

Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Wien, 22. Dezember 2009
GZ 300.314/011-S4-2/09

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-
Verfassungsgesetz, das KommAustria-Gesetz, das Tele-
kommunikationsgesetz, das Verwertungsgesellschaften-
gesetz 2006, das ORF-Gesetz, das Privatfernsehgesetz, das
Privatradiogesetz und das Fernseh-Exklusivrechtegesetz
geändert werden**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof dankt für die mit Schreiben vom 17. November 2009,
GZ BKA 601.132/0001-V/4/2009, erfolgte Übermittlung des im Betreff genannten Ge-
setzesentwurfs und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht
der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1 Inhaltliche Bemerkungen:

1.1 Allgemeines:

Einleitend weist der Rechnungshof darauf hin, dass der Entwurf die auch in den Erläuterungen erwähnten Ziele der Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie 89/552/EWG i.d.F. der Richtlinie 2007/64/EG) sowie der Anpassung des öffentlich-rechtlichen Auftrages des ORF im Lichte des von der Europäischen Kommission eingeleiteten Verfahrens E2/2008 verfolgt.

Der Entwurf sieht weiters durch die Neuregelungen in § 31 Abs. 10 bis 10g den Ersatz jenes Programmentgeltes aus Mitteln des Bundes vor, das dem ORF durch Gebührenbefreiungen entgeht. Aus Sicht des Rechnungshofes ist dabei nicht ausreichend sicher-

gestellt, dass diese Bundesmittel nur bei tatsächlichem Eintritt einer nachhaltigen Kostenreduktion und bei Umsetzung von Maßnahmen der Reorganisation an den ORF zu leisten sind.

Wie im Folgenden näher dargelegt, werden durch den Entwurf weiters wesentliche Empfehlungen des Rechnungshofes aus seiner Gebarungsüberprüfung der Stiftung öffentlichen Rechts Österreichischer Rundfunk nicht, bzw. nur zum Teil umgesetzt.

Aus der Sicht des Rechnungshofes wird durch den Entwurf nämlich lediglich der Empfehlung hinsichtlich der Verringerung der Anzahl der Direktoren von bisher höchstens sechs auf künftig höchstens vier Direktoren Rechnung getragen.

1.2 Grundlagen für erforderliche Strukturreformen – Maßnahmen zur Reorganisation und Kostenreduktion:

Der Rechnungshof untersuchte in seinem o.a. Bericht in den TZ 13 bis 24 im Hinblick auf die Organisation des ORF unter anderem die Bereiche Marketing, Personalaufgaben, Online und Neue Medien, Produktionsabläufe, Aufgaben der Programmwirtschaftlichen Leiter, das Rechtemanagement, Neue Hauptabteilungen, das Radio Symphonieorchester Wien, und den Betrieb der Mittel- und Kurzwellensender.

In seiner zusammenfassenden Beurteilung wies der Rechnungshof darauf hin, dass die zum Teil unkoordinierte Entwicklung der einzelnen Unternehmensbereiche sowie die ineffizienten Unternehmensstrukturen auf die fehlende Gesamtstrategie des ORF zurückzuführen seien. Der Rechnungshof empfahl, eine tiefgreifende Reform der Organisation vorzunehmen, deren Ziele jedenfalls die bereits in der Finanzvorschau für 2008 bis 2010 vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen sein sollten. So sollte insbesondere

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

Der Rechnungshof begrüßt die mit dem Entwurf beabsichtigte Umsetzung seiner Empfehlung zur Reduktion der Anzahl der Direktoren (gemäß § 24 Abs. 2 von bisher höchstens sechs auf künftig höchstens vier Direktoren) als eine Maßnahme der erforderlichen Organisationsreform.

Er weist jedoch darauf hin, dass - abgesehen von der unter TZ 1.5 näher dargestellten Regelung des § 31 Abs. 10 bis 10g betreffend der Leistung von insgesamt 160 Mill. EUR aus Bundesmitteln bis 2013 - weder im Entwurf noch in den Erläuterungen gesetzliche Maßgaben für eine verpflichtende Umsetzung des Reformbedarfes enthalten sind. So wird beispielsweise mit dem vorliegenden Entwurf die bisherige Organisationsstruktur unverändert beibehalten und somit keine gesetzliche Grundlage für die Sicherstellung einer Umsetzung der in TZ 24.2 getroffenen Empfehlung der Straffung der Organisation mit flachen Hierarchien, kurzen Entscheidungswegen und klaren Verantwortungen geschaffen.

1.3 Zur erforderlichen Gesamtstrategie des ORF:

Der Rechnungshof hielt zur Frage der strategischen Ausrichtung des ORF zusammengefasst fest, dass dem ORF im Hinblick auf die Unternehmensentwicklung eine umfassende Gesamtstrategie fehlte, was zu ineffizienten Organisationsstrukturen, nicht realisierten Einsparungspotenzialen und hohen Personalkosten führte. Diese Gesamtstrategie wurde weder vom Generaldirektor vorgelegt, noch vom Stiftungsrat nachdrücklich eingefordert.

Der Rechnungshof empfahl daher, dass eine vom Stiftungsrat zu genehmigende Gesamtstrategie die Grundlage für eine Strukturreform im ORF und die Rahmenbedingungen für die langfristigen Planungen bilden sollte (TZ 12). Der Rechnungshof weist darauf hin, dass mit dem vorliegenden Entwurf § 21 ORF-G, der die Aufgaben des Stiftungsrates regelt, nicht verändert werden soll.

So ist weiterhin in § 21 Abs. 2 Z 17 ORF-G vorgesehen, dass die Festlegung allgemeiner Grundsätze der Geschäftspolitik die Zustimmung des Stiftungsrates erfordert. Der Rechnungshof bemerkt kritisch, dass trotz der vorgeschlagenen Änderungen in den §§ 21 und 23 ORF-G keine ausdrückliche Verpflichtung des Generaldirektors, ein verbindliches strategisches Gesamtkonzept zu erstellen und dem Stiftungsrat zur Genehmigung vorzulegen, vorgesehen ist.

1.4 Zur Struktur des Stiftungsrates (§ 20 ORF-G):

Der Rechnungshof hielt in seinem Bericht (s. TZ 43f) fest, dass die Zahl von 35 Mitgliedern im Stiftungsrat sowohl im Vergleich mit anderen der Rechnungshofkontrolle

unterliegenden Aktiengesellschaften als auch im internationalen Vergleich als zu groß erscheint. Da bedingt durch die Größe des Stiftungsrates insbesondere die Überwachung der Geschäftsführung nicht in ausreichendem Maß erfüllt werden konnte, empfahl der Rechnungshof, die Struktur des Stiftungsrates zu überdenken und die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen mit dem Ziel zu evaluieren, ein arbeitsfähiges, mit Beschlusskompetenz ausgestattetes Aufsichtsratsgremium zu schaffen und die operative Ausübung der Aufsichtsratspflicht qualitativ zu verbessern.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass § 20 Abs. 1 ORF-G, der die Anzahl und die Bestellung der 35 Mitglieder des Stiftungsrates regelt, nicht verändert wurde. Im Hinblick auf die bisherigen und auch neu hinzukommenden Aufgaben des Stiftungsrates (vgl. etwa § 4a: Genehmigung des Qualitätssicherungssystems durch den Stiftungsrat), weist der Rechnungshof vor dem Hintergrund seiner Prüfungsfeststellungen neuerlich auf das Erfordernis hin, ein arbeitsfähiges Aufsichtsratsgremium vorzusehen, und daher insbesondere die Größe des Stiftungsrates zu evaluieren.

1.5 Maßnahmen zur Reorganisation und Kostenreduktion (Neufassung der §§ 31 Abs. 10 bis 10g ORF-G):

Der Rechnungshof empfahl dem ORF in den TZ 31ff mehrere Maßnahmen für eine tiefgreifende Reorganisation und Kostenreduktion, welche beispielsweise

- die transparente Planung der Finanzvorschauen für zumindest fünf Planjahre,
- die Anwendung des Zero Base Budgeting in Verbindung mit einem Review der redaktionellen Zielsetzungen aller Sendungen,
- den Hinweis auf die mit der Finanzvorschau verbundenen Auswirkungen auf den Deckungsgrad der Nettokosten des öffentlichen Auftrages, und
- die konkrete Definition der Einsparungsmaßnahmen und die Vorlage nachvollziehbarer Grundlagen und Konzepte für die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der Einsparungsmaßnahmen

betrafen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass wie schon in der Stellungnahme des ORF (vgl. TZ 32.3 des Berichtes) angekündigt, nunmehr die Darstellung der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrages im ORF-G in der vorgeschlagenen Neufassung des § 31 verankert werden soll.

Im Hinblick auf die in § 31 Abs. 10 angesprochenen Befreiungen von der Pflicht zur Entrichtung des Programmertgeltes sieht der vorgeschlagene Abs. 10a vor, dass der mit diesen verbundene Einnahmentfall durch finanzielle Zuwendungen des Bundes in den Jahren 2010 bis 2013 i.H.v. insgesamt 160 Mill. EUR - beschränkt auf den tatsächlichen durch die Befreiungen entstandenen Entfall an Einnahmen - abgegolten werden soll.

Nach den Erläuterungen soll diese *„Zurverfügungstellung der Mittel ... an mehrere Prämissen im Hinblick auf die Erfüllung von Aufgaben durch den ORF und die Veranlassung nachhaltiger Strukturmaßnahmen geknüpft“* werden.

Voraussetzung für die Zuerkennung der in § 31 Abs. 10a genannten Bundesmittel sind beispielsweise der Fortbestand des Film-Fernsehabkommens und die Erfüllung der daraus resultierenden Verpflichtungen durch den Österreichischen Rundfunk, der Fortbestand des Radiosymphonieorchesters, der kontinuierliche Ausbau des Anteils der österreichspezifischen fiktionalen Eigenproduktionen des Österreichischen Rundfunks am Gesamtprogramm und Erhöhung des Anteils barrierefrei zugänglicher Sendungen (Abs. 10a) sowie die Erfüllung weiterer Voraussetzungen im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Informations- und Kulturspartenprogrammes (Abs. 10b). Überdies hat der ORF gemäß Abs. 10c zu belegen, dass er *Strukturmaßnahmen zur mittelfristigen substantiellen Reduktion der Kostenbasis* gesetzt hat. Der Generaldirektor hat hiebei jährlich dem Stiftungsrat Maßnahmen, Indikatoren und Zielwerte

- zur strukturellen Reduktion der Personalkosten,
- zur nachhaltigen Senkung der Sachkosten, die nicht unmittelbar mit Programminvestitionen in Zusammenhang stehen, und
- zur Optimierung der Technologie- und Infrastruktur-Modernisierung

vorzulegen.

Die in § 40 genannte Prüfungskommission wird gemäß Abs. 10d mit der Überprüfung der Erfüllung dieser Voraussetzungen für die Zuerkennung der Abgeltung aus Bundesmitteln berufen.

Der Rechnungshof begrüßt die in § 31 Abs. 10c normierte Verknüpfung der Zuerkennung der erwähnten Bundesmittel an die Umsetzung jener nachhaltiger Strukturmaßnahmen, die auch in Umsetzung der an den ORF gerichteten Empfehlungen zur umfassenden Organisationsreform aus dem Bericht Reihe Bund 2009/2 erfolgen könnten. Er weist jedoch kritisch darauf hin, dass infolge des vorgeschlagenen § 31 Abs. 10f die Zuwendung von 50 Mill. EUR im Jahr 2010 jedenfalls erfolgen soll (Überweisung bis

spätestens 30. Juni 2010), und erst ab dem Jahr 2011 die Zuerkennung dieser Bundesmittel an die Erfüllung der genannten Voraussetzungen geknüpft werden soll.

Es kann daher frühestens im Jahr 2011 beurteilt werden, ob die vorgeschlagenen Regelungen des § 31 Abs. 10a bis 10f, tatsächlich zur Umsetzung der erforderlichen Strukturmaßnahmen zur mittelfristigen substantiellen Kostenbasis führen.

Der Rechnungshof weist weiters darauf hin, dass im vorgeschlagenen Wortlaut der Abs. 10e und 10f deutlicher zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass eine Zuerkennung von Bundesmitteln nur dann erfolgen soll, wenn die Prüfungskommission zu einer positiven Feststellung über die Umsetzung der vom Generaldirektor vorgelegten Maßnahmen zur substantiellen Reduktion der Kostenbasis, im Sinne einer tatsächlichen Reduktion der Gesamtkosten des Geschäftsbetriebes gelangt.

Abschließend bemerkt der Rechnungshof kritisch, dass die Auszahlung der genannten Beträge nicht nur an Maßnahmen zur Kostenreduktion, sondern beispielsweise auch an den bloßen Weiterbestand des Radiosymphonieorchesters geknüpft ist, dessen Betrieb allein im Jahr 2007 Nettogesamtkosten i.H.v. 8,54 Mill. EUR verursachte.

1.6 Anzahl der Direktoren (§ 24 Abs. 2):

Im Hinblick auf die erforderliche Reform der Organisation des ORF empfahl der Rechnungshof als eine von mehreren Maßnahmen, die Anzahl der Direktionen (von bisher sechs) zu reduzieren (TZ 24). Der Rechnungshof begrüßt daher, dass in Umsetzung eines seiner Vorschläge zur Organisationsreform in der vorgeschlagenen Fassung des § 24 ORF-G nunmehr eine Höchstzahl von vier Direktoren vorgesehen ist.

1.7 Radio Symphonieorchester (RSO) (§ 4 i.V.m. § 31 Abs. 10a):

Der Rechnungshof empfahl im Hinblick darauf, dass der Betrieb des RSO keine Kernaufgabe des ORF darstellt, den Auftrag des RSO eindeutig zu definieren und die Empfehlungen eines Beratungsunternehmens aus 2003 zur wirtschaftlicheren Führung des RSO zu ergreifen (TZ 22).

Entgegen der Empfehlung des Rechnungshofes wird in der vorgeschlagenen Novelle der Betrieb des RSO nicht als Auftrag des ORF definiert. Überdies ist der bloße Fortbestand des RSO eine von mehreren Voraussetzungen für die Zuerkennung der Bundesmittel i.H.v. 160 Mill. EUR.

Der Rechnungshof hält zusammenfassend fest, dass in der vom ORF beauftragten Studie des Beratungsunternehmens die derzeitige Führung des RSO als Cost-Center in allen

Szenarien die schlechtesten Bewertungen erhielt. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch mit dem vorliegenden Entwurf keine Umsetzung der in der zitierten Studie vorgeschlagenen Maßnahmen erfolgt.

1.8 Zum Betrieb der Mittel- und Kurzwellessender (§ 3 Abs. 6 und 7):

Der Rechnungshof empfahl als weitere (Teil-)Maßnahme einer gesamthaften Organisationsreform im Hinblick auf die finanzielle Lage des ORF unter dem Gesichtspunkt der Evaluierung und Einschränkung der Leistungsangebote in TZ 23, den Betrieb von Kurzwellessender- und Mittelwellensendern aufgrund der damit verbundenen beträchtlichen Kosten im Sinne der Konzentration auf das Kerngeschäft einzustellen. Die Umsetzung dieser Empfehlung wurde vom ORF zugesagt.

Demgegenüber ist in § 3 Abs. 6 und 7 ORF-G nach wie vor die Möglichkeit, ein Hörfunkprogramm im UKW-Bereich und im Mittelwellen-Bereich zu gestalten und zu verbreiten, vorgesehen. Im Hinblick auf die mit dem Betrieb verbundenen Gesamtkosten (2007: rd. 3 Mill. EUR) regt der Rechnungshof im Rahmen des Begutachtungsverfahrens an, den Betrieb der Kurz- und Mittelwellensender nicht mehr als Versorgungsauftrag des ORF in § 3 zu definieren.

1.9 Zu den Prüfkriterien der Prüfungskommission (§ 40 Abs. 3 ORF-G):

Der Rechnungshof begrüßt grundsätzlich die auch in den Erläuterungen ausgeführte Absicht, die Prüfungskommission im Hinblick auf ihre Kompetenzen aufzuwerten. Der Rechnungshof weist jedoch darauf hin, dass durch die vorgeschlagene Neufassung des § 40 Abs. 3 ORF-G die Führung der Geschäfte des ORF durch die Prüfungskommission nicht mehr zwingend nach den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen wären. Die Erläuterungen enthalten auch keine Begründung für den Entfall dieser Prüfkriterien, sondern halten im Widerspruch dazu vielmehr fest, dass Abs. 3 „im wesentlichen der geltenden Rechtslage“ entspreche.

Da - vgl. die Erläuterungen zu § 40 Abs. 7 - „die Prüfungskommission als „verlängerter Arm“ der Regulierungsbehörde“ angesehen werden kann, sollte nach Ansicht des Rechnungshofes die bisherige Rechtslage beibehalten werden, um die Bedachtnahme auf die Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit anlässlich von Prüfungen der Führung der Geschäfte des ORF durch die Prüfungskommission eindeutig klarzustellen.

Im Hinblick auf das Ergebnis der Gebarungsüberprüfung des Wirkungsbereiches der Stiftung öffentlichen Rechts Österreichischer Rundfunk, Bericht Reihe Bund 2009/2, und die in diesem Bericht getroffenen Feststellungen und abgegebenen Empfehlungen ist im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zusammenfassend darauf hinzuweisen, dass mit dem vorliegenden Entwurf wesentliche Punkte der Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofes nicht, bzw. nur zum Teil umgesetzt werden.

Nicht umgesetzt wurden insbesondere:

- Regelungen über die Verpflichtung zur Erstellung einer Gesamtstrategie und die Grundlagen der erforderlichen Strukturreform,
- Vorschläge zur Struktur des Stiftungsrates,
- eine Definition des Betriebes des Radio Symphonieorchesters als Auftrag des ORF,
- die Einstellung des Betriebes der Mittel- und Kurzwellensender.

Insbesondere vor dem Hintergrund der seitens des Österreichischen Rundfunks erstellten Finanzvorschauen (siehe Bericht Reihe Bund 2009/2, TZ 34ff), die **ohne** erlösseitige Maßnahmen und Einsparungsmaßnahmen von einem negativen Konzern-EGT des ORF von 85,4 Mill. EUR im Jahr 2009 und 127 Mill. EUR im Jahr 2010 ausgehen, weist der Rechnungshof neuerlich auf die sich schon aus diesem Umstand ergebende Erforderlichkeit der Umsetzung seiner Empfehlungen hin.

2 Zur Höhe der Fernsehfilmförderung (zu § 26 Abs. 1 KommAustria-Gesetz):

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass hinsichtlich der Höhe der Fernsehfilmförderung in der Textgegenüberstellung bei § 9f KOG (geltende Fassung) und § 26 Abs. 1 KOG (in der vorgeschlagenen Fassung) der Betrag von 7,5 Mill. EUR angegeben wird, dieser Betrag jedoch durch BGBl. I Nr. 52/2009 mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2010 auf 13,5 Mill. EUR erhöht wurde.

In die Erläuterungen sollte daher zur Klarstellung ein Hinweis auf die durch BGBl. I Nr. 52/2009 mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2010 vorgenommene Erhöhung des Förderungsbetrages aufgenommen werden.

3 Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen:

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Erläuterungen zwar die finanziellen Auswirkungen der Neuregelung der Finanzierung der KommAustria bzw. der RTR-GmbH, und der künftigen Wahrnehmung von Aufgaben der Medienförderung durch die KommAustria mit Mehrbelastungen des Bundeshaushaltes im Ausmaß von 265.130 EUR beziffern, die Erläuterungen jedoch keine zusammengefassten Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen des vorgeschlagenen § 31, insbesondere dessen Abs. 10a bis 10f enthalten.

Im Hinblick darauf, dass gemäß § 31 Abs. 10f für das Jahr 2010 dem Österreichischen Rundfunk auch ohne positiver Feststellung der Regulierungsbehörde über die Einhaltung der inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Bedingungen der Abs. 10a bis 10d **jedenfalls** ein Betrag von maximal 50 Mill. EUR für den Gebührenentfall infolge Befreiungen von der Pflicht zur Entrichtung von Programmentgelt zu leisten sein wird, wären diese finanziellen Auswirkungen gemäß § 14 BHG jedenfalls in den Erläuterungen gesondert auszuweisen und darzustellen gewesen.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher insofern nicht den Anforderungen des § 14 BHG und der hiezu ergangenen Richtlinien des Bundesministers für Finanzen, BGBl. II Nr. 50/1999 i.d.g.F.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: