



Allgemein bildende Pflichtschulen



Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

Im Sinne dieser Grundsätze sind prinzipiell drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten für das Schulwesen relevant:

- eine letztverantwortliche Ebene für die Schulgesetzgebung, das Schulbudget und die Qualitätssicherung,
- einheitliche regionale Einheiten für die Steuerung, Kontrolle und Aufsicht der Schulen sowie die Ressourcenverwaltung und
- die Schulebene für die Organisation und Durchführung des Unterrichts.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg, in Abstimmung mit dem BMUKK bei einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung die Frage der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen lösungsorientiert einzubringen.

*4.3 (1) Laut *Stellungnahme des BMUKK* decke sich der *Standpunkt des RH* im Wesentlichen mit dem seit 2007 vertretenen *Ressortstandpunkt*. Die *Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen* solle zusammengeführt werden, und zwar im Wesentlichen auf *Bundesebene*. Von einigen *Bundesländern* seien gegenteilige *Vorstellungen* ins Spiel gebracht worden. Aufgrund dieser grundsätzlichen Differenzen und der hohen politischen Hürden für erforderliche *Verfassungsänderungen* seien derzeit nur kleine Änderungen im Aufbau der *Schulverwaltung* im Gespräch, beispielsweise die *Abschaffung* der *Bezirksschulräte*.*

Das BMUKK wies weiters darauf hin, dass nicht nur Schulwarte und Reinigungspersonal von den Schulerhaltern bereit zu stellen seien, sondern auch weiteres nicht-pädagogisches Personal wie Mediatoren und Sozialarbeiter. Es bestehe die Gefahr, dass diese Aufgaben auf das vom Bund finanzierte Lehrerpersonal abgewälzt werde, das dann für seine Kernaufgaben nicht voll zur Verfügung stehen könne.

*(2) In ihrer *Stellungnahme* verwies die *Burgenländische Landesregierung* zur Frage der Reform der österreichischen *Schulverwaltung* auf die hiezu ergangenen *Beschlüsse* der *Landeshauptleutekonferenz*.*

Allgemein bildende Pflichtschulen

Überblick – Schulerhaltung

5.1 (1) Österreichweit gab es im Schuljahr 2009/2010 insgesamt 5.562 öffentliche Schulen; davon waren 4.589 allgemein bildende Pflichtschulen (rd. 83 %).

(2) Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes, BGBl. Nr. 163/1955 i.d.g.F., überließ es – mit Rücksicht auf die länderspezifischen Voraussetzungen – der Landes-Ausführungsgesetzgebung, das Land, die Gemeinden oder Gemeindeverbände als gesetzliche Schulerhalter festzulegen.⁹

(3) Die Landes-Ausführungsgesetze (siehe Kenndaten) der drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Länder enthielten diesbezüglich folgende Regelungen:

Tabelle 1: Gesetzliche Schulerhalter

	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
Burgenland	Gemeinden (Schulgemeindeverbände)	Gemeinden (Schulgemeindeverbände)	Gemeinden (Schulgemeindeverbände)	Gemeinden (Schulgemeindeverbände, Land)
Kärnten	Gemeinden, Städte mit eigenem Statut	Schulgemeindeverbände, Städte mit eigenem Statut	Schulgemeindeverbände, Städte mit eigenem Statut	Gemeinden, Städte mit eigenem Statut, Land
Vorarlberg	Gemeinden, Schulgemeindeverbände	Gemeinden, Schulgemeindeverbände	Gemeinden, Schulgemeindeverbände	Gemeinden, Schulgemeindeverbände, Land

Quellen: Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995; Kärntner Schulgesetz; (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

Sohin kamen im Burgenland und in Vorarlberg die Gemeinden und Gemeindeverbände für alle Arten von allgemein bildenden Pflichtschulen als gesetzliche Schulerhalter in Frage. Im Burgenland wurden jedoch bisher keine Schulgemeindeverbände eingerichtet. In Kärnten traten bei den Volksschulen und Sonderschulen die Gemeinden, bei den Hauptschulen und Polytechnischen Schulen die Schulgemeindeverbände als Schulerhalter auf. Sonderregelungen gab es nur für Städte mit eigenem Statut (Klagenfurt am Wörthersee und Villach). Diese kamen für alle Arten von allgemein bildenden Pflichtschulen als gesetzliche Schulerhalter in Betracht.

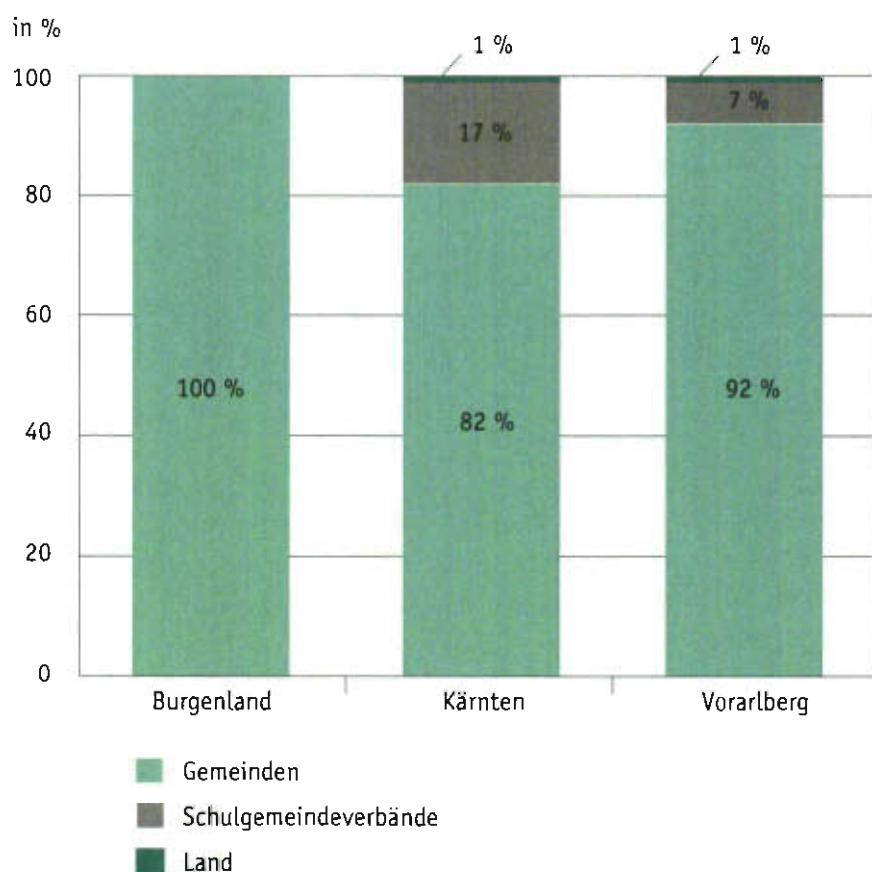
⁹ § 1 Abs. 3 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

Das Land war in allen drei Ländern als gesetzlicher Schulerhalter nur für Sonderschulen – und auch in diesem Bereich nur in besonderen Fällen¹⁰ – vorgesehen.

Die folgende Abbildung zeigt die Anteile der jeweiligen gesetzlichen Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen im Burgenland, in Kärnten und in Vorarlberg im Schuljahr 2009/2010:

Abbildung 3: Anteile der jeweiligen gesetzlichen Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen



Quelle: Amt der jeweiligen Landesregierung

¹⁰ Burgenland: wenn sich der Schulsprengel auf das ganze Landesgebiet erstreckt; in der Praxis kein Anwendungsfall. Kärnten und Vorarlberg: wenn die Führung der Sonder- schule nur mit angeschlossenem Schülerheim möglich ist.

Allgemein bildende Pflichtschulen

(4) Bezuglich der Schulgemeindeverbände als gesetzliche Schulerhalter allgemein bildender Pflichtschulen galt im Einzelnen Folgendes:

(a) Das Burgenländische Pflichtschulgesetz 1995 sah vor, dass sich Gemeinden zum Zwecke der Besorgung von Aufgaben, die ihnen als gesetzliche Schulerhalter oblagen, durch Vereinbarung zu einem Gemeindeverband (Schulgemeinde) zusammenschließen können; ebenso konnte die Landesregierung einen solchen Gemeindeverband durch Verordnung bilden.¹¹ Dessen ungeachtet gab es im Burgenland keine Schulgemeindeverbände. Die Gründe hießen waren dem Amt der Burgenländischen Landesregierung nicht bekannt.

(b) Gemäß dem Kärntner Schulgesetz bildeten die Gemeinden für Hauptschulen und Polytechnische Schulen jedes politischen Bezirkes ex lege je einen Schulgemeindeverband. Die Städte mit eigenem Statut (Klagenfurt am Wörthersee, Villach) waren von dieser Regelung ausgenommen.¹²

(c) Das (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz ermöglichte die Bildung von Schulgemeindeverbänden – dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechend – nur unter folgenden Voraussetzungen¹³:

- Der Schulsprengel einer öffentlichen Pflichtschule umfasst das Gebiet zweier oder mehrerer Gemeinden und
- die dem Schulerhalter obliegenden Pflichten übersteigen die Leistungsfähigkeit der Standortgemeinde oder die Aufgaben des Schulerhalters können durch die Bildung eines Gemeindeverbands zweckmäßiger besorgt werden.

Die Bildung eines Schulgemeindeverbands erfolgte nach Antrag bzw. Anhörung der betroffenen Gemeinden durch Verordnung der Landesregierung.

5.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg die Aufgabe der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen fast ausschließlich den Gemeinden und den aus ihnen gebildeten Schulgemeindeverbänden zufiel. Im Einzelnen bestanden jedoch – als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber – unterschiedliche Regelungen.

¹¹ § 2 Abs. 7 Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995

¹² § 2 Kärntner Schulgesetz

¹³ § 3 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz



Allgemein bildende Pflichtschulen

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

Auch die Bildung von Schulgemeindeverbänden als gesetzliche Schulhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen war unterschiedlich geregelt. In Kärnten waren die Gemeinden – mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut – bezirksweise zu Pflichtverbänden für die Erhaltung der Hauptschulen und Polytechnischen Schulen zusammengefasst. In Vorarlberg und im Burgenland war die Bildung von Schulgemeindeverbänden für alle Arten von allgemein bildenden Pflichtschulen unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

- 5.3 Laut *Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung* sei seitens der Gemeinden in der Vergangenheit kein Bedarf für die Einrichtung von Schulgemeindeverbänden gesehen worden bzw. mangels Interesse der Gemeinden auch aus Landessicht keine derartige Notwendigkeit gegeben gewesen.
- 5.4 Der RH wies gegenüber dem Land Burgenland auf die Vorteile von Schulgemeindeverbänden hin (siehe TZ 23). Diese bestanden v.a. in einem **Interessenausgleich** zwischen der jeweiligen Schulstandortgemeinde und den übrigen verbandsangehörigen Gemeinden hinsichtlich der finanziellen **Lasten** der Schulerhaltung.

Schulerrichtung

- 6.1 (1) Unter Errichtung einer Schule war ihre Gründung und die **Festsetzung** ihrer örtlichen Lage – also ein Rechtsakt und nicht der Bau eines Schulgebäudes – zu verstehen. Die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule zählte zu den Aufgaben des gesetzlichen Schulerhalters. Sie bedurfte der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung.¹⁴
- (2) Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz knüpfte die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen an das Erreichen einer für die Schulführung erforderlichen Mindestschülerzahl und an die Zumutbarkeit des Schulwegs.¹⁵ Nächere Festlegungen blieben der Landesgesetzgebung überlassen.
- (3) Das Burgenländische Pflichtschulgesetz 1995, das Kärntner Schulgesetz und das (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz enthielten folgende Regelungen¹⁶:

¹⁴ § 11 Abs. 1 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

¹⁵ §§ 2, 3, 4a und 4 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

¹⁶ §§ 32 Abs. 1, 33 Abs. 1, 35 Abs. 1, 34 Abs. 1 Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, §§ 11, 18, 32 und 25 Abs. 1 Kärntner Schulgesetz, §§ 5, 6, 8 Abs. 1 und 7 Abs. 3 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

Allgemein bildende Pflichtschulen

Tabelle 2: Voraussetzungen für die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule

	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Mindestschülerzahl			
Burgenland	120	120	30	30
Kärnten	120	240	-	-
Vorarlberg	30	35 (nur 5. Schulstufe!)	40	30
zumutbarer Schulweg				
Burgenland	1 Gehstunde; 0,5 Fahrstunden	1,5 Gehstunden; 0,75 Fahrstunden	nicht näher geregelt	nicht näher geregelt
Kärnten	1 Stunde	1,5 Stunden	2 Stunden	1 Stunde
Vorarlberg	1 Gehstunde	1 Gehstunde	1 Gehstunde	nicht näher geregelt

Quellen: Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995; Kärntner Schulgesetz; (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

6.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern **Burgenland**, **Kärnten** und **Vorarlberg** – als Folge der Regelungskompetenz **der Landesgesetzgeber** – die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen unterschiedlich geregelt war. Der RH bemängelte dieses Auseinanderklaffen von Basisanforderungen, weil dadurch Verwaltungsreformbemühungen erschwert sowie die **Intransparenz** verstärkt wurden. Weiters stellte er fest, dass in **Vorarlberg** deutlich geringere Anforderungen (Mindestschülerzahl) für die Errichtung von Volksschulen bestanden.

Der **RH** empfahl den überprüften Ländern, in Abstimmung mit dem BMUKK die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schulerrichtung zu evaluieren.

6.3 (1) Laut *Stellungnahme des BMUKK* sei eine bundesländerübergreifend anwendbare Definition **der** für die Schulerrichtung maßgeblichen Voraussetzungen anzustreben.

(2) Laut *Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung* seien die unterschiedlichen Voraussetzungen für Schulerrichtungen auf die Grundsatzgesetzbestimmungen des Bundes zurückzuführen.

6.4 Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen zur Errichtung von allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern wurden Verwaltungsreformbemühungen erschwert und die Intransparenz verstärkt. Der RH hielt **deshalb** an seiner Empfehlung fest, die unterschiedlichen



Allgemein bildende Pflichtschulen



Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

Voraussetzungen für die Schulerrichtung in Abstimmung mit dem BMUKK zu evaluieren.

Schulerhaltung im engeren Sinn

7.1 Die Erhaltung einer Schule schloss gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes folgende wirtschaftliche Belange der Schule ein¹⁷:

- Bereitstellung und Instandhaltung des Schulgebäudes und der übrigen Schulliegenschaften,
- Reinigung, Beleuchtung und Beheizung,
- Anschaffung und Instandhaltung der Einrichtung und Lehrmittel,
- Deckung des sonstigen Sachaufwands (z.B. Zeugnisformulare, Bücher für die Lehrer- und Schülerbüchereien),
- Beistellung des erforderlichen Hilfspersonals (z.B. Schulwarte und Reinigungskräfte),
- Unterstützung der Schulleitung bei administrativen Tätigkeiten.

Die Ausführungsgesetze der Länder wiederholten im Wesentlichen diese Bestimmungen.¹⁸

7.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg für die Erhaltung (im engeren Sinn) der allgemein bildenden Pflichtschulen im Wesentlichen gleichlautende Regelungen bestanden.

Schulauflistung

8.1 (1) Unter Auflistung einer Schule war ihre Schließung zu verstehen. Die Auflistung einer allgemein bildenden Pflichtschule zählte zu den Aufgaben des gesetzlichen Schulerhalters. Sie bedurfte der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung.¹⁹

¹⁷ § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

¹⁸ § 41 Abs. 1 Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, § 1 Abs. 4 Kärntner Schulgesetz, § 12 Abs. 1 (Vorarlberger) Schulgesetz

¹⁹ § 11 Abs. 1 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

Allgemein bildende Pflichtschulen

(2) Gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz konnte die Landesregierung nach Anhörung des Landesschulrats eine allgemein bildende Pflichtschule von Amts wegen auflassen, wenn die Voraussetzungen für deren Bestand nicht mehr gegeben waren.²⁰

(3) Das Burgenländische Pflichtschulgesetz 1995, das Kärntner Schulgesetz sowie das (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz enthielten dazu nähere Bestimmungen. Diese sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Tabelle 3: Mindestschülerzahlen für den Weiterbestand einer allgemein bildenden Pflichtschule

	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Anzahl			
Burgenland	120	120 (90)	30	30
Kärnten	120 (30/20)	240 (90)	-	-
Vorarlberg	30	35 (nur 5. Schulstufe!)	40	30

Quellen: Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995; Kärntner Schulgesetz; (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

Grundsätzlich galten in allen Ländern die für die Errichtung erforderlichen Mindestschülerzahlen auch für den Weiterbestand einer Schule. In Kärnten konnten diese Mindestschülerzahlen an Volks- und Hauptschulen unterschritten werden. Unter Berücksichtigung der geografischen Lage und der Verkehrsverhältnisse waren an Volksschulen 30 Schüler (bei Vorliegen besonders berücksichtigungswürdiger Gründe 20 Schüler), an Hauptschulen 90 Schüler ausreichend.

In Vorarlberg durfte die Mindestschülerzahl von 30 Schülern an Volkschulen bei ungünstigen Verkehrsverhältnissen unterschritten werden.

Überdies war in Kärnten und Vorarlberg vor der Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule deren Stilllegung vorgesehen. Darunter war die Einstellung des Schulbetriebs ohne Auflassung der Schule zu verstehen.²¹

²⁰ § 11 Abs. 2 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

²¹ § 48 Kärntner Schulgesetz, §§ 25 und 27 Abs. 2 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

Die Burgenländische Landesregierung hatte die Auflassung einer Hauptschule zu verfügen, wenn die Schülerzahl am 1. Oktober des jeweiligen Unterrichtsjahres die Zahl 90 unterschritt. Dies galt nicht für Hauptschulen, an denen seit dem Schuljahr 2008/2009 der Modellversuch „Neue Mittelschule“ durchgeführt wurde.²²

In den überprüften Ländern – mit Ausnahme der Hauptschulen im Burgenland – bestand keine Verpflichtung zur Auflassung der Schule bei Unterschreitung der Mindestschülerzahlen.

Im Zeitraum 2006/2007 bis 2009/2010 kam es im Burgenland zu fünf, in Kärnten zu 16 und in Vorarlberg zu vier Schließungen allgemein bildender Pflichtschulen.

(4) Speziell für die Volksschulen ergab die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage²³ Folgendes (Schuljahr 2009/2010):

Tabelle 4: Schülerzahlen der Volksschulen

	Schulen mit weniger als 25 Schülern		Schulen mit weniger als 15 Schülern		Schulen mit weniger als 10 Schülern	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Burgenland	60	32	22	12	5	3
Kärnten	22	9	6	2	4	2
Vorarlberg	31	19	15	9	7	4

Quellen: BMUKK; Parlamentarische Anfragebeantwortung

Aus der Tabelle war ersichtlich, dass die Mindestschülerzahlen für den Weiterbestand einer Volksschule oft deutlich unterschritten wurden. Am höchsten war der Anteil der Volksschulen mit weniger als 25 Schülern im Burgenland (fast ein Drittel), gefolgt von Vorarlberg (fast ein Fünftel) und Kärnten (fast ein Zehntel). Der Anteil der Volksschulen mit weniger als zehn Schülern war in Vorarlberg am höchsten (4 %).

8.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg – als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber – die Auflassung allgemein bildender Pflichtschulen im Einzelnen unterschiedlich geregelt war. Der RH bemängelte, dass keine rechtliche Verpflichtung zur Schließung einer Schule bei Unterschrei-

²² § 47 Burgenländisches Pflichtschulgesetz

²³ Parlamentarische Anfragebeantwortung vom 8. Februar 2011, 2011/AB XXIV. GP

Allgemein bildende Pflichtschulen

ten der erforderlichen Mindestschülerzahlen bestand. Die einzige Ausnahme (verpflichtende Schließung von Hauptschulen im Burgenland) wird durch die flächendeckende Einführung der Neuen Mittelschule ihre Bedeutung verlieren.

Weiters war die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule wegen der erforderlichen Befassung sämtlicher Gebietskörperschaften, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgten, kompliziert (Entscheidung der Gemeinde bzw. des Schulgemeindeverbands, Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes, Bewilligung der Landesregierung).

Der RH empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Schließung einer allgemein bildenden Pflichtschule präziser zu fassen und bei Unterschreiten einer festzulegenden Mindestschülerzahl die Verpflichtung zur Schulschließung zu normieren. Die Bereinigung der Kompetenzlage wäre im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform im Bildungsbereich anzustreben.

Der RH regte gegenüber den Ländern Kärnten und Vorarlberg an, die Notwendigkeit von Stilllegungen zu hinterfragen.

8.3 (1) Das BMUKK wies darauf hin, dass die Erhaltung eines Schulstandorts finanzielle Auswirkungen nicht nur für den Schulerhalter, sondern auch für den Bund habe, der den Ländern die Kosten der Besoldung der Landeslehrer refundiere.

Die Schulstruktur bestimme maßgeblich die Effizienz des Lehrereinsatzes. Eine Bedarfsplanung für Schulen wäre daher aus der Sicht der Landeslehrerfinanzierung zu begrüßen. Ein solches Planungsinstrument sollte jedenfalls auf einer höheren als der Gemeindeebene ange siedelt sein; wünschenswert sei ein bundesweites Modell.

Abschließend merkte das BMUKK an, dass die hohen Ausgaben je Schüler in Österreich wesentlich durch die kleinteilige Schulstruktur verursacht würden. Ohne eine Lösung dieser Frage, die jedoch eines gemeinsamen Commitments aller föderalen Akteure bedürfe, sei keine kostendämpfende Wirkung zu erzielen. Das BMUKK unterstützte daher die Empfehlung des RH, dass die Länder ihre Schulstruktur kritisch hinterfragen sollten.



Allgemein bildende Pflichtschulen



Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

(2) Die Burgenländische Landesregierung führte im Zusammenhang mit der nur für Hauptschulen ausdrücklich festgelegten gesetzlichen Verpflichtung zur Auflassung von Pflichtschulen aus, dass die Landesregierung nach Anhörung des Landesschulrats und des Schulforums die Auflassung einer Pflichtschule bewilligen könne. Weiters verwies die Burgenländische Landesregierung in diesem Zusammenhang auf die Bestimmungen betreffend die Klassenschülermindestzahlen.

Im Zuge der Strukturreform im Pflichtschulbereich habe die Burgenländische Landesregierung im Juli 2003 beschlossen, beginnend mit dem Schuljahr 2003/2004 Volksschulen mit weniger als 10 Schülern aufzulassen. Seither seien 25 Volksschulen (und drei Hauptschulen) geschlossen worden. Die höhere Zahl an Kleinschulen unter 25 Schülern im Burgenland sei auch durch das Minderheitenschulrecht bedingt.

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien die gesetzlichen Voraussetzungen zur Schließung von Pflichtschulen ausreichend determiniert.

(3) Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung werde die Anregung, die Voraussetzungen für die Schließung einer allgemein bildenden Pflichtschule präziser zu fassen, aus fachlicher Sicht aufgenommen, bedürfe jedoch letztendlich einer gemeinsamen Entscheidung von Land und Schulerhalter. Die Stilllegung von Schulen spiele in der Praxis keine Rolle und sei in den letzten Jahren nicht zur Anwendung gekommen.

8.4 Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung, dass die Regelungen des Burgenländischen Pflichtschulgesetzes 1995 über die Auflassung von Volksschulen, Sonderschulen und Polytechnischen Schulen – im Gegensatz zu jener über die Auflassung von Hauptschulen – als Kann-Bestimmung formuliert waren. Die Bestimmungen betreffend die Klassenschülermindestzahlen enthielten keine Regelungen über die Auflassung von Schulen.

Kostentragung

9.1 (1) Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz normierte, dass die gesetzlichen Schulerhalter für die Kosten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen aufzukommen hatten. Zu diesen Kosten zählten beispielsweise jene für Zu- und Umbauten, Gebäudesanierungen, Beleuchtung und Beheizung sowie das Hilfspersonal.

Allgemein bildende Pflichtschulen

Sofern mehrere Gebietskörperschaften zu einem Schulsprengel gehörten oder in sonstiger Weise an einer öffentlichen Pflichtschule beteiligt waren, konnte die Landes-Ausführungsgesetzgebung bestimmen, dass die beteiligten Gebietskörperschaften Schulerhaltungsbeiträge oder Umlagen an den gesetzlichen Schulerhalter zu leisten hatten.²⁴

(2) Das Burgenländische Pflichtschulgesetz 1995, das Kärntner Schulgesetz und das (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz enthielten hiezu nähere, teils detaillierte Regelungen.²⁵

(3) Im Wesentlichen galt Folgendes:

- Gemeinden, die einem Schulgemeindeverband angehörten, hatten den Schulerhaltungsaufwand im Wege von Umlagen untereinander aufzuteilen. Dies betraf jene Gemeinden in Kärnten und in Vorarlberg, die einem Schulgemeindeverband angehörten.
- War kein Schulgemeindeverband eingerichtet und umfasste der Schulsprengel als das rechtlich umschriebene Einzugsgebiet einer Schule mehrere Gemeinden, hatten die sprengelangehörigen Gemeinden an die Schulstandortsgemeinde Schulerhaltungsbeiträge zu leisten.
- Ebenfalls als Schulerhaltungsbeiträge bezeichnet waren jene Zahlungen, die im Falle des sprengelfremden Schulbesuchs eines Schülers die Wohnsitzgemeinde des Schülers dem gesetzlichen Schulerhalter der besuchten Schule zu leisten hatte.

(4) Im Unterschied zum Burgenland und Vorarlberg war in Kärnten zur Unterstützung der Schulerhalter bei der Bereitstellung und Sanierung von Schulgebäuden (einschließlich Turnräumen) ein Schulbaufonds eingerichtet. Dieser verfügte gemäß dem Kärntner Schulbaufondsgesetz, LGBI. Nr. 7/2009, über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Fondsmitte (rd. 20,32 Mill. EUR im Jahr 2009) wurden vom Land Kärnten (45 %) und den Gemeinden (55 %) aufgebracht.²⁶ Der Schulbaufonds war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

9.2 Der RH hielt fest, dass im Falle der Bildung von Schulgemeindeverbänden die verbandsangehörigen Gemeinden bei Fragen der Schulerhaltung (insbesondere bei Investitionsentscheidungen) ein Mitspracherecht hatten. Ohne Errichtung von Schulgemeindeverbänden schrieb die

²⁴ § 8 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

²⁵ §§ 42 ff Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, §§ 60 ff Kärntner Schulgesetz, §§ 20 ff (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

²⁶ §§ 2 und 14 Abs. 1 Kärntner Schulbaufondsgesetz

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

Schulstandortgemeinde den sprengelangehörigen Gemeinden Schulerhaltungsbeiträge vor. Dadurch konnte die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden ihre Ausgaben- und Aufgabenverantwortung übersteigen. Sie trugen grundsätzlich durch die Schulerhaltungsbeiträge zur Kostentragung bei, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug eingebunden zu sein.

Kennzahlen

Schulorganisation

10.1 Die folgenden Tabellen enthalten grundlegende Daten zur Schulorganisation im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg; der Anteil der Schulgemeindeverbände ist jeweils gesondert dargestellt:

(1) Volksschulen

Tabelle 5: Übersicht Volksschulen

	2006/2007			2007/2008			2008/2009			2009/2010			Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010		
	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V
	Anzahl												in %		
Volksschulen	191	265	163	191	258	163	190	253	162	189	251	162	-1	-5	-1
davon in SGV	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	-
in %	-	-	0,6	-	-	0,6	-	-	0,6	-	-	0,6			
Klassen	575	1.346	956	597	1.325	943	596	1.350	938	620	1.351	943	+8	+0,4	-1
davon in SGV	-	-	7	-	-	7	-	-	7	-	-	7	-	-	-
Schüler	10.440	23.123	17.742	10.321	22.302	17.242	10.137	21.650	16.944	10.138	21.143	16.823	-3	-9	-5
davon in SGV	-	-	112	-	-	103	-	-	106	-	-	114	-	-	+2
Ø Schüler je Schule	55	87	109	54	86	106	53	86	105	54	84	104	-2	-3	-4
in SGV	-	-	112	-	-	103	-	-	106	-	-	114	-	-	+2
Ø Schüler je Klasse	18	17	19	17	17	18	17	16	18	16	16	18	-11	-6	-5
in SGV	-	-	16	-	-	15	-	-	15	-	-	16	-	-	-

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

B: Burgenland

K: Kärnten

V: Vorarlberg

SGV: Schulgemeindeverbund

Kennzahlen

An den Volksschulen sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum in allen drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Ländern. Am höchsten war der Schülerrückgang in Kärnten (minus 9 %). Die Anzahl der Volksschulen ging in allen drei Ländern zurück, den höchsten Rückgang verzeichnete Kärnten (minus 5 %).

Die Klassenanzahl stieg im Burgenland um 8 %, in Kärnten um 0,4 %, in Vorarlberg sank sie um 1 %. Die durchschnittliche Anzahl der Schüler je Klasse lag in allen drei Ländern unter 25.

(2) Hauptschulen

Tabelle 6: Übersicht Hauptschulen

	2006/2007			2007/2008			2008/2009			2009/2010			Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010		
	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V
	Anzahl												in %		
Hauptschulen	40	71	56	38	71	56	37	71	56	37	70	54	-8	-1	-4
davon in SGV	-	55	9	-	54	9	-	54	9	-	53	9	-	-4	-
in %	-	77	16	-	76	16	-	76	16	-	76	17			
Klassen	382	773	630	371	757	632	376	754	642	389	756	643	+2	-2	+2
davon in SGV	-	582	94	-	572	95	-	572	98	-	576	99	-	-1	+5
Schüler	8.084	17.660	14.636	7.875	16.918	14.311	7.720	16.309	13.938	7.775	15.696	13.542	-4	-11	-7
davon in SGV	-	13.137	2.106	-	12.378	2.097	-	11.945	2.094	-	11.531	2.019	-	-12	-4
Ø Schüler je Schule	202	249	261	207	238	256	209	230	249	210	224	251	+4	-10	-4
... in SGV	-	239	234	-	229	233	-	221	233	-	218	224	-	-9	-4
Ø Schüler je Klasse	21	23	23	21	22	23	21	22	22	20	21	21	-5	-9	-9
... in SGV	-	23	22	-	22	22	-	21	21	-	20	20	-	-13	-9

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

- B: Burgenland
- K: Kärnten
- V: Vorarlberg
- SGV: Schulgemeindeverband



Kennzahlen

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

An den Hauptschulen sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum in allen drei Ländern. Der Schülerrückgang war in Kärnten (minus 11 %) am höchsten. Die Anzahl der Hauptschulen ging in allen drei Ländern zurück, den höchsten Rückgang verzeichnete das Burgenland (minus 8 %).

Die Klassenanzahl stieg im Burgenland und in Vorarlberg um jeweils 2 %, in Kärnten sank sie um 2 %. Die durchschnittliche Anzahl der Schüler je Klasse lag in allen drei Ländern unter 25. Die durchschnittlichen Klassenschülerzahlen der Hauptschulen, deren Erhalter Schulgemeindeverbände waren, lagen geringfügig unter denen der übrigen Hauptschulen.

(3) Polytechnische Schulen

Tabelle 7: Übersicht Polytechnische Schulen

	2006/2007			2007/2008			2008/2009			2009/2010			Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010		
	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V
	Anzahl												in %		
Polytechnische Schulen	12	8	11	12	8	11	12	8	10	12	8	10	-	-	-9
davon in SGV	-	7	5	-	6	5	-	6	5	-	6	5	-	-14	-
in %	-	88	45	-	75	45	-	75	50	-	75	50	-	-	-
Klassen	27	40	59	29	41	69	27	43	64	26	40	67	-4	-	+14
davon in SGV	-	28	27	-	29	31	-	29	31	-	29	31	-	+4	+15
Schüler	538	924	1.275	565	910	1.493	500	955	1.428	485	882	1.341	-10	-5	+5
davon in SGV	-	618	567	-	642	687	-	638	711	-	630	665	-	+2	+17
Ø Schüler je Schule	45	116	116	47	114	136	42	119	143	40	110	134	-11	-5	+16
... in SGV	-	88	113	-	107	137	-	106	142	-	105	133	-	+19	+18
Ø Schüler je Klasse	20	23	22	19	22	22	19	22	22	19	22	20	-5	-4	-9
... in SGV	-	22	21	-	22	22	-	22	23	-	22	21	-	-	-

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

B: Burgenland

K: Kärnten

V: Vorarlberg

SGV: Schulgemeindeverband

Kennzahlen

Während die Schülerzahl an den Polytechnischen Schulen im Burgenland (minus 10 %) und in Kärnten (minus 5 %) sank, stieg sie in Vorarlberg um 5 %. Die Anzahl der Polytechnischen Schulen blieb im Burgenland und in Kärnten im Beobachtungszeitraum unverändert, in Vorarlberg sank sie um 9 %.

Die Klassenanzahl sank im Burgenland (minus 4 %), in Kärnten blieb sie unverändert und in Vorarlberg stieg sie um 14 %. Die Entwicklung in Vorarlberg war einerseits auf die gestiegenen Schülerzahlen und andererseits auf die verminderte Anzahl an Polytechnischen Schulen zurück zu führen. Die durchschnittliche Anzahl der Schüler je Klasse lag in allen drei Ländern unter 25. Zwischen den Schulen der Schulgemeindeverbände und den übrigen Schulen gab es hinsichtlich der durchschnittlichen Klassenschülerzahlen keine wesentlichen Unterschiede.

(4) Sonderschulen

Tabelle 8: Übersicht Sonderschulen

	2006/2007			2007/2008			2008/2009			2009/2010			Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010		
	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V
	Anzahl												in %		
Sonderschulen	12	16	18	12	16	18	12	15	18	12	15	18	-	-6	-
davon in SGV	-	-	3	-	-	3	-	-	3	-	-	3	-	-	-
in %	-	-	17	-	-	17	-	-	17	-	-	17	-	-	-
Klassen	40	120	152	42	118	147	47	110	140	49	105	132	+23	-12	-13
davon in SGV	-	-	30	-	-	31	-	-	31	-	-	31	-	-	+3
Schüler	207	675	1.104	214	659	1.128	231	637	1.070	246	645	994	+19	-4	-10
davon in SGV	-	-	245	-	-	267	-	-	261	-	-	260	-	-	+6
Ø Schüler je Schule	17	42	61	18	41	63	19	42	59	21	43	55	+24	+2	-10
... in SGV	-	-	82	-	-	89	-	-	87	-	-	87	-	-	+6
Ø Schüler je Klasse	5	6	7	5	6	8	5	6	8	5	6	8	-	-	+14
... in SGV	-	-	8	-	-	9	-	-	8	-	-	8	-	-	-

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

- B: Burgenland
K: Kärnten
V: Vorarlberg
SGV: Schulgemeindeverband

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

An den Sonderschulen sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum in Kärnten und Vorarlberg, im Burgenland stieg sie kontinuierlich um insgesamt 19 % an. Die Anzahl der Sonderschulen sank lediglich in Kärnten, im Burgenland und in Vorarlberg blieb sie unverändert.

Die gestiegene Schülerzahl im Burgenland spiegelte sich auch in der gestiegenen Anzahl der Klassen wider (plus 23 %). In Kärnten und Vorarlberg sank die Anzahl der Klassen hingegen um jeweils 13 %.

(5) Zusammenfassung

Im Zeitraum 2006/2007 bis 2009/2010 sank in allen drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Ländern die Anzahl der allgemein bildenden Pflichtschulen insgesamt wie folgt: Burgenland minus fünf Schulen, Kärnten minus 16 Schulen und Vorarlberg minus vier Schulen. Der Rückgang betraf mit Ausnahme der Polytechnischen Schulen (Burgenland, Kärnten) sowie der Sonderschulen (Burgenland, Vorarlberg) alle Formen der allgemein bildenden Pflichtschulen.

Mit zwei Ausnahmen (Polytechnische Schulen in Vorarlberg, Sonderschulen im Burgenland) sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum an allen Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen. Am höchsten war der Schülerrückgang an den Hauptschulen in Kärnten (minus 11 %). Die Anzahl der Klassen stieg im Burgenland um 6 %, in Kärnten und in Vorarlberg sank sie um jeweils 1 %.

Die Anzahl der Schüler je Klasse lag in den drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Ländern im Durchschnitt unter 25. Zwischen den Schulen, deren Erhalter Schulgemeindeverbände waren, und den übrigen Schulen bestanden hinsichtlich der durchschnittlichen Klassenschülerzahlen keine wesentlichen Unterschiede.

- 10.2 Der RH stellte fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg als Folge des Schülerrückgangs allgemein bildende Pflichtschulen aufgelassen wurden. Die Klassenschülerhöchstzahl 25 wurde im Durchschnitt eingehalten.
- 10.3 *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien im Zeitraum 2006/2007 bis 2009/2010 nicht fünf, sondern acht Pflichtschulen (fünf Volksschulen, drei Hauptschulen) geschlossen worden.*
- 10.4 Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung, dass die Volksschulen Tobaj, Punitz und Unterloisdorf erst mit Ende des Schuljahres 2009/2010 geschlossen wurden und daher während des Schuljahres 2009/2010 noch in Betrieb gewesen waren.

Kennzahlen

Schulstruktur

11.1 (1) Die folgenden Tabellen enthalten Relationen und Maßzahlen (Schulen pro km^2 , Schulen pro 100 Schüler, Schulen pro Gemeinde) zur quantitativen Erfassung der Schulstruktur:

Tabelle 9: Schulen pro km^2 im Schuljahr 2009/2010

	km^2	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische	Sonderschulen
				Schulen	
Burgenland	3.962	0,048	0,009	0,003	0,003
Kärnten	9.536	0,026	0,007	0,001	0,002
Vorarlberg	2.601	0,062	0,021	0,004	0,007

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

Auf die Fläche der jeweiligen Länder bezogen, war die Schuldichte bei allen Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen in Vorarlberg am höchsten, in Kärnten am geringsten.

Tabelle 10: Schulen pro 100 Schüler im Schuljahr 2009/2010

	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische	Sonderschulen
			Schulen	
Burgenland	1,9	0,5	2,5	4,9
Kärnten	1,2	0,4	0,9	2,3
Vorarlberg	1,0	0,4	0,7	1,8

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

Wegen der flächendeckenden Versorgung einer geringen Anzahl von Schülern war diese Kennzahl für den Bereich der Sonderschulen in allen drei Ländern am höchsten. Während bei den Hauptschulen kaum Unterschiede zwischen den Ländern auftraten, war die Anzahl der Volksschulen (bezogen auf 100 Schüler) im Burgenland fast doppelt so hoch wie in Vorarlberg. Auch die Anzahl der Polytechnischen Schulen und der Sonderschulen war (bezogen auf 100 Schüler) im Burgenland weitaus höher als in Kärnten und in Vorarlberg.

Tabelle 11: Schulen pro Gemeinde im Schuljahr 2009/2010

	Gemeinden	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Anzahl				
Burgenland	171	1,11	0,22	0,07	0,07
Kärnten	132	1,90	0,53	0,06	0,11
Vorarlberg	96	1,69	0,56	0,10	0,19

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

Bezogen auf die Anzahl der Gemeinden war im Ländervergleich die Schuldichte bei den Hauptschulen, Polytechnischen Schulen und Sonderschulen in Vorarlberg am größten, bei den Volksschulen in Kärnten. Diese Kennzahl war nur bedingt aussagekräftig, weil die Gemeindegrößen eine wesentliche Rolle spielten. So war eine Gemeinde in Kärnten mit durchschnittlich rd. 72 km² wesentlich größer als in Vorarlberg (rd. 27 km²) und im Burgenland (rd. 23 km²).

(2) Ein weiteres wichtiges Merkmal der Schulstruktur stellte der Anteil von Kleinschulen dar. Der RH verwies auf seine Ausführungen zu den Volksschulen mit weniger als 25 Schülern in TZ 8.

11.2 Der RH räumte ein, dass die Geländemorphologie, das Vorhandensein zentraler Räume und die Verkehrsinfrastruktur sowie die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen die Schulstruktur maßgeblich beeinflussten.

Dennoch ließen die oben angeführten Kennzahlen und der Anteil an Volksschulen mit weniger als 25 Schülern Handlungsbedarf erkennen. Dies sollte die Länder Burgenland, Kärnten und Vorarlberg veranlassen, ihre Schulstruktur kritisch zu hinterfragen. Vor allem wären die Schulsprengel hinsichtlich Größe und Art auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen und die künftige Schülerzahlentwicklung in die Schulstandortstrategie einzubeziehen.

11.3 (1) Laut *Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung* seien seit dem Schuljahr 2003/2004 25 Volksschulen und drei Hauptschulen geschlossen worden; dies habe zu einem bereinigenden Effekt in der Schulstruktur geführt. Weiters habe die Burgenländische Landesregierung im Jahr 2012 eine Arbeitsgruppe zur Gestaltung der zukünftigen Schulstandortstruktur eingerichtet, die ein entsprechendes Konzept erarbeiten werde.

Kennzahlen

(2) Laut *Stellungnahme der Kärntner Landesregierung habe das Land Kärnten gemeinsam mit den Schulerhaltern (Gemeinden und Schulgemeindeverbände) in den letzten Jahren die Schulstrukturen bewertet und entsprechende Maßnahmen getroffen. So seien durch die ab 1. März 2011 gültigen Schulsprengelverordnungen für alle Volksschulen in einer Gemeinde deckungsgleiche Schulsprengel gebildet worden.*

Ausgaben der Gemeinden

12.1 (1) Die Gemeinden waren für einen Großteil der allgemein bildenden Pflichtschulen gesetzliche Schulerhalter und hatten daher die daraus erwachsenden Kosten zu tragen.²⁷

Die folgenden Tabellen zeigen die Ausgaben der Gemeinden zur Pflichtschulerhaltung.²⁸ Darin enthalten sind die Ausgaben der Gemeinden als gesetzliche Schulerhalter, Schulerhaltungsbeiträge sowie in Kärnten und Vorarlberg die Umlagen der Mitgliedsgemeinden an die Schulgemeindeverbände. Wegen Unterschieden in der buchhalterischen Erfassung war eine exakte Trennung von Schulerhaltungsbeiträgen und Umlagen nicht durchführbar; ebenso war die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen nicht in allen Fällen möglich.

Tabelle 12: Ausgaben der Gemeinden für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen

	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2006 bis 2009
	in Mill. EUR				in %
Burgenland	36,89	38,42	39,03	38,85	+ 5
Kärnten	78,47	77,64	77,18	79,70	+ 2
Vorarlberg	57,39	53,82	60,90	58,39	+ 2

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

²⁷ Auch im Falle der Bildung von Schulgemeindeverbänden trugen letztlich die Gemeinden die Kosten der Schulerhaltung; die Mitgliedsgemeinden hatten an den Verband Umlagen zu entrichten.

²⁸ ordentlicher und außerordentlicher Haushalt zusammengefasst; in Vorarlberg gab es nur den ordentlichen Haushalt



Kennzahlen

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

Im Jahr 2009 wendeten die Kärntner Gemeinden für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen rd. 79,70 Mill. EUR auf, die Vorarlberger Gemeinden rd. 58,39 Mill. EUR und die Gemeinden des Burgenlands rd. 38,85 Mill. EUR.

Die Höhe der Ausgaben sowie ihre Veränderung im Beobachtungszeitraum hing in erster Linie von durchgeführten Sanierungsmaßnahmen ab.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die auf einen Schüler entfallenen Ausgaben der Gemeinden für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen:

Tabelle 13: Ausgaben der Gemeinden je Schüler

	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2006 bis 2009
	in EUR				in %
Burgenland	1.915	2.025	2.100	2.084	+ 9
Kärnten	1.851	1.903	1.951	2.077	+ 12
Vorarlberg	1.651	1.575	1.825	1.786	+ 8

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

Im Beobachtungszeitraum stiegen die Ausgaben der Gemeinden pro Schüler in allen in die Geburtsüberprüfung einbezogenen Ländern. Im Jahr 2009 betrugen sie 2.084 EUR (Burgenland), 2.077 EUR (Kärnten) und 1.786 EUR (Vorarlberg). Der vergleichsweise hohe Wert im Burgenland war auf die große Anzahl von kleinen Volksschulen zurückzuführen. Der relativ höchste Anstieg in Kärnten (plus 12 %) war auf den insgesamt stärkeren Schülerrückgang zurückzuführen (siehe TZ 10).

12.2 Die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen stellte eine wichtige Aufgabe der Gemeinden im Rahmen der Daseinsvorsorge dar. Der RH bemängelte, dass die detaillierte Ermittlung der Ausgaben für die Schulerhaltung und somit eine bundeslandweite vergleichende Analyse nicht möglich war.

Er empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg, im Rahmen der Gemeindeaufsicht (siehe TZ 27 ff.) darauf hinzuwirken, für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen aussagekräftige Steuerungsgrundlagen zu schaffen.

Kennzahlen

12.3 (1) Laut *Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung* seien im Voranschlag und im Rechnungsabschluss jeder Gemeinde die Kosten für die Schulerhaltung detailliert ausgewiesen.

(2) Die *Kärntner Landesregierung* führte in ihrer *Stellungnahme* aus, dass ein Leitfaden zur Erstellung und Vorlage der Voranschlags- und Rechnungsabschlüsse der Gemeinden und Gemeindeverbände erarbeitet werde.

(3) Laut *Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung* treffe es zu, dass die Trennung von Schulerhaltungsbeiträgen und -umlagen aus den aggregierten Rechnungsabschlussdaten nicht ersichtlich sei. Auf Ebene der einzelnen Gemeinden sei es jedoch möglich, Auswertungen getrennt nach Schulerhaltungsbeiträgen und Umlagen – insbesondere zu Steuerungszwecken – vorzunehmen.

12.4 Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung und der Vorarlberger Landesregierung, seine Empfehlung habe sich auf die aggregierten Rechnungsabschlussdaten bezogen. Einzelne Gemeinden habe er nicht überprüft.

Schulgemeindeverbände

Einleitung

13 In Kärnten hatten 17 % der allgemein bildenden Pflichtschulen, in Vorarlberg 7 % dieser Schulen einen Schulgemeindeverband als gesetzlichen Schulerhalter; im Burgenland gab es keine Schulgemeindeverbände.

Der Anteil der von Schulgemeindeverbänden erhaltenen Schulen war mit 76 % bei den Kärntner Hauptschulen am größten. Die nächstgrößeren Anteile hatten die Schulgemeindeverbände bei den Polytechnischen Schulen in Kärnten (75 %) und Vorarlberg (50 %), gefolgt von den Hauptschulen und Sonderschulen in Vorarlberg (je 17 %).

Burgenland

14.1 Im Burgenland gab es 171 Gemeinden. Diese waren nicht zu Schulgemeindeverbänden zusammengeschlossen, sondern selbst gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen. Umfasste der Schulsprengel mehrere Gemeinden, hatten die sprengelangehörigen Gemeinden an die Schulstandortgemeinde Schulerhaltungsbeiträge zu leisten.



Schulgemeindeverbände

BMUKK**Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**

Die Gründe für das Fehlen von Schulgemeindeverbänden waren dem Amt der Burgenländischen Landesregierung nicht bekannt. Auf die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen als solche hatte das Fehlen von Schulgemeindeverbänden keine Auswirkungen.

- 14.2 In Bezug auf die Schulerhaltungsbeiträge sprengelangehöriger Gemeinden verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 9, wonach die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden ihre Ausgaben- und Aufgabenverantwortung übersteigen konnte. Sie trugen grundsätzlich durch die Schulerhaltungsbeiträge zur Kostentragung bei, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug eingebunden zu sein.

Kärnten

Überblick

- 15 (1) Gemäß dem Kärntner Schulgesetz bildeten für Hauptschulen und Polytechnische Schulen die Gemeinden jedes politischen Bezirks ex lege je einen Schulgemeindeverband. Die Städte mit eigenem Statut (Klagenfurt am Wörthersee, Villach) waren von dieser Regelung ausgenommen. Dementsprechend gab es in Kärnten folgende acht Schulgemeindeverbände:

Schulgemeindeverbände

Tabelle 14: Schulgemeindeverbände in Kärnten – Überblick (Schuljahr 2009/2010)

Schulgemeindeverband	Mitglieds-gemeinden	Personal	Schulen	Klassen	Schüler	Schüler je Klasse
	Anzahl	in VBA	Anzahl			
Feldkirchen	10	10,13	4 HS	48	995	21
			1 PTS	4	96	24
Hermagor	7	15,50	3 HS	42	888	21
			–	–	–	–
Klagenfurt – Land	19	7,05	2 HS	24	458	19
			–	–	–	–
Spittal an der Drau	33	47,20	12 HS	132	2.583	20
			1 PTS	6	137	23
St. Veit an der Glan	20	37,69	9 HS	98	1.925	20
			2 PTS	9	188	21
Villach – Land	19	23,70	8 HS	81	1.635	20
			–	–	–	–
Völkermarkt	13	35,83	6 HS	55	1.041	19
			1 PTS	5	106	21
Wolfsberg	9	42,60	9 HS	96	2.006	21
			1 PTS	5	103	21
Gesamt	130	219,70	53 HS	576	11.531	20
			6 PTS	29	630	22

Legende: HS = Hauptschule(n), PTS = Polytechnische Schule(n)

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; RH

Die Verbände hatten ihren Sitz bei der jeweiligen Bezirkshauptmannschaft.

Die Anzahl der verbandsangehörigen Gemeinden lag zwischen sieben (Schulgemeindeverband Hermagor) und 33 (Schulgemeindeverband Spittal an der Drau). Die Anzahl der vom jeweiligen Schulgemeindeverband erhaltenen Schulen lag im Schuljahr 2009/2010 zwischen zwei (Schulgemeindeverband Klagenfurt – Land) und zwölf (Schulgemeindeverbände Spittal an der Drau und St. Veit an der Glan).

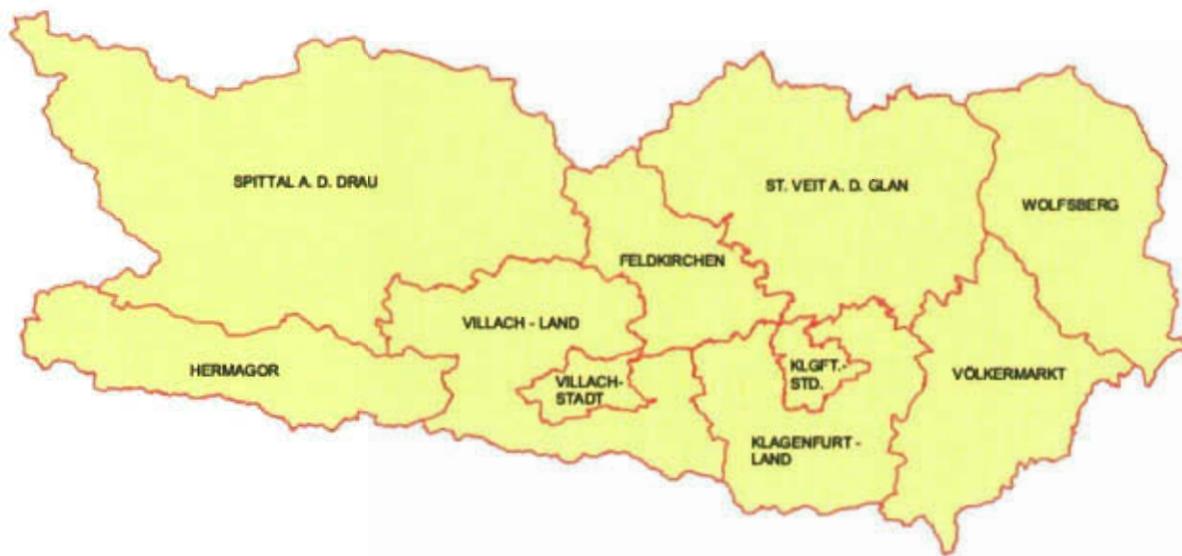
Im Durchschnitt entfielen auf einen Schulgemeindeverband 7,4 Schulen.

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

Der Personalstand der Schulgemeindeverbände umfasste hauptsächlich Reinigungskräfte und Schulwarte.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die politischen Bezirke in Kärnten und vermittelt einen Eindruck von der Flächengröße der Schulgemeindeverbände:

Abbildung 4: Schulgemeindeverbände in Kärnten



Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung

Ausgaben

16.1 (1) Die folgende Tabelle fasst die Ausgaben der Kärntner Schulgemeindeverbände zusammen:

Schulgemeindeverbände

Tabelle 15: Ausgaben der Kärntner Schulgemeindeverbände

Schulgemeinde- verband	2006	2007	2008	2009	Durchschnitt 2006 bis 2009	durchschnittliche jährliche Ausgaben je Schüler
	in Mill. EUR					
Feldkirchen	1,57	1,78	2,49	3,28	2,28	2.145
Hermagor	1,51	1,53	1,26	1,35	1,41	1.561
Klagenfurt – Land	2,03	1,85	2,62	1,96	2,11	(4.248 ²)
Spittal an der Drau	3,81	4,57	4,37	6,15	4,73	1.597
St. Veit an der Glan	4,17	4,13	3,31	4,43	4,01	1.819
Villach – Land	4,58	3,00	2,79	3,60	3,49	2.017
Völkermarkt	2,86	2,30	2,84	3,31	2,83	2.450
Wolfsberg	3,48	3,87	3,59	4,15	3,77	1.692
Summe	24,02	23,03	23,26	28,23	24,64	

¹ berechnet auf Basis der Schülerzahlen der Schuljahre 2006/2007 bis 2009/2010

² Der Wert für Klagenfurt – Land war wegen der unten dargestellten besonderen Situation dieses Bezirks nicht unmittelbar vergleichbar.

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Schulgemeindeverbände; Berechnungen RH (Rundungsdifferenzen möglich)

Im Durchschnitt aller Verbände betragen die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler im Zeitraum 2006 bis 2009 rd. 1.933 EUR jährlich.

Der Spitzenwert von 4.248 EUR je Schüler beim Schulgemeindeverband Klagenfurt – Land erklärte sich daraus, dass zwölf von 19 verbandsangehörigen Gemeinden zum Hauptschulsprengel Klagenfurt – Stadt gehörten. Schüler aus diesen Gemeinden besuchten daher nicht eine der beiden Hauptschulen des Schulgemeindeverbands, sondern verschiedene Hauptschulen in Klagenfurt. Für diese Schüler entrichtete der Verband Schulerhaltungsbeiträge an den Magistrat Klagenfurt.²⁹ Bei der Berechnung der durchschnittlichen Ausgaben pro Schüler wurden die Ausgaben des Verbands für diese Schulerhaltungsbeiträge berücksichtigt, nicht jedoch die Anzahl jener Schüler, die in Klagenfurt eine Hauptschule besuchten.

(2) Die Schulgemeindeverbände hatten die nicht durch Schulerhaltungsbeiträge gedeckten Kosten der Schulerhaltung auf die verbandsangehörigen Gemeinden anteilmäßig aufzuteilen; dies galt nur insoweit, als diese Kosten nicht durch Förderungen Dritter, insbeson-

²⁹ Dies hatte der RH anlässlich einer Prüfung des Schulgemeindeverbands Klagenfurt – Land (Reihe Kärnten 2010/1) festgestellt.



Schulgemeindeverbände

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

dere des Kärntner Schulbaufonds, gedeckt waren. Die Anteile ergaben sich aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gemäß dem jeweiligen Finanzausgleichsgesetz.

16.2 Der RH wies auf die Bandbreite (zwischen 1.561 EUR und 2.450 EUR, ohne den Sonderfall Klagenfurt – Land) der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben je Schüler hin. In diesem Zusammenhang würdigte der RH die gesetzten Maßnahmen der Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung (siehe TZ 29).

Organe

17.1 Das Kärntner Schulgesetz sah für Schulgemeindeverbände folgende Organe vor³⁰:

- Verbandsrat
- Verbandsvorstand
- Vorsitzender
- Kontrollausschuss

Der Verbandsrat bestand aus den Bürgermeistern der verbandsangehörigen Gemeinden. Ihm oblag die Wahl des Verbandsvorstands, die Erlassung der Geschäftsordnung, die Erstellung des Voranschlags und die Genehmigung des Rechnungsabschlusses.³¹

Der Verbandsvorstand bestand aus sieben Mitgliedern, die vom Verbandsrat aus der Mitte der Gemeinderatsmitglieder der verbandsangehörigen Gemeinden gewählt wurden. Die Aufgaben des Vorstands umfassten – neben der Wahl des Vorsitzenden – alle Aufgaben des Verbands, die nicht durch Gesetz einem anderen Organ übertragen waren.³²

Der Vorsitzende war vom Vorstand aus dessen Mitte zu wählen. Ihm oblag die laufende Verwaltung sowie die Durchführung der Beschlüsse des Verbandsrats und des Vorstands.³³

³⁰ § 6 Kärntner Schulgesetz

³¹ § 7 Kärntner Schulgesetz

³² § 8 Kärntner Schulgesetz

³³ § 9 Kärntner Schulgesetz

Schulgemeindeverbände

Für die Kontrolle der Geburung war ein Kontrollausschuss vorgesehen, der mindestens drei Mitglieder zu umfassen hatte. Der Vorstand wählte die Mitglieder aus der Mitte der Gemeinderatsmitglieder der verbandsangehörigen Gemeinden.³⁴

Die Organe übten ihre Funktionen gemäß den Geschäftsordnungen der Schulgemeindeverbände ehrenamtlich aus.

- 17.2 Die Zusammensetzung der Organe entsprach den rechtlichen Vorgaben. Ihre Tätigkeit war anhand der Sitzungsprotokolle und der Prüfvermerke der Rechnungsprüfer auf den Rechnungsabschlüssen nachvollziehbar.

Aufgabenerfüllung

- 18.1 (1) Die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der Hauptschulen und Polytechnischen Schulen in Kärnten – mit Ausnahme jener in Klagenfurt am Wörthersee und Villach – war Aufgabe der Schulgemeindeverbände.

(2) In den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 errichteten die Kärntner Schulgemeindeverbände keine Schulen.

(3) Der Großteil der Schulen, deren Erhalter die Schulgemeindeverbände waren, stammte aus den 1950er- bis 1970er-Jahren. Der Bauzustand dieser Schulen war laut Angaben des Amtes der Kärntner Landesregierung³⁵ bei etwa der Hälfte der Schulen gut. Für die restlichen Schulen zeigte sich ein Sanierungsbedarf in unterschiedlichem Ausmaß. Die Einrichtung und die Ausstattung mit Unterrichtsmitteln waren laut Mitteilung der zuständigen Landesschulinspektorin zweckmäßig.

(4) In den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 wurden in Kärnten vier Hauptschulen, deren Schulerhalter ein Schulgemeindeverband war, aufgelassen. Die Schulauflassungen erfolgten auf Antrag des jeweiligen Schulgemeindeverbands als Schulerhalter. Die erforderlichen Bewilligungen der Kärntner Landesregierung lagen vor. Grund für die Auflassungen war jeweils das Absinken der Schülerzahl auf weniger als 240 Schüler.

³⁴ § 9 a Kärntner Schulgesetz

³⁵ Die Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung erfasste ab 1. Jänner 2010 die Gebäudedaten der Haupt- und Polytechnischen Schulen in einer Gebäudedatenbank, die im Rahmen des Projekts „Kommunales Facility Management“ angelegt wurde.



Schulgemeindeverbände

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

An je zwei Hauptschulen in Hermagor und Feistritz an der Drau verfügte das Amt der Kärntner Landesregierung den Widerruf der Schulteilung und legte die Direktionen zusammen. Grund dafür war das Unterschreiten der für die Teilung einer Hauptschule maßgeblichen Schülerzahl von 600 Schülern.

- 18.2 Der RH anerkannte, dass die Schulgemeindeverbände ihre Aufgabe, eine zweckmäßige schulische Infrastruktur bereitzustellen, erfüllten. Weiters anerkannte der RH, dass Schulen bei Unterschreiten der für die Schulführung erforderlichen Mindestschülerzahlen aufgklassen bzw. Direktionen zusammengelegt wurden. Er sah die bisher gesetzten Maßnahmen als richtigen Schritt zur Strukturbereinigung.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, darauf hinzuwirken, dass die Schulgemeindeverbände auch künftig die Entwicklung der Schülerzahlen überwachen; größere Sanierungen von Schulgebäuden wären nur dann durchzuführen, wenn der Schulstandort wegen zu geringer Schülerzahl nicht in Frage zu stellen ist. Diese Empfehlung galt in gleicher Weise für jene allgemein bildenden Pflichtschulen, deren gesetzlicher Schulhalter eine Gemeinde war.

- 18.3 *Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung werde diese Empfehlung in Kärnten bereits umgesetzt, weil der Kärntner Schulbaufonds den Umbau und die Sanierung von Schulgebäuden nur fördern dürfe, wenn der Weiterbestand der Schulen aufgrund der voraussichtlichen Schülerzahlen mittelfristig gesichert erscheine.*

Vorarlberg

Überblick

- 19 (1) Gemäß dem (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz war die Bildung von Schulgemeindeverbänden für alle Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen möglich. Sie erfolgte jeweils auf Antrag bzw. nach Anhörung der betroffenen Gemeinden durch Verordnung der Landesregierung.

In Vorarlberg existierten 14 Schulgemeindeverbände:

Schulgemeindeverbände

Tabelle 16: Schulgemeindeverbände in Vorarlberg - Überblick (Schuljahr 2009/2010)

Schulgemeindeverband	Sitz	Gemeinden	Personal 2009	Schulen	Klassen	Schüler	Schüler je Klasse
		Anzahl	in VBÄ	Anzahl			
Hauptschulverband Außerfern	Schrans	6	7,94	2 HS	22	430	20
Schulerhalterverband Allgemeine Sonderschule Rankweil – Vorderland	Rankweil	11	-	1 ASO	12	108	9
Schulerhalterverband Polytechn. Schule Bregenz	Bregenz	16	1,80	1 PTS	14	336	24
Schulerhalterverband Hauptschule Sulz-Röthis	Sulz	2	2,10	1 HS	10	188	19
Schulerhalterverband Allgemeine Sonderschule Region Kummerberg	Götzis	4	-	1 ASO	10	82	8
Schulerhalterverband Polytechn. Schule Außerfern	Bartholomä- berg	6	1,90	1 PTS	4	79	20
Schulerhalterverband Hittisau	Hittisau	3	1,80	1 VS	7	114	16
				1 HS	8	161	20
				1 PTS	3	44	15
Schulerhalterverband Polytechn. Schule Bezau	Bezau	12	0,38	1 PTS	3	51	17
Schulerhalterverband Hauptschule Satteins	Satteins	7	0,40	1 HS	15	334	22
Schulerhalterverband Hauptschule Rankweil	Rankweil	3	-	2 HS	27	589	22
Schulerhalterverband Hauptschule Klostertal	Innerbraz	4	1,50	1 HS	9	181	20
Schulerhalterverband Allgemeine Sonderschule Vandans – Sonderpädagogisches Zentrum Montafon	Vandans	8	2,70	1 ASO/ SPZ	9	70	8
Schulerhalterverband Polytechn. Schule Rankweil	Rankweil	11	-	1 PTS	7	155	22
Hauptschulverband Großes Walstertal	Blons	6	1,68	1 HS	8	136	17
Gesamt		22,20		1 VS	7	114	16
				9 HS	99	2.019	20
				5 PTS	31	665	21
				3 ASO	31	260	8

Legende: VS = Volksschule, HS = Hauptschule(n), PTS = Polytechnische Schule(n), ASO = Allgemeine Sonderschule(n),
SPZ = Sozialpädagogisches Zentrum

Quellen: Amt der Vorarlberger Landesregierung; Berechnungen des RH



Schulgemeindeverbände

**Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**

In Vorarlberg gab es 96 Gemeinden, wovon 71 zumindest einem Schulgemeindeverband angehörten. Je Verband lag die Anzahl der Mitgliedsgemeinden zwischen zwei (Schulerhalterverband Sulz-Röthis) und 16 (Schulerhalterverband Polytechnische Schule Bregenz). Elf Schulgemeindeverbände erhielten jeweils eine Schule, zwei Schulgemeindeverbände jeweils zwei und ein Schulgemeindeverband drei Schulen.

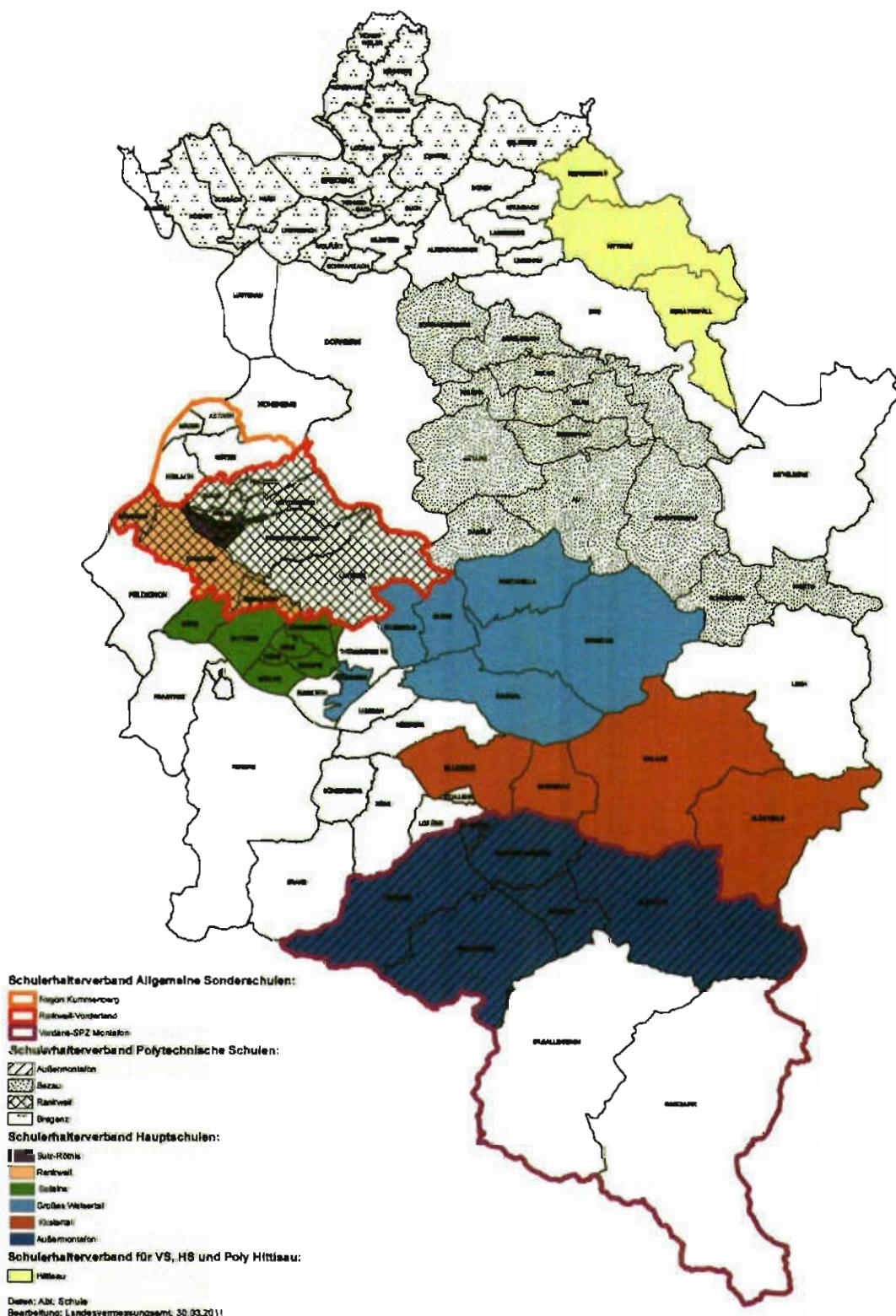
Im Durchschnitt entfielen auf einen Schulgemeindeverband 1,3 Schulen.

Der Personalstand der Schulgemeindeverbände umfasste vor allem Reinigungskräfte und Schulwarte. Vier Schulgemeindeverbände hatten kein eigenes Personal, sondern zogen Gemeindebedienstete heran.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Schulgemeindeverbände in Vorarlberg:

Schulgemeindeverbände

Abbildung 5: Schulgemeindeverbände in Vorarlberg



Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung

Ausgaben

20.1 Die folgende Tabelle fasst die Geburung der Vorarlberger Schulgemeindeverbände zusammen:

Tabelle 17: Ausgaben der Vorarlberger Schulgemeindeverbände

Schulgemeindeverband	2006	2007	2008	2009	Durchschnitt 2006 bis 2009	durchschnittliche jährliche Ausgaben je Schüler
	in Mill. EUR					
Hauptschulverband Außermonatofon	0,74	0,76	0,84	0,76	0,77	1.719
Schulerhalterverband Allgemeine Sonderschule Rankweil- Vorderland	0,12	0,12	0,19	1,97	0,60	6.197
Schulerhalterverband Polytechnische Schule Bregenz	0,26	0,26	0,32	0,29	0,28	867
Hauptschulverband Sulz-Röthis	0,21	0,29	0,17	0,20	0,22	1.206
Schulerhalterverband Allgemeine Sonderschule Region Kummenberg	0,15	0,11	1,39	0,29	0,49	5.676
Schulerhalterverband Polytechnische Schule Außermonatofon	0,14	0,15	0,15	0,22	0,17	2.094
Schulerhalterverband Hittisau	0,42	0,38	0,30	0,35	0,36	1.131
Schulerhalterverband Polytechnische Schule Bezau	0,06	0,06	0,09	0,05	0,07	1.260
Hauptschulverband Satteins	0,30	0,32	0,41	0,34	0,34	974
Hauptschulverband Rankweil	0,34	0,33	0,40	0,39	0,37	600
Hauptschulverband Klostertal	0,14	0,13	0,14	0,16	0,14	778
Schulerhalterverband Allgemeine Sonderschule Vandans/ Sonderpädagogisches Zentrum Montafon	0,31	0,31	0,32	0,31	0,31	4.121
Schulerhalterverband Polytechnische Schule Rankweil	0,13	0,15	0,14	0,15	0,14	963
Hauptschulverband Großes Walserthal	0,16	0,15	0,18	0,19	0,17	1.219
Gesamt	3,51	3,52	5,04	5,66	4,43	

¹ berechnet auf Basis der Schülerzahlen der Schuljahre 2006/2007 bis 2009/2010

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Schulgemeindeverbände; Berechnungen RH (Rundungsdifferenzen möglich)

Schulgemeindeverbände

Im Durchschnitt aller Verbände betragen die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler im Zeitraum 2006 bis 2009 rd. 1.429 EUR jährlich.

Der Spitzenwert von 6.197 EUR je Schüler beim Schulerhalterverband Allgemeine Sonderschule Rankweil – Vorderland erklärte sich aus einem im Jahr 2009 durchgeführten Zubau. Generell waren die Ausgaben je Schüler für Sonderschulen wegen der geringeren Schülerzahlen dieser Schulen sowie der Notwendigkeit eines behindertengerechten Ausbaus höher als für die übrigen allgemein bildenden Pflichtschulen.

20.2 Der RH wies auf die Bandbreite (zwischen 600 EUR und 6.197 EUR) der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben je Schüler hin. Er empfahl dem Land Vorarlberg, die Gründe für die unterschiedliche Ausgabenhöhe je Schüler – soweit sie nicht auf durchgeführte Bau- und Sanierungsmaßnahmen zurückzuführen waren – zu evaluieren. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die vom Land Kärnten gesetzten Maßnahmen (siehe TZ 29).

Organe

21.1 Gemäß dem Vorarlberger Schulerhaltungsgesetz und den Verordnungen der Landesregierung über die Bildung der einzelnen Schulgemeindeverbände waren folgende Organe eingerichtet³⁶:

- Verwaltungsausschuss
- Vorstand (nur in zwei Schulgemeindeverbänden)
- Obmann
- Rechnungsprüfer bzw. Prüfungsausschuss

Dem Verwaltungsausschuss gehörten – je nach Schulgemeindeverband – drei bis 16 Vertreter der verbandsangehörigen Gemeinden an. Jede Gemeinde entsandte mindestens einen Vertreter. Dem Verwaltungsausschuss oblag unter anderem die Wahl der übrigen Organe des Verbands, die Beschlussfassung über den Jahresvoranschlag und Rechnungsabschluss und wirtschaftliche Angelegenheiten.

³⁶ § 3 Abs. 3 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz



Schulgemeindeverbände



Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

Der Vorstand bestand aus dem Obmann, dem Obmannstellvertreter und zwei bzw. vier weiteren Mitgliedern. Zu seinen Aufgaben zählte unter anderem die Erstellung des Jahresvoranschlags und des Rechnungsabschlusses, die Einstellung und dienstrechtliche Behandlung der Bediensteten des Verbands sowie die Bewilligung und Benützung von Schulräumen für unterrichtsfremde Zwecke.

Der Obmann vertrat den Schulgemeindeverband nach außen.

Zur Überwachung der gesamten Gebarung des Verbands waren – je nach Schulgemeindeverband – zwei bzw. drei Rechnungsprüfer bestellt. Beim Hauptschulverband Außermontafon erfüllte ~~ein~~ ein Prüfungsausschuss (drei Mitglieder) diese Aufgaben.

Die Organe übten ihre Funktionen ehrenamtlich aus.

21.2 Die Zusammensetzung der Organe entsprach den rechtlichen Vorgaben. Ihre Tätigkeit war anhand der Sitzungsprotokolle und der Prüfvermerke der Rechnungsprüfer auf den Rechnungsabschlüssen nachvollziehbar.

Aufgabenerfüllung

22.1 (1) In den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 errichteten die Vorarlberger Schulgemeindeverbände keine Schulen; ebenso wenig wurden Schulen, deren Erhalter ein Schulgemeindeverband war, aufgelassen.

(2) Etwas mehr als die Hälfte der Schulen, deren Erhalter Schulgemeindeverbände waren, wurde zwischen 1960 und 1980 erbaut. Die übrigen Schulen stammten überwiegend aus dem Zeitraum 1980 bis 2000; zwei Schulen wurden 1932 errichtet und im Jahre 2000 generalsaniert. Da das Amt der Vorarlberger Landesregierung nicht über entsprechende Aufzeichnungen verfügte, erhob der RH den Bauzustand dieser Schulen im Wege des Landesschulrats für Vorarlberg. Demzufolge befanden sich die Schulen überwiegend in einem sehr guten Zustand. In wenigen Fällen wurde eine thermische Sanierung für sinnvoll erachtet. Die Einrichtung und die Ausstattung mit Unterrichtsmitteln entsprachen laut Erhebungsergebnis den Anforderungen.

22.2 Der RH erkannte, dass die Schulgemeindeverbände ihre Aufgabe, eine zweckmäßige schulische Infrastruktur bereitzustellen, erfüllten.

Schulgemeindeverbände

Der RH empfahl dem Land Vorarlberg, darauf hinzuwirken, dass die Schulgemeindeverbände auch künftig die Entwicklung der Schülerzahlen überwachen; größere Sanierungen von Schulgebäuden wären nur dann durchzuführen, wenn der Schulstandort wegen zu geringer Schülerzahlen nicht in Frage zu stellen ist. Diese Empfehlung galt in gleicher Weise für jene allgemein bildenden Pflichtschulen, deren gesetzlicher Schulerhalter eine Gemeinde war.

Schulgemeindeverbände im Ländervergleich

23.1 Die folgende Tabelle stellt die Eckdaten der Schulgemeindeverbände der Länder Kärnten und Vorarlberg einander gegenüber – das Burgenland bleibt in dieser Darstellung unberücksichtigt, weil dort keine Schulgemeindeverbände eingerichtet waren.

Tabelle 18: Eckdaten der Schulgemeindeverbände in Kärnten und Vorarlberg

	Kärnten	Vorarlberg
Errichtung der Schulgemeindeverbände	Pflichtverbände (ex lege)	Verordnungen der Landesregierung (Subsidiaritätsprinzip)
Anzahl der Schulgemeindeverbände	8	14
Mitgliedsgemeinden je Verband	7 bis 33	2 bis 16
Schularten	Hauptschulen, Polytechnische Schulen	Volksschulen, Hauptschulen, Polytechnische Schulen, Sonderschulen
Anzahl der Verbandsschulen (2009/2010)	59	18
Anteil der Verbandsschulen an den allgemein bildenden Pflichtschulen	17 %	7 %
Schulen je Verband	7,4	1,3
Ausgaben Durchschnitt 2006 bis 2009	24,64 Mill. EUR	4,43 Mill. EUR
Durchschnittliche Ausgaben je Schüler	1.933 EUR	1.429 EUR
Organe	Verbandsrat Verbandsvorstand Vorsitzender Kontrollausschuss	Verwaltungsausschuss (Vorstand) Obmann Rechnungsprüfer
Ausgegliederte Rechtsträger	7	1

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH



Schulgemeindeverbände

BMUKK

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

23.2 Der RH stellte fest, dass die Schulgemeindeverbände in Vorarlberg verglichen mit jenen in Kärnten kleiner strukturiert waren.

Vorteile der Errichtung von Schulgemeindeverbänden waren ein Mitspracherecht der verbandsangehörigen Gemeinden in Angelegenheiten der Schulerhaltung – im Verbandsrat (Kärnten) bzw. im Verwaltungsausschuss (Vorarlberg) waren alle verbandsangehörigen Gemeinden vertreten – sowie ein Interessenausgleich zwischen der jeweiligen Schulstandortgemeinde und den übrigen verbandsangehörigen Gemeinden hinsichtlich der finanziellen Lasten der Schulerhaltung.

Weiters unterlagen alle Schulgemeindeverbände – unabhängig von der Einwohnerzahl der beteiligten Gemeinden – der externen öffentlichen Finanzkontrolle durch den RH; dies galt auch für Unternehmungen, an denen ein Schulgemeindeverband mit mindestens 50 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt war oder die er durch finanzielle, wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen beherrschte.

Ausgegliederte Rechtsträger

Burgenland

24 Im Burgenland gab es keine Schulgemeindeverbände und daher auch keine von diesen errichtete ausgegliederten Rechtsträger.

Kärnten

25.1 (1) Zwischen 2003 und 2010 gründeten die Kärntner Schulgemeindeverbände (mit Ausnahme des Schulgemeindeverbands Klagenfurt – Land) ausgegliederte Rechtsträger zur Abwicklung von Schulbauvorhaben (Generalsanierungen, größere Instandhaltungen).

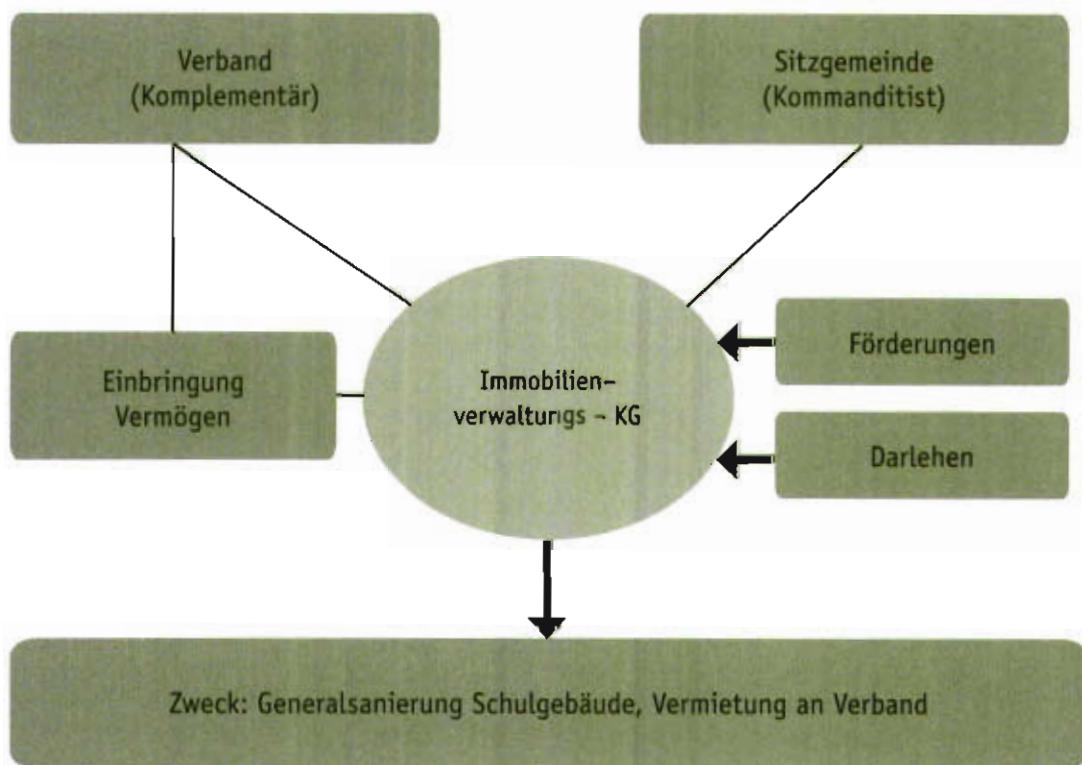
Fünf Schulgemeindeverbände wählten hiezu die Rechtsform der Kommanditgesellschaft. Als unbeschränkt haftender Gesellschafter (Komplementär) fungierte der jeweilige Schulgemeindeverband, Kommanditist war die jeweilige Sitzgemeinde; in einem Fall waren die Bürgermeister zweier verbandsangehöriger Gemeinden Kommanditisten.

Die Schulgemeindeverbände übertrugen das Eigentum an den Schulliegenschaften der jeweiligen Gesellschaft und mieteten das Gebäude von dieser zurück.

Die folgende Abbildung zeigt die Struktur einer derartigen Immobilienverwaltungs-KG:

Ausgegliederte Rechtsträger

Abbildung 6: Immobilienverwaltungs - KG



Quelle: RH

Die Schulgemeindeverbände Feldkirchen und Hermagor wählten für ihre ausgegliederten Rechtsträger die Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

(2) Hauptmotiv für die Gründung der ausgegliederten Rechtsträger war die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs bei den Ausgaben für Generalsanierungen bzw. größere Instandhaltungen der Schulgebäude.

Ein weiteres Motiv war die Auslagerung von Schulden. Mit Stand vom 31. Dezember 2008 wiesen die damals bestehenden sechs ausgegliederten Rechtsträger der Schulgemeindeverbände Verbindlichkeiten von insgesamt rd. 3,98 Mill. EUR aus. Diese Verbindlichkeiten schienen in den Haushalten der Schulgemeindeverbände nicht mehr auf.



Ausgegliederte Rechtsträger



Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

(3) Die Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 66/1998 i.d.g.F., band die Errichtung von Kapitalgesellschaften durch Gemeindeverbände an die Genehmigung der Landesregierung. Für Personengesellschaften gab es keine entsprechenden Bestimmungen.³⁷

Dementsprechend genehmigte die Abteilung 3 (Gemeinden) die Gründung der beiden Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die Gründung der Personengesellschaften nahm sie lediglich zur Kenntnis.

25.2 (1) Nach Ansicht des RH entsprach die Gründung ausgegliederter Rechtsträger durch Gemeindeverbände zum Zwecke des Vorsteuerabzugs einer zunehmend verbreiteten Praxis. Dies stellte der RH bereits anlässlich der Überprüfung des Schulgemeindeverbands Matrei am Brenner (Reihe Tirol 2011/3) fest.

Der RH wies darauf hin, dass im Rahmen des Stabilitätsgesetzes 2012 eine Neuregelung getroffen wurde, die insbesondere im Hoheitsbereich der Körperschaften öffentlichen Rechts dazu führt, dass systematisch nicht zu rechtfertigende Vorsteuerbeträge, die durch einschlägige Konstruktionen (z.B. Zwischenschaltung von Errichtungsgesellschaften) erzielt werden, nunmehr gänzlich ausgeschlossen sind.

Zudem vermerkte der RH kritisch, dass mit den ausgegliederten Rechtsträgern eine zunehmende Komplexität und erhebliche Transaktionskosten verbunden waren, welche die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben und die Transparenz des Geburungshandelns beeinträchtigten, so dass nach Ansicht des RH aus Gesamtsicht des Staates kein Mehrwert zu erkennen war.

(2) Im Hinblick auf die Verbindlichkeiten der ausgegliederten Rechtsträger gab der RH zu bedenken, dass die Erfassung des gesamtstaatlichen Schuldenstands durch diese Ausgliederungen nicht mehr gewährleistet war. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht über die Grundlagen der Fiskalpolitik (Reihe Bund 2011/5).

(3) Nach Ansicht des RH war die Beteiligung als Komplementär wegen der unbegrenzten Haftung typischerweise riskanter als eine Beteiligung an einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

³⁷ § 87 Abs. 2 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung

Ausgegliederte Rechtsträger

Der RH empfahl dem Land Kärnten, die Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung dahingehend zu novellieren, dass die Gründung einer Kommanditgesellschaft bzw. die Übernahme einer Komplementärstellung durch Gemeinden bzw. Gemeindeverbände jedenfalls der aufsichtsbehördlichen Genehmigung unterliegt.

25.3 *Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung befindet sich ein entsprechender Gesetzesentwurf derzeit in der legistischen Umsetzung.*

Vorarlberg

26.1 Von den 14 Vorarlberger Schulgemeindeverbänden hatte lediglich der Hauptschulverband Außermontafon einen ausgegliederten Rechtsträger errichtet. Er bediente sich dabei der Rechtsform der Kommanditgesellschaft. Als unbeschränkt haftender Gesellschafter (Komplementär) fungierte der Hauptschulverband Außermontafon, Kommanditist war die Marktgemeinde Schruns.

Das (Vorarlberger) Gemeindegegesetz, LGBI. Nr. 40/1985 i.d.g.F., band die Errichtung wirtschaftlicher Unternehmungen durch Gemeinden und Gemeindeverbände an die Genehmigung der Landesregierung.³⁸ Das Amt der Vorarlberger Landesregierung erteilte diese im September 2004.

Mit Stand vom 31. Dezember 2008 wies diese Kommanditgesellschaft Verbindlichkeiten von rd. 1,53 Mill. EUR auf.

26.2 Der RH bewertete es als positiv, dass das (Vorarlberger) Gemeindegegesetz auch die Errichtung einer Kommanditgesellschaft an die Zustimmung der Landesregierung knüpfte. Im Übrigen verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 25.

Gemeindeaufsicht

Allgemeines

27 Die Aufgaben der Gemeinden und Schulgemeindeverbände als gesetzlicher Schulerhalter waren mit wenigen Ausnahmen³⁹ deren eigenem Wirkungsbereich zugeordnet.⁴⁰

Die Einflussmöglichkeiten des Landes auf die Führung der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs waren auf ein verfassungs-

³⁸ § 91 Abs. 1 (Vorarlberger) Gemeindegegesetz

³⁹ Ausgenommen waren z.B. finanzielle Beiträge zur Schulerhaltung und Entscheidungen über sprengelfremden Schulbesuch.

⁴⁰ § 9 Abs. 2 Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, § 91 Kärntner Schulgesetz, § 33 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz



Gemeindeaufsicht

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

mäßig umschriebenes Aufsichtsrecht beschränkt. Artikel 119 a B-VG normierte als Aufsichtsmittel unter anderem das Informationsrecht der Aufsichtsbehörde, die Auskunftspflicht im Einzelfall, die Überprüfung der Gebarung sowie die aufsichtsbehördliche Genehmigung. Gemäß den Gemeindeordnungen⁴¹ der in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Länder bedurften unter anderem Grundstückstransaktionen, die Aufnahme von Darlehen, die Übernahme von Haftungen sowie die Errichtung wirtschaftlicher Unternehmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch die Landesregierung.⁴²

Im Folgenden wird die Aufsicht über das wirtschaftliche Handeln der Gemeinden und Gemeindeverbände dargestellt. Diese schloss auch die Überprüfung der Gebarung ein und war von der Landesregierung auszuüben.

Zuständigkeiten

28 (1) Die Geschäftseinteilung des Amtes der Burgenländischen Landesregierung wies die Aufsicht in den wirtschaftlichen Angelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände⁴³ der Abteilung 2 (Gemeinden und Schulen) zu; innerhalb dieser Abteilung war das Referat „Gebarungsaufsicht Gemeinden“ zuständig.

(2) Die mit 1. Oktober 2006 in Kraft getretene Geschäftseinteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung wies der Abteilung 3 (Gemeinden) die wirtschaftliche Aufsicht über die Schulgemeindeverbände zu; der Abteilung 6 (Bildung, Arbeitsmarkt und Familienförderung) wies sie alle Angelegenheiten des Kärntner Schulgesetzes – ausgenommen die wirtschaftliche Aufsicht über die Schulgemeindeverbände – zu.

Die Abteilung 3 (Gemeinden) legte den Begriff „wirtschaftliche Aufsicht“ eng aus. Diese umfasste lediglich die Genehmigungsvorbehalte gemäß der Kärntner Allgemeinen Gemeindeordnung (unter anderem Aufnahme von Darlehen, Abschluss von Leasingverträgen, Errichtung von Kapitalgesellschaften). Dadurch waren die finanzielle Aufsicht und die Kontrolle der Gebarung der Schulgemeindeverbände nicht eingeschlossen. Die Abteilung 6 (Bildung, Arbeitsmarkt und Familienförderung) hielt sich für Angelegenheiten der finanziellen Aufsicht nicht zuständig.

⁴¹ Burgenländische Gemeindeordnung, LGBI. Nr. 55/2003 i.d.g.F.; Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, LGBI. Nr. 66/1998 i.d.g.F.; (Vorarlberger) Gemeindegesetz, LGBI. Nr. 40/1985 i.d.g.F.

⁴² § 87 Abs. 2 Burgenländische Gemeindeordnung, § 96 Abs. 2 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, § 91 Abs. 1 (Vorarlberger) Gemeindegesetz

⁴³ Schulgemeindeverbände gab es im Burgenland nicht

Gemeindeaufsicht

Diese Unklarheit in der Auslegung der Geschäftseinteilung führte zu einer Kontrolllücke – dies bemängelte der RH bereits bei der Überprüfung der Gebarung des Schulgemeindeverbands Klagenfurt – Land (Stichprobenprüfung, Reihe Kärnten 2010/2).

Die Landesamtsdirektion stellte noch während der damaligen Überprüfung an Ort und Stelle klar, dass die wirtschaftliche Aufsicht jedenfalls die finanzielle Aufsicht einschließe. Die Überprüfung der Gebarung der Schulgemeindeverbände obliege daher der Abteilung 3 (Gemeinden).

Die am 1. Jänner 2010 in Kraft getretene Geschäftseinteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung normierte diese Zuständigkeit ausdrücklich.

(3) Die Geschäftseinteilung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung wies die Aufsicht in den wirtschaftlichen Angelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände der Abteilung IIIc (Gebarungskontrolle) zu.

Aufsicht

29.1 (1) Die Tätigkeit des Referats „Gebarungsaufsicht Gemeinden“ der Abteilung 2 des Amtes der Burgenländischen Landesregierung war Gegenstand einer Überprüfung durch den Burgenländischen Landesrechnungshof; dieser bemängelte insbesondere die geringe Zahl von Prüfungen an Ort und Stelle im Zeitraum 1996 bis 2009.

Bei der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung teilte das Amt der Burgenländischen Landesregierung mit, dass beabsichtigt sei, künftig jede Gemeinde zumindest einmal in der Legislaturperiode an Ort und Stelle zu überprüfen. Dies ergäbe jährlich 35 Gebarungsüberprüfungen. Die Auswahl der zu prüfenden Gemeinden erfolge anhand einer – im Jahr 2010 eingeführten – risikoorientierten Prüfungsplanung. Im Jahr 2010 führte das Referat „Gebarungsaufsicht Gemeinden“ 27 umfassende Gebarungsüberprüfungen; diese nahmen jedoch nicht Bezug auf Fragen der Schulerhaltung.

(2) Aus Anlass der Zuordnung der finanziellen Aufsicht zur Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung (siehe TZ 28) beauftragte diese Abteilung im Jahr 2009 ein externes Beratungsunternehmen mit der Erfassung und Auswertung grundlegender Daten der Schulgemeindeverbände; sie wendete dafür 24.000 EUR auf. Die Analyse bezog sich auf das Jahr 2008 und umfasste folgende Bereiche:



Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

- Organisationsstruktur,
- wirtschaftliche Situation,
- Kennzahlen, z.B. Schulen, Klassen, Schüler, Nutzfläche, Personal.

Die entsprechenden Berichte für die einzelnen Schulgemeindeverbände und ein Gesamtbericht lagen vor; Letzterer enthielt Benchmarks der Schulgemeindeverbände (z.B. Energieverbrauch, Reinigungskräfte pro m²).⁴⁴

Die Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung schrieb in der Folge die Kennzahlen fort und nahm auf dieser Basis ihre Aufsicht wahr. Weiters waren Stichprobenprüfungen nach dem Zufallsprinzip beabsichtigt.

(3) Die Abteilung IIIc (Gebarungskontrolle) des Amtes der Vorarlberger Landesregierung prüfte jährlich die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse aller Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie verfügte über ein Datenbanksystem zur raschen Analyse der Haushaltsdaten.

Für die Prüfung der Gemeinden und Gemeindeverbände erstellte sie jährlich einen risikoorientierten Prüfungs- bzw. Prioritätenplan, in den folgende Kriterien einflossen:

- Anteil der laufenden Ausgaben des Prüfobjektes an den Gesamtausgaben aller Prüfobjekte,
- Veränderung der laufenden Einnahmen und Ausgaben (indexbereinigt),
- Verschuldungsgrad,
- Zeitabstand zur letzten Gebarungsüberprüfung.

Die Schulgemeindeverbände waren aufgrund ihres geringen Gebaungsvolumens sowie des Fehlens von Risikoindikatoren in der Prioritätenauswertung stets hinten gereiht. Infolgedessen lagen Gebarungsüberprüfungen bei Schulgemeindeverbänden schon länger zurück. Sie fanden zuletzt in den Jahren 1992, 1995, 1996 und 1998, 2003 (zwei Schulgemeindeverbände) sowie 2004 (drei Schulgemeindeverbände)

⁴⁴ Die Schulgemeindeverbände nahmen die Ergebnisse dieses Benchmarking zum Anlass für Maßnahmen wie die thermische Sanierung der Schulgebäude, die Verlängerung der Anzahl der Reinigungskräfte sowie Raumnutzungskonzepte zur Verwendung überschüssiger Flächen, beispielsweise für Volksschulen und Musikschulen.

Gemeindeaufsicht

statt; die entsprechenden Berichte lagen vor. Bei fünf Schulgemeinverbänden hatte noch nie eine Überprüfung der Geburung an Ort und Stelle stattgefunden.

29.2 (1) Der RH bemängelte das Bestehen erheblicher Kontrolllücken in der Gemeindeaufsicht des Amtes der Burgenländischen Landesregierung im Zeitraum 1996 bis 2009. Die Einführung einer risikoorientierten Prüfungsplanung im Jahr 2010 war als Schritt in die richtige Richtung zu bewerten.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, die Absicht, künftig jede Gemeinde zumindest einmal in der Legislaturperiode zu überprüfen, konsequent umzusetzen. Zusätzlich sollten Stichprobenüberprüfungen durchgeführt werden. Dabei sollten auch Aspekte der Schulerhaltung beachtet werden.

(2) Der RH anerkannte, dass die Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung ihre Aufsicht nunmehr kennzahlenbasiert wahrnahm und zusätzlich Stichprobenprüfungen durchführen wird. Auch die aufgrund des Benchmarking erfolgten Aktivitäten der Schulgemeinverbände waren positiv zu beurteilen.

(3) Der RH beurteilte die Verwendung einer Datenbank zur Analyse der Voranschlags- und Rechnungsabschlussdaten der Vorarlberger Gemeinden und Gemeinverbände sowie den risikoorientierten Prüfungsansatz positiv. Er empfahl dem Land Vorarlberg jedoch, zusätzlich Stichprobenüberprüfungen durchzuführen und dabei auch Schulgemeinverbände zu berücksichtigen.

29.3 (1) Laut *Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung* habe das Hauptreferat *Gemeindeaufsicht und -finanzen* der Abteilung 2 des Amtes der Burgenländischen Landesregierung die Absicht, jede burgenländische Gemeinde zumindest einmal in jeder Legislaturperiode zu überprüfen. Bei Aufsichtsbeschwerden oder beim Verdacht von Missständen fänden zusätzliche Überprüfungen der Gemeinden statt.

(2) Laut *Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung* werde die Gemeindeaufsicht nach Maßgabe der verfügbaren Kapazitäten zusätzlich zum risikoorientierten Prüfungsansatz Stichprobenüberprüfungen durchführen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Burgenland, Kärnten
und Vorarlberg

- (1) Wie in den Lösungsvorschlägen der Expertengruppe Schulverwaltung (Arbeitspaket 3, Seite 30) ausgeführt, wäre in Abstimmung mit dem BMUKK eine schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum anzustreben. (TZ 3)
- (2) Bei einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung wäre in Abstimmung mit dem BMUKK die Frage der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen lösungsorientiert einzubringen. (TZ 4)
- (3) Die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schulerrichtung wären in Abstimmung mit dem BMUKK zu evaluieren. (TZ 6)
- (4) Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Schließung einer allgemein bildenden Pflichtschule – an der sämtliche Gebietskörperschaften mitzuwirken hatten – wären präziser zu fassen; bei Unterschreiten einer festzulegenden Mindestschülerzahl wäre die Verpflichtung zur Schulschließung zu normieren. Die Bereinigung der Kompetenzlage wäre im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform im Bildungsbereich anzustreben. (TZ 8)
- (5) Die Länder sollten ihre Schulstruktur kritisch hinterfragen. Vor allem wären die Schulsprengel hinsichtlich Größe und Art auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen und die künftige Schülerzahlentwicklung in die Schulstandortstrategie einzubeziehen. (TZ 11)
- (6) Im Rahmen der Gemeindeaufsicht wäre darauf hinzuwirken, für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen aussagekräftige Steuerungsgrundlagen zu schaffen. (TZ 12)

Kärnten und Vorarlberg

- (7) Die Notwendigkeit von Stilllegungen vor Schließungen allgemein bildender Pflichtschulen wäre zu hinterfragen. (TZ 8)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

Burgenland

(8) Die Absicht, künftig jede Gemeinde zumindest einmal in der Legislaturperiode zu überprüfen, wäre konsequent umzusetzen. Zusätzlich sollte die Gemeindeaufsicht Stichprobenüberprüfungen durchführen; dabei sollten auch Aspekte der Schulerhaltung beachtet werden. (TZ 29)

Kärnten

(9) Die Schulgemeineverbände sollten auch künftig die Entwicklung der Schülerzahlen überwachen; größere Sanierungen von Schulgebäuden wären nur dann durchzuführen, wenn der Schulstandort wegen zu geringer Schülerzahl nicht in Frage zu stellen ist. Dies sollte in gleicher Weise für jene allgemein bildenden Pflichtschulen berücksichtigt werden, deren gesetzlicher Schulerhalter eine Gemeinde ist. (TZ 18)

(10) Die Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung wäre dahingehend zu novellieren, dass die Gründung einer Kommanditgesellschaft bzw. die Übernahme einer Komplementärstellung durch Gemeinden bzw. Gemeineverbände jedenfalls der aufsichtsbehördlichen Genehmigung unterliegt. (TZ 25)

Vorarlberg

(11) Die Gründe für die unterschiedliche Höhe der durchschnittlichen Ausgaben je Schüler – soweit sie nicht auf durchgeführte Bau- und Sanierungsmaßnahmen zurückzuführen waren – wären zu evaluieren. (TZ 20)

(12) Die Schulgemeineverbände sollten auch künftig die Entwicklung der Schülerzahlen überwachen; größere Sanierungen von Schulgebäuden wären nur dann durchzuführen, wenn der Schulstandort wegen zu geringer Schülerzahl nicht in Frage zu stellen ist. Dies sollte in gleicher Weise für jene allgemein bildenden Pflichtschulen berücksichtigt werden, deren gesetzlicher Schulerhalter eine Gemeinde ist. (TZ 22)

(13) Die Gemeindeaufsicht sollte zusätzlich zum risikoorientierten Prüfungsansatz Stichprobenüberprüfungen durchführen und dabei auch Schulgemeineverbände berücksichtigen. (TZ 29)



Bericht des Rechnungshofes

**Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung**

R
H

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	446
Abkürzungsverzeichnis	447

Wirkungsbereich der Stiftung des öffentlichen Rechts
Österreichischer Rundfunk

Österreichischer Rundfunk; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG	449	
Prüfungsablauf und -gegenstand	458	
Strategie und Steuerung	459	
Stiftungsrat	460	
Finanzvorschauen	463	
Organisation	467	
Einsparungsmaßnahmen	483	
Finanzmanagement	488	
Veranlagungsmanagement	489	
Risikomanagement	491	
Personal	492	
Technische Direktion	507	
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	516	
ANHANG	Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	527

Tabellen Abbildungen

R
H

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organisationseinheiten in der Generaldirektion, die mit Personalaufgaben befasst waren	470
Tabelle 1: Erträge, Kosten und wirtschaftliches Ergebnis des Rundfunk-Symphonieorchesters Wien	477
Tabelle 2: Performance des ORF und österreichischer Pensionskassen	491
Tabelle 3: Personalstand beim ORF	492
Tabelle 4: Dienstrechte	494
Tabelle 5: Anzahl der angestellten Arbeitnehmer, für die die unterschiedlichen Dienstrechte galten	496
Tabelle 6: Aufwendungen für Gehaltzzulagen	496
Tabelle 7: Einsparungen bei den Personalaufwendungen	497
Tabelle 8: Anzahl der Bezieher von Mehrdienstleistungspauschalen	498
Tabelle 9: Aufwendungen für Zulagen	499
Tabelle 10: Anzahl der Leiharbeitnehmer	500
Tabelle 11: Aufwendungen für Pensionen im Jahr 2011	501
Tabelle 12: Einsparungen bei den Pensionen	502
Tabelle 13: Auslastung der Produktionsbetriebe	508
Tabelle 14: Auslastung der Übertragungswagen im ORF-Zentrum und Anmietung von Übertragungswagen	512
Tabelle 15: Personalstand und Personalaufwendungen in der Technischen Direktion	514



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
Co	Compagnie
d.h.	das heißt
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
KG	Kommanditgesellschaft
MDP	Mehrdienstleistungspauschale(n)
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
ORF	Österreichischer Rundfunk
ORF-G	Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, BGBI. Nr. 379/1984 i.d.g.F.
ORS	Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG
p.a.	per anno
PWL	programmwirtschaftliche Leiter
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RSO	Radio-Symphonieorchester Wien
TV	Television, Fernsehen
TZ	Textzahl(en)

Abkürzungen

u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
ÜW	Übertragungswagen
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich der Stiftung des öffentlichen Rechts Österreichischer Rundfunk

Österreichischer Rundfunk; Follow-up-Überprüfung

Der Österreichische Rundfunk (ORF) kam mehr als der Hälfte der Empfehlungen des RH, die dieser im Jahr 2009 veröffentlicht hatte, vollständig nach. Der Generaldirektor legte dem Stiftungsrat 2009 ein Strategie- und Strukturkonzept für den ORF im digitalen Zeitalter vor; dem Stiftungsrat lag jedoch kein Antrag vor, dieses zu beschließen.

Der ORF verfügte nach wie vor über kein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium. Der Stiftungsrat stimmte über einige vom Generaldirektor beantragte Einsparungsmaßnahmen nicht ab. Die Gründe dafür waren nicht nachvollziehbar.

Der ORF verringerte von 2008 bis 2011 den Personalstand im Konzern um rd. 9,9 % auf 4.103 Vollzeitäquivalente und erzielte Einsparungen bei den Personalaufwendungen (bspw. rd. 21,99 Mill. EUR in den Jahren 2010 und 2011 aufgrund des ab 1. Jänner 2010 geltenden Zusatzkollektivvertrags und rd. 6,23 Mill. EUR in den Jahren 2009 bis 2011 bei den Pensionen). Nach wie vor bestanden unterschiedliche Dienstrechte mit verschiedenen Besserstellungen gegenüber dem allgemeinen Arbeitsrecht und unterschiedliche betriebliche Pensionssysteme.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung Österreichischer Rundfunk (ORF) war es, die Umsetzung der Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

Strategie und Steuerung

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, vom Stiftungsrat eine Gesamtstrategie als Grundlage für eine Strukturreform im ORF und als Rahmenbedingungen für die langfristigen Planungen genehmi-



Kurzfassung

gen zu lassen, teilweise um. Dem Stiftungsrat lag kein Antrag vor, das 2009 erstellte Strategie- und Strukturkonzept für den ORF im digitalen Zeitalter (Strategie- und Strukturkonzept) zu beschließen. Der ORF setzte jedoch eine Reihe von den im Strategie- und Strukturkonzept angeführten Maßnahmen wie bspw. Organisationsänderungen, Personaleinsparungen und Einsparungen im Personal- und Sachkostenbereich, um. Der ORF plante, eine überarbeitete Gesamtstrategie bis Sommer 2012 fertigzustellen. (TZ 2)

Stiftungsrat

Die Empfehlung des RH, die Struktur des Stiftungsrats zu überdenken und ein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium zu schaffen, wurde nicht umgesetzt. Der Stiftungsrat beschloss zwar, dass dem Ausschuss für Finanzen und Technik auch die Aufgaben des Prüfungsausschusses zukommen; an den Sitzungen dieses Ausschusses können aber alle 35 Mitglieder des Stiftungsrats teilnehmen. (TZ 3)

Finanzvorschauen

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, Finanzvorschauen für zumindest fünf Planjahre zu erstellen, nur in zwei von vier Jahren um. Der ORF begründete dies damit, dass die Planungssicherheit für 2010 wichtiger gewesen sei, als den Planungshorizont auf 2014 auszudehnen; weiters seien der Planungshorizont für die Einsparungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den laut ORF-G dem Stiftungsrat zur Genehmigung vorzulegenden Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerten für das Jahr 2013 festgelegt und die Nachhaltigkeit der erzielten Einsparungen im Jahr 2014 zu beurteilen gewesen. (TZ 4)

Der ORF setzte die Empfehlungen des RH um, bei der Erstellung der Finanzvorschau

- die Planungstechnik des Zero–Base–Budgeting in Verbindung mit einem Review der redaktionellen Zielsetzungen aller Sendungen anzuwenden,
- im Hinblick auf die Neufestsetzung des Programmentgelts auf die Auswirkungen auf den Deckungsgrad der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags hinzuweisen,
- größere Transparenz zu gewährleisten und



Kurzfassung

Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

- Einsparungsmaßnahmen konkret zu definieren und nachvollziehbare Grundlagen sowie Konzepte für die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der Einsparungsmaßnahmen vorzulegen. (TZ 5 bis 8)

Organisation

Durch die Reduktion von fünf auf vier Hierarchieebenen setzte der ORF die Empfehlung des RH, flache Hierarchien und kurze Entscheidungswege zu schaffen, um. Durch Umstrukturierungen in wesentlichen Unternehmensbereichen schuf er klarere Verantwortungen. (TZ 9)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, ein strategisches Marketingkonzept zu erarbeiten und den Marketingbereich neu zu organisieren durch die Erstellung bereichsweiser Marketingpläne, die im Einklang mit den strategischen Marketingzielen stehen, um. (TZ 10)

Die Empfehlung des RH, die operative Umsetzung der Marketingaktivitäten sowie den Verkauf der Werbezeiten für alle Medienbereiche des ORF von einer Tochtergesellschaft des ORF wahrnehmen zu lassen, setzte der ORF teilweise um. Aufgrund des ORF-G war nur Marketing dem öffentlich-rechtlichen Bereich zuzuordnen, so dass eine Zusammenfassung mit Werbung nicht mehr möglich war. Allerdings nahmen zwei Tochtergesellschaften des ORF das Marketing und weitere zwei Tochtergesellschaften die Werbung wahr. (TZ 11)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, Personalaufgaben in einer Organisationseinheit zusammenzufassen, teilweise um. Jene drei Organisationseinheiten in der Generaldirektion, die mit Personalaufgaben befasst waren, wurden in zwei Organisationseinheiten zusammengefasst und diese einer gemeinsamen Leitung unterstellt. Jene Personalaufgaben, die von vier Organisationseinheiten in den vier Direktionen wahrgenommen wurden, fasste der ORF jedoch nicht zusammen. (TZ 12)

Der ORF löste die Direktion für Online und Neue Medien auf und schuf eine Hauptabteilung für Online und Neue Medien in der Technischen Direktion, welche nahezu die gleichen Aufgaben hatte wie zuvor die Direktion für Online und Neue Medien. (TZ 13)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, die Redaktionsstrukturen und -konzepte zu überarbeiten und die generelle redaktionelle Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext zu überdenken, teilweise um. Der ORF ergriff ablauforganisatorische, jedoch noch

Kurzfassung

keine aufbauorganisatorischen Maßnahmen im Hinblick auf das tri-mediale Arbeiten. (TZ 14)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, die Wetterberichterstattung zu koordinieren, teilweise um, weil er erst nach der nunmehrigen Überprüfung durch den RH einen Redakteur mit der Koordination der Wetterberichterstattung beauftragte. (TZ 15)

Der ORF löste nicht wie vom RH empfohlen, die Controllingtätigkeiten der programmwirtschaftlichen Leiter aus den Programmdienststellen heraus, sondern integrierte die Dienststellen der programmwirtschaftlichen Leiter in die Kaufmännische Direktion. Dadurch setzte der ORF die Empfehlung des RH nur teilweise um, weil die programmwirtschaftlichen Leiter weiterhin Budgets und Leistungspläne erstellten und bei der Produktionsdurchführung mitwirkten, was mit den Controllingtätigkeiten unvereinbar war. (TZ 16)

Der ORF setzte die Empfehlung, das Rechtemanagement von einer Organisationseinheit wahrnehmen zu lassen, um. (TZ 17)

Der ORF stellte für die drei neu geschaffenen Organisationseinheiten sowohl Kosten- als auch Nutzenüberlegungen an und setzte damit die diesbezügliche Empfehlung des RH um. (TZ 18)

Der RH empfahl in seinem Vorbericht, die Ausgliederung des Facility-Managements zu prüfen. Der Generaldirektor beantragte beim Stiftungsrat, das Facility-Management auszugliedern, was wirtschaftlich sinnvoll wäre und in fünf Jahren rd. 4,28 Mill. EUR einsparen würde. Der Stiftungsrat stimmte jedoch darüber nicht ab. (TZ 19)

In Umsetzung der Empfehlung, das Radio-Symphonieorchester Wien (RSO) wirtschaftlicher zu führen, beantragte der Generaldirektor beim Stiftungsrat die Ausgliederung des RSO, was in fünf Jahren mit Einsparungen von rd. 2,68 Mill. EUR verbunden gewesen wäre. Der Stiftungsrat stimmte über diesen Antrag nicht ab. Das wirtschaftliche Ergebnis des RSO verbesserte sich von 2008 bis 2011 gegenüber 2007 um rd. 0,29 Mill. EUR, was deutlich geringer war, als das dem Stiftungsrat bekannt gegebene Einsparungspotenzial. Der ORF setzte die Empfehlung des RH daher nur teilweise um. (TZ 20)

Der Grundauftrag des RSO wurde schriftlich formuliert. (TZ 21)



Kurzfassung

ORF

Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

Der ORF stellte den Betrieb des Mittelwellensenders ein, den des Kurzwellensenders jedoch nicht. (TZ 22)

Der ORF setzte die Empfehlungen des RH, die Anzahl der Direktionen, Hauptabteilungen und sonstiger Organisationseinheiten zu verringern, die einzelnen Leistungsbereiche qualitativ zu verbessern und Synergien stärker zu nutzen, um, hatte jedoch mit der bereichsübergreifenden Vernetzung von Redaktionen und Ressorts noch nicht begonnen. (TZ 23)

Der ORF erstellte eine Richtlinie für das Beteiligungsmanagement, in der er die Tochtergesellschaften/Beteiligungen nach Zielen kategorisierte; die für ein Outsourcing mittel- bis langfristig in Frage kommenden Geschäftsbereiche legte er jedoch nicht fest. (TZ 24)

Der RH hatte empfohlen, den Anträgen an den Stiftungsrat über den Erwerb von Beteiligungen eine fundierte Unternehmensprognose beizulegen, die insbesondere darüber Aufschluss geben sollte, ob und inwieweit die Leistungen durch die Tochtergesellschaft wirtschaftlicher erbracht werden können als durch den ORF. Im überprüften Zeitraum lag jedoch kein Anwendungsfall vor. (TZ 25)

Der ORF setzte die Empfehlungen des RH um,

- vor jedem Beteiligungserwerb eine Unternehmensbewertung durchzuführen,
- den Tochtergesellschaften strategische Ziele hinsichtlich Marktpositionierung und Aufgabenerfüllung vorzugeben,
- Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern aller Tochtergesellschaften abzuschließen und Bonifikationen erst nach Erreichung der vereinbarten Ziele auszuzahlen und
- die Personalkostenentwicklung bei den Tochtergesellschaften besonders zu beachten. (TZ 26 bis 29)

Einsparungsmaßnahmen

Für die Empfehlung des RH, die Reduzierung von Einsparungspotenzial künftig kritisch zu hinterfragen und formell zu beschließen sowie die dafür maßgeblichen Gründe zu dokumentieren, bestand im überprüften Zeitraum kein Anwendungsfall. (TZ 30)

Kurzfassung

Der ORF setzte die Empfehlungen des RH um,

- beschlossene Einsparungspotenziale künftig zu realisieren und
- den Stiftungsrat über die Umsetzung beschlossener Einsparungspotenziale umfassend zu informieren und die Geschäftsführung durch den Stiftungsrat in ausreichendem Maße zu überwachen. (TZ 31, 32)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, den bisherigen Umfang der Sendung von Sportveranstaltungen zu evaluieren und in einem Konzept die Kriterien für die **Sendeauswahl** insbesondere von Rand-sportarten **nachvollziehbar zu definieren**, um. (TZ 33)

Der ORF berücksichtigte bei der Programmplanung die Kosten in Relation zu Sendezeit und Reichweite und legte bezüglich des Abschlusses von Lizenzverträgen Preisobergrenzen für die Produktionen fest. (TZ 34)

Finanzmanagement

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, seine Beteiligung an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. zu veräußern und damit strukturelle Einsparungsmaßnahmen zu finanzieren, teilweise um. Er deckte zwar im Zuge der Einbringung seiner Beteiligung an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. in die Lotto-Toto Holding GmbH stille Reserven auf und verwendete diese teilweise für „Handshake-Maßnahmen“, veräußerte jedoch seine Beteiligung an der Lotto-Toto Holding GmbH nicht. **Die Abnahme der Wertpapierdeckung für Rückstellungen für Abfertigungen, Pensionen und Jubiläumsgelder von rd. 135,3 % im Jahr 2007 auf durchschnittlich 109,5 % im Zeitraum 2008 bis 2011 war grundsätzlich positiv.** (TZ 35)

Veranlagungsmanagement

Der ORF regelte den Wechsel von Asset Managern für die Wertpapierveranlagung, evaluierte ausgehend vom Finanzkrisenjahr 2008 seine Veranlagungsstrategie und ergänzte im Jahr 2009 seine Veranlagungsrichtlinien um die Möglichkeit der Anpassung der Veranlagungsstruktur unter Berücksichtigung der Ergebnisse von Stresstests. Die Performance der Wertpapier- und Pensionskassenveranlagung des ORF lag von 2009 bis 2011 über jener der österreichischen Pensionskassen. (TZ 36, 37)



Kurzfassung

**Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung**

Risikomanagement

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, die Erkenntnisse des Risikomanagements systematisch in den Planungsprozess zu integrieren, um und verbesserte dadurch die Finanzvorschau qualitativ. (TZ 38)

Personal

Der ORF reduzierte die Gehaltszulagen von 2008 bis 2011 um rd. 28,6 %. (TZ 40)

Der ORF erzielte durch Änderungen des Dienstrechts in einem Zusatzkollektivvertrag von 2010 bis 2011 Einsparungen von rd. 21,99 Mill. EUR. Beim ORF bestanden aber nach wie vor unterschiedliche Dienstrechte mit verschiedenen Besserstellungen gegenüber dem allgemeinen Arbeitsrecht. (TZ 41)

Der ORF reduzierte die Anzahl der Bezieher von Mehrdienstleistungspauschalen, diese führten jedoch nach wie vor keine Zeitaufzeichnungen. (TZ 42)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, Zulagen restriktiver zu gewähren, um und reduzierte die Zulagen von 2008 bis 2011 um rd. 13,7 %. (TZ 43)

Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Notwendigkeit des Einsatzes sämtlicher Leiharbeitnehmer zu überprüfen und mit den Überlassungsunternehmen schriftliche Verträge abzuschließen. Der ORF hielt eine zentrale und dokumentierte Überprüfung der betrieblichen Notwendigkeit sämtlicher Leiharbeitnehmer nicht für sinnvoll. Er reduzierte jedoch die Anzahl der Leiharbeitnehmer. Der ORF schloss nunmehr mit allen Überlassungsunternehmen schriftliche Verträge ab. (TZ 44, 45)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, Reformschritte zu setzen, um die eigenen pensionsrechtlichen Bestimmungen an die seit 1998 reformierten ASVG-Pensionsbestimmungen anzugeleichen, teilweise um. Der ORF erzielte zwar bei den Pensionen von 2009 bis 2011 Einsparungen von rd. 6,23 Mill. EUR, weil er den Pensionsanpassungsfaktor reduzierte, die Pensionsbeiträge anhob und die Pensionskassen-Beiträge aussetzte, verfügte aber nach wie vor über unterschiedliche Pensionssysteme. (TZ 46)

Kurzfassung

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, die Jahresgehälter des Generaldirektors und der Direktoren als Fixbetrag zu vereinbaren, um, weil die Verträge keine automatische Wertanpassung mehr vorsahen, sondern einen Anspruch auf Verhandlungen auf einen Inflationsausgleich, was grundsätzlich rechtfertigbar war. (TZ 47)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, mit dem Generaldirektor und den Direktoren künftig Abfertigungen nur mehr im gesetzlichen Ausmaß zu vereinbaren, für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 um, weil der Dienstvertrag mit einer Direktorin keine über das gesetzliche Ausmaß hinausgehende Abfertigung vorsah. Eine Änderung der anderen Dienstverträge war aus rechtlichen Gründen nicht möglich. (TZ 48)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, bei der Festsetzung der Bonifikationen nur mehr überprüfbare Ziele zu vereinbaren, um. (TZ 49)

Die Empfehlung des RH, Bonifikationen nur für Ziele zu gewähren, für deren Erreichung der Begünstigte einen wesentlichen Beitrag leisten kann, setzte der ORF um. (TZ 50)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, an Landesdirektoren nur Zahlungen zu vereinbaren, wenn diesen eine Gegenleistung gegenübersteht, um. Dienstverträge für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 mit erstmals bestellten Landesdirektoren enthielten keine Abfindungszahlungen mehr, jene mit Landesdirektoren, deren frühere Dienstverträge mit dem ORF Abfindungszahlungen enthielten, sahen diese aber weiterhin vor, weil eine diesbezügliche Änderung aus rechtlichen Gründen nicht möglich war. (TZ 51)

Der ORF erfasste nunmehr alle erteilten Genehmigungen einer nebenberuflichen Erwerbstätigkeit und von Unternehmensbeteiligungen zentral. Honorarempfänger waren von der Genehmigung oder Anzeige einer Nebenbeschäftigung ausgenommen. (TZ 52)

Technische Direktion

Der ORF setzte beim Arbeitszeit-Kollektivvertrag die Ausnahmeregelungen für das technische Personal mit 1. Februar 2010 außer Kraft. (TZ 53)

Der ORF schloss mit einem Unternehmen einen Vertrag über die Erbringung von Schnittleistungen (Cutter) ab. Der ORF erzielte beim Fernsehproduktionsbetrieb eine höhere Auslastung, hingegen sank



Kurzfassung

ORF

Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

diese beim Hörfunkproduktionsbetrieb und bei der Ausstattung. Der ORF setzte damit die Empfehlung des RH, ein kosteneffizientes Mischverhältnis zwischen Eigenleistungen und Fremdleistungen zu prüfen, teilweise um. (TZ 54)

Der ORF verbesserte die Zusammenarbeit der Technik mit den Programmdienststellen. Mit einem ab 2009 eingesetzten Produktionsanforderungstool erreichte der ORF eine effizientere Vorplanung. (TZ 55)

Der ORF setzte die Empfehlung des RH, die Kooperation zwischen den technischen Produktionsbetrieben und den Programmdienststellen zu verbessern und das Ausmaß an Wartezeiten weiter zu verringern, teilweise um. Der ORF verbesserte die Kooperation und den Informationsaustausch zwischen den Abteilungen. Da der ORF in der Arbeitszeitstatistik die Wartezeiten als „Allgemeine Arbeiten“ auswies, war es nicht möglich, Aussagen über die Höhe der Wartezeiten zu treffen. (TZ 56)

Durch die Einführung der elektronischen Produktionsanforderung (Disposition) war eine bessere Ressourcenplanung möglich. (TZ 57)

Der ORF disponierte die Service-, Wartungs-, Reparatur-, Umbau- und Inventurarbeiten bei den vier Übertragungswagen im ORF-Zentrum so, dass es zu keinen Kollisionen mit Produktionsaufträgen kam. Die Übertragungswagen waren 2011 um rd. 21,8 % weniger ausgelastet als 2007. Der Anteil der Einsatztage, an denen Übertragungswagen angemietet wurden, stieg von 2007 bis 2011 von rd. 19,6 % auf rd. 24,5 %. (TZ 58)

Von 2007 bis 2011 sank der Personalstand in der Technischen Direktion um 185,2 Vollzeitäquivalente, die Personalaufwendungen sanken in diesem Zeitraum um rd. 10,1 Mill. EUR oder rd. 11,7 % auf 75,9 Mill. EUR. Der Stiftungsrat stimmte über den vom Generaldirektor vorgelegten Antrag auf Ausgliederung der Ausstattung nicht ab (mögliche Einsparung von 4,5 Mill. EUR). (TZ 59)

Kenndaten des ORF-Konzerns

Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, BGBL. Nr. 379/1984 i.d.g.F. (ORF-G)			
Rechtsform	Stiftung des öffentlichen Rechts			
Organe	Generaldirektor Stiftungsrat: 35 Mitglieder Publikumsrat: 36 Mitglieder Bis Juli 2010: Prüfungskommission: aus mindestens zwei Mitgliedern (Wirtschaftsprüfern) bestehend			
Unternehmensgegenstand	Rundfunk (Hörfunk + Fernsehen), Online-Angebote, Vermarktung, Bereitstellung der technischen Infrastruktur			
Gebarung	2008	2009	2010	2011
	in Mill. EUR			
Bilanzsumme	903,89	850,80	842,89	842,05
Betriebserfolg	- 100,70	- 62,94	9,25	- 5,49
Finanzerfolg	21,03	18,62	14,12	14,55
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 79,67	- 44,32	23,37	9,06
	Anzahl¹			
Beschäftigte	4.554	4.413	4.131	4.103

¹ in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) im Jahresdurchschnitt

Quellen: RH, ORF

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im April und Mai 2012 beim Österreichischen Rundfunk (ORF) die Umsetzung jener Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2009/2 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorrbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH im Jahr 2010 zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand beim ORF nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2010/14 veröffentlicht.

Zu dem im September 2012 übermittelten Prüfungsergebnis ging im Oktober 2012 eine Äußerung des Stiftungsrats ein. Der ORF gab keine



Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an den Stiftungsrat des ORF im November 2012.

Strategie und Steuerung

2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 12) empfohlen, vom Stiftungsrat eine Gesamtstrategie als Grundlage für eine Strukturreform im ORF und als Rahmenbedingungen für die langfristigen Planungen genehmigen zu lassen. Laut ORF-G hat der Stiftungsrat den festgelegten allgemeinen Grundsätzen der Geschäftspolitik zuzustimmen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass der Generaldirektor dem Stiftungsrat im April 2009 ein Strategie- und Strukturkonzept für den ORF im digitalen Zeitalter (Strategie- und Strukturkonzept) vorgelegt habe. Auf dieser Basis hätte der Stiftungsrat eine Empfehlung mit weiteren Vorgaben beschlossen, die Rahmen für die weitere Arbeit der Geschäftsführung seien. Mit Inkrafttreten der Novelle 2010 des ORF-G werde die Strategie in einigen Punkten angepasst und dann dem Stiftungsrat im Herbst 2010 neuerlich vorgelegt werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Generaldirektor dem Stiftungsrat in der Sitzung vom April 2009 ein Strategie- und Strukturkonzept vorlegte. Dem Stiftungsrat lag jedoch kein Antrag vor, dieses zu beschließen.

Der Stiftungsrat beschloss aber in dieser Sitzung eine Resolution für die Zukunft des ORF, mit folgenden Leitlinien:

- Erhaltung des ORF-Konzerns in seiner Angebotsvielfalt, Leistungsbreite, insbesondere auch der Angebote der Landesstudios,
- Ziele: Marktführerschaft in TV, Radio und Online, Themen und Qualitätsführerschaft sowie Kostenführerschaft bei deren Realisierung,
- Setzung wirksamer Maßnahmen zur Sicherung des Unternehmens,
- Entwicklung eines Szenarios für die Zukunftssicherung des ORF,
- Einleitung sofortiger Einsparungsmaßnahmen mit dem Ziel eines ausgeglichenen Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit im ORF-Konzern (Konzern-EGT) im Jahr 2010,
- Darstellung nachvollziehbarer und konkret zu beifügender notwendiger Effizienzsteigerungs- und Sparmaßnahmen,

Strategie und Steuerung

- Erstellung eines Gesamtkonzepts für sinnvolle Ausgliederungen sowie eines Immobilienkonzepts bis spätestens Ende 2009 sowie
- Weiterentwicklung der Positionierung von ORF 1.

Der RH stellte fest, dass der ORF eine Reihe von den im Strategie- und Strukturkonzept angeführten Maßnahmen wie bspw. Organisationsänderungen, Personaleinsparungen und Einsparungen im Personal- und Sachkostenbereich, umsetzte.

Der ORF gab dem RH bekannt, dass das Strategie- und Strukturkonzept auf Basis des ORF-G und der im Bewerbungskonzept des Generaldirektors für die Funktionsperiode 2012 bis 2016 enthaltenen Eckpunkte überarbeitet werde und geplant sei, dieses bis Sommer 2012 fertigzustellen.

2.2 Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, indem er eine Reihe von den im Strategie- und Strukturkonzept angeführten Maßnahmen umsetzte, dem Stiftungsrat aber kein Antrag zur Beschlussfassung des Strategie- und Strukturkonzepts vorlag.

Der RH kritisierte jedoch, dass nicht nachvollziehbar war, aus welchem Grund dem Stiftungsrat kein Antrag zur Beschlussfassung des Strategie- und Strukturkonzepts vorlag. Der RH empfahl, künftig derartige Gründe in den Protokollen über die Sitzungen des Stiftungsrats festzuhalten.

Der RH wiederholte seine Empfehlung, vom Stiftungsrat eine Gesamtstrategie als Grundlage für eine Strukturreform des ORF und als Rahmenbedingungen für die langfristigen Planungen genehmigen zu lassen.

Stiftungsrat

3.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 43) empfohlen, die Struktur des Stiftungsrats zu überdenken und ein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium zu schaffen und die operative Ausübung der Aufsichtsratspflicht qualitativ zu verbessern.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH noch nicht umgesetzt sei. Die Novelle 2010 zum ORF-G sehe diesbezüglich keine Änderungen vor.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass dem Stiftungsrat nach wie vor 35 Mitglieder angehörten. Der Stiftungsrat ergänzte zwar in der Sitzung vom Dezember 2008 seine Geschäftsordnung, wonach dem Ausschuss



Stiftungsrat



Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

für Finanzen und Technik auch die Aufgaben eines Prüfungsausschusses zukommen. Da nach der Geschäftsordnung des Stiftungsrats alle 35 Mitglieder das Recht haben, an den Sitzungen der Ausschüsse mit beratender Stimme teilzunehmen, wurde kein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium geschaffen.

3.2 Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH wiederholte deshalb seine Empfehlung, die Struktur des Stiftungsrats zu überdenken und ein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium anzustreben.

3.3 *Der Stiftungsrat gab zu dem aus seiner Sicht sehr positiven Prüfergebnis keine formelle Stellungnahme ab, hielt jedoch fest, dass die kritischen Anmerkungen des RH, dass der Stiftungsrat kein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsgremium wäre, der Arbeitsweise des Stiftungsrats in keiner Weise Rechnung tragen würde.*

Der Stiftungsrat habe seit der Rechnungshofüberprüfung 2008 157 Beschlüsse gefasst, davon 55 einhellig und 102 einstimmig. Er habe sich in diesem Zeitraum mit Fragen der Vorbereitung, der Durchführung, der Dokumentation und nicht zuletzt mit Fragen der Haftung im Zusammenhang mit seinen Beschlüssen intensiv auseinander gesetzt.

Der Stiftungsrat habe in mehreren Finanz- und Stellenplänen die Reduktion der Kostenbasis des ORF sowie des Personalstands beschlossen, weiters die zur Bewältigung der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise notwendigen Beschlüsse gefasst und damit einen wesentlichen Impuls für den wirtschaftlichen Turnaround des ORF gegeben.

Der Stiftungsrat habe sowohl die Einführung von neuen Spartenkanälen als auch den Ausbau der Investitionen in Eigenproduktionen sowie in die österreichische Filmwirtschaft, die Einführung der TV-thek und die Einführung von HD-Programmen auf ORF eins und ORF 2 mitermöglich.

Im Zusammenhang mit den umfangreichen Neuerungen durch die Novelle 2010 zum ORF-G sei eine Reihe von wichtigen Beschlüssen des Stiftungsrats durch die externe Prüfungskommission und die neu ausgestaltete Regulierungsbehörde¹ überprüft worden:

- *Die Regulierungsbehörde habe bescheidmäßig festgestellt, dass der ORF die Bedingungen für die Gebührenrefundierung im Jahr 2011*

¹ Kommunikationsbehörde Austria – KommAustria

Stiftungsrat

erfüllt habe. Dem seien Strukturmaßnahmen 2011 vorangegangen, die der Stiftungsrat 2010 beschlossen habe. Auch dazu habe die externe Prüfungskommission einen positiven Prüfbericht erstattet, so dass daraus keine vom Stiftungsrat eigens zu beschließenden Maßnahmen zu ergreifen gewesen wären.

- Weder die Bestellung des Generaldirektors noch die Bestellung der Fernsehdirektorin im Jahr 2011 wurden in den jeweiligen Beschwerdeverfahren von der Regulierungsbehörde beanstandet.*
- Zum Beschluss des Stiftungsrats vom 15. Dezember 2011 über die Neufestlegung des Programmentgelts habe die Regulierungsbehörde der Prüfungskommission einen gesonderten Prüfungsauftrag erteilt. Die Prüfungskommission habe bestätigt, dass – unter Einbeziehung zwischenzeitlich eingetretener Veränderungen, wie sie sich aus dem Sanierungsbedarf der ORF-Zentrale am Küniglberg oder der Standortfrage ergeben haben – die Finanzplanung im gesetzlichen Rahmen lag. Auch die umfängliche Überprüfung des Beschlusses des Stiftungsrats zur Neufestlegung des Programmentgelts habe zu einem positiven Ergebnis der Regulierungsbehörde geführt.*

Der Stiftungsrat habe im Oktober 2012 mit der Geschäftsführung in einer Klausur über die anstehenden Zukunftsthemen beraten und damit auch Vorarbeiten für eine mittel- und langfristige Unternehmensstrategie geleistet. Diese Zukunftsklausur sei auch auf eine Initiative des Stiftungsrats zurückgegangen.

Der Stiftungsrat sei auf Grundlage des geltenden ORF-G und der darin enthaltenen Bestellungskompetenzen ein sehr pluralistisch zusammengesetztes Aufsichtsgremium, an dessen Arbeitsfähigkeit oder Beschlusskompetenz aufgrund der vorliegenden Ergebnisse keine Zweifel bestehen können.

- 3.4** Der RH anerkannte die vom Stiftungsrat beschlossenen Maßnahmen, wies jedoch erneut darauf hin, dass der Stiftungsrat bis zum Ende der Geburgsüberprüfung den festgelegten allgemeinen Grundsätzen der Geschäftspolitik nicht zustimmte, obwohl dies laut ORF-G zu den Aufgaben des Stiftungsrats gehörte (siehe TZ 2).

Weiters stimmte der Stiftungsrat über Anträge des Generaldirektors in einigen Fällen nicht ab und führte in den Protokollen über die Sitzungen des Stiftungsrats die Gründe dafür nicht an (siehe TZ 19, 20, 59).

Finanzvorschauen

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 31) empfohlen, die Finanzvorschau jährlich rollierend für zumindest fünf Planjahre zu erstellen, um zu gewährleisten, dass die insbesondere aufgrund der Lizenzkosten aufwandsintensiven, im Zweijahresrhythmus anfallenden sportlichen Großereignisse zumindest zwei Mal in der Finanzvorschau abgebildet werden.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung schon mit der mittelfristigen Finanzvorschau für 2009 bis 2013 umgesetzt worden sei. Die mittelfristige Finanzvorschau umfasse zumindest fünf Planjahre.

Mit Inkrafttreten der Novelle 2010 zum ORF-G werde dem Stiftungsrat eine neue Fünfjahresvorschau zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass Finanzvorschauen für die Jahre 2009 bis 2013, 2010 bis 2013, 2011 bis 2014 und 2012 bis 2016 vorlagen und somit je zwei Finanzvorschauen fünf bzw. vier Jahre umfassten.

Laut ORF erfolgte keine Aktualisierung der Finanzvorschau 2009 bis 2013 auf 2010 bis 2014, weil im Krisenjahr 2009 die Planungssicherheit für das Jahr 2010 wichtiger war, als den Planungshorizont auf das Jahr 2014 auszudehnen.

Weiters legte der ORF dem Stiftungsrat nur eine mittelfristige Finanzvorschau für die Jahre 2011 bis 2014 vor, weil der Planungshorizont für die Einsparungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den laut ORF-G dem Stiftungsrat zur Genehmigung vorzulegenden Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerten für das Jahr 2013 festgelegt und die Nachhaltigkeit der erzielten Einsparungen im Jahr 2014 zu beurteilen waren. Der ORF erstellte zwar intern eine Finanzvorschau für die Jahre 2011 bis 2015, legte diese aber dem Stiftungsrat nicht zur Genehmigung vor.

4.2 Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, weil er nur in zwei von vier Jahren eine Finanzvorschau erstellte, die fünf Planjahre umfasste. Der RH empfahl daher neuerlich, alle Finanzvorschauen für zumindest fünf Planjahre zu erstellen.

5.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 31) empfohlen, bei der Erstellung der Finanzvorschau 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, son-

Finanzvorschauen

dern 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.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass dieser Budgetierungsansatz im ORF schon immer angewendet und mit dem zunehmenden Kostendruck, insbesondere für die Planung 2010, weiter forciert worden sei.

Weiters werde ein Evaluationssystem entwickelt, das Zielsetzungen nach unterschiedlichen Parametern (Kosten/Reichweiten/Inhalt) gesamtheitlich erfassen und bewerten solle. Die entsprechenden Ergebnisse sollen als Entscheidungsgrundlage für die Leistungsplanerstellung dienen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF die Planungstechnik des Zero-Base-Budgeting grundsätzlich bei der Finanzplanung verwendete und konkret die Leistungs- und Kostensituation hinterfragte.

Der ORF erläuterte dies anhand folgender Beispiele:

- Bei der Sendung „Im Zentrum“ betragen die Kosten im Jahr 2008 rd. 1,16 Mill. EUR und konnten durch die Verlegung des Sendeorts im Jahr 2011 um rd. 185.000 EUR reduziert werden.
- Der Ersatz der Sendung „Wochenschau“ durch die Sendung „Panorama“ bewirkte eine Verringerung der Kosten von rd. 655.000 EUR im Jahr 2008 um rd. 378.000 EUR im Jahr 2011, wobei jedoch zu berücksichtigen war, dass die Sendung „Panorama“ einen wesentlich höheren Archivanteil aufwies.
- Bei der Sendung „Report“ sanken vor allem durch redaktionelle Änderungen die Kosten von rd. 2,44 Mill. EUR im Jahr 2008 um rd. 520.000 EUR im Jahr 2011.
- Bei der Sendung „Aviso“ wurden die Kosten von rd. 713.000 EUR im Jahr 2008 vor allem im Bereich der Redaktion und bei den Studio- und Gerätekosten um rd. 69.000 EUR im Jahr 2011 verringert.
- Bei der Sendung „Weltjournal“ wurden durch die Umstellung auf eine monothematische Sendung die Kosten von rd. 1,52 Mill. EUR im Jahr 2008 um rd. 180.000 EUR im Jahr 2011 gesenkt.

Mehrere Sendungen wie bspw. „Wie bitte“, „Contra“ und „direkt“ wurden aufgrund der Nichtereichung redaktioneller Zielvorgaben eingestellt.

5.2 Der ORF setzte die Empfehlung des RH durch die Hinterfragung der Leistungs- und Kostensituation von Sendungen um.

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 32) empfohlen, im Hinblick auf die Neufestsetzung des Programmentgelts bei den jährlich rollierenden Finanzvorschauen ausdrücklich auf die damit verbundenen Auswirkungen auf den Deckungsgrad der Nettokosten² des öffentlich-rechtlichen Auftrags hinzuweisen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung derzeit umgesetzt werde. Die Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags und deren Deckungsgrad durch die Programmentgelte seien in den Finanzplan 2009 aufgenommen worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF in der Finanzvorschau für 2012 bis 2016 die Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags des ORF und des ORF Konzerns sowie den Deckungsgrad der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags durch Programmentgelte für die einzelnen Jahre auswies.

6.2 Der ORF setzte die Empfehlung durch den Ausweis der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags und dessen Deckungsgrad durch Programmentgelte für die einzelnen Jahre um.

7.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 33) empfohlen, die Finanzplanung transparenter durchzuführen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung derzeit umgesetzt werde. In dem 2009 erstellten Strategie- und Strukturkonzept und in der Finanzvorschau für 2009 bis 2013 seien bereits die Rahmenbedingungen und die relevanten Planungsannahmen erläutert worden. In der Finanzplanung für 2010 seien die Annahmen nachvollziehbar dargestellt und erstmals die Risiken im Bereich der Werbung beziffert worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF in den Finanzvorschauen für 2009 – 2013 bis 2012 – 2016 die Finanzplanung transparenter gestaltete, die Rahmenbedingungen wie bspw. die Markt- und Wettbewerbsentwicklung detaillierter darlegte, die Planungsannahmen näher

² Nettokosten = Gesamtkosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags (Muttergesellschaft) abzüglich Überschüsse der kommerziellen Tätigkeiten und abzüglich sonstiger staatlicher Zuwendungen.

2012: 98,4 %, 2013: 99,9 %, 2014: 99,2 %, 2015: 99,4 %, 2016: 98,9 %

Finanzvorschauen

erläuterte und mehrere Szenarien ausarbeitete, um die Bandbreite möglicher wirtschaftlicher Entwicklungen darzustellen.

Der ORF legte weiters in einer Dokumentation zur Erstellung der mehrjährigen Finanzvorschau die Planungssystematik der Vorschaurechnung und die Vorgangsweise bei der Planung der einzelnen Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung fest. Der ORF führte darin aus, dass die mittelfristige Finanzvorschau in Anlehnung an die Empfehlungen des RH in einzelne aufeinander aufbauende Segmente gegliedert werde, um die Entwicklung der Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung nachvollziehbar zu gestalten; bei der mittelfristigen Planung seien immer auch größere Projekte, Einsparungsmaßnahmen usw. zu berücksichtigen und deren Ergebniseffekte zu jedem Zeitpunkt der Planung nachvollziehbar auszuweisen.

Für den Bereich Werbung erstellte der ORF eine Vorschau für die Jahre 2012 bis 2015, in welcher die Methodik der Vorschau detailliert dargelegt wurde.

7.2 Der ORF setzte die Empfehlung durch eine detailliertere Darlegung der Rahmenbedingungen und nähere Erläuterungen der Planungsannahmen sowie durch eine dokumentierte Planungssystematik der Vorschaurechnung und Vorgangsweise bei der Planung der einzelnen Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung um.

8.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 34) empfohlen, die in Finanzvorschauen vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen künftig konkret zu definieren und nachvollziehbare Grundlagen sowie Konzepte für die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der Einsparungsmaßnahmen vorzulegen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass in den Finanzvorschauen – beginnend ab dem Jahr 2010 – die vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen zunehmend konkreter definiert wurden. Der ORF legte auch Konzepte für die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der Einsparungsmaßnahmen vor.

In der Finanzvorschau für 2012 bis 2016 stellte der ORF die von ihm vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen detailliert dar und wies in Form eines „Einsparungspfads“ die vorgesehenen Ergebniseffekte für die einzelnen Jahre bis 2016 aus.

8.2 Der ORF setzte die Empfehlung durch die zunehmend konkreter definierten Einsparungsmaßnahmen um.

Organisation

9.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 24) empfohlen, eine tiefgreifende Reform der Organisation vorzunehmen und eine deutlich gestraffte Organisation mit flachen Hierarchien, kurzen Entscheidungswegen und klaren Verantwortungen zu schaffen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass sich diese Empfehlung des RH in Umsetzung befindet. Es sei geplant, die Leitungsfunktionen um bis zu 25 % zu reduzieren, die Anzahl der Direktionen zu reduzieren und Mehrfachstrukturen abzuschaffen. Seit 1. Jänner 2009 seien neun Führungsfunktionen eingespart worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF durch die Reduktion von fünf auf vier Hierarchieebenen eine flachere Hierarchie schuf und dadurch die Entscheidungswege verkürzte. Durch Umstrukturierungen schuf der ORF in wesentlichen Unternehmensbereichen, z.B. im Bereich der Personalaufgaben oder des Rechtemanagements, klarere Verantwortungen.

9.2 Der ORF setzte die Empfehlung durch die Schaffung einer flacheren Hierarchie und verkürzter Entscheidungswege um; weiters auch durch die Reduktion der Anzahl der Direktionen von sechs auf vier ab 1. Jänner 2012 und die Verringerung um 16 Abteilungen und sonstigen Organisationseinheiten seit 1. Jänner 2009 (siehe TZ 23).

10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, ein strategisches Marketingkonzept zu erarbeiten und den Marketingbereich neu zu organisieren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung sich derzeit in Umsetzung befindet.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF Marketingpläne für 2012 vorlegte, welche Ziele und Maßnahmen der Abteilung Marketing und Kommunikation enthielten.

Die bereichsweisen Marketingpläne wurden in Abstimmung mit der Abteilung Marketing und Kommunikation und im Einklang mit den strategischen Marketingzielen erstellt. Auch in der operativen Umsetzung und Detailplanung erfolgte insbesondere über die Konstruktion der für Marketingzwecke eingerichteten Tochtergesellschaften des ORF

Organisation

– ORF Marketing Service GmbH & Co KG und ORF ~~Landes~~studio Service GmbH – eine laufende Abstimmung und Koordination.

10.2 Der ORF setzte die **Empfehlung mit der Erstellung** von bereichsweisen Marketingplänen, die im Einklang mit den strategischen Marketingzielen stehen, um.

11.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, die operative Umsetzung der **Marketingaktivitäten** sowie den Verkauf der Werbezeiten für alle Medienbereiche des ORF nicht mehr von 17 Tochtergesellschaften, sondern nur mehr von einer Tochtergesellschaft des ORF wahrnehmen zu lassen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF **mitgeteilt**, dass diese Empfehlung sich derzeit in Umsetzung befindet. Ihr werde im vorzulegenden Auslagerungskonzept weitgehend entsprochen werden. Allerdings würden aus rundfunkrechtlichen Gründen die Marketing-Tätigkeiten nicht mit dem Werbezeitenverkauf in einer **Gesellschaft** zusammengeführt werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest:

Die Novelle 2010 zum ORF-G legte fest, dass **kommerzielle** Tätigkeiten durch Tochtergesellschaften oder mit dem ORF verbundene Unternehmen wahrzunehmen sind. Kommerzielle Tätigkeiten im Sinne des ORF-G sind im Rahmen des **Unternehmensgegenstands liegende**, über den öffentlich-rechtlichen Auftrag hinausgehende Tätigkeiten.

Der ORF ging auf der **Grundlage** von Gutachten davon aus, dass nur **Marketing** dem öffentlich-rechtlichen Bereich zuzuordnen ist und eine Zusammenfassung von Werbung und Marketing daher nicht mehr möglich sei.

Der Stiftungsrat beschloss in der Sitzung vom Dezember 2010 folgende ab 1. Jänner 2011 geltende Neustrukturierung der Bereiche Marketing und Werbung:

Marketing:

Unter der strategischen Leitung der Abteilung Marketing und Kommunikation erfolgte die operative Durchführung des Marketing in folgender Weise durch Tochtergesellschaften des ORF:

- Die bisher von der ORF Radio Service GmbH und der ORF-Enterprise GmbH wahrgenommenen Marketingaufgaben wurden der neu gegründeten, im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags tätigen ORF Marketing Service GmbH & Co KG übertragen, die auf nationaler Ebene tätig war.
- Die bis dahin von den einzelnen Landesstudios wahrgenommenen Marketingaktivitäten wurden in die neu gegründete, im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags tätige ORF Landesstudio Service GmbH ausgelagert, die auf regionaler Ebene tätig war.

Werbung:

- Auf nationaler Ebene erfolgte die Vermarktung der Werbezeiten durch die bereits bestandene, kommerziell tätige ORF-Enterprise GmbH & Co KG.
- Für die Bundesländer, somit auf regionaler Ebene, erfolgte die Vermarktung der Werbezeiten durch die neu gegründete, kommerziell tätige ORF Landesstudio Service GmbH & Co KG.

Der ORF führte dazu aus, dass diese Struktur der Konzernorganisation folge, die die einzelnen Tochtergesellschaften jeweils einem Direktionsbereich sachlich zuordne. Die Marketing Service GmbH & Co KG und die ORF Enterprise-GmbH & Co KG seien dem Generaldirektor, die ORF Landesstudio Service GmbH und die ORF Landesstudio Service GmbH & Co KG über die Landesstudio-Sitzungen letztlich den Landesdirektoren unterstellt.

Die Gesamtkoordination erfolge quartalsweise in übergreifenden Marketingsitzen, in welchen alle öffentlich-rechtlichen Marketingbereiche, national und regional, vertreten seien.

11.2 Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, weil keine sachliche Notwendigkeit für die Durchführung des Marketing durch zwei Tochtergesellschaften und der Werbung durch weitere zwei Tochtergesellschaften bestand. Der RH empfahl, für Marketing und Werbung jeweils nur eine Tochtergesellschaft vorzusehen.

12.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, alle Personalaufgaben in einer Organisationseinheit zusammenzufassen.

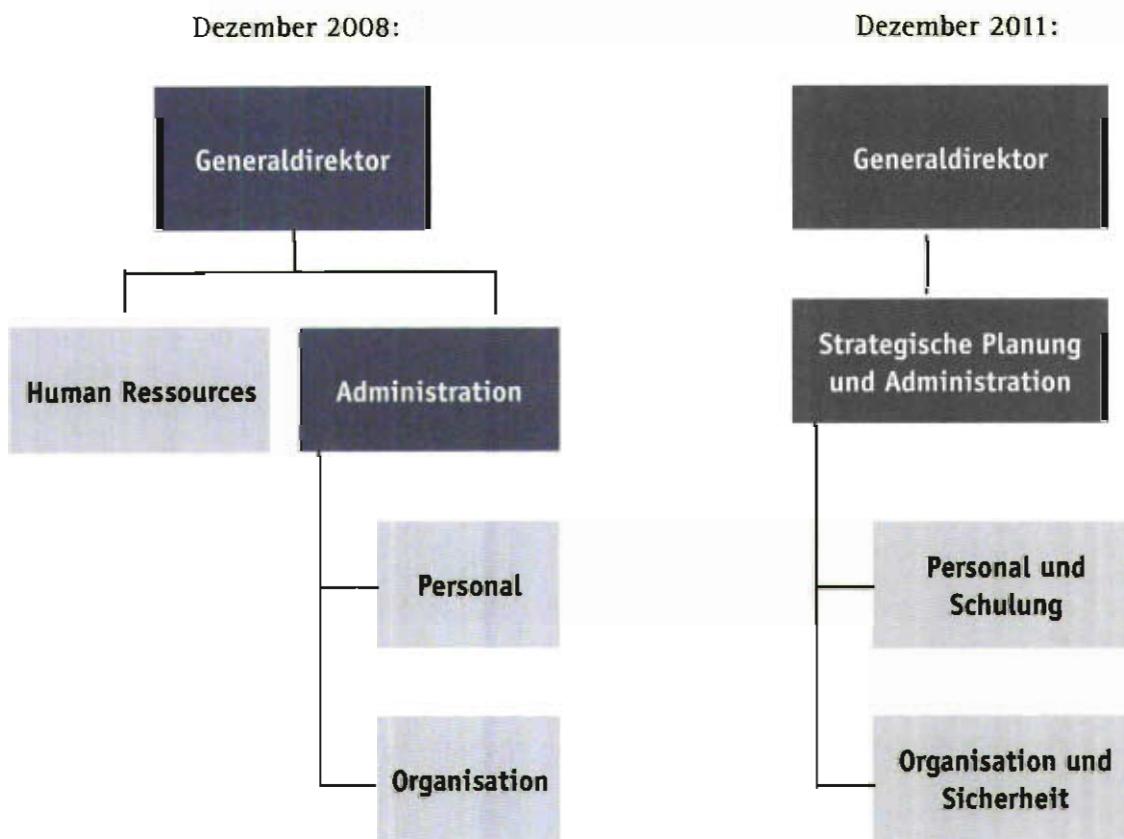
(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass in der Generaldirektion die für das zentrale Personalmanagement und

Organisation

für die unternehmensweite Aus- und Fortbildung zuständigen Dienststellen in einer Abteilung zusammengeführt und damit Doppelgleisigkeiten im Administrationsbereich beseitigt worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF in der Generaldirektion jene drei Organisationseinheiten, die mit Personalaufgaben befasst waren, in zwei Organisationseinheiten zusammenfasste und diese einer gemeinsamen Leitung unterstellt.³ Die Personalausstattung dieser Organisationseinheiten reduzierte der ORF von 2007 bis 2011 von 26,9 VZÄ auf 17,9 VZÄ oder um 33,5 %.

Abbildung 1: Organisationseinheiten in der Generaldirektion, die mit Personalaufgaben befasst waren



Quellen: RH, ORF

³ Die frühere Abteilung Human Ressources, sowie die Dienststellen Personal und Organisation in der Abteilung Administration gingen in die Dienststellen Organisation und Sicherheit und Personal und Schulung auf und wurden der Abteilung Strategische Planung und Administration zugeordnet.



Organisation

**Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung**

Jene Personalaufgaben, die von vier Organisationseinheiten in der Kaufmännischen Direktion, der Fernseh-, der Hörfunk- und der Technischen Direktion wahrgenommen wurden, fasste der ORF jedoch nicht zusammen. Der ORF wies darauf hin, dass diese Organisationseinheiten für die Umsetzung von Sparzielen im Personalbereich wichtig gewesen wären.

12.2 Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Die Reduktion von drei auf zwei Organisationseinheiten in der Generaldirektion führte dort zu einer effizienteren und sparsameren Leistungserbringung der Personalaufgaben. Nach Ansicht des RH könnten jedoch gerade die vom ORF angesprochenen Sparziele von einer Organisationseinheit unternehmensweit effektiver und gleichförmiger umgesetzt werden als von mehreren Organisationseinheiten. Der RH blieb bei seiner Empfehlung, alle Personalaufgaben in einer Organisationseinheit zusammenzufassen.

13.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 16) empfohlen, zur Straffung der Organisation des ORF die Direktion für Online und Neue Medien aufzulösen, weil die wesentlichen Aufgaben der Hauptabteilung Online und Neue Medien die bereits 1995 gegründete ORF Online und Teletext GmbH & Co KG wahrnahm.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass er die Direktion für Online und Neue Medien mit 31. Dezember 2011 auflösen würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF die Personalausstattung der Direktion für Online und Neue Medien von 2007 bis 2011 von 23,6 VZÄ auf 14,3 VZÄ, somit um 39,5 % reduzierte.

Der ORF löste die Direktion für Online und Neue Medien mit 31. Dezember 2011 auf und schuf eine Hauptabteilung für Online und Neue Medien in der Technischen Direktion. Der neuen Hauptabteilung waren drei Organisationseinheiten unterstellt; sie hatte nahezu die gleichen Aufgaben wie zuvor die Direktion für Online und Neue Medien.

13.2 Der ORF setzte die Empfehlung um und löste die Direktion für Online und Neue Medien auf.

14.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, die Redaktionsstrukturen und -konzepte zu überarbeiten und die generelle redaktionelle Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext zu über-

Organisation

denken. Durch die Zusammenlegung von Organisationseinheiten bzw. Abstimmung zwischen den Sachbereichen mit ähnlichem Aufgabenprofil sollte das trimediale Arbeiten gefördert werden: d.h. jeder Redakteur sollte Beiträge für Fernseh- und Radioprogramme sowie für das Internet verfassen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass sich diese **Empfehlung des RH in Umsetzung befindet**. Ein Projekt unter der Leitung des Kaufmännischen Direktors sei begonnen worden, im Rahmen dessen auch die Redaktionsstrukturen geprüft werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF einzelne Redaktionen zusammenlegte oder einer **gemeinsamen Leitung** unterstellt. Im Zuständigkeitsbereich der Fernsehdirektion legte der ORF die Innenpolitikredaktion der „Zeit im Bild“ mit der Redaktion der Sendung „Hohes Haus“ zusammen und stellte die Abteilungen „Bildung und Zeitgeschehen“ und „Religion“ unter eine gemeinsame Leitung. Im Zuständigkeitsbereich der Radiodirektion stellte er die Redaktion der Nachrichtensendungen und die Redaktion der Teletext- und Internet-Nachrichtenangebote des Radios – die das Radio auch schon bisher produzierte – unter eine gemeinsame Leitung. Eine Aufhebung der generellen redaktionellen Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext erreichte der ORF durch diese Organisationsmaßnahmen jedoch nicht.

Der RH hatte in seinem Vorbericht auch darauf hingewiesen, dass selbst innerhalb der für die Online-Plattform www.orf.at und für den Teletext zuständigen ORF Online und Teletext GmbH & Co KG die Redaktionen für den Online- und den Teletext-Bereich getrennt waren. Der RH stellte nunmehr fest, dass auch diese Redaktionen weiterhin getrennt waren.

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe stellte der ORF Überlegungen über künftiges trimediales Arbeiten an und berichtete darüber dem Stiftungsrat. Darüber hinaus ergriff der ORF ablauforganisatorische Maßnahmen zur Aufhebung der generellen redaktionellen Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext. Unter anderem begann der ORF mit der Umsetzung eines ORF-weit einsehbaren und transparenten Themenmanagementsystems und koordinierte Auslandsdienstreisen nunmehr zwischen Radio und Fernsehen.

14.2 Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Er überdachte die generelle redaktionelle Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext und ergriff darüber hinaus ablauforganisatorische Maßnahmen zum trimedialen Arbeiten. Der ORF überarbeitete jedoch die Redak-



Organisation

ORF

Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

tionsstrukturen und -konzepte nicht im Hinblick auf die Aufhebung der generellen redaktionellen Trennung von Fernsehen, Radio, Online und Teletext. Da trimediales Arbeiten aber nur durch ein Zusammenwirken von aufbau- und ablauforganisatorischen Maßnahmen ermöglicht werden kann, verblieb der RH bei seiner Empfehlung, auch die Redaktionsstrukturen und -konzepte zu überarbeiten.

15.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, die Organisationsanweisung des ORF, die Wetterberichterstattung zu koordinieren, umzusetzen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Prüfung und Umsetzung dieser Empfehlung des RH noch offen sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF seine Organisationsanweisung, die Wetterberichterstattung zu koordinieren, von 2009 bis 2012 nicht umsetzte. Erst am 1. Juni 2012 beauftragte der ORF einen Redakteur mit der Koordination der Wetterberichterstattung.

15.2 Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um, weil er erst nach der Überprüfung durch den RH einen Redakteur mit der Koordination der Weiterberichterstattung beauftragte. Der RH empfahl dem ORF, ständig einen Redakteur mit der Koordination der Wetterberichterstattung zu beauftragen.

16.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 18) empfohlen, die Controllingtätigkeiten der programmwirtschaftlichen Leiter (PWL) aus den Programmdienststellen herauszulösen und in die Kaufmännische Direktion zu integrieren, um dadurch den Mitteleinsatz in den Programmabteilungen durch abteilungs- und direktionsübergreifende Sichtweisen flexibler zu gestalten und zu optimieren. Die Erstellung der Budgets und der Leistungspläne der jeweiligen Dienststellen sowie die Mitwirkung bei der Produktionsdurchführung durch die PWL war mit deren Durchführung von Controllingtätigkeiten unvereinbar.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, an der Umsetzung dieser Empfehlung zu arbeiten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF im Frühjahr 2012 die Dienststellen der PWL in die Kaufmännische Direktion integrierte. Die PWL erstellten jedoch nach wie vor Budgets und Leistungspläne und führten Controllingtätigkeiten durch. Der ORF gab bekannt, dass in weiterer Folge auch die Herauslösung der Controllingtätigkeiten der

Organisation

PWL von den sonstigen, die Programmproduktion betreffenden Aufgaben, geplant wäre. Die Controllingtätigkeiten sollten dann Bereichscontroller übernehmen.

16.2 Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Durch die Integration der Dienststellen der PWL in die Kaufmännische Direktion war eine direktionsübergreifende Sichtweise auf den Mitteleinsatz in den Programmabteilungen jedenfalls gewährleistet. Die PWL erstellten jedoch weiterhin Budgets und Leistungspläne und wirkten bei der Produktionsdurchführung mit. Der RH verblieb bei seiner Beurteilung, dass dies mit den Controllingtätigkeiten unvereinbar war. Der RH empfahl daher, die Herauslösung der Controllingtätigkeiten der PWL von den sonstigen, die Programmproduktion betreffenden Aufgaben, wie geplant umzusetzen.

17.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 19) empfohlen, das Rechtemanagement von einer Organisationseinheit wahrnehmen zu lassen und einen standardisierten Workflow festzulegen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung umgesetzt worden sei. Die fünf mit Rechteeinkauf befassten Organisationseinheiten seien zusammengengelegt und der Rechteverkauf an die ORF-Enterprise GmbH & Co KG ausgelagert worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF den Rechteeinkauf in einer Organisationseinheit zusammenfasste und den Rechteverkauf der ORF-Enterprise GmbH & Co KG übertrug. Durch diese Organisationsmaßnahmen wurde das Rechtemanagement effizienter und sparte Personal ein. Der ORF legte einen standardisierten Workflow fest.

17.2 Der ORF setzte die Empfehlung mit der Zusammenfassung des Rechteeinkaufs in einer Organisationseinheit und die Übertragung des Rechteverkaufs auf eine Tochtergesellschaft des ORF um.

18.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, künftig bei der Schaffung von Organisationseinheiten auf das Kosten-Nutzenverhältnis zu achten.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Umsetzung künftiger Abteilungsstrukturmaßnahmen jeweils unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzenverhältnisses erfolgen solle.



Organisation

Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF im Jahr 2009 eine Organisationseinheit in der Generaldirektion (Humanitarian Broadcasting) sowie im Jahr 2012 eine Organisationseinheit in der Kaufmännischen Direktion (Business Development) und eine in der Fernsehdirektion (Familie, Unterhaltung und Fernsehfilm) neu schuf. Für die drei neuen Organisationseinheiten stellte der ORF sowohl Kosten- als auch Nutzenüberlegungen an. So wurden bspw. mit der Gründung der Organisationseinheit Humanitarian Broadcasting die bisher von der Chefredaktion und der Abteilung Fernseh-Unterhaltung wahrgenommenen Aufgaben gebündelt und die im ORF-G vorgesehene Barrierefreiheit ausgeweitet. Für die Erfüllung der Aufgaben waren vor der Gründung der Organisationseinheit Humanitarian Broadcasting 8,2 VZÄ und danach fünf VZÄ tätig.

18.2 Der ORF setzte die Empfehlung durch Kosten- und Nutzenüberlegungen bei der Schaffung neuer Organisationseinheiten um.

19.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 21) empfohlen, eine Ausgliederung des Facility-Managements zu prüfen, weil deren Aufgaben nicht zu den Kernaufgaben des ORF zählten.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass er die Ausgliederung des Facility-Managements geprüft habe. Die Ausgliederung wäre beim Stiftungsrat beantragt worden, dieser hätte darüber jedoch nicht abgestimmt. Die Ausgliederung des Facility-Managements würde nach der Entscheidung über den Standort des ORF-Hauptquartiers noch einmal geprüft werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Prüfung durch den ORF ergab, dass die Ausgliederung des Facility-Managements wirtschaftlich sinnvoll wäre und in fünf Jahren rd. 4,28 Mill. EUR einsparen würde. Der Generaldirektor legte die Ergebnisse dieser Prüfung im April 2009 dem Stiftungsrat vor und beantragte die Ausgliederung des Facility-Managements. Der Stiftungsrat stimmte über diesen Tagesordnungspunkt jedoch nicht ab. Er beschloss hingegen in dieser Sitzung eine Resolution für die Zukunft des ORF, in der er den Generaldirektor u.a. beauftragte, dem Stiftungsrat bis spätestens Ende 2009 ein Gesamtkonzept für sinnvolle Ausgliederungen vorzulegen; ein derartiges Gesamtkonzept lag bis 2012 nicht vor.

Der ORF gab bekannt, dass er im Facility-Management in den Jahren 2008 bis 2011 insgesamt rd. 1,35 Mill. EUR gegenüber 2007 einsparte. Der RH hielt fest, dass diese in vier Jahren erzielte Einsparung deutlich geringer war als das vom Generaldirektor dem Stiftungsrat im April

Organisation

2009 bekannt gegebene Einsparungspotenzial von rd. 4,28 Mill. EUR in fünf Jahren bei einer Ausgliederung des Facility-Managements.

- 19.2** Nach Ansicht des RH bestand kein direkter Zusammenhang zwischen der Ausgliederung des Facility-Managements und der Entscheidung über den Standort des ORF.

Der ORF setzte die Empfehlung um und prüfte die Ausgliederung des Facility-Managements. Der RH kritisierte jedoch, dass der Stiftungsrat über den Antrag des Generaldirektors zur Ausgliederung des Facility-Managements nicht abstimmte, obwohl die Prüfung der Ausgliederung durch den ORF ergeben hatte, dass bei einer Ausgliederung in fünf Jahren rd. 4,28 Mill. EUR eingespart hätten werden können. Der RH kritisierte weiters, dass aus den Protokollen der Sitzungen des Stiftungsrats nicht ersichtlich war, aus welchem Grund der Stiftungsrat über den Antrag des Generaldirektors zur Ausgliederung des Facility-Managements nicht abstimmte. Der RH empfahl, künftig die Gründe für die Nichtabstimmung über Anträge in den Protokollen über die Sitzungen des Stiftungsrats festzuhalten.

Da die vom ORF für die Jahre 2008 bis 2011 bekannt gegebene Einsparung deutlich unter dem Einsparungspotenzial, das laut dem Antrag des Generaldirektors möglich gewesen wäre, lag, empfahl der RH, das Facility-Management auszugliedern.

- 20.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 22) empfohlen, die Empfehlungen eines Beratungsunternehmens zur wirtschaftlicheren Führung des Radio-Symphonieorchesters Wien (RSO) umzusetzen. Das Beratungsunternehmen hatte die Führung des RSO durch eine Tochtergesellschaft des ORF empfohlen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Einstellung des Betriebs des RSO als Einsparungsmaßnahme ab 2011 geplant gewesen sei. In der Novelle 2010 zum ORF-G sei aber der Fortbestand des RSO vorgesehen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Generaldirektor im April 2009 beim Stiftungsrat die Ausgliederung des RSO beantragte. Der Generaldirektor legte dar, dass die Ausgliederung des RSO in fünf Jahren rd. 2,68 Mill. EUR einsparen und dem ausgegliederten RSO die Möglichkeit eröffnen würde, um öffentliche Förderungen anzusuchen. Das wäre bislang nicht möglich gewesen, weil das RSO im öffentlich-rechtlichen Auftrag des ORF nicht explizit enthalten war. Der Stiftungsrat stimmte über diesen Tagesordnungspunkt jedoch nicht ab.



Organisation



Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

Der ORF nahm von einer unmittelbaren Umsetzung der Empfehlung des RH Abstand und verstärkte sukzessive Maßnahmen mit dem Ziel der Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses. Die Erträge, die Kosten und das wirtschaftliche Ergebnis des RSO entwickelten sich in den Jahren 2008 bis 2011 im Vergleich zu 2007 wie folgt:

Tabelle 1: Erträge, Kosten und wirtschaftliches Ergebnis des Rundfunk-Symphonieorchesters Wien

	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
in Mill. EUR						
Erträge	1,11	1,13	1,14	1,43	1,15	
Kosten	– 9,67	– 9,41	– 9,98	– 9,91	– 9,50	
wirtschaftliches Ergebnis	– 8,56	– 8,28	– 8,84	– 8,48	– 8,35	
Veränderung des wirtschaftlichen Ergebnisses gegenüber 2007		+ 0,28	– 0,28	+ 0,08	+ 0,21	+ 0,29

Quellen: RH, ORF

Der RH stellte fest, dass es dem ORF in den Jahren 2008, 2010 und 2011 unter Berücksichtigung der allgemeinen Bezugserhöhungen sowie Vorrückungen des Orchesterpersonals und des Anstiegs der Lebenshaltungskosten gelang, das wirtschaftliche Ergebnis des RSO gegenüber 2007 zu verbessern. Im Jahr 2009 war ihm dies jedoch nicht gelungen.

Das jedes Jahr mit – 8,28 Mill. EUR bis – 8,84 Mill. EUR negative wirtschaftliche Ergebnis des RSO verbesserte sich von 2008 bis 2011 gegenüber 2007 demnach in Summe um rd. 0,29 Mill. EUR. Der RH hielt fest, dass diese in vier Jahren erzielte Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses des RSO deutlich geringer war als das vom Generaldirektor dem Stiftungsrat im April 2009 bekannt gegebene Einsparungspotenzial von rd. 2,68 Mill. EUR in fünf Jahren bei einer Ausgliederung des RSO.

20.2 Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um und ergriff Maßnahmen, die in drei von vier Jahren zu einer wirtschaftlicheren Führung des RSO beitrugen. Der RH kritisierte jedoch, dass der Stiftungsrat über den Antrag des Generaldirektors, das RSO auszugliedern, nicht abstimmte und die Gründe dafür im Protokoll über die Sitzung des Stiftungsrats nicht anführte. Der RH kritisierte weiters, dass der ORF das RSO nicht ausgliederte, obwohl die Prüfung der Ausgliederung durch den ORF ein höheres Einsparungspotenzial ergab. Da das wirtschaftliche

Organisation

Ergebnis des RSO nach wie vor jährlich negativ war, verblieb der RH bei seiner Empfehlung, die Vorschläge des Beratungsunternehmens umzusetzen und das RSO durch eine Tochtergesellschaft des ORF zu führen. Weiters empfahl der RH, künftig in den Protokollen über die Sitzungen des Stiftungsrats die Gründe anzuführen, aufgrund deren über Anträge des Generaldirektors nicht abgestimmt wurde.

21.1 (1) Der RH hatte dem ORF in seinem Vorbericht (TZ 22) empfohlen, den Auftrag des RSO eindeutig zu definieren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass sich die Empfehlung in Umsetzung befinden würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF den Grundauftrag des RSO schriftlich formulierte und einen Schwerpunkt bei der Pflege der neuen österreichischen Musik vorsah.

21.2 Der ORF setzte die Empfehlung um.

22.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 23) auf die mögliche Nutzung der Programminhalte über das Internet hingewiesen und empfohlen, im Hinblick auf die beträchtlichen Kosten den Betrieb von Mittel- und Kurzwellensendern einzustellen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass der Betrieb der Mittelwelle mit 31. Dezember 2008 und jener der Kurzwelle mit 31. Dezember 2009 eingestellt worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die für den Betrieb von Mittel- und Kurzwellensendern zuständige Tochtergesellschaft des ORF, die Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG (ORS), den Betrieb des Mittelwellensenders einstellte.

Die ORS stellte jedoch den Betrieb des Kurzwellensenders nicht ein, sondern vermietete Kurzwellenfrequenzen an Dritte und sendete weiterhin Sendungen des ORF-Radioprogramms aus. Dies verursachte dem ORF im Jahr 2010 Kosten von rd. 460.000 EUR und im Jahr 2011 keine Kosten.



Organisation

Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

Die ORS erlitt aus dem Betrieb des Kurzwellensenders 2010 einen Verlust von rd. 30.000 EUR und erzielte 2011 einen Gewinn von rd. 27.000 EUR.

22.2 Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um und stellte den Betrieb des Mittelwellensenders ein, den Betrieb des Kurzwellensenders jedoch nicht. Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Vermietung des Kurzwellensenders an Dritte nicht zum Kerngeschäft des ORF gehörte und der ORS aus dem Betrieb des Kurzwellensenders auch Verluste entstehen können, wie das Jahr 2010 zeigte. Der RH empfahl, den Betrieb des Kurzwellensenders jedenfalls dann einzustellen, wenn der Betrieb unwirtschaftlich wird.

23.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 24) eine tiefgreifende Reform des ORF empfohlen und

- die Anzahl der Direktionen zu reduzieren,
- die Anzahl der Hauptabteilungen und sonstiger Organisationseinheiten zu verringern,
- die einzelnen Leistungsbereiche qualitativ zu verbessern,
- Synergien stärker zu nutzen sowie
- die Redaktionen und Ressorts bereichsübergreifend zu vernetzen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass im Laufe des Jahres 2009 bereits rd. 10 % der Führungsfunktionen in drei Direktionen abgebaut worden seien. Die Kompetenzverteilung im Personalbereich sei nun klarer geregelt, weitere Konzepte für Strukturverbesserungen würden vorliegen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF

- die Anzahl der Direktionen mit 1. Jänner 2012 von sechs auf vier reduzierte,
- die Anzahl der Hauptabteilungen und sonstiger Organisationseinheiten seit 1. Jänner 2009 durch Zusammenlegungen und andere Strukturmaßnahmen um 16 verringerte,
- Leistungsbereiche qualitativ verbesserte: so ermöglichte bspw. die Zusammenlegung von zwei mit Personalaufgaben befassten Organi-

Organisation

sationseinheiten in der Generaldirektion einen koordinierten Ablauf von Recruiting- bzw. Nachbesetzungsprozessen,

- Synergien stärker nutzte: so legte er bspw. die beiden Fernsehdirektionen ab 1. Jänner 2012 zusammen und stellte im Zuständigkeitsbereich der Fernsehdirektion die Abteilungen „Bildung und Zeitgeschehen“ und „Religion“ unter eine gemeinsame Leitung,
- jedoch mit der bereichsübergreifenden Vernetzung von Redaktionen und Ressorts noch nicht begann.

23.2 Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Der RH empfahl, Redaktionen und Ressorts bereichsübergreifend zu vernetzen, um das trimediale Arbeiten zu fördern.

24.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 26) empfohlen, ein gesamthaftes Beteiligungskonzept zu erstellen und darin die mit der Ausgliederung verbundenen strategischen Ziele sowie auch jene Geschäftsbereiche festzulegen, die für ein Outsourcing mittel- bis langfristig in Frage kämen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Erstellung eines gesamthaften Ausgliederungskonzepts ebenfalls in dem 2009 erstellten Strategie- und Strukturkonzept angesprochen worden sei. Das geforderte konkrete Ausgliederungskonzept sei hingegen nicht sinnvoll. Die Definition von auszulagernden Unternehmensgegenständen sei nur dann sinnvoll, wenn die Ausgliederung unmittelbar bevorstünde. Ansonsten würden derartige Konzepte nur unnötig Unsicherheiten innerhalb der Belegschaft sowie Widerstände verursachen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF zwar in seinem Strategie- und Strukturkonzept aus dem Jahr 2009 die Schwerpunkte für die Organisation der Unternehmens- und Konzernstruktur setzte und darin jene Bereiche anführte, die kurzfristig für eine Auslagerung und Neuordnung in Betracht kamen; dem Stiftungsrat lag jedoch kein Antrag vor, das Strategie- und Strukturkonzept zu beschließen.

Der ORF erstellte jedoch eine Richtlinie für das Beteiligungsmanagement, in der er die Tochtergesellschaften/Beteiligungen nach Zielen kategorisierte; die für ein Outsourcing mittel- bis langfristig in Frage kommenden Geschäftsbereiche legte er nicht fest.

24.2 Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, jene Geschäftsbereiche zu identifizieren, die mittel-



Organisation

ORF

Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

bis langfristig für ein Outsourcing aufgrund von wirtschaftlichen oder anderen Erwägungen in Betracht kommen.

25.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 27) empfohlen, den Anträgen an den Stiftungsrat über den Erwerb von Beteiligungen eine fundierte Unternehmensprognose beizulegen, die insbesondere darüber Aufschluss geben sollte, ob und inwieweit die Leistungen durch eine Tochtergesellschaft wirtschaftlicher erbracht werden können als durch den ORF.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH bereits umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF seit der Überprüfung durch den RH im Jahr 2008 nur den Erwerb einer Beteiligung in Bulgarien anstrebte. Der ORF beabsichtigte mit dieser Beteiligung neue Erlösquellen zu erschließen, sowie im Rahmen der Internationalisierungsstrategie neue Gruppensynergien zu nutzen.

Aufgrund rechtlich und wirtschaftlich geänderter Rahmenbedingungen wurde an den Stiftungsrat kein Antrag gestellt, die Beteiligung in Bulgarien zu erwerben.

25.2 Da der ORF mit dem angestrebten Erwerb einer Beteiligung in Bulgarien nicht beabsichtigte, Leistungen durch eine Tochtergesellschaft wirtschaftlicher als durch den ORF zu erbringen, war die Empfehlung nicht anwendbar.

Der RH empfahl, mit den Anträgen an den Stiftungsrat über den Erwerb von Beteiligungen eine Unternehmensprognose vorzulegen, die insbesondere die Ziele im Sinne der Richtlinie für das Beteiligungsmanagement des ORF⁴ berücksichtigt.

26.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 27) empfohlen, vor jedem Beteiligungserwerb eine Unternehmensbewertung durchzuführen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH bereits umgesetzt sei.

⁴ Ertragsoptimierung, Nutzung von Wachstumsmöglichkeiten, Nutzung von Kostenvorteilen und strategische Beteiligungen

Organisation

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF vor dem beabsichtigten Erwerb einer Beteiligung in Bulgarien eine Unternehmensbewertung und eine qualitative Risikoanalyse durchführte.

26.2 Der ORF setzte die Empfehlung um und führte eine Unternehmensbewertung und eine qualitative Risikoanalyse durch.

27.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 29) empfohlen, den Tochtergesellschaften strategische Ziele hinsichtlich Marktpositionierung und Aufgabenerfüllung vorzugehen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt sei. Aufbauend auf dem 2009 erstellten Strategie- und Strukturkonzept sei eine entsprechende Richtlinie erstellt worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF im Mai 2010 eine Richtlinie zum Beteiligungsmanagement beschloss und diese im Jänner 2012 aktualisierte. Die Richtlinie beinhaltete die Ziele sowie die Grundsätze und die Vorgaben hezüglich der Führung, der Kontrolle und der Berichterstattung der Tochtergesellschaften/Beteiligungen. Die Geschäftsführer und Finanzverantwortlichen der Tochtergesellschaften/Beteiligungen bestätigten schriftlich die Kenntnisnahme der Richtlinie.

27.2 Der ORF setzte die Empfehlung mit der Erstellung der Richtlinie zum Beteiligungsmanagement um.

28.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 29) empfohlen, Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern aller Tochtergesellschaften abzuschließen und Bonifikationen erst nach Erreichung der vereinbarten Ziele auszuzahlen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass sich diese Empfehlung in Umsetzung befinden würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF ab dem Jahr 2008 mit allen Geschäftsführern der Tochtergesellschaften jährliche Zielvereinbarungen als Voraussetzung für die Auszahlung von Bonifikationen abschloss. Die Ziele enthielten bspw. Vorgaben für Umsatz und EGT sowie dem jeweiligen Unternehmensbereich entsprechende Ziele wie bspw. Dokumentation des Internen Kontrollsystems oder Höhe der Personalaufwendungen und des Personalstands. Der ORF vereinbarte

für 2011 nur mehr mit einem Geschäftsführer eine Akontozahlung, die 2012 ausläuft.

28.2 Der ORF setzte die Empfehlung durch den Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern aller Tochtergesellschaften um.

29.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 30) empfohlen, die Personalkostenentwicklung bei den Tochtergesellschaften besonders zu beachten.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung schon umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF ab dem Jahr 2010 die Entwicklung der VZÄ und der Personalkosten seiner Tochtergesellschaften verstärkt in die Budgetierung integrierte.

Die durchschnittlichen Personalkosten pro VZÄ aller Tochtergesellschaften stiegen von 2008 bis 2011 von rd. 58.000 EUR auf rd. 59.100 EUR oder um rd. 1,8 % an; 2007 betrugen diese rd. 57.500 EUR.

29.2 Der ORF setzte die Empfehlung durch eine maßvolle Steigerung der durchschnittlichen Personalkosten bei allen Tochtergesellschaften um.

Einsparungsmaßnahmen

30.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 36) empfohlen, die Reduzierung von Einsparungspotenzial künftig kritisch zu hinterfragen und formell zu beschließen sowie die dafür maßgeblichen Gründe zu dokumentieren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Generaldirektor dem Stiftungsrat in der Sitzung vom September 2010 einen Bericht über den Stand der Maßnahmen vorlegte und u.a. bekannt gab, dass als Konsequenz der Novelle 2010 zum ORF-G verschiedene, ursprünglich geplante Maßnahmen wie bspw. die Einstellung des RSO und die Beendigung des Film/Fernseh-Abkommens mit dem Österreichischen Filminstitut nicht umgesetzt, sondern durch alternative Maßnahmen bzw. durch Übererfüllung von sonstigen Einsparungsmaßnahmen ersetzt werden würden.

Der RH stellte fest, dass keine Reduzierung des Einsparungsvolumens erfolgte.

Einsparungsmaßnahmen

30.2 Im überprüften Zeitraum bestand für diese Empfehlung kein Anwendungsfall. Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, die Reduzierung von Einsparungspotenzial künftig kritisch zu hinterfragen und formell zu beschließen sowie die dafür maßgeblichen Gründe zu dokumentieren.

31.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 37) empfohlen, beschlossene Einsparungspotenziale künftig zu realisieren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest:

(a) Der Stiftungsrat beschloss in der Sitzung vom Dezember 2009 den Finanzplan 2010, welcher für den ORF Einsparungsmaßnahmen in der Höhe von rd. 77,1 Mill. EUR sowie für den ORF-Konzern zusätzliche Einnahmen von rd. 4,0 Mill. EUR, insgesamt somit ein verbessertes Ergebnis von rd. 81,1 Mill. EUR vorsah. Der ORF erreichte im Jahr 2010 Einsparungen von rd. 78,9 Mill. EUR und höhere Einnahmen der Tochtergesellschaften von rd. 6,5 Mill. EUR, somit ein verbessertes Ergebnis von rd. 85,4 Mill. EUR.

Damit wurde auch das vom Stiftungsrat in der Sitzung vom April 2009 vorgegebene Ziel, im Jahr 2010 ein ausgeglichenes EGT des ORF-Konzerns zu erreichen, verwirklicht und ein positives EGT von rd. 23,4 Mill. EUR erzielt.

(b) In der Sitzung vom Dezember 2010 beschloss der Stiftungsrat den Finanzplan 2011, welcher verschiedene Einsparungsmaßnahmen im Personal- und Sachkostenbereich enthielt und Zielwerte festlegte. Der Generaldirektor legte in einem Abschlussbericht für das Jahr 2011 dar, dass die Maßnahmen und Zielwerte für das Jahr 2011 erreicht bzw. umgesetzt wurden. Die Kommunikationsbehörde Austria stellte mit Bescheid vom 23. Mai 2012 u.a. fest, dass die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte erfolgt sei.

(c) Im Jänner 2009 gab die frühere Kaufmännische Direktorin bekannt, dass aufgrund der angespannten wirtschaftlichen Situation in den Jahren 2009 und 2010 beim ORF (ohne Tochtergesellschaften des ORF) die Anzahl der angestellten Arbeitnehmer um insgesamt 250 VZÄ auf Basis des Finanzplans 2008 zu verringern sei.

Im Juni 2009 teilte der Generaldirektor den Direktionen mit, dass die vorgesehenen Personaleinsparungen für den Zeitraum bis 2011 auf 440 VZÄ ausgeweitet werden müssen.

Im Dezember 2010 gab der Generaldirektor bekannt, dass weitere Personaleinsparungen vorzunehmen seien. Insgesamt sollten auf Basis des Finanzplans 2008 bis zum Jahr 2013 590 VZÄ eingespart werden.

Bis zum Mai 2012 sparte der ORF 573 VZÄ ein. Eine vollständige Umsetzung der vorgesehenen Personaleinsparungen ist vom ORF bis zum Jahr 2013 vorgesehen.

31.2 Der ORF setzte die Empfehlung durch die Erreichung der für 2010 vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen, durch die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte im Jahr 2011 sowie die Einsparung von 573 VZÄ bis zum Mai 2012 um.

32.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 38) empfohlen, den Stiftungsrat über die Umsetzung beschlossener Einsparungspotenziale umfassend zu informieren und die Geschäftsführung durch den Stiftungsrat in ausreichendem Maße zu überwachen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt worden sei. Zu diesem Zweck sei in Abstimmung mit dem Stiftungsrat ein Maßnahmencontrolling aufgebaut worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF im Jahr 2009 in Abstimmung mit dem früheren Vorsitzenden des Stiftungsrats und Mitgliedern des Ausschusses für Finanzen und Technik für den Stiftungsrat zusätzlich zu den bereits vorgelegten Quartalsberichten eine Berichterstattung über das Maßnahmencontrolling einrichtete.

Aufgrund der Novelle 2010 zum ORF-G hat der Generaldirektor ergänzend zur Erfüllung der allgemeinen und besonderen Voraussetzungen Strukturmaßnahmen zur mittelfristigen substanzialen Reduktion der Kostenbasis zu setzen und dazu jährlich, beginnend ab dem Jahr 2010 für das jeweils darauffolgende Kalenderjahr dem Stiftungsrat Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte zu den folgenden Bereichen zur Genehmigung vorzulegen:

- strukturelle Reduktion der Personalkosten einschließlich einer Reduktion der Kapazitäten und der Reduktion der Pro-Kopf-Kosten,

Einsparungsmaßnahmen

- nachhaltige Senkung der Sachkosten, die nicht unmittelbar mit Programminvestitionen in Zusammenhang stehen sowie
- Optimierung der Technologie- und Infrastruktur-Modernisierung.

Die Strukturmaßnahmen sind vom Generaldirektor so festzulegen, dass mittelfristig ein ausgeglichenes EGT sichergestellt werden kann.

Die Struktur des Berichts über die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte wurde dem Stiftungsrat in der Sitzung vom Dezember 2010 vorgestellt.

Der Stiftungsrat erhielt somit pro Quartal einerseits die bereits bestehenden Quartalsberichte sowie andererseits Berichte über die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte. Diese Berichte enthielten für das 1. Quartal 2011 Angaben zur Entwicklung der Personal- und Sachaufwendungen des ORF, der Tochtergesellschaften des ORF und des ORF Konzerns, ab dem 2. Quartal 2011 nur mehr für den ORF Konzern.

Der ORF gab dem RH im Mai 2012 bekannt, dass die Quartalsberichte an den Stiftungsrat über die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte künftig neben den Angaben über den ORF Konzern wieder die diesbezüglichen Angaben über den ORF und die Tochtergesellschaften des ORF enthalten werden.

Im Februar 2012 übergab der Generaldirektor einen Bericht über die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte im Jahr 2011 an die Prüfungskommission zur Überprüfung. Dieser Bericht wurde auch dem Stiftungsrat in der Sitzung vom Mai 2012 vorgelegt. Der ORF teilte mit, dass diese Vorgangsweise auch für die Folgejahre beibehalten und jeweils jährlich die Vorlage des Berichts an den Stiftungsrat erfolgen werde.

32.2 Der ORF setzte die Empfehlung durch die dem Stiftungsrat zusätzlich zu den Quartalsberichten vorgelegte Berichterstattung über das Maßnahmencontrolling und ab 2011 durch die Berichte über die Durchführung und Erreichung der Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte um.

33.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 39) empfohlen, den bisherigen Umfang der ~~Sendung~~ von Sportveranstaltungen im ORF zu evaluieren und in einem Konzept die Kriterien für die Sendeauswahl insbesondere von Randsportarten nachvollziehbar zu definieren.



Einsparungsmaßnahmen

Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung derzeit umgesetzt werden würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Hauptabteilung Sport in einer jährlichen Statistik den zeitlichen Umfang der in den ORF-TV-Programmen ausgestrahlten Sportproduktionen und Sportbeiträge aufgeschlüsselt nach Sportarten und Sendeformaten erfasste. Eine laufende Evaluierung wurde durch die Verknüpfung mit den wirtschaftlichen Daten und den Daten der Publikumsakzeptanz vorgenommen.

Für Großereignisse erstellte die Hauptabteilung Sport Managementinfos, für welche die Daten der ORF Medienforschung über zielgruppenorientierte Quoten und Reichweiten, die Produktionsaufwendungen und Lizenzkosten sowie die Erlöse analysiert und für die Entscheidung durch die ORF Geschäftsführung aufbereitet wurden.

Die Formel 1 Berichterstattung wurde aufgrund einer im Jahr 2010 erstellten Analyse nicht wie ursprünglich vorgesehen eingestellt, sondern fortgesetzt.

Der ORF übermittelte im Juni 2012 dem RH ein Konzept bezüglich der Sendeauswahl, insbesondere von Randsportarten, in welchem er neben einem allgemeinen Grundkonzept die redaktionellen, wirtschaftlichen, rechtlichen und produktionstechnischen Kriterien für die Sendeauswahl für die Sport-Berichterstattung in den TV-Programmen des ORF darstellte.

Der ORF verwies weiters auf die in der Novelle 2010 zum ORF-G enthaltenen Bestimmungen bezüglich des besonderen Auftrags für ein Sport-Spartenprogramm sowie auf das vom ORF im Mai 2011 vorgelegte Angebotskonzept für das Sport-Spartenprogramm ORF SPORT PLUS.

33.2 Der ORF setzte die Empfehlung durch die Erstellung eines Konzepts bezüglich der Sendeauswahl insbesondere von Randsportarten sowie durch die Vorlage eines Angebotskonzepts für das Sport-Spartenprogramm ORF SPORT PLUS um.

34.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, bei der Programmplanung auch die Kosten in Relation zu Sendezeit sowie die Reichweite zu berücksichtigen und eine Bandbreite der Kosten pro Fernseh-Hauptabteilung festzulegen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung derzeit umgesetzt werden würde.

Einsparungsmaßnahmen

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF bei der Programmplanung darauf achtete, das Programm auf jenen Sendeplatz zu setzen, der eine möglichst hohe Zuseheranzahl ermöglicht.

Der ORF legte dem RH im Juli 2012 eine Direktionsanweisung des Kaufmännischen Direktors bezüglich des **Abschlusses** von Lizenzverträgen vor, welche in einem Anhang auch detailliert Preisobergrenzen für die verschiedenen Arten der Produktionen für 2013 festlegte. Überschreitungen der festgelegten Preisobergrenzen waren hinsichtlich ihrer kaufmännisch und/oder programmäßig, journalistisch bedingten Rechtfertigung zu begründen und dem Kaufmännischen Direktor zur Unterschrift vorzulegen.

34.2 Der ORF setzte die Empfehlung um, indem er bei der Programmplanung die Kosten in Relation zu Sendezeit und **Reichweite** berücksichtigte und bezüglich des Abschlusses von Lizenzverträgen Preisobergrenzen für die Produktionen festlegte.

Finanzmanagement

35.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 40) empfohlen, die Beteiligung an der Österreichischen Lotterien **Gesellschaft m.b.H.** und Teile der Wertpapiere unter Einbeziehung von Marktpreisrisikomodellen und der Entwicklung an den Finanzmärkten zu veräußern und mit dem Erlös insbesondere strukturelle Einsparungsmaßnahmen zu finanzieren.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung zum Teil **umgesetzt** worden sei. Die Beteiligung an der Österreichischen Lotterien **Gesellschaft m.b.H.** sei zwar nicht veräußert worden, allerdings die darin enthaltenen stillen Reserven realisiert und damit Einsparungsmaßnahmen finanziert worden. Der ORF hielte aus **strategischen Gründen an der Beteiligung** fest. Bei den Finanzanlagen hätte das Jahr 2008 gezeigt, wie wichtig die stillen Reserven seien, um die Ergebnisentwicklung konstant zu halten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF seinen Anteil von 6 % an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. nicht veräußerte, sondern Ende 2008 in die Lotto-Toto Holding GmbH einbrachte. Im Gegenzug erhielt der ORF einen Anteil von rd. 18,8 % an der Lotto-Toto Holding GmbH, die einen Anteil von 32,0 % an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. hielt.

Der ORF beauftragte eine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft, vor Einbringung seines Anteils an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. diesen zu bewerten; der ermittelte Markt-



wert betrug 39,50 Mill. EUR. Der ORF deckte im Zuge der Einbringung seines Anteils die den Buchwert übersteigenden stillen Reserven von rd. 34,21 Mill. EUR auf und verbuchte diese als ergebniswirksame Zuschreibung, von der er rd. 13 Mill. EUR für „Handshake-Maßnahmen“ (Abfertigungen und Pensionen) aufwendete.

Die Höhe der Deckung der Rückstellungen für Abfertigungen, Pensionen und Jubiläumsgelder durch Wertpapiere des Finanzanlagevermögens (zu Marktwerten) veränderte sich von rd. 135,3 % im Jahr 2007 auf durchschnittlich 109,5 % im Zeitraum 2008 bis 2011. Die Gründe für die Abnahme der Wertpapierdeckung von durchschnittlich 26 Prozentpunkten waren Abschreibungen im Finanzkrisenjahr 2008 und Buchwertabgänge im Jahr 2010.

35.2 Der ORF setzte die Empfehlung teilweise um. Der ORF deckte zwar im Zuge der Einbringung des Anteils an der Österreichischen Lotterien Gesellschaft m.b.H. in die Lotto-Toto Holding GmbH stille Reserven auf und finanzierte damit teilweise strukturelle Einsparungsmaßnahmen (bspw. Handshake-Maßnahmen); seine Anteile an der Lotto-Toto Holding GmbH veräußerte der ORF jedoch nicht. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, Beteiligungen an Unternehmen, die kein betriebsnotwendiges Vermögen darstellen, zu veräußern.

Der RH beurteilte die Abnahme der Wertpapierdeckung für Rückstellungen für Abfertigungen, Pensionen und Jubiläumsgelder grundsätzlich positiv, empfahl jedoch, weiterhin ein ausgeglichenes Verhältnis anzustreben.

Veranlagungsmanagement

- 36.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 41) empfohlen, den Wechsel von Asset Managern für die Wertpapierveranlagung zu regeln.
- (2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung mit der Überarbeitung der Veranlagungsrichtlinie im Dezember 2009 umgesetzt worden sei.
- (3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Veranlagungsrichtlinie des ORF nunmehr den Wechsel von Asset Managern regelte. Das ORF Treasury-Komitee legte auf Basis der überarbeiteten Veranlagungsrichtlinie fortan die Vorgangsweise bei Asset Managern mit einer negativen Abweichung („Underperformance“) zum vereinbarten Benchmark in zwei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren fest. Der ORF wechselte von 2008 bis 2010 bei zwei Veranlagungen den Asset Manager aufgrund relativer „Underperformance“.

Veranlagungsmanagement

36.2 Der ORF setzte die Empfehlung durch Überarbeitung der Veranlagungsrichtlinie um.

37.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 41) empfohlen, die Performance des ORF bei der Veranlagung der Wertpapiere des Anlagevermögens und der Pensionskassenveranlagung des Jahres 2007 zu analysieren und die Erkenntnisse bei der nächsten Festlegung der Asset Allocation entsprechend zu berücksichtigen.

Der RH hatte dabei die Wertpapiere des Anlagevermögens und die Pensionskassenveranlagung des ORF mit der Durchschnittsperformance jener österreichischen Pensionskassen verglichen, die eine vergleichbare Aktienquote aufgewiesen hatte.

Die damalige Wertpapierveranlagung des ORF hatte 58,8 % Anleihen, 36,1 % Aktien sowie 5,1 % Geldmarktfonds umfasst und damit einem aktiven Veranlagungstyp entsprochen.

Die Durchschnittsperformance der österreichischen Pensionskassen des aktiven Veranlagungstyps hatte im Jahr 2007 1,92 % betragen und war damit höher als jene der ORF-Wertpapiere mit 0,64 % und jene der ORF-Pensionskassenveranlagung mit – 0,95 % gewesen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass eine Analyse der Performance laufend erfolgen würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF 2008 einen externen Vermögensverwalter mit einer Studie der Asset Allocation der ORF-Wertpapiere beauftragte. Der ORF evaluerte seine Veranlagungsstrategie und ergänzte sie im Jahr 2009 um die Möglichkeit der Anpassung der Veranlagungsstruktur unter Berücksichtigung der Ergebnisse von Stresstests. Der ORF veränderte ab 2009 die Veranlagungsstruktur seiner Wertpapiere von vormals aktiv zu konservativ und verringerte damit sein Wertpapierrisiko. Der Marktwert der Wertpapiere des ORF betrug nach Abschreibungen im Finanzkrisenjahr 2008 und Wertpapierverkäufen im Jahr 2010 zum 31. Dezember 2011 rd. 350,90 Mill. EUR.

Der RH stellte in nachfolgender Tabelle die Performance der Wertpapiere des Anlagevermögens und der Pensionskassenveranlagung des ORF der Durchschnittsperformance der überbetrieblichen Pensionskassen des konservativen Veranlagungstyps sowie – aufgrund des Wechsels des Veranlagungstyps im Zeitverlauf – der Gesamtperformance der österreichischen Pensionskassen zum 31. Dezember 2011 gegenüber.



Veranlagungsmanagement

Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

Tabelle 2: Performance des ORF und österreichischer Pensionskassen

	2011 in %	2009 bis 2011 in % p.a.	2007 bis 2011 in % p.a.
ORF-Wertpapiere	– 0,30	5,07	– 0,24
ORF-Pensionskassenveranlagung	– 3,14	4,70	0,41
Pensionskassen in Österreich, Durchschnitt des konservativen Veranlagungstyps	– 1,04	3,50	–
Gesamtperformance der österreichischen Pensionskassen	– 2,96	4,05	0,00

Quellen: ORF, Österreichische Kontrollbank AG, RH

Die Performance 2011 der ORF-Wertpapiere lag über und die der ORF-Pensionskassenveranlagung unter jener der Vergleichswerte der österreichischen Pensionskassen (konservativer Veranlagungstyp) sowie der Gesamtperformance der österreichischen Pensionskassen. Im Dreijahresvergleich 2009 bis 2011 lag sie über diesen Vergleichswerten.

Da der ORF im Zeitraum 2007 bis 2011 seinen Veranlagungstyp änderte, zog der RH für den Fünfjahresvergleich die Gesamtperformance der österreichischen Pensionskassen heran. Die Performance der ORF-Wertpapiere lag in diesem Zeitraum nur geringfügig unter, jene der ORF-Pensionskassenveranlagung über diesem Vergleichswert.

37.2 Der ORF setzte die Empfehlung durch Evaluierung, Anpassung seiner Veranlagungsstrategie und Veränderung des Veranlagungstyps um.

Risikomanagement

38.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 42) empfohlen, die Erkenntnisse des Risikomanagements systematisch in den Planungsprozess zu integrieren, um dadurch die Finanzvorschau qualitativ zu verbessern.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass die Empfehlung umgesetzt werden würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der ORF ab Mai 2010 das Risikomanagement in Form von Abweichungsmeldungen zu prognostizierten Kosten und Erläuterungen von Risikopositionen in das Monats- und Quartalsberichtswesen integrierte. Der ORF erläuterte und bezifferte die von ihm identifizierten Risiken in der Finanzplanung 2011 sowie der Finanzvorschau für 2012 bis 2016.

38.2 Der RH beurteilte die analytische Ableitung der quantifizierten Risiken in der Finanzvorschau für 2012 bis 2016 als plausibel. Der ORF setzte die Empfehlung um und integrierte das Risikomanagement in Form von Abweichungsmeldungen zu prognostizierten Kosten und Erläuterungen von Risikopositionen in das Monats- und Quartalsberichtswesen.

Personal

39 (1) Das Personal des ORF setzte sich aus angestellten Arbeitnehmern, Leiharbeitnehmern und Honorarempfängern zusammen.

Der ORF erhielt Leiharbeitnehmer von Überlassungsunternehmen zur Verfügung gestellt.

Honorarempfänger waren Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen, die nicht nach den Verwendungsgruppen und Gehaltsstufen des Kollektivvertrags entlohnt wurden, sondern nach einem Honorarkatalog, der in einem Anhang zum Kollektivvertrag geregelt war.

Der Personalstand des ORF entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 3: Personalstand beim ORF

	2008	2009	2010	2011	Veränderung
					2008 bis 2011
					in %
ORF	3.958	3.799	3.503	3.444	- 13,0
davon angestellte Arbeitnehmer	3.393	3.281	3.017	2.954	- 12,9
Leiharbeitnehmer	255	243	212	207	- 18,8
Honorarempfänger	310	275	274	283	- 8,7
ORF-Tochtergesellschaften	596	614	628	659	+ 10,6
davon angestellte Arbeitnehmer	589	607	619	643	+ 9,2
Leiharbeitnehmer	-	-	2	3	-
Honorarempfänger	7	7	7	13	+ 85,7
Summe ORF-Konzern	4.554	4.413	4.131	4.103	- 9,9

Quellen: RH, ORF

Der ORF reduzierte im Konzern in den Jahren 2008 bis 2011 die Anzahl der VZÄ um rd. 9,9 %.

(2) Für die angestellten Arbeitnehmer des ORF galten – je nach Zeitpunkt des Eintritts in das Unternehmen – unterschiedliche Dienstrechte, die zu unterschiedlichen Entlohnungen und Ansprüchen führten.

Personal

Tabelle 4: Dienstrechte

Vertrag	Vertragsart	Eintritt ins Unternehmen	Anzahl der Gehälter und Remunerationsen	Vorrückung
Freie Betriebsvereinbarung alt	Einzelvertrag	vor 1. Jänner 1993	15	21 Biennalstufen => bis zu 197,5 % des Anfangsgehalts nach 42 Dienst- und Vordienstjahren
Kollektivvertrag 1996-b	Kollektivvertrag	vor 1. Jänner 1993 + Umstieg in Kollektivvertrag 1996-b	15	21 Biennalstufen => bis zu 197,5 % des Anfangsgehalts nach 42 Dienst- und Vordienstjahren
Freie Betriebsvereinbarung neu	Einzelvertrag	ab 1. Jänner 1993 bis 31. Dezember 1996	15	11 Biennal- und 5 Triennalstufen => bis zu 175 % nach 37 Dienst- und Vordienstjahren
Kollektivvertrag 1996-a	Kollektivvertrag	1. Jänner 1993 bis 31. Dezember 1996 + Umstieg in Kollektivvertrag 1996-a oder 1. Jänner 1997 bis 31. Dezember 2003	15	11 Biennal- und 5 Triennalstufen => bis zu 175 % nach 37 Dienst- und Vordienstjahren
Kollektivvertrag 03	Kollektivvertrag	Ab 1. Jänner 2004	14	6 Biennal-, 5 Triennal-, 3 Quinquennalstufen => bis zu 148 % nach 42 Dienst- und Vordienstjahren, aber erhöhte Grundbezüge gegenüber den Vorgängerregelungen



Personal

Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung

Fortsetzung Tabelle 4: Dienstrechte

Sonderkonditionen	Abfertigung	Pensionsanspruch	Mitarbeiter zum Stichtag 31. Dezember 2011
Kündigung, Urlaub, Sozialzulagen, Entgeltfortzahlung	25 Monatsbezüge nach 30 Dienstjahren in der höchsten Stufe	Leistungsorientierte Pensionszusage, bis zu 80 % des Gehalts im Durchrechnungszeitraum	492
Kündigung, Urlaub, Sozialzulagen, Entgeltfortzahlung + Gehaltszulage für besondere Leistungen/Kenntnisse/besondere Gewährung	25 Monatsbezüge nach 30 Dienstjahren in der höchsten Stufe	Leistungsorientierte Pensionszusage, bis zu 80 % des Gehalts im Durchrechnungszeitraum	408
Kündigung, Urlaub, Sozialzulagen, Entgeltfortzahlung, aber Reduktionen bei Zulagen und Nebenleistungen gegenüber Freie Betriebsvereinbarung alt	16 Monatsbezüge nach 25 Dienstjahren in der höchsten Stufe	Beitragsorientierte Pensionszusage	44
Kündigung, Urlaub, Sozialzulagen, Entgeltfortzahlung, aber Reduktionen bei Zulagen und Nebenleistungen gegenüber Kollektivvertrag 1996-b, Gehaltszulage wie Kollektivvertrag 1996-b	16 Monatsbezüge nach 25 Dienstjahren in der höchsten Stufe	Beitragsorientierte Pensionszusage	560
Entgeltfortzahlung	nach dem betrieblichen Mitarbeiter- und Selbständigen- vorsorgegesetz	Beitragsorientierte Pensionszusage	1.665

Quellen: RH, ORF

Personal

Von 2008 bis 2011 veränderte sich die Anzahl der angestellten Arbeitnehmer, für die die unterschiedlichen Dienstrechte galten, wie folgt:

Tabelle 5: Anzahl der angestellten Arbeitnehmer, für die die unterschiedlichen Dienstrechte galten

Dienstrechte	2008		2011		Veränderung des Anteils zwischen 2008 und 2011 in Prozentpunkten
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	
Freie Betriebsvereinbarung alt	679	19,0	492	15,5	- 3,5
Kollektivvertrag 1996-b	567	15,8	408	12,9	- 2,9
Freie Betriebsvereinbarung neu	54	1,5	44	1,4	- 0,1
Kollektivvertrag 1996-a	591	16,5	560	17,7	+ 1,2
Kollektivvertrag 03	1.688	47,2	1.665	52,5	+ 5,3
Summe	3.579	100,0	3.169	100,0	

Quellen: RH, ORF

Der Anteil der Arbeitnehmer, für die ältere Dienstrechte (Freie Betriebsvereinbarungen und Kollektivvertrag 1996-b) galten, nahm ab, jener, für die jüngere Dienstrechte (Kollektivvertrag 1996-a und Kollektivvertrag 03) galten, stieg an.

40.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 45) empfohlen, die Gewährung von Gehaltszulagen grundsätzlich zu überdenken.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte der ORF mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Aufwendungen für Gehaltszulagen von 2008 bis 2011 wie folgt sanken:

Tabelle 6: Aufwendungen für Gehaltszulagen

	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in Mill. EUR				in %
Gehaltszulagen	0,42	0,39	0,34	0,30	- 28,6

Quellen: RH, ORF