



Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 195
1045 Wien

T +43 (0)5 90 900-DW | F +43 (0)5 90 900-243

E rp@wko.at

W http://wko.at

Herrn
Sektionschef
Mag. Dr. Gerhard Hesse
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

v4@bka.gv.at

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen, Sachbearbeiter	Durchwahl	Datum
BKA-603.979/0001-V/4/2011	Rp 456.0002/2011/WP/VR	4002	7.4.2011
	Dr. Winfried Pöcherstorfer, LL.M.		

Bundesverfassungsgesetz zur Transparenz von Medienkooperationen mit sowie der Vergabe von Förderungen und Werbeaufträgen an Medienunternehmen (BVG Medienkooperation und Medienförderung - BVG-MedKF) - Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Sektionschef,

die Wirtschaftskammer Österreich bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfes für ein Bundesverfassungsgesetz zur Transparenz von Medienkooperationen mit sowie der Vergabe von Förderungen und Werbeaufträgen an Medienunternehmen (BVG Medienkooperation und Medienförderung - BVG-MedKF), fortan kurz BVG-MedKF-E, und nimmt hiezu wie folgt Stellung:

Allgemeines

Die Wirtschaftskammer Österreich hat - zumal auch vor dem Hintergrund der allgemeinen politischen Entwicklungen der vergangenen Tage und Wochen - Verständnis für die sowohl im materiellen Teil (§ 1 Abs 1 BVG MedKF-E) als auch in den Erläuterungen zum Ausdruck gebrachte Zielsetzung des vorliegenden Entwurfes, die Transparenz bei der Vergabe von Förderungen sowie der Erteilung von Werbeaufträgen an und der Vereinbarung von Medienkooperationen mit Medienunternehmen zu fördern. Wir gehen dabei davon aus, dass eine ihrem Normadressatenkreis nach sachgerecht und ihren materiell-inhaltlichen Vorgaben nach maßvoll ausgestaltete Regelung auch tatsächlich einen sinnvollen Beitrag zur Erreichung dieses Zieles leisten kann.

Der vorliegende Entwurf weist allerdings gerade mit Blick auf diese Gesichtspunkte erhebliche Defizite auf und ist auch hinsichtlich der Abschätzung der zu erwartenden finanziellen, administrativen und wirtschaftlichen Folgewirkungen aus unserer Sicht als unzureichend einzustufen.

Im Einzelnen sind dabei aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich - einerseits als selbst betroffener Einrichtung, andererseits als gesetzlicher Interessenvertretung von ebenso von diesem vorgeschlagenen BVG betroffenen Unternehmen - die folgenden Gesichtspunkte besonders hervorzuheben:

I. Bürokratischer Mehraufwand

Die im Vorblatt des Entwurfes enthaltene Abschätzung der finanziellen und administrativen Folgen des vorliegenden Entwurfes ist aus unserer Sicht unzureichend und trägt dem aus den kon-

kret vorgesehenen Verpflichtungen resultierenden bürokratischen Mehraufwand für die betroffenen Rechtsträger und Unternehmen in keiner Weise Rechnung. Die zu erwartenden Kosten sind, wie speziell die nachfolgenden Ausführungen unter 1.) zeigen, keineswegs vernachlässigbar, sondern können bei Vorliegen bestimmter organisatorischer Voraussetzungen vielmehr sogar derartig erhebliche Ausmaße annehmen, dass von einer sinnvollen Kosten-Nutzen Relation keine Rede mehr sein kann.

1.) Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des Regelungsvorhabens

Durch die Erteilung von Werbeaufträgen und durch Medienkooperationen ergeben sich eine Reihe von Anknüpfungspunkten hinsichtlich des vorgesehenen BVG, das für alle Betroffenen die Verpflichtung enthält, jeden Einzelfall eines Werbeauftrages oder einer Medienkooperation (gegebenenfalls als Leermeldung) zu erfassen, zu sammeln und zwei Mal pro Jahr dem Bundeskanzleramt als Empfänger zu übermitteln.

In der Wirtschaftskammerorganisation (WKO) wären von dieser Meldepflicht sämtliche Kammern einschließlich der in ihnen vereinten Fachorganisationen - insgesamt rund 700 Körperschaften - erfasst. Bereits dann, wenn man lediglich Leermeldungen in Betracht zieht und dabei von einer erforderlichen Arbeitszeit von rund 15 Minuten pro Einzelfall - für inhaltliche Meldungen wäre ein entsprechend höheres Ausmaß an Arbeitszeit zu veranschlagen - ausgeht, zeigt sich, dass man beispielsweise in der WKO allein durch Leermeldungen (deren Sinnhaftigkeit im Übrigen fraglich erscheint, im Einzelnen unten Punkt. III. 1) von einer jährlichen administrativen Mehrbelastung von mehreren hundert Stunden pro Jahr auszugehen haben wird - der Aufwand für inhaltliche Meldungen ist dabei noch gar nicht berücksichtigt.

Wenn nun im Vorblatt ausgeführt wird, die finanziellen Auswirkungen des Regelungsvorhabens seien vernachlässigbar, so zeigt bereits dieser Beispielsfall, dass hier eine klare Fehleinschätzung vorliegt, die einer entsprechenden Korrektur bedarf.

2.) Unzutreffende Abschätzung der Verwaltungslasten für Unternehmen

Ähnliches gilt auch hinsichtlich Verwaltungslasten für Unternehmen: Wenn diesbezüglich im Vorblatt ausgeführt wird, dass solche nicht zu erwarten sind, da keine zusätzlichen Informationspflichten für Unternehmen normiert werden, so ist dies jedenfalls insoweit unzutreffend, als zum Normadressatenkreis der vorgeschlagenen Regelung eben auch Unternehmen zählen sollen, die der Rechnungshofkontrolle unterliegen. Unzweifelhaft sollen solche Unternehmen verpflichtet werden, Informationen zusammenzustellen und dem Bundeskanzleramt zu übermitteln.

Gemäß § 14a BHG iVm den Standardkostenmodell-Richtlinien, BGBl II 2009/278, haben in Fällen wie dem hier gegebenen das Vorblatt bzw die Erläuterungen einen Hinweis auf die Verwaltungskosten für Unternehmen, die durch die Erfüllung von Informationsverpflichtungen entstehen, zu enthalten.

Ein solcher Hinweis ist im vorliegenden Entwurf weder im Vorblatt noch in den Erläuterungen enthalten. Es erscheint daher dringend geboten, einen entsprechenden Hinweis in das Vorblatt oder die Erläuterungen - allenfalls nach Nachholung des Verfahrens nach den Standardkostenmodell-Richtlinien - aufzunehmen. Die unter Punkt I. 1) angeführten Schätzungen können dabei eine Orientierung hinsichtlich des dafür zu erwartenden Zeitaufwandes bieten.

Bereits die Ausführungen unter Punkt I. haben damit gezeigt, dass die regelmäßig zu vernehmenden Bekenntnisse zum Abbau von Bürokratie und Verwaltungslasten durch den vorliegenden Entwurf nicht gestützt werden, sondern durch ihn vielmehr eine echte Bürokratielawine losgetreten wird.

II. Zweifel an der Angemessenheit des Normadressatenkreises

Mit Blick auf die verfolgte Zielsetzung haben wir aus unterschiedlichen Gründen Zweifel daran, dass der im Entwurf vorgesehene Normadressatenkreis tatsächlich angemessen ist. Dabei erscheinen uns insbesondere die nachfolgend ausgeführten Überlegungen wesentlich:

1.) Mangelnde Berücksichtigung der Stellung nicht territorialer Selbstverwaltungskörper

Der vorliegende Entwurf für ein BVG-MedKF würde einen Eingriff in das durch die Bundesverfassung und das WKG garantierte Recht auf Selbstverwaltung der beruflichen Interessenvertretungen bewirken, das insbesondere auch in Regelungen wie Art 127b B-VG seinen Niederschlag gefunden hat, der dem Rechnungshof mit Blick auf die Gebarung von Selbstverwaltungskörpern lediglich eine eingeschränkte Prüfbefugnis einräumt.

Diese Bestimmung berechtigt den Rechnungshof, die Gebarung der gesetzlichen Vertretungen zu prüfen, wobei das Prüfungsrecht in Anerkennung der Eigenschaft als Selbstverwaltungskörper eingeschränkt ist und sich lediglich auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Rechtmäßigkeit, die Sparsamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Gebarung, nicht jedoch auf die für die Gebarung in Wahrnehmung der Aufgaben als Interessenvertretung maßgeblichen Organbeschlüsse bezieht.

Diese solchermassen zum Ausdruck gebrachte Sonderstellung dieser nicht-territorialen Selbstverwaltungskörper ist im vorliegenden Entwurf aus unserer Sicht nicht hinreichend berücksichtigt, ebenso wenig wie der Tatsache Rechnung getragen ist, dass die Mittel der gesetzlichen Interessenvertretungen aus Beiträgen ihrer Mitglieder stammen, weswegen die erstgenannten auch in erster Linie diesen für die entsprechende Mittelverwendung verantwortlich sind.

Aus diesem Blickwinkel erscheint - jedenfalls in einem ersten Schritt - eine Einschränkung des vorgesehenen Normadressatenkreises auf die rechnungshofgeprüften Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden ab 10.000 Einwohner) geboten. Eine Ausweitung des Anwendungsbereiches auch auf andere Rechtsträger sollte erst nach Evaluierung der Funktionsweise der vorgesehenen Regelung und gezielt nach klaren, im Einzelnen zu einem späteren Zeitpunkt festzulegenden, sachlichen Kriterien erfolgen.

2.) Ungleichbehandlung bei Befreiung von Meldepflichten

Die Frage der Angemessenheit des persönlichen Anwendungsbereiches stellt sich aus unserer Sicht noch nach einem weiteren Gesichtspunkt, und zwar dahingehend, nach welchem Maßstab Ausnahmen von der vorgesehenen Meldeverpflichtung vorgesehen werden. So unterliegen beispielsweise Gemeinden erst ab einer Einwohnerzahl von 10.000 der vorgesehenen Meldepflicht (darunter nicht), andere Körperschaften mit teilweise erheblich geringeren Zahlen an Zugehörigen indes uneingeschränkt, ohne dass eine Geringfügigkeitsschwelle bestünde. Dies gilt speziell auch für die Fachorganisationen der WKO. Wendete man den für Gemeinden geltenden Mengenmaßstab auf Ebene der Fachorganisationen der WKO an, so wäre eine Vielzahl dieser Rechtsträger von der Meldepflicht und den damit einhergehenden Verwaltungslasten befreit.

3.) Vorschlag

Zusammenfassend erlauben wir uns vor dem genannten Hintergrund anzuregen, den Adressatenkreis des vorgeschlagenen BVG in einem ersten Schritt auf die Gebietskörperschaften einzuschränken, die Funktionsweise der neuen Verpflichtung nach einem repräsentativen Zeitraum umfassend zu evaluieren und im Anschluss daran gegebenenfalls in einem nächsten Schritt eine gezielte, dem Gleichbehandlungsgebot folgende Ausweitung auf weitere Kreise nach klar definierten, zu einem späteren Zeitpunkt im Einzelnen festzulegenden, sachlichen Kriterien vorzunehmen.

III. Materiell-inhaltliche Regelungen

Die vorgeschlagene Regelung erweist sich darüber hinaus auch in materiell-inhaltlicher Hinsicht als verbesserungsbedürftig, nicht nur, weil sie in ihrer aktuellen Ausgestaltung einen übermäßigen und in der Sache letztlich kaum zielführenden Verwaltungsaufwand herbeiführen würde, sondern auch, weil es ihr in ihrer aktuellen Konzeption auch an Effektivität mangeln wird.

1.) Schwelle für umfassend meldepflichtige Kooperationen

Mit der Vorgabe, jeden unmittelbar oder mittelbar erteilten Einzelauftrag zu erfassen und dabei bereits ab EUR 1.000 EUR die Verpflichtung zu einer inhaltlichen Rückmeldung vorzusehen wird, wie bereits ausgeführt, ein enormer, der Sache kaum als dienlich anzusehender Verwaltungsaufwand geschaffen - nicht nur bei den zur Meldung verpflichtenden Einrichtungen, sondern auch bei der diese Meldungen entgegennehmenden und verwaltenden Stelle.

Wesentlich sinnvoller und der genannten Zielsetzung im Ergebnis nicht abträglich wäre die Erhöhung der Schwelle für Fälle, in denen Leermeldungen abgegeben werden können, auf einen Wert wie er zB im Bundesvergabegesetz als Schwellenwert für Direktvergaben festgesetzt ist, zumindest aber auf EUR 10.000.

Die Verpflichtung zur Abgabe von Negativ-Meldungen, sofern innerhalb eines bestimmten Zeitraumes weder Aufträge erteilt noch Vereinbarungen abgeschlossen wurden, sollte mit Blick auf die damit geschaffenen bürokratischen Belastungen, denen ein entsprechender Nutzen nicht gegenübersteht, ersatzlos gestrichen werden.

Durch diese beiden Schritte ließe sich der administrative Aufwand zumindest in einem bestimmten Umfang reduzieren.

2.) Verpflichtende Frequenz der Meldungsvornahme

Darüber hinaus erscheint auch die Verpflichtung, die Bekanntgabe der relevanten Daten halbjährlich durchzuführen, überzogen.

Eine einmalige Einmeldung, zB bis zum 15. Jänner für die vorangegangenen 12 Monate, erscheint jedenfalls hinreichend.

3.) Umfang und Detaillierungsgrad der Meldung

Die vorgesehenen Einzelmeldungen sind - abgesehen von ihrer unten (unter Punkt IV.) noch näher auszuführenden Bedenklichkeit mit Blick auf bestehende Geschäftsbeziehungen und möglichen

che wirtschaftliche Auswirkungen - auch mit Blick auf die daraus erwachsende Datenflut problematisch.

Für die beschriebene Zielsetzung der Transparenzförderung wäre es aus unserer Sicht ausreichend, wenn einmal jährlich eine Meldung pro Medium hinsichtlich der insgesamt erteilten Aufträge vorgesehen wird.

4.) Erfordernis der Aufnahme einer Klarstellung hinsichtlich der Beitragsschwelle

Darüber hinaus erscheint hinsichtlich der Beitragsschwelle für Leermeldung auch eine Klarstellungen dahingehend erforderlich, dass es sich hierbei um Nettobeträge (vor Umsatzsteuer und Werbeabgabe) handelt.

5.) Meldestelle

Es sollte überlegt werden, die Meldestelle für diese im Sinne der Transparenz erhobenen Daten nicht beim Bundeskanzleramt, sondern stattdessen beim Rechnungshof als politisch unabhängigen Kontrollorgan anzulagern.

6.) Effektivität der vorgeschlagenen Regelung

Als hinsichtlich der zu erwartenden Effektivität problematisch erweist sich schließlich auch die Rechtsfolgenkonzeption der Regelung. Während alle Normunterworfenen zweimal jährlich zur Erstattung von Meldungen an das Bundeskanzleramt verpflichtet werden sollen, hat der Vorgabe von § 1 Abs 5 BVG-MedKF-E zufolge dieses die Website mit den gesammelten Daten erst ab dem Zeitpunkt der Allgemeinheit öffentlich zugänglich zu machen, ab dem jeder zur Meldung verpflichtete Rechtsträger tatsächlich seiner Meldepflicht nachgekommen ist.

Betrachtet man die Vielzahl der von der Regelung betroffenen Rechtsträger, so wird schnell deutlich, dass durchaus der Fall eintreten kann, dass die entsprechende Website trotz Vorliegens einer nahe an 100% reichenden Meldequote vom Bundeskanzleramt niemals der Allgemeinheit öffentlich zugänglich gemacht wird, einfach deshalb, weil einzelne Normadressaten ihrer Meldepflicht - bewusst oder unbewusst - nicht nachgekommen sind (und hinsichtlich der Rechtsbefolgung dafür im Einzelnen auch keine besonderen Anreize im Entwurf vorfinden).

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Änderung von § 1 Abs 5 BVG MedKF-E dahingehend unumgänglich, dass die Verpflichtung des Öffentlich-Zugänglich-Machens der rückgemeldeten Daten auf der genannten Website zu einem bestimmten Stichtag in Zeitnähe zum Ablauf der Meldefrist für die verpflichteten Rechtsträger - und zwar unabhängig von der erreichten Rückmeldequote - geboten ist.

7.) Vorschlag

Zusammenfassend regen wir daher an, unter gleichzeitiger Festlegung einer einmaligen jährlichen Meldepflicht die Bagatellgrenze für Leermeldungen auf den Schwellenwert des Bundesvergabegesetzes, jedenfalls aber zumindest auf EUR 10.000 - als Nettobetrag (eine entsprechende Klarstellung sollte zumindest in den Erläuterungen erfolgen) - zu erhöhen und die Verpflichtung zur Abgabe von Negativ-Meldungen entfallen zu lassen. Die pro Medium geleisteten Zahlungen sollten als Gesamtbetrag übermittelt werden dürfen. Die Meldung sollte dabei dem politisch unabhängigen Rechnungshof gegenüber abgegeben werden, für das Öffentlich-Zugänglich-Machen seitens der Empfangsstelle der Meldungen auf deren Website sollte - unabhängig vom Erreichen

einer bestimmten Rückmeldequote - ein bestimmter Stichtag in zeitlicher Nähe zum Ende der Meldefrist festgelegt werden.

IV. Auswirkungen auf wirtschaftliche Beziehungen und die Medienvielfalt

Die vorgeschlagenen Regelungen werden schließlich auch in wirtschaftlicher Hinsicht unterschiedliche Folgewirkungen zeitigen, die im Entwurf allerdings in keiner Weise Abbildung finden. Diese betreffen sowohl die Auftraggeberseite als auch die Medienunternehmen selbst und bleiben auch mit Blick auf die Sicherstellung außerökonomischer Ziele nicht ohne Auswirkung.

1.) Offenlegung von Geschäftsbeziehungen; Verhältnis zwischen Anbietern

Die im vorliegenden Entwurf normierte umfassende Meldepflicht führt gleichsam auch zu einer weitgehenden Offenlegung von (in aller Regel privatrechtlichen) Geschäftsbeziehungen zwischen Auftraggebern und Medienunternehmen. Jedes Medienunternehmen verfolgt eine bestimmte Verkaufsstrategie, gewährt dabei in unterschiedlichem Ausmaß und nach unterschiedlichen Kriterien Rabatte und schließt gegebenenfalls Zusatzvereinbarungen ab, die sich an den individuellen Wünschen seiner Kunden orientieren. Die weitgehende Offenlegung solcher Geschäftsbeziehungen - die in bestimmten Fällen aus Wettbewerbsgesichtspunkten sensibel sein kann - gewährt den Medienunternehmen wechselseitigen Einblick in die von ihnen verfolgte Kontrahierungspraxis, so dass die Geschäfts- und Preispolitik, die im unternehmerischen Kontext grundsätzlich als Geschäftsgeheimnis Schutz genießt, im Falle von Medienunternehmen hierzulande gewissermaßen zum Allgemeingut werden könnte.

Mittelfristig wird dies wohl zu einer Standardisierung der Angebote von Medienunternehmen und letztendlich auch zu höheren Preisen für die der Meldepflicht unterliegenden Kunden dieser Unternehmen führen - letzteres wohl auch deswegen, weil jedes Medienunternehmen den Druck von anderen Kunden fürchten muss, sobald eine für die Kundenseite vorteilhafte Vereinbarung offengelegt wird .

2.) Auswirkungen auf Preise für Insertionen und Medienkooperationen für Kunden

Für die meldepflichtigen Kunden bleibt dies nicht ohne Konsequenzen. Rechtsträger, die mit vorgegeben Budgets operieren müssen, sehen sich mit der Situation konfrontiert, mit (im Idealfall) gleichen Mitteln wesentlich weniger Insertionen und Medienkooperationen durchführen zu können als bisher. Der wirkungsvolle Einsatz von verfügbaren Mittel würde erschwert, man erhält fürs gleiche Geld einfach weniger Einschaltungen und Kooperationsmöglichkeiten.

Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass Insertions- und Kooperationsentscheidungen seitens nicht zum Zug gekommener Medienunternehmen künftig intensiver hinterfragt werden und dadurch im Ergebnis der Aktionsradius für Auftraggeber reduziert wird.

3.) Auswirkungen auf das mediale Angebot

Schließlich würde die beschriebene Entwicklung auch zu einer Einschränkung der Medienvielfalt führen, denn eine Vielzahl von vor allem regional aktiven Medienunternehmen hat ihr Geschäftsmodell auf Basis von Kooperationsmodellen entwickelt. Jeder Rückgang von Kooperationen oder bei Aufträgen seitens meldepflichtiger Rechtsträger würde sich daher vor allem auch bei regionalen TV- und Rundfunkstationen sowie lokalen Printmedien und deren finanzieller Fähigkeit, vielfältige Inhalte zu erstellen und zu verbreiten, nachteilig bemerkbar machen und im Ergebnis zu einer Reduktion des medialen Angebotes und der Medienvielfalt insgesamt führen.

4.) Vorschlag

Hinsichtlich der unter IV. beschriebenen Problemlage erscheint uns ein Vorgehen wie in den Punkten II. und III. beschrieben sinnvoll, wobei insbesondere die Begrenzung des Adressatenkreises auf die rechnungshofgeprüften Gebietskörperschaften und die Evaluierung der Regelung nach einem repräsentativen Zeitraum hier wertvolle Aufschlüsse auch auf die wirtschaftlichen und medienvielfaltsspezifischen Wirkungen der genannten Regelung zulassen werden.

V. Resümee

Die vorgeschlagenen Regelungen würden erhebliche, im Vorblatt allerdings völlig unterschätzte, bürokratische Mehrbelastungen bei allen zur Meldung verpflichteten Rechtsträgern herbeiführen und vermögen in ihrer derzeitigen Konzeption das proklamierte Ziel der Erhöhung der Transparenz im Bereich der Medienkooperation und Medienförderung nicht sinnvoll zu erreichen. Auch die wirtschaftlichen und medienvielfaltsbezogenen Auswirkungen erscheinen nicht hinreichend mitbedacht worden zu sein. Der vorliegende Entwurf ist vor diesem Hintergrund in vielerlei Hinsicht als unausgegoren zu bezeichnen. Während Verständnis für die grundlegende Zielsetzung des vorliegenden Entwurfes für ein BVG besteht, erscheint der derzeit sinnvollste und administrativ am ehesten beherrschbare Weg darin zu bestehen, den Normadressatenkreis der Regelung in einem Schritt auf die Gebietskörperschaften einzuschränken und die Wirkungsweise der neuen Regelungen und den mit ihrer Einhaltung einhergehenden administrativen Aufwand bei den zur Meldung Verpflichteten wie auch den zur Entgegennahme der Meldung vorgesehenen Stelle - als solche sollte der politisch unabhängige Rechnungshof fungieren - zu erfassen und zu evaluieren. Erst in einem weiteren Schritt sollte, sofern sich die Regelungen im genannten Kontext bewährt haben, erwogen werden, den Kreis der Normadressaten nach im Einzelnen noch zu konkretisierenden, sachlichen Kriterien zu erweitern.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Stellungnahme, die per E-Mail auch dem Präsidium des Nationalrates (begutachtungsverfahren@parlament.gv.at) übermittelt wird, und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Dr. Christoph Leitl
Präsident



Dr. Herwig Höllinger
Generalsekretär-Stv.