

**R**  
**H**



**Rechnungshof  
Österreich**

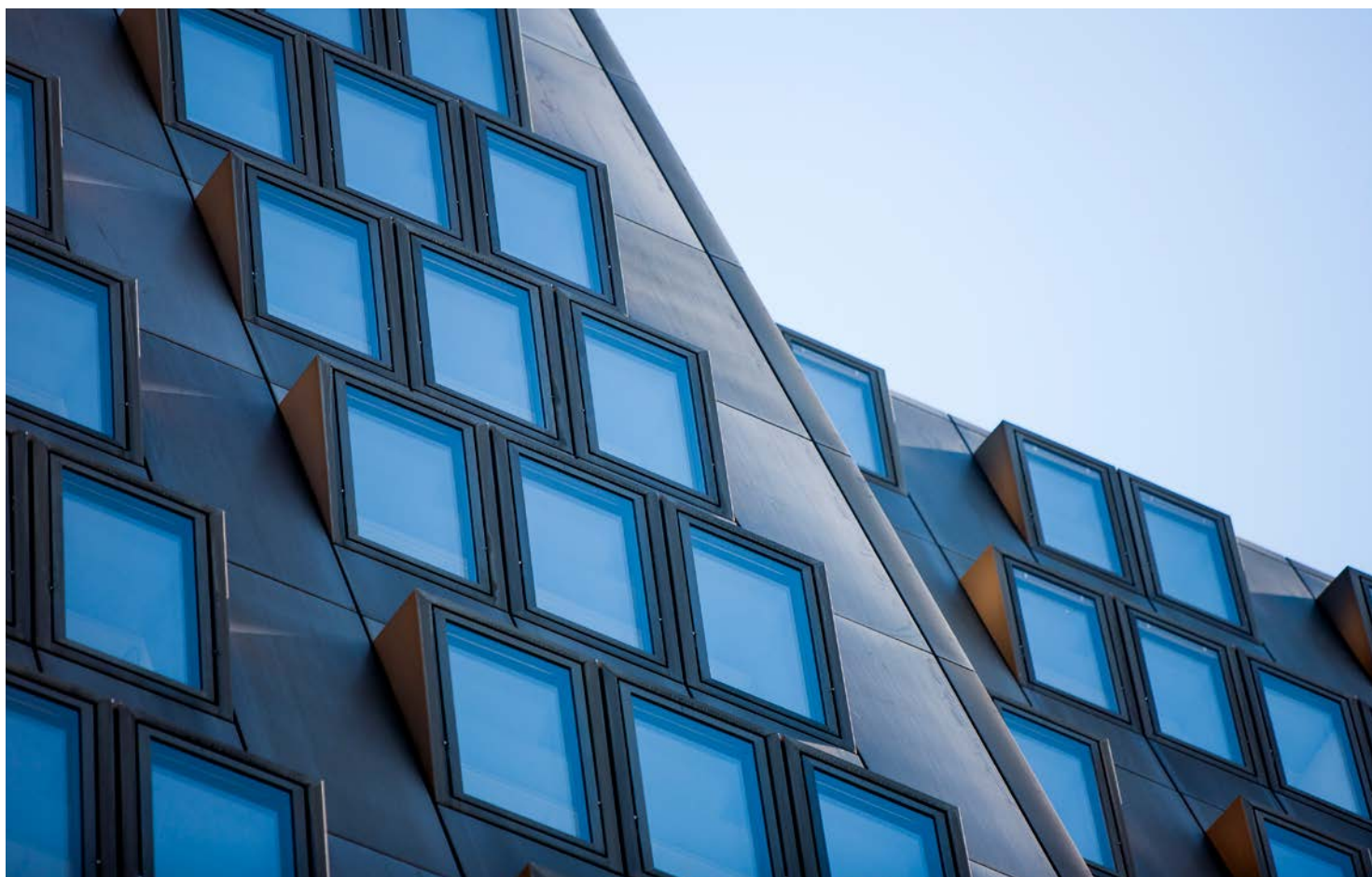
Unabhängig und objektiv für Sie.

## **Kostentransparenz bei der Medienarbeit – Bundeskanzleramt, Finanzministerium, Klimaschutzministerium**

Reihe BUND 2024/4

Bericht des Rechnungshofes

---



## Vorbemerkungen

### Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

### Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) verfügbar.

### IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

[www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Februar 2024

### AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail [info@rechnungshof.gv.at](mailto:info@rechnungshof.gv.at)

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

### FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	5
Prüfungsziel _____	9
Kurzfassung _____	9
Zentrale Empfehlungen _____	16
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	18
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	19
Kontext _____	20
<b>ALLGEMEINER TEIL</b> _____	21
<b>Strategie, Organisation, Personal und Aufwendungen</b> _____	21
Strategie _____	21
Organisation und Personal _____	23
Aufwendungen für Medienarbeit _____	28
<b>Transparenz</b> _____	33
Schaltungen und Medienkooperationen _____	33
Analyse der gemeldeten Entgelte _____	36
Inhaltliche Anforderungen – Informationsbedürfnis _____	42
Eigentumsverhältnisse der Medieninhaber _____	44
<b>Kampagnen und Medienkooperationen</b> _____	47
Kampagnen _____	47
Medienkooperationen _____	51
<b>Agenturen und Rahmenvereinbarungen</b> _____	57
Überblick _____	57
Rahmenvereinbarungen: Bedarf und Zuschlagskriterien _____	60
Rahmenvereinbarungen: Preis– und Rabattgestaltung _____	64
Eigenschaltungen und Beauftragungen außerhalb der Rahmenvereinbarungen _____	68
Abnahmen und Abrechnung _____	74

<b>BESONDERER TEIL</b>	78
<b>Beispiele Medienarbeit</b>	78
Broschüre und Magazine mit Gesundheitsinformationen zu COVID-19 – Bundeskanzleramt	78
Ausgestaltung und Änderung von Schaltplänen – Bundeskanzleramt und Finanzministerium	80
Marketingberatung – Klimaschutzministerium	82
Externe Begleitung des Projekts „Klimarat“ – Klimaschutzministerium	85
Betreuung von Websites im Klimaschutzministerium	88
<b>Resümee („Lessons Learned“)</b>	91
<b>Schlussempfehlungen</b>	95

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Personal im Bereich Medienarbeit _____	26
Tabelle 2:	Aufwendungen für Medienarbeit 2019 bis 2021 _____	28
Tabelle 3:	Anteile der Mediengattungen an den Aufwendungen für Medienschaltungen; 2019 bis 2021 _____	30
Tabelle 4:	Tatsächlich geleistete und gemeldete Entgelte für Schaltungen und Medienkooperationen; 2019 bis 2021 _____	40
Tabelle 5:	Ausgewählte Kampagnen des BKA, BMF und BMK – Ziele und Erfolgskontrolle _____	47
Tabelle 6:	Medienkooperationen (Inhalte und Aufwendungen) _____	52
Tabelle 7:	Aufwendungen für Agenturen; 2019 bis 2021 _____	57
Tabelle 8:	Rahmenvereinbarungen für Agenturleistungen _____	58
Tabelle 9:	Entwicklung der Rabatte _____	67
Tabelle 10:	Marketingberatung Klimaschutzministerium _____	82
Tabelle 11:	Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit der zentralen Elemente der Medienarbeit _____	91

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Organisation und Abwicklung der Medienarbeit _____	15
Abbildung 2:	Organisation der Medienarbeit _____	24
Abbildung 3:	Entwicklung der Aufwendungen für Medienarbeit _____	29
Abbildung 4:	Entgelte für Medienschaltungen _____	36
Abbildung 5:	Verteilung der Entgelte für Schaltungen auf Medien – Bundeskanzleramt, Finanzministerium und Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium _____	38

## Abkürzungsverzeichnis

AB	Ausschussbericht
Abs.	Absatz
APA	Austria Presse Agentur
Art.	Artikel
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMK	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
B–VG bzw.	Bundes–Verfassungsgesetz beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
d.h.	das heißt
ELAK	elektronisches Aktenverwaltungssystem
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
f(f).	folgende
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKT	Informations– und Kommunikationstechnologie
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KommAustria	Kommunikationsbehörde Austria
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
lit.	litera (Buchstabe)

Mio.	Million(en)
MuR	Zeitschrift Medien und Recht
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖJZ	Österreichische Jurist:innenzeitung
ORF	Österreichischer Rundfunk
PR	Public Relations
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
vgl.	vergleiche
VIP	very important person (sehr wichtige Person; Prominenz)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Für die Medienarbeit (insbesondere die Planung und Durchführung von Medienkampagnen, –schaltungen und –kooperationen) wendeten das Bundeskanzleramt, das Finanzministerium und das Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium von 2019 bis 2021 insgesamt 108,02 Mio. EUR auf. Trotz dieses hohen Mitteleinsatzes war aus Sicht des RH die Beachtung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Gebarungsgrundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bei der Medienarbeit nicht ausreichend gewährleistet. Medienkampagnen und –schaltungen dürfen insbesondere keine Instrumente der Medienfinanzierung oder Politikwerbung sein. Der Inhalt, der Umfang und die Wahl des Mediums bei Medienkampagnen und –schaltungen sind ausschließlich an der für die Zielgruppe gebotenen Information zu orientieren.

Die überprüften Bundesministerien beauftragten Medienkampagnen und –schaltungen vorwiegend auf Basis von Rahmenvereinbarungen. Die zentrale Rahmenvereinbarung hatte ein Volumen von 180 Mio. EUR, wobei der Bedarf für Medienkampagnen und –schaltungen in diesem Gebahrungsumfang unklar blieb. Außerdem war im Vergabeverfahren der Preis für Medienschaltungen – und damit die Hauptleistung – nicht dem Wettbewerb unter-

worfen. Diese Vorgangsweise war damit nicht geeignet, für den Bund den besten Preis für die Leistungen sicherzustellen.

Der Mitteleinsatz für Medienschaltungen war aufgrund der Medientransparenzgesetzgebung des Bundes, welche u.a. die Meldung der (für Schaltungen und Medienkooperationen) geleisteten Entgelte an die KommAustria vorsah, grundsätzlich transparent. Die im April 2023 beschlossene Änderung der diesbezüglichen gesetzlichen Grundlagen kann dazu beitragen, die Transparenz in diesem Bereich weiter zu erhöhen – insbesondere durch den Entfall der Ausnahmeregelungen in Bezug auf Schaltungen unter 5.000 EUR und in nicht-periodischen Medien und durch die erhöhten Nachweispflichten (ergänzende Berichte).

#### Aufwendungen

- Medienschaltungen
- Publikationen und Broschüren
- Außenwerbung
- Agentur- und Beratungsleistungen

2019 – 2021

Bundeskanzleramt	61,50 Mio. EUR
Bundesministerium für Finanzen	32,82 Mio. EUR
Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium	13,70 Mio. EUR

gesamt

108,02 Mio. EUR



Kostentransparenz bei der Medienarbeit –  
Bundeskanzleramt, Finanzministerium, Klimaschutzministerium

---

## WIRKUNGSBEREICH

- Bundeskanzleramt
- Bundesministerium für Finanzen
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

## Kostentransparenz bei der Medienarbeit – Bundeskanzleramt, Finanzministerium, Klimaschutzministerium

### Prüfungsziel



Der RH überprüfte die Kostentransparenz in der Medienarbeit im Bundeskanzleramt, im Finanzministerium und im vormaligen Verkehrs- bzw. nunmehrigen Klimaschutzministerium. Prüfungsziel war insbesondere die Beurteilung der Organisation, Planung und Durchführung von Medienkampagnen, –schaltungen und –kooperationen, der Hinzuziehung von Medienagenturen für Schalt- und Kreativleistungen sowie der Einhaltung des Medienkooperations- und –förderungs-Transparenzgesetzes. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2019 bis 2021; vereinzelt bezog der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums mit ein.

### Kurzfassung

Prüfungsgegenstand war die Medienarbeit der überprüften Einrichtungen als Teil der Öffentlichkeitsarbeit, d.h. die Vorgänge und Verantwortlichkeiten bei der Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit über die Massenmedien (Printmedien, Radio, Fernsehen, Online- und soziale Medien). Im Zentrum der Prüfung standen die Planung und Durchführung von Medienkampagnen, –schaltungen und –kooperationen sowie weitere damit verbundene Leistungen, die in der Regel von darauf spezialisierten Unternehmen – von Medien-, Schalt- bzw. Kreativagenturen – abgerufen werden. Diese Leistungen reichen von Konzeptions- und Kreativleistungen (Grafik und Design), über Produktionsleistungen wie Audio, Video und Werbemittel bis zu Durchführungsleistungen; letzteres betrifft auch die Betreuung von Auftritten im Internet, von Websites und sozialen Medien. Größeren Medienkampagnen waren teilweise auch Beratungsleistungen, insbesondere PR- und Strategieberatung, vorgelagert. Auch diese Leistungen bezog der RH in seine Prüfung mit ein. (TZ 1)

## Strategie, Aufwendungen und Organisation

In keinem der überprüften Ministerien gab es eine – den einzelnen Medienkampagnen bzw.–schaltungen übergeordnete – Kommunikationsstrategie und daher auch keine grundsätzlichen Festlegungen zu Kommunikationszielen, Inhalten, Zielgruppen, Kommunikationskanälen und internen Rollen bzw. Verantwortlichkeiten. Auch die relevanten Arbeitsabläufe waren nicht – im Sinne von Musterprozessen – explizit festgelegt. Die Analyse ausgewählter Medienkampagnen zeigte dementsprechend, dass keines der Ministerien durchgängig Kommunikationsziele und Zielgruppen für Kampagnen definierte und Erfolgskontrollen zu den Kampagnen durchführte. Insgesamt gaben die drei Ministerien von 2019 bis 2021 108,02 Mio. EUR für ihre Medienarbeit aus. Angesichts dieses beträchtlichen Mitteleinsatzes kam der Ermittlung des grundsätzlichen Bedarfs sowie der Definition von Kommunikationszielen und Zielgruppen hohe Bedeutung für einen zweckmäßigen Mitteleinsatz, für die Beurteilung der Kosten–Nutzen–Relation sowie für die Erfolgskontrolle der Kampagnen zu. (TZ 3, TZ 5, TZ 11)

Die Agenden für Medienarbeit waren in den überprüften Ministerien unterschiedlich organisiert. Im Bundeskanzleramt gab es eine dafür hauptzuständige Abteilung. Im Finanzministerium waren die Agenden in einer Organisationseinheit zentralisiert. Im Klimaschutzministerium war die Organisation – mit insgesamt sechs involvierten Organisationseinheiten in fünf verschiedenen Sektionen – deutlich komplexer. Dies trug dazu bei, dass das Klimaschutzministerium über keine konsolidierten Aufzeichnungen zu den wesentlichen Aufwendungen für Medienarbeit verfügte. Ein Gesamtüberblick war erst auf Basis weiterer Erhebungen des RH und mehrmaliger Rückfragen herstellbar. Zwar hatte das Klimaschutzministerium zwischenzeitlich mit der Einrichtung einer Stabsstelle für Öffentlichkeitsarbeit und Medien erste Schritte zu einer besseren Koordination gesetzt, die operative Gesamtverantwortung für diesen Bereich lag jedoch – aufgrund der dezentralen Organisation – weiterhin beim Generalsekretär des Klimaschutzministeriums. (TZ 4)

Im Bundeskanzleramt wirkte – neben der hauptzuständigen Abteilung – die bis Dezember 2021 direkt beim Bundeskanzler eingerichtete Stabsstelle Medien bei der Medienarbeit unmittelbar mit. Diese dokumentierte ihre Verwaltungstätigkeit jedoch nicht aktenmäßig. Dadurch waren die von ihr gesetzten Handlungen weder nachvollziehbar noch konnten deren Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beurteilt werden. (TZ 4, TZ 22)

## Budgetvollzug

Im Budgetvollzug wurden Mediensaltungen bei verschiedenen allgemeinen Konten verbucht, z.B. „Werkleistungen für Dritte“ oder „Druckwerke“. Spezifische Konten für Öffentlichkeitsarbeit bzw. Medienarbeit standen nicht zur Verfügung. Das Klimaschutzministerium und das Bundeskanzleramt erfüllten die Vorgabe der Rechnungslegungsverordnung 2013, in den Anhangstabellen zum Bundesrechnungswahlabschluss die Aufwendungen und Auszahlungen für Werbeaufwand und Infokampagnen sowie Öffentlichkeitsarbeit vollständig und gesondert darzustellen, nicht bzw. unvollständig. (TZ 5)

## Rechtliche Vorgaben zur Medientransparenz

Gemäß dem Bundesverfassungsgesetz Medienkooperation und Medienförderung (BVG MedKF–T) sowie dem Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetz (in der Folge: **Medientransparenzgesetz**) mussten alle Rechtsträger, die der Kontrolle des RH unterlagen, der Kommunikationsbehörde Austria (in der Folge: **KommAustria**) jedes Quartal die Namen der periodischen Medien und die für Saltungen geleisteten Entgelte melden. Saltungen unter 5.000 EUR (pro Quartal und Medium) und Saltungen in nicht–periodischen Medien waren von der Meldepflicht ausgenommen. Insgesamt meldeten die überprüften Ministerien von 2019 bis 2021 zwischen 8 % und 11 % der tatsächlich an Medien ausbezahlten Entgelte nicht an die KommAustria. Gründe für die Differenz waren die Ausnahmen von der Meldepflicht und fehlerhafte Meldungen der überprüften Ministerien.

Das Bundeskanzleramt versendete im November 2022 einen Entwurf zur Änderung des Medientransparenzgesetzes in Begutachtung, im April 2023 wurde im Nationalrat schließlich eine Änderung des BVG MedKF–T sowie des Medientransparenzgesetzes beschlossen. Aus Sicht des RH können insbesondere der Entfall der Ausnahmeregelungen in Bezug auf die an die KommAustria zu meldenden Saltungen (bei Unterschreiten der Bagatellgrenze von 5.000 EUR und bei Saltungen in nicht–periodischen Medien) und die erhöhten Nachweispflichten (ergänzende Berichte) dazu beitragen, die Transparenz in diesem Bereich künftig zu erhöhen. Im Detail zeigte der RH jedoch noch weiteres Potenzial zur Erhöhung der Transparenz auf, vor allem in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse der Medieninhaber. (TZ 6, TZ 8)

Das Medientransparenzgesetz regelte inhaltliche Anforderungen an Mediensaltungen, insbesondere ein konkretes Informationsbedürfnis der Allgemeinheit und das „Kopfverbot“. Diese Anforderungen waren für die Gestaltung von Mediensaltungen verbindlich. Die Regelungen sollten einen konkreten Nutzen von Mediensaltungen sicherstellen, indem sie ausschließlich Sachinformationen vermittelten, die für die Bürgerinnen und Bürger nützlich waren. Die Analyse des RH von ausge-

wählten Kampagnen und Medienkooperationen zeigte allerdings eine mangelnde Dokumentation der Erwägungen zum Informationsbedürfnis, zur Zielgruppe und zur Auswahl des am besten geeigneten Mediums. (TZ 9)

## Ausgaben für Medienkampagnen und –schaltungen

Die Ausgaben für Medienkampagnen und –schaltungen stiegen sukzessive: In den Jahren 2019 bis 2022 meldeten die überprüften Ministerien insgesamt 88,59 Mio. EUR an Entgelten für Medienschalungen an die KommAustria. Die höchsten gemeldeten Entgelte fielen im Jahr 2020 mit 31,63 Mio. EUR an. Aus Sicht des RH war die Beachtung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Gebaltungsgrundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bei der Medienarbeit nicht ausreichend gewährleistet. (TZ 7)

Der RH betonte, dass Medienkampagnen und –schaltungen keine Instrumente der Medienfinanzierung oder Politikwerbung sein dürfen. Der Inhalt, der Umfang und die Wahl des Mediums bei Medienkampagnen und –schaltungen sind ausschließlich an der für die Zielgruppe gebotenen Information zu orientieren. (TZ 9)

## Beauftragung von Agenturen

Die überprüften Ministerien zogen für Medienkampagnen und –schaltungen bis zu 21 Schalt- und Kreativagenturen heran. (TZ 13)

Das Bundeskanzleramt und das Klimaschutzministerium beauftragten diese in der Regel über Rahmenvereinbarungen, die die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) abgeschlossen hatte. Das Finanzministerium beauftragte die Agenturen mittels Direktvergaben, ohne Vergleichsangebote einzuholen, bzw. in Vergabeverfahren ohne Wettbewerb. Der Bereich Öffentlichkeitsarbeit war nicht vom internen Beschaffungserlass des Finanzministeriums erfasst.

Die beiden zentralen Rahmenvereinbarungen der BBG, aus denen alle Ministerien abrufen konnten, hatten ein Volumen von 180 Mio. EUR (für Medienschalungen) und 30 Mio. EUR (für Kreativleistungen). Zur Rahmenvereinbarung für Medienschalungen hielten die Vergabeunterlagen der BBG fest, dass der Bedarf in Höhe von 180 Mio. EUR vom Bundeskanzleramt an sie herangetragen worden sei. Das Bundeskanzleramt konnte dem RH keine Dokumentation zur Erhebung des Bedarfs übermitteln. Es hatte auch im Vorfeld der Vergabe keine Kontakte zu den anderen aus der Rahmenvereinbarung abrufberechtigten Ministerien. Bei beiden Rahmenvereinbarungen war vor allem das Agenturhonorar ausschlaggebend für den Zuschlag; der im Vergleich zum Agenturhonorar deutlich höhere Preis für Medienschalungen bzw. Werbemittel wurde nicht berücksichtigt. Diese Vorgangsweise war nicht geeignet, für den Bund den besten Preis für die Leistungen sicherzustellen. Im durchge-

fürten Vergabeverfahren waren damit die Hauptleistung und das Volumen der Rahmenvereinbarung nicht dem Wettbewerb unterworfen. Der konkrete Preis für eine Medienkampagne bzw. Schaltungen ergab sich folglich erst im Zuge der Beauftragung. Zur Feststellung des besten Preises wäre ein erneuter Wettbewerb der Vertragspartner (Agenturen) der Rahmenvereinbarung (z.B. durch Einholung von Vergleichsangeboten) auf Basis der geplanten Medienschalungen bzw. Werbemittel erforderlich gewesen. (TZ 14)

### COVID–19–Broschüre und Magazine im Bundeskanzleramt

Das Bundeskanzleramt beauftragte im Rahmen der COVID–19–Pandemie um rd. 877.000 EUR eine Broschüre und zwei Magazine, die auch Abbildungen des Bürgermeisters von Wien bzw. der Landeshauptleute von Niederösterreich, Oberösterreich und der Steiermark enthielten. Diese Produkte waren nicht vom Medientransparenzgesetz erfasst, weshalb das so genannte „Kopfverbot“ nicht zur Anwendung kam und auch die dafür geleisteten Entgelte nicht an die KommAustria zu melden waren. Das Bundeskanzleramt bestätigte die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnungen für die Broschüre und die zwei Magazine ohne Nachweise über die tatsächliche Leistungserbringung bzw. zog die dazu allenfalls in der Stabsstelle Medien vorhandenen Belege nicht heran. (TZ 22)

### Schalungen im Bundeskanzleramt und Finanzministerium

Eine zentrale Aufgabe der Schaltagenturen war die Erstellung eines Schaltplans, der die Druckwerke und elektronischen Medien sowie Umfang und Zeitpunkt bzw. Dauer der Schalungen einer Kampagne festlegte. Das Bundeskanzleramt änderte – unter Mitwirkung der Stabsstelle Medien – in mehreren Fällen ohne weitere Begründung die von den Agenturen vorgeschlagenen Schaltpläne, auch zugunsten parteinaher Medien. Auch das Finanzministerium erweiterte 2019 mehrere von der Schaltagentur vorgeschlagene Schaltpläne um kleinere Magazine. Es beauftragte auch nachträgliche Buchungen in Magazinen, für die zunächst kein Budget vorgesehen war. Eine Begründung dafür war nicht dokumentiert. Unter diesen Buchungen waren auch solche für parteinahe Medien. (TZ 23)

### Beratungsleistungen und Websites im Klimaschutzministerium

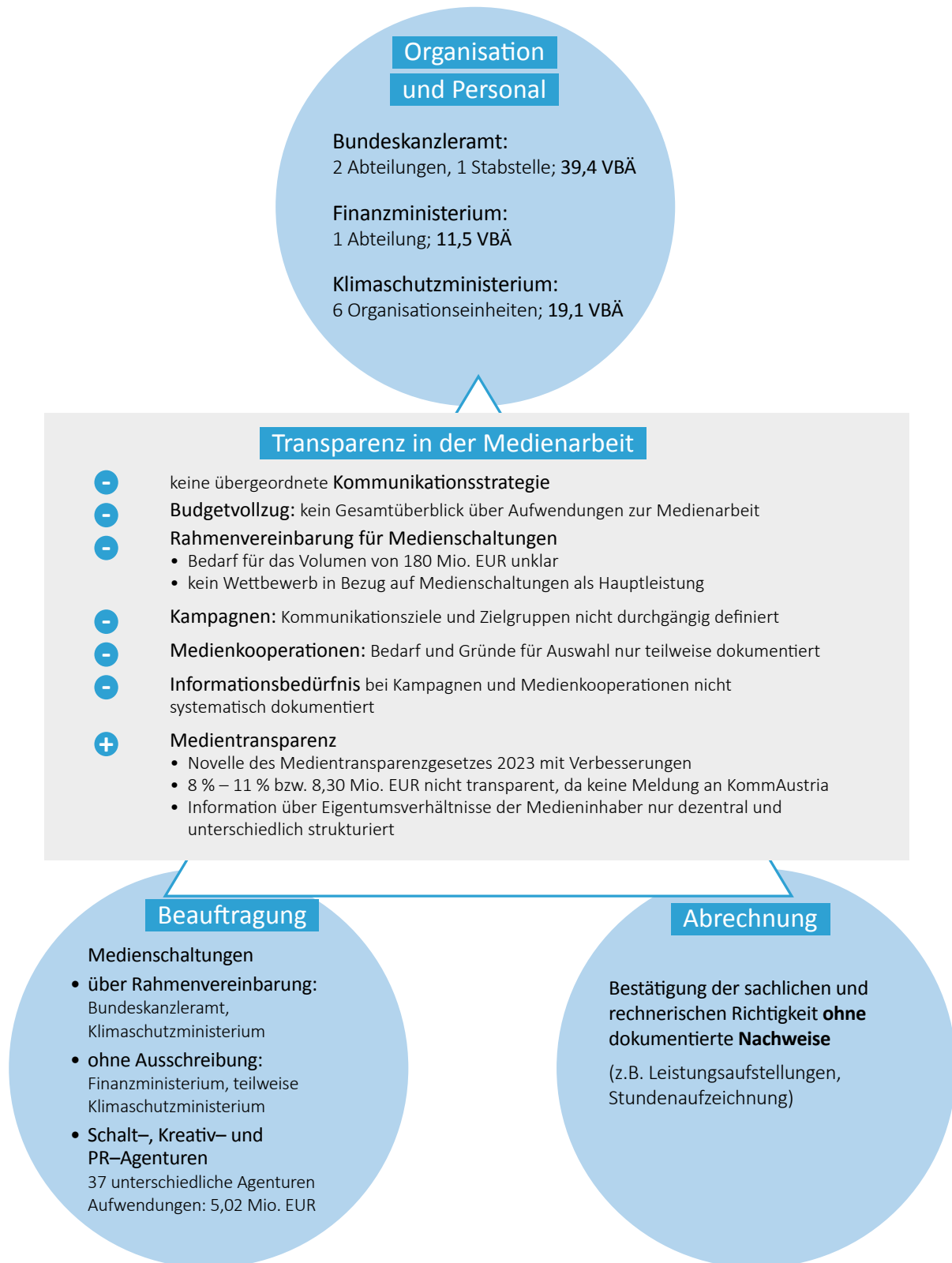
Das Klimaschutzministerium beauftragte im Zusammenhang mit spezifischen Vorhaben, z.B. der Einführung des Klimatickets, der Umsetzung der Wärmestrategie oder dem Klimarat, spezialisierte Agenturen mit Beratungsleistungen; die Beratungsleistungen umfassten z.B. Unterstützungsleistungen für die Planung und Steuerung, die Prozessbegleitung, die Öffentlichkeitsarbeit oder Kreativleistungen. Diese Beauftragungen überlappten sich teilweise, teilweise bestanden Mängel in der Leistungsdokumentation.

Das Klimaschutzministerium betrieb Anfang 2023 71 Websites und setzte für deren Entwicklung, Wartung, Betrieb und redaktionelle Betreuung 36 externe Dienstleister ein. Über den dafür anfallenden Aufwand hatte es keinen Gesamtüberblick. (TZ 24, TZ 25, TZ 26)

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die wesentlichen Feststellungen des RH:



Abbildung 1: Organisation und Abwicklung der Medienarbeit



Quelle und Darstellung: RH

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für Finanzen und an das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie hervor:

### ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Eine ressortweite Kommunikationsstrategie wäre auszuarbeiten. Diese sollte einen verbindlichen Handlungsrahmen zu Kommunikationszielen, Zielgruppen, thematischen Schwerpunkten, möglichen Kommunikationsprodukten und –kanälen, Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Prozessen festlegen und im Sinne einer umfassenden Geltung von der Ressortleitung genehmigt werden. (TZ 3)
- Aufbauend auf der zu erarbeitenden Kommunikationsstrategie wären die relevanten Arbeitsabläufe (Musterprozesse) – einschließlich jene für Medienkampagnen bzw. –schaltungen – festzulegen und zu dokumentieren. (TZ 3)
- Bei der Beauftragung von Medienkampagnen bzw. –schaltungen wären das im Medientransparenzgesetz vorgegebene konkrete Informationsbedürfnis der Allgemeinheit wie auch die (verfassungsrechtlich) vorgegebenen Gebaltungsgrundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten. Medienkampagnen bzw. –schaltungen wären nur in jenem Umfang durchzuführen, in dem sie sachlich geboten sind, und nur in jenen Medien zu beauftragen, die nach Maßgabe der Kommunikationsziele und Zielgruppen die effizienteste Kommunikation gewährleisten. Bei Medienkampagnen bzw. –schaltungen wäre vorab stets der konkrete Bedarf zu klären sowie insbesondere die Möglichkeit kostengünstigerer alternativer Formen der Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu prüfen. (TZ 9)
- Im Rahmen der zu erarbeitenden Kommunikationsstrategie wären klare Regeln für die Ermittlung des grundsätzlichen Bedarfs und des konkreten Informationsbedürfnisses, für die Definition von Kommunikationszielen und Zielgruppen sowie die Durchführung von Erfolgskontrollen der Medienschaltungen festzulegen. Für die Erfolgskontrolle sollte – abhängig vom Budgetvolumen und den bespielten Mediengattungen der Kampagne – festgelegt werden, wie diese durchzuführen ist. Zur Nachvollziehbarkeit wären sowohl diese Regeln selbst als auch ihre Anwendung im Einzelfall (Kampagne) in möglichst standardisierter Form zu dokumentieren. (TZ 11)

- Vor dem Abruf von Leistungen aus den Rahmenvereinbarungen für Mediensaltungen (Volumen von 180 Mio. EUR) und Kreativleistungen (Volumen von 30 Mio. EUR) bzw. aus Rahmenvereinbarungen, die wie diese gestaltet sind, wären die Vertragspartner (Agenturen) zum erneuten Wettbewerb einzuladen, um den für die konkrete Einzelbeauftragung günstigsten Preis festzustellen. (TZ 14)

## Zahlen und Fakten zur Prüfung

Kostentransparenz bei der Medienarbeit – Bundeskanzleramt, Finanzministerium, Klimaschutzministerium			
wesentliche Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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 125/2011 i.d.g.F.</li> <li>• Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetz, MedKF–TG), BGBl. I 125/2011 i.d.g.F.</li> </ul>		
	Bundeskanzleramt	Finanzministerium	Verkehrsministerium (bis 28. Jänner 2020) bzw. Klimaschutzministerium
	in Mio. EUR, inkl. USt und Werbeabgabe		
Aufwendungen für Mediensaltungen 2019 bis 2021	58,08	31,39	11,03
	in %		
Anteil an den Aufwendungen für Schaltungen:			
• Printmedien	61,73	91,11	63,57
• audiovisuelle und Online–Medien	37,48	8,89	35,13
• soziale Medien	0,79	0,00	1,31
Entgelte für Schaltungen und Medienkooperationen 2019 bis 2021			
	in Mio. EUR, exkl. USt und Werbeabgabe		
• tatsächlich geleistet	48,25	25,06	8,98
• an KommAustria gemeldet (Differenz in % der tatsächlich geleisteten Entgelte)	42,85 (11 %)	23,16 (8 %)	7,98 (11 %)
	Anzahl		
beauftragte Agenturen	6	21	14
	in Mio. EUR, inkl. USt		
Aufwendungen für beauftragte Agenturen	1,43	1,39	2,20

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA; BMF; BMK

## Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von März 2022 bis November 2022 die Kostentransparenz in der Medienarbeit im Bundeskanzleramt, im Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) und im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (in der Folge: **Klimaschutzministerium**). Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2019 bis 2021, vereinzelt bezog der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums mit ein.

Prüfungsziel war die Beurteilung der Organisation, Planung und Durchführung von Medienkampagnen, Medienschaltungen und Medienkooperationen, der Hinzuziehung von Agenturen für Schalt- und Kreativleistungen sowie der Einhaltung des Medienkooperations- und –förderungs-Transparenzgesetzes<sup>1</sup> (in der Folge: **Medientransparenzgesetz**).

(2) Das Klimaschutzministerium war mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2020<sup>2</sup> u.a. aus dem vormaligen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie hervorgegangen. Der RH verwendet daher für Sachverhalte bis zum 28. Jänner 2020 die Bezeichnung **Verkehrsministerium**.

(3) Der vorliegende Bericht ist in zwei Teile gegliedert. Der **Allgemeine Teil** enthält die aus der Gebarungsüberprüfung gewonnenen generellen Feststellungen und Empfehlungen zur Medienarbeit der überprüften Ministerien (**TZ 3 bis TZ 21**). Im **Besonderen Teil** stellt der RH einzelne Sachverhalte zur Medienarbeit dar (**TZ 22 bis TZ 26**).

(4) Die Kostentransparenz in der Medienarbeit überprüfte der RH auch in der Stadt Wien. Er wird dazu einen gesonderten Bericht vorlegen.

(5) Zu dem im Juli 2023 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die überprüften Ministerien jeweils im Oktober 2023 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im Februar 2024.

<sup>1</sup> BGBl. I 125/2011 i.d.g.F.

<sup>2</sup> BGBl. I 8/2020, in Kraft seit 29. Jänner 2020

## Kontext

- 2 Das System der Presseförderung war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung. Der RH betonte, dass den Medien in einer demokratischen Gesellschaft eine zentrale Rolle zukommt: Sie informieren die Bürgerinnen und Bürger u.a. über das politische Geschehen und sollen so zu einem von Argumenten getragenen öffentlichen Diskurs über gesellschaftlich relevante Themen beitragen. Zugleich schaffen sie – gleichsam im Sinne einer kontrollierenden vierten Staatsgewalt – Transparenz und Nachvollziehbarkeit im staatlichen Handeln. Das System der Presseförderung hat daher vor allem eine qualitative und auf journalistischer Sorgfalt beruhende Berichterstattung in den Mittelpunkt zu stellen, die die Meinungsvielfalt und den sachlichen öffentlichen Diskurs ermöglicht. Medienkampagnen und –schaltungen dürfen keine Instrumente der Medienfinanzierung oder Politikwerbung sein. Medienkampagnen und –schaltungen der öffentlichen Hand sind nur bei entsprechendem Bedarf durchzuführen; Inhalt, Umfang und die Wahl des Mediums sind ausschließlich an der für die Zielgruppe gebotenen Information zu orientieren. (TZ 9)

## ALLGEMEINER TEIL

# Strategie, Organisation, Personal und Aufwendungen

## Strategie

3.1 (1) Grundlage für eine effiziente und abgestimmte Vorgehensweise innerhalb einer Organisation sind klare strategische Vorgaben. Für den Teilbereich der Medienarbeit sollten diese Vorgaben in einer Kommunikationsstrategie definiert sein, die grundsätzliche Festlegungen zu Kommunikationszielen, Inhalten, Zielgruppen, Kommunikationskanälen und internen Rollen bzw. Verantwortlichkeiten umfasst. Darauf aufbauend können Arbeitsabläufe (Musterprozesse) definiert werden, die wiederum die effiziente und transparente Erledigung der Aufgaben sicherstellen. Die Arbeitsabläufe umfassen z.B. für Medienkampagnen bzw. –schaltungen jedenfalls folgende Schritte:

- Feststellung des grundsätzlichen Bedarfs, Themenfestlegung, Dokumentation des Informationsbedürfnisses,
- Bedarfsentscheidung in Bezug auf Dienstleister (z.B. Schaltungagenturen oder Kreativleistungen),
- Feststellung und Sicherstellung der budgetären Bedeckung,
- Angebotseinholung, Vergabe bzw. Beauftragung,
- Abwicklung, Leistungsabnahmen,
- Erfolgskontrolle.

(2) Die überprüften Ministerien hatten für einzelne Kampagnen Zielgruppen und Kommunikationsziele festgelegt (**TZ 11**). Eine übergeordnete dokumentierte Kommunikationsstrategie gab es aber in keinem der Ministerien. Auch die Arbeitsabläufe (Musterprozesse) – etwa für Medienkampagnen bzw. –schaltungen – waren nicht definiert.

- Der Kommunikationsleitfaden im **Bundeskanzleramt** fokussierte auf die Gestaltung von Dokumenten und auf einheitliche Schreibweisen. Zu strategischen Grundlagen für die Medienarbeit verwies das Bundeskanzleramt auf allgemeine Vorgaben wie das Regierungsprogramm und das Bundesministeriengesetz 1986<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. 76/1986 i.d.g.F.

- Im **Finanzministerium** wies die Interne Revision im Jahr 2017 und erneut im Jahr 2021 darauf hin, dass eine umfassende Kommunikationsstrategie und daraus abgeleitete Umsetzungspläne fehlten. Die Abteilung „GS/KO Öffentlichkeitsarbeit und Protokoll“<sup>4</sup> erarbeitete zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine solche Kommunikationsstrategie.
- Die Stabsstelle für Öffentlichkeitsarbeit und Medien des **Klimaschutzministeriums** arbeitete zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an einem Redaktionsplan mit thematischen Schwerpunkten sowie Grundsätzen einer „Content- und Kanalstrategie“. Im Entwurf waren grundsätzliche Überlegungen zu den zu bespielenden Kommunikationskanälen sowie den Rollen innerhalb der Stabsstelle erläutert. Die weiteren Verantwortlichkeiten im Ministerium für Medienarbeit enthielt der Entwurf nicht.

3.2 Der RH kritisierte, dass es in keinem der überprüften Ministerien eine – den einzelnen Medienkampagnen bzw. –schaltungen übergeordnete – Kommunikationsstrategie gab. Das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium hatten zwar bereits erste Schritte zur Erarbeitung von Kommunikationsstrategien gesetzt, diese befanden sich allerdings erst im Entwurfsstadium.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt, dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium, eine ressortweite Kommunikationsstrategie auszuarbeiten. Diese sollte einen verbindlichen Handlungsrahmen zu Kommunikationszielen, Zielgruppen, thematischen Schwerpunkten, möglichen Kommunikationsprodukten und –kanälen, Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Prozessen festlegen und im Sinne einer umfassenden Geltung von der Ressortleitung genehmigt werden.

Der RH hielt zudem fest, dass keines der überprüften Ministerien die relevanten Arbeitsabläufe (Musterprozesse) – etwa für die Abwicklung und Vergabe von Medienkampagnen bzw. Medienschalungen – festgelegt hatte.

Er empfahl dem Bundeskanzleramt, dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium, aufbauend auf der zu erarbeitenden Kommunikationsstrategie die relevanten Arbeitsabläufe (Musterprozesse) – einschließlich jene für Medienkampagnen bzw. –schaltungen – festzulegen und zu dokumentieren.

3.3 (1) Das Bundeskanzleramt teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Bereich Soziale Medien eine Kommunikationsstrategie in Ausarbeitung sei. Für Beauftragungen seien Musterprozesse im elektronischen Aktenverwaltungssystem (**ELAK**) vordefiniert und ein Rundschreiben für Direktvergaben (inklusive Checklisten) erlassen worden. Ohne klare interne und externe vorgegebene Abläufe wäre aufgrund der zum Teil extrem kurzfristigen Reaktionszeit bei den einzelnen COVID-19-Informationswellen die Abwicklung der Kampagne gar nicht möglich gewesen.

<sup>4</sup> GS/KO = Generalsekretariat/Kommunikation; die Abteilung wurde im Juli 2022 als „Abteilung Präs. 1 Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Protokoll“ der Präsidialsektion eingegliedert.



(2) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei die Verschriftlichung der Kommunikationsstrategie bereits in Umsetzung. Diese werde klare Definitionen zu Kommunikationszielen und Zielgruppen sowie das Thema der Erfolgskontrolle enthalten.

Ein Handbuch für Vergabe–Compliance sowie ein Beschaffungsleitfaden einschließlich Musterprozessen im Bereich der Kommunikation seien im Februar 2023 erlassen worden.

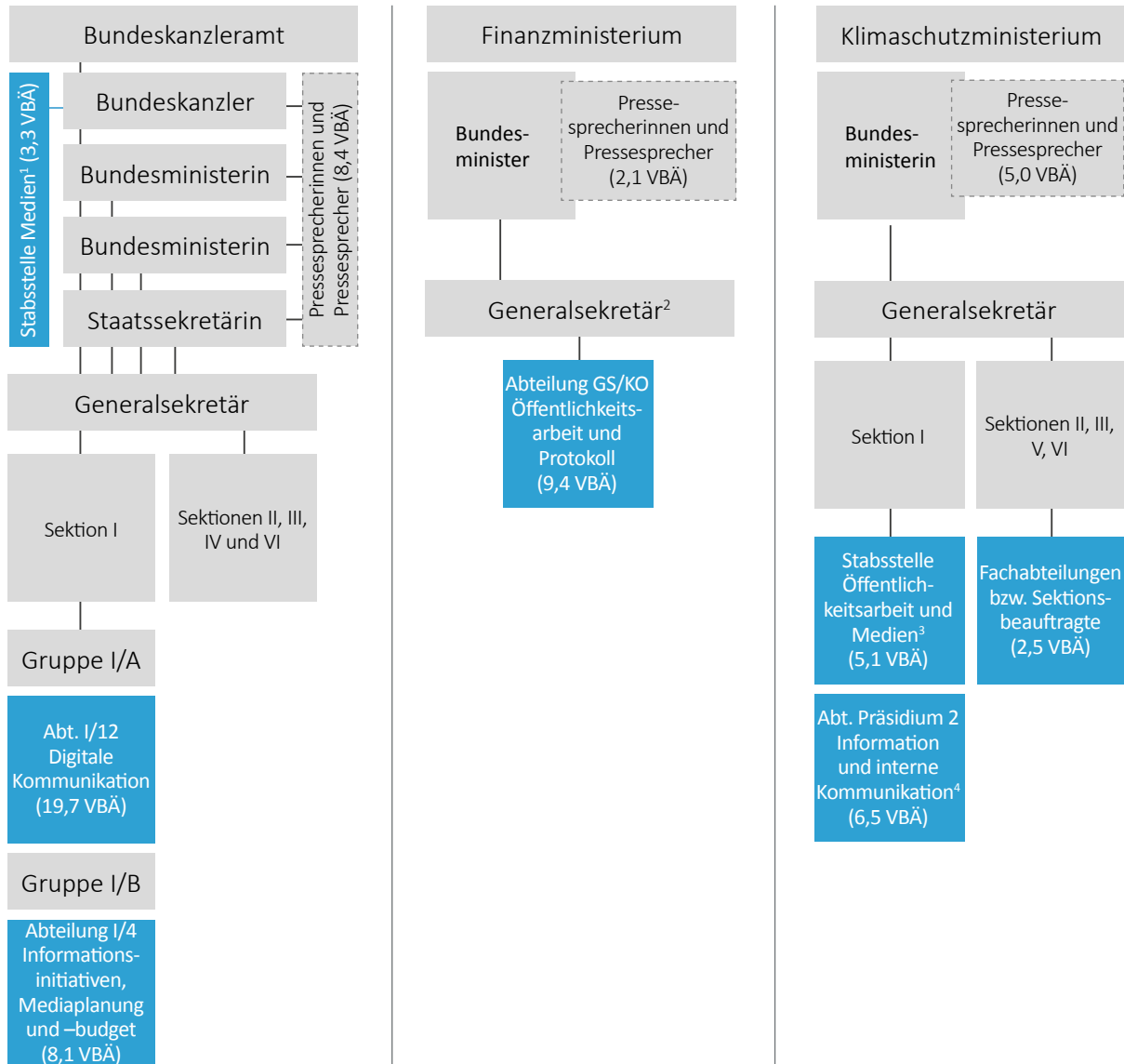
(3) Das Klimaschutzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass seit März 2023 Schaltungen aus den Fachbereichen mit der Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit und Medien abzustimmen und zentral über die Bundesbeschaffung GmbH zu buchen seien. Dazu sei ein eigener ELAK–Prozess erarbeitet worden; alle Abteilungsleitungen des Ministeriums seien dazu per E–Mail informiert und bei einer ressortweiten Führungskräfteveranstaltung geschult worden. Der Empfehlung, eine den Kampagnenstrategien übergeordnete ressortweite Kommunikationsstrategie zu erarbeiten, komme das Klimaschutzministerium derzeit nach.

- 3.4 Zur Abwicklung der COVID–19–Kampagnen verwies der RH gegenüber dem Bundeskanzleramt auf seine Feststellungen in TZ 11, wonach für diese, mit Aufwendungen von rd. 56 Mio. EUR, bis Ende 2021 keine umfassende Dokumentation von Kommunikationszielen, Zielgruppen und strategischen Überlegungen vorlag.

## Organisation und Personal

- 4.1 (1) Die folgende Abbildung 2 zeigt im Überblick die für Medienarbeit zuständigen Organisationseinheiten in den drei überprüften Ministerien sowie deren personelle Ausstattung und Einordnung in die Gesamtorganisation der Zentralstelle; Medienarbeit umfasst dabei die Umsetzung und Vergabe von Medienkampagnen bzw. –schaltungen, die Betreuung von Websites und Social–Media–Auftritten und die Beantwortung von Journalistinnen– und Journalistenanfragen sowie deren Briefings:

Abbildung 2: Organisation der Medienarbeit



VBÄ = Vollbeschäftigungsäquivalente

in Blau = mit Medienarbeit befasst

<sup>1</sup> bis Dezember 2021

<sup>2</sup> Im Rahmen einer Reorganisation im Juli 2022 wurde die Funktion des Generalsekretärs abgeschafft und die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit und Protokoll als Abteilung Präsidium 1 Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Protokoll in die Präsidialsektion eingegliedert.

<sup>3</sup> operativ seit März 2022

<sup>4</sup> ab Juli 2022: Abteilung „Präsidium 2 – Kommunikation und Information“

Quellen: BKA; BMF; BMK; Darstellung: RH

(a) Mit 8,4 Vollbeschäftigungsäquivalenten (**VBÄ**) waren im Bundeskanzleramt die meisten Pressesprecherinnen und Pressesprecher tätig; dies lag daran, dass im Bundeskanzleramt neben dem Bundeskanzler zwei weitere Ministerinnen sowie eine Staatssekretärin angesiedelt und insgesamt vier Kabinette eingerichtet waren.

Im Bundeskanzleramt lag die operative Zuständigkeit für die Umsetzung und Vergabe von Medienkampagnen bzw. –schaltungen in der Abteilung I/4 (Informationsinitiativen, Mediaplanung und –budget); jene für die Betreuung der Website und Social-Media-Auftritte des Ministeriums in der Abteilung I/12 (Digitale Kommunikation). Die Fachsektionen betreuten zudem einzelne fachspezifische Websites sowie fallweise die Planung von Kampagnen. Die direkt beim Bundeskanzler angesiedelte Stabsstelle Medien wirkte bei der Planung und Umsetzung von Medienkampagnen bzw. –schaltungen unmittelbar mit (**TZ 22** und **TZ 23**). Sie wurde Ende 2021 aufgelöst, ihre Agenden in Bezug auf die COVID-19-Pandemie übernahm die (damals neu geschaffene und mittlerweile wieder aufgelöste), ebenfalls direkt beim Bundeskanzler angesiedelte, Geschäftsstelle für die gesamtstaatliche COVID-Krisenkommunikation (GECKO).

(b) Im Finanzministerium oblagen der Abteilung „GS/KO Öffentlichkeitsarbeit und Protokoll“ u.a. sämtliche Agenden der Medienarbeit.

(c) Im vormaligen Verkehrsministerium war für Medienkampagnen bzw. –schaltungen und die Betreuung der Website des Ministeriums bis Jänner 2020 die in der Sektion I (Präsidium) angesiedelte Abteilung „Präsidium 2 – Information und interne Kommunikation“ zuständig<sup>5</sup>. Im Jänner 2020 übernahm das Ministerium die Umwelt- und Klimaagenden. Die neuen Sektionen V und VI sowie die Sektion II (sie war für das Klimaticket zuständig) setzten Medienkampagnen bzw. –schaltungen selbstständig um und betreuten auch die in ihre Fachbereiche fallenden Websites und Social-Media-Auftritte.<sup>6</sup> Auch die Sektion III betreute die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Websites (**TZ 26**). Zur besseren Koordination aller mit Öffentlichkeits- und Medienarbeit befassten Organisationseinheiten richtete das Klimaschutzministerium im März 2022 in der Sektion I die „Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit und Medien“ ein. Die anderen Sektionen konnten weiterhin Medienkampagnen bzw. –schaltungen selbstständig umsetzen. Die Leitung für die gesamte operative Medienarbeit war daher erst in der Funktion des Generalsekretärs organisatorisch zusammengeführt.

<sup>5</sup> ab Juli 2022: Abteilung „Präsidium 2 – Kommunikation und Information“

<sup>6</sup> z.B. Kesseltauschkampagne „Raus aus Öl und Gas“

(2) Die folgende Tabelle zeigt für die drei überprüften Ministerien das für Medienarbeit eingesetzte Personal:

Tabelle 1: Personal im Bereich Medienarbeit

2021	Personal in Medienarbeit (inklusive Pressesprecherinnen und Pressesprecher)	davon über Arbeitskräfteüberlassung	Dauer der Arbeitskräfteüberlassung
	in VBÄ		
Bundeskanzleramt	39,4	3,1 vor allem Kreativleistungen (Grafik)	auf unbestimmte Zeit
Finanzministerium	11,5	–	–
Klimaschutzministerium	14 ab 2022: 19,1	4,5 vor allem Kreativleistungen (Grafik)	auf bestimmte Zeit (über mehrere Jahre)

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA; BMF; BMK

- 4.2 (1) Der RH hielt fest, dass in den überprüften Ministerien die Medienarbeit (operative Verantwortung für Medienkampagnen bzw. –schaltungen sowie Betreuung von Websites und Social-Media-Auftritten) unterschiedlich organisiert war. Den höchsten Zentralisierungsgrad wies das Finanzministerium auf mit einer hauptzuständigen Abteilung. Im Bundeskanzleramt war die operative Verantwortung für Medienkampagnen bzw. –schaltungen einerseits und jene für die Betreuung von Websites und Social-Media-Auftritten andererseits auf zwei Abteilungen (innerhalb derselben Sektion) aufgeteilt. Hinzu kam jedoch, dass auch die bis Dezember 2021 direkt beim Bundeskanzler eingerichtete Stabsstelle Medien bei Medienkampagnen bzw. –schaltungen unmittelbar mitwirkte. Zur mangelnden aktenmäßigen Dokumentation der Tätigkeit der Stabsstelle Medien verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 22 und TZ 23.

Deutlich komplexer waren die Strukturen im Klimaschutzministerium mit insgesamt sechs in die operative Medienarbeit involvierten Organisationseinheiten in fünf verschiedenen Sektionen. Insbesondere die Tatsache, dass neben der ursprünglich<sup>7</sup> im Verkehrsministerium hauptzuständigen Abteilung „Präsidium 2 – Information und interne Kommunikation“ auch Fachabteilungen in anderen Sektionen und eine eigene Stabsstelle (im Präsidium) mit Medienarbeit befasst waren, erschwerte eine abgestimmte Vorgehensweise und eine Kostenübersicht (TZ 5). Zwar setzte das Klimaschutzministerium mit der Einrichtung der Stabsstelle für Öffentlichkeitsarbeit und Medien erste Schritte zu einer besseren Koordination, allerdings lag die operative Gesamtverantwortung für diesen Bereich weiterhin beim Generalsekretär. Der RH merkte dazu an, dass es keine typische Aufgabe eines Generalsekretärs war, die

<sup>7</sup> bis zur Bundesministeriengesetz-Novelle 2020

laufende Tätigkeit von mehreren für operative Medienarbeit zuständigen Abteilungen zu koordinieren. Er verwies dazu auf seine Feststellungen und Empfehlung in TZ 5 zur Schaffung eines Gesamtüberblicks.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Bundeskanzleramt und das Klimaschutzministerium ihre Personalkapazität außerhalb des Personalplans durch Arbeitskräfteüberlassungen erhöht hatten. Dadurch wurde die Steuerungsfunktion des Personalplans des Bundes beeinträchtigt. Auch waren die Auszahlungen für Arbeitskräfteüberlassungen als Sach- und nicht als Personalaufwand ausgewiesen. Dies stand in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Budgetwahrheit.<sup>8</sup>

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Klimaschutzministerium, zum Erhalt der Steuerungsfunktion des Personalplans und im Sinne einer transparenten Budgetierung und Verrechnung die Erhöhung des Personalstands durch Arbeitskräfteüberlassungen zu vermeiden.

(3) Der RH wies darauf hin, dass im Bundeskanzleramt vier Kabinette bzw. politische Büros (für den Bundeskanzler, zwei Bundesministerinnen und eine Staatssekretärin) eingerichtet und 8,4 VBÄ als Pressesprecherinnen und Pressesprecher beschäftigt waren. Er verwies dazu auf seinen Bericht „Generalsekretariate in den Bundesministerien“ (Reihe Bund 2021/12) und seine Empfehlung (TZ 14), in einem Ministerratsbeschluss Rahmenbedingungen für die Personalkapazitäten von Kabinetten – und damit auch für die dort beschäftigten Pressesprecherinnen und Pressesprecher – festzulegen.

- 4.3 Das Bundeskanzleramt führte in seiner Stellungnahme aus, dass Arbeitsleihkräfte ausschließlich zur Abdeckung von Bedarfsspitzen oder aufgrund ihrer benötigten Expertise eingesetzt würden. Insbesondere im Bereich der Grafikleistungen könnte Personal aufgrund der bestehenden besoldungsrechtlichen Grenzen und Bewertungsschemata kaum rekrutiert werden. Die Beschäftigung über Arbeitsleihverträge werde auf das absolut erforderliche Mindestmaß beschränkt. Zur Empfehlung (aus dem Bericht „Generalsekretariate in den Bundesministerien“), Rahmenbedingungen für die Personalkapazitäten von Kabinetten festzulegen, teilte das Bundeskanzleramt mit, dass die personelle Ausstattung der politischen Stabsstellen im Bundeskanzleramt ausnahmslos an den entsprechenden Arbeitsanfall angepasst sei und ein wesentliches Augenmerk auf einen effizienten und sparsamen Personaleinsatz gelegt werde.

<sup>8</sup> siehe auch die RH-Berichte „AustriaTech – Gesellschaft des Bundes für technologiepolitische Maßnahmen GmbH“ (Reihe Bund 2019/42, TZ 22) sowie „Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan“ (Reihe Bund 2017/5, TZ 44 ff.)

## Aufwendungen für Medienarbeit

5.1 (1) Nachfolgende Tabelle zeigt die Aufwendungen für Medienarbeit in den Jahren 2019 bis 2021 im Bundeskanzleramt, Finanzministerium und im Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium:

Tabelle 2: Aufwendungen<sup>1</sup> für Medienarbeit 2019 bis 2021

	Bundes- kanzleramt	Finanz- ministerium	Verkehrs- bzw. Klimaschutz- ministerium	gesamt	
	in Mio. EUR			in Mio. EUR	in % der Gesamtsumme
Medienschaltungen: Print-, Online-, audiovisuelle und soziale Medien <sup>2</sup>	58,08	31,39	11,03	100,51	93,05
Agentur- und Beratungsleistungen <sup>3</sup>	1,43	1,39	2,20	5,02	4,65
Publikationen und Broschüren	0,46	0,03	0,23	0,71	0,66
Außenwerbung, z.B. Plakate	1,53	0,00	0,25	1,78	1,65
<b>Summe</b>	<b>61,50</b>	<b>32,82</b>	<b>13,70</b>	<b>108,02</b>	<b>100,00</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA; BMF; BMK

<sup>1</sup> Aufwendungen der Sektionen, die gemäß Bundesministeriengesetz, BGBl. 76/1986 i.d.F. BGBl. I 148/2021, in der Zuständigkeit der Ressorts lagen. Im Jahr 2020 sind die Kosten des Bundeskanzleramts für den Bereich Familie und Jugend nicht enthalten.

<sup>2</sup> Kampagnen und Einzelinserate (inkl. USt und Werbeabgabe)

<sup>3</sup> Schalt-, Kreativ- und PR-Agenturen

(a) Die höchsten Aufwendungen verzeichnete das Bundeskanzleramt mit 61,50 Mio. EUR. Grund dafür waren die COVID-19-Kampagnen mit Aufwendungen für Medienschaltungen von rd. 55,84 Mio. EUR in den Jahren 2020 und 2021.

(b) Die Aufwendungen des Finanzministeriums beliefen sich auf 32,82 Mio. EUR. Dies war insbesondere auf zahlreiche regelmäßige Medienschaltungen zu steuerrechtlichen Themen zurückzuführen, z.B. zur Arbeitnehmerveranlagung (7,04 Mio. EUR) und zu steuerlichen Entlastungsmaßnahmen (3,40 Mio. EUR) sowie zu Einreise- bzw. Zollbestimmungen (1,81 Mio. EUR)<sup>9</sup>.

(c) Das Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium verzeichnete Aufwendungen von 13,70 Mio. EUR, wobei die Kampagne zum Klimaticket mit Schaltkosten von 1,95 Mio. EUR<sup>10</sup> sowie die Kesseltauschkampagne „Raus aus Öl und Gas“ mit Schaltkosten von 1,74 Mio. EUR die kostenintensivsten waren<sup>11</sup>. Zudem betragen die

<sup>9</sup> Angaben zu Einzelkampagnen exklusive Werbeabgabe

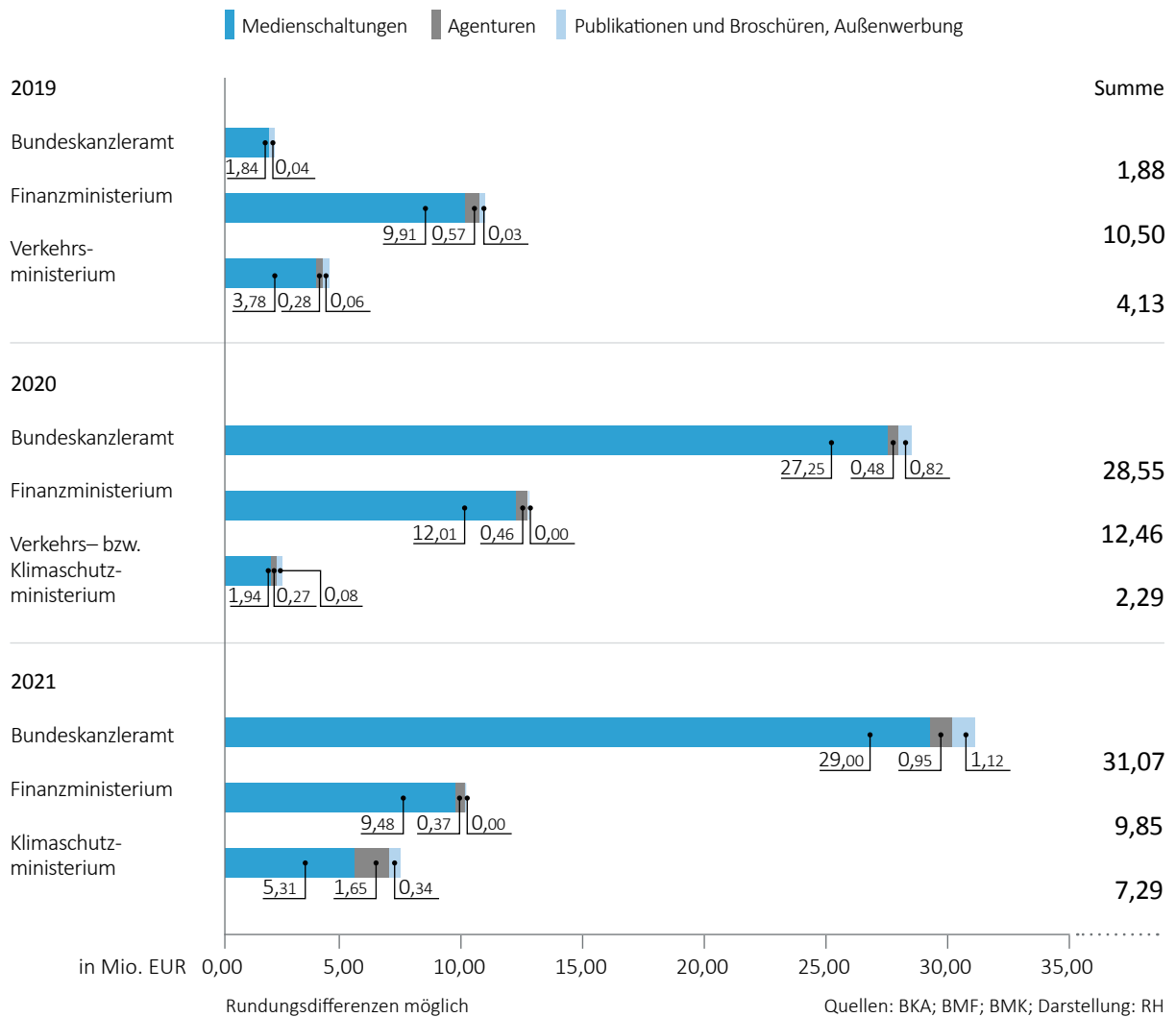
<sup>10</sup> Das Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium war in Bezug auf Aufwendungen zur Einführung des Klimatickets zum Vorsteuerabzug berechtigt; es konnte für Schaltkosten und Aufträge an Kreativagenturen rd. 404.000 EUR Vorsteuer geltend machen.

<sup>11</sup> Angaben zu Einzelkampagnen exklusive Werbeabgabe

Aufwendungen für die Kreativleistungen dieser beiden Kampagnen insgesamt 1,19 Mio. EUR<sup>12</sup>.

(2) Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Aufwendungen für Medienarbeit insgesamt im überprüften Zeitraum:

Abbildung 3: Entwicklung der Aufwendungen für Medienarbeit



Die Aufwendungen für Medienarbeit stiegen im Bundeskanzleramt aufgrund der COVID-19-Kampagnen von 1,88 Mio. EUR im Jahr 2019 auf 28,55 Mio. EUR im Jahr 2020 und auf 31,07 Mio. EUR im Jahr 2021 an.

<sup>12</sup> Weiters fielen zwischen 2019 und 2021 für die seit 2004 bestehende Klimaschutzinitiative klimaaktiv/ klimaaktiv mobil Gesamtaufwendungen von 23,72 Mio. EUR an. Darin enthalten waren auch Agenturleistungen für die Bewusstseinsbildung und für die Zielgruppenkommunikation in Höhe von 3,43 Mio. EUR. Der RH bezog die diesbezüglichen Kosten für Mediensaltungen (rd. 275.000 EUR in den Jahren 2019 bis 2021) in seine Gebarungüberprüfung mit ein.

(3) Nachfolgende Tabelle zeigt für die drei überprüften Ministerien, wie sich die Aufwendungen für Medienschalungen in den Jahren 2019 bis 2021 über 100,51 Mio. EUR auf die Mediengattungen verteilen:

Tabelle 3: Anteile der Mediengattungen an den Aufwendungen für Medienschalungen; 2019 bis 2021

Art der Schaltung	Bundeskanzleramt	Finanzministerium	Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium	gesamt
	in %			
Schalungen in Printmedien (z.B. Inserate, Advertorials, bezahlte Beiträge)	61,73	91,11	63,57	71,09
Schalungen in audiovisuellen Medien (Hörfunk und Fernsehen) und Onlinemedien (z.B. orf.at, krone.at)	37,48	8,89	35,13	28,32
Schalungen in sozialen Medien (z.B. Facebook, Instagram)	0,79	0,00	1,31	0,60

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA; BMF; BMK

Der größte Anteil der Aufwendungen für Medienschalungen floss in Printmedien. Insbesondere das Finanzministerium wies mit über 91 % einen deutlichen Print-Schwerpunkt auf. Nachdem das Bundeskanzleramt im Jahr 2019 ausschließlich in Printmedien geschaltet hatte, setzte es mit der COVID-19-Kampagne ab 2020 auf einen breiteren Medienmix. Im gesamten überprüften Zeitraum entfielen dadurch – ähnlich wie im Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium – rund ein Drittel der Aufwendungen auf Schalungen in audiovisuellen und Onlinemedien und rund zwei Drittel auf Schalungen in Printmedien. Einen geringen Stellenwert hatten Schalungen in sozialen Medien: In keinem der Ministerien lag der Anteil der Aufwendungen dafür über 1,31 %.

(4) Im Bundeskanzleramt konnten die mit Medienarbeit befassten Organisationseinheiten vollständige Aufstellungen über die wesentlichen Aufwendungen<sup>13</sup> vorlegen. Ein Gesamtüberblick, der insbesondere auch eine Aufschlüsselung nach Mediengattungen ermöglichte, war herstellbar. Dies lag vor allem daran, dass es im Bundeskanzleramt eine für Medienarbeit hauptzuständige Abteilung gab.

Die dem RH übermittelte Übersicht des Finanzministeriums war unvollständig, es fehlten zumindest neun Aufträge über insgesamt rd. 87.000 EUR. Laut Finanzministerium habe es die Übersicht der Aufwendungen mithilfe der Suche im ELAK ohne Rückgriff auf das Haushaltsverrechnungssystem erstellt.

<sup>13</sup> Aufwendungen für Medienschalungen bzw. Kampagnen einschließlich Agenturleistungen



Das Klimaschutzministerium verfügte über keine konsolidierten Aufzeichnungen zu den wesentlichen Aufwendungen für Medienarbeit. Der RH konnte sich dort erst auf Basis weiterer Recherchen und mehrmaliger Rückfragen einen Gesamtüberblick verschaffen. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass sich in diesem Ministerium die Verantwortung für die operative Medienarbeit auf mehrere Organisationseinheiten aufteilte (TZ 4).

(5) Die Kontenplanverordnung 2013<sup>14</sup> sah keine spezifischen Konten für Aufwendungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit bzw. Medienarbeit vor. Diese wurden bei allgemeinen Konten (z.B. „Werkleistungen für Dritte“, „Druckwerke“) verbucht. Dadurch war es nicht möglich, unmittelbar durch Kontenauswertungen einen Gesamtüberblick über die Aufwendungen für Öffentlichkeits- bzw. Medienarbeit zu generieren. Des Weiteren gab die Rechnungslegungsverordnung 2013<sup>15</sup> vor, dass die haushaltsführenden Stellen in den Anhangstabellen zum Bundesrechnungsabschluss die Aufwendungen und Auszahlungen für Werbeaufwand und Infokampagnen sowie Öffentlichkeitsarbeit gesondert darzustellen hatten. Das Finanzministerium erfüllte diese Vorgabe, das Klimaschutzministerium nicht.

Das Bundeskanzleramt wies in den Anhangstabellen lediglich einen Teil dieser Aufwendungen und Auszahlungen (z.B. jene für ressortübergreifende Informationsarbeit; 2019 bis 2021 insgesamt 8,26 Mio. EUR) aus. Die aus dem Sonderbudget COVID-19 bedeckten Aufwendungen und Auszahlungen für Medienkampagnen und –schaltungen sowie Agenturleistungen (2020 bis 2021 insgesamt 56,31 Mio. EUR) verbuchte das Bundeskanzleramt zwar (intern) auf zwei gesonderten Finanzpositionen, wies diese jedoch nicht in den Anhangstabellen zum Bundesrechnungsabschluss aus.

- 5.2 (1) Der RH hielt fest, dass die drei überprüften Ministerien von 2019 bis 2021 insgesamt 108,02 Mio. EUR für Medienarbeit aufwendeten. Die Höhe der Aufwendungen verdeutlichte den Stellenwert einer transparenten und nachvollziehbaren Vorgehensweise insbesondere bei der Planung, Vergabe und Abwicklung in diesem Bereich. Diesbezüglich verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlungen zu strategischen Festlegungen, Bedarfsanalysen und einer nachvollziehbaren Preis- und Rabattgestaltung (TZ 3, TZ 11, TZ 14, TZ 17).

Die für Medienkampagnen und –schaltungen in den drei Ministerien aufgewendeten Mittel entfielen weit überwiegend (62 % bis 91 %) auf Printmedien; Schaltungen in audiovisuellen und Onlinemedien spielten – gemessen am Mitteleinsatz – eine geringere Rolle, soziale Medien (mit durchschnittlich weniger als 1 %) kaum eine Rolle.

<sup>14</sup> Verordnung der Bundesministerin für Finanzen betreffend Kontenplan für die Gebarung des Bundes, BGBl. II 74/2012

<sup>15</sup> BGBl. II 148/2013 i.d.g.F., § 24

Nach Ansicht des RH sollte sich der Medienmix einer Kampagne stets aus den für sie definierten Zielen und Zielgruppen ableiten, da die optimale Mediennutzung stark vom Alter und anderen sozio-demografischen Faktoren der zu erreichenden Ziel- bzw. Bevölkerungsgruppen abhing. Daher war es wesentlich, bereits bei der Planung einer Kampagne (TZ 11) einen auf Kosten-Nutzen-Erwägungen aufbauenden Medienmix im Blick zu haben.

(2) Der RH kritisierte, dass das Klimaschutzministerium über keine vollständigen bzw. konsolidierten Aufzeichnungen zu den wesentlichen Aufwendungen für seine Medienarbeit verfügte. Eine umfassende Kostenübersicht über die Medienarbeit war im Klimaschutzministerium erheblich erschwert, weil sich die Verantwortung für die operative Medienarbeit auf mehrere Organisationseinheiten aufteilte.

Gegenüber dem Finanzministerium hielt der RH fest, dass in dessen Übersicht zumindest neun Aufträge über insgesamt rd. 87.000 EUR fehlten.

Der RH empfahl dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium, die Arbeitsweise bzw. Organisation der Medienarbeit dahingehend anzupassen, dass die Herstellung eines Gesamtüberblicks über die Aufwendungen für Medienarbeit jederzeit möglich ist. Dies könnte durch die Einrichtung eines entsprechenden Kostencontrollings bzw. durch die Konzentration der operativen Verantwortung für Medienkampagnen bzw. -schaltungen bei einer Organisationseinheit erreicht werden.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Klimaschutzministerium und das Bundeskanzleramt die Vorgabe gemäß § 24 Rechnungslegungsverordnung 2013, in den Anhangstabellen zum Bundesrechnungsabschluss die Aufwendungen für Werbung und Infokampagnen sowie Öffentlichkeitsarbeit gesondert darzustellen, nicht bzw. unzureichend erfüllten.

Er empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Klimaschutzministerium, alle Aufwendungen und Auszahlungen für Werbung, Infokampagnen sowie Öffentlichkeitsarbeit – mit dem Ziel, diese unmittelbar transparent zu machen – gemäß § 24 Rechnungslegungsverordnung 2013 gesondert darzustellen.

5.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundeskanzleramts seien durch die Verwendung eigener Finanzpositionen für die Informationsinitiativen der Bundesregierung sowie für die aus dem Sonderbudget COVID-19 bedeckten Aufwendungen und Auszahlungen für Medienkampagnen und -schaltungen samt Agenturleistungen diese transparent und lückenlos (über den Finanzierungshaushalt) dargestellt.

(2) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, der Empfehlung zur Herstellung eines jederzeit möglichen Gesamtüberblicks über die Aufwendungen seit jeher Rechnung zu tragen. Die Parameter, die die vom RH angefragte Übersicht

enthalten sollte, seien jedoch nicht per Knopfdruck zu generieren, da sie Elemente des ELAK mit Elementen des HV–SAP (Haushaltsverrechnung) verbinden und sich auch auf den Leistungszeitraum beziehen würden. Außerdem sei auch für das Finanzministerium und seine Befassung mit umfangreichen Unterstützungs-, Förder- und Hilfszahlungen die COVID–19–Pandemie bezüglich der Kommunikationsausgaben ins Gewicht gefallen.

- 5.4 Der RH hielt gegenüber dem Bundeskanzleramt fest, dass die Rechnungslegungsverordnung die gesonderte Darstellung der Aufwendungen und Auszahlungen für Werbeaufwand und Infokampagnen sowie Öffentlichkeitsarbeit im Bundesrechnungsabschluss vorsieht. Dadurch werden diese auch gegenüber der Öffentlichkeit transparent.

## Transparenz

### Schaltungen und Medienkooperationen

- 6.1 (1) Im Dezember 2011 wurden das Bundesverfassungsgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (BVG MedKF–T)<sup>16</sup> sowie das Medientransparenzgesetz<sup>17</sup> kundgemacht. Ziel war, die Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Druckwerks oder eines periodischen elektronischen Mediums zu fördern.<sup>18</sup>

Das BVG MedKF–T trat im Jänner, das Medientransparenzgesetz im Juli 2012 in Kraft. Seit Mitte 2012 veröffentlicht die Kommunikationsbehörde Austria (**KommAustria**) jedes Quartal die Auftraggeber, die Namen der periodischen Medien<sup>19</sup> und die für Schaltungen geleisteten Entgelte. Von der Meldepflicht an die KommAustria ausgenommen waren Aufträge unter 5.000 EUR (je Medium) pro Quartal und Schaltungen in nicht–periodischen Medien. An die KommAustria meldepflichtig waren alle Rechtsträger, die der Kontrolle des RH unterlagen. Im Jahr 2023 gab es 5.748 meldepflichtige Rechtsträger bzw. Stellen.

<sup>16</sup> BGBl. I 125/2011

<sup>17</sup> Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetz (MedKF–TG), BGBl. I 125/2011 i.d.g.F.

<sup>18</sup> Dieser Gesetzesinitiative zeitlich vorgelagert waren die Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Bundesministerien gemäß Ministerratsbeschluss vom 8. Februar 2010 (vgl. dazu auch *Kogler*, Kontrolle durch Transparenz, MuR 7–8/11, 347 ff.).

<sup>19</sup> Medien– oder Druckwerke, die unter demselben Namen in fortlaufenden Nummern wenigstens viermal im Kalenderjahr in gleichen oder ungleichen Abständen erscheinen und deren einzelne Nummern, auch wenn jedes ein in sich abgeschlossenes Ganzes bildet, durch ihren Inhalt im Zusammenhang stehen (§ 1 Abs. 1 Z 2 Mediengesetz, BGBl. 314/1981 i.d.g.F.)

(2) Im November 2022 versendete das Bundeskanzleramt den Entwurf zu einer Änderung des Medientransparenzgesetzes zur Begutachtung. Durch diesen Entwurf sollte die Inseratenvergabe durch öffentliche Rechtsträger künftig lückenlos dargestellt und transparent sowie nachvollziehbar gestaltet werden, indem jede entgeltliche Werbeleistung an die KommAustria zu melden ist – unabhängig von der „technischen“ Verbreitungsform, der Periodizität des Mediums oder dem dafür geleisteten Entgelt.<sup>20</sup> Überschreitet ein Rechtsträger mit seinen Aufträgen im Quartal die Grenze von 5.000 EUR, so wären auch die jeweiligen Sujets über die KommAustria zu veröffentlichen.

Die Nachweispflichten sollten laut dem Entwurf mit wachsender Auftragshöhe ansteigen: Für jede Kampagne mit einem Volumen über 150.000 EUR soll ein ergänzender Bericht vorgelegt werden, der etwa über das Budget, das Informationsbedürfnis, die Inhalte der Kampagne, Ziele und Zielgruppen informiert. Übersteigt das Volumen der Kampagne 750.000 EUR, sollen (zusätzlich) die Ergebnisse einer Wirkungsanalyse veröffentlicht werden. Das soll sichtbar machen, wie treffsicher die Kommunikationsziele sowie die definierten Zielgruppen erreicht wurden. Der ergänzende Bericht soll auf der Website (Einstiegsseite) des Rechtsträgers ein Jahr lang leicht auffindbar sein. Die von der KommAustria veröffentlichten Daten (Entgelte für Schaltungen und Medienkooperationen) sollten – im Gegensatz zur geltenden Rechtslage, die eine Löschung der veröffentlichten Daten nach zwei Jahren vorsah – auf unbestimmte Zeit abrufbar sein.<sup>21</sup>

(3) Im April 2023 beschloss der Nationalrat auf diesem Entwurf basierende Änderungen des BVG MedKF–T sowie des Medientransparenzgesetzes<sup>22</sup>, sie traten mit 1. Jänner 2024 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt soll jede entgeltliche Werbeleistung, unabhängig von der Höhe des dafür geleisteten Entgelts oder von der Periodizität des jeweiligen Mediums, an die KommAustria zu melden sein, wobei

- die Sujets erst ab Überschreiten einer Entgeltgrenze von 10.000 EUR im Halbjahr und
- die Wirkungsanalyse erst bei Kampagnen mit einem Volumen über 1 Mio. EUR zu veröffentlichen, sowie
- die ergänzenden Berichte zehn Jahre lang auf den Websites der jeweiligen Rechtsträger zu veröffentlichen und die von der KommAustria veröffentlichten Daten erst nach zehn Jahren zu löschen

sind.

<sup>20</sup> Damit wären z.B. auch alle Beilagen in periodischen Druckwerken, jedes auch weniger als viermal im Jahr publizierte Werk, Werbung über Plakate, in Büchern sowie Public-Screens oder Schaukästen (Außenwerbung) bereits ab dem ersten Euro erfasst.

<sup>21</sup> § 3 Abs. 6 Medientransparenzgesetz

<sup>22</sup> BGBl. I 50/2023

- 6.2 Der RH bewertete die im April 2023 beschlossene Änderung des BVG MedKF–T sowie des Medientransparenzgesetzes grundsätzlich als positiv. Insbesondere der Entfall der Ausnahmeregelungen in Bezug auf die an die KommAustria zu meldenden Schaltungen (bei Unterschreiten der Bagatellgrenze von 5.000 EUR und bei Schaltungen in nicht–periodischen Medien) und die erhöhten Nachweispflichten (ergänzende Berichte) könnten nach Ansicht des RH dazu beitragen, die Transparenz in diesem Bereich zu erhöhen.

Der RH merkte an, dass diese Änderung lediglich eine dezentrale Veröffentlichung der vorgesehenen ergänzenden Berichte – auf der Website des Rechtsträgers – enthielt. Vor dem Hintergrund der beträchtlichen Anzahl meldepflichtiger Rechtsträger bzw. Stellen – im Jahr 2023 z.B. 5.748 – wies der RH darauf hin, dass die geplante Veröffentlichungspraxis zu einer fragmentierten und damit faktisch eingeschränkten Zugänglichkeit dieser Berichte führen kann. Er begrüßte jedoch, dass für die von der KommAustria zu veröffentlichenden Daten und die geplanten ergänzenden Berichte jeweils idente Veröffentlichungsdauern (jeweils zehn Jahre) festgelegt wurden.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt daher, eine Regierungsvorlage zum Medientransparenzgesetz zu erarbeiten, welche – im Sinne der Transparenz und Vergleichbarkeit – auch eine zentrale Veröffentlichung der ergänzenden Berichte (z.B. über die KommAustria) sowie deren möglichst einheitliche Gestaltung vorsieht.

Der RH verwies auch auf seine Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf<sup>23</sup> vom Dezember 2022. Darin hatte er angeregt, vom Stichtag einer Wahl bis zum Wahltag von EU–, Nationalrats–, Landtags– und Gemeinderatswahlen eine Begrenzung des Volumens von Inseratenleistungen für Rechtsträger, die der Kontrolle des RH unterliegen, in Erwägung zu ziehen.

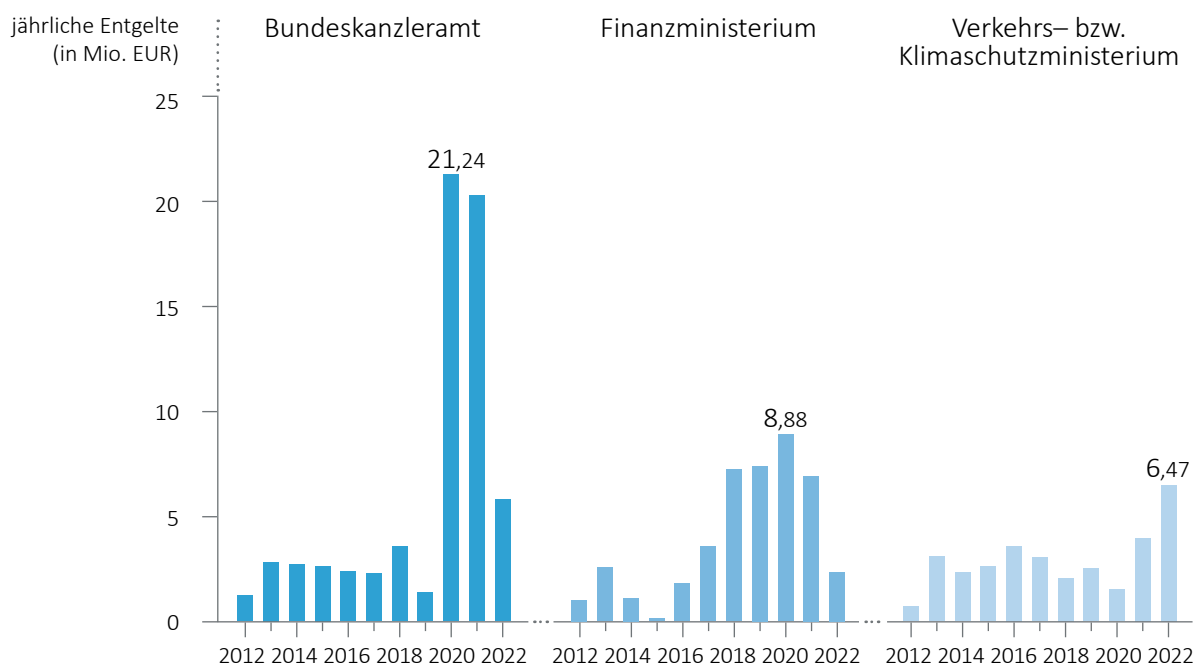
- 6.3 Das Bundeskanzleramt teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die im April 2023 beschlossene Änderung des BVG MedKF–T sowie des Medientransparenzgesetzes mit 1. Jänner 2024 in Kraft treten werde. Gegenwärtig würde diese Novelle, mit der grundsätzliche Systemänderungen einhergingen, umgesetzt, was sowohl die betroffenen Rechtsträger als auch die KommAustria als vollziehende Stelle vor Herausforderungen stelle. Es erscheine ratsam, erst den Abschluss dieses Umstellungsprozesses abzuwarten und die dabei gewonnenen Erfahrungen nach Inkrafttreten zu evaluieren, ehe weitere Novellen auf den Weg gebracht werden.

<sup>23</sup> GZ 303.390/001–P1–3/22

## Analyse der gemeldeten Entgelte

- 7.1 (1) Der RH analysierte anhand der an die KommAustria gemeldeten Daten die Entwicklung der Entgelte im zeitlichen Verlauf sowie ihre Verteilung auf einzelne Medien. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der für Mediensaltungen gemeldeten (Netto-)Entgelte seit Inkrafttreten des Medientransparenzgesetzes im Jahr 2012:

Abbildung 4: Entgelte für Mediensaltungen



Quellen: BKA; BMF; BMK; Darstellung: RH

In den Jahren 2019 bis 2022 meldeten die überprüften Ministerien insgesamt rd. 88,59 Mio. EUR an Entgelten für Mediensaltungen an die KommAustria. Die Entgelte stiegen von rd. 5,37 Mio. EUR im Jahr 2015 auf rd. 14,61 Mio. EUR bzw. das rund Dreifache im Jahr 2022; die höchsten gemeldeten Entgelte fielen im Jahr 2020 mit rd. 31,63 Mio. EUR an. Von 2015 bis 2020 stiegen die gemeldeten Entgelte somit um rd. 26,26 Mio. EUR (bzw. auf das rund Sechsfache).

Auch die an die KommAustria gemeldeten Entgelte zeigten beim Bundeskanzleramt von 2019 auf 2020 aufgrund der COVID-19-Kampagnen einen Anstieg um rd. 19,87 Mio. EUR von rd. 1,38 Mio. EUR auf rd. 21,24 Mio. EUR (auf das rd. 15-Fache). Dabei war außerdem zu beachten, dass die Zuständigkeiten des Bundeskanzleramts seit 2013 mehrmals geändert wurden: Zum Beispiel war das Bundeskanzleramt

ab 2014 für Kunst und Kultur zuständig<sup>24</sup>, gab diese Zuständigkeit 2020 aber wieder ab (an das Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport)<sup>25</sup>.

Das Finanzministerium verzeichnete von den drei überprüften Bundesministerien im Jahr 2015 mit rd. 0,13 Mio. EUR die niedrigsten Entgelte. Diese stiegen in den Folgejahren auf rd. 1,79 Mio. EUR (2016) bzw. rd. 3,56 Mio. EUR (2017). Sie erreichten ihren Höchststand im Jahr 2020 mit rd. 8,88 Mio. EUR, was (gegenüber 2015) einer Steigerung um rd. 8,74 Mio. EUR entsprach.

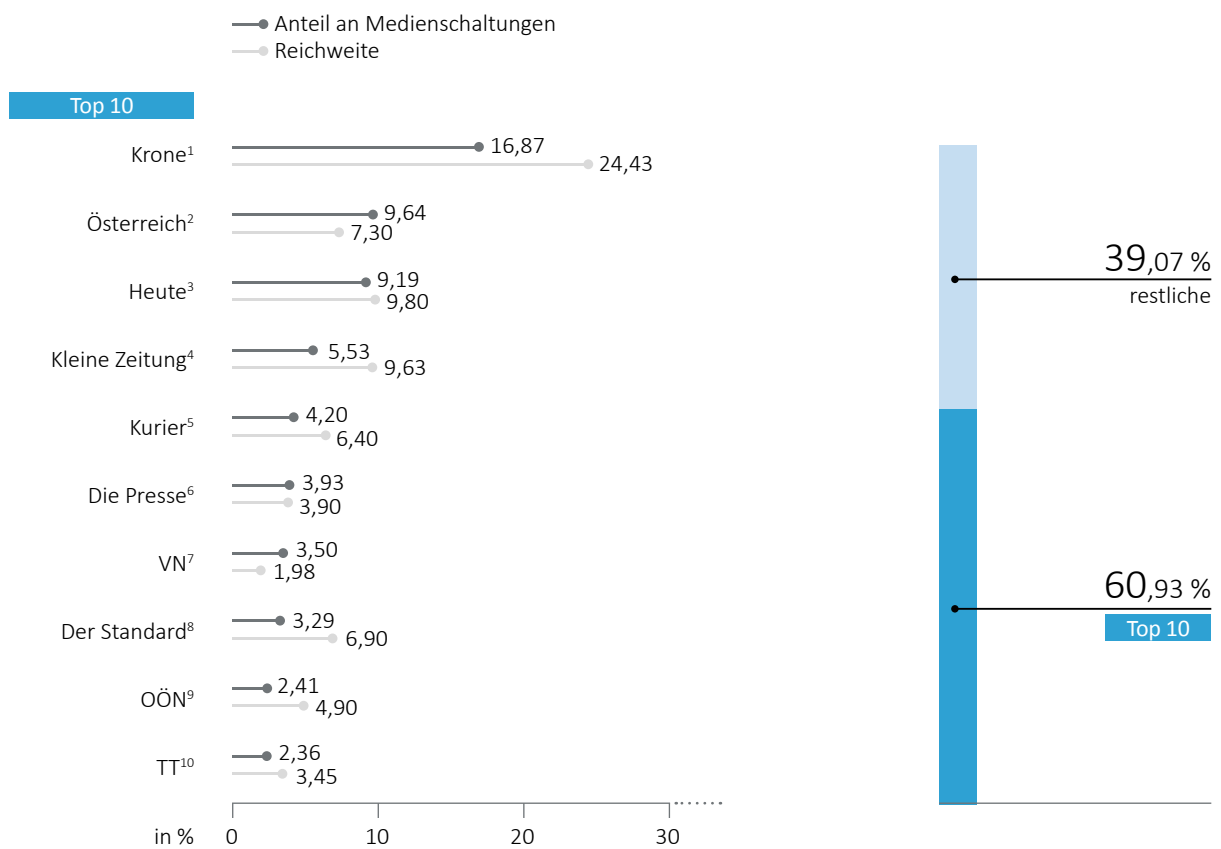
---

<sup>24</sup> Bundesministeriengesetz–Novelle 2014, BGBl. I 11/2014

<sup>25</sup> Bundesministeriengesetz–Novelle 2020, BGBl. I 8/2020

(2) Die folgende Abbildung zeigt, wie sich die von den überprüften Ministerien von 2019 bis 2022 an die KommAustria gemeldeten Entgelte auf die einzelnen Medien verteilten. Dabei fasst der RH jene Medien, die einen gemeinsamen Außenauftritt hatten (z.B. Tageszeitung Krone und Website krone.at) bzw. die eindeutig demselben Medienhaus zuordenbar waren (z.B. Vorarlberger Nachrichten und Wann&Wo), zusammen und stellt die Entgelte der Reichweite des jeweiligen Printprodukts<sup>26</sup> (Tageszeitung) gegenüber:

Abbildung 5: Verteilung der Entgelte für Schaltungen auf Medien – Bundeskanzleramt, Finanzministerium und Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium



Rundungsdifferenzen möglich

- <sup>1</sup> Komen Zeitung, krone.at, Kronehit, krone.tv und Gesünder Leben
- <sup>2</sup> Österreich, oe24.at, oe24 TV, wetter.at, Madonna, gesund&fit, seitenblicke Magazin, money.at und Reiselust
- <sup>3</sup> Heute und heute.at
- <sup>4</sup> Kleine Zeitung und kleinezeitung.at
- <sup>5</sup> Kurier, kurier.at, motor.at und k.at
- <sup>6</sup> Die Presse und diepresse.com
- <sup>7</sup> Vorarlberger Nachrichten, vol.at, Wann&Wo, austria, vienna, Neue am Sonntag, Antenne Vorarlberg und bergfex
- <sup>8</sup> Der Standard und derstandard.at
- <sup>9</sup> Oberösterreichische Nachrichten und nachrichten.at
- <sup>10</sup> Tiroler Tageszeitung und tt.com

Quellen: KommAustria und Media Analyse; Darstellung: RH

<sup>26</sup> Daten des Vereins Arbeitsgemeinschaft Media Analyse; Durchschnitt über die Jahre 2019 bis 2022



Von 2019 bis 2022 meldeten die überprüften Ministerien in Summe rd. 88,59 Mio. EUR an die KommAustria. Davon entfielen rd. 53,98 Mio. EUR bzw. 61 % auf die in Abbildung 5 gezeigten zehn Medien. Der Anteil der Entgelte korrelierte nicht immer mit der Reichweite der jeweiligen Tageszeitung.

Die zehn Medien, die in den überprüften Ministerien jeweils die höchsten Entgelte erhielten, waren in den drei Ministerien weitgehend dieselben.

Im Bundeskanzleramt waren zusätzlich die Medien der Pro7-Gruppe in dieser Reihung vertreten, die Tiroler Tageszeitung nicht; im Finanzministerium die Salzburger Nachrichten, jedoch Der Standard nicht. Im Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium kamen die Medien Kleine Zeitung, Kurier, Oberösterreichische Nachrichten und Tiroler Tageszeitung nicht in dieser Reihung vor, dafür die Medien des Österreichischen Rundfunks (**ORF**), von RTL, Servus TV und der Pro7-Gruppe.

- 7.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die vom Bundeskanzleramt, Finanzministerium und Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium in den Jahren 2019 bis 2022 an die KommAustria gemeldeten Entgelte für Medienschalungen insgesamt rd. 88,59 Mio. EUR betragen.

Bei Betrachtung des Analysezeitraums 2012 bis 2022 war auffällig, dass die gemeldeten Entgelte von 2015 bis 2020 um das rund Sechsfache von rd. 5,37 Mio. EUR auf rd. 31,63 Mio. EUR stiegen. Der RH wies außerdem kritisch darauf hin, dass die vom Finanzministerium an die KommAustria gemeldeten Entgelte für Medienschalungen von 2015 bis 2020 um rd. 8,74 Mio. EUR auf rd. 8,88 Mio. EUR gestiegen waren.

Wie die Analyse des RH außerdem zeigte, flossen 61 % der von den drei überprüften Ministerien für Schalungen geleisteten Entgelte an insgesamt zehn Medien.

8.1 Der RH berechnete die in den Jahren 2019 bis 2021 für Schaltungen und Medienkooperationen durch die drei überprüften Ministerien geleisteten Entgelte<sup>27</sup>. Diese Berechnung basierte auf den dem RH zur Verfügung gestellten Unterlagen und inkludierte auch Schaltungen unter der Bagatellgrenze von 5.000 EUR und in nicht-periodischen Medien sowie Entgelte, die die Ministerien nicht oder falsch an die KommAustria gemeldet hatten:

Tabelle 4: Tatsächlich geleistete und gemeldete Entgelte für Schaltungen und Medienkooperationen; 2019 bis 2021

Ministerium	tatsächlich geleistete Entgelte	an die KommAustria gemeldete Entgelte	Differenz	
	in Mio. EUR (ohne USt, ohne Werbeabgabe)			in %
Bundeskanzleramt	48,25	42,85	5,40	11
Finanzministerium	25,06	23,16	1,90	8
Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium	8,98	7,98	1,00	11

Quellen: KommAustria; BKA; BMF; BMK

Die Differenz zwischen den tatsächlich geleisteten und den an die KommAustria gemeldeten Entgelten ergab sich zum einen aufgrund von Schaltungen und Medienkooperationen, die nicht der Meldepflicht unterlagen, zum anderen aus fehlenden bzw. betragsmäßig unrichtigen Meldungen.

Das Finanzministerium meldete einige meldepflichtige Schaltungen nicht oder mit falschen Beträgen. Diese Meldefehler beliefen sich auf rd. 145.000 EUR bzw. 0,63 % der gesamten Aufwendungen für Schaltungen 2019 bis 2021.

Im Bundeskanzleramt und im Klimaschutzministerium war die Unterscheidung, ob eine Meldung an die KommAustria fälschlicherweise oder mangels Meldepflicht unterblieb, nicht möglich, da die 2020 und 2021 über Schaltagenturen beauftragten Schaltungen nicht im Detail elektronisch erfasst waren. Die Schaltagenturen (**TZ 13**) setzten sogenannte „Vermarkter“ ein, die ihrerseits Online-Schaltungen bei Medien beauftragten. Die Meldung der Ministerien an die KommAustria basierte auf der Dokumentation der Schaltagenturen; diese enthielt jedoch keine genaue Aufschlüsselung der durch die Vermarkter geschalteten Summen auf die einzelnen Medien, sondern teilte diese Summen lediglich (für die Meldung an die KommAustria) rechnerisch auf die Medien auf. Das Klimaschutzministerium teilte dazu mit, dass diese Vorgehensweise zwischen der Schaltagentur und der KommAustria abgestimmt gewesen sei.

<sup>27</sup> Diese waren gemäß § 2 Abs. 5 Medientransparenzgesetz als Nettoentgelte (ohne Umsatzsteuer und Werbeabgabe) anzugeben.

- 8.2 Der RH kritisierte, dass das Finanzministerium Schaltungen im Umfang von rd. 145.000 EUR nicht bzw. mit falschen Beträgen an die KommAustria gemeldet hatte.

Er empfahl dem Finanzministerium, die gesetzliche Meldepflicht von Schaltungen und Medienkooperationen an die KommAustria lückenlos einzuhalten.

Der RH wies darauf hin, dass die 2020 und 2021 vom Bundeskanzleramt und vom Klimaschutzministerium über Schaltagenturen beauftragten Online-Schaltungen nicht im Detail elektronisch erfasst waren. Die Vorgangsweise, die durch die Vermarkter geschalteten Summen rechnerisch auf die betroffenen Medien aufzuteilen, verfälschte die Meldung an die KommAustria, weil nicht das tatsächlich an das jeweilige Medium geleistete Entgelt ausgewiesen wurde.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Klimaschutzministerium, die beauftragten Schaltungen lückenlos elektronisch zu erfassen bzw. zu dokumentieren und so eine inhaltlich korrekte Meldung an die KommAustria sicherzustellen.

- 8.3 (1) Das Bundeskanzleramt teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich die Differenz zwischen den Beauftragungen und den an die KommAustria gemeldeten Summen u.a. bei „Paket“-Buchungen im digitalen Bereich ergebe, und zwar dann, wenn ein Auftragnehmer zwar in der Beauftragung mit einer meldepflichtigen Summe aufscheine, die Summe für die Meldung an die KommAustria jedoch auf alle bespielten Medien aufgeteilt werde und somit unter der Grenze von 5.000 EUR liege. Auch im Printbereich gebe es solche Buchungen – beispielsweise bei den Bezirkszeitungen. Ein Vergleich der Beauftragungen und der gemeldeten Schaltungen an die KommAustria scheine aufgrund der Grenze von 5.000 EUR nicht aussagekräftig und könnte einen falschen Eindruck entstehen lassen.

(2) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es der Empfehlung lückenlos entsprechen werde.

- 8.4 Der RH wies gegenüber dem Bundeskanzleramt darauf hin, dass aufgrund der beschriebenen (rechnerischen) Aufteilung auf die einzelnen Medien und der fehlenden genauen Aufschlüsselung der durch die Vermarkter (über „Paket“-Buchungen) geschalteten Summen eine Unterscheidung nicht möglich war, ob eine einzelne Medienschaltung fälschlicherweise oder mangels Meldepflicht (z.B. wegen Unterschreitung der 5.000-EUR-Grenze) nicht an die KommAustria gemeldet wurde.

## Inhaltliche Anforderungen – Informationsbedürfnis

- 9.1 (1) § 3a Medientransparenzgesetz regelte für Mediensaltungen als inhaltliche Anforderung u.a., dass diese ausschließlich der „Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit“ dienen sollten. Darunter waren insbesondere „Informationen zur Rechtslage sowie Handlungs- oder Verhaltensempfehlungen und Sachinformationen“ zu verstehen. Zur näheren Festlegung dieses Grundsatzes hatte die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats eigene Richtlinien zu erlassen. Laut den am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen „Richtlinien der Bundesregierung über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes“<sup>28</sup> (in der Folge: **Richtlinien entgeltliche Veröffentlichungen**) durften ausschließlich Sachinformationen vermittelt werden und mussten diese „entweder der Deckung eines konkreten und aktuellen Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit dienen oder sonst einen feststellbaren potenziellen Nutzen“ vermitteln. Als Beispiele nannten die Richtlinien Informationen u.a. über „die rechtliche Zuständigkeit eines Rechtsträgers für bestimmte Lebensbereiche der Bürgerinnen und Bürger“, „Serviceangebote“ bzw. „Verbesserungen im Angebot bei Tätigkeiten und Servicefunktionen des Rechtsträgers“, „Hilfestellungen für Bürgerinnen und Bürger in bestimmten Lebenslagen“ und „Informationen, die im öffentlichen Interesse stehen, innerhalb des Wirkungsbereichs eines Rechtsträgers“.

Darüber hinaus durfte von den Ministerien in Mediensaltungen nicht „auf oberste Organe im Sinne von Art. 19 B-VG“ – als „Darstellung des obersten Organs als Person“<sup>29</sup> – hingewiesen werden (sogenanntes „Kopfverbot“).

(2) Diese inhaltlichen Anforderungen wurden mit dem Ziel einer „neuen Sachlichkeit“ für Mediensaltungen der öffentlichen Hand in das Medientransparenzgesetz aufgenommen<sup>30</sup>, um die „Nützlichkeit“ von Mediensaltungen zu erhöhen und „bloße Imagewerbung“ auszuschließen.<sup>31</sup> Sie waren als gesetzlich determinierte inhaltliche Einschränkungen für Mediensaltungen anzusehen, welche die (verfassungsrechtlich) vorgegebenen Gebaltungsgrundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in dieser Hinsicht ergänzten.

- 9.2 Der RH hielt fest, dass die im Medientransparenzgesetz festgelegten inhaltlichen Anforderungen für die Gestaltung von Mediensaltungen verbindlich waren und damit die Rechtmäßigkeit der Mediensaltungen bestimmten. Diese Regelungen sollten einen konkreten Nutzen von Mediensaltungen sicherstellen, indem

<sup>28</sup> Kundmachung der Bundesregierung betreffend Richtlinien über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes, BGBl. II 222/2012

<sup>29</sup> vgl. AB 1607 24. GP

<sup>30</sup> vgl. *Feher/Otto/Steindl*, Medientransparenzgesetz<sup>2</sup> (2012) S. 39; AB 1607 24. GP

<sup>31</sup> vgl. *Kogler*, Werbebeschränkungen für öffentliche Einrichtungen, ÖJZ 2014/84, S. 533

Medienschaltungen ausschließlich Sachinformationen vermitteln, die für die Bürgerinnen und Bürger tatsächlich nützlich sind.

Der RH hielt kritisch fest, dass – wie seine Analyse ausgewählter Kampagnen ([TZ 11](#)) und Medienkooperationen ([TZ 12](#), [TZ 22](#)) zeigte – das Informationsbedürfnis, eine zentrale gesetzliche Anforderung, generell mangelhaft dokumentiert war und dass auch (außerhalb des Anwendungsbereichs des Medientransparenzgesetzes) oberste Organe in durch öffentliche Mittel finanzierten Broschüren dargestellt wurden.

Schließlich betonte der RH, dass Medienkampagnen und –schaltungen die im Medientransparenzgesetz festgelegten inhaltlichen Anforderungen zu erfüllen haben und insgesamt die (verfassungsrechtlich) vorgegebenen Gebarungsgrundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten sind. Medienkampagnen und –schaltungen sollten folglich dazu eingesetzt werden, um die Bevölkerung zu informieren, nicht als Instrumente zur Medienfinanzierung oder Politikwerbung.

Der RH empfahl daher dem Bundeskanzleramt, dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium, bei der Beauftragung von Medienkampagnen bzw. –schaltungen das im Medientransparenzgesetz vorgegebene konkrete Informationsbedürfnis der Allgemeinheit wie auch die (verfassungsrechtlich) vorgegebenen Gebarungsgrundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten. Medienkampagnen bzw. –schaltungen wären nur in jenem Umfang durchzuführen, in dem sie sachlich geboten sind, und nur in jenen Medien zu beauftragen, die nach Maßgabe der Kommunikationsziele und Zielgruppen die effizienteste Kommunikation gewährleisten. Bei Medienkampagnen bzw. –schaltungen wäre vorab stets der konkrete Bedarf zu klären sowie insbesondere die Möglichkeit kostengünstigerer alternativer Formen der Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu prüfen.

9.3 (1) Das Bundeskanzleramt teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es sich bei den von ihm beauftragten und geschalteten Sujets um Informationen für die Bevölkerung und nicht um sogenannte „Werbeschaltungen“ handle und verwies dazu beispielhaft auf einzelne Kampagnen, wie jene zur Europawahl und zum Gewaltschutz von Frauen. Es verwies zudem auf seine Stellungnahme zu [TZ 11](#).

(2) Das Finanzministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Bedarf vorab intern auf fachlicher Ebene abgeklärt werde und der Media-Mix kostengünstigere Kommunikationsvarianten miteinbeziehe. Das Kommunikationsbudget werde signifikant gesenkt, ein effizienter Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln stehe klar im Mittelpunkt.

- 9.4 Der RH verwies gegenüber dem Bundeskanzleramt auf seine Gegenäußerung in TZ 11, wonach die Information der Bevölkerung über die Arbeit der Bundesregierung nicht zwingend über flächendeckende und kostenintensive Medienschaltungen und –kampagnen erfolgen muss.

## Eigentumsverhältnisse der Medieninhaber

- 10.1 Die vom Medientransparenzgesetz erfassten Rechtsträger hatten die Entgelte für Medienkooperationen und –schaltungen unter Angabe des Namens des (periodischen) Mediums an die KommAustria zu melden.<sup>32</sup> Die im April 2023 beschlossene Änderung des BVG MedKF–T und des Medientransparenzgesetzes<sup>33</sup> sah eine Erweiterung dieser Angaben auch auf den Medieninhaber vor, also jene natürliche oder juristische Person, die das Medium inhaltlich gestaltet, herstellt oder verbreitet<sup>34</sup>.

Die Inhaber periodischer Medien waren verpflichtet, die sie betreffenden Eigentumsverhältnisse umfassend offenzulegen, insbesondere alle direkt oder indirekt beteiligten Personen<sup>35</sup> – und somit die letztlich von der Medienschaltung wirtschaftlich profitierenden natürlichen Personen. Diese Offenlegung hatte nicht über die KommAustria, sondern im Impressum bzw. auf einer Website (in der Regel jener des Mediums) zu erfolgen.<sup>36</sup>

Auch die Europäische Kommission stellte dazu in ihrem dritten Bericht zur „Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union“ fest, dass die „Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich unmittelbar mit der Medienfreiheit und mit dem Medienpluralismus verbunden“ sei und Informationen dazu es den Nutzerinnen und Nutzern ermöglichen sollten, „sich ein besseres Urteil über die Inhalte zu bilden“.<sup>37</sup>

- 10.2 Der RH hob hervor, dass die im April 2023 beschlossene Änderung des BVG MedKF–T und des Medientransparenzgesetzes mit der verpflichtenden Angabe des (unmittelbaren) Medieninhabers eine Erweiterung der Meldung von Medienkooperationen und –schaltungen an die KommAustria vorsah. Er gab jedoch zu bedenken, dass damit das im Begutachtungsentwurf genannte Ziel der „Schaffung lückenloser Trans-

<sup>32</sup> § 2 Abs. 1 Medientransparenzgesetz i.d.F. BGBl. I 32/2018

<sup>33</sup> BGBl. I 50/2023

<sup>34</sup> siehe dazu im Detail § 1 Abs. 1 Z 8 Mediengesetz

<sup>35</sup> Dies umfasste alle an einem Medieninhaber direkt oder indirekt beteiligten (natürlichen und juristischen) Personen, allfällige stille Beteiligungen am Medieninhaber und den beteiligten Personen sowie Treuhandverhältnisse auf jeder Stufe. Im Fall der Beteiligung von Stiftungen waren auch der Stifter und die Begünstigten der Stiftung offenzulegen (§ 25 Abs. 2 Mediengesetz).

<sup>36</sup> § 25 Abs. 1 Mediengesetz

<sup>37</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Österreich, SWD(2022) 520

parenz bei der Vergabe von Inseraten“ nur eingeschränkt erreicht werden kann: Die Informationen über die letztlich von der Medienschaltung wirtschaftlich profitierenden natürlichen Personen lagen lediglich in dezentraler und unterschiedlich strukturierter Form im Rahmen der medienrechtlichen Offenlegungspflichten auf den Websites der Medieninhaber vor. Aus Sicht des RH wäre es daher wesentlich, diese Daten zentral und strukturiert zur Verfügung zu stellen, um dem gerechtfertigten Interesse der Öffentlichkeit an validen und vergleichbaren Daten zu entsprechen.

Der RH empfahl daher dem Bundeskanzleramt, eine Regierungsvorlage zum Medientransparenzgesetz zu erarbeiten, welche eine zentrale Veröffentlichung jener Informationen zu den Eigentumsverhältnissen der Medieninhaber, die von diesen bereits nach den medienrechtlichen Bestimmungen offenzulegen sind, in strukturierter Form vorsieht.

- 10.3 Das Bundeskanzleramt hielt in seiner Stellungnahme fest, dass das Medientransparenzgesetz an die erfassten Rechtsträger – nicht an Medieninhaber – adressiert sei. Vor diesem Hintergrund sei zu hinterfragen, ob das Medientransparenzgesetz für die vom RH angedachte Bekanntgabepflicht der Eigentumsverhältnisse, soweit sie durch die Medieninhaber erfolgen soll, der richtige Anknüpfungspunkt sei.

Der den Auftrag erteilende Rechtsträger habe im Wege der Webschnittstelle u.a. den Medieninhaber bekannt zu geben, was einen deutlichen Mehrwert in Bezug auf Transparenz bei Werbeaufträgen und Medienkooperationen schaffe. Die interessierte Öffentlichkeit könne sich im Wege der mediengesetzlichen Offenlegungspflichten (vgl. § 25 Abs. 2 Mediengesetz) einen weiteren Einblick über die Eigentumsverhältnisse der bekannt gegebenen Medieninhaber verschaffen.

Sollte – wie angeregt – die Erweiterung der Bekanntgabepflicht um die Eigentumsverhältnisse der Medieninhaber durch die bekanntgabepflichtigen Rechtsträger erfolgen, so könnte sich einerseits die Zahl der meldepflichtigen Medien angesichts des Wegfalls der Bagatellgrenze und des Kriteriums der Periodizität deutlich erhöhen. Andererseits bestünde angesichts des verlängerten Meldezeitraums (Halbjahr) und der sich häufig ändernden, komplexen Eigentumsverhältnisse der Medieninhaber die Gefahr, dass hier nicht (mehr) aktuelle Daten eingemeldet und veröffentlicht würden. Damit würde die angestrebte höhere Transparenz letztlich nicht erreicht, während der Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig steigen würde.

Im Einzelfall könne das Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz (WiEReG)<sup>38</sup> relevant sein; in das Register könne etwa über einen Rechtsanwalt oder für journalistische Zwecke Einsicht genommen werden.

<sup>38</sup> BGBl. I 136/2017 i.d.g.F.

- 10.4 Der RH hielt gegenüber dem Bundeskanzleramt fest, dass seine Empfehlung darauf abzielt, bereits öffentlich verfügbare Informationen zu verbinden – nämlich jene über die an die einzelnen Medien fließenden Entgelte (Veröffentlichung durch KommAustria) und jene über die Eigentumsverhältnisse (Veröffentlichung durch die Medieninhaber aufgrund der mediengesetzlichen Offenlegungspflichten). Aus Sicht des RH würde dies zu einer erhöhten Transparenz gegenüber der interessierten Öffentlichkeit führen. Er wies außerdem darauf hin, dass das Register der wirtschaftlichen Eigentümer nicht öffentlich zugänglich und eine Einsicht in dieses nur unter bestimmten gesetzlich festgelegten Voraussetzungen möglich ist, was die unmittelbare Verfügbarkeit der in diesem Register enthaltenen Informationen erheblich einschränkte.



## Kampagnen und Medienkooperationen

### Kampagnen

11.1 (1) Da der Großteil der Medienschaltungen im Rahmen thematischer Kampagnen erfolgte, überprüfte der RH beispielhaft sechs Kampagnen, die er risikoorientiert und nach den dafür getätigten Aufwendungen auswählte. Die auf die sechs Kampagnen entfallenden Aufwendungen beliefen sich auf insgesamt 10,13 Mio. EUR. Der RH legte den Fokus seiner Überprüfung auf die jeweiligen Ziele und Zielgruppen, die Nachvollziehbarkeit des Informationsbedürfnisses gemäß § 3a Medientransparenzgesetz sowie auf die Erfolgskontrolle:

Tabelle 5: Ausgewählte Kampagnen des BKA, BMF und BMK – Ziele und Erfolgskontrolle

Name der Kampagne	Bundeskanzleramt		Finanzministerium		Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium	
	Covid Phase 18	Europawahl 2019	Antragslose Arbeitnehmerveranlagung	Ökosoziale Steuerreform	2–Rad	Klimaticket
Zeitraum	März 2021	Februar bis Mai 2019	Juli bis September 2019	Oktober 2021	April bis Juni 2019	Oktober bis Dezember 2021
Aufwendungen in Mio. EUR	3,39	1,64	1,00	0,81	0,37	2,93
Ziele	Bewusstseinsbildung (nur für Online-Schaltungen)	Vorbereitung auf Europawahl	Reduktion von Anfragen in Finanzämtern	zeitnahe Information über geplante Reformen	Erhöhung der Verkehrssicherheit mit dem Zweirad	Aufmerksamkeit für neues Produkt, potenzielle Kundinnen und Kunden erreichen
Inhalt	Impfkampagne mit VIPs (Print, TV, Radio, Online, Info-screens)	Information über Termin der Wahlen zum Europäischen Parlament (Print)	zusätzliche Information zu versendeten Schreiben (Print)	Information zur geplanten Steuerreform <sup>1</sup> (Print, Online)	Sicherheitstipps für Fahrrad, Motorrad und E-Scooter (Print, Online)	Information zur Einführung des Klimatickets (TV, Radio, Print, Online, Railjet-Garnitur)
Informationsbedürfnis	nicht explizit dokumentiert	nicht explizit dokumentiert	nicht explizit dokumentiert	nicht explizit dokumentiert	nicht explizit dokumentiert	dokumentiert
Zielgruppen definiert	nein	nein	nein	„Alle Zielgruppen“	nein	genaue Definition der Zielgruppen je Kommunikationskanal
Erfolgskontrolle	Report über Bruttoreichweite <sup>2</sup> , Netto-reichweite <sup>3</sup> , Klicks	keine	keine	Report zu Online-Schaltungen	keine	Studie zur Markenbekanntheit geplant

<sup>1</sup> Der Beschluss der „Ökosozialen Steuerreform“ erfolgte im Nationalrat am 20. Jänner 2022.

<sup>2</sup> Summe aller erzielten Kontakte (auch Mehrfachkontakte)

<sup>3</sup> Anzahl der Personen, die erreicht wird

Quellen: BKA; BMF; BMK

(2) Im Besonderen war festzuhalten:

- Keines der überprüften Ministerien hatte durchgängig für die durchgeführten Kampagnen Kommunikationsziele mit darauf aufbauenden Zielgruppen definiert. Wenn Ziele vorlagen, dann waren diese häufig allgemein gehalten, wie z.B. „Bewusstseinsbildung“ oder „zeitnah informieren“.
- Das Bundeskanzleramt konkretisierte für die COVID–19–Kampagne, die von März 2020 bis Dezember 2021 insgesamt 29 Phasen umfasste, nur teilweise die Ziele und Zielgruppen. Die strategischen Überlegungen dazu, die laut Bundeskanzleramt in eigenen „Kampagnensitzungen“<sup>39</sup> besprochen worden seien, waren nicht dokumentiert.
- Begründungen, inwieweit die im Rahmen der jeweiligen Kampagne getätigten Schaltungen einem konkreten Informationsbedürfnis<sup>40</sup> dienten, waren in den Akten der drei Ministerien nicht explizit dokumentiert. Die Inhalte der Kampagnen des Finanzministeriums zeigten, dass diese dazu dienten,
  - über bereits im Wege von FinanzOnline an die Berechtigten versendete Schreiben (antragslose Arbeitnehmerveranlagung) zu informieren oder
  - geplante steuergesetzliche Maßnahmen vor deren Beschluss im Nationalrat (Ökosoziale Steuerreform) anzukündigen.Die Richtlinien entgeltliche Veröffentlichungen ermöglichten ausdrücklich auch die Information über „Tätigkeiten, die erst nach abgeschlossenem Gesetzgebungsverfahren zu einem späteren Zeitpunkt in Wirksamkeit treten, wie etwa Informationen über den Inhalt von Begutachtungsentwürfen und Regierungsvorlagen“<sup>41</sup>.
- Eine durchgängige Erfolgskontrolle von Medienschaltungen bzw. Kampagnen erfolgte in keinem der Ministerien:
  - Das Bundeskanzleramt führte für die Kampagnen im Jahr 2019 keine Erfolgskontrollen durch. Für die COVID–19–Kampagnen ab März 2020 lagen mit Ausnahme von drei Phasen (22, 23, 24) Auswertungen zu Brutto– und Nettoreichweiten im Online–, Radio–, TV– und Printbereich vor.
  - Das Finanzministerium nutzte für Online–Schaltungen „Reportings“ u.a. zu Klickraten<sup>42</sup> und „Ad Impressions“<sup>43</sup>. Fallweise beobachtete es die Entwicklung der Zugriffsraten auf die eigene Website.
  - Das Klimaschutzministerium plante für die Kampagne zum Klimaticket Ende 2022 eine Studie zu dessen Markenbekanntheit. Für die Kampagne 2–Rad waren keine Erfolgsmessungen dokumentiert.

<sup>39</sup> An diesen zweiwöchigen Besprechungen nahmen neben der Stabsstelle Medien des Bundeskanzleramts Vertreterinnen und Vertreter des Österreichischen Roten Kreuzes, des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz sowie der Vizekanzler teil.

<sup>40</sup> § 3a Medientransparenzgesetz

<sup>41</sup> §§ 3 und 4 Abs. 3 Z 2 der Richtlinien entgeltliche Veröffentlichungen

<sup>42</sup> Anzahl der Klicks auf Werbebanner im Verhältnis zu den gesamten Impressionen

<sup>43</sup> Anzahl der abgerufenen Werbemittel vom Server eines Werbeträgers, z.B. in Form von Werbebannern

- 11.2 Der RH bemängelte, dass keines der Ministerien durchgängig Kommunikationsziele und Zielgruppen für Kampagnen definierte bzw. die Kommunikationsziele nur allgemein gehalten waren und dass keines der Ministerien durchgängig Erfolgskontrollen zu den Kampagnen durchführte.

Angesichts des beträchtlichen Mitteleinsatzes der Ministerien für Medienschaltungen und Kampagnen (108,02 Mio. EUR im überprüften Zeitraum; **TZ 5**) wies der RH darauf hin, dass die Ermittlung des grundsätzlichen Bedarfs, die Definition von Kommunikationszielen und Zielgruppen sowie die Erfolgskontrolle wesentliche Voraussetzungen für einen zweckmäßigen Mitteleinsatz unter optimaler Ausgestaltung des Medienmix und für die Beurteilung der Kosten–Nutzen–Relation der durchgeführten Kampagnen sind. Er kritisierte insbesondere, dass im Bundeskanzleramt für die COVID–19–Kampagnen mit Aufwendungen von rd. 56 Mio. EUR (**TZ 5**) bis Ende 2021 keine umfassende Dokumentation von Kommunikationszielen, Zielgruppen und strategischen Überlegungen vorlag.

Der RH bemängelte weiters, dass das Informationsbedürfnis in den Akten der drei Ministerien überwiegend nicht explizit dokumentiert bzw. nur allgemein umschrieben war. Er wies kritisch darauf hin, dass das Finanzministerium insgesamt rd. 1 Mio. EUR aufwendete, um über bereits (im Wege von FinanzOnline) an die Berechtigten versendete Schreiben zu informieren. Ankündigungen zu geplanten steuergesetzlichen Maßnahmen vor deren Beschluss im Nationalrat – wie bei der Kampagne „Ökosoziale Steuerreform“ des Finanzministeriums – waren nach den Richtlinien entgeltliche Veröffentlichungen erlaubt. Da jedoch Gesetzesvorhaben nach einem Begutachtungsverfahren bzw. im Zuge der parlamentarischen Beschlussfassung noch weitreichenden Änderungen unterliegen konnten, bargen solche Kampagnen das Risiko nicht korrekter bzw. unvollständiger, verfrühter Informationen und damit unzweckmäßiger Aufwendungen. Der RH erachtete die Durchführung von kostenintensiven Kampagnen zu noch nicht beschlossenen Maßnahmen als grundsätzlich unzweckmäßig und für im Einzelfall besonders begründungsbedürftig.

Er empfahl dem Bundeskanzleramt, dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium, im Rahmen der zu erarbeitenden Kommunikationsstrategie klare Regeln für die Ermittlung des grundsätzlichen Bedarfs und des konkreten Informationsbedürfnisses, für die Definition von Kommunikationszielen und Zielgruppen sowie die Durchführung von Erfolgskontrollen der Medienschaltungen festzulegen. Für die Erfolgskontrolle sollte – abhängig vom Budgetvolumen und den bespielten Mediengattungen der Kampagne – festgelegt werden, wie diese durchzuführen ist. Zur Nachvollziehbarkeit wären sowohl diese Regeln selbst als auch ihre Anwendung im Einzelfall (Kampagne) in möglichst standardisierter Form zu dokumentieren.

Er empfahl dem Finanzministerium außerdem, im Sinne eines effizienten Mittlereinsatzes das Erfordernis einer kostenintensiven Information über noch nicht beschlossene Maßnahmen gegenüber dem Nutzen für die Zielgruppe im Einzelfall besonders genau abzuwägen.

- 11.3 (1) Das Bundeskanzleramt verwies in seiner Stellungnahme auf seine im Bundesministeriengesetz festgelegte Aufgabe, die Öffentlichkeit über die Arbeit der Bundesregierung zu informieren. Im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung sei außerdem festgelegt, dass mit „den einzelnen Informationswellen jeweils mindestens 65 % der erwachsenen Bevölkerung Österreichs erreicht werden“ sollen, woraus sich für das Bundeskanzleramt als Zielgruppe die allgemeine Öffentlichkeit ergebe. In den Auftragsakten sei diese Zielgruppe nicht (immer) explizit definiert, da sie sich aus den geschalteten Sujets klar ergebe. Die Information der Öffentlichkeit über die Arbeit der Bundesregierung könne durch eine breite Streuung der Informationen in den reichweiten- und auflagenstärksten Printmedien des Landes erfüllt werden. Das Bundeskanzleramt sagte jedoch zu, die zu erreichenden Zielgruppen sowie das konkrete Informationsbedürfnis künftig noch klarer und nachvollziehbarer darzustellen bzw. zu definieren. Auch übermittelte es ergänzende Ausführungen zum Informationsbedürfnis der zwischen 2019 und 2021 durchgeführten Kampagnen (COVID-19, EU-Wahl, 25 Jahre EU, Gewaltprävention).

Das Bundeskanzleramt teilte weiters mit, dass regelmäßige, an externe Unternehmen beauftragte Erfolgskontrollen beträchtliche Kosten verursachen würden und möglicherweise in keiner Relation zu den eingesetzten Mitteln stünden. Zur COVID-19-Informationenkampagne hätten die beauftragten Agenturen regelmäßige Erfolgskontrollen durchgeführt.

(2) Das Finanzministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die in Ausarbeitung befindliche Kommunikationsstrategie, die die Definition von Kommunikationszielen und -zielgruppen enthalten werde. Konkrete Maßnahmen, die das jeweilige Kommunikationsbedürfnis klarer erscheinen ließen, sowie Möglichkeiten der Erfolgskontrolle würden ebenfalls in die Strategie miteinfließen.

(3) Das Klimaschutzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es in den Medienkampagnen des Jahres 2022 und 2023 (Mission 11, Sanierungsbonus, Voll am Leben) Kommunikationsziele und Zielgruppen als Basis der Briefings für Kreativ- und Medienagenturen festgelegt und auch entsprechende Erfolgskontrollen durchgeführt habe.

- 11.4 Der RH hielt gegenüber dem Bundeskanzleramt fest, dass die Information der Bevölkerung über die Arbeit der Bundesregierung nicht zwingend über flächendeckende und kostenintensive Mediensaltungen und –kampagnen erfolgen muss. Vielmehr wären, wie der RH auch in TZ 9 zum Ausdruck brachte, die Möglichkeiten kostengünstigerer alternativer Formen der Kommunikation mit der Öffentlichkeit (z.B. über Pressekonferenzen oder Interviews) zu prüfen. Er hielt außerdem fest, dass er keine externen Erfolgskontrollen empfohlen hatte, sondern seine Empfehlung darauf abzielte, für die Durchführung von Erfolgskontrollen – abhängig vom Budgetvolumen und den bespielten Mediengattungen der Kampagne – klare Regelungen festzulegen.

## Medienkooperationen

- 12.1 (1) Medienkooperation ist jede entgeltliche Zusammenarbeit mit Medien – unabhängig vom tatsächlichen Informationswert –, soweit es sich nicht um Schaltungen von Inseraten handelt. Die überprüften Ministerien gaben an, zwischen 2019 und 2021 29 solcher Medienkooperationen durchgeführt zu haben. Die auf die 29 Medienkooperationen entfallenden Aufwendungen beliefen sich auf 2,32 Mio. EUR. Den größten Anteil beanspruchte das Verkehrs– bzw. Klimaschutzministerium mit 26 Medienkooperationen und Aufwendungen von 1,79 Mio. EUR.

Der RH überprüfte die beiden Medienkooperationen des Bundeskanzleramts, jene des Finanzministeriums und fünf der 26 Kooperationen des Verkehrs– bzw. Klimaschutzministeriums, die er risikoorientiert nach der Höhe der Aufwendungen und der Art der Kooperation auswählte. Die auf diese acht Medienkooperationen entfallenden Aufwendungen betragen 1,26 Mio. EUR.

Der RH legte den Fokus seiner Überprüfung insbesondere auf die Vergabe, die Nachvollziehbarkeit des Informationsbedürfnisses gemäß § 3a Medientransparenzgesetz und die Leistungsdokumentation:

Tabelle 6: Medienkooperationen (Inhalte und Aufwendungen)

Ministerium	Medienkooperation	Aufwendungen (in EUR) <sup>1</sup>	Vergabeverfahren	Informationsbedürfnis	Leistung	Meldung an KommAustria
Bundeskanzleramt	<b>Medienkooperation 1</b> Sonderbeilage „Europa vertiefen“	302.400	Abruf Rahmenvereinbarung	nicht explizit dokumentiert	dokumentiert	gemeldet
	<b>Medienkooperation 2</b> Sonderbeilage „100 Jahre Österreichische Bundesverfassung“	75.600	Abruf Rahmenvereinbarung	nicht explizit dokumentiert	dokumentiert	gemeldet
Finanzministerium	<b>Medienkooperation 3</b> redaktionelle Beiträge, Podcasts und Online-Schaltungen zum Thema „Nationale Finanzbildungsstrategie“	156.582	Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter	dokumentiert	dokumentiert	gemeldet
Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium	<b>Medienkooperation 4</b> Produktion und Vermarktung von Podcasts zur Kesseltauschkampagne	36.000	Direktvergabe	dokumentiert	dokumentiert	nicht gemeldet
	<b>Medienkooperation 5</b> quartalsmäßige Serie „Wissen und Innovation“ im Hauptblatt zur Präsentation des Leistungsspektrums wissenschaftlicher Einrichtungen	126.000	Direktvergabe	allgemein umschrieben	dokumentiert	gemeldet
	<b>Medienkooperation 6</b> quartalsmäßige Sonderbeilage „Forschung Spezial“ zu Forschungsthemen im Wirkungsbereich des Ministeriums	126.360	Direktvergabe	allgemein umschrieben	dokumentiert	gemeldet
	<b>Medienkooperation 7</b> Einbettung von Filmen in Infothek des Ministeriums	300.000	Direktvergabe	nicht explizit dokumentiert	nicht dokumentiert	gemeldet
	<b>Medienkooperation 8</b> mehrjährige Abonnements eines Magazins	140.412	Direktvergabe	nicht explizit dokumentiert	nicht dokumentiert	keine Meldepflicht

<sup>1</sup> inkl. USt und Werbeabgabe

Quellen: BKA; BMF; BMK

(2) Im Besonderen war festzuhalten:

(a) Das Verkehrs– bzw. Klimaschutzministerium hatte bei keiner der überprüften Medienkooperationen den Bedarf, den erwarteten Nutzen der Kooperationen sowie die Gründe für die Auswahl des Kooperationspartners dokumentiert.

(b) Das Finanzministerium beauftragte seine Medienkooperation 3 über ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter (TZ 18), das Verkehrs– bzw. Klimaschutzministerium die Medienkooperationen 4 bis 8 auf Basis von Direktvergaben. Der Auftragswert von vier Direktvergaben des Klimaschutzministeriums überstieg jeweils 100.000 EUR (exkl. USt), was nach Vergaberecht eine Direktvergabe ausschloss.<sup>44</sup>

(c) Das Bundeskanzleramt beauftragte seine Medienkooperationen 1 und 2 über die Rahmenvereinbarung 7 (TZ 13). Obwohl Medienkooperationen gemäß dieser Rahmenvereinbarung volumensbildend und rabattfähig waren, wurde kein Rabatt abgezogen.

(d) Im Rahmen der Medienkooperation 7 vereinbarte das damalige Verkehrsministerium mit dem Kooperationspartner die Zurverfügungstellung von Filmbeiträgen. Diese konnte das Ministerium über seine Website (Infothek) öffentlich zugänglich machen. Im Ministerium lag keine Dokumentation zu den konkret zur Verfügung gestellten Filmbeiträgen und zur Nutzung (z.B. Bezeichnung, Anzahl, Dauer der Nutzung) vor, ebenso wenig zu Erwägungen hinsichtlich der Kostenangemessenheit. Das Ministerium bestätigte die sachliche und rechnerische Richtigkeit von vier Teilrechnungen über jeweils 75.000 EUR und leistete die entsprechenden Zahlungen.

(e) Das damalige Verkehrsministerium erwarb bei der Medienkooperation 8 975 Jahresabonnements einer Zeitschrift für durchschnittlich 46.000 EUR jährlich. Es ging diese Medienkooperation 2016 ein, die Aufwendungen beliefen sich auf insgesamt rd. 219.800 EUR. Der Empfängerkreis dieser Abonnements war im Ministerium weder in der Beauftragung noch im Zuge der Abrechnung dokumentiert. Dennoch bestätigte das Ministerium die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Jahresabonnements über jährlich rd. 46.000 EUR. Auf mehrmalige Aufforderung des RH übermittelte das Ministerium eine Liste der Empfänger der Jahresabonnements. Die Liste wies weder einen Briefkopf noch Unterschrift noch sonstige Informationen auf, auf deren Basis der Verfasser oder die Empfänger der Liste zu erkennen wären.

<sup>44</sup> § 46 Abs. 2 Bundesvergabegesetz 2018, BGBl. I 65/2018 i.d.g.F., in Verbindung mit Schwellenwertverordnung 2018, BGBl. II 211/2018

(f) Zur Medienkooperation 4 unterließ das Klimaschutzministerium – trotz Meldepflicht gemäß Medientransparenzgesetz – in drei Quartalen 2021 die Meldung an die KommAustria.

(g) Bei sechs der acht untersuchten Medienkooperationen war das konkrete Informationsbedürfnis gemäß § 3a Medientransparenzgesetz nicht dokumentiert oder nur allgemein umschrieben. Laut Akten ging bei der Medienkooperation 1 (Bundeskanzleramt) der Erstkontakt bzw. die Initiative vom Medienunternehmen aus.

Das Verkehrs– bzw. Klimaschutzministerium dokumentierte bei zwei Medienkooperationen allgemeine Ausführungen zum Informationsbedürfnis, z.B. „das breite Leistungsspektrum an wissenschaftlichen Einrichtungen in Österreich präsentieren“. Bei zwei weiteren Medienkooperationen des Ministeriums unterblieb die Dokumentation.

Bei den Medienkooperationen 3 und 4 (Finanzministerium und Klimaschutzministerium) war das Informationsbedürfnis in den Akten (genauer) erläutert, z.B. Grundlagen zu Wirtschaftsverständnis und Finanzwissen sowie ihrer Bedeutung für die Gesamtwirtschaft und die Gesellschaft sowie Verbreitung von Information über Fördermöglichkeiten zur Sanierungsoffensive und zu „Raus aus Öl und Gas“.

- 12.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Verkehrs– bzw. Klimaschutzministerium den Bedarf und den erwarteten Nutzen der Kooperationen sowie die Gründe für die Auswahl des Kooperationspartners nicht dokumentierte.

Er empfahl dem Klimaschutzministerium, den grundsätzlichen Bedarf an der Leistung und insbesondere die Gründe für die Auswahl des Medienkooperationspartners nachvollziehbar zu dokumentieren.

Der RH kritisierte, dass das Verkehrs– bzw. Klimaschutzministerium Medienkooperationen über Direktvergaben beauftragte, obwohl der Auftragswert die Direktvergabeschwelle von 100.000 EUR überstieg.

Er empfahl dem Klimaschutzministerium, im Einklang mit dem Vergaberecht bei Aufträgen ab 100.000 EUR keine Direktvergaben durchzuführen.

(2) Der RH kritisierte, dass das Bundeskanzleramt bei den Medienkooperationen 1 und 2 keinen Rabatt geltend machte, obwohl die der Kooperation zugrunde liegende Rahmenvereinbarung gestaffelte Rabatte vorsah.

Er empfahl dem Bundeskanzleramt, alle bei Abrufen aus Rahmenvereinbarungen zustehenden Rabatte einzufordern.



(3) Der RH kritisierte,

- dass im Klimaschutzministerium für die Abrechnung der Medienkooperation 7 in Höhe von 300.000 EUR keine Dokumentation zu den vom Kooperationspartner zur Verfügung gestellten Filmbeiträgen und zur Nutzung durch das Ministerium (z.B. Bezeichnung, Anzahl, Dauer der Nutzung) vorlag,
- dass bei der mehrjährigen Medienkooperation 8 im Klimaschutzministerium keine Informationen zum Empfängerkreis der bestellten 975 Zeitschriftenabonnements dokumentiert waren und
- dass auch die vom Ministerium – nach mehrmaliger Aufforderung durch den RH – nachgereichte Liste der Jahresabonnement–Empfänger eine zweifelsfreie Identifikation der Empfänger nicht ermöglichte.

Er empfahl dem Klimaschutzministerium, bei Medienkooperationen konkrete Leistungen festzulegen sowie zu dokumentieren und die sachliche und rechnerische Richtigkeit nur auf Basis dieser Leistungsbeschreibungen und dokumentierter Leistungsnachweise zu prüfen.

(4) Der RH bemängelte, dass das Klimaschutzministerium die Meldung der Medienkooperation 4 an die KommAustria unterlassen hatte. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 8, eine inhaltlich korrekte Meldung an die KommAustria sicherzustellen.

(5) Der RH bemängelte, dass bei sechs der acht untersuchten Medienkooperationen das konkrete Informationsbedürfnis nicht dokumentiert bzw. nur allgemein umschrieben war. Er wies darauf hin, dass in einem Fall das Medium selbst die Medienkooperation angebahnt hatte. Diesbezüglich bekräftigte er auch seine Empfehlungen in TZ 3 und TZ 11, aufbauend auf einer Kommunikationsstrategie klare Regeln für die Ermittlung des grundsätzlichen Bedarfs und des konkreten Informationsbedürfnisses, für die Definition von Kommunikationszielen und Zielgruppen sowie die Erfolgskontrolle von sämtlichen Medienschaltungen festzulegen.

- 12.3 (1) Das Bundeskanzleramt teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bei jeder zu beauftragenden Schaltung direkt bei den Medienverlagen nachfragen müsse, um eine tatsächliche Überprüfung durchführen zu können, welche Rabatte den Agenturen gewährt worden seien. Derartige Auskünfte unterlägen jedoch dem Geschäftsgeheimnis jedes Verlags und es erscheine daher äußerst unwahrscheinlich, derartige Auskünfte von den Verlagen zu erhalten. Diese (wahrscheinlich zeitintensive) Rabatt–Kontrolle müsste mit Rechnungslegung durch die Agentur erfolgen. Da die Rechnungen der Agenturen nur innerhalb einer bestimmten Frist (in der Regel zehn Tage) mit Skontoabzug gezahlt werden könnten, wäre stets abzuwägen gewesen, was dem Bundeskanzleramt mehr zum Vorteil gereicht hätte: ein Abzug der zum Teil beträchtlichen Skonti oder möglicherweise ein paar Prozentpunkte mehr an Rabatten.

(2) Das Klimaschutzministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass Medienkooperationen seit 2023 über die Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit und Medien und die Rahmenvereinbarung 3 als Mediensaltungen abgerufen und nicht mehr direkt vergeben würden. Die Vereinbarkeit mit den Gebarungsgrundsätzen Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit werde laufend überprüft.

- 12.4 Der RH entgegnete dem Bundeskanzleramt, dass es sich im von ihm kritisierten Fall um einen Abruf aus der Rahmenvereinbarung 7 handelte, die Rabattstaffeln für Mediensaltungen zum Gegenstand hatte. Darin waren die konkreten Rabattsätze festgelegt und für die Auftraggeber transparent. Es wäre lediglich im Zuge der Prüfung der rechnerischen Richtigkeit darauf zu achten gewesen, dass die in der Rahmenvereinbarung festgesetzten Rabattsätze tatsächlich zur Anwendung gelangten.

## Agenturen und Rahmenvereinbarungen

### Überblick

- 13 (1) Für Schaltungen in Medien (inklusive deren Planung), für Kreativleistungen (z.B. zur Entwicklung von Sujets, Produktion von Werbespots) sowie für damit zusammenhängende Beratungsleistungen (z.B. Kampagnenentwicklung, PR-Beratung) zogen die überprüften Ministerien auch auf diese Tätigkeitsbereiche spezialisierte Agenturen (Schaltagenturen, Kreativagenturen, PR-Agenturen) heran. Folgende Tabelle zeigt die 2019 bis 2021 getätigten Aufwendungen für diese Agenturleistungen:

Tabelle 7: Aufwendungen für Agenturen; 2019 bis 2021

Ministerium	Agenturen	Aufwendungen (in Mio. EUR) <sup>1</sup>
Bundeskanzleramt	2 Schaltagenturen	0,63
	4 Kreativagenturen	0,79
	Summe	1,43
Finanzministerium	1 Schaltagentur	0,31
	20 Kreativagenturen	1,09
	Summe	1,39
Verkehrs- bzw. Klimaschutz- ministerium	1 Schaltagentur	0,02
	11 Kreativagenturen	2,00
	2 Beratungs- und PR-Agenturen	0,19
	Summe	2,20
Summe gesamt		5,02

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA; BMF; BMK

<sup>1</sup> inkl. USt

Insgesamt betragen die Aufwendungen für Agenturen in den Jahren 2019 bis 2021 in den drei überprüften Ministerien 5,02 Mio. EUR. Die höchsten Aufwendungen fielen mit 2,20 Mio. EUR im Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium an. Dazu kam, dass das Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium 71 unterschiedliche Websites betrieb, für deren Entwicklung, Wartung, Betrieb und redaktionelle Betreuung es 36 externe Dienstleister heranzog (TZ 26).

(2) Ab 2020 – mit Beginn der COVID-19-Pandemie – bestanden mehrere Rahmenvereinbarungen mit Agenturen, die den Abruf insbesondere von Schalt- und Kreativleistungen ermöglichten. Die meisten dieser Rahmenvereinbarungen wurden von der Bundesbeschaffung GmbH (**BBG**) abgeschlossen, aus ihnen konnten daher alle Bundesministerien Leistungen abrufen. Das Bundeskanzleramt schloss eine weitere, das Klimaschutzministerium zwei weitere Rahmenvereinbarungen ab, aus denen jeweils nur diese Ministerien abrufberechtigt waren.

Die folgende Tabelle zeigt die zentralen Rahmenvereinbarungen, die die überprüften Ministerien zwischen 2020 und 2022 nutzten:

Tabelle 8: Rahmenvereinbarungen für Agenturleistungen

Acht Rahmenvereinbarungen 2020 bis 2022	
<b>Rahmenvereinbarung 1</b>	
Gegenstand	Schaltungen in Medien (Print und Online; inklusive Planung)
Laufzeit	18. März 2020 bis 30. Juni 2020
Abschluss durch	Bundeskanzleramt; nach Verfahren ohne Wettbewerb
Abschluss mit	Unternehmen 1
Volumen	nicht festgelegt
<b>Rahmenvereinbarung 2</b>	
Gegenstand	Schaltungen in Medien (Print und Online; inklusive Planung)
Laufzeit	16. Juni 2020 bis 16. Juni 2024 (bereits ausgebucht)
Abschluss durch	BBG; nach Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung
Abschluss mit	Unternehmen 1 Unternehmen 2 Unternehmen 3
Volumen	25 Mio. EUR (Medienschaltungen und Agenturhonorar; exkl. USt)
<b>Rahmenvereinbarung 3</b>	
Gegenstand	Schaltungen in Medien (Print und Online; inklusive Planung)
Laufzeit	7. April 2021 bis 6. April 2025
Abschluss durch	BBG; nach Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung
Abschluss mit	Unternehmen 3 Unternehmen 1 Unternehmen 4
Volumen	180 Mio. EUR (Medienschaltungen und Agenturhonorar; exkl. USt)
<b>Rahmenvereinbarung 4</b>	
Gegenstand	Kreativleistungen
Laufzeit	8. Juni 2021 bis 7. Juni 2025
Abschluss durch	BBG; nach Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung
Abschluss mit	Unternehmen 5 Unternehmen 6 Unternehmen 7
Volumen	30 Mio. EUR (Produktion von Werbemitteln und Agenturhonorar; exkl. USt)
<b>Rahmenvereinbarung 5</b>	
Gegenstand	Kreativleistungen (für Klimaticket)
Laufzeit	20. April 2021 bis 20. April 2025
Abschluss durch	Klimaschutzministerium; nach Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung
Abschluss mit	Unternehmen 5 Unternehmen 8
Volumen	4 Mio. EUR (Produktion von Werbemitteln und Agenturhonorar; exkl. USt)

Acht Rahmenvereinbarungen 2020 bis 2022	
<b>Rahmenvereinbarung 6</b>	
Gegenstand	Public Relations (etwa für Klimarat, Klimaticket)
Laufzeit	10. Jänner 2022 bis 10. Jänner 2026
Abschluss durch	Klimaschutzministerium; nach Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung
Abschluss mit	Unternehmen 9 Unternehmen 10 Unternehmen 11
Volumen	1,875 Mio. EUR (Agenturhonorar; exkl. USt)
<b>Rahmenvereinbarung 7</b>	
Gegenstand	Rabattstaffeln für Medienschaltungen
Laufzeit	28. Jänner 2019 bis 27. Jänner 2023
Abschluss durch	BBG; nach Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung
Abschluss mit	zehn Tageszeitungen, zwei Magazine, ein Regionalmedienunternehmen
Volumen	43 Mio. EUR (exkl. USt)
<b>Rahmenvereinbarung 8</b>	
Gegenstand	Rabattstaffeln für Medienschaltungen
Laufzeit	1. August 2019 bis 31. Juli 2023
Abschluss durch	BBG; nach Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung
Abschluss mit	zwei Tageszeitungen
Volumen	3,70 Mio. EUR (exkl. USt)

BBG = Bundesbeschaffung GmbH

Quellen: BKA; BMF; BMK

Das Bundeskanzleramt und das Klimaschutzministerium riefen die Agenturleistungen zumeist (und vermehrt ab 2020) aus diesen Rahmenvereinbarungen ab. Das Finanzministerium tätigte bis Ende 2021 einen Abruf (aus der von der BBG abgeschlossenen Rahmenvereinbarung 4), in der Regel erteilte es Einzelaufträge, auch wiederholt an dieselben Auftragnehmer.

Der RH überprüfte die Rahmenvereinbarungen – vor allem im Hinblick auf das Vergabeverfahren, die (vertragliche) Preisgestaltung und die Abwicklung der Abrufe – sowie die Beauftragungen von Schalt- und Kreativleistungen außerhalb dieser Rahmenvereinbarungen ([TZ 18](#), [TZ 19](#)).

## Rahmenvereinbarungen: Bedarf und Zuschlagskriterien

- 14.1 (1) Im März 2020 schloss das Bundeskanzleramt zur Durchführung von Kampagnen im Rahmen der Bewältigung der COVID-19-Pandemie die Rahmenvereinbarung 1 (über Schaltungen in Medien) nach einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter (Unternehmen 1) ab, d.h. ohne Ausschreibung und ohne Einholung von Vergleichsangeboten.

Das Bundesministerium für Justiz machte Ende März 2020 in einem Rundschreiben<sup>45</sup> an öffentliche Auftraggeber – und somit auch an alle Ministerien – im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie auf vergaberechtlich zulässige rasche Krisenreaktionen und die dabei zu beachtenden Aspekte aufmerksam: Gemäß den § 35 Abs. 1 Z 4, § 36 Abs. 1 Z 4, § 37 Abs. 1 Z 4 und § 206 Abs. 1 Z 5 Bundesvergabegesetz 2018 könne ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung durchgeführt werden, wenn „äußerst dringliche, zwingende Gründe, die nicht dem Verhalten des öffentlichen Auftraggebers zuzuschreiben sind, im Zusammenhang mit Ereignissen, die der öffentliche Auftraggeber nicht voraussehen konnte, es nicht zulassen, die [regulären] Fristen einzuhalten“. Das Bundesministerium für Justiz betonte jedoch, dass dieses Ausnahmeverfahren lediglich zur Überbrückung dienen dürfe, bis langfristige Lösungen gefunden seien, beispielsweise durch den Abschluss von Rahmenvereinbarungen, die gemäß regulären Verfahren vergeben werden sollten. Das Bundesministerium für Justiz empfahl daher, parallel zu allfälligen Notbeschaffungen umgehend reguläre Vergabeverfahren (insbesondere Rahmenvereinbarungen) über die absehbaren benötigten Leistungen vorzubereiten und durchzuführen, um möglichst bald auf das reguläre Vergaberegime umsteigen zu können.

Die Preise für die Schaltungen, das maximal abrufbare Schaltvolumen und die Höhe des Agenturhonorars waren in der Rahmenvereinbarung 1 nicht festgelegt; sie ergaben sich erst aus den Angeboten des Auftragnehmers je Einzelauftrag des Bundeskanzleramts. Das Bundeskanzleramt tätigte Abrufe aus dieser Rahmenvereinbarung in Höhe von 8,66 Mio. EUR (exkl. USt).

(2) Die zeitlich der Rahmenvereinbarung 1 nachfolgende Rahmenvereinbarung 2 (ebenfalls für Schaltungen in Medien) vergab die BBG. Das Gesamtvolumen der Rahmenvereinbarung 2 belief sich auf 25 Mio. EUR (exkl. USt). Alle Bundesministerien waren zum Leistungsabruf berechtigt, jedoch rief nur das Bundeskanzleramt Leistungen ab. Die Rahmenvereinbarung 2 war im Juli 2021 bereits ausgeschöpft. Die BBG schloss in der Folge die Rahmenvereinbarung 3 ab, mit einem Volumen von 180 Mio. EUR (exkl. USt).

<sup>45</sup> vgl. BMJ, GZ 2020-0.196.642 – Anwendung der vergaberechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit der COVID-Krise

Laut BBG sei das Bundeskanzleramt für die Rahmenvereinbarungen 3 und 4 der „Hauptansprechpartner“ gewesen. Gemäß den Vergabeunterlagen der BBG (vom Oktober 2020) sei der Bedarf vom Bundeskanzleramt an die BBG herangetragen worden und das Budget gelte „als Vorgabe für alle Bundesdienststellen für die nächsten vier Jahre“. Demgegenüber teilte das Bundeskanzleramt dem RH mit, dass die BBG die Bedarfserhebung durchgeführt und es selbst (im Vorfeld der Vergabe) keine Kontakte zu anderen Ministerien (z.B. zur Festlegung des erforderlichen Abrufvolumens) gehabt habe.

(3) Zuschlagskriterium für die Rahmenvereinbarungen 2, 3 und 4 war der angebotene Preis für die Agenturleistungen, bei den Rahmenvereinbarungen 2 und 3 zusätzlich die Reaktionszeit der Agentur, bei der Rahmenvereinbarung 4 zusätzlich das dargelegte Werbekonzept. Die Preise für die Schaltungen in den Medien (Rahmenvereinbarung 2 und 3) sowie für Werbemittel, z.B. Werbegeschenke, Give-Aways oder Werbefilmproduktionen (Rahmenvereinbarung 4), waren kein Zuschlagskriterium. Die BBG hielt dazu fest, dass eine objektive Vergleichbarkeit von Inseratenpreisen und Rabattsätzen in einer gebündelten Ausschreibung nicht sinnvoll darstellbar sei, da diese sich im Einzelauftragsfall wesentlich unterscheiden könnten.

(4) Das Unternehmen 1 erhielt vom Bundeskanzleramt auf Grundlage der Rahmenvereinbarungen 1, 2 und 3 Aufträge über gesamt 45 Mio. EUR (inklusive Aufwendungen für Schaltungen). Es war zudem mit dem Bestgereihten der Rahmenvereinbarung 3 (Unternehmen 3) an einer gemeinsamen Tochter (Unternehmen 12)<sup>46</sup> beteiligt, die Auftragnehmer beider Schaltagenturen für Online-Schaltungen war (TZ 15).

14.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Entgelte für die Leistungen aus der Rahmenvereinbarung 1 nicht Gegenstand des vom Bundeskanzleramt durchgeführten Vergabeverfahrens waren. Das Agenturhonorar, die Preise für die (abgerufenen) Schaltungen und das maximal abrufbare Schaltvolumen waren in der Rahmenvereinbarung 1 nicht festgelegt, sondern ergaben sich erst aus den einzelnen Beauftragungen.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass insbesondere bei den Rahmenvereinbarungen 3 und 4 der Zuschlag vorwiegend auf Basis des Agenturhonorars erteilt wurde und die Preise für Schaltungen bzw. Werbemittel nicht zu berücksichtigen waren. Diese Vorgangsweise war nicht dafür geeignet, den besten Preis für Schaltungen und Werbemittel für den Bund sicherzustellen: Das so durchgeführte Vergabeverfahren gewährleistete keinen Wettbewerb in Bezug auf die Hauptleistung und das Volumen der Rahmenvereinbarung (z.B. 180 Mio. EUR bei der Rahmenvereinbarung 3). Der konkrete Preis für eine Kampagne bzw. für Schaltungen ergab sich folglich erst im Zuge der Einzelbeauftragung; zur Feststellung des besten Preises der konkreten

<sup>46</sup> Diese Tochtergesellschaft wurde am 2. September 2022 aus dem Firmenbuch gelöscht.

Kampagne bzw. Schaltung wäre ein erneuter Wettbewerb der Vertragspartner (Agenturen) der Rahmenvereinbarung (z.B. durch Einholung von Vergleichsangeboten) erforderlich gewesen.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt, dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium, vor dem Abruf von Leistungen aus den Rahmenvereinbarungen 3 und 4 bzw. aus Rahmenvereinbarungen, die wie diese gestaltet sind, die Vertragspartner (Agenturen) zum erneuten Wettbewerb einzuladen, um den für die konkrete Einzelbeauftragung günstigsten Preis festzustellen.

(3) Der RH wies darauf hin, dass das Volumen der Rahmenvereinbarung 3 180 Mio. EUR und damit das mehr als Siebenfache der zeitlich davor liegenden Rahmenvereinbarung 2 (25 Mio. EUR) betrug. Er wies kritisch darauf hin, dass das Bundeskanzleramt laut den Vergabeunterlagen der BBG den Bedarf an der Rahmenvereinbarung 3 zwar an die BBG herangetragen hatte; dies jedoch, ohne vorher – in seiner Zuständigkeit, die Informationstätigkeit der Ministerien zu koordinieren – eine Bedarfserhebung durchgeführt zu haben. Der RH kritisierte, dass damit eine sachlich nachvollziehbare Grundlage für die Festlegung des Auftragsvolumens von 180 Mio. EUR fehlte.

Er empfahl dem Bundeskanzleramt, Bedarfserhebungen für Vergaben fundiert und nachvollziehbar, unter Einbindung aller abrufberechtigten Ministerien durchzuführen.

- 14.3 (1) Das Bundeskanzleramt vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass gemäß der Rahmenvereinbarung 3 ein erneuter Aufruf zum Wettbewerb nur dann möglich sei, wenn der Auftraggeber Leistungen oder Bedingungen wünsche, die durch die bestehende Rahmenvereinbarung nicht gedeckt seien. Nur zur Ermittlung eines hypothetischen günstigeren Preises für einen Einzelauftrag wäre ein solcher Aufruf weder rechtlich gedeckt noch praktikabel gewesen. Ein Aufruf zum erneuten Wettbewerb würde auch mindestens ein bis zwei Monate dauern und wäre schon aus Zeitgründen während der Pandemie völlig unzweckmäßig gewesen. Ein Abruf aus einer bestehenden Rahmenvereinbarung der BBG diene u.a. der rechtlichen Absicherung des Auftragnehmers und sollte für diesen eine wesentliche Vereinfachung und Zeitersparnis gegenüber einer Ausschreibung nach dem Vergabegesetz darstellen. Ein erneuter Wettbewerb (wäre dieser überhaupt für Preis- und Rabattermittlungen vorgesehen) widerspreche somit gänzlich den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Das Volumen der Rahmenvereinbarung 3 von 180 Mio. EUR sei zur Zeit der Stellungnahme noch nicht ausgeschöpft, diese stehe bis April 2025 zur Verfügung. Das Volumen sei während der Pandemie festgelegt worden, deren Ende nicht absehbar gewesen sei. Um „Puffer“ für vergaberechtskonforme Medienschaltungen zu haben,



habe das Bundeskanzleramt das Volumen relativ hoch angesetzt, weil jede neuerliche Ausschreibung mit einem hohen Zeitaufwand verbunden gewesen wäre. Das festgesetzte Volumen der Rahmenvereinbarung müsse nicht ausgeschöpft werden.

(2) Das Finanzministerium bezweifelte in seiner Stellungnahme zum erneuten Wettbewerb innerhalb der Rahmenvereinbarung 3 die Vergleichbarkeit der Angebote (in Bezug auf Medienschalungen und auf Kreativleistungen). Möglicherweise werde ein Bestbieter zu ermitteln sein, der das für den Auftrag interessanteste und sinnvollste Angebot lege, das im besten Fall auch ein kostengünstiges sei (wenn auch nicht das kostengünstigste). Nicht außer Acht zu lassen sei zudem oftmals der Zeitfaktor, wenn es darum gehe, die Zielgruppen schnell und umfassend zu informieren. Das Finanzministerium nehme diese Empfehlung des RH zur Kenntnis, könne hier allerdings nur versuchen, eine praxisnahe Umsetzung zu finden. Insgesamt wäre wünschenswert, die Ausschreibungen der BBG für den Bund so zu gestalten, dass die gewünschten Kriterien Anwendung finden können.

(3) Das Klimaschutzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, über die Rahmenvereinbarung 3 stets richtliniengemäß beim erstgereihten Bieter abgerufen zu haben. Für das Klimaschutzministerium sei nicht nachvollziehbar, wie ein „Miniwettbewerb“ innerhalb der Rahmenvereinbarung 3 gestaltet sein könnte, da die Preise für Schalungen je nach Medium, Wochentag, konkreter Platzierung im Medium, Schaltvolumen und einberechneten Rabatten variieren würden. Es sei nicht den Gebarungsgrundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit dienlich, jede einzelne konkrete Schaltung über drei unterschiedliche Agenturen anzufragen, da die so zu erzielenden Rabatterfolge möglicherweise in keiner Relation zum Verwaltungsaufwand stünden.

14.4 (1) Der RH hielt gegenüber dem Bundeskanzleramt, dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium fest, dass im durchgeführten Vergabeverfahren kein Wettbewerb zur Hauptleistung der Rahmenvereinbarung 3 – nämlich Medienschalungen – stattgefunden hatte und die Agenturen sehr wohl unterschiedliche Rabatte von den Medien erhielten (etwa agenturvolumensabhängige Rabatte). Das beste Angebot kann nur nach Durchführung eines Aufrufs zum Wettbewerb ermittelt werden, indem konkrete Angebote (für konkrete Kampagnen) von den drei Vertragspartnern eingeholt werden. Dem Argument des Zeitverlusts durch einen erneuten Aufruf zum Wettbewerb hielt der RH entgegen, dass dieses zwar für den (unerwarteten) Beginn der COVID-19-Pandemie, nicht aber für ihre gesamte Dauer bzw. die Zeit danach stichhaltig war.

(2) Dem Klimaschutzministerium entgegnete der RH, dass sich seine Empfehlung zum erneuten Wettbewerb auf kostenintensive Kampagnen bezog; bei Einzelschalungen hätte der Auftrag an den bestgereihten Bieter eine Kostenersparnis für das Ministerium gebracht.

## Rahmenvereinbarungen: Preis– und Rabattgestaltung

### Weitergabe von Rabatten an Auftraggeber

- 15.1 (1) Die Vertragspartner bzw. Auftragnehmer der Rahmenvereinbarungen 1, 2 und 3 waren verpflichtet, alle Rabatte, die ihnen die Medienunternehmen aufgrund der getätigten Schaltungen gewährten, an den Auftraggeber weiterzugeben.

Die bestgereihten Bieter dieser Rahmenvereinbarungen (Unternehmen 1 bzw. Unternehmen 3) bezogen von einer gemeinsamen Tochtergesellschaft (Unternehmen 12) Online-Schaltungen zu Fixpreisen. Diese drei Unternehmen hatten im überprüften Zeitraum ihren Sitz an derselben Adresse. Das Bundeskanzleramt vereinbarte zu den Rahmenvereinbarungen 1 und 2, dass die dieser Gesellschaft von den Medienunternehmen gewährten – und an das Bundeskanzleramt laut Rahmenvereinbarung weiterzugebenden – Rabatte gegenüber dem Bundeskanzleramt nicht offenzulegen waren.

Das Bundeskanzleramt und das Klimaschutzministerium vereinbarten dies in weiterer Folge auch mit dem bestgereihten Bieter der Rahmenvereinbarung 3 (Unternehmen 3), da dieser angab, andernfalls keine Leistungen von der Tochtergesellschaft beziehen zu können.

(2) In Bezug auf die Weitergabe der übrigen (von den Medienunternehmen gewährten) Rabatte legten die Rahmenvereinbarungen 2 und 3 fest, dass dem Auftraggeber auf sein Ersuchen jederzeit Einsicht in die Bücher zu gewähren war. Die Rahmenvereinbarung 1 enthielt zwar ebenfalls die Verpflichtung zur Rabattweitergabe, aber keine derartigen Einsichtsrechte.

Weder das Bundeskanzleramt noch das Klimaschutzministerium prüfte, ob alle Rabatte an sie weitergegeben wurden. Dem Bundeskanzleramt genügte die vertragliche Verpflichtung in den Rahmenvereinbarungen; das Klimaschutzministerium gab an, Prüfschritte erarbeiten zu wollen.

- 15.2 Der RH kritisierte, dass das Bundeskanzleramt und das Klimaschutzministerium mit den bestgereihten Bietern der Rahmenvereinbarungen 1, 2 und 3 Zusatzvereinbarungen schlossen, wonach bestimmte vereinbarte Preisvorteile gegenüber den Auftraggebern nicht offenzulegen waren. Dadurch war nicht mehr nachvollziehbar, ob alle lukrierten Preisvorteile auch tatsächlich an das Bundeskanzleramt bzw. das Klimaschutzministerium weitergeleitet wurden.

Der RH wies außerdem im Sinne eines offenen, transparenten und kompetitiven Vergabeverfahrens darauf hin,

- dass diese Vereinbarungen eine Gesellschaft (Unternehmen 12) betrafen, an der jene zwei Konkurrenten Anteile hielten und dadurch verbunden waren, die beide in den Rahmenvereinbarungen 2 (Unternehmen 1 als Bestbieter) und 3 (Unternehmen 3 als Bestbieter) unter den drei bestgereihten Bietern waren, und
- dass diese drei Unternehmen ihren Sitz an derselben Adresse hatten.

Der RH wies außerdem kritisch darauf hin, dass die Rahmenvereinbarung 1 dem Bundeskanzleramt keine Einsichtsrechte gegenüber der beauftragten Agentur einräumte und das Bundeskanzleramt und das Klimaschutzministerium die in den Rahmenvereinbarungen 2 und 3 verankerten Einsichtsrechte nicht wahrnahmen.

Der RH empfahl daher dem Bundeskanzleramt und dem Klimaschutzministerium, sicherzustellen, dass alle für Schaltungen von den Medienunternehmen gewährten Rabatte ihnen gegenüber offengelegt und an sie weitergegeben werden. Die Weitergabe wäre im Zuge der Abrechnungskontrolle zu überprüfen.

15.3 Das Bundeskanzleramt verwies dazu auf seine Stellungnahme zu TZ 12.

15.4 Der RH wiederholte seine Gegenäußerung in TZ 12.

### Agenturvolumensabhängige Boni (AVB)

16.1 (1) Bei der vom Bundeskanzleramt abgeschlossenen Rahmenvereinbarung 1 waren neben den sofort (anlässlich der jeweiligen Schaltung) von den Medienunternehmen gewährten Rabatten auch sogenannte „agenturvolumensabhängige Boni“ von der Schaltagentur an den Auftraggeber weiterzugeben. Die Höhe der „agenturvolumensabhängigen Boni“ war von dem im gesamten Jahr über die Schaltagentur beauftragten Schaltvolumen abhängig und die Schaltagentur als Auftragnehmer hatte diese im Folgejahr an das Bundeskanzleramt als Auftraggeber zu überweisen. Diese Boni betragen im Jahr 2020 361.000 EUR (inkl. USt).

Das Bundeskanzleramt verbuchte im Jahr 2020 Boni im Umfang von 272.000 EUR. Es hatte dabei vier Rechnungen des Auftragnehmers (Unternehmen 1) mit den Boni gegenverrechnet und die Belege – entgegen dem haushaltsrechtlichen Vollständigkeitsgebot und Aufrechnungsverbot<sup>47</sup> – nicht einzeln in der Buchhaltung erfasst.

<sup>47</sup> Laut § 37 Abs. 6 Bundeshaushaltsverordnung 2013, BGBl. II 266/2010 i.d.g.F., hatte die Verrechnung vollständig, ungekürzt und ohne gegenseitige Aufrechnung oder Saldierung zu erfolgen.

(2) In den nachfolgenden (durch die BBG abgeschlossenen) Rahmenvereinbarungen 2 und 3 reduzierte sich zwar das Agenturhonorar (von 3 % auf 0,47 % des Schaltvolumens bzw. auf einen Stundensatz zwischen 21 EUR und 44 EUR), die Agenturen waren allerdings auch nicht mehr verpflichtet, die agenturvolumensabhängigen Boni an den Auftraggeber weiterzugeben. Laut BBG wurde im Zuge der Verhandlungen zur Rahmenvereinbarung 2 mit dem bestgereihten Bieter (Unternehmen 1) festgelegt, dass die Boni nicht an den Auftraggeber weitergegeben werden, sondern zur Kostendeckung und als Honorar für den Auftragnehmer gelten sollten.

Die Rahmenvereinbarungen 2 und 3 schloss die BBG ab, das Bundeskanzleramt war für die BBG dabei „Hauptansprechpartner“ (im Rahmen seiner Zuständigkeit, die Informationstätigkeit der Ministerien zu koordinieren; TZ 14).

(3) Das Finanzministerium hatte den Umgang mit den agenturvolumensabhängigen Boni gegenüber der von ihm beauftragten Schaltagentur nicht geregelt, weil es davon ausging, dass die von ihr beauftragte Agentur solche nachträglichen Rabatte nicht erhielt.

- 16.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass mit Abschluss der Rahmenvereinbarungen 2 und 3 – gleichzeitig mit der Reduktion des Agenturhonorars – auch auf eine (zukünftige) Rückverrechnung der agenturvolumensabhängigen Boni verzichtet wurde (zu den Auswirkungen siehe TZ 17). Dadurch war die Preisgestaltung für zentrale Leistungen dieser Rahmenvereinbarungen (Preise für Schaltungen sowie Agenturleistung) nicht mehr nachvollziehbar: Die Agenturen konnten jene Boni, die sie am Jahresende von den Medienunternehmen für die bei diesen getätigten Schaltungen erhielten, gleichsam als Agenturhonorar einbehalten. Im Ergebnis war dadurch auch eine Beurteilung des tatsächlichen Preises der Schaltungen nicht mehr möglich. Auch konnte diese Vorgangsweise zu einer letztlich inkorrekten Meldung der Entgelte an die KommAustria führen, weil diese Meldung die agenturvolumensabhängigen Boni nicht berücksichtigte und folglich nicht korrekt darstellte, in welcher Höhe Entgelte an die jeweiligen Medienunternehmen flossen.

Gleiches galt für das Finanzministerium, das den Umgang mit den agenturvolumensabhängigen Boni gegenüber der von ihm beauftragten Schaltagentur nicht geregelt hatte.

(2) Vor allem vor dem Hintergrund steigender Schaltvolumina und damit einhergehender steigender Boni erachtete der RH es als unwirtschaftlich, dass das Bundeskanzleramt nicht darauf hinwirkte – insbesondere gegenüber der BBG –, die Weiterverrechnung der Boni beizubehalten. Er verwies diesbezüglich auch auf seine Empfehlung in TZ 14, vor Abrufen aus den Rahmenvereinbarungen 3 und 4 die Vertragspartner (Agenturen) zum erneuten Wettbewerb einzuladen.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt, im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Koordination der Informationstätigkeit der Ministerien in zukünftigen Rahmenvereinbarungen zum Abruf von Medienschaltungen auf die Weiterverrechnung der agenturvolumensabhängigen Boni an die Auftraggeber hinzuwirken.

(3) Der RH kritisierte, dass das Bundeskanzleramt Rechnungen mit Gutschriften saldierte und diese Rechnungen nicht in der Buchhaltung erfasste.

Er empfahl dem Bundeskanzleramt, das haushaltsrechtliche Vollständigkeitsgebot einzuhalten.

16.3 Das Bundeskanzleramt sagte die Umsetzung zu.

## Preis- und Rabattentwicklung

17.1 (1) Im überprüften Zeitraum bestanden drei Rahmenvereinbarungen (siehe Rahmenvereinbarungen 1 bis 3 in Tabelle 8), über die das Bundeskanzleramt und das Klimaschutzministerium Agenturleistungen inklusive Medienschaltungen beauftragten. Das Finanzministerium beauftragte Schaltungen – ohne Abrufe aus den Rahmenvereinbarungen – über eine weitere Schaltagentur (**TZ 18**). Die von den Agenturen erhaltenen und weitergegebenen Rabatte waren preisbestimmend und daher – neben dem Agenturhonorar – maßgeblich für die Kostenbelastung der Ministerien.

(2) Der RH analysierte die Entwicklung der Gesamtrabatte von März 2020 bis Dezember 2021 anhand der Beauftragungen für Printschaltungen des Bundeskanzleramts aus den Rahmenvereinbarungen 1 bis 3<sup>48</sup>:

Tabelle 9: Entwicklung der Rabatte

	Rahmenvereinbarung 1	Rahmenvereinbarung 2	Rahmenvereinbarung 3
Zeitraum der Abrufe	März bis Juni 2020	Juni 2020 bis April 2021	April bis Dezember 2021
	in Mio. EUR; inkl. USt und Werbeabgabe		
Volumen der Printschaltungen	5,33	17,25	7,22
	in %		
tatsächlich gewährter Grundrabatt <sup>1</sup>	41,08	38,49	37,05
Grundrabatt inklusive allfälliger agenturvolumensabhängiger Boni <sup>1</sup>	42,93	38,49	37,05
Gesamtrabatt <sup>1,2</sup>	41,25	38,21	36,73
Preisdifferenz zur Rahmenvereinbarung 1:			
• Preisdifferenz relativ (in Prozentpunkten)	–	+3,04	+4,52
• Preisdifferenz absolut (in Mio. EUR)	+1,37 Mio. EUR		

<sup>1</sup> in Prozent des Listenpreises

<sup>2</sup> inklusive agenturvolumensabhängiger Boni, abzüglich Agenturhonorar

Quelle: BKA

<sup>48</sup> Nur das Bundeskanzleramt tätigte Abrufe aus jeder dieser drei Rahmenvereinbarungen.

Unter Berücksichtigung des verrechneten Agenturhonorars erzielte das Bundeskanzleramt bei Print-Schaltungen aus der Rahmenvereinbarung 1 den höchsten Gesamtrabatt (41,25 %), weil nur bei der Rahmenvereinbarung 1 die agenturvolumensabhängigen Boni von den Schaltagenturen an den Auftraggeber weitergegeben wurden (**TZ 16**). Mangels Weitergabe der Boni gemäß den nachfolgenden Rahmenvereinbarungen gingen die Gesamtrabatte von 41,25 % (Rahmenvereinbarung 1) auf 36,73 % (Rahmenvereinbarung 3) zurück, was rechnerisch auch höhere Preise – in Summe 1,37 Mio. EUR zulasten des Bundeskanzleramts – nach sich zog.

- 17.2 Der RH wies darauf hin, dass die Preise für Printschaltungen bei den Rahmenvereinbarungen 2 und 3 im Vergleich zur Rahmenvereinbarung 1 wegen der unterbliebenen Weiterverrechnung der agenturvolumensabhängigen Boni und sinkender Grundrabatte rechnerisch um 1,37 Mio. EUR stiegen.

Der RH verwies dazu auf seine Feststellungen in **TZ 14** und **TZ 16** und seine Empfehlungen, bei der Beauftragung von Schaltungen über die bestehenden Rahmenvereinbarungen einen Wettbewerb unter den Bietern zu den Schaltpreisen durchzuführen und in zukünftigen Rahmenvereinbarungen auf die Weitergabe der agenturvolumensabhängigen Boni an den Auftraggeber hinzuwirken.

## Eigenschaltungen und Beauftragungen außerhalb der Rahmenvereinbarungen

### Medienschaltungen

- 18.1 (1) Gemäß dem Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (in der Folge: **BB-GmbH-Gesetz**)<sup>49</sup> hatten die Dienststellen des Bundes grundsätzlich von ihnen benötigte Waren und Dienstleistungen, die über Rahmenvereinbarungen der BBG angeboten wurden, auch über diesen Weg zu beziehen. Ausnahmen bestanden bei einem günstigeren Angebot oder zur Deckung eines unmittelbar notwendigen Bedarfs, wobei solche Ausnahmen (inklusive einer Begründung, der Art und Menge sowie des Auftragsvolumens der Beschaffung) der BBG bekannt zu geben waren.<sup>50</sup>

Die Beauftragung von Medienschaltungen (über eine Schaltagentur) sowie die Beauftragung von Kreativleistungen waren daher grundsätzlich über die zur Verfügung stehenden Rahmenvereinbarungen der BBG abzurufen.

<sup>49</sup> BGBl. I 39/2001 i.d.g.F.

<sup>50</sup> § 4 Abs. 2 und 3 BB-GmbH-Gesetz

(2) (a) Im überprüften Zeitraum beauftragte das Bundeskanzleramt Medienschaltungen grundsätzlich über die Rahmenvereinbarungen 1 bis 3 (und damit über eine Schaltungagentur). Es nutzte außerdem die Rahmenvereinbarungen 7 und 8 (der BBG) mit Rabattstaffeln für Printmedien, die Anfang bzw. Mitte 2023 ausliefen. Diese ermöglichten eine direkte Buchung von Medienschaltungen in den jeweiligen Printmedien, wobei das Bundeskanzleramt die Rabatte jeweils individuell nachverhandelte.

(b) Das Finanzministerium nutzte keine der Rahmenvereinbarungen der BBG, sondern beauftragte eine Schaltungagentur. Die Aufwendungen für diese Schaltungen beliefen sich im Zeitraum 2019 bis 2021 auf 31,39 Mio. EUR. Das Finanzministerium teilte mit, in Zukunft auf die bestehenden Rahmenvereinbarungen der BBG zurückzugreifen.

(c) Das Verkehrs– bzw. Klimaschutzministerium nutzte die Rahmenvereinbarungen 2, 7 und 8 ebenfalls nicht, sondern beauftragte Schaltungen auf Basis von Direktvergaben. Die Aufträge des Ministeriums überstiegen in einem Fall mit rd. 180.000 EUR die Direktvergabeschwelle von 100.000 EUR<sup>51</sup>.

(3) Der RH verglich bei zwölf Printmedien die Rabatte, die die drei überprüften Ministerien bei Eigenschaltungen im Zeitraum Juni 2020 bis Dezember 2021 erhielten, mit jenen, die sie im selben Zeitraum über die Rahmenvereinbarungen 2 und 3 erzielten. Der RH wählte jene zwölf Printmedien, die alle drei Ministerien mit Schaltungen beauftragten.

- Bundeskanzleramt:
  - Eigenschaltungen: Rabatte zwischen 15 % und 55 %,
  - Schaltungen bei Nutzung der Rahmenvereinbarungen 2 und 3: Rabatte zwischen 20 % und 47 %.
- Das Finanzministerium lukrierte über die beauftragte Schaltungagentur (Eigenschaltungen) bei den zwölf ausgewählten Medien zwischen 24 % und 69 % Rabatt. Bei fünf der zwölf analysierten Medien erhielt es den durchschnittlich höchsten Rabatt von allen drei Ministerien. Damit hätte zwar die Möglichkeit der Nutzung einer im BB–GmbH–Gesetz festgelegten Ausnahme zur direkten Beauftragung von Medienschaltungen bestanden, das Finanzministerium gab dies jedoch nicht (wie gesetzlich vorgesehen unter Angabe der Art und Menge sowie des Auftragsvolumens) der BBG bekannt.
- Klimaschutzministerium:
  - Eigenschaltungen: Rabatte zwischen 12 % und 41 %,
  - Schaltungen bei Nutzung der Rahmenvereinbarungen 2 und 3: Rabatte zwischen 22 % und 76 %.

<sup>51</sup> § 46 Abs. 2 Bundesvergabegesetz 2018 in Verbindung mit Schwellenwertverordnung 2018

Die vom Bundeskanzleramt und vom Klimaschutzministerium für Eigenschaltungen selbst ausverhandelten Rabatte waren jeweils bei zehn (der zwölf verglichenen) Printmedien niedriger als jene Rabatte, die sie bei Abrufen aus den Rahmenvereinbarungen 2 und 3 (nach Abzug der Agenturhonorare) erhielten.

(4) (a) Laut Angaben des Bundeskanzleramts könnten ohne eine zwischengeschaltete Agentur die Abläufe im Haus wesentlich vereinfacht, beschleunigt und flexibler gestaltet werden. Es sei seit Jahren im Bundeskanzleramt akkordierte Praxis, Einzelinserate direkt bei den Medien zu beauftragen. Dem Bundeskanzleramt war darüber hinaus bekannt, dass die Tageszeitungen den Schaltagenturen höhere Rabatte gewährten als den Ministerien.

(b) Das Finanzministerium begründete seine Vorgangsweise, Medienschaltungen außerhalb der Rahmenvereinbarungen der BBG und ohne Ausschreibung zu beauftragen, unter Berufung auf ein Gutachten der Finanzprokuratur vom August 2018. Demnach seien Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter zulässig, wenn aus technischen Gründen ein Wettbewerb nicht vorhanden war.<sup>52</sup> Dieses Gutachten mahnte allerdings eine enge und restriktive Auslegung dieser Ausnahme ein. Das Finanzministerium hatte daher im September 2018 beabsichtigt, eine Auflistung mit möglichen Alleinstellungsmerkmalen der einzelnen Printmedien zu erstellen, auf deren Basis die technische Ausschließlichkeit im Einzelfall geprüft werden sollte. Diese Auflistung erstellte das Finanzministerium nicht. Auf Nachfrage des RH gab das Finanzministerium dazu an, dass jedes Medium für sich alleine stehe und eine eigene Zielgruppe bediene. Da Medien untereinander nicht vergleichbar seien, hätten auch keine Vergleichsangebote eingeholt werden können. Die Schaltungen seien so vergeben worden, dass die gewünschte Zielgruppe optimal erreicht werde. Preisvergleiche, z.B. anhand der bestehenden Rahmenvereinbarungen der BBG, stellte das Finanzministerium nicht an.

(c) Das Klimaschutzministerium teilte mit, dass seine Eigenschaltungen in den Jahren vor 2019 immer kostengünstiger gewesen seien als Beauftragungen einer Schaltagentur. Es hatte allerdings nicht geprüft, wie sich die Preise bzw. Rabatte ab Geltung der Rahmenvereinbarungen 2 und 3 entwickelt hatten.

18.2 (1) Der RH kritisierte, dass das Klimaschutzministerium Schaltungen außerhalb der bestehenden Rahmenvereinbarungen der BBG beauftragte, obwohl laut BB–GmbH–Gesetz solche Leistungen grundsätzlich über Rahmenvereinbarungen der BBG zu beziehen waren.

Er kritisierte außerdem, dass das Klimaschutzministerium in einem Fall Medienschaltungen über Direktvergaben beauftragte, obwohl der Auftragswert die verga-

<sup>52</sup> § 37 Abs. 1 Z 3 lit. a Bundesvergabegesetz 2018



berechtliche Grenze von 100.000 EUR überstieg. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 12, im Einklang mit dem Vergaberecht bei Aufträgen ab 100.000 EUR keine Direktvergaben durchzuführen.

Der RH merkte kritisch an, dass das Finanzministerium

- die Nutzung einer im BB–GmbH–Gesetz festgelegten Ausnahme zur direkten Beauftragung von Medienschaltungen nicht wie gesetzlich vorgesehen der BBG bekannt gab,
- die im September 2018 beabsichtigte Auflistung möglicher Alleinstellungsmerkmale der einzelnen Printmedien, auf deren Basis die technische Ausschließlichkeit im Einzelfall und damit die zulässige Inanspruchnahme der vergaberechtlichen Ausnahmebestimmung hätte geprüft werden können, unterließ, und ihm auch die Beweggründe dafür nicht mehr nachvollziehbar waren.

Zur Absicht des Finanzministeriums, in Zukunft auf die zur Verfügung stehenden Rahmenvereinbarungen der BBG zurückzugreifen, verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 14, beim Abruf von Leistungen aus den Rahmenvereinbarungen 3 und 4 die Vertragspartner (Agenturen) zum erneuten Wettbewerb einzuladen, um den für die konkrete Einzelbeauftragung günstigsten Preis festzustellen.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die vom Bundeskanzleramt und vom Klimaschutzministerium für Eigenschaltungen selbst ausverhandelten Rabatte tendenziell niedriger waren als jene Rabatte, die sie bei Abrufen aus den Rahmenvereinbarungen erhielten.

Er empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Klimaschutzministerium, Print–Schaltungen so abzuwickeln, dass die höchsten Rabatte in Abzug gebracht und damit die niedrigsten Preise erzielt werden.

(3) Die Analyse des RH zeigte, dass das Finanzministerium ohne Nutzung der Rahmenvereinbarungen 2 und 3 bei fünf der zwölf analysierten Medien den durchschnittlich höchsten Rabatt von allen drei Ministerien erhielt.

Er wies erneut darauf hin, dass die insbesondere bei der Rahmenvereinbarung 3 gewählte Vorgangsweise, beim Zuschlag die Preise für Schaltungen nicht zu berücksichtigen, ungeeignet war, den besten Preis für Schaltungen für den Bund sicherzustellen. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung in TZ 14, vor dem Abruf von Leistungen aus den Rahmenvereinbarungen 3 und 4 die Vertragspartner (Agenturen) zum erneuten Wettbewerb einzuladen, um den für die konkrete Einzelbeauftragung günstigsten Preis festzustellen.

- 18.3 Das Bundeskanzleramt merkte in seiner Stellungnahme an, dass es zwischen den Ministerien üblicherweise keinen Austausch zur Rabatthöhe gebe. Höhere Rabatte einzelner Ministerien würden sich daher kaum als Verhandlungsargument gegenüber den Verlagen anführen lassen. Möglicherweise würden hinter diesen Rabatten auch andere Überlegungen der Verlage stecken, z.B längerfristige Kundenbindung oder kurzfristige und spezielle Angebote („special offer“).
- 18.4 Der RH wies das Bundeskanzleramt darauf hin, dass die von ihm selbst verhandelten Rabatte tendenziell niedriger waren als jene Rabatte, die es bei Abrufen aus den Rahmenvereinbarungen hätte lukrieren können.

### Agenturleistungen: Planung und Buchung von Mediensaltungen, Kreativleistungen

- 19.1 (1) Das Finanzministerium plante und buchte Mediensaltungen nicht selbst, sondern beauftragte damit eine Schaltagentur außerhalb der bestehenden Rahmenvereinbarungen der BBG (TZ 18). Es verglich die Honorare der Schaltagentur nicht mit jenen aus den bestehenden Rahmenvereinbarungen der BBG. In den Akten war lediglich dokumentiert, dass der angebotene Stundensatz den gängigen Marktpreisen entspreche und die Agentur einen „ausgezeichneten Ruf bei der Mediaplanung“ genieße. Den Angeboten lag ein Stundensatz von 100 EUR (exkl. USt) zugrunde. Die Stundensätze aus der Rahmenvereinbarung 3 der BBG betragen 21 EUR bis 44 EUR (exkl. USt). Die Agenturhonorare dieser Agentur des Finanzministeriums beliefen sich in den Jahren 2019 bis 2021 auf rd. 316.300 EUR (inkl. USt), wobei im Jahr 2020 mit 107.800 EUR (exkl. USt) der Schwellenwert für Direktvergaben von 100.000 EUR (exkl. USt)<sup>53</sup> überschritten wurde.

(2) Für Kreativleistungen beauftragte das Finanzministerium – trotz Bestehens einer Rahmenvereinbarung ab Mitte 2021 (Rahmenvereinbarung 4) – auch diese Leistungen weiterhin in der Regel einzeln ohne Ausschreibung, ohne Einholung von Vergleichsangeboten und damit ohne Wettbewerb. Der Beschaffungserlass des Finanzministeriums sah bei Direktvergaben grundsätzlich die Einholung von drei Vergleichsangeboten vor, er galt allerdings nicht für den Bereich Kommunikation.

Die Beauftragungen ohne Wettbewerb begründete das Finanzministerium (aktenmäßig) damit, dass die angebotenen Preise im Rahmen der bekannten Marktpreise lägen oder der Bieter aufgrund mehrmaliger erfolgreicher Zusammenarbeit als zuverlässig bekannt sei. Preisvergleiche, insbesondere zu den bestehenden Rahmenvereinbarungen der BBG, stellte das Finanzministerium auch nicht an.

<sup>53</sup> § 46 Abs. 2 Bundesvergabegesetz 2018 in Verbindung mit Schwellenwertverordnung 2018

Auf diese Weise beauftragte das Finanzministerium von 2019 bis 2021 20 Agenturen mit Kreativleistungen in Höhe von 1,09 Mio. EUR (inkl. USt). Die Auszahlungen an eine dieser Agenturen beliefen sich in den Jahren 2019 bis 2021 auf insgesamt rd. 340.000 EUR (inkl. USt), wobei im Jahr 2019 mit insgesamt rd. 113.000 EUR (exkl. USt) der Schwellenwert für Direktvergaben (100.000 EUR) überschritten wurde.

(3) Das Verkehrs- bzw. Klimaschutzministerium erteilte 2019 bis 2021 insgesamt 25 Aufträge in Höhe von 0,60 Mio. EUR (inkl. USt) an Kreativagenturen, zu denen es mitteilte, dass es sich dabei um Abrufe aus einer Rahmenvereinbarung handle. Das Klimaschutzministerium konnte diese dem RH nicht vorlegen. Drei dieser 25 Aufträge (insgesamt rd. 50.000 EUR) erfolgten nicht schriftlich.

19.2 (1) Zu den im Rahmen von Verfahren ohne Wettbewerb (Direktvergaben) beauftragten Agenturleistungen bemängelte der RH, dass das Finanzministerium

- den Bereich Kommunikation vom Beschaffungserlass ausgenommen hatte,
- auch diese Leistungen gemäß BB-GmbH-Gesetz spätestens ab 2021 über die Rahmenvereinbarungen der BBG hätte abrufen müssen und
- keine Preisvergleiche, insbesondere zu den bestehenden Rahmenvereinbarungen der BBG, anstellte und lediglich nicht aussagekräftige und gleichlautende Begründungen für die getätigten Direktvergaben dokumentierte.

Im Ergebnis hielt der RH kritisch fest, dass das Finanzministerium die Planung und Durchführung von Medienschaltungen sowie Kreativleistungen ohne einen angemessenen und transparenten Wettbewerb beauftragte.

[Er empfahl dem Finanzministerium, auch den Bereich Kommunikation in seinem Beschaffungserlass zu erfassen.](#)

(2) Der RH kritisierte, dass das Klimaschutzministerium die Rahmenvereinbarung, auf deren Grundlage es insgesamt 25 Aufträge in Höhe von 0,60 Mio. EUR (inkl. USt) erteilte, nicht vorlegen konnte. Damit war es nicht möglich, die Vertragskonformität der Leistungsabrufe zu überprüfen.

[Der RH empfahl dem Klimaschutzministerium, sein Vertragsmanagement zu verbessern und sicherzustellen, dass Vergaben und Verträge angemessen dokumentiert werden.](#)

(3) Der RH kritisierte, dass das Klimaschutzministerium Aufträge nicht durchgängig schriftlich erteilte. Damit war der vereinbarte Leistungsumfang unklar und eine Überprüfung der vertragskonformen Leistungserbringung nicht möglich.

Er empfahl dem Klimaschutzministerium, alle Aufträge schriftlich zu erteilen und den Leistungsgegenstand und –umfang darin konkret zu beschreiben.

- 19.3 (1) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Interne Revision 2021 die Beschaffungsvorgänge im Finanzministerium geprüft habe. In der Folge seien die internen Beschaffungsrichtlinien (u.a. Beschaffungshandbuch, Beschaffungsleitfaden etc.) überarbeitet worden. Nunmehr sei auch die Kommunikationsabteilung in den Beschaffungserlass integriert.

Mit dem Beschaffungshandbuch für Beschaffungen und Vergaben im gesamten Ressort – inklusive dem Bereich Kommunikation – seien ein Handbuch für Vergabe-Compliance sowie ein Beschaffungsleitfaden für die Zentralstelle samt Beilagen im Februar 2023 erlassen worden.

(2) Das Klimaschutzministerium sagte in seiner Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlungen zu. Die zentral über die Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit und Medien abgewickelten Aufträge an Kommunikationsdienstleister würden stets schriftlich erteilt und in den Vergabeakten dokumentiert.

## Abnahmen und Abrechnung

### Schaltungen

- 20.1 (1) Gemäß den haushaltsrechtlichen Bestimmungen<sup>54</sup> ist vor der Auszahlung die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnung zu prüfen. Diese Prüfung hat neben der tatsächlichen Erbringung der Leistung u.a. auch die Vollständigkeit und Richtigkeit der angeführten Zahlenangaben zu umfassen.

Die Rahmenvereinbarungen 2 und 3 sowie die Einzelbeauftragungen des Finanzministeriums verpflichteten die beauftragten Schaltagenturen, zu prüfen, ob die Medienunternehmen die beauftragten Schaltungen auch durchgeführt hatten.

(2) Das Bundeskanzleramt, das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium bestätigten die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnungen auch, wenn der Auftragnehmer keine Nachweise zur Durchführung der beauftragten Schaltungen vorlegte, z.B. Belegexemplare oder eine Bestätigung der Schaltagentur. Die Ministerien forderten solche Schaltbelege in der Regel auch nicht ein. Lediglich eine Abteilung des Klimaschutzministeriums verlangte vom Auftragnehmer regelmäßig die Bestätigung, dass die Schaltungen wie vereinbart durchgeführt worden waren,

<sup>54</sup> § 113 Abs. 4 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I 139/2009 i.d.g.F. und § 122 Bundeshaushaltsverordnung 2013

bevor sie in den Auszahlungsakten die sachliche Richtigkeit für die Schaltkosten bestätigte. Stichprobenkontrollen führte auch diese Abteilung nicht durch.

- 20.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Bundeskanzleramt, das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnungen für Schaltungen ohne Nachweis der Durchführung der beauftragten Schaltungen bestätigten. Auch wenn die mit der Schaltung beauftragten Agenturen vertraglich verpflichtet waren, selbst auf die Durchführung der Schaltungen zu achten, sah es der RH – im Hinblick auf die Prüfung der sachlichen Richtigkeit der Rechnung – für erforderlich, dass sich auch der Auftraggeber Nachweise über die erbrachte Leistung vorlegen lässt bzw. diese zumindest stichprobenartig kontrolliert.

Der RH empfahl daher dem Bundeskanzleramt, dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium, der Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Rechnungen Nachweise über die tatsächliche Durchführung der beauftragten Schaltungen zugrunde zu legen.

- 20.3 (1) Das Bundeskanzleramt führte in seiner Stellungnahme aus, dass die zuständige Fachabteilung die sachliche und rechnerische Richtigkeit auf Basis der Auskünfte der Stabsstelle Medien bestätigt habe. Jede Empfangsbestätigung und jedes Belegexemplar, das die Agentur erhalten habe, sei an die Stabsstelle weitergeleitet und dort gelagert worden. Außerdem seien die Broschüren und Magazine vor Ort (Krankenhaus, Apotheken, Arztpraxen) gesichtet worden (TZ 22). Auch diese Rückmeldungen seien in den Pandemie Jahren wertvolle Informationen gewesen. Üblicherweise sei die Übermittlung eines Belegexemplars integrativer Bestandteil jedes Auftrags im Bundeskanzleramt. Auf diesen Umstand werde in jedem Auftragsschreiben hingewiesen. Die Bezahlung der Rechnung erfolge erst nach Vorliegen eines Belegexemplars.

(2) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei die sachliche und rechnerische Richtigkeit keinesfalls wie impliziert leichtfertig bestätigt worden. Im Rahmen der Kampagnenarbeit seien die vom RH als fehlend eingestuften stichprobenartigen Kontrollen natürlich durchgeführt worden. Die Kommunikationsarbeit an sich bringe schon verstärkten Medienkonsum mit sich, und Schaltungen und Erscheinungen im Kampagnenzeitraum seien naturgemäß entsprechend verfolgt worden.

Zusätzlich dazu sei die Schaltagentur beauftragt gewesen, die einzelnen Belege der einzelnen Schaltungen zu kontrollieren. Zahlreiche Rückmeldungen über diese Belegkontrollen, u.a. auch für Reklamationen und die entsprechend ausverhandelten Wiedergutmachungen, hätten ergänzend zu den durchgeführten Stichproben keinen Zweifel an der Durchführung der Aufträge gelassen. Die Belege seien an die Schaltagentur übermittelt worden. Inzwischen habe das Finanzministerium auch die

digitalen Belegexemplare erhalten sowie Stundenaufzeichnungen zu den jeweiligen Rechnungen.

(3) Das Klimaschutzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit und Medien bei Medienschaltungen und –kooperationen seit 2023 die Verantwortung für das Ablegen von Nachweisen in den Zahlungsakten und die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit trage. Anfangs seien bei der Kesseltauschkampagne tatsächlich Bestätigungen und Aufstellungen der Schaltagentur nicht eingefordert worden, da das vertragliche Maximalhonorar, im Vergleich zum Schaltvolumen, überaus gering gewesen sei. Bei zukünftigen Aufträgen obliege die Verantwortung dafür der Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit und Medien.

20.4 (1) Der RH betonte gegenüber dem Bundeskanzleramt, dass die unmittelbar nach der internen Aufgabenverteilung dafür verantwortliche Organisationseinheit die sachliche und rechnerische Richtigkeit zu prüfen und zu bestätigen hat.

(2) Gegenüber dem Finanzministerium hielt der RH fest, dass die angeführten stichprobenartigen Prüfungen nicht dokumentiert waren.

### Agenturhonorare

21.1 (1) Gemäß den Rahmenvereinbarungen war das Agenturhonorar auf der Grundlage detaillierter Leistungsaufstellungen zu den geleisteten Stunden auszahlbar. Dies sollte den Auftraggebern die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Rechnung ermöglichen.

Weder im Bundeskanzleramt noch im Klimaschutzministerium lagen solche Leistungsaufstellungen der Schaltagenturen vor. Erst im Rahmen dieser Gebarungsprüfung verlangte eine Abteilung des Klimaschutzministeriums eine solche Leistungsaufstellung vom Auftragnehmer.

Die dem Bundeskanzleramt und dem Klimaschutzministerium zur Verfügung stehenden Preisblätter zur Rahmenvereinbarung 3 wiesen den verrechenbaren Stundensatz nicht aus. Erst über Nachfrage des RH konnten die beiden Ministerien die aktualisierten Preisblätter (der BGG) dem RH übermitteln.

(2) Auch das Finanzministerium legte in den Beauftragungen der Schaltagentur fest, dass die Abrechnung „unter Beilage einer Stunden–/Aufwandsdokumentation“ erfolgen sollte. Diese Stunden– und Aufwandsdokumentationen waren im Finanzministerium jedoch erst ab dem ersten Quartal 2020 aktenmäßig dokumentiert. Auch beim Abruf des Finanzministeriums aus der Rahmenvereinbarung 4 fehlte die für die Auszahlung vorzulegende Leistungsaufstellung der Agentur.

- 21.2 Der RH kritisierte, dass das Bundeskanzleramt, das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnungen für Agenturleistungen bestätigten, obwohl die Auftragnehmer die abgerechnete Leistung nicht durch die in den Rahmenvereinbarungen vorgesehenen Leistungsaufstellungen bzw. Stundenaufzeichnungen belegt hatten. Er wies auch darauf hin, dass die dem Bundeskanzleramt und dem Klimaschutzministerium zur Verfügung stehenden Preisblätter mangels Ausweis der verrechenbaren Stundensätze nicht geeignet waren, die rechnerische Richtigkeit der verrechneten Agenturhonorare zu prüfen.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt, dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium, der Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Rechnungen für Agenturhonorare Leistungs- bzw. Stundennachweise – mit Angaben zu Inhalt und Zeit der Leistungen – zugrunde zu legen, um sicherzustellen, dass nur die tatsächlich erbrachte Leistung abgerechnet wird.

- 21.3 Das Bundeskanzleramt verwies dazu auf seine Stellungnahme zu TZ 20.

## BESONDERER TEIL

### Beispiele Medienarbeit

#### Broschüre und Magazine mit Gesundheitsinformationen zu COVID-19 – Bundeskanzleramt

22.1 (1) Im Rahmen seiner COVID-19-Kampagne („Phase 22, #vorbei“) beauftragte das Bundeskanzleramt im Juli 2021 über die Rahmenvereinbarung 3 die Erstellung einer 16-seitigen Broschüre mit Gesundheitsinformationen zu COVID-19 durch das Unternehmen 13 um rd. 479.000 EUR. Diese Broschüre sollte mit einer Auflage von 800.000 Stück in den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien in Spitälern, Ambulanzen, großen Ordinationen, Apotheken und bei „Events“ oder auf stark frequentierten Plätzen zur Verteilung kommen. Sie enthielt u.a. Abbildungen des Bürgermeisters von Wien bzw. der Landeshauptleute von Niederösterreich, Oberösterreich und der Steiermark.

(2) Im August 2021 beauftragte das Bundeskanzleramt im Rahmen seiner COVID-19-Kampagne („Phase 23, #vorbei“) über die Rahmenvereinbarung 3 darüber hinaus die Erstellung von zwei Magazinen mit Gesundheitsinformationen zu COVID-19 um rd. 398.000 EUR durch das Unternehmen 14.

Die Magazine sollten mit einer Auflage von 600.000 im August und September 2021 erscheinen und in Ambulanzen, großen Ordinationen, Apotheken und über eine Tageszeitung zur Verteilung gelangen.

(3) Das Bundeskanzleramt beglich die Rechnungen zur Broschüre im August 2021 und zu den beiden Magazinen im September und Oktober 2021. Die zuständige Fachabteilung im Bundeskanzleramt bestätigte die sachliche und rechnerische Richtigkeit, jeweils ohne einen Nachweis zur tatsächlichen Leistungserbringung zu dokumentieren, z.B. anhand von Musterexemplaren, Aufstellungen zur Anzahl der gedruckten Exemplare und Informationen zur Verteilung. Auf Nachfrage des RH teilte das Bundeskanzleramt über den Auftragnehmer zur Broschüre (Unternehmen 13) mit, dass alle Unterlagen (z.B. Verteilpläne, Fahrerlisten) im Original an die Stabsstelle Medien des Bundeskanzleramts übermittelt worden seien, wo sie „in mehreren Kisten in einem Büro“ lagerten. Der Eingang der Belege wurde der zuständigen Fachabteilung nicht zur Kenntnis gebracht und aktenmäßig nicht erfasst, weil die Stabsstelle Medien ihre Verwaltungstätigkeit nicht veraktete. Auch das E-Mail-Postfach der Stabsstelle Medien war laut Angaben des Bundeskanzleramts gelöscht worden.



(4) Die Broschüre und die Magazine mit Gesundheitsinformationen zu COVID-19 waren keine entgeltliche Veröffentlichung in einem periodischen Druckwerk gemäß dem Medientransparenzgesetz<sup>55</sup>. Daher hatte auch keine Meldung an die KommAustria zu erfolgen und kam das „Kopfverbot“ des § 3a Abs. 4 leg. cit. nicht zur Anwendung.

(5) Das Bundeskanzleramt meldete von Anfang 2020 bis inklusive zweitem Quartal 2021 Schaltungen zu Gesundheitsthemen bei netdoktor, netdoktor.at und Gesundheitstrends in Höhe von rd. 201.000 EUR an die KommAustria. Auch diese Medien waren dem Unternehmen 14 zuzurechnen. Im Februar 2021 wurde das Portal netdoktor.at verkauft, im Dezember 2022 war ein deutscher Verlag Medieninhaber von netdoktor.at. Von Juli 2021 bis Ende 2021 meldete das Bundeskanzleramt nur mehr Inserate bei netdoktor.at in Höhe von 5.728,90 EUR. Das Bundeskanzleramt begründete das Ende der Einzelinserate bei netdoktor.at damit, dass das „System aus Kosten- und Effizienzgründen auf programmatische Werbeauspielungen umgestellt“ worden sei.

22.2 (1) Der RH hielt fest, dass die im Rahmen der COVID-19-Pandemie um rd. 877.000 EUR erstellte Broschüre und die zwei Magazine des Bundeskanzleramts – nach dem bis Ende 2023 geltenden Recht – nicht an die KommAustria zu melden und nicht vom Kopfverbot betroffen waren. Er sah darin ein Transparenzdefizit und verwies auf die im April 2023 beschlossene Änderung des BVG MedKF-T sowie des Medientransparenzgesetzes (TZ 6), wodurch auch die umfassende Anwendbarkeit des „Kopfverbots“, unabhängig von der Höhe des geleisteten Entgelts und der Periodizität des betroffenen Mediums, sichergestellt wird.

(2) Der RH kritisierte, dass das Bundeskanzleramt die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnungen für die Broschüre und die zwei Magazine ohne Nachweise über die tatsächliche Leistungserbringung bestätigte bzw. die dazu allenfalls in der Stabsstelle Medien vorhandenen Belege nicht heranzog. Er kritisierte weiters, dass die Stabsstelle Medien ihre Verwaltungstätigkeit wie auch Belegeingänge nicht aktenmäßig dokumentierte; dies erschwerte die Nachvollziehbarkeit und damit auch die Beurteilung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der von ihr gesetzten Handlungen deutlich.

<sup>55</sup> § 3 Abs. 1 Z 2

Der RH empfahl daher dem Bundeskanzleramt,

- der Bestätigung der sachlichen Richtigkeit von Rechnungen entsprechende Kontrollschritte, insbesondere zur tatsächlichen Erbringung der beauftragten Leistung, zugrunde zu legen sowie
- sein Verwaltungshandeln so zu dokumentieren, dass dessen Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nachvollziehbar sind.

(3) Der RH vermerkte weiters, dass auch das Gesundheitsportal netdoktor.at (ursprünglich) dem Unternehmen 14 zuzurechnen war. Er hielt zudem fest, dass nach dem Verkauf von „netdoktor.at“ die dortigen Inseratenschaltungen stark reduziert wurden und unmittelbar darauffolgend das Bundeskanzleramt das Unternehmen 14 mit der Erstellung von Magazinen um rd. 400.000 EUR beauftragte.

22.3 Das Bundeskanzleramt verwies dazu auf seine Stellungnahme zu TZ 20.

## Ausgestaltung und Änderung von Schaltplänen – Bundeskanzleramt und Finanzministerium

23.1 (1) Ein Teil der aus den Rahmenvereinbarungen 1 bis 3 abgerufenen Leistungen war auch die Erstellung eines Schaltplans durch die beauftragte Agentur. Der Schaltplan legte neben den Druckwerken und elektronischen Medien, in denen geschaltet werden sollte, auch Umfang und Zeitpunkt bzw. Dauer der Schaltung fest.

(2) Die Dokumentation dieser Leistungen setzte im Bundeskanzleramt in der Regel mit den von der Stabsstelle Medien bzw. dem Kabinett des Bundeskanzlers überarbeiteten Angeboten der Agentur ein. Den zur COVID-19-Kampagne des Bundeskanzleramts vorliegenden Akten konnten in folgenden Fällen Änderungen ohne weitere Begründung, z.B. in Bezug auf die Kommunikationsziele bzw. die Zielgruppen, zu den von den Agenturen vorgeschlagenen Schaltplänen entnommen werden:

- Einmal wurde die Wochenzeitschrift Falter gestrichen und die Tageszeitung einer Partei (Oberösterreichisches Volksblatt) in den Schaltplan aufgenommen.
- Zu einer Beauftragung aus der Rahmenvereinbarung 3 war ein von der Agentur vorgeschlagener Schaltplan mit dem Hinweis „noch ohne dem besprochenen OÖ Volksblatt“ dokumentiert; nachgereicht wurde der „Kostenplan für die heute besprochene Exxpress Schaltung“.
- Zweimal wurde die Österreichische Bauernzeitung ergänzt, auch wurde eine nochmalige Schaltung in den Magazinen Lebensart und Faktum eingeplant.

- Einmal wurden Schaltungen in den Tageszeitungen Die Presse und Der Standard reduziert und dafür andere Tageszeitungen (Heute und Krone) verstärkt eingeplant.
- Die Magazine des Verlags VGN Medien Holding GmbH wurden einmal „aus der Planung genommen, dafür das Gesundheitsmagazin der (Tageszeitung) Heute im Oktober inkludiert“.

(3) Das Finanzministerium erweiterte 2019 fünf von der Agentur vorgelegte Schaltpläne, z.B. Kampagnen zur Arbeitnehmerveranlagung und zur Steuerreform, um kleinere Magazine (etwa mit Auflagen von 3.000 Stück) und urgierte auch nachträglich weitere Schaltungen, für die zunächst kein Budget vorgesehen gewesen war. Unter den Buchungen waren auch solche für parteinahe Medien (z.B. ab5zig, Wiraktiv). Das Finanzministerium dokumentierte diese Änderungen aktenmäßig, Begründungen dazu waren jedoch nicht erfasst.

Auch in den Jahren 2020 und 2021 ergänzte das Finanzministerium nachträglich Schaltpläne, begründete diese Ergänzungen jedoch auch nicht.

- 23.2 Der RH war der Ansicht, dass die Planung der Schaltungen, d.h. die Frage der Medienauswahl wie auch der Schaltfrequenz, nach Maßgabe der Ziele und Zielgruppe der Kampagnen zu erfolgen hat. Er wies kritisch darauf hin, dass weder zu den – von den Schaltagenturen vorgeschlagenen – Schaltplänen noch zu den vom Bundeskanzleramt und vom Finanzministerium vorgenommenen Änderungen dieser Schaltpläne Begründungen dokumentiert waren. Für den RH war daher – und auch aufgrund mangelnder durchgängiger und nachvollziehbarer Festlegung der Ziele und Zielgruppen der Kampagnen – nicht erkennbar, ob bzw. inwieweit die Änderungen eine tatsächliche Optimierung der Schaltpläne in Hinblick auf (strategische) Kommunikationsziele oder Zielgruppen darstellten.

## Marketingberatung – Klimaschutzministerium

24.1 (1) 2020 und 2021 erteilte das Klimaschutzministerium vier Aufträge mit einem Gesamtvolumen von 79.125 EUR an einen Marketingberater. Diese Aufträge betreffen Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Einführung des Klimatickets und mit der Umsetzung der Wärmestrategie sowie die strategische Begleitung des Klimarats:

Tabelle 10: Marketingberatung Klimaschutzministerium

Bezeichnung und Inhalt	Volumen (inklusive allfälliger USt)	Abrechnungsmodus	Anmerkung
<b>Beauftragung 1: Markenberatung Klimaticket</b> Unterstützung und Beratung bei der Namenswahl (Analyse, Vorschläge, Entscheidungsgrundlagen)	2.520 EUR (Pauschalentgelt)	Zahlung nach Leistungserbringung	keine Leistungsnachweise dokumentiert
<b>Beauftragung 2: Beratung Einführungskampagne Klimaticket</b> Beratung und Unterstützung bei der Planung und Steuerung der Einführungskampagne und Schnittstellenfunktion zwischen Ministerium, Agentur und anderen Stakeholdern	43.125 EUR (für maximal 250 Leistungsstunden)	Zahlung in Monatsraten (nach Abnahme von Teilleistungen bzw. Leistungsstunden)	keine Leistungsnachweise (Stundennachweise) dokumentiert
<b>Beauftragung 3: Strategische Beratung Wärmestrategie</b> strategische Beratung zur Bewusstseinsbildung (Bevölkerung und wichtige Stakeholder) und Projektmanagement	22.320 EUR (Pauschalentgelt)	Teilzahlungen nach Abnahme von Teilleistungen und zu bestimmten Terminen (2 Zwischenberichte, 1 Endbericht)	Endbericht nicht aussagekräftig bzw. unvollständig
<b>Beauftragung 4: Strategische Begleitung Klimarat</b> strategische Beratung beim Aufsetzen des Projekts, Projektmanagement und Recherche	11.160 EUR (Pauschalentgelt)	Teilzahlungen nach Abnahme von Teilleistungen und zu bestimmten Terminen (1 Endbericht)	Endbericht nicht aussagekräftig

Quelle: BMK

Die vier Beauftragungen erfolgten im Rahmen von Direktvergaben. Lediglich bei der Beauftragung 2 holte das Klimaschutzministerium ein Vergleichsangebot ein.

(2) Das Auftragsentgelt (Pauschalentgelt oder Abrechnung nach Leistungsstunden) und die Abrechnungsmodalitäten waren unterschiedlich festgelegt. Die Verträge sahen zwar vor, dass Zahlungen „von der Abnahme äquivalenter Teilleistungen abhängig“ waren. Die Erbringung der Leistungen war bei den Beauftragungen 1 und 2 allerdings nicht dokumentiert. Bei den Beauftragungen 3 und 4 waren fixe Pauschalentgelte mit Teilzahlungen zu fixen Terminen bzw. nach Vorlage von Zwischenberichten und jeweils einem Endbericht vertraglich festgelegt. Die Endberichte waren in beiden Fällen halbseitige Aufzählungen von Tätigkeiten und enthielten im Falle der

Beauftragung 3 nicht die Ergebnisse zu den im Vertrag genannten Leistungen. Zur Beauftragung 3 forderte das Klimaschutzministerium für die Überprüfung der sachlichen Richtigkeit einer in Rechnung gestellten Teilleistung die ergänzende Übermittlung ausgewählter Dokumente (z.B. Sitzungsprotokolle, Präsentationen) an. Daraufhin übermittelte der Marketingberater Präsentationen einer anderen Schalt- und einer Kreativagentur und führte aus, dass sich seine Leistungen in diesen Präsentationen darstellten und dieses Vorgehen auch mit dem Kabinett der Bundesministerin akkordiert sei.

Das Klimaschutzministerium bestätigte die sachliche und rechnerische Richtigkeit der vom Marketingberater gelegten Rechnungen. Zur Beauftragung 2 führte es gegenüber dem RH aus, dass durch den fast täglichen Austausch zwischen den Bediensteten des Klimaschutzministeriums und dem Marketingberater kein Zweifel daran bestanden habe, dass die Leistungen im vereinbarten Ausmaß erbracht worden seien.

(3) Bei der Beauftragung 2 sollte der Marketingberater insbesondere als Schnittstelle zu Agenturen und anderen Stakeholdern (u.a. Österreichische Bundesbahnen (ÖBB), Verkehrsverbünde) fungieren und gegenüber diesen die Interessen des Klimaschutzministeriums „bestmöglich“ vertreten. Der Marketingberater stand auch in einem Vertragsverhältnis mit den ÖBB. Das Klimaschutzministerium klärte die aus diesem Vertragsverhältnis erwachsenden Verpflichtungen des Marketingberaters gegenüber den ÖBB nicht ab und setzte keine weiteren Maßnahmen zum Umgang mit diesem potenziellen Interessenkonflikt.

- 24.2 Der RH merkte kritisch an, dass das Klimaschutzministerium bei drei der vier Beauftragungen (in Summe 36.000 EUR) keine Vergleichsangebote eingeholt hatte. Zudem wies er darauf hin, dass der Marketingberater auch in einem Vertragsverhältnis zu den ÖBB stand, denen gegenüber er die Interessen des Klimaschutzministeriums vertreten sollte. Der RH kritisierte, dass das Klimaschutzministerium trotz Kenntnis dieses Vertragsverhältnisses keine Maßnahmen zum Umgang mit diesem potenziellen Interessenkonflikt setzte.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass – obwohl gemäß den Beauftragungen des Marketingberaters Zahlungen „von der Abnahme äquivalenter Teilleistungen abhängig“ waren – diese Leistungen in zwei Fällen (bei den Beauftragungen 1 und 2) nicht dokumentiert waren.

Er kritisierte, dass das Klimaschutzministerium die zu den Beauftragungen 3 und 4 vorgelegten Endberichte abnahm und die Rechnungen beglich, obwohl diese lediglich aus halbseitigen Aufzählungen von Tätigkeiten bestanden und keine inhaltlichen Aussagen oder sonstigen zweckdienlichen projektbezogenen Informationen (z.B. zur Dokumentation, Kontrolle oder Entscheidungsvorbereitung) enthielten. Auch die

zur Beauftragung 3 ergänzend vorgelegten Unterlagen waren lediglich Präsentationen anderer Agenturen und daher aus Sicht des RH keine schlüssigen Leistungsnachweise.

Der RH empfahl daher dem Klimaschutzministerium,

- als Grundlage für die Beurteilung der Preisangemessenheit von Aufträgen bei Direktvergaben über einer betraglich festzusetzenden Bagatellgrenze Vergleichsangebote einzuholen,
- potenzielle Interessenkonflikte bei Bietern zu überprüfen und dies zu dokumentieren,
- Zahlungspläne und die zu erbringenden (Teil-)Leistungen inhaltlich klar festzulegen sowie
- die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit und damit die Begleichung von Rechnungen auf Basis ausreichender Nachweise über die Erbringung der beauftragten Leistungen vorzunehmen.

24.3 Das Klimaschutzministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass für die Marketingberatung zu Kesseltauschkampagne, Wärmestrategie und Klimarat mangels einschlägiger Fachkenntnisse in der zuständigen Fachsektion ein externer Berater zugezogen worden sei. Die Aufträge seien an ein Unternehmen, das bereits bei anderen Projekten für das Klimaschutzministerium zur vollsten Zufriedenheit tätig gewesen sei, direkt vergeben worden. Mittlerweile habe das Präsidium einen Erlass herausgegeben, wonach bereits bei Aufträgen über 5.000 EUR drei Vergleichsangebote einzuholen wären.

In Zukunft werde besser auf eine nachvollziehbare Dokumentation extern beschaffter Leistungen geachtet.

## Externe Begleitung des Projekts „Klimarat“ – Klimaschutzministerium

25.1 (1) Um die Bevölkerung verstärkt in den Klimaschutz einzubinden, führte das Klimaschutzministerium von Jänner 2022 bis Juni 2022 den sogenannten „Klimarat“ durch. Dabei erarbeiteten zuletzt 84 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bürgerinnen und Bürger Maßnahmen für den Klimaschutz. Mit der Organisation und Durchführung des Klimarats beauftragte das Klimaschutzministerium eine eigene Arbeitsgemeinschaft, die ARGE Klimarat. Zudem beauftragte es weitere Leistungen extern (z.B. die Öffentlichkeitsarbeit, Kreativleistungen und die Vorbereitung und Prozessbegleitung des Klimarats) mit einem Gesamtvolumen von 0,53 Mio. EUR. Das entsprach 26 % der Gesamtaufwendungen für das Projekt Klimarat.

(2) Das Klimaschutzministerium beauftragte das Unternehmen 11 mit der Öffentlichkeitsarbeit für das Projekt Klimarat. Den Bedarf für diese Beauftragung begründete es mit dem Erfordernis einer durchgängigen professionellen Unterstützung bei der Öffentlichkeits- und Medienarbeit. Diese Beauftragungen teilten sich auf zwei Aufträge auf, eine Direktvergabe über rd. 90.000 EUR im November 2021 und einen Abruf aus der Rahmenvereinbarung 6 über rd. 304.000 EUR im März 2022.

Vertraglich vereinbart waren folgende Leistungen:

- strategische Beratung:  
z.B. Beratung des Teams des Klimaschutzministeriums, Beratung für die Medienauftritte der „Klimaräte“, Stakeholder Management,
- Projektmanagement und Begleitung:  
z.B. Aufsetzen Projektstruktur, Teilnahme an Kernteam-Meetings und Klimarat-Sitzungen, Projektmanagement in Abstimmung mit einer fix definierten Person beim Auftraggeber,
- PR und Medienarbeit:  
z.B. Konzeption für Medienarbeit, operative Medienarbeit, Erstellung von Presstexten und Unterlagen, Organisation und Begleitung von Interviews und Rufbereitschaft, Beratung für Social-Media-Inhalte, kommunikative Aufbereitung der Ergebnisse des Klimarats, Entwicklung von Szenarien für Krisen-PR, Beratung bei der Konzeption des Endberichts, Aufbereitung des Endberichts für die Medien, Konzeption, Organisation und Durchführung von Pressekonferenzen.

Dieser Abruf aus der Rahmenvereinbarung 6 wurde mit sechs Teilrechnungen über insgesamt rd. 200.000 EUR bis August 2022 zur Gänze abgerechnet. Zur Beurteilung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit waren den Rechnungen Aufstellungen über die Leistungsarten (z.B. „Strategische Beratung“, „Einbindung Stakeholder“, „Pressearbeit inkl. Hintergrundgespräche“, „Projektmanagement und Besprechun-

gen“) und die dafür aufgewendeten Stunden beigefügt. Nachweise zu Details der Leistungserbringung enthielten die Akten jedoch nicht, etwa worin die strategische Beratung bestand und wann und für wen diese erbracht wurde, wann mit welchen Stakeholdern kommuniziert wurde, welche Hintergrundgespräche geführt wurden oder welche konkreten Projektmanagementleistungen wann erbracht wurden. Auf Nachfrage des RH übermittelte das Klimaschutzministerium dazu ergänzende Unterlagen, z.B. eine namentliche Auflistung der angesprochenen Stakeholder (Umweltlandesrätinnen und –räte, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, politische Parteien, Städtebund, Gemeindebund etc.) und einzelne Ergebnisprotokolle von Sitzungen mit dem Klimaschutzministerium; teilweise forderte das Klimaschutzministerium diese vom Auftragnehmer nach (z.B. Details zu den strategischen Beratungen, das Stakeholderkonzept). Sie waren jedoch nicht den Teilrechnungen bzw. den damit verrechneten Stunden zuordenbar.

(3) Im Dezember 2021 beauftragte das Klimaschutzministerium das Unternehmen 5 im Rahmen eines Abrufs aus der Rahmenvereinbarung 4 mit der „Konzeption, Entwicklung und Produktion einer Corporate Identity für den Klimarat“. Dies umfasste u.a. Projektmanagement, strategische Beratung, Design, Entwicklung und Produktion der Corporate Identity, Social-Media-Betreuung und die Umsetzung der Website. Woraus sich der Bedarf für diesen Auftrag ergeben hatte, war aktenmäßig nicht dokumentiert.

Dieser Auftrag wurde mit sechs Teilrechnungen über insgesamt rd. 124.000 EUR bis Oktober 2022 zur Gänze abgerechnet: Zur Beurteilung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit waren den Rechnungen Aufstellungen über die funktionsbezogenen Leistungsstunden (z.B. „Art Director“, „Freelancer“) und teilweise auch über die Leistungsarten (z.B. „Projektmanagement“) beigefügt. Den Nachweis der tatsächlichen Leistungserbringung (welche Tätigkeit wann und durch wen erbracht wurde etc.) enthielten die Aufstellungen nicht. Auch die funktionsbezogenen Leistungsstunden waren den jeweiligen Leistungsarten nicht zuordenbar.

Im Dezember 2021 verrechnete der Auftragnehmer 275,5 Leistungsstunden (42.648 EUR). Davon entfielen 261,75 Stunden (40.480 EUR) auf Juli bis Dezember 2021 und damit auf einen vor der Beauftragung liegenden Zeitraum. Das Klimaschutzministerium anerkannte diese „Vorleistungen“, weil der Auftragnehmer ab Oktober 2021 in dauerndem Kontakt mit der zuständigen Fachabteilung gestanden sei und davor (ab Juli 2021) das Kabinett Leistungen in Anspruch genommen habe, die notwendig gewesen seien, „um Klarheit zum weiteren Vorgehen in Bezug auf die Kommunikation zu finden und ein besseres Verständnis für den notwendigen Scope of work zu erhalten.“



(4) Weitere 97.500 EUR fielen von Juni 2021 bis Juni 2022 für die Vorbereitung und Begleitung des Gesamtprozesses durch eine externe Expertin für nachhaltige Lebensqualität (Forschung und Prozessbegleitung) an. Diese beschäftigte das Klimaschutzministerium im Rahmen eines freien Dienstvertrags. Den Bedarf für diese Beauftragung begründete das Klimaschutzministerium mit dem Erfordernis, das interne Koordinationsteam zu unterstützen. Aufgaben der Expertin waren u.a.:

- der Aufbau und die Unterstützung eines Teams im Klimaschutzministerium bei Durchführung des Klimarats (samt „führender Mitarbeit“); diese Aufgabe oblag auch dem mit der Öffentlichkeitsarbeit betrauten Unternehmen 11,
- der Kontakt mit „Stakeholdern“; auch diese Aufgabe oblag dem mit der Öffentlichkeitsarbeit betrauten Unternehmen 11,
- die Abstimmung mit der wissenschaftlichen Begleitung; dies, obwohl dafür eine eigene Koordinatorin im Rahmen des wissenschaftlichen Beirats zuständig war,
- die Unterstützung des „Durchführungsteams beim Design“; mit der Entwicklung des Designs („Corporate Identity“) war das Unternehmen 5 beauftragt.

(5) Weitere 0,02 Mio. EUR fielen für Schalt- und Beratungsleistungen an.

25.2 Der RH wies darauf hin, dass das Klimaschutzministerium die Vorbereitung und Prozessbegleitung, die Öffentlichkeitsarbeit sowie die Entwicklung und Produktion der Corporate Identity mit einem Gesamtvolumen von 0,53 Mio. EUR extern beauftragte und den Bedarf dafür pauschal mit dem Erfordernis zur Unterstützung begründete.

Er kritisierte, dass sich die Aufgaben der einzelnen Beauftragungen zum Teil – insbesondere zur Öffentlichkeitsarbeit und zur Corporate Identity – überlappten.

Er empfahl dem Klimaschutzministerium, vor externen Leistungsbeschaffungen – insbesondere bei hohen Auftragsvolumina – den Bedarf, d.h. die Notwendigkeit bzw. Zweckmäßigkeit der Inanspruchnahme externer (Unterstützungs-)Leistungen wie auch den erforderlichen Umfang der Beauftragung, nachvollziehbar zu analysieren. Er empfahl weiters, bei mehreren externen Beauftragungen im gleichen Themenbereich diese inhaltlich klar voneinander abzugrenzen, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Klimaschutzministerium die sachliche und rechnerische Richtigkeit der von den Unternehmen 11 und 5 gelegten Rechnungen bestätigte, ohne detaillierte Nachweise zur tatsächlichen Leistungserbringung zu dokumentieren, z.B. welche Tätigkeit wann und durch wen erbracht wurde. Er verwies dazu auf seine Feststellungen in TZ 21 und seine Empfehlung, der Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Rechnungen für Agentur-

honorare Leistungs- bzw. Stundennachweise mit Angaben zu Inhalt und Zeit der Leistungen zugrunde zu legen.

Der RH wies außerdem kritisch darauf hin, dass insgesamt 40.480 EUR für Leistungen (Entwicklung und Produktion der Corporate Identity) abgerechnet wurden, die bereits vor dem formellen Vertragsabschluss erbracht worden waren.

- 25.3 Das Klimaschutzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass in Zukunft auf eine nachvollziehbare Dokumentation extern beschaffter Leistungen geachtet werde.

## Betreuung von Websites im Klimaschutzministerium

- 26.1 (1) Das IKT-Konsolidierungsgesetz<sup>56</sup> trat 2012 in Kraft und hatte das Ziel, bestehende und neu zu schaffende IKT-Lösungen und IT-Verfahren des Bundes zu vereinheitlichen. Zu diesem Zweck legte es u.a. „eine gemeinsame Lösung zur Entwicklung und Wartung der Internetauftritte der Bundesdienststellen (Content Management System)“ als einen zu verwendenden IKT-Standard fest. Die weiteren Details waren nach dem IKT-Konsolidierungsgesetz durch Verordnung des für Digitalisierung zuständigen Bundesministers<sup>57</sup> im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler zu regeln. Eine solche Verordnung bestand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht.

Das Klimaschutzministerium betrieb Anfang 2023 71 in Bezug auf Inhalt und Gestaltung unterschiedliche Websites. Die Zuständigkeit für diese Websites war im Ministerium auf fünf Sektionen und das Büro des Generalsekretärs verteilt. Für Entwicklung, Wartung, Betrieb und redaktionelle Betreuung dieser Websites zog das Ministerium 36 externe Dienstleister (in unterschiedlichem Ausmaß) heran. Das Ministerium verfügte über keinen Gesamtüberblick über den für die Betreuung dieser Websites anfallenden Aufwand.

(2) Das zentrale elektronische Informationsangebot des Klimaschutzministeriums war die Website open4innovation.at. Diese Plattform umfasste weitere elf Subdomains (z.B. mobilitaetderzukunft.at, open4aviation.at, produktionderzukunft.at, austria-in-space.at und iktderzukunft.at) und diente der Information über öffentlich geförderte Forschung und technologische Entwicklungen im Wirkungsbereich des Klimaschutzministeriums.

<sup>56</sup> Bundesgesetz, mit dem IKT-Lösungen und IT-Verfahren bundesweit konsolidiert werden, BGBl. I 35/2012 i.d.g.F.

<sup>57</sup> zur Zeit der Gebarungsüberprüfung der Bundesminister für Finanzen

Die Plattform open4innovation.at basierte wiederum auf der Plattform nachhaltigwirtschaften.at, die seit 1999 bestand. 2015 entschied das damalige Verkehrsministerium, nachhaltigwirtschaften.at in Richtung open4innovation.at neu zu entwickeln, um auf ein zeitgemäßes Content Management System umzusteigen und neuen Sicherheitserfordernissen zu entsprechen. Dazu beauftragte es (nach Durchführung eines europaweiten Ausschreibungsverfahrens) im Jänner 2016 einen externen Dienstleister mit der Neuimplementierung, dem Betrieb und der redaktionellen Betreuung der Plattform bis Ende 2021. Die Aufwendungen hierfür betragen rd. 848.000 EUR (inkl. USt). Davon entfielen zwischen 2019 und 2021 jährlich rd. 90.000 EUR auf die redaktionelle Betreuung und rd. 40.000 EUR auf technische und Beratungs-Dienstleistungen.

(3) Nach Auslaufen dieses Auftrags schloss das Klimaschutzministerium mit demselben Auftragnehmer (nach Durchführung eines Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Bekanntmachung) im Oktober 2021 eine Rahmenvereinbarung ab. Die Laufzeit betrug vier Jahre inklusive Verlängerungsmöglichkeit um weitere zwei Jahre. Leistungsgegenstand waren Unterstützungsdienstleistungen für die Online-Plattform open4innovation.at (insbesondere redaktionelle Betreuung, Hosting und Wartung). Das Gesamtvolumen dieser Rahmenvereinbarung belief sich auf 1,80 Mio. EUR (inkl. USt; über maximal sechs Jahre). Davon waren für die redaktionelle Betreuung rd. 210.000 EUR und für technische und Beratungs-Dienstleistungen rd. 90.000 EUR jährlich veranschlagt. Bis Ende 2022 waren Aufwendungen von rd. 142.000 EUR (inkl. USt) angefallen.

Gegenüber dem 2015 mit demselben Auftragnehmer geschlossenen Vertrag war somit der jährlich geplante Aufwand für redaktionelle Tätigkeiten um 120.000 EUR (+133 %) höher, jener für technische und Beratungs-Dienstleistungen um 50.000 EUR (+125 %).

Das Klimaschutzministerium begründete diesen erhöhten Bedarf u.a. mit dem jährlichen Anstieg der Zugriffsraten (rd. 10 %) und der neu zur Verfügung gestellten Dokumente (rd. 1.200 Projektberichte und sonstige Publikationen), mit der Erweiterung des Portals um neue Themen (z.B. Mobilitätswende, Kreislaufwirtschaft), den Anpassungen der Suchfunktion und mit allgemeinen inflationsbedingten Preissteigerungen.

- 26.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass das Klimaschutzministerium 71 in Bezug auf Inhalt und Gestaltung unterschiedliche Websites mit der Unterstützung von 36 externen Dienstleistern betrieb, obwohl das IKT-Konsolidierungsgesetz bereits seit 2012 eine gemeinsame Lösung zur Entwicklung und Wartung der Internetauftritte der Bundesdienststellen als IKT-Standard vorgesehen hatte. Auch wenn die Details dazu noch nicht durch Verordnung festgelegt waren, stand nach Ansicht des RH die hohe Anzahl unterschiedlicher Websites in Kombination mit der hohen Anzahl externer

Dienstleister dem Ziel des IKT-Konsolidierungsgesetzes – IKT-Standards zu vereinheitlichen – entgegen. Er kritisierte, dass das Klimaschutzministerium keinen Gesamtüberblick über den für die Betreuung dieser Websites anfallenden Aufwand hatte.

Der RH empfahl dem Klimaschutzministerium, bei der Erarbeitung der ressortweiten Kommunikationsstrategie, der Festlegung der Arbeitsabläufe (**TZ 3**) sowie der organisatorischen Anpassungen zur Herstellung eines Gesamtüberblicks über die Aufwendungen (**TZ 5**) auch die vom Ministerium betreuten Websites miteinzubeziehen. In weiterer Folge wären die bestehenden Websites insbesondere hinsichtlich Bedarf, Aktualität, der Zugriffe, inhaltlicher Überschneidungen und der jeweils anfallenden Kosten (Kostenvergleiche) zu analysieren, um ein einheitliches Auftreten des Ministeriums sicherzustellen und Überschneidungen sowie – vor dem Hintergrund der im IKT-Konsolidierungsgesetz festgelegten Ziele – Konsolidierungs- und Kostensenkungspotenziale erkennen zu können.

Zur fehlenden Verordnung nach dem IKT-Konsolidierungsgesetz verwies der RH auf seinen Bericht „Management der IT-Sicherheit in der Verwaltung ausgewählter Bundesministerien“ (Reihe Bund 2021/31). Darin hatte er kritisch festgestellt (**TZ 3**), dass eine solche Verordnung zur Konsolidierung der Heterogenität der IT-Systeme nicht vorlag, und empfahlen, eine solche zu erlassen.

(2) Der RH wies darauf hin, dass

- für Neuentwicklung, Betrieb und redaktionelle Betreuung der Plattform open4innovation.at von 2016 bis 2021 rd. 848.000 EUR angefallen waren,
- die 2021 (im Wesentlichen nur für die redaktionelle Betreuung und den Betrieb) abgeschlossene Rahmenvereinbarung bereits ein Volumen von 1,80 Mio. EUR umfasste und
- die auf Basis dieser Rahmenvereinbarung jährlich veranschlagten Aufwendungen zwischen 133 % und 125 % höher waren als die zwischen 2019 und 2021 angefallenen.

Der RH verkannte nicht, dass die auf Basis dieser Rahmenvereinbarung getätigten Aufwendungen im Jahr 2022 mit rd. 142.000 EUR unter den maximal möglichen 300.000 EUR blieben. Er gab allerdings zu bedenken, dass die Steigerung des Gesamtvolumens von rd. 848.000 EUR auf 1,80 Mio. EUR auch unter Berücksichtigung der inhaltlichen Erweiterungen und technischen Anpassungen seit 2019 nicht nachvollziehbar war. Der RH verwies auf seine Empfehlung in **TZ 25**, bei externen Beauftragungen vorab die Notwendigkeit bzw. Zweckmäßigkeit der Inanspruchnahme externer Leistungen wie auch den erforderlichen Umfang der Beauftragung zu analysieren.

## Resümee („Lessons Learned“)

27 (1) Die folgende Tabelle fasst die Feststellungen des RH zur Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit der zentralen Elemente der Medienarbeit der überprüften Bundesministerien zusammen:

Tabelle 11: Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit der zentralen Elemente der Medienarbeit

Thema	Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit	Anmerkung	TZ
Kommunikationsstrategie	gering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fehlen übergeordneter Kommunikationsstrategien und damit auch verbindlicher Handlungsrahmen für Kommunikationsziele, Verantwortlichkeiten und Prozesse</li> </ul>	<u>TZ 3</u>
Kampagnen	gering bis durchschnittlich	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunikationsziele und Zielgruppen nicht durchgängig definiert bzw. präzisiert</li> <li>keine durchgängige Erfolgskontrolle</li> </ul>	<u>TZ 11</u>
Medienkooperationen	gering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedarf und Gründe für Auswahl des Kooperationspartners teilweise nicht dokumentiert</li> <li>mehnjährige Kooperationen ohne Dokumentation von Leistungsnachweisen</li> </ul>	<u>TZ 12</u>
inhaltliche Anforderungen (Informationsbedürfnis)	gering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informationsbedürfnis bei Kampagnen und Medienkooperationen nicht systematisch dokumentiert</li> </ul>	<u>TZ 9</u>
Entgelte an Medien	überdurchschnittlich	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aufträge unter 5.000 EUR (je Medium) und Schaltungen in nicht-periodischen Medien waren laut Medientransparenzgesetz von der Meldepflicht an die KommAustria nicht erfasst</li> <li>Informationen zu Eigentümern der Medieninhaber (von der Inseratenvergabe wirtschaftlich profitierende Personen) nur dezentral verfügbar</li> <li>im April 2023 beschlossene Änderung des BVG MedKF-T sowie des Medientransparenzgesetzes mit Verbesserungen (ab Jänner 2024)</li> </ul>	<u>TZ 6</u> und <u>TZ 10</u>
Medienschaltungen über Agenturen	gering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedarf und Gründe für die Festlegung des Volumens der Rahmenvereinbarung der Bundesbeschaffung GmbH über 180 Mio. EUR für Medienschaltungen unklar</li> <li>Vergabeverfahren gewährleistete keinen Wettbewerb in Bezug auf Inseratenschaltungen als Hauptleistung</li> <li>Defizite in Bezug auf Rabattweitergabe an Auftraggeber (Einsichtsrechte, agenturvolumensabhängige Boni)</li> </ul>	<u>TZ 14</u> , <u>TZ 15</u> , <u>TZ 16</u> und <u>TZ 17</u>
Medienschaltungen – Eigenschaltungen	gering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eigenschaltungen teilweise außerhalb der bestehenden Rahmenvereinbarungen der Bundesbeschaffung GmbH (über Verfahren ohne Wettbewerb)</li> <li>Rabatte bei Eigenschaltungen tendenziell niedriger als Rabatte aus Rahmenvereinbarungen</li> </ul>	<u>TZ 18</u>
Abrechnung von Medienschaltungen	gering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit in der Regel ohne (zumindest stichprobenartigen) Nachweis der tatsächlichen Durchführung</li> </ul>	<u>TZ 20</u>
Abrechnung von Agenturhonoraren	gering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit in der Regel ohne Leistungsaufstellungen bzw. Stundenaufzeichnungen</li> </ul>	<u>TZ 21</u>

Quelle: RH

(2) Klare strategische Vorgaben für die Medienarbeit (Kommunikationsstrategien) mit Festlegungen zu Kommunikationszielen, Inhalten, Zielgruppen, Kommunikationskanälen und internen Rollen bzw. Verantwortlichkeiten fehlten in allen drei überprüften Bundesministerien. Dementsprechend waren auch die relevanten Arbeitsabläufe – etwa für die Abwicklung von Medienkampagnen – nicht festgelegt. Die Analyse ausgewählter Medienkampagnen zeigte, dass auch auf dieser Ebene Kommunikationsziele und Zielgruppen nicht durchgängig definiert bzw. präzisiert waren. Erfolgskontrollen der einzelnen Kampagnen wurden nur vereinzelt vorgenommen. Medienkooperationen wurden, teilweise auch bei Auftragswerten über 100.000 EUR, über Direktvergaben beauftragt. Der Bedarf und die Gründe für die Auswahl des jeweiligen Kooperationspartners waren nicht durchgängig dokumentiert.

Aus Sicht des RH sollten die Ministerien nicht nur eine Kommunikationsstrategie erarbeiten. Auch die Festlegung klarer Arbeitsabläufe, vor allem für die Ermittlung des grundsätzlichen Bedarfs einer Medienkampagne bzw. –kooperation und des konkreten Informationsbedürfnisses, die Definition von Kommunikationszielen und Zielgruppen sowie die Durchführung von Erfolgskontrollen der Medienschaltungen würden die (qualitative) Nachvollziehbarkeit des Mitteleinsatzes erhöhen.

(3) Die Transparenz des Mitteleinsatzes für Medienschaltungen war aufgrund der Medientransparenzgesetzgebung des Bundes relativ hoch. Die gesetzlichen Bestimmungen verpflichteten die überprüften Ministerien dazu, die an Medien (für Schaltungen und Medienkooperationen) geleisteten Entgelte an die KommAustria zu melden. Diese hatte die Daten zu veröffentlichen. Da jedoch nicht alle Aufträge von der Meldepflicht erfasst waren – ausgenommen waren Aufträge unter 5.000 EUR (je Medieninhaber) und Schaltungen in nicht-periodischen Medien – und auch die Informationen zu den Eigentümern der Medieninhaber (die von der Inseratenvergabe wirtschaftlich profitierenden Personen) nur dezentral verfügbar waren, bestand noch Optimierungspotenzial. Dieses wurde mit der im April 2023 beschlossenen Änderung des BVG MedKF–T sowie des Medientransparenzgesetzes teilweise gehoben: Aus Sicht des RH können insbesondere der Entfall der Ausnahmeregelungen in Bezug auf die an die KommAustria zu meldenden Schaltungen (bei Unterschreiten der Bagatellgrenze von 5.000 EUR und bei Schaltungen in nicht-periodischen Medien) und die erhöhten Nachweispflichten (ergänzende Berichte) dazu beitragen, die Transparenz in diesem Bereich zu erhöhen.

(4) Das durch das Medientransparenzgesetz vorgeschriebene Informationsbedürfnis war bei den vom RH analysierten Medienkampagnen und –kooperationen nicht systematisch dokumentiert; es war teilweise nur allgemein umschrieben bzw. in Einzelfällen nicht nachvollziehbar. Der RH wies darauf hin, dass die überprüften Bundesministerien zwischen 2019 und 2021 insgesamt 108,02 Mio. EUR für Medienarbeit aufwendeten. Die Beachtung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Geba-

rungsgrundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit war bei der Medienarbeit nicht ausreichend gewährleistet.

Der RH betonte, dass Medienkampagnen und –schaltungen Instrumente der Information der Bevölkerung sind und keine Instrumente der Medienfinanzierung oder Politikwerbung sein dürfen.

Für einen zweckmäßigen und effizienten Mitteleinsatz sollten Medienkampagnen und –schaltungen nur in jenem Umfang durchgeführt werden, in dem sie sachlich geboten sind, und nur in den nach Maßgabe der Kommunikationsziele und Zielgruppen ausgewählten Medien. Um Aufwendungen für Medienkampagnen und –schaltungen auf das notwendige Maß zu reduzieren, wäre stets der tatsächliche Bedarf einer Medienkampagne bzw. –schaltung zu klären sowie insbesondere die Möglichkeit kostengünstigerer alternativer Formen der Kommunikation mit der Öffentlichkeit (z.B. Pressekonferenzen) zu prüfen.

(5) Für die Planung und Umsetzung von Medienkampagnen zogen die überprüften Ministerien spezialisierte Agenturen heran, in der Regel über Rahmenvereinbarungen der BBG. Die für Medienschalungen zentrale Rahmenvereinbarung schloss die BBG im April 2021 ab; sie umfasste ein Volumen von 180 Mio. EUR (bei einer Laufzeit bis April 2025). Obwohl sich das Volumen damit im Vergleich zur zeitlich davor liegenden Rahmenvereinbarung – deren Volumen hatte sich auf 25 Mio. EUR belaufen – mehr als versiebenfachte, fehlte eine sachlich nachvollziehbare Grundlage für die Festlegung dieses Auftragsvolumens. Hinzu kam, dass das durchgeführte Vergabeverfahren keinen Wettbewerb in Bezug auf Medienschalungen und damit die Hauptleistung der Rahmenvereinbarung gewährleistete.

Aus Sicht des RH wären daher vor dem Abruf aus dieser Rahmenvereinbarung die Vertragspartner (Agenturen) zum erneuten Wettbewerb einzuladen, um den für die konkrete Einzelbeauftragung (Medienschalungen) günstigsten Preis festzustellen. Darüber hinaus wäre sicherzustellen, dass die Agenturen Rabatte, die ihnen auf Schalungen gewährt werden, an die Ministerien weitergeben.

(6) Teilweise beauftragten die Ministerien Medienschalungen auch außerhalb der bestehenden Rahmenvereinbarungen der BBG. Die dabei vom Bundeskanzleramt und Klimaschutzministerium – Letzteres beauftragte solche Eigenschaltungen im Rahmen von Direktvergaben – lukrierten Rabatte waren jedoch tendenziell niedriger als jene Rabatte, die sie bei ihren Abrufen aus den Rahmenvereinbarungen erhielten.

(7) Mängel waren auch bei der Abrechnung der Medienschaltungen festzustellen: Zwar waren die beauftragten Schaltagenturen vertraglich verpflichtet, darauf zu achten, dass die Schaltungen auch tatsächlich von den Medienunternehmen durchgeführt wurden. Die überprüften Ministerien bestätigten die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnungen jedoch ohne weiteren Nachweis der Leistungserbringung. Ebenso fehlten bei den Abrechnungen der Agenturhonorare in der Regel die in den Verträgen vorgesehenen Leistungsaufstellungen bzw. Stundenabrechnungen. Aus Sicht des RH wären der Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit Nachweise der tatsächlichen Leistungserbringung zugrunde zu legen.



## Schlussempfehlungen

28 Zusammenfassend empfahl der RH:

- dem Bundeskanzleramt (**BKA**),
- dem Bundesministerium für Finanzen (**BMF**),
- und dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (**BMK**):

	BKA	BMF	BMK
(1) Eine ressortweite Kommunikationsstrategie wäre auszuarbeiten. Diese sollte einen verbindlichen Handlungsrahmen zu Kommunikationszielen, Zielgruppen, thematischen Schwerpunkten, möglichen Kommunikationsprodukten und –kanälen, Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Prozessen festlegen und im Sinne einer umfassenden Geltung von der Ressortleitung genehmigt werden. <u>(TZ 3)</u>	X	X	X
(2) Aufbauend auf der zu erarbeitenden Kommunikationsstrategie wären die relevanten Arbeitsabläufe (Musterprozesse) – einschließlich jene für Medienkampagnen bzw. –schaltungen – festzulegen und zu dokumentieren. <u>(TZ 3)</u>	X	X	X
(3) Zum Erhalt der Steuerungsfunktion des Personalplans und im Sinne einer transparenten Budgetierung und Verrechnung wäre die Erhöhung des Personalstands durch Arbeitskräfteüberlassungen zu vermeiden. <u>(TZ 4)</u>	X		X
(4) Die Arbeitsweise bzw. Organisation der Medienarbeit wäre dahingehend anzupassen, dass die Herstellung eines Gesamtüberblicks über die Aufwendungen für Medienarbeit jederzeit möglich ist. Dies könnte durch die Einrichtung eines entsprechenden Kostencontrollings bzw. durch die Konzentration der operativen Verantwortung für Medienkampagnen bzw. –schaltungen bei einer Organisationseinheit erreicht werden. <u>(TZ 5)</u>		X	X
(5) Alle Aufwendungen und Auszahlungen für Werbung, Infokampagnen sowie Öffentlichkeitsarbeit wären – mit dem Ziel, diese unmittelbar transparent zu machen – gemäß § 24 Rechnungslegungsverordnung 2013 gesondert darzustellen. <u>(TZ 5)</u>	X		X
(6) Eine Regierungsvorlage zum Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetz wäre zu erarbeiten, welche – im Sinne der Transparenz und Vergleichbarkeit – auch eine zentrale Veröffentlichung der ergänzenden Berichte (z.B. über die Kommunikationsbehörde Austria) sowie deren möglichst einheitliche Gestaltung vorsieht. <u>(TZ 6)</u>	X		
(7) Die gesetzliche Meldepflicht von Schaltungen und Medienkooperationen an die Kommunikationsbehörde Austria wäre lückenlos einzuhalten. <u>(TZ 8)</u>		X	

	BKA	BMF	BMK
(8) Die beauftragten Schaltungen wären lückenlos elektronisch zu erfassen bzw. zu dokumentieren und so eine inhaltlich korrekte Meldung an die Kommunikationsbehörde Austria sicherzustellen. (TZ 8)	X		X
(9) Bei der Beauftragung von Medienkampagnen bzw. –schaltungen wären das im Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetz vorgegebene konkrete Informationsbedürfnis der Allgemeinheit wie auch die (verfassungsrechtlich) vorgegebenen Gebarungsgrundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten. Medienkampagnen bzw. –schaltungen wären nur in jenem Umfang durchzuführen, in dem sie sachlich geboten sind, und nur in jenen Medien zu beauftragen, die nach Maßgabe der Kommunikationsziele und Zielgruppen die effizienteste Kommunikation gewährleisten. Bei Medienkampagnen bzw. –schaltungen wäre vorab stets der konkrete Bedarf zu klären sowie insbesondere die Möglichkeit kostengünstigerer alternativer Formen der Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu prüfen. (TZ 9)	X	X	X
(10) Eine Regierungsvorlage zum Medientransparenzgesetz wäre zu erarbeiten, welche eine zentrale Veröffentlichung jener Informationen zu den Eigentumsverhältnissen der Medieninhaber, die von diesen bereits nach den medienrechtlichen Bestimmungen offenzulegen sind, in strukturierter Form vorsieht. (TZ 10)	X		
(11) Im Rahmen der zu erarbeitenden Kommunikationsstrategie wären klare Regeln für die Ermittlung des grundsätzlichen Bedarfs und des konkreten Informationsbedürfnisses, für die Definition von Kommunikationszielen und Zielgruppen sowie die Durchführung von Erfolgskontrollen der Medienschaltungen festzulegen. Für die Erfolgskontrolle sollte – abhängig vom Budgetvolumen und den bespielten Mediengattungen der Kampagne – festgelegt werden, wie diese durchzuführen ist. Zur Nachvollziehbarkeit wären sowohl diese Regeln selbst als auch ihre Anwendung im Einzelfall (Kampagne) in möglichst standardisierter Form zu dokumentieren. (TZ 11)	X	X	X
(12) Im Sinne eines effizienten Mitteleinsatzes wäre das Erfordernis einer kostenintensiven Information über noch nicht beschlossene Maßnahmen gegenüber dem Nutzen für die Zielgruppe im Einzelfall besonders genau abzuwägen. (TZ 11)		X	
(13) Der grundsätzliche Bedarf an der Leistung und insbesondere die Gründe für die Auswahl des Medienkooperationspartners wären nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 12)			X
(14) Im Einklang mit dem Vergaberecht wären bei Aufträgen ab 100.000 EUR keine Direktvergaben durchzuführen. (TZ 12)			X

	BKA	BMF	BMK
(15) Alle bei Abrufen aus Rahmenvereinbarungen zustehenden Rabatte wären einzufordern. <b>(TZ 12)</b>	X		
(16) Bei Medienkooperationen wären konkrete Leistungen festzulegen sowie zu dokumentieren und die sachliche und rechnerische Richtigkeit nur auf Basis dieser Leistungsbeschreibungen und dokumentierter Leistungsnachweise zu prüfen. <b>(TZ 12)</b>			X
(17) Vor dem Abruf von Leistungen aus den Rahmenvereinbarungen für Mediensaltungen (Volumen von 180 Mio. EUR) und Kreativleistungen (Volumen von 30 Mio. EUR) bzw. aus Rahmenvereinbarungen, die wie diese gestaltet sind, wären die Vertragspartner (Agenturen) zum erneuten Wettbewerb einzuladen, um den für die konkrete Einzelbeauftragung günstigsten Preis festzustellen. <b>(TZ 14)</b>	X	X	X
(18) Bedarfserhebungen für Vergaben wären fundiert und nachvollziehbar, unter Einbindung aller abrufberechtigten Ministerien durchzuführen. <b>(TZ 14)</b>	X		
(19) Es wäre sicherzustellen, dass alle für Saltungen von den Medienunternehmen gewährten Rabatte den Ministerien gegenüber offengelegt und an sie weitergegeben werden. Die Weitergabe der Rabatte wäre im Zuge der Abrechnungskontrolle zu überprüfen. <b>(TZ 15)</b>	X		X
(20) Im Rahmen der Zuständigkeit des Bundeskanzleramts zur Koordination der Informationstätigkeit der Ministerien wäre in zukünftigen Rahmenvereinbarungen zum Abruf von Mediensaltungen auf die Weiterverrechnung der agenturvolumensabhängigen Boni an die Auftraggeber hinzuwirken. <b>(TZ 16)</b>	X		
(21) Das haushaltsrechtliche Vollständigkeitsgebot wäre einzuhalten. <b>(TZ 16)</b>	X		
(22) Print-Saltungen wären so abzuwickeln, dass die höchsten Rabatte in Abzug gebracht und damit die niedrigsten Preise erzielt werden. <b>(TZ 18)</b>	X		X
(23) Der Bereich Kommunikation wäre im Beschaffungserlass zu erfassen. <b>(TZ 19)</b>		X	
(24) Das Vertragsmanagement wäre zu verbessern und es wäre sicherzustellen, dass Vergaben und Verträge angemessen dokumentiert werden. <b>(TZ 19)</b>			X
(25) Alle Aufträge wären schriftlich zu erteilen und der Leistungsgegenstand und –umfang wären darin konkret zu beschreiben. <b>(TZ 19)</b>			X
(26) Der Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Rechnungen wären Nachweise über die tatsächliche Durchführung der beauftragten Saltungen zugrunde zu legen. <b>(TZ 20)</b>	X	X	X

	BKA	BMF	BMK
(27) Der Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Rechnungen für Agenturhonorare wären Leistungs- bzw. Stundennachweise – mit Angaben zu Inhalt und Zeit der Leistungen – zugrunde zu legen, um sicherzustellen, dass nur die tatsächlich erbrachte Leistung abgerechnet wird. (TZ 21)	X	X	X
(28) Der Bestätigung der sachlichen Richtigkeit von Rechnungen wären entsprechende Kontrollschritte, insbesondere zur tatsächlichen Erbringung der beauftragten Leistung, zugrunde zu legen. (TZ 22)	X		
(29) Das Verwaltungshandeln wäre so zu dokumentieren, dass dessen Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nachvollziehbar sind. (TZ 22)	X		
(30) Als Grundlage für die Beurteilung der Preisangemessenheit von Aufträgen wären bei Direktvergaben über einer betraglich festzusetzenden Bagatellgrenze Vergleichsangebote einzuholen. (TZ 24)			X
(31) Potenzielle Interessenkonflikte bei Bietern in Vergabeverfahren wären zu überprüfen und zu dokumentieren. (TZ 24)			X
(32) Zahlungspläne und die zu erbringenden (Teil-)Leistungen wären inhaltlich klar festzulegen. (TZ 24)			X
(33) Die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und damit die Begleichung von Rechnungen wären auf Basis ausreichender Nachweise über die Erbringung der beauftragten Leistung vorzunehmen. (TZ 24)			X
(34) Vor externen Leistungsbeschaffungen wäre – insbesondere bei hohen Auftragsvolumina – der Bedarf, d.h. die Notwendigkeit bzw. Zweckmäßigkeit der Inanspruchnahme externer (Unterstützungs-)Leistungen wie auch der erforderliche Umfang der Beauftragung, nachvollziehbar zu analysieren. Weiters wären bei mehreren externen Beauftragungen im gleichen Themenbereich diese inhaltlich klar voneinander abzugrenzen, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden. (TZ 25)			X
(35) Bei der Erarbeitung der ressortweiten Kommunikationsstrategie, der Festlegung der Arbeitsabläufe (TZ 3) sowie der organisatorischen Anpassungen zur Herstellung eines Gesamtüberblicks über die Aufwendungen (TZ 5) wären auch die vom Ministerium betreuten Websites miteinzubeziehen. In weiterer Folge wären die bestehenden Websites insbesondere hinsichtlich Bedarf, Aktualität, der Zugriffe, inhaltlicher Überschneidungen und der jeweils anfallenden Kosten (Kostenvergleiche) zu analysieren, um ein einheitliches Auftreten des Ministeriums sicherzustellen und Überschneidungen sowie – vor dem Hintergrund der im IKT-Konsolidierungsgesetz festgelegten Ziele – Konsolidierungs- und Kostensenkungspotenziale erkennen zu können. (TZ 26)			X



Kostentransparenz bei der Medienarbeit –  
Bundeskanzleramt, Finanzministerium, Klimaschutzministerium

---



**Rechnungshof  
Österreich**

Wien, im Februar 2024

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker





R  
—  
H

