

# **Bericht des Rechnungshofes**

## **Medientransparenz in der NÖ Landeskliniken– Holding**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellenverzeichnis _____	230
Abkürzungsverzeichnis _____	231

**Niederösterreich****Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich****Medientransparenz in der NÖ Landeskliniken– Holding**

KURZFASSUNG _____	233
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	239
Rechtliche Grundlagen _____	241
Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz _____	243
Organisation der Meldeabläufe _____	243
Rechtzeitigkeit und Vollständigkeit der Meldungen _____	244
Vollständigkeit der Dokumentation _____	245
Richtigkeit der Meldungen _____	245
Meldepflicht von Werbemaßnahmen in Online–Medien _____	248
Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medien- kooperationen _____	251
Unterscheidbarkeit – Kennzeichnungspflicht _____	251
Sachlichkeitsgebot _____	252
Hinweis- und Kopfverbot _____	252
Bagatellgrenze _____	253
Der Rechtsträger als Medieninhaber _____	254
Schlussempfehlungen _____	256
<b>ANHANG</b> Medientransparenz in der NÖ Landeskliniken– Holding _____	257

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gesamtausgaben der NÖ Landeskliniken-Holding für Werbeaufträge und Medienkooperationen nach Medientransparenzgesetz _____	244
Tabelle 2: Bagatell-Werbeaufträge und -ausgaben der NÖ Landeskliniken-Holding zum Zeitpunkt der Meldung _____	253

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EUR	Euro
f.	folgende
KommAustria	Kommunikationsbehörde KommAustria
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
LGBl.	Landesgesetzblatt
lt.	laut
MedKF-TG	Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz
Mio.	Million(en)
NÖ	Niederösterreichisch(e)
Nr.	Nummer
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz 1948, BGBL. Nr. 144/1948
rd.	rund
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



## Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

### Medientransparenz in der NÖ Landeskliniken– Holding

Im überprüften Zeitraum (Juli 2012 bis März 2015) gab die NÖ Landeskliniken– Holding 60 Medienmeldungen in Höhe von insgesamt rd. 800.000 EUR der KommAustria bekannt.

Zwei im Auftrag der NÖ Landeskliniken Holding hergestellte Medien in Höhe von insgesamt rd. 4 Mio. EUR unterlagen nur deshalb nicht der Bekanntgabepflicht, weil die NÖ Landeskliniken– Holding rechtzeitig vor Inkrafttreten des Medientransparenzgesetzes die Medieninhaberschaft übernahm. Dies hatte einerseits zur Folge, dass nur 16 % der Gesamtentgelte für Werbemaßnahmen der KommAustria bekannt gegeben werden mussten; andererseits unterlagen damit regelmäßig erfolgte Abbildungen von und Hinweise auf Mitglieder der Niederösterreichischen Landesregierung in diesen Medien nicht dem Vermarktungsverbot bzw. Hinweis– und Kopfverbot.

Sachlich, betraglich und zeitlich unrichtig zugeordnete Werbemaßnahmen führten im Wesentlichen zu erhöhten und damit zu unrichtigen Meldungen in fünf Quartalen.

Die Angelegenheiten der Medientransparenz waren in der NÖ Landeskliniken– Holding organisatorisch implementiert. Der Anteil der aufgrund der Bagatellgrenze nicht zu meldenden Werbeaufträge und Medienkooperationen war verhältnismäßig hoch und die NÖ Landeskliniken– Holding hielt die nach den NÖ Medientransparenz– Richtlinien gebotene Kennzeichnungspflicht mehrfach nicht ein.

#### KURZFASSUNG

##### Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung der NÖ Landeskliniken– Holding war die Beurteilung

- der Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen und Werbeaufträge sowie Förderungen an Medieninhaber,
- der Erfüllung der Meldepflichten,

## Kurzfassung

- der Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes sowie
- allfälliger Probleme bei der Anwendung des Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetzes (in der Folge Medientransparenzgesetz). (TZ 1)

## Rechtliche Grundlagen

Das Medientransparenzgesetz trat am 1. Juli 2012 in Kraft. Es dient der Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie bei Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums durch die öffentliche Hand. Gemäß § 2 Medientransparenzgesetz sind sämtliche in einem Quartal erteilten Aufträge über entgeltliche Veröffentlichungen in einem periodischen Medium bekanntzugeben, wenn der Betrag über 5.000 EUR (Bagatellgrenze) liegt. (TZ 2)

Gemäß § 4 Medientransparenzgesetz sind für gewährte Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums pro Quartal der Name des Förderungsempfängers und gesamtbetraglich die Höhe der Förderung bekanntzugeben. Auch hier gilt die Bagatellgrenze von 5.000 EUR. (TZ 2)

Meldepflichtig an die KommAustria sind alle Rechtsträger, die der Kontrolle des RH unterliegen. Zu den 5.736 meldepflichtigen Rechtsträgern zählen demnach u.a. die Bundesministerien, die Landesverwaltungen, Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern, Gemeindeverbände, Träger der Sozialversicherung und Unternehmen, an denen der Bund, die Bundesländer oder Gemeinden mit mindestens 50 % beteiligt sind bzw. von diesen Gebietskörperschaften im Sinne des Art. 126b Abs. 2 B-VG beherrscht werden, sowie die der RH-Kontrolle unterliegenden Stiftungen, Fonds und Anstalten. (TZ 2)

Die NÖ Landeskliniken-Holding unterliegt als Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit<sup>1</sup> daher der RH-Kontrolle sowie der Meldepflicht nach dem Medientransparenzrecht. (TZ 2)

Inhaltliche Vorgaben sind in § 3a Medientransparenzgesetz und in den Verordnungen der Bundes- und Landesregierungen geregelt. Aufgrund der gewählten gesetzlichen Konstruktion zur Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen

<sup>1</sup> siehe dazu § 1 des Gesetzes über die Errichtung der NÖ Landeskliniken-Holding, LGBl. 9452-3

Druckwerks oder eines periodischen elektronischen Mediums waren ein Bundesverfassungsgesetz, ein Bundesgesetz sowie zehn Richtlinien erforderlich. Durch die Regelung im Verfassungsrang hätte die zweckmäßige Möglichkeit bestanden, eine einheitliche Vorgehensweise für den Bund und die Länder zu schaffen. Diese Gelegenheit der Verwaltungsvereinfachung blieb ungenützt. (TZ 2)

**Erfüllung der  
Meldepflichten  
gemäß Medien-  
transparenzgesetz**

**Organisation der Meldeabläufe**

Die Angelegenheiten der Medientransparenz waren in der NÖ Landeskliniken-Holding organisatorisch implementiert. Diese Organisation war grundsätzlich geeignet, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Bekanntgaben der NÖ Landeskliniken-Holding an die KommAustria zu gewährleisten. (TZ 3)

**Rechtzeitigkeit und Vollständigkeit der Meldungen**

Im überprüften Zeitraum (Juli 2012 bis März 2015) erfasste die NÖ Landeskliniken-Holding im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz 237 Werbeaufträge und Medienkooperationen in Nettogesamthöhe von 949.783,54 EUR. Davon unterlagen 146 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 805.975,61 EUR) der Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz. Die Bekanntgabe dieser Werbemaßnahmen erfolgte zusammengefasst in 60 Medienmeldungen rechtzeitig an die KommAustria. (TZ 4)

Die restlichen von der NÖ Landeskliniken-Holding erfassten 91 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 143.807,93 EUR), das sind rd. 38 % aller Werbemaßnahmen und rd. 15 % der gesamten Werbeausgaben der NÖ Landeskliniken-Holding im überprüften Zeitraum, lagen unter der Bagatellgrenze und waren daher nicht zu melden. Alle Quartalsmeldungen des überprüften Zeitraums waren vollständig. (TZ 4)

**Vollständigkeit der Dokumentation**

Alle den Quartalsmeldungen des überprüften Zeitraums zugrunde liegenden Werbemaßnahmen und Medienkooperationen waren vollständig dokumentiert. (TZ 5)

### Richtigkeit der Meldungen

Die sachlich, zeitlich und betraglich unrichtige Zuordnung von Werbemaßnahmen sowie Verstöße gegen das Nettobetragsprinzip bedingten unrichtige Bekanntgaben in fünf Quartalen des überprüften Zeitraums, die jedoch im Wesentlichen zu erhöhten Meldungen führten. (TZ 6)

### Meldepflicht von Werbemaßnahmen in Online-Medien

Zwei widersprüchliche schriftliche Rechtsauskünfte der KommAustria betreffend die Bekanntgabepflicht von Onlinewerbemaßnahmen führten zu Rechtsunsicherheiten in der Meldepraxis. In einem Schreiben an die AUVA im Dezember 2013 vertrat die KommAustria die Ansicht, dass bei Websites, auf denen die Inhalte das ganze Jahr über verfügbar sind, der Gesamtbetrag bereits zu Anfang des Jahres anzugeben sei (Erstveröffentlichungszeitpunkt). Im Schreiben an die NÖ Landeskliniken-Holding im Mai 2015 vertrat sie eine Rechtsauffassung, der zufolge für eine Veröffentlichung auf einer Website über einen längeren Zeitraum – z.B. ein Jahr – der gesamte Veröffentlichungszeitraum maßgeblich sei. Werde eine Pauschalzahlung an den Medieninhaber einer Website geleistet, sei diese daher anteilig den einzelnen Quartalen, in denen die Schaltung online ist, zuzurechnen. (TZ 7)

Die KommAustria stellte in einem Schreiben an den RH im Juni 2015 klar, dass Werbeeinschaltungen im Internet nicht anders als regelmäßig geschaltete Inserate im Printmedium zu behandeln seien: „... da sie immer wieder veröffentlicht werden, sind auch sie auf die jeweiligen Quartale aufzuteilen“. Die zeitlich erste Auskunft der KommAustria an die AUVA sei daher „in dieser Allgemeinheit“ unrichtig. (TZ 7)

Die NÖ Landeskliniken-Holding ordnete die von ihr beauftragten quartalsüberschreitenden Online-Werbemaßnahmen – im Sinne der nunmehr für die Bekanntgabepflichtigen verbindlichen Rechtsansicht der KommAustria – zeitlich und betraglich richtig den einzelnen Quartalen zu. (TZ 7)

## Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen

Die NÖ Landeskliniken– Holding hielt im überprüften Zeitraum die medientransparenzrechtlichen Bestimmungen betreffend die vertragliche Kennzeichnungspflicht entgeltlicher Veröffentlichungen in keinem der zu 60 Medienmeldungen an die KommAustria zusammengefassten 146 Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen in Gesamthöhe von 805.975,61 EUR ein. (TZ 8)

Im überprüften Zeitraum wiesen nur 11 von 146 entgeltlichen Einschaltungen der NÖ Landeskliniken– Holding in den Medien Kurier, Heute, NÖN, Österreich, Der Standard, momag, netdoktormagazin, ORF 2 Niederösterreich und www.meinbezirk.at eine richtlinienkonforme Kennzeichnung auf. Die überwiegende Zahl der entgeltlichen Einschaltungen der NÖ Landeskliniken– Holding, das sind 135 von 146 gemeldeten Werbeaufträgen bzw. Medienkooperationen des überprüften Zeitraums, war nicht bzw. nicht richtlinienkonform gekennzeichnet. (TZ 8)

Alle gemeldeten Werbemaßnahmen der NÖ Landeskliniken– Holding nahmen konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit und enthielten ausschließlich Sachinformation. (TZ 9)

Das Hinweis– bzw. Kopfverbot wurde bei allen gemeldeten entgeltlichen Veröffentlichungen der NÖ Landeskliniken– Holding eingehalten. (TZ 10)

## Bagatellgrenze

Der durchschnittliche Anteil der nach dem Medientransparenzgesetz nicht zu meldenden Bagatellbeträge bei Werbeaufträgen an den von der NÖ Landeskliniken– Holding im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz erfassten Gesamtausgaben in den überprüften elf Quartalen betrug rd. 15 %, das sind 143.807,93 EUR. Auffällig war in diesem Zusammenhang, dass 91 von insgesamt 237 von der NÖ Landeskliniken– Holding im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz erfassten Werbeaufträge, das sind rd. 38 % der Werbeaufträge, unter der Bagatellgrenze lagen. In Hinblick auf das Ziel des Gesetzes, Transparenz über die tatsächlich geleisteten Entgelte für Werbeaufträge zu ermöglichen, wies der RH auf den hohen Anteil der aufgrund der Bagatellgrenze nicht zu meldenden Werbeaufträge und Medienkooperationen hin. (TZ 11)

### Der Rechtsträger als Medieninhaber

Die NÖ Landeskliniken-Holding übernahm nur fünf Tage vor Inkrafttreten des Medientransparenzgesetzes die Medieninhaberschaft von zwei Printmedien des ÄrzteVerlags und vermied somit – zulässigerweise – die medientransparenzrechtliche Bekanntgabepflicht von rd. 4 Mio. EUR sowie die inhaltliche Kontrollpflicht bei beiden Magazinen. Dadurch musste die NÖ Landeskliniken-Holding der Intention des Gesetzgebers, umfassende Transparenz bei entgeltlichen Veröffentlichungen herbeizuführen, nicht entsprechen. Durch diese Vorgangsweise erlangten die Beschränkungen im Zusammenhang mit dem Sachlichkeitsgebot und dem Hinweis- bzw. Kopfverbot keine Geltung. (TZ 12)

Die NÖ Landeskliniken-Holding führte dazu aus, dass sie im überprüften Zeitraum nur rd. 16 %, das sind rd. 800.000 EUR, der von ihr für Werbemaßnahmen und Medienkooperationen insgesamt aufgewendeten Nettogesamtentgelte in Höhe von rd. 5 Mio. EUR der KommAustria bekanntzugeben hatte. (TZ 12)

**Kenndaten zur Medientransparenz in der NÖ Landeskliniken-Holding**

<b>Rechtsgrundlagen:</b>	<p>Bundesverfassungsgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (BVG Medienkooperation und Medienförderung – BVG MedKF-T) BGBl. I Nr. 125/2011</p> <p>Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz – MedKF-TG) BGBl. I Nr. 125/2011</p> <p>NÖ Medientransparenz-Richtlinien, LGBl. 4900/1-0</p>
--------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**bekanntgegebene Entgelte für Medienkooperationen und Werbeaufträge**  
(gesamt in EUR)<sup>1</sup>

3. Quartal 2012	19.850,00	1. Quartal 2014	63.586,32
4. Quartal 2012	31.364,39	2. Quartal 2014	56.169,12
1. Quartal 2013	112.979,97	3. Quartal 2014	139.930,22
2. Quartal 2013	16.500,00	4. Quartal 2014	73.806,89
3. Quartal 2013	9.000,00	1. Quartal 2015	207.783,05
4. Quartal 2013	75.005,65	2. Quartal 2015	58.524,35
<b>Summe</b>			<b>864.499,96</b>

<sup>1</sup> Im überprüften Zeitraum (3. Quartal 2012 bis 1. Quartal 2015) erfolgten für nach dem Medientransparenzgesetz bekanntzugebende Förderungen durchwegs Leermeldungen.

Quellen: NÖ Landeskliniken-Holding; RH

**Prüfungsablauf und  
-gegenstand**

1 (1) Der RH überprüfte im Mai 2015 die Umsetzung des Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetzes (Medientransparenzgesetz) in der NÖ Landeskliniken-Holding.

Im überprüften Zeitraum von Juli 2012 bis März 2015 (3. Quartal 2012 bis einschließlich 1. Quartal 2015) erstattete die NÖ Landeskliniken-Holding Betragsmeldungen sowie Leermeldungen betreffend Förderungen nach dem Medientransparenzgesetz an die KommAustria.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen und Werbeaufträge sowie Förderungen an Medieninhaber,
- der Erfüllung der Meldepflichten,

## Prüfungsablauf und –gegenstand

- der Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes sowie
- allfälliger Probleme bei der Anwendung des Medientransparenzgesetzes.

(2) Die im Bericht angeführten Namen von Medien bzw. Medieninhabern wurden nicht anonymisiert, weil diese Daten aufgrund der von der KommAustria bereits veröffentlichten Quartalsmeldungen des Rechtsträgers öffentlich sind.

(3) Das Medientransparenzgesetz übertrug dem RH gemäß § 1 Abs. 3 des am 1. Jänner 2012 in Kraft getretenen Bundesverfassungsgesetzes über die Transparenz von Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (BVG Medienkooperation und Medienförderung – BVG MedKF-T) eine Sonderaufgabe. Der RH hat nach dieser Bestimmung eine halbjährlich zu aktualisierende Liste der ihm bekannten, seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger samt den für die Erfassung der Rechtsträger erforderlichen Daten (Namen, Adressen, vertretungsbefugte Organe) in elektronischer Form der KommAustria zu übermitteln.

Damit zusammenhängend ergaben sich für den RH aber auch neue Prüfungsverantwortungen in Hinblick auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen zu Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie zu Förderungen an Medieninhaber. Der RH führt daher Gebärungsüberprüfungen über die Implementierung und Anwendung des Medientransparenzgesetzes bei den seiner Prüfungszuständigkeit unterworfenen Rechtsträgern durch.<sup>2</sup>

(4) Zu den im Juli 2015 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm das Land Niederösterreich als Rechtsträger der NÖ Landeskliniken-Holding im September 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das Land Niederösterreich im Oktober 2015.

<sup>2</sup> bisher veröffentlichte Berichte des RH: Medientransparenz in Graz, Reihe Steiermark 2014/4; Medientransparenz in Kärnten, Reihe Kärnten 2014/5; Medientransparenz in Tirol, Reihe Tirol 2014/5; Medientransparenz im MuseumsQuartier, Reihe Bund 2015/3 und Reihe Wien 2015/2; Medientransparenz in der BIG, Reihe Bund 2015/8; Medientransparenz in der AUVA, Reihe Bund 2015/12

**Rechtliche  
Grundlagen**

**2.1** (1) Das Medientransparenzgesetz trat mit 1. Juli 2012 in Kraft. Es soll der Förderung der Transparenz

- bei Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie
- bei der Vergabe von Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums

dienen.

(2) Dazu haben die der RH-Kontrolle unterworfenen Rechtsträger folgende Daten quartalsweise der KommAustria bekanntzugeben<sup>3</sup>:

- für Medienkooperationen und Werbeaufträge:
  - den Namen des periodischen Mediums und
  - die Höhe des Nettogesamtentgelts;
- für Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums:
  - den Namen des Förderungsempfängers und
  - die Höhe der Förderung.

Die Bekanntgabepflicht der Daten gilt allerdings nur dann, wenn der für Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen oder der für Förderungen je Förderungsempfänger und Quartal aufgewendete Gesamtbeitrag 5.000 EUR (Bagatellgrenze) überschreitet. Wird die Bagatellgrenze je Quartal nicht erreicht, so hat der Rechtsträger eine Leermeldung an die KommAustria zu erstatten.

(3) Der RH-Kontrolle unterliegen – und sind damit meldepflichtig nach dem Medientransparenzrecht – 5.736 Rechtsträger<sup>4</sup>, darunter die Bundesministerien, die Landesverwaltungen, die Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern und die Gemeindeverbände. Darüber hinaus meldepflichtig sind die der RH-Kontrolle unterliegenden Träger der Sozialversicherung, gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern), Stiftungen, Fonds und Anstalten und Unternehmen, an denen Rechtsträger, die der RH-Kontrolle unterliegen, mit mindestens 50 % beteiligt sind bzw. von diesen im Sinne des Art. 126b Abs. 2 B-VG beherrscht werden.

<sup>3</sup> § 1 Abs. 1 BVG Medienkooperation und Medienförderung

<sup>4</sup> lt. Rechtsträgerliste des RH an die KommAustria vom 9. Februar 2015

Die NÖ Landeskliniken-Holding unterliegt als Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit<sup>5</sup>, der von Organen des Landes Niederösterreich verwaltet wird, die hierzu von Organen des Landes Niederösterreich bestellt sind, nach Art. 127 Abs. 1 B-VG i.V.m. § 15 Abs. 1 RHG der RH-Kontrolle sowie der Meldepflicht nach dem Medientransparenzrecht.

(4) Inhaltliche Anforderungen für Werbeaufträge und Medienkooperationen sind in § 3a Abs. 1 Medientransparenzgesetz geregelt. Demnach hatten die audiovisuelle Kommunikation und entgeltliche Veröffentlichungen ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit, das in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers steht, zu dienen. Darunter fallen insbesondere Informationen zur Rechtslage sowie Handlungs- oder Verhaltensempfehlungen und Sachinformationen. Unzulässig sind entgeltliche Veröffentlichungen, die keinen konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses aufweisen und ausschließlich oder teilweise lediglich der Vermarktung der Tätigkeit des Rechtsträgers dienen (sogenanntes Sachlichkeitsgebot).

Zur näheren Festlegung dieser inhaltlichen Grundsätze hatten nach § 3a Abs. 2 Medientransparenzgesetz die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats sowie die jeweilige Landesregierung Richtlinien über die inhaltliche Gestaltung audiovisueller kommerzieller Kommunikation und entgeltlicher Veröffentlichungen zu erlassen.

Für Rechtsträger im Bereich des Landes Niederösterreich sind seit 1. Juli 2012 die NÖ Medientransparenz-Richtlinien<sup>6</sup> in Kraft.

(5) Neben der Bekanntgabepflicht der Daten führt das Medientransparenzgesetz<sup>7</sup> auch das sogenannte Hinweis- bzw. Kopfverbot ein. Demnach ist es dem Bund (Bundesministerien), den Ländern, den Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern, öffentlichen Unternehmen, Stiftungen, Fonds und Anstalten, die der Kontrolle des RH unterliegen, sowie den Sozialversicherungsträgern untersagt, in audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder entgeltlichen Veröffentlichungen auf „oberste Organe“ im Sinne des Art. 19 B-VG hinzuweisen. „Oberste Organe“ sind der Bundespräsident, der Bundeskanzler, die Bundesminister, die Staatssekretäre und die Mitglieder der Landesregierungen. Das Verbot betrifft insbesondere die persönliche Abbildung einer oder mehrerer der genannten Amtsträger in entgeltlichen Veröffentlichungen dieser Rechtsträger.

<sup>5</sup> siehe dazu § 1 des Gesetzes über die Errichtung der NÖ Landeskliniken-Holding (NÖ Landeskliniken-Holding), LGBl. 9452-3

<sup>6</sup> LGBl. 4900/1-0

<sup>7</sup> § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz

Zum Hinweis- bzw. Kopfverbot fehlen in den Gesetzesmaterialien die Erläuterungen. Daher vertritt die Lehre<sup>8</sup> die Ansicht, dass der Regelungsinhalt seinen Ursprung im RH-Bericht Reihe Bund 2003/2 „Ausgewählte Werbemaßnahmen der Bundesregierung“ (vgl. dazu RH-Bericht Reihe Bund 2005/13, S. 31 f.) hat, dessen Formulierungen in eine Entschließung des Nationalrats<sup>9</sup> vom Dezember 2009 Eingang fanden, so dass „in der Praxis diese Dokumente zur Interpretation des § 3a Medientransparenzgesetz herangezogen werden können“.<sup>10</sup>

- 2.2 Der RH verwies darauf, dass aufgrund der gewählten gesetzlichen Konstruktion zur Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Druckwerks oder eines periodischen elektronischen Mediums ein Bundesverfassungsgesetz, ein Bundesgesetz sowie zehn Richtlinien erforderlich waren. Er vertrat die Auffassung, dass durch die Regelung im Verfassungsrang die zweckmäßige Möglichkeit bestanden hätte, eine einheitliche Vorgehensweise für den Bund und die Länder zu schaffen und diese Gelegenheit der Verwaltungsvereinfachung ungenützt blieb.<sup>11</sup>

## Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

### Organisation der Meldeabläufe

- 3.1 Angelegenheiten der Medientransparenz waren im Aufgabenbereich der in der NÖ Landeskliniken–Holding eingerichteten Abteilung Marketing, PR und Organisationsentwicklung angesiedelt. Sie erteilte Werbeaufträge und beauftragte Medienkooperationen der NÖ Landeskliniken–Holding und war für die Bekanntgaben an die KommAustria zuständig.

Die Abteilung Marketing, PR und Organisationsentwicklung plante Werbemaßnahmen selbstständig bzw. über extern beauftragte Mediaagenturen. Sie führte die Prüfung der Anwendbarkeit des Medientransparenzrechts durch und verrechnete mit der Finanzabteilung der NÖ Landeskliniken–Holding.

<sup>8</sup> Kogler, Neue Sachlichkeit. Inhaltliche Ge- und Verbote in § 3a Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz, [www.jusportal.at](http://www.jusportal.at) (abgerufen am 5. Februar 2015)

<sup>9</sup> Entschließung des Nationalrats vom 10. Dezember 2009, 73/E XXIV. Gesetzgebungsperiode

<sup>10</sup> siehe dazu Feher/Otto/Steindl, Medientransparenzgesetz (2013)2, S. 53 (Fußnote 152)

<sup>11</sup> vgl. dazu den Bericht des RH: „Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW“, Reihe Bund 2013/4, TZ 3

## Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

Die IT-basierte Erfassung aller die Durchführung und die Verrechnung der Werbemaßnahmen betreffenden Prozessschritte erfolgte in der NÖ Landeskliniken-Holding unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips.

Die Abteilung Marketing, PR und Organisationsentwicklung prüfte die für die Meldung an die KommAustria vorgesehenen und abgestimmten Daten im Wege des Vier-Augen-Prinzips auf Vollständigkeit und Richtigkeit und gab sie danach der KommAustria bekannt.

**3.2** Der RH anerkannte die organisatorische Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz, die grundsätzlich geeignet war, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Bekanntgaben der NÖ Landeskliniken-Holding an die KommAustria zu gewährleisten.

Rechtzeitigkeit und Vollständigkeit der Meldungen

**4.1** (1) Die NÖ Landeskliniken-Holding erfasste im überprüften Zeitraum im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz 237 Werbeaufträge und Medienkooperationen in Nettogesamthöhe von 949.783,54 EUR. Davon unterlagen 146 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 805.975,61 EUR) der Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1: Gesamtausgaben der NÖ Landeskliniken-Holding für Werbeaufträge und Medienkooperationen nach Medientransparenzgesetz**

Quartal	Werbeaufträge gesamt	Gesamtausgaben nach dem Medien- transparenzgesetz	Werbeaufträge über der Bagatellgrenze	Summe der an die KommAustria gemeldeten Netto- gesamtentgelte	Meldungen an die KommAustria nach Medium
	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR	Anzahl
03/2012	5	23.736,15	3	19.850,00	2
04/2012	13	49.905,27	5	31.364,39	4
01/2013	28	129.138,68	20	112.979,97	6
02/2013	8	26.488,50	4	16.500,00	2
03/2013	6	14.722,50	3	9.000,00	1
04/2013	27	95.824,35	13	75.005,65	5
01/2014	13	70.514,62	9	63.586,32	5
02/2014	16	60.741,62	12	56.169,12	5
03/2014	23	146.874,72	19	139.930,22	10
04/2014	33	88.263,12	19	73.806,89	8
01/2015	65	243.574,01	28	207.783,05	12
<b>Summe</b>	<b>237</b>	<b>949.783,54</b>	<b>146</b>	<b>805.975,61</b>	<b>60</b>

Quellen: NÖ Landeskliniken-Holding; RH

(2) Die Bekanntgabe der Quartalsmeldungen der NÖ Landeskliniken– Holding erfolgte rechtzeitig an die KommAustria (siehe Anhang).

(3) Die restlichen von der NÖ Landeskliniken– Holding erfassten 91 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 143.807,93 EUR), das sind rd. 38 % aller Werbemaßnahmen und rd. 15 % der gesamten Werbeausgaben der NÖ Landeskliniken– Holding im überprüften Zeitraum, lagen unter der Bagatellgrenze und waren daher nicht zu melden (siehe dazu TZ 11, Tabelle 2).

4.2 Der RH anerkannte die Vollständigkeit der Quartalsmeldungen und verwies auf den hohen Anteil der aufgrund der Bagatellgrenze nicht zu meldenden Werbeaufträge und Medienkooperationen (siehe TZ 11).

Vollständigkeit der  
Dokumentation

5.1 Alle den Quartalsmeldungen des überprüften Zeitraums zugrunde liegenden Werbemaßnahmen und Medienkooperationen waren vollständig dokumentiert.

5.2 Der RH anerkannte die vollständige Mediendokumentation im überprüften Zeitraum.

Richtigkeit der  
Meldungen

6.1 (1) Die NÖ Landeskliniken– Holding hatte gemäß § 2 Medientransparenzgesetz für Werbeaufträge und Medienkooperationen quartalsweise die Namen der jeweiligen periodischen Medien und – unter Beachtung der Bagatellgrenze von 5.000 EUR – die Gesamthöhe des diesen Medien zufließenden Nettoentgelts<sup>12</sup> gesondert bekanntzugeben. Sie hatte überdies die Werbeaufträge und Medienkooperationen sachlich richtig dem jeweiligen periodisch erscheinenden Medium und zeitlich richtig nach ihrem Erscheinungsdatum zuzuordnen (siehe TZ 2).

(2) Diese Verpflichtungen wurden in fünf Quartalen des überprüften Zeitraums nicht immer erfüllt:

- Im 3. Quartal 2012 beauftragte die NÖ Landeskliniken– Holding eine Einschaltung im Printmedium Der Standard und meldete dafür einen Nettobetrag in Höhe von 13.850,00 EUR an die KommAustria. Diese Betragsmeldung war betraglich unrichtig, weil ein 15 %-iger Sonderrabatt in Höhe von 2.077,50 EUR gewährt und von der NÖ Landeskliniken– Holding auch tatsächlich realisiert wurde. Richtigerweise wäre daher ein um den Sonderrabatt reduzierter Nettobetrag in Höhe von 11.772,50 EUR zu melden gewesen.

<sup>12</sup> d.h. ohne Rabatte, Skonti, Werbeabgabe, Mehrwertsteuer und allfällige Vermittlungsprovisionen

## Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

- Im 1. Quartal 2013 beauftragte die NÖ Landeskliniken-Holding je drei Einschaltungen in den Printmedien Heute (Nettogesamtbetrag: 12.537,87 EUR) und Bezirksblätter (Nettogesamtbetrag: 27.031,61 EUR); sie beauftragte weiters je eine Einschaltung in den Online-Medien heute.at (Nettobetrag: 2.176,75 EUR) bzw. meinbezirk.at (Nettobetrag: 693,60 EUR).

Bei richtiger Bekanntgabe hätte die NÖ Landeskliniken-Holding zunächst von vier – grundsätzlich der Meldepflicht unterliegenden – Medien ausgehen müssen, von denen die beiden Online-Medien tatsächlich nicht zu melden waren, weil die jeweils geleisteten Inseratenentgelte unter der Bagatellgrenze lagen. Sie rechnete jedoch die Nettobeträge für je eine Einschaltung im jeweiligen Online-Medium jenen für die Inserate des jeweiligen Printmediums zu und gab daher unrichtigerweise je eine Gesamtmeldung für das Printmedium Heute (Nettobetrag: 14.714,62 EUR) sowie für das Printmedium Bezirksblätter (Nettobetrag: 27.725,21 EUR) der KommAustria bekannt.

- Die NÖ Landeskliniken-Holding erteilte im 1. Quartal 2014 dem Printmedium NÖN einen Werbeauftrag für ein Inserat betreffend Maturanteninformation (Nettobetrag: 12.716,00 EUR), das in der zweiten Jännerwoche 2014 erschien.

Weiters beauftragte die NÖ Landeskliniken-Holding die Einschaltung eines Promotionsbeitrags „Gesund sein in NÖ“ im selben Printmedium (Gesamtauflage: 252.800 Stück) für die Kalenderwoche 14 (31. März bis 4. April 2014) zu einem Nettogesamtbetrag in Höhe von 13.200 EUR.

Da 25 % der Gesamtauflage (63.200 Stück) der NÖN bereits am 31. März 2014 erschienen waren, meldete die NÖ Landeskliniken-Holding zeitlich richtig zugeordnet auch ein Viertel des Nettogesamt Betrags für den Promotionsbeitrag, das sind 3.300,00 EUR, somit einen Nettogesamtbetrag für beide Werbemaßnahmen der NÖN in Nettobetragshöhe von 16.016,00 EUR für das 1. Quartal 2014 an die KommAustria.

Für das 2. Quartal 2014 meldete die NÖ Landeskliniken-Holding jedoch nicht die verbleibenden 75 % des Nettobetrags in Höhe von 9.900,00 EUR für den Promotionsbeitrag an die NÖN. Sie ordnete den für das 1. Quartal 2014 gemeldeten Betrag zeitlich unrichtig auch dem 2. Quartal 2014 zu und meldete damit unrichtigerweise den Nettogesamtbetrag des Werbeauftrags in Höhe von 13.200,00 EUR.



- Im 3. Quartal 2014 gab die NÖ Landeskliniken– Holding einen Werbeauftrag im Printmedium Periskop 61 (Nettobetrag: 6.930,00 EUR). Im gemeldeten Betrag war jedoch noch die Werbeabgabe in Höhe von 330,00 EUR enthalten. Richtigerweise hätte die NÖ Landeskliniken– Holding der KommAustria einen Nettobetrag in Höhe von 6.600,00 EUR bekannt geben müssen.

Weiters beauftragte die NÖ Landeskliniken– Holding im 3. Quartal 2014 das Printmedium stadtländzeitung im Rahmen einer Medienkooperation mit vier Einschaltungen zu einem Nettobetrag von je 3.000,00 EUR. Obwohl zwei Einschaltungen storniert und die bereits bezahlten Beträge Ende September 2014 gutgeschrieben wurden, meldete die NÖ Landeskliniken– Holding unrichtigerweise einen Nettobetrag von 12.000,00 EUR an die KommAustria. Richtigerweise wäre nur ein Nettobetrag von 6.000,00 EUR zu melden gewesen.

- Im 4. Quartal 2014 beauftragte die NÖ Landeskliniken– Holding das Verlagshaus QMM Quality Multi Media GmbH mit einer mehrseitigen Einschaltung in dessen Printmedium Smartguide für Gesundheit & Pflege 2015 (Nettobetrag: 8.000,00 EUR). Die NÖ Landeskliniken– Holding gab der KommAustria unrichtigerweise den Namen des Verlagshauses und nicht jenen des Mediums bekannt. Darüber hinaus war die Bekanntgabe an die KommAustria sachlich unrichtig, weil der Smartguide nur einmal im Jahr erscheint und es sich daher um kein periodisches Medium handelt. Der Werbeauftrag an die QMM Quality Multi Media GmbH unterlag daher nicht der Meldepflicht nach § 2 Medientransparenzgesetz.

Weiters beauftragte die NÖ Landeskliniken– Holding im 4. Quartal 2014 eine Marketingagentur, eine Einschaltung im Printmedium Kommunal zu veranlassen (Nettobetrag: 4.389,00 EUR). Die Einschaltung erfolgte irrtümlicherweise nicht wie vereinbart noch im Dezember 2014, sondern erst im Jänner 2015. Dennoch meldete die NÖ Landeskliniken– Holding für das 4. Quartal 2014 einen zeitlich und betraglich unrichtigen Bruttobetrag von 6.270,00 EUR. Dieser Betrag inkludierte einen 30 %-igen PR–Rabatt in Höhe von 1.881,00 EUR sowie die 5 %-Werbeabgabe in Höhe von 219,45 EUR. Bei richtiger Berechnung des Nettoentgelts wäre der Werbeauftrag an das Printmedium Kommunal unter die Bagatellgrenze gefallen und daher nicht zu melden gewesen.

- 6.2 Der RH kritisierte die durch sachlich, zeitlich und betraglich unrichtige Zuordnung von Werbemaßnahmen sowie durch Verstöße gegen das Nettobetragsprinzip bedingte unrichtige Bekanntgaben in fünf

## Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

Quartalen des überprüften Zeitraums, die jedoch im Wesentlichen zu erhöhten Meldungen führten. Er empfahl daher der NÖ Landeskliniken-Holding, künftig auf die sachlich, zeitlich und betraglich richtige Zuordnung aller Werbemaßnahmen sowie auf die Einhaltung des Nettobetragssprinzips zu achten und so die Richtigkeit der Bekanntgaben an die KommAustria sicherzustellen.

**6.3** *Das Land Niederösterreich als Rechtsträger der NÖ Landeskliniken-Holding teilte in seiner Stellungnahme mit, dass mehrere organisatorische Maßnahmen eingeleitet würden, um zukünftig unrichtige Meldungen zu vermeiden: So werde ein mehrstufiges internes Kontrollsystem Anwendung finden. Vor jeder Meldephase werde zwingend ein Abstimmungs- und Überprüfungstermin zu den Medienbeiträgen durchgeführt werden, um die Richtigkeit der Meldungen zu kontrollieren. Künftig werde nur die Abteilung Marketing, PR und Organisationsentwicklung die Werbeeinschaltungen beauftragen. Wenn Rechnungen zum Zeitpunkt der Meldephase noch nicht eingelangt seien, werde die beauftragte Summe dennoch gemeldet; in diesem Zusammenhang werde danach getrachtet, dass die später einlangende Rechnung mit den der Beauftragung entsprechenden Beträgen übereinstimme.*

### Meldepflicht von Werbemaßnahmen in Online-Medien

**7.1** (1) Nach § 2 Abs. 5 Medientransparenzgesetz ist für die Bekanntgabepflicht von entgeltlichen Werbeaufträgen und Medienkooperationen jeweils der Zeitpunkt der Leistungserbringung, d.h. der Zeitpunkt der Veröffentlichung und nicht jener der tatsächlichen Entgeltzahlung, maßgeblich.

Die Lehre<sup>13</sup> interpretiert die Bestimmung dahingehend, dass alle Werbemaßnahmen jenem Quartal zuzuordnen sind, in dem die Werbeleistung, d.h. die Veröffentlichung, Ausstrahlung oder Verbreitung, erfolgte. Dies könne bei quartalsübergreifenden Kampagnen für die Rechtsträger mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden sein, zumal die einzelnen in die Entgeltberechnung einzubeziehenden Werbeleistungen und die damit gegengerechneten Entgelte exakt aufzuschlüsseln seien.

Zu einer im Dezember 2013 erfolgten Anfrage der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA) an die KommAustria, welcher Zeitpunkt für die Meldung von ganzjährig auf Websites erscheinenden Werbemaßnahmen maßgeblich sei, führte diese aus, dass für die Bekanntgabepflicht nach § 2 Abs. 5 Medientransparenzgesetz bei Werbeaufträgen oder entgeltlichen Veröffentlichungen in zeitlicher Hinsicht das tatsächliche Erscheinen maßgeblich sei. Bei Websites, auf denen

<sup>13</sup> siehe dazu Feher/Otto/Steindl, Medientransparenzgesetz (2013)<sup>2</sup>, S. 31 (Fußnote 111)



die Inhalte das ganze Jahr über verfügbar sind, sei der Gesamtbetrag bereits zu Anfang des Jahres anzugeben (Erstveröffentlichungszeitpunkt). Das gelte auch für Bannerwerbung.<sup>14</sup>

(2) Die NÖ Landeskliniken– Holding beauftragte im Oktober 2013 und im September 2014 entgeltliche Firmeninformationen im Medium [www.herold.at](http://www.herold.at), die jeweils für zwölf Monate erscheinen sollten. Der erste Werbeauftrag erfolgte für den Erscheinungszeitraum 1. November 2013 bis 31. Oktober 2014 (Nettobetrag: 45.600,00 EUR); der zweite Werbeauftrag erfolgte für den Erscheinungszeitraum November 2014 bis November 2015 (Nettobetrag: 46.302,00 EUR; Bruttobetrag: 55.562,40 EUR zahlbar in zwölf Monatsraten je 4.630,20 EUR).

Die NÖ Landeskliniken– Holding meldete jedoch im 4. Quartal 2013 für den ersten Werbeauftrag an [www.herold.at](http://www.herold.at) nicht den geleisteten Nettogesamtbetrag von 45.600,00 EUR, sondern gab im 4. Quartal 2013 sowie im 1., 2. und 3. Quartal 2014 Teilbeträge des Nettogesamtbetrags der KommAustria bekannt. Bei der Meldung des zweiten Werbeauftrags an das Medium [www.herold.at](http://www.herold.at) wählte die NÖ Landeskliniken– Holding dieselbe Vorgangsweise für das 4. Quartal 2014 und 1. Quartal 2015.

Der RH wies im Zuge der Gebarungüberprüfung die NÖ Landeskliniken– Holding auf die gegenüber der AUVA geäußerte Rechtsmeinung der KommAustria zur Bekanntgabe von ganzjährigen entgeltlichen Onlinewerbemaßnahmen und der daraus resultierenden unrichtigen Meldepraxis hin. Die NÖ Landeskliniken– Holding holte daraufhin bei der KommAustria eine schriftliche Rechtsmeinung ein.

Die KommAustria vertrat – gegenüber der von ihr noch im Dezember 2013 bezogenen Rechtsposition – nunmehr eine entgegengesetzte Rechtsansicht, der zufolge für eine Veröffentlichung auf einer Website über einen längeren Zeitraum – z.B. ein Jahr – der gesamte Veröffentlichungszeitraum maßgeblich sei. Werde eine Pauschalzahlung an den Medieninhaber einer Website geleistet, sei diese daher anteilig den einzelnen Quartalen, in denen die Schaltung online ist, zuzurechnen. Dabei könne es auch zu dem Ergebnis kommen, dass hinsichtlich keines der einzelnen Quartale die Bagatellgrenze überschritten werde.

Der Grund für die Aufteilung auf die einzelnen Quartale, so die KommAustria weiters, bestehe in der „sachgerechten Zuordnung der geleisteten Gelder zu den einzelnen Quartalen“. Abschließend führte die KommAustria aus, dass sich diese Sachlage etwas von Schaltungen in Printmedien und im Rundfunk unterscheide, weil „bei diesen tatsächlich die

<sup>14</sup> E-Mail der KommAustria an die AUVA vom 12. Dezember 2013

## Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

Erstveröffentlichung maßgeblich ist. Eine Schaltung in einem Printmedium muss selbstverständlich nicht weitergemeldet werden, wenn die Erstveröffentlichung bereits geschehen ist. Durch die Möglichkeit der dauerhaften Bereitstellung von Veröffentlichungen auf Websites muss jedoch dieser zeitlichen Komponente Rechnung getragen werden. Eine Lösung, die für Printmedien und Rundfunkmedien zu einem absurden Ergebnis führen würde“.<sup>15</sup>

(3) Vom RH auf diese entgegengesetzten Rechtsansichten zur Meldepflicht von Werbeeinschaltungen in Online-Medien hingewiesen, teilte die KommAustria im Schreiben vom 1. Juni 2015 dem RH nunmehr mit, dass „eine Website ein periodisches elektronisches Medium darstellt. Sobald etwas auf der Website geändert wird, erscheint diese neu. Bereits eine Änderung der Werbung ist hier ausreichend: Werden dynamische Inhalte verwendet (etwa nicht-statische Banner), die bei jedem Betrachten der Seite neu geladen werden, erscheint die Website daher ‚konstant‘ neu; die Einordnung als permanentes elektronisches Medium ist insofern nicht abwegig. Die Veröffentlichung eines Banners auf einer Website ist daher ständig wiederkehrend; es ist unzutreffend, von einer einzigen Veröffentlichung zu sprechen, die dann ‚bestehen bleibt‘. Folgerichtig sind Banner im Internet nicht anders als regelmäßig geschaltete Inserate im Printmedium zu behandeln: Da sie immer wieder veröffentlicht werden, sind auch sie auf die jeweiligen Quartale aufzuteilen“. Die zeitlich erste Auskunft der KommAustria vom Dezember 2013 an die AUVA sei daher „in dieser Allgemeinheit“ unrichtig.

Die KommAustria teilte im genannten Schreiben weiters mit, die diesbezüglichen Hinweise des RH zum Anlass genommen zu haben, die auf ihrer Homepage aufscheinenden Informationen zu den Bekanntgabepflichten nach dem Medientransparenzgesetz ausführlicher zu formulieren und in Hinblick auf die Online-Werbung zu explizieren.

- 7.2** Der RH stellte fest, dass die NÖ Landeskliniken-Holding die von ihr beauftragten quartalsüberschreitenden Online-Werbemaßnahmen – im Sinne der nunmehr für die Bekanntgabepflichten verbindlichen Rechtsansicht der KommAustria – zeitlich und betraglich richtig den einzelnen Quartalen zuordnete.

Die Optimierung der Transparenz und damit der Rechtssicherheit in Bezug auf die Bekanntgabepflichten von längerfristigen Online-Werbeaufträgen durch die KommAustria war zweckmäßig.

<sup>15</sup> E-Mail der KommAustria an die NÖ Landeskliniken-Holding vom 7. Mai 2015

## Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen

Unterscheidbarkeit –  
Kennzeichnungspflicht

- 8.1** Die NÖ Medientransparenz–Richtlinien sehen in § 2 Abs. 1 vor, dass „bei der Beauftragung einer Veröffentlichung der Auftragnehmer vertraglich dazu zu verpflichten ist, eine eindeutige Kennzeichnung vorzunehmen“.

Tatsächlich war in keinem der – zu 60 Medienmeldungen an die KommAustria zusammengefassten – 146 Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen des überprüften Zeitraums in Gesamthöhe von 805.975,61 EUR eine derartige vertragliche Verpflichtung dokumentiert.

Nach § 2 Abs. 2 der NÖ Medientransparenz–Richtlinien sind Veröffentlichungen in Radio- und Fernsehprogrammen sowie in Sendungen von Abrufdiensten mit den Worten „entgeltliche Einschaltung des/der“ oder „eine entgeltliche Information des/der“ oder „bezahlte Anzeige des/der“ jeweils unter Beifügung der Bezeichnung des Organs des betreffenden Rechtsträgers oder eines dieses eindeutig identifizierbaren Logos zu kennzeichnen. Veröffentlichungen in einem periodischen Druckwerk, einem wiederkehrenden elektronischen Medium oder auf einer Website sind die Worte „entgeltliche Einschaltung“ oder „bezahlte Anzeige“ deutlich sichtbar beizufügen.

Im überprüften Zeitraum wiesen von insgesamt 146 entgeltlichen Einschaltungen der NÖ Landeskliniken–Holding nur elf Inserate in den Medien Kurier, Heute, NÖN, Österreich, Der Standard, momag, netdoktormagazin, ORF 2 Niederösterreich und www.meinbezirk.at eine richtlinienkonforme Kennzeichnung auf. Die überwiegende Zahl entgeltlicher Einschaltungen der NÖ Landeskliniken–Holding war somit nicht bzw. nicht richtlinienkonform gekennzeichnet.

- 8.2** Der RH kritisierte, dass die NÖ Landeskliniken–Holding die vertragliche Kennzeichnungspflicht bei entgeltlichen Veröffentlichungen nach dem Medientransparenzgesetz nicht einhielt. Dies hatte zur Folge, dass 135 von 146 Werbeaufträgen bzw. Medienkooperationen des überprüften Zeitraums, keine bzw. keine richtlinienkonforme Kennzeichnung aufwiesen.

Der RH empfahl daher der NÖ Landeskliniken–Holding, künftig die vertragliche Kennzeichnungsverpflichtung der beauftragten Medien nach § 2 der NÖ Medientransparenz–Richtlinien nachweislich zu erfüllen und insbesondere auf die Einhaltung dieser Verpflichtung bei allen Werbeaufträgen und Medienkooperationen zu achten.

- 8.3** Das Land Niederösterreich als Rechtsträger der NÖ Landeskliniken–Holding teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Empfehlung des

## Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen

*RH folgend bei künftigen Beauftragungen für Einschaltungen explizit darauf hingewiesen werde, dass die Schaltung um den Satz: „Eine entgeltliche Einschaltung der NÖ Landeskliniken– Holding“ zu ergänzen sei. Dem entsprechend würden die übermittelten Druckdaten vor Veröffentlichung auf diesen Zusatz kontrolliert.*

### Sachlichkeitsgebot

- 9.1** In § 3a Abs. 1 Medientransparenzgesetz ist geregelt, dass audiovisuelle Kommunikation und entgeltliche Veröffentlichungen ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit zu dienen haben, das in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers steht. Darunter fallen insbesondere Informationen zur Rechtslage sowie Handlungs- oder Verhaltensempfehlungen und Sachinformationen.

Audiovisuelle Kommunikation oder entgeltliche Veröffentlichungen, die keinen konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses aufweisen und ausschließlich oder teilweise lediglich der Vermarktung der Tätigkeit des Rechtsträgers dienen, sind unzulässig (sogenanntes Sachlichkeitsgebot). Zur näheren Festlegung dieser Grundsätze erließ das Land Niederösterreich Richtlinien (siehe dazu TZ 2).

Gemäß diesen Vorgaben nahmen alle der KommAustria gemeldeten Werbemaßnahmen der NÖ Landeskliniken– Holding konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit und enthielten ausschließlich Sachinformation.

- 9.2** Der RH anerkannte die Einhaltung des Sachlichkeitsgebots bei allen gemeldeten Werbeaufträgen der NÖ Landeskliniken– Holding.

### Hinweis- und Kopfverbot

- 10.1** Nach § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz ist es – neben anderen – auch Fonds, die von Organen eines Landes verwaltet werden, die hierzu von Organen eines Landes bestellt sind, untersagt, in audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder entgeltlichen Veröffentlichungen auf oberste Organe im Sinne von Art. 19 B–VG hinzuweisen (sogenanntes Hinweis- bzw. Kopfverbot).

Die NÖ Landeskliniken– Holding hielt bei allen an die KommAustria gemeldeten Werbemaßnahmen im überprüften Zeitraum das Hinweis- und Kopfverbot ein.

- 10.2** Der RH anerkannte die Einhaltung des Hinweis- und Kopfverbots bei allen gemeldeten Werbemaßnahmen der NÖ Landeskliniken– Holding.

**Bagatellgrenze**

**11.1** Wie in den TZ 5 und 7 dargestellt, gab die NÖ Landeskliniken-Holding im überprüften Zeitraum unvollständige und unrichtige Meldungen an die KommAustria ab. Demzufolge waren auch die Anteile der unter der gesetzlichen Bagatellgrenze liegenden Beträge an den von der NÖ Landeskliniken-Holding für Werbemaßnahmen erfassten Gesamtausgaben nach Medientransparenzgesetz unrichtig.

**Tabelle 2: Bagatell-Werbeaufträge und -ausgaben der NÖ Landeskliniken-Holding zum Zeitpunkt der Meldung**

Quartal	Gesamtausgaben nach dem Medientransparenzgesetz	Summe der gemeldeten Nettogesamtentgelte	nicht zu meldende Bagatellbeträge	Bagatell-Werbeaufträge	Anteil der Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben
	in EUR			Anzahl	in %
03/2012	23.736,15	19.850,00	3.886,15	2	16
04/2012	49.905,27	31.364,39	18.540,88	8	37
01/2013	129.138,68	112.979,97	16.158,71	8	13
02/2013	26.488,50	16.500,00	9.988,50	4	38
03/2013	14.722,50	9.000,00	5.722,50	3	39
04/2013	95.824,35	75.005,65	20.818,70	14	22
01/2014	70.514,62	63.586,32	6.928,30	4	10
02/2014	60.741,62	56.169,12	4.572,50	4	8
03/2014	146.874,72	139.930,22	6.944,50	4	5
04/2014	88.263,12	73.806,89	14.456,23	14	16
01/2015	243.574,01	207.783,05	35.790,96	26	15
<b>Summe</b>	<b>949.783,54</b>	<b>805.975,61</b>	<b>143.807,93</b>	<b>91</b>	<b>15</b>

Quellen: NÖ Landeskliniken-Holding; RH

Die jeweiligen Anteile der – nicht zu meldenden – Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben der NÖ Landeskliniken-Holding schwankten zwischen 5 % (3. Quartal 2014) und 39 % (3. Quartal 2013). Ihr durchschnittlicher Anteil an den Gesamtausgaben betrug in den überprüften elf Quartalen rd. 15 %, das sind 143.807,93 EUR.

Auffällig war in diesem Zusammenhang, dass 91 von insgesamt 237 erfassten Werbeaufträgen der NÖ Landeskliniken-Holding, das sind rd. 38 % der Werbeaufträge, unter der Bagatellgrenze lagen (siehe TZ 5).

**11.2** In Hinblick auf das Ziel des Gesetzes, Transparenz über die tatsächlich geleisteten Entgelte für Werbeaufträge zu ermöglichen, wies der RH auf den hohen Anteil der aufgrund der Bagatellgrenze nicht zu meldenden Werbeaufträge und Medienkooperationen hin.

## Bagatellgrenze

**11.3** *Das Land Niederösterreich als Rechtsträger der NÖ Landeskliniken-Holding führte in seiner Stellungnahme aus, dass Beauftragungen immer laut Angebot der einzelnen Medien erfolgten. Es sei keinerlei Einfluss genommen worden, Aufträge und Kooperationen innerhalb der Bagatellgrenzen zu erreichen. Die Kritik des RH werde daher entschieden zurückgewiesen. Die Vorgangsweise der NÖ Landeskliniken-Holding entspreche der Intention des Gesetzgebers.*

**11.4** Der RH hielt fest, dass die Beauftragung von Werbemaßnahmen, die unter der Bagatellgrenze liegen und daher nicht bekanntgabepflichtig sind, medientransparenzrechtlich gedeckt ist. Er wies jedoch darauf hin, dass Werbemaßnahmen im Bagatellbereich die Intention des Gesetzgebers, umfassende Transparenz bei der Vergabe von Werbeaufträgen durch öffentliche Auftraggeber herbeizuführen, unterlaufen.

## Der Rechtsträger als Medieninhaber

**12.1** (1) Das Medientransparenzgesetz dient nach § 1 der Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und der Vergabe von Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Druckwerks gemäß § 1 Abs. 1 Z 5 des Mediengesetzes – MedienG, BGBl. Nr. 314/1981, oder eines periodischen elektronischen Mediums gemäß § 1 Abs. 1 Z 5a MedienG.

Gemäß § 2 Abs. 1 Z 2 Medientransparenzgesetz haben zu diesem Zweck die der RH-Kontrolle unterworfenen Rechtsträger für sämtliche von ihnen erteilten Aufträge über entgeltliche Veröffentlichungen gemäß § 26 MedienG an Medieninhaber eines periodischen Mediums den Namen des jeweiligen periodischen Mediums, in dem Veröffentlichungen vorgenommen wurden, sowie die Gesamthöhe des zu leistenden Entgelts für die innerhalb eines Quartals erfolgten Veröffentlichungen (siehe Z 1 und 2) der KommAustria bekanntzugeben.

Von der Bekanntgabepflicht des § 2 Abs. 1 Medientransparenzgesetz sind daher entgeltliche Werbeaufträge und Medienkooperationen nur dann erfasst, wenn der sie beauftragende Rechtsträger nicht auch zugleich Inhaber des periodischen Mediums, d.h. dieselbe juristische Person, ist.<sup>16</sup> Fälle einer „Selbstbeauftragung“ sind vom Medientransparenzgesetz somit nicht erfasst. Eine solche liegt etwa dann vor, wenn ein Rechtsträger, der ein periodisches Medium (z.B. ein internes Magazin oder eine unternehmenseigene Website) inne hat, in diesem Medium eigene entgeltliche Veröffentlichungen beauftragt und bezahlt.

<sup>16</sup> so auch Feher/Otto/Steindl, Medientransparenzgesetz (2013)<sup>2</sup>, S. 24

Nach § 3a Medientransparenzgesetz unterliegen nur die von der Bekanntgabepflicht des § 2 Medientransparenzgesetz umfassten Werbeaufträge und Medienkooperationen auch der inhaltlichen Kontrollpflicht in Hinblick auf die Einhaltung der Kennzeichnungspflicht, des Sachlichkeitsgebots und des Hinweis- bzw. Kopfverbots.

(2) Die NÖ Landeskliniken-Holding beauftragte nach Durchführung eines Vergabeverfahrens im März 2011 als Bestbieter den Ärzteverlag mit der Redaktion und Produktion

- des NÖ Gesundheitsmagazins – „Gesund und Leben in Niederösterreich“ (Printversion: 10x/jährlich) und
- des Mitarbeitermagazins „Gesund und Leben intern“ (Printversion: 6x/jährlich).

Die im überprüften Zeitraum von der NÖ Landeskliniken-Holding für Herstellung und Versand der Ausgaben beider Magazine aufgewendeten Nettobeträge beliefen sich insgesamt auf 4,16 Mio. EUR.

(3) Die Medieninhaberin beider Magazine war bis zur am 25. Juni 2012 erfolgten Leistungsvertragsänderung der ÄrzteVerlag, danach die NÖ Landeskliniken-Holding selbst. Das Medientransparenzgesetz trat mit 1. Juli 2012 in Kraft. Durch diese Übernahme der Medieninhaberschaft seitens der NÖ Landeskliniken-Holding bei beiden Magazinen unterlagen diese als nunmehr rechtsträgereigene Medien medientransparenzrechtlich weder den Bekanntgabepflichten an die KommAustria, noch den inhaltlichen Vorgaben, wie dem Sachlichkeitsgebot oder dem Hinweis- bzw. dem Kopfverbot. Jede Ausgabe der beiden Magazine der NÖ Landeskliniken-Holding enthielt zumindest eine bildliche Darstellung von Mitgliedern der Niederösterreichischen Landesregierung bzw. Hinweise auf diese.

#### 12.2 Der RH verwies auf die umfangreiche Medienkooperation der NÖ Landeskliniken-Holding mit dem Ärzteverlag.

Er wies darauf hin, dass die NÖ Landeskliniken-Holding nur fünf Tage vor Inkrafttreten des Medientransparenzgesetzes die Medieninhaberschaft bei beiden Magazinen übernahm und somit die medientransparenzrechtliche Bekanntgabepflicht sowie die inhaltlichen Vorgaben, wie das Sachlichkeitsgebot oder das Hinweis- bzw. Kopfverbot, bei beiden Magazinen – zulässigerweise – vermied. Dadurch musste die NÖ Landeskliniken-Holding der Intention des Gesetzgebers, umfassende Transparenz bei entgeltlichen Veröffentlichungen herbeizuführen, nicht entsprechen.

## Der Rechtsträger als Medieninhaber

Eine weitere Folge dieser Vorgangsweise der NÖ Landeskliniken-Holding war, dass sie im überprüften Zeitraum nur rd. 16 %, das sind rd. 800.000 EUR der von ihr für Werbemaßnahmen und Medienkooperationen insgesamt aufgewendeten Nettogesamtentgelte in Höhe von rd. 5 Mio. EUR der KommAustria bekanntgegeben hatte (siehe TZ 4, Tabelle 1).

Der RH wies darauf hin, dass durch die dargestellte Vorgangsweise der NÖ Landeskliniken-Holding die Beschränkungen im Zusammenhang mit dem Sachlichkeitsgebot und dem Hinweis- bzw. Kopfverbot keine Geltung erlangten.

**12.3** *Das Land Niederösterreich als Rechtsträger der NÖ Landeskliniken-Holding teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Übernahme der Medieninhaberschaft aus Gründen der Zweckmäßigkeit in der Abwicklung erfolgt und gesetzeskonform sei.*

**12.4** Der RH wies ausdrücklich darauf hin, dass die Übernahme der Medieninhaberschaft bei beiden Magazinen durch die NÖ Landeskliniken-Holding fünf Tage vor dem Inkrafttreten des bereits ein halbes Jahr davor beschlossenen Medientransparenzgesetzes erfolgte. Diese mit „aus Gründen der Zweckmäßigkeit in der Abwicklung“ begründete Vorgangsweise führt dazu, dass das Medientransparenzgesetz, im Hinblick auf die regelmäßige bildliche Darstellung von Mitgliedern der Niederösterreichischen Landesregierung bzw. Hinweise auf diese in den beiden Magazinen, auf diese Magazine keine Anwendung findet. Dadurch musste weder der Intention des Gesetzgebers, umfassende Transparenz bei entgeltlichen Veröffentlichungen herbeizuführen, gefolgt, noch das Hinweis- und Kopfverbot eingehalten werden.

## Schlussempfehlungen

**13** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die NÖ Landeskliniken-Holding hervor:

(1) Es wäre künftig auf die sachlich, zeitlich und betraglich richtige Zuordnung aller Werbemaßnahmen sowie auf die Einhaltung des Nettobetragsprinzips zu achten und so die Richtigkeit der Bekanntgaben an die KommAustria sicherzustellen. (TZ 6)

(2) Die vertragliche Kennzeichnungsverpflichtung der beauftragten Medien nach § 2 der NÖ Medientransparenz-Richtlinien wäre nachweislich zu erfüllen und insbesondere auf die Einhaltung dieser Verpflichtung bei allen Werbeaufträgen und Medienkooperationen zu achten. (TZ 8)

## ANHANG

### Medientransparenz in der NÖ Landeskliniken– Holding

<b>Medientransparenz in der NÖ Landeskliniken– Holding</b>		
<b>3. Quartal 2012</b>		
	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	Der Standard	13.850,00
	stadtlandzeitung	6.000,00
		<b>19.850,00</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
<b>4. Quartal 2012</b>		
	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	Bezirksblätter Niederösterreich	8.577,71
	NÖN	10.729,13
	Kronen Zeitung	6.039,25
	momag	6.018,30
		<b>31.364,39</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
<b>1. Quartal 2013</b>		
	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	Bezirksblätter Niederösterreich	27.725,21
	Heute	14.714,62
	Kronen Zeitung	15.750,45
	NÖN	28.809,69
	ORF Niederösterreich	14.980,00
	stadtlandzeitung	11.000,00
		<b>112.979,97</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	

### Medientransparenz in der NÖ Landeskliniken-Holding

2. Quartal 2013		
	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	NÖN, Journal „Gesund sein in Niederösterreich“	7.500,00
	stadtlandzeitung	9.000,00
		<b>16.500,00</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
3. Quartal 2013		
	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	stadtlandzeitung	9.000,00
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
4. Quartal 2013		
	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	Bezirksblätter Niederösterreich	13.357,15
	Der Standard	10.000,00
	Herold.at	7.600,00
	NÖN	35.048,50
	stadtlandzeitung	9.000,00
		<b>75.005,65</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
1. Quartal 2014		
	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	Bezirksblätter Niederösterreich	23.650,48
	Herold.at	11.400,00
	Heute	6.519,84
	NÖN	16.016,00
	stadtlandzeitung	6.000,00
		<b>63.586,32</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	

<b>Medientransparenz in der NÖ Landeskliniken-Holding</b>		
<b>2. Quartal 2014</b>		
	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	Bezirksblätter Niederösterreich	14.037,12
	Herold.at	11.400,00
	Kronen Zeitung	8.532,00
	NÖN	13.200,00
	stadtlandzeitung	9.000,00
		<b>56.169,12</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
<b>3. Quartal 2014</b>		
	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	Bezirksblätter Niederösterreich	23.925,91
	Der Standard	17.100,00
	Herold	11.400,00
	Heute	15.504,00
	Kronen Zeitung	15.035,00
	Kurier	6.840,00
	NÖN	15.895,00
	Österreich	15.300,31
	Periskop 61	6.930,00
	stadtlandzeitung	12.000,00
		<b>139.930,22</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	

**Medientransparenz in der NÖ Landeskliniken–Holding**

**4. Quartal 2014**

	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	Bezirksblätter Niederösterreich	6.875,52
	Der Standard	13.300,00
	Herold	11.514,00
	Kommunal	6.270,00
	Kronen Zeitung	5.089,50
	NÖN	10.757,87
	QQM Quality Multimedia GmbH	8.000,00
	stadtlandzeitung	12.000,00
		<b>73.806,89</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	

**1. Quartal 2015**

	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	Bezirksblätter Niederösterreich	19.385,61
	www.meinbezirk.at	12.772,45
	www.herold.at	11.571,00
	stadtlandzeitung	8.220,00
	NÖN	37.088,00
	Heute	12.388,90
	Kronen Zeitung	17.820,00
	Kurier	10.343,20
	Die Presse	22.878,00
	Österreich	19.750,38
	ORF 2	14.980,00
	netdoktor Magazin	20.584,96
		<b>207.783,05</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
<b>Gesamtsumme</b>		<b>805.975,61</b>

Wien, im Oktober 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser