



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

BBl 2021  
[www.bundesrecht.admin.ch](http://www.bundesrecht.admin.ch)  
Massgebend ist die signierte  
elektronische Fassung



# **Einführung der neuen Radio- und Fernsehgebühr**

## **Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 13. Oktober 2020

---

## Bericht

### 1 Einleitung

Nach der Einführung der neuen Radio- und Fernsehgebühr Anfang 2019 wurden Mängel bei der Adressierung der Rechnungen festgestellt, indem mehrere tausend Schweizer Haushalte eine falsche Rechnung erhielten. Das Unternehmen Serafe AG<sup>1</sup> (im Folgenden: Serafe), welches seit Anfang 2019 im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühr zuständig ist, sowie das BAKOM selbst, gerieten von verschiedenen Seiten in Kritik.

Nachdem sich die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) bereits im Jahr 2017 mit dem Thema der Radio- und Fernsehgebühr befasst hatten, hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) beschlossen, den Umgang des BAKOM als zuständige Bundesbehörde mit diesen Vorfällen zu untersuchen. Dieser Bericht präsentiert den erhobenen Sachverhalt und gibt die Beurteilung der GPK-S zu diesem Fall wieder.

#### 1.1 Frühere Arbeiten der GPK

Das BAKOM gab am 10. März 2017 nach einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren bekannt, dass das Mandat zur Erhebung der Radio- und Fernsehgebühr für die Jahre 2019-2025 dem Zürcher Unternehmen Serafe erteilt wurde.<sup>2</sup> Dieser Entscheid des BAKOM stiess in der Öffentlichkeit auf grosse Resonanz, insbesondere weil die Billag AG<sup>3</sup>, die seit 1998 mit dem Inkasso der Gebühren beauftragt war, den Zuschlag nicht erhalten hatte. Die politische Brisanz der Mandatsvergabe veranlasste die GPK im März 2017, ihre jeweiligen Subkommissionen EDI/UEVEK<sup>4</sup> mit der Untersuchung des Vergabeverfahrens des BAKOM zu beauftragen.

Zwischen April und Mai 2017 richteten die GPK ein schriftliches Auskunftersuchen an das BAKOM und hörten Vertreterinnen und Vertreter des BAKOM an. Im Anschluss an diese Abklärungen haben die GPK ihre Schlussfolgerungen am 4. Juli 2017 in einem Kurzbericht an den Bundesrat gerichtet und veröffentlicht. Sie hielten fest, dass aufgrund der erhaltenen Informationen keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass

<sup>1</sup> Die Serafe AG ist die Schweizerische Erhebungsstelle für die Radio- und Fernsehgebühr und eine Tochtergesellschaft der Firma Secon AG. Sie wurde eigens für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühr gegründet, da das neue Radio- und Fernsehgesetz (Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen [RTVG; SR 784.40]) vorschreibt, dass die Erhebungsstelle keine anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten als das Inkasso der Haushaltsgebühr ausüben darf.

<sup>2</sup> Medienmitteilung des BAKOM vom 10. März 2017.

<sup>3</sup> Tochtergesellschaft der Firma Swisscom AG.

<sup>4</sup> Die Subkommission EDI/UEVEK der GPK-N setzte sich 2017 zusammen aus den Nationalrätinnen und Nationalräten Hansjörg Walter (Präsident), Duri Campell, Hermann Hess, Jacques Nicolet, Valérie Piller Carrard, Louis Schelbert, Marianne Streiff-Feller, Alexander Tschäppät und Erich von Siebenthal. Die Subkommission EDI/UEVEK der GPK-S setzte sich zusammen aus den Ständerätinnen und Ständeräten Claude Héche (Präsident), Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl und Géraldine Savary.

die Auftragsvergabe nicht korrekt durchgeführt worden war. Die GPK formulierten allerdings ihre Erwartung gegenüber dem BAKOM und dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dass alles getan werde, damit die Mandatsübernahme der Serafe optimal ablaufe und die vereinbarten Leistungen erbracht werden.<sup>5</sup> Die Untersuchung des Vergabeverfahrens war somit abgeschlossen. Da dem BAKOM jedoch wichtige Vorbereitungsarbeiten im Rahmen der Mandatsübergabe bevorstanden, kündigten die GPK an, sich ein Jahr später über den Stand der Dinge zu informieren.<sup>6</sup>

Für den Jahresbeginn 2019 war die Einführung des neuen Abgabesystems nach neuem Radio- und Fernsehgesetz (RTVG)<sup>7</sup> geplant, bei welchem die Abgabe nicht mehr an Geräten gebunden ist, sondern pro Haushalt erhoben wird. Als sich die GPK-S im Juli 2018 erneut mit dem Mandat zur Erhebung der Radio- und Fernsehabgabe befasste, legte sie den Schwerpunkt auf die Vorbereitungen im Hinblick auf die Einführung des neuen Abgabesystems und hörte Vertreterinnen und Vertreter des BAKOM zum Stand der Vorarbeiten an. In diesem Rahmen nahm die Kommission auch Kenntnis von einigen Feststellungen zur Umsetzung der neuen Abgabenerhebung, welche die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im Juni 2018 an das BAKOM richtete, wie auch von den Antworten des Bundesamtes an die EFK (vgl. Kap. 2.1).

Das BAKOM äusserte sich sowohl gegenüber der GPK-S im Juli 2018 als auch in seinen Antworten an die EFK vom Juni 2018 dahingehend, dass die Vorbereitung auf den Systemwechsel wie geplant laufe und dass die Serafe ihren vertraglichen Pflichten bisher nachgekommen sei. Zur Bewältigung der Herausforderungen des Systemwechsels waren verschiedene Massnahmen<sup>8</sup> vorgesehen. Der damalige Direktor des BAKOM bestätigte ebenfalls, dass die von den kantonalen Einwohnerbehörden gelieferten Daten zur Bildung der Adressen von guter Qualität seien, sodass das System der Serafe bereits ein halbes Jahr vor dem Systemwechsel imstande wäre, fehlerlose Rechnungen zu produzieren und ergänzte, dass sich die Zusammenarbeit der Kantone mit der Serafe sehr erfolgreich gestalte.<sup>9</sup>

Die GPK-S zeigte sich nach der Anhörung der Vertreter des BAKOM mit dem Stand der Arbeiten insgesamt zufrieden und beschloss, im Juni 2019 eine erneute Standortbestimmung vorzunehmen und sich über die ersten Erfahrungen mit der neuen Erhebungsstelle informieren zu lassen.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Mandat zur Erhebung der Radio- und Fernsehabgaben für die Jahre 2019–2025, Kurzbericht der GPK-N/S vom 4. Juli 2017 (BBI 2017 6225).

<sup>6</sup> Vergabe des Mandats zur Erhebung der Radio- und Fernsehabgaben: Abklärungen der GPK-N/S bestätigen korrekte Durchführung durch das BAKOM und UVEK, Medienmitteilung der GPK-N/S vom 6. Juli 2017.

<sup>7</sup> Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40).

<sup>8</sup> Die damals erwähnten vorgesehenen Massnahmen sind beispielsweise die Errichtung eines Callcenters zur Entgegennahme der erwarteten Anfragen bei der Serafe oder das Kommunikationskonzept zur Bekanntmachung der neuen Erhebungsstelle.

<sup>9</sup> Anhörung des BAKOM vom 2. Juli 2018.

<sup>10</sup> Anhörung des BAKOM vom 2. Juli 2018.

## 1.2 Probleme bei der Einführung der neuen Radio- und Fernsehgebühr

Im Januar 2019 kam es beim Versand der ersten Rechnungen für die neue Radio- und Fernsehgebühr zu Fehlern, sodass Tausende Schweizer Haushalte eine falsche Rechnung erhielten.<sup>11</sup> Auf zahlreichen Rechnungen waren Personen aufgeführt, die zwar im selben Haus, nicht aber in derselben Wohnung lebten. Dies hatte zur Folge, dass die Einwohnerdienste einiger Gemeinden sowie Serafe mit Anfragen überrannt wurden.<sup>12</sup> Fragen und Reklamationen gelangten teilweise an die falsche Stelle, was zu einer Überforderung vieler Gemeinden und der Serafe führte.<sup>13</sup> In den Medien wurde kritisiert, dass die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Serafe und den Gemeinden nicht klar geregelt war. Weiter wurde der Serafe und dem BAKOM vorgeworfen, die Kantone und Gemeinden nicht richtig informiert zu haben, wann die Rechnungen verschickt werden und so dazu beigetragen zu haben, dass die Einwohnerdienste auf die zahlreichen Anrufe nicht vorbereitet waren. Es wurden auch Fragen zur Verantwortung für die Haushaltsdaten<sup>14</sup> – welche als mögliche Fehlerquelle betrachtet wurden – und für die Korrektur dieser Daten aufgeworfen.<sup>15</sup>

## 1.3 Vorgehen der GPK-S

Vor diesem Hintergrund beschloss die GPK-S im Februar 2019, die Gründe und Verantwortlichkeiten für die Rechnungsfehler, den Umgang des BAKOM und der Serafe mit diesen Fehlern, deren finanzielle Auswirkungen sowie den diesbezüglichen Austausch des BAKOM mit den Kantons- und Gemeindebehörden genauer zu untersuchen.<sup>16</sup> Die GPK-S beauftragte ihre Subkommission EDI/UEVK<sup>17</sup> damit, die entsprechenden Abklärungen vorzunehmen und sie im Anschluss über ihre Schlussfolgerungen zu informieren. Die Untersuchung hatte in Übereinstimmung mit den Grunds-

<sup>11</sup> Im Mai 2020 berichtete das BAKOM gegenüber der GPK-S von durchschnittlich 5000 falschen Rechnungen pro Monat bei einer tieferen Fehlerquote als im Januar 2019.

<sup>12</sup> Gemäss der Aargauer Zeitung vom 15. Jan. 2019 waren vor allem Gemeinden in den Kantonen Basel-Stadt, Solothurn und Zürich von den Adressierungsproblemen betroffen.

<sup>13</sup> Brief des BAKOM an die GPK-S vom 26. April 2019.

<sup>14</sup> Da die Rechnungen auf Daten aus den Kantonen und Gemeinden basieren, sah die Serafe die Zuständigkeit für die Korrektur der Daten bei den Gemeinden. Es kam aber auch zu fehlerhaften Rechnungen bei korrekten Haushaltsdaten und so räumte die Serafe Anfang 2019 ein, dass möglicherweise auch Fehler bei der Inkassostelle passiert seien (vgl. dazu Kap. 2.2).

<sup>15</sup> Datenchaos um TV- und Radiogeühren. In: Aargauer Zeitung, 15. Jan 2019, Adresschaos bei der Billag-Nachfolgerin Serafe. In: Berner Zeitung, 15. Jan. 2019, So kam es zum Adress-Chaos bei der Billag-Nachfolgerin. In: Basler Zeitung, 16. Jan. 2019.

<sup>16</sup> Die GPK-S befasst sich mit den Problemen bei der Lancierung der neuen Radio- und Fernsehgebühr, Medienmitteilung der GPK-S vom 22. Febr. 2019.

<sup>17</sup> Die Subkommission EDI/UEVK der GPK-S setzt sich zusammen aus den Ständerätinnen und Ständeräten Marco Chiesa (Präsident), Elisabeth Baume-Schneider, Matthias Michel, Othmar Reichmuth und Heidi Z'graggen. Bis Ende November 2019 (50. Legislatur) setzte sie sich zusammen aus den Ständerätinnen und Ständeräten Claude Hêche (Präsident), Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl und Géraldine Savary.

ätzen der parlamentarischen Oberaufsicht zum Ziel, sicherzustellen, dass das Vorgehen der Bundesverwaltung im Rahmen des Systemwechsels bezüglich der Radio- und Fernsehgebühren angemessen war.<sup>18</sup>

In der Folge führte die Subkommission EDI/UVEK der GPK-S zwischen Januar 2019 und August 2020 zwei Anhörungen mit Vertretern des BAKOM durch und holte im Rahmen von mehreren schriftlichen Auskunftersuchen weitere Informationen beim BAKOM ein. Die Subkommission beschloss, den ihr bekannten Sachverhalt und ihre Beurteilung aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht in einem Kurzbericht zusammenzufassen. Dieser wurde dem UVEK mit der Bitte unterbreitet, zu prüfen, ob er formelle oder materielle Fehler enthält oder ob schützenswerte Interessen einer Veröffentlichung bestimmter Informationen entgegenstehen. Der Bericht wurde schliesslich am 13. Oktober 2020 von der GPK-S verabschiedet und dem Bundesrat übermittelt.

In Kapitel 2 werden die Informationen aus den Anhörungen und den konsultierten Dokumenten zusammengetragen und thematisch nach den Themen, die im Rahmen der Abklärungen im Zentrum standen, gegliedert (Sachverhalt). Kapitel 3 beinhaltet die Beurteilung der GPK-S und formuliert zwei Empfehlungen aus der Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht. Im abschliessenden Kapitel stellt die Kommission dar, welche Schritte im vorliegenden Dossier anstehen.

## 2 Sachverhalt

### 2.1 Vorbereitung auf den Systemwechsel

Im Rahmen ihrer Abklärungen untersuchte die GPK-S, wie die Vorbereitung auf den Systemwechsel der Radio- und Fernsehgebühren abließ, insbesondere die Bereitstellung der notwendigen Haushaltsdaten für die Rechnungsstellung.

Am 1. Juli 2016 trat das neue RTVG mit der dazugehörigen Verordnung<sup>19</sup> in Kraft. Artikel 69 RTVG sieht die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren pro Haushalt vor und bestimmt als Grundlage für die Haushaltsbildung die kantonalen oder kommunalen Einwohnerregister.<sup>20</sup> Als das BAKOM am 10. März 2017 bekanntgab, dass die Serafe als zukünftige Erhebungsstelle bestimmt wurde, kündigte es bereits erste Vorbereitungsarbeiten für den Wechsel vom Gebührensystem zum Abgabensystem an. Ab Juli 2017 trat das Mandat der Serafe in Kraft. Für den Anfang war der Aufbau der Infrastruktur und des notwendigen Informatiksystems geplant und bis Ende 2018 galt es die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden vorzubereiten.<sup>21</sup> Der Zeitpunkt des Systemwechsels wurde auf den 1. Januar 2019 gelegt.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Art. 52 Abs. 2 ParlG (Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung [Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10]).

<sup>19</sup> Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV; SR 784.401).

<sup>20</sup> Art. 69 RTVG

<sup>21</sup> Radio- und TV-Abgaben werden künftig von der Serafe erhoben, Medienmitteilung des BAKOM vom 10. März 2017.

<sup>22</sup> Brief des BAKOM an die GPK-S vom 26. April 2019.

Im BAKOM begann die Vorbereitung schon bevor das RTVG im Parlament behandelt wurde. In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik (BFS) wurde eruiert, wie die Haushaltsbildung am besten abgebildet werden könnte. Man konnte auf keine bestehende Datenbasis zurückgreifen, da eine statistische Haushaltsbildung, wie sie für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühr nötig ist, noch nie erfolgt war.<sup>23</sup> Das Registerharmonisierungsgesetz (RHG)<sup>24</sup> verlangt, dass jeder im Einwohnerregister aufgeführten Person ein Gebäude und eine bestimmte Wohnung zugeordnet werden kann. Diese Angaben werden mit dem eidgenössischen Gebäudeidentifikator (EGID) und dem eidgenössischen Wohnungsidentifikator (EWID) erfasst.<sup>25</sup> Die Kombination dieser Identifikatoren bot sich als Grundlage zur Rechnungsbildung der Radio- und Fernsehgebühr an.

Ab Inkrafttreten ihres Mandats als Abgabenerhebungsstelle am 1. Juli 2017 war die Serafe für die operative Vorbereitung der Datenlieferung zuständig und übernahm die diesbezügliche Koordinationstätigkeit des BAKOM. Das BAKOM unterstützte fortan den Dialog und sorgte als Vermittler für einen permanenten Austausch zwischen den beteiligten Akteuren.<sup>26</sup> Im April 2018 unterbreitete die Serafe dem BAKOM ein Konzept zur Haushaltsbildung auf der Grundlage des EGID und des EWID. In der Folge prüfte das BAKOM dieses Konzept eingehend und befand es als zweckmässig. Ende Mai 2018 führte das BAKOM bei der Serafe vor Ort eine Überprüfung der Umsetzung dieses Konzepts durch und kontrollierte, ob die Rechnungen aufgrund der Daten der Einwohnerkontrollen korrekt generiert wurden und ob der Druck und die Verpackung der Rechnungen funktionierten. Das Ergebnis der Kontrolle überzeugte das BAKOM.<sup>27</sup>

In ihrem Brief vom 15. Juni 2018 richtete sich die EFK an das BAKOM und stellte mögliche Risiken und Herausforderungen für das Bundesamt und die neue Erhebungsstelle Serafe angesichts des bevorstehenden Systemwechsels fest. So wurde beispielsweise erwartet, dass die neue Abgabe zu einer Flut von Fragen und Beanstandungen führen würde. Die EFK erinnerte das BAKOM zudem an seine Aufsichtsfunktion gegenüber der Serafe und vertrat die Ansicht, dass den organisatorischen und operationellen Fragen bis dahin zu wenig Beachtung geschenkt wurden.<sup>28</sup> Das BAKOM nahm die Bemerkungen der EFK zur Kenntnis und verwies in seiner Antwort auf die verschiedenen Vorbereitungsarbeiten.<sup>29</sup>

Die kantonalen und kommunalen Stellen, die für die Datenlieferung zuständig waren, wurden gemäss Darstellung des BAKOM früh in die Vorbereitungsarbeiten miteinbezogen<sup>30</sup> und das Bundesamt stand schon vor der Mandatsübergabe an die Serafe

<sup>23</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

<sup>24</sup> Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02)

<sup>25</sup> Bundesamt für Statistik: EGID/EWID, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Register > Personenregister > Registerharmonisierung > Minimaler Inhalt Einwohnerregister > EGID/EWID (Stand: 23. Juni 2020).

<sup>26</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

<sup>27</sup> Brief des BAKOM an die EFK vom 15. Juni 2018 (nicht veröffentlicht).

<sup>28</sup> Brief der EFK an das BAKOM vom 5. Juni 2018 (nicht veröffentlicht).

<sup>29</sup> Brief des BAKOM an die EFK vom 15. Juni 2018 (nicht veröffentlicht).

<sup>30</sup> Brief des BAKOM an die GPK-S vom 26. April 2019.

mit den Kantonen bezüglich der Datenquelle für die Abgabe in Kontakt.<sup>31</sup> Das BAKOM erkannte aber anhand der Reaktion der Gemeinden auf die Adressierungsprobleme, dass die Kommunikation nicht ausreichend war und intensivierte sie fortan. Im Rahmen der Anhörung vom 24. Juni 2019 gestand das BAKOM gegenüber der GPK-S ein, den Kommunikationsbedarf der Gemeinden im Rahmen der Vorbereitung unterschätzt zu haben.<sup>32</sup>

## 2.2 Verantwortlichkeiten und Gründe für Adressierungsprobleme

Der Versand der ersten Rechnung im neuen System erstreckte sich auf die ersten zehn Arbeitstage im Januar 2019.<sup>33</sup> In dieser Zeit wurden 3,6 Millionen Rechnungen in Schweizer Haushalte verschickt, von welchen knapp 2 Prozent fehlerhaft waren. Ein Grossteil der Fehler hing mit einer falschen Adressierung zusammen.<sup>34</sup> Die GPK-S ging bei ihren Abklärungen der Frage nach, wie es zu den Adressierungsproblemen kommen konnte und wer die Verantwortung dafür trug. Dabei stützte sich die Kommission einerseits auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen und andererseits auf die vom BAKOM im Rahmen von Anhörungen und schriftlichen Dokumenten erwähnten Ursachen.

Die Serafe wurde als Erhebungsstelle bestimmt und trägt somit die Verantwortung für die Erhebung der Abgabe von Privathaushalten.<sup>35</sup> Die Einzelheiten des Leistungsauftrages sind in einem Vertrag zwischen dem UVEK und der Serafe geregelt.<sup>36</sup> Gegenüber der Aufsichtsbehörde BAKOM hat die Serafe regelmässig Bericht zu erstatten und ihr alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die sie für ihre Aufsichtstätigkeit benötigt.<sup>37</sup>

Die Kantone sind ihrerseits dafür verantwortlich, dass alle für die Rechnungsstellung notwendigen Daten entweder zentralisiert oder durch die Gemeinden an die Erhebungsstelle geliefert werden.<sup>38</sup> Die Vorschriften, wie die Gemeinden die Einwohnerregister zu führen haben, werden von den Kantonen erlassen.<sup>39</sup> Das RHG verlangt von den Kantonen, dass sie eine kantonale Koordinationsstelle bezeichnen, die für die Durchführung und Qualitätskontrolle der Harmonisierung der Daten zuständig ist.<sup>40</sup>

Die Fehlerquote falscher Rechnungen lag anfänglich bei knapp 2 Prozent und liegt mittlerweile unter 1 Prozent oder 3000 fehlerhaften Rechnungen pro Monat (Stand

<sup>31</sup> Anhörung des BAKOM vom 2. Juli 2018.

<sup>32</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

<sup>33</sup> Brief des BAKOM an die GPK-S vom 26. April 2019.

<sup>34</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019 und E-Mail des BAKOM an die GPK-S vom 19. Juni 2020.

<sup>35</sup> Art. 58 RTVV. Für die Erhebung der Unternehmensabgabe ist die Eidgenössische Steuerverwaltung (EStV) zuständig (Art. 70a RTVG). Im vorliegenden Bericht wird diesen Aspekt nicht untersucht.

<sup>36</sup> Art. 62 Abs. 3 RTVV

<sup>37</sup> Art. 64 RTVV

<sup>38</sup> Art. 69g RTVG und Art. 67 Abs. 3 RTVV

<sup>39</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

<sup>40</sup> Art. 9 RHG

Oktober 2020).<sup>41</sup> Dieser Wert bezieht neben falschen Adressierungen aufgrund fehlerhafter Haushaltsbildung weitere Ursachen für Rechnungsfehler mit ein.<sup>42</sup> Aus Sicht des BAKOM ist diese Fehlerquote prozentual tief, nicht zuletzt, weil das Bundesamt für Statistik (BFS) bei der Erfassung des EGID und des EWID durch die Gemeinden eine Fehlertoleranz von 2 Prozent akzeptiert.<sup>43</sup> Das BAKOM machte geltend, dass die Fehlerquote der Serafe bei 3,6 Millionen Rechnungen dennoch zu einer eindrücklichen Anzahl falscher Rechnungen führe.<sup>44</sup>

Die fehlerhafte Adressierung war gemäss BAKOM grösstenteils auf eine falsche Haushaltsbildung durch den EGID und den EWID zurückzuführen<sup>45</sup>, die ihrerseits unterschiedlich zu erklären ist. Als Hauptfehlerquelle (56 Prozent der Fehler) wurden unkorrekte Einträge im EGID und im EWID identifiziert, welche teils auf Schreibfehler in der Erfassung der Haushaltsdaten oder auf verspätete Meldungen von Umzügen zurückzuführen sind.<sup>46</sup> Zudem würden Veränderungen an Bauten teilweise nicht regelkonform gemeldet. Solche Fehler können korrigiert werden, sobald sie entdeckt werden.<sup>47</sup> Das BAKOM nannte neben unkorrekten Haushaltsdaten weitere Gründe für falsche Adressierungen, wie die Korrektur alter CSV-Daten<sup>48</sup>, die Verwendung der Daten aus der Dezemberlieferung 2018, ordentliche Umzüge und einige punktuelle Probleme in einzelnen Kantonen.<sup>49</sup>

Die GPK-S hat zudem untersucht, wie es zu diesen Fehlern kommen konnte. Hierzu erwähnte das BAKOM einerseits die dezentrale Struktur der *Datenerhebung*, welche den Kantonen überlässt, durch welches Amt und wie die Daten gesammelt und die Register geführt werden.<sup>50</sup> Auch bei der monatlichen *Zustellung* der Daten an die Serafe gibt es gemäss BAKOM kantonale Unterschiede, teilweise werden die Daten direkt von den Gemeinden geliefert und teilweise zentralisiert über den Kanton.<sup>51</sup> Zudem habe das Datenformat kurz nach dem Systemwechsel nicht bei allen Kantonen

41 E-Mail des BAKOM an die GPK-S vom 12. Oktober 2020.

42 Als weitere Ursachen für Rechnungsfehler nannte das BAKOM falsche Zahlungsmethoden, ein geänderter Zahlungsrhythmus oder Debitor, nicht berücksichtigte Befreiung der Abgabe oder andere rechtliche Fragen (E-Mail des BAKOM an die GPK-S vom 19. Juni 2020).

43 Die Fehlertoleranz des BFS bezüglich EGID und EWID ist in einem Dokument festgehalten, welches das BFS auf Basis des Art. 10 RHV (Registerharmonisierungsverordnung vom 21. Nov. 2007 [RHV; SR 431.021]) erstellt hat [Bundesamt für Statistik, Erklärungen der Fehlermeldungen und Schwellenwerte, 9. März 2016, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Bundesamt für Statistik > Register > Personenregister > Lieferung an die Statistik > Qualität (Stand: 8. Juli 2020)]. (E-Mail des BAKOM an die GPK-S vom 7. Juli 2020).

44 Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

45 Bei ungefähr 1 Prozent aller verschickten Rechnungen führte eine falsche Haushaltsbildung zu einer fehlerhaften Rechnung. Zusammen mit den erwähnten weiteren Ursachen ergibt sich eine totale Fehlerquote von 2 (Anfang 2019), bzw. 1.5 Prozent (Mitte 2020).

46 Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

47 E-Mail des BAKOM an die GPK-S vom 7. Juli 2020.

48 CSV steht für *comma-separated values* und ist ein häufig verwendetes Datenformat für die Speicherung und den Austausch von Textdateien.

49 Fehler der Serafe während dem Übergang von CSV auf eCH-Standard in Schwyz und Glarus, die Verwendung von Daten einer Testdatenbank anstelle der aktuellen Daten in zwei bis drei Kantonen (Brief des BAKOM an die GPK-S. vom 26. April 2019).

50 Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

51 Brief des BAKOM an die GPK-S vom 26. April 2019.



dem gewünschten Standard entsprochen.<sup>52</sup> Andererseits habe der Informationsfluss zwischen dem BAKOM und den Gemeinden zur Vorbereitung des Systemwechsels in einigen Kantonen nicht einwandfrei funktioniert, sodass die Zuständigkeit teilweise unklar war, was aus Sicht des BAKOM ein weiterer möglicher Grund für die Adressprobleme darstellt.

Die GPK-S stellt fest, dass die Kantone und Gemeinden die Sicht des Amtes nicht vollständig teilen. Das Problem der fehlerhaften Adressen basierend auf dem EGID und dem EWID hätte sich aus Sicht der Präsidentin des Verbandes der Schweizerischen Einwohnerdienste (VSED) gar nicht vermeiden lassen. Die Einwohnerregister würden korrekt geführt, es käme jedoch zu vielen Umzügen, sodass es auch bei der regelmässigen monatlichen Zustellung korrekter Daten zu fehlerhaften Angaben käme.<sup>53</sup> Die Informationen aus den Einwohnerregistern seien für die Abbildung einzelner Haushalte schlicht nicht geeignet, äusserte man sich auch von der Fachstelle Kantonales Personenregister Baselland.<sup>54</sup> Weil die Korrektur der Daten und die Lieferung sehr detaillierter Informationen zu einem grossen Mehraufwand führe, will der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) diese Zusatzleistungen für die Einwohnerdienste gemäss einem Medienbericht vom Juni 2020 nun beim Bund in Rechnung stellen.<sup>55</sup>

Im Mai 2020 kam es bei der Serafe zu einem Produktionsfehler im Rechnungsablauf, der dazu führte, dass 224'000 Haushalte die Rechnung der Radio- und Fernsehgebühr doppelt erhielten.<sup>56</sup> Das BAKOM sagte auf Anfrage der GPK-S, dass es sich dabei um einen einmaligen, sehr bedauerlichen Fehler handle. Beim externen Druckdienstleister wurden die Daten des Rechnungslaufes eines Monats irrtümlicherweise mit den Daten eines anderen Monats überschrieben. Der Vorfall werde vom BAKOM zusammen mit der Serafe eingehend analysiert. Die doppelte Rechnungsstellung hatte für die betroffenen Haushalte keine finanziellen Nachteile, bereits doppelt einbezahlte Beträge wurden von der Serafe zurückerstattet.<sup>57</sup>

### 2.3 Umgang mit den Adressierungsproblemen

Das BAKOM betonte gegenüber der GPK-S, dass es die Serafe vor und nach dem Versand der ersten Rechnungen im Januar 2019 eng begleitete. So wurde angesichts der Überlastung der Gemeinden mit den vielen Bürgeranfragen noch im Januar eine Begleitgruppe zur Lösung der Adressierungsproblematik gebildet, bestehend aus dem VSED, den kantonalen Koordinationsstellen, der Serafe, dem BAKOM und dem BFS. Die Begleitgruppe tagte in den folgenden Monaten regelmässig unter Leitung des

<sup>52</sup> Brief des BAKOM an die GPK-S vom 26. April 2019.

<sup>53</sup> Radio- und TV-Gebühren: Serafe verschickt pro Monat 5000 falsche Rechnungen an Haushalte. In: Aargauer Zeitung, 4. Juni 2020.

<sup>54</sup> So kam es zum Adress-Chaos bei der Billag-Nachfolgerin. In: Basler Zeitung, 16. Jan. 2019.

<sup>55</sup> Fehlerhafte Rechnungen: «Serafe schiebt bei eigenem Versagen die Schuld anderen zu». In: Aargauer Zeitung, 12. Juni 2020.

<sup>56</sup> Doppelt Rundfunkgebühr in Rechnung gestellt: Serafe räumt Fehler ein. In: NZZ Online, 8. Juni 2020.

<sup>57</sup> Art. 59 Abs. 2 RTVV, E-Mail des BAKOM an die GPK-S vom 19. Juni 2020.

BAKOM. Zur Entlastung der Gemeinden wurde die Serafe am 22. Januar 2019 als «single point of contact» für Adressprobleme bestimmt.

An den Sitzungen der Begleitgruppe wurde insbesondere der Rückmeldeprozess falscher Adressdaten konzipiert und geplant. Die Erhebung und Korrektur von Adressdaten liegt in der Kompetenz der Gemeinden, so galt es eine Form der Rückmeldung von der Serafe als alleinige Anlaufstelle an die Gemeinden zu finden, damit die fehlerhaften Daten in den Einwohnerregistern richtig erfasst werden konnten.<sup>58</sup>

Die Entwicklung des Rückmeldeprozesses nahm viel Zeit in Anspruch, da die Gemeinden laut BAKOM sehr unterschiedliche Ansprüche an die Art der Rückmeldung hatten.<sup>59</sup> Nach mehrmaliger Änderung der Rückmeldeformulare, konnten sich Bund und Kantone jedoch auf einen Rückmeldeprozess einigen, der im Herbst 2019 initiiert wurde. Zeitgleich wurden die Einwohnerkontrollen aller Gemeinden mit einem Schreiben über den Prozess informiert.<sup>60</sup> Im Mai 2020 informierte das BAKOM die GPK-S, dass die Datenqualität der Register seither durch die regelmässige Rückmeldung der Adressierungsfehler stetig verbessert werde.<sup>61</sup> Die Serafe evaluiert zudem, wie sich der Informationsaustausch effizienter gestalten liesse, da die Korrektur der Daten noch immer viel Zeit in Anspruch nimmt. Ein Webportal würde beispielsweise einen elektronischen Informationsaustausch ermöglichen. Langfristiges Ziel wäre, dass die Gemeinden die Anlaufstelle bei allen Adressierungsproblemen sind, da nur sie die Rückmeldungen beurteilen und verarbeiten können, doch die Serafe ist vorläufig bei Fragen zur Rechnungsstellung «first point of contact».<sup>62</sup> Bei denjenigen Kundeninterventionen, die sich eindeutig auf Personendaten, die Adressierung oder die Haushaltsbildung beziehen, verweist die Serafe seit dem 6. Juni 2019 wieder an die zuständige Einwohnerkontrolle.<sup>63</sup>

Die Adressierungsprobleme und die daraus resultierende Informationsarbeit führten auch beim BAKOM zu einem grossen Mehraufwand. In den ersten drei Monaten nach dem Systemwechsel gingen unzählige Reklamationen und Bürgeranfragen bezüglich falschen Adressdaten, Ratenzahlungen und Zahlungsmethoden beim Amt ein. Dieser kurzzeitige Zusatzaufwand der zuständigen Sektion Radio- und Fernsehgabe konnte mit der Unterstützung von Arbeitskräften aus den anderen Sektionen der Abteilung Medien erbracht werden.<sup>64</sup> Der aktuelle Aufwand für das BAKOM im Zusammenhang mit der neuen Radio- und Fernsehgabe entspricht gemäss Angaben des Amtes den Erwartungen und somit sind genügend Ressourcen für die Bewältigung der Aufgaben des BAKOM vorhanden.<sup>65</sup>

<sup>58</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

<sup>59</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

<sup>60</sup> Brief des BAKOM an die GPK-S vom 30. Sept. 2019.

<sup>61</sup> Anhörung des BAKOM vom 28. Mai 2020.

<sup>62</sup> Anhörung des BAKOM vom 28. Mai 2020.

<sup>63</sup> Brief des BAKOM an die GPK-S vom 30. Sept. 2019.

<sup>64</sup> Brief des BAKOM an die GPK-S vom 26. April 2019.

<sup>65</sup> Anhörung des BAKOM vom 28. Mai 2020.

## 2.4 Einnahmen durch die Radio- und Fernsehabgabe

Das BAKOM versicherte der GPK-S im April 2019, dass die Adressierungsfehler keine Auswirkungen auf die geschuldeten Haushaltsabgaben haben würden.<sup>66</sup> Um zu verhindern, dass jemand fälschlicherweise eine Mahnung erhält, wurde jedoch anfänglich auf Zahlungserinnerungen verzichtet. Die Serafe verschickte im Dezember 2019 die ersten 25'000 Mahnungen, nachdem der Rückmeldeprozess gestartet war und die Qualität der von den Kantonen gelieferten Daten ausreichte. Im Februar 2020 wurde dann ein zweiter Lauf von weiteren 10'000 Mahnungen verschickt. Die Mahnungen führten grösstenteils zur Bezahlung der geschuldeten Abgabe.<sup>67</sup>

Gemäss Aussagen des BAKOM decken sich die guten Ergebnisse beim Versand der Mahnungen mit der allgemein guten Zahlungsmoral der Haushalte bezüglich der Radio- und Fernsehabgabe. Aus dem ersten Quartalreporting der Serafe im April 2019 entnahm das Bundesamt, dass die Anzahl zahlungspflichtiger Privathaushalte und die Höhe der Einnahmen durch die Abgabe den Erwartungen entspricht.<sup>68</sup> Im Mai 2020 informierte das BAKOM die GPK-S, dass die Einnahmen aufgrund eines Anstiegs an neuen Haushalten und der geringeren Nutzung der Befreiung der Abgabe als angenommen, sogar etwas höher waren als die Schätzungen erwarten liessen. Diese Erkenntnis führte schliesslich zum Beschluss des Bundesrates, die Abgabe ab 2021 zu senken<sup>69</sup>. Im ersten Jahr nach dem Systemwechsel (Januar bis Dezember 2019), wurden insgesamt 1,46 Milliarden Franken aus der Radio- und Fernsehabgabe von Privathaushalten und 167 Millionen Franken aus der Unternehmensabgabe eingenommen.<sup>70</sup>

## 2.5 Aufgabenerfüllung durch die Serafe

Die Serafe als Erhebungsstelle wurde im Zusammenhang mit den Adressierungsproblemen Anfang 2019 vor grosse und unerwartete Herausforderungen gestellt. Beim ersten Versand im Januar 2019 waren noch nicht alle Mitarbeitenden des Unternehmens über mögliche Probleme der Haushaltsbildung mittels EGID und EWID informiert, da man erwartet hatte, dass sich betroffenen Privatpersonen für solche Probleme an die Einwohnerdienste wenden würden. Dies führte für Kundinnen und Kunden zu sehr langen Wartezeiten am Telefon. In der Folge musste die Serafe weitere Mitarbeitende einsetzen, das Callcenter erweitern und ihr Personal entsprechend ausbilden. Ab April 2019 gab es wieder weniger Anfragen aus der Bevölkerung, die Wartezeiten wurden kürzer und das Personal wurde entsprechend reduziert.<sup>71</sup>

Die Arbeitsbelastung der Serafe war gemäss BAKOM kurz nach dem Versand der ersten Rechnungen klar am höchsten. Da der Rechnungsversand danach gestaffelt erfolgte, kam es zuletzt jeweils einmal monatlich nach dem Versand zu einem starken

<sup>66</sup> Brief des BAKOM an die GPK-S vom 26. April 2019.

<sup>67</sup> Anhörung des BAKOM vom 28. Mai 2020.

<sup>68</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

<sup>69</sup> Radio- und Fernsehabgabe ab 2021 um 30 Franken günstiger, Medienmitteilung des Bundesrates vom 16. April 2020.

<sup>70</sup> Anhörung des BAKOM vom 28. Mai 2020.

<sup>71</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

Anstieg an Anfragen aus der Bevölkerung. Es komme noch immer zu Engpässen im Callcenter, da die Komplexität einiger Anfragen und die Mehrsprachigkeit die Planung der Ressourcen erschweren. Das BAKOM trägt diesem Umstand Rechnung und erkennt, dass sich die Situation verbessert hat, fordert aber weiterhin eine Reduktion der Wartezeiten im Callcenter der Serafe.<sup>72</sup>

Als rechtliche und finanzielle Aufsichtsbehörde<sup>73</sup> steht das BAKOM mit der Serafe in ständigem Kontakt. Die Behörde beurteilte die Aufgabenerfüllung durch die neue Erhebungsstelle gegenüber der GPK-S stets positiv. Das RTVG verpflichtet die Serafe zur Veröffentlichung des Tätigkeitsberichtes und der Jahresrechnung.<sup>74</sup> Dieser Pflicht kam das Unternehmen letztmals Ende April 2020 nach.<sup>75</sup>

Das BAKOM sieht noch Handlungsbedarf bei der Erledigung der Pendenzen. Seit Einführung des Abgabensystems wurde die Serafe mit 1.15 Millionen Anfragen konfrontiert, welche unter anderem Adressierungsprobleme, die gewünschte Befreiung von der Abgabe oder die Anfrage für eine Quartalsrechnung betrafen. Die Pendenzen wurden stetig reduziert, sodass mittlerweile 93 Prozent erledigt sind. Aus Sicht des BAKOM sollten Anfragen aus der Bevölkerung schneller beantwortet werden, während die Serafe aktuell die Rückmeldungen an die Gemeinden priorisiert. Eine weitere Verbesserung beim Abbau der Pendenzen sei notwendig, aber man sei hier auf einem guten Weg, informierte das BAKOM die GPK-S im Mai 2020.<sup>76</sup>

Das BAKOM beurteilt die Zusammenarbeit mit der Serafe grundsätzlich als sehr gut, auch bezüglich anstehenden Herausforderungen wie der weiteren Verbesserung der Datenqualität, der Senkung der Abgabe ab 2021 und die Vorbereitungsarbeiten für die Umsetzung des Gesetzes zur einmaligen Rückzahlung der Mehrwertsteuer auf Empfangsgebühren 2021 an die Haushalte<sup>77</sup>. Der Produktionsfehler, der im Mai 2020 zum Versand doppelter Rechnungen führte, ändert diese positive Gesamtbilanz des BAKOM nicht, wie das Amt gegenüber der GPK-S im Juni 2020 bestätigte.<sup>78</sup>

Die zusätzlichen Kosten für die Serafe, welche im Zusammenhang mit den Adressierungsproblemen und dem Beschluss des BAKOM, das Unternehmen als «single point of contact» zu definieren, verursacht wurden, konnten bei den Abklärungen der GPK-S noch nicht beziffert werden. Die Frage stellt sich, inwiefern die Zusatzaufwände Teil des vereinbarten Pflichtenhefts der Serafe sind.<sup>79</sup> Das Pflichtenheft bestimmt die Serafe als Anlaufstelle für die Gemeinden, sieht aber nicht vor, dass das Unternehmen die einzige Anlaufstelle für Anfragen der Bevölkerung bezüglich Adressierungsfehler ist.<sup>80</sup> Gemäss Information des BAKOM vom Mai 2020, machte die Serafe einen Mehraufwand für die Jahre 2018 und 2019 geltend, der nicht Teil des Pflichtenhefts sein soll.<sup>81</sup> Das Unternehmen hat das Amt am 4. Juni 2020 informiert, dass sie einen

<sup>72</sup> Anhörung des BAKOM vom 28. Mai 2020.

<sup>73</sup> Art. 69d Abs. 2 RTVG i.V.m. Art. 64 RTVV

<sup>74</sup> Art. 69e Abs. 4 RTVG

<sup>75</sup> Anhörung des BAKOM vom 28. Mai 2020.

<sup>76</sup> Anhörung des BAKOM vom 28. Mai 2020.

<sup>77</sup> Botschaft vom 27. Nov. 2019 zum Bundesgesetz über die pauschale Vergütung der Mehrwertsteuer auf den Empfangsgebühren für Radio und Fernsehen (BBI 2019 8167).

<sup>78</sup> E-Mail des BAKOM an die GPK-S vom 19. Juni 2020.

<sup>79</sup> Brief des BAKOM an die GPK-S vom 26. April 2019.

<sup>80</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

<sup>81</sup> Anhörung des BAKOM vom 28. Mai 2020.

Antrag für diesen Mehraufwand stellen werde. Im Oktober 2020 informierte das BAKOM die Kommission, dass Serafe daran war, den entsprechenden Antrag zu vervollständigen und den geltend gemachten Mehraufwand im Detail nachzuweisen.<sup>82</sup>

## 2.6 Allgemeine Lehren der Adressierungsprobleme

Der Wechsel zum neuen Abgabesystem Anfang 2019 hat aus Sicht des BAKOM insgesamt funktioniert, wie das Amt gegenüber der GPK-S mehrmals bekundete.<sup>83</sup> Bei der Bewertung der Adressierungsprobleme müsse berücksichtigt werden, dass das neue Abgabesystem auf einer neuen Datenquelle basiert und dass es für einen derartigen Systemwechsel bisher keine Erfahrungswerte gab. Die Vorbereitungsarbeiten hätten viel Zeit in Anspruch genommen. Doch mit der stetigen Verbesserung der Datenqualität könne dieser Aufwand auch zukünftigen Anwendungen im E-Government-Bereich, die auf Daten der Einwohnerregister beruhen, zugutekommen.<sup>84</sup>

Die Lehren, die das BAKOM aus diesem Systemwechsel und den damit verbundenen Herausforderungen zieht, betreffen in erster Linie die Kommunikation mit den beteiligten Akteuren. Wie vorangehend ausgeführt, erkannten die Vertreterinnen und Vertreter des Bundesamtes, dass der Kommunikation mit den Gemeinden und Kantonen vonseiten der Behörde zu wenig Bedeutung beigemessen worden war. Man hatte sich vermehrt an die kantonalen Koordinationsstellen gewendet und stand nicht mit den einzelnen Gemeinden in Kontakt. Die dezentrale Erhebungsstruktur der Daten hätte aber eine flächendeckende und intensive Kommunikation und Unterstützung durch das BAKOM erfordert.<sup>85</sup>

Auch die Serafe war durch die auftretenden Probleme nach dem Systemwechsel stark gefordert, sodass eine engere Begleitung des Unternehmens durch das BAKOM notwendig war (vgl. Kap. 2.5). Das BAKOM reagierte auf die festgestellten Mängel bezüglich Kommunikation und Unterstützung und intensivierte sowohl den Kontakt zu Gemeinden über den Schweizerischen Städteverband (SSV) und den SGV als auch zur Serafe. Die beteiligten Akteure sollen laut BAKOM zukünftig besser auf mögliche Herausforderungen hingewiesen werden, sodass kurzfristige Reaktionen vermieden werden können.<sup>86</sup> Gemäss eigener Einschätzung entwickelt sich die Zusammenarbeit auf beiden Seiten positiv.<sup>87</sup>

Die Nachfrage der GPK-S, ob eine Anpassung oder Präzisierung der rechtlichen Grundlagen notwendig sei, um den Adressierungsproblemen entgegen zu wirken, wurde vom BAKOM verneint.<sup>88</sup>

<sup>82</sup> E-Mail des BAKOM an die GPK-S vom 12. Oktober 2020.

<sup>83</sup> Brief des BAKOM an die GPK-S vom 26. April 2019, Anhörungen des BAKOM vom 24. Juni 2019 und vom 28. Mai 2020.

<sup>84</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

<sup>85</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

<sup>86</sup> Anhörung des BAKOM vom 24. Juni 2019.

<sup>87</sup> Anhörung des BAKOM vom 28. Mai 2020.

<sup>88</sup> Brief des BAKOM an die GPK-S vom 26. April 2019.

### 3 Beurteilung der GPK-S

Die GPK-S nimmt auf der Grundlage des in Kapitel 2 geschilderten Sachverhalts und in ihrer Funktion als parlamentarische Oberaufsichtsbehörde eine Beurteilung des Vorgehens des BAKOM als zuständige Aufsichtsbehörde über die Erhebungsstelle für die Radio- und Fernsehgebühr vor und richtet auf dieser Grundlage zwei Empfehlungen an den Bundesrat.

Die GPK-S bedauert, dass der Systemwechsel vom Gebühren- zum Abgabesystem Anfang 2019 zu den geschilderten Problemen führte und mehrere Tausend Haushalte eine falsche Rechnung erhielten, lange Wartezeiten bei Fragen auf sich nehmen mussten und die Einwohnerdienste vieler Gemeinden mit Anrufen überrannt wurden. Die Adressierungsprobleme führten zu Unsicherheit in der Bevölkerung und bei Kantonen und Gemeinden und hatten einen bedeutenden Reputationsschaden der neu gegründeten Serafe zur Folge.

Das BAKOM äusserte sich im Vorfeld des Systemwechsels stets positiv bezüglich der Vorbereitungsarbeiten der Serafe, sowohl gegenüber der GPK-S als auch gegenüber der EFK. Wie sich Anfang 2019 herausstellte, entsprach diese durchwegs positive Einschätzung nicht ganz der Realität.

Das BAKOM hat sich aus Sicht der GPK-S frühzeitig und vertieft um die Vorbereitung des Systemwechsels gekümmert und mit den involvierten Akteuren Kontakt aufgenommen. So wandte sich das Bundesamt beispielsweise an das BFS, um die Datengrundlage für die Haushaltsbildung zu eruieren. Die Verantwortung für die operative Vorbereitung der Datenlieferung lag ab Juli 2017 bei der neuen Erhebungsstelle und war jederzeit klar geregelt. Die Serafe präsentierte im April 2018 ein Konzept zur Haushaltsbildung, welches vom BAKOM geprüft und als zweckmässig befunden wurde. Ende Mai 2018 führte das BAKOM bei der Serafe einen erfolgreichen Test der Rechnungsstellung durch und im Juni 2018 bestätigte es in verschiedenen Kontrollen die Qualität der von den Einwohnerdiensten gelieferten Daten. Die GPK-S hat aufgrund der erwähnten Arbeiten des BAKOM keine Anhaltspunkte dafür, dass das Amt die Vorbereitung auf den Systemwechsel grundsätzlich vernachlässigt hatte.

Die Kommission ist aber der Ansicht, dass das BAKOM im Rahmen der Vorbereitungsphase zwei Aspekten zu wenig Beachtung geschenkt hat. Einerseits hat das BAKOM im Vorfeld des Systemwechsels zu wenig direkt mit den Kantonen und insbesondere mit den Gemeinden kommuniziert, sodass die grosse Anzahl an Rückmeldungen aus der Bevölkerung zu einer Überlastung der Einwohnerdienste führte. Aus dieser Erfahrung zog das BAKOM selbst seine Lehren und intensivierte die Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden seit dem Auftreten der Adressierungsprobleme, was die GPK-S sehr begrüsst.

Andererseits wurden die Risiken, die mit der verwendeten Datenquelle einhergehen, unterschätzt. Die GPK-S stellt fest, dass die Hauptfehlerquelle bei den Indikatoren für die Haushaltsbildung – dem EGID und dem EWID – lag und anerkennt, dass die Vorbereitung der Daten eine grosse Herausforderung darstellte, da nicht auf bereits verwendete Datenbanken und Erfahrungswerte zurückgegriffen werden konnte. Die dezentrale Struktur der Datenerhebung und der Datenlieferung an die Serafe war ein zusätzlicher erschwerender Faktor. Während der Vorbereitungsphase gab es keine konkreten Hinweise auf Probleme bei der Datenverarbeitung, doch das Konzept zur

Haushaltsbildung wurde im Rahmen der Erhebung der neuen Radio- und Fernsehgebühren erstmals benutzt und barg somit ein gewisses Fehlerrisiko. Hinzu kommt, dass sich fehlerhafte Einträge im EGID und im EWID gemäss Einschätzung der Kantone gar nicht vermeiden lassen und man daher mit Adressierungsproblemen rechnen musste. Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang aber auch fest, dass die Datenbasis zur Haushaltsbildung nun stetig verbessert wird und somit künftig auch in anderen Bereichen potentiell von Nutzen sein kann.

Mit der Ernennung der Serafe zur alleinigen Anlaufstelle für Anfragen der Bevölkerung und mit der Intensivierung der Kontakte zu den Gemeinden hat das BAKOM aus Sicht der GPK-S richtig und schnell auf die Adressierungsprobleme Anfang 2019 reagiert. Die GPK-S anerkennt, dass die Bemühungen des BAKOM, die Anzahl falscher Rechnungen zu reduzieren, zu einer Verbesserung der Lage geführt haben. Dank der Entwicklung des Rückmeldeprozesses können Adressfehler korrigiert und die Datenqualität stetig optimiert werden. Die Fehlerquote der Rechnungen lag im Oktober 2020 bei ca. 1 Prozent mit abnehmender Tendenz. Damit geht die Entwicklung zwar in eine erfreuliche Richtung und die Quote liegt unter dem vom BFS tolerierten Schwellenwert, doch noch immer erhalten monatlich mehrere Tausend Haushalte eine falsche Rechnung, was die Kommission bedauert.

Die Kommission erwartet daher vom Bundesrat, dass er in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Gemeinden prüft, wie die Qualität der Haushaltsdaten, die als Grundlage für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren dienen, verbessert werden kann. Sie erwartet zudem, dass der Datenaustausch zwischen Serafe und den kantonalen und kommunalen Behörden weiter optimiert wird, beispielsweise mit dem angedachten elektronischen Rückmeldeprozess. Für die Kommission ist es wichtig, dass mit den Kantonen und den Gemeinden eine aktive Kommunikation gepflegt wird, um einen allfälligen Handlungsbedarf betreffend die Struktur der Datenerhebung und der Datenlieferung oder der gesetzlichen Grundlagen frühzeitig erkennen zu können.

**Empfehlung 1 – Verbesserung der Qualität der Daten als Grundlage für die Rechnungsstellung**

*Der Bundesrat wird ersucht, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, wie die Qualität der Haushaltsdaten, die als Grundlage für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren dienen, verbessert werden kann.*

*Dabei soll er namentlich prüfen, ob der Datenaustausch zwischen Serafe und den betreffenden kantonalen und kommunalen Behörden im Rahmen einer weitergehenden Digitalisierung des Informationsflusses verbessert werden könnte.*

Neben der laufenden Verbesserung der Datenqualität und des Austauschs mit Kantonen und Gemeinden, bestehen aus Sicht der Kommission aktuell noch zwei offene Punkte. Bei der Serafe gibt es noch immer Pendenzen bei den Anfragen, die sich nach dem Systemwechsel angestaut haben. Das BAKOM erwähnte gegenüber der GPK-S im Mai 2020, dass aufgrund neu eingehender Anfragen zwar nie alle Pendenzen abgebaut werden können, dass die Anzahl ausstehender Antworten aber noch zu gross sei. Es käme zudem noch immer einmal pro Monat zu einem Engpass im Callcenter

der Serafe und somit zu langen Wartezeiten für Kundinnen und Kunden. Weiter nahm die GPK-S zur Kenntnis, dass es im Mai 2020 erneut zu Problemen beim Versand der Rechnungen der Serafe kam und in der Folge 224'000 Haushalte die Rechnung doppelt erhielten. Die Kommission erwartet vom BAKOM als Aufsichtsbehörde, dass es die Serafe weiterhin eng begleitet, bei Problemen umgehend eingreift und dem Abbau der Pendenzen und der Vermeidung solcher Fehler viel Beachtung schenkt.

Ein weiterer offener Punkt sind die potenziellen Kosten, die im Zusammenhang mit den Adressierungsproblemen und den daraus resultierenden Zusatzaufwänden für den Bund entstehen. Dies betrifft einerseits die Serafe, welche viel mehr personelle Ressourcen benötigte als angenommen, nachdem sie im Januar 2019 als alleinige Anlaufstelle bezeichnet worden war. Im Oktober 2020 äusserte sich das BAKOM gegenüber der Kommission dahingehend, dass das Unternehmen zwar Mehraufwände geltend machte, die nicht vom Pflichtenheft gedeckt würden, dass es aber noch daran war, den entsprechenden Antrag zu vervollständigen. Andererseits kam es durch die Adressierungsprobleme auch zu Mehrkosten seitens der Einwohnerkontrollen, weswegen der SGV diese gemäss einem Medienbericht vom Juni 2020 nun beim Bund in Rechnung stellen will.

**Empfehlung 2 – Ermittlung der zusätzlichen Kosten der Adressierungsprobleme**

*Der Bundesrat wird ersucht, sicherzustellen, dass die Zusatzkosten, welche im Zusammenhang mit den Adressierungsproblemen entstanden, so bald als möglich ermittelt werden. Dabei ist zu klären, ob und inwieweit der Bund für die Zusatzkosten der Serafe und der Einwohnerdienste der Gemeinden aufkommen muss und ob mit weiteren Mehrkosten im Zusammenhang mit der neuen Abgabeberechnung gerechnet werden muss. Der Bundesrat wird ersucht, die GPK-S und die Öffentlichkeit über die Resultate und das weitere Vorgehen zu informieren.*



#### 4 **Weiteres Vorgehen**

Die GPK-S schliesst ihre Untersuchung in diesem Bereich vorerst mit diesem Kurzbericht ab. Sie lädt den Bundesrat ein, ihre Feststellungen und Empfehlungen in Kapitel 3 im Rahmen seiner künftigen Arbeiten zu berücksichtigen und bittet um eine Stellungnahme des Bundesrates bis zum 25. Januar 2021.

Da es noch offene Fragen in Zusammenhang mit den finanziellen Folgen der Adressierungsprobleme, den Pendenzen bei der Serafe und allfälligen Anpassungen des Datenerhebungssystems gibt, behält sich die Kommission vor, das Dossier bei neuen Vorkommnissen wieder zu öffnen. Die GPK-S wird sich über die weiteren Entwicklungen insbesondere in Zusammenhang mit der Fehlerquote der Rechnungen informieren, um bei Bedarf weitere Schritte einzuleiten.

13. Oktober 2020

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission  
des Ständerates:

Die Präsidentin, Maya Graf

Die Sekretärin, Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EDI/UVEK,  
Marco Chiesa

Der Sekretär der Subkommission EDI/UVEK,  
Nicolas Gschwind

**Abkürzungsverzeichnis**

BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BFS	Bundesamt für Statistik
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EGID	Eidgenössischer Gebäudeidentifikator
EStV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EWID	Eidgenössischer Wohnungsidentifikator
GPK-N/S	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10)
RHG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz. RHG; SR 431.02)
RHV	Registerharmonisierungsverordnung vom 21. November 2007 (RHV; SR 431.021)
RTVG	Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40)
RTVV	Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV; SR 784.401)
Serafe AG	Schweizerische Erhebungsstelle für die Radio- und Fernsehgebühr
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VSED	Verband der Schweizerischen Einwohnerdienste