2 Das Beteiligungsmanagement und das -controlling entsprachen grund-sätzlich den gesellschaftsrechtlichen Vorgaben.

29.1 Die Aufsichtsräte der jeweiligen Tochterunternehmen des ORF beschlos-sen neben den Finanz- und Stellenplänen für das folgende Jahr auch mittelfristige Pläne für drei Jahre. Diese enthielten u.a. Ziele für Umsatz-erlöse, Aufwendungen und EGT. Strategische Vorgaben als qualitative und quantifizierte Planwerte in Form von Ziel- und Leistungsverein-barungen – in Ergänzung zu den mittelfristigen Plänen – bestanden grundsätzlich nicht.

Darüber hinaus schloss der ORF bzw. der betreffende Vorsitzende des Aufsichtsrates mit den Geschäftsführern von acht Tochterunternehmen Zielvereinbarungen für jeweils ein Kalenderjahr ab, die als Grundlage für die maximal erzielbare Bonifikation dienten. Mit den Geschäftsführern von zwei Tochterunternehmen wurden bis 2007 keine Zielvereinbarungen abgeschlossen. Laut den Zielvereinbarungen standen einzelnen Geschäftsführern Akonto-Zahlungen bis zu 80 % der maxi-malen Bonifikation zu, die in 14 Raten ausbezahlt wurden, wobei für den Fall der Nichterreichung der Ziele eine Rückverrechnung vorge-sehen war.

29.2 Nach Ansicht des RH sollte der ORF seinen Tochterunternehmen über die Erfüllung der von den Aufsichtsräten beschlossenen Planrech-nungen hinaus auch strategische Ziele hinsichtlich Marktpositionie-rung und Aufgabenerfüllung vorgeben.

Der RH empfahl, Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern aller Tochterunternehmen abzuschließen. Akonto-Zahlungen auf Bonifi-kationen hielt der RH für nicht gerechtfertigt. Diese sollten erst nach Erreichung der vereinbarten Ziele ausgezahlt werden.

29.3 Bei Geschäftsführern, die aus alten ORF-Verträgen so hohe Einkommen beziehen, dass eine zusätzliche Zielvereinbarung nicht sinnvoll war, wäre auf zusätzliche Bonifikationen verzichtet worden. Bei neu eintretenden Geschäftsführern würden Zielvereinbarungen selbstverständlich abgeschlossen werden. Akonto-Zahlungen wären zur steuerlichen Optimierung gewährt worden. Der Empfehlung des RH werde künftig entsprochen werden.

30.1 Eine wesentliche Zielsetzung für die Errichtung von Tochterunternehmen war – wie schon erwähnt – die Erzielung von Kostenvorteilen im Personalbereich durch die Anwendung günstigerer kollektivvertraglicher Regelungen. Die durchschnittlichen Personalkosten je VZÄ in den operativen Tochterunternehmen betrugen 2007 rd. 57.500 EUR. Demgegenüber betrugen die durchschnittlichen Personalkosten je VZÄ beim ORF rd. 100.000 EUR.

Die Gesamtpersonalkosten je VZÄ im ORF stiegen von 2004 bis 2007 um 1,4 %; bei den Tochterunternehmen betrug der durchschnittliche Anstieg der Personalkosten in diesem Zeitraum knapp 7,1 %.

Die Übernahme von freien Mitarbeitern des ORF als Angestellte von Tochterunternehmen mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2004 erfolgte nicht durchgängig kostenneutral. Bei der ORF Enterprise GmbH & Co KG und der ORF Online und Teletext GmbH & Co KG überstiegen einzelne Jahresbruttogehälter die vormaligen Honorare um bis zu 25 %.

30.2 Der RH hielt fest, dass 2007 die durchschnittlichen Personalkosten je VZÄ in den Tochterunternehmen um mehr als 40 % unter jenen des ORF lagen.

Unter Hinweis auf die deutlich höheren Kostensteigerungen bei den Tochterunternehmen empfahl der RH jedoch, deren Personalkostenentwicklung besonders zu beachten.

Der RH hob kritisch hervor, dass die Übernahme von freien Mitarbeitern des ORF durch die Tochterunternehmen zu Konditionen, die weit über den Ansätzen des betreffenden KV lagen, im Widerspruch zur beabsichtigten Erzielung von Kostenvorteilen durch die Anwendung günstigerer KV stand.

Ausgliederungen und Beteiligungen

30.3 Laut ORF wäre der Vergleich der Pro-Kopf-Personalkosten der Tochtergesellschaften mit jenen des ORF für 2004 bis 2007 nicht zulässig, weil in diesem Zeitraum die Sendertechnik ausgelagert wurde, es im ORF eine andere Mitarbeiterstruktur gebe und im ORF in diesem Zeitraum Kosten senkende Strukturmaßnahmen durchgeführt worden wären.

Die Steuerung der Personalaufwendungen und die laufende Überwachung sämtlicher Personalkostenkennzahlen wären bereits in den vergangenen Jahren Controlling-Schwerpunkte gewesen.

30.4 Der RH vermochte keinen schlüssigen Grund zu erkennen, einen Personalkostenvergleich zwischen dem ORF und den Tochterunternehmen für unzulässig zu erklären. Dies auch deshalb, weil die Personalkostenentwicklung der zwischenzeitlich ausgelagerten Österreichischen Rundfunksender KG (ORS) nur hinsichtlich der neu aufgenommenen Arbeitnehmer einbezogen wurde.

Insgesamt sollte mit diesem Vergleich zum Ausdruck gebracht werden, dass – wie auch in der Stellungnahme des ORF ausgeführt – Kosten senkende Strukturmaßnahmen beim ORF steigende Pro-Kopf-Personalkosten in den Tochterunternehmen des ORF gegenüber standen und bei Anhalten dieses Trends die durch die Ausgliederung erzielten Kostenvorteile wieder kompensiert würden.

Finanzen

Finanzvorschauen

Allgemeines

31.1 Laut ORF-G hat der Generaldirektor Vorschläge für langfristige Pläne, u.a. für Finanzen, auszuarbeiten; diese waren vom Stiftungsrat zu genehmigen. Diese Finanzvorschauen umfassten in der Regel drei Jahre.

Die Finanzvorschauen bauten auf dem jeweils letzten Finanzplan auf und schrieben im Wesentlichen dessen Erlös- und Aufwandsstruktur unter Berücksichtigung von bereits bekannten zukünftigen Ereignissen und Veränderungen mittels Valorisierungen fort.

Der ORF ging dabei auf die wirtschaftliche Entwicklung sowohl des Einzelunternehmens als auch des Konzerns ein, ohne jedoch eine in die Bereiche öffentlich-rechtlicher Auftrag und kommerzielle Tätigkeit getrennte Vorschaurechnung zu erstellen.

31.2 Der RH empfahl, bei der Erstellung der Finanzvorschauen die Planungstechnik des Zero Base Budgeting in Verbindung mit einem Review der redaktionellen Zielsetzungen aller Sendungen anzuwenden. Beim Zero Base Budgeting werden die Budgets vergangener Perioden nicht fortgeschrieben, sondern zur Gänze zur Disposition gestellt und von Grund auf neu geplant. Jede Leistung wird auf ihre Notwendigkeit hin überprüft; zusätzlich wird eine Priorisierung der geplanten Leistungen vorgenommen.

Das Zero Base Budgeting ginge einheitlich über die vom ORF jährlich durchgeführte Sendungsbudgetierung hinaus.

Weiters wies der RH darauf hin, dass laut ORF-G langfristige (Finanz-) Pläne zu erstellen waren und erachtete einen Planungshorizont von drei Jahren als zu kurz. Der RH empfahl, eine zumindest fünf Planjahre umfassende Finanzvorschau zu erstellen, um zu gewährleisten, dass die insbesondere aufgrund der Lizenzkosten aufwandsintensiven, im Zweijahresrhythmus anfallenden sportlichen Großereignisse zumindest zwei Mal in jeder Finanzvorschau abgebildet werden.

Die Finanzvorschau wäre jährlich rollierend zu erstellen. Dadurch würden die langfristigen Planwerte zumindest jährlich überprüft bzw. aktualisiert.

31.3 *Laut ORF würde die dem Leistungsplan zugrunde liegende Struktur fortgeschrieben, nicht jedoch die Erlös- und Aufwandsstruktur. Die Planungstechnik des Zero Base Budgeting in Verbindung mit einem Review der redaktionellen Zielsetzungen aller Sendungen werde schon derzeit bei der Erstellung des Leistungsplanes eingesetzt und sollte eher dort vertieft werden als in der Vorschaurechnung.*

Künftig würde die Finanzvorschau jährlich rollierend für fünf Jahre erstellt und den Gremien vorgelegt werden.

31.4 Der RH erwiderte, dass die Fortschreibung der Struktur des Leistungsplanes im Wesentlichen zu einer Fortschreibung der Erlös- und Aufwandsstruktur führte und keine grundlegende Neuplanung im Sinne des Zero Base Budgeting darstellte.

Der RH wiederholte deshalb seine Empfehlung, die Budgets vergangener Perioden nicht fortzuschreiben, sondern von Grund auf neu zu planen.

Finanzen

Auftrag des Stiftungsrats in der Finanzplanung

- 32.1** Nur im Rahmen von Anträgen auf Neufestsetzung des Programmentgeltes legte der Vorstand dem Stiftungsrat jeweils eine Finanzvorschau zur Genehmigung vor, zuletzt 2003 und 2007.

Dem Stiftungsrat wurde darin nicht dargelegt, in welchem Ausmaß die Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrages durch die geplante Erhöhung des Programmentgeltes gedeckt waren, obwohl der Stiftungsrat laut ORF-G bei der Festsetzung des Programmentgelts dafür Sorge zu tragen hat, dass unter Zugrundelegung einer sparsamen Verwaltung die gesetzmäßigen Aufgaben des Rundfunks kostendeckend erfüllt werden können.

Zusätzlich zu den im Rahmen von Anträgen auf Neufestsetzung des Programmentgelts dem Stiftungsrat zur Genehmigung vorgelegten Finanzvorschauen erstellte der ORF in den Jahren 2005 bis 2007 in unregelmäßigen Abständen weitere Finanzvorschauen. Sie umfassten jeweils wenige Seiten und wiesen einen geringen Detaillierungsgrad auf. Zum Teil wurden die gesamten Betriebsaufwendungen ohne Unterteilung oder nur in zwei Unterpositionen gegliedert dargestellt. Diese Vorschauen wurden dem Stiftungsrat zwar präsentiert, jedoch nicht zur Genehmigung vorgelegt.

- 32.2** Der RH kritisierte, dass der ORF dem Stiftungsrat Finanzvorschauen nur im Rahmen von Anträgen auf Neufestsetzung des Programmentgelts zur Genehmigung vorlegte. Im Hinblick auf die Neufestsetzung des Programmentgelts empfahl der RH, bei den jährlichen und rollierenden Finanzvorschauen ausdrücklich auf die damit verbundenen Auswirkungen auf den Deckungsgrad der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags hinzuweisen.

- 32.3** *Laut ORF sei die gesetzliche Verankerung der Darstellung der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags des ORF im ORF-G eine der Forderungen, die die EU-Kommission aktuell an den österreichischen Gesetzgeber stelle.*

Ausdrücklich werde von der EU-Kommission die „Handlungsanweisung zur Umsetzung der Trennungsrechnung im ORF“ begrüßt. Zwischen der Republik Österreich und der EU-Kommission werde unter anderem verhandelt, dass die öffentliche Finanzierung des ORF künftig explizit auf die Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags beschränkt wird.

Dass der ORF seinen Auftrag nicht durch die Gebühren decken könne, sondern in erheblichem Ausmaß auf Werbeerlöse angewiesen ist, sei in allen Finanzplanungsunterlagen nachvollziehbar.

Finanzvorschau für 2008 bis 2010

33.1 (1) Der Generaldirektor legte dem Stiftungsrat im Dezember 2007 eine Variante und im Februar 2008 eine weitere Variante der Finanzvorschau für 2008 bis 2010 zur Beschlussfassung vor. Der Stiftungsrat genehmigte jedoch diese Vorlagen nicht und empfahl dem Generaldirektor, die Finanzvorschauen nochmals zu überarbeiten.

(2) Der ORF ging in beiden Varianten basierend auf einem internen Rechenmodell, das mehrere werbeerlösbeeinflussende Faktoren in einer Rechengröße vereinte, von künftig sinkenden Werbeerlösen aus. Eine im Jänner 2007 erstellte Prognoserechnung ging bis zum Jahr 2010 von moderat sinkenden Fernsehwerbeerlösen aus. Die dafür verantwortlichen Haupteinflussgrößen waren laut ORF die zunehmende Digitalisierung der Haushalte und die damit verbundenen Reichweitengevinne der österreichischen Werbefenster deutscher Privatsender, die weiterhin fallenden Zuschauermarktanteile und Reichweiten sowie die geringer werdende Differenz zwischen den Nettofernsehwerbe- und den Zuschauermarktanteilen. Ab dem Jahr 2011 rechnete der ORF wieder mit steigenden Werbeerlösen.

Eine weitere Prognoserechnung, die dem RH Anfang 2008 vorgelegt wurde, zeigte, dass trotz eines erwarteten Anstiegs des gesamten österreichischen Fernsehwerbemarktvolumens von jährlich 8,0 % die klassischen Werbeerlöse für das ORF-Fernsehen von 2007 auf 2010 deutlich stärker sinken werden als noch im Jänner 2007 angenommen wurde. Die Ergebnisse dieser Prognoserechnung wurden bereits in der Finanzvorschau für 2008 bis 2010 (Variante Dezember 2007) ausgewiesen.

Der ORF ging in beiden Varianten der Finanzvorschau für 2008 bis 2010 von gleich bleibenden Programmentgelten je Haushalt und einer moderaten Zunahme der Entgelt zahlenden Haushalte aus. Daraus folgten steigende Erlöse aus Programmentgelten, welche die prognostizierten fallenden Werbeerlöse jedoch nicht kompensieren würden.

Finanzen

Die sonstigen Erlöse umfassten insbesondere Erlöse aus der Vergabe von Lizenzien, erhaltene Produktionskostenzuschüsse und Erlöse aus dem Verkauf von Smart Cards. Der Großteil der vom ORF erwarteten Umsatzrückgänge war auf die aufgrund der Marktsättigung abnehmende Nachfrage nach Smart Cards zurückzuführen. Gleichzeitig rechnete der ORF mit sinkenden Aufwendungen für das Smart Card-Management.

Die Kosten von Großverträgen (Formel 1, Champions League usw.) und nicht jährlich anfallenden Großereignissen (Nationalratswahlen, Olympische Spiele usw.) wurden nicht angepasst, sondern gesondert geplant. Die restlichen Programmaufwendungen schrieb der ORF ohne Valorisierungen fort. Die sonstigen betrieblichen Aufwendungen wurden um 1,6 % erhöht.

Der ORF ging von einer konstant bleibenden Anzahl von Arbeitnehmern aus; fiktive KV-Abschlüsse sowie Biennalsprünge wurden berücksichtigt.

33.2 Nach Ansicht des RH war die Ermittlung der erwarteten Werbeerlöse aufgrund der Zusammenfassung mehrerer werbeerlösbeeinflussender Faktoren zu einer Rechengröße und der Abhängigkeit der Werbeerlöse von der konjunkturellen Entwicklung hinsichtlich Zeitpunkt und Höhe letztlich nicht nachvollziehbar. Der RH merkte an, dass trotz bereits Anfang 2007 bekannter unveränderter werbewirtschaftlicher Umfeldbedingungen die Werbeerlösvorschauen vom Jänner 2007 und von Anfang 2008 erhebliche Differenzen aufwiesen.

Der RH erachtete den Anstieg der Erlöse aus Programmentgelten aufgrund der relativ stabilen Datenlage als plausibel. Die gesonderte Planung der Großverträge und -ereignisse war zweckmäßig und ermöglichte die Berücksichtigung vertraglicher Vereinbarungen. Die Programmaufwendungen waren in vielen Positionen vom ORF relativ leicht beeinflussbar und hingen u.a. vom Umfang der zugekauften oder selbst produzierten Sendungen, der erworbenen Lizzenzen sowie der Anteile an Erstausstrahlungen und Wiederholungen an der Gesamt sendeleistung ab. Die Anpassungen der sonstigen betrieblichen Erträge und der Personalaufwendungen erschienen nicht überhöht. Sie lagen tendenziell unter der von der Österreichischen Nationalbank bis 2010 prognostizierten Inflationsrate.

Der RH empfahl, die Finanzplanung transparenter durchzuführen. Um für die Finanzvorschau durchgängig eine einheitliche Darstellung und die rechnerische Nachprüfbarkeit zu gewährleisten, sollten erwartete Kostensteigerungen nicht mit geplanten Einsparungsmaßnahmen saldiert werden.

33.3 *Der ORF führte dazu aus, dass zum Zeitpunkt der Erstellung der ersten Finanzvorschau Ende 2006/Anfang 2007 noch nicht das volle Ausmaß der Auswirkungen der Digitalisierung (die Zahl der Sender in Fernsehhaushalten stieg um rd. 15 %, die technische Reichweite der einstrahlenden Werbefenster stieg um rd. 35 %) absehbar gewesen wäre.*

Erst bei der Erstellung der Finanzvorschau für 2008 bis 2010 hätten die signifikanten Auswirkungen zur Gänze berücksichtigt werden können.

Zur Empfehlung, Kostensteigerungen nicht mit Einsparungsmaßnahmen zu saldieren, führte der ORF aus, dass gerade aus diesem Grund die Finanzvorschau üblicherweise in einen Teil „Vorschau ohne Maßnahmen“ und einen Teil „Vorschau mit Maßnahmen“ gegliedert sei, so dass die Kosten- und Ertragsentwicklungen schrittweise und damit inhaltlich leichter nachvollziehbar erläutert werden können.

33.4 Der RH nahm zur Kenntnis, dass Anfang 2007 nicht der genaue Reichweitenabstand zwischen dem ORF und seinen Wettbewerbern für das Gesamtjahr 2007 bekannt sein konnte.

Der RH wiederholte seine Empfehlung, erwartete Kostensteigerungen nicht mit geplanten Einsparungsmaßnahmen zu saldieren.

Finanzen

Erlösseitige Maßnahmen und Einsparungsmaßnahmen

Ausgangslage

34.1 Insbesondere aufgrund der sinkenden Werbeerlöse und der steigenden Aufwendungen erwartete der ORF im Dezember 2007 bzw. im Februar 2008 ohne Gegenmaßnahmen für 2009 ein negatives Konzern-EGT in Höhe von 85,40 Mill. EUR und für 2010 von 127,00 Mill. EUR.

Um 2009 und 2010 dennoch ein ausgeglichenes Konzern-EGT ausweisen zu können, beinhalteten die dem Stiftungsrat zum damaligen Zeitpunkt vorgelegten Varianten der Finanzvorschauen jeweils auch erlösseitige Maßnahmen und Einsparungsmaßnahmen:

Tabelle 2: Finanzvorschau für 2008 bis 2010

	2008	2009	2010
	in Mill. EUR		
Konzern-EGT ohne Maßnahmen	– 36,50	– 85,40	– 127,00
Anpassung des Programmentgeltes	23,60	41,00	41,20
sonstige erlösseitige Maßnahmen			10,00
Personalmaßnahmen		13,70	20,70
Programm- und Optimierungsmaßnahmen ¹⁾	– 15,00	3,30	22,00
sonstige aufwandsseitige Maßnahmen		27,60	33,10
Konzern-EGT mit Maßnahmen	– 27,90	0,20	–

¹⁾ Für das Jahr 2008 plante der ORF noch zu konkretisierende Programminitiativen.

Die Erhöhung der Erlöse und die Einsparungsmaßnahmen im Detail:

- Von den erlösseitigen Maßnahmen war bisher nur die vom Stiftungsrat genehmigte Anpassung des Programmentgeltes ab 1. Juni 2008 realisiert worden.
- Hinsichtlich der sonstigen erlösseitigen Maßnahmen in Höhe von 10 Mill. EUR im Jahr 2010 gab es keine konkreten Vorschläge. Es wurde lediglich darauf hingewiesen, dass diese entwickelt werden sollten.

- Eine Maßnahme zur Erzielung der bis zum Jahr 2010 vorgesehenen Einsparungen in Höhe von 75,80 Mill. EUR war u.a. die Senkung des Personalstandes um rd. 250 VZÄ. Dazu sollten die Direktionen Umsetzungsvorschläge ausarbeiten. Ein Ziel der Geschäftsführung war auch die Senkung der Personalaufwendungen. Konkrete Maßnahmen wurden jedoch nicht angeführt.
- Weiters war vorgesehen, alle Großverträge auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu überprüfen. Es sollte laut ORF möglich sein, bis 2010 Lizenzverträge einsparungswirksam zu kündigen bzw. anzupassen und insbesondere die internationalen Lizenzprodukte (Hollywoodproduktionen und Sportgroßereignisse) neu zu ordnen.
- Schließlich sollten der KV neu verhandelt, die Produktionseffizienz bei Fernsehproduktionen überprüft, die wirtschaftlichen Steuerungsprozesse verbessert und die Strukturen einschließlich der Reduktion der Leitungsfunktionen um bis zu 25 % überprüft werden. Außerdem sollte eine Konzentration auf das Kerngeschäft erfolgen.

34.2 Der RH kritisierte, dass zum Zeitpunkt der Vorlage der Finanzvorschau für 2008 bis 2010 an den Stiftungsrat für die angeführten Maßnahmen zur Senkung der Aufwendungen und zur Erhöhung der sonstigen Erlöse keine ausgearbeiteten Umsetzungskonzepte und keine nachvollziehbaren rechnerischen Grundlagen vorlagen. Deshalb konnte der RH die vom Generaldirektor angeführten Einsparungsmaßnahmen der Finanzvorschau zur Sicherstellung eines zumindest ausgeglichenen Konzern-EGT nicht überprüfen.

Der RH empfahl, künftig die in Finanzvorschauen vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen konkret zu definieren und nachvollziehbare Grundlagen und Konzepte für die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der Einsparungsmaßnahmen vorzulegen sowie die Auswirkungen sich ändernder Umfeldbedingungen (Konjunkturentwicklung usw.) z.B. in Form von Szenariorechnungen verstärkt zu berücksichtigen und dem Stiftungsrat vorzulegen.

Legt man den vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen den selben Umsetzungsgrad zu Grunde, der bei der von McKinsey erstellten Gemeinkostenanalyse erzielt wurde (rd. 52 %), würde das Konzern-EGT des Jahres 2010 um rd. 36 Mill. EUR schlechter ausfallen als geplant.

34.3 Der ORF führte dazu aus, dass Finanzvorschauen zwangsläufig auch Planungsziele enthalten müssen, die erst schrittweise im Detail entwickelt oder kommuniziert werden.

Finanzen

Wegen der großen Öffentlichkeit, die interne Unterlagen des ORF immer wieder fanden, sei auch das Nennen von Verhandlungszielen kontraproduktiv.

- 34.4** Der RH wiederholte seine Empfehlung, dem Stiftungsrat nachvollziehbare Grundlagen sowie Konzepte für die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der konkret definierten Einsparungsmaßnahmen vorzulegen; insbesondere deshalb, weil fast die Hälfte der Erlöse des ORF aus Programmentgelten stammt und daher ein berechtigtes öffentliches Interesse an der Gebarung des ORF besteht.

Gemeinkostenanalyse

- 35** Die Generaldirektorin des ORF beauftragte im März 2004 das Beratungsunternehmen McKinsey mit der Durchführung einer Gemeinkostenanalyse im ORF. Vor allem Gemeinkosten der Direktionen und der Landesstudios sollten im Hinblick auf Produktivität und Effizienz überprüft und Verbesserungspotenziale aufgezeigt werden.

Das Beratungsunternehmen untersuchte ein jährliches Kostenvolumen von 166,2 Mill. EUR sowie rd. 1.600 VZÄ. Das Projektergebnis wurde im Juni 2004 vorgelegt und sah ein Einsparungspotenzial von rd. 27,0 Mill. EUR pro Jahr vor.

- 36.1** Ein Lenkungsausschuss, dem als Vorsitzende die damalige Generaldirektorin des ORF sowie Projektverantwortliche der einzelnen Direktionen angehörten, beschloss bis Juni 2004, Maßnahmen von jährlich 22,6 Mill. EUR umzusetzen. Dabei handelte es sich großteils um Personalmaßnahmen wie bspw. die Verringerung der Anzahl der Sekretariatskräfte um 100 VZÄ und von Arbeitnehmern in unterschiedlichen Funktionen im Ausmaß von rd. 91 VZÄ. Weiters sollten Sachaufwendungen bspw. durch Neuverhandlung von Wartungsverträgen eingespart werden. Im Oktober 2004 beschloss der Lenkungsausschuss, die Umsetzung der Maßnahmen im Laufe des Jahres 2008 abzuschließen.

Im November 2004 stellte der Lenkungsausschuss fest, dass Maßnahmen mit einem Gesamtbetrag von 6,0 Mill. EUR unzureichend konkret hinterlegt waren. Es handelte sich dabei um Maßnahmen in allen angeführten Bereichen, hauptsächlich jedoch bei der Technischen Direktion (3,6 Mill. EUR), der Generaldirektion (1,0 Mill. EUR) und den Fernsehdirektionen (0,7 Mill. EUR).

Der ORF gab bei der Gebarungsüberprüfung bekannt, dass die Wahrscheinlichkeit der Realisierung dieser Maßnahmen als sehr gering eingeschätzt wurde und deshalb in weiterer Folge ein um diese 6,0 Mill. EUR reduziertes Einsparungspotenzial von 16,6 Mill. EUR als Ziel angesehen wurde.

Laut den Protokollen hat der Lenkungsausschuss keinen Beschluss über die neue Höhe des Einsparungspotenzials gefasst.

36.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das ursprüngliche Einsparungspotenzial von 22,6 Mill. EUR um rd. 26,5 % reduziert wurde und diese Reduzierung auf 16,6 Mill. EUR ohne Beschluss des Lenkungsausschusses erfolgte. Er empfahl, die Reduzierung von Einsparungspotenzial künftig kritisch zu hinterfragen, formell zu beschließen und die dafür maßgeblichen Gründe zu dokumentieren.

36.3 *Der ORF gab dazu bekannt, dass der Lenkungsausschuss feststellte, dass eine so genannte Abstimmungslücke im Ausmaß von rd. 6,0 Mill. EUR bestehe; allerdings sei aus Kommunikationsgründen kein formeller Beschluss über die Reduzierung des Einsparungspotenzials gefasst worden.*

36.4 Der RH bekräftigte seine Empfehlung, die Reduzierung von Einsparungspotenzial künftig kritisch zu hinterfragen und auch formell zu beschließen.

37.1 Von 2004 bis 2007 erfolgte auf Basis der Gemeinkostenanalyse eine Reduzierung um 99 VZÄ. Andere Veränderungen im Personalbereich wie bspw. Personalfluktuation führten zu einer Verringerung um weitere 48 VZÄ; der ORF übernahm jedoch im selben Zeitraum Leiharbeitskräfte als angestellte Arbeitnehmer. Der Personalstand einschließlich der Honorarempfänger sank um insgesamt 80 VZÄ.

Bis einschließlich 2007 wurden Einsparungsmaßnahmen von 10,77 Mill. EUR umgesetzt, das waren 47,65 % des ursprünglich beschlossenen Betrages von 22,60 Mill. EUR bzw. 64,88 % des späteren Ziels von 16,6 Mill. EUR. Im Zeitablauf wurden deutlich weniger Maßnahmen realisiert (2005: 4,20 Mill. EUR, 2006: 3,41 Mill. EUR, 2007: 1,27 Mill. EUR).

Finanzen

Die Maßnahmen wurden in den einzelnen Bereichen in unterschiedlichem Ausmaß verwirklicht. Bei der Hörfunkdirektion, den Fernsehdirektionen, der Kaufmännischen Direktion und der Generaldirektion wurden zwischen 61 % und 81 %, bei der Technischen Direktion, bei den Landesstudios und bei den übergreifenden Maßnahmen hingegen lediglich zwischen 22 % und 36 % der beschlossenen Maßnahmen umgesetzt.

Der ORF teilte bei der Gebarungsüberprüfung mit, dass durch die weitere Umsetzung von Maßnahmen im Jahr 2008 ein Gesamtbetrag von 11,72 Mill. EUR (dies entspräche 51,86 % von 22,60 Mill. EUR bzw. 70,60 % von 16,6 Mill. EUR) erreicht werden sollte.

37.2 Der RH stellte fest, dass auch bis 2008 die Maßnahmen bzw. die Einsparungspotenziale nur zum Teil umgesetzt sein werden. Er wies auch auf die tendenziell deutlich abnehmende Realisierung der beschlossenen Maßnahmen in den einzelnen Jahren hin.

Der RH empfahl, beschlossene Einsparungspotenziale künftig umzusetzen.

37.3 *Laut ORF sei intern von einem Projektziel von 16,6 Mill. EUR ausgegangen worden; der aktuelle Umsetzungserfolg betrage daher rd. 71 %. Einsparungspotenzial würde auch weiter umgesetzt werden und in einigen Bereichen über die von McKinsey aufgezeigten Verbesserungspotenziale hinausgehen.*

38.1 Der damalige kaufmännische Direktor informierte den Stiftungsrat in der Sitzung vom Juni 2004 über die Projektergebnisse der Gemeinkostenanalyse von McKinsey.

Der Vorsitzende des Stiftungsrates betonte in dieser Sitzung, dass der Stiftungsrat massiv gefordert wäre, auf die Umsetzung und die Realisierung dieses Potenzials zu achten.

Der Stiftungsrat wurde jedoch weder laufend noch in bestimmten Zeitabständen über den Stand der Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen informiert, forderte aber auch seinerseits keine weiteren Informationen ein.

Der ORF gab während der Gebarungsüberprüfung bekannt, dass die Geschäftsführung eine strukturierte und in regelmäßigen Abständen stattfindende Information des Stiftungsrates über die Umsetzung der bis zum Jahr 2010 geplanten umfangreichen Einsparungsmaßnahmen von 75,80 Mill. EUR als notwendig ansähe. Weiters sollte in den Quartalsberichten gesondert über den Status und den Fortschritt der umgesetzten Maßnahmen berichtet und damit sichergestellt werden, dass der Stiftungsrat seiner Kontroll- und Steuerungsfunktion nachkommen könne.

38.2 Der RH erachtete die Information des Stiftungsrates als unzureichend.

Der RH empfahl der Geschäftsführung, den Stiftungsrat umfassend zu informieren, und dem Stiftungsrat, die Überwachung der Geschäftsführung in ausreichendem Maße wahrzunehmen.

38.3 *Der ORF teilte mit, dass sich der Stiftungsrat 2004 und 2005 in acht aufeinander folgenden Plenarsitzungen im Detail mit dem McKinsey-Projekt auseinandergesetzt habe. Es trafe also nicht zu, dass der Stiftungsrat die Umsetzung des Projektes nicht nachverfolgt hätte.*

38.4 Der RH erwiderte, dass der Stiftungsrat nach 2005 keine weiteren Informationen über die Einsparungsmaßnahmen anforderte bzw. erhielt.

Programmkosten Sport

39.1 Die Programmkosten im Sport betrugen 2004 rd. 57,20 Mill. EUR und stiegen bis 2007 auf 70,60 Mill. EUR an. Der Anteil der Programmkosten für den Sport an den gesamten Programmkosten war 2005 mit 13 % am niedrigsten und 2006 mit 19,1 % am höchsten. Das Verhältnis des Programmkostenanteils des Sports zur Sendezeit verschlechterte sich von 2004 bis 2007 um 26,8 %.

Insgesamt ist beim Sport der Anteil an den Gesamtkosten in Relation zum Anteil an der Sendezeit nahezu doppelt so groß.

Die Höhe der Programmkosten im Sport war wesentlich von den Rechte- und Lizenzkosten bestimmt; ihr Anteil an den Programmkosten betrug 2007 rd. 60 % (42,38 Mill. EUR). Darüber hinaus spielten auch die Sportgroßereignisse, wie z.B. die Olympischen Spiele, Ski-Weltmeisterschaften sowie die Europa- bzw. Weltmeisterschaften im Fußball, eine große Rolle. Die Rechte- und Lizenzkosten verteilten sich 2007 im Wesentlichen zu 55,7 % auf den Bereich Fußball (23,60 Mill. EUR),

Finanzen

zu 22 % auf die Formel 1 (9,32 Mill. EUR), zu 13,4 % auf den Wintersport (5,66 Mill. EUR) und zu 6,5 % auf Sonderproduktionen bzw. Großereignisse (2,76 Mill. EUR). In Jahren mit Sportgroßereignissen ergab sich eine anteilmäßig grundlegend andere Verteilung. So entfielen bspw. 2006 (Olympische Winterspiele und Fußball-WM) knapp 35 % (14,28 Mill. EUR) der Rechte- und Lizenzkosten auf Sportgroßereignisse.

Die Hauptabteilung Sport erstellte jährlich einen Sportplan. Dieser enthielt alle geplanten Sportproduktionen in den ORF-Programmen bzw. in ORF Sport Plus. Während im Sportplan für das Programm ORF 1 die Schwerpunkte schon relativ konkretisiert waren, enthielten die Sendezeten für ORF Sport Plus zum Teil lediglich allgemeine Hinweise.

Nach welchen Kriterien einzelne Sportarten gesendet wurden, war nicht nachvollziehbar. Nach Mitteilung der Hauptabteilung Sport waren hiefür insbesondere die Wertigkeit oder internationale Bedeutung von Sportereignissen und der Österreichbezug ausschlaggebend.

39.2 Der RH wies auf den hohen Anteil der Rechte- und Lizenzkosten an den Programmkosten des Sportbereiches hin. Eine nachhaltige Einsparung bei den Programmkosten im Sport könnte daher im Wesentlichen nur über die Rechte- und Lizenzkosten gesteuert werden.

Der RH empfahl, den bisherigen Umfang der Sendung von Sportveranstaltungen im ORF zu evaluieren. Zur Erzielung von weitreichenden Einsparungen im Sportbereich sollten neben der sparsameren Gestaltung von Sportproduktionen bestimmte Produktionen bzw. Sendungen im Hinblick auf die Zuseherzahlen optimiert werden. So sollten bei Neuabschluss von Lizenzverträgen wirtschaftliche Gesichtspunkte und die Relation der Sendekosten je Minute zur erzielten Reichweite berücksichtigt werden.

Weiters empfahl er, in einem Konzept die Kriterien für die Sendeauswahl insbesondere von Randsportarten nachvollziehbar zu definieren.

39.3 *Der ORF erwiderte, dass die Kostenentwicklung im Bereich Sport nur im Zusammenhang mit der Steigerung der Lizenzkosten gesehen werden könne.*

Ein ORF Sport-Plus-Plan nach Vorbild des ORF-Sportplans könne aus sportspezifischen Gründen nicht umgesetzt werden, weil sich entscheidende Parameter erst im Laufe eines Jahres herausstellten.

39.4 Der RH nahm zur Kenntnis, dass die Erstellung eines ORF Sport-Plus-Plans aufgrund der sehr kurzfristigen Konkretisierung der für die Berichterstattung in Frage kommenden Sportveranstaltungen nur schwer umsetzbar sei. Er gab jedoch zu bedenken, dass die Übertragung von Sportereignissen für viele Veranstalter einen entscheidenden wirtschaftlichen Faktor für die Durchführung von Sportveranstaltungen darstellte. Daher sollten auch für kurzfristige Entscheidungen, ob über eine Sportveranstaltung in ORF Sport Plus berichtet wird, objektive und nachvollziehbare Kriterien definiert werden.

Finanzmanagement

Ausgangslage

40.1 Das Anlagevermögen des ORF bestand zum Großteil aus Finanzanlagen: Anteile an Tochterunternehmen, Beteiligungen und Wertpapiere. Die Wertpapiere wurden laufend bewertet, die Anteile an verbundenen Unternehmen und die Beteiligungen hingegen nicht.

Der RH stellt im Folgenden das Finanzanlagevermögen, im Besonderen die Differenz zwischen den bilanziellen Buchwerten – zum 31. Dezember 2007 – und den geschätzten Markt- bzw. Unternehmenswerten, dar.

Tabelle 3: Finanzanlagevermögen

	Anteil des ORF in %	Buchwerte	Markt- bzw. Unternehmenswerte in Mill. EUR	stille Reserven
Anteil an der Österreichischen Rundfunksender GmbH	60	21,20	116,96	95,76 ¹⁾
Beteiligung an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H.	6	5,29	25,81	20,52 ²⁾
Wertpapiere des Finanzanlagevermögens	100	419,14	465,65	46,51
Summe		445,63	608,42	162,79

¹⁾ Der Marktwert wurde aus dem im Jahr 2005 für den Verkauf eines Anteils von 40 % erzielten Verkaufspreis abgeleitet.

²⁾ Der RH merkte an, dass Unternehmensbewertungen generell von Annahmen und Zukunftserwartungen geprägt und daher mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet sind. Der tatsächlich erzielte Verkaufspreis kann vom errechneten Unternehmenswert mitunter beträchtlich abweichen. Die Bewertung der Beteiligung an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. erfolgte anhand des Discounted-Cashflow-Verfahrens, wobei ausschließlich veröffentlichte Jahresabschlussinformationen berücksichtigt werden konnten. Die Bewertung erfolgte auf Stand-alone-Basis. Die Ermittlung des Unternehmenswertes erfolgte, indem auf Basis unterschiedlicher Planwerte und Parameter mehrere Varianten gerechnet wurden. Für einen 100 %-Anteil ergaben sich Unternehmenswerte in der Bandbreite von 333 Mill. EUR bis 528 Mill. EUR. Das arithmetische Mittel für einen aliquotierten Anteil von 6 % betrug 25,81 Mill. EUR.

Finanzen

Zum 31. Dezember 2007 standen Wertpapiere mit einem Buchwert von 419,14 Mill. EUR Rückstellungen für Pensionen, Abfertigungen und Jubiläumsgelder in Höhe von 344,14 Mill. EUR gegenüber. Die Buchwerte der Wertpapiere, einschließlich eines aliquoten Anteils an den stillen Reserven in Höhe von 8,32 Mill. EUR, überstiegen die Rückstellungen um 83,32 Mill. EUR.

Der ORF lagerte im Jahr 2005 sämtliche zur ORF-Sendetechnik gehörenden Anlagen und Kundenverträge an die ORS aus. Im selben Jahr verkaufte der ORF 40 % seiner Anteile an der ORS an ein Unternehmen der Medicur-Gruppe.

40.2 Nach Ansicht des RH stellten zumindest die Beteiligung an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. und Teile der Wertpapiere des Anlagevermögens kein betriebsnotwendiges Vermögen dar.

Nach Einschätzung des RH bestanden zum 31. Dezember 2007 alleine bei Betrachtung von drei Positionen des Finanzanlagevermögens stille Reserven in Höhe von rd. 163 Mill. EUR.

Der RH empfahl, die Beteiligung an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. und Teile der Wertpapiere zu veräußern. Mit dem Erlös sollten insbesondere strukturelle Einsparungsmaßnahmen finanziert werden. Auf Basis der vorhandenen Informationen sollten die Verkaufserlöse zum 31. Dezember 2007 etwa 109 Mill. EUR betragen.

Weiters sollte der ORF die Veräußerung weiterer Anteile an der ORS in Erwägung ziehen.

40.3 *Der ORF führte aus, dass sich der Marktwert an der ORS dramatisch verändert hätte, weil sich die Zinsenlandschaft auf den Wert von Beteiligungen – insbesondere im Infrastrukturbereich – unmittelbar auswirke. Außerdem hätte sich das Klima für Akquisitionen in den letzten zwölf Monaten dramatisch verschlechtert.*

Abgesehen davon stellten die Anteile an der ORS keine Reserven, sondern eine unternehmensstrategische Beteiligung dar, mit der öffentlich-rechtliche Aufträge erfüllt werden und die einen wesentlichen Finanzierungsbeitrag leiste.

Bei den Anteilen an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. sei zu berücksichtigen, dass diese ein überaus wichtiger Partner des ORF ist. Eine über diese Position des Geschäftspartners hinausgehende Einflussmöglichkeit bringe dem ORF auch finanzielle Vorteile.

Dennoch werde die Empfehlung des RH geprüft.

Zu den Wertpapieren des Anlagevermögens, die kein betriebsnotwendiges Vermögen darstellten, gab der ORF keine Stellungnahme ab.

40.4 Der RH wies darauf hin, dass der ORF bei einem rechtzeitigen Verkauf jener Teile der Wertpapiere des Anlagevermögens, die kein betriebsnotwendiges Vermögen darstellten, von den Kursverlusten im Jahr 2008 weniger stark betroffen gewesen wäre. Ein verminderter Wertpapierbestand hätte bei gleich bleibender Risikostruktur und bei Betrachtung absoluter Zahlen zwar geringere Ertragschancen, aber auch verminderte Verlustpotenziale sowie eine geringere Abweichung von den Planerlösen zur Folge gehabt.

Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, den die Rückstellungen für Pensionen, Abfertigungen und Jubiläumsgelder übersteigenden Teil der Wertpapiere des Anlagevermögens unter Einbeziehung von Marktpreisrisikomodellen und der Entwicklung an den Finanzmärkten zu veräußern.

Veranlagungsmanagement

41.1 Die Abteilung Geld- und Wertpapiermanagement befasste sich im Wesentlichen mit dem Veranlagungsmanagement der Wertpapiere, dem Cash-Management und dem Controlling der Pensionskassenveranlagung.

Eine Richtlinie des ORF für kurz- und langfristige Veranlagungen aus dem Jahr 2000 wurde Ende 2005 durch die Veranlagungsrichtlinie Geldmarkt- und Wertpapieranlagen/Barvorlagen ersetzt. Sie beinhaltete u.a. zusätzlich Bestimmungen zur Durchführung von Stresstests, zur Institutionalisierung von Treasury-Komitees, zum Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten, zur Auswahl der externen Asset Manager und zum Controlling.

Der ORF orientierte sich bei seiner jährlichen Festlegung der strategischen Asset Allocation am Pensionskassengesetz. Die tatsächliche Verteilung durfte von der strategischen Asset Allocation je Assetklasse um bis zu 3,0 Prozentpunkte abweichen. Zum 31. Dezember 2007 betrug der Marktwert der langfristigen Veranlagungen 465,65 Mill. EUR. Davon entfielen 36,1 % auf Aktien, 58,8 % auf Anleihen und 5,1 % auf Geldmarktfonds. Die operative Managementverantwortung für die Wertpapierveranlagungen hatte der ORF an externe Asset Manager ausgelagert. Die Bestellung der Asset Manager unterlag einem festgelegten Prozedere, nicht jedoch deren Abberufung.

Finanzen

Ende 2006 plante der ORF, langfristig eine jährliche Performance von 5,5 % erreichen zu können. In der nachfolgenden Tabelle wurde die Performance der Wertpapiere des Anlagevermögens und der Pensionskassenveranlagung des ORF der Durchschnittsperformance jener österreichischen Pensionskassen gegenübergestellt, die eine vergleichbare Aktienquote aufwiesen.

Tabelle 4: Performance des ORF und österreichischer Pensionskassen

	2007	2005 bis 2007 in % p.a.	2003 bis 2007
ORF-Wertpapiere	0,64	5,57	6,52
ORF-Pensionskassenveranlagung	- 0,95	5,86	7,06
Pensionskassen in Österreich, Durchschnitt des aktiven Veranlagungstyps	1,92	5,83	6,76

41.2 Der RH wies darauf hin, dass erst 2005 schriftliche Vorgaben zum Treasury-Komitee, zum Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten, zur Auswahl der externen Asset Manager und zum Controlling implementiert wurden.

Der RH empfahl, den Wechsel von Asset Managern für die Wertpapierveranlagung zu regeln.

Der RH stellte fest, dass die Performance des ORF bei der Veranlagung der Wertpapiere des Anlagevermögens und der Pensionskassenveranlagung für den Zeitraum 2003 bis 2007 in der Bandbreite vergleichbarer Pensionskassen lag. Der RH empfahl, die Performance des Jahres 2007 zu analysieren und die Erkenntnisse bei der nächsten Festlegung der Asset Allocation entsprechend zu berücksichtigen.

41.3 *Der ORF gab bekannt, dass der Wechsel von Asset Managern für die Wertpapierveranlagung seit Jahren geregelt sei und in die Richtlinien aufgenommen werde.*

Der Vergleich der ORF-Veranlagung mit jener der Pensionskassen des aktiven Veranlagungstyps sei nach Meinung des ORF insbesondere für Einzeljahre nicht zulässig, weil die Veranlagungsstruktur nicht vergleichbar sei.

Risikomanagement

42.1 Der ORF führte ein Risikomanagement mit Wirksamkeit vom Oktober 2006 ein. Das Risikomanagement sollte sicherstellen, dass die wesentlichen Risiken der zukünftigen Unternehmensentwicklung erkannt und bewertet werden sowie darauf aufbauend effizient gesteuert werden konnten.

Alle ausgewiesenen ORF-Risiken wurden in ein Risikoinventar bzw. in einen Risikomonitor aufgenommen. Eine gesamthafte Darstellung der Unternehmensrisiken erfolgte in einer Risikolandkarte, in der diese in Abhängigkeit von der Schadenshöhe und der Eintrittswahrscheinlichkeit abgebildet wurden.

Die Qualität und die Aussagekraft dieser Daten in den Risikoerhebungsbogen wiesen beträchtliche Unterschiede auf. Eine gesamthafte Darstellung des Risikoinventars lag erst 2008 vor.

42.2 Der RH hielt fest, dass der organisatorische Aufbau und die Instrumente des neu eingeführten Risikomanagementsystems geeignet waren, ein höheres Risikobewusstsein zu schaffen. Er wies jedoch darauf hin, dass die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse und die analytische Herleitung der Berechnungen noch nicht ausreichend erfüllt waren.

Der RH empfahl, die Erkenntnisse systematisch in den Planungsprozess zu integrieren und dadurch die Finanzvorschau qualitativ zu verbessern.

42.3 *Laut ORF werde von den Risikoverantwortlichen zur Nachvollziehbarkeit und Ableitung der Berechnungsweise eine umfangreiche Dokumentation der einzelnen Risiken geführt.*

Bestehende Steuerungsprozesse würden laufend weiterentwickelt und in Richtung eines unternehmensweiten Chancen- und Risikomanagements ausgebaut werden.

Kontrolle durch den Stiftungsrat

43.1 (1) Die Ausführungen zu den Themen Strategie, Organisation, Ausgliederungen, Beteiligungen, Finanzen und Einsparungsmaßnahmen zeigten, dass der Stiftungsrat nicht immer umfassend über den Gang der Geschäfte und die Lage des Unternehmens informiert wurde. Der Stiftungsrat machte jedoch auch von seinem im ORF-G eingeräumten, umfassenden Auskunftsrecht nicht ausreichend Gebrauch, um bestehende Informationsdefizite auszugleichen.

(2) Dem Stiftungsrat gehören 35 Mitglieder an. Als Maßstab für die Größe eines Aufsichtsgremiums können die bei den der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Aktiengesellschaften des Bundes eingerichteten Aufsichtsräte herangezogen werden. Bei den aufgrund der Dienstnehmerzahl drei größten Aktiengesellschaften bestanden die Aufsichtsräte im Jahr 2006 aus sechs bis acht Mitgliedern (ohne Dienstnehmervertreter).

Weiters verwies der RH auch auf vergleichbare ausländische Modelle: der Bayerische Rundfunk bspw. verfügte neben dem Intendanten und dem Rundfunkrat über einen Verwaltungsrat mit sechs Mitgliedern.

43.2 Der Stiftungsrat war mit 35 Personen – in Bezug auf die im ORF-G vorgesehenen Aufgaben – groß und unbeweglich. Insbesondere die Überwachung der Geschäftsführung konnte nicht in ausreichendem Maße erfüllt werden. Die Rolle des Stiftungsrates als Aufsichtsorgan sollte daher verbessert werden.

Der RH empfahl, die Struktur des Stiftungsrates zu überdenken und die betreffenden gesetzlichen Bestimmungen zu evaluieren. Vorrangiges Ziel sollte es sein, ein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium zu schaffen und die operative Ausübung der Aufsichtsratspflicht qualitativ zu verbessern.

43.3 *Der Stiftungsrat des ORF wies die Feststellung des RH, der Stiftungsrat habe angesichts einer nicht immer ausreichenden Information seitens der Geschäftsführung über den Gang der Geschäfte und die Lage des Unternehmens die Überwachung der Geschäftsführung nicht in ausreichendem Maße wahrgenommen, zurück.*

Die sehr genauen Protokolle des Stiftungsrates würden belegen, wie detailreich sich Mitglieder des Stiftungsrates mit Fragen der Personalkosten, der Gebarung der Tochtergesellschaften, den Veranlagungen, den Rückstellungen, den Wertberichtigungen und einzelnen Elementen der Kosten- und Ertragslage befassten. Insbesondere die Nachverfolgung des McKinsey-Projektes belege, wie der Stiftungsrat Kostenreduktionsmaßnahmen im Einzelnen beobachtete und Empfehlungen dazu abgab.

Was die Feststellung des RH über die Größe des Stiftungsrates anlange, so sei deren Adressat der Gesetzgeber. Der Stiftungsrat habe wiederholt intern diskutiert, dass er eine für die Aufsichtsratsfunktion unübliche Größe aufweise, die allerdings auf dem Pluralitätsprinzip, dem Prinzip breiter gesellschaftlicher Repräsentation, beruhe.

43.4 Der RH bestätigte, dass sich der Stiftungsrat laut den Sitzungsprotokollen mit einer Vielzahl von Themen beschäftigte. Was jedoch die konkrete Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung betraf, ließ der in der Verantwortung einem Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft nachgebildete Stiftungsrat die erforderliche Beharrlichkeit und Konsequenz bei der Umsetzung seiner Standpunkte gegenüber der Geschäftsführung vermissen. Dies ließ sich bspw. an folgenden Maßnahmen nachvollziehen:

- Der Stiftungsrat sprach in mehreren Sitzungen das Fehlen der Strategie an und wies auf die daraus resultierenden nachteiligen Folgen auf die Unternehmensentwicklung hin. Ein ausdrücklicher und konkret formulierter Auftrag an den Generaldirektor zur Ausarbeitung eines neuen Strategiekonzepts wurde jedoch nicht beschlossen.
- Finanzvorschauen lagen beim ORF nicht durchgängig vor. Für die Jahre 2005 bis 2007 erhielt der Stiftungsrat in unregelmäßigen Abständen Vorschauen mit äußerst geringer Aussagekraft, jedoch nicht zur Genehmigung. Wegen der qualitativ und quantitativ unzureichenden Unterlagen konnte der Umsetzungserfolg nicht überprüft werden.
- In verschiedenen Sitzungen des Stiftungsrates berichtete der Generaldirektor bis Ende 2005 zwar über die McKinsey-Studie; der Stiftungsrat forderte jedoch ab 2006 die Umsetzung des aufgezeigten Einsparungspotenzials nicht konsequent ein.
- Die Unterlagen für die Sitzungen des Stiftungsrates waren oft nicht aussagekräftig und für eine Beschlussfassung nicht geeignet. Dies zeigte sich insbesondere bei der verspäteten Beschlussfassung des Budgets 2008 und der wenig transparenten und aussagekräftigen Finanzvorschau 2008 bis 2010 sowie weiters beim Erwerb von einzelnen Beteiligungen. Eine daran anknüpfende Konsequenz für die Geschäftsführung war nicht erkennbar.

Personal

Personalstand

44 Der RH stellt nachfolgend die Anzahl der Arbeitnehmer des ORF-Konzerns dar. Das Personalcontrolling erfasste alle Arbeitnehmer, die ein Entgelt erhielten, in VZÄ¹⁾:

¹⁾ Nicht enthalten waren Präsenz- und Zivildiener, nicht ständig beschäftigte Arbeitskräfte, karenzierte Beschäftigte und Mitarbeiter im Krankenstand ohne Entgeltfortzahlungsanspruch.

Tabelle 5: Arbeitnehmer des ORF-Konzerns in Vollzeitäquivalenten

	2003	2004	2005	2006	2007
Summe ORF-Konzern	4.868	4.631	4.561	4.537	4.595
<u>davon ORF</u>					
<i>angestellte Arbeitnehmer</i>	2.451	3.426	3.410	3.446	3.451
<i>Leiharbeitskräfte</i>	369	398	343	270	261
<i>Honorarempfänger</i>	1.665	279	272	278	311
Summe ORF	4.485	4.103	4.025	3.994	4.023
<u>davon ORF-Tochterunternehmen</u>					
<i>angestellte Arbeitnehmer</i>	377	517	519	527	564
<i>Leiharbeitskräfte</i>	-	10	11	11	4
<i>Honorarempfänger</i>	6	1	6	5	4
Summe ORF-Tochterunternehmen	383	528	536	543	572

Die Anzahl der angestellten Arbeitnehmer beim ORF stieg von 2003 auf 2004 aufgrund der Übernahme eines Großteils der Honorarempfänger in ein Angestelltenverhältnis zum ORF. In den Jahren 2004 bis 2007 blieb die Anzahl der Arbeitnehmer im ORF-Konzern ungefähr gleich hoch.

Dienstrechte

45.1 (1) Für angestellte Arbeitnehmer des ORF galten – je nach Zeitpunkt des Eintritts in das Unternehmen – unterschiedliche Dienstrechte, die zu unterschiedlichen Entlohnungen und Ansprüchen führten. Diese werden im Folgenden verglichen nach sechs zentralen Dimensionen: Vertragsart, Anzahl der Gehälter und Remunerationen, Vorrückung, Sonderkonditionen, Abfertigung, Pensionsanspruch.



Personal

ORF

Österreichischer Rundfunk

Tabelle 6: Dienstrechte

Eintritt ins Unternehmen ¹⁾	Vertrag	Vertragsart	Anzahl der Gehälter und Remunerationen	Vorrückung	Sonderkonditionen	Abfertigung	Pensionsanspruch	Mitarbeiter zum Stichtag 31. Dez. 2007
vor 1. Jänner 1993	Freie Betriebsvereinbarung- alt	Einzelvertrag	15	21 Biennalstufen ⇒ bis zu 197,5 % des Anfangsgehalts nach 42 Dienst- und Vordienstjahren	Kündigung, Urlaub, 25 Monatsbezüge Sozialzulagen, längere Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall	nach 30 Dienstjahren in der höchsten Stufe	leistungsorientierte Pensionszusage, bis zu 80 % des Gehalts im Durchrechnungszeitraum	729
vor 1. Jänner 1993 + Umstieg in Kollektivvertrag	Kollektivvertrag 1996-b	Kollektivvertrag, daher Änderung ohne Zustimmung des Einzelnen möglich	15	21 Biennalstufen ⇒ bis zu 197,5 % des Anfangsgehalts nach 42 Dienst- und Vordienstjahren	Kündigung, Urlaub, 25 Monatsbezüge Sozialzulagen, längere Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall Gehaltszusage für besondere Leistungen/Kenntnisse; jederzeit widerrufbar; bis zu 2.250 EUR/Monat, Ø 475 EUR/Monat	nach 30 Dienstjahren in der höchsten Stufe	leistungsorientierte Pensionszusage, bis zu 80 % des Gehalts im Durchrechnungszeitraum	604
1. Jänner 1993 bis 31. Dezember 1996	Freie Betriebsvereinbarung- neu	Einzelvertrag	15	11 Biennal- und 5 Triennalstufen = bis zu 175 % nach 37 Dienst- und Vordienstjahren	Kündigung, Urlaub, 16 Monatsbezüge Sozialzulagen, längere Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, aber Reduktionen bei Zulagen und Nebenleistungen gegenüber Freie Betriebsvereinbarung- alt	nach 25 Dienstjahren in der höchsten Stufe	beitragsorientierte Pensionszusage	55

Personal

132 Fortsetzung Tabelle 6: Dienstrechte

Eintritt ins Unternehmen	Vertrag	Vertragsart	Anzahl der Gehälter und Remunerationen	Vorrückung	Sonderkonditionen	Abfertigung	Pensionsanspruch	Mitarbeiter zum Stichtag 31. Dez. 2007
1. Jänner 1993 bis 31. Dezember 1996 + Umstieg in Kollektivvertrag bzw. 1. Jänner 1997 bis 31. Dezember 2003	Kollektivvertrag 1996-a	Kollektivvertrag	15	11 Biennal- und 5 Triennalstufen = bis zu 175 % nach 37 Dienst- und Vordienstjahren	Kündigung, Urlaub, 16 Monatsbezüge nach 25 Dienstjahren in der höchsten Stufe	nach 25 Dienstjahren in der höchsten Stufe	beitragsorientierte Pensionszusage	606
ab 1. Jänner 2004	Kollektivvertrag 03	Kollektivvertrag	14	6 Biennal-, 5 Triennal-, 3 Quinquennalstufen = bis zu 148 % nach 42 Dienst- und Vordienstjahren, aber erhöhte Grundbezüge im Vergleich zu Kollektivvertrag 1996-a+b und Freie Betriebsvereinbarung durch Umlegung des 15. Gehaltes und Einrechnung entfallener Zulagen	Entgeltfortzahlung nach dem betrieblichen Mitarbeiter- und Selbständigen- vorsorgegesetz	nach dem betrieblichen Mitarbeiter- und Selbständigen- vorsorgegesetz	beitragsorientierte Pensionszusage	1.668

¹⁾ Daten aus dem Jahr 2007; gilt jeweils exkl. Geschäftsführer, Direktoren, Urheber, ausübende Künstler, Feriapraktikanten, Volontäre, Aushilfen

(2) Zum Stichtag 31. Dezember 2007 waren mit 784 Arbeitnehmern des ORF Einzelverträge (21 %) abgeschlossen, für 2.878 galten die Bestimmungen der KV (79 %). Aufgrund der Altersstruktur der Arbeitnehmer des ORF werden die Bestimmungen des KV 1996-a voraussichtlich noch bis zum Jahr 2043, die des KV 1996-b bzw. der FBV-alt bis 2035 und die der FBV-neu bis 2036 anzuwenden sein.

(3) Die 1997 abgeschlossenen KV 1996-b und KV 1996-a übernahmen jeweils die Bestimmungen der FBV-alt bzw. der FBV-neu. Arbeitnehmer konnten freiwillig in den KV überreten und dabei einen Steuervorteil bei der Abfertigung in Anspruch nehmen.

Die Arbeitnehmer konnten für besondere Leistungen, Kenntnisse oder aufgrund „besonderer Gewährung“ eine außerordentliche, jederzeit widerrufbare monatliche Gehaltszulage erhalten, die bis zu rd. 2.250 EUR betrug. Zum 31. Dezember 2007 erhielten 85 Arbeitnehmer eine solche Gehaltszulage von durchschnittlich 475 EUR, das waren insgesamt rd. 40.000 EUR pro Monat. In den vom RH in einer Stichprobe ausgewählten Personalakten waren die Begründungen für die Gewährung der Zulage nicht immer nachvollziehbar.

45.2 Durch den Übertritt von Arbeitnehmern in den KV 1996-a bzw. KV 1996-b stiegen die Gehaltsaufwendungen, weil die Gehaltsansätze der KV stärker angehoben wurden als jene der FBV.

Der RH kritisierte die teilweise sehr großzügige und nicht immer nachvollziehbare Gewährung von Gehaltszulagen an Arbeitnehmer und empfahl, die Gewährung von Gehaltszulagen grundsätzlich zu überdenken.

45.3 *Laut ORF sei die Gewährung von Gehaltszulagen an Leistungsträger zur Differenzierung innerhalb eines KV sinnvoll; Zulagen würden bereits sehr restriktiv vergeben werden.*

Personal

46.1 Anlass für den Abschluss des KV 03 war vor allem die Übernahme eines Großteils der Honorarempfänger in ein Angestelltenverhältnis zum ORF. Die Anzahl der angestellten Arbeitnehmer beim ORF stieg daher von 2003 auf 2004 von 2.451 auf 3.426 (VZÄ).

Der KV 03 sah insbesondere keine über das Arbeitsrecht hinausgehenden Urlaubsansprüche und nur mehr die gesetzlichen Kündigungsfristen vor; Sozialzulagen waren nicht mehr enthalten. Jedoch waren die Gehaltsansätze höher, weil das 15. Gehalt auf die laufenden Bezüge umgelegt sowie die entfallenen Wohnungs- und ein Anteil an der Kinderzulage eingerechnet wurden; weiters wurden die Gehälter der unteren und mittleren Verwendungsgruppen um einen Fixbetrag von rd. 79 EUR erhöht. Die Entgeltfortzahlung wurde zwar restriktiver als bei den vorangegangenen Kollektivverträgen geregelt, war jedoch noch immer höher als im Arbeitsrecht.

Zum Stichtag 31. Dezember 2007 waren 1.668 Arbeitnehmer oder 45 % im KV 03.

46.2 Im Vergleich zu den bisher geltenden Bestimmungen fielen im KV 03 nur einige der Besserstellungen weg.

Der RH empfahl daher, für den ORF einen KV zu erstellen, in dem alle bestehenden Besserstellungen im Vergleich zum allgemeinen Arbeitsrecht beseitigt werden. Weiters sollte eine möglichst umfassende Eingliederung aller Arbeitnehmer in diesen KV angestrebt werden.

46.3 *Der ORF werde sich bemühen, die Bestimmungen des KV an jene des allgemeinen Arbeitsrechts und an das Marktniveau anzupassen.*

Personalaufwen-
dungen und Gehalts-
bestandteile

Tabelle 7: Personalaufwendungen

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
in Mill. EUR ¹⁾						
Grundgehälter	109,061	108,493	149,617	155,137	160,117	167,808
fixe Zulagen, Remunerationen	35,383	35,199	42,175	42,984	43,495	44,615
sonstige Zulagen	11,660	10,525	13,421	14,668	14,025	15,147
Mehrdienstleistungen	12,659	12,753	16,520	16,342	17,524	19,133
Nachzahlungen für Vorjahre	0,014	0,008	0,024	0,036	0,581	-
Honorare	69,915	67,620	18,546	19,074	20,012	22,455
Summe Gehälter	238,692	234,598	240,302	248,242	255,755	269,158
gesetzliche Abgaben	55,676	55,589	56,420	58,688	61,354	62,695
freiwillige Sozialaufwendungen	4,922	4,658	4,967	4,581	4,488	4,404
Abfertigungen und Mitarbeitervorsorgekasse	16,149	16,381	31,255	32,567	11,969	20,998
Altersversorgung	21,168	26,748	28,909	54,334	26,372	13,672
Jubiläumsgelder	0,558	0,984	0,789	0,661	0,937	0,615
nicht konsumierte Urlaube	- 0,417	- 1,014	2,591	2,953	1,508	1,968
Summe	336,748	337,944	365,233	402,026	362,383	373,510

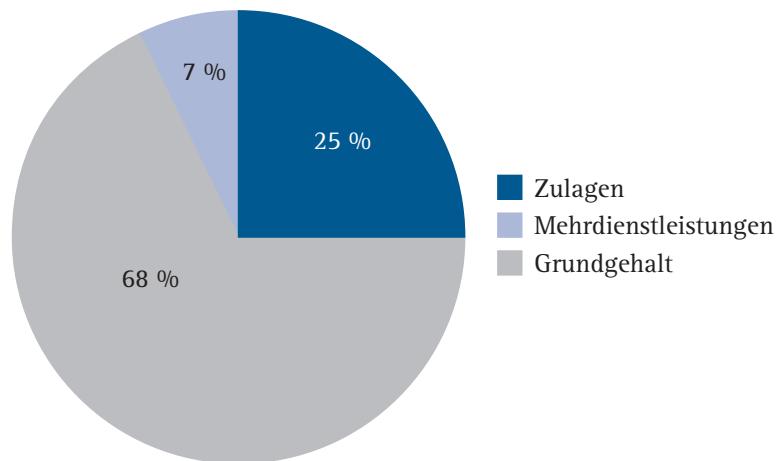
¹⁾ Rundungsdifferenzen

Personal

47.1 (1) Das durchschnittliche Jahres-Bruttogehalt je VZÄ eines Arbeitnehmers des ORF betrug 2006 rd. 68.411 EUR.

Das durchschnittliche Gehalt bestand aus dem Grundgehalt von rd. 46.588 EUR (rd. 68 %), Zulagen von rd. 16.761 EUR (rd. 25 %) und Mehrdienstleistungen von rd. 5.062 EUR (rd. 7 %). Ein Arbeitnehmer kostete den ORF einschließlich der gesetzlichen und freiwilligen Sozialleistungen durchschnittlich 97.766 EUR pro Jahr.

Abbildung 5: Gehaltsbestandteile



(2) Rund 14 % der Arbeitnehmer des ORF bezogen ein Mehrdienstleistungspauschale (MDP), rd. 40 % davon unbefristet. Bei der Zuerkennung der MDP wurde die Höhe der zu erbringenden Mehrdienstleistungen nicht festgesetzt. Die Bezieher von MDP führten keine Zeitaufzeichnungen.

(3) In den Controllingberichten für das Jahr 2006 waren fixe Zulagen und Remunerationen von rd. 46,80 Mill. EUR nicht als solche ausgewiesen, sondern in die Grundgehälter eingerechnet. Dies deshalb, weil diese Positionen so wie die Grundgehälter nur über den Bestand eines Dienstverhältnisses beeinflussbar waren.

47.2 Der RH wies darauf hin, dass gemäß § 26 des Arbeitszeitgesetzes Aufzeichnungen über die geleisteten Arbeitsstunden zu führen waren, auch wenn die Ergebnis- und nicht die Zeitorientierung im Vordergrund stand. Er empfahl die Einführung von Zeitaufzeichnungen für alle Bezieher von MDP, auch für die nicht dem Arbeitszeitgesetz unterliegenden leitenden Arbeitnehmer. Weiters sollten die MDP systematisch auf deren betriebliche Notwendigkeit überprüft werden.

Zulagen erfordern zusätzliche Leistungen, die nicht mit dem Grundgehalt abgegolten sind und erfordern daher eine Zeit- und Leistungs kontrolle. Der RH empfahl, Zulagen restriktiver, z.B. zeitlich begrenzt, zu gewähren.

47.3 *Der ORF gab zu den Zeitaufzeichnungen keine Stellungnahme ab.*

47.4 Der RH wies erneut auf die Bestimmungen des Arbeitszeitgesetzes hin, wonach Aufzeichnungen über die geleisteten Arbeitsstunden zu führen waren.

Leiharbeitskräfte

48.1 Leiharbeitskräfte waren von 14 Überlassungsunternehmen zur Verfügung gestellte Dienstnehmer. Mit zehn Überlassungsunternehmen schloss der ORF schriftliche Rahmenverträge ab, mit vier jedoch nicht.

Die ständig beschäftigten Leiharbeitskräfte wurden grundsätzlich zu den gleichen Bedingungen beschäftigt wie die Arbeitnehmer des ORF, waren organisatorisch in den ORF eingegliedert und standen unter dessen Dienst- und Fachaufsicht. Die Überlassungsunternehmen verrechneten dem ORF zuzüglich zum Stundenlohn laut KV des ORF üblicherweise einen Aufschlag (inklusive Dienstgeberbeitrag) von rd. 100 %.

Eine Übersicht über die Leiharbeitskräfte aller Abteilungen, aus der die VZÄ ausgewertet und Bereichen zugeordnet werden konnten, wurde erstmals Anfang 2008 erstellt. Die Auswertung der Daten ergab, dass noch 125 Leiharbeitskräfte nach dem KV 1996-a und 149 Leiharbeitskräfte nach dem KV 03 beschäftigt waren. Durchschnittlich waren die Leiharbeitskräfte sechs Jahre beschäftigt, zehn Leiharbeitskräfte wurden bereits vor dem Jahr 1990 eingestellt.

48.2 Der RH wies darauf hin, dass Leiharbeitskräfte nur zur Abdeckung von Spitzenbedarf in der Auftragsbewältigung und bei projektbezogenen Bedarfsschwankungen eingesetzt werden sollten. Er empfahl, die Notwendigkeit des Einsatzes sämtlicher Leiharbeitskräfte zu überprüfen.

Personal

Weiters empfahl der RH, im Interesse der Rechtssicherheit künftig Verträge mit Überlassungsunternehmen schriftlich abzuschließen.

48.3 *Der ORF werde auch künftig Leiharbeitskräfte, die lange beim ORF tätig waren, nach Maßgabe der Vorgaben des Stiftungsrates übernehmen. In einzelnen Bereichen sei derzeit keine Bereinigung geplant, weil andere strukturelle Maßnahmen geprüft werden. Die Empfehlung des RH, Verträge künftig schriftlich abzuschließen, werde bereits umgesetzt.*

48.4 Der RH bekräftigte seine Empfehlung, Leiharbeitskräfte nur zur Abdeckung von Spitzenbedarf heranzuziehen, da durch die von den Überlassungsunternehmen verrechneten Aufschläge erhebliche Mehrkosten verursacht werden.

Übergang zum Pensionskassensystem

49.1 (1) Bis zum Jahr 1999 zahlte der ORF für Arbeitnehmer, für welche die FBV-alt oder der KV 1996-b galten, die Differenz zwischen der jeweiligen ASVG-Pension und einem leistungsorientierten Pensionsanspruch bis zu 80 % des Grundgehalts in den beiden letzten, dem Austritt vorangegangenen vollen Kalenderjahren. Der ORF trug das Risiko der Entwicklung der gesetzlichen Pensionen, der Veranlagung der Wertpapiere zur Deckung der Pensionsrückstellung und das versicherungstechnische Risiko. Diese Regelung galt kraft einzelvertraglicher Vereinbarung.

(2) Arbeitnehmer, für welche die FBV-neu oder der KV 1996-a galten, erhielten im Pensionsfall einen Pensionszuschuss nach einem Beitragsmodell, in dem der ORF einen vom Arbeitnehmer geleisteten Pensionsbeitrag in Höhe von 2,5 % der Gehälter verdoppelte.

(3) Im Jahr 1999 stimmten rd. 46 % der Arbeitnehmer zu, dass ein Teil ihrer Ansprüche abgefunden wurde, rd. 47 % der Arbeitnehmer entschieden sich für einen Wechsel in die Pensionskasse und rd. 7 % verblieben in der direkten Leistungszusage des ORF. Der ORF berechnete, dass durch diese Maßnahmen bis zum Jahr 2008 Aufwendungen von insgesamt 266,9 Mill. EUR (das waren durchschnittlich 26,7 Mill. EUR pro Jahr) eingespart werden konnten.

Im neuen Pensionssystem zahlte der ORF für Arbeitnehmer 3,25 % für den Gehaltsteil bis zur ASVG-Höchstbeitragsgrundlage und 7,5 % für den darüber hinausgehenden Gehaltsteil in eine überbetriebliche Pensionskasse ein.

- 49.2** Der RH kritisierte, dass die Pensionsregelungen des ORF trotz zwischenzeitlich erfolgter Einschränkungen der Pensionsansprüche weiterhin sehr hohe Aufwendungen verursachten, die weit über den gesetzlichen Verpflichtungen des ORF lagen. Der RH empfahl dem ORF, weitere Reformschritte zu setzen, um auch im Sinne der Harmonisierung aller Pensionssysteme die eigenen pensionsrechtlichen Bestimmungen an die seit 1998 reformierten ASVG-Pensionsbestimmungen anzugelichen.
- 49.3** *Der ORF führte dazu aus, dass der RH die Einsparungen durch die Pensionsreformen anerkenne, das beitragsorientierte Modell des KV 03 aber ablehne. Die Entwicklung der Pensionskassen in Österreich zeige, dass die Bedeutung der betrieblichen Altersvorsorge in Österreich zunehme.*
- 49.4** Der RH merkte an, dass die Höhe der Einsparungen nicht überprüft wurde. Er wies erneut darauf hin, dass die Aufwendungen des ORF für Pensionen weit über den gesetzlichen Verpflichtungen lagen und verblieb bei seiner Empfehlung zum Abbau der Sonderpensionsrechte.

Verträge der
Generaldirektoren
und Direktoren

Gehaltserhöhungen

- 50.1** Die Dienstverträge des Generaldirektors und der sechs Direktoren wurden zeitlich auf Funktionsperioden (2002 bis 2006, 2007 bis 2011) befristet.

(1) Für die Funktionsperiode 2002 bis 2006 sahen die Dienstverträge der Generaldirektorin und der sechs Direktoren einen Anspruch auf angemessene, jedoch keine automatische Erhöhung aufgrund genereller Gehaltsregulierungen beim ORF vor; allerdings stimmte der Stiftungsrat der jährlichen Gehaltsanpassung, die gleich hoch war wie die für die Arbeitnehmer des ORF, zu.

Das Jahresgehalt der Generaldirektorin betrug 2002 321.000 EUR. Mit den jährlichen Anpassungen wuchs es bis Vertragsende (2006) auf 348.000 EUR an. Die Jahresgehälter der sechs Direktoren lagen 2002 zwischen 201.000 EUR und 251.000 EUR. Sie betragen durch die jährlichen freiwilligen Anpassungen bei Vertragsende (2006) zwischen 217.000 EUR und 272.000 EUR.

(2) Für die Funktionsperiode 2007 bis 2011 sahen die Dienstverträge des Generaldirektors und der sechs Direktoren ab einer Änderung des Verbraucherpreisindex 2005 von über 3 % eine Anpassung des Jahresgehaltes vor.

Personal

2007 lag das Jahresgehalt des Generaldirektors bei 349.000 EUR; das der sechs Direktoren zwischen 240.000 EUR und 250.000 EUR.

50.2 Der RH empfahl, im Hinblick auf die feststehende Laufzeit und die Höhe der in den Dienstverträgen mit dem Generaldirektor und den Direktoren vereinbarten Jahresgehälter diese als Fixbetrag anzusehen und nicht jährlich anzupassen.

50.3 *Der ORF führte dazu aus, dass sich der Stiftungsrat bei der Gehaltsvalorisierung an den Empfehlungen eines Consultingunternehmens orientiert habe. Bei der nächsten Vertragsgestaltung werde die Valorisierungsfrage unter Zugrundelegung der Ansicht des RH auf Marktübereinstimmung geprüft werden.*

Abfertigungen

51.1 Die Abfertigungsansprüche waren in den Dienstverträgen wie folgt geregelt:

(1) Für die Funktionsperiode 2002 bis 2006 sahen die Dienstverträge der Generaldirektorin und der sechs Direktoren das 12-Fache des Monatsgehalts als Abfertigung vor.

Dies galt auch für jene zwei Direktoren, die nur von 2002 bis 2006 im ORF tätig waren. Sie erhielten bei Beendigung ihres Dienstverhältnisses 2006 das 12-fache Monatsgehalt als Abfertigung, das waren 0,49 Mill. EUR. Die gesetzliche Abfertigung hätte 0,20 Mill. EUR betragen. Vor 2002 wurde das 20- bis 25-Fache des Monatsgehalts als Abfertigung gewährt.

(2) Für die Funktionsperiode 2007 bis 2011 enthielten die Dienstverträge mit dem Generaldirektor und den sechs Direktoren unterschiedliche Bestimmungen über eine Abfertigung:

- Bei drei Direktoren war in den Dienstverträgen keine Abfertigung vorgesehen, weil diese ihr bisheriges Dienstverhältnis zum ORF einvernehmlich beendeten und daher das 25-Fache des Monatsgehalts als Abfertigung erhielten.
- Der Dienstvertrag mit einem Direktor sah eine Abfertigung nach den Bestimmungen des davor mit dem ORF bestandenen Dienstvertrages vor, das war das 25-Fache des Monatsgehalts.

- Der Dienstvertrag mit einem weiteren Direktor sah ein Wahlrecht vor: Abfertigung in Höhe des 12-Fachen des Monatsbezuges nach diesem Dienstvertrag oder nach den Bestimmungen des davor bestandenen Dienstvertrages, das war zur Zeit der Geburungsüberprüfung das 15-Fache des Monatsbezuges.
- Der Dienstvertrag mit einer Direktorin sah als Abfertigung das 12-Fache des Monatsgehaltes vor, obwohl sie 2002 bei ihrem Austritt aus dem ORF bereits eine Abfertigung erhielt.

51.2 Der RH hielt die Abfertigungsregelungen für äußerst großzügig und empfahl, künftig Abfertigungen nur mehr im gesetzlichen Ausmaß zu vereinbaren.

51.3 *Laut ORF sollte die Abfertigung für jene zwei Direktoren, die nur von 2002 bis 2006 im ORF tätig waren, ein Äquivalent dafür sein, dass diese Direktoren keinen Anspruch auf ein Anschlussdienstverhältnis im ORF hatten.*

Der Stiftungsrat des ORF vertrat die Ansicht, dass auch künftig bei Personen, die aus dem Unternehmen kommen, erworbene Abfertigungsansprüche zu berücksichtigen sein werden, weil die Bestellung in eine Leitungsfunktion nicht zum Anspruchsverlust führen könne. Hinsichtlich externer Bewerber werde der Stiftungsrat eine Expertise einholen, ob überhaupt noch Abfertigungen vereinbart werden sollen.

Bonifikationen

52.1 (1) Die Dienstverträge mit der Generaldirektorin und den sechs Direktoren für die Funktionsperiode 2002 bis 2006 sahen erstmals leistungsorientierte Zielvereinbarungen vor. Diese sollten einen Ausgleich für die geringere Abfertigung (vor 2002 20 bis 25 Monatsgehälter, danach nur mehr zwölf Monatsgehälter) und die Einführung einer beitragsorientierten Pensionskassenlösung für die Direktoren darstellen.

Der Stiftungsrat diskutierte zwar, welche Parameter für die strategische Positionierung und die Führung des ORF maßgeblich wären. Die Zielvereinbarung könnte nämlich nicht auf das rein kommerzielle Ergebnis beschränkt werden, weil der ORF nicht gewinnmaximierend tätig wäre, sondern ausgeglichen zu budgetieren und bilanzieren hatte; auch der Markterfolg könnte nicht im Vordergrund stehen, weil das ORF-G dazu verpflichtete, nicht rein quotenorientiert vorzugehen, sondern vermehrt auf Qualität Rücksicht zu nehmen.

Personal

Die vom Stiftungsrat genehmigten Dienstverträge für die Generaldirektorin und die sechs Direktoren sahen die Auszahlung von je einem Viertel der Bonifikation von höchstens 15 % des Jahresgehaltes bei Erreichung oder Überschreitung der folgenden vier Ziele vor:

- Erlöse aus Werbung in Hörfunk und Fernsehen laut dem vom Stiftungsrat genehmigten Finanzplan,
- Marktanteil in Hörfunk und Fernsehen laut dem vom Stiftungsrat genehmigten Jahressendeschema,
- EGT laut dem vom Stiftungsrat genehmigten Finanzplan und
- 2002 die Erarbeitung eines nach den Bestimmungen des ORF-G vom Stiftungsrat zu beschließenden Qualitätssicherungssystems, danach die Erfüllung der gesetzlichen Auflagen in qualitativer Hinsicht.

Die Bonifikationsansprüche entstanden mit der Feststellung der Prüfungskommission, dass die Ziele erreicht wurden.

- Das Erlösziel aus Werbung wurde 2002 sehr niedrig vorgegeben, war von 2003 bis 2006 jährlich sinkend und geringer als der Ist-Wert des Vorjahres.
- Das Ziel-EGT wurde 2002 mit minus 50 Mill. EUR und von 2003 bis 2006 jährlich mit 0 EUR festgelegt. Der Ziel-Marktanteil Hörfunk wurde jährlich mit 78 % angegeben, der erreichte Anteil sank von 82 % auf 79 %. Der Ziel-Marktanteil Fernsehen wurde von 2002 bis 2006 von 46 % auf 43 % gesenkt, der erreichte Anteil sank von 47,7 % auf 43 % (jeweils Erwachsene über 12 Jahre, Haushalte mit Kabel-/Satellitenangebot).
- 2002 legte die Generaldirektorin dem Stiftungsrat einen drei Seiten umfassenden Vorschlag zur Einführung eines Qualitätssicherungssystems für Programme vor. Dieser Vorschlag basierte auf einem seit mehreren Jahren im ORF bestehenden Qualitätsmonitoring, das nunmehr auf das gesamte Programmangebot ausgeweitet und um Maßnahmen zum Jugendschutz erweitert wurde. Für diesen Vorschlag wurden der Generaldirektorin und den sechs Direktoren Bonifikationen von insgesamt rd. 63.600 EUR ausgezahlt.

Ab 2003 stellte ein Gutachter jährlich fest, dass den Qualitätskriterien insgesamt in den wesentlichen Belangen entsprochen wurde. Das Gutachten kostete jährlich zwischen 225.000 EUR und 279.000 EUR. Die Bonifikation für die Erfüllung der gesetzlichen Auflagen in qualitativer Hinsicht betrug für die Generaldirektorin und die sechs Direktoren insgesamt jährlich zwischen rd. 63.600 EUR und rd. 67.700 EUR.

Von 2002 bis 2006 stellte die Prüfungskommission jährlich fest, dass alle Ziele für die Gewährung der Bonifikation erreicht wurden. Dadurch wurde die Bonifikation für die Generaldirektorin und die sechs Direktoren von insgesamt jährlich zwischen rd. 254.000 EUR und rd. 271.000 EUR fällig.

(2) Die Dienstverträge mit dem Generaldirektor und den sechs Direktoren für die Funktionsperiode 2007 bis 2011 sahen für 2007 ebenfalls leistungsorientierte Zielvereinbarungen vor. Die drei quantitativen Ziele blieben gleich; das Qualitätssicherungssystem sah einen Public-value-Test vor. Als Bonifikation waren höchstens 15 % des Jahresgehaltes vorgesehen. Die Zielerreichung war in der Funktionsperiode 2007 bis 2011 vom Stiftungsrat bei Genehmigung des Jahresabschlusses festzustellen.

Für 2008 genehmigte der Stiftungsrat eine Bonifikation von höchstens 10 % bei Erreichung der Ziele Tagesmarktanteil bei Hörfunk und Fernsehen sowie Erlöse aus Werbung.

52.2 Der RH wies auf die Bedenken des Stiftungsrates hin und stellte fest, dass einige Direktoren Bonifikationen für Ziele erhielten, deren Erreichung sie nur mittelbar oder überhaupt nicht beeinflussen konnten. So konnten bspw. der Technische Direktor die Werbeerlöse und der Direktor für Online und Neue Medien den Ziel-Marktanteil im Hörfunk und Fernsehen kaum beeinflussen.

Die Gewährung einer Bonifikation für die Ausarbeitung eines drei Seiten umfassenden Vorschlag zur Einführung eines Qualitätssicherungssystems sowie die Gewährung einer Bonifikation für das qualitative Ziel Qualitätssicherung, dessen Erreichung mit hohen Aufwendungen für den ORF von einem externen Gutachter lediglich als in wesentlichen Belangen bestätigt wurde, waren äußerst großzügig.

Personal

Der RH anerkannte die Änderungen bei der Festsetzung der Bonifikation für 2008. Er empfahl jedoch, künftig nur überprüfbare Ziele zu vereinbaren, die mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag des ORF vereinbar sind. Weiters sollten Bonifikationen nur an jene Personen ausgezahlt werden, die zur Zielerreichung einen wesentlichen Beitrag leisten.

52.3 *Der ORF teilte mit, dass der Stiftungsrat bereits für 2008 die Anregung des RH umgesetzt und nur noch quantifizierbare Ziele vereinbart habe.*

Hinsichtlich der Empfehlung des RH, nur noch Bonifikationen für Ziele zu vereinbaren, deren Erreichung mittelbar oder überhaupt beeinflusst werden könne, führte der ORF aus, dass durch einheitliche Ziele der Teamcharakter der gewählten Funktionsträger hervorgehoben werden sollte. Für das Geschäftsjahr 2009 solle eine Individualisierung der Zielvorgabe versucht werden, Interdependenzen seien aber nicht ganz vermeidbar.

Verträge der Landesdirektoren

53.1 (1) Für die Funktionsperiode 2002 bis 2006 sahen die Dienstverträge mit den neun Landesdirektoren zuzüglich zum Gehalt eine Landesdirektorenzulage zwischen rd. 40 % und rd. 55 % des Gehaltes vor. Mit der Landesdirektorenzulage waren alle Zulagen abgegolten.

(2) Erstmals wurden auch zielorientierte Bonifikationen vereinbart. Die Dienstverträge der Landesdirektoren sahen Bonifikationen bei Erreichung der folgenden drei Ziele vor:

- Marktanteil für das Radio im jeweiligen Bundesland,
- Einhaltung der Budgetvorgaben für das jeweilige Landesstudio und
- Erfüllung der zielorientierten Bonifikationsvereinbarung durch die sechs Direktoren.

(3) Die im Dezember 2002 abgeschlossenen Dienstverträge mit den Landesdirektoren sahen vor, dass die Ziele für 2002 als erreicht galten. Die Bonifikation dafür betrug insgesamt rd. 77.000 EUR. Dieser Betrag war annähernd vergleichbar mit dem durchschnittlichen Jahresgehalt eines ORF-Mitarbeiters.

Da die sechs Direktoren von 2002 bis 2006 die Ziele der Bonifikationsvereinbarung erreichten, erhielten die neun Landesdirektoren dafür eine Bonifikation von insgesamt rd. 221.000 EUR.

(4) Die Dienstverträge mit den Landesdirektoren für die Funktionsperiode 2007 bis 2011 sahen ebenfalls eine zielorientierte Bonifikation vor. Die Bedingungen blieben ungefähr gleich.

53.2 Der RH kritisierte, dass von 2002 bis 2006 rd. 221.000 EUR an Bonifikationen ausgezahlt wurden, ohne dass die Landesdirektoren die Zielerreichung unmittelbar beeinflussen konnten. Weiters kritisierte der RH, dass auch für die Funktionsperiode 2007 bis 2011 eine derartige Bonifikation vertraglich vereinbart wurde.

Der RH empfahl, in die Dienstverträge mit den Landesdirektoren nur Ziele aufzunehmen, für deren Erreichung der Begünstigte einen wesentlichen Beitrag leisten kann.

53.3 *Der ORF führte dazu aus, dass durch einheitliche Ziele der Teamcharakter der gewählten Funktionsträger hervorgehoben werden sollte. Für das Geschäftsjahr 2009 solle eine Individualisierung der Zielvorgabe versucht werden, Interdependenzen seien aber nicht ganz vermeidbar.*

54.1 Die Dienstverträge mit den Landesdirektoren sahen vor, dass diese bei Beendigung dieser Funktion eine Zahlung in Höhe des Dreifachen des zuletzt bezogenen monatlichen Gehalts samt Landesdirektorenzulage erhielten. Dies unter der Voraussetzung, dass sie trotz Bewerbung nicht oder zu schlechteren Bedingungen wiederbestellt wurden oder bei einer einvernehmlichen Auflösung des Dienstverhältnisses.

54.2 Der RH hielt diese Sonderzahlungen für äußerst großzügig und empfahl, künftig nur Zahlungen zu vereinbaren, denen eine Gegenleistung gegenübersteht.

54.3 *Der ORF erwiderte, dass die Sonderzahlungen aufgrund kollektivvertraglicher Bestimmungen erfolgten.*

54.4 Der RH entgegnete, dass auch im KV Sonderzahlungen nur für Leistungen vorgesehen werden sollten.

Personal

Nebenberufliche Erwerbstätigkeit und Unternehmensbeteiligung

55.1 Die nebenberuflichen Erwerbstätigkeiten und Unternehmensbeteiligungen von Arbeitnehmern des ORF waren laut den Dienstanweisungen melde- und genehmigungspflichtig. Die erteilten Genehmigungen wurden in der Personalabteilung zentral archiviert. Eine Auswertung dieser Daten gab es nicht; es waren nur namentliche Einzelabfragen möglich.

Konkrete Anfragen des RH zeigten, dass einzelne Personen, die im ORF als freie Arbeitnehmer oder als nicht ständige Leiharbeitskräfte in der Produktionstechnik beschäftigt waren, an Unternehmen beteiligt waren, die mit dem ORF in Geschäftsbeziehung standen. Da nach Auffassung des ORF die einschlägigen Regeln für diese Personen nicht gelten würden, lagen auch keine Genehmigungen des Generaldirektors vor.

55.2 Der RH empfahl, die Dienstanweisungen über die nebenberufliche Erwerbstätigkeit und die Unternehmensbeteiligung auf alle Arbeitnehmer anzuwenden.

Weiters sollte die Archivierung der erteilten Genehmigungen so erfolgen, dass systematische Abfragen und Auswertungen uneingeschränkt möglich wären, um über einen Gesamtüberblick zu verfügen.

55.3 *Nach Meinung des ORF sei es nicht zweckmäßig, die Dienstanweisung auf alle Arbeitnehmer anzuwenden. Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen könnten in ihrem Nebenerwerb nicht zu stark gebunden werden. Der Nebenerwerb von Honorarempfängern sollte auch nicht beeinträchtigt werden, weil andernfalls der Druck auf unbefristete Arbeitsverhältnisse steige.*

Eine bessere Archivierung von Nebenerwerbsgenehmigungen werde unter dem Gesichtspunkt von Kosten und Nutzen geprüft.

55.4 Der RH entgegnete, dass die Dienstanweisung über die melde- und genehmigungspflichtigen nebenberuflichen Erwerbstätigkeiten und Unternehmensbeteiligungen keine Differenzierung zwischen befristet und unbefristet beschäftigten Arbeitnehmern vorsah. Durch die Anwendung der Dienstanweisung auf alle Arbeitnehmer sollte der ORF umfassende Kenntnisse über die Beteiligung von Arbeitnehmern an Unternehmen, die u.a. mit dem ORF in Geschäftsbeziehung standen, vermittelt werden.

Technik

Personal

56 In der Technischen Direktion (inklusive Sendetechnik) waren Ende 2007 798,7 Arbeitnehmer, 167,1 Leiharbeitskräfte und 27,0 Honorarempfänger (jeweils VZÄ), somit insgesamt 992,8 VZÄ beschäftigt. Damit war die Technische Direktion mit einem Anteil von 21,6 % des Gesamtpersonalstandes der personell größte Bereich des ORF-Konzerns.

Die Durchschnittskosten je angestelltem Arbeitnehmer in der Technischen Direktion betrugen 2007 rd. 92.700 EUR; unter Berücksichtigung der Leiharbeitskräfte und der Honorarempfänger betrugen die Durchschnittskosten je VZÄ in der Technischen Direktion 2007 rd. 86.600 EUR.

Arbeitszeitregelungen

57.1 Mit 1. August 2005 trat der in den anderen Direktionen gültige Arbeitszeit-KV auch für die Arbeitnehmer der Technischen Direktion und der technischen Betriebe der Landesstudios in Kraft. Dieser enthielt jedoch für Techniker in den Produktionsbetrieben einige Besserstellungen.

Grundsätzlich konnten im ORF die tägliche Normalarbeitszeit auf neun Stunden ausgedehnt und die neunten Stunden in einem Durchrechnungszeitraum von sechs Monaten ausgeglichen werden. Die Einschränkung für das technische Personal bestand darin, dass die neunte tägliche Arbeitsstunde nur bei dienstplanmäßiger Ankündigung zeitausgleichsfähig und der Mehrarbeitszeitausgleich nur tageweise und nicht in einzelnen Stunden möglich waren. Auch der Monatssaldo, ab dessen Überschreiten die Mehrarbeitsstunden abzugelten waren, betrug für das technische Personal nur die Hälfte der für die anderen Arbeitnehmer festgelegten Stundenanzahl.

Darüber hinaus schränkte der ehemalige Technische Direktor mit Wirksamkeit vom Jänner 2006 in Sonderfällen die Möglichkeit des Mehrarbeitszeitausgleichs betreffend die neunte Arbeitsstunde noch über die kollektivvertraglichen Regelungen hinaus ein. Erschwerend war dabei insbesondere die Anweisung, dass der Mehrarbeitszeitausgleich nur einvernehmlich erfolgen konnte.

Für den ORF waren diese begünstigenden Regelungen mit Mehraufwendungen von jährlich über 1 Mill. EUR verbunden.

Technik

57.2 Der RH fand keine sachliche Rechtfertigung für die Differenzierungen zwischen den Arbeitnehmergruppen im Arbeitszeit-KV. Insbesondere kritisierte er die Anweisung des ehemaligen Technischen Direktors, mit der die ohnedies günstige Regelung des Arbeitszeit-KV noch ausgeweitet wurde. Diese Bestimmungen verhinderten einen flexiblen, dem Produktionsbedarf angepassten Personaleinsatz in den Produktionsbetrieben.

Der RH empfahl, die Ausnahmeregelungen beim Arbeitszeit-KV für das technische Personal zu beseitigen. Darüber hinaus wäre auch die laut dem Arbeitszeit-KV mögliche Verlängerung der täglichen Normalarbeitszeit auf zehn Stunden im Sinne einer weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeit und eines wirtschaftlicheren Personaleinsatzes anzustreben.

57.3 *Der ORF gab hierzu keine Stellungnahme ab.*

57.4 Der RH wiederholte seine Empfehlung.

Eigen- und Fremdleistungen

58.1 Die Leistungen im Bereich der Technischen Direktion wurden überwiegend durch den Einsatz des eigenen Personals und der Produktionsanlagen des ORF erbracht. Zugemietet wurde grundsätzlich nur bei Kapazitätsengpässen und bei Bedarf an speziellen Technikressourcen, wie z.B. Spezialeffektkameras.

Ein Kostenvergleich der Arbeitsstunden für Eigenleistungen laut den internen Verrechnungspreisen und den bei der Anmietung verrechneten Stundensätzen für technisches Fernsehproduktionspersonal zeigte, dass die Eigenleistungen des ORF um bis zu 50 % und im Bereich der Ausstattung um bis zu 20 % teurer waren als am Markt zugekauft Leistungen.

58.2 Der RH wies auf die hohen Kosten der Eigenleistungen des ORF hin, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen die Konkurrenzfähigkeit des ORF bzw. der Produktionstechnik beeinträchtigten.

Der RH empfahl, ein kosteneffizientes Mischverhältnis zwischen Eigenleistungen und Fremdleistungen zu überprüfen und die Eigenleistungen einer verstärkten Kostenbetrachtung zu unterziehen. Der ORF sollte im Bereich der Technik das Ziel verfolgen, die Synergien zwischen dem unbedingt erforderlichen Eigenpotenzial und günstigeren Fremdleistungen bestmöglich zu nutzen.

Zusammenarbeit mit
Programmabteilungen

58.3 *Laut ORF zähle es seit Jahren zu den zentralen Aufgaben der Produktionsbetriebe, ein optimales Mischverhältnis zwischen Eigen- und Fremdpersonal zu finden.*

58.4 Der RH wiederholte seine Empfehlung, in Anbetracht der hohen Kosten der Eigenleistungen des ORF zwischen der Nutzung des Eigenpotenzials und dem Einsatz von Fremdpersonal verstärkt abzuwagen, um die Auslastung des Produktionspersonals sowie die Wirtschaftlichkeit des Produktionsbetriebes zu verbessern.

59.1 Der Jahresproduktionsplan der ORF-Technik beruhte auf dem jährlichen Leistungsplan, der vom Chefproducer in Zusammenarbeit mit den Programmdienststellen erarbeitet wurde. Die einzelnen Sendungen wurden nach Anforderung durch die Programmdienststellen nach dem Auftraggeber- und -nehmerprinzip hergestellt. Die verspäteten Anforderungen von Leistungen durch die Programmdienststellen erschwerten die Planung des technischen Produktionsbetriebes und verursachten mangelnde Auslastung des technischen Personals und der Betriebsmittel.

59.2 Der RH empfahl, die Vorplanungen zwischen den Programmdienststellen und der Technik zu verbessern und die Anforderungen der Programmdienststellen rechtzeitig zu definieren. Dadurch sollten die Disposition und die Ressourcenplanung optimiert sowie die Auslastung des technischen Personals erhöht werden.

59.3 *Der ORF führte dazu aus, dass die Technik in Bezug auf die Produktionstermine ausschließlich von den Programmabteilungen abhängig sei, diese wiederum von den aktuellen Ereignissen. Die Planung müsse an kurzfristige Ereignisse angepasst werden und nicht nur an die optimale Personalauslastung.*

59.4 Der RH hielt seine Empfehlungen aufrecht und verwies auf TZ 60 und 61.

Technik

Einzelne Produktionen

60.1 (1) Die Sendungen „im ZENTRUM“ wurden außerhalb der Standorte des ORF produziert; dadurch mussten auch Übertragungswagen samt Technikpersonal eingesetzt werden. Die Vorgängersendungen „offen gesagt“ wurden hingegen in einem ORF-Studio aufgenommen. Auf Basis der abgerechneten Werte für die Monate Jänner und Februar 2008 werden die jährlichen Mehrkosten für die auswärtige Produktion der Sendungen „im ZENTRUM“ rd. 570.000 EUR betragen.

(2) Das ursprüngliche Produktionskonzept der Sendung „Barbara Karlich Show“ ging von jeweils drei Live-Sendungen und zwei Aufzeichnungen an drei Produktionstagen aus. Laut Mitteilung des technischen Produktionsbetriebes Fernsehen war dieses Konzept im ORF-Studio nicht umsetzbar. Aufgrund einer Ausschreibung vergab der ORF 1999 diese Produktion an eine externe Produktionsgesellschaft. Deren adaptiertes Konzept – Aufzeichnung von täglich drei Sendungen, keine Live-Sendung – hätte nach Mitteilung des technischen Produktionsbetriebes Fernsehen auch ORF-intern umgesetzt werden können. Allerdings wurde der technische Produktionsbetrieb des ORF damit nicht mehr befasst; dies auch nicht in den Folgejahren, obwohl der Vertrag mit der externen Produktionsgesellschaft immer nur für zwei Jahre abgeschlossen wurde. Für die extern durchgeführte Produktion der Sendung inklusive der Redaktion zahlte der ORF bspw. im Jahr 2006 3,9 Mill. EUR (ohne USt).

(3) Die Programmdienststellen vergaben auch Produktionen an Dritte, ohne den technischen Produktionsbetrieb vorher zu befassen. Nach dessen Auskunft hätte er diese Produktionen durchführen können.

60.2 Der RH kritisierte die mangelhafte Kooperation zwischen den Programmdienststellen und dem technischen Produktionsbetrieb. Auslagerungen von Einzelproduktionen ohne vorangegangene Kapazitätsabstimmungen mit der ORF-Technik führten lediglich zu Budgetverschiebungen; nachhaltige Kosteneinsparungen für den ORF waren damit nicht verbunden, wohl aber teilweise Mehrkosten.

Der RH empfahl, alle Produktionsaktivitäten mit der Technik abzustimmen und zur Ressourcenoptimierung eine genaue Produktionsvorplanung vorzunehmen. Damit könnten das technische Produktionspersonal effizienter eingesetzt und Mehraufwendungen für Auftragsproduktionen vermieden werden.

60.3 *Der ORF gab dazu keine Stellungnahme ab.*

60.4 Der RH wiederholte seine Empfehlung, eine genaue Produktionsvorbereitung vorzunehmen, um dadurch das technische Produktionspersonal effizienter einsetzen zu können.

Einsatz von
Übertragungswagen

61.1 (1) Der ORF verfügte 2007 für Außenübertragungen über vier Übertragungswagen im ORF-Zentrum sowie zwei weitere in den Landestudios.

Laut einer Ressourcenübersicht waren im Bereich des ORF-Zentrums die großen Übertragungswagen (Ü 21 und Ü 22) und die Komponenten-Übertragungswagen (KÜW 1/Ü 31 und KÜW 2/Ü 32) wie folgt im Einsatz:

Tabelle 8: Einsätze der Übertragungswagen

Übertragungswagen	Einsatztage		Produktionen	
	2006	2007	2006	2007
	Anzahl			
Übertragungswagen 21	196	176	30	38
Übertragungswagen 22	200	183	38	34
Komponenten-Übertragungswagen 1/ Übertragungswagen 31	67	155	31	80
Komponenten-Übertragungswagen 2/ Übertragungswagen 32	89	129	38	57

Darüber hinaus mietete der ORF im Jahresdurchschnitt für 29 Produktionen Übertragungswagen (bzw. Teile der Übertragungstechnik) an.

Die großen Übertragungswagen (Ü 21 und Ü 22) waren für eine Produktion durchschnittlich 5,4 Tage im Einsatz; bei den Komponenten-Übertragungswagen (Ü 31 und Ü 32) betrug der durchschnittliche Einsatz je Produktion 2,1 Tage.

Technik

(2) Die Übertragungswagen des ORF waren 2007 für Produktionen in High-Definition (HD)-Technik nicht geeignet. Obwohl der technische Produktionsbetrieb Fernsehen beim Bau des Ü 22 im Jahr 2004 massiv den Einbau der HD-Technik forderte, nahm die damalige Technische Direktion von einer diesbezüglichen Investition Abstand. Da Großveranstaltungen – insbesondere im kulturellen und sportlichen Bereich – zunehmend nur noch in HD produziert wurden, musste der ORF in den Jahren 2006 und 2007 bei 14 Produktionen insgesamt rd. 1,1 Mill. EUR für die Anmietung von Übertragungswagen mit HD-Technik aufwenden.

2008 wurden die beiden Komponenten-Übertragungswagen mit HD-Technik ausgerüstet. Diese konnten jedoch aufgrund der geringeren Kamerakapazität bei Großveranstaltungen nur eingeschränkt eingesetzt werden.

(3) In einigen Fällen mussten Übertragungswagen angemietet werden, weil an ORF-eigenen Übertragungswagen zeitgleich Wartungs- bzw. Reparaturarbeiten durchgeführt wurden.

61.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die vier Übertragungswagen im ORF-Zentrum jährlich nur für durchschnittlich 43 Produktionen eingesetzt wurden.

Der RH empfahl, bei den Übertragungswagen die Wartungs- und Reparaturarbeiten mit den langfristig geplanten Produktionseinsätzen abzustimmen. Weiters sollten die erforderlichen technischen Nachrüstungen auf Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt werden. Mit diesen Maßnahmen sollten die Auslastung der eigenen Übertragungswagen erhöht und Anmietkosten für fremde Übertragungstechnik möglichst vermieden werden.

61.3 *Laut ORF wäre ein abgestimmtes Vorgehen zwischen den unterschiedlichen Gewerken mit der Priorität des optimalen Produktionseinsatzes der Betriebsmittel oberstes Ziel und hätte immer stattgefunden.*

Die Anzahl der Produktionen je Übertragungswagen hätte keine verwertbare Aussagekraft, weil eine Produktion zwischen einem Tag und mehreren Wochen dauern könnte.

61.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des ORF, die Wartungs- und Reparaturarbeiten der Übertragungswagen mit den Produktionseinsätzen bestmöglich abzustimmen, verwies jedoch auf seine Prüfungsfeststellungen.

Zur Kritik der mangelnden Aussagekraft des Produktionseinsatzes von Übertragungswagen hielt der RH fest, dass er deshalb auch die absoluten Einsatztage und die durchschnittlichen Einsatztage je Produktion bezogen auf die zwei Kategorien von Übertragungswagen darstellte.

Auslastung der technischen Produktionsbetriebe

62.1 Die Gesamtkapazität der Technischen Direktion betrug laut der Arbeitszeitstatistik im Jahr 2004 rd. 1.452.100 Stunden und stieg im Jahr 2007 aufgrund des um knapp 10 % höheren Personalstandes auf rd. 1.548.200 Stunden. Davon entfielen rd. 77 % auf die technischen Produktionsbetriebe Fernsehen, Hörfunk und Ausstattung.

Der Anteil der von den technischen Produktionsbetrieben intern weiterverrechneten Stunden an den geleisteten Stunden (Normalstunden und Überstunden) lag 2007 in der Bandbreite zwischen 56 % und 72 % und konnte gegenüber 2004 um bis zu fünf Prozentpunkte gesteigert werden. Rund 26 % bis 41 % der geleisteten Stunden im Jahr 2007 entfielen im Wesentlichen auf allgemeine Arbeiten – wie Planungsarbeiten, Wartungen, Instandhaltungen – und auf so genannte Wartezeiten. Die Wartezeiten in den technischen Produktionsbetrieben gingen im Zeitraum 2004 bis 2007 um 44 % auf 50.999 Stunden zurück. Der Anteil der Wartezeiten an den geleisteten Stunden betrug im technischen Produktionsbetrieb Fernsehen 2007 7,1 % und im Hörfunk 4,6 %. In dem für die Herstellung von Fernsehproduktionen zuständigen Bereich – mit rd. 180 VZÄ die größte Einheit – betrug der Anteil der Wartezeiten rd. 11,6 % der geleisteten Normalstunden. Insgesamt entsprachen die ausgewiesenen Wartezeiten rd. 30 VZÄ.

62.2 Der RH wies kritisch auf den relativ hohen Anteil der allgemeinen Wartezeiten in den technischen Produktionsbetrieben sowie insbesondere auf die hohen Wartezeiten im Bereich der Herstellung von Fernsehproduktionen hin.

Der RH empfahl, durch eine engere Kooperation zwischen den technischen Produktionsbetrieben und den Programmdienststellen das Ausmaß an Wartezeiten weiter zu verringern.

62.3 *Der ORF führte dazu aus, dass die als Wartezeiten ausgewiesenen Personalkapazitäten durch terminlich fixierte und fernsehtechnisch wahrzunehmende Gesellschaftsereignisse entstünden, die mit den regelmäßig stattfindenden Programmvorhaben und dem Programmschema nicht abgestimmt werden könnten. Eine Umrechnung dieser Wartezeiten in Einsparungspotenziale sei nicht sinnvoll, weil es sich in der Praxis um nicht stapelbare Personalkapazität handle.*

Technik

62.4 Der RH erwiderte, dass alleine bei Fernsehproduktionen 79 % der Wartezeiten anfallen. Daher wären gerade in diesem Bereich Optimierungsmaßnahmen zu setzen.

Ausgliederungspotenziale

63.1 Die Technische Direktion gliederte sich Ende Dezember 2007 in eine Stabsstelle, fünf Hauptabteilungen und acht Dienststellen; zudem verfügte sie über fünf Stabsfunktionen. Der Aufgabenbereich der Hauptabteilung Sendetechnik wurde seit 2005 von der ORS wahrgenommen; die der Hauptabteilung zugeordneten Arbeitnehmer (85,4 VZÄ) wurden dieser Gesellschaft zur Dienstleistung überlassen.

Neben den technischen Produktionsbetrieben war auch die Hauptabteilung Anlagentechnik mit vier Dienststellen der Informationstechnik in der Technischen Direktion eingegliedert. Die Aufgaben der Informationstechnik betrafen u.a. die Planung, Projektierung und Instandhaltung von Softwareanwendungen sowie von Client- und Server-Systemen; sie umfasste Ende 2007 38,1 VZÄ.

63.2 Der RH hielt eine Strukturänderung, Produktivitätssteigerungen und Kostenreduktionen im Bereich der Technischen Direktion zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des ORF für unbedingt erforderlich. Sollten diese Maßnahmen nicht bzw. nur unzureichend umgesetzt werden, empfahl der RH, Ausgliederungen in den Produktionsbetrieben Hörfunk und Fernsehen in Angriff zu nehmen.

Unabhängig davon empfahl der RH, den technischen Produktionsbetrieb Ausstattung und Teile der Informationstechnik (Client- und Server-Systeme) jedenfalls auszugliedern, zumal diese Dienstleistungen marktorientierte Leistungen darstellten. Die langjährige Erfahrung des ORF im Produktionsbereich sollte für Dienstleistungen am freien Markt vermehrt genutzt und damit das Potenzial für Erlös generierende Maßnahmen ausgeschöpft werden.

Nach Ansicht des RH böten Ausgliederungen die Chance, durch die Nichtanwendung des ORF-KV Personalkosten zu reduzieren, die ablauftechnische Effizienz in den Prozessen zu verbessern und damit insgesamt die Wirtschaftlichkeit der Technischen Direktion zu steigern.

63.3 *Der ORF gab bekannt, dass aufgrund des Ergebnisses der Analyse der Dienststellen der Informationstechnik durch einen Unternehmensberater gegebenenfalls Maßnahmen gesetzt werden würden. Darüber hinaus würden für den Bereich der Hörfunkproduktionstechnik im Funkhaus Wien für 2009 Strukturüberlegungen angestellt werden.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

64 Der RH hob die nachfolgenden Empfehlungen hervor:

Strategie und
Steuerung

(1) Eine vom Stiftungsrat zu genehmigende Gesamtstrategie sollte die Grundlage für eine Strukturreform im ORF bilden und die Rahmenbedingungen für die langfristigen Planungen schaffen. **(TZ 12)**

Stiftungsrat

(2) Die Struktur des Stiftungsrates sollte überdacht werden. Ziel sollte die Schaffung eines arbeitsfähigen, mit Beschlusskompetenz ausgestatteten Aufsichtsratsgremiums sein. **(TZ 43)**

Finanzvorschauen

(3) Die Finanzvorschauen sollten zumindest fünf Planjahre umfassen. **(TZ 31)**

(4) Bei der Erstellung der Finanzvorschau sollte die Planungstechnik des Zero Base Budgeting in Verbindung mit einem Review der redaktionellen Zielsetzungen aller Sendungen angewendet werden. **(TZ 31)**

(5) Bei den jährlich rollierenden Finanzvorschauen sollte ausdrücklich auf die damit verbundenen Auswirkungen auf den Deckungsgrad der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags hingewiesen werden. **(TZ 32)**

(6) Die Finanzplanung sollte transparenter durchgeführt werden. **(TZ 33)**

(7) Die in Finanzvorschauen vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen sollten künftig konkret definiert und nachvollziehbare Grundlagen sowie Konzepte für die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der Einsparungsmaßnahmen vorgelegt werden. **(TZ 34)**

Organisation

(8) Die Organisation des ORF sollte tiefgreifend reformiert werden und eine deutlich gestraffte Organisation mit flachen Hierarchien, kurzen Entscheidungswegen und klaren Verantwortungen geschaffen werden. **(TZ 24)**

(9) Ein strategisches Marketingkonzept sollte erarbeitet und der Marketingbereich neu organisiert werden. **(TZ 14)**

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (10) Die operative Umsetzung der Marketingaktivitäten sowie der Verkauf der Werbezeiten für alle Medienbereiche des ORF sollten von einem Tochterunternehmen des ORF wahrgenommen werden. [\(TZ 14\)](#)
- (11) Alle Personalaufgaben sollten in einer Organisationseinheit zusammengefasst werden. [\(TZ 15\)](#)
- (12) Zur Straffung der Organisation des ORF sollte die Direktion für Online und Neue Medien aufgelöst werden. [\(TZ 16\)](#)
- (13) Die Redaktionsstrukturen und -konzepte sollten überarbeitet und die generelle redaktionelle Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext überdacht werden. [\(TZ 17\)](#)
- (14) Die Organisationsanweisung des ORF, die Wetterberichterstattung zu koordinieren, sollte umgesetzt werden. [\(TZ 17\)](#)
- (15) Die Controllingtätigkeiten der programmwirtschaftlichen Leiter sollten von den Programmdienststellen herausgelöst und in die Kaufmännische Direktion integriert werden. [\(TZ 18\)](#)
- (16) Das Rechtemanagement sollte von einer Organisationseinheit wahrgenommen und ein standardisierter Workflow festgelegt werden. [\(TZ 19\)](#)
- (17) Bei der Schaffung neuer Organisationseinheiten sollte künftig das Kosten-/Nutzenverhältnis beachtet werden. [\(TZ 20\)](#)
- (18) Eine Ausgliederung des Facility-Managements sollte geprüft werden. [\(TZ 21\)](#)
- (19) Die Empfehlungen eines Beratungsunternehmens zur wirtschaftlicheren Führung des Radio Symphonieorchesters Wien sollten umgesetzt werden. [\(TZ 22\)](#)
- (20) Der Auftrag des Radio Symphonieorchesters Wien sollte eindeutig definiert werden. [\(TZ 22\)](#)
- (21) Der Betrieb von Mittel- und Kurzwellensendern sollte eingestellt werden. [\(TZ 23\)](#)

(22) Mit einer tiefgreifenden Reform der Organisation sollten

- die Anzahl der Direktionen reduziert,
- die Anzahl der Hauptabteilungen und sonstiger Organisationseinheiten verringert,
- die einzelnen Leistungsbereiche qualitativ verbessert,
- Synergien stärker genutzt sowie
- die Redaktionen und Ressorts bereichsübergreifend vernetzt werden. **(TZ 24)**

(23) Ein gesamthaftes Beteiligungskonzept sollte erstellt werden und darin die mit der Ausgliederung verbundenen strategischen Ziele sowie auch jene Geschäftsbereiche festgelegt werden, die für ein Outsourcing mittel- bis langfristig in Frage kommen. **(TZ 26)**

(24) Den Anträgen an den Stiftungsrat über den Erwerb von Beteiligungen sollte eine fundierte Unternehmensprognose beigelegt werden, die insbesondere darüber Aufschluss gibt, ob und inwieweit die Leistungen durch die Tochterunternehmen wirtschaftlicher erbracht werden können als durch den ORF. **(TZ 27)**

(25) Vor jedem Beteiligungserwerb sollte eine Unternehmensbewertung durchgeführt werden. **(TZ 27)**

(26) Den Tochterunternehmen sollten strategische Ziele hinsichtlich Marktpositionierung und Aufgabenerfüllung vorgegeben werden. **(TZ 29)**

(27) Zielvereinbarungen sollten mit den Geschäftsführern aller Tochterunternehmen abgeschlossen werden. Bonifikationen sollten erst nach Erreichung der vereinbarten Ziele gezahlt werden. **(TZ 29)**

(28) Die Personalkostenentwicklung bei den Tochterunternehmen sollte besonders beachtet werden. **(TZ 30)**

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Einsparungs- maßnahmen

(29) Die Reduzierung von Einsparungspotenzial sollte künftig kritisch hinterfragt und formell beschlossen sowie die dafür maßgeblichen Gründe sollten dokumentiert werden. [\(TZ 36\)](#)

(30) Beschlossene Einsparungspotenziale sollten künftig realisiert werden. [\(TZ 37\)](#)

(31) Die Geschäftsführung sollte den Stiftungsrat über die Umsetzung beschlossener Einsparungspotenziale umfassend informieren. Der Stiftungsrat sollte die Überwachung der Geschäftsführung in ausreichendem Maße wahrnehmen. [\(TZ 38\)](#)

(32) Der bisherige Umfang der Sendung von Sportveranstaltungen im ORF sollte evaluiert und in einem Konzept die Kriterien für die Sendeauswahl insbesondere von Randsportarten nachvollziehbar definiert werden. [\(TZ 39\)](#)

(33) Bei der Programmplanung sollten auch die Kosten in Relation zu Sendezeit sowie die Reichweite berücksichtigt und eine Bandbreite der Kosten pro Fernseh-Hauptabteilung festgelegt werden. [\(TZ 8\)](#)

Finanzmanagement

(34) Die Beteiligung an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. und Teile der Wertpapiere sollten unter Einbeziehung von Marktpreisrisikomodellen und der Entwicklung an den Finanzmärkten veräußert werden. Mit dem Erlös sollten insbesondere strukturelle Einsparungsmaßnahmen finanziert werden. [\(TZ 40\)](#)

Veranlagungs- management

(35) Der Wechsel von Asset Managern für die Wertpapierveranlagung sollte geregelt werden. [\(TZ 41\)](#)

(36) Die Performance des Jahres 2007 sollte analysiert und die Erkenntnisse bei der nächsten Festlegung der Asset Allocation entsprechend berücksichtigt werden. [\(TZ 41\)](#)

Risikomanagement

(37) Die Erkenntnisse des Risikomanagements sollten systematisch in den Planungsprozess integriert und dadurch die Finanzvorschau qualitativ verbessert werden. [\(TZ 42\)](#)



Personal

(38) Die Gewährung von Gehaltszulagen sollte grundsätzlich überdacht werden. [\(TZ 45\)](#)

(39) Ein Kollektivvertrag mit den Bestimmungen des allgemeinen Arbeitsrechts sollte erstellt werden, in dem alle Besserstellungen im Vergleich zum allgemeinen Arbeitsrecht beseitigt werden. Weiters sollte eine möglichst umfassende Eingliederung aller Arbeitnehmer in diesen Kollektivvertrag angestrebt werden. [\(TZ 46\)](#)

(40) Für alle Bezieher eines Mehrdienstleistungspauschales sollten Zeitaufzeichnungen eingeführt werden. Weiters sollten die Mehrdienstleistungspauschalen auf deren betriebliche Notwendigkeit überprüft werden. [\(TZ 47\)](#)

(41) Zulagen sollten restriktiver gewährt werden. [\(TZ 47\)](#)

(42) Die Notwendigkeit des Einsatzes sämtlicher Leiharbeitskräfte sollte überprüft werden. [\(TZ 48\)](#)

(43) Verträge mit Überlassungsunternehmen sollten schriftlich abgeschlossen werden. [\(TZ 48\)](#)

(44) Weitere Reformschritte sollten gesetzt werden, um die eigenen pensionsrechtlichen Bestimmungen des ORF an die seit 1998 reformierten ASVG-Pensionsbestimmungen anzugeleichen. [\(TZ 49\)](#)

(45) Die mit dem Generaldirektor und den Direktoren vereinbarten Jahresgehälter sollten als Fixbetrag angesehen werden. [\(TZ 50\)](#)

(46) Mit dem Generaldirektor und den Direktoren sollten künftig nur mehr Abfertigungen im gesetzlichen Ausmaß vereinbart werden. [\(TZ 51\)](#)

(47) Bei der Festsetzung der Bonifikationen für den Generaldirektor, die Direktoren und die Landesdirektoren sollten künftig nur mehr überprüfbare Ziele vereinbart werden. [\(TZ 52\)](#)

(48) Bonifikationen sollten nur für Ziele gewährt werden, für deren Einreichung der Begünstigte einen wesentlichen Beitrag leisten kann. [\(TZ 52, 53\)](#)

(49) Zahlungen an Landesdirektoren sollten nur vereinbart werden, wenn diesen eine Gegenleistung gegenübersteht. [\(TZ 54\)](#)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(50) Die Dienstanweisungen über die nebenberufliche Erwerbstätigkeit und die Unternehmensbeteiligung sollten auf alle Arbeitnehmer angewendet werden. **(TZ 55)**

Technische Direktion

(51) Die Ausnahmeregelungen beim Arbeitszeit-Kollektivvertrag für das technische Personal sollten beseitigt werden. **(TZ 57)**

(52) Im Bereich der Technik sollte ein kosteneffizientes Mischverhältnis zwischen Eigenleistungen und Fremdleistungen geprüft und Eigenleistungen einer verstärkten Kostenbetrachtung unterzogen werden. **(TZ 58)**

(53) Die Vorplanungen zwischen den Programmdienststellen und der Technik sollten verbessert und die Anforderungen der Programmdienststellen rechtzeitig definiert werden. **(TZ 59)**

(54) Die Kooperation zwischen den technischen Produktionsbetrieben und den Programmdienststellen sollte verbessert und das Ausmaß an Wartezeiten weiter verringert werden. **(TZ 62)**

(55) Die Produktionsaktivitäten sollten mit der Technik abgestimmt sowie zur Ressourcenoptimierung eine genaue Produktionsvorplanung vorgenommen werden. **(TZ 60)**

(56) Bei den Übertragungswagen sollten die Wartungs- und Reparaturarbeiten mit den langfristig geplanten Produktionseinsätzen abgestimmt, die erforderlichen technischen Nachrüstungen auf Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt und die Auslastung verbessert werden. **(TZ 61)**

(57) Falls eine Strukturänderung, Produktivitätssteigerungen und Kostenreduktionen im Bereich der Technischen Direktion nicht bzw. nur unzureichend umgesetzt werden, sollten Ausgliederungen in den Produktionsbetrieben Hörfunk und Fernsehen in Angriff genommen werden. Der technische Produktionsbetrieb Ausstattung sowie Teile der Informationstechnologie sollten jedenfalls ausgegliedert werden. **(TZ 63)**



ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger

**(Stiftungsratsvorsitzender und
dessen Stellvertreter
sowie Geschäftsführung)**

der überprüften Unternehmung

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**



ORF

ANHANG
Entscheidungsträger

Österreichischer Rundfunk

Stiftungsrat

Vorsitzender **Dr. Klaus PEKAREK**
(seit 31. Oktober 2001)

Stellvertreter des **Univ.-Prof. Dipl.-Ing. DDr. Leopold MÄRZ**
Vorsitzenden (seit 31. Oktober 2001)

Geschäftsleitung

Generaldirektorin **Dr. Astrid Monika EDER-LINDNER**
(1. Jänner 2002 bis 31. Dezember 2006)

Generaldirektor **Dr. Alexander WRABETZ**
(seit 1. Jänner 2007)



Wien, im Jänner 2009

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2009/1 Berichte des Rechnungshofes; Wiedervorlage
- Band 1: 2007/14, 2007/15, 2008/3
 - Band 2: 2008/2, 2008/4
 - Band 3: 2008/5, 2008/6
 - Band 4: 2008/7, 2008/8
 - Band 5: 2008/9
 - Band 6: 2008/10