

Bundeskanzleramt
BKA – V (Verfassungsdienst)
Ballhausplatz 2
1010 Wien

Wien, 16. Dezember 2022
GZ 303.390/001–P1–3/22

Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Förderung des qualitativollen Journalismus in Medien des Print- und Online-Bereichs erlassen wird und das Presseförderungsgesetz 2004, das Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz sowie das KommAustria-Gesetz geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 4. November 2022, GZ: 2022–0.772.953, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt dazu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen

1.1 Zum Entwurf eines Qualitäts-Journalismus-Förderungs-Gesetzes (QJF-G)

Höhe und Verteilung der Fördermittel

(1) Der Entwurf sieht in § 3 Abs. 1 QJF-G ab dem Jahr 2023 Fördermittel in Höhe von jährlich insgesamt 20 Mio. EUR vor, die sich wie folgt auf die verschiedenen Förderbereiche aufteilen:

- Journalismus-Förderung: 15 Mio. EUR
- Inhaltsvielfalts-Förderung: 2,5 Mio. EUR
- Förderung der Aus- und Weiterbildung: 1,5 Mio. EUR
- Medienkompetenz-Förderung: 750.000 EUR
- Förderung von Selbstkontrollenrichtungen im Print- und Online-Bereich sowie von Presseclubs: 200.000 EUR
- Medienforschungsförderung: 50.000 EUR

Die Erläuterungen legen dar, dass darin ein Betrag von 1,5 Mio. EUR jährlich für „Qualitätsförderung und Zukunftssicherung“ enthalten ist, der sich aus der derzeit geltenden Fassung des Presseförderungsgesetzes 2004 (PressFG 2004) ergibt und nunmehr in das neue QJF-G integriert wird.

(2) Der RH weist darauf hin, dass die KommAustria im Jahr 2022 insgesamt rd. 7,99 Mio. EUR an Fördermitteln nach dem PresseFG 2004 ausbezahlt hat.¹ Davon entfiel ein Betrag von 1,56 Mio. EUR auf den Bereich „Qualitätsförderung und Zukunftssicherung“, welcher nunmehr in das QJF-G eingegliedert werden soll. Der RH hält fest, dass somit künftig zusätzliche Fördermittel in Höhe von rd. 18,5 Mio. EUR vorgesehen werden. Eine nachvollziehbare Kalkulation der Höhe der einzelnen Förderbeträge enthalten jedoch weder die Erläuterungen zu § 3 Abs. 1 QJF-G noch die wirkungsorientierte Folgenabschätzung. Der RH regt eine nachvollziehbare Darlegung der der Festlegung der Höhe der einzelnen Fördersummen zugrundeliegenden Annahmen an.

(3) Der Entwurf sieht in § 3 Abs. 2 letzter Satz QJF-G vor, dass am Ende eines Kalenderjahres nicht ausgeschöpfte Mittel einer Rücklage zugeführt werden und im darauffolgenden Kalenderjahr unter Zugrundelegung der in Abs. 1 vorgesehenen Gewichtung der Mittel auf die einzelnen Förderbereiche aufzuteilen sind.

Der RH weist kritisch darauf hin, dass auf diese Weise Mittel ihrer primären Verteilungslogik gemäß § 3 Abs. 1 QJF-G entzogen werden könnten und regt an, die vorgesehene Bestimmung vor diesem Hintergrund zu überdenken sowie in den zu erlassenden Richtlinien eine Obergrenze der Rücklage bzw. eine Höchstdauer der Rücklagefähigkeit vorzusehen.

(4) § 6 Abs. 2 des Entwurfs eines QJF-G sieht für den Bereich der Journalismus-Förderung eine Förderung in der Höhe eines Grundbetrages nach der Anzahl der hauptberuflich tätigen Journalistinnen bzw. Journalisten vor.

Aus Sicht des RH erscheinen die zur Anwendung gelangenden Berechnungsgrundlagen nicht hinreichend klar. Der RH regt daher an, für die Beurteilung des Beschäftigungsstandes in den zu erlassenden Richtlinien den jeweiligen Durchrechnungszeitraum bzw. Betrachtungszeitraum festzulegen, für den die Anzahl der hauptberuflich bei einem Medium tätigen Journalistinnen und Journalisten bemessen wird.

Hinweis auf ARR 2014

(1) Der Entwurf sieht in § 18 Abs. 1 QJF-G vor, dass die KommAustria für die Durchführung und Abwicklung der Förderungen nach Anhörung des Fachbeirats Richtlinien zu erlassen hat, die insbesondere die Kriterien für die Präzisierung der Kriterien für die Fördervoraussetzungen, Gegenstand der Förderung, förderbare Kosten, persönliche und sachliche Voraussetzungen für die Förderungsgewährung sowie Regelungen zum Verfahrensablauf zu enthalten haben.

Der RH weist darauf hin, dass der Entwurf in den Bestimmungen betreffend die zu erlassenden Richtlinien keinen Bezug auf die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen

¹ https://www.rtr.at/medien/was_wir_tun/foerderungen/pressefoerderung/ergebnisse/entscheidungen/uebersicht2022.de.html (abgerufen am 6. Dezember 2022)

aus Bundesmitteln (ARR 2014) nimmt.

(2) Der RH empfahl in seinem Bericht „System der Bundessportförderung“, Reihe Bund 2019/14, TZ 36, dem damaligen Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport und der Bundes–Sport GmbH, bei den neu zu erlassenden Richtlinien Abweichungen zu den ARR 2014 nur vorzusehen, wenn diese aus den Besonderheiten des Fördergegenstands erforderlich sind [...].

Der RH kritisiert, dass den Erläuterungen nicht zu entnehmen ist, weshalb die Richtlinien nicht in Anlehnung an die ARR 2014 zu erlassen sind. Der RH regt an, im Entwurf die Beachtlichkeit der ARR 2014 bei der Erlassung der Richtlinien zu verankern.

1.2 Zum Entwurf einer Änderung des Medien–Kooperations– und –förderungs–Transparenzgesetzes (MedKF–TG)

1.2.1 Entfall des Erfordernisses der Periodizität und der Bagatellgrenze

(1) Der vorliegende Entwurf sieht neben dem Entfall der Einschränkung der bekanntgabepflichtigen Entgelte auf periodische Medien (§ 2 Abs. 1 Z 2 MedKF–TG) den Entfall der bisherigen Bagatellgrenze von 5.000 EUR (§ 2 Abs. 4 MedKF–TG) vor.

(2) Der RH hat bereits in den Jahren 2013 bis 2015 die Umsetzung des MedKF–TG bei insgesamt acht Rechtsträgern geprüft.² In seinem Tätigkeitsbericht 2015, Reihe Bund 2015/18, führte er zusammenfassend aus, dass die Prüfungen des RH belegten, dass die Intention des Gesetzgebers, umfassende Transparenz bei Medienkooperationen, Werbeaufträgen und Förderungen zu schaffen vor allem aufgrund der Bagatellgrenze von 5.000 EUR nicht erreicht worden war.

(3) Der RH erachtet die nunmehr vorgeschlagenen Maßnahmen als grundsätzlich geeignet für die Erhöhung der Transparenz vor allem bei Medienkooperationen und Werbeaufträgen. Er weist jedoch darauf hin, dass § 1 Abs. 1 BVG Medienkooperation und Medienförderung (BVG MedKF–T), BGBl. I 125/2011, auf verfassungsgesetzlicher Ebene weiterhin eine Bekanntgabepflicht nur hinsichtlich der für Medienkooperationen mit und Werbeaufträge an Medieninhaber eines periodischen Mediums geleisteten Entgelte vorsieht.

1.2.2 Erweiterung der Berichtspflichten

(1) Der Entwurf sieht in § 2 Abs. 1b Z 1 MedKF–TG vor, dass bestimmte Rechtsträger bei Beauftragung einer Werbekampagne, bei der das Entgelt den Betrag von 150.000 EUR übersteigt, zusätzlich einen Bericht über diese Werbekampagne auf der eigenen Website auf der Einstiegsseite ein Jahr lang ständig und leicht auffindbar bereitzustellen haben. § 2 Abs. 1b Z 2 MedKF–TG sieht vor, dass bei Überschreitung einer Betragsgrenze von 750.000 EUR darüber hinaus auch binnen sechs Monaten ab Veröffentlichung eine Wirkungsanalyse der Werbekampagne durchzuführen und deren Ergebnisse auf

² 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), Medientransparenz in der NÖ Landeskliniken–Holding (Reihe Niederösterreich 2015/9) und Medientransparenz im BMFJ (Reihe Bund 2015/17)

der eigenen Website auf der Einstiegsseite ein Jahr lang ständig und leicht auffindbar bereitzustellen ist. Diese Verpflichtungen treffen den Bund, von Organen des Bundes oder dazu von Organen des Bundes bestellte Personen verwaltete Stiftungen, Fonds und Anstalten, öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Mitteln des Bundes, weiters die Träger der Sozialversicherung sowie die Länder samt von Organen eines Landes oder dazu von Organen des Landes bestellte Personen verwaltete Stiftungen, Fonds und Anstalten und die öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Mitteln eines Landes, ferner Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern und von Organen einer Gemeinde oder dazu von Organen der Gemeinde bestellte Personen verwaltete Stiftungen, Fonds und Anstalten sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Mitteln einer Gemeinde. Ebenso sollen Gemeindeverbände dieser zusätzlichen Veröffentlichungspflicht unterliegen. Die vorgeschlagene Änderung in § 3 Abs. 6 MedKF-TG sieht den Entfall der Vorgabe, wonach die KommAustria die veröffentlichten Daten jeweils zwei Jahre nach deren erstmaliger Veröffentlichung von der Website zu löschen hat, vor.

(2) Der RH wertet die geplanten Berichtspflichten im Lichte der mit dem Entwurf verfolgten Ziele grundsätzlich als positiv. Er weist jedoch darauf hin, dass von Bund, Ländern und Gemeinden beherrschte Unternehmungen wie z.B. Kapitalgesellschaften (GmbH, AG) oder Genossenschaften (gemäß Art. 126b Abs. 2, Art. 127 Abs. 3 und Art. 127a Abs. 3 B-VG) sowie die gesetzlichen beruflichen Vertretungen und deren Unternehmungen gemäß Art. 127b B-VG diesen Berichtspflichten nicht unterliegen sollen. Den Erläuterungen sind keine Aussagen dazu zu entnehmen, warum die angeführten Rechtsträger von der zusätzlichen Berichtspflicht ausgenommen sein sollen. Der RH regt daher begründende Ausführungen in den Erläuterungen oder im Sinne der Transparenz eine Normierung einer solchen zusätzlichen Berichtspflicht für die genannten Rechtsträger an.

(3) Die Regelungen über die Medientransparenz sind auf rd. 5.500 Rechtsträger anzuwenden, die der Kontrolle durch den RH unterliegen. Würde die geplante Regelung in Kraft treten, müssten lediglich rd. 2.600 Rechtsträger (= rd. 47 %) Berichte über Werbekampagnen erarbeiten und auf ihren Websites bereitstellen.

(4) Der RH weist darauf hin, dass der Entwurf nur eine Veröffentlichung auf den Websites der Rechtsträger vorsieht, nicht jedoch eine zentrale Veröffentlichung (etwa über die KommAustria), was die faktische Zugänglichkeit der Berichte einschränken könnte. Da der Entwurf eine Veröffentlichungsdauer auf den Websites der Rechtsträger von einem Jahr festlegt, für die KommAustria hingegen keine Veröffentlichungsdauer mehr normiert wird (§ 3 Abs. 6 MedKF-TG), sieht der RH das Risiko einer erschwerten Vergleichbarkeit der Daten. Der RH regt an, eine zentrale Veröffentlichung der zusätzlichen Berichte – etwa durch die KommAustria – vorzusehen und die Modalitäten zur Veröffentlichung anzugleichen.

(5) Der Entwurf sieht in § 2 Abs. 1b Z 1 lit. a MedKF-TG vor, dass im Rahmen des zusätzlich zu veröffentlichenden Berichts bei den Betrag von 150.000 EUR übersteigenden Werbekampagnen u.a. das „Budget“ der Werbekampagne zu veröffentlichen ist.

Der RH hält fest, dass der Entwurf keine Definition des Begriffs „Budget“ enthält und auch die Erläuterungen keine diesbezügliche Klarstellung treffen. Insbesondere ist nicht klar, ob davon auch zusätzliche wesentliche Kostenfaktoren wie z.B. Personalressourcen oder Kreativ- und

Produktionsleistungen erfasst sein sollen oder nur das Auftrags– oder Abrechnungsvolumen der eigentlichen Werbeschaltungen.

Der RH regt eine Klarstellung des Begriffs „Budget“ an sowie die Aufnahme der tatsächlichen Aufwendungen für eine Kampagne in die zu veröffentlichenden Berichte (einschließlich z.B. Agenturhonorare, Beraterleistungen).

1.2.3 Inseratenleistungen in Wahlwerbungszeiten

Der RH tritt für Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie Kostentransparenz bei Inseraten ein. Vor diesem Hintergrund regt der RH an, vom Stichtag einer Wahl bis zum Wahltag von EU–, Nationalrats–, Landtags– und Gemeinderatswahlen eine Begrenzung des Volumens von Inseratenleistungen für Rechtsträger, die der RH–Kontrolle unterliegen, in Erwägung zu ziehen.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

(1) Die Erläuterungen erwarten für das Jahr 2023 für den Bund Administrationsaufwendungen und Aufwendungen für Investitionen in Höhe von 748.000 EUR, für die Jahre 2024 bis 2027 jeweils rd. 1,18 Mio. EUR jährlich. Davon entfällt im Jahr 2023 ein Betrag von 390.000 EUR auf Administrations– und Investitionsaufwendungen aufgrund der im Bereich des MedKF–TG getroffenen Maßnahmen, in den Jahren 2025 bis 2027 beträgt der entsprechende Mehraufwand im Bereich des MedKF–TG 592.000 EUR. Der ausgewiesene Mehraufwand fällt bei der KommAustria bzw. der RTR–GmbH an.

(2) Die Erläuterungen enthalten keine Aussagen dazu, inwieweit beispielsweise die erweiterten Berichtspflichten auch zu Mehraufwendungen auf Seiten der betroffenen Rechtsträger – insbesondere bei Bund, Ländern und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden führen werden.

(3) Gemäß § 17 Abs. 2 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013) ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben von dem Mitglied der Bundesregierung, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet wurde, eine der WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung (WFA–FinAV) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen. Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA–FinAV sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen aus dem oben genannten Grund insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hierzu ergangenen WFA–FinAV.

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

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:
Beatrix Pilat