

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Aufsicht über private Radio- und Fernsehveranstalter

Bundesamt für Kommunikation

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	808.23120
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Grundlagen, Methoden und Instrumente der Aufsicht	15
2.1 Finanzaufsichts- und Prüfkonzept sind zu ergänzen	15
2.2 Ein umfassendes Risikomanagement über die privaten Veranstalter fehlt	17
2.3 Eine nachvollziehbare Empfehlungsumsetzung ist erforderlich	18
3 Vollzug der Aufsicht über die privaten Veranstalter	20
3.1 Zuständigkeiten sind neu und klar festzulegen	20
3.2 Das Wissensmanagement über die Aufsicht muss verbessert werden.....	22
4 Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Aufsicht	24
4.1 Eine Bemessung des Aufwandes für die Aufsicht ist nicht möglich	24
4.2 Eine einheitliche Sanktionspraxis ist festzulegen und zu kommunizieren	25
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	27
Anhang 2: Abkürzungen	28
Anhang 3: Interviewte private Radio- und Fernsehveranstalter	29

Prüfung der Aufsicht über private Radio- und Fernsehveranstalter

Bundesamt für Kommunikation

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) ist für die Finanz- und Konzessionsaufsicht über die privaten Radio- und Fernsehveranstalter mit einer Konzession zuständig. Die meisten konzessionierten Veranstalter erhalten einen Anteil aus der Radio- und Fernsehgebühr, um den Leistungsauftrag in den Konzessionen erfüllen zu können. Seit 2019 werden jährlich insgesamt rund 81 Millionen Franken Abgabenanteile an die privaten Veranstalter ausgeschüttet. Zusätzlich erhielten die privaten Veranstalter im Jahr 2022 weitere Subventionen in der Höhe von rund 7 Millionen Franken. Mit der Finanzaufsicht soll die wirtschaftliche und bestimmungsgemässe Verwendung der Abgabe und weiterer Subventionen sichergestellt werden.

Das Ziel der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) in der vorliegenden Prüfung war zu beurteilen, ob die Aufsicht des BAKOM über die privaten Radio- und Fernsehveranstalter effizient und effektiv ist.

Die Ergebnisse zeigen, dass das BAKOM die Finanzaufsicht über die privaten Veranstalter verbessern kann. Verbesserungsbedarf besteht insbesondere in der Vereinheitlichung von Grundlagen und Instrumenten der Aufsicht. Die angespannte Ressourcensituation sowie unklare Regelungen der Zuständigkeiten in der für die Aufsicht zuständigen Abteilung Medien hatten zudem in den letzten Jahren einen beeinträchtigenden Einfluss auf die Qualität der Aufsicht. Für 2024 ist eine Reorganisation in dieser Abteilung geplant, um die erkannten Schwachstellen und Herausforderungen proaktiv anzugehen.

Für eine effiziente und effektive Finanzaufsicht bedarf es umfassender und einheitlicher Grundlagen

Die EFK stellt zwar fest, dass im BAKOM erforderliche Grundlagen für die Ausübung der Aufsicht grundsätzlich vorhanden sind, diese aber Verbesserungsbedarf aufweisen. Insbesondere fehlen ein aktives Risikomanagement sowie ein vollständiges Finanzaufsichts- und Prüfkonzept über die privaten Veranstalter. Dieses Konzept sollte im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses regelmässig ergänzt bzw. aktualisiert werden.

Handlungsbedarf besteht auch beim Empfehlungscontrolling. Die EFK empfiehlt dem BAKOM, dieses entsprechend zu verstärken, um die Wirkung der Aufsicht zu erhöhen.

Eine neue Aufgabenzuteilung für die Finanzaufsicht ist erforderlich

Die Situation in der Abteilung Medien war in den letzten Jahren geprägt von einer gewissen Unruhe. Dies führte beispielsweise dazu, dass die für die Finanzaufsicht zuständige Sektion Finanzen Medien (M-FM) ihre bewilligten Stellenprozente nie vollumfänglich zugunsten der dafür vorgesehenen Aufgaben einsetzen konnte.

Das BAKOM hat das Problem erkannt und erarbeitet aktuell eine Reorganisation der Abteilung Medien, die ab 2024 Gültigkeit haben wird. Diese wird insbesondere Veränderungen in der Sektion M-FM bringen. Die EFK empfiehlt dem BAKOM, im Rahmen der Reorganisation auch die Zuständigkeiten an die Mitarbeitenden neu und verbindlich festzulegen. Zudem empfiehlt die EFK, dass die Unabhängigkeit und Unbefangenheit der mit der Aufsicht beauftragten Mitarbeitenden regelmässig deklariert werden muss.

Für die Zukunft ist eine verbindliche Sanktionspraxis umzusetzen

Seit 2020 beinhalten die Konzessionsvorgaben an die privaten Veranstalter auch quantitative Mindestvorgaben für Regionalinformationen. Das BAKOM leitete Aufsichtsverfahren gegen Veranstalter ein, welche die quantitativen Mindestvorgaben nicht erfüllten. Die Verfahren wurden 2021 aufgrund der erstmaligen Anwendung dieser Mindestvorgaben ohne finanzielle Sanktionen abgeschlossen.

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, eine einheitliche und verbindliche Sanktionspraxis zu definieren und umzusetzen. Diese muss die Anforderungen des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen und des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz) erfüllen.

Audit de la surveillance des diffuseurs privés de radio et de télévision

Office fédéral de la communication

L'essentiel en bref

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) est chargé de la surveillance financière des diffuseurs privés de programmes de radio et de télévision titulaires d'une concession et du respect de leurs obligations découlant de cette dernière. La plupart des diffuseurs titulaires d'une concession reçoivent une quote-part de la redevance de radio-télévision afin de pouvoir remplir le mandat de prestations prévu par leur concession. Depuis 2019, la quote-part de la redevance de radio-télévision distribuée chaque année aux diffuseurs privés s'élève à quelque 81 millions de francs. En outre, les diffuseurs privés ont reçu des subventions supplémentaires d'environ 7 millions de francs en 2022. La surveillance financière vise à garantir l'utilisation économique et conforme de la redevance et des autres subventions.

L'objectif du Contrôle fédéral des finances (CDF) dans le présent audit était d'évaluer si la surveillance exercée par l'OFCOM sur les diffuseurs privés de radio et de télévision est efficace et efficiente.

Les résultats montrent que l'OFCOM peut améliorer la surveillance financière des diffuseurs privés. Des améliorations sont notamment nécessaires en ce qui concerne l'uniformisation des bases et des instruments de la surveillance. La situation tendue en matière de ressources ainsi que la réglementation peu claire des compétences au sein de la division Médias chargée de la surveillance ont en outre eu un impact négatif sur la qualité de la surveillance ces dernières années. Une réorganisation de cette division est prévue pour 2024 afin de répondre de manière proactive aux faiblesses et aux défis identifiés.

Pour une surveillance financière efficace et efficiente, il faut des bases complètes et uniformes

Le CDF constate que l'OFCOM dispose en principe des bases nécessaires à l'exercice de la surveillance, mais que celles-ci doivent être améliorées. Il manque notamment une gestion active des risques ainsi qu'un concept complet de surveillance financière et d'audit des diffuseurs privés. Ce concept devrait être régulièrement complété ou actualisé dans le cadre d'un processus d'amélioration continue.

Des mesures s'imposent également en ce qui concerne le contrôle des recommandations. Le CDF recommande à l'OFCOM de le renforcer en conséquence afin d'accroître l'efficacité de la surveillance.

Une nouvelle répartition des tâches de surveillance financière est nécessaire

Ces dernières années, la situation au sein de la division Médias a été marquée par une certaine agitation. Il en a résulté, par exemple, que la section Finances médias (FM) chargée de la surveillance financière n'a jamais pu affecter la totalité des postes qui lui étaient alloués aux tâches prévues à cet effet.

L'OFCOM a reconnu le problème et prépare actuellement une réorganisation de la division Médias, qui prendra effet à partir de 2024. Celle-ci apportera notamment des changements au sein de la section FM. Le CDF recommande à l'OFCOM de redéfinir de manière contraignante les responsabilités des collaboratrices et collaborateurs dans le cadre de la réorganisation. Le CDF recommande en outre que l'indépendance et l'impartialité des collaboratrices et collaborateurs chargés de la surveillance soient régulièrement déclarées.

Une pratique de sanctions contraignante doit être mise en œuvre pour l'avenir

Depuis 2020, les concessions accordées aux diffuseurs privés comprennent également des exigences quantitatives minimales pour les informations régionales. L'OFCOM a ouvert des procédures de surveillance à l'encontre des diffuseurs qui ne respectaient pas les exigences quantitatives minimales. Les procédures ont été closes sans sanction financière en 2021, étant donné que ces exigences minimales s'appliquaient pour la première fois.

Le CDF recommande à l'OFCOM de définir et de mettre en œuvre une pratique uniforme et contraignante en matière de sanctions. Celle-ci doit satisfaire aux exigences de la Loi fédérale sur la radio et la télévision et de la Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions).

Texte original en allemand

Verifica della vigilanza esercitata sulle emittenti radiotelevisive private

Ufficio federale delle comunicazioni

L'essenziale in breve

L'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) è competente per la vigilanza in materia finanziaria e di concessioni sulle emittenti radiotelevisive private titolari di una concessione. La maggior parte delle emittenti concessionarie riceve una quota del canone radiotelevisivo al fine di adempiere il mandato di prestazioni previsto dalle concessioni. Dal 2019, ogni anno, complessivamente, vengono distribuiti alle emittenti private circa 81 milioni di franchi di quote del canone. In aggiunta, nel 2022 le emittenti private hanno ricevuto ulteriori sovvenzioni per circa 7 milioni di franchi. La vigilanza in ambito finanziario ha lo scopo di garantire che la quota del canone e altre sovvenzioni siano impiegate secondo criteri economici e in modo conforme alle prescrizioni.

L'obiettivo della presente verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) era di valutare se la vigilanza esercitata dall'UFCOM sulle emittenti radiotelevisive private è efficiente ed efficace.

Dai risultati emerge che l'UFCOM può migliorare la vigilanza finanziaria, in particolare è necessario armonizzare maggiormente le basi e gli strumenti. Inoltre, la situazione precaria delle risorse e una regolamentazione delle competenze poco chiara all'interno della divisione Media, responsabile della vigilanza, hanno avuto un impatto negativo sulla qualità della vigilanza negli ultimi anni. Per il 2024 è prevista una riorganizzazione della summenzionata divisione per affrontare in maniera proattiva le lacune individuate.

Una vigilanza efficiente ed efficace necessita basi complete e uniformi

Sebbene il CDF abbia constatato che l'UFCOM dispone delle basi necessarie per esercitare la vigilanza, vi è comunque un margine di miglioramento. In particolare mancano una gestione attiva dei rischi nonché un piano finanziario e di verifica completi sulle emittenti private. Tale piano deve essere regolarmente completato e aggiornato nel quadro di un processo di miglioramento continuo.

È necessario intervenire anche nell'ambito del controlling dell'attuazione delle raccomandazioni. Il CDF raccomanda all'UFCOM di rafforzare tale ambito per aumentare l'efficacia della vigilanza.

Necessaria una nuova attribuzione dei compiti per la vigilanza finanziaria

Negli ultimi anni la situazione all'interno della divisione Media è stata caratterizzata da una certa inquietudine. Ne è conseguito, ad esempio, che la sezione Finanze media (FM), responsabile della vigilanza finanziaria, non ha mai utilizzato pienamente per i compiti previsti le risorse di personale approvate.

L'UFCOM ha riconosciuto il problema e sta lavorando a una riorganizzazione della divisione Media da attuare nel 2024. Essa prevede cambiamenti soprattutto all'interno della sezione

FM. Il CDF raccomanda all'UFCOM di ridefinire in maniera vincolante anche le competenze dei collaboratori. Inoltre, l'indipendenza e l'imparzialità dei collaboratori responsabili della vigilanza devono essere regolarmente dichiarate.

Necessaria una prassi vincolante in materia di sanzioni

Dal 2020, le prescrizioni relative alle concessioni per le emittenti private prevedono anche criteri quantitativi minimi per le informazioni regionali. L'UFCOM ha avviato procedimenti di vigilanza contro le emittenti che non hanno adempiuto le prescrizioni quantitative minime. I procedimenti sono stati chiusi nel 2021 senza sanzioni finanziarie in considerazione del fatto che le prescrizioni minime si applicavano per la prima volta.

Il CDF raccomanda all'UFCOM di definire e applicare una prassi in materia di sanzioni uniforme e vincolante che adempia i requisiti della legge federale sulla radiotelevisione e della legge sui sussidi.

Testo originale in tedesco

Audit of the supervision of private radio and television broadcasters

Federal Office of Communications

Key facts

The Federal Office of Communications (OFCOM) is responsible for the financial and licensing supervision of private radio and television broadcasters with a licence. Most licensed broadcasters receive a share of the radio and television fee in order to fulfil the performance mandate set out in their licences. Since 2019, a total of around CHF 81 million has been paid out annually to private broadcasters. In addition, the private broadcasters received further subsidies of around CHF 7 million in 2022. Financial supervision is intended to ensure that the fee and other subsidies are used economically and in line with their intended purpose.

The aim of the Swiss Federal Audit Office (SFAO) in this audit was to assess whether OFCOM's supervision of private radio and television broadcasters is efficient and effective.

The results showed that OFCOM can improve its financial supervision of private broadcasters. There is a particular need for improvement in the standardisation of the supervisory principles and instruments. The strained resource situation and the unclear division of responsibilities in the Media Division, which is responsible for supervision, have also had a negative impact on the quality of supervision in recent years. There are plans to reorganise this division in 2024 in order to proactively address the identified weaknesses and challenges.

A comprehensive and standardised basis is required for efficient and effective financial supervision

Although the SFAO found that OFCOM has the necessary basis for exercising supervision, there is room for improvement. In particular, active risk management and a complete financial supervision and audit concept for private broadcasters are lacking. This concept should be regularly supplemented and updated as part of a continuous improvement process.

There is also a need for action regarding the monitoring of recommendations. The SFAO recommended that OFCOM strengthen this accordingly in order to increase the impact of its supervision.

Financial supervision tasks need to be reallocated

The situation in the Media Division has been marked by a certain amount of unrest in recent years. This has led, for example, to the Finances Media section (FM), which is responsible for financial supervision, never being able to fully utilise its approved FTEs for the tasks they were intended for.

OFCOM has recognised the problem and is currently working to reorganise the Media Division. The reorganisation will come into effect in 2024. This will bring changes to the FM section in particular. The SFAO recommended that OFCOM also redefine the employees'

responsibilities in a binding manner as part of the reorganisation. In addition, the SFAO recommended that the independence and impartiality of the employees responsible for supervision must be declared on a regular basis.

A binding sanctions practice must be implemented for the future

Since 2020, the licence requirements for private broadcasters have also included minimum quantitative requirements for regional information. OFCOM launched supervisory procedures against broadcasters that did not fulfil the minimum requirements. The procedures were concluded in 2021 without financial penalties because these minimum requirements were applied for the first time.

The SFAO recommended that OFCOM define and implement a standardised and binding sanctions practice. This must fulfil the requirements of the Radio and Television Act and the Subsidies Act.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Kommunikation

Das BAKOM bedankt sich für die gute Zusammenarbeit. Insbesondere schätzt das BAKOM, dass die EFK bei der Prüfung das Verständnis dafür aufbringt, dass die Aufsicht über Medien eine hohe Sensibilität für die Unabhängigkeit der Medien erfordert. Die von der EFK georteten Schwachstellen wurden vom BAKOM bereits erkannt, die organisatorischen Massnahmen wurden ergriffen, um in Zukunft eine konzise, transparente und effiziente Aufsicht betreiben zu können. Die neue Organisation wird ein Aufsichtsinstrument aufbauen, das eine sektionsübergreifende Aufsicht erlaubt. Weitere wichtige Aspekte werden unter anderem sein: Klärung von Rollen, Kontinuität, Erkennen von Risiken (Ampelsystem).

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

In der Schweiz haben zum Prüfungszeitpunkt 21 private Radio- und 13 Fernsehveranstalter mit einer Konzession Anspruch auf einen Anteil aus der Abgabe für Radio und Fernsehen. Sie erhalten derzeit rund 81 Millionen Franken pro Jahr, was 6 Prozent der Einnahmen aus der Abgabe in der Höhe von insgesamt 1,39 Milliarden Franken für 2022 entspricht. Davon erhielt die SRG im gleichen Jahr rund 1,26 Milliarden Franken. Zusätzlich wurden gemäss Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) an die privaten Veranstalter weitere Beiträge im Umfang von rund 7 Millionen Franken für die Untertitelung der Hauptinformationssendung von regionalen Fernsehveranstaltern, die Entschädigung für die Aufbewahrung von Aufzeichnungen (Archivierung), zur Unterstützung der Verbreitung von Radioprogrammen in Bergregionen oder zur Finanzierung der Einführung neuer Technologien für die Errichtung von Sendernetzen im Jahr 2022 ausgerichtet.

Art. 41 RTVG sieht vor, dass die privaten Veranstalter mit einer Konzession die Abgabenteile und Subventionen zweckmässig verwenden müssen. Das BAKOM ist verpflichtet, die wirtschaftliche und zweckmässige Verwendung der Gelder zu überprüfen (Art. 42 RTVG).

Die Sektion Grundlagen Medien M-GM des BAKOM setzt unter anderem die Abgabenteile an lokale Radio- und Fernsehveranstalter fest und übt die Aufsicht über die Erfüllung der Leistungsaufträge der konzessionierten Radio- und Fernsehstationen (SRG und private Radio- und Fernsehveranstalter) aus. Die Konzessionen an die privaten Radio- und Fernsehveranstalter werden vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erteilt.

Für die Finanzaufsicht über die konzessionierten privaten Radio- und Fernsehveranstalter innerhalb des BAKOM ist die Sektion Finanzen Medien M-FM zuständig. Über eine gemeinsam abgeschlossene Leistungsvereinbarung mit dem UVEK hat sich das BAKOM verpflichtet, mindestens fünf subventionsrechtliche Überprüfungen bei privaten Radio- und Fernsehveranstaltern und Dritten pro Jahr durchzuführen.

Die EFK hat 2021 die Aufsicht des BAKOM über die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) geprüft.¹

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung war die Aufsicht des BAKOM über die privaten Radio- und Fernsehveranstalter zu beurteilen. Dabei wurden die folgenden Fragen untersucht:

1. Erlauben die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen eine effektive Aufsicht über die privaten Veranstalter?
2. Ist die Umsetzung der Aufsicht durch das BAKOM effizient?
3. Wird eine hohe Aufsichtsqualität erzielt und langfristig sichergestellt?

¹ «Prüfung der Aufsicht über die SRG SSR und Serafe AG» (PA 21164), verfügbar auf der Website der EFK.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Martin Koci (Revisionsleitung), Stéphanie Cecilion und Philippe Heinkel vom 2. August bis 15. September 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martina Moll. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BAKOM umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfungsteam vollumfänglich zur Verfügung. Zur besseren Beurteilung der Aufsicht durch das BAKOM wurden auch Interviews mit sieben ausgewählten privaten Radio- und Fernsehveranstaltern durchgeführt (vgl. Anhang 3).

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 10. November 2023 statt. Teilgenommen haben seitens des BAKOM der Direktor, die Vizedirektorin / Leiterin Abteilung Medien sowie der Stellvertretende Sektionschef der Sektion Finanzen Medien. Seitens der EFK haben die Federführende, der Revisionsleiter sowie ein Teammitglied teilgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Amtsleitung obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Grundlagen, Methoden und Instrumente der Aufsicht

Reorganisation der Abteilung Medien des BAKOM ab 2024

Die Abteilung Medien des BAKOM besteht aus den vier Sektionen Grundlagen Medien M-GM, Medienrecht M-MR, Finanzen Medien M-FM sowie Radio- und Fernsehgebühr M-RF (bestehend aus zwei Gruppen Recht und Aufsicht). Im Zuge des Wegfalls einer Aufgabe bei M-RF wird die Gruppe Aufsicht per 31.12.2023 aufgelöst.

Weitere personelle Abgänge in den Sektionen der Abteilung Medien haben dazu geführt, dass Ressourcen und Aufgaben zwischen den Sektionen neu verteilt werden. Die Dossiers Finanzaufsicht SRG und Tarifberechnung werden im Zuge der Reorganisation wieder zu M-FM transferiert.

Für die Sektion M-FM ist ab 2024 eine Co-Leitung vorgesehen. Dadurch soll einerseits fachliches und organisatorisches Know-how vereint und andererseits die Performance und das Vertrauen in die Sektion M-FM aufgebaut und sichergestellt werden.

Das BAKOM geht davon aus, dass in den kommenden Jahren umfassende zusätzliche Aufgaben auf die Sektion M-FM zukommen werden. Dazu gehören etwa neue Tarifentscheide, die Begleitung der SRG-Initiative (Botschaft, Volksabstimmung) sowie die Finanzaufsicht über die SRG.

2.1 Finanzaufsichts- und Prüfkonzept sind zu ergänzen

2020 hat das BAKOM ein übergreifendes Aufsichtskonzept («Concept de surveillance OFCOM») erstellt, in welchem die Grundprinzipien und Leitlinien der Gesamtaufsicht des BAKOM definiert sind.

Die aktuelle Version des Finanzaufsichtskonzepts («Konzept für die Finanzaufsicht über die privaten Veranstalter») der Sektion M-FM datiert vom 1. November 2016. In dieser sind verschiedene Elemente der Finanzaufsicht über die privaten Veranstalter beschrieben. In der Zwischenzeit sind darin enthaltene Angaben nicht mehr aktuell, wie etwa die Höhe der Subventionen. Andere Angaben treffen nicht mehr zu – beispielsweise der Name der Sektion.

Im Zuge der COVID-Pandemie haben die eidg. Räte in den Jahren 2020 und 2021 zwei Hilfspakete an die privaten Veranstalter in der Höhe von maximal 50 Millionen Franken verabschiedet. Zur Überprüfung der konformen Mittelverwendung der COVID-Hilfen hat das BAKOM ein separates Finanzaufsichtskonzept («Concept de surveillance financière OFCOM relatif aux aides Covid 2020 et 2021»), datiert 21.4.21) erstellt.

Artikel 25 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) schreibt seit 1. Januar 2022 vor, dass die Verwaltungseinheiten für ihre Subventionen über schriftliche Prüfkonzepte verfügen müssen. Das Prüfkonzept soll dabei festhalten, wie die Verwaltungseinheit nach der Gewährung einer Subvention die Mittelverwendung überprüft. Konkret geht es darum, ob die Mittelverwendung dem im Gesetz, in der Verordnung, in der Leistungsvereinbarung und/oder in der Verfügung festgelegten Zweck entsprechen. Das Prüfkonzept soll die Arbeiten der Verwaltungseinheiten bei der Überprüfung der Subventionsempfänger systematisieren sowie nachvollziehbarer und effizienter machen. Die

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) hat auf ihrer Homepage einen Leitfaden zur Erstellung eines Prüfkonzpts publiziert. Eine nach dem Leitfaden der EFV aufgebaute Auslegung der relevanten Subventionen liegt vor. Im Bereich der verschiedenen Beiträge an die privaten Veranstalter (vgl. Kapitel 1.1) sowie der COVID-19-Hilfsmassnahmen ist das BAKOM daher nicht nur Aufsichts-, sondern auch Subventionsbehörde. Das BAKOM ist folglich auch an die Vorgaben im SuG gebunden.

Das BAKOM ist gemäss Leistungsvereinbarung mit dem UVEK verpflichtet, pro Jahr mindestens fünf Finanzrevisionen bei privaten Veranstaltern vor Ort durchzuführen. 2022 führte die Sektion M-FM erstmals Finanzrevisionen mit zuvor festgelegten und fokussierten Prüfzielen durch. Diese waren für alle fünf Veranstalter gleich. Dies bedeutete eine Abkehr von der bisherigen Praxis, wonach für jede Finanzrevision ein individueller Prüfplan auf der Basis der jeweiligen Risiken und festgestellten Lücken erstellt wurde.

Ein Prüfkonzpt, in welchem die mittel- und langfristige Finanzaufsichtspraxis von M-FM über die privaten Veranstalter mit einem Aufsichtsprogramm und Aufsichtsschwerpunkten definiert ist, existiert nur ansatzweise.

Beurteilung

Das Finanzaufsichtskonzept über die privaten Veranstalter des BAKOM enthält grundlegende Elemente für die Aufsichtstätigkeit. Es deckt jedoch nicht alle Elemente eines integralen Aufsichtskonzepts in der nötigen Tiefe ab und erfüllt dabei die Vorgaben des SuG nur teilweise. Die Finanzaufsicht des BAKOM leitet sich nicht nur aus dem Auftrag des BAKOM im RTVG ab, sondern fusst auch auf den Vorgaben des SuG. Dieses muss stärker betont und die Aufsicht dementsprechend verstärkt werden.

Die Fokussierung bei Finanzrevisionen auf ausgewählte Prüfziele bringt einerseits den Vorteil, dass gezielt Aspekte bei allen fünf privaten Veranstaltern einheitlich geprüft werden können. Andererseits besteht aber die Gefahr, dass dadurch spezifische Risiken des jeweiligen Veranstalters nicht entdeckt werden und es zu Prüflücken kommt.

Das Ziel der Aufsicht ist es, durch die gezielte Steuerung von konkreten, abgestimmten Aufsichtshandlungen die in der Risikoanalyse festgestellten Risiken bestmöglich zu mindern. Ein in diesem Sinne ergänztes Finanzaufsichts- und Prüfkonzpt stellt wichtige Grundlagen für ein einheitliches Verständnis der Aufsicht in der Sektion M-FM dar.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, das Finanzaufsichts- und Prüfkonzpt über die privaten Veranstalter im Sinne des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen und des Subventionsgesetzes zu ergänzen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAKOM

Das BAKOM wird sein Konzept für die Aufsicht über die privaten Veranstalter im Sinne des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen und des Subventionsgesetzes anpassen und ergänzen. Das Konzept wird die qualitativen, quantitativen und finanziellen Aspekte gleichermaßen berücksichtigen.

2.2 Ein umfassendes Risikomanagement über die privaten Veranstalter fehlt

Kapitel 4 des Finanzaufsichtskonzepts über die privaten Veranstalter führt verschiedene Risiken einer nicht gesetzeskonformen Verwendung von Abgabenanteilen und Subventionen sowie der Entrichtung von Konzessionsabgaben durch die privaten Veranstalter auf. Die dort erwähnten Risiken sind nicht alle ausführlich beschrieben und nur zum Teil mit Beispielen spezifiziert. Im Konzept findet sich weiter eine Auflistung der Subventionen nach Subventionstyp, das jährliche Ausschüttungsvolumen in Mio. Franken, die Anzahl der Bezüger sowie eine Einteilung der Subvention in grosse oder kleine Risiken. Drei Risiken sind als «gross» und sieben Risiken als «klein» erfasst. Es existiert keine Risikomatrix zur Abschätzung des vorhandenen Gefährdungspotenzials und keine Abstufung der Risiken nach Veranstalterkategorie. Ausserdem ist nicht bzw. nur ansatzweise festgehalten, mit welchen Massnahmen die Risiken abgedeckt werden können. Das Konzept beschreibt die Situation im Jahr 2016.

Das separate Finanzaufsichtskonzept zu den gewährten COVID-19-Hilfsmassnahmen beinhaltet eine Risikoanalyse, welche auf der Risikoanalyse im Finanzaufsichtskonzept über die privaten Veranstalter basiert und in weiten Teilen deckungsgleich mit dieser ist.

Art. 6 Abs. 2 der Verordnung des UVEK über Radio und Fernsehen (UVEK-VO) gibt vor, dass die privaten Veranstalter ihre Jahresrechnung ab dem Geschäftsjahr 2017 ordentlich revidieren lassen müssen. Der Bericht der ordentlichen Revision muss dabei alle Tätigkeiten des Veranstalters umfassen, soll aber insbesondere auf die konzessionierte Tätigkeit Bezug nehmen. Der Revisionsbericht hat des Weiteren zu bestätigen, dass einerseits die konzessionierte Geschäftstätigkeit korrekt ausgewiesen wurde und andererseits keine offenen oder verdeckten Gewinnausschüttungen oder geschäftsmässig nicht begründete Zuwendungen an Dritte vorgenommen wurden. Gemäss Rückmeldungen der Sektion M-FM weisen aber nicht alle Revisionsberichte der privaten Veranstalter die erforderlichen Bestätigungen aus. Auch die Qualität der ordentlichen Revision unterscheidet sich je nach Veranstalter bzw. Revisionsstelle. Die EFK stellte diese Unterschiede im Zuge der sieben interviewten Veranstalter ebenfalls fest.

Weiterführende Dokumente, die auf eine aktive Bewirtschaftung der Risiken (Risikomanagement) in der Sektion M-FM hindeuten, konnten der EFK nicht vorgelegt werden.

Beurteilung

Die bestehende Risikoanalyse des BAKOM stellt eine wichtige Grundlage der Aufsicht dar. Damit aber wesentliche Risiken erkannt und priorisiert werden können, bedarf es weiterer und differenzierterer Informationen über die privaten Veranstalter.

Die Einreichung eines ordentlichen Revisionsberichts über die Jahresrechnungen der Veranstalter kann dem BAKOM helfen, ausgewählte Risiken zu mildern oder gar auszuschliessen. Da die ordentlichen Revisionsberichte der Veranstalter nicht alle Risiken gleichermaßen abdecken, erhöht sich die Gefahr unentdeckter Feststellungen. Dies führt zu Aufsichtslücken. Das BAKOM muss daher die unterschiedlichen Risikoabdeckungen künftig aktiv dokumentieren und in seine Risikoüberlegungen und Revisionstätigkeiten aufnehmen.

Daher ist es zentral, dass das BAKOM ein umfassendes Risikomanagement anstrebt und seine Risikoanalyse um Elemente wie Risikomatrix und Massnahmen zur Abdeckung der Risiken ergänzt. Dies würde es erlauben, ein differenziertes Verständnis über die effektiven

(Rest-)Risiken bei den unterschiedlichen privaten Veranstaltern zu erlangen. Auf dieser Basis können entsprechend risikoorientierte Aufsichts- und Prüfkonzepte erstellt werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, ein umfassendes Risikomanagement einzuführen und seine Risikoanalyse um spezifische Elemente wie Risikoidentifikation, -bewertung und -steuerung zu erweitern.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAKOM

Das BAKOM wird seine Risikoanalyse umfassend und aufgeschlüsselt nach Veranstalterkategorien auf der Grundlage seiner Feststellungen bei der Prüfung der Jahresrechnung aktualisieren. Parallel dazu wird ein internes Verfahren eingeführt, damit alle Informationen, die für eine möglichst klare Beurteilung der inhärenten Risiken auf Ebene jedes Veranstalters von Belang sind, ausgetauscht werden können.

2.3 Eine nachvollziehbare Empfehlungsumsetzung ist erforderlich

Die Empfehlungen aus den durchgeführten Finanzrevisionen seit 2009 sind in einer Exceltabelle festgehalten. In dieser Tabelle ist unter anderem ausgewiesen, in welcher Finanzrevision welche Empfehlung(en) bei welchem Veranstalter ausgesprochen wurde(n).

In der Exceltabelle ist zudem festgehalten, ob ein geprüfter Veranstalter die Empfehlung akzeptiert hat, was mit einem entsprechenden Vermerk (bspw. «accepté») ausgewiesen wird. Als Bestätigung für die Empfehlungsumsetzung ist ein Datum erfasst. In der Liste finden sich jedoch keine Hinweise, von welcher Person, in welcher Form und auf welcher Evidenzbasis die Empfehlungsumsetzung geprüft und genehmigt wurde. Auch bleibt offen, ob die Schritte durch verschiedene Personen qualitätsgesichert sind (Vier-Augen-Prinzip).

Sofern eine Kontrolle der Empfehlungsumsetzung vor Ort erforderlich ist, erfolgt sie nicht systematisch. Interne Vorgaben, bei welchen Empfehlungen und zu welchem Zeitpunkt eine Überprüfung vor Ort wichtig oder gar notwendig erscheint, sind nicht vorhanden.

Beurteilung

Die Excelliste der Empfehlungen stellt eine gute Grundlage dar, um die Risikoanalyse und das Aufsichtskonzept weiterzuentwickeln. Aus der Statistik der Empfehlungen können Hinweise gewonnen werden, welche festgestellten Risiken wie oft eingetreten sind. Des Weiteren können diese Angaben dazu dienen, Risikoprofile über die geprüften Veranstalter zu erstellen.

Die Excelliste der Empfehlungen lässt aber nur eingeschränkt ein zielgerichtetes und effektives Empfehlungscontrolling zu. Es fehlen IKS-relevante Massnahmen wie Prozesskontrollen, Entscheidungsprozesse, ein Vier-Augen-Prinzip und die Einhaltung der Funktionstrennung. Hier besteht Verbesserungsbedarf, um die Wirkung der Empfehlungen zu überprüfen und damit die Qualität der Aufsicht zu erhöhen.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, Kontrollhandlungen im Rahmen seines Empfehlungscontrollings nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAKOM

Das Instrument zur Aufsicht und Kontrolle des Empfehlungscontrollings wird in die Risikoanalyse integriert. Darüber hinaus werden die Empfehlungen und ihre Quellen dokumentiert und im Rahmen der Qualitätskontrolle durch eine Drittperson überprüft.

3 Vollzug der Aufsicht über die privaten Veranstalter

3.1 Zuständigkeiten sind neu und klar festzulegen

2016 hat das BAKOM im Rahmen eines Projektes ein Organisationshandbuch (OHB) für die Sektion M-FM erarbeitet. Das OHB verfolgt folgende Zwecke: Definition der Aufgaben und Verantwortlichkeiten in der Sektion inkl. Stellvertretungsregelungen, Übernahme von Aufgaben bei Absenzen, rasche Einarbeitung von neuen Mitarbeitenden in das Tätigkeitsgebiet, Prozessoptimierungen bzw. Initiierung neuer Prozesse sowie die Wissenssicherung.

Das OHB beschreibt auch die Organisation und Rolle der Sektion sowie die Kompetenzzentren und Prozesse der Sektion. Dort findet sich auch ein «funktionales Organigramm», in welchem die Aufgabenzuteilung auf die Mitarbeitenden der Sektion und deren Rolle/Funktion beschrieben ist. Im OHB ist festgehalten, dass diese Grundsätze und Richtlinien per 1. Dezember 2016 in Kraft treten. Die EFK hat keine hinreichenden Belege gefunden, dass diese Grundsätze und Richtlinien auch verbindlich und zufriedenstellend umgesetzt wurden bzw. werden.

Im Zuge der geplanten Reorganisation in der Abteilung Medien werden ab 2024 auch verschiedene Stellen und Aufgaben den Sektionen neu zugeteilt. So sollen beispielsweise die Dossiers Finanzaufsicht SRG und Tarifberechnung, die 2021 in die Sektion M-GM übertragen worden sind, wieder zurück zu M-FM transferiert werden.

Diverse Abgänge und krankheitsbedingte Abwesenheiten von Mitarbeitenden führten in den vergangenen Jahren dazu, dass in der Sektion M-FM nie alle bewilligten Stellen produktiv eingesetzt werden konnten.² Bei M-FM werden zum Prüfungszeitpunkt zwei vakante Stellen neu besetzt.

Für den Sektionsleiter, den stellvertretenden Sektionsleiter und die Mitarbeitenden der Sektion M-FM liegen jeweils Stellenbeschreibungen vor. In diesen sind unter anderem die Aufgaben, Kompetenzen, Pflichten und Verantwortlichkeiten des Stelleninhabers festgehalten.

Gemäss Rückmeldungen der Mitarbeitenden M-FM sind für das Jahr 2023 keine Jahresziele in den Mitarbeitergesprächen / Jahresgesprächen vereinbart worden (bzw. wurden nachträglich im Laufe des Jahres festgelegt).

Im Zuge der Prüfung stellte die EFK fest, dass die Deklarationen von Unabhängigkeit und zur Vermeidung von Interessenkonflikten nicht vollständig erfasst wurden oder nicht aktualisiert vorlagen.

Beurteilung

Das Organisationshandbuch der Sektion M-FM von 2016 bildet ein gutes Grundlagendokument für die Überarbeitung der Ziele, der Aufgaben und der Prozessregelungen. Mit der Inkraftsetzung des OHB gelten dessen Vorgaben als verbindlich und müssen dementsprechend durch die einzelnen Mitarbeitenden umgesetzt werden. Damit wird ein einheitliches Vorgehen in der Aufsicht sichergestellt und die Aufsichtsergebnisse werden vergleichbar.

² Quelle: BAKOM «Evolution des ressources FS 2008–2018_Stand 2018».

Die Situation in der Sektion M-FM hat allerdings in den letzten Jahren dazu geführt, dass die genehmigten Stellenprozente nie vollständig zugunsten der dafür vorgesehenen Aufgaben eingesetzt wurden. Die anfallenden Aufgaben mussten in der Folge von weniger Mitarbeitenden ausgeführt werden, was auch Verluste in der Qualität der Aufgabenerfüllung zur Folge hatte.

Die im Zuge der Reorganisation 2024 geplanten Anpassungen der Aufgaben sowie die Neubesetzung der vakanten Stellen sollten zum Anlass genommen werden, die Zuständigkeiten der Mitarbeitenden verbindlich festzulegen. Separat vereinbarte Mitarbeiterziele können die klare Aufgabenzuteilungen und -abgrenzungen weiter untermauern, die Weiterentwicklung der Mitarbeitenden fördern und die einzelnen Leistungsbeurteilungen verbessern.

Gerade vor dem Hintergrund der limitierten Personalressourcen für die Aufsicht über die privaten Veranstalter ist es zentral, dass Deklarationen der Mitarbeitenden zu Nebentätigkeiten, öffentlichen Ämtern sowie zur Unabhängigkeit von den beaufsichtigten Veranstaltern systematisch und regelmässig erfasst werden. Dadurch wird auch ein wichtiger Beitrag zur Korruptionsvermeidung geleistet.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, die Zuständigkeiten der Mitarbeitenden neu zu definieren und verbindlich festzuhalten. Wo nötig, sind auch die Stellenprofile entsprechend anzupassen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAKOM

Die neue Co-Sektionsleitung von M-FM wird die Zuständigkeiten und Rollen aller Mitarbeitenden klar definieren. Auch die sektionsübergreifende Zusammenarbeit bei der Aufsicht wird in Hinblick auf die neue Konzessionsperiode 2025–2034 neu organisiert. Die verschiedenen Aufsichtsaspekte (insbesondere Finanzaufsicht und Konzessionsaufsicht) werden koordiniert.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, die Unabhängigkeit und Unbefangenheit der mit der Aufsicht befassten Mitarbeitenden der Abteilung Medien sicherzustellen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAKOM

Die Sektion Human Resources (BO/HR) stellt sicher, dass alle mit der Aufsicht über die Veranstalter befassten Mitarbeitenden keine Nebenbeschäftigungen ausüben, die gegen die ethischen Vorgaben verstossen.

Mitarbeitende, die mit der Finanzaufsicht über die privaten Veranstalter befasst sind, unterzeichnen jedes Jahr eine Unbefangenheitserklärung. Darin verpflichten sie sich, den vom Bundesrat erlassenen Verhaltenskodex Bundesverwaltung vom 15. August 2012 (insbesondere hinsichtlich der Meldepflicht aller Nebenbeschäftigungen) sowie die geltenden Standesregeln zur Wahrung der Berufsethik und der Unabhängigkeit einzuhalten. Diese Erklärung wird im jeweiligen Personaldossier abgelegt.

3.2 Das Wissensmanagement über die Aufsicht muss verbessert werden

Den Mitarbeitenden M-FM stehen keine aktualisierten Checklisten oder Merkblätter für die Finanzaufsicht zur Verfügung, die sie im Zuge der Aufsichtstätigkeit als einheitliche Richtlinien nutzen könnten. Viele Mitarbeitende gaben zudem an, dass sie das erworbene Wissen aus durchgeführten Finanzrevisionen mehrheitlich in eigenen Dokumenten festhalten und teilweise auf eigenen Dokumentenablagen sichern.

Gemäss Angaben der Abteilung Medien kam es bei Personalabgängen immer wieder dazu, dass kein ausreichender Wissenstransfer stattfand. Der nachträgliche Wissensaufbau gestaltete sich jeweils sehr aufwendig, führte auch zu Veränderungen im methodischen Vorgehen einzelner Mitarbeitenden. Dies beeinträchtigt die methodische Kontinuität der Aufgabenerfüllung.

Im Zuge des strategischen Projekts «Wissensmanagement-Policy (KM-Policy) BAKOM» hat das BAKOM 2004 die Leitlinien eines systematischen Wissensmanagements definiert. Im OHB der Sektion M-FM findet sich ein Kapitel «Massnahmen zur Wissenssicherung 2016». Dort werden auch Massnahmen vorgeschlagen, wie die Wissenssicherung in der Sektion sichergestellt werden kann. Für die Analyse und Ablage der jeweiligen für die Finanzaufsicht relevanten Daten und Dokumente stehen den Mitarbeitenden von M-FM verschiedene Systeme und Tools zur Verfügung (u. a. SAP, Survalyzer, Excel, Acta Nova, Laufwerk M).

Das BAKOM hat im Rahmen eines Projektauftrags finanzielle, organisatorische und allgemeine Key Performance Indicators (KPI) über die privaten Veranstalter erarbeitet. Auf dieser Basis sollte eine Quantifizierung und Qualifizierung von potenziellen Risiken vorgenommen werden. Des Weiteren sollten die Analyseergebnisse wichtige Hinweise zur risikobasierten Auswahl der fünf privaten Veranstalter für die Finanzrevisionen vor Ort geben. Für die Berechnung der KPI sind Daten und Informationen aus den Jahresrechnungen, Jahresberichten, Revisionsberichten und weiteren Informationsquellen herangezogen worden. Es zeigt die Situation allerdings nur bis zum Jahr 2016. Das Analysetool ist danach nicht weiterverwendet oder aktualisiert worden.

Die Abteilung Medien beabsichtigt, ab 2024 ein Dashboard mit dem Ziel einer Übersicht über zentrale Kennzahlen der Medienlandschaft zu errichten. Dazu sollen sektorübergreifend u. a. finanzielle, organisatorische und medienpolitische Daten und Informationen zusammengetragen werden. Sie sollen den Stand und die Entwicklung wichtiger Indikatoren im Medienbereich und des BAKOM aufzeigen. Das Dashboard soll auch auf problematische Entwicklungen aufmerksam machen, aus welchen Empfehlungen und Massnahmen abgeleitet werden können.

Beurteilung

Dass in der Sektion M-FM bislang noch kein systematisches Wissensmanagement in Bezug auf die Finanzaufsicht zur Anwendung gelangt, ist als kritisch zu bewerten. Der entstandene Wissensverlust bei Personalabgängen ist oftmals nur mit hohen zusätzlichen Aufwendungen wieder auszugleichen und geht schlussendlich zulasten der Qualität der Aufsicht.

Es ist begrüssenswert, dass die Abteilung Medien derzeit ein Dashboard über relevante Brancheninformationen und Kennzahlen entwickelt. Die Datentabellen zu den KPI von 2016 können dabei als eine gute Grundlage für die Ermittlung von relevanten Indikatoren dienen.

Die Grundlagen für ein Wissensmanagement sind vorhanden und die Notwendigkeit wurde im BAKOM bereits erkannt. Es ist daher wichtig, dass die Sektion M-FM zukünftig ein entsprechendes Wissensmanagement in geeigneter Form aufbaut und aktiv betreibt. Die EFK verzichtet aufgrund der laufenden Arbeiten auf eine Empfehlung.

4 Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Aufsicht

4.1 Eine Bemessung des Aufwandes für die Aufsicht ist nicht möglich

Im Zuge der Finanzaufsicht gelangen die privaten Radio- und Fernsehveranstalter immer wieder mit individuellen Anfragen an das BAKOM bzw. an die Sektion M-FM. Gemäss Angaben der befragten privaten Veranstalter schätzen diese die Anzahl der Anfragen auf durchschnittlich ein Dutzend pro Jahr. Als Kontaktpersonen M-FM sind entweder diejenigen Mitarbeitenden von M-FM genannt worden, welche die letzte Finanzrevision bei den Veranstaltern durchgeführt haben und/oder der Sektionschef M-FM. Das BAKOM hat für die Kommunikation und den Informationsaustausch mit den privaten Veranstaltern keine formalisierten Prozesse oder Vorgaben zur Dokumentation definiert. Die Zuteilung der Anfragen an die Mitarbeitenden von M-FM zur Beantwortung erfolge dabei nicht nach einem festgelegten System.

Im Zuge der geführten Interviews mit den sieben privaten Veranstaltern und analytischen Überprüfungen von Buchhaltungsdaten der Veranstalter der letzten fünf Jahre hat die EFK Unterschiede zwischen den Finanzrevisionen des BAKOM festgestellt. Sie betreffen die Qualität und Tiefe der Prüftätigkeiten durch die Mitarbeitenden M-FM. Die Finanzrevisionen umfassten Prüfelemente wie bspw. die Anwendungspraxis von Amortisationen oder die Berücksichtigung der Organisationsstruktur der privaten Veranstalter im Rahmen der Prüfhandlungen.

Gemäss Angaben M-FM wird die Stundenerfassung für Tätigkeiten oftmals nicht auf Basis der effektiven Zeitaufwendungen durchgeführt, da die Mitarbeitenden beispielsweise aufgrund der Dringlichkeit von zusätzlich zugewiesenen Aufgaben laufende Tätigkeiten unterbrechen müssen. Die EFK hat daher vor dem Hintergrund der eingeschränkten Aussagekraft der Daten auf Auswertungen der Arbeitszeiterfassung zur Abschätzung des Aufwandes für die Aufsichtstätigkeiten verzichtet.

Beurteilung

Dass M-FM keine formalisierten Prozesse für Anfragen seitens der privaten Veranstalter definiert hat stellt ein erhöhtes Risiko für die konforme Aufgabenerfüllung und Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden dar. Zudem kann auch ein entsprechendes Wissensmanagement nicht etabliert werden. Hinzu kommt, dass der effektive Aufwand dieser Tätigkeiten durch die Arbeitszeiterfassung nicht verlässlich abgeschätzt werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es zentral, dass im Zuge der Regelung der Zuständigkeiten auch die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei Anfragen von privaten Veranstaltern an M-FM geregelt werden. Die nachvollziehbare Dokumentation der Anfragen und Entscheide muss sichergestellt sein, um eine einheitliche Vorgehensweise sowie Gleichbehandlung bei getroffenen Entscheiden zwischen den Veranstaltern zu gewährleisten.

Vor dem Hintergrund der nicht durchgängig geregelten Aufgabenzuteilungen und einer nicht aussagekräftigen Zeiterfassung lässt sich die Effizienz der Aufsichtstätigkeiten anhand der geleisteten Stunden der Sektion M-FM nicht verlässlich beurteilen.

4.2 Eine einheitliche Sanktionspraxis ist festzulegen und zu kommunizieren

Im RTVG und im SuG sind die Sanktionierungsmöglichkeiten des BAKOM definiert. Diese sehen unter anderem einen Strafbetrag bis 10 % des durchschnittlichen Umsatzes der letzten drei Geschäftsjahre (Art. 90 Abs. 1 RTVG) eines privaten Veranstalters vor, wenn dieser gegen die rechtlichen Anforderungen und Vorgaben verstösst. Verletzungen von Melde- und Auskunftspflichten und/oder der Berichterstattung können mit Bussen bis zu 10 000 Franken geahndet werden (Art. 90 Abs. 2 RTVG).

Zuwiderhandlungen gegen rechtskräftige Verfügungen und falsche Angaben im Konzessionsverfahren seitens der Veranstalter können gemäss Art. 101 RTVG mit Bussen von bis zu 100 000 Franken geahndet werden. Das Gesetz sieht dabei vor, dass in leichten Fällen von einer Bestrafung abgesehen werden kann.

Art. 42 Abs. 1 RTVG besagt, dass das BAKOM gewährte Abgabenanteile an konzessionierte Veranstalter vermindern oder zurückfordern kann, wenn die Prüfung einen Verstoss gegen die wirtschaftliche und bestimmungsgemässe Mittelverwendung aufdeckt.

Nach Art. 28 SuG können Subventionen im Falle einer Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung gekürzt oder zurückgefordert werden. Art. 30 SuG besagt, dass Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügungen widerrufen werden können, wenn die Leistungserbringung verletzt wurde oder finanzielle Mittel aufgrund eines unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalts zu Unrecht gewährt wurden.

In den vergangenen Jahren sind keine finanziellen Sanktionen im obigen Sinne von der Sektion M-FM verhängt worden. Im Finanzaufsichtskonzept ist festgehalten, dass sich der Nachweis von schweren oder arglistigen Verstössen gegen die gesetzlichen Vorgaben schwierig gestaltet.

Im Zuge der Verlängerung der aktuellen Veranstalterkonzessionen ab 2020 bis Ende 2024 hat das BAKOM neu auch quantitative Mindestvorgaben im Bereich der relevanten Regionalinformationen eingeführt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass in allen Regionen ein vergleichbarer Umfang an regionalen Informationsleistungen durch die Veranstalter angeboten wird. Die quantitativen Vorgaben ab 2020 sehen vor, dass täglich mindestens 30 Minuten relevante Regionalinformationen in festgelegten Sendezeiten für Radiostationen und 150 Minuten pro Woche für Fernsehstationen ausgestrahlt werden müssen.

Das BAKOM lässt in regelmässigen Abständen die Erfüllung der Anforderungen in den Konzessionen im Bereich des publizistischen Angebots bei den privaten Veranstaltern durch Programmanalysen von externen Fachstellen überprüfen. Aktuelle Auftragnehmerin der Programmanalysen ist die Publicom AG. In diesen Studien werden die Programme der Veranstalter inhaltlich untersucht und ausgewertet. Die durchgeführten Programmanalysen seit 2013 sind auf der Website des BAKOM publiziert.

Im Rahmen der Programmanalysen 2020 wurde festgestellt, dass insgesamt zwölf konzessionierte private Radio- und Fernsehveranstalter die quantitativen Vorgaben zu Regionalinformationen nicht erfüllt haben. Das BAKOM hat die eingeleiteten Verfahren gegen die betroffenen Veranstalter aufgrund der Erstmaligkeit der quantitativen Vorgaben 2021 abgeschlossen, ohne Sanktionen zu verhängen. Ergebnisse der Programmanalysen von 2022 zeigen, dass vier regionale Radio- und Fernsehveranstalter die quantitative Mindestvorgabe nicht eingehalten haben.

Gemäss Rückmeldungen der befragten privaten Veranstalter haben die quantitativen Vorgaben zu Regionalinformationen öfters schon zu kontroversen Diskussionen mit dem BAKOM geführt. Insbesondere werden die angewendete Messmethode und die Definition von relevanter Regionalinformation kritisiert.

Gemäss Informationen des BAKOM soll das geplante Dashboard (siehe Kapitel 3.2) auch eine Definition der Sanktionspraxis zum Ziel haben. Darin soll einheitlich aufgezeigt werden, wie mit Verwarnungen bei Verstössen oder mit Sanktionen im Falle von wiederholten Verstössen vorzugehen ist.

Beurteilung

Die Sanktionen sind im Gesetz in Form von «Kann-Formulierungen» festgelegt. Dem BAKOM wird somit ein grosser Ermessens- oder Entscheidungsspielraum in der Anwendung von Sanktionen gewährt. Das Bundesamt versuchte im Rahmen der Überprüfung der quantitativen Mindestvorgaben in den Konzessionen ab 2020, diesen Spielraum auszuschöpfen. Die Verfahren gegen die Veranstalter hat das BAKOM aufgrund der Erstmaligkeit ohne Verhängung von finanziellen Sanktionen abgeschlossen. Mit der Kommunikation der Vorgaben und Methoden auf dem Dashboard wird diese Einmaligkeit nicht mehr gegeben sein. Eine erste präventive Wirkung des gewählten Vorgehens bei der Aufsicht ist dennoch feststellbar. Im Jahr 2022 ging die Zahl der privaten Veranstalter, die auf Einhaltung der Mindestvorgaben überprüft wurden, von zwölf auf vier zurück

Auch in Bezug auf die Finanzaufsicht über die privaten Veranstalter ist ersichtlich, dass auch aufgrund der Schwierigkeit des Nachweises von Verstössen keine verbindlichen Leitlinien oder Vorgaben zur Sanktionspraxis verfügbar sind.

Das BAKOM verfügt bislang über keine klare und verbindliche Sanktionspraxis in der Aufsicht über die privaten Veranstalter. In Zukunft braucht es verbindliche Vorgaben, wie eine einheitliche Sanktionspraxis bei der Finanz- und der Programmaufsicht des BAKOM umgesetzt werden soll. Diese muss den Anforderungen und Zwecken der Aufsicht gemäss RTVG und SuG entsprechen.

Darüber hinaus sollte die Sanktionspraxis im Finanzaufsichtskonzept als generelle Haltung des BAKOM verankert sein. Die EFK begrüsst es daher, dass die Definition einer einheitlichen Sanktionspraxis angegangen wird. Diese sollte unter anderem auch auf dem geplanten Dashboard publiziert werden.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, eine mit dem Bundesgesetz über Radio und Fernsehen und dem Subventionsgesetz kompatible Sanktionspraxis zu definieren, umzusetzen und zu kommunizieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAKOM

Im Rahmen der Konsolidierung der Aufsichtsprozesse bezüglich der privaten Radio- und Fernsehveranstalter wird – neben den Empfehlungen weiter oben – auch die Sanktionspraxis analysiert. Eine nachvollziehbare Massnahmenkaskade wird angestrebt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht OR) vom 30. März 1911 (Stand am 1. September 2023), SR 220

Verordnung über die Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher (Geschäftsbücherverordnung GeBüV) vom 24. April 2002 (Stand am 1. Januar 2013), SR 221.431

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. September 2023), SR 614.0

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (Stand am 13. Februar 2023), SR 616.1

Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 24. März 2006 (Stand am 1. September 2023), SR 784.40

Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vom 9. März 2007 (Stand am 1. Januar 2023), SR 784.401

Verordnung des UVEK über Radio und Fernsehen (UVEK-VO) vom 5. Oktober 2007 (Stand am 1. Juli 2016), SR784.401.11

BAKOM Wegleitung zum Kontenplan für die Jahresrechnung konzessionierter Veranstalter vom 1. Mai 2008, Aktualisierung Februar 2021

Ergänzender Leitfaden des BAKOM zur Jahresrechnung für Veranstalter, Dezember 2017

Konzession für ein Regionalfernsehen/-radio mit Leistungsauftrag und/ohne Abgabenteil

Anhang 2: Abkürzungen

BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FKG	Finanzkontrollgesetz
M-FM	Sektion Finanzen Medien
M-GM	Sektion Grundlagen Medien
OHB	Organisationshandbuch

Anhang 3: Interviewte private Radio- und Fernsehveranstalter

Veranstalter	Programm
BNJ Suisse SA	Radio GRRIF
Radio Berner Oberland AG	Radio BeO
Radio Cité Genève	Radio Cité
Radio Fiume Ticino SA	Radio Ticino
Tele 1 AG	Tele 1
Südostschweiz TV AG	TV Südostschweiz
Vaud Fribourg TV SA	La télé

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).