



Beiträge an die Forschung

Vergabe und Aufsicht durch das
Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)

Das Wesentliche in Kürze

Im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) ist die Forschung als Massnahme zum Schutze der Vielfalt und der Förderung der Programmqualität verankert. Explizit unterscheidet das RTVG zwischen Medien- und Nutzungsforschung und bestimmt die Quellen der Finanzierung. Aktuell stehen aus diesen (pro Bereich und Jahr) die folgenden Mittel zur Verfügung:

- Medienforschung: 1.8 Millionen Franken aus Einnahmen aus Werbung und Sponsoring der konzessionierten Veranstalter schweizerischer Programme (Voranschlag 2012).
- Nutzungsforschung: 2,5 Millionen Franken aus den Empfangsgebühren (gestützt auf Bundesbeschluss vom 18. Juni 2010).

Mit dem aktuellen Leistungsauftrag verlangt des UVEK vom BAKOM sicherzustellen, dass die Beitragsempfänger diese Mittel wirtschaftlich und zweckgerichtet verwenden. Im Rahmen des Vollzugs hat das BAKOM dabei die Beiträge freizugeben und die Finanzaufsicht auszuüben. Dabei trägt es in den beiden Forschungsbereichen unterschiedliche Verantwortungen:

- Bei der Medienforschung erfolgt die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung durchwegs durch das BAKOM; es erlässt die Verfügung (oder die darauf basierende Verlängerung) jährlich, und zwar bevor die beauftragten Universitäten oder Private mit der Forschung beginnen (Zusicherungsverfügung).
- Für die Nutzungsforschung vergibt die Stiftung Mediapulse die Aufträge. Das BAKOM entscheidet über die Auszahlung der Finanzbeiträge aus Empfangsgebühren erst nach Prüfung der Rechnungen definitiv (Auszahlungsverfügung).

Im Rahmen der Prüfung hat die EFK davon Kenntnis genommen, dass die Forschungsarbeiten im Bereich der Medienforschung künftig nicht mehr für ein Jahr (mit Option auf jährliche Verlängerung) ausgeschrieben werden. Vorgesehen ist eine Zeitspanne von voraussichtlich zwei bis fünf Jahren; entsprechende WTO-Ausschreibungen.

Gestützt darauf und aufgrund von Risikoüberlegungen konzentrierte sich die EFK auf Aspekte der Zusicherungs- bzw. Auszahlungsverfügungen. Hinsichtlich der zweckgerichteten Verwendung der Mittel interessierte vor allem, inwieweit

- die Forschenden über die anrechenbaren Aufwendungen informiert sind und
- das BAKOM die Einhaltung festgelegter oder vorausgesetzter aktueller Bestimmungen überwacht.

Die EFK beurteilt die aktuelle Situation wie folgt:

- Die Zusicherungsverfügungen (Medienforschung) basieren auf einem detaillierten Beitragsgesuch. Diese Grundlagen informieren genügend über den beitragsberechtigten Rahmen. Die Überwachung wird durch die offen gelegte Budgetierung der Honorarkosten und dem ebenfalls verankerten Kostendach erleichtert. Hinsichtlich des geforderten zweckmässigen Mitteleinsatzes, sollten indes Anzahlungen bei Arbeitsbeginn (von bis zu 80% der zugesicherten Beiträge) nur in begründeten Ausnahmefällen erwogen werden. Aus Sicht der EFK schränkt das BAKOM sonst seinen Handlungsspielraum (z.B. bei nicht oder mangelhafter Erfüllung der Aufgabe) unnötig ein.
- Die Auszahlungsverfügungen (Nutzungsforschung) sind das Ergebnis der materiellen Belegprüfung (Ex-post-Prüfung) durch das BAKOM. Grundlage dazu bilden die im Gesetz definierten Leistungsziele und das detaillierte Zahlungsbegehren der Stiftung Mediapulse bzw. die Zusammenstellung über die Rechnungen der durch die Stiftung beauftragten Firmen.

Aufgrund der Prüfspuren (in den Geschäftsdossiers und auf den Belegen selber) stellt die EFK im Bereich der beiden Forschungsbereiche fest, dass das BAKOM die Schlussabrechnungen eingehend prüft und wo nötig Korrekturen verlangt; die aktuellen (Jahres-) Verträge werden insgesamt zweckmässig überwacht.

Die EFK beantwortet daher die Prüfungsfragen, die sich vor allem auf den Informationsfluss sowie die Verfügungen und deren Handhabung bezogen, folgendermassen:

- Das BAKOM informiert genügend darüber, dass nur Aufwendungen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Beitragszweck abgegolten werden.
- Das BAKOM überwacht in der Ausführungsphase den Mitteleinsatz zweckmässig, bewahrt sich aber mit Blick auf die künftig längerfristigeren und komplexeren Vereinbarungen den Handlungsspielraum zu wenig.

Um bei Abweichungen von den vereinbarten Zielen auch unter den künftigen Bedingungen rasch und wirksam reagieren zu können, hat die EFK empfohlen,

- den Gesuchstellern mit den künftigen Ausschreibungsunterlagen verbindlicher anzugeben, an welche Voraussetzungen die Beiträge geknüpft sind, z.B. die Erwartungen an die (Zwischen-) Berichte bezüglich Änderungswesen, Erfolgsnachweis und Endkostenprognose;
- eine Beurteilungsgrundlage zu entwickeln, aus der anhand klar definierter Kriterien transparent und nachvollziehbar hervorgeht, wie ein Entscheid (vor allem über die Verlängerung der Zusammenarbeit bei guter oder Abbruch bei nicht oder mangelhafter Erfüllung der Aufgabe) zustande kam;
- sicherzustellen, dass Abweichungen von festgelegten oder vorausgesetzten Bestimmungen dokumentiert und nur gültig sind, wenn sie vom BAKOM bewilligt wurden;
- von der Stiftung Mediapulse für die bis Ende 2014 noch erforderlichen Aufwendungen eine konkrete Endkostenschätzung zu verlangen;
- Zahlungsbegehren nur dann zu bearbeiten, wenn die Angaben des Gesuchstellers transparent und mit den Belegen in Übereinstimmung sind.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	5
1.1	Ausgangslage	5
1.1.1	Ziel der Forschung	5
1.1.2	Warum dieses Thema?	5
1.2	Prüfungsziel und -fragen	6
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	6
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	6
2	Medienforschung	7
2.1	Die Zusammenarbeit wurde in der Regel jährlich verlängert	7
2.1.1	Vorauszahlungen schränken den Handlungsspielraum der Finanzaufsicht ein	7
2.1.2	WTO-Ausschreibungen werden vorbereitet	8
2.2	Die Schlussabrechnung erfolgt im Rahmen eines definierten Kostendaches	8
3	Nutzungsforschung	10
3.1	Das BAKOM überwacht die Erfüllung des Auftrags gut; eine konkrete Endkostenschätzung fehlt jedoch	10
3.2	Die Beiträge werden korrekt ausbezahlt	11
4	Beantwortung der Prüfungsfragen	12
4.1	Zwischen Medien- und Nutzungsforschung gibt es Unterschiede	12
4.2	Das BAKOM informiert genügend darüber, dass nur Aufwendungen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Beitragszweck abgegolten werden	12
4.3	Das BAKOM überwacht in der Ausführungsphase den Mitteleinsatz zweckmässig, bewahrt sich aber den Handlungsspielraum nicht durchgehend genügend gut	13
5	Schlussbesprechung	13
Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Abkürzungen und Priorisierung		14
Anhang 2: Übersichtstabellen „Medienforschung“		15
Anhang 3: Detail aus dem Leistungsauftrag 2012 - 2015 des BAKOM		16

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Ziel der Forschung

Gemäss Bundesgesetz über Radio und Fernsehen ist die Forschung eine Massnahme zum Schutze der Vielfalt und der Förderung der Programmqualität. Explizit unterschieden wird dabei in Medien- und Nutzungsforschung.

- *Medienforschung (Überwachung der Konzessionsbestimmungen)*

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) ist im Rahmen seines Auftrags unter anderem verantwortlich für die Medienforschung. Sie wird mit Abgaben der konzessionierten Veranstalter (Radio und Fernsehen) finanziert; der Beitrag ist in der Staatsrechnung vermerkt.

808 Bundesamt für Kommunikation		Rechnung 2011	Voranschlag (BB) 2012 <i>Mutationen</i>	Rechnung 2012
CHF				
	<i>Beiträge und Entschädigungen</i>	26 591 447	31 019 200	23 620 917
A6210.0111	Beitrag Angebot SRG für das Ausland	20 117 116	22 700 000	16 613 951
A6210.0113	Beitrag Ausbildung Programmschaffender	906 831	1 000 000	960 600
A6210.0117	Beitrag Verbreitung Programme in Bergregionen	600 130	980 000	604 255
A6210.0132	Beiträge an Internationale Organisationen	3 716 102	4 139 200	3 693 481
A6210.0145	Beitrag Medienforschung	1 071 156	1 800 000	1 708 630
A6210.0146	Archivierung Programme	113 375	400 000	40 000
A6210.0148	Neue Technologie Rundfunk	66 736	–	–

Grundlage: Staatsrechnung 2012

- *Nutzungsforschung (Messung der Radio- und Fernsehnutzung)*

Für die Nutzungsforschung sorgt die unabhängige Stiftung Mediapulse. Sie erhielt vom Bund den Auftrag, die offiziellen Kennwerte zur Radio- und Fernsehnutzung in der Schweiz zu messen. Die Stiftung untersteht der Aufsicht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Die Beiträge werden aus den Empfangsgebühren gespiesen. Für den Zeitraum 2011 bis 2014 hat der Bundesrat einen Gesamtbetrag von 10 Millionen Franken vorgesehen.¹

Die Finanzaufsicht über die Nutzungs- und Medienforschung übt das BAKOM im Rahmen des Vollzugs aus. Es hat sicherzustellen, dass die Empfängerinnen und Empfänger von Beiträgen diese wirtschaftlich und zweckgerichtet verwenden (vgl. Anhang 3).

1.1.2 Warum dieses Thema?

Die Praxis zeigt, dass so gelagerte institutionelle Beiträge faktisch eine Dauerverpflichtung bedeuten. Bei solchen besteht vor allem die Gefahr, dass

- die Beitragsnehmer einen zu grossen Vertrauensschutz geniessen,
- Abweichungen und Probleme bekannt sind, der Status quo aber unverändert bleibt und sich bei wiederkehrend zugesicherten Beiträgen verfestigen (drohender Reputationsschaden);

¹ Bundesratsbeschluss vom 18. Juni 2010

- für die Erfolgskontrolle eine angemessene Berichterstattung mit transparenten und nachvollziehbaren Details fehlt oder noch wenig entwickelt ist.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der EFK ist es, auf Basis der Ergebnisse dieser Prüfung

- Aussagen dazu zu machen, ob und wie weit die vorliegenden Regularien (Beitragsverfügung, Vereinbarungen o.Ä.) zweckmässig sind und
- dem BAKOM vor dem Hintergrund der Grundsätze der „Rechtmässigkeit“, „Wirtschaftlichkeit“ und „Sparsamkeit“ gegebenenfalls Optimierungen vorzuschlagen.

Aufgrund der Risikoüberlegungen hat die EFK die beiden folgenden Hauptfragen definiert:

- Informiert das BAKOM den Beitragsnehmer genügend darüber, dass nur Aufwendungen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Beitragszweck abgegolten werden?
- Überwacht des BAKOM in der Ausführungsphase den Mitteleinsatz des Beitragsnehmers (im Rahmen der Verfügung oder des Vertrags) zweckmässig?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Arthur Utz und Jürg Pfenninger durchgeführt. Sie bezog sich ausschliesslich auf die Aufgaben des BAKOM. Vor dem Hintergrund der Prüfungsfragen, der einschlägigen Bestimmungen zur Medien- und Nutzungsforschung² und massgebenden Grundsätzen anderer Rechtsgrundlagen (vgl. Anhang 1) stand dabei inhaltlich das Folgende im Fokus:

- Die Qualität der Vereinbarung zwischen BAKOM und dem Beitragsnehmer.
- Die Vorgänge rund um die Schlussabrechnung als wesentlicher Aspekt der (Finanz-) Aufsicht des BAKOM.

Grundlagen dazu bildeten:

- die Medienforschung: je ein Auftrag aus den Jahren 2011 und 2012 (vgl. Anhang 2).
- die Nutzungsforschung: diverse Belege zur Beitragsperiode 2011 bis 2014.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigten Daten standen der EFK uneingeschränkt zur Verfügung; die erbetenen Auskünfte wurden durch die Verantwortlichen des BAKOM zuvorkommend und konstruktiv erteilt.

² Art. 77 bis 81 RTVG

2 Medienforschung

2.1 Die Zusammenarbeit wurde in der Regel jährlich verlängert

2.1.1 Vorauszahlungen schränken den Handlungsspielraum der Finanzaufsicht ein

Im Rahmen der Medienforschung hat das BAKOM bis heute jährlich ein Schwerpunktthema im Internet öffentlich ausgeschrieben. Aktuell werden insbesondere Beiträge ausgerichtet an

- die kontinuierlichen Analyse der Programme und der Online-Angebote (ab 2008),
- eine Repräsentativbefragung beim Publikum (ab 2009) und
- die Untersuchung des Online-Angebots der SRG SSR (ab 2011)

Die jeweilige Ausschreibung enthält zu den Forschungsthemen vor allem Angaben zu den Erwartungen des BAKOM und zum Zeitplan, nicht aber zu den Voraussetzungen und der Art und Weise wie die Beiträge festgesetzt und ausbezahlt werden. Hinweise darüber, wie das BAKOM bei den Beitragsnehmern die wirtschaftliche und zweckmässige Verwendung der Beiträge sicherstellen will (vgl. Anhang 3 „Beilage 2a des Leistungsauftrags“), enthält indes die Verfügung.

Vor dem Hintergrund dieses Wirkungsziels stellt die EFK zu wesentlichen Elementen der (Finanz-) Aufsicht vor allem das Folgende fest:

- **Mengengerüst**
Die jeweilige Verfügung nennt ein Kostendach, welches das BAKOM in der Regel aufgrund der Liste „Budgetierte Honorarkosten“ (Bestandteil des Gesuches) geprüft hat. Die Liste gibt Auskunft über die beteiligten Personen, die budgetierten Einheitspreise und Stunden (vor allem eigene Honorarkosten und zum Teil auch Fremdkosten).
- **Änderungswesen**
Auf dem Formular „Budgetierte Honorarkosten“ unterschreibt der Gesuchsteller, dass er das BAKOM im Falle von Änderungen umgehend informieren wird.
- **Berichtswesen**
Das BAKOM verlangt einen Schlussbericht.
- **Zahlungsmodalität**
Bei Projektstart kann der Gesuchsteller eine erste Rate in der Höhe von bis zu 80 Prozent des zugesicherten Beitrages verlangen. Die Zahlung des Restbetrags erfolgt nach der Prüfung des Schlussberichts und der Schlussrechnung durch das BAKOM. Es behält sich dabei vor, bereits geleisteter Beiträge für nicht oder mangelhaft erfüllte Aufgaben ganz oder teilweise zurückzufordern.

Beurteilung

Vor dem Hintergrund der jährlichen Ausschreibung bildet die Liste über die beteiligten Leistungserbringer, den Einheitspreisen und budgetierte Stunden grundsätzlich eine geeignete Grundlage zur (Finanz-) Aufsicht. Aus Sicht der EFK sichert aber die Verfügung dem BAKOM den Handlungsspielraum zu wenig, der besonders bei möglichen Abweichungen notwendig ist. Um rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen ergreifen zu können, ist mit den Verfügungen gut zu sichern, dass

- der Gesuchsteller das BAKOM über Änderungen nicht nur informiert, sondern solche, wie dies im Einzelfall bereits erfolgt ist, erst gültig sind, wenn sie in beidseitigem Einvernehmen schriftlich festgelegt werden (vgl. Empfehlung 3 dieses Berichts);

- ein angemessenes Berichtswesen die risikoorientierte Beurteilung des Erfüllungsgrades (Leistung und Termin) erlaubt.

Zu beidem kann ein standardisiertes Berichtswesen mit kurzen Berichtsperioden beitragen. Aus Sicht der EFK ist neben dem Schlussbericht daher wenigstens ein Zwischenbericht mit geschätztem Erfüllungsgrad zu verlangen. Das BAKOM hat auf jeden Fall aktiv sicherzustellen, dass keine zu hohen Beträge ausgerichtet werden, welche aufgrund der definitiven Festsetzung zurückgefordert werden müssen. Von zu hohen Zahlungen bei Projektstart ist daher abzusehen; Artikel 23 des Subventionsgesetzes ist restriktiv anzuwenden.

Zwischenberichte sind auch im Interesse eines gut vorbereiteten und klar begründeten Entscheides hinsichtlich der in Aussicht gestellten Vertragsverlängerung zu treffen (vgl. den nachfolgenden Beitrag).

2.1.2 WTO-Ausschreibungen werden vorbereitet

Die aktuellen Verfügungen beziehen sich grundsätzlich auf eine Jahresleistung, sie können aber bei erfolgreicher Projektdurchführung verlängert werden. Gemäss BAKOM sollen künftige Studien nicht mehr für ein Jahr sondern für Zeitspannen von voraussichtlich zwei bis fünf Jahren ausgeschrieben werden. Eine entsprechende Ausschreibung nach den Regeln des Abkommens zwischen den einzelnen Vertragsstaaten der Welthandelsorganisation wird vorbereitet (WTO-Ausschreibung).

Beurteilung

Die in Aussicht gestellten längeren Verträge schaffen gute Voraussetzungen für

- einen verstärkten Wettbewerb unter den Forschenden und
- den wirtschaftlichen und zweckgerichteten Einsatz der Mittel.

Vor allem besteht die Chance, die Zusammenarbeit von Anfang an längerfristig auszurichten. Dadurch können die Transaktionskosten gesenkt werden (Anbahnung, Information, Kommunikation, Durchsetzung, Kontrollen, Anpassungen usw.). Andererseits ist auch die höhere Abhängigkeit des BAKOM vom Beitragsnehmer zu beachten. Die künftigen Ausschreibungen müssen daher zwingend auch den Zweck haben, dem Gesuchsteller verbindlicher als bisher vorzugeben, unter welchen Voraussetzungen und auf welche Art und Weise die Beiträge ausbezahlt werden. Bereits die Ausschreibung muss demnach präzise diejenigen Elemente festlegen, welche für die Geschäftsabwicklung grundlegend sind und dem BAKOM nicht zuletzt den Handlungsspielraum sichern sollen (vgl. dazu auch „Allgemeinen Vertragsbedingungen des Bundes für Forschungsverträge“).

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, den Gesuchstellern mit den künftigen Ausschreibungsunterlagen verbindlicher vorzugeben an welche Vertragsbedingungen die Beiträge geknüpft sind, z.B. die Erwartungen an die (Zwischen-) Berichte bezüglich Änderungswesen, Erfolgsnachweis und Endkostenprognose.

2.2 Die Schlussabrechnung erfolgt im Rahmen eines definierten Kostendaches

Aufgrund der Prüfspuren (in den Geschäftsdossiers und auf den Belegen selber) stellt die EFK fest, dass das BAKOM die Schlussabrechnungen im Rahmen des Mengengerüsts eingehend prüft. Das jeweilige Kostendach bzw. die auftragsbezogene Obergrenze der anrechenbaren Stunden und

der vereinbarte Honorartarif wurden beachtet. Nicht ganz zu befriedigen vermochten hingegen die Handhabung der Bestimmungen zum Änderungswesen und der Verlängerung der Zusammenarbeit mit den Forschenden.

- Zu Änderungen im Forschungsteam hat der Beitragsnehmer dem BAKOM umgehend zu informieren (vgl. Ziffer 2.1.1). Anhand der Rechnung stellt die EFK indes fest, dass dieser Bestimmung nicht konsequent nachgelebt wird; die Rechnungen enthalten nicht durchwegs Personen aus der Liste über die budgetierten Honorarkosten. Gemäss BAKOM wurde die Änderung stillschweigend akzeptiert, weil davon nicht die Schlüsselperson des betreffenden Auftrages betroffen war.
- Die Zusammenarbeit hat das BAKOM jeweils aufgrund eines Gesuchs um ein weiteres Jahr verlängert. Das BAKOM begründet seinen Entscheid mit den Erwartungen, welche die Forschenden aus seiner Sicht im Vorjahr gut erfüllt haben. Die vorliegenden Akten enthalten keine Aufzeichnungen darüber, an welchen Kriterien die Erwartungen des BAKOM gebunden waren und in welchen Beurteilungsspielraum diese fallen (z.B. eine Beurteilungsmatrix). Gemäss BAKOM entscheidet im Wesentlichen die Qualität des Schluss- oder Forschungsberichts über den Fortgang des Projektes. Dieser veröffentlicht das BAKOM erst nach eingehender Prüfung.

Beurteilung

Dass keine Beurteilungsmatrix oder kein vergleichbares Dokument erstellt wurde, schadet der Rechtmässigkeit der Vertragsverlängerung grundsätzlich nicht. Der Grundsatz der Transparenz erfordert jedoch, dass die jährliche Verlängerung (oder gegebenenfalls auch Rückforderungen) nach Kriterien beurteilt wird, die bekannt und zweckmässig messbar sind. Wird dies ausser Acht gelassen, besteht bei einer negativen Beurteilung durch das BAKOM die Gefahr, dass die Beitragsnehmer vertragswidriges Handeln reklamieren.

Andererseits bietet eine Beurteilungsmatrix die Chance, die Zusammenarbeit im Sinne des Verbesserungsprozesses zu stärken und die (Finanz-) Aufsicht aktiv zu gestalten. Hinsichtlich der Gefahren, die an einer faktischen Dauerverpflichtung haften (vgl. Kapitel 1 dieses Berichts), hat das BAKOM seine Rolle gegenüber den Forschenden nachhaltig zu vertreten. Bezüglich der fehlenden dokumentierten Information über die Änderung im Forscherteam heisst das, dass das BAKOM diesen Sachverhalt zumindest im Rahmen der Schlussabrechnung hätte schriftlich beanstanden müssen.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM hinsichtlich der WTO-Ausschreibung eine Beurteilungsgrundlage zu entwickeln, aus der anhand klar definierter Kriterien transparent und nachvollziehbar hervorgeht, wie ein Entscheid (Verlängerung oder Abbruch der Zusammenarbeit) zustande kommt.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, die Gesuchstellerin mit Nachdruck darüber zu informieren, dass Änderungen (z.B. im verbindlichen Mengengerüst oder Terminplan) nur dann gültig sind, wenn sie in beidseitigem Einvernehmen schriftlich festgelegt worden sind.

3 Nutzungsforschung

3.1 Das BAKOM überwacht die Erfüllung des Auftrags gut; eine konkrete Endkostenschätzung fehlt jedoch

Nach den Artikeln 78ff RTVG hat die Stiftung Mediapulse dafür zu sorgen, dass die schweizerischen Programmveranstalter und die wissenschaftliche Forschung über hinreichende Daten zur Radio- und Fernsehnutzung verfügen. Ihre Tätigkeit wird durch das BAKOM überwacht. Es kontrolliert die Belege der Stiftung und gibt danach auch die Beiträge für die Entwicklung und Beschaffung von Erhebungsmethoden und -systeme (ex-post) frei. Diese Gelder fliessen aus dem Ertrag der Empfangsgebühren. Eine vorgängige Zusicherung der Beiträge aufgrund von detailliert vereinbarten Zielen erfolgt für die Nutzungsforschung nicht.

Für die Nutzungsforschung 2011 bis 2014 hat der Bundesrat jährliche Beiträge von 2,5 Mio. oder insgesamt 10 Mio. Franken festgelegt. Die Einzahlungen und Auszahlungen werden über ein Konto bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung abgewickelt, das nicht staatsrechnungsrelevant ist. Zu diesem führt das BAKOM eine separate Kontrolle, welche die aktuell eingesetzten und die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel umfasst. Operationell überwacht das BAKOM die Nutzungsforschung vor allem anhand der Berichte der Stiftung Mediapulse. Übergeordnet übt es zudem (im Auftrag des Departements, der die Stiftung untersteht) auch die Aufsicht über die Stiftung Mediapulse aus.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK stehen dem BAKOM im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben genügend Instrumente zur Verfügung, die eine angemessene Überwachung der Nutzungsforschung unterstützen. Anhand der periodischen Berichte (Geschäfts-, Jahres- und Semesterberichte) kann es prüfen, ob die von der Stiftung und deren beauftragten Firmen ausgeführten Arbeiten mit dem definierten Leistungsziel kompatibel sind. Das heisst, die Rechtmässigkeit der von der Stiftung ersuchten Beiträge kann zuverlässig beurteilt werden. So wurden anfangs des laufenden Jahres die Beitragszahlungen an die Stiftung gestoppt, weil diese aufgrund des verfehlten Leistungsziels in Konkurs oder zumindest in einen Finanzierungsengpass zu fallen drohte. Diese Gefahr war damals in der Rückweisung der ermittelten Daten durch einen Programmveranstalter bzw. der damit verbundenen Blockade der Datenverkäufe begründet.

Die Finanzaufsicht übt das BAKOM bezogen auf die laufende Rechnungskontrolle zweckmässig aus. Aus der Kosten- und Kreditkontrolle geht klar hervor, wie hoch der Saldovortrag Anfang 2011 war, welche Ein- und Auszahlungen zugunsten/zulasten des Kontos in der Zwischenzeit gemacht wurden und wie gross der aktuelle Kreditrest bis zum Gesamtbetrag von 10 Mio. Franken noch ist.

Nicht gleichermassen dokumentiert sind indes die Resultate der Leistungskontrolle und eine entsprechend nachgeführte Endkostenprognose (vgl. Empfehlung 1 dieses Berichts). Weil der Auftrag aus Sicht der EFK über die Laufdauer von 2011 bis 2014 als Gesamtes zu betrachten ist, darf eine solche nicht fehlen. Mit deren Hilfe ist periodisch aufzuzeigen, inwieweit das Leistungsziel durch den noch zur Verfügung stehenden Kredit gedeckt werden kann.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, von der Stiftung Mediapulse für die bis Ende 2014 im Rahmen des aktuellen Kredits Nutzungsforschung von insgesamt 10 Mio. Franken noch erforderlichen Aufwendungen eine konkrete Endkostenschätzung zu verlangen.

3.2 Die Beiträge werden korrekt ausbezahlt

Die Stiftung Mediapulse stellt in der Regel jährlich Rechnung für die Entwicklung und Beschaffung von Erhebungsmethoden und -systemen. Das BAKOM prüft die Anrechenbarkeit der verrechneten Auslagen der Stiftung anhand der mitgelieferten Belege (in der Regel Lieferantenrechnungen). Dabei schliesst eine im System integrierte Plausibilitätskontrolle die Gefahr aus, dass dieselbe Leistung zweimal belastet wird. Aufgrund des Ergebnisses der Prüfung erlässt das BAKOM zum anerkannten Beitrag eine beschwerdefähige Auszahlungsverfügung. Die Beitragszahlung zulasten des Kontos „Nutzungsforschung“ bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung wird indes erst freigegeben, wenn die Beschwerdefrist ungenutzt verstrichen ist.

In diesem Rahmen hat die EFK festgestellt, dass die Beiträge an die Stiftung Mediapulse lückenlos belegt sind und in zwei Fällen gekürzt wurden. Jedoch weist das zusammenfassende Beitragsgesuch der Stiftung für 2011 (Schreiben vom 30. Januar 2012) ein Zwischentotal aus, das nicht mit den aufgeführten Posten übereinstimmt, indem der Betrag einer Rechnung³ fehlt. Der ausbezahlte Gesamtbetrag (CHF 699'988.50) ist aber nur in einer Notiz des BAKOM⁴ festgehalten und nur anhand der Detailaufstellung nachvollziehbar.

Für die laufende Beitragsperiode wurden bisher vom BAKOM fünf Auszahlungen für insgesamt 8'197'913.50 Franken verfügt und zur Auszahlung freigegeben. Die Differenz von 1'802'086.50 zwischen den bisher ausbezahlten Beiträgen und dem Gesamtbetrag von 10 Mio. Franken (vergleiche Ziffer 3.1) wird in der Zahlungs-/Kreditkontrolle als geschätzte Beiträge für 2013 und 2014 angegeben, die 2014 ausbezahlt werden.

Beurteilung

Die lückenlos abgelegten Detailbelege, die entsprechenden Prüfspuren sowie die Korrekturen für nicht beitragsberechtigten Aufwendungen zeigen, dass das BAKOM die finanzrelevanten Vorgänge rund um die Nutzungsforschung aktiv überwacht. Die ausgeführten Kontrollen beurteilt die EFK im Rahmen des gegebenen Handlungsspielraums als ausreichend.

Wichtig für die Absicherung der Richtigkeit der verfügbaren Beiträge sind daneben sicher auch die Plausibilitätskontrollen und eigene Kostenzusammenstellungen. Hingegen sollte das BAKOM grundsätzlich nur Gesuche mit vollständigen Angaben bearbeiten. Denn aus Sicht der EFK ist es nicht Sache des BAKOM die Richtigkeit der Rechnungen anhand eigener Akten zu bestätigen. Bevor das Zahlungsgesuch 2011 eingehend behandelt wurde, hätte deshalb aus Sicht der EFK von der Gesuchstellerin zwingend die Nachbesserung der unvollständigen Angaben verlangt werden müssen.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, Zahlungsbegehren nur dann zu bearbeiten, wenn die Angaben des Gesuchstellers transparent und mit den Belegen in Übereinstimmung sind.

³ Rechnung Nr. 9 der GfK Telecontrol AG

⁴ Handeintrag in Kostenzusammenstellung zum früheren Gesuch vom 12. Januar 2012

4 Beantwortung der Prüfungsfragen

4.1 Zwischen Medien- und Nutzungsforschung gibt es Unterschiede

Die EFK hat vor der Beantwortung der Prüfungsfragen speziell die folgenden Sachverhalte in Betracht gezogen:

Im Leistungsauftrag des BAKOM werden sowohl die Medien- als auch die Nutzungsforschung unter „Subventionen ausrichten“ geführt (Anhang 3). Im eigentlichen Sinne handelt es sich aber bei beiden „Subventionen“ um Aufgaben, die das BAKOM im Rahmen der Konzessionsaufsicht zuhanden des UVEK bzw. des Bundesrates wahrnimmt; es geht grundsätzlich um die Finanzaufsicht.

Zudem ist zu beachten, dass sich die beiden Forschungsthemen nicht nur hinsichtlich des Ziels sondern vor allem nach der Finanzierungsquelle, den Rollen (Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung) sowie der Zusicherungsart unterscheiden.

Finanziert werden die Beiträge aus zwei unterschiedlichen Quellen:

- Zur Medienforschung richtet das BAKOM Beiträge an Universitäten oder Privatbüros aus. Grundlage dazu bilden Einnahmen aus Werbung und Sponsoring der konzessionierten Veranstalter schweizerischer Programme.
- Im Rahmen der Nutzungsforschung bezahlt das BAKOM bestimmte Sachaufwendungen einer Stiftung aus, die aus den Empfangsgebühren finanziert werden.

Die Rollen unterscheiden sich vor allem in Folgendem:

- Bei der Medienforschung liegt die Verantwortung für Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung durchwegs beim BAKOM; dieses erlässt die Verfügung vor dem Beginn der Forschung (Zusicherungsverfügung).
- Im Bereich der Nutzungsforschung vergibt indes die Stiftung ihre Aufträge selbständig. Sie lässt sich vom Finanzaufsichtsorgan BAKOM für die bereits erbrachten Leistungen entschädigen (Auszahlungsverfügung). Die Aktivitäten und die Finanzierung der Stiftung beziehen sich jeweils auf eine Beitragsperiode von vier Jahren.

Vor diesem Hintergrund kommt die EFK zu Folgendem:

4.2 Das BAKOM informiert genügend darüber, dass nur Aufwendungen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Beitragszweck abgegolten werden

Begründungen:

- Die Aufträge für die Medienforschung werden in Form von Zusicherungsverfügungen erteilt, die auf detaillierten Beitragsgesuchen basieren. Aus Sicht der EFK ist in diesem Rahmen der beitragsberechtigten Rahmen genügend klar abgesteckt. Eine weitere Sicherheit ist der Finanzaufsicht dadurch gegeben, als in der Zusicherung ein Kostendach verankert ist.
- Für die Nutzungsforschung können die beitragsberechtigten Elemente direkt aus dem RTVG Art. 81 Abs. 1 entnommen werden. Wie aus den Dokumenten hervorgeht, prüft das BAKOM die in den Gesuchen der Stiftung verrechneten Aufwendungen anhand von Rechnungsbelegen auf ihre Beitragsberechtigung und macht ggf. Korrekturen bevor es seine Auszahlungsverfügung erlässt.

4.3 Das BAKOM überwacht in der Ausführungsphase den Mitteleinsatz zweckmässig, bewahrt sich aber den Handlungsspielraum nicht durchgehend genügend gut

Begründung:

- Im Falle der Medienforschung pflegt das BAKOM während des Forschungsprogramms risikoorientierte Kontakte mit dem Beitragsempfänger. Hinsichtlich einer zweckmässigen Überwachung des Mitteleinsatzes, befriedigt in diesem Zusammenhang jedoch der geltende Zahlungsmodus nicht durchwegs. In Ordnung geht, dass die Schlusszahlung erst nach Ablieferung des definitiven Schlussberichts durch den Beitragsempfänger bzw. der Ergebniskontrolle durch das BAKOM erfolgt. Dies sichert dem BAKOM grundsätzlich den Handlungsspielraum bei mangelhafter Qualität. Voraussetzung für eine wirksame Massnahme während oder am Ende eines Projekts ist indes, dass keine zu grossen Teilzahlungen geleistet werden. Anzahlungen bei Arbeitsbeginn von bis zu 80% der zugesicherten Beiträge sollten daher nur in begründeten Ausnahmefällen erwogen werden.
- Bei der Nutzungsforschung ist das Ziel in RTVG Art. 78 klar beschrieben. Materiell erfolgen die Kontrollen über den beitragsberechtigten Mitteleinsatz „ex post“. Grundlage dazu bildet das Zahlungsbegehrens der Stiftung. In diesem sind die Rechnungen über Leistungen zusammengefasst, die von Beauftragten der Stiftung beschafft wurden. Zahlungsbegehren werden in der Regel einmal pro Jahr eingereicht.

5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 17. Januar 2013 beim BAKOM in Biel statt.

Teilgenommen haben seitens BAKOM aus den Organisationseinheiten

- Finanzen und Statistik: Michel Grandjean (Leiter), Cynthia Frei und Florian Alain Montandon
- Medien: Dr. Jost Aregger (Forschungsverantwortlicher)

Die EFK war vertreten durch Urs Matti (Leiter Fachbereich Bau- und Beschaffungsprüfungen), Jürg Pfenninger und Arthur Utz.

Sie ergab grundsätzliche Übereinstimmung mit den Sachverhalten.

Die EFK dankt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAKOM für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Urs Matti
Fachbereichsleiter

Arthur Utz
Revisionsleiter

Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Abkürzungen und Priorisierung

Rechtsgrundlagen

- Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)
- Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)
- Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)
- Subventionsgesetz (SuG, 616.1)
- Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG SR 784.40)
- Radio- und Fernsehverordnung (RTVV SR 784.401)

Abkürzungen:

BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
SRG SSR	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
WTO	Welthandelsorganisation (englisch, World Trade Organization, WTO)
GPA	Government Procurement Agreement

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

Anhang 2: Übersichtstabellen „Medienforschung“

Medienforschung Beiträge 2011

Gesuchsteller	Projekt	Beitrag
Uni Freiburg, Uni Lugano, Uni Genf	Programmanalysen SRG-TV	246'919
Uni Freiburg, Uni Lugano, Uni Genf	Programmanalysen Privat-TV	160'841
Publicom, Uni Lugano, Uni Genf	Programmanalysen SRG-Radios	203'476
Publicom, Uni Lugano, Uni Genf	Programmanalysen Privat-Radios	161'574
IPMZ, Uni Zürich (Prof. Bonfadelli)	Nutzung von Radio- und Fernsehprogrammen in der Schweiz	141'900
IPMZ, Uni Zürich (Prof. Latzer)	Analyse des Online-Angebots der SRG	123'981
Medialex	Beitrag 2011	40'000
Total		1'078'691

Medienforschung Beiträge 2012

Gesuchsteller	Projekt	Beitrag
Uni Freiburg, Uni Lugano, Uni Genf	Programmanalysen SRG-TV	215'389
Uni Freiburg, Uni Lugano, Uni Genf	Programmanalysen Privat-TV	118'879
Publicom, Uni Lugano, Uni Genf	Programmanalysen SRG-Radios	330'800
Publicom, Uni Lugano, Uni Genf	Programmanalysen Privat-Radios Deutschschweiz Nord	228'960
Publicom, Uni Lugano, Uni Genf	Programmanalysen Privat-Radios Deutschschweiz Süd	190'710
Publicom, Uni Lugano, Uni Genf	Programmanalysen Privat-Radios Lateinische Schweiz	198'950
IPMZ, Uni Zürich (Prof. Bonfadelli)	Nutzung von Radio- und Fernsehprogrammen in der Schweiz	141'900
IPMZ, Uni Zürich (Prof. Latzer)	Analyse des Online-Angebots der SRG	129'868
IPMZ, Uni Zürich	Regulierungsmonitor	81'678
Medialex	Beitrag 2012	40'000
Total		1'677'134

Anhang 3: Detail aus dem Leistungsauftrag 2012 - 2015 des BAKOM

Beilage 2a Wirkungsmodell Produktgruppe 1: Radio und Fernsehen (RTV)				
Ziele	Vollzug	Output	Impact	Outcome
Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung der Schweiz mit vielfältigen Radio- und Fernsehprogrammen auf nationaler und regionaler Ebene, welche insgesamt die von der Verfassung geforderten Beiträge zur freien Meinungsbildung, kulturellen Entfaltung, Bildung und Unterhaltung erbringen.	<p>Konzessionen der SRG und der privaten Radio- und Fernsehveranstalter zuzuhalten des Bundesrates und des UVEK vorbereiten; Konzessionsaufsicht und Aufsicht über die Einhaltung der übrigen rechtlichen Vorgaben (Werbung und Sponsoring) ausüben</p> <p>Empfangsgebühren für Radio und Fernsehen zuzuhalten des Bundesrates berechnen; Aufsicht über die Inkassostelle ausüben und die Pflicht zur Bezahlung der Empfangsgebühren durchsetzen.</p> <p>Subventionen ausrichten (Anteil an den Empfangsgebühren, Technologieförderung, Bergradioförderung, Beiträge an die Nutzung und Medienforschung sowie an die Aus- und Weiterbildung), Finanzaufsicht ausüben.</p>	<p>Aufsichtsverfügungen gegen Veranstalter oder Billag AG (Konzessionsaufsicht: L 11, Finanzaufsicht und Allgemeine Aufsicht: L 12)</p> <p>Radio- und Fernsehempfangsgebühren in der RTVV festlegen, Beschwerdeentscheide gegen Verfügungen der Billag und entscheide gegen SchwarzahörerInnen und SchwarzsehherInnen (L-13, 14, 15)</p>	<p>Die SRG erfüllt ihren Leistungsauftrag gemäss Konzession vom 28. November 2007 (W11)</p> <p>Die privaten Radio- und Fernsehveranstalter mit Leistungsauftrag erfüllen diesen gemäss Konzession (W12)</p> <p>Die Billag AG erfüllt ihren Auftrag gemäss Vertrag UVEK - Billag AG (W13)</p>	<p>Das Rundfunksystem der Schweiz erfüllt als Ganzes den verfassungsmässigen Leistungsanspruch, indem es einen Beitrag zur freien Meinungsbildung, kulturellen Entfaltung, Bildung und Unterhaltung leistet.</p>
		<p>Subventionsverfügungen betreffend das Gebührensplitting (L16)</p> <p>Publikationen betreffend die Rundfunkstatistik und die Programmanalyse</p>	<p>Die Empfängerinnen und Empfänger von Subventionen verwenden diese wirtschaftlich und zweckgerichtet (W14)</p>	