

Bericht des Rechnungshofes

Medientransparenz in Graz

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 420

Steiermark

Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Graz

Medientransparenz in Graz

KURZFASSUNG _____ 421

Prüfungsablauf und –gegenstand _____ 426

Rechtliche Grundlagen _____ 429

Meldungen gemäß Medientransparenzgesetz _____ 431

Inhaltliche Anforderungen des Medientransparenzgesetzes _____ 441

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 446

ANHANG

Quartalsmeldungen der Stadt Graz an die KommAustria _____ 449

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
f.	folgende
i.S.d.	im Sinne des
KommAustria	Kommunikationsbehörde KommAustria
LGBl.	Landesgesetzblatt
MedKF-TG	Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz
Nr.	Nummer
RH	Rechnungshof
RTR	Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH
S.	Seite
s.	siehe
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Z	Ziffer

Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Graz

Medientransparenz in Graz

Von 30 Meldungen der Stadt Graz an die Kommunikationsbehörde KommAustria entsprachen zumindest 25 nicht den gesetzlichen Vorgaben und waren daher unrichtig. 24 Meldungen nach § 2 Medientransparenzgesetz betreffend Werbeaufträge und Medienkooperationen waren u.a. deshalb unrichtig, weil die Stadt Graz Bruttobeträge und nicht wie im Gesetz vorgesehen Nettobeträge bekanntgab. Von sechs Meldungen nach § 4 Medientransparenzgesetz (Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums) waren drei Leermeldungen und drei betragliche Meldungen. Eine dieser betraglichen Meldungen war deshalb unrichtig, weil ein Medieninhaber eines nichtperiodischen Mediums gefördert wurde.

Darüber hinaus missachtete die Stadt Graz auch inhaltliche Anforderungen des Medientransparenzgesetzes, vor allem die Bestimmungen zur Unterscheidbarkeit. Damit war bei veröffentlichten Werbebeiträgen eine Verwechslung mit dem redaktionellen Teil des Mediums nicht ausgeschlossen.

Der Grund für die nicht gesetzeskonforme Meldepraxis und die Nichteinhaltung der inhaltlichen Anforderungen war, dass bislang keine zentrale Verankerung der Aufgabe „Angelegenheiten der Medientransparenz“ in der Geschäftseinteilung der Magistratsdirektion der Stadt Graz erfolgte.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen, Werbeaufträge und Förderungen an Medieninhaber und die Erfüllung der Meldepflichten zu beurteilen sowie die Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes zu überprüfen. (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. Gemäß § 4 Medientransparenzgesetz sind für – an Medieninhaber eines periodischen Mediums gewährte – Förderungen pro Quartal namentlich und gesamtbetraglich bekanntzugeben. (TZ 2)

Meldepflichtig an die KommAustria sind alle Rechtsträger, die der Kontrolle des RH unterliegen. Zu den rund 5.800 meldepflichtigen Rechtsträgern zählen demnach u.a. die Bundesministerien, die Landesverwaltungen, Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern, Gemeindeverbände und Unternehmen, an denen der Bund, die Bundesländer oder Gemeinden mit mindestens 50 Prozent beteiligt sind bzw. von diesen Gebietskörperschaften i.S.d. Art. 126b Abs. 2 B-VG beherrscht werden sowie die der RH-Kontrolle unterliegenden Stiftungen, Fonds und Anstalten. Inhaltliche Vorgaben sind in § 3a Medientransparenzgesetz und den Verordnungen der Bundes- und Landesregierungen geregelt. Für die Stadt Graz gilt die Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung, mit der Richtlinien über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Landes und der Gemeinden erlassen wurden. (TZ 2)

Meldungen gemäß Medientransparenzgesetz

Die Stadt Graz hat bislang die Aufgabe „Angelegenheiten der Medientransparenz“ in der Geschäftseinteilung der Magistratsdirektion nicht zentral verankert. Dies hatte zur Folge, dass eine zentrale Prüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit aller Meldungen nach den Bestimmungen des Medientransparenzgesetzes sowie eine Kontrolle der Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen der medientransparenzrechtlichen Vorschriften in den einzelnen Werbeaufträgen bzw. Medienkooperationen insgesamt unterblieb. Darüber hinaus hat die Stadt auch ihre eigenen, aus dem Jahr 2004 stammenden Richtlinien für die städtische Öffentlichkeitsarbeit an die medientransparenzrechtlichen Bestimmungen des Bundes und des Landes Steiermark nicht angepasst. (TZ 3)

Im überprüften Zeitraum erfolgten insgesamt 30 Meldungen in Höhe von 782.245,23 EUR an die KommAustria. Alle Quartalsmeldungen des Rechtsträgers an die KommAustria erfolgten rechtzeitig. Die an die KommAustria gemeldeten Werbeaufträge und Medienkooperationen sowie Förderungen waren dokumentiert. Angesichts fehlender Einheitlichkeit von Kreditorenbezeichnungen u.a. bei Medien und der formal unterschiedlich zu erfassenden, an den jeweiligen Adressaten zu meldenden Beträge für Werbeaufträge oder Medienkooperationen (bruttobetraglich pro Auftrag bzw. Kreditor an die Buchhaltung des Rechtsträgers und nettogesamtbetraglich pro Medium an die KommAustria) konnte der RH keine abschließende Aussage über die Vollständigkeit der Mitteilungen über die Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen im überprüften Zeitraum treffen. (TZ 4)

Entgegen den gesetzlichen Vorgaben des § 2 Abs. 5 Medientransparenzgesetz, Nettogesamtbeträge je periodisch erscheinendes Medium der KommAustria zu melden, gab die Stadt Graz ausschließlich Bruttobeträge bekannt, die auch die Umsatzsteuer sowie allfällige Werbeabgaben, Skonti und Rabatte enthielten. Dies führte bei der Bekanntgabe für das 3. Quartal 2012 dazu, dass neben anderen Gesamtbeträgen für Werbeaufträge und Medienkooperationen auch jene Werbeaufträge an die Printmedien „Grazer“ und „Steirer Monat“ gemeldet wurden, die bei richtiger Berechnung netto unter der Bagatellgrenze von 5.000 EUR lagen und daher nicht zu melden gewesen wären. (TZ 4)

Obwohl gemäß § 2 Medientransparenzgesetz nur periodische Medien umfasst sind, meldete die Stadt Graz – mangels entsprechender Kontrollen (siehe TZ 3) – in zwei Quartalen auch Auftragsentgelte für Plakatwerbung der KommAustria. Da es sich bei Plakaten um keine periodischen Druckwerke handelt, unterlagen die diesbezüglichen Werbeaufträge nicht der Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz und hätten die betraglichen Bekanntgaben an die KommAustria verringert. (TZ 5)

Nach § 2 Medientransparenzgesetz ist für die Bekanntgabepflicht der jeweilige Zeitpunkt der Veröffentlichung eines entgeltlichen Beitrages in einem periodischen Medium maßgeblich. Bei dem Paketauftrag an den privaten Regional-TV-Sender Steiermark 1, der die 30 beauftragten Sendebeiträge über einen Zeitraum von neun Monaten (Juni 2012 bis Februar 2013) ausstrahlte, wurde jedoch keine korrekte quartalsmäßige Zuordnung der Leistungsentgelte je gesendeten Beitrag vorgenommen, sondern die in zwei Teilbeträgen bezahlte Auftragssumme für das 3. und 4. Quartal 2012 an die KommAustria gemeldet. (TZ 6)

Weiters meldete die Stadt Graz Förderungen für Veranstaltungen an Medieninhaber als Werbeaufträge an die KommAustria, die nicht der Meldepflicht nach § 2 Medientransparenzgesetz (Werbeaufträge und Medienkooperationen) unterlagen, weil keine medialen Gegenleistungen vereinbart waren. Im 4. Quartal 2013 betrug derartige Förderungen – u.a. Faschingsumzug und Stadtfest – in Summe 349.000 EUR. Solche Förderungen unterlägen nur im Falle, dass mit ihnen die inhaltliche Gestaltung, Produktion oder Verbreitung eines periodischen Mediums des geförderten Medieninhabers gefördert worden wäre, der Meldepflicht nach § 4 Medientransparenzgesetz (Förderungen). Eine derartige Intention des Förderungsgebers war jedoch nicht dokumentiert. Medieninhaber richteten derartige Veranstaltungen auch aus, um für ihre Medienprodukte zu werben und so deren Verbreitung zu fördern. Aus diesem Grund kann nicht ausgeschlossen werden, dass mit öffentlichen Geldern zumindest indirekt die inhaltliche Gestaltung, die Produktion oder Verbreitung eines periodischen Mediums gefördert wird. (TZ 7)

Die fehlende institutionelle Verankerung der Kompetenz zur Prüfung der Förderungen auf ihre medientransparenzrechtliche Relevanz führte dazu, dass die Stadt Graz entgegen den Bestimmungen des § 4 Medientransparenzgesetz (Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums) einen Förderbetrag an einen Medieninhaber meldete, obwohl dieser kein periodisches Medium publizierte. (TZ 8)

Von 30 Meldungen der Stadt Graz an die KommAustria (siehe Anhang) entsprachen zumindest 25 nicht den gesetzlichen Vorgaben und waren daher unrichtig. 24 Meldungen nach § 2 Medientransparenzgesetz betreffend Werbeaufträge und Medienkooperationen waren u.a. deshalb unrichtig, weil die Stadt Graz Bruttobeträge und nicht wie im Gesetz vorgesehen Nettobeträge bekanntgab. Von sechs Meldungen nach § 4 Medientransparenzgesetz (Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums) waren drei Leermeldungen und drei betragliche Meldungen. Eine dieser betraglichen Meldungen war deshalb unrichtig, weil ein Medieninhaber eines nichtperiodischen Mediums gefördert wurde. Durch die hohe Zahl betraglich unrichtiger Meldungen an die KommAustria kam die Stadt Graz der gesetzlichen Intention, die Medientransparenz zu fördern und einheitliche Daten zu veröffentlichen, nicht nach. (TZ 9)

Inhaltliche Anforderungen des Medientransparenzgesetzes

Die Richtlinien des Landes Steiermark sehen in § 2 Abs. 1 vor, dass „bei der Beauftragung einer Veröffentlichung der Auftragnehmer vertraglich dazu zu verpflichten ist, eine eindeutige Kennzeichnung vorzunehmen“. Tatsächlich beinhalteten im überprüften Zeitraum alle Werbeaufträge und Medienkooperationen in Gesamthöhe von 742.745,23 EUR keine derartige vertragliche Verpflichtung. (TZ 10)

Die Richtlinien des Landes Steiermark sehen weiters vor, dass Veröffentlichungen in periodischen Print- und audiovisuellen Medien 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 den Rechtsträger eindeutig identifizierbaren Logos zu kennzeichnen sind. Entgegen diesen Vorgaben wiesen nur die Veröffentlichungen der beauftragten Kronen Zeitung, Kleine Zeitung und Kosmo die erforderliche Kennzeichnung durchgehend auf. Da die Stadt Graz die medientransparenzrechtlichen Bestimmungen zur Unterscheidbarkeit entgeltlicher von redaktionellen Beiträgen weitgehend nicht eingehalten hatte, war bei veröffentlichten Werbebeiträgen eine Verwechslung mit dem redaktionellen Teil des Mediums nicht ausgeschlossen. (TZ 10)

Die Bestimmungen des § 3 Abs. 1 Medientransparenzgesetz bzw. des § 4 der Richtlinien des Landes Steiermark zum Sachlichkeitsgebot waren in mehreren Fällen nicht beachtet. Auch die Bestimmungen des § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz zum Hinweis- bzw. Kopfverbot hatte die Stadt Graz nicht eingehalten. Die bestehende gesetzliche Regelung sieht zwar kein Hinweis- bzw. Kopfverbot für Gemeindeorgane vor, weil diese nicht zu den obersten Organen i.S.d. Art. 19 B-VG zählen. § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz gilt jedoch auch für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern, die nach Art. 127a Abs. 1 B-VG der Kontrolle des RH unterliegen. Ihnen ist ausdrücklich untersagt, in audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder entgeltlichen Veröffentlichungen auf oberste Organe i.S.d. Art. 19 B-VG, zu denen ein Landeshauptmann zu zählen ist, hinzuweisen. (TZ 11)

Kenndaten zu Medientransparenz in Graz

Rechtsgrundlagen	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 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 VO der Stmk. Landesregierung vom 28.6.2012, mit der die Richtlinien über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Landes und der Gemeinden erlassen werden, LGBl. Nr. 2012/57		
Bekanntgegebene Entgelte¹	für Medienkooperationen und Werbeaufträge	für Förderungen an Medieninhaber	Summe
	in EUR		
3. Quartal 2012	139.411,01	–	139.411,01
4. Quartal 2012	566.401,53	–	566.401,53
1. Quartal 2013	5.978,70	–	5.978,70
2. Quartal 2013	30.953,99	39.500,00	70.453,99
3. Quartal 2013	49.291,49	–	49.291,49
4. Quartal 2013	32.326,01	274.000,00	306.326,01
Summe	824.362,73	313.500,00	1,137.862,73

¹ Die Prüfung durch den RH umfasste den Zeitraum 3. Quartal 2012 bis 2. Quartal 2013.

Quellen: RH und KommAustria

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im November 2013 die Umsetzung des Medienkooperations- und –förderungs–Transparenzgesetzes (Medientransparenzgesetz) in der Stadt Graz.

Ziele der Gebarungüberprüfung waren,

- die Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen und Werbeaufträge sowie Förderungen an Medieninhaber und
- die Erfüllung der Meldepflichten zu beurteilen sowie
- die Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes

zu überprüfen.

(2) Die Prüfung bezog sich ausschließlich auf die nach dem Medientransparenzgesetz meldepflichtige Stadt Graz und nicht auf deren ausgegliederte Unternehmen wie die Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH, die Graz Tourismus- und Stadtmarketing GmbH oder die Messe Congress Graz Betriebsgesellschaft m.b.H., die nach dem Medientransparenzgesetz gesondert meldepflichtig sind.

(3) Die Prüfung umfasste den Zeitraum von Juli 2012 bis Juni 2013.

Die im Bericht angeführten Namen von Medien bzw. Medieninhabern wurden nicht anonymisiert, weil diese Daten aufgrund der von der KommAustria bereits veröffentlichten Quartalsmeldungen der Stadt Graz öffentlich sind.

(4) 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)¹ zum einen 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 zum anderen aber auch neue Prüfungsverpflichtungen im Hinblick auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen und Werbeaufträge sowie Förderungen an Medieninhaber. Er führt daher Gebarungsüberprüfungen über die Implementierung des Medientransparenzgesetzes bei den seiner Prüfungszuständigkeit unterworfenen Rechtsträgern durch.

(5) Zu den im Februar 2014 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm die Stadt Graz im April 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juni 2014.

(6) Die Stadt Graz führte in ihrer Stellungnahme grundsätzlich aus, dass sie seit Inkrafttreten des Medientransparenzgesetzes am 1. Juli 2012 viermal im Jahr (quartalsmäßig) zu genau festgelegten Terminen die vorgeschriebenen Meldungen über ihre Ausgaben für Werbung und Information sowie für Förderungen an Medieninhaber an die Kommunikationsbehörde Austria abgebe. Die vielen Fragestellungen, die bisher von öffentlichen Rechtsträgern an die Rundfunk & Telekom Regulie-

¹ BGBl. I Nr. 125/2011

rungs-GmbH (RTR) gerichtet worden seien und werden, zeigten, dass sich bei der Vollziehung des Medientransparenzgesetzes zahlreiche Auslegungsunsicherheiten ergeben haben. Diese Fragen beschäftigten auch unterschiedlichste Arbeitsgruppen von Städtebund, Gebietskörperschaften, Medienexperten, Anwälte etc. Die Komplexität mancher Auslegungsfragen zeige sich auch darin, dass sogar die RTR auf ihrer Homepage bei der Veröffentlichung der Beantwortungen der an sie gerichteten Fragen ausdrücklich darauf hinweise, dass ihre Fragebeantwortungen nur als vorläufige Informationen zu möglichen Auslegungsvarianten des Medientransparenzgesetzes zu verstehen und dabei weder jegliche praktische Fallkonstellation mitbedacht worden seien, noch eine Gewähr für die letztgültige Richtigkeit der Auslegungsvarianten geboten werden könne.

Die zuständigen Stellen der Grazer Stadtverwaltung hätten sich bei den Fragen zur Auslegung des Medientransparenzgesetzes generell am Prinzip größtmöglicher Transparenz orientiert. Dabei wären sie hinsichtlich der zum Meldezeitpunkt unklaren Fälle vom Vorsichtsprinzip ausgegangen, also von der Überlegung, dass es besser sei, eher eine Finanzausgabe an ein Medium zu melden und damit transparent zu machen, als unter Umständen sich im Nachhinein dem Vorwurf auszusetzen, etwas fahrlässig oder sogar vorsätzlich nicht gemeldet zu haben. Das Gesetz sei erst seit relativ kurzer Zeit in Kraft. Einige der deshalb auftauchenden Fragen zu Finanzausgaben an Medien hätten wegen der oft sehr kurzen Frist zwischen Finanzausgabe und fix festgelegtem vierteljährlichen Meldezeitpunkt nicht immer rechtzeitig und richtig geklärt werden können, weil, wie sich erst im Nachhinein herausgestellt habe, die kurzfristig notwendige Beurteilung auf Irrtümern über Tatsachen oder Annahmen erfolgt sei.

Mit Ausnahme der Brutto- statt Netto-Berechnung bei Werbeausgaben seien die im RH-Bericht erwähnten Fallkonstellationen also durch die Kompliziertheit des Sachverhalts oder zeitlich bedingter Informationsprobleme zum Meldezeitpunkt verursacht worden.

(7) Der RH hielt fest, dass nur die bestehende Gesetzeslage vollzogen werden kann, erkannte jedoch die dabei auftretenden Probleme.

**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 Rechnungshofkontrolle unterworfenen Rechtsträger folgende Daten quartalsweise der KommAustria bekanntzugeben:²

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

Die Bekanntgabepflicht der Daten gilt allerdings nur, wenn entweder die Medienkooperation bzw. der Werbeauftrag netto gesamt oder wenn die gesamten Förderungen 5.000 EUR je Quartal (Bagatellgrenze) überschreiten. Wird die Bagatellgrenze je Quartal nicht erreicht oder gab es weder Medienkooperationen bzw. Werbeaufträge noch Förderungen, so hat der Rechtsträger eine Leermeldung an die KommAustria zu erstatten.

(3) Der Rechnungshofkontrolle unterliegen – und sind damit meldepflichtig nach dem Medientransparenzrecht – rd. 5.800 Rechtsträger, darunter die Bundesministerien, die Landesverwaltungen, Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern – daher auch die prüfungsgegenständliche Stadt Graz – und Gemeindeverbände. Darüber hinaus unterliegen Unternehmen, an denen der Bund, die Länder oder Gemeinden mit mindestens 50 % beteiligt sind bzw. von diesen i.S.d. Art. 126b Abs. 2 B-VG beherrscht werden, sowie die der Rechnungshofkontrolle unterliegenden gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern), Stiftungen, Fonds und Anstalten i.S.d. genannten Bestimmungen des B-VG der Meldepflicht.

² § 1 Abs. 1 BVG Medienkooperation und Medienförderung

(4) Inhaltliche Anforderungen für Werbeaufträge und Medienkooperationen sind in § 3a Abs. 1 Medientransparenzgesetz geregelt. Demnach haben die audiovisuelle Kommunikation und entgeltlichen Veröffentlichungen ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit, das in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers steht, zu dienen. Zur näheren Festlegung dieser Grundsätze haben 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 das Land Steiermark ist hiezu seit 1. Juli 2012 die „Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 28. Juni 2012, LGBl. Nr. 57, mit der Richtlinien über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Landes und der Gemeinden erlassen wurden“ in Kraft.

(5) Neben der Bekanntgabepflicht der Daten führt das Medientransparenzgesetz³ auch das sogenannte „Hinweis- bzw. Kopfverbot“ ein. Demnach ist es dem Bund (Bundesministerien), den Ländern, den Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern, bundes-, landes- und gemeindenahen 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“ i.S.d. 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.

Zum Hinweis- bzw. Kopfverbot fehlen in den Gesetzesmaterialien die Erläuterungen. Daher vertritt die Lehre⁴ die Ansicht, dass der Regelungsinhalt seinen Ursprung im RH-Bericht Reihe Bund 2003/2 „Ausgewählte Werbemaßnahmen der Bundesregierung“ (vgl. dazu auch RH-Bericht Reihe Bund 2005/13, S. 31 f.) hat, dessen Formulierungen in eine EntschlieÙung des Nationalrates⁵ vom Dezember 2009 Eingang

³ § 3a Abs. 4

⁴ Kogler, Neue Sachlichkeit. Inhaltliche Ge- und Verbote in § 3a Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz, www.jusportal.at (abgerufen am 3. Jänner 2014)

⁵ EntschlieÙung des Nationalrates vom 10. Dezember 2009, 73/E XXIV. Gesetzgebungsperiode

finden, so dass „in der Praxis diese Dokumente zur Interpretation des § 3a Medientransparenzgesetz herangezogen werden können.“⁶

- 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.

Meldungen gemäß Medientransparenzgesetz

Organisation

- 3.1 (1) Im überprüften Zeitraum erteilten elf der 15 Abteilungen der Stadt Graz Werbeaufträge, gingen Medienkooperationen ein bzw. vergaben Förderungen an Medieninhaber. „Angelegenheiten der Medientransparenz“ waren in der Geschäftseinteilung der Magistratsdirektion der Stadt Graz nicht als eigene Aufgabe zentral verankert.

(2) Die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit prüfte laut Geschäftseinteilung der Stadt Graz alle öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen im Hinblick auf deren Übereinstimmung mit den Richtlinien für die städtische Öffentlichkeitsarbeit aus dem Jahr 2004 und dem Corporate Design der Stadt Graz. Eine Anpassung dieser Richtlinien an die medientransparenzrechtlichen Bestimmungen des Bundes und des Landes Steiermark erfolgte bislang nicht.

Nach erfolgter Freigabe durch die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit erteilten die Abteilungen die Werbeaufträge, gingen die Medienkooperation ein bzw. genehmigten die Förderungen an Medieninhaber.

(3) Die Präsidialabteilung des Magistrats der Stadt Graz teilte mit Schreiben vom 23. Mai 2012 erstmals für das 3. Quartal 2012 den Abteilungen mit, dass sie bis 5. Oktober 2012 ihre nach Medium bzw. Medieninhaber zusammengefassten Entgelte für die erbrachten Werbeaufträge, für Medienkooperationen und für gewährte Förderungen an die Präsidialabteilung zu melden haben. Das Schreiben der Präsidialabteilung beinhaltete

⁶ siehe dazu *Fehér/Otto/Steindl*, Medientransparenzgesetz (2013)², S. 53

Meldungen gemäß Medientransparenzgesetz

- die Frist für die Abgabe der Meldungen,
- konkrete Informationen über den einzuhaltenden Meldezeitraum und über drohende Verwaltungsstrafen im Falle der Nichtmeldung bzw. nicht fristgerechter Meldung,
- inhaltliche Erläuterungen zu den Bekanntgabepflichten betreffend Werbeaufträge, Medienkooperationen und Förderungen (Name des Mediums bzw. Medieninhabers und Gesamthöhe des Betrages, Nettoentgelt),
- eine Erklärung, dass die Präsidialabteilung nach Einlangen der Meldungen aus den Abteilungen die Beträge für Werbeaufträge, Medienkooperationen für jedes Medium bzw. Förderungen eines Medieninhabers einzeln addieren werde, sowie
- Ausführungen zur Bagatellgrenze (5.000 EUR).

Außerdem führte die Präsidialabteilung zur Unterstützung der betroffenen Abteilungen zeitnah nach dem Inkrafttreten des Medientransparenzgesetzes Informationsveranstaltungen zum neuen Medientransparenzrecht durch. Die Entscheidung darüber, ob Werbeaufträge, Medienkooperationen bzw. Förderungen der Meldepflicht nach den Bestimmungen des Medientransparenzgesetzes unterlagen, oblag den jeweiligen Abteilungen.

Die Präsidialabteilung sammelte die bei ihr eingegangenen Meldungen, erstellte eine betragliche Gesamtsumme nach Medium bzw. bei Förderungen nach Medieninhabern und leitete diese – ohne weitere inhaltliche Kontrolle – über die Webschnittstelle an die KommAustria weiter.

Auch für die drei weiteren Quartale des überprüften Zeitraums forderte die Präsidialabteilung diese Abteilungen schriftlich auf, innerhalb der angegebenen Frist zu melden. Der Hinweis auf das zu meldende Nettoentgelt war nur in der ersten Meldungsaufforderung enthalten.

Weder die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit noch die Präsidialabteilung überprüften, ob die von den Abteilungen gemeldeten Werbeaufträge, Medienkooperationen oder Förderungen an Medieninhaber nach den §§ 2 oder 4 Medientransparenzgesetz meldepflichtig waren. Zu den daraus resultierenden Problemen siehe die TZ 4 bis 8.

- 3.2** Der RH kritisierte, dass bislang keine zentrale Verankerung der Aufgabe „Angelegenheiten der Medientransparenz“ in der Geschäftseinteilung der Magistratsdirektion der Stadt Graz erfolgte. Dies hatte zur

Folge, dass eine zentrale Prüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit aller Meldungen nach den Bestimmungen des Medientransparenzgesetzes sowie eine Kontrolle der Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen der medientransparenzrechtlichen Vorschriften in den einzelnen Werbeaufträgen bzw. Medienkooperationen insgesamt unterblieb. Er empfahl der Stadt Graz daher, die Kontrolle der betraglichen Richtigkeit dieser Meldungen im Aufgabenbereich der Magistratsdirektion zu verankern.

Außerdem kritisierte der RH die fehlende Anpassung der Richtlinien für die städtische Öffentlichkeitsarbeit und empfahl, die Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Graz durch einen Beschluss des Gemeinderats der Stadt Graz an die Bestimmungen des Medientransparenzgesetzes sowie der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung anzupassen.

- 3.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Graz sei zwischenzeitig die Geschäftseinteilung der Stadt Graz für die Präsidialabteilung, Sachgruppe LL01 und 1 L02, geändert worden und damit eine ausdrückliche Zuständigkeit für die Vollziehung des Medientransparenzgesetzes vorgesehen.*

Außerdem seien die bisherigen Richtlinien entsprechend den Empfehlungen überarbeitet worden; der Entwurf liege vor. Für die Beschlussfassung der neuen Richtlinien sei noch eine politische Abklärung erforderlich. Es sei in den neuen Richtlinien teilweise eine Abkehr von strengeren Maßstäben der bisher geltenden Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit geplant.

- 3.4** Der RH entgegnete, dass er in Bezug auf die Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Graz keine Abkehr von den in ihnen verankerten strengeren Maßstäben empfohlen hat und sah eine solche als nicht zweckmäßig.

Erfüllung der
Bekanntgabepflicht,
Vollständigkeit

- 4.1** (1) Im überprüften Zeitraum erfolgten insgesamt 30 Meldungen in Höhe von 782.245,23 EUR an die KommAustria (siehe Anhang). 24 Meldungen umfassten Werbeaufträge und erfolgten als Medienkooperationen nach § 2 Medientransparenzgesetz in Höhe von 742.745,23 EUR, sechs Meldungen umfassten Förderungen nach § 4 Medientransparenzgesetz in Höhe von 39.500 EUR. Drei dieser Meldungen nach § 4 Medientransparenzgesetz waren Leermeldungen. Alle Quartalsmeldungen des Rechtsträgers an die KommAustria erfolgten rechtzeitig.

Meldungen gemäß Medientransparenzgesetz

Die an die KommAustria gemeldeten Werbeaufträge, Medienkooperationen und Förderungen waren dokumentiert. In der Stadt Graz fehlte jedoch eine einheitliche Bezeichnung von Kreditoren u.a. bei Medien und die an den jeweiligen Adressaten zu meldenden Beträge für Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen (bruttobetraglich pro Auftrag bzw. Kreditor an die Buchhaltung des Rechtsträgers und nettogesamtbetraglich pro Medium an die KommAustria) waren formal unterschiedlich zu erfassen. Aus diesen Gründen konnte der RH keine abschließende Aussage über die Vollständigkeit der Meldungen der Werbeaufträge und Medienkooperationen im überprüften Zeitraum treffen.

(2) Entgegen der Aufforderung im ersten Schreiben der Präsidialabteilung des Magistrats der Stadt Graz, dass das Entgelt jeweils als Nettoentgelt im Sinne des § 2 Abs. 5 Medientransparenzgesetz anzugeben war, meldeten die Abteilungen Bruttobeträge.

Für das 3. Quartal 2012 erstellte die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit eine Gesamtliste aller Meldungen nach dem Medientransparenzgesetz, in der die Beträge sowohl brutto als auch netto aufgelistet waren:

Netto- und Brutto-Kosten der Werbeaufträge und Medienkooperationen der Stadt Graz im 3. Quartal 2012		
Medium	Kosten netto	Kosten brutto
	in EUR	
Ankündiger	17.945,02	21.534,02
Grazer	4.397,50	6.117,00
Kleine Zeitung ¹	22.364,79	36.837,75
Kronen Zeitung	6.189,82	7.427,78
Radio Soundportal ²	4.800,00	7.007,40
Steiermark 1 ³	15.750,00	20.218,00
Steirer Monat ⁴	1.915,20	6.118,50
WEEKEND	7.245,00	8.694,00
Wirtschaftsnachrichten Süd ⁵	8.022,00	12.700,80
Woche	10.629,80	12.755,76

¹ Die Förderung von 10.000,00 EUR des Sportamts fand sich nur in der Bruttobetragsspalte. Dieser Betrag war im übrigen nicht melde-relevant nach § 2 Medientransparenzgesetz.

² In der Nettobetragsspalte fehlt das Nettoentgelt für den Werbeauftrag der Abteilung für Verkehrsplanung (990 EUR). Der Nettogesamt-betrag belief sich auf 5.790,00 EUR.

³ In den gemeldeten Bruttobetrag wurde fälschlicherweise der vom Geriatriezentrum Graz (GGZ) richtig gemeldete Nettobetrag von 1.318,00 EUR eingerechnet, nicht jedoch in der Nettobetragsspalte.

⁴ Das Inserat des Umweltamts (3.031,95 EUR netto) fehlte in der Nettobetragsspalte. Mit diesem Betrag wären es 4.947,15 EUR.

⁵ Das Inserat der Abteilung Wirtschaft und Tourismusförderung in Höhe von 3.074,40 EUR fehlt in der Nettobetragsspalte. Der richtige Nettobetrag lautete 2.440,00 EUR.

Quelle: Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Graz

Die in dieser Liste angeführten Nettobeträge enthielten entgegen den gesetzlichen Vorgaben allfällige Werbeabgaben, Skonti und Rabatte. Außerdem waren den in der Liste angeführten Netto- bzw. Bruttobeträgen teilweise unterschiedliche Daten zugrundegelegt. Einzelne Werbeaufträge bzw. Förderungen waren nur in der Brutto- oder in der Nettospalte enthalten. Eine generelle Systematik lässt sich dieser Darstellung nicht entnehmen.

Die Präsidialabteilung meldete – entgegen den gesetzlichen und ihrer eigenen Vorgaben im Präsidialschreiben für das 3. Quartal 2012 – lediglich die in der Liste angeführten Bruttobeträge an die KommAustria. Diese Meldung umfasste auch die Werbeaufträge an „Grazer“ und „Steirer Monat“, deren Nettoentgelt allerdings unter der Bagatellgrenze von 5.000 EUR lag und daher nicht zu melden gewesen wäre. Auch für die drei folgenden Quartale meldete die Stadt Graz ihre Entgelte für Werbeaufträge und Medienkooperationen als Bruttobeträge.

- 4.2 Der RH kritisierte die Qualität der Erfassung der Entgelte für Werbeaufträge und Medienkooperationen und der Meldungen an die KommAustria. Er kritisierte insbesondere, dass die gemeldeten Beträge entgegen den gesetzlichen Vorgaben die Umsatzsteuer sowie allenfalls auch Werbeabgaben, Skonti und Rabatte enthielten. Der RH empfahl daher, in den quartalsmäßigen Aufforderungen der Präsidialabteilung auf die nettobetragliche Bekanntgabepflicht hinzuweisen und entsprechend den gesetzlichen Vorgaben Nettobeträge zu melden.

Der RH empfahl der Stadt Graz weiters, eine einheitliche Bezeichnung von Kreditoren und eine einheitliche Erfassung der zu meldenden Beträge für Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen (bruttobetraglich pro Auftrag bzw. Kreditor an die Buchhaltung des Rechtsträgers und nettogesamtbetraglich pro Medium an die KommAustria) sicherzustellen, um damit auch die Vollständigkeit der Meldungen überprüfen zu können.

- 4.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Graz sei durch umfangreiche Informationen an die zuständigen Stellen nunmehr gewährleistet, dass ab jetzt ausschließlich Nettobeträge gemeldet werden. Auch bei der Weiterleitung der Daten an die RTR durch die Präsidialabteilung werde darauf besonderes Augenmerk gelegt werden. Als Vorgabe einer einheitlichen Kreditorenbezeichnung würden die Abteilungen besonders und wiederholt über diesbezügliche, aktuelle Listen der RTR Austria informiert.*

Meldungen gemäß Medientransparenzgesetz

- 5.1** Nach den Vorgaben des § 2 Abs. 1 Medientransparenzgesetz unterliegen nur Medienkooperationen mit bzw. Werbeaufträge an periodische⁷, das heißt wenigstens viermal im Kalenderjahr erscheinende Medien der Meldepflicht. Mangels Periodizität fallen Plakatwerbungen nicht unter den Begriff „periodisches Druckwerk“. Die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit meldete jedoch an die Präsidiabteilung im 3. Quartal 2012 auch Werbeaufträge an den „Ankündiger“ in Höhe von rd. 21.500 EUR, im 4. Quartal 2012 in Höhe von rd. 9.140 EUR. Diese Aufträge beinhalteten ausschließlich Werbeinhalte auf Plakaten.
- 5.2** Der RH wies darauf hin, dass die Stadt Graz – mangels entsprechender Kontrollen (siehe TZ 3) – auch Auftragsentgelte für Plakatwerbung meldete, obwohl gemäß § 2 Medientransparenzgesetz nur periodische Medien umfasst sind. Da es sich bei Plakaten um keine periodischen Druckwerke handelt, unterlagen die diesbezüglichen Werbeaufträge nicht der Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz und hätten die betraglichen Bekanntgaben an die KommAustria verringert.

Er empfahl daher, künftig bei den Bekanntgaben an die KommAustria künftig lediglich Werbeausgaben für periodisch erscheinende Medien gemäß § 2 Medientransparenzgesetz zu melden.

- 6.1** Im Frühjahr 2012 schloss die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit mit dem steiermärkischen Regional-TV-Sender Steiermark 1 einen Paketauftrag (Medienkooperation) über die Herstellung und Sendung von 30 je ca. fünf-minütigen Beiträgen über die Serviceleistungen der Stadt Graz im Sendermagazin „Graz – Mein Magazin“ ab. Diese Beiträge dienten zum einen der Information der Bevölkerung und zum anderen der Einführung des neuen Corporate Designs „Haus Graz“. Der erste Beitrag wurde am 27. Juni 2012, der letzte am 13. Februar 2013 gesendet.

⁷ Zur Periodizität eines Mediums vgl. § 1 Abs. 1 Z 5 Mediengesetz, BGBl. Nr. 314/1981, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 8/2009. Vgl. dazu: das OLG Wien, 17 Bs 177/03, MR 2003, 376, führte zur Qualifikation als periodisches Druckwerk aus: „Insbesondere deshalb hat der Gesetzgeber klar geregelt, dass nur solche Medienwerke „periodische“ sind, die – neben weiteren Bedingungen – wenigstens viermal im Kalenderjahr erscheinen, und damit einen von subjektiven Komponenten losgelösten objektiven Bezugspunkt normiert, an dem die Periodizität zu messen ist.“ Siehe dazu *Feher/Otto/Steindl*, Medientransparenzrecht (2013)², S. 15

Die Gesamtauftragssumme für 30 Beiträge in Höhe von netto je 1.000 EUR⁸ wurde zuzüglich Steuern und Abgaben in zwei Teilrechnungen je 18.900 EUR im 3. und 4. Quartal 2012 verrechnet und so von der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit an die Präsidentschaft gemeldet.

Tatsächlich waren

- der erste Beitrag noch im – nach Medientransparenzgesetz nicht meldepflichtigen – 2. Quartal 2012,
- 13 Beiträge im 3. Quartal 2012,
- zwölf im 4. Quartal 2012 und
- die restlichen vier im 1. Quartal 2013

gesendet worden.

§ 2 Abs. 5 Medientransparenzgesetz regelt, dass für die Meldepflicht betreffend Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen jeweils der Zeitpunkt der Leistungserbringung, das heißt jener der Veröffentlichung und nicht jener der Leistung des Entgelts, maßgeblich ist.

Die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit hätte daher für das

- 3. Quartal 2012 13.000 EUR,
- 4. Quartal 2012 12.000 EUR und
- 1. Quartal 2013 4.000 EUR

an die Präsidentschaft melden müssen.

6.2 Der RH kritisierte die nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Meldung des Paketauftrags (Medienkooperation). Durch die nicht korrekte quartalsmäßige Zuordnung der Leistungsentgelte waren die Meldungen für das 3. und 4. Quartal 2012 an die KommAustria unrichtig. Er empfahl der Stadt Graz, bei künftigen Meldungen von Paketaufträgen die Zeitpunkte der Erbringung der Teilleistungen als Grundlage für die Quartalsmeldungen heranzuziehen.

⁸ Laut Angebot einer Agentur für Marketing und Vertrieb GmbH vom 14.8.2012 für 30 Sendungen zum Preis von 30.000 EUR exklusive 20 % Umsatzsteuer und exklusive 5 % Werbeabgabe; zu zahlen in zwei Teilrechnungen.

Meldungen gemäß Medientransparenzgesetz

6.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Graz habe es in diesem Fall Auslegungsprobleme bezüglich der privatrechtlichen Frage „Anwendung des Vertragsrechts im Medientransparenzgesetz, z.B. Vertragserfüllung bei Werbeausgaben : Leistung Zug um Zug“ gegeben. Entsprechende Informationen über die richtige Auslegung würden nun laufend an die zuständigen Stellen erteilt.*

Förderungen

7.1 (1) Mit Beschluss des Stadtsenats der Stadt Graz vom 8. November 2012 wurden den Medienhäusern Styria und Mediaprint für die Durchführung öffentlicher Veranstaltungen über ihre Zeitungen und Wochenzeitungen im Jahr 2012 – u.a. Faschingsumzug und Stadtfest – Förderungen in Gesamthöhe von 300.000 EUR gewährt. Es handelte sich dabei um Kostenersätze für von den Medienhäusern bezahlte Infrastruktur- und Dienstleistungen der Stadt Graz (z.B. für Strom, Wasser, Reinigung und Müllentsorgung). Im Zusammenhang mit diesen Förderungen wurden keine medialen Gegenleistungen vereinbart. Es handelte sich daher um keine Medienkooperation bzw. um keinen Werbeauftrag nach dem Medientransparenzgesetz. Dennoch meldete die Abteilung für Finanz- und Vermögensdirektion der Stadt Graz der Präsidiabteilung für das 4. Quartal 2012 diese Förderungen in vier nach Medium aufgegliederten Teilbeträgen. Die Präsidiabteilung ordnete fälschlicherweise diese Beträge gemäß § 2 Medientransparenzgesetz der Gesamtsumme je Medium zu und gab diese der KommAustria als Werbeentgelte bekannt.

(2) Das Sportamt der Stadt Graz meldete in drei Quartalen ebenfalls Förderungen für jeweils eine von der Kleinen Zeitung organisierte Sportveranstaltung als Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen. Die Präsidiabteilung ordnete diese Beträge fälschlicherweise § 2 Medientransparenzgesetz zu und gab sie an die KommAustria als Entgelte für Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen bekannt. Beispielsweise enthielt die Meldung für das 1. Quartal 2013 einen an die Kleine Zeitung bezahlten Betrag in Höhe von 5.978,70 EUR. In diesem Betrag war die Förderung des Sportamts für den Silvesterlauf 2012 in Höhe von 5.000 EUR eingerechnet.

Im 4. Quartal 2012 gab das Sportamt der Stadt Graz der Präsidiabteilung auch die Förderung in Höhe von 20.000 EUR an die FSM Veranstaltungen GmbH bekannt, die zum Betrieb einer kostenfreien Eislauffläche gewährt wurde. Auch bei dieser Förderung wurden keine medialen Gegenleistungen vereinbart. Darüber hinaus war der Förderungsempfänger ein Veranstalter und kein Medium und unterlag daher keiner Meldepflicht.

(3) Aufgrund dieser Falschzuordnungen meldete die Stadt Graz der KommAustria für das 4. Quartal 2012 ein Gesamtentgelt für Werbeaufträge und Medienkooperationen in Höhe von rd. 566.400 EUR. Ohne die miteingerechneten Förderungen in Höhe von insgesamt 349.000 EUR, für die keine Meldepflicht nach § 2 Medientransparenzgesetz bestand, hätte diese Quartalsmeldung in Summe nur 217.000 EUR umfasst.

- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass die Stadt Graz die Förderung von Veranstaltungen als Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen nach § 2 Medientransparenzgesetz an die KommAustria meldete. Solche Förderungen unterlägen nur im Falle, dass mit ihnen die inhaltliche Gestaltung, Produktion oder Verbreitung eines periodischen Mediums des geförderten Medieninhabers gefördert worden wäre, der Meldepflicht nach § 4 Medientransparenzgesetz (Förderungen). Eine derartige Intention des Förderungsgebers war jedoch nicht dokumentiert.

Medieninhaber richten derartige Veranstaltungen auch aus, um für ihre Medienprodukte zu werben und so deren Verbreitung zu fördern. Aus diesem Grund kann nicht ausgeschlossen werden, dass mit öffentlichen Geldern zumindest indirekt die inhaltliche Gestaltung, die Produktion oder Verbreitung eines periodischen Mediums gefördert wird.

Er empfahl, Förderungen von Veranstaltungen von Medien bzw. Medieninhabern, wenn es nicht ausgeschlossen werden kann, dass mit ihnen die inhaltliche Gestaltung, Produktion oder Verbreitung eines periodischen Mediums des geförderten Medieninhabers gefördert wird, als Förderungen gemäß § 4 Medientransparenzgesetz zu melden. Dies wäre in jedem Einzelfall zu prüfen. Weiters empfahl er, Förderungen von Veranstaltungen von Medien bzw. Medieninhabern, wenn keine medialen Gegenleistungen vereinbart waren, künftig nicht mehr gemäß § 2 Medientransparenzgesetz (Werbeaufträge und Medienkooperationen) zu melden.

- 7.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Graz seien diese Förderungen für die erwähnten Veranstaltungen durch das unter TZ 1 beschriebene Vorsichtsprinzip als Medienkooperationen und nicht als Förderungen nach § 4 Medientransparenzgesetz gemeldet worden. Es sei zum Meldezeitpunkt nicht auszuschließen gewesen, dass die Förderungsempfänger aus diesen Mitteln nicht auch Medienkooperationen, Medienaufträge etc. entweder selbst oder an Subunternehmer dieser Veranstaltungen erteilen. Auch die Frage, ob Werbung für diese Veranstaltungen durch die Medien selbst nicht auch unter dem Begriff „Werbeauftrag“ zu subsumieren wäre, weil unter anderem jedenfalls ein wirtschaftlicher Gegenwert für eine solche Eigen-Werbung vorliegt, sei unklar gewesen.*

Meldungen gemäß Medientransparenzgesetz

Besonders auch die hohe Summe der Förderungen von insgesamt 349.000 EUR habe im Sinne von Transparenz für eine entsprechende „Vorsichtsmeldung“ als Medienkooperation nach dem Medientransparenzgesetz gesprochen. Im umgekehrten Fall hätte sich die Stadt Graz unter Umständen vorwerfen lassen müssen, diesen Betrag nicht gemeldet zu haben, wenn sich im Nachhinein herausgestellt hätte, dass entsprechende Werbeausgaben oder Kooperationen bzw. eine entsprechende Meldepflicht vorgelegen wären.

- 8.1** Die Stadt Graz meldete im 2. Quartal 2013 insgesamt drei Förderungen gemäß § 4 Medientransparenzgesetz an die KommAustria in Gesamthöhe von 39.500 EUR. Darin war u.a. auch eine Förderung an den Medieninhaber des Feuilletonmagazins „edition Schreibkraft“ enthalten. Der gleichnamige Medieninhaber veröffentlichte maximal zwei Ausgaben pro Jahr; das Magazin war damit kein periodisches Medium nach dem Medientransparenzgesetz, das ein mindestens viermaliges Erscheinen pro Jahr voraussetzte.
- 8.2** Der RH bekräftigte seine Kritik an der fehlenden institutionellen Verankerung der Kompetenz zur Prüfung der Förderungen auf ihre medientransparenzrechtliche Relevanz. Dies führte dazu, dass die Stadt Graz entgegen den Bestimmungen des Medientransparenzgesetzes einen Förderbetrag an einen Medieninhaber meldete, obwohl dieser kein periodisches Medium publizierte. Der RH empfahl, bei den Bekanntgaben an die KommAustria künftig lediglich Förderungen an Medieninhaber periodischer Medien gemäß § 4 Medientransparenzgesetz zu melden.
- 8.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Graz sei zum quartalsmäßigen Meldungszeitpunkt noch nicht vorhersehbar gewesen, dass das geförderte Medium nur zweimal im Jahr erscheinen werde.*
- 8.4** Der RH entgegnete, dass das Medium seit seiner Gründung im Jahr 1998 jeweils zweimal jährlich, in der nunmehr 26. Ausgabe, erschienen ist.

Zusammenfassende
Beurteilung der
Meldungen

- 9.1** Zusammenfassend hielt der RH fest, dass von 30 Meldungen der Stadt Graz an die KommAustria (siehe Anhang) zumindest 25 nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprachen und daher unrichtig waren. 24 Meldungen nach § 2 Medientransparenzgesetz betreffend Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen waren u.a. deshalb unrichtig, weil die Stadt Graz Bruttobeträge und nicht wie im Gesetz vorgesehen Nettobeträge bekanntgab. Von sechs Meldungen nach § 4 Medientransparenzgesetz (Förderungen an Medieninhaber periodischer Medien) waren drei

Leermeldungen und drei betragliche Meldungen. Eine dieser betraglichen Meldungen war deshalb unrichtig, weil ein Medieninhaber eines nichtperiodischen Mediums gefördert wurde.

- 9.2 Der RH kritisierte, dass die Stadt Graz vor allem durch die hohe Zahl betraglich unrichtiger Meldungen an die KommAustria der gesetzlichen Intention, die Medientransparenz zu fördern und einheitliche Daten zu veröffentlichen, nicht nachgekommen ist. Er empfahl daher der Stadt Graz, künftig eine zentrale Prüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit aller Meldungen nach den Bestimmungen des Medientransparenzgesetzes sowie eine Kontrolle der Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen der medientransparenzrechtlichen Vorschriften in den einzelnen Werbeaufträgen und Medienkooperationen vorzunehmen, um so richtige Quartalsmeldungen an die KommAustria sicherzustellen.
- 9.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Graz bestehe die Grundintention des Medientransparenzgesetzes darin, darzustellen und transparent zu machen, wie viel an öffentlichen Geldern von einem bestimmten Rechtsträger an ein bestimmtes Medium fließe.*

Bei den fehlerhaften Meldungen habe es sich um „Vorsichtsmeldungen“ von Finanzausgaben an Medien gehandelt, die – wie sich nun herausgestellt habe – eigentlich nicht meldepflichtig gewesen seien bzw. nicht als Werbekooperation, sondern als Förderung zu melden gewesen wären oder um teilweise irrtümliche Meldungen von Bruttobeträgen statt Nettobeträgen. Somit habe die Stadt Graz die geflossenen Ausgaben an Medien in tatsächlicher Höhe gemeldet.

Inhaltliche Anforderungen des Medientransparenzgesetzes

- Unterscheidbarkeit 10.1 Die Richtlinien des Landes Steiermark sehen in § 2 Abs. 1 vor, dass „bei der Beauftragung einer Veröffentlichung der Auftragnehmer vertraglich dazu verpflichtet ist, eine eindeutige Kennzeichnung vorzunehmen“. Tatsächlich beinhalteten im überprüften Zeitraum alle Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen in Gesamthöhe von 742.745,23 EUR keine derartige vertragliche Verpflichtung.

Weiters sehen die Richtlinien des Landes Steiermark vor, dass Veröffentlichungen in periodischen Print- und audiovisuellen Medien 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 den Rechtsträger eindeutig identifizierbaren Logos zu kennzeichnen sind. Entgegen diesen Vorgaben wiesen nur die Veröf-

Inhaltliche Anforderungen des Medientransparenzgesetzes

fentlichungen der beauftragten Kronen Zeitung, Kleine Zeitung und Kosmo die erforderliche Kennzeichnung durchgehend auf.

- 10.2** Der RH kritisierte, dass die Stadt Graz die medientransparenzrechtlichen Bestimmungen zur Unterscheidbarkeit entgeltlicher von redaktionellen Beiträgen weitgehend nicht eingehalten hatte. Damit war bei veröffentlichten Werbebeiträgen eine Verwechslung mit dem redaktionellen Teil des Mediums nicht ausgeschlossen. Er empfahl daher, die Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Graz an die entsprechenden medientransparenzrechtlichen Bestimmungen anzupassen und künftig im Rahmen von Werbeaufträgen und Medienkooperationen die Kennzeichnungsverpflichtung der Entgeltlichkeit des Beitrages nachweislich zu verankern.
- 10.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Graz sei in allen Veröffentlichungen das Logo der Stadt Graz deutlich sichtbar gewesen und damit auch zum Ausdruck gebracht worden, dass es sich bei der Einschaltung um eine entgeltliche Werbemaßnahme der Stadt Graz handelte.*
- 10.4** Der RH entgegnete, dass diese Vorgangsweise der Stadt Graz gegen die klaren Vorgaben der Richtlinien des Landes Steiermark verstieß. Darin ist vorgesehen, dass Veröffentlichungen in periodischen Print- und audiovisuellen Medien 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 den Rechtsträger eindeutig identifizierbaren Logos zu kennzeichnen sind.

Sachinformation

- 11.1** Die Richtlinien des Landes Steiermark sehen in § 4 vor, dass im Wege von Veröffentlichungen ausschließlich Sachinformationen vermittelt werden dürfen. In Veröffentlichungen ist daher die ausschließliche oder auch nur teilweise Vermarktung der Tätigkeit eines Rechtsträgers untersagt. Eine „Vermarktung“ liegt demgemäß insbesondere dann vor, wenn die Veröffentlichung überwiegend der Imagepflege des Rechtsträgers dient.

Die transportierte Sachinformation muss nach dieser Bestimmung entweder der Deckung eines konkreten und aktuellen Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit dienen oder sonst einen feststellbaren potenziellen Nutzen für den Adressatenkreis der Veröffentlichung bei Verwertung der Sachinformation vermitteln. Dies gilt auch bei der Bezugnahme auf vergangene, gegenwärtige oder aktuell zukünftige Tätigkeiten des Rechtsträgers.

Darüber hinaus ist es gemäß § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz untersagt, in entgeltlichen Veröffentlichungen auf oberste Organe im Sinne von Art. 19 B-VG hinzuweisen; es handelt sich dabei um das in der Literatur so genannte „Hinweis- oder Kopfverbot“. Zur Frage, was der Gesetzgeber unter „Hinweisen“ verstanden hat, verweist der RH auf die von der Lehre vertretene Auffassung⁹, wonach dieser Begriff weit auszulegen ist und so jeglicher wie immer geartete Hinweis, „der einem mit durchschnittlichen intellektuellen Fähigkeiten ausgerüsteten Durchschnittsbetrachter – und nicht nur einem sogenannten Insider – eine unmittelbare und sofortige Zuordnung zu einer bestimmten Person ermöglicht“, erfasst ist.

Der RH stellte fest, dass bei drei entgeltlichen Veröffentlichungen der Stadt Graz das Sachlichkeitsgebot nach Medientransparenzgesetz nicht eingehalten wurde:

(1) Im Artikel des „Journal Graz“ (Ausgabe 11/2012) wurde unter dem Titel „Ich gelobe...“ über die Einrichtung der Ordnungswache Graz berichtet. Darin wurden der Bürgermeister und ein Stadtrat persönlich abgebildet und ihnen Gelegenheit gegeben, ihre Positionen darzulegen. Der Artikel enthielt Ausführungen des Bürgermeisters über die Wichtigkeit eines „funktionierenden Miteinanders bei rund 420.000 Menschen im Ballungsraum Graz angesichts der Verschmutzung, Bettelei und in Zeiten zunehmender Gewaltbereitschaft“. Er betonte, „dass nicht nur die öffentliche Meinung hinter der Ordnungswache steht, sondern auch die Politik volle Rückendeckung gewährt“. Ähnlich formulierte auch der Sicherheitsstadtrat und sprach vom „Gebot der Stunde und der Anbietung von Lösungen als sinnvolle Ergänzung der Polizeiarbeit“. Dieser Beitrag enthielt nach Auffassung des RH nicht ausschließlich Sachinformation.

(2) Im PR-Beitrag „150 Jahre Geriatrie Graz“ des Regional-TV-Senders Steiermark 1 vom Juli 2012 wurden der Bürgermeister und ein Stadtrat interviewt. Der Bürgermeister berichtete über die „Schaffung einer Gesamtkette von betreutem Wohnen bis zum Hospizbereich“. Der Gesundheitsstadtrat lobte das „tolle Angebot, das die Stadt Graz für die ältere Bevölkerung bereithält, damit eine ordnungsgemäße und würdige Pflege bereitgestellt wird“. Dieser Beitrag enthielt nach Auffassung des RH nicht ausschließlich Sachinformation.

⁹ Siehe dazu Kogler in *Feher/Otto/Steindl*, Medientransparenzgesetz (2013)², S. 63, der die Auffassung vertritt, dass dieser Begriff weit auszulegen ist und „jeglicher wie immer geartete Hinweis, der einem mit durchschnittlichen intellektuellen Fähigkeiten ausgerüsteten Durchschnittsbetrachter (und nicht nur einem „Insider“) eine unmittelbare und sofortige Zuordnung zu einer bestimmten Person ermöglicht“, erfasst wird.

Inhaltliche Anforderungen des Medientransparenzgesetzes

(3) Auch die 29. Folge von „Graz – Mein Magazin“ des Regional-TV-Senders Steiermark 1, in der über die konstituierende Sitzung des Gemeinderates berichtet wurde, enthielt nicht ausschließlich Sachinformation. In diesem Beitrag wurden der Bürgermeister und die Vizebürgermeisterin interviewt. Beide Personen gaben allgemeine politische Statements zur Verantwortung gegenüber der Grazer Bevölkerung ab. Der Bürgermeister verlieh zudem darin seiner Freude Ausdruck, zum zweiten Mal wiedergewählt worden zu sein.

Darüber hinaus wurde dadurch, dass der Landeshauptmann, der die Angelobung des Bürgermeisters vornahm, von der Redakteurin des Beitrages namentlich genannt wurde, auch das für Organe gemäß Art. 19 B-VG geltende Hinweis- bzw. Kopfverbot verletzt.

- 11.2** Der RH vermerkte kritisch, dass die Stadt Graz die Bestimmung des § 3 Abs. 1 Medientransparenzgesetz zum Sachlichkeitsgebot nicht beachtete, weil die genannten Beiträge nicht ausschließlich Sachinformation enthielten, sondern auch eine Vermarktung der Tätigkeiten eines Rechtsträgers, die nach den Richtlinien des Landes Steiermark untersagt ist.

Darüber hinaus kritisierte er, dass die Stadt Graz auch die Bestimmungen des § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz zum Hinweis- bzw. Kopfverbot nicht eingehalten hatte. Die bestehende gesetzliche Regelung sieht zwar kein Hinweis- bzw. Kopfverbot für Gemeindeorgane vor, weil diese nicht zu den obersten Organen im Sinne des Art. 19 B-VG zählen. § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz gilt jedoch auch für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern, die nach Art. 127a Abs. 1 B-VG der Kontrolle des RH unterliegen. Ihnen ist ausdrücklich untersagt, in audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder entgeltlichen Veröffentlichungen auf oberste Organe im Sinne des Art. 19 B-VG, zu denen ein Landeshauptmann zu zählen ist, hinzuweisen.

Er empfahl daher, bei künftigen entgeltlichen Beiträgen das medientransparentrechtliche Sachlichkeitsgebot sowie das Hinweis- bzw. Kopfverbot einzuhalten.

- 11.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Graz werde eine Information der Bevölkerung über die ordnungsgemäße Durchführung einer verfassungsmäßig vorgesehenen Angelobung als Ausdruck der demokratisch ordnungsmäßig durchgeführten, verfassungsmäßigen Wahl des Bürgermeisters nicht als Verstoß gegen das „Kopfverbot“ (als Ausdruck des Sachlichkeitsgebots) angesehen. Damit habe sicherlich keine Werbung für den Landeshauptmann gemacht, sondern die Bevölkerung über den vorgeschriebenen Ablauf und die ordnungsgemäße Durchführung der Ange-*

lobung informiert werden sollen. Dadurch werde insofern auch einem Transparenzinteresse über verfassungsmäßig vorgeschriebene Abläufe entsprochen, wobei auch erwähnt sei, dass gerade über solche Abläufe von den herkömmlichen Medien nicht oder nur kaum berichtet werde.

- 11.4** Der RH verwies auf die geltende Rechtslage, wonach keine entgeltlichen Veröffentlichungen einen Hinweis auf oberste Organe im Sinne von Art. 19 B-VG (so genanntes Hinweis- bzw. Kopfverbot) zu enthalten haben. Darüber hinaus enthalten die Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Graz auch ein Kopfverbot für Mitglieder des Stadtsenates, des Gemeinderates sowie für Abteilungsvorstände und Geschäftsführer in entgeltlichen Veröffentlichungen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

12 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die Stadt Graz hervor:

(1) Die Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Graz wären durch einen Beschluss des Gemeinderats umgehend an die Bestimmungen des Medientransparenzgesetzes sowie der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung anzupassen. (TZ 3, 10)

(2) Die Kontrolle der betraglichen Richtigkeit der Meldungen wäre im Aufgabenbereich der Magistratsdirektion zu verankern. (TZ 3)

(3) In den quartalsmäßigen Aufforderungen der Präsidialabteilung wäre auf die nettobetragliche Bekanntgabepflicht hinzuweisen und entsprechend den gesetzlichen Vorgaben wären Nettobeträge zu melden. (TZ 4)

(4) Es wäre eine einheitliche Bezeichnung von Kreditoren und eine einheitliche Erfassung der zu meldenden Beträge für Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen (bruttobetraglich pro Auftrag bzw. Kreditor an die Buchhaltung des Rechtsträgers und nettogesamtbetraglich pro Medium an die KommAustria) sicherzustellen. (TZ 4)

(5) Bei den Bekanntgaben an die KommAustria wären künftig lediglich Werbeausgaben für periodisch erscheinende Medien gemäß § 2 Medientransparenzgesetz zu melden. (TZ 5)

(6) Bei künftigen Meldungen von Paketaufträgen wären die Zeitpunkte der Erbringung der Teilleistungen als Grundlage für die Quartalsmeldungen heranzuziehen. (TZ 6)

(7) Förderungen von Veranstaltungen von Medien bzw. Medieninhabern sollten, wenn es nicht ausgeschlossen werden kann, dass mit ihnen die inhaltliche Gestaltung, Produktion oder Verbreitung eines periodischen Mediums des geförderten Medieninhabers gefördert wird, als Förderungen gemäß § 4 Medientransparenzgesetz gemeldet werden. Dies wäre in jedem Einzelfall zu prüfen. Weiters sollten Förderungen von Veranstaltungen von Medien bzw. Medieninhabern, wenn keine medialen Gegenleistungen vereinbart waren, künftig nicht mehr gemäß § 2 Medientransparenzgesetz (Werbeaufträge und Medienkooperationen) gemeldet werden. (TZ 7)



(8) Bei den Bekanntgaben an die KommAustria wären künftig lediglich Förderungen an Medieninhaber periodischer Medien gemäß § 4 Medientransparenzgesetz zu melden. (TZ 8)

(9) Es sollte künftig eine zentrale Prüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit aller Meldungen nach den Bestimmungen des Medientransparenzgesetzes sowie eine Kontrolle der Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen der medientransparenzrechtlichen Vorschriften in den einzelnen Werbeaufträgen und Medienkooperationen vorgenommen werden, um so richtige Quartalsmeldungen an die KommAustria sicherzustellen. (TZ 9)

(10) Im Rahmen von Werbeaufträgen und Medienkooperationen wäre die Kennzeichnungsverpflichtung der Entgeltlichkeit des Beitrags nachweislich zu verankern. (TZ 10)

(11) Bei entgeltlichen Beiträgen wäre das medientransparenzrechtliche Sachlichkeitsgebot sowie das Hinweis- bzw. Kopfverbot einzuhalten. (TZ 11)

ANHANG

Quartalsmeldungen der Stadt Graz an die KommAustria

Quartalsmeldungen der Stadt Graz an die KommAustria		
3. Quartal 2012		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	in EUR
	Ankünder	21.534,02
	Grazer	6.117,00
	Kleine Zeitung	36.837,75
	Kronen Zeitung	7.427,78
	Radio Soundportal	7.007,40
	Steiermark 1	20.218,00
	Steirer Monat	6.118,50
	WEEKEND	8.694,00
	Wirtschaftsnachrichten Süd	12.700,80
	Woche	12.755,76
		139.411,01
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Leermeldung	
4. Quartal 2012		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	in EUR
	Kronen Zeitung	152.731,20
	Kleine Zeitung	255.115,41
	Kosmo	6.860,71
	Woche	49.798,34
	Radio Soundportal	7.437,00
	Grazer	46.414,80
	FSM GmbH	20.000,00
	Steiermark 1	18.900,00
	Ankünder	9.144,07
		566.401,53
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Leermeldung	

Quartalsmeldungen der Stadt Graz an die KommAustria		
1. Quartal 2013		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	in EUR
	Kleine Zeitung	5.978,70
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Leermeldung	
2. Quartal 2013		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	in EUR
	Der Standard	5.027,40
	JOURNAL GRAZ	8.566,95
	Kleine Zeitung	7.433,26
	Wirtschaftsnachrichten Süd	9.926,38
		30.953,99
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	in EUR
	ausreißer – Die Wandzeitung	9.000,00
	edition Schreibkraft	6.500,00
	Radio helsinki	24.000,00
		39.500,00

Wien, im Juni 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser