

Bericht des Rechnungshofes

Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	66
Abkürzungsverzeichnis	69

BMLFUW

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW

KURZFASSUNG	71
Prüfungsablauf und -gegenstand	86
Rechtliche und strategische Grundlagen	86
Organisation der Öffentlichkeitsarbeit	91
Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit	93
Zukauf von Leistungen in der Öffentlichkeitsarbeit – Vergaben	161
Mitteleinsatz	164
Evaluierung der Öffentlichkeitsarbeit	167
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	169

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Messgrößen zum Abteilungsziel „Pressearbeit“ der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit aus dem MBO-Prozess _____	90
Abbildung 1:	Organisation der Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW _____	92
Tabelle 2:	Ausgaben der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Pressearbeit _____	95
Tabelle 3:	Kosten der von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragten Schaltungen in Printmedien in den Jahren 2006 bis 2011 _____	98
Tabelle 5:	Aufwand für Schaltungen in regionalen Tages- und Wochenzeitungen in den Jahren 2010 und 2011 und Nettoreichweiten _____	99
Tabelle 4:	Aufwand für Schaltungen in überregionalen Tages- und Wochenzeitungen in den Jahren 2010 und 2011 und Nettoreichweiten _____	99
Tabelle 6:	Aufwand für Schaltungen in landwirtschaftlichen Printmedien und in Printmedien des Bereichs „Essen/Gastronomie“ _____	102
Tabelle 7:	Aufwand für Internet und Intranet des BMLFUW bzw. der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit _____	121
Tabelle 8:	Mindeststrahlen für die Leistungen der LFRZ GmbH im Geschäftsfeld Content Management System CMS für die Jahre 2011 bis 2015 _____	121
Tabelle 9:	Kosten für externe Leistungen für den Internetauftritt des BMLFUW _____	124
Tabelle 10:	Vergleich der Kurzmeldungen des BMI und des BMLFUW auf www.kommunalnet.at _____	126

Tabelle 11:	Filmproduktionen mit Beteiligung der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit über 50.000 EUR (brutto inkl. USt) _____	129
Tabelle 12:	Kosten für das Medienservice des BMLFUW, Filmangebot und Nachfrage _____	131
Tabelle 13:	Ausgaben der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit für Filmproduktionen, Fernseh- und Radiobeiträge und Filmverleih _____	132
Tabelle 14:	Aufwand für die Herstellung und Manipulation von Publikationen und Broschüren _____	133
Tabelle 15:	Kosten für den Zukauf von externen Agentur- und Beratungsleistungen _____	135
Tabelle 16:	Meinungsumfragen der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit _____	138
Tabelle 17:	Kosten für Artikel zur kostenfreien Weitergabe durch die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit _____	145
Tabelle 18:	Übersicht über die vom BMLFUW durchgeführten Kampagnen der Öffentlichkeitsarbeit mit Gesamtkosten jeweils über 50.000 EUR _____	146
Tabelle 19:	Kosten der Kampagne klima:aktiv mobil _____	149
Tabelle 20:	Kosten der Kampagne Radfahren, getragen von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit _____	149
Tabelle 21:	Entwicklung der Kampagne Genuss Region Österreich in den Jahren 2008 bis 2010 _____	150
Tabelle 22:	Finanzierung der Kampagne Genuss Region Österreich _____	153
Tabelle 23:	Anzahl der Besucher der Webseite generation blue _	158

Tabelle 24:	Kosten für die Kampagne generation blue in EUR (brutto inkl. USt) – getragen teilweise von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit und teilweise von der Sektion VII _____	159
Abbildung 2:	Entwicklung der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 2006 bis 2011 (brutto inkl. USt) _____	165
Tabelle 25:	Aufgliederung der aufgewendeten Mittel für Öffentlichkeitsarbeit für unterschiedliche Bereiche__	166

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
APA	Austria Presse Agentur
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMI	für Inneres
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BVergG	Bundesvergabegesetz
BVG MedKF-T	Bundesverfassungsgesetz Medienkooperation und Medienförderung
bzw.	beziehungsweise
CMS	Content Management System
CO ₂	Kohlendioxid
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
exkl.	exklusive
ff.	fortfolgende
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
k.A.	keine Angabe
LFRZ	Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum GmbH
LFRZ Verein	Verein Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum
lit.	litera

MBO	Management by Objectives
MedKF-TG	Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz
Mio.	Million(en)
min	Minute(n)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Rz.	Randziffer
TZ	Textzahl(en)
u.Ä.	und Ähnliches
u.a.	unter anderem
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigtenäquivalent
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZAR	Verein Zentrale Arbeitsgemeinschaft österreichischer Rinderzüchter
Zl.	Zahl

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW

Das BMLFUW gab in den Jahren 2006 bis 2011 rd. 29 Mio. EUR für Öffentlichkeitsarbeit aus. Bei 94 % der Schaltungen in Printmedien im Jahr 2010 fand sich ein Foto des Bundesministers. Damit erweckten diese teilweise den Eindruck einer Imagekampagne des Bundesministers. Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW beauftragte in den Jahren 2006 bis 2011 Schaltungen in Printmedien im Gesamtumfang von rd. 13 Mio. EUR. Ein Teil davon erfolgte in Printmedien mit untergeordneter oder nicht bekannter Reichweite.

Werbebotschaften von Inseraten und Advertorials – z.B. „Unsere Bauern bringen“ – waren teilweise sehr allgemein gehalten und hatten keinen konkreten Bezug zu den Aufgaben des BMLFUW. Die Kampagne Genuss Region Österreich band beträchtliche Mittel ohne Vorgabe konkreter Wirkungsziele.

Die Direktvergabe der Leistungen der Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum GmbH für die Homepage des BMLFUW im Zuge einer In-house-Vergabe erschien problematisch.

KURZFASSUNG

Allgemeines

Ziele der Prüfung Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW waren eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Organisationsabläufe, eine Analyse der angewandten Instrumente und der transportierten Botschaften, eine Bewertung des Mitteleinsatzes und eine Beurteilung der vom BMLFUW vorgenommenen Wirksamkeitskontrollen. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2006 bis 2011. (TZ 1)

Ziel der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung soll es sein, die Transparenz staatlichen Handelns zu erhöhen, Akzeptanz für die staatlichen Maßnahmen zu schaffen und es den Bürgern durch gezielte Informationen zu ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen. Daneben kann sie auch darauf abzielen, konkrete Verhaltensänderungen der Bevölkerung herbeizuführen. (TZ 2)

Rechtliche Grundlagen

Das Bundesministeriengesetz 1986 verpflichtet die Ministerien grundsätzlich, über den Ressortbereich zu informieren. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung durch den RH bestanden auf Bundesebene „Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und Bundesministerien“, die auf Empfehlungen des RH basierten. Diese waren – anders als die in den Ländern zum Teil detaillierten Vorgaben – rechtlich nicht verbindlich. (TZ 3)

Mit 1. Jänner 2012 trat das Bundesverfassungsgesetz Medienkooperation und Medienförderung (BVG MedKF-T) in Kraft und mit 1. Juli 2012 das Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz (MedKF-TG). Gemäß MedKF-TG dürfen audiovisuelle Kommunikationsmaßnahmen und entgeltliche Veröffentlichungen ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit und nicht der Vermarktung des Rechtsträgers dienen. Die Bundesregierung erließ Richtlinien über die Ausgestaltung und den Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes, die am 1. Juli 2012 in Kraft traten. Durch die Regelung in Verfassungsrang hätte die Möglichkeit bestanden, eine einheitliche Vorgehensweise für den Bund und die Länder zu schaffen; diese Gelegenheit der Verwaltungsvereinfachung blieb ungenützt. (TZ 3)

Strategische Vorgaben und Organisation

Im BMLFUW wurden im Jahr 2008 die Aktivitäten der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit erstmals Ressortzielen zugeordnet. Im Rahmen des Prozesses „Management by Objectives (MBO)“ wurden für die Ziele Messgrößen definiert. Die Ziele waren wenig ambitioniert. Sie unterschieden sich in den untersuchten Jahren kaum voneinander. (TZ 4)

Der Kontakt mit sämtlichen Medien und die Darstellung des BMLFUW in der Öffentlichkeit waren Aufgabe der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit. Das BMLFUW setzte umfangreiche Personalressourcen dafür ein. Die Organisation und Aufgabenabwicklung der Öffentlichkeitsarbeit stellten sich als komplex dar. Vereinzelte Reibungspunkte ergaben sich hinsichtlich der Mitbefassungsvorschriften der Abteilung bei öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten von Fachabteilungen. (TZ 5)

Pressearbeit

Ein wesentliches Element der Öffentlichkeitsarbeit waren Presseaus-sendungen. Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit schätzte die Anzahl der vom Ressort über die APA verbreiteten Meldungen auf durchschnittlich 300 bis 400 pro Jahr. Sie kaufte land- und forstwirtschaftliche Fachartikel von einem Verein zu, die teilweise für eigene Presseaussendungen weiterverwertet wurden. Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit nahm keine systematische Evaluierung der Pressearbeit und keine nachvollziehbare Auswertung der erzielten Medienresonanz vor. (TZ 6)

Nach Auskunft des BMLFUW reduzierte sich die Zahl der Pressekonferenzen in den letzten Jahren, weil die Resonanz in den Medien hinter den Erwartungen zurückblieb. Hintergrundgespräche zu speziellen Themen im kleinen, ausgewählten Kreis erwiesen sich als wirkungsvoller. Eine vollständige Auflistung aller Pressekonferenzen und der dafür angefallenen Kosten war nicht verfügbar. (TZ 7)

Schaltungen in Printmedien

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragte in den Jahren 2006 bis 2011 Schaltungen in Printmedien im Gesamtumfang von rd. 13,01 Mio. EUR. Ein Teil des hohen Schaltvolumens erfolgte in Printmedien mit untergeordneter oder nicht bekannter Reichweite. Es wäre nach Ansicht des RH Aufgabe der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit, die Printmedien vorrangig mit Presseaussendungen und Pressekonferenzen dazu anzuregen, von sich aus aktuelle und für die Bevölkerung relevante Informationen über die Tätigkeit des Ministeriums aufzugreifen und in redaktionellen Beiträgen zu transportieren. Erst wenn darüber hinaus noch ein Bedarf an weiterer Information der Öffentlichkeitsarbeit besteht, sollten auch entgeltliche Schaltungen in Printmedien in Erwägung gezogen werden. (TZ 8)

Vom jährlichen Gesamtaufwand von durchschnittlich 2,2 Mio. EUR für Schaltungen in Printmedien wurden bis zu 15 % für landwirtschaftliche Printmedien ausgegeben. Zwischen 60 % und 89 % des Auftragsvolumens fielen dabei auf die beiden österreichweit erscheinenden Medien N und O. Der Anteil der Schaltungen zum Thema Essen/Gastronomie betrug bis zu 20 % des jährlichen Gesamtaufwands. (TZ 9)

Der RH untersuchte die im Jahr 2010 von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragten Schaltungen in der Höhe von 2,42 Mio. EUR in Hinblick auf die Erfüllung der nach Mediengesetz bestehenden Kennzeichnungspflicht, auf Sachlichkeit, Aktualität und den konkreten Bezug zur Tätigkeit des BMLFUW und auf die Einbeziehung eines Fotos des Bundesministers in die Schaltung. (TZ 10)

Für die Printmedien bestand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nach § 26 Mediengesetz eine gesetzliche Pflicht zur Kennzeichnung von Advertorials und bezahlten Beiträgen. Die Printmedien erfüllten die Kennzeichnungspflicht bei rd. 50 % der Aufträge des BMLFUW nicht und bei weiteren rd. 10 % der Aufträge nicht gesetzeskonform. Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit wirkte bei der Beauftragung nicht auf die Auftragnehmer ein, die Kennzeichnungspflicht zu erfüllen. (TZ 11)

Im Jahr 2010 ließ die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit Inserate und Advertorials um insgesamt rd. 420.000 EUR zu den Themen „Unsere Bauern bringen“, „Bäuerin des Jahres“ oder „Wir sind Bioweltmeister“ schalten. Diese enthielten nur wenig Text, die Aufmachung vermittelte den Eindruck einer Werbung für die heimischen Bauern. Advertorials und Inserate zur Initiative „green jobs“ um insgesamt 235.000 EUR bewarben oftmals in allgemein gehaltener Form Umweltberufe und die Bedeutung und Zukunftschancen dieser Wirtschaftszweige, gingen aber nicht konkret auf die Ziele, Maßnahmen oder den zeitlichen Rahmen eines diesbezüglichen Masterplans des BMLFUW ein. Bei diesen allgemein gehaltenen Werbebotschaften war kein konkreter Bezug zu den Aufgaben des BMLFUW feststellbar. Sie entsprachen damit nicht den Richtlinien für Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Bundesministerien und wären mit Inkrafttreten des MedKF-TG unzulässig. (TZ 12)

Bei 94 % der Schaltungen in Printmedien war im Jahr 2010 ein Foto des Bundesministers Bestandteil der Schaltung. Damit erweckten sie teilweise den Eindruck einer Imagekampagne des Bundesministers. Für Mitglieder der Bundesregierung gab es – anders als etwa in der Steiermark – bis Ende 2011 kein gesetzliches Verbot, bei entgeltlichen Kommunikationsmaßnahmen ihre Fotos zu verwenden. Es galt lediglich ein Sachlichkeitsgebot. Mit Inkrafttreten des MedKF-TG am 1. Juli 2012 dürfen in entgeltlichen Schaltungen keine Fotos der Mitglieder der Bundesregierung mehr verwendet werden. (TZ 13)

Homepage des BMLFUW

Das BMLFUW betrieb unter www.lebensministerium.at eine Homepage. Technisch betreuten der Verein Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum (LFRZ Verein) bzw. nach deren Gründung im Jahr 2005 die Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum GmbH (LFRZ GmbH) den Webauftritt. Im Jahr 2011 wurde die LFRZ GmbH mit einem Relaunch des Webauftritts inkl. eines Content Management Systems (CMS) in der Höhe von 4,39 Mio. EUR beauftragt. (TZ 14, 19)

Das BMLFUW beauftragte die LFRZ GmbH direkt ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens und berief sich dabei auf die Ausnahmebestimmung der „(Quasi-)In-house-Vergabe“. Dies wäre zulässig, wenn der öffentliche Auftraggeber über die zu beauftragende Einrichtung eine Kontrolle „wie über seine eigene Dienststelle“ ausübte und die Einrichtung ihre Tätigkeit „im Wesentlichen“ für den oder die Auftraggeber erbrachte, die ihre Anteile innehatten. (TZ 15)

Das BMLFUW berief sich bei der Direktvergabe auf ein positives privates Rechtsgutachten, das aber auf die Problematik der Beteiligung eines privaten Vereins im LFRZ Verein hinwies. Dem In-house-Privileg der LFRZ GmbH ablehnend gegenüberstanden je ein Gutachten der Finanzprokurator und des BKA-Verfassungsdienstes. Zudem wiesen mehrere Rundschreiben des BKA-Verfassungsdienstes auf die unzulässige Beteiligung Privater an einer In-house-Konstruktion hin. Auch der RH erachtete wie die Finanzprokurator und der BKA-Verfassungsdienst die vorliegende Konstruktion BMLFUW – LFRZ Verein – LFRZ GmbH aus den genannten Gründen nicht als In-house-Vergabe-fähig, daher seiner Ansicht nach als vergaberechtlich unzulässig und zudem als intransparent. (TZ 15)

Die Beauftragung der LFRZ GmbH für das Content Management System CMS und damit für den Relaunch des Internetauftritts waren wenig transparent gestaltet. Die vertraglichen Bestimmungen bezüglich des Übergangs der Werknutzungsrechte des CMS im Leistungsbrief Betriebsführung waren für das BMLFUW ungünstig geregelt. Die Werknutzungsrechte am CMS und an allen Neu- und Weiterentwicklungen verblieben bei der LFRZ GmbH. Ein Service Level Agreement zur Betriebsführung des CMS legte u.a. Reaktions- und Behebungszeiten der LFRZ GmbH bei Ausfällen fest. Diese galten aber ausdrücklich nicht für Ausfälle des CMS. Diese Ausnahmen waren für den RH nicht nachvollziehbar. (TZ 16)

Bei einer Prüfung des LFRZ Vereins im Jahr 2001 hatte der RH die unklare Trennung der Auftraggeber- und Auftragnehmer-Position bei wesentlichen Verträgen des LFRZ als unzweckmäßig erachtet. In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung aus dem Jahr 2007 hatte das BMLFUW mitgeteilt, nun auf eine derartige Trennung zu achten. Entgegen dieser Zusage wurden die Verlängerung des Rahmenvertrags 2010 und die Leistungsbrieфе zum CMS von Mitarbeitern des BMLFUW unterzeichnet, die zu diesem Zeitpunkt Vorstandsmitglieder des LFRZ Vereins waren. Damit bestand das Risiko von Interessenskollisionen. (TZ 17)

Die Leistungsbrieфе zum CMS wurden im September 2011 unterzeichnet. Die Vertragslaufzeit begann mit 1. Jänner 2011, zum Zeitpunkt der Unterzeichnung waren bereits umfangreiche Leistungen erbracht worden. Eine derart späte Unterzeichnung trug nicht zu einer Stärkung der Verhandlungsposition des BMLFUW bei. Hinsichtlich des Projekt-Controllings zum CMS wurden die Funktionen Projektleiter, Auftraggeber und Projektleitungsausschuss und ihre Aufgaben festgelegt. Seitens des BMLFUW wurden alle drei Funktionen von der Leiterin der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit bekleidet. Diese Aufbauorganisation zum Projekt-Controlling war wenig geeignet, um den Projektablauf zu kontrollieren und bei Bedarf lenkend eingreifen zu können. (TZ 17)

Im Rahmenvertrag im Jahr 2010 und im Leistungsbrief „Weiterentwicklung CMS“ wurde erstmals die Möglichkeit eröffnet, Projekte auch zu Pauschalpreisen abzurechnen. Im Sideletter zum Leistungsbrief wurde weiterhin eine Vergütung nach Aufwand unter gleichzeitiger Gewährleistung eines Mindestrahmens festgelegt. Diese Regelung war wenig geeignet, eine wirtschaftliche und sparsame Abwicklung von Projekten zu gewährleisten. (TZ 18)

Für die Betreuung des Intranets und der Homepage des BMLFUW verrechnete die LFRZ GmbH von 2006 bis 2011 rd. 6,64 Mio. EUR. Für den Relaunch des Webauftritts wurde im Rahmenvertrag 2010 ein Mindestrahmen von 4,39 Mio. EUR für die Jahre 2011 bis 2015 vereinbart. Die Leistungen werden nach Aufwand verrechnet, die tatsächlich anfallenden Kosten können diesen Rahmen also übersteigen, nicht aber unterschreiten. Das Auftragsvolumen erschien aus Sicht des RH hoch. Vergleichsangebote waren nicht eingeholt worden. (TZ 19)

Zukauf weiterer Leistungen für den Web-Auftritt des BMLFUW

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit kaufte Inhalte für die Homepage des BMLFUW zu, beauftragte die Einrichtung und Betreuung weiterer Homepages und schaltete auf externen Homepages Beiträge bzw. Informationen des BMLFUW. Die Kosten dafür betrugen im Prüfungszeitraum rd. 1,4 Mio. EUR. (TZ 20)

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragte eine Publikation der Landwirtschaftskammern bis zum Jahr 2010 mit der Lieferung von Fachartikeln für den Internetauftritt des BMLFUW um jährlich bis zu rd. 42.600 EUR. Diese landwirtschaftlichen Fachbeiträge der Publikation trugen nicht dazu bei, die Öffentlichkeit über die konkrete Tätigkeit des Ministeriums zu informieren oder eine Verhaltensänderung zu bewirken und waren damit keine sachlich gerechtfertigte Ergänzung der Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW. Vielmehr leistete das BMLFUW Zahlungen, um einer landwirtschaftlichen Wochenzeitung eine zusätzliche Verbreitungsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen. (TZ 21)

Der Verlag A, Herausgeber des Mediums N, lieferte agrarische Marktberichte für die Webseiten des BMLFUW und erhielt dafür jährlich bis zu rd. 63.000 EUR. (TZ 22)

Der Auftrag wurde im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vergeben, weil der Auftrag nach Argumentation des BMLFUW aufgrund bereits vorliegender Kenntnisse nur von einem bestimmten Auftragnehmer ausgeführt werden konnte. Solche aktuellen Marktinformationen standen jedoch auf mehreren Homepages unterschiedlicher Institutionen zur Verfügung. (TZ 22)

Im Jahr 2005 beauftragte die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit ein Unternehmen mit der Strukturierung und Betreuung des Lebensmittelportals des BMLFUW. In den Jahren 2006 bis 2010 fielen dafür Gesamtkosten von 166.800 EUR an. Im Jahr 2009 betrafen nur 0,51 % der Zugriffe auf die unterschiedlichen Webseiten des BMLFUW die Seite www.biolebensmittel.at. (TZ 23)

Ab dem Jahr 2006 beauftragte das BMLFUW die Veröffentlichung von Informationen des Ressorts auf www.kommunalnet.at, die sich an die Österreichischen Gemeinden und ihre Mitarbeiter richtete. Im Gegensatz zu den Kurzmeldungen des BMI ebendort waren jene des BMLFUW zum Teil sehr allgemeiner Natur mit geringem Bezug zum Wirkungsbereich der Gemeinden und nannten häufig den Namen

des Bundesministers in ihrem Titel und beinhalteten auch Fotos des Bundesministers. (TZ 24)

Darüber hinaus beauftragte die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit eine Vielzahl von Webseiten und die Aufnahme von Informationen zur Genuss Region Österreich in externe Web-Auftritte. (TZ 25)

Audiovisuelle Medien

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragte von 2006 bis 2011 die Produktion bzw. beteiligte sich an den Produktionskosten mehrerer Filme. Diese behandelten grundsätzlich Themenbereiche des BMLFUW, hatten aber häufig keinen unmittelbaren Bezug zur Tätigkeit des Ministeriums. Im Rahmen der Auftragserteilung stellte das BMLFUW regelmäßig die Preisangemessenheit des Angebots fest – auch wenn andere Institutionen an der Produktion beteiligt waren und die Gesamtproduktionskosten unbekannt waren. (TZ 26)

Das BMLFUW stellte der Öffentlichkeit Filme zur kostenfreien Entlehnung zur Verfügung. Die Betreuung dieses Medienservices erfolgte durch einen Filmverleih. Die Anzahl der Filme ohne Entlehnung betrug jährlich über 40 % des gesamten Angebots. Ein Großteil dieser Filme wurde in keinem der betrachteten Jahre entlehnt. Die entlehnenden Stellen beurteilten zahlreiche Filme negativ oder kritisch. (TZ 27)

In Summe gab die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 2006 bis 2011 rd. 2,07 Mio. EUR für die Produktion und Ausstrahlung von Filmen, den Filmverleih und die Berichterstattung in Fernsehen und Radio aus. In diesem Zusammenhang beauftragte das BMLFUW ab dem Jahr 2008 den ORF mit der Promotion des Klimaschutzpreises (um jährlich 120.000 EUR). (TZ 28)

Publikationen

Das BMLFUW gab eine Vielzahl von Publikationen und Broschüren heraus (Aufwand für Herstellung 2006 bis 2011 rd. 960.000 EUR). Bis zum Jahr 2009 besorgte ein privates Unternehmen die Lagerung und den Versand der Publikationen. Der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit entstanden dafür im Zeitraum 2006 bis 2009 Kosten in Höhe von rd. 258.000 EUR. Darin enthalten waren auch 35.000 EUR für die Vernichtung von über den Bedarf produzierten Druckwerken.

Ab dem Jahr 2010 wurden die Publikationen dezentral in den Sektionen gelagert und versandt. (TZ 29)

Zukauf von externen Agentur- und Beratungsleistungen

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragte für die Konzeption von Veranstaltungen und Kampagnen, für grafische Leistungen und Fotos, für Meinungsumfragen und für Kommunikationsberatung externe Leistungen in der Höhe von 2,2 Mio. EUR im Prüfungszeitraum. (TZ 30)

Die Aufträge für Grafiker und Werbeagenturen lagen durchgehend unter der Grenze für eine öffentliche Ausschreibung. Bei keinem der größeren Aufträge war jedoch eine Einholung von Vergleichsanboten dokumentiert. Die drei am meisten beauftragten Unternehmen erhielten in Summe 43,1 % des gesamten Auftragsvolumens. (TZ 31)

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragte regelmäßig Fotografen. Im Jahr 2011 betrafen rd. 75 % der Gesamtkosten Fotos von Veranstaltungen und Terminen des Bundesministers, 21 % der Kosten fielen für Fotos im Zusammenhang mit Kampagnen oder Sachthemen an und 4 % waren Kosten für Bildbearbeitung und -vervielfältigung. Insgesamt 15.000 EUR (ohne Reisekosten) betrafen im Jahr 2011 Honorare von Fotografen, die den Bundesminister auf Auslandsreisen begleitet hatten. (TZ 32)

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragte seit dem Jahr 2006 eine Reihe von Meinungsumfragen (insgesamt rd. 298.000 EUR). Der größte Auftrag – ebenfalls ohne Einholung von Vergleichsangeboten in Form einer Direktvergabe – betraf eine Studie zu Ernährungsgewohnheiten im Jahr 2009. Das Auftragsvolumen lag mit 98.800 EUR netto exkl. USt knapp unter der Direktvergabegrenze. (TZ 33)

Die Präsidialsektion beauftragte im August 2009 zwei Unternehmen mit Beratungsleistungen zu „Evaluierung laufender Kommunikationsprozesse“, „Strategische Beratung und politisches Themenmanagement“ und „Markenprozess“ für insgesamt 117.600 EUR. Die Leistungen wurden pauschal ohne nähere Definition des Leistungsumfangs angeboten und ohne Forderung nach der Erbringung von Leistungsaufzeichnungen beauftragt. Im Juni 2011 legte ein weiteres Unternehmen ein Angebot über 108.000 EUR zu vergleichbaren Beratungsleistungen ohne nähere Definition der Leistungen und ohne Abschätzung des Arbeitsaufwands und wurde auf Basis dieses Angebots beauftragt. (TZ 34)

Sonstiges

Sponsoring wurde nach Auskunft der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit und der Sektionen nicht oder nur in Ausnahmefällen gemacht. Der RH stellte jedoch allein im Bereich der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit Fälle von Sponsoring mit finanzieller Relevanz (bis zu 55.000 EUR) fest. Im BMLFUW gab es keine interne Richtlinie zum Thema Sponsoring. (TZ 35)

Das BMLFUW veranstaltete am 16. September 2008 in Niederösterreich einen halbtägigen Jugendkongress mit Gesamtkosten von rd. 100.000 EUR. Der Bundesminister nahm an der Veranstaltung teil. Die Nationalratswahl 2008 fand am 28. September 2008 statt. Laut den Richtlinien für Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Bundesministerien dürfen nach der Anordnung einer Nationalratswahl keine Öffentlichkeitsarbeit oder Informationsmaßnahmen neu begonnen werden. (TZ 36)

In den Jahren 2009 und 2010 veranstaltete das BMLFUW den Wettbewerb „Bäuerin des Jahres“. Im Jahr 2009 beauftragte das BMLFUW eine Agentur mit der Konzeption und Abwicklung der Abschlussveranstaltung um rd. 48.540 EUR. Im Jahr 2010 fand die Abschlussveranstaltung in Räumen des BMLFUW statt. Zusätzlich fielen Kosten für Schaltungen zu dem Thema in Printmedien an – diese betrugen im Jahr 2010 rd. 25.000 EUR. (TZ 37)

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit kaufte im Prüfungszeitraum eine Reihe von Give-aways um insgesamt rd. 280.000 EUR für die kostenfreie Weitergabe an. (TZ 38)

Kampagnen

Das BMLFUW führte in den Jahren 2006 bis 2011 eine Vielzahl von Kampagnen durch, deren Auftraggeber im überwiegenden Teil der Fälle die Sektionen II bis VII des BMLFUW waren. Der RH wählte vier Kampagnen für eine nähere Betrachtung der Vorgehensweise aus. Die vom BMLFUW zu den einzelnen Kampagnen mitgeteilten Kosten konnten bei den betrachteten Fällen nicht durchgehend plausibilisiert werden. (TZ 39)

klima:aktiv mobil

Zur Umsetzung der Österreichischen Klimastrategie im Bereich Mobilität waren u.a. Beratung, Förderungen und Bewusstseinsbildung vorgesehen, die im Rahmen der Kampagne „klima:aktiv mobil“ abgewickelt wurden. Das für 2010 festgelegte Reduktionsziel in der Höhe von 300.000 Tonnen CO₂ wurde bereits im Jahr 2009 erreicht. klima:aktiv mobil wurde gemeinsam mit der Dachmarke klima:aktiv im Jahr 2007 evaluiert. Die Gesamtkosten für Öffentlichkeitsarbeit von 5,2 Mio. EUR waren hoch. Der Anteil der Öffentlichkeitsarbeit am Gesamtbudget der Kampagne sank jedoch von anfänglich rd. 50 % auf zuletzt rd. 2 %. Neben der umfassenden Finanzierung der Kampagne klima:aktiv mobil flossen zusätzlich teilweise beträchtliche Mittel der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit in den Themenbereich umweltfreundliche Mobilität. (TZ 40, 41)

Genuss Region Österreich

Im Jahr 2005 initiierte das BMLFUW die Kampagne „Genuss Region Österreich“, mit der von österreichischen Landwirten erzeugte Lebensmittel und die jeweiligen Regionen als Einheit beworben werden. Ab dem Jahr 2008 koordinierte die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH die Aktivitäten auf Basis eines für die Jahre 2007 bis 2013 erstellten Entwicklungskonzepts. (TZ 42)

Das BMLFUW leistete eine Basisabgeltung zur Deckung des Personal- und Sachaufwands. Das BMLFUW verlangte keine Anpassung des Entwicklungskonzepts aus dem Jahr 2007 an die inzwischen geänderte Organisationsstruktur. Für die laut Konzept aufzubringenden Eigenmittel gab es keinen Nachweis. Es fehlten zudem klar definierte Zuständigkeiten für die Akteure der Genuss Region Österreich. Die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH legte in ihrem Dreijahresbericht 2008 bis 2010 auch quantifizierte Ziele fest, erhielt die Basisabgeltung aber unabhängig von einer Zielerreichung. (TZ 42)

Ein Überblick über den tatsächlichen Mitteleinsatz für die Kampagne Genuss Region Österreich wurde durch die gewählte Organisationsform und Vielzahl der Finanzierungsquellen sehr erschwert. Insgesamt vier Abteilungen im BMLFUW finanzierten die Genuss Region Österreich. Vergleichbare Leistungen wurden aus unterschiedlichen Töpfen finanziert, was die Intransparenz weiter steigerte. Die Sektion III stellte Mittel für die Basisabgeltung der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH und für Marketingaktivitäten zur Verfügung. Die Sektion II förderte Aktivitäten wie Schaltungen in Printme-

dien, grafische Leistungen, Druckkosten, Internetauftritte, TV-Beiträge und Veranstaltungen aus Mitteln des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013. Zeitgleich finanzierte auch die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit vergleichbare Aufträge. Der Gesamtaufwand für die Kampagne betrug bis zu 4,3 Mio. EUR pro Jahr. In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung des BMLFUW zur Genuss Region Österreich im Jahr 2011 fehlten hinsichtlich der Finanzierung die Basisabgeltung und die sonstigen Ausgaben der Sektion III, die Angaben der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit waren unvollständig. (TZ 43)

Mit „Kulinarisches Erbe“, „Beste Österreichische Gastlichkeit“ und „Kulinarische Initiative Österreich“ bestanden Kampagnen mit einer ähnlichen Zielsetzung. Das BMLFUW initiierte im Jahr 2010 eine Arbeitsgruppe „Regionale Qualität“, mit der parallel laufende Aktivitäten zusammengeführt werden sollten. Da sich die AMA Marketing Gesellschaft m.b.H. der Arbeitsgruppe nicht anschloss, verfolgte das BMLFUW dieses Projekt vorläufig nicht weiter. Dies, obwohl zur Erzielung von Synergieeffekten eine Zusammenführung zweckmäßig wäre, weil dadurch Parallelstrukturen bei der Organisation beseitigt und die Finanzierung ähnlich ausgerichteter Kampagnen auf eine einzige Kampagne konzentriert werden könnte. (TZ 44)

Der Dreijahresbericht 2008 bis 2010 der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH enthielt Evaluierungen, deren Ergebnisse auf großzügigen Hochrechnungen basierten und die Gefahr bestand, dass die Wirkungen der Kampagne überbewertet wurden. Daneben führte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft im Jahr 2010 eine Evaluierung von Maßnahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 durch. Eine Beurteilung der aufgrund der geförderten Maßnahmen der Genuss Region Österreich erzielten Wirkungen war anhand des Berichts nicht möglich. (TZ 45)

generation blue

Das BMLFUW beauftragte im Jahr 2004 eine Agentur mit der Umsetzung der Jugendwasserplattform „generation blue“. Im Rahmen des Projekts wurden eine Webseite betrieben und Einzelprojekte durchgeführt. Um die Zielgruppe Jugend zu erreichen, informierte das BMUKK im Erlasswege über Initiativen von generation blue und empfahl die Teilnahme. Vor Beginn der Kampagne wurde die Ist-Situation – wie Umweltbewusstsein oder Wissensstand der Zielgruppe – nicht erhoben. Es war kein konkreter Anlass für die Initiierung der Kampagne generation blue – wie ein Wissensdefizit der Zielgruppe

zum Thema – erkennbar. Eine konkrete Definition von Zielen fehlte und eine Bewertung der Zielerreichung war damit nicht möglich. Im Rahmen des Prozesses „Management by Objectives“ wurde im Jahr 2010 als ein Sektionsziel der Sektion VII – Wasser die Vertiefung des Verständnisses für die Wasserwirtschaft mit konkreten Bewertungskriterien für generation blue definiert. (TZ 46)

Jahr des Waldes

Anlass für die Kampagne „Jahr des Waldes“ war eine UNO-Resolution, mit der das Jahr 2011 zum Jahr des Waldes erklärt wurde. Die Sektion IV – Forstwesen entwarf gemeinsam mit den Interessenvertretungen Projekte, die von der Sektion koordiniert wurden. Um die Wirkung der Kampagne zu verifizieren, wurde vor dem Beginn der Kampagne und nach Abschluss der Projekte eine Umfrage durchgeführt. Für die Finanzierung vieler Projekte konnten Externe gewonnen werden; die Kosten für das BMLFUW insgesamt blieben dadurch gering. (TZ 47)

Zukauf von Leistungen – Vergaben

In den Jahren 2006 bis 2011 vergab die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit im Direktvergabebereich insgesamt rd. 90 Aufträge mit einem Gesamtvolumen von rd. 2 Mio. EUR (brutto inkl. USt), bei denen die Einholung von Vergleichsangeboten möglich und zweckmäßig gewesen wäre, aber nicht durchgeführt wurde. Durch die Nichteinholung von Vergleichsangeboten verzichtete das BMLFUW auf das einer Ausschreibung innewohnende Potenzial, die wirtschaftlichste Lösung für eine beauftragte Leistung zu finden. (TZ 48)

Das BMLFUW beauftragte in den Jahren 2005 bis 2009 jährlich ein Unternehmen im Wege der Direktvergabe mit der technischen und redaktionellen Betreuung einer Webseite. Bei der Betrachtung von bereits zwei aufeinanderfolgenden Jahren wurde die Direktvergabegrenze überschritten. Nach dem Bundesvergabegesetz darf die Wahl der Berechnungsmethode nicht den Zweck verfolgen, die Anwendung der gesetzlichen Vorschriften zu umgehen. (TZ 49)

Das BMLFUW beauftragte im Februar 2005 ein Unternehmen für die Jahre 2005 bis 2007 mit der redaktionellen Betreuung des Lebensmittelportals unter Einbringung der Domain www.biolebensmittel.at ins Eigentum des BMLFUW. Als Auftragswert waren insgesamt 150.000 EUR (netto ohne USt) vereinbart. Im Vergabeakt rechtfertigte das BMLFUW die Beauftragung damit, dass das Unternehmen das Recht an der Nutzung der Internetdomain hatte. Eine Berufung auf Ausschließlichkeitsrechte im Rahmen der Beauftragung des Lebensmittelportals war nach Ansicht des RH nicht gerechtfertigt. (TZ 50)

Das BMLFUW beauftragte im Jahr 2006 ein Werbeunternehmen mit einer Plakatkampagne im Wert von rd. 87.000 EUR (netto ohne USt) nach Einholung von zwei Vergleichsangeboten. Aufgrund des Überschreitens der Direktvergabeschwelle argumentierte das BMLFUW, dass dieser Auftrag nur von zwei bestimmten Unternehmern ausgeführt werden konnte. Dies war nach Ansicht des RH unzutreffend. (TZ 51)

Mitteleinsatz

Der Gesamtaufwand im Rahmen der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit ging nach einem Maximalwert im Jahr 2009 von 5,41 Mio. EUR bis 2011 auf 4 Mio. EUR zurück. Den größten Anteil stellten mit rd. 45 % (13,01 Mio. EUR im Prüfungszeitraum) der Ausgaben die Kosten für Schaltungen in Printmedien dar. Diese waren 2008 mit 2,56 Mio. EUR am höchsten. Für elektronische Medien gab die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit insgesamt rd. 28 % (8,04 Mio. EUR) der Aufwendungen aus. Darin enthalten sind die Leistungen der LFRZ GmbH für die Homepage, die von der Abteilung Budget bezahlt wurden. Der Internetauftritt des BMLFUW war jenes Instrument, das den zweitgrößten Aufwand verursachte. (TZ 52)

Für externe Agentur- und Beratungsleistungen wurden 8 % (2,20 Mio. EUR) des Gesamtaufwands ausgegeben. Ein etwa gleich hoher Anteil (2,06 Mio. EUR) floss in audiovisuelle Medien. Die Kosten für Publikationen und Broschüren beliefen sich auf rd. 4 % (1,22 Mio. EUR) der Aufwendungen. Die Pressearbeit kostete rd. 4 % (1,01 Mio. EUR) der Aufwendungen. Außenwerbung mit Plakaten, Sponsoring und Werbegeschenke spielten finanziell gesehen nur eine untergeordnete Rolle. (TZ 52)

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit setzte trotz der aufgewendeten Mittel in Höhe von insgesamt rd. 29 Mio. EUR im Prüfungszeitraum keine regelmäßigen Schritte zur Evaluierung der Öffentlichkeitsarbeit, um den Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit der erzielten Wirkung oder dem erreichten Nutzen gegenüberzustellen. Im Rahmen der Kampagnen gab es Beispiele für Evaluierungen wie z.B. bei klima:aktiv mobil oder beim Jahr des Waldes. (TZ 53)

Kenndaten zur Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW							
Gesetzliche und allgemeine Grundlagen							
Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.							
„Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und Bundesministerien“ vom 8. Februar 2010							
Bundesverfassungsgesetz über die Transparenz von Medienkooperation sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums, BGBl. I Nr. 125/2011							
Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperation sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums, BGBl. I Nr. 125/2011							
Richtlinie über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes, BGBl. II Nr. 222/2012							
Mittelverwendung des BMLFUW für unterschiedliche Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe ¹
	in Mio. EUR						
Schaltungen in Printmedien	2,01	1,84	2,56	2,15	2,42	2,03	13,01
Internetauftritt	1,31	1,76	1,13	1,61	1,19	1,04	8,04
Agentur- und Beratungsleistungen	0,43	0,32	0,50	0,52	0,15	0,28	2,20
Audiovisuelle Medien	0,50	0,42	0,23	0,40	0,22	0,29	2,06
Publikationen	0,22	0,39	0,26	0,20	0,06	0,09	1,22
Pressearbeit	0,19	0,11	0,19	0,16	0,20	0,16	1,01
Sonstiges	0,35	0,23	0,38	0,37	0,09	0,11	1,53
Summe	5,01	5,07	5,25	5,41	4,33	4,00	29,07

¹ Rundungsdifferenzen

Quelle: BMLFUW, RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Oktober und November 2011 die Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2006 bis 2011. Ziele der Prüfung waren eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Organisationsabläufe, eine Analyse der angewandten Instrumente und der transportierten Botschaften, eine Bewertung des Mitteleinsatzes und eine Beurteilung der vom BMLFUW vorgenommenen Wirksamkeitskontrollen.

Der Schwerpunkt der Prüfung lag bei der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit (Abteilung Pr. 5 der Präsidialsektion). Betrachtet wurde aber auch das Zusammenwirken der anderen Sektionen mit der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit und teilweise die in den anderen Sektionen initiierten Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit.

Zu dem im September 2012 übermittelten Prüfungsergebnis langte die Stellungnahme des BMLFUW im Jänner 2013 im RH ein. Der RH übermittelte im April 2013 seine Gegenäußerung.

Rechtliche und strategische Grundlagen

Allgemeines

- 2.1 Die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung soll darauf abzielen, die Transparenz staatlichen Handelns zu erhöhen, Akzeptanz für die staatlichen Maßnahmen zu schaffen und es den Bürgern durch gezielte Information zu ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen.

Neben diesen allgemeinen Zielen kann die Öffentlichkeitsarbeit auch darauf hinwirken, konkrete Verhaltensänderungen der Bevölkerung herbeizuführen, wie z.B. Schritte zur Gesundheitsvorsorge zu treffen, bei Auslandsreisen Krisenregionen zu meiden oder – im Falle des BMLFUW – die eigene Mobilität umweltfreundlich zu gestalten.

- 2.2 Der RH war der Ansicht, dass sich eine mit öffentlichen Mitteln finanzierte Öffentlichkeitsarbeit an folgenden Kriterien zu orientieren hat:
 - Informationsbedürfnis der Bevölkerung (Aktualität und Brauchbarkeit der Information für die Zielgruppe),
 - Objektivität der Information (Konzentration auf den Sachinhalt) und
 - Transparenz des Mitteleinsatzes (Nachvollziehbarkeit von Höhe der eingesetzten Mittel und eingesetzten Medien).

Rechtliche
Grundlagen

Der RH betonte, dass die Öffentlichkeitsarbeit eines Ministeriums die Akzeptanz für das staatliche Handeln an sich, nicht aber die Akzeptanz von Politikern oder die Steigerung des Bekanntheitsgrades und Sympathiewerts von politischen Funktionsträgern zum Ziel haben sollte.

3.1 (1) Das Bundesministeriengesetz 1986 verpflichtet die Ministerien grundsätzlich, über den Ressortbereich zu informieren und dabei mit der Presse, dem Hörfunk und dem Fernsehen zusammenzuarbeiten.¹

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand auf Bundesebene ein Ministerratsbeschluss vom 8. Februar 2010 über „Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und Bundesministerien“, die auf Empfehlungen des RH basierten² und (laut Vortrag an den Ministerrat) „die bisherige Praxis formal in Richtlinien gossen“.

Diese legten u.a. Folgendes fest:

- Die Öffentlichkeitsarbeit und die Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Ressorts aus Haushaltsmitteln waren unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit durchzuführen.
- Die Maßnahmen mussten in ihrem Inhalt einen konkreten Bezug zu den Aufgaben der Bundesregierung bzw. zu den Aufgaben des die Maßnahme durchführenden Ressorts aufweisen.
- Die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen waren unmittelbar auf die vergangene, gegenwärtige oder aktuell zukünftige Tätigkeit der Bundesregierung bzw. des jeweiligen Ressorts zu beziehen.
- Der Sachinhalt der Öffentlichkeitsarbeit und der Informationsmaßnahmen hatte absolute Priorität und in den Augen unbefangener Beobachter eindeutig zu überwiegen.

(3) Mit 1. Jänner 2012 trat das Bundesverfassungsgesetz Medienkooperation und Medienförderung (BVG MedKF-T), mit 1. Juli 2012 das Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz (MedKF-TG) in Kraft. Gemäß MedKF-TG dürfen audiovisuelle Kommunikationsmaßnahmen und entgeltliche Veröffentlichungen ausschließlich der Deckung

¹ BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F., Anlage zu § 2 Teil 1 Z 10

² RH Reihe Bund 2005/13

eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit und nicht der Vermarktung des Rechtsträgers dienen. Die Bundesregierung bzw. die Landesregierungen haben Richtlinien über die inhaltliche Gestaltung audiovisueller kommerzieller Kommunikation und entgeltlicher Veröffentlichungen zu erlassen. Diese dienen der Sicherstellung der Unterscheidbarkeit von redaktionellen Beiträgen, der Festlegung von formalen und inhaltlichen Bezugskriterien zur Tätigkeit des Rechtsträgers und der Abgrenzung von Sachinformationen.

(4) Die Bundesregierung erließ Richtlinien über die Ausgestaltung und den Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes, die am 1. Juli 2012 in Kraft traten und für sämtliche Veröffentlichungen nach diesem Datum galten. Demnach sind Veröffentlichungen eindeutig zu kennzeichnen, der inhaltliche Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich eines Rechtsträgers oder der Bezug zur Tätigkeit dieses Rechtsträgers muss eindeutig gegeben sein und im Wege von Veröffentlichungen darf ausschließlich Sachinformation vermittelt werden.³

(5) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es bereits in einigen Ländern Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung bzw. der Mitglieder der Landesregierung, die teilweise auch die inhaltliche Gestaltung der Öffentlichkeitsarbeit regelten. So war z.B. in der Steiermark die Veröffentlichung des Namens bzw. des Bildes des zuständigen Regierungsmitglieds oder die Nennung der Regierungsfraktion prinzipiell untersagt und nur in Ausnahmefällen – wie für die Ankündigung von Sprechstunden – gestattet.

3.2 Während in den Ländern zum Teil detaillierte Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit bestanden, existierten bis zur Erlassung des BVG MedKF-T und des MedKF-TG auf Bundesebene rechtlich nicht verbindliche Richtlinien. Der RH bewertete die nunmehr beschlossenen gesetzlichen Regelungen über Öffentlichkeitsarbeit als positiv.

Er wies aber darauf hin, dass durch die Regelung in Verfassungsrang die Möglichkeit bestanden hätte, eine einheitliche Vorgehensweise für den Bund und die Länder zu schaffen und diese Gelegenheit der Verwaltungsvereinfachung ungenützt blieb. Der RH erachtete es weder als zweckmäßig noch als sachlich gerechtfertigt, die Öffentlichkeitsarbeit im Verwaltungsbereich in zehn unterschiedlichen Richtlinien zu regeln.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien im Prüfungsergebnis mehrfach das BVG MedKF-T und das MedKF-TG, die am 1. Jänner 2012 bzw. am 1. Juli 2012 in Kraft getreten seien, in unsachlicher Weise*

³ BGBl. Teil II Nr. 222/2012, §§ 2 bis 4

zitiert worden. Weder im Prüfungszeitraum in den Jahren 2006 bis 2011 noch zur Zeit der Prüfungshandlungen durch den RH von Oktober bis November 2011 seien diese Bestimmungen in Kraft gewesen. Die darin enthaltenen gesetzlichen Vorgaben wären daher nicht auf den Prüfungszeitraum anzuwenden und seien erst nach Abschluss der Prüfungshandlungen des RH in Kraft getreten.

Das BMLFUW könne nicht nachvollziehen, dass eine einheitliche Vorgangsweise für den Bund und die Länder eine Verwaltungsvereinfachung nach sich ziehe. Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstellungen, Verantwortungsbereiche und Organisationsstrukturen der Gebietskörperschaften sollte auch die Öffentlichkeitsarbeit entsprechend gestaltet werden können und in der Verantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft verbleiben.

- 3.4 Der RH wies darauf hin, dass das Begutachtungsverfahren zu beiden Gesetzesvorhaben zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits abgeschlossen war (siehe Regierungsvorlage 1276 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats der XXIV. Gesetzgebungsperiode). Die inhaltlichen Anforderungen gemäß § 3a MedKF-TG wurden spätestens mit Bericht des Verfassungsausschusses am 1. Dezember 2011 veröffentlicht (siehe 1607 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats der XXIV. Gesetzgebungsperiode).

Der RH zitierte nicht in unsachlicher Weise Bestimmungen der beiden Gesetze, sondern wies vielmehr darauf hin, dass einige Vorgangsweisen des BMLFUW künftig unter neuen, bereits vom Gesetzgeber beschlossenen Vorschriften nicht mehr erlaubt sein würden. Der RH sah es diesbezüglich als seine Aufgabe und Pflicht, Sachverhalte auch unter dem Blickwinkel beschlossener – allenfalls noch nicht anwendbarer – Gesetzesvorhaben zu beleuchten und auf allfällig mögliche und vermeidbare künftige Gesetzesverstöße hinzuweisen. Dies, weil – wie der RH kritisch feststellte –, bis zur Erlassung des BVG MedKF-T und das MedKF-TG auf Bundesebene rechtlich nicht verbindliche Richtlinien existierten.

Der RH entgegnete weiters, dass die unterschiedlichen Aufgabenstellungen und Verantwortungsbereiche des Bundes und der Länder seiner Ansicht nach nicht einer einheitlichen Regelung über die Ausgestaltung der mit öffentlichen Mitteln finanzierten Öffentlichkeitsarbeit entgegenstanden.

Rechtliche und strategische Grundlagen

Strategische Vorgaben

4.1 Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit legte lediglich für die Jahre 2007 bis 2009 jeweils ein Jahresprogramm vor. Im Jahr 2008 wurden die Aktivitäten des Jahresprogramms erstmals Ressortzielen, die die Sektionsleiter unter Berücksichtigung der politischen Vorgaben entwickelt hatten, zugeordnet und stellten den Leistungsschwerpunkt der Pressearbeit dar. Als Abteilungsziel wurde ein permanenter Kommunikationsfluss zu den Medien, zu speziellen Zielgruppen, zur Bevölkerung und zu den Mitarbeitern des BMLFUW genannt. Weiters sollten einzelne Projekte die Öffentlichkeitsarbeit optimieren und eine Bürgerstelle geschaffen werden, die als Anlaufstelle für Anfragen diene, die nicht die Fachabteilungen betrafen.

Im Rahmen des Prozesses „Management by Objectives (MBO)“ wurden den vorgegebenen Zielen Messgrößen zugeordnet, um die Zielerreichung evaluieren zu können. In den untersuchten Jahren unterschieden sich die gesetzten Ziele und die Messgrößen kaum voneinander.

Tabelle 1: Messgrößen zum Abteilungsziel „Pressearbeit“ der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit aus dem MBO-Prozess				
	2008	2009	2010	2011
	Anzahl			
Presseaussendungen, Presstexte	400	400	400	400
Zugriffe auf www.presse.lebensministerium.at	50.000	50.000	50.000	50.000
Pressekonferenzen	25	25	25	25
Pressefotos	200	200	200	200
Newsletter	40	40	40	40

Quelle: BMLFUW

4.2 Der RH erachtete es grundsätzlich als positiv, dass die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit über Strategieziele mit dazugehörigen Messkriterien verfügte. Er stellte aber fest, dass die Ziele wenig ambitioniert waren. Der RH empfahl, die Resultate aus der Beurteilung der Zielerreichung vermehrt in die Festlegung der Ziele des Folgejahres einfließen zu lassen und die Ziele in Richtung Wirkungsorientierung weiterzuentwickeln.

Organisation der Öffentlichkeitsarbeit

5.1 Der Kontakt mit sämtlichen Medien und die Darstellung des BMLFUW in der Öffentlichkeit waren Aufgabe der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit. Die Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung war im Organisationshandbuch aus dem Jahr 2006 geregelt, die Abteilung hatte diesbezüglich die Funktion einer zentralen Drehscheibe im Ressort.

Im Kabinett des Bundesministers arbeiteten bis zu zwei Pressesprecher des Bundesministers. Die Detailplanung der Öffentlichkeitsarbeit erfolgte im Rahmen von wöchentlichen Sitzungen des Kabinetts des Bundesministers mit der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit.

Die Aufgaben der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit waren u.a. Presseeinladungen, Presseaussendungen, Public Relations, Betreuung von Internet und Intranet, Corporate Identity und Corporate Design, Werk- und Dienstleistungsverträge⁴, Meinungsforschung und Bürgerservice. Der Abteilungsleiter war zugleich auch Pressesprecher des BMLFUW. Zur Erfüllung der Aufgaben standen der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 2006 bis 2011 jährlich im Durchschnitt 22 Bedienstete (mit 19,7 VBÄ) zur Verfügung, die Personalkosten (Gehälter inkl. Zulagen und Nebengebühren) betrugen durchschnittlich rd. 1,06 Mio. EUR pro Jahr. Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestellte Abteilungsleiterin war je zur Hälfte ihrer Dienstzeit ihrer Abteilung und dem Kabinett des Bundesministers zugeordnet.

Drei Mitarbeiter der Abteilung hatten die Funktion von sogenannten Standortbeauftragten⁵, welche die Informations- und Publikationstätigkeit für die jeweiligen Sektionen aufbereiteten und koordinierten. Diese konnten – ohne Einhaltung des Dienstweges – direkt mit den Sachbearbeitern in Kontakt treten und auch Arbeitsaufträge erteilen.

Die Fachabteilungen waren für Auskünfte nach den gesetzlichen Vorschriften, für die Erstellung von Fachunterlagen, die Inhalte der Webseiten und die Konzeption und Abwicklung themenspezifischer Veranstaltungen⁶ zuständig. Um den Kommunikationsfluss zwischen den Fachabteilungen, der Sektionsleitung und der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit sicherzustellen, waren in den Sektionen jeweils Mitarbeiter von Fachabteilungen oder zu diesem Zweck eingerichteter Stabstellen mit diesen Agenden betraut. Die Aufgaben für die Öffentlichkeitsarbeit stellten aber – mit Ausnahme der Stabstelle in der Sektion VII – nur einen Teil des Aufgabenspektrums dar. Zur Koordination fanden

⁴ z.B. für journalistische und grafische Leistungen, Druck, Lagerung und Vertrieb von Publikationen oder fotografische und audiovisuelle Dienstleistungen

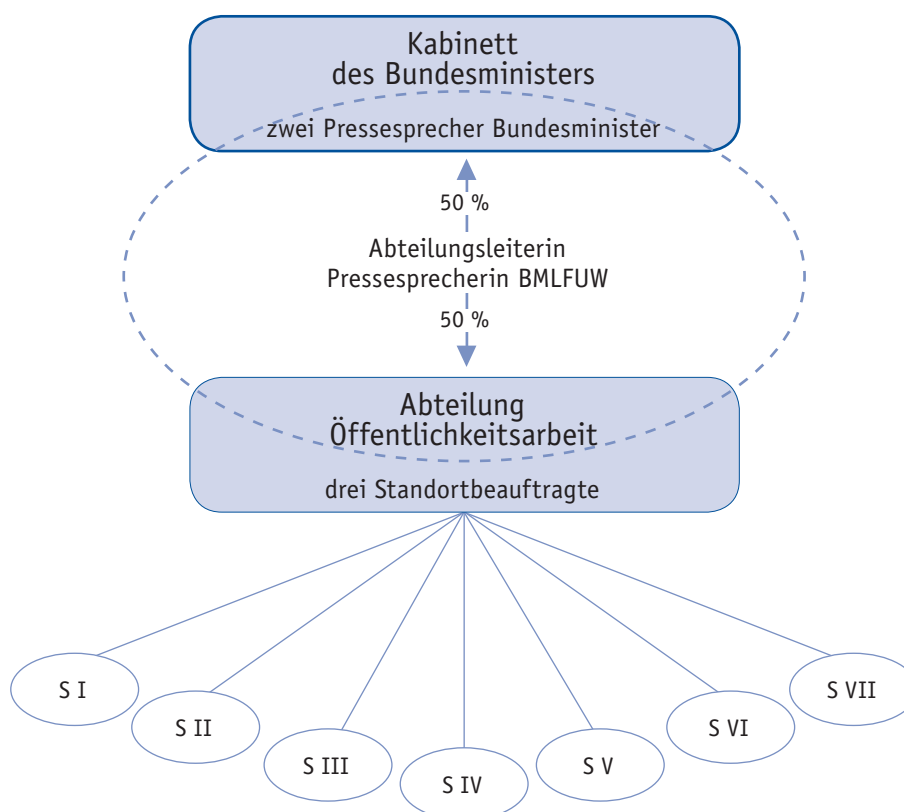
⁵ jeweils ein Bediensteter für die Sektionen I, II und III, für die Sektionen IV und VII sowie für die Sektionen V und VI

⁶ Kongresse, Enqueten, Aktionstage, Auszeichnungen u.Ä.

Organisation der Öffentlichkeitsarbeit

wöchentliche Sitzungen der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit mit den Vertretern der Sektionen statt. In diese wurden die längerfristigen und aktuellen Vorhaben der Sektionen eingebracht und deren Darstellung in umfangmäßiger und zeitlicher Hinsicht grundsätzlich festgelegt.

Abbildung 1: Organisation der Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW



Quelle: RH

Nach Auskunft der im Zuge der Gebarungsüberprüfung kontaktierten Fachabteilungen, der Sektionsleitungen, der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit und Mitarbeiter des Kabinetts des Bundesministers stellten sich Struktur und Ablauf der Öffentlichkeitsarbeit, die nach den Bestimmungen des Organisationshandbuchs gehandhabt wurden, als zweckmäßig dar. Vereinzelt ergaben sich hinsichtlich der Mitbefassungsvorschriften der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit bei öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten von Fachabteilungen.

Im BMLFUW lag kein umfassendes, allgemein anwendbares Konzept zur Krisenkommunikation vor.

- 5.2** Der RH stellte einen umfangreichen Einsatz von Personalressourcen für die Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW fest und empfahl, Möglichkeiten für Einsparungen zu prüfen. Er hielt die Organisation der Öffentlichkeitsarbeit und die Aufgabenteilung für komplex.

Um zukünftig durchgängig einen einheitlichen Auftritt des BMLFUW nach außen auch bei Aktivitäten der Fachabteilungen zu gewährleisten, empfahl der RH, die Abstimmung bei der geplanten Neuauflage des Organisationshandbuches noch expliziter zu regeln.

- 5.3** *Das BMLFUW teilte mit, dass sich die komplexe Aufgabenteilung und die umfangreichen Personalressourcen durch den breiten Zuständigkeitsbereich des Ressorts und die steigende Anzahl der Informationskanäle ergeben würden. Außerdem seien in der Vergangenheit extern vergebene Leistungen zunehmend durch die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit übernommen worden.*

Laut Stellungnahme des BMLFUW bestünde das Krisenkommunikationskonzept aus mehreren Fachkonzepten (z.B. Strahlenschutz, Naturgefahrereignisse Hochwasserinformationsdienst oder „Information der Öffentlichkeit in Krisenfällen/Abläufe im Ministerium“ vom 11. Jänner 2011). Grundlage dieser Fachkonzepte seien die unterschiedlichen Notwendigkeiten der betroffenen Fachbereiche.

- 5.4** Der RH entgegnete, dass im Zuge der Gebarungsüberprüfung die Krisenkommunikationskonzepte der Fachbereiche angesprochen worden waren, das Konzept „Information der Öffentlichkeit in Krisen/Abläufe im Ministerium“ vom 11. Jänner 2011 jedoch trotz mehrmaliger Nachfrage nach der Existenz eines übergeordneten, allgemein anwendbaren Konzepts zur Krisenkommunikation nicht vorgelegt wurde. Das nunmehr angeführte, aus mehreren Fachkonzepten bestehende Krisenkommunikationskonzept konnte daher inhaltlich nicht bewertet werden.

Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit

Pressearbeit

Presseaussendungen

- 6.1** Ein wesentliches Element der Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW zur Darstellung der eigenen Leistungen und Information der allgemeinen Öffentlichkeit sowie spezieller Zielgruppen waren Presseausendungen. In den wöchentlich stattfindenden Sitzungen meldeten die Fachabtei-

lungen im Wege der Sektionsbeauftragten medienwirksame und/oder relevante Inhalte und brachten bei einer geplanten Verwertung die fachlichen Grundlagen ein.

Die mediengerechte Aufbereitung und Auswahl der Adressaten wurde dann für das gesamte Ressort von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit – in enger Abstimmung bzw. nach Freigabe durch das Kabinett des Bundesministers – wahrgenommen und gesteuert. Dabei gelangten themenbezogen unterschiedliche Verteiler⁷ zum Einsatz, Presseaussendungen wurden über die Austria Presse Agentur (APA), über eigene E-Mail-Verteiler oder zielgerichtet an bestimmte Redaktionen oder Institutionen verbreitet. Zudem wurden sie auf den Webseiten des BMLFUW veröffentlicht.

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit schätzte die Anzahl der vom Ressort allein über die APA verbreiteten Meldungen auf durchschnittlich 300 bis 400 pro Jahr, bei rückläufiger Tendenz. Aufzeichnungen darüber waren jedoch nicht vorhanden. Neben der Verbreitung von Presseaussendungen umfassten die Leistungen der APA den Zugang zu APA-Meldungen, zu Presseaussendungen und zur APA-Datenbank.

Weiters nahm die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit ein Service der APA bezüglich Auftragsfotografie, insbesondere Pressefotografie im Zusammenhang mit Presseterminen des Ressorts, in Anspruch (siehe dazu auch TZ 32).

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit kaufte regelmäßig die Erstellung von land- und forstwirtschaftlichen Fachartikeln von einem Verein zu, die teilweise für eigene Presseaussendungen weiterverwertet wurden, aber auch der Mitarbeiterinformation dienten und auf den Webseiten des BMLFUW Verwendung fanden.

Die den Presseaussendungen zurechenbaren Ausgaben stellten sich im Überprüfungszeitraum wie folgt dar:

⁷ z.B. Landwirtschaft, Umwelt, Lebensmittel

Tabelle 2: Ausgaben der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Pressearbeit

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
	in EUR (brutto inkl. USt)						
Presseaussendungen ¹	42.138	3.196	15.419	23.349	30.239	8.913	123.254
APA-Leistungen	55.128	56.040	74.369	82.469	82.469	81.696	432.171
Verein ²	93.882	54.147	99.658	55.698	87.472	69.755	460.612
Summe	191.148	113.383	189.446	161.507	200.180	160.364	1.016.037

¹ Im Jahr 2006 betraf dies Leistungen der Agenturen APA, Reuters und presstext.austria im Rahmen der EU-Präsidentschaft Österreichs, ab 2007 der APA.

² Die jährlichen Zahlungen an den Verein schwanken aufgrund unterschiedlicher Rechnungsabgrenzungen zu Jahresende.

Quelle: Auswertung RH

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit erstellte keine Medienresonanzanalysen, um nachzuvollziehen, inwiefern die Inhalte der Presseaussendungen in den Medien aufgenommen wurden, und keine weiteren Untersuchungen zur Erreichung der angestrebten Kommunikationsziele.

In Einzelfällen beinhalteten die ausgesandten Meldungen politische Aussagen oder standen in keinem Zusammenhang mit den eigentlichen Aufgaben des Ressorts.

6.2 Der RH erachtete Presseaussendungen grundsätzlich als kostengünstige Möglichkeit, die Öffentlichkeit zu informieren.

Der RH stellte kritisch fest, dass das BMLFUW keine systematisierte Evaluierung der Pressearbeit und keine nachvollziehbare Auswertung der erzielten Medienresonanz vornahm. Er empfahl dem BMLFUW, regelmäßig die Aufnahme der Presseaussendungen in den Medien quantitativ⁸ und qualitativ⁹ auszuwerten.

Weiters empfahl der RH dem BMLFUW, die Inhalte der Presseaussendungen auf die eigentlichen Aufgaben des Ressorts zu beschränken.

Der RH wies auf die Kosten für die Beauftragung des Vereins hin und empfahl, von einer weiteren Beauftragung abzusehen, da dieses (wie auch andere Institutionen) der Öffentlichkeit ein breites Leistungsspektrum an agrarischen Fachinformationen anbietet.

⁸ Welche Medien haben in welchem Umfang einen Artikel/Beitrag zum Thema der Aussendung gebracht?

⁹ Wurde das Thema im Sinne der Aussendung transportiert?

6.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW erfolge eine interne Auswertung der Presseaussendungen aufgrund des Pressespiegels. Eine Medienresonanzanalyse würde enorme Kosten verursachen. Kosten und Nutzen stünden dabei in keinem Verhältnis. Außerdem könne ein Ministerium nicht nach qualitativen oder quantitativen Kriterien aussenden, sondern nach sachlichen Notwendigkeiten. Es seien keine Presseaussendungen bekannt, die sich nicht auf Themen und Aufgaben des Ressorts beziehen würden.*

6.4 Der RH blieb bei seiner Empfehlung, eine Medienresonanzanalyse durchzuführen, um die Aufnahme der Pressearbeit des Ressorts in den Medien zu beurteilen. Seiner Ansicht nach war diese Form der Evaluierung ein wesentlicher Bestandteil einer professionellen Öffentlichkeitsarbeit, durch den Einsatz der Mittel gerechtfertigt und mit eigenem Personal und dadurch mit vertretbarem Aufwand realisierbar.

Der RH verwies bspw. auf folgende Presseaussendungen, die politische Aussagen enthielten oder in keinem Zusammenhang mit den eigentlichen Aufgaben des Ressorts standen: „Berlakovich: Ringen um zweisprachige Ortstafeln beendet“ (Juli 2011) oder „Berlakovich: Mit Spindelegger Volldampf voraus“ (April 2011).

Pressekonferenzen

7.1 Pressekonferenzen des Bundesministers organisierte sein Kabinett, die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit brachte sich inhaltlich ein. Nach deren Auskunft reduzierte das BMLFUW die Zahl der Pressekonferenzen in den letzten Jahren bewusst, weil die Resonanz in den Medien hinter den Erwartungen zurückblieb. Eine diesbezügliche Dokumentation fehlte allerdings. Hintergrundgespräche zu speziellen Themen (z.B. zur Zukunft der Agrarförderungen) im kleinen, ausgewählten Kreis erwiesen sich nach Auskunft der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit als wirkungsvoller. Pressekonferenzen würden (u.a. aus Kostengründen) hauptsächlich in den Räumlichkeiten des BMLFUW und nur punktuell auswärts abgehalten.

Eine vollständige Auflistung aller Pressekonferenzen und der dafür angefallenen Kosten war nicht verfügbar. Dienstliche Aufzeichnungen der Abteilungsleiterin wiesen für die Jahre 2010 und 2011 in Summe rd. 40 Termine aus, von denen entgegen der Aussage der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit 20 % bis 25 % in kostenpflichtigen Räumlichkeiten außerhalb des BMLFUW stattfanden.

7.2 Der RH bemängelte die fehlende Übersicht über Pressekonferenzen und deren Kosten. Um den Gesamtaufwand und die Relevanz für die Öffentlichkeitsarbeit beurteilen zu können, empfahl er, die abgehaltenen Pressekonferenzen, deren Teilnehmer und die dafür angefallenen Kosten systematisch zu erfassen und die Wahrnehmung der Inhalte in den Medien in Medienresonanzanalysen miteinzubeziehen.

7.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW seien Pressekonferenzen sehr wohl durch Anwesenheitslisten dokumentiert worden. Die Pressekonferenzen seien vom BMLFUW selbst organisiert worden und hätten in den Räumlichkeiten des BMLFUW stattgefunden. In den Jahren 2010 und 2011 wären bei lediglich vier Terminen Raummieten im Gesamtumfang von 1.706 EUR angefallen. Für die restlichen, im Sachverhalt erwähnten Pressekonferenzen seien keine Kosten angefallen, da diese zwar in kostenpflichtigen Räumen stattgefunden hätten, aber nicht vom BMLFUW veranstaltet und organisiert worden seien.*

7.4 Der RH entgegnete, dass vollständige Dokumentationen zu Pressekonferenzen und deren Kosten im Rahmen der Gebarungsüberprüfung nicht vorgelegt wurden.

Printmedien

Aufwand für Schaltungen in Printmedien

8.1 Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragte Inserate, Advertorials und bezahlte Beiträge in Printmedien.

Inserate sind bezahlte Anzeigen, die sich textlich und/oder grafisch eindeutig von den redaktionellen Beiträgen der Journalisten abheben. Bei einem Advertorial handelt es sich um eine bezahlte Anzeige, die aufgrund der grafischen und textlichen Gestaltung von den von Journalisten verfassten redaktionellen Beiträgen nicht oder nur schwer zu unterscheiden ist. Beim Advertorial und beim Inserat liefert der Auftraggeber die Inhalte der Schaltung. Werden Beiträge von Journalisten unter Vorgabe der Inhalte gegen Bezahlung verfasst, so handelt es sich um „bezahlte Beiträge“.

Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit

Tabelle 3: Kosten der von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragten Schaltungen in Printmedien in den Jahren 2006 bis 2011						
2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
in Mio. EUR (brutto inkl. 5 % Werbeabgabe und USt)						
2,01	1,84	2,56	2,15	2,42	2,03	13,01

Quelle: Auswertung RH

Auswertungen des RH ergaben, dass die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit im Prüfungszeitraum Schaltungen in Printmedien im Gesamtumfang von rd. 13,01 Mio. EUR in fast allen Fällen im Wege der Direktvergabe beauftragte.¹⁰ Den Vergabeakten zufolge wurde zwar die Preisangemessenheit der Schaltungen festgestellt, es fehlte jedoch eine Dokumentation dieser Prüfung. Regelmäßig traten Medienunternehmen auf eigene Initiative und kurzfristig an die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit heran und boten freie Plätze für Schaltungen an. Die Preise dafür variierten sehr stark, zum Teil wurden hohe Rabatte bis zu 66 % angeboten.

Um die Angemessenheit der Höhe der Aufwendungen für die Schaltungen zu plausibilisieren, stellte der RH die Aufwendungen der Jahre 2010 und 2011 für ausgewählte überregionale Tages- und Wochenzeitungen, die von der Media-Analyse erfasst werden, den Nettoreichweiten dieser Medien gegenüber. In den beiden Jahren flossen rd. 35 % des gesamten Schaltvolumens in diese überregionalen Tages- und Wochenzeitungen.

¹⁰ Direktvergabegrenze 40.000 EUR netto bzw. ab April 2009 100.000 EUR netto

Tabelle 4: Aufwand für Schaltungen in überregionalen Tages- und Wochenzeitungen in den Jahren 2010 und 2011 und Nettoreichweiten

	Aufwand Schaltungen	Erscheinungs- häufigkeit	Reichweite ¹
	in EUR		in %
Medium A	386.599	täglich	37,9
Medium B	341.226	täglich	8,2
Medium C	270.142	täglich	12,9
Medium D	213.688	täglich	10,0
Medium E	52.110	täglich	5,1
Medium F	11.214	täglich	3,8
Summe	1.551.963		

¹ gemäß Media-Analyse 2010/11

Quelle: Auswertung RH

Für Schaltungen in regionalen Tages- und Wochenzeitungen gab die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 2010 und 2011 rd. 19 % des gesamten Schaltvolumens aus. Das Verhältnis der Aufwendungen für die Schaltungen stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 5: Aufwand für Schaltungen in regionalen Tages- und Wochenzeitungen in den Jahren 2010 und 2011 und Nettoreichweiten

	Aufwand Schaltungen	Erscheinungs- häufigkeit	Reichweite ¹
	in EUR		in %
Medium G	178.493	täglich	11,3
Medium H	160.684	täglich	4,8
Medium I	134.091	täglich	2,5
Medium J	129.673	täglich	3,9
Medium K	127.593	täglich	3,5
Medium L	86.087	wöchentlich	8,3
Medium M	20.500	wöchentlich	1,7
Summe	837.121		

¹ gemäß Media-Analyse 2010/11

Quelle: Auswertung RH

Neben den Schaltungen in überregionalen und regionalen Tages- und Wochenzeitungen beauftragte die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 2010 und 2011 Schaltungen im Umfang von 46 % des gesamten Schaltvolumens in einer Vielzahl weiterer Printmedien (siehe TZ 9).

Seit Inkrafttreten des MedKF-TG am 1. Juli 2012 treffen auch das BMLFUW umfangreiche Meldepflichten im Hinblick auf Medienkooperationen. So sind die Namen der periodischen Medien und die an diese geleisteten Entgelte quartalsweise zu melden.¹¹ Vereinzelt beauftragte das BMLFUW Schaltagenturen mit der Abwicklung von Schaltungen in Printmedien. So vergab es im Jahr 2011 an eine Medienagentur drei Aufträge für insgesamt zehn Schaltungen in verschiedenen Tageszeitungen.

- 8.2** Nach Ansicht des RH sollte die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit die Printmedien vorrangig über Presseaussendungen und Pressekonferenzen dazu anregen, von sich aus aktuelle und für die Bevölkerung relevante Informationen über die Tätigkeit des Ministeriums aufzugreifen und in redaktionellen Beiträgen zu transportieren. Erst wenn darüber hinaus noch ein Bedarf an weiterer Information der Öffentlichkeit besteht, sollten auch entgeltliche Schaltungen in Printmedien in Erwägung gezogen werden.

Nach Ansicht des RH muss bei der Beauftragung von Schaltungen in Printmedien gewährleistet sein, dass für ein Sujet unter Vorgabe eines finanziellen Rahmens eine themen- und zielgruppenorientierte Auswahl der Medien getroffen wird und so die Mittel für die Schaltungen optimal eingesetzt werden.

Der RH kritisierte den hohen Aufwand von rd. 13,01 Mio. EUR für Schaltungen in Printmedien im Prüfungszeitraum. Er wies darauf hin, dass ein Teil des Schaltvolumens in Printmedien mit untergeordneter oder nicht bekannter Reichweite ging.

Im Hinblick auf die zukünftigen Meldepflichten nach dem MedKF-TG empfahl der RH, im Falle der Beauftragung von Schaltagenturen darauf hinzuwirken, dass diese die zu meldenden Daten in geeigneter Form zur Verfügung stellen.

¹¹ § 2 MedKF-TG

- 8.3 Zur Kritik des RH im Hinblick auf die mangelnde Dokumentation der Preisangemessenheit der Schaltungen merkte das BMLFUW an, dass Mediadaten und Tarife von Medien öffentlich zugänglich seien. Damit könne eine Preisangemessenheit jederzeit ohne viel Aufwand festgestellt und beurteilt werden.

Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Auswahl der Medien themen- und zielgruppenorientiert und nach Festlegung eines vorgegebenen Budgets erfolgt. Die vergleichsweise hohe Präsenz in Regionalmedien sei vor dem Hintergrund der Aufgabenstellungen des Ressorts zu sehen. Die Unterscheidung nach regionalen und überregionalen Tageszeitungen sei aus Sicht des BMLFUW unangebracht und falsch. Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW bestünde aus einem Mix an Maßnahmen. Dazu würden klassische Pressearbeit ebenso wie Inseratschaltungen und Medienkooperationen gehören. Wie in der Vergangenheit werde auch in Zukunft das Schwergewicht auf der Pressearbeit liegen. Ein Vergleich mit anderen Ressorts zeige, dass das BMLFUW vergleichsweise viele Informationen über Presseaussendungen veröffentliche, bei Inseraten jedoch im Mittelfeld liege. Aus Sicht des BMLFUW sei die Kritik am hohen Aufwand für Schaltungen und die Aufforderung, vorrangig über Presseaussendungen zu kommunizieren, keinesfalls gerechtfertigt.

Hinsichtlich der Vorgaben des MedKF-TG wies das BMLFUW darauf hin, dass dieses erst mit 1. Juli 2012 in Kraft getreten und daher in unsachlicher Weise zitiert worden sei.

- 8.4 Zur Preisangemessenheit der Schaltungen erwiderte der RH, dass aufgrund der in den Vergabeakten vielfach dokumentierten Rabatte und Nachlässe auf Medientarife eine Preisangemessenheit der Tarife nicht generell nachvollziehbar war. Zu Rabattkonditionen durch die Bündelung des Einkaufsvolumens siehe den Bericht des RH zur ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit (Reihe Bund 2012/8).

Der RH erwiderte, dass er weniger die Medienauswahl – überregional oder regional –, sondern vielmehr die Höhe der Gesamtausgaben für Schaltungen in Printmedien kritisierte. Er blieb bei seiner Ansicht, dass das BMLFUW die Printmedien primär durch Presseaussendungen und Pressekonferenzen dazu anregen sollte, von sich aus über die Tätigkeit des Ministeriums zu berichten. Aus dem Aufwand für die unterschiedlichen Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit war es für den RH nicht erkennbar, dass das BMLFUW bereits bisher das Schwergewicht auf die Pressearbeit gelegt hatte. Selbst unter Berücksichtigung der Personalkosten der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit von durchschnittlich 1,06 Mio. EUR jährlich (siehe TZ 5), die aber keineswegs zur Gänze in

Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit

Pressearbeit flossen, wurde ein wesentlich größerer Anteil der Mittel für Schaltungen in Printmedien ausgegeben.

Die Empfehlung des RH in Bezug auf das MedKF-TG bezog sich ausdrücklich auf die zukünftigen Meldepflichten des Ministeriums.

- 9.1** Neben Schaltungen in allgemeinen Tages- und Wochenzeitungen beauftragte die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit im Prüfungszeitraum nach Auswertungen des RH auch in landwirtschaftlichen Zeitungen, in Zeitschriften und einmaligen Veröffentlichungen zum Thema Essen und Gastronomie Schaltungen im Umfang von 2,78 Mio. EUR. In den Jahren 2006 bis 2011 entwickelte sich der Aufwand in diesen beiden Bereichen wie folgt:

Tabelle 6: Aufwand für Schaltungen in landwirtschaftlichen Printmedien und in Printmedien des Bereichs „Essen/Gastronomie“							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
	in EUR (inkl. Werbeabgabe und USt)						
Landwirtschaft	294.330	194.035	201.834	284.457	127.371	156.922	1.258.949
Essen/Gastronomie	201.924	371.174	359.711	268.967	205.065	116.273	1.523.114
	in % des jährlichen Gesamtaufwands für Printmedien						
Landwirtschaft	14,6	10,6	7,9	13,2	5,3	7,7	
Essen/Gastronomie	10,0	20,2	14,1	12,5	8,5	5,7	

Quelle: Auswertung RH

Für Schaltungen in landwirtschaftlichen Printmedien gab die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit bis zu 15 % des Gesamtaufwands aus, der Anteil war allerdings in den Jahren 2010 und 2011 rückläufig. Zwischen 60 % und 89 % des Auftragsvolumens fielen dabei auf die beiden österreichweit erscheinenden Medien N und O. Daneben beauftragte die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit auch Schaltungen in kleineren und lokalen Zeitungen.

Im Bereich Essen/Gastronomie schaltete die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit regelmäßig in Gourmetmedien oder diversen Genussreiseführern. Diese bezogen sich durchgehend auf die Genuss Region Österreich. Der Anteil der Schaltungen in Printmedien zum Thema Essen/Gastronomie betrug bis zu 20 % des gesamten jährlichen Schaltvolumens.

- 9.2** Der RH kritisierte, dass in Schaltungen in landwirtschaftlichen Zeitungen und in Printmedien zum Thema Essen/Gastronomie in einzelnen Jahren beträchtliche Auftragsvolumina flossen. Er empfahl, auch in diesen Themenbereichen eine themen-, zielgruppen- und reichweitenorientierte Auswahl der Medien zu treffen. Ziel wäre ein sparsamer und effizienter Einsatz der Mittel zur Erreichung der jeweiligen Zielgruppe und nicht die Förderung von Medien mit einer geringen Reichweite.
- 9.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW treffe das BMLFUW als Fachministerium eine besondere Informationspflicht an die bäuerliche Bevölkerung. Aufgrund der Budgetrestriktionen könne oft nur in weitreichend starken Agrarmedien inseriert werden, in wenigen Fällen könnten auch kleinere agrarische Medien zur Erreichung der Zielgruppe herangezogen werden. Das Medium N sei die reichweitenstärkste Wochenzeitung im ländlichen Raum, das Medium O das reichweitenstärkste monatlich erscheinende Agrarmagazin. Diese Medien würden bewusst für Zielgruppenkommunikation genutzt.*
- 9.4** Dem RH waren die Reichweiten der Medien N und O bekannt. Seine Empfehlung zielte darauf ab, eine themen-, zielgruppen- und reichweitenorientierte Auswahl der Medien zu treffen und neben den beiden genannten auflagenstarken Zeitungen nicht bis zu 40 % des Schaltvolumens in landwirtschaftliche Medien mit geringer Reichweite fließen zu lassen.

Inhaltliche Bewertung der Schaltungen – Allgemeines

- 10** Der RH untersuchte die im Jahr 2010 von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragten Schaltungen in Printmedien in der Höhe von 2,42 Mio. EUR¹² im Hinblick auf
- die Erfüllung der nach § 26 Mediengesetz bestehenden Kennzeichnungspflicht (siehe TZ 11),
 - die Sachlichkeit und Aktualität der Information und auf einen konkreten Bezug der Information zur Tätigkeit des BMLFUW (siehe TZ 12) und
 - die Einbeziehung eines Fotos des Bundesministers in die Schaltung (siehe TZ 13).

¹² Für die Auswertungen lagen Belegexemplare von Inseraten im Umfang von 2,36 Mio. EUR vor.

Erfüllung der Kennzeichnungspflicht

- 11.1** Der Großteil (rd. 60 %) der von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragten Schaltungen waren Advertorials. Weitere rd. 23 % der Schaltungen waren Inserate und rd. 17 % bezahlte Beiträge oder Mischformen.

Für die Printmedien bestand eine gesetzliche Pflicht zur Kennzeichnung von Advertorials und bezahlten Beiträgen nach § 26 Mediengesetz. Demnach müssen Schaltungen, für deren Veröffentlichung ein Entgelt geleistet wird, in periodischen Medien als „Anzeige“, „entgeltliche Einschaltung“ oder „Werbung“ gekennzeichnet sein, es sei denn, dass Zweifel über die Entgeltlichkeit durch die Gestaltung oder die Anordnung ausgeschlossen werden können (wie bei Inseraten).

Die Printmedien erfüllten die gesetzliche Kennzeichnungspflicht bei rd. 50 % der Aufträge des BMLFUW nicht und bei weiteren rd. 10 % der Aufträge nicht gemäß dem Mediengesetz, sondern nutzten Kennzeichnungen wie „Advertorial“, „Promotion“ oder „mit Unterstützung von“. Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit wirkte bei der Beauftragung bzw. Vertragsgestaltung nicht auf die Auftragnehmer ein, die Kennzeichnungspflicht gesetzeskonform zu erfüllen.

- 11.2** Die Pflicht zur Kennzeichnung von Advertorials und bezahlten Beiträgen nach § 26 Mediengesetz, die ihrem Zwecke nach eine Täuschung der Öffentlichkeit über eine objektive Berichterstattung verhindern soll, traf zur Zeit der Gebarungsüberprüfung grundsätzlich die Herausgeber der Printmedien.

Das BMLFUW als öffentlicher Auftraggeber traf nach Ansicht des RH aber eine besondere Sorgfaltspflicht, bei den Vertragspartnern auf eine korrekte Kennzeichnung nach dem Mediengesetz hinzuwirken. Im Hinblick auf die oftmalige Unterlassung oder unzureichende Kennzeichnung empfahl der RH dem BMLFUW, künftig bei Schaltungen in Printmedien über die Vertragsgestaltung – z.B. die Vereinbarung einer Pönale im Fall eines Verstoßes – sicherzustellen, dass Printmedien Advertorials und bezahlte Beiträge dem § 26 Mediengesetz entsprechend kennzeichnen. Die Richtlinie über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes fordert nunmehr, die Auftragnehmer zu einer eindeutigen Kennzeichnung zu verpflichten (siehe TZ 3).

- 11.3** *Das BMLFUW nahm die Kritik des RH zur Kenntnis, hielt aber fest, dass jede Schaltung deutlich als vom BMLFUW kommend gekennzeichnet gewesen sei, so dass es für die Leser keinen Zweifel daran hätte geben können.*

Es wies darauf hin, dass die gesetzliche Verpflichtung nach § 26 Mediengesetz den Medieninhaber oder dessen Beauftragten treffe und dass diese nach der entsprechenden Verwaltungsstrafbestimmung (§ 27 Abs. 1 Z 2 Mediengesetz) unabhängig von den Vorgaben des MedKF-TG von der Bezirksverwaltungsbehörde zu bestrafen seien.

Die Vorgaben des MedKF-TG und der entsprechenden Richtlinie über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen würden vom BMLFUW seit dem Inkrafttreten am 1. Juli 2012 eingehalten.

- 11.4** Der RH wiederholte im Hinblick auf die hohe Anzahl nicht oder falsch gekennzeichnete Schaltungen (insgesamt rd. 60 % im Jahr 2010) seine Empfehlung an das BMLFUW, künftig bei Schaltungen in den Printmedien vertraglich sicherzustellen, dass die Medienpartner Advertorials und bezahlte Beiträge dem § 26 Mediengesetz entsprechend kennzeichnen.

Konkreter Bezug der Informationen zu den Aufgaben des BMLFUW, Sachlichkeit und Aktualität der Information

- 12.1** Im Jahr 2010 ließ die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit insgesamt 16 Inserate und Advertorials um insgesamt rd. 420.000 EUR (brutto inkl. Werbeabgabe und USt) zu den Themen „Unsere Bauern bringen“, „Bäuerin des Jahres“ oder „Wir sind Bioweltmeister“ schalten. Diese mit Fotos unterlegten Schaltungen enthielten außer der Überschrift nur wenig Text, die Aufmachung vermittelte den Eindruck einer Werbung für die heimischen Bauern. In einigen Inseraten wurde auf den ökologischen Vorteil von regionalen Produkten hingewiesen.

Die Advertorials und Inserate zur Initiative „green jobs“ im Jahr 2010 um insgesamt 235.000 EUR (brutto inkl. Werbeabgabe und USt) bewarben – oftmals in allgemein gehaltener Form – Umweltberufe (z.B. in den Bereichen thermische Sanierung, erneuerbare Energien, E-Mobilität), wiesen auf die Bedeutung und die Zukunftschancen dieser Wirtschaftszweige und einen diesbezüglichen Masterplan des BMLFUW hin, ohne jedoch konkret auf die Ziele, die Maßnahmen oder den zeitlichen Rahmen des Masterplans einzugehen.

- 12.2** Nach Ansicht des RH war bei den allgemein gehaltenen Werbebotschaften für Landwirte (z.B. „Unsere Bauern bringen“) kein konkreter Bezug zu den Aufgaben des BMLFUW feststellbar. Mit diesen Schaltungen waren auch keine aktuellen sachlichen Informationen verbunden. Derartige Werbebotschaften würden nach Ansicht des RH vielmehr in den Aufgabenbereich der jeweiligen Interessenvertretungen fallen.

Der RH bemängelte, dass die Advertorials zur Initiative „green jobs“ nicht über Ziele, Maßnahmen oder den zeitlichen Rahmen des Masterplans „green jobs“, sondern nur allgemein über die Bedeutung von Umweltberufen informierten.

Nach Ansicht des RH lag in diesen beispielhaften Fällen ein Verstoß gegen die Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Bundesministerien vor.

Der RH wies darauf hin, dass entgeltliche Veröffentlichungen ohne Bezug zur konkreten Tätigkeit des BMLFUW und ohne sachliche Information mit Inkrafttreten des MedKF-TG unzulässig sind und nur mehr Schaltungen zur Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses wie z.B. Informationen zur Rechtslage oder Handlungs- oder Verhaltensempfehlungen zulässig sind.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei ein konkreter Bezug seiner agrarischen Kampagnen zur Tätigkeit des Ressorts im Hinblick auf die Zielbestimmung in § 1 Landwirtschaftsgesetz 1992 gegeben.*

Im Gegensatz zur Auffassung des RH sei es dringend notwendig, durch allgemein gehaltene Werbebotschaften („Unsere Bauern bringen“) die Leistungen der Bauern für die Gesellschaft und Umwelt vor dem Hintergrund stark schwankender Einkommensverhältnisse hervorzuheben. Dies sei eine zentrale und unbestrittene Kompetenz in Bezug auf das geltende Landwirtschaftsgesetz.

Im Zusammenhang mit dem „Bäuerinnenwettbewerb“ verwies das BMLFUW auf das Regierungsprogramm, in dem „Chancen für Frauen im ländlichen Raum“ als Schwerpunkt beschlossen worden seien. Frauenagenden seien ein allgemeines gesellschaftliches Thema, das in allen Ressorts und Lebensbereichen Umsetzungsschritte erfordern würde (siehe auch TZ 37).

Bei „green jobs“, einem zentralen Schwerpunkt des BMLFUW, gehe es um Beschäftigungsfelder mit Zukunft, die selbst in der Krise laut Statistik Austria einen Zuwachs verzeichnen. Klar kommuniziert worden

sei immer das Ziel von 100.000 zusätzlichen green jobs bis 2020 und die Stärkung der heimischen Umwelttechnologiebetriebe. Bei den Inseraten sei es darum gegangen, vor allem jungen Menschen ein Online-Serviceangebot – eine Jobdatenbank – bekannt zu machen, mit deren Hilfe den Arbeitgebern qualifizierte Jobsuchende vermittelt werden sollten. Inserate an Jugendliche müssten entsprechend gestaltet werden.

- 12.4** Der RH hielt den Ausführungen zur Kampagne „Unsere Bauern bringen“ entgegen, dass vor dem Hintergrund der damals geltenden Richtlinien der Bundesregierung seiner Ansicht nach kein unmittelbarer Bezug der Informationsmaßnahmen auf eine vergangene, gegenwärtige oder aktuell zukünftige Tätigkeit des BMLFUW zu erkennen war. Die Maßnahmen waren im Hinblick auf die hohen Kosten der Inserate weder sparsam noch zweckmäßig. Der Sachinhalt der Informationsmaßnahme hatte keine absolute Priorität und überwog nicht eindeutig in den Augen unbefangener Beobachter.

Hinsichtlich der Schaltungen zu den „green jobs“ hielt er fest, dass sich die Information – abgesehen von der fehlenden Sparsamkeit bei den vom RH untersuchten Schaltungen des Jahres 2010 – auf das Ziel einer bestimmten zusätzlichen Anzahl an Jobs und auf die Bedeutung dieser Jobs für den Wirtschaftsstandort Österreich beschränkte. Nur in einzelnen Schaltungen fanden sich – ohne nähere Erläuterungen – Verweise auf Homepages.

Schaltungen mit/ohne Foto des Bundesministers

- 13.1** Bei 94 % der Schaltungen in Printmedien im Jahr 2010 in der Gesamthöhe von 2,42 Mio. EUR war ein Foto des Bundesministers (allein oder gemeinsam mit anderen Personen) Bestandteil des Advertorials, Inserats oder bezahlten Beitrags.

Bei einem Advertorial über 32.760 EUR im CSR-Handbuch machten Fotos ein Drittel der Gesamtfläche der Schaltung aus, bei einem weiteren Advertorial im Medium K über 16.380 EUR eineinhalb von insgesamt vier Seiten. Fotos überwogen bei zwei weiteren Schaltungen zum Thema „Unternehmen Landwirtschaft 2020“ um insgesamt 15.734 EUR sogar den textlichen Teil der Ausführungen (alle Kosten inkl. Werbeabgabe und USt).

Für Mitglieder der Bundesregierung gab es bis Ende 2011 kein gesetzliches Verbot, bei entgeltlichen Kommunikationsmaßnahmen ihre Fotos zu verwenden. Es bestand lediglich ein Sachlichkeitsgebot für jede Informationsmaßnahme der Bundesregierung oder der einzelnen Ressorts aufgrund der Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Bundesministerien.

Mit Inkrafttreten des MedKF-TG am 1. Juli 2012 sind entgeltliche Veröffentlichungen, die ausschließlich oder teilweise lediglich der Vermarktung der Tätigkeit des Rechtsträgers (Bundesministers) dienen, nicht mehr zulässig.¹³ Gemäß § 3a Abs. 4 dürfen in entgeltlichen Schaltungen keine Fotos der Mitglieder der Bundesregierung mehr verwendet werden.

- 13.2** Der RH kritisierte, dass das BMLFUW im Jahr 2010 bei einem überwiegenden Teil der Schaltungen in Printmedien (94 %) Fotos des Bundesministers zum Einsatz brachte. Die intensive Verwendung dieser Fotos erweckte für den RH damit teilweise den Eindruck einer Imagekampagne des Bundesministers. Da die Fotos mitunter einen erheblichen Anteil an der gesamten Schaltung ausmachten, trugen sie wesentlich zu den Gesamtkosten bei und reduzierten den Anteil an einer – allenfalls vorhandenen – sachlichen Information.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf bereits länger bestehende, restriktive landesrechtliche Regelungen wie z.B. in der Steiermark mit einem dezidierten Fotoverbot (siehe TZ 3).

- 13.3** *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Verwendung eines Fotos des Bundesministers für entgeltliche Veröffentlichungen bis zum Inkrafttreten des MedKF-TG am 1. Juli 2012 – wie auch im Bericht des RH erwähnt – zulässig gewesen sei.*

Bilder seien ein zentrales Gestaltungselement in Medien, sowohl in der redaktionellen Berichterstattung als auch in Inseraten und Advertorials. Ein Bundesminister, der als Testimonial seine Kampagne begleite, signalisiere, dass er hinter der Initiative stehe und verstärke somit den Sachinhalt. Es gebe immer wieder Anfragen von Organisationen und Unternehmen für Vorwörter und Testimonialpräsenz in Publikationen, was das BMLFUW in seiner diesbezüglichen Annahme bestärke.

Die Vorgaben des MedKF-TG und der entsprechenden Richtlinie über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen würden seit dem Inkrafttreten am 1. Juli 2012 eingehalten.

¹³ § 3a Abs. 1 MedKF-TG

- 13.4** Im Hinblick auf den hohen Prozentsatz von 94 % der Schaltungen in Printmedien mit einem Foto des Bundesministers verblieb der RH bei seiner Kritik, dass dadurch der Eindruck einer Imagekampagne für den Bundesminister entstand.

Im Zusammenhang mit zahlreichen Anfragen von Organisationen und Unternehmen für Vorwörter und eine Testimonialpräsenz des Bundesministers in ihren Publikationen sprach nach Ansicht des RH nichts gegen eine Zusage des BMLFUW auf diese Anfragen und gegen eine Unterlegung des Beitrags mit einem Foto des Bundesministers, sofern mit der Veröffentlichung keine Entgeltleistung des BMLFUW verbunden war.

Elektronische Medien
– online Öffentlich-
keitsarbeit

Homepage des BMLFUW

- 14.1** Das BMLFUW betrieb unter www.lebensministerium.at eine Homepage. Die Inhalte der Webseiten gestalteten die Mitarbeiter der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit und Internetredakteure in den Fachabteilungen des Ressorts und stellten diese auf die Homepage. Technisch betreute der Verein Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum (LFRZ Verein) bzw. nach deren Gründung im Jahr 2005 die Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum GmbH (LFRZ GmbH) den Webauftritt des BMLFUW. Mit einem Relaunch des Webauftritts wurde die LFRZ GmbH im Jahr 2011 beauftragt.

Als Gründe für den Relaunch wurden die gewachsene, heterogene Struktur der Webseiten des BMLFUW, das überarbeitungswürdige Design und die komplizierte Bedienbarkeit durch die dezentralen Internetredakteure in den Sektionen genannt. Zudem stand das bestehende Content-Management-System (CMS) am Ende seiner Lebensdauer. Der Hersteller hatte angekündigt, den technischen Support einzustellen.

- 14.2** Der RH erachtete den Internetauftritt als ein wesentliches Instrument der Öffentlichkeitsarbeit eines Bundesministeriums. Über das Internet können Informationen sowohl für die breite Öffentlichkeit als auch für die Fachöffentlichkeit jederzeit abrufbar zur Verfügung gestellt werden. Für den RH war die Argumentation für die Notwendigkeit des Relaunch des Internetauftritts nachvollziehbar.

- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW beschränke sich der Webauftritt des BMLFUW nicht auf die Homepage www.lebensministerium.at, sondern es würden 36 unterschiedliche Homepages mit zu großen Teilen sehr uneinheitlichen Formen von Aufbau und Management existieren. Strategie des Ressorts sei es, diese zu einem homogenen, überschaubaren*

und effizient bearbeitbaren Gesamtsystem umzugestalten. Das System sei keine Homepage im Sinn eines einfachen Webauftritts, sondern ein Content Management System (CMS); dies sei vielmehr ein Redaktionssystem für interne Verwaltung und externe Bereitstellung von Content unterschiedlicher Art für redaktionelle und publizistische Zwecke.

In-house-Vergabe an die LFRZ GmbH

- 15.1** Die Republik Österreich, vertreten durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und den Bundesminister für Finanzen, war Mitglied des LFRZ Vereins, der seinerseits im Jahr 2005 die LFRZ GmbH gründete. Das BMLFUW beauftragte die LFRZ GmbH mit dem Relaunch und der Betreuung seiner Homepage direkt ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens und berief sich dabei auf die Ausnahmebestimmung der „(Quasi-)In-house-Vergabe“.¹⁴

Eine Berufung auf diese Ausnahmebestimmung war nur zulässig, wenn zwei Voraussetzungen (sogenannte „Teckal“-Kriterien¹⁵) kumulativ erfüllt waren:

1. Der öffentliche Auftraggeber muss über die zu beauftragende Einrichtung eine Kontrolle „wie über seine eigene Dienststelle“ ausüben.
2. Die Einrichtung muss ihre Tätigkeit „im Wesentlichen“ für den oder die Auftraggeber erbringen, die ihre Anteile innehaben.

Ausnahmebestimmungen von den allgemeinen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts sind zudem eng auszulegen, die Beweislast obliegt demjenigen, der sich darauf beruft.¹⁶

Der LFRZ Verein¹⁷ hielt sämtliche Anteile an der LFRZ GmbH. Die Republik Österreich war Mitglied des LFRZ Vereins und an der LFRZ GmbH nicht direkt beteiligt. Die LFRZ GmbH verwaltete die Unterlagen (Protokolle, Gutachten, Statuten) des LFRZ Vereins am Sitz der Gesellschaft.

Der Zweck des LFRZ Vereins¹⁸ war darauf ausgerichtet, „zur sinnvollen Anwendung der Technik der Informationserfassung und -verarbei-

¹⁴ § 10 Z 7 BVergG 2006, siehe auch parlamentarische Anfragebeantwortung des BMLFUW 2271/AB-BR/2007

¹⁵ siehe dazu Urteil des EuGH C-107/98

¹⁶ siehe das Urteil des EuGH C-26/3, Stadt Halle, Rz. 46

¹⁷ ein Verein mit eigener Rechtspersönlichkeit auf Grundlage des Vereinsgesetzes

¹⁸ siehe § 2 Z 1 der Vereinsstatuten

tung in der Land-, Forst- und Wasserwirtschaft sowie im Umweltbereich – insbesondere im Wirkungsbereich des BMLFUW – beizutragen“. Vom Verein erzielte Einnahmen – dazu zählten Gewinne der LFRZ GmbH – durften nicht an die Vereinsmitglieder ausgezahlt werden, sondern mussten aufgrund des Vereinsrechts wiederum für den Vereinszweck aufgewendet werden. Die Vereinsmitglieder und damit auch der Bund hatten damit keinen Zugriff auf das Vereinsvermögen.

In den Vereinsorganen des LFRZ Vereins (Vorstand, Generalversammlung) war auch der Verein „Zentrale Arbeitsgemeinschaft österreichischer Rinderzüchter“ (ZAR) vertreten. Dieser war insbesondere zur Interessenvertretung der österreichischen Rinderzüchter gegründet worden und verfolgte private Interessen.¹⁹

Der Vorstand des LFRZ Vereins bestand gemäß den Statuten aus bis zu neun Mitgliedern. Drei Mitglieder des Vorstands waren vom BMLFUW, eines vom BMF, eines von der Agrarmarkt Austria, eines von der ZAR und die restlichen drei von der Generalversammlung zu nominieren.²⁰ Aktuell bildeten fünf Vertreter des BMLFUW, zwei Vertreter des BMF, ein Vertreter der Agrarmarkt Austria und ein Vertreter der ZAR den Vorstand. Die Mitgliedschaft im LFRZ Verein stand auch weiteren Privaten offen.²¹

Bei einer „(Quasi-)In-house-Vergabe“ in einem Kettenverhältnis wie dem vorliegenden (Bund – LFRZ Verein – LFRZ GmbH) müssen die sogenannten „Teckal“-Kriterien in jedem Glied der Kette erfüllt sein, andernfalls wäre eine unmittelbare Beauftragung der LFRZ GmbH durch das BMLFUW nicht möglich. Bei der Beurteilung, ob eine „Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausgeübt wird“, sind alle Rechtsvorschriften und maßgeblichen Umstände zu berücksichtigen. Jede – auch nur minderheitliche – Beteiligung eines privaten Unternehmens am Kapital einer Gesellschaft, an der auch der betreffende öffentliche Auftraggeber beteiligt ist, schließt es aus, dass der öffentliche Auftraggeber über diese Gesellschaft eine ähnliche Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen.²²

Das BMLFUW berief sich – gestützt auf ein privates Rechtsgutachten – vor allem auf die „bloß indirekte“ Beteiligung der ZAR an der LFRZ GmbH, auf deren untergeordnete Rolle bei der Vereinsführung

¹⁹ gemäß § 2 Vereinsstatuten die Förderung der Interessen der Rinderzüchter

²⁰ § 11 Z 1 lit. a der Statuten des LFRZ Vereins

²¹ gemäß § 3 der Statuten des LFRZ Vereins; so waren auch die Landwirtschaftskammern der Länder und die Landwirtschaftskammer Österreich außerordentliche Mitglieder des LFRZ Vereins

²² siehe das Urteil des EuGH C-26/3, Stadt Halle, Rz. 49 ff.

und auf die Gemeinnützigkeit des Vereins („weitgehende Deckung der Interessen der ZAR und der öffentlichen Auftraggeber“). Selbst das private Rechtsgutachten wies aber auf die Problematik der Beteiligung des privaten Vereins hin. Dem In-house-Privileg der LFRZ GmbH ablehnend gegenüber standen je ein Gutachten der Finanzprokuratur und des BKA-Verfassungsdienstes.²³ Zudem wiesen mehrere, auch dem BMLFUW zugegangene Rundschreiben des BKA-Verfassungsdienstes²⁴ auf die unzulässige Beteiligung Privater an einer In-house-Konstruktion hin.

Die LFRZ GmbH ist vom Bundesvergabeamt als öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 3 Abs. 1 BVergG 2006 in einem Vergabeverfahren anerkannt worden.²⁵

15.2 Der RH erachtete die Beauftragung der LFRZ GmbH mit der technischen Betreuung und dem Relaunch der Homepage des BMLFUW ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens als problematisch. Er hielt die Argumentation des BMLFUW zur Zulässigkeit einer „In-house-Vergabe“ für nicht schlüssig, weil das Kriterium „Ausübung der Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle“ insbesondere aus folgendem Grund nicht gegeben war:

- Mit dem Verein ZAR war ein Privater durch seine Vertretung in den Gremien des LFRZ Vereins an der Verwaltung der Anteile der LFRZ GmbH beteiligt. Ein Quasi-In-house-Verhältnis war nur dann gegeben, wenn zwischen Auftraggeber (BMLFUW) und beauftragter Einrichtung (LFRZ GmbH) in jedem Glied der zwischen ihnen bestehenden Verbindung ein Quasi-In-house-Verhältnis bestand. Nach Ansicht des RH war dies beim LFRZ Verein aufgrund der Beteiligung des Vereins ZAR nicht der Fall.

Gegen eine Kontrolle der LFRZ GmbH wie über eine eigene Dienststelle sprachen nach Ansicht des RH auch folgende Gründe:

- Die Mitgliedschaft im LFRZ Verein stand auch weiteren Privaten offen.
- Eine Beherrschung des LFRZ Vereins durch den Bund war aufgrund der bestehenden Rechtsvorschriften zweifelhaft: Eine Stim-

²³ Gutachten der Finanzprokuratur vom 28. Mai 2008, Zl. IX/27431, Gutachten des BKA-Verfassungsdienstes vom 5. Jänner 2006, Zl. BKA-600.883/0076-V/A/8/2005

²⁴ Rundschreiben des BKA-Verfassungsdienstes vom 5. Februar 2010, Zl. BKA-VA.C-324/07/0001-V/2009, vom 15. Jänner 2008, Zl. BKA-VA.C-220/06/0010-V/7/2007 und vom 8. August 2006, Zl. BKA-VA.C-340/04/0004-V/A/8/2006

²⁵ Bescheid des Bundesvergabeamtes vom 31. Mai 2012, GZ N/0043-BVA/13/2012-40

menmehrheit der Vertreter des Bundes im Vorstand des Vereins war zwar vorhanden, sie war aber nicht durch die Statuten des Vereins abgesichert.

- Der Bund war nicht unmittelbar an der LFRZ GmbH beteiligt.²⁶ Die bloß mittelbare Beteiligung des Bundes an der LFRZ GmbH über den LFRZ Verein gewährte dem Bund aufgrund des Vereinsrechts auch nur einen indirekten Zugriff auf das im Verein bzw. in der GmbH generierte Vermögen.
- Die LFRZ GmbH verwaltete die Unterlagen des LFRZ Vereins an ihrem Standort.

Der RH erachtete wie die Finanzprokuratur und der BKA-Verfassungsdienst die vorliegende Konstruktion BMLFUW – LFRZ Verein – LFRZ GmbH aus den genannten Gründen als nicht In-house-Vergabe-fähig, daher seiner Ansicht nach als vergaberechtlich unzulässig und zudem als intransparent.

Die Einordnung der LFRZ GmbH als öffentliche Auftraggeberin nach § 3 Abs. 1 BVergG 2006 im Verfahren vor dem Bundesvergabeamt hat nach Ansicht des RH keine Relevanz im Hinblick auf die Zulässigkeit einer In-house-Vergabe an die LFRZ GmbH.²⁷

15.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die Feststellungen des RH im Zusammenhang mit der ohne Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens erfolgten Vergabe des Rahmenvertrags an die LFRZ GmbH unvollständig und inhaltlich unzutreffend, weil sowohl die Hintergründe für die Gründung der LFRZ GmbH als auch die von den an der Gründung beteiligten Auftraggebern verfolgten Zielsetzungen vollständig unberücksichtigt gelassen würden. Auch treffe die Feststellung des RH, dass das Kriterium der „Ausübung der Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle“ zweifelhaft sei, nicht zu. Das BMLFUW betonte, dass die LFRZ GmbH vom Bundesvergabeamt als öffentlicher Auftraggeber anerkannt worden sei. Die LFRZ GmbH sei im Jahr 2005 als „klassische“ In-house-Einrichtung vor allem für die Erfüllung von Aufgaben im Bereich des BMLFUW gegründet worden. Sie sei funktional „Werkzeug“ der öffentlichen Verwaltung.*

²⁶ Holdingkonstruktionen sprechen eher gegen die Zulässigkeit einer In-house-Vergabe: siehe das Rundschreiben des BKA vom 5. Februar 2010, BKA-VA.C-324/07/0001-V/2009

²⁷ Die Zulässigkeit ergibt sich nämlich ausschließlich aus den Kriterien des § 10 Z 7 BVergG 2006, die sich nicht mit den Kriterien des § 3 Abs. 1 BVergG 2006 decken.

Die erforderliche Kontrolle über eine In-house-Einrichtung bestehe zwar dann nicht, wenn ein privates Unternehmen Miteigentümer dieser Einrichtung sei. Diese Rechtsprechung des EuGH beruhe allerdings alleine auf der Überlegung, dass öffentliche Auftraggeber und private Unternehmen unterschiedliche Interessen verfolgen und die an einer In-house-Einrichtung beteiligten privaten Unternehmen andernfalls einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren Konkurrenten hätten. In der Literatur und von der Europäischen Kommission werde daher vertreten, dass die Beteiligung von gemeinnützigen Vereinen zulässig sein könne. Vor diesem Hintergrund spreche die Vereinsmitgliedschaft der ZAR nicht gegen die erforderliche Kontrolle durch die LFRZ GmbH. Für die Zulässigkeit der Mitgliedschaft im LFRZ Verein sprechen die Gemeinnützigkeit des Vereins, die geringen Einflussmöglichkeiten auf die Tätigkeit des LFRZ Vereins und damit auch auf die LFRZ GmbH und die Übereinstimmung der Interessen der ZAR und der übrigen öffentlichen Auftraggeber.

Als weiteres Argument brachte das BMLFUW vor, dass die Rechtsprechung die Möglichkeit von Verwaltungskooperationen bei In-house-Vergaben ebenso zulasse wie Holdingkonstruktionen, also die indirekte Kontrolle einer In-house-Einrichtung durch Zwischenschaltung einer Holding-Einrichtung wie die des LFRZ Vereins. Im Ergebnis sei die LFRZ GmbH eine institutionalisierte Form einer Verwaltungskooperation.

Die LFRZ GmbH werde von den im LFRZ Verein vertretenen öffentlichen Auftraggebern nicht nur tatsächlich, sondern auch formal rechtlich vollständig beherrscht und kontrolliert. Im Bereich der beteiligten Auftraggeber verfüge die Republik Österreich über einen beherrschenden Einfluss über den Verein bzw. sei sie bestimmendes Mitglied des Vereins.

- 15.4** Der RH erwiderte, dass die Qualifikation der LFRZ GmbH als öffentlicher Auftraggeber für die In-house-Vergabe-Fähigkeit dieses Rechtsträgers nicht relevant ist. Erforderlich ist vielmehr, dass das BMLFUW die LFRZ GmbH wie eine eigene Dienststelle beherrscht. Dies ist jedoch durch die Beteiligung eines Privaten wie der ZAR ausgeschlossen, mag diese Beteiligung auch nur von untergeordneter Bedeutung sein.

Die ausnahmsweise Vergaberechtsfreiheit der In-house-Vergabe beruht auf der funktionalen Vergleichbarkeit dieser Vergabe mit der Beauftragung einer eigenen Dienststelle. Werden Private in die Erfüllung von Staatsaufgaben wie die Erstellung von IT-Leistungen für ein Bundesministerium einbezogen, ist allerdings immer auch ein gewisser Grad an eigener Entscheidungsgewalt auf Seiten des Auftragnehmers vorhanden, der einer eigenen Dienststelle nicht zukäme. Wenn ein öffentlicher Auftraggeber wie das BMLFUW eine Gesellschaftsgründung mit

einem Privaten und dessen Beauftragung koppeln will, so muss er daher Wettbewerb zulassen.

Der RH bezweifelte, dass die Interessen der ZAR, die auf die Interessensvertretung der österreichischen Rinderwirtschaft und die Verbesserung der Rinderzucht abzielten, zwangsläufig immer mit den Interessen des BMLFUW als öffentlicher Auftraggeber übereinstimmten.

Durch die Beteiligung der ZAR ist die LFRZ GmbH ein gemischt-wirtschaftliches Unternehmen und kein gemischt-öffentliches Unternehmen (bei dem nur öffentliche Auftraggeber beteiligt sind). Nur bei einem gemischt-öffentlichen Unternehmen ist eine In-house-Vergabe auch im Wege von Verwaltungskooperationen möglich (siehe Fruhmann, Kommentar zum Bundesvergabegesetz zu § 10 Z 7 BVergG Rz. 148 ff.).

Nach Ansicht des RH ist zwar eine Vergabe an einen Enkel (LFRZ GmbH) zulässig. Dies setzt allerdings voraus, dass auch eine In-house-Vergabe an die jeweilige Tochter (LFRZ Verein) zulässig ist. Durch die Beteiligung der ZAR an der Tochter „LFRZ Verein“ ist die In-house-Vergabe an diese jedoch ausgeschlossen.

Vertragsgestaltung

- 16.1** Die Beauftragung der LFRZ GmbH erfolgte mit mehrjährigen Rahmenverträgen und jährlichen Projektbriefen.

Die Rahmenverträge definierten:

- die Bereiche der von der LFRZ GmbH zu erbringenden Leistungen;
- die Projektabwicklung in Form einer jährlichen Beauftragung mit Projektbriefen;
- die Leistungsarten und die Verrechnungssätze für die jeweilige Leistungsart;
- den Mindestrahmen der vom BMLFUW in Anspruch zu nehmenden Stunden nach Leistungsarten in den einzelnen Geschäftsfeldern; Überschreitungen waren möglich und wurden gesondert zu den gleichen Bedingungen beauftragt;
- eine monatliche Rechnungslegung über den tatsächlichen Aufwand unter Vorlage von Leistungsberichten.

In den jährlichen Projektbriefen Geschäftsfeld WEB zum Internet und Intranet des BMLFUW wurden die zu erbringenden Leistungen kurz beschrieben, der dafür nötige Arbeitsaufwand abgeschätzt und der Kostenrahmen festgelegt.

Für den Relaunch des Webauftritts und das neue Content Management System CMS wurden ein Leistungsbrief „Betriebsführung und Wartung CMS 2011 – 2015“ und ein Leistungsbrief „Weiterentwicklung CMS 2011“ verfasst. Laut dem Leistungsbrief „Betriebsführung und Wartung CMS“ verblieben die Werknutzungsrechte am CMS selbst und an allen Neu- und Weiterentwicklungen bei der LFRZ GmbH. Ein Sideletter zum Leistungsbrief „Weiterentwicklung CMS 2011“ definierte die Bedingungen der Leistungsvergütung und den Mindestrahmen für das Leistungsentgelt für das Jahr 2011.

Ein Service Level Agreement „Betriebsführung des CMS für das BMLFUW“ vom August 2011 legte u.a. Bereitschaftszeiten der LFRZ GmbH für Anfragen und Störungsmeldungen und Reaktions- und Behebungszeiten bei Ausfällen und Störungen fest. Die vertraglich zugesicherten Reaktions- und Behebungszeiten galten laut dem Service Level Agreement aber ausdrücklich nicht für Ausfälle und Störungen des CMS.

- 16.2** Der RH stellte fest, dass die Beauftragung der LFRZ GmbH für das CMS und damit den Relaunch des Internetauftritts wenig transparent gestaltet war, weil parallel ein Leistungsbrief und ein Sideletter, der die Vertragsbedingungen des Leistungsbriefs näher definierte, unterzeichnet wurden.

Der RH würdigte kritisch, dass die vertraglichen Bestimmungen bezüglich des Übergangs der Werknutzungsrechte des CMS im Leistungsbrief Betriebsführung für das BMLFUW ungünstig geregelt waren. Außerdem wies er darauf hin, dass die Reaktions- und Behebungszeiten des Service Level Agreements zum CMS die Betriebssicherheit des CMS selbst nicht umfassten. Diese Ausnahme war für den RH nicht nachvollziehbar.

- 16.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW sei sein Ziel im Jahr 2011 gewesen, dass auf Basis der Kosten für das alte CMS eine jährliche Kostenobergrenze von 980.000 EUR eingezeichnet werde. Die Feststellung des RH, dass die Beauftragung der LFRZ GmbH wenig transparent gestaltet wäre, sei für das BMLFUW nicht nachvollziehbar. Der Sideletter habe als Beilage zum Leistungsbrief „Weiterentwicklung CMS 2011“ gedient und sei aufgrund der besonderen Finanzierungserfordernisse notwen-*

dig gewesen, da die LFRZ GmbH mit bestimmten Arbeiten in Vorleistung getreten sei.

Für die Unterschreitung des Mindestrahmens durch das BMLFUW seien keine Sanktionen vorgesehen gewesen, sondern könnten mit dem Durchgriffsrecht des BMLFUW auf die LFRZ GmbH die Kosten jedenfalls unterschritten werden.

Weiters werde vom RH übersehen, dass dem BMLFUW von der LFRZ GmbH die uneingeschränkten Werknutzungsrechte am CMS eingeräumt worden seien.

- 16.4** Der RH entgegnete, dass die geringe Transparenz der Beauftragung vor allem bei der Festlegung der Art der Leistungsvergütung lag (vgl. TZ 18).

Er war der Ansicht, dass es nicht dem Wesen mehrjähriger Verträge entsprach, dass Vertragsverletzungen eines Partners – seien sie auch sanktionslos – durch das Durchgriffsrecht dieses Partners durchgesetzt werden können. Sollte es zur Zeit des Vertragsabschlusses geplant gewesen sein, den Mindestrahmen zu unterschreiten, so hätte diese Möglichkeit bereits im Vertrag berücksichtigt werden sollen, u.a. um dem Vertragspartner eine entsprechende Planung seiner Ressourcen zu ermöglichen.

Der RH wies darauf hin, dass sich seine Feststellungen zum Verbleib der Werknutzungsrechte am CMS auf explizite Regelungen im Leistungsbrief „Betriebsführung und Wartung CMS Basissystem“ und im Leistungsbrief „Weiterentwicklung CMS 2011“ stützten und wies auf mögliche Widersprüche zur Verlängerung des Rahmenvertrags aus dem Jahr 2010 hin, der im Falle von CMS Nutzungsrechte an das BMLFUW erteilte.

- 17.1** In einer Prüfung des LFRZ Vereins im Jahr 2001 (Reihe Bund 2002/1) hatte der RH festgestellt, dass in die Verhandlung von wesentlichen Verträgen Mitglieder des Vereinsvorstands sowohl auf Seite des Vereins als auch auf Seite des BMLFUW eingebunden waren. Der RH hatte die unklare Trennung der Auftraggeber- und Auftragnehmer-Position als unzweckmäßig erachtet und eine personelle Entflechtung empfohlen, um Interessenskonflikte zu vermeiden.

In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung aus dem Jahr 2007²⁸ zum LFRZ hatte das BMLFUW mitgeteilt, insbesondere darauf zu achten, dass nicht Bedienstete des BMLFUW, welche auch in den Organen des LFRZ Vereins bzw. der LFRZ GmbH tätig sind, in die Vertragsverhandlungen eingebunden sind und die entsprechenden Vereinbarungen abschließen.

Entgegen dieser Zusage des BMLFUW unterschrieb die Verlängerung des Rahmenvertrags im Jahr 2010 der Generalsekretär des BMLFUW, der zu diesem Zeitpunkt stellvertretender Obmann des LFRZ war. Die Leistungsbrieфе zum CMS und den Sideletter zum Leistungsbrief Weiterentwicklung CMS unterzeichnete die Leiterin der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit, die zu diesem Zeitpunkt ebenfalls Vorstandsmitglied des LFRZ Vereins war.

Die beiden Leistungsbrieфе „Betriebsführung und Wartung CMS Basis-system 2011 – 2015“ und „Weiterentwicklung CMS 2011“ wurden im September 2011 unterzeichnet.

Der Leistungsbrief „Weiterentwicklung CMS 2011“ legte hinsichtlich des Projekt-Controllings fest, dass das BMLFUW und die LFRZ GmbH jeweils einen Projektleiter benennen, die dem Auftraggeber regelmäßig über das laufende Projektgeschehen berichten. Die Leitung der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit und die Geschäftsleitung der LFRZ GmbH sollten einen Projektlenkungsausschuss bilden, der mit Fragen befasst wird, bei denen zwischen den Projektleitern keine Lösung erzielt werden konnte. Seitens des BMLFUW bekleidete die Funktion des Projektleiters, des Auftraggebers und des Mitglieds des Projektlenkungsausschusses eine Person, die Leiterin der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit.

- 17.2** Der RH kritisierte, dass das BMLFUW der Empfehlung des RH, die Auftraggeber- und Auftragnehmer-Position klarer zu trennen, bei der Verlängerung des Rahmenvertrags und bei Abschluss der Projektbrieфе zum Relaunch des Webauftritts entgegen den Angaben in der parlamentarischen Anfragebeantwortung nicht nachgekommen war. Damit bestand das Risiko von Interessenskollisionen.

Der RH wies darauf hin, dass die Verträge zum CMS erst im September 2011 unterzeichnet wurden, obwohl die Vertragslaufzeit mit 1. Jänner 2011 begann und zum Zeitpunkt der Unterzeichnung bereits umfangreiche Leistungen erbracht worden waren. Nach Ansicht des RH trug eine derart späte Unterzeichnung nicht zu einer Stärkung der Verhandlungsposition des BMLFUW bei. Er empfahl, in Zukunft Ver-

²⁸ 2271/AB-BR/2007

tragsverhandlungen zeitgerecht zu führen und Verträge zu Leistungen zu unterzeichnen, bevor diese erbracht werden.

Der RH kritisierte, dass die Aufbauorganisation zum Projekt-Controlling wenig geeignet war, um den Projektablauf zu kontrollieren und bei Bedarf lenkend eingreifen zu können. Er empfahl dem BMLFUW, eine wirksame Kontrolle des Projektablaufs zu ermöglichen und in diesem Zusammenhang Personen mit entsprechenden IT-Erfahrungen und -Kenntnissen ins Projekt-Controlling einzubinden.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien im Stadium der Konkretisierung des Leistungsgegenstands und der einzelnen Projektpläne sehr wohl Bedienstete des BMLFUW eingebunden gewesen, die keinem Organ des Vereins LFRZ angehören würden.*

Die Funktionen im Projekt „Relaunch Homepage“ seien außerdem getrennt gewesen. Im Protokoll der Sitzung vom 31. März 2011 sei schriftlich festgelegt worden, dass eine Mitarbeiterin der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit die Projektleitung übernehme.

Die Kritik des RH im Zusammenhang mit den „personellen Verflechtungen“ zwischen dem BMLFUW und dem LFRZ Verein bzw. der LFRZ GmbH widerspreche der in TZ 15 festgestellten fehlenden Kontrolle des BMLFUW über die LFRZ GmbH. Gerade die „personellen Verflechtungen“ würden in besonders auffälliger Weise die Einflussmöglichkeiten des BMLFUW über den LFRZ Verein und die LFRZ GmbH bzw. die bestehende Kontrolle unter Beweis stellen. Derartige Verflechtungen seien im Übrigen typisch für In-house-Einrichtungen.

- 17.4** Der RH wies noch einmal darauf hin, dass seitens des BMLFUW eine Person, die Leiterin der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit, die Funktion des Projektleiters, des Auftraggebers und des Mitglieds des Projektleitungsausschusses bekleidete und dadurch eine wirksame Kontrolle des Projektablaufs erschwert war.

Nach Ansicht des RH waren Verflechtungen der Auftraggeber- und der Auftragnehmer-Seite ungeachtet dessen, ob es sich um eine In-house-Vergabe oder um eine externe Beauftragung handelt, immer mit der Gefahr von Interessenskonflikten behaftet. Aus diesem Grund sind diese Verantwortlichkeiten stets klar zu trennen.

Vergütung der Leistungen

- 18.1** Bis zum Jahr 2010 vergütete das BMLFUW die Leistungen der LFRZ GmbH nach Aufwand – bei gleichzeitiger Gewährleistung eines Mindestrahmens (siehe TZ 19). In der Verlängerung des Rahmenvertrags im Jahr 2010 wurde erstmals die Möglichkeit festgelegt, Projekte, die aufgrund eines Pflichtenhefts pauschaliert angeboten werden, zum vereinbarten Pauschalpreis abzurechnen.

Auch im Leistungsbrief „Weiterentwicklung des CMS“ aus dem Jahr 2011 wurde die Vergütung der Leistungen entweder nach Aufwand oder zu Pauschalpreisen vereinbart. Im zeitgleich unterzeichneten Sideletter wurde aber weiterhin eine Vergütung nach Aufwand unter gleichzeitiger Gewährleistung eines Mindestrahmens festgelegt.

- 18.2** Der RH war der Ansicht, dass eine Vergütung von Leistungen nach Aufwand unter gleichzeitiger Gewährleistung eines Mindestrahmens wenig geeignet war, eine wirtschaftliche und sparsame Abwicklung von Projekten zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang war die im Rahmenvertrag 2010 nunmehr eröffnete Möglichkeit einer pauschalierten Vergütung von Projekten positiv zu sehen.

Der RH merkte aber kritisch an, dass das BMLFUW von dieser Möglichkeit bei der Beauftragung des Relaunches seines Webauftritts nicht Gebrauch machte, sondern die bisherige Vergütung der Leistungen nach Aufwand unter gleichzeitiger Gewährung eines Mindestrahmens weiterführte. Der RH empfahl, bei zukünftigen Beauftragungen der LFRZ GmbH verstärkt von der Möglichkeit der pauschalen Vergütung auf Basis eines Pflichtenhefts Gebrauch zu machen.

- 18.3** *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Abrechnung, wie im Rahmenvertrag vorgesehen, nach tatsächlich erbrachten Leistungen erfolgt sei. Im Gegensatz zur Pauschalabrechnung sei man dadurch flexibler und könne z.B. bei rascherer Umsetzung eine Kosteneinsparung erreichen. Außerdem sei so das Unternehmensrisiko nicht einberechnet.*

- 18.4** Der RH teilte die Ansicht des BMLFUW über die grundsätzlichen Vorteile einer Abrechnung nach erbrachten Leistungen. Er stellte aber fest, dass diese nicht voll zum Tragen kommen können, wenn zeitgleich ein Mindestrahmen für die Leistungsvergütung vereinbart wird. Die Erzielung von Kosteneinsparungen ist damit maximal bis zum Erreichen des Mindestrahmens möglich.

Kosten für die technische Betreuung der Homepage

19.1 Seit 2006 fielen für die Betreuung des Intranets und der Homepage des BMLFUW folgende Kosten an:

Tabelle 7: Aufwand für Internet und Intranet des BMLFUW bzw. der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit			
	Mindestrahmen gemäß Projekt- bzw. Leistungsbrief	Verrechnete Leistungen gemäß Leistungsnachweisen	Differenz
	in EUR (brutto inkl. USt)		
2006	1.037.069	1.109.545	72.476
2007	1.798.180	1.489.297	– 308.883
2008	948.042	864.309	– 83.733
2009	1.213.155	1.382.680	169.525
2010	821.843	968.707	146.864
2011	829.406	829.406	0
Summe	6.647.695	6.643.944	– 3.751

Quelle: BMLFUW

Die in den Jahren 2006 bis 2011 verrechneten Leistungen von rd. 6,64 Mio. EUR lagen rd. 4.000 EUR unter dem Mindestrahmen.

Für den Relaunch des Webauftritts des BMLFUW wurde im Rahmenvertrag 2010 ein Mindestrahmen für die Jahre 2011 bis 2015 vereinbart. Die Leistungen werden nach Aufwand verrechnet, die tatsächlich anfallenden Kosten können diesen Rahmen also übersteigen, nicht aber unterschreiten.

Tabelle 8: Mindestrahmen für die Leistungen der LFRZ GmbH im Geschäftsfeld Content Management System CMS für die Jahre 2011 bis 2015					
2011	2012	2013	2014	2015	gesamt
in EUR (brutto inkl. USt)					
829.406	854.289	879.917	906.315	924.000	4.393.927

Quelle: BMLFUW

- 19.2** Der RH kritisierte, dass sich das BMLFUW verpflichtete, der LFRZ GmbH den Mindestrahmen für die Leistungen im Content Management System jedenfalls zu vergüten, auch wenn die tatsächlich erbrachten Leistungen unter diesem liegen werden.

Das Auftragsvolumen in der Höhe von 4,39 Mio. EUR, das aufgrund der Vertragsgestaltung zudem als Mindestbetrag zu betrachten ist, erschien aus Sicht des RH hoch. Für den Relaunch des umfangreichen Webauftritts der Parlamentsdirektion fielen z.B. externe Gesamtkosten von insgesamt rd. 1,93 Mio. EUR an. Diese enthielten keine laufenden Betreuungskosten.²⁹

Der RH kritisierte, dass das BMLFUW keine Vergleichsangebote eingeholt hatte. Er empfahl, dies in Hinkunft bei größeren, inhaltlich abgrenzbaren EDV-Projekten jedenfalls zu tun, um eine wirtschaftliche Leistungserbringung durch die LFRZ GmbH sicherzustellen.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW handle es sich bei dem Projekt nicht nur um einen Relaunch des Webauftritts, sondern es werde ein komplett neues Enterprise Content Management aufgesetzt, das die Grundlage für sämtliche Webauftritte des BMLFUW bilde. Dafür sei ein Rahmenvertrag für den Zeitraum 2011 bis 2015 abgeschlossen worden. Ein Vergleich mit den Kosten für den Relaunch des Webauftritts der Parlamentsdirektion entbehre daher aus Sicht des BMLFUW jeder sachlichen Grundlage. Aufgrund der bisherigen Entwicklungen wäre davon auszugehen, dass ein Betrag von weit unter 4,39 Mio. EUR anfallen werde.*

Hinsichtlich der fehlenden Vergleichsangebote sei festzuhalten, dass aufgrund der zu erwartenden Auftragssumme rechtlich verbindliche Vergleichsangebote nur im Rahmen von europaweit öffentlichen Ausschreibungen nach dem BVergG eingeholt werden könnten. Eine derartige Vorgangsweise widerspreche aber der In-house-Vergabe zwischen dem BMLFUW und der LFRZ GmbH.

- 19.4** Der RH entgegnete, dass auch beim Relaunch des Webauftritts der Parlamentsdirektion ein neues Content Management System aufgesetzt wurde und dass der Webauftritt der Parlamentsdirektion der Öffentlichkeit den Zugang zu einer Vielzahl von Dokumenten über eine komplexe Suchmaschine erlaubt.

²⁹ siehe dazu RH Reihe Bund 2011/10

Der RH nahm die Einschätzung des BMLFUW zur Kenntnis, dass für die gesamte Entwicklung des neuen Webauftritts des BMLFUW ein Betrag von weit unter 4,39 Mio. EUR anfallen werde. Er wies aber darauf hin, dass das BMLFUW aufgrund der Regelungen in der Verlängerung des Rahmenvertrags mit der LFRZ GmbH aus dem Jahr 2010 verpflichtet ist, den im Vertrag betragsmäßig definierten Mindestrahmen an Leistungen in Anspruch zu nehmen.

Bei den Vergleichsangeboten zur Absicherung der Marktkonformität der Leistungserbringung durch die LFRZ GmbH ging der RH nicht von der Einholung rechtlich verbindlicher Vergleichsangebote im Zuge einer Ausschreibung aus, sondern er empfahl vielmehr eine Markterkundung.

Zukauf weiterer externer Leistungen für den Internetauftritt des BMLFUW

- 20 Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit kaufte Inhalte für die Homepage des BMLFUW zu, beauftragte die Einrichtung und Betreuung weiterer Homepages und schaltete auf externen Homepages Beiträge bzw. Informationen des BMLFUW. Der gesamte Aufwand für den Zukauf dieser externen Leistungen für den Internetauftritt des BMLFUW betrug in den Jahren 2006 bis 2011 rd. 1,40 Mio. EUR und entwickelte sich im Prüfungszeitraum wie folgt:

Tabelle 9: Kosten für externe Leistungen für den Internetauftritt des BMLFUW							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
	in EUR ¹ (brutto inkl. USt)						
Agrarische Fachbeiträge für Homepage	34.884	26.512	42.558	34.072	35.058	–	173.084
Marktberichte für Homepage	57.600	45.360	75.600	46.980	72.036	51.678	349.254
Homepage Lebensmittelportal	42.000	42.000	28.800	28.800	25.200	–	166.800
Schaltungen auf kommunalnet.at	9.600	14.400	7.800	28.830	37.172	38.396	136.198
Homepage generation blue	22.800	30.000	42.600	47.760	29.988	24.000	197.148
Schaltungen auf tiscover.at	–	71.820	11.928	–	–	–	83.748
Handbuch Relaunch	–	–	–	–	–	95.400	95.400
Sonstiges	33.183	35.568	57.542	45.288	18.941	3.675	194.197
Summe	200.067	265.660	266.828	231.730	218.395	213.149	1.395.829

¹ Die jährlichen Zahlungen schwanken teilweise aufgrund unterschiedlicher Rechnungsabgrenzungen zu Jahresende.

Quelle: Auswertung RH

21.1 Mit einer Publikation der Landwirtschaftskammern der Länder Salzburg, Tirol, Kärnten und Vorarlberg schloss die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit bis zum Jahr 2010 jährlich Verträge über die Lieferung von agrarischen Fachbeiträgen für den Internetauftritt des BMLFUW ab. Die Publikation stellte wöchentlich Artikel aus der Zeitschrift im Umfang von rund drei Zeitungsseiten zur Verfügung und erhielt dafür jährlich vom BMLFUW bis zu rd. 42.600 EUR (brutto inkl. USt).

21.2 Nach Ansicht des RH trugen die landwirtschaftlichen Fachbeiträge der Publikation der Landwirtschaftskammern nicht dazu bei, die Öffentlichkeit über die konkrete Tätigkeit des Ministeriums zu informieren oder eine Verhaltensänderung zu bewirken, und waren damit keine sachlich gerechtfertigte Ergänzung der Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW. Vielmehr leistete das BMLFUW Zahlungen, um einer landwirtschaftlichen Wochenzeitung eine zusätzliche Verbreitungsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen. Damit stand den Zahlungen nach Ansicht des RH nur ein geringer Mehrwert für das BMLFUW gegenüber.

- 22.1** Das BMLFUW schloss bereits vor dem Jahr 2006 jährlich Verträge mit dem Verlag A, Herausgeber des Mediums N, ab. Der Verlag A lieferte nach Sparten aufgegliederte agrarische Marktberichte für die Webseiten des BMLFUW und erhielt dafür in den Jahren 2006 bis 2011 jährlich bis zu rd. 63.000 EUR.³⁰ Der Auftrag wurde im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vergeben, weil der Auftrag nach Argumentation des BMLFUW aufgrund bereits vorliegender Kenntnisse nur von einem bestimmten Auftragnehmer ausgeführt werden konnte.

Das Medium N verfügte über eine Homepage, auf der aktuelle Marktinformationen abgerufen werden konnten. Daneben veröffentlichte z.B. auch die Landwirtschaftskammer Österreich auf ihrer Homepage aktuelle Marktberichte, die nach Produkten gegliedert waren und auch internationale Entwicklungen darstellten.

- 22.2** Der RH kritisierte die Wahl des Vergabeverfahrens; er ging vielmehr davon aus, dass zahlreiche Organisationen über die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen für eine Marktberichterstattung verfügten.

Er sah es weiters als keine ursächliche Aufgabe des BMLFUW an, über aktuelle Entwicklungen der landwirtschaftlichen Märkte zu berichten. Er kritisierte, dass das BMLFUW Informationen für die Homepage zukaufte, die auch andere Unternehmen und Institutionen der Öffentlichkeit allgemein zugänglich zur Verfügung stellten.

Vor diesem Hintergrund empfahl der RH dem BMLFUW, von einer weiteren Beauftragung des Verlags A abzusehen.

- 22.3** *Das BMLFUW teilte mit, dass der aktuelle, umfassende und grafisch aufbereitete Marktbericht des Verlags A auf der Homepage des BMLFUW in dieser Form sonst nicht zur Verfügung stünde. Der Auftrag umfasse auch das Einpflegen in die Datenbanken und das CMS des BMLFUW. Die Kenntnis der Systeme und die langjährige Erfahrung des Auftragnehmers hätten es aus Gründen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nicht zielführend gemacht, ein anderes Unternehmen mit den Leistungen zu beauftragen.*

Es sei sehr wohl Aufgabe des BMLFUW, den Bauern Informationen über Märkte und Preise zur Verfügung zu stellen. Diese seien für deren Einkommensbildung maßgeblich. Das BMLFUW hielt fest, dass diese Informationen beim Start der Kooperation und über viele Jahre exklusiv zur Verfügung gestanden wären. Das BMLFUW folge der Empfehlung, hinkünftig auf diese Dienstleistung zu verzichten, da in der Zwischen-

³⁰ Die Schwankungen der Zahlungen in der Tabelle (TZ 20) ergeben sich aus unterschiedlichen Rechnungsabgrenzungen zu Jahresende.

Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit

zeit tatsächlich auch andere Organisationen Markt- und Preisberichte im Internet zur Verfügung stellen würden.

23.1 Im Jahr 2005 erhielt ein Unternehmen den Auftrag zur Strukturierung und redaktionellen Betreuung des Lebensmittelportals des BMLFUW unter Einbringung der Domain www.biolebensmittel.at (vgl. TZ 50). In den Jahren 2006 bis 2010 fielen dafür Gesamtkosten von 166.800 EUR (brutto inkl. USt) an. Ab dem Jahr 2011 erfolgte keine Beauftragung mehr. Im Jahr 2009 ergab eine Auswertung der Zugriffe auf die unterschiedlichen Webseiten des BMLFUW, dass nur 0,51 % der Zugriffe die Seite www.biolebensmittel.at betrafen.

23.2 Der RH würdigte die Entscheidung, die redaktionelle Betreuung des Lebensmittelportals ab dem Jahr 2011 nicht mehr zu beauftragen, da die Zugriffe auf die Webseite www.biolebensmittel.at relativ gering waren.

24.1 Ab dem Jahr 2006 beauftragte das BMLFUW das Unternehmen A jährlich mit der Veröffentlichung von Sachthemen des Ressorts auf einer Webseite, die sich an die Österreichischen Gemeinden und ihre Mitarbeiter richtete (www.kommunalnet.at). Die Kosten dafür stiegen von anfänglich rd. 10.000 EUR im Jahr 2006 auf rd. 38.000 EUR im Jahr 2011 (jeweils brutto inkl. USt).

Auf den Webseiten des Kommunalnet veröffentlichte neben dem BMLFUW u.a. auch das BMI gemeinderelevante Informationen. Ein Vergleich der über die Webseite abrufbaren Kurzinformationen beider Ressorts zu einem Stichtag im Jänner 2012 führte zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 10: Vergleich der Kurzmeldungen des BMI und des BMLFUW auf www.kommunalnet.at		
	BMI	BMLFUW
Anzahl der Kurzmeldungen	28	49
davon		
mit dem Namen der Bundesministerin/des Bundesministers im Titel	0	14
mit Foto der Bundesministerin/des Bundesministers	1	22

Quelle: Auswertung RH

Während bei den Kurzmeldungen des BMI Sicherheitstipps und rechtliche Informationen im Vordergrund standen, waren Meldungen des BMLFUW zum Teil sehr allgemeiner Natur mit geringem Bezug zum Wirkungsbereich der Gemeinden.

- 24.2** Der RH befürwortete grundsätzlich die gezielte Information von Gemeindebediensteten und Kommunalpolitikern zu Themen der Umwelt, Land- und Forstwirtschaft.

Er wies aber auf die unterschiedliche Ausgestaltung der Kurzmeldungen des BMI und des BMLFUW hin und empfahl, in Hinkunft auf einen zielgruppenorientierten, sachlichen Inhalt der Informationen zu achten. Der RH wies darauf hin, dass die Bestimmungen des MedKF-TG hinsichtlich der Unzulässigkeit der Vermarktung der Tätigkeit des Rechtsträgers auch auf entgeltliche Veröffentlichungen in elektronischen Medien anzuwenden sind.

- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW platziere es auf www.kommunalnet.at Inhalte, die für Bürgermeister, Gemeindebedienstete und –funktionäre sowie sonstige kommunale Entscheidungsträger relevant seien. Dies sei für den gesetzlichen Wirkungsbereich des BMLFUW eine sehr wichtige Zielgruppe, daher sei das BMLFUW bemüht, möglichst viele Inhalte zu transportieren.*

- 24.4** Der RH anerkannte die Bedeutung der Gemeindebediensteten und kommunalen Entscheidungsträger als wichtige Zielgruppe für Informationen des BMLFUW. Er blieb aber bei seiner Feststellung, dass die Kurzmeldungen wiederholt sehr allgemeiner Natur waren und wenig Bezug zur Zielgruppe hatten (wie z.B. „Berlakovich: Wien wird zur Donaumetropole“ oder „Berlakovich zieht erfolgreiche Bilanz des Jahres des Waldes“).

- 25.1** Weiters beauftragte die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit die Erstellung und Wartung der Webseiten

- „generation blue“,
- „Umwelt am Ball“ (zur Fußball-Europameisterschaft),
- den Webauftritt zum Masterplan Radfahren im Rahmen der Kampagne „fahrRad“,
- ein Lehrpfadportal mit Informationen zu den österreichischen Naturlehrpfaden und

- gemeinsam mit dem BMF und dem (damaligen) BMWA die Erstellung der Webseite www.energiesparportal.at. Für das Energiesparportal zahlte das BMLFUW anteilig 12.000 EUR (brutto inkl. USt), wobei die Internetseite schlussendlich nie online ging.

In den Jahren 2007 und 2008 beauftragte die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit die Aufnahme von Informationen zur Genuss Region Österreich in das Tourismus-Portal tiscover und bezahlte dafür rd. 84.000 EUR (brutto inkl. USt). Informationen zur Genuss Region Österreich wurden in den Jahren 2009 und 2010 auch über die Homepage ichkoche.at verbreitet (Kosten: 24.000 EUR brutto inkl. USt).

- 25.2** Der RH verwies auf die Vielzahl an Webseiten, die von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragt wurden. Er kritisierte die Kosten von rd. 84.000 EUR für das Tourismus-Portal tiscover im Vergleich zur kurzen Präsenz von zwei Jahren.

Der RH empfahl, die Nachfrage nach den laufenden Internetangeboten des BMLFUW zu evaluieren und die Ergebnisse der Evaluierung in die Entscheidung über die Weiterbeauftragung bestehender und die Beauftragung neuer Webauftritte einfließen zu lassen.

- 25.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW finde eine Evaluierung der Webseiten des BMLFUW oder mit Unterstützung des Ministeriums eingerichteter Webseiten auf Basis der Zugriffstatistiken laufend statt. Mit der jüngsten CMS-Umstellung und im Zuge des Relaunch der Webseite des BMLFUW sei die Anzahl der Webseiten von rd. 40 auf etwa die Hälfte reduziert worden.*

Eine längere Kooperation des BMLFUW mit dem Tourismusportal tiscover wäre wünschenswert gewesen, nach Veränderung der Eigentümerstruktur sei aber keine für das BMLFUW kostengünstige und effiziente Zusammenarbeit mehr möglich gewesen.

- 25.4** Der RH hielt der Stellungnahme entgegen, dass im Zuge der Gebarungsüberprüfung trotz mehrmaliger Nachfrage keine aktuelle Zugriffstatistik zur Verfügung gestellt wurde.

Audiovisuelle Medien
Produktion von Filmen

- 26.1** Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragte in den Jahren 2006 bis 2011 die Produktion bzw. beteiligte sich an den Produktionskosten mehrerer Filme.

Tabelle 11: Filmproduktionen mit Beteiligung der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit über 50.000 EUR (brutto inkl. USt)

„Aufgegabelt in Österreich“ – vier Filme zu Genuss Region Österreich mit je 45 min	2006–2007	170.436 EUR
„Familie Igel sucht ein Heim“ – Film mit 50 min	2007–2009	108.000 EUR
„5° plus“ – Film mit 50 min inkl. Übertragung im ORF „Universum“	2009–2011	100.000 EUR
„Mein Traumgarten“ – 30 Kurzbeiträge mit je 5 min inkl. Übertragung im ORF „Willkommen Österreich“	2006	93.150 EUR
„Faunistische und floristische Anpassungen im Agrarland“ – Film mit 35 min	2006–2007	81.600 EUR
„Radfahren“ – neun Kurzbeiträge mit je 5 min inkl. Übertragung im ORF „Willkommen Österreich“	2006	72.360 EUR
„Genuss Region Österreich“ – 35 Kurzbeiträge inkl. Übertragung im ORF „Willkommen Österreich“	2006	60.300 EUR
Bio-Magazin „Voller Leben“ – fünf Beiträge mit je 12 min inkl. Übertragung auf TW1	2006–2007	60.000 EUR
Summe		745.846 EUR

Quelle: Auswertung RH

Die Filme behandelten grundsätzlich Themenbereiche des BMLFUW wie den Klima- und Naturschutz, hatten aber häufig – wie z.B. beim Film „Familie Igel sucht ein Heim – Hogis Family“ – keinen unmittelbaren Bezug zur Tätigkeit des Ministeriums. Nur in Einzelfällen hatten sie eine konkrete Verhaltensänderung der Zuschauer zum Ziel („Radfahren“, „Ich bin klima:aktiv“).

Die Aufträge umfassten teilweise ausschließlich die Produktion des Films, teilweise inkludierten sie auch die Ausstrahlung in diversen Fernsehkanälen. Häufig wurde die Herstellung von Kurzversionen für die Vorführung in Schulen und bei öffentlichen Veranstaltungen gemeinsam mit der Übertragung der nicht-kommerziellen, nicht exklusiven Nutzungsrechte oder die Nennung des BMLFUW im Abspann vereinbart oder der Bundesminister zu einem themenspezifischen Statement im Rahmen des Films eingeladen.

Die Produktion oder Koproduktion von Programmen, die zur Ausstrahlung durch Rundfunk- oder Fernsehanstalten bestimmt sind, ist vom Geltungsbereich des Bundesvergabegesetzes ausgenommen.³¹ Im Rahmen der Auftragserteilung stellte das BMLFUW regelmäßig die Preisangemessenheit des Angebots fest – auch wenn andere Institutionen an der Produktion beteiligt waren und die Gesamtproduktionskosten unbekannt waren bzw. nicht genannt wurden.

- 26.2** Der RH empfahl, bei der Beauftragung von Filmen zukünftig die konkrete Tätigkeit des BMLFUW oder erwünschte Verhaltensänderungen in den Vordergrund zu stellen.

Weiters wäre bei einer Beurteilung der Preisangemessenheit eines Angebots grundsätzlich immer der Kostenanteil des BMLFUW im Verhältnis zu den Gesamtproduktionskosten einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

- 26.3** *Das BMLFUW merkte dazu an, dass sich alle Beauftragungen von Filmen mit dem gesetzlichen Wirkungsbereich des BMLFUW decken würden.*

- 26.4** Der RH nahm zur Kenntnis, dass sich die Themen der Filme grundsätzlich mit dem weit gefassten Wirkungsbereich des BMLFUW deckten. Allerdings wies er darauf hin, dass die beauftragten Filme teilweise wenig unmittelbaren Bezug zur laufenden fachlichen Tätigkeit des Ministeriums aufwiesen (wie z.B. „Familie Igel sucht ein Heim“).

Filmverleih des BMLFUW

- 27.1** Das BMLFUW stellte der Öffentlichkeit Filme in Form von Videos und DVDs zur kostenfreien Entlehnung zur Verfügung. Die Betreuung des Medienservices – die Bewerbung des Angebots, die Lagerung und der Verleih der Filme – erfolgte durch einen Filmverleih, der jährlich im Zuge eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung beauftragt wurde. Der Filmverleih stellte einen Katalog über die Bildungsangebote des BMLFUW in einer Auflage von 16.000 bis 17.000 Stück her und versandte diesen an rd. 14.000 Einrichtungen wie Schulen oder Universitäten. Im Jahr 2007 ergänzte ein interaktiver Medienkatalog im Internet einmalig den gedruckten Medienkatalog. Ab dem Jahr 2009 versendete der Filmverleih zusätzlich zum Katalog eine interaktive Datei per E-Mail, um bisher nicht erreichte Zielgruppen anzusprechen.

³¹ § 10 Abs. 9 BVergG 2006, BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F.

Tabelle 12: Kosten für das Medienservice des BMLFUW, Filmangebot und Nachfrage

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
	in EUR						
Kosten Filmverleih ¹	24.227	32.171	28.651	31.051	31.051	27.946	175.097
	Anzahl						
angebotene Filme	100	115	96	128	130	k.A.	
Film-Entlehnungen	597	1.118	1.124	479	667	k.A.	

¹ Zuordnung der Kosten nicht nach Zeitpunkt der Zahlung, sondern nach Leistungszeitraum

Quelle: Auswertung RH

Seit dem Jahr 2006 stieg das Filmangebot von 100 auf 130 Filme. Vor allem Schulen nutzten das Angebot. Im Überprüfungszeitraum wurden jährlich über 40 % des gesamten Angebots nicht entlehnt. Ein Großteil dieser Filme wurde in keinem der betrachteten Jahre entlehnt.

Im Zuge des Verleihs hatten die entlehnenden Stellen die Möglichkeit, die Filme zu beurteilen. Eine Durchsicht der Berichte des Filmverleihs zeigte zahlreiche negative oder kritische Beurteilungen der Filme.

27.2 Der RH stellte fest, dass ein großer Anteil der über das Medienservice angebotenen Filme nicht oder nur selten nachgefragt wurde. Zudem schwankte die Anzahl der Entlehnungen deutlich und stieg vor allem in dem Jahr, in dem der Medienkatalog auch im Internet angeboten wurde, und im Folgejahr stark an. Der RH empfahl, die Effizienz des gedruckten Medienkatalogs als Information zum Filmangebot des BMLFUW zu hinterfragen, und diesen gegebenenfalls durch einen Medienkatalog im Internet zu ergänzen oder auch vollständig zu ersetzen.

Der RH empfahl dem BMLFUW weiters, das Filmangebot des Medienservices einer kritischen Durchsicht zu unterziehen und dabei die Verleihzahlen und die Gründe für negative oder kritische Beurteilungen der Filme durch die entlehnenden Stellen zu berücksichtigen. Nicht nachgefragte bzw. nachhaltig negativ bewertete Filme wären gegebenenfalls auszuschneiden und die Organisation des Filmverleihs mit einer reduzierten Anzahl von Filmen neu zu verhandeln. Dabei wären Vergleichsangebote einzuholen. Auch wäre die Möglichkeit der Organisation des Filmverleihs ressortintern (analog zur Versendung der Publikationen) in die Überlegungen miteinzubeziehen.

Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit

27.3 *Das BMLFUW teilte mit, dass eine Evaluierung der Aktualität und Nachfrage der über den Filmverleih angebotenen Filme im Jahr 2012 erfolgt sei und die Filme seit Oktober 2012 über ein Online-Service angeboten würden.*

TV- und Radio-Schaltungen

28.1 Ab dem Jahr 2008 beauftragte das BMLFUW den ORF mit der Promotion des Klimaschutzpreises um einen jährlichen Pauschalbetrag von rd. 120.000 EUR (brutto inkl. USt). Die Leistungen umfassten den Aufruf zur Einreichung von Projekten und zur Abstimmung über die besten Projekte und eine Übertragung der Abschluss-Gala sowohl im Fernsehen als auch im Radio. Daneben wurde im Jahr 2009 die Teilnahme des BMLFUW an der Aktion „Stadt Lesen“ mit Aktionen zur Genuss Region Österreich im ORF beworben.

Privatradiosender berichteten regelmäßig über die Danube Challenge, einen Schulwettbewerb zum Thema Wasser und Donau. Weitere Themen von Medienkooperationen mit Radiosendern waren die Genuss Region Österreich und green jobs.

In Summe gab die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 2006 bis 2011 folgende Beträge für die Produktion und Ausstrahlung von Filmen, die Berichterstattung in Fernsehen und Radio und den Filmverleih aus:

Tabelle 13: Ausgaben der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit für Filmproduktionen, Fernseh- und Radiobeiträge und Filmverleih						
2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
in EUR (brutto inkl. USt)						
499.420	424.820	233.375	400.208	216.791	293.204	2.067.818

Quelle: Auswertung RH

28.2 Der RH stellte eine intensive Nutzung von Fernsehen und Radio als Medien für die Öffentlichkeitsarbeit mit einem Auftragsvolumen von insgesamt 2,07 Mio. EUR fest.

Publikationen,
Broschüren

29.1 Das BMLFUW gab eine Vielzahl von Publikationen und Broschüren heraus. Praktisch alle enthielten ein Vorwort des Bundesministers zum jeweiligen Thema der Publikation.

Der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit entstanden für deren Herstellung (Druckkosten, direkt zuordenbare grafische Leistungen, Autorenhonoreare), die Lagerung und Verteilung folgende Kosten:

Tabelle 14: Aufwand für die Herstellung und Manipulation von Publikationen und Broschüren							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
	in EUR (brutto inkl. USt)						
Herstellung	157.827	338.240	191.015	116.788	64.412	92.057	960.339
Lagerung und Versand	62.453	48.282	64.420	82.545	–	–	257.700
Summe	220.280	386.522	255.435	199.333	64.412	92.057	1.218.039

Quelle: Auswertung RH

Für Herstellung, Lagerung und Versand von Publikationen fielen im Prüfungszeitraum in der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit in Summe 1,22 Mio. EUR an; der Aufwand ging ab dem Jahr 2007 zurück.

Von 2004 bis 2009 vergab das BMLFUW die zentrale Lagerung und den Versand der Publikationen in Form einer Rahmenvereinbarung an ein privates Unternehmen. Dem BMLFUW entstanden dafür im Zeitraum 2006 bis 2009 Kosten in Höhe von rd. 258.000 EUR (brutto inkl. USt) für Lagergebühren, Versandkosten und monatliche Pauschalentgelte. Darin enthalten waren im Jahr 2009 auch rd. 35.000 EUR für die Vernichtung von über den Bedarf produzierten Druckwerken. So musste das private Unternehmen z.B. rd. 33.000 Exemplare der Broschüre „Daten und Zahlen 2006“ vernichten.

Eine Rückfrage in den betroffenen Sektionen ergab, dass Bestellvorgänge bis zum Jahr 2009 meistens über das BMLFUW liefen. Bedienstete des Ressorts mussten Interessenten für Publikationen mangels Kenntnis der externen Versandstelle regelmäßig weitervermitteln.

Das BMLFUW reduzierte die Lager- und Versandkosten ab dem Jahr 2010 durch die Umstellung auf eine dezentrale Lagerung und Versendung der Publikationen in den einzelnen Sektionen. Zudem produzierte das BMLFUW zunehmend weniger Druckwerke, weil die Nachfrage nach gedruckten Exemplaren durch die Download-Möglichkeit über die Webseite des BMLFUW laufend abnahm.

- 29.2** Der RH wies auf die Herstellungskosten für Publikationen von rd. 960.000 EUR in den Jahren 2006 bis 2011 hin und empfahl, Publikationen vermehrt in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen. Nach Ansicht des RH brachte die extern vergebene Lagerung und Versendung der Publikationen dem BMLFUW insofern nur einen eingeschränkten Nutzen, da Bestellvorgänge auch während der externen Beauftragung über das BMLFUW liefen. Damit war die Entlastung des BMLFUW im Verhältnis zu den Kosten von insgesamt rd. 258.000 EUR gering.

Der RH kritisierte auch die hohen Kosten für die Vernichtung von überschüssig produzierten Druckexemplaren.

Der RH würdigte, dass das BMLFUW die Lagerung und Manipulation der Publikationen ab dem Jahr 2010 dezentral durch eigene Mitarbeiter in den Sektionen erledigte. Dies trug seiner Ansicht nach neben dem Entfall der Kosten für die externe Beauftragung auch zu einer realistischeren Abschätzung der tatsächlich benötigten Bestände bei.

- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei Ziel der Beauftragung eines privaten Unternehmens die Schaffung einer Übersicht über die vorhandenen Broschüren, die gesamthafte Darstellung in einem Katalog und die bessere Einschätzung des Bedarfs für Erst- und Nachdrucke gewesen. Durch diese Leistungen habe das BMLFUW einen Mitarbeiter anderweitig verwenden und Ressourcen in anderen Organisationseinheiten und Räumlichkeiten im BMLFUW frei machen können. Auch seien von den Beziehern zu bezahlende Porto- und Manipulationskosten ausgelagert worden. Bei den vom RH festgestellten Kosten von rd. 60.000 EUR jährlich ergebe sich für das BMLFUW finanziell eine positive Bilanz. Mit der Ausweitung des Online-Angebots und der Reduktion der Printexemplare habe das Service wieder eingestellt werden können.*

Die Kosten für die Makulierung inaktueller Bestände habe u.a. den händischen Zähl- und Schlichtaufwand und das händische Entpacken zum Teil eingeschweißter Broschürenpakete für eine sachgerechte Entsorgung beinhaltet.

29.4 Der RH erwiderte, dass die anderweitige Verwendung eines Mitarbeiters des BMLFUW im Zuge der Auslagerung an das private Unternehmen von Seiten des Ministeriums nicht nachvollziehbar dargestellt wurde, und dass ihm Kosten von 60.000 EUR jährlich im BMLFUW hoch erschienen. Er wies darauf hin, dass auch nach der Auslagerung Ressourcen im BMLFUW gebunden waren, weil Bestellvorgänge weiterhin zum Großteil über Mitarbeiter des BMLFUW liefen. Eine bessere Einschätzung des Bedarfs für Erst- und Nachdrucke wurde im Hinblick auf die hohen Kosten für die Makulierung nicht erreicht.

Der RH verblieb daher bei seiner Kritik der hohen Kosten für die externe Lagerung, Versendung und Makulierung der Publikationen.

Zukauf von externen
Agentur- und
Beratungsleistungen

Allgemeines

30 Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit kaufte in folgenden Bereichen externe Leistungen zu:

- Kreativleistungen (Konzeption von Veranstaltungen und Kampagnen, grafische Leistungen, Fotos),
- Meinungsumfragen und
- Kommunikationsberatung.

Dafür fielen im Prüfungszeitraum folgende Kosten an:

Tabelle 15: Kosten für den Zukauf von externen Agentur- und Beratungsleistungen							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
	in EUR						
grafische und Konzeptionsleistungen	287.600	265.914	329.854	172.306	67.184	63.162	1.186.020
Fotografen	107.125	55.133	59.125	85.532	63.153	76.447	446.515
Meinungsumfragen	33.000	–	70.200	149.040	20.100 ¹	28.800	301.140
Kommunikationsberatung	–	–	38.880	117.600 ²	–	108.000 ²	264.480
Summe	427.725	321.047	498.059	524.478	150.437	276.409	2.198.155

¹ Kosten enthalten auch Honorare für die Präsentation einer Studie.

² Kostentragung durch die Abteilung Pr. 3 – Budget

Quelle: Auswertung RH

Kreativleistungen

- 31.1** Zur Entwicklung von Veranstaltungen und Kampagnen und zur grafischen Gestaltung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit – von der Layoutierung von Inseraten bis zu Visualisierungskonzepten von Kampagnen – beauftragte die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit verschiedene Grafiker und Werbeagenturen. Die Kosten dafür betrugen im Prüfungszeitraum in Summe 1,19 Mio. EUR.

Die einzelnen Aufträge lagen durchgehend unter der Grenze für eine öffentliche Ausschreibung. Bei keinem der größeren Aufträge war jedoch eine Einholung von Vergleichsanboten dokumentiert. Die drei am meisten beauftragten Unternehmen erhielten in Summe 43,1 % des gesamten Auftragsvolumens.

- 31.2** Der RH kritisierte die Höhe der Kosten für grafische und konzeptionelle Leistungen durch Werbeagenturen in der Höhe von 1,19 Mio. EUR, stellte aber fest, dass diese seit dem Jahr 2008 deutlich rückläufig waren.

Er wies darauf hin, dass bei der Vergabe dieser Leistungen keine Vergleichsangebote eingeholt wurden bzw. eine diesbezügliche Dokumentation fehlte. Das BMLFUW verzichtete damit auf das einer Ausschreibung innewohnende Potenzial, die wirtschaftlichste Lösung für eine beauftragte Leistung zu finden. Der RH empfahl, bei Vergaben mit einem größeren Auftragsvolumen bzw. bei laufenden kleineren Beauftragungen in regelmäßigen Abständen solche Vergleichsangebote einzuholen, die Ergebnisse zu dokumentieren und so eine wirtschaftliche Leistungserbringung sicherzustellen.

- 31.3** *Das BMLFUW teilte mit, dass es aufgrund von Erfahrung und Marktrecherchen die Preise für externe Dienstleistungen, insbesondere für die Bereiche Grafik, Foto und Texterstellung, kenne und daher jederzeit in der Lage sei, die Preisangemessenheit der jeweiligen Angebote zu beurteilen. Derartige Kenntnisse beruhten auf Erfahrung, auch von durchgeführten Vergabeverfahren.*

Insgesamt seien die Kosten für externe Kreativleistungen massiv reduziert worden. Dennoch sei es aber auch hinkünftig notwendig, unter Wahrung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit professionelle Grafik- und Fotoleistungen in Anspruch zu nehmen. Nur so sei auch eine professionelle Darstellung der Themen gewährleistet.

31.4 Anknüpfend an die Erfahrung und die umfassenden Fähigkeiten des BMLFUW zur Beurteilung der Preisangemessenheit wies der RH darauf hin, dass sich Marktbedingungen ändern können und es daher im Sinne der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sinnvoll ist, in regelmäßigen Abständen Vergleichsangebote einzuholen. Zur Untermauerung der Wahl des wirtschaftlichsten Angebots wären die Ergebnisse der Marktrecherche zudem nachvollziehbar zu dokumentieren.

32.1 Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragte regelmäßig die Erstellung von Fotos. Dazu wurden jährlich mit mehreren Fotografen Rahmenverträge mit den zur Verrechnung gelangenden Tagessätzen abgeschlossen. Im Prüfungszeitraum fielen Kosten in der Höhe von rd. 450.000 EUR an.

Im Jahr 2011 betrafen laut Auswertung des RH rd. 75 % der Gesamtkosten Fotos von Veranstaltungen und Terminen des Bundesministers, 21 % der Kosten fielen für Fotos im Zusammenhang mit Kampagnen oder Sachthemen an (GenusswirtInnen, Unternehmen Landwirtschaft, Lebensmittel sind kostbar) und 4 % waren Kosten für Bildbearbeitung und -vervielfältigung. Insgesamt 15.000 EUR betrafen Honorare von Fotografen, die den Bundesminister auf Auslandsreisen (Rom, Schweiz, Südafrika, Türkei) begleitet hatten. Dabei noch nicht enthalten waren die Reisekosten der Fotografen, die von der Abteilung Zentrale Dienste (Pr. 7) übernommen wurden. Diese hatten im Jahr 2010 für Reisen nach Japan und in die USA zwischen 5.400 EUR und 6.550 EUR je Reise betragen.

32.2 Der RH stellte fest, dass die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2011 deutlich mehr Fotos des Bundesministers als Fotos für Kampagnen in Auftrag gab. Im Hinblick auf die Bestimmungen des MedKF-TG zu den inhaltlichen Anforderungen von Informationsmaßnahmen empfahl der RH, die Beauftragung von Fotos des Bundesministers in Zukunft stark einzuschränken.

Zudem hielt der RH die Begleitung von Dienstreisen des Bundesministers durch Fotografen aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit grundsätzlich nicht für gerechtfertigt und empfahl, darauf zu verzichten.

Beim Zukauf von Fotos für Kampagnen und Sachthemen empfahl der RH dem BMLFUW, künftig die Möglichkeit der Nutzung des bereits vorhandenen Angebots an Fotos zu prüfen.

Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit

32.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW stelle es Fotos zur öffentlichen Verwendung online kostenfrei zur Verfügung. Dies sei ein notwendiges Service für Medien und Journalisten. Aufgrund der schnelllebigen Zeit der Bilder seien gute Aufnahmen wesentliche Grundlage einer professionellen Öffentlichkeitsarbeit. Die Begleitung von Fotografen auf Dienstreisen und Presseexkursionen sei eine gängige Praxis und diene dem Zweck, vor Ort einen authentischen Eindruck zu bekommen und sich ein Bild machen zu können. Nach Möglichkeit würden vorhandene Bilder verwendet, es werde aber auch hinkünftig notwendig sein, für neue und spezielle Themen eigene Fotos zu beauftragen.*

32.4 Der RH verkannte nicht die Bedeutung professioneller Fotos für die Öffentlichkeitsarbeit. Er wies aber darauf hin, dass diese unter dem Gebot der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit zu erstellen seien. Auch bei der Erstellung des die Öffentlichkeitsarbeit unterstützenden Bildmaterials sollte sachliche Information und nicht Werbung für die Person des Bundesministers im Vordergrund stehen. Zudem wies der RH darauf hin, dass gemäß § 3a Abs. 4 des MedKF-TG, das am 1. Juli 2012 in Kraft getreten ist, in entgeltlichen Schaltungen keine Fotos der Mitglieder der Bundesregierung mehr verwendet werden dürfen.

Meinungsumfragen

33.1 Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragte seit dem Jahr 2006 folgende Meinungsumfragen:

Tabelle 16: Meinungsumfragen der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit		
Studie	Jahr	Kosten inkl. USt in EUR
Zielgruppenbefragung „Genuss Region Österreich“	2006	33.000
Einstellungen der ÖsterreicherInnen zu Umwelt und Landwirtschaftsfragen	2008	70.200
Die Definition von Lebensmittelqualität und Regionalität aus Sicht der Bevölkerung	2009	30.480
Ernährungsgewohnheiten	2009	118.560
Telefonische Erhebung zu umweltpolitischen Themen	2010	5.280
Image der Landwirtschaft und Einstellung zu den EU-Agrarzahlungen	2010	11.400
Jugendstudie Ländlicher Raum	2011	28.800
Summe		297.720

Quelle: BMLFUW

Im Rahmen einer jährlich durchgeführten Basisstudie wurden im Jahr 2008 4.500 Personen auch zu ihrer Einstellung zu Umwelt und Landwirtschaft befragt. Die Kosten dafür betrugen 70.200 EUR. Die Umfrage ergab einen positiven Eindruck der Bevölkerung von den österreichischen Landwirten und ein hohes, aber über die Jahre leicht fallendes Interesse am Umweltschutz.

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit vergab im Jahr 2009 eine schriftliche Befragung von 1.500 Personen zu ihren Ernährungsgewohnheiten ohne Einholung von Vergleichsofferten direkt – das Auftragsvolumen lag mit 98.800 EUR (netto exkl. USt) knapp unter der Direktvergabegrenze.

33.2 Der RH wies darauf hin, dass der größte Auftrag aus dem Bereich der Meinungsumfragen eine Studie zu den Ernährungsgewohnheiten der österreichischen Bevölkerung betraf. Er kritisierte die Höhe der Kosten für diese Studie. Seiner Ansicht nach war das Thema Ernährung auch dem Gesundheitsbereich (BMG u.a.) zuzuordnen. Der RH empfahl, derartige Studien und Meinungsumfragen in Zukunft zur Erzielung von Synergieeffekten in Abstimmung oder gemeinsam mit diesen Stellen zu beauftragen.

33.3 *Das BMLFUW hielt fest, dass das Ernährungswesen nach den geltenden Bestimmungen des Bundesministeriengesetzes 1986 i.d.g.F. eindeutig Kompetenz des BMLFUW sei.*

33.4 Der RH entgegnete, dass sich das BMG im Rahmen seiner Kompetenz „Allgemeine Gesundheitspolitik“ auch mit dem Thema Ernährung beschäftigte und so z.B. den „Nationalen Aktionsplan Ernährung“ erstellte und regelmäßig aktualisierte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, bei ähnlich gestalteten Interessenslagen Synergieeffekte z.B. zur gemeinsamen Tragung von Kosten zu nutzen.

Kommunikationsberatung

34.1 Das BMLFUW vergab im Jahr 2008 einen Auftrag zu „Analyse- und Konzeptionsleistungen im Bereich Umwelt und Nachhaltigkeit“ und in den Jahren 2009 und 2011 Beratungsleistungen zu „Evaluierung laufender Kommunikationsprozesse“, „Strategische Beratung und politisches Themenmanagement“ und „Markenprozess“.

(1) Das BMLFUW beauftragte im Jahr 2008 „Analyse- und Konzeptionsleistungen im Bereich Umwelt und Nachhaltigkeit“ in der Höhe von 38.880 EUR (brutto inkl. USt). Die Leistungen umfassten u.a. Analy-

sen in Form von Kurzberichten, persönliche Gespräche, die Teilnahme an internen Sitzungen, Vorträge und Briefings, die Interpretation von nationalen und internationalen Daten, Feedback zu Kommunikationsinitiativen des BMLFUW und Besprechungen zu Möglichkeiten für Studien zur öffentlichen Resonanz von Umwelt und Nachhaltigkeit. Dem Pauschalangebot lag eine Kalkulation nach Tagsätzen zugrunde. Die schriftlichen Kurzberichte zitierten ausschließlich existierende Studien und enthielten keine Schlussfolgerungen für das BMLFUW. Neben diesen Berichten lagen keine weiteren Leistungsaufzeichnungen oder -nachweise vor.

(2) Die Präsidialsektion beauftragte im August 2009 zwei Unternehmen und eine Arbeitsgemeinschaft aus beiden Unternehmen mit Beratungsleistungen zu „Evaluierung laufender Kommunikationsprozesse“, „Strategische Beratung und politisches Themenmanagement“ und „Markenprozess“ für den Zeitraum August bis Dezember 2009 im Gesamtumfang von 117.600 EUR (brutto inkl. USt). Die Leistungen wurden pauschal ohne eine nähere qualitative oder quantitative Definition des Leistungsumfangs angeboten und ohne Forderung nach der Erbringung von Leistungsaufzeichnungen beauftragt.

(3) Im Juni 2011 legte ein weiteres Unternehmen für den Zeitraum November 2010 bis Juli 2011 ein Angebot zu Beratungsleistungen hinsichtlich „Evaluierung laufender Kommunikationsmaßnahmen“, „Strategische Beratung und politisches Themenmanagement“ und „Markenprozess“ im Gesamtumfang von 108.000 EUR (brutto inkl. USt). Auch diesem Angebot lagen keine nähere Definition der Leistungen und keine Abschätzung des Arbeitsaufwands zugrunde.

34.2 Der RH bemängelte, dass das BMLFUW im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit Beratungsleistungen als Pauschalleistungen beauftragte, denen in der Mehrheit der Fälle keine Abschätzung des Arbeitsaufwands zugrunde lag, deren Umfang nicht näher definiert war, und für die das BMLFUW generell keine Nachweise über den tatsächlichen Arbeitsaufwand forderte. Zudem wurden Verträge teilweise erst am Ende des tatsächlichen Leistungszeitraums abgeschlossen.

Der RH empfahl, die im Rahmen von Pauschalen beauftragten Leistungen qualitativ und quantitativ zu definieren, die in Rechnung gestellten Leistungen inhaltlich und ressourcenmäßig aufschlüsseln zu lassen, regelmäßig zu kontrollieren, ob das pauschalierte Entgelt im Verhältnis zu den erbrachten Leistungen angemessen war, und in Verträgen die Möglichkeit zur Anpassung von Pauschalen vorzusehen.

Sonstiges

Sponsoring

- 35.1** Unter Sponsoring ist eine Zuwendung an Personen oder Organisationen in Form von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen in Erwartung einer die eigene Öffentlichkeitsarbeit unterstützenden Gegenleistung zu verstehen.

Nach Auskunft der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit und der Sektionen wurden keine oder nur in Ausnahmefällen entsprechende Beiträge geleistet. Diese hätten dann meist geringe Zuschüsse oder Kostenübernahmen zu Veranstaltungen, vereinzelt Druckkostenbeiträge oder Preise betroffen.

Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung stellte der RH allein im Bereich der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit Fälle von Sponsoring mit finanzieller Relevanz fest. Dies betraf z.B. Sponsoringpakete zur Kampagne „Job 5000“ im Jahr 2008 in Höhe von 12.600 EUR oder zum Symposium „Landscape – Great Idea!“ im Jahr 2009 in Höhe von 4.000 EUR. An einen Verein flossen in den Jahren 2009 und 2010 insgesamt 55.000 EUR für eine Ausstellung zum Thema Wasser (alle Beträge brutto inkl. USt).

Im BMLFUW gab es keine interne Richtlinie zum Thema Sponsoring mit einer strategischen Festlegung von Sponsoringzielen und -schwerpunkten, mit einer Definition von Kommunikationsnotwendigkeiten und Zielgruppen und mit verpflichtenden Regelungen zu Art, Umfang, Abwicklung und Evaluierung derartiger Aktivitäten.

- 35.2** Nach Ansicht des RH kann Sponsoring ein angemessenes Mittel sein, um bestimmte Ziele der Öffentlichkeitsarbeit zu erreichen.

Der RH kritisierte die mangelnde Übersicht über bestehende Sponsoring-Aktivitäten. Er bemängelte, dass der mit dem Sponsoring intendierte Nutzen nicht klar definiert war und dementsprechend keine systematische Evaluierung möglich war.

Der RH empfahl dem BMLFUW, eine entsprechende interne Richtlinie zum Sponsoring zu erlassen.

In jedem Einzelfall wären die Leistungen des Sponsors und die Gegenleistungen des Gesponserten, die Rahmenbedingungen und die Abrechnungsmodalitäten vertraglich festzulegen. Dies war z.B. beim Sponsoring der Kampagne „Job 5000“ nicht gegeben.

35.3 Laut Mitteilung des BMLFUW werde Sponsoring hinkünftig nach den geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere nach den Allgemeinen Rahmenrichtlinien zur Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (BGBl. II Nr. 51/2004), abgewickelt.

Tagungen, Wettbewerbe

36.1 Das BMLFUW veranstaltete am 16. September 2008 in Niederösterreich einen halbtägigen Jugendkongress Grüne Offensive für rd. 500 Jugendliche zur Zukunft der Landwirtschaft mit Gesamtkosten von rd. 100.000 EUR (brutto inkl. USt – das entspricht einem Betrag von 200 EUR pro Halbtage und Jugendlichen). Dazu vergab das BMLFUW am 15. September 2008 an drei Unternehmen Dienstleistungsaufträge für

- das Konzept bzw. die inhaltliche Betreuung des Kongresses,
- die organisatorische Betreuung des Kongresses und
- die technische Betreuung des Kongresses.

Das BMLFUW holte keine Vergleichsangebote ein, schriftliche Angebote lagen für das Konzept am 9. September 2008 und für die organisatorische und technische Betreuung am 15. September 2008 vor. Die Gesamtkosten für den halbtägigen Jugendkongress betrugen inklusive Moderation rd. 100.000 EUR (brutto inkl. USt).

Der Kongress startete mit einem Interview mit dem Bundesminister und schloss mit einem Statement des Bundesministers. Die Veranstaltung war kurzfristig geplant worden, was eine zeitnahe Auftragsvergabe für Organisation und technische Betreuung bewirkte. Im Juli des Jahres war die Nationalratswahl 2008 ausgeschrieben worden, sie fand am 28. September 2008 statt.

Laut den Richtlinien für Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Bundesministerien sollen nach der Anordnung einer Nationalratswahl keine Öffentlichkeitsarbeit oder Informationsmaßnahmen neu begonnen werden.

36.2 Der RH kritisierte die kurzfristige Organisation und die hohen Kosten des Jugendkongresses Grüne Offensive. Durch den Zeitdruck und durch das Fehlen von Vergleichsanboten war das BMLFUW in einer schlechten Verhandlungsposition.

Der RH stellte die zeitliche Nähe des Jugendkongresses zur Nationalratswahl 2008 fest. Seiner Meinung nach wären die Bestimmungen der im Jahr 2010 vom Ministerrat beschlossenen Richtlinien zur Öffentlichkeitsarbeit und zu Informationsmaßnahmen in Bezug auf Nationalratswahlen in einem derartigen Fall anzuwenden.

Der RH empfahl dem BMLFUW, in Hinkunft nach der Ankündigung von Nationalratswahlen keine Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit neu zu beginnen.

Der RH vermisste eine diesbezügliche Regelung in den nunmehr geltenden gesetzlichen Regelungen des MedKF-TG.

- 36.3** *Das BMLFUW teilte zur Kritik des RH betreffend die kurzfristige Organisation und zeitliche Nähe des Jugendkongresses zur Nationalratswahl 2008 mit, dass der Kongress Teil der im April 2008 gestarteten Kampagne „Grüne Offensive“ gewesen sei. Diese habe darauf abgezielt, durch Kommunikation und Diskussion landwirtschaftliche Betriebe auf sich ändernde Rahmenbedingungen und damit verbundenen Herausforderungen vorzubereiten und neu zu positionieren. Die konkreten Planungen und Vorarbeiten für diese Kampagne hätten bereits im zweiten Quartal des Jahres 2008 begonnen. Zu diesem Zeitpunkt sei noch nicht abzusehen gewesen, dass am 28. September 2008 Nationalratswahlen stattfinden würden.*

Die Empfehlung des RH, hinkünftig nach der Ankündigung von Nationalratswahlen keine Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit neu zu beginnen, gehe ins Leere, weil sie mangels Aufnahme dieses Tatbestandes in das MedKF-TG offensichtlich nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprochen habe.

- 36.4** Der RH entgegnete, dass die Einholung von Angeboten und der Abschluss von Verträgen in großer zeitlicher Nähe zum Jugendkongress gegen eine längerfristige Planung dieser konkreten Veranstaltung sprachen.

Nach Ansicht des RH handelte es sich bei den Richtlinien für Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Bundesministerien um eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung, die auch nach Inkrafttreten des MedKF-TG weiterhin zu beachten sind (sofern sie dem MedKF-TG nicht widersprechen, was hier aber nicht der Fall ist). Es sollten daher nach Anordnung einer Nationalratswahl keine Öffentlichkeitsarbeit oder Informationsmaßnahmen neu begonnen werden. Die Empfehlung des RH blieb somit aufrecht.

- 37.1** In den Jahren 2009 und 2010 veranstaltete das BMLFUW den Wettbewerb „Bäuerin des Jahres“, um das Berufsbild der Bäuerin zu stärken und das hohe Ansehen weiter zu steigern. Im Jahr 2009 beauftragte das BMLFUW eine Agentur mit der Konzeption und Abwicklung der Abschlussveranstaltung im Palmenhaus Schönbrunn, wofür Kosten von 48.535 EUR (brutto inkl. USt) anfielen. Im Jahr 2010 fand die Abschlussveranstaltung in Räumen des BMLFUW statt. Zusätzlich zu den Agenturkosten fielen Kosten für Schaltungen in Printmedien zu dem Thema an. Diese betrugen im Jahr 2010 rd. 25.000 EUR.
- 37.2** Der RH würdigte die Verlegung der Abschlussveranstaltung in ressort-eigene Räume und die damit erzielte Kosteneinsparung. Er stellte aber grundsätzlich in Frage, ob es Aufgabe des BMLFUW war, einen derartigen Wettbewerb auszuloben oder dies nicht vielmehr den Interessenvertretungen der Landwirtschaft zukommen würde.
- 37.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien im Regierungsprogramm „Chancen für Frauen im ländlichen Raum“ als Schwerpunkt beschlossen worden. „Wenn die Frauen gehen, stirbt das Land“ – würde auch der aktuelle Frauenbericht des BKA bestätigen. Daher sei es eine zentrale gesellschaftspolitische Aufgabe des Lebensministeriums, dem entgegenzuwirken. Zirka 40 % der Betriebsführer seien weiblich, mit dem Wettbewerb solle dies bestärkt und Neue dazu motiviert werden, das Leben und Arbeiten am Land als attraktive Zukunftschance zu nutzen und damit den ländlichen Raum zu stabilisieren. Das BMLFUW sei der Auffassung, dass Frauenagenden ein allgemeines gesellschaftliches Thema seien, die in allen Ressorts und Lebensbereichen Umsetzungsschritte erfordern würden.*
- 37.4** Der RH teilte die Ansicht des BMLFUW zur Bedeutung der Frauen für die Stabilisierung des ländlichen Raums. Er blieb aber bei seiner Ansicht, dass es auch bzw. vor allem eine Aufgabe der Interessenvertretungen sei, Wettbewerbe dieser Art zu veranstalten.

Give-aways

- 38.1** Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit beauftragte die Produktion von Artikeln oder kaufte diese an, um sie bei öffentlichen Veranstaltungen oder an definierte Zielgruppen zu verschenken. Zu den größten Posten zählten die Produktion von Holzgliedermaßstäben und jene von Schlüsselanhängern in Igelform – in Verbindung mit dem Film „Familie Igel sucht ein Heim“. Weiters erwarb die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit 60.000 Bücher „Guide Beste Österreichische Gastlichkeit“ um

66.000 EUR (brutto inkl. USt) und 1.540 Kochbücher der Genuss Region Österreich um rd. 19.200 EUR (brutto inkl. USt).

Für die Produktion der Holzgliedermaßstäbe holte die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2006 drei unverbindliche Angebote für die Produktion von 50.000 Stück ein und vergab in der Folge an den Billigstbieter zeitgleich zwei Aufträge für jeweils 25.000 Stück mit einem Auftragsvolumen von jeweils 34.908 EUR (netto exkl. USt). Die Einzelaufträge lagen damit unter der Direktvergabegrenze von 40.000 EUR.

Die Produktion von 30.000 Igel-Schlüsselanhängern vergab das BMLFUW im Jahr 2008 im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit der Argumentation, nur das beauftragte Unternehmen könne den Auftrag aus technischen oder künstlerischen Gründen oder aufgrund des Schutzes von Ausschließlichkeitsrechten übernehmen. Der Auftragswert lag bei 58.500 EUR (netto exkl. USt).

Daneben wurden Kugelschreiber, Zeitschriften, USB-Sticks und Baumwolltaschen zur kostenlosen Weitergabe angekauft. In Summe fielen in den Jahren 2006 bis 2011 folgende Beträge für diese Artikel an:

Tabelle 17: Kosten für Artikel zur kostenfreien Weitergabe durch die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit						
2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
in EUR (brutto inkl. USt)						
83.779	66.000	83.736	–	21.008	25.431	279.954

Quelle: Auswertung RH

- 38.2** Der RH stellte fest, dass das BMLFUW bei der Beauftragung der Herstellung von Holzgliedermaßstäben die Ausschreibungsvorschriften durch Auftragsplitting umging. Bei der Produktion von Schlüsselanhängern konnte der RH der Berufung des BMLFUW auf den Ausnahmestatbestand nicht folgen, weil nach Ansicht des RH mehrere Unternehmen dazu befähigt waren.

Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit

Kampagnen

Allgemeines

- 39.1** Das BMLFUW führte in den Jahren 2006 bis 2011 eine Vielzahl von Kampagnen durch. Auftraggeber war nur in Ausnahmefällen die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit. Der überwiegende Anteil wurde vielmehr in den Sektionen II bis VII des BMLFUW beauftragt und betreut.

Tabelle 18: Übersicht über die vom BMLFUW durchgeführten Kampagnen der Öffentlichkeitsarbeit mit Gesamtkosten jeweils über 50.000 EUR

Titel der Kampagne	Laufzeit	Zuständigkeit
klima:aktiv mobil	2006–2011	S V
Genuss Region Österreich	2006–2011	S III und Präs 5
klima:aktiv	2006–2011	S V
vielfalt leben	2009–2010	S II
Nachhaltige Wochen	2006–2011	S II
Klimaschutzpreis	2008–2011	S V und Präs 5
Umweltzeichen	2006–2011	S VI
Radfahren	2006–2009	Präs 5
EURO 2008	2007–2008	Präs 5
Jahr des Waldes	2011	S IV und Präs 5
Woche des Waldes	2006–2009	S IV
Danube Challenge	2007–2009	S VII und Präs 5
Bäuerin des Jahres	2009–2010	Präs 5
125 Jahre Wildbach- und Lawinenverbauung WLV	2009–2010	S IV
Weltumwelttag	2006–2007	S II
Biber Berti	2008–2011	S IV
Lebensmittel sind kostbar	2010–2011	S VI
generation blue	2006–2011	S VII

Quelle: BMLFUW

Jede Kampagne sollte einen konkreten Anlass haben. Auf Basis einer Ist-Analyse sollte eine Soll-Bestimmung erfolgen, die Ziele des Projekts und die zugehörigen Zielgruppen definiert werden. Auf Basis dessen kann die Kampagne hinsichtlich Maßnahmen, Medieneinsatz, Zeitrahmen und Finanzbedarf geplant werden. In einem letzten Schritt sollte eine Wirkungskontrolle erfolgen.

Um die Vorgangsweise des BMLFUW zu überprüfen, wählte der RH vier Kampagnen aus und unterzog sie einer genaueren Betrachtung: „klima:aktiv mobil“ und „Genuss Region Österreich“ aus den Bereichen Umwelt bzw. Landwirtschaft/Ernährung als die beiden Kampagnen mit dem nach den Angaben des BMLFUW größten Auftragsvolumen, „generation blue“ als größte Kampagne aus dem Bereich Wasser und das „Jahr des Waldes“ als aktuelles Projekt aus dem Bereich Forstwesen.

Die vom BMLFUW zu den einzelnen Kampagnen mitgeteilten Kosten konnten bei den betrachteten Fällen nicht durchgehend plausibilisiert werden.

39.2 Der RH bemängelte, dass das BMLFUW keinen Überblick über die tatsächlichen Gesamtkosten der durchgeführten Kampagnen hatte. Er empfahl, in Zukunft die Gesamtkosten unter Berücksichtigung aller in den verschiedenen Abteilungen des Ressorts getätigten Beauftragungen aus Gründen der Transparenz und für eine Kosten-Nutzen-Analyse zu erfassen.

39.3 *Das BMLFUW hielt fest, dass die Gesamtkosten bekannt gewesen seien und somit ein Überblick bestanden habe. Zur Empfehlung des RH, die Gesamtkosten unter Berücksichtigung aller getätigten Beauftragungen aus Gründen der Transparenz und für eine Kosten-Nutzen-Analyse zu erfassen, teilte das BMLFUW mit, dass in Hinkunft eine Nachkalkulation erfolgen und basierend darauf eine Kosten-Nutzen-Analyse erstellt werde.*

39.4 Zum fehlenden Gesamtüberblick über die Kosten erwiderte der RH, dass bei den vier von ihm überprüften Kampagnen die vom BMLFUW mitgeteilten Kosten mit den im Rahmen der Gebarungsüberprüfung festgestellten Gesamtkosten nicht immer übereinstimmten. So waren z.B. bei der Kampagne „Genuss Region Österreich“ die sonstigen Ausgaben der Sektion III ursprünglich unvollständig dargestellt.

klima:aktiv mobil

40.1 Österreich verpflichtete sich mit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls zur Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen. Die vorgesehenen Maßnahmen zur Zielerreichung sind in der Klimastrategie der Bundesregierung beschrieben. Deren Umsetzung im Bereich Mobilität wurde – soweit es die Zuständigkeit des BMLFUW betraf – im Rahmen der Kampagne klima:aktiv mobil abgewickelt. Darunter fielen auch Kampagnen zur Bewusstseinsbildung. Das für 2010 in der Klima-

strategie festgelegte Reduktionsziel in der Höhe von 300.000 Tonnen CO₂ wurde bereits im Jahr 2009 erreicht.³²

Die strategische Steuerung von klima:aktiv mobil oblag dem BMLFUW, das operative Management wurde an die Österreichische Energieagentur vergeben. Das Programm klima:aktiv mobil wurde im Rahmen der Evaluierung der Dachmarke klima:aktiv im Jahr 2007 mitbehandelt, und in Teilbereichen³³ entsprechend nachjustiert. Vereinzelt wurden auch Bekanntheit und Auswirkung verschiedener Marken (Klimaschutz und Radfahren, Spritsparwettbewerb) im Wege von Meinungsumfragen erhoben.

40.2 Der RH würdigte Struktur, Abwicklung und Erfolg des Programms klima:aktiv mobil, weil es dem BMLFUW gelungen war, nachvollziehbar eine Breitenwirkung für diese Anliegen zu erzielen, und es damit auch die gesetzten Ziele erreichte. Der RH bewertete auch die Evaluierungsschritte während der Laufzeit, die auf die Gestaltung der Kampagne rückwirkten, positiv.

41.1 Ziel der Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen von klima:aktiv mobil war es, durch gezielte Maßnahmen das Bewusstsein für eine nachhaltige Entwicklung in den Bereichen Verkehr und Mobilität zu schaffen und zu steigern. Die Initiative richtete sich an einen heterogenen Adressatenkreis.³⁴ Um diesen in der jeweils geeigneten Form ansprechen zu können, schrieben das BMLFUW und die Österreichische Energieagentur die Entwicklung und Umsetzung einer Kommunikationsstrategie sowie konkreter Kommunikationsmaßnahmen aus.

Für den Zeitraum September 2005 bis März 2012 beauftragte das BMLFUW zwei verschiedene Anbieter. Basis für das Arbeitsjahr waren die in enger Abstimmung von BMLFUW, Österreichischer Energieagentur und jeweiligen Auftragnehmer erstellten Arbeitsprogramme. Die Verträge enthielten einen detaillierten Aufgabenkatalog, das vereinbarte Entgelt zur Abdeckung sämtlicher Leistungen für jeweils zwei Jahre betrug bis zu 2,74 Mio. EUR (brutto inkl. USt).

Finanziert wurde klima:aktiv mobil aus generellen Budgetmitteln der Fachsektion, der Umweltförderung im Inland, aus Mitteln des Klima- und Energiefonds und einer im Jahr 2007 zu diesem Zweck eingerich-

³² siehe dazu auch RH Reihe Bund 2011/4 „Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes, Follow-up-Überprüfung“

³³ Zusammenlegung von Zielgruppen

³⁴ z.B. Bundesländer, Gemeinden, Unternehmungen, Verkehrsklubs, Flottenbetreiber, Öffentlicher Verkehr, Umweltverbände, Infrastrukturbetreiber, Fußgänger u.v.m.

teten Förderungsschiene innerhalb der Fachsektion. Die Aufwendungen im Überprüfungszeitraum stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 19: Kosten der Kampagne klima:aktiv mobil							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
	in Mio. EUR (brutto inkl. USt)						
Gesamtbudget	2,92	7,15	11,79	14,75	18,02	11,90	66,53
davon Öffentlichkeitsarbeit ¹	1,44	1,15	1,05	0,58	0,71	0,22	5,15
	in %						
Anteil Öffentlichkeitsarbeit am Gesamtbudget	49,3	16,1	8,9	3,9	3,9	1,8	7,7

¹ Darunter fallen Maßnahmen wie Schaltungen in Printmedien, Kino-, TV- und Radiospots, Events oder Wettbewerbe. Nicht umfasst sind Maßnahmen wie Konferenzen, Auszeichnungen, Firmenkooperationen, Marktforschung.

Quelle: BMLFUW

Demnach sank der Anteil der Öffentlichkeitsarbeit am Gesamtbudget auf zuletzt 1,8 %, was einerseits mit der zunehmenden Dotierung der Förderungsschiene und andererseits mit der zunehmenden Akzeptanz des Themas – und damit einem geringer werdenden Mitteleinsatz zu dessen Bewerbung – begründet wurde.

Zusätzlich zu den Aufwendungen für klima:aktiv mobil setzte auch die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit Mittel im Bereich umweltfreundliche Mobilität ein. Diese betrafen überwiegend die von einer Umweltschutzorganisation durchgeführten Kampagnen zum Thema Radfahren.

Tabelle 20: Kosten der Kampagne Radfahren, getragen von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit					
2006	2007	2008	2009	2010	2011
in EUR					
587.000	294.000	287.000	160.000	–	–

Quelle: Auswertung RH

Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit

- 41.2** Der RH wies auf die hohen Gesamtkosten der Öffentlichkeitsarbeit von 5,2 Mio. EUR im Rahmen von klima:aktiv mobil hin. Er würdigte die Ausarbeitung von zielgruppenorientierten Kommunikationsstrategien für klima:aktiv mobil.

Der RH stellte allerdings fest, dass neben der umfassenden Finanzierung der Kampagne klima:aktiv mobil zusätzlich jährlich bis zu 587.000 EUR der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit in den Themenbereich umweltfreundliche Mobilität flossen. Nach Ansicht des RH trug dies nicht zur Transparenz der Mittelverwendung bei und eröffnete die Möglichkeit von Doppelgleisigkeit und Abstimmungsproblemen.

Genuss Region Österreich: GRM Genuss Regionen Marketing GmbH

- 42.1** Im Jahr 2005 initiierte das BMLFUW gemeinsam mit der Agrarmarkt Austria die Kampagne „Genuss Region Österreich“, mit der von österreichischen Landwirten erzeugte Lebensmittel und die jeweiligen Regionen als Einheit beworben werden. Nutznießer der – auf das Verhalten der Konsumenten abzielenden – Kampagne waren vor allem die Landwirte, aber auch die Gastronomie, der Tourismus und der Handel. Neben der Förderung regionaler Produkte sollte die Kampagne auch zur Vermeidung von CO₂-Emissionen und somit zum Klimaschutz beitragen.

Ab dem Jahr 2008 koordinierte anstelle der Agrarmarkt Austria die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH die Aktivitäten der Genuss Region Österreich. Der Umfang der Kampagne nahm über die Jahre 2008 bis 2010 stetig zu.

Tabelle 21: Entwicklung der Kampagne Genuss Region Österreich in den Jahren 2008 bis 2010			
	2008	2009	2010
	Anzahl		
Genussregionen (mit abgeschlossener Profilbildung)	39	82	105
Veranstaltungen	25	> 125	> 180
Nutzungsvereinbarungen mit dem Handel	32	90	161
GenussWochen-Wirte	388	606	759

Quelle: Dreijahresbericht GRM Genuss Regionen Marketing GmbH 2008 – 2010

Die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH organisierte die Aktivitäten der Genuss Region Österreich auf Basis eines für die Jahre 2007 bis 2013 erstellten Entwicklungskonzepts. Dieses Konzept war integrativer Bestandteil der jährlichen Förderungsverträge des BMLFUW mit der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH. Das BMLFUW (Abteilung III/10a) leistete auf Grundlage dieser Förderungsverträge ab dem Jahr 2008 eine Basisabgeltung zur Deckung des Personal- und Sachaufwands in Höhe von 600.000 EUR pro Jahr (ausgenommen 2009: 450.000 EUR).

Weder im Förderungsansuchen noch in den Förderungsverträgen gab es eine Festlegung von quantifizierten Zielen oder eine Aufstellung über den zu erwartenden Personal- und Sachaufwand der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH. Das BMLFUW überprüfte im Nachhinein anhand der Belege, ob die Förderungen für den Personal- und Sachaufwand aufgewendet worden waren. Dabei gab es keine Feststellungen über eine widmungsfremde Mittelverwendung.

Das BMLFUW verlangte keine Anpassung des Entwicklungskonzepts aus dem Jahr 2007 an die tatsächliche Organisationstruktur der Kampagne, obwohl eine Implementierung und Weiterentwicklung des Konzepts Gegenstand der Förderung laut Förderungsvertrag war und sich die tatsächliche Organisationsstruktur von der im Konzept ausgewiesenen Struktur erheblich unterschied. So entsprach der im Entwicklungskonzept ausgewiesene Personalstand nicht den tatsächlichen Verhältnissen. Das BMLFUW kontrollierte nicht die laut Konzept aufzubringenden Eigenmittel.³⁵ Es fehlten zudem klar definierte Zuständigkeiten für die Akteure der Genuss Region Österreich – wie z.B. die GRM Genuss Regionen Österreich GmbH, die in den Regionen dafür gegründeten Vereine, Partnerbetriebe, Gemeinden und Kammern.

Die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH legte neben allgemeinen Zielen (wie z.B. Profilierung der Dachmarke) in ihrem Dreijahresbericht 2008 bis 2010 auch quantifizierte Ziele fest (z.B. für das Jahr 2011: 110 Vereine mit kulinarischem Profil gründen, Umsatzplus von 10 % für Genuss Region Österreich-Produkte). Das BMLFUW gewährte die Basisabgeltung aber unabhängig von einer Zielerreichung oder einer Überprüfung der von der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH in ihren Berichten ausgewiesenen Zielvorgaben.

³⁵ z.B. von Tourismusverbänden, Österreich Werbung, AMA Marketing Gesellschaft m.b.H., Verein BÖG Beste Österreichische Gastlichkeit

- 42.2** Der RH vermisste für die Kampagne Genuss Region Österreich einen konkreten Anlass und die Vorgabe von quantifizierten Wirkungszielen seitens des BMLFUW. Er kritisierte, dass das BMLFUW die jährliche Basisabgeltung für die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH ohne eine Personal- und Sachkostenvorschau und ohne ein an die tatsächliche Organisationsstruktur angepasstes Entwicklungskonzept vergab.

Der RH empfahl dem BMLFUW zu prüfen, ob die im Konzept der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH dargestellten Eigenmittel tatsächlich eingebracht wurden. Weiters sollte das BMLFUW in den Förderungsverträgen die Festlegung quantifizierter Ziele einfordern und eine weitere Gewährung der Basisabgeltung an eine Zielerreichung koppeln.

- 42.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei im Entwicklungskonzept 2007 – 2013 für die Genuss Region Österreich eine Personal- und Sachkostenvorschau nach Anzahl der Personen und Verwendungszweck integriert. Nachgängige Belegprüfungen durch das BMLFUW hätten keine Abweichungen von diesem Konzept ergeben, so dass die weiteren jährlichen Förderungszusagen zur Basisfinanzierung erfolgt seien. Der bei der Förderungsabwicklung auf Basis der Richtlinien des BMLFUW zur Anwendung gekommene Mustervertrag habe keine quantifizierbaren Zielvorgaben vorgeschrieben.*

Übergeordnetes Ziel für die Gewährung der Basisabgeltung sei die positive Wirkung der Kampagne auf die Wertschöpfung in den Regionen und könne daher auch nicht getrennt von den Ergebnissen des Projekts der Ländlichen Entwicklung betrachtet werden. Eine eingehende Kontrolle der Eigenmittel des Antragstellers (GRM Genuss Region Marketing GmbH) erfolge derzeit durch die Prüfstelle des BMLFUW.

- 42.4** Der RH erwiderte, dass die im Entwicklungskonzept 2007 – 2013 für die Genuss Region Österreich angegebenen Personal- und Sachkosten mehr als doppelt so hoch wie die jährliche Basisabgeltung für die GRM Genuss Region Marketing GmbH waren (nämlich rd. 1,35 Mio. EUR). Das Entwicklungskonzept ging von neun Mitarbeitern aus, während z.B. im Jahr 2009 nur sechs Mitarbeiter beschäftigt waren.

Der RH bekräftigte seine Ansicht, dass die jährliche Basisabgeltung für die GRM Genuss Region Marketing GmbH mit einer jährlichen Personal- und Sachkostenvorschau zu verbinden wäre, wobei Abweichungen von der Personal- und Sachkostenvorschau bei der Neuvergabe der Förderung ebenso wie die Zielerreichung zu berücksichtigen wären.

Der RH wiederholte in diesem Zusammenhang auch seine Kritik, dass für die jährliche Gewährung einer Basisabgeltung die Vorgabe von quantifizierten Wirkungszielen und die Überprüfung der Zielerreichung fehlten.

Finanzierung der Kampagne Genuss Regionen Österreich

- 43.1** Insgesamt vier Abteilungen im BMLFUW förderten aus unterschiedlichen Budgetansätzen die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH bzw. die Aktivitäten der Genuss Region Österreich. Die einzelnen Finanzierungsquellen für die Genuss Region Österreich gliederten sich in den Jahren 2006 bis 2010 wie folgt:

Tabelle 22: Finanzierung der Kampagne Genuss Region Österreich							
Auszahlende Stelle und Verwendung	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
	in Mio. EUR						
Abteilung III/10							
Basisabgeltung	0,60	0,60	0,60	0,45	0,60	0,60	3,45
Sonstige Ausgaben	0,25	0,10	0,06	0,01	–	–	0,42
Abteilung II/9							
LE – Maßnahme 313 „Förderung des Fremdenverkehrs“ ¹	–	–	0,63	2,11	2,17	2,45	7,36
Abteilung II/2							
LE – Maßnahme 331 „Ausbildung und Information“ ¹	–	–	0,23	1,02	0,82	1,07	3,14
Abteilung Pr. 5							
Öffentlichkeitsarbeit ²	0,82	0,61	0,73	0,56	0,35	0,21	3,28
Summe	1,67	1,31	2,25	4,15	3,94	4,33	17,65

¹ LE – EU-kofinanziertes Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013, angegebene Beträge sind Gesamtförderungsbeträge, davon Anteil EU-Mittel rd. 50 %, Bundesmittel rd. 30 %, Landesmittel rd. 20 %

² nach Angaben der Abteilung Öffentlichkeit, Zahlen 2011 bis inkl. September

Quelle: Auswertung RH

Die Sektion III stellte Mittel für die Basisabgeltung der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH und für weitere Marketingaktivitäten der Genuss Region Österreich zur Verfügung, wie z.B. jeweils rd. 35.000 EUR (brutto inkl. USt) für die Internationale Tourismusmesse Berlin in den Jahren 2006 bis 2008.

Die Sektion II förderte die Aktivitäten der Genuss Region Österreich seit dem Jahr 2008 aus Mitteln des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013. Antragstellerin für die Förderungen war die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH. Im Rahmen der Maßnahme 331 wurden vor allem Bildungsmaßnahmen gefördert, Marketingaktivitäten wie Schaltungen in Printmedien, grafische Leistungen für diese, Druckkosten, Internetauftritte, TV-Beiträge und Veranstaltungen wurden aus der Maßnahme 313 finanziert. Die Durchsicht der Förderungsfälle des Jahres 2010 ergab, dass mindestens 50 % der Förderungen Bereiche betrafen, die zeitgleich auch von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit abgedeckt wurden. Diese beauftragte ihrerseits auch Werbemaßnahmen wie z.B. Schaltungen in Printmedien, TV-Beiträge oder Internetauftritte für die Genuss Region Österreich mit bis zu 820.000 EUR (brutto inkl. USt) jährlich.

Die Marketingmaßnahmen wurden in regelmäßig stattfindenden Sitzungen, an denen Vertreter der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit, der Sektionen II und III und der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH teilnahmen, koordiniert.

In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung des BMLFUW zur Genuss Region Österreich vom 15. Februar 2011³⁶ fehlten hinsichtlich der in die Genuss Region Österreich bzw. in die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH fließenden öffentlichen Mittel die Basisabgeltung und die sonstigen Ausgaben der Sektion III, bei den Mitteln der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit waren Ausgaben für einmal jährlich herausgegebene Werke nicht enthalten.

- 43.2** Nach Ansicht des RH stellte das Marketing für Landwirte und deren Produkte keine zentrale Aufgabe des BMLFUW dar, sondern obläge eher den Interessenvertretungen, Fachverbänden oder ähnlichen Institutionen, wie der AMA Marketing Gesellschaft m.b.H.

Der RH stellte kritisch fest, dass ein Überblick über den tatsächlichen Mitteleinsatz für die Kampagne Genuss Region Österreich durch die gewählte Organisationsform und die Vielzahl der Finanzierungsquellen sehr erschwert wurde. Sogar das BMLFUW stellte daher den in der

³⁶ 7071/AB der XXIV. Gesetzgebungsperiode

Beantwortung zur parlamentarischen Anfrage ausgewiesenen Mittelsatz nur unvollständig dar. Vergleichbare Leistungen wie Schaltungen in Printmedien wurden aus unterschiedlichen Töpfen finanziert, was die Intransparenz weiter steigerte. Der RH kritisierte in diesem Zusammenhang die gleichzeitige Beauftragung ähnlicher Leistungen durch die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit und durch Förderungsempfänger aus dem Österreichischen Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013. Er empfahl, die Finanzierung derartiger Maßnahmen künftig bei einer Stelle zu bündeln.

Aufgrund des Umfangs der bisher geflossenen Mittel empfahl der RH dem BMLFUW, auf die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH einzuwirken, jährlich die geplanten Marketingaktivitäten mit einer Kosten-schätzung und der beabsichtigten Finanzierung vorzulegen und nach deren Abschluss den Ist-Werten gegenüberzustellen.

Aufgabe der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit wäre es, sachlich über die Kampagne und deren Wirkungen zu informieren und nicht zusätzliches Marketing zu betreiben.

43.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei Ziel der Initiative „Genuss Region Österreich“ eine Erhöhung der Wertschöpfung, die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum unter Einbindung von Erzeugung, Verarbeitung, Handel, Gastronomie und Tourismus. Dieses Ziel beruhe auf der Zielbestimmung des § 1 LWG 1992. Mit der Initiative würden die Kooperationen entlang der Lebensmittelkette in den österreichischen Regionen gestärkt.*

43.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass das Marketing für Landwirte und deren Produkte keine zentrale Aufgabe des BMLFUW sei, sondern eher Interessenvertretungen, Fachverbänden oder ähnlichen Institutionen zukommen würde.

44.1 Mit „Kulinarisches Erbe“³⁷, „Beste Österreichische Gastlichkeit“ und „Kulinarische Initiative Österreich“ bestanden ähnliche Kampagnen, die Partnerbetriebe der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH aus der Gastronomie ebenfalls für Marketingzwecke verwendeten. Laut einem Prüfbericht der Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision des BMLFUW vom Juli 2009 führte dies „zu einer Unüberschaubarkeit der Aktivitäten der einzelnen Organisationen, einer Verwechslungsgefahr hinsichtlich der Marke bzw. der Aktivitäten bei der Zielgruppe, einer

³⁷ Förderung über AMA Marketing Gesellschaft m.b.H. aus Mitteln des Österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2007–2013; rd. 1,9 Mio. EUR in den Jahren 2007 bis 2013

Verunsicherung bzw. Verwirrung der Lizenznehmer und einer Schwächung der Markenwirkung“.

Das BMLFUW initiierte im Jahr 2010 eine Arbeitsgruppe „Regionale Qualität“, mit der parallel laufende Aktivitäten der einzelnen Kampagnen (wie z.B. Qualitätskontrolle, Herkunftssicherung der Produkte) unter Aufbringung neuer Fördermittel zusammengeführt werden sollten. Da ein Einvernehmen mit der AMA Marketing Gesellschaft m.b.H. in Bezug auf die Einrichtung dieser Arbeitsgruppe nicht erzielt werden konnte, verfolgte das BMLFUW dieses Projekt vorläufig nicht weiter.

44.2 Nach Ansicht des RH wäre zur Erzielung von Synergieeffekten eine Zusammenführung von thematisch ähnlich gelagerten Kampagnen zweckmäßig, weil dadurch Parallelstrukturen bei der Organisation beseitigt und die Finanzierung ähnlich ausgerichteter Kampagnen auf eine einzige Kampagne konzentriert werden könnten. Der RH empfahl daher, zu diesem Zweck die Arbeitsgruppe „Regionale Qualität“ wieder einzuberufen und die Teilnahme der AMA Marketing Gesellschaft m.b.H. sicherzustellen.

44.3 *Das BMLFUW teilte mit, dass die Arbeitsgruppe „Regionale Qualität“ inzwischen etabliert worden sei und die AMA Marketing GmbH an der internen Arbeitsgruppe des BMLFUW stets teilgenommen habe.*

45.1 Die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH erstellte für das BMLFUW einen Dreijahresbericht 2008 bis 2010 zu ihren Aktivitäten.

Dieser basierte auf Evaluierungen, die eine von der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH beauftragte Agentur quartalsweise und jährlich durchführte. Die Agentur arbeitete anhand von Evaluierungsbögen des BMLFUW, die für im Rahmen des Österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2007–2013 geförderte Projekte auszufüllen waren. Die Agentur führte im Rahmen der Evaluierung Interviews mit zehn Koordinatoren von Genussregionen und rechnete die Ergebnisse auf alle 113 Genussregionen hoch. Demnach würden die in den Regionen beteiligten Betriebe insgesamt rd. 58.000 Arbeitstage pro Jahr für die Teilnahme an Projekten der Genuss Region Österreich aufwenden, die Regionen kämen auf rd. 113.000 zusätzliche Besucher pro Jahr und es wären rd. 290 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden.

Daneben führte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 im Jahr 2010 eine externe Evaluierung für die Jahre 2007 bis 2009 durch, die die Maßnahmen 313 – Fremdenverkehr und 331 – Ausbildung und Information jeweils als Gesamtes erfassten. Die sechs aus der Maßnahme 313 geförderten Projekte der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH machten dabei nur einen geringen Teil der insgesamt 181 evaluierten Projekte aus. Der Bericht verwies ebenso wie der Dreijahresbericht der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH auf große Unsicherheiten aufgrund von Schätzungen. Eine Beurteilung der aufgrund der geförderten Maßnahmen der Genuss Region Österreich erzielten Wirkungen war anhand des Berichts nicht möglich.

- 45.2 Der RH wies darauf hin, dass die Ergebnisse der Evaluierung der Genuss Region Österreich auf einer großzügigen Hochrechnung beruhten und die Gefahr bestand, dass die Wirkungen der Kampagne überbewertet wurden. Er empfahl daher, die Evaluierungsmethoden anzupassen und Wirkungen wie z.B. den Absatz der Produkte der Genuss Regionen in Zukunft miteinzubeziehen.

- 45.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH eine Reihe von Evaluierungen vorgelegt, die ein klares Bild der Leistungen dargestellt hätten. Der Vorwurf der großzügigen Schätzung sei zurückzuweisen. Die Evaluierungen würden in allen Regionen durchgeführt und grobteils harte Fakten enthalten. Nur dort, wo der ökonomische Aufwand für statistische Erhebungen nicht vertretbar wäre, werde geschätzt. Die Methoden seien im Lauf der Jahre verfeinert worden. So sei z.B. das Controlling 2011 weiterentwickelt worden, um die Daten aus der Datenbank mit Marktforschungsinstrumenten auszuwerten. Umsätze mit Leitprodukten in den Regionen, Arbeitsplätze, Vertriebswege etc. seien enthalten.*

- 45.4 Der RH erwiderte, dass die ihm im Rahmen der Gebarungsüberprüfung vorgelegten Evaluierungen nur äußerst großzügige Schätzungen z.B. über die Anzahl der zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze, den Arbeitseinsatz und den zusätzlich erzielten Umsatz enthielten. Weitere Evaluierungen wurden ihm trotz wiederholter Nachfrage bei der geprüften Stelle nicht vorgelegt.

generation blue

46.1 Im Jahr 2004 trat eine Agentur mit der Idee der Schaffung einer Jugendwasserplattform „generation blue“ an das BMLFUW heran. Über Identifikation und Involvement³⁸ sollte eine mündige, interessierte und offene Generation von „Wasserbürgern“ herangezogen und ein Grundstein für Österreichs Positionierung als „Aqua Valley Austria“ gelegt werden. Das BMLFUW bewertete das Projekt, den Jugendlichen über unterschiedliche Kontaktkanäle Wissenswertes über die Ressource Wasser zu vermitteln, positiv und beauftragte die Agentur mit der Umsetzung.

Im Rahmen des Projekts wurden eine eigene Webseite betrieben und Einzelprojekte durchgeführt, bei denen das BMLFUW wiederholt mit Sponsoren und externen Kooperationspartnern zusammenarbeitete.

Um die Zielgruppe Jugend in den Schulen zu erreichen, arbeitete das BMLFUW mit dem BMUKK zusammen. Dieses informierte die Landesschulräte und Pädagogischen Hochschulen im Erlasswege über aktuelle Schulwettbewerbe oder andere Initiativen von generation blue und empfahl die Teilnahme als Beitrag zur Umsetzung der Unterrichtsprinzipien Umwelterziehung und Gesundheitsförderung.

Vor Beginn der Kampagne wurde die Ist-Situation – wie Umweltbewusstsein oder Wissensstand der Zielgruppe – nicht erhoben. Damit war eine konkrete Definition der Ziele der Kampagne insgesamt oder von Einzelprojekten nicht möglich und es bestand auch keine Ausgangsbasis für eine Bewertung der Zielerreichung. Das BMLFUW und der Auftragnehmer legten lediglich Projektberichte vor. Eine externe Stelle erhob die Besucherzahlen der Webseite für die Jahre 2009 bis 2011:

Tabelle 23: Anzahl der Besucher der Webseite generation blue			
	2009	2010	2011
	Anzahl		
Besuche	9.412	7.580	17.015
Seitenzugriffe	37.437	23.821	38.822

Quelle: BMLFUW

³⁸ Von Involvement spricht man im Marketing, wenn der Konsument empfindet, dass ein Produkt etwas mit dem Konsumenten selbst und dessen Persönlichkeit zu tun hat. Involvement kennzeichnet das Engagement, mit dem sich Konsumenten einem Angebot zuwenden.

Im Rahmen des Prozesses „Management by Objectives“ wurde im Jahr 2010 als ein Sektionsziel der Sektion VII – Wasser die Vertiefung des Verständnisses für die Wasserwirtschaft definiert. Konkret sollte eine 5 %ige Steigerung der Zugriffe auf die Webseite generation blue erreicht werden, um den Kontakt zur Zielgruppe Jugend zu erhöhen. Dieses Ziel wurde erreicht. Im Jahr 2011 wurde zum Erreichen des Sektionsziels „Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Wasserwirtschaft“ der Ausbau der Plattform generation blue als Maßnahme mit konkreten Kennzahlen zur Beurteilung fortgeführt.

Für die Kampagne generation blue fielen in den Jahren 2006 bis 2011 folgende Kosten an:

Tabelle 24: Kosten für die Kampagne generation blue in EUR (brutto inkl. USt) – getragen teilweise von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit und teilweise von der Sektion VII							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
	in EUR (brutto inkl. USt)						
Konzeption/Umsetzung	24.360	45.380	21.610	33.360	22.080	20.760	167.550
Homepage	22.800	30.000	42.600	47.760	29.990	24.000	197.150
Summe	47.160	75.380	64.210	81.120	52.070	44.760	364.700

Quelle: Auswertung RH

46.2 Der RH konnte keinen konkreten Anlass für die Initiierung der Kampagne generation blue – wie ein Wissensdefizit der Zielgruppe zum Thema – erkennen. Vielmehr handelte es sich um eine Kampagne zur allgemeinen Bewusstseinsbildung. Der RH würdigte aber die klar definierte Zielgruppe der Kampagne.

Der RH erachtete es grundsätzlich als zweckmäßig, vor Beginn einer Kampagne die Ist-Situation systematisch zu erheben und Beurteilungskriterien für die Zielerreichung zu definieren, um eine laufende Evaluierung des Projekts zu ermöglichen. Dies war bei der Kampagne generation blue nicht der Fall. Der RH würdigte aber die Aufnahme von konkreten Beurteilungskriterien für die Zielerreichung zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen des Prozesses „Management by Objectives“.

Der RH bewertete die Kooperation zwischen dem BMLFUW und dem BMUKK positiv, weil dadurch das Erreichen der Zielgruppe über die Multiplikatoren Lehrer auf kostengünstige Art erleichtert wurde.

46.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei eine kostspielige Start-Evaluierung über Umweltbewusstsein und Wissensstand der Zielgruppe aus folgenden Gründen als nicht notwendig angesehen worden: Es sei bekannt gewesen, dass es für Jugendliche in allen Politikbereichen zu wenig Angebote zur Beteiligung gebe. Eine aktuelle Studie des Instituts für Strategieanalysen hätte nachgewiesen, dass Jugendliche mehr Beteiligung jenseits der Wahlen wollten. Die Sektion Wasser hätte zum Startzeitpunkt einen guten Marktüberblick über das pädagogische Informationsangebot für Jugendliche zum Thema Wasser gehabt. Dieses qualitativ bekannte Defizit wollte generation blue ausfüllen und diese Beteiligungsmöglichkeit für Wasser offensiv anbieten.*

Das Jahr des Waldes

47.1 Anlass für die Kampagne war eine UNO-Resolution³⁹, mit der das Jahr 2011 zum Jahr des Waldes erklärt wurde, in dem „auf allen Ebenen konzertierte, gezielte bewusstseinsbildende Maßnahmen durchgeführt werden sollten, um die nachhaltige Bewirtschaftung, die Erhaltung und die nachhaltige Entwicklung aller Arten von Wäldern zum Nutzen heutiger und künftiger Generationen zu stärken.“

Die Sektion IV Forstwesen griff die Initiative auf und entwarf gemeinsam mit den Interessenvertretungen der Waldbesitzer und der Holzindustrie ohne Beiziehung einer Kreativagentur eine Reihe von Projekten und Maßnahmen, die in der Folge von der Sektion IV koordiniert wurden. Dazu gehörten u.a. eine eigene Webseite, mehrere eintägige Fachveranstaltungen (vier Waldgipfel zu den Themen Schutz.Wald, Vielfalt.Wald, Wirtschaft.Wald, Energie.Wald), wöchentliche Kurzbeiträge im Fernsehen oder ein Schulpaket mit waldpädagogischen Unterlagen und Spielen für Volksschulen. Als Zielgruppen der Aktionen wurden die breite Öffentlichkeit einerseits und die Teilnehmer am Walddialog⁴⁰ andererseits definiert. Um den Wissensstand zum Thema Wald in der Öffentlichkeit festzustellen, wurde vor dem Beginn der Kampagne eine Umfrage durchgeführt, deren Ergebnisse in die inhaltliche Ausgestaltung der Projekte einfließen.

Zur (Mit-)Finanzierung und Umsetzung der Projekte konnte das BMLFUW verschiedene Vereine⁴¹, Interessenvertretungen und Unternehmen gewinnen. In der Sektion IV des BMLFUW fielen für das Jahr des Waldes Kosten von rd. 98.000 EUR (brutto inkl. USt) an,

³⁹ UNO-Resolution 61/193 vom 20. Dezember 2006

⁴⁰ Der österreichische Walddialog ist ein Diskussionsforum für Experten und alle am Wald Interessierten.

⁴¹ Verein wald.zeit, Verein Waldpädagogik, Landjugend Österreich

zusätzlich dazu beauftragte die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit in diversen Tages- und Wochenzeitungen der Bundesländer 8-seitige Beilagen zum Thema mit Kosten von insgesamt rd. 187.000 EUR (brutto inkl. Werbeabgabe und USt). Dieser Betrag entsprach rd. 9 % des gesamten Schaltvolumens der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit in den Printmedien im Jahr 2011.

Um die Wirkung der Maßnahmen der Kampagne zu verifizieren, wurde die Umfrage zum Wissensstand der Bevölkerung zum Thema Wald nach Abschluss der Projekte im Jänner 2012 wiederholt. Die Ergebnisse lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor.

Weiters beobachtete die Sektion IV die Aufnahme des Themas in den Medien und erstellte für einzelne Veranstaltungen Medienresonanzanalysen.

47.2 Der RH stellte fest, dass durch eine diesbezügliche UNO-Resolution ein klarer Anlass für die Kampagne „Jahr des Waldes“ im Jahr 2011 gegeben war. Die Ziele der Kampagne waren mit der Schaffung eines Bewusstseins für die Bedeutung einer ökologisch, ökonomisch und sozio-kulturell nachhaltigen Waldbewirtschaftung sehr allgemein gehalten. Der RH würdigte jedoch, dass die Sektion IV vor der Kampagne den Wissensstand der Öffentlichkeit zum Thema erhob und nach Abschluss der Projekte deren Wirkungen auf den Wissensstand in der Bevölkerung evaluierte. Der RH erachtete es als positiv, dass für die Finanzierung vieler Projekte Externe gewonnen werden konnten und die Kosten für das BMLFUW insgesamt dadurch gering blieben.

47.3 *Das BMLFUW teilte mit, dass auch in der UNO-Resolution die Themenschwerpunkte zum Jahr des Waldes sehr allgemein ausgerufen worden seien. Das BMLFUW hätte sich auf die vier Themenschwerpunkte Schutz, Vielfalt, Wirtschaft und Energie konzentriert, die sich wie ein roter Faden durch das gesamte Jahr gezogen hätten. Durch die vier Themenschwerpunkte und das Gesamtprogramm seien die Themenschwerpunkte der UNO-Resolution entsprechend präzisiert worden.*

Zukauf von Leistungen in der Öffentlichkeitsarbeit – Vergaben

Beschaffungen im
Direktvergabebereich

48.1 Der RH überprüfte bei Vergaben mit einem Auftragswert über 5.000 EUR (brutto inkl. USt) – ausgenommen Schaltungen in Printmedien – anhand der Vergabeakten, ob die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit im Direktvergabebereich Vergleichsangebote einholte. Dabei stellte er in den Jahren 2006 bis 2011 insgesamt rd. 90 Aufträge mit einem Gesamtauftragsvolumen von rd. 2 Mio. EUR (brutto inkl. USt) fest, bei denen

Zukauf von Leistungen in der Öffentlichkeitsarbeit – Vergaben

seiner Ansicht nach die Einholung von Vergleichsangeboten möglich und zweckmäßig gewesen wäre, aber nicht durchgeführt wurde.⁴²

Nur in Ausnahmefällen lagen im Direktvergabebereich Vergleichsangebote vor.⁴³ Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit begründete die Direktvergaben ohne Vergleichsangebote vor allem mit der Zufriedenheit bei der Erfüllung vergangener Aufträge.

- 48.2** Durch die Nichteinholung von Vergleichsangeboten verzichtete das BMLFUW auf das einer Ausschreibung innewohnende Potenzial, die wirtschaftlichste Lösung für eine beauftragte Leistung zu finden.

Die Auswahl von Unternehmen sollte nicht mit der Zufriedenheit über deren frühere Vertragserfüllung begründet werden, sondern über eine Vergabe im Wettbewerb erfolgen. Nur dadurch wird eine transparente und nachvollziehbare Vorgangsweise gewährleistet, die jeden Eindruck einer Bevorzugung einzelner Unternehmen ausschließt.⁴⁴

Der RH empfahl dem BMLFUW, künftig auch bei größeren Projekten mit einem Auftragsvolumen unterhalb der verpflichtenden Ausschreibungsgrenze regelmäßig Vergleichsangebote bei mehreren Anbietern einzuholen und diese zu dokumentieren.⁴⁵

Sonstige Beschaffungen

- 49.1** Das BMLFUW beauftragte in den Jahren 2005 bis 2009 jährlich ein Unternehmen mit der technischen und redaktionellen Betreuung der Internetplattform www.generationblue.at und mit damit zusammenhängenden Kommunikationsleistungen im Wege der Direktvergabe.

Die jährlichen Auftragssummen lagen jeweils unterhalb der Direktvergabegrenze. Bei der Betrachtung von bereits zwei aufeinanderfolgenden Jahren wurde diese jedoch überschritten. Das gesamte Auftragsvolumen ab der Beauftragung im Jahr 2005 bis zum Jahr 2009 betrug rd. 149.000 EUR (netto ohne USt).

⁴² Der RH klammerte z.B. Aufträge aus der Betrachtung aus, für die Ausnahmen nach dem BVergG galten oder die über die Bundesbeschaffungsagentur abgewickelt wurden.

⁴³ z.B. bei einzelnen Grafikerleistungen, Fotografen, Druckkosten

⁴⁴ siehe dazu auch RH Reihe Steiermark 2004/8 zur Energie Steiermark Holding AG

⁴⁵ § 41 Abs. 3 BVergG 2006

Nach den allgemeinen Bestimmungen betreffend die Berechnung des geschätzten Auftragswertes darf die Wahl der angewandten Berechnungsmethode nicht den Zweck verfolgen, die Anwendung der Vorschriften des Bundesvergabegesetzes zu umgehen.⁴⁶

- 49.2** Der RH kritisierte, dass das BMLFUW die Betreuung der Homepage und damit im Zusammenhang stehende Kommunikationsleistungen nicht als Gesamtleistung ausschrieb, sondern jährlich beauftragte. Nach Ansicht des RH war absehbar, dass diese Leistungen über mehrere Jahre hinweg erforderlich sein würden. Bei Zusammenrechnung der einzelnen Aufträge wäre aufgrund des Überschreitens der Direktvergabegrenze eine Ausschreibung erforderlich gewesen.

Der RH wies auf das Umgehungsverbot des Bundesvergabegesetzes hin, das eine willkürliche Aufteilung von zusammengehörigen Aufträgen – sogenanntes Auftragsplitting – verbietet.

- 50.1** Das BMLFUW beauftragte im Februar 2005 ein Unternehmen für die Jahre 2005 bis 2007 mit der redaktionellen Betreuung des Lebensmittelportals im Rahmen seines Webauftritts unter Einbringung der Domain „www.biolebensmittel.at“ ins Eigentum des BMLFUW mit 1. Jänner 2008. Als Auftragswert waren insgesamt 150.000 EUR (netto ohne USt) vereinbart. Im Vergabeakt rechtfertigte das BMLFUW die Beauftragung mit technischen Gründen und mit dem Schutz von Ausschließlichkeitsrechten⁴⁷, weil das beauftragte Unternehmen das alleinige und weltweite Recht an der Nutzung der Internetdomain hatte. Weiters wies das BMLFUW auf die zufriedenstellende Zusammenarbeit mit dem Unternehmen bei zwei weiteren Internetportalen hin.

- 50.2** Nach Ansicht des RH war eine Berufung auf Ausschließlichkeitsrechte im Rahmen der Beauftragung des Lebensmittelportals nicht gerechtfertigt. Der RH wertete die Einbringung der Domain im Vergleich zu den redaktionellen Betreuungsleistungen als untergeordnet. Der Erwerb der Domain war seiner Ansicht nach nicht erforderlich. Die Vermittlung der angestrebten Inhalte wäre genauso gut im Rahmen des eigenen Webauftritts des BMLFUW möglich gewesen.

- 50.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Domain www.biolebensmittel.at ein etablierter Internetauftritt mit einer hohen Klickrate gewesen. Im Zuge der verstärkten Öffentlichkeitsaktivitäten des Ressorts im Bereich Bio-Lebensmittel sei das gesamte Redaktionskonzept in den Internetauftritt*

⁴⁶ Umgehungsverbot gemäß § 13 Abs. 4 BVergG 2006

⁴⁷ § 25 Abs. 6 Z 2 BVergG 2002

Zukauf von Leistungen in der Öffentlichkeitsarbeit – Vergaben

des BMLFUW integriert worden und habe als effiziente und kostengünstigste Lösung dem BMLFUW Investitionskosten für den Aufbau dieses Internetauftritts erspart.

- 50.4** Der RH verwies auf die unter TZ 23 dargestellten, relativ geringen Zugriffe von nur 0,51 % der Webseiten des BMLFUW auf die Webseite www.biolebensmittel.at.

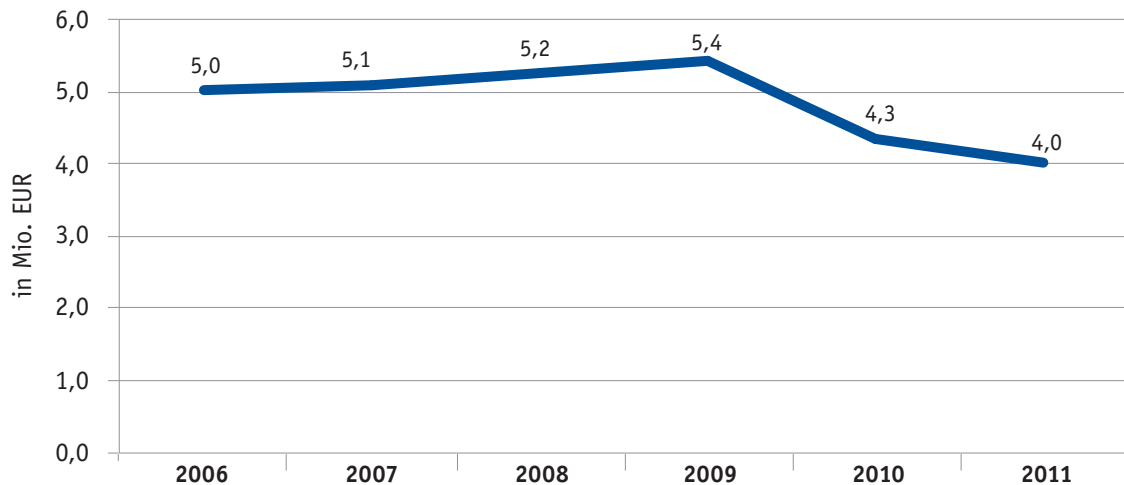
Er betrachtete die vom BMLFUW gewählte Vorgangsweise der Integration der Domain in die Homepage des BMLFUW als eine Bestätigung seiner Kritik.

- 51.1** Das BMLFUW beauftragte im Jahr 2006 als Ergänzung zur Initiative klima:aktiv mobil ein Werbeunternehmen mit einer Plakatkampagne für Wien und Graz zum Thema „Abfahren aufs Radfahren“ im Wert von 86.653 EUR (netto ohne USt) nach Einholung von zwei Vergleichsangeboten. Aufgrund des Überschreitens der Direktvergabeschwelle stützte sich das BMLFUW auf den Ausnahmetatbestand des § 30 Abs. 2 Z 2 BVergG 2006, wonach dieser Dienstleistungsauftrag aus technischen oder künstlerischen Gründen nur von zwei bestimmten Unternehmen ausgeführt werden konnte.
- 51.2** Der RH hielt fest, dass ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung der Plakatkampagne im Jahr 2006 seiner Ansicht nach unzulässig war. Es gab in Wien und in Graz zu diesem Zeitpunkt mehr als zwei potenzielle Auftragnehmer – in der Außenwerbung tätige Unternehmen – und die Berufung auf den genannten Ausnahmetatbestand war damit unzulässig.

Mitteleinsatz

- 52.1** Der Gesamtaufwand im Rahmen der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit entwickelte sich in den Jahren 2006 bis 2011 wie folgt:

Abbildung 2: Entwicklung der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 2006 bis 2011 (brutto inkl. USt)



Quelle: Auswertung RH

Der Aufwand stieg von 5,01 Mio. EUR im Jahr 2006 auf einen Maximalwert von 5,41 Mio. EUR im Jahr 2009 und lag zuletzt im Jahr 2011 bei 4,0 Mio. EUR.

Die Ausgaben setzten sich wie folgt zusammen:

Tabelle 25: Aufgliederung der aufgewendeten Mittel für Öffentlichkeitsarbeit für unterschiedliche Bereiche							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
	in Mio. EUR (brutto inkl. USt)						
Schaltungen in Printmedien	2,01	1,84	2,56	2,15	2,42	2,03	13,01
Homepage – LFRZ ¹	1,11	1,49	0,86	1,38	0,97	0,83	6,64
Agentur- und Beratungsleistungen ²	0,43	0,32	0,50	0,52	0,15	0,28	2,20
Audiovisuelle Medien	0,50	0,42	0,23	0,40	0,22	0,29	2,06
Homepage – extern	0,20	0,27	0,27	0,23	0,22	0,21	1,40
Publikationen	0,22	0,39	0,26	0,20	0,06	0,09	1,22
Pressearbeit	0,19	0,11	0,19	0,16	0,20	0,16	1,01
Sonstiges	0,35	0,23	0,38	0,37	0,09	0,11	1,53
Summe	5,01	5,07	5,25	5,41	4,33	4,00	29,07

¹ bezahlt von der Abteilung Budget

² Aufträge zur Kommunikationsberatung in den Jahren 2009 und 2011 bezahlt von der Abteilung Budget

Quelle: Auswertung RH

Den größten Anteil der Aufwendungen der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit stellten die Kosten für Schaltungen in Printmedien dar. In den Jahren 2006 bis 2011 wurden dafür insgesamt rd. 13,01 Mio. EUR ausgegeben. Das entsprach rd. 45 % der gesamten Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit. Die Ausgaben waren im Jahr 2008 mit 2,56 Mio. EUR am höchsten.

Für die Homepage gaben die Abteilungen Öffentlichkeitsarbeit bzw. Budget im Zeitraum 2006 bis 2011 insgesamt 8,04 Mio. EUR bzw. rd. 28 % der gesamten Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit aus. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus den Zahlungen an die LFRZ GmbH für den Betrieb und die Wartung der Homepage im Ausmaß von 6,64 Mio. EUR und aus Aufträgen an weitere Unternehmen für die Gestaltung von Webseiten und redaktionelle Beiträge im Umfang von 1,40 Mio. EUR. Damit war der Internetauftritt des BMLFUW das Instrument der Öffentlichkeitsarbeit, das den zweitgrößten Aufwand verursachte.

Für externe Agentur- und Beratungsleistungen wurden im betrachteten Zeitraum rd. 2,20 Mio. EUR bzw. 8 % des Gesamtaufwands ausgegeben. Darunter fielen Agentur- und Grafikerleistungen, Honorare für Fotografen, Meinungsumfragen und Beratungsleistungen.

Ein etwa gleich hoher Anteil floss mit 2,06 Mio. EUR oder rd. 7 % des Gesamtaufwands in audiovisuelle Medien, also in die Produktion und den Verleih von Filmen und die Ausstrahlung von Informationen in Fernsehen und Radio.

Die Kosten für Publikationen und Broschüren beliefen sich in Summe auf 1,22 Mio. EUR bzw. 4 % des Gesamtaufwands, waren über den betrachteten Zeitraum aber stark rückläufig.

Die klassische Pressearbeit (Organisation von Pressekonferenzen, Erarbeitung von Presseaussendungen) kostete in den Jahren 2006 bis 2011 rd. 1,01 Mio. EUR, was rd. 4 % der Abteilungsaufwendungen entsprach.

Unter Sonstiges fielen z.B. Außenwerbung mit Plakaten, Veranstaltungen, Sponsoring und Werbegeschenke.

52.2 Der RH wies auf die hohen Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit in der Höhe von 29,07 Mio. EUR in den Jahren 2006 bis 2011 hin. Seiner Ansicht nach zeigten sich Einsparungspotenziale insbesondere bei Schaltungen in Printmedien (siehe TZ 8 bis 13), beim Zukauf von externen Leistungen (Kommunikationsberatung, Fotografen; siehe TZ 32 und 34), bei Produktion und Verleih audiovisueller Medien (siehe TZ 26 bis 28), beim Zukauf externer Leistungen für die Homepage des BMLFUW (siehe TZ 6 und TZ 20 bis 25) und bei Kampagnen wie z.B. Genuss Region Österreich (siehe TZ 42 bis 45).

Evaluierung der Öffentlichkeitsarbeit

53.1 Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit setzte keine regelmäßigen Schritte zur Evaluierung der Öffentlichkeitsarbeit, um den Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit der erzielten Wirkung oder dem erreichten Nutzen gegenüberzustellen.

Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über keine regelmäßig erstellten Download-Statistiken der einzelnen Webseiten.

Betreffend die Schaltungen in den Printmedien, die Beiträge in audiovisuellen Medien und die Außenwerbung gab es keine Abfrage von Erinnerungswerten, Imagewerten bzw. Imageverbesserungen in der

Evaluierung der Öffentlichkeitsarbeit

jeweiligen Zielgruppe, um die Zweckmäßigkeit des Umfangs von Schaltungen und der Medienauswahl zu überprüfen.

Zur Pressearbeit wurde keine standardisierte Medienresonanzanalyse durchgeführt.

Im Rahmen der Kampagnen gab es Beispiele für Evaluierungen wie z.B. bei klima:aktiv mobil oder beim Jahr des Waldes.

- 53.2** Der RH war der Ansicht, dass das BMLFUW in Anbetracht der aufgewendeten Mittel in der Höhe von insgesamt rd. 29 Mio. EUR im Prüfungszeitraum angemessene Methoden entwickeln und anwenden sollte, um die Wirkung von umfangreicheren Projekten oder Kampagnen der Öffentlichkeitsarbeit zu überprüfen. In diesem Zusammenhang hob er die Evaluierungsbemühungen im Rahmen einzelner bestehender Kampagnen hervor.

Der RH empfahl dem BMLFUW, kostenmäßig relevante Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit einer angemessenen, systematischen Evaluierung zu unterziehen. Die Ergebnisse wären in die zukünftige Planung von Maßnahmen und Kampagnen der Öffentlichkeitsarbeit einzubeziehen.

- 53.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde es die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit einer angemessenen, systematischen Evaluierung unterziehen. Diese Evaluierung werde auf der Grundlage der Wirkungsorientierung im neuen Haushaltsrecht (BHG 2013) aufbauen.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

54 Zusammenfassend empfahl der RH dem BMLFUW:

(1) Im Rahmen des Prozesses Management by Objectives sollten die Resultate aus der Beurteilung der Zielerreichung vermehrt in die Festlegung der Ziele des Folgejahres einfließen. Die Ziele wären in Richtung Wirkungsorientierung weiterzuentwickeln. (TZ 4)

(2) Bei den Personalressourcen der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit wären Möglichkeiten für Einsparungen zu prüfen. (TZ 5)

(3) Um zukünftig einen einheitlichen Auftritt des BMLFUW nach außen zu gewährleisten, wäre die Abstimmung der Aktivitäten der Fachabteilungen mit der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit bei der geplanten Neuauflage des Organisationshandbuches noch expliziter zu regeln. (TZ 5)

(4) Die Aufnahme der Presseaussendungen in den Medien wäre zukünftig in Medienresonanzanalysen quantitativ und qualitativ auszuwerten. (TZ 6)

(5) Die Inhalte der Presseaussendungen wären auf die eigentlichen Aufgaben des Ressorts zu beschränken. (TZ 6)

(6) Von einer weiteren Beauftragung des Vereins mit der Erstellung von land- und forstwirtschaftlichen Fachartikeln wäre abzu-
sehen. (TZ 6)

(7) Pressekonferenzen, deren Teilnehmer und die dafür angefallenen Kosten wären systematisch zu erfassen und die Wahrnehmung der Inhalte in den Medien in die Medienresonanzanalysen miteinzu-
beziehen. (TZ 7)

(8) Im Falle einer Beauftragung von Schaltagenturen wäre darauf hinzuwirken, dass diese dem BMLFUW die gemäß Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz zu meldenden Daten in geeigneter Form zur Verfügung stellen. (TZ 8)

(9) Auch in den Themenbereichen Landwirtschaft und Essen/Gastronomie wäre eine themen-, zielgruppen- und reichweitenorientierte Auswahl der Medien zu treffen. (TZ 9)

(10) Bei der Beauftragung von Schaltungen in Printmedien wäre über die Vertragsgestaltung sicherzustellen, dass die Herausgeber der

Printmedien Advertorials und bezahlte Beiträge gemäß § 26 Mediengesetz kennzeichnen. (TZ 11)

(11) Bei der Beauftragung von EDV-Leistungen wären die Vertragsverhandlungen zeitgerecht zu führen und Verträge vor der eigentlichen Leistungserbringung zu unterzeichnen. (TZ 17)

(12) Das Projekt-Controlling des Homepage-Relaunches wäre so zu organisieren, dass eine wirksame Kontrolle des Projektablaufs ermöglicht wird. Dabei wären auch Personen mit entsprechenden IT-Erfahrungen und -Kenntnissen einzubinden. (TZ 17)

(13) Bei zukünftigen Beauftragungen der LFRZ GmbH wäre verstärkt von der Möglichkeit der pauschalen Vergütung auf Basis eines Pflichtenhefts Gebrauch zu machen. (TZ 18)

(14) In Hinkunft wären bei größeren, inhaltlich abgrenzbaren EDV-Projekten Vergleichsangebote einzuholen, um eine wirtschaftliche Leistungserbringung durch die LFRZ GmbH sicherzustellen. (TZ 19)

(15) Von einer weiteren Beauftragung des Verlags A mit der Erstellung von agrarischen Marktberichten wäre abzusehen. (TZ 22)

(16) Auf einen zielgruppenorientierten, sachlichen Inhalt der Informationen für Gemeindebedienstete und Kommunalpolitiker im Rahmen der Homepage www.kommunalnet.at wäre zu achten. (TZ 24)

(17) Die Nachfrage nach den laufenden Internetangeboten des BMLFUW wäre zu evaluieren und die Ergebnisse der Evaluierung wären bei der Weiterbeauftragung bestehender und der Beauftragung neuer Webauftritte zu berücksichtigen. (TZ 25)

(18) Bei der Beauftragung von Filmen wären zukünftig die konkrete Tätigkeit des BMLFUW oder erwünschte Verhaltensänderungen in den Vordergrund zu stellen. (TZ 26)

(19) Bei der Beurteilung der Preisangemessenheit eines Angebots wäre grundsätzlich der Kostenanteil des BMLFUW im Verhältnis zu den Gesamtproduktionskosten einer kritischen Prüfung zu unterziehen. (TZ 26)

(20) Die Effizienz des gedruckten Medienkatalogs als Information zum Filmangebot des BMLFUW wäre zu hinterfragen, und dieser gegebenenfalls durch einen Medienkatalog im Internet zu ergänzen oder auch vollständig zu ersetzen. (TZ 27)

(21) Das Filmangebot des Medienservices wäre zu straffen und die Organisation des Filmverleihs neu zu verhandeln. Die Möglichkeit der Organisation des Filmverleihs ressortintern wäre in die Überlegungen miteinzubeziehen. (TZ 27)

(22) Publikationen wären vermehrt in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen. (TZ 29)

(23) Auch unterhalb der Direktvergabegrenze wären bei Aufträgen mit einem größeren Auftragsvolumen bzw. bei laufenden kleineren Beauftragungen in regelmäßigen Abständen Vergleichsangebote einzuholen, die Ergebnisse zu dokumentieren und so eine wirtschaftliche Leistungserbringung sicherzustellen. (TZ 31, 48)

(24) Die Beauftragung von Fotos des Bundesministers wäre in Zukunft einzuschränken und auf die Begleitung von Dienstreisen des Bundesministers durch eigene Fotografen wäre zu verzichten. (TZ 32)

(25) Beim Zukauf von Fotos für Kampagnen und Sachthemen wäre die Möglichkeit der Nutzung des bereits vorhandenen Angebots an Fotos zu prüfen. (TZ 32)

(26) Studien und Meinungsumfragen zum Thema Ernährung wären in Abstimmung oder gemeinsam mit Einrichtungen des Gesundheitsbereichs (BMG u.a.) zu beauftragen. (TZ 33)

(27) Als Pauschalen beauftragte Beratungsleistungen wären qualitativ und quantitativ zu definieren und die in Rechnung gestellten Leistungen inhaltlich und ressourcenmäßig aufzuschlüsseln. In den Verträgen wäre die Möglichkeit zur Anpassung von Pauschalen vorzusehen. (TZ 34)

(28) Eine interne Richtlinie zum Sponsoring wäre zu erlassen, die den Begriff und die angestrebten (Kommunikations-)Ziele definiert und den zulässigen Umfang festlegt. (TZ 35)

(29) Nach der Ankündigung von Nationalratswahlen sollen keine neuen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit gesetzt werden. (TZ 36)

(30) Bei Kampagnen wären die Gesamtkosten unter Berücksichtigung aller in den verschiedenen Abteilungen getätigten Beauftragungen zu erfassen. (TZ 39)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (31) Bei der Kampagne Genuss Region Österreich wäre die Einbringung der im Konzept der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH dargestellten Eigenmittel zu prüfen. (TZ 42)
- (32) In den Förderungsverträgen der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH wären quantifizierte Ziele festzulegen und die Gewährung der Basisabgeltung an eine Zielerreichung zu koppeln. (TZ 42)
- (33) Die Finanzierung ähnlicher Maßnahmen im Rahmen der Kampagne Genuss Region Österreich wären künftig bei einer Stelle zu bündeln. (TZ 43)
- (34) Die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH sollte dem BMLFUW jährlich die geplanten Marketingaktivitäten mit einer Kostenschätzung und der beabsichtigten Finanzierung vorlegen und nach deren Abschluss den Ist-Werten gegenüberstellen. (TZ 43)
- (35) Die Arbeitsgruppe „Regionale Qualität“ wäre wieder einzuberufen und die Teilnahme der AMA Marketing Gesellschaft m.b.H. sicherzustellen, um Synergieeffekte bei der Genuss Region Österreich und thematisch ähnlichen Kampagnen zu erzielen. (TZ 44)
- (36) Die Methoden zur Evaluierung der Genuss Region Österreich wären anzupassen und Wirkungen wie z.B. der Absatz der Produkte einzubeziehen. (TZ 45)
- (37) Kostenmäßig relevante Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit wären einer angemessenen, systematischen Evaluierung zu unterziehen. Die Ergebnisse wären in die zukünftige Planung von Maßnahmen und Kampagnen einzubeziehen. (TZ 53)