

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



Prüfung der Aufsicht über die SRG SSR und Serafe AG

Bundesamt für Kommunikation

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	808.22164
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

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.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Informationen zum Prüfgegenstand	16
3 Aufsicht des BAKOM über die SRG	18
3.1 Die Konzessionsaufsicht beinhaltet viel Interpretationsspielraum	18
3.2 Die Finanzaufsicht des BAKOM lässt eine nur sehr bedingte Aussage zur Wirtschaftlichkeit und bestimmungsgemässen Mittelverwendung zu.....	21
3.3 Aufwand und Kosten der Aufsicht sind nicht bestimmbar	26
4 Aufsicht des BAKOM über die Serafe AG	27
5 Nachprüfung offener Empfehlungen	29
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	31
Anhang 2: Abkürzungen	32
Anhang 3: Grafiken	33

Prüfung der Aufsicht über die SRG SSR und Serafe AG

Bundesamt für Kommunikation

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Aufsicht über die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) und Serafe AG sowie die Umsetzung von vier Empfehlungen geprüft. Die SRG ist von der Aufsicht der EFK ausgeschlossen.

Die EFK untersuchte, wie das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) die Aufsicht über die Konzession und die Finanzaufsicht über die SRG wahrnimmt. Dieses Thema wurde bereits anlässlich einer EFK-Prüfung 2005 aufgegriffen¹. Damals wurde die Aufsicht des BAKOM als nicht ausreichend beurteilt. Seitdem wurden die rechtlichen Grundlagen der Aufsicht gestärkt. Zudem prüfte die EFK die Aufsicht des BAKOM über die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühr (Haushaltsabgabe), welche seit 2019 neu von der Serafe AG erhoben werden². Sie prüfte diesen Schwerpunkt erstmalig.

Die SRG finanziert sich zu rund 80 Prozent aus der Haushaltsabgabe, deren Inkasso durch die Serafe AG erfolgt. 2019 waren dies circa 1,2 Milliarden Franken. Im Gegenzug zu dieser Finanzierung ist die SRG im Rahmen ihres durch den Bundesrat erteilten Leistungsauftrags zur Erbringung des Service Public und zur wirtschaftlichen und zweckentsprechenden Verwendung dieser Gelder verpflichtet. Im Rahmen der durch das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) gestützten Aufsicht über die SRG ist das UVEK (BAKOM) in der Pflicht zu prüfen, ob diese Bedingungen erfüllt werden. Die gesetzlichen Grundlagen der Aufsicht sind im RTVG definiert. Darin gelten für die Aufsicht über die SRG andere Bedingungen als für die privaten Veranstalter.

Mit nur wenigen klar definierten Kriterien zur Erfüllung des Programmauftrages ist im Rahmen der Konzessionsaufsicht eine objektive Bewertung nahezu unmöglich. In der Finanzaufsicht sind die Anforderungen hinsichtlich der Beurteilung von Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit definiert. Allerdings macht das BAKOM zu diesen Aufsichtskriterien nur sehr eingeschränkte Aussagen. Das BAKOM bzw. das UVEK nutzen die Möglichkeiten des RTVG, z. B. Beauftragung von externen Sachverständigen, noch nicht aus.

Die Konzessionsaufsicht ist stark qualitativ geprägt

Die Konzession, und damit der Programmauftrag an die SRG, ist mit Blick auf die Aufsicht schwierig ausgestaltet. Die Konzession setzt kaum konkret messbare Anforderungen an den Programmauftrag. Dies ist unter anderem dem Ergebnis der Vernehmlassungsverfahren bei den Konzessionsvergaben geschuldet.

Die Programmanalysen werden, als standardisierte Methode der inhaltlichen Analyse von Programmen, nach vorgegebenen Codierungen durchgeführt. Sie sind eher als Kontinuitätsanalysen zu bewerten, deren Ergebnisse regelmässig mit der SRG diskutiert werden.

¹ «Prüfung der Finanzlage und Wirtschaftlichkeit der SRG SSR idée suisse» (PA 5284), verfügbar auf der Website der EFK.

² «Prüfung der Mehrwertsteuerabrechnung der Billag» (PA 19516), verfügbar auf der Website der EFK.

Qualitative Beurteilungen ersetzen somit klare Kriterien und haben den Nachteil, dass sie Interpretationsspielraum zulassen.

Die Ergebnisse aus punktuell durchgeführten Programmanalysen, wenig vorhandenen Kriterien und die Frequenz ihrer Durchführung bieten viel Interpretationsspielraum. Die Ergebnisse sind publiziert, jedoch fehlt eine zusammenfassende Beurteilung des BAKOM. Hier sieht die EFK Verbesserungspotenzial und richtet eine entsprechende Empfehlung an das BAKOM.

Die Finanzaufsicht erfüllt die Anforderung des RTVG hinsichtlich der bestimmungsgemässen Mittelverwendung und Wirtschaftlichkeit nur sehr bedingt

Die Finanzaufsicht des BAKOM beschränkt sich eher darauf, ein Gesamtbild über die Finanzlage der SRG zu haben. Die Aufsicht der bestimmungsgemässen und wirtschaftlichen Mittelverwendung, wie sie im RTVG vorgeschrieben ist, wird vom BAKOM derzeit kaum umgesetzt. Die bestehenden Möglichkeiten des BAKOM bzw. des UVEK werden noch nicht konsequent ausgeschöpft. Eine Möglichkeit zur Erhöhung der Aussagekraft liegt beispielsweise darin, stärker die Instrumente, z. B. das Risikomanagement der SRG und Prozesse der SRG zu prüfen.

Mit Blick auf die Erneuerung der Konzession an die SRG im Jahr 2024 bietet sich die Möglichkeit, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, wie sie durch die EFK 2005 bzw. durch das BAKOM in den Jahren 2014 bis 2016 durchgeführt wurden, zu veranlassen. Dafür ist jedoch eine klare Prioritätensetzung der Aufsichtstätigkeiten nötig. Die Beurteilung der generell zweckkonformen Mittelverwendung und der Wirtschaftlichkeit als Aufsichtskomponente muss insgesamt stärker forciert werden.

Die EFK wurde 2005 vom UVEK mit einer Prüfung der Wirtschaftlichkeit bei der SRG beauftragt. Die Ergebnisse führten zu weitreichenden Anpassungen der Strukturen bei der SRG. Seitdem erfolgte kein weiterer Auftrag mehr an die EFK.

Die EFK sieht ebenfalls allfälliges Synergiepotenzial durch eine verstärkte Koordination mit der Internen Revision der SRG. Diese hat im Konzern eine unabhängige Position und prüft Themen, auf die das BAKOM allenfalls aufsetzen oder analog dem Testat der Abschlussprüfer als geprüft betrachten könnte.

Die Aufsicht über die Serafe ist auf einem guten Stand

Für die Aufsicht über die Erhebungsstelle besteht ein separates Aufsichtskonzept. Dieses und die 2021 durchgeführte Prüfung des BAKOM bei der Serafe AG werden positiv beurteilt. Verbesserungsbedarf erkannte die EFK hier nur im formellen Bereich.

Audit de la surveillance de SRG SSR et Serafe SA

Office fédéral de la communication

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la surveillance de la Société suisse de radio-diffusion et télévision (SSR) et de Serafe SA auprès du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Il a aussi contrôlé la mise en œuvre de quatre recommandations. La SSR est exclue de la surveillance du CDF.

Le CDF a examiné la manière dont l'Office fédéral de la communication (OFCOM) assure la surveillance de la concession et la surveillance financière de la SSR. Ce sujet avait déjà été abordé lors d'un audit du CDF en 2005¹. La surveillance exercée par l'OFCOM avait alors été jugée insuffisante. Depuis lors, les bases légales en matière de surveillance ont été renforcées. Le CDF a en outre audité la surveillance exercée par l'OFCOM sur la perception de la redevance radio-télévision (redevance des ménages), laquelle est perçue par Serafe SA depuis 2019². Le CDF a examiné ce domaine pour la première fois.

La SSR est financée à raison d'environ 80 % par la redevance des ménages, dont Serafe SA assure le recouvrement. Ce montant s'élevait à près de 1,2 milliard de francs en 2019. En contrepartie à ce financement, la SSR est tenue, dans le cadre du mandat de prestations que lui a confié le Conseil fédéral, de fournir le service public et d'utiliser les fonds alloués de manière économique et conforme au but défini. Dans le cadre de la surveillance à laquelle est soumise la SSR en vertu de la Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV), il incombe au DETEC (OFCOM) de vérifier si ces conditions sont respectées. Les bases légales de la surveillance sont définies dans la LRTV. Les conditions régissant la surveillance de la SSR diffèrent de celles qui s'appliquent aux diffuseurs privés.

En raison du peu de critères clairement définis pour l'exécution de son mandat, une évaluation objective est quasiment impossible dans le cadre de la surveillance de la concession. En matière de surveillance financière, les exigences relatives à l'évaluation de la rentabilité et de la conformité au mandat de prestations sont définies. Toutefois, l'OFCOM ne fait que des déclarations très limitées sur ces critères de surveillance. L'OFCOM et le DETEC n'exploitent pas encore les possibilités prévues par la LRTV, par exemple le recours à des experts externes.

La surveillance de la concession est fortement axée sur la qualité

En termes de surveillance, la concession, et donc le mandat confié à la SSR, se révèle complexe. La concession ne fixe guère d'exigences mesurables concrètes pour le mandat de prestations. Cela est dû, entre autres, au résultat des procédures de consultation pour l'attribution des concessions.

Basées sur une méthode standardisée d'analyse de contenus, les analyses de programmes sont effectuées selon des codes prédéfinis. Il s'agit plutôt d'analyses de continuité, dont les

¹ « Audit de la situation financière et de la rentabilité de la SRG SSR idée suisse » (PA 5284), disponible sur le site Internet du CDF.

² « Audit du décompte de la TVA de Billag » (PA 19516), disponible sur le site Internet du CDF.

résultats font l'objet de discussions régulières avec la SSR. Les évaluations qualitatives se substituent donc à des critères clairs et présentent l'inconvénient de laisser une marge d'interprétation.

Les résultats d'analyses de programmes menées ponctuellement, le peu de critères disponibles et la fréquence des évaluations offrent une grande marge d'interprétation. Les résultats sont publiés, mais une évaluation globale de l'OFCOM fait défaut. Le CDF voit là un potentiel d'amélioration et adresse à l'OFCOM une recommandation en ce sens.

La surveillance financière ne remplit que très partiellement les exigences de la LRTV en matière d'utilisation conforme des fonds et de rentabilité

La surveillance financière de l'OFCOM se limite plutôt à une vue d'ensemble de la situation financière de la SSR. La surveillance de l'utilisation conforme et économique des moyens financiers, telle qu'elle est prescrite par la LRTV, n'est actuellement guère mise en œuvre par l'OFCOM. Les possibilités dont disposent l'OFCOM et le DETEC ne sont pas encore exploitées de manière conséquente. L'un des moyens d'accroître la pertinence des résultats consiste, par exemple, à examiner de plus près les outils, tels que la gestion des risques ou les processus de la SSR.

En vue du renouvellement de la concession de la SSR en 2024, il est possible de procéder à des audits de rentabilité similaires à ceux réalisés par le CDF en 2005 ou par l'OFCOM de 2014 à 2016. Il convient toutefois de définir clairement les priorités des activités de surveillance. L'évaluation de l'utilisation globalement conforme au but et de la rentabilité en tant que composante de la surveillance doit être renforcée de manière générale.

En 2005, le DETEC avait chargé le CDF d'examiner la rentabilité de la SSR. Les résultats ont donné lieu à d'importantes adaptations structurelles de la SSR. Depuis lors, aucun autre mandat n'a été confié au CDF.

Le CDF voit également un éventuel potentiel de synergie dans la coordination renforcée avec l'organe de révision interne de la SSR. Celui-ci occupe une position indépendante au sein du groupe et examine des thèmes susceptibles de servir de base à l'OFCOM, ou que l'OFCOM pourrait considérer comme vérifiés, à l'instar de l'attestation des réviseurs.

La surveillance de Serafe est en bonne voie

La surveillance de l'organe de perception fait l'objet d'un concept de surveillance distinct. Ce concept ainsi que l'audit effectué par l'OFCOM en 2021 auprès de Serafe SA sont jugés positifs. Le CDF n'a identifié des besoins d'amélioration que sur le plan formel.

Texte original en allemand

Verifica della vigilanza sulla SRG SSR e Serafe AG

Ufficio federale delle comunicazioni

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato presso il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) una verifica concernente la vigilanza esercitata sulla Società svizzera di radiotelevisione (SSR) e su Serafe AG. Ha inoltre verificato l'attuazione di quattro raccomandazioni. La SSR è esclusa dalla vigilanza del CDF.

Il CDF ha esaminato il modo in cui l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) assicura la vigilanza della concessione e la sorveglianza finanziaria della SSR. La questione era già stata affrontata in occasione di una verifica condotta dal CDF nel 2005¹. All'epoca, la vigilanza esercitata dall'UFCOM era stata giudicata insufficiente. Da allora, le basi legali in materia di vigilanza sono state rafforzate. Il CDF ha inoltre verificato la vigilanza esercitata dall'UFCOM nell'ambito della riscossione del canone radiotelevisivo (a carico delle economie domestiche di tipo privato)². Dal 2019 il canone è riscosso da Serafe AG. Si tratta della prima verifica effettuata in questo ambito.

La SSR è finanziata per circa l'80 per cento mediante il canone riscosso da Serafe AG presso le economie domestiche. Nel 2019 l'importo incassato ammontava a circa 1,2 miliardi di franchi. Nel quadro del mandato di prestazioni conferitole dal Consiglio federale e in cambio di questo finanziamento, la SSR deve fornire un servizio pubblico, operare secondo criteri economici e impiegare i mezzi finanziari in modo conforme alle prescrizioni. Nell'ambito della vigilanza a cui è sottoposta la SSR in virtù della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV), il DATEC (UFCOM) è tenuto a verificare se queste condizioni sono adempiute. Le basi legali in materia di vigilanza sono definite nella LRTV. Conformemente a tale legge, la vigilanza della SSR è soggetta a condizioni diverse rispetto a quelle applicate alle emittenti private.

A causa dei pochi criteri chiaramente definiti per l'adempimento del mandato del programma, è quasi impossibile ricavare una valutazione oggettiva nell'ambito della vigilanza della concessione. Per quanto concerne la sorveglianza finanziaria, sono definite le esigenze relative alla valutazione della razionalità e della conformità alle prescrizioni. Tuttavia, le dichiarazioni dell'UFCOM su questi criteri di vigilanza sono molto limitate. L'UFCOM e il DATEC non si avvalgono ancora delle possibilità previste dalla LRTV, ad esempio il ricorso a periti esterni.

La vigilanza della concessione è fortemente orientata alla qualità

La struttura della concessione e, di conseguenza, del mandato del programma conferito alla SSR, rende difficile la vigilanza. La concessione non stabilisce requisiti concreti e misurabili per il mandato del programma. Ciò è dovuto, tra l'altro, al risultato della procedura di consultazione al momento del rilascio della concessione.

¹ «Verifica della situazione finanziaria e della redditività della SRG SSR idée suisse» (n. della verifica 5284), disponibile sul sito Internet del CDF.

² «Verifica dell'estratto conto IVA della Billag» (n. della verifica 19516), disponibile sul sito Internet del CDF.

Le analisi dei programmi si basano su un metodo standardizzato di analisi del contenuto e sono condotte secondo codici predefiniti. Vanno piuttosto valutate come analisi di continuità, i cui risultati vengono regolarmente discussi con la SSR. Le valutazioni qualitative sostituiscono quindi criteri chiari e hanno lo svantaggio di lasciare spazio all'interpretazione.

Le analisi dei programmi condotte in modo selettivo, la loro frequenza irregolare e i pochi criteri a disposizione offrono un ampio margine d'interpretazione. Sebbene i risultati siano pubblicati, l'UFCOM non mette a disposizione una valutazione sommaria. Il CDF ravvisa in quest'ambito un potenziale di miglioramento e sta formulando una raccomandazione in questo senso.

La sorveglianza finanziaria soddisfa le esigenze della LRTV per quanto riguarda la redditività e l'impiego dei mezzi finanziari in modo conforme alle prescrizioni solo in misura molto limitata

La sorveglianza finanziaria dell'UFCOM si limita piuttosto a fornire un quadro generale della situazione finanziaria della SSR. La sorveglianza per quanto riguarda la redditività e l'impiego dei mezzi finanziari in modo conforme alle prescrizioni, come prescritto nella LRTV, è attualmente poco attuata dall'UFCOM. Le possibilità a disposizione dell'UFCOM e del DATEC non vengono ancora sfruttate in modo coerente. Una possibilità per aumentare il valore informativo dei risultati consiste, ad esempio, nell'esaminare più da vicino gli strumenti, quali la gestione dei rischi e i processi della SSR.

In vista del rinnovo della concessione alla SSR nel 2024, esiste la possibilità di avviare verifiche della redditività simili a quelle effettuate dal CDF nel 2005 e dall'UFCOM tra il 2014 e il 2016. A tal fine è però necessario definire chiaramente le priorità delle attività di vigilanza. La valutazione dell'impiego dei mezzi finanziari in modo razionale e conforme alle prescrizioni come componente della sorveglianza deve essere nel complesso intensificata.

Nel 2005 il CDF è stato incaricato dal DATEC di condurre una verifica della redditività presso la SSR. I risultati ottenuti hanno portato a profonde modifiche strutturali della SSR. Da allora, non è stato richiesto alcun mandato al CDF.

Il CDF intravede anche un potenziale di sinergie attraverso un maggiore coordinamento con la revisione interna della SSR. Quest'ultima è indipendente all'interno del gruppo e svolge verifiche su argomenti che potrebbero essere utilizzati dall'UFCOM come base o che l'UFCOM potrebbe considerare verificati, come ad esempio l'attestato dei revisori

La vigilanza esercitata su Serafe è buona

La vigilanza esercitata sull'organo di riscossione è oggetto di un dispositivo di vigilanza separato. Questo dispositivo nonché la verifica effettuata dall'UFCOM nel 2021 su Serafe AG sono giudicati positivi. Il CDF ha identificato una necessità di miglioramento solo sul piano formale.

Testo originale in tedesco

Supervision audit of SRG SSR and Serafe AG

Federal Office of Communications

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the supervision of the Swiss Broadcasting Corporation (SRG SSR) and Serafe AG by the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC), as well as the implementation of four recommendations. SRG SSR is excluded from the SFAO's supervision.

The SFAO examined how the Federal Office of Communications (OFCOM) carries out the supervision of the finances and licence of SRG SSR. This topic was already addressed during an SFAO audit in 2005¹. At that time, OFCOM's supervision was deemed inadequate. Since then, the legal basis for supervision has been strengthened. In addition, the SFAO audited OFCOM's supervision of the collection of the radio and television fee (household fee), which has been collected by Serafe AG since 2019². It audited this main area of focus for the first time.

SRG SSR receives around 80% of its funding from the household fee, which is collected by Serafe AG. In 2019, this amounted to approximately CHF 1.2 billion. In return for this funding, SRG SSR is obliged, within the framework of its service mandate issued by the Federal Council, to provide the public service and to use these funds economically and for the intended purpose. Within the framework of the supervision of SRG SSR, which is based on the Federal Act on Radio and Television (RTVA), DETEC (OFCOM) is obliged to check whether these conditions are fulfilled. The legal basis for supervision is set out in the RTVA, which stipulates that different conditions apply for the supervision of SRG SSR than for private broadcasters.

As there are only a few clearly defined criteria for the fulfilment of the programme mandate, an objective evaluation in the context of licence supervision is almost impossible. The financial supervision defines the requirements with regard to the assessment of economic viability and expediency. However, OFCOM makes only very limited statements on these supervisory criteria. OFCOM and DETEC are not yet taking full advantage of the options offered by the RTVA, e.g. commissioning external experts.

Licence supervision strongly dominated by quality

The structure of the licence and thus the programme mandate for SRG SSR makes supervision difficult. The licence imposes hardly any concrete measurable requirements concerning the programme mandate; this is partly due to the result of the consultation procedure on the awarding of licences.

The programme analyses, as a standardised method of analysing the content of programmes, are carried out according to predefined codes. They should be seen rather as continuity analyses, the results of which are regularly discussed with SRG SSR. Qualitative

¹ «Audit of the financial position and profitability of SRG SSR idée suisse» (audit mandate 5284), available on the website of the SFAO.

² «Audit of the Billag VAT statement» (audit mandate 19516), available on the website of the SFAO.

assessments thus replace clear criteria and have the disadvantage that they leave scope for interpretation.

The results from selective programme analyses, few available criteria and the frequency of their implementation leave much room for interpretation. The results are published, but OFCOM does not provide a summary assessment. The SFAO saw room for improvement here and issued a corresponding recommendation to OFCOM.

Financial supervision fulfils the requirements of the RTVA with regard to the intended use of funds and economic efficiency only to a very limited extent

OFCOM's financial supervision is mainly limited to obtaining an overall picture of SRG SSR's financial situation. The supervision of the proper and economical use of funds, as required by the RTVA, is currently scarcely implemented by OFCOM. The existing opportunities open to OFCOM and DETEC are not yet being consistently exhausted. One possibility for increasing the informative value lies, for instance, in examining more closely the instruments, e.g. the risk management and processes of SRG SSR.

In view of the renewal of the SRG SSR licence in 2024, there is the possibility of initiating performance audits such as those carried out by the SFAO in 2005 and by OFCOM between 2014 and 2016. However, this requires clear prioritisation of the supervisory activities. As a supervisory component, the assessment of whether funds are generally used for their intended purpose and the assessment of their economic efficiency must be stepped up overall.

In 2005, the SFAO was commissioned by DETEC to conduct an economic efficiency audit at SRG SSR. The findings led to far-reaching structural adjustments at SRG SSR. Since then, no further mandate has been issued to the SFAO.

The SFAO also sees potential for synergies through increased coordination with SRG SSR's Internal Audit unit, which holds an independent position within the group and examines issues on which OFCOM could possibly base its audit or consider them as already audited, in a similar way to the independent auditors' report.

Supervision of Serafe is on a sound footing

There is a separate supervision concept for the supervision of the collection agency. This concept and the OFCOM audit of Serafe AG carried out in 2021 were assessed as positive. The SFAO identified a need for improvement only in terms of formal processes.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des BAKOM

Das BAKOM bedankt sich für die gute Zusammenarbeit. Insbesondere schätzt das BAKOM, dass die EFK bei den Empfehlungen das nötige Verständnis dafür aufbringt, dass die Aufsicht über Medien eine hohe Sensibilität für die Unabhängigkeit der Medien verlangt.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die elektronischen Medien stehen im Spannungsfeld zwischen Informationsfreiheit, Markt, Leistungsauftrag und Vielfalt. Es ist Sache des Staates, Rahmenbedingungen einzuführen, mit denen dieses System für alle betroffenen Akteure sowie für die Konsumentinnen und Konsumenten funktionieren kann³.

Der Jahresumsatz der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR, nachfolgend kurz SRG) in 2019 betrug rund 1,5 Milliarden Franken. 78 Prozent der Einnahmen der SRG stammen aus den Radio- und Fernsehabgabe (Haushaltsabgabe) und 22 Prozent aus kommerziellen Einnahmen sowie aus weiteren Erträgen wie beispielsweise dem Verkauf von Sendungen an andere Radio- und Fernsehveranstalter⁴. Die Haushaltsabgabe wird seit 2019 je Haushalt von der Erhebungsstelle für die Radio- und Fernsehabgabe, Serafe AG, erhoben.

Mit der Radio- und Fernsehabgabe werden neben privaten lokalen Radio- und Fernsehveranstaltern hauptsächlich die Programme der SRG finanziert. Im Gegenzug ist diese gesetzlich verpflichtet, einen besonderen gesellschaftlichen Auftrag als Service public zu erfüllen. Die Programmautonomie der SRG ist im Art. 93 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV) verankert.

Mit dem Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) sieht der Gesetzgeber eine Aufsicht vor, welche die Interessen der Öffentlichkeit und der Abgabepflichtigen vertritt. Er bestimmt damit insbesondere, dass die SRG wirtschaftlich geführt werden und dass die Abgabe ihrem Zweck entsprechend verwendet werden müssen (Art. 31 und 35). Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) nimmt die Aufsicht wahr. Die Aufsicht der SRG ist an spezifische gesetzliche Regelungen gebunden, die die Aufsicht für andere Veranstalter nicht betrifft (Art. 36 Abs. 5). Anders als in anderen europäischen Ländern ist das zuständige Departement gleichzeitig Aufsichtsbehörde als auch wesentlich an der Erstellung der Konzession beteiligte Instanz. Die SRG untersteht nicht der Aufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), das UVEK kann jedoch unter den Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 5 RTVG bei der EFK eine Prüfung beantragen.

Neben der SRG sind 36 Regional Radios⁵ und 13 Regional-TV konzessioniert für die Verbreitung von lokal-regionalen UKW-Radioprogrammen respektive für die Verbreitung von regionalen Fernsehprogrammen in der Schweiz. Sie erhalten circa 81 Millionen Franken, dies entspricht rund sechs Prozent der Einnahmen aus der Abgabe. Der BR definiert vorausgehend die Versorgungsgebiete und legt die Anzahl Konzessionen fest. Wie die SRG müssen diese Programmveranstalter ihre finanziellen Mittel wirtschaftlich und bestimmungsgemäss verwenden (Art. 41). Die Finanzaufsicht erfolgt im Rahmen von Art. 42 RTVG.

³ Quelle: BAKOM, Internet 15.1.2022

⁴ Quelle: Angaben der SRG, Internet vom 15.1.2022

⁵ Kommerzielle mit Gebührenanteil (13) und ohne Gebührenanteil (14), Komplementäre mit Gebührenanteil (9).

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die vorliegende Prüfung beurteilt die Aufsicht über den Radio- und Fernsehbereich und soll die folgenden Fragen beantworten:

1. Ist die Aufsicht des UVEK/BAKOM über die SRG effektiv und effizient?
2. Ist die Aufsicht des BAKOM über die Serafe wirksam?
3. Wurden die Empfehlungen 15317.001 bis 15317.004 umgesetzt⁶?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martina Moll (Revisionsleiter) und Martin Koci in zwei Phasen vom Mai bis August 2021 und von November bis Mitte Dezember 2021 durchgeführt. In der ersten Prüfphase standen Stéphanie Cecillon und Roland Thierstein dem Team unterstützend zur Verfügung. Die Prüfung erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Prüfgegenstand war die Aufsicht des UVEK/BAKOM über die SRG, da die EFK in 2015 bereits die Aufsicht über die privaten Veranstalter geprüft hat. Zudem wurde die Umsetzung offener Empfehlungen aus dem 2015 geprüft.

Das UVEK/BAKOM nimmt die Aufsicht über den nicht-redaktionellen Teil der SRG wahr. Die Aufsicht über den redaktionellen Teil liegt nicht in der Kompetenz von UVEK / BAKOM. Dies obliegt etwa der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI), den Ombudsstellen der SRG oder dem Schweizer Presserat. Die UBI ist dem Generalsekretariat des UVEK administrativ angegliedert und stand der EFK für ein Interview zur Verfügung.

Ebenso nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung (Prüffrage 2) ist die Unternehmensabgabe, für welche die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) verantwortlich ist sowie die Abgabebefreiung für bestimmte Personengruppen/Institutionen wie bspw. Botschaften. Hier ist das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) für die Lieferung der Angaben der abgabebefreiten Personen an die Serafe AG zuständig.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom UVEK, der UBI, der SRG und der Serafe AG umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfungsteam vollumfänglich zur Verfügung.

⁶ Der Bericht wurde nicht veröffentlicht, jedoch der Finanzdelegation vorgelegt.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 1. März 2022 statt. Teilgenommen haben: die Vizedirektorin und Leiterin der Abteilung Medien, ein Medienjurist der Sektion Medienrecht, der Leiter der Sektion Finanzen Medien, ein Finanzspezialist der Sektion Finanzen Medien sowie seitens der EFK der Mandatsleiter, der Federführende, die Revisionsleiterin sowie das Prüfungsteammitglied.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Informationen zum Prüfgegenstand

Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR)

Der durch den BR erteilte Leistungsauftrag für die SRG SSR (nachfolgend kurz SRG) richtet sich nach den Vorgaben des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) und nach der grundsätzlich für 10 Jahre erteilten Konzession für die SRG⁷.

Die SRG ist im Rahmen ihres Grundversorgungsauftrages (auch Service Public) verpflichtet, für jede Sprachregion mindestens drei Radio- und zwei Fernsehprogramme sowie auch ein rätoromanisches Radio- und TV-Angebot auszustrahlen. Zudem ist die SRG durch die Konzession verpflichtet, ein vielfältiges Online-Angebot via Internet sowie ein publizistisches Angebot für das Ausland anzubieten (Swissinfo). Sie hat sich auch mit Eigenproduktionen auf den internationalen TV-Kanälen von TV5Monde und 3sat zu engagieren.

Die Wahrung der Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie der Programmautonomie ist in der Bundesverfassung (BV) verankert und demzufolge im RTVG abgebildet.⁸

Der Begriff Service Public wird unterschiedlich interpretiert, es gibt keine allgemeingültige Definition oder einen stehenden Rechtsbegriff. Der Bundesrat (BR) versteht unter Service public im Medienbereich: «... eine politisch definierte und durch Leistungsaufträge gesicherte Grundversorgung mit Medienangeboten, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen.» Er legt dazu Regeln und Möglichkeiten der Finanzierung fest.⁹

Die Grundzüge von Organisation und Finanzierung der SRG sind im RTVG, der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) und der Konzession geregelt. Die SRG wird hauptsächlich über die Haushaltsabgabe, circa 1,2 Milliarden Franken in 2019, finanziert.

Der Konzessionierung der SRG geht ein vom UVEK koordiniertes, umfangreiches Vernehmlassungsverfahren¹⁰ zum Entwurf der neuen SRG-Konzession voraus. Der Entwurf der neuen Konzession wird dabei jeweils vom BAKOM erarbeitet.

Serafe AG

Am 14. Juni 2015 nahm das Volk die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes an, die eine Anpassung des Empfangsgebührens-systems an die technologischen Entwicklungen ermöglichte. Am 4. März 2018 wurde die Billag-Volksinitiative¹¹ abgelehnt. Die Stimmberechtigten hielten damit am Grundsatz fest, den Service public im Bereich der elektronischen Medien über eine Gebühr zu finanzieren. Der BR legte an seiner Sitzung vom 18. Oktober 2017 den Tarif für diese Abgabe auf 365 Franken pro Jahr und Haushalt fest.

Das neue Abgabesystem trat auf den 1. Januar 2019 in Kraft. Seit Januar 2019 erhalten die Schweizer Haushalte ihre Abgaberechnung von Serafe, der Schweizerischen Erhebungsstelle für die Radio- und Fernseh-abgabe. Die Serafe ist eine reine Inkassostelle zur Erhebung

⁷ Aktuelle Konzession mit Stand vom 29. August 2018, mit Stand vom 1. März 2020

⁸ Art. 93 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV), Artikel 3a und 6 RTVG

⁹ Bundesratsbericht zum Service public im Medienbereich (admin.ch), Seite 6

¹⁰ Begrüsst werden die Kantone, politische Parteien, gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft und interessierte Kreise.

¹¹ «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren) », Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)» (admin.ch)

der Haushaltsabgabe. Das UVEK hat, nach vorheriger Ausschreibung des Mandats, mit der Serafe Verträge über die Inkassotätigkeit geschlossen und eine abgestufte Entschädigung für die Leistungen vereinbart. Diese setzt sich aus Grundpauschale, Zusatzpauschale und Zusatzeinnahmen zusammen und ist an die Anzahl der Haushalte¹² gebunden. Sie belief sich in 2019 auf ca. 19 Millionen Franken.

Die Basisdaten für das Inkasso erhält die Serafe, im Unterschied zur vorherigen Inkassostelle Billag, von den Einwohnerregistern der Gemeinden und Kantone. Dieser Datenbestand war im 2019 von äusserst unterschiedlicher Datenqualität¹³, was unter anderem eine Ursache der erheblichen und in der Öffentlichkeit wahrgenommenen Schwierigkeiten in der Startphase war (Doppelrechnungen, fehlende oder nicht korrekte Angaben, etc.).

Wichtige Eckpunkte der Aufsicht über die SRG

Das BAKOM nimmt gemäss RTVG die allgemeine (Art. 86 ff.) und die finanzielle Aufsicht (Art. 36) über die SRG wahr und prüft dazu den Finanzhaushalt der SRG. Im Bereich des Auslandsangebotes ist es nicht nur Aufsichts- sondern auch Subventionsbehörde und den Vorgaben gemäss Bundesgesetz über Subventionen (SuG) verpflichtet.

Die Organisationsverordnung (OV) des UVEK delegiert in Art. 11 die Verantwortung der vorbereitenden und umsetzenden Aufgaben der Aufsicht über die SRG als auch über die Inkassostelle für Radio und Fernsehen an das BAKOM. Das Generalsekretariat des UVEK (GS-UVEK) ist demnach für den übergeordneten, medienpolitischen und strategischen Teil der Aufsicht über die SRG verantwortlich.

Die SRG wird von internen und externen Stellen beaufsichtigt und kontrolliert, siehe Abbildung 1, Anhang 3.

¹² Basis ist die vom Bundesamt für Statistik benannte Anzahl Haushalte im Erhebungsjahr.

¹³ Im Zuge der Umsetzung des Register-Harmonisierungsgesetzes (RHG) hätten diese Daten durch die Kantone und Gemeinden bereinigt sein sollen, waren es aber zum Startpunkt 2019 nicht.

3 Aufsicht des BAKOM über die SRG

3.1 Die Konzessionsaufsicht beinhaltet viel Interpretationsspielraum

Konzession SRG

In der Konzession SRG findet sich der Programmauftrag, wie z. B. « ... Die SRG veranstaltet die folgenden Radioprogramme: a. für die deutsche, die französische und die italienische Sprachregion je drei Programme, wobei: ... das dritte sich an junge Erwachsene richtet und den Schwerpunkt auf populäre Kultur, gesellschaftliche Themen und Unterhaltung setzt. ...». In dem erläuternden Bericht zur Konzession 2018¹⁴ sind die Kriterien der Konzession klarer umrissen, aber äusserst selten in explizit messbaren Grössen hinsichtlich Qualität oder Erfolg des Programms formuliert. Die Vorgehensweise dieser offenen Ausgestaltung der Konzession SRG wird mit dem andernfalls zu grossen Eingriff in die Programmautonomie begründet. Die Formulierung der Konzession respektive des Programmauftrags darin ist Ergebnis der vorangegangenen Vernehmlassung.

Leistungsvereinbarung BAKOM – UVEK

In der jährlichen Leistungsvereinbarung¹⁵ zwischen UVEK und BAKOM sind verschiedene Leistungsziele inklusive der entsprechenden Messgrössen für das BAKOM definiert.

Mit dem Leistungsziel «Erfüllung Leistungsaufträge» trägt das BAKOM die Verantwortung für die Durchsetzung respektive den Nachweis der Erfüllung der Leistungsaufträge von SRG und der lokal-regionalen Radio- und Fernsehveranstalter. Das heisst, den Nachweis darüber, dass diese die in den Konzessionen vorgesehenen Leistungen zum Service public erbringen.

Das BAKOM soll in regelmässigen Abständen Programmanalysen und Publikumsbefragungen durchführen. Es vergibt dazu Aufträge für Studien zu Programmanalysen, für den Medienmonitor, Publikumsbefragungen und Einzelstudien an Dritte. Die Beiträge an die Medienforschung bewegten sich in den letzten Jahren bei durchschnittlich rund 2 Mio. Franken.

Die Häufigkeit, der Umfang, die thematischen Schwerpunkte oder sonstige Kriterien dieser Programmanalysen und Publikumsbefragungen werden in der Leistungsvereinbarung nicht festgelegt.

Übergreifendes Aufsichtskonzept BAKOM

Das BAKOM hat von April 2020 bis März 2021 ein übergreifendes Aufsichtskonzept erarbeitet und darin das Verständnis, die Prinzipien und die Leitlinien seiner Aufsicht definiert. Die insgesamt 40 Aufsichtstätigkeiten des BAKOM sollen dadurch kohärent und homogen erfolgen. Massgebend für die einzelnen spezifischen Aufsichtstätigkeiten sind die in den jeweiligen Spezialgesetzen festgelegten Aufsichtsvorgaben.

Die im Rahmen der vorliegenden Prüfung vertieften Aufsichtstätigkeiten des BAKOM über die SRG sind organisatorisch im Bereich Medien angesiedelt. Dieser unterteilt sich in vier

¹⁴ Stand 29. August 2018

¹⁵ Leistungsgruppe Medien, insgesamt mehrere Leistungsziele in dieser Gruppe

Sektionen¹⁶. Die in den Sektionen, auch ausserhalb der direkten Aufsichtstätigkeit, behandelten Themen haben eine hohe thematische Vernetzung untereinander.

Im Gegensatz zu anderen Aufsichtstätigkeiten, z. B. jener über die Funkkonzessionen, ist die Aufsicht über die SRG wenig konkret geregelt und lässt damit Interpretationsspielraum zu. Die Abteilung Medien definiert daher in einer internen Übersicht seiner Konzessions-Aufsichtszuständigkeiten über die SRG, die gemäss den entsprechenden Artikeln des RTVG geforderten Aufsichtsthemen (z. B. Werbung & Sponsoring) und die dazugehörigen Aufsichtsmethoden und -instrumente (z. B. Rechtsaufsicht im engeren Sinn, Stichproben).

Das BAKOM konsultiert die Wettbewerbskommission (WEKO) im Rahmen der Allgemeinen Aufsicht bei Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt nach Art. 74 und 75 RTVG. Im Rahmen der Vernehmlassung der Konzession SRG wird auch die WEKO begrüsst. Diese hat in den aktuellen regulatorischen Bedingungen zur SRG die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen identifiziert und Massnahmen¹⁷ vorgeschlagen. Den Umgang des BAKOM mit den Vorschlägen hat die EFK nicht geprüft.

Programmanalysen

Im Rahmen der Programmanalysen untersucht das BAKOM, auf Basis von international anerkannten Methoden / Codierungen, Programminhalte. Danach ist das Programmangebot der SRG in den Qualitätsdimensionen Relevanz, Professionalität, Unabhängigkeit, Vielfalt und Zugänglichkeit zu bewerten, die je mehrere Qualitätskriterien umfassen können.

Darüber hinaus gibt es Erfolgsdimensionen. Der Erfolg der Angebote soll sich aus der Qualität, z. B. objektive Berichterstattung ergeben. Die Qualitäts- und Erfolgskriterien basieren auf möglichst allgemein anerkannten wissenschaftlichen Definitionen (siehe Abbildung 2, Anhang 3).

Das BAKOM gibt Studien zu den Programmanalysen der SRG-Radio und Fernsehprogramme, des SRG-Online-Angebots und der konzessionierten Privatradios und Regionalfernsehprogramme in Auftrag. Diese liefern die Daten, die dem BAKOM die Beurteilung hinsichtlich der Konzessionserfüllung erlauben sollen.

Das BAKOM schreibt die entsprechenden Aufträge etwa alle drei bis fünf Jahre aus, um durch mögliche Wechsel der beauftragten Institute Distanz respektive Unabhängigkeit zu gewährleisten und den beschaffungsrechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen. Die Ergebnisse der Studien / Programmanalysen geben die (statistischen) Ergebnisse weitgehend ohne Beurteilung wieder und sind im Internet veröffentlicht.¹⁸

Die wissenschaftlichen Analysen aller SRG-Fernsehprogramme werden regelmässig in Jahres- bzw. Zweijahresabständen durchgeführt und basieren auf einer Stichprobe, die nach dem Prinzip der «künstlichen Woche» gezogen werden.

Ein zusammenfassender Bericht des BAKOM über die verschiedenen Studienergebnisse und Berichtsinhalte besteht nicht.

Austausch BAKOM - SRG

Das BAKOM wählt in der Konzessionsaufsicht aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen und deren Konkretisierung einen diskursiven Aufsichtsstil. In seinem übergeordneten

¹⁶ Grundlagen Medien (GM), Radio- und Fernsehgebühren (RF), Finanzen Medien (FM) und Medienrecht (MR).

¹⁷ Die WEKO hat beispielsweise vorgeschlagen, den Umfang des Leistungsauftrages der SRG auf das Marktversagen im Hinblick auf die Erfüllung eines politisch gewünschten Leistungsumfanges zu reduzieren.

¹⁸ Programmanalysen SRG TV (admin.ch)

Aufsichtskonzept beschreibt das BAKOM im Kapitel 5.2 diese diskursive Aufsicht als eine Begleitung respektive den regelmässigen Dialog mit den Veranstaltern mit dem Ziel, deren Leistungen ständig zu verbessern. Daraus können bei Bedarf regulatorische Massnahmen sowohl auf Ebene der Gesetzgebung als auch auf Ebene der Konzession resultieren. Die Konzessionsaufsicht findet damit bei der SRG kontinuierlich durch das Jahr statt. Dabei werden insbesondere im Kontinuitätsvergleich auffällige Ergebnisse der Programmanalysen, aber auch Erwartungen zwischen BAKOM und SRG besprochen. Dies um die möglichen Ursachen im Falle von Abweichungen zu ermitteln bzw. um allfällige methodische Einschränkungen sichtbar zu machen und im Ergebnis zu berücksichtigen.

Dazu werden periodisch Gespräche zwischen BAKOM und SRG auf verschiedenen Ebenen durchgeführt, wobei insbesondere die 2-3 operativen Treffen pro Jahr zwischen BAKOM und SRG auf «Arbeitsebene» genau diese Themen behandeln. Darüber hinaus werden ebenfalls jährlich drei fixe Vorbereitungstreffen zu den Spitzengesprächen und die Spitzengespräche zwischen BAKOM und SRG ¹⁹ durchgeführt. Das GS-UVEK ist in den Spitzengesprächen und den dazugehörigen Vorbereitungstreffen durch die Fachreferenten SRG vertreten.

Die operativen Gespräche und Vorbereitungstreffen respektive deren Inhalte und Massnahmen konnten von der EFK punktuell nachvollzogen werden.

Berichterstattungspflichten der SRG

Im Rahmen der Konzessionierung 2018 wurden die Berichterstattungs- und Rechenschaftspflichten der SRG ausgebaut, insbesondere um die Transparenz zu erhöhen. Die SRG hat neben den Programmanalysen daher weitere gesetzliche Berichterstattungspflichten. So müssen beispielsweise im Jahresbericht Angaben zur Einhaltung der Qualitätsstandards enthalten sein.

Beurteilung

Die programmliche Unabhängigkeit der SRG ist gesetzlich verankert und die gesetzliche Definition der Aufsicht respektiert diese Grenzen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass sich die Konzessionsaufsicht immer wieder mit der Frage nach der Grenze zwischen objektiver Überprüfbarkeit und programminhaltlicher Unabhängigkeit der SRG beschäftigen muss.

Die Programmanalysen sind eher als Kontinuitätsanalysen zu bewerten. Das BAKOM wählt einen diskursiven Ansatz in seiner Aufsicht, der angesichts der Rahmenbedingungen plausibel ist. Die EFK konnte diesen durch Analyse der Programmanalysen, -Studien, der Zusammenarbeit von BAKOM und SRG im Rahmen der operativen Gespräche nachvollziehen.

Durch das Fehlen von klaren, messbaren Kriterien zum Programmauftrag ist eine objektive Beurteilung nahezu unmöglich. Der hohe Interpretationsspielraum der Ergebnisse der Programmanalysen verbunden mit der nichtrepräsentativen Erhebungsfrequenz («Stichprobenwoche», TV) erschweren eine stringente Aufsicht. Im Rahmen der Konzessionsneuergabe haben BAKOM bzw. das UVEK alle zehn Jahre die Möglichkeit, die Bedingungen für eine Konzession zu überarbeiten. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass in der anschließenden Vernehmlassung klare messbare Kriterien kaum Akzeptanz finden. Aus diesem Grund verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

¹⁹ Spitzengespräche zwischen der UVEK-Vorsteherin und der SRG-Spitze finden dreimal jährlich statt (Februar, Mai, November).

Programmanalysen sind sehr aufwändige und kostenintensive Verfahren und deshalb nicht bei allen Medien jährlich durchführbar. Sie werden nach Massgabe der vorhandenen Mittel so vergeben, dass die Bereiche SRG-TV, Regional TV, SRG-Online und SRG-Radios so regelmässig wie möglich abgedeckt werden. Das Vorgehen ist plausibel.

Die Konkretisierung des Bereichs Medien zur Auslegung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist positiv zu bewerten. Verbesserungsbedarf besteht jedoch hinsichtlich der Dokumentation und damit der Nachweisführung der Konzessionsaufsicht. Diese ist aktuell nicht vollständig.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, jährlich die wesentlichsten Ergebnisse der Aufsicht zusammenzufassen und zu publizieren und dabei den Erfüllungsgrad der Konzessionsvorgaben zu beurteilen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAKOM

Das BAKOM akzeptiert die Empfehlung mit Vorbehalt.

Das BAKOM wird die Forschungsberichte wie bisher integral veröffentlichen. Neu wird das Amt auch eine Zusammenfassung der wesentlichsten Ergebnisse publizieren. Bei der Beurteilung des «Erfüllungsgrads» der Konzessionsvorgaben wird das Amt aber aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Programmautonomie die gebotene Zurückhaltung üben.

3.2 Die Finanzaufsicht des BAKOM lässt eine nur sehr bedingte Aussage zur Wirtschaftlichkeit und bestimmungsgemässen Mittelverwendung zu

Grundlagen und Ablauf der Finanzaufsicht

Gemäss Art. 36 Abs. 3 RTVG bringt der Verwaltungsrat (VR) der SRG dem UVEK jährlich die Konzernrechnung und die Jahresrechnung, den Voranschlag, die Finanzplanung und den Jahresbericht der SRG und der von ihr beherrschten Unternehmen zur Kenntnis. Auf Grund der Berichterstattung des Verwaltungsrates prüft das UVEK den Finanzhaushalt der SRG. Es kann gemäss Abs. 4 desselben Artikels ergänzende Auskünfte verlangen, insbesondere auch zur Frage, wie der Verwaltungsrat der SRG oder die mit der Oberleitung betrauten Organe beherrschter Unternehmen ihre Verantwortung wahrgenommen haben.

Nach Art. 39 der Konzession gewährt die SRG dem UVEK Einsicht in die Kosten- und Leistungsrechnung sowie in das interne Kontrollsystem, sofern dies durch das UVEK angefragt wird. Diese Einsichtsmöglichkeit basiert auf der vorgenannten gesetzlichen Auskunftspflicht der SRG gemäss RTVG Art. 36 Abs. 4.

Die Finanzaufsicht leitet sich aus den gesetzlichen Grundlagen des RTVG ab. Dieses schreibt eine wirtschaftliche und bestimmungsgemässe (zweckkonforme) Mittelverwendung vor. Die Bestimmungen des 5. Abschnitts: Organisation und Finanzierung, RTVG²⁰ werden vom BAKOM und der SRG so ausgelegt, dass die wirtschaftliche und bestimmungsgemässe Ver-

²⁰ Betrifft insbesondere die Artikel 31, 35 und 36 RTVG respektive die Bestimmungen des SWISS GAAP FER.

wendung Aufsichtsgegenstand ist. Zudem wird die SRG als privatrechtlicher Verein so organisiert, dass sie nach aktienrechtlichen Prinzipien geleitet, überwacht und kontrolliert werden kann. Die Rechnungslegung der SRG erfolgen nach Aktienrecht und nach von Schweizer Börsen anerkannten Standards.

Gemäss OV des UVEK ist das BAKOM für die vorbereitenden und umsetzenden Massnahmen der Aufsicht zuständig. Die Analysen des BAKOM finden zwischen Januar und März/April statt. Es erstellt einen internen Prüfbericht mit seinen Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu Händen des GS-UVEK. Der Bericht enthält die wesentlichen Erkenntnisse der Finanzanalyse und ist in seinem Aufbau (jährlich) gleichbleibend. Er konzentriert sich primär auf die Analyse des Konzerns.

Das GS-UVEK orientiert den SRG Verwaltungsrat schriftlich über das Ergebnis der Prüfung. Kritische oder aussergewöhnliche Themen werden entweder im Rahmen der Spitzengespräche zwischen der Departementsleitung²¹ UVEK und der SRG besprochen oder separat bearbeitet.

Gegenstand und Umfang der Finanzaufsicht

Die Finanzaufsicht respektive insbesondere die Prüfung der Unterlagen SRG erfolgte zum Prüfungszeitpunkt durch die Sektion Finanzen Medien. Diese befasst sich primär mit den operativen Finanzaufgaben, z. B. Festlegen der Höhe der Radio- und Fernsehgebühr, Vergabe von Finanzhilfen etwa für Bergradios, der Aufsicht über die privaten Veranstalter und das Auslandsangebot sowie über die Finanzflüsse der Serafe. Seit 2021 wird das «Dossier Finanzaufsicht SRG» neu in der Sektion Grundlagen Medien bearbeitet.

Es besteht kein separates « Konzept der Finanzaufsicht über die SRG ». Umfang und Vorgehensweise ergeben sich aus den jährlich wiederkehrenden Tätigkeiten und der annähernd gleichbleibenden Gestaltung des Fragekatalogs resp. des internen Berichtes. Dieser Ablauf wird als « gelebte Praxis » bezeichnet und ist von den Beteiligten anerkannt. In 2022 ist die Erarbeitung eines separaten Konzepts vorgesehen.

Die EFK betrachtete die Jahre 2015 bis 2021 und analysierte die von der SRG eingereichten Unterlagen, die von der Sektion Finanzen erstellten Fragenkataloge zu diesen Unterlagen und die im Ergebnis der Analyse erstellten internen Berichte sowie die Schreiben des GS-UVEK an den VR SRG.

Das BAKOM nimmt gemäss Art. 36 RTVG die Konzernrechnung, die Jahresrechnung, den Voranschlag sowie die Finanzplanung nur zur Kenntnis und verlässt sich auf die im Rahmen der ordentlichen Revision durchgeführten und testierten Prüfhandlungen des jeweiligen Abschlussprüfers der SRG. Es holt jedoch für seine Analysen ergänzende Auskünfte ein.

Der jährliche Fragenkatalog wird schriftlich an die SRG gereicht und schriftlich von dieser beantwortet. Die dazwischen allenfalls stattfindenden thematischen Auseinandersetzungen zwischen BAKOM und SRG aber auch zwischen BAKOM und GS-UVEK sind nicht vollständig dokumentiert und damit nicht nachvollziehbar.

Die Analyse von Bilanz und Erfolgsrechnung orientiert sich an den Grundsätzen von Liquidität, Rentabilität und Sicherheit. Aufwandsrelationen etwa von Personalaufwand, Personalbestandsentwicklung werden im Mehrjahreszeitraum betrachtet.

²¹ Generalsekretär und / oder Departementvorsteherin.

Analysen, die die Validität der Angaben zur finanziellen Planung, von Kennzahlen, zu Planungsgenauigkeiten oder sonstigen betriebswirtschaftlichen Fragestellungen, wie beispielsweise nach Wechselwirkungen von Zielen und Ressourcenallokationen, bestätigen, werden aufgrund der gegebenen Einschränkungen nicht vorgenommen. Die EFK fand keine Hinweise darauf, dass mögliche risikobehaftete Themen wie Quersubventionierungen konzessionierter / nicht konzessionierter Bereiche oder Prozesse und Instrumente der SRG hinterfragt werden.

Die EFK konnte die kritische Diskussion in 2017 um die Eigenkapitalquote und damit einhergehend, die um die Grundsätze der Finanzpolitik und der Finanzstrategie der SRG und ihrer Vorgaben hinsichtlich Eigenkapitalquote, Cash-Flow-Finanzierung und zum Verschuldungsfaktor zwischen BAKOM - SRG und GS-UVEK - SRG nachvollziehen.

Die Prüfung der betrachteten Fallbeispiele TV5Monde und TV Svizzera im Rahmen des Auslandsangebotes der SRG erfolgt deutlich detaillierter und mit konkreten Prüfergebnissen und Empfehlungen. Die Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen konnte die EFK nicht nachvollziehen. Das Auslandsangebot unterliegt zum Teil dem Subventionsgesetz, was eine weiterreichende Aufsichtskompetenz des BAKOM zur Folge hat.

2014 bis 2016 gab das UVEK drei Prüfungen (Dreierzyklus) der Wirtschaftlichkeit der SRG in Auftrag. Dieser wurde vom BAKOM mit externer Unterstützung und mit Einverständnis und Beteiligung der SRG umgesetzt. Diese weit über den normalen Umfang der Finanzaufsicht des BAKOM hinausgehenden Prüfungen wurden im Zuge der Revision des RTVG veranlasst. Die Prüfungen waren mit erheblichem Aufwand seitens BAKOM als auch der SRG verbunden. Die Berichte sind auf der Website des BAKOM publiziert²².

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung wurden in erster Linie die Wirksamkeit der Strukturen, Instrumente und Abläufe der SRG geprüft, um sicherzustellen, dass die Mittel wirksam und wirtschaftlich entsprechend den gesetzlichen Vorgaben eingesetzt werden. Gleichzeitig ging es darum, ihre Angemessenheit in Bezug auf Grösse und Struktur des Unternehmens einzuschätzen und sich von deren korrekten Umsetzung in allen Unternehmenseinheiten zu vergewissern.

Nutzen der gesetzlichen Möglichkeiten zur Aufsicht

Von der Möglichkeit, die EFK mit einer Prüfung bei der SRG zu beauftragen, hat das UVEK 2005 Gebrauch gemacht, Gegenstand war eine Gesamtschau über die Finanzlage und Wirtschaftlichkeit der SRG SSR. Damals konnte vor allem aufgezeigt werden, dass aus den damals sehr starken dezentralen und komplexen Strukturen Wirtschaftlichkeitsdefizite resultierten²³. Im gleichen Bericht kam die EFK zur Erkenntnis, dass die Finanzaufsicht durch das UVEK und das BAKOM im Hinblick auf den wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu wenig wirksam sei. Die Feststellungen ähneln den aktuellen: Die restriktive Informations- und Auskunftspflicht der SRG erschwerte die Prüfung der wirtschaftlichen Betriebsführung erheblich. Mittlerweile stehen dem UVEK und dem BAKOM stärkere Mittel für ihre Aufsicht zur Verfügung.

²² Programmanalysen SRG TV (admin.ch)

²³ Finanzlage und Wirtschaftlichkeit der SRG SSR (PA 5284), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

Beurteilung

Die jährlichen Aktivitäten im Rahmen der Finanzaufsicht UVEK sind über alle Stufen nachvollziehbar. Die Dokumentation und damit die Nachvollziehbarkeit einzelner Schritte weisen aber noch Verbesserungsbedarf auf.

Insgesamt beschränkt sich die Finanzaufsicht des BAKOM darauf, ein Gesamtbild über die Finanzlage der SRG zu haben.

Die Aufsicht über die bestimmungsgemässe und wirtschaftliche Mittelverwendung wird in ihrer aktuellen Umsetzung damit nur sehr eingeschränkt wahrgenommen.

Das BAKOM kann innerhalb des gegebenen Rahmens seine Aussage über die Wirtschaftlichkeit und bestimmungsgemässe Mittelverwendung deutlich erhöhen, z. B. indem es die bisherigen Prüfungen durch Prüfungen von wesentlichen Prozessen und Instrumenten bei der SRG ergänzt (z. B. dem Risikomanagement der SRG). Hierauf sollte daher zukünftig ein Fokus in der Finanzaufsicht gelegt werden.

Die Wirtschaftlichkeitsprüfungen, wie sie in den Jahren 2014 bis 2016 durchgeführt wurden, sind ein gutes Mittel für tiefergehende Prüfungen, jedoch in der aktuellen Form sehr aufwändig. Dennoch sollte das BAKOM den Moment nutzen und gerade im Zusammenhang mit der anstehenden neuen Konzession, eine solche Prüfung veranlassen. Die rechtlichen Möglichkeiten dazu sind vorhanden, sie müssen allerdings besser genutzt werden. Schlussendlich ist auch die SRG einem wachsenden Druck in der öffentlichen Wahrnehmung ausgesetzt und wird ein Interesse daran haben, eine positive Bestätigung des BAKOM zu erhalten. Zudem kann das UVEK im Rahmen seiner Finanzaufsichtstätigkeit die EFK oder andere Sachverständige unter den Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 5 RTVG mit der Überprüfung der SRG beauftragen.

Ein Konzept für die Aufsicht über die SRG ist essenziell und wird gemäss BAKOM im 2022 erarbeitet.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, seine Möglichkeiten auszuschöpfen, um eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und bestimmungsgemässen Mittelverwendung abgeben zu können. Dies kann unter anderem erreicht werden, indem fokussierter Prozesse und Instrumente der SRG geprüft werden. Zudem sind punktuell, wie etwa im Zuge der neuen Konzession, prioritär vertiefende Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchzuführen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAKOM

Das BAKOM akzeptiert diese Empfehlung im Rahmen der rechtlichen Rahmenbedingungen, die vertieften Wirtschaftlichkeitsprüfungen enge Grenzen setzen. Es erscheint angezeigt, solche vorgängig mit der SRG zu vereinbaren.

Synergien zur Internen Revision SRG

Gemäss Organisationsreglements der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG (OrgR) unterstützt die Interne Revision (IR) den VR bei der Überwachung der Unternehmenstätigkeit und das Unternehmen bei der Erreichung seiner Ziele. Sie ist direkt dem Verwaltungsrat unterstellt. Der Leiter der IR SRG ist nach dem Reglement dem Prüfungs- und Finanzausschuss unterstellt. Der Prüfungs- und Finanzausschuss VR SRG beurteilt zuhanden des VR unter anderem die Organisation, die Unabhängigkeit und die Wirksamkeit der IR-SRG.

Die IR SRG prüft grundsätzlich alle unternehmensinternen Prozesse. Im Bereich Steuerung und Kontrolle prüft und beurteilt die IR SRG unter anderem die Zuverlässigkeit und Integrität von Managementinformationen, betrieblichen Kennzahlen und Daten des Rechnungswesens sowie die Wirksamkeit und Effizienz von Geschäftsprozessen. Der Wirkungsbereich der IR SRG umfasst den gesamten Konzern SRG, d.h. Stammhaus und Tochtergesellschaften und ist, anders als die Aufsichtskompetenz von UVEK und BAKOM, nicht auf den nicht-redaktionellen Teil (siehe Abbildung 1, Anhang 3) eingeschränkt.

Die EFK hat vier Berichte der IR SRG eingesehen²⁴, die thematisch mit der vorliegenden Prüfung in Zusammenhang stehen. Dabei war insbesondere von Interesse, ob oder wie die IR SRG die mit der Finanzaufsicht des UVEK in Zusammenhang stehenden Prozesse oder betriebswirtschaftlichen Fragestellungen prüft und beispielsweise in die Kennzahlen und Daten des Rechnungswesens einsteigt und beurteilt. Empfänger der Berichte waren neben der geprüften Stelle die Geschäftsleitung / Audit Committee VR und der CEO.

Die EFK konnte anhand der eingesehenen Berichte ihre Fragen klären und Inhalt, Vorgehen, Feststellungen und Empfehlungen nachvollziehen.

Beurteilung

Die IR SRG ist organisatorisch klassisch positioniert.

Die EFK sieht hier eine zu prüfende Möglichkeit, Synergien zu nutzen und damit die Qualität der Aufsicht, aber auch das Aufwand-Nutzen-Verhältnis aller Kontrollstellen, zu verbessern. In Analogie zur externen Prüfungsgesellschaft könnte sich das BAKOM auf ausgewählte Prüfungsergebnisse der IR-SRG abstützen, sofern deren unabhängige Position sichergestellt ist. Zudem verfügt das UVEK gemäss Art. 36 Abs. 4 RTVG über die Möglichkeit, ergänzende Auskünfte zu verlangen und kann insbesondere vom VR SRG oder von den mit der Oberleitung betrauten Organen beherrschter Unternehmen Angaben darüber verlangen, wie sie ihre Verantwortung wahrgenommen haben. Falls das BAKOM künftig risikobasierte Prüfungsschwerpunkte definiert, ist auch eine Koordination von Prüfungen denkbar.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, im Rahmen der konzeptionellen Überarbeitung der Aufsicht über die SRG zu prüfen, ob durch eine engere Abstimmung mit bzw. Verwendung der Arbeiten der Internen Revision der SRG die Aufsicht gestärkt und effizienter gestaltet werden kann.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAKOM

Das BAKOM akzeptiert diese Empfehlung. Das Ergebnis der Prüfung ist offen.

²⁴ Die SRG untersteht gemäss RTVG, die SUVA und die SNB unterstehen gemäss FKG nicht der Aufsicht durch die EFK.

3.3 Aufwand und Kosten der Aufsicht sind nicht bestimmbar

Ein konkreter Ausweis der exakten jährlichen Kosten und Aufwände der Konzessionsaufsicht ist beim BAKOM nicht verfügbar. Gemäss Staatsrechnung belaufen sich die Ausgaben im Bereich der Medienforschung in den vergangenen Jahren auf circa 2 Millionen Franken durchschnittlich.

Im Bereich Medien wird die beim Bund übliche Zeiterfassung durchgeführt, jedoch nur für die vom BAKOM zu verrechnenden Produkte (Verfügungen) auch auf Korrektheit der zugewiesenen Stunden geprüft. Damit stehen keine verlässlichen Daten hinsichtlich des Aufwands der Aufsichtstätigkeiten zur Verfügung. Es lässt sich nur ungefähr abschätzen, wie hoch dieser in den Sektionen der Abteilung Medien für die Aufsicht SRG respektive Serafe AG ist.

Die SRG beurteilte im Interview den internen Aufwand für die konzessionsrechtliche Vorgabenerfüllung, z. B. Berichterstattungspflicht als (sehr) hoch. Der Aufwand im Bereich der Finanzaufsicht würde sich jedoch in Grenzen halten, da die ohnehin vorhandenen Finanzunterlagen dem BAKOM übergeben würden und keine oder kaum zusätzliche erstellt werden müssten. Sie erfasst dazu aber keine konkreten Daten.

Die Serafe AG bezeichnete im Interview den mit der Berichterstattung verbundenen Aufwand als erheblich.

Eine Gesamtkostensicht oder gesamthafte Aufwandsbetrachtung aller beteiligten Stellen der Aufsicht (interne und externe Kontrollen) wurde bisher nicht erhoben oder in Betracht gezogen.

Beurteilung

Eine valide Aussage zu den Kosten respektive dem Aufwand der betrachteten Aufsichtstätigkeiten kann nicht erstellt werden. Die EFK verzichtet auf eine Empfehlung, da der Aufwand zur Datenerhebung in keinem angemessenen Kostenverhältnis steht.

4 Aufsicht des BAKOM über die Serafe AG

Finanzflüsse Serafe – BAKOM

Die Abteilung Medien, Sektion Finanzen, übt neben der Finanzaufsicht über die SRG auch die operative Aufsicht über die Finanzflüsse der Erhebungsstelle Serafe AG aus.

Die EFK hat das BAKOM im Rahmen der Prüfung der Staatsrechnung im November 2019 aufgefordert, die von der Serafe AG treuhänderisch geführte Rechnung über die Abgabe für Radio und Fernsehen von einer unabhängigen Stelle und nach den Schweizer Prüfungsstandards (PS) prüfen zu lassen.

Das BAKOM ist dieser Aufforderung nachgekommen und beauftragte eine externe Stelle mit der Überprüfung der Ausgestaltung, Implementierung und Wirksamkeit der (Schlüssel)Kontrollen ihrer Informatiksysteme. Im Ergebnis der Überprüfung bestätigte im Juni 2021 die unabhängige Stelle mit dem «Zusammenfassendem Bericht über die Prüfung des internen Kontrollsystems (IKS) im Bereich Haushaltabgabe für die Periode vom 1. Oktober 2020 bis 31. Dezember 2020» dem BAKOM die Existenz von Schlüsselkontrollen²⁵.

Im Rahmen der vorliegenden Prüfung wurden die vorgenannten Arbeiten zur Kenntnis genommen und als Bestätigung gewertet, dass die erkannte Lücke im Aufsichtskonzept über die Erhebungsstelle bereits geschlossen wurde.

Finanzielle und rechtliche Aufsicht über die Erhebungsstelle

Die Sektion Radio- und Fernsehabgabe (RF) des BAKOM wirkt als Aufsichtsorgan über die Erhebungsstelle in finanzieller und rechtlicher Hinsicht. Sie ist vor allem Rekursinstanz für alle Beschwerden gegen Entscheide der Erhebungsstelle im Bereich der Radio- und Fernsehabgabe. Im Rahmen der aktuellen Prüfung fokussierte die EFK auf die Wahrnehmung der Aufsicht durch die Sektion RF.

Das Aufsichtskonzept definiert drei Prüftypen, deren Durchführung risikobasiert entschieden wird:

- Periodische, z. B. Prüfung der rechtzeitigen und korrekten Weiterleitung des Geldes von Serafe zum BAKOM, Einsichtnahme in die Jahresrechnung der Serafe
- Strategische, z. B. Prüfung der IT Systeme
- Überraschende (unangekündigte Prüfungen, z. B. Verfahren / Behandlung von Gesuchen um Opting-Out²⁶).

Die EFK analysierte die vorhandenen Dokumente, insbesondere das Pflichtenheft, die Verträge mit der Serafe, den internen (Prüf)Auftrag der Sektion RF, die Risikoanalyse und die Jahresplanung. Die in 2021 durchgeführte Prüfung analysierte sie als Fallbeispiel.

Die Risikoanalyse, der Prüfauftrag sowie die Jahresplanung bis auf Ebene Mitarbeitende für die «Prüfung der Abrechnung über die Haushaltabgabe für Radio und Fernsehen für das Jahr 2020» konnten nachvollzogen werden. Die Dokumente sind teilweise knapp gestaltet. Die dahinterliegende Methodik der Risikoanalyse ist nicht dokumentiert und damit nicht

²⁵ Die Bestätigung erfolgte mit zwei Ausnahmen. Diese sind auf die noch fehlende Dokumentation zurückzuführen und wurden zwischenzeitlich behoben.

²⁶ Seit 1. Januar 2019 können Privathaushalte auf Gesuch hin von der Abgabe befreit werden. Diese Möglichkeit besteht bis zum 31. Dezember 2023. Das Gesuch wird gutgeheissen, falls im Privathaushalt kein zum Empfang von Radio- oder Fernsehprogrammen geeignetes Gerät bereitsteht oder betrieben wird.

nachvollziehbar. Die Abstimmungen zwischen den Sektionen Finanzen und Radio- und Fernsehgebühr sind nur selten protokolliert und konnten daher inhaltlich nicht nachvollzogen werden.

Die in 2021 von der Sektion RF durchgeführte Prüfung der Berechnungsgrundlage der Entschädigung Serafe mit dem Schwerpunkt Opting-Out konnte nachvollzogen werden. Die Sektion RF prüfte neben der Entschädigung der Serafe AG²⁷ das Vorhandensein des im Pflichtenheft geforderten Konzepts der Serafe zum Opting-Out. Sie überprüfte darauf basierend stichprobenartig 100 Gesuche und deren Abwicklung durch die Serafe. Der Bericht zeigt ein insgesamt positives Prüfungsergebnis, spricht aber auch klare Empfehlungen hinsichtlich des Erlassens von Verfügungen in diesem Zusammenhang aus. Gemäss Pflichtenheft als auch Vertrag führt das BAKOM eine Jahresprüfung durch und erstellt einen Prüfbericht. Die vom BAKOM beanstandeten Punkte müssen umgehend behoben werden. Das Pflichtenheft sieht ebenfalls eine anschliessende Vollzugsmeldung der Umsetzung der Empfehlungen durch die Serafe an das BAKOM vor. Diese konnte zum Prüfungszeitpunkt (noch) nicht nachvollzogen werden.

Aus dem Bericht zur vorgenannten Prüfung geht hervor, dass Serafe auf Wunsch des BAKOM Bilanzpositionen brutto ausweist und auf Wertberichtigungen, insbesondere in Form von Delkredere und Rückstellungen, verzichtet. Das stellt eine Diskrepanz zwischen der von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) verlangten Darstellung einer Rechnung nach dem Accrual Prinzip (inkl. Wertberichtigungen / Rückstellungen) und der Haltung des BAKOM dar. Ein dazu geführter Austausch inklusive möglichem Lösungsansatz zwischen der EFV und der Direktion BAKOM konnte nachvollzogen werden.

Beurteilung

Das Konzept für die Aufsicht über die Erhebungsstelle wie auch die Tatsache, dass sich verschiedene Aufsichtskriterien bereits in Pflichtenheft und Vertrag widerspiegeln, wird positiv bewertet.

Verbesserungsbedarf liegt vor allem in der Dokumentation, z. B. sollten die Abstimmungen zwischen den Sektionen zumindest in einfacher Form dokumentiert werden, um damit Feststellungen und Aktivitäten transparent zu machen. Die Risikoanalyse ist sehr pragmatisch gehalten, was grundsätzlich nicht negativ ist. Sie muss jedoch die dahinterliegende Methodik (Kriterien, Gewichtung, Aktualität und Erarbeitung der Einschätzung) klar erkennen lassen. Die EFK geht davon aus, dass im Rahmen der aktuellen Überarbeitung des Aufsichtskonzeptes die vorgenannten Punkte mit aufgenommen werden und verzichtet daher auf eine Empfehlung.

Die in den Vorjahren erkannte Prüflücke bezüglich der Finanzflüsse /IKS Schlüsselkontrollen wurde geschlossen.

Das von der EFV für den Bund einheitlich verlangte Prinzip der Darstellung einer Rechnung nach dem Accrual Prinzip ist anzuwenden. Die EFK geht davon aus, dass das BAKOM dazu schnellstmöglich mit der EFV eine Lösung findet. Aufgrund der laufenden Diskussionen verzichtet sie auf eine Empfehlung.

²⁷ Gemäss Einzelvertrag für das Inkasso der Haushaltgebühr vom 29. Juni 2017 erhält die Serafe eine Entschädigung, die sich aus einer Grundpauschale, einer Zusatzpauschale und Zusatzeinnahmen zusammensetzt und die ihren gesamten Aufwand für die Inkassotätigkeit zu decken hat. Die Beträge sind jeweils mit der Zahl der Haushalte für das Vorjahr gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) zu multiplizieren. Zusätzlich wird die Mehrwertsteuer abgegolten. Als Zusatzeinnahmen erhält die Erhebungsstelle die einkassierten Mahn- und Betreuungseinleitungsgebühren.

5 Nachprüfung offener Empfehlungen

Im Bericht 15317 Prüfung der Aufsicht über die Verteilung der Gebühren an private Radio- und TV-Veranstalter spricht die EFK vier Empfehlungen aus.

15317.001 (Prio 2)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, den Widerspruch zwischen dem RTVG und der RTVV zu klären und allenfalls eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen in die Wege zu leiten.

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, das Erheben der Verwaltungsgebühr für seine Aufsichtstätigkeiten generell zu überdenken und eine klare Aussage dazu in dem angekündigten integralen Aufsichtskonzept zu verankern.

Mit der Notiz «Umsetzungen von Empfehlungen der EFK im Bereich der Verwaltungsgebühren für die Finanzaufsicht» vom 27.03.2020 sowie E-Mail an die EFK vom 31.03.2020 erachtet das BAKOM die Empfehlung als umgesetzt.

Die EFK kann der Argumentation des BAKOM folgen und damit den in der Prüfung 2015 vermuteten Widerspruch ausschliessen.

Die eingereichten Erläuterungen und die Präzisierung hinsichtlich der Erhebung der Verwaltungsgebühr sind plausibel. Zudem konnte der umgestellte Prüfmodus in der Planung der jährlichen Aktivitäten nachvollzogen werden. Prüfungen vor Ort finden somit vor der Verfügung des definitiven Abgabenanteils statt, womit allfällige aufsichtsrechtliche Ergebnisse in diese mit einfließen.

Die Nachprüfung kommt zum Schluss, dass die Empfehlung 1 geschlossen werden kann.

15317.002 (Prio 2)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, die Erarbeitung des Integralen Aufsichtskonzepts voranzutreiben und termingerecht zu erstellen. Eine klare Definition des Aufsichtsverständnisses BAKOM muss Bestandteil des Konzeptes sein.

Die EFK empfiehlt dem BAKOM die Ziele bis auf Ebene Mitarbeitende herunter zu brechen und diese bei der Erfüllung der Leistungs- und Wirkungsziele intensiver als bis anhin zu integrieren.

Das BAKOM meldet per Ende 2020 die Empfehlung als umgesetzt und verweist auf den Auftrag per Ende 2020 das Aufsichtskonzept fertigzustellen. In diesem wird die Empfehlung, die Ziele der Aufsicht bis auf Ebene der Mitarbeitenden runter zu brechen, implementiert sein.

Das übergeordnete Aufsichtskonzept ist seit März 2021 vorhanden und wurde den Mitarbeitenden des BAKOM u. a. durch die Direktion vorgestellt und ist auf dem Intranet publiziert. Es definiert die Aufsicht, ihre rechtlichen Grundlagen und Ziele, vor allem aber allgemeine Grundsätze und Leitlinien für alle durch das BAKOM ausgeübten Aufsichtstätigkeiten. Es beabsichtigt, eine größere Kohärenz und Homogenität zwischen den rund 40 Aufsichtsarten zu ermöglichen. Das Herunterbrechen der einzelnen Aufsichtstätigkeiten auf die Ebene des einzelnen Mitarbeitenden ist Bestandteil des Konzeptes.

Die Nachprüfung kommt zum Schluss, dass die Empfehlung 2 geschlossen werden kann.

Die Empfehlungen 3 und 4 werden gemeinsam betrachtet, da beide einen direkten Zusammenhang zum überarbeiteten Aufsichtskonzept haben:

15317.003 (Prio 1)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, das bestehende Aufsichtskonzept schnellstmöglich zu überarbeiten und um formelle Aspekte zu ergänzen. Das Konzept muss sich hernach in das vom BAKOM angekündigte, übergeordnete Aufsichtskonzept integrieren lassen.

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, jährlich von den Mitarbeitenden eine Unabhängigkeitserklärung unterzeichnen zu lassen und diese im Personaldossier abzulegen.

Das BAKOM meldet per Ende 2016 die Umsetzung der Empfehlung. Das BAKOM nimmt die Empfehlung zur Unabhängigkeitsempfehlung zur Kenntnis und will diese ab dem Folgejahr umsetzen.

15317.004 (Prio 1)

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, die Risikobeurteilung zu überarbeiten, zu formalisieren und von der GL BAKOM bewilligen zu lassen.

Die EFK empfiehlt dem BAKOM, Analysen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Veranstalter und des Marktes selbständig durchzuführen.

Das BAKOM meldet per Ende 2016 die Empfehlung als umgesetzt. Die Risikobewertung für die Revision wird demnach überprüft, in die Prozesse des Risikomanagements integriert und formell von der Amtsleitung genehmigt. Es weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Analysen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Sender bereits durchgeführt werden.

In 2016 wurde das bestehende Aufsichtskonzept über die privaten Veranstalter (und die anderen Stellen, die der Aufsicht der Sektion unterstehen) wesentlich überarbeitet. Daneben wurden ein Organisationshandbuch sowie eine gemeinsame "Philosophie in der Sektion Finanzen" erarbeitet und verabschiedet. Die drei Grundlagendokumente geben der Sektion einen klaren Handlungsrahmen, eine Risikomatrix zur einheitlichen Risikobeurteilung der Veranstalter und ein gemeinsames Aufsichtsverständnis. Das überarbeitete (neue) Aufsichtskonzept stellt im Vergleich zu dem Zustand in 2015 eine klare Verbesserung dar.

Das Organisationshandbuch der Sektion Finanzen, das Aufsichtskonzept über die Privaten als auch das Dokument "Philosophie der Sektion Finanzen" verlangen keine jährlich, gesonderte Unterzeichnung der Unabhängigkeitserklärung. Diese wird zumindest beim Stellenantritt von den Mitarbeitenden unterzeichnet. Das Dokument "Philosophie der Sektion Finanzen" äussert sich aber klar zu ethischen Ansprüchen in der Sektion hinsichtlich Integrität und orientiert sich an den Berufsstandards von Expertsuisse.

Im Rahmen dieser Prüfung wurde die Thematik ebenfalls betrachtet und es wurden keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die Unabhängigkeit der mit der Aufsicht über die SRG und Serafe befassten Mitarbeitenden beeinträchtigt wäre.

Die Analyse zur wirtschaftlichen Situation der Veranstalter wird in der Sektion Finanzen im Rahmen der Aufsichts- und Revisionsaktivitäten vorgenommen.

Die Nachprüfung kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlungen 3 und 4 geschlossen werden können.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 24. März 2006 (Stand am 1. Januar 2022), SR 784.40

Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vom 9. März 2007, SR 784.401

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) vom 7. Oktober 2005 , SR 611.0

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (Stand am 1. Januar 2022), SR 616.1

Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG) vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Januar 2021), SR 172.021

Finanzkontrollgesetz (FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2021), SR 614.1

Parlamentarische Vorstösse

17.3627 – Motion der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen NR zum «Shared-Content-Modell» vom 4.7.2017 (abgeschrieben)

13.3097 – Postulat Rickli Natalie «SRG-Programme. Mehr Mitwirkungsrechte für Gebührenzahler» vom 18.3.2013 (abgeschrieben)

13.3610 – Interpellation Gregor Rutz, «Wettbewerbsverzerrungen durch SRG-Konzession» vom 21.6.2013 (erledigt)

15.3603 – Motion Wasserfallen Christian «SRG. Kostentransparenz schaffen und Kosteneffizienz steigern» vom 17.6.2015 (abgeschrieben)

Botschaften

02.093 – Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 4.3.2003, BBl 2003 1569

13.048 – Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 9.7.2013, BBl 2013 4975

Anhang 2: Abkürzungen

BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BFS	Bundesamt für Statistik
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung
CEO	Chief Executive Officer
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EGID	Eidgenössische Gebäudeidentifikator
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EWID	Eidgenössischer Wohnungsidentifikator
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
IR	Interne Revision
Keystone-SDA	Schweizer Depechen Agentur
OrgR	Organisation Reglement
OV	Organisationsverordnung
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
RTVV	Radio- und Fernsehverordnung
SRG SSR	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SuG	Subventionsgesetz
UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VR	Verwaltungsrat

Anhang 3: Grafiken

Interne und externe Aufsichtsorgane der SRG

Wir werden systematisch von vielen Augen beaufsichtigt, und das Publikum hat die Möglichkeiten zur Mitbestimmung über interne Kontrollorgane mit einem Eintritt in die Trägerschaft oder via externe Kontrollorgane wie die fünf SRG-Ombudsstellen und die Unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI).

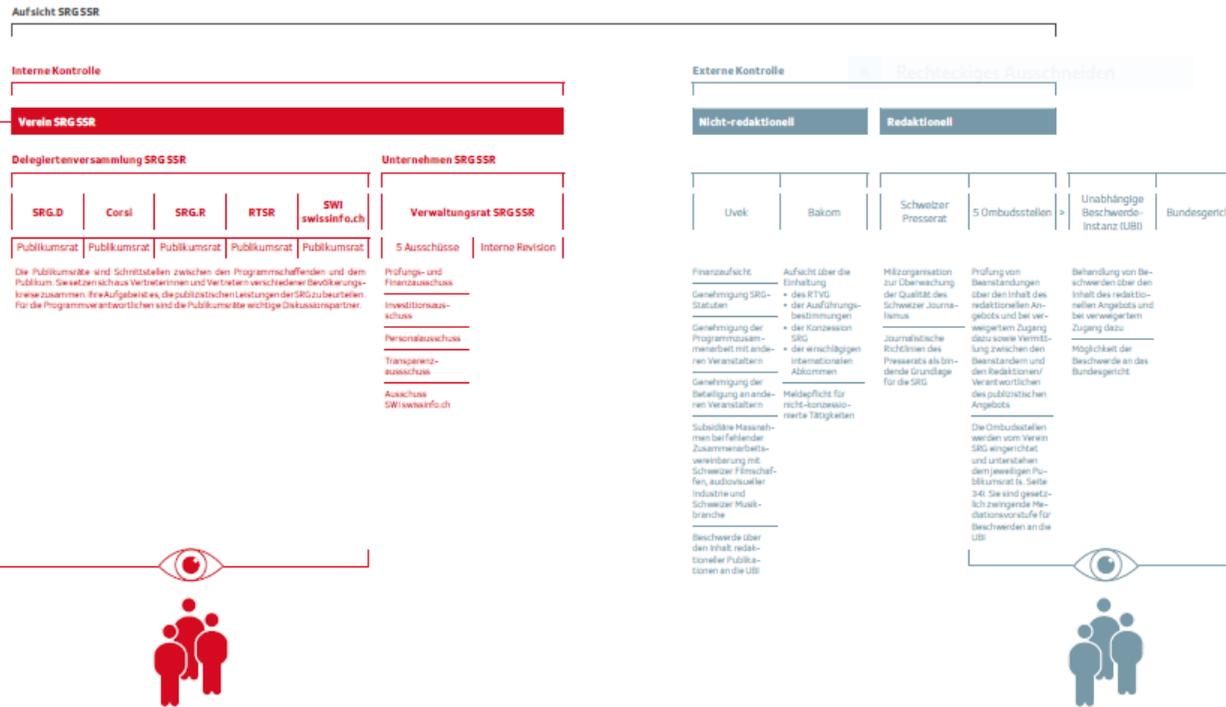


Abbildung 1: Interne und externe Aufsichtsorgane der SRG, Quelle SRG.

			alle Vektoren (Gattungen; z.B. Radio, Fernsehen, Online, Teletext, HbbTV), pro Kanal (z.B. SRF 1)*					
Dimension	(Haupt-)Kriterien	Unterkriterien	Information	Kultur	Bildung	Sport	Unterhaltung ⁴	
Qualitätsdimensionen	Relevanz	Vorwiegende Berücksichtigung "Citizen Value"	2	3	2		3	
		Ansprache vieler unterschiedlicher Zielgruppen	3	3	3	3	3	
		Beitrag zur freien öffentlichen Meinungs- und Willensbildung	2	3	3		3	
		Nähe	Alltagsbezug emotionale Nähe geografische Nähe	3	3	3	3	3
		Aktualität	2	2	2	3	3	
	Professionalität	Objektivität	Sachgerechtigkeit Unparteilichkeit	1	2	2		
		Originalität	Innovation Investigativität Trends setzen	3	3	3		3
		zeitgemäss		2	2	2	2	2
		Sachkunde		1	2	2	2	
		ästhetische/ gestalterische Professionalität		2	2	2	2	2
		Verantwortungsbewusstsein		2	2	2	2	2
	Unabhängigkeit	Einordnung / Orientierung		3	3			
		Unabhängige Selektion	(unabhängig von gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Interessen)	1	2	2	2	2
		Eigenaktivität bez. Recherchen		2	2	2		
	Vielfalt	Themenvielfalt		3	3	3	3	3
		Ortsvielfalt		3	3	3	3	
		Meinungsvielfalt / Normenvielfalt		2	2	2		3
		Vielfalt der Formate		3	3	3	3	3
Zugänglichkeit	Verständlichkeit		1	2	2	2		
	Übersichtlichkeit	Präsentation der Inhalte					Gesamtangebot	
	Präsenz an relevanten Kontaktpunkten						Gesamtangebot	
Akzeptanz	Glaubwürdigkeit		3	3	3	3		
	Beitragsakzeptanz		3	3	3	3	3	
	Reichweite		3	3	3	3	3	
	Medienreputation	Indikator: Medienresonanz	3	3	3	3	3	
Reputation	Preise						Gesamtangebot	
	Image (Empfehlungsbereitschaft)						Gesamtangebot	

* Keine Zahl: kein (Mess-)Kriterium; 1 = Ebene Beitrag, 2 = Ebene Sendung, 3 = Ebene Bereich, 4 = Ebene Gesamtangebot des Kanals, Gesamtangebot = Angebote SRG insgesamt

⁴ „Aktualität“ und „Meinungs-/Normenvielfalt“ sind für non-fiktionale Unterhaltung keine Qualitätskriterien, für fiktionale Unterhaltung sind sie Qualitätskriterien auf Bereichs-Ebene. „Verständlichkeit“ ist für fiktionale Unterhaltung kein Qualitätskriterium für non-fiktionale Unterhaltung ist es ein Qualitätskriterium auf Sendungs-Ebene.

Abbildung 2: Übersicht der Qualitäts- und Erfolgsdimensionen (Quelle: BAKOM, Erläuternder Bericht zur Konzession SRG 2018, Anhang)

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrundeliegenden 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).