

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.