

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



Prüfung des Projektes GITA

Alliance SwissPass, Bundesamt für Verkehr und
Schweizerische Bundesbahnen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	802.22747
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	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Projekt Grobkonzept Integriertes Tarifsysteem	16
2.1 Fortschritte sind erst auf strategischer Ebene erzielt worden	16
2.2 Es fehlt ein greifbarer Anreiz, um Veränderungen vorzunehmen.....	18
3 Governance im Tarifbereich des öV	20
3.1 Aktuelle Governance gefährdet Erfolg von Projekt GITA	20
3.2 Die Kompetenzen beim Durchgriff im Betrieb der Plattform NOVA sind ungenügend geklärt	21
3.3 Verzicht auf BCM beruht auf unvollständigem und nicht mehr aktuellem Informationsstand (19231.003).....	22
3.4 Kein durchgängiges Berechtigungskonzept (19231.004)	23
3.5 Sicherheitsaudits durchgeführt (19231.005).....	23
3.6 Integration IKS NOVA in Gesamtumfeld fehlt (19231.006).....	24
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	25
Anhang 2: Abkürzungen	26

Prüfung des Projektes GITA

Alliance SwissPass, Bundesamt für Verkehr und Schweizerische Bundesbahnen

Das Wesentliche in Kürze

Das Tarifsystem für den öffentlichen Verkehr (öV) in der Schweiz mit seinen 250 verschiedenen Transportunternehmen (TU) und 18 Tarifverbänden ist komplex. Erschwerend ist der Umstand, dass zwei unterschiedliche Tarifwelten existieren. Während der sogenannte nationale Direkte Verkehr nach gefahrener Strecke abrechnet, werden bei den Tarifverbänden die durchfahrenen Zonen beigezogen. Von Gesetzes wegen sind die Anbieter verpflichtet, für eine Reise ein einziges Ticket bereitzustellen. Aufwendige und kostenintensive Berechnungen und Pflege der Systeme sind die Folge. Die Hoheit über das Tarifwesen liegt bei der öV-Branche, sie hat es in der Hand, eine Vereinfachung herbeizuführen. Mit dem Projekt «Grobkonzept Integriertes Tarifsystem» (GITA) leitete die Branchenorganisation Alliance SwissPass (ASP) einen ersten wichtigen Schritt ein, um die vom Bundesamt für Verkehr (BAV) geforderte Harmonisierung des Tarifsystems umzusetzen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellt fest, dass das Projekt GITA auf gutem Weg ist, eine tragfähige konzeptionelle Basis zu schaffen. Von einer Umsetzung eines integrierten Tarifsystems ist die Branche jedoch noch weit entfernt. Die komplizierten Strukturen, das fehlende Weisungsrecht von ASP auf die Verbände und der mangelnde finanzielle Anreiz für abgeltungsberechtigte TU stellen nach Ansicht der EFK wesentliche Hürden dar.

Nebst erwarteter Ertrags- und Kundenwirkung braucht es ein konkretes Einsparungsziel

Die EFK hat geprüft, ob das Projekt GITA die relevanten Anspruchsgruppen eingebunden hat. Die ASP sowie die Projektleitung betreiben ein aktives Stakeholder-Management. Besondere Beachtung schenkt das Vorhaben dem Einbezug von Bestellern der Leistungen (v. a. Bund, Kantone). Dank der dedizierten Begleitgruppe «Besteller» kann diese Interessengruppe ihren berechtigten Einfluss als Hauptträger des öV geltend machen. Das erarbeitete Konzept mit der Ausrichtung auf einen E-Tarif ist breit abgestützt und soll den Herausforderungen der Digitalisierung begegnen.

Da das Projekt GITA per Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen war, kann die EFK keine Aussage zum Dokument Grobkonzept machen. Der Umsetzungsphase sieht sie allerdings kritisch entgegen. Erst in der Realisierung wird die Auswirkung auf die Erlöszuscheidung ersichtlich und der bisher kaum vorhandene Widerstand kann sich noch formieren. Zudem haben abgeltungsberechtigte TU aufgrund der Kostendeckung durch Bund und Kantone wenig Druck, sich Veränderungen zu unterwerfen. Die EFK empfiehlt der ASP, ein konkretes Einsparungsziel für die Umsetzungsphase von GITA auszuarbeiten. Durch diese Massnahme erhöht sich die Verbindlichkeit und der Nachvollzug, um ein integriertes Tarifsystem einzuführen.

Das Governance-Problem zieht sich bis auf die operative Ebene durch

Dem Strategierat als Führungsorgan der ASP und Entscheidgremium für das Projekt GITA fehlt die Kompetenz, den regionalen Verbänden Vorgaben zu machen. Die EFK sieht darin ein fehlendes wesentliches Element für die Durchsetzung eines neuen Tarifmodells.

Das BAV hat in der Beantwortung des Postulates Reynard¹ die Ausarbeitung von Anpassungen auf Gesetzesstufe sowie der gesamten Governance angestossen. Die EFK verzichtet deshalb auf eine entsprechende Empfehlung.

Keinen Aufschub verträgt die Klärung der Durchgriffsrechte der ASP und ihres Mandatsträgers SBB auf die Vertriebskanäle der IT-Vertriebsplattform NOVA angebondenen Teilnehmer. Die ASP als auch die von ihr mandatierte Betreiberin SBB setzen sich damit erhöhten Sicherheitsrisiken aus. Die EFK empfiehlt der ASP, das unerlässliche Weisungsrecht mittels einer plattformübergreifenden Governance sicherzustellen.

Nachprüfung von Empfehlungen: Ein umfassendes Berechtigungskonzept fehlt noch

Die EFK kontrollierte zusätzlich die Umsetzung von vier an die SBB adressierten Empfehlungen von 2019². Noch nicht zufriedenstellend erfüllt ist nach Einschätzung der EFK die Empfehlung für ein durchgängiges Berechtigungskonzept. Die SBB hat für NOVA selbst ein Internes Kontrollsystem (IKS) erstellt und diese Empfehlung im engeren Sinn umgesetzt. Jedoch muss ASP als Eignerin der Plattform das IKS besser in die Geschäftsprozesse integrieren.

Im Nachgang zur EFK-Prüfung NOVA haben Dritte weitere Audits der Plattform vorgenommen. Die EFK stellt fest, dass die darin erkannten Schwachstellen bezüglich Business Continuity Management und Cyberrisiken für die ASP als Eigentümerin von NOVA weiteren Handlungsbedarf aufzeigen.

¹ 19.4199 – Für einen erschwinglichen und gut eingespielten öffentlichen Verkehr, am 26.9.2019 eingereicht

² «Prüfung der IT-Plattform NOVA für den öffentlichen Verkehr» (PA 19231), verfügbar auf der Website der EFK (www.efk.admin.ch).

Audit du projet GITA

Alliance SwissPass, Office fédéral des transports et Chemins de fer fédéraux suisses

L'essentiel en bref

Le système tarifaire des transports publics (TP) en Suisse, qui compte 250 entreprises de transport (ET) et 18 communautés régionales, est complexe. L'existence de deux systèmes tarifaires distincts complique la situation. Alors que le Service direct national est calculé en fonction de la distance parcourue, les communautés tarifaires tiennent compte des zones traversées. La loi impose aux prestataires d'offrir un seul billet par voyage. Des calculs et une maintenance des systèmes complexes et coûteux en sont la conséquence. Le secteur des TP exerce la souveraineté tarifaire, il est donc de sa compétence de le simplifier. Avec le projet GITA (de l'allemand *Grobkonzept Integriertes Tarifsystem*, Concept initial de système tarifaire intégré), l'organisation du secteur Alliance SwissPass (ASP) a fait un premier pas important vers l'harmonisation du système tarifaire demandée par l'Office fédéral des transports (OFT).

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) constate que le projet GITA est en bonne voie pour créer une solide base conceptuelle. Cependant, la branche est encore loin de la mise en œuvre d'un système tarifaire intégré. Les structures complexes, l'impossibilité pour l'ASP de donner des directives aux communautés et le manque d'incitation financière pour les ET ayant droit aux indemnités constituent, selon le CDF, des obstacles majeurs.

Outre l'impact attendu sur le rendement et les clients, il est nécessaire de fixer un objectif d'économies concret

Le CDF a examiné si le projet GITA avait intégré les parties prenantes concernées. L'ASP et la direction du projet pratiquent une gestion active des parties prenantes. Le projet accorde une attention particulière à l'implication des commanditaires de prestations (en particulier la Confédération et les cantons). Grâce au groupe de suivi « Commanditaires », ce groupe d'intérêt peut faire valoir son influence légitime en tant que principal responsable des TP. Le concept élaboré, axé sur un tarif électronique, bénéficie d'un large soutien et vise à relever les défis de la numérisation.

Comme le projet GITA n'était pas terminé au moment de l'audit, le CDF ne peut pas se prononcer sur le document de concept initial. Il se montre toutefois critique à l'égard de la phase de mise en œuvre. L'impact sur la répartition des recettes ne sera visible qu'au cours de la réalisation et la résistance, pratiquement inexistante jusqu'ici, peut encore se former. En outre, les ET ayant droit aux indemnités n'ont guère d'incitation pour se soumettre à des changements, puisque leurs coûts sont couverts par la Confédération et les cantons. Le CDF recommande à l'ASP de définir un objectif d'économies concret pour la phase de mise en œuvre du projet GITA. Cette mesure permet de renforcer le caractère contraignant et la concrétisation d'un système tarifaire intégré.

Le problème de gouvernance s'étend jusqu'au niveau opérationnel

Le Conseil stratégique, en sa qualité d'organe directeur de l'ASP et d'organe de décision du projet GITA, n'est pas habilité à donner des directives aux communautés régionales. Le CDF considère qu'il s'agit d'un élément manquant essentiel pour l'instauration d'un nouveau modèle tarifaire.

En réponse au postulat Reynard¹, l'OFT a lancé le processus d'adaptation de la législation et de la gouvernance dans son ensemble. Par conséquent, le CDF renonce à formuler une recommandation en la matière.

La clarification des droits de l'ASP et des CFF, son mandataire, d'accéder aux canaux de distribution de la plateforme informatique de distribution NOVA ne peut être reportée. L'ASP mais aussi les CFF, en tant qu'exploitants, s'exposent ainsi à des risques accrus en matière de sécurité. Le CDF recommande à l'ASP d'assurer l'indispensable droit d'émettre des directives au moyen d'une gouvernance multiplateforme.

Suivi des recommandations : un concept global pour définir les droits d'accès fait encore défaut

Le CDF a en outre contrôlé la mise en œuvre de quatre recommandations adressées aux CFF en 2019². Il estime que la recommandation portant sur un concept global des droits d'accès n'a pas encore été appliquée de manière satisfaisante. Les CFF ont mis en place un système de contrôle interne (SCI) pour NOVA et ont ainsi mis en œuvre la recommandation au sens strict du terme. En tant que propriétaire de la plateforme, l'ASP doit toutefois mieux intégrer le SCI dans les processus d'affaires.

Suite à l'audit du CDF de NOVA, d'autres audits de la plateforme ont été réalisés par des tiers. Le CDF constate que les lacunes identifiées dans ces audits en ce qui concerne la gestion de la continuité des activités et les cyberrisques indiquent la nécessité de mesures supplémentaires de la part de l'ASP en tant que propriétaire de NOVA.

Texte original en allemand

¹ 19.4199 – Pour des transports publics abordables et cohérents, déposé le 26 septembre 2019.

² « Plateforme informatique NOVA pour les transports publics » (n° d'audit 19231), disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

Verifica del progetto GITA

Alliance SwissPass, Ufficio federale dei trasporti e Ferrovie federali svizzere

L'essenziale in breve

Il sistema tariffale per i trasporti pubblici in Svizzera, con le sue 250 imprese di trasporto e le sue 18 comunità tariffarie, è complesso. Il fatto che esistano due sistemi tariffali distinti complica la situazione. Mentre nel traffico nazionale diretto il conteggio viene effettuato subito dopo il percorrimto della tratta, nel caso delle comunità tariffarie le zone percorse vengono aggiunte. Per legge, gli offerenti hanno l'obbligo di mettere a disposizione un unico biglietto per viaggio. Ciò comporta dei calcoli complessi e una manutenzione dei sistemi molto dispendiosa. La sovranità sul sistema tariffario spetta al settore dei trasporti pubblici. È pertanto di sua competenza semplificarlo. Con il progetto relativo a una concezione di massima per un sistema tariffale integrato («Grobkonzept eines integrierten Tarifsystems», GITA), l'organizzazione di settore Alliance SwissPass (ASP) ha fatto un primo importante passo verso l'armonizzazione del sistema tariffale richiesta dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT).

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ritiene che il progetto GITA sia sulla buona strada per creare una base concettuale sostenibile. Ad oggi però, il settore è ben lungi dall'attuazione di un sistema tariffale integrato. Secondo il CDF, le complicate strutture, l'assenza di un diritto dell'ASP di impartire istruzioni alle comunità e la mancanza di un incentivo finanziario per le imprese di trasporto con diritto all'indennità, rappresentano dei notevoli ostacoli.

Oltre al previsto impatto su ricavi e clienti, è necessario un obiettivo di risparmio concreto

Il CDF ha verificato se nel progetto GITA sono stati coinvolti i gruppi di interesse rilevanti. L'ASP e la direzione del progetto praticano una gestione attiva degli stakeholder. Il progetto presta particolare attenzione al coinvolgimento dei beneficiari dei servizi (in particolare Confederazione, Cantoni). Grazie al gruppo d'accompagnamento dedicato dei beneficiari («Besteller»), questo gruppo di interesse può far valere la sua giustificata influenza quale principale sostenitore del settore dei trasporti pubblici. Il piano elaborato, orientato a una futura tariffa elettronica, è ampiamente supportato e intende rispondere alle sfide della digitalizzazione.

Poiché il progetto GITA al momento della verifica non era ancora concluso, il CDF non può esprimersi sul documento relativo alla concezione di massima, è tuttavia critico per quanto concerne la fase di attuazione. L'impatto sull'allocazione dei ricavi sarà visibile solo nella fase di realizzazione e l'opposizione, finora quasi inesistente, può ancora formarsi. Inoltre, grazie alla copertura dei costi da parte di Confederazione e Cantoni, le imprese di trasporto con diritto all'indennità non si sentono in dovere di sottoporsi a eventuali cambiamenti. Il CDF raccomanda all'ASP di elaborare un obiettivo di risparmio concreto per la fase di attuazione di GITA. Grazie a questa misura, si rafforzano l'impegno e la concretizzazione di introdurre un sistema tariffale integrato.

Il problema della governance si estende fino al livello operativo

Il Consiglio strategico, l'organo direttivo dell'ASP e organo decisionale per il progetto GITA, non dispone della competenza di imporre prescrizioni alle comunità regionali. Il CDF ritiene che questo sia un elemento mancante essenziale per l'attuazione del nuovo modello tariffale.

In risposta al postulato Reynard¹, l'UFT ha avviato l'elaborazione di adeguamenti a livello legislativo nonché dell'intera governance. Di conseguenza, il CDF rinuncia a formulare una raccomandazione al riguardo.

Tuttavia non può essere differito il chiarimento dei diritti di intervento sui canali di distribuzione degli utenti collegati alla piattaforma informatica NOVA da parte dell'ASP e delle FFS, che gestiscono la piattaforma per conto dell'ASP. L'ASP nonché le FFS, titolari del mandato di gestione, in tal modo si espongono a maggiori rischi per la sicurezza. Il CDF raccomanda all'ASP, di garantire l'indispensabile diritto di impartire istruzioni mediante una governance trasversale.

Verifica successiva delle raccomandazioni: manca un piano di gestione completo delle autorizzazioni

Il CDF ha esaminato anche l'attuazione di quattro raccomandazioni rivolte alle FFS nel 2019². Secondo la valutazione del CDF, la raccomandazione per un piano di gestione uniforme delle autorizzazioni non è stata ancora pienamente soddisfatta. Le FFS hanno creato un sistema di controllo interno per NOVA adempiendo, in senso stretto, tale raccomandazione. Tuttavia, quale proprietaria della piattaforma, l'ASP deve integrare meglio tale sistema nei processi aziendali.

Dopo la verifica di NOVA da parte del CDF, la piattaforma è stata sottoposta ad altri audit da parte di terzi. Il CDF constata che le lacune individuate per quanto concerne la gestione della continuità operativa e dei ciber-rischi, richiedono un ulteriore intervento da parte dell'ASP quale proprietaria di NOVA.

Testo originale in tedesco

¹ 19.4199 – Per trasporti pubblici accessibili e coerenti, depositato il 26.9.2019

² «Piattaforma informatica NOVA per i trasporti pubblici» (n. della verifica 19231), disponibile sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

Audit of the GITA project

Alliance SwissPass, Federal Office of Transport and Swiss Federal Railways

Key facts

The tariff system for public transport in Switzerland, with its 250 different transport companies and 18 regional transport networks, is complex. The fact that there are two different tariff systems complicates matters further. While the so-called "national direct transport" is charged according to the distance travelled, the transport networks use the zones travelled through. By law, the providers are obliged to offer a single through ticket for a journey. This results in time-consuming and costly calculations and system maintenance. The public transport sector has sovereignty over the tariff system and it has the power to simplify it. The GITA (*Grobkonzept eines integrierten Tarifsystems*, "Initial concept for an integrated tariff system") project, launched by the industry organisation Alliance SwissPass (ASP), is an important first step towards the harmonisation of the tariff system requested by the Federal Office of Transport (FOT).

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) found that the GITA project is well on the way to creating a sustainable conceptual basis. However, the industry is still far from implementing an integrated tariff system. In the SFAO's view, the complicated structures, the ASP's lack of the right to issue instructions to the transport networks and the absence of a financial incentive for transport companies entitled to payment represent major hurdles.

In addition to the expected revenue and customer impact, a concrete savings target is needed

The SFAO examined whether the GITA project had included the relevant stakeholder groups. The ASP and the project management team engage in active stakeholder management. The project pays particular attention to the inclusion of service purchasers (especially the Confederation and the cantons). Thanks to the dedicated "purchaser" support group, this interest group can assert its justified influence as the main body responsible for public transport. The developed concept, with its focus on an eTariff, is broadly supported and is intended to meet the challenges presented by digitalisation.

As the GITA project had not yet been completed at the time of the audit, the SFAO could not comment on the initial concept document. However, it takes a critical view of the implementation phase. The impact on revenue allocation will not become apparent until the implementation phase, and the lack of resistance observed so far may not last. In addition, there is little incentive for eligible transport companies entitled to payment to accept changes, as the costs are covered by the Confederation and the cantons. The SFAO recommends that the ASP define a concrete savings target for the GITA project's execution phase in order to increase the impetus for the introduction of an integrated tariff system and to strengthen its binding nature.

The governance problem runs all the way through to the operational level

The strategy council, as the governing body of the ASP and the decision-making body for the GITA project, does not have the authority to issue instructions to the regional transport networks. The SFAO sees this as a significant obstacle to the introduction of a new tariff model.

In response to the Reynard postulate¹, the FOT initiated the process of adapting the legislation and governance as a whole. The SFAO therefore did not make a recommendation in this regard.

The clarification concerning the rights of the ASP and SBB, its agent, to access the distribution channels of the IT distribution platform NOVA cannot be delayed. The ASP and its mandated operator, SBB, are thus exposed to increased security risks. The SFAO recommends that the ASP establish cross-platform governance to ensure the indispensable right to issue instructions.

Follow-up audit on recommendations: a comprehensive authorisation concept is still missing

The SFAO also audited the implementation of four recommendations made to SBB in 2019². The SFAO found that the recommendation for a comprehensive authorisation concept had not yet been satisfactorily implemented. SBB has set up an internal control system (ICS) for the NOVA platform and has thus implemented the recommendation in its narrower sense. However, as the platform owner, the ASP must better integrate the ICS into the business processes.

Following the SFAO audit of NOVA, third parties conducted additional audits of the platform. The SFAO observed that the shortcomings identified in these audits with regard to business continuity management and cyber-risks indicate a need for further action on the part of the ASP, as the owner of NOVA.

Original text in German

¹ 19.4199 – For affordable and well-coordinated public transport, submitted on 26 September 2019

² "Audit of the IT platform NOVA for public transport" (audit mandate 19231), available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch).

Generelle Stellungnahme der Schweizerischen Bundesbahnen

Die SBB bedankt sich für den Bericht der Eidgenössischen Finanzkommission zum «Grobkonzept Integriertes Tarifsysteem» (GITA) und der öV-Vertriebsplattform NOVA («Netzweite öV-Anbindung») und für die Möglichkeit einer Stellungnahme.

Bezüglich der zurückhaltenden Zuversicht, welche die EFK zu GITA äussert, hält die SBB fest, dass sie für das Nachfolgeprojekt «myRIDE» die notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung stellt. Dank des Projektes soll die öV Branche mit einem zukunftsfähigen, integrierten Tarifsysteem und einer robusten und durchsetzungsstärkeren Governance für die künftigen Herausforderungen und Erwartungen der verschiedenen Anspruchsgruppen gerüstet werden.

Wir begrüssen die sachliche Auseinandersetzung mit GITA bzw. der NOVA-Plattform und die im Bericht an die Alliance SwissPass geäusserten Empfehlungen. Zu den neu geäusserten bzw. weiterhin offenen Empfehlungen möchten wir wie folgt Stellung nehmen:

- Empfehlung 1: Kostenreduktionspotential dank eines integrierten Tarifsystems:

Ein konkretes Einsparziel im Zusammenhang mit dem Projekt «myRIDE» kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeleitet resp. sinnvoll definiert werden. Die Ausgestaltung der künftigen Sortimente, der Vertriebssysteme und der Governance ist derzeit noch offen und wird erst in der nächsten Projektphase erarbeitet. Gerade diese Elemente bestimmen jedoch massgeblich das Potenzial von Kosteneinsparungen. Folglich kann eine sinnvolle Zielgrösse erst dann definiert werden, wenn die zukünftige Ausgestaltung dieser Elemente bekannt ist. Es ist aber eines der übergeordneten Projektziele, die Kosten für die Zusammenarbeit und das Tarifsysteem in der öV-Branche zu senken. Die SBB bekennt sich klar zu dieser Ambition.

- Empfehlung 2: Durchgriffsrecht auf alle angeschlossenen Teilnehmer

Die Cyber- bzw. Datensicherheit hat für die SBB als Betreiberin der NOVA-Plattform eine sehr hohe Bedeutung. Dementsprechend begrüssen wir die geäusserte Empfehlung. Wir sind bestrebt, für die künftige Anbindung an NOVA hohe Sicherheitsstandards zu definieren. Gleichzeitig ist es uns ein Anliegen sicherzustellen, dass im Falle einer Nichteinhaltung durch einen Vermittler bzw. Vertriebskanal die notwendigen Konsequenzen zeitnah gezogen werden. Dies können wir nur auf Basis eines Durchgriffsrechtes tun. Darüber hinaus werden wir uns als SBB dafür engagieren, dass ein umfassendes Internes Kontrollsystem (IKS) etabliert wird, welches das Gesamtsysteem und die damit verbundenen Prozesse umfasst.

- Offene Empfehlung aus der Nachprüfung: Berechtigungskonzept

Der geäusserten Empfehlung stimmt die SBB als Betreiberin der NOVA-Plattform ebenfalls zu. Die SBB wird sich gemeinsam mit der Alliance SwissPass dafür einsetzen, dieser nachzukommen.

Generelle Stellungnahme der Alliance SwissPass

Die Alliance SwissPass hat den Bericht der Eidgenössischen Finanzkommission (EFK) mit grossem Interesse zur Kenntnis genommen und bedankt sich für die sachliche Prüfung des «Grobkonzepts Integriertes Tarifsystem» (GITA) und der öV-Vertriebsplattform NOVA («Netzweite öV-Anbindung»). Wir begrüssen, dass die EFK zur Einschätzung gelangt, dass sich das Projekt GITA «auf gutem Weg» befindet. Sie würdigt die auf konzeptioneller Ebene erfolgten Arbeiten und die Stossrichtung des E-Tarifs.

Berechtigterweise weist die EFK auf eine Reihe von Unsicherheiten und Unabwägbarkeiten hin, etwa die unklaren Auswirkungen auf die Erlöszuscheidung im öffentlichen Verkehr, die zukünftige Kompetenzregelung oder sich möglicherweise im Zuge der Umsetzung formierender Widerstand. Diese Aspekte umsorger auch die Alliance SwissPass. Entsprechend ist es wichtig, zeitnah mit den ersten Markttests zu starten, um erste Antworten auf diese Punkte zu erhalten. Das iterative Vorgehen im Projekt «myRIDE» – dem Folgeprojekt von GITA – wird uns helfen, agil und erkenntnisgesteuert den richtigen Weg zum Ziel einzuschlagen.

Denn Veränderungsdruck ist in der öV-Branche durchaus vorhanden, vor allem im Kontext des sich zuungunsten des öffentlichen Verkehrs entwickelnden Modalsplits, der veränderten Erwartungen und Bedürfnisse der Kundschaft oder der Klimakrise. Es bestehen genug Anreize für die Transportunternehmen und öV-Verbände, auch Veränderungen grundlegender Art anzustreben.

Veränderungen wird es auch in der Governance geben müssen. Entwicklungen auf dieser Ebene werden innerhalb der Markttestphase von «myRIDE» deshalb auch prioritär adressiert. Allerdings gilt es festzuhalten: Die Komplexität innerhalb der öV-Governance besteht nicht zuletzt aufgrund der Vielzahl der Transportunternehmen und deren unterschiedlichen Marktbedürfnisse (touristischer Verkehr, Ortsverkehr, Regionalverkehr und Fernverkehr, Grenzregionen etc.) sowie der beteiligten Institutionen. Festzuhalten ist sodann, dass dieser Bericht auf Bundesebene mit den entsprechenden Blickwinkeln entstand. Diese sind nicht zwangsläufig deckungsgleich mit den Sichtweisen kantonaler oder lokaler Bestellerorganisationen. Eine weitere Entwicklung der Governance wird deshalb nur gemeinsam mit den Kantonen, den Gemeinden und dem Bund gelingen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

In der Schweiz muss im öffentlichen Verkehr (öV) für eine Reise, auch wenn diese über das Netz verschiedener Transportunternehmen (TU) führt, ein Billett angeboten werden. Dieser sogenannte Direkte Verkehr (DV) nach dem Grundprinzip «Eine Reise, ein Ticket» erleichtert das Reisen. Der DV unterteilt sich in den nationalen Direkten Verkehr (nDV) mit rund 250 TU und auf den auf einzelne Regionen beschränkten DV, welcher von 18 verschiedenen Verbänden angeboten wird. Während sich der Tarif im nDV grundsätzlich aus der gefahrenen Streckenlänge ableitet, werden bei den Verbänden Tarifzonen beigezogen. Die unterschiedlichen Tarifwelten führen zu aufwendigen Planungs- und Abrechnungsstrukturen sowie teilweise inkonsistenten Billettpreisen. Um die Koordination im nationalen DV zu verbessern hat die öV-Branche die Alliance SwissPass (ASP) initiiert. Dieser Zusammenschluss soll schweizweit möglichst einheitliche Tarifbestimmungen, Vertriebslösungen sowie Sortimente und Informationssysteme gewährleisten. Die Grundlage der branchenweiten Zusammenarbeit zwischen TU und Verbänden bildet das Übereinkommen 500 (Ue500). Gemäss Artikel 17 Absatz 3 PBG muss der Bund Übereinkommen des DV genehmigen, die Hoheit über die Tarife obliegt der öV-Branche selbst. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hat in seinem Genehmigungsschreiben unter anderem verlangt, dass in Zukunft «nur noch eine schlanke, einfach verständliche und kundenfreundliche nationale Grundlage der Preisberechnung (Preisbildungsvorschrift / integriertes Tarifsysteem)» angewendet wird. Dieses Ziel ist in die Strategie 2025 der ASP eingeflossen und soll mit dem Projekt «Grobkonzept eines integrierten Tarifsystems» (GITA) erarbeitet werden. Es bildet die Basis für die Weiterentwicklung der heutigen Tarifwelt. Das Projekt GITA war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

Trotz der beiden unterschiedlichen Tarifwelten hat die öV-Branche mit dem System NOVA bereits eine gemeinsame Verkaufs- und Vertriebsplattform in Betrieb. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Plattform im Jahr 2019 geprüft und verschiedene Empfehlungen abgegeben³.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist zu beurteilen, ob das Projekt GITA alle relevanten Stakeholder inklusive der Besteller eingebunden hat und die Thematik um die Schaffung eines einfachen, integrierten Tarifsystems gesamtheitlich bearbeitet wird. Zudem soll beurteilt werden, ob der Bund seine Interessen als Subventionsgeber im ÖV angemessen einbringt und Anreizsysteme zur echten Harmonisierung der Tarife vorhanden sind. Ergänzend nimmt die EFK eine Nachprüfung der Empfehlungen 3, 4, 5 und 6 aus der «Prüfung der IT-Plattform NOVA für den öffentlichen Verkehr» (19231) vor. Diese wurden der EFK als umgesetzt gemeldet.

³ «Prüfung der IT-Plattform NOVA für den öffentlichen Verkehr» (PA 19231), verfügbar auf der Webseite der EFK

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Daniel Hasler (Revisionsleitung), Karin Berger und Elizabeth O'Sullivan vom 3. Oktober bis 4. November 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Beat Stamm. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

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

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 14. Dezember 2022 statt. Teilgenommen haben seitens BAV der Direktor und der stellvertretende Sektionsleiter Marktzugang. Die ASP war mit dem Geschäftsführer und dem Projektleiter GITA, die SBB mit der Leiterin Customer Journey, dem CISO, dem Leiter Preis- und Ertragsmanagement und dem Leiter Interne Revision vertreten. Für die EFK war der Federführende, der Revisionsleiter und der Zuständige anwesend.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Geschäftsstelle ASP respektive dem Strategierat obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Projekt Grobkonzept Integriertes Tarifsysteem

Die öV-Branche hat in den vergangenen Jahren bereits mit mehreren Projekten erfolglos versucht, das Tarifsysteem der Schweiz zu vereinfachen. Die ASP legte mit der Vision «Ein einfacher Zugang zum öV Schweiz» und sechs Leitzielen die Kernelemente der Strategie 2025 fest. Die im Rahmen der Prüfung geführten Gespräche haben den Bedarf für ein integriertes Tarifsysteem bestätigt. Die befragten Personen erachten die im Juli 2022 gewählte Ausrichtung des Projektes GITA als zweckmässig. Per Prüfungszeitpunkt war das Grobkonzept GITA noch nicht fertig erarbeitet.

2.1 Fortschritte sind erst auf strategischer Ebene erzielt worden

Für den Projektauftrag GITA hat die Geschäftsstelle der ASP als Projektleiterin eine Ausleordnung vorgenommen und daraus eine Strategie und ein Projektauftrag erstellt, welche vom Strategierat genehmigt wurde. Im Rahmen der Beantwortung des Postulates Reynard⁴ analysierte das BAV im 2022 das Gesamtsysteem des öV-Tarifbereiches und zeigte die Auswirkungen auf GITA auf. Dadurch besteht eine umfassende Aufzeichnung bezüglich integriertem Tarifsysteem.

Aktive Integration der Stakeholder

Im Projektauftrag GITA wird ein Stakeholder-Management gefordert. Die Projektleitung erstellte eine Stakeholder-Analyse sowie ein Kommunikationsplan. Die Bestimmungen im Organisationsreglement gewährleisten, dass im für GITA relevanten Entscheidgremium, dem Strategierat, sämtliche Sparten vertreten sind. Dadurch können sich nebst Regionalverkehr auch der eigenwirtschaftliche Fernverkehr sowie der Tourismus einbringen. Die Prüfung ergab keine Hinweise auf offensichtliche Ungleichgewichte zwischen den einzelnen Sparten. Die im Organisationsreglement festgelegten Quoren stellen ein ausgewogenes Kräfteverhältnis sicher. Den wesentlichsten Anspruchsgruppen wie Bund, Kantone und dem Verband öffentlicher Verkehr werden eine beratende Stimme im Strategierat zugestanden.

In einer besonderen Situation befinden sich die Besteller des Regional- und Ortsverkehrs. Bund, Kantone und Gemeinden kommen für die ungedeckten Kosten auf. Sie haben aber aufgrund der gesetzlichen Tarifhoheit der öV-Branche keine Möglichkeit die Tarife mitzubestimmen. Die Ausgestaltung eines integrierten Tarifsystems wirkt sich unmittelbar auf den Kostendeckungsgrad der Angebote und somit auch auf die der Besteller aus. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wurde die GITA-Begleitgruppe «Besteller» geschaffen, bei welcher der Direktor des BAV den Vorsitz hat. Dank den im Pflichtenheft festgelegten Kompetenzen können Bund und Kantone auf die Entscheide im Projekt GITA Einfluss nehmen. Mit der Begleitgruppe ist gewährleistet, dass die finanziellen Konsequenzen einer Änderung des Tarifsystems den Bestellern transparent aufgezeigt werden und sie über ein Empfehlungs- und Mitspracherecht zuhanden des Strategierats verfügen.

⁴ Postulat Reynard (19.4199) «Für einen erschwinglichen und gut eingespielten öffentlichen Verkehr»

Mit der Ausrichtung auf E-Tarif ist erste Basis gelegt

Die Grobkonzeptphase war per Prüfungszeitpunkt materiell abgeschlossen, ein formelles Konzept aber noch nicht verfügbar. Inhaltlich hat sich der Fokus seit dem Projektstart von GITA erweitert. Anstelle einer reinen Vereinheitlichung des Tarifs strebt der Strategierat nun an, das Digitalisierungspotenzial für die Zukunft besser zu nutzen, um den Modalsplit - und somit den Marktanteil des öV - zu erhöhen. Dazu sollen Tarif, Sortiment und Zugang zum Fahrausweis im Zusammenspiel neu gedacht werden. Das Post Pricing⁵ bildet künftig die primäre Zugangsform zum Fahrausweis. Die Vision ist, dass Kunden und Kundinnen im Normalfall keine Billette im Voraus kaufen müssen, sondern einen «E-Tarife» nutzen können und die Bepreisung erfolgt anhand der getätigten und aufgezeichneten Reisen. Der Strategierat beschloss diesen Richtungsentscheid an seiner Sitzung vom 4. Juli 2022.

Grosser Widerstand gegen die neue Ausrichtung und gegen eine Vereinheitlichung der Tariflandschaft konnte die EFK nicht ausmachen. Die befragten Personen erachten die von GITA gesetzten Ziele und Ausrichtung als angemessen. Jedoch verbleibt das Grobkonzept definitionsgemäss auf der strategischen Ebene. In der nun folgenden Pilotphase in den Jahren 2023 und 2024 ist geplant, dass der E-Tarif sowie die Governance anhand von Tests weiterentwickelt wird. Der Umstieg auf das Primat des E-Tarifs soll gemäss Projektleitung ab dem Jahr 2025 geschehen, sofern die gesteckten Ziele der Pilotphase erreicht werden.

Beurteilung

Das Projekt GITA fusst auf einer breit abgestützten Strategie und deckt eine übergreifende Sicht ab. Das Organisationsreglement stellt eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Sparten im Entscheidgremium sicher. Die EFK begrüsst die Einführung der Begleitgruppe «Besteller», dadurch wurden die Besteller als Finanzierer ohne direkten Einflussmöglichkeit auf die Tarife in allen wesentlichen Entscheiden eingebunden. Die Prüfung hat bestätigt, dass die Geschäftsstelle der ASP als Projektleiterin GITA ein aktives Stakeholder-Management betreibt. Dank dem umfassenden Einbezug aller relevanten Anspruchsgruppen wurde eine belastbare Basis für die Weiterentwicklung und Vereinfachung des Tarifsystems geschaffen. Die bisherigen Arbeiten sind auf der konzeptionellen Ebene erfolgt und weisen einen hohen Abstraktionsgrad auf. Für die einzelnen Anbieter (TU/Verbünde) ist derzeit noch kaum abschätzbar, welche konkreten Auswirkungen die möglichen Systemanpassungen haben werden. Die EFK macht darauf aufmerksam, dass Anbieter und auch Besteller die von negativen Effekten betroffen sind, sich im Laufe des Folgeprojektes gegen eine weitere Vereinfachung stellen könnten. Aufgrund der komplexen Governance erachtet die EFK das Risiko von weiteren Verzögerungen als hoch. Es besteht auch ein erhebliches Risiko, dass die Einführung eines integrierten Tarifsystems aufgrund der ungenügenden Governance scheitern wird (siehe Kapitel 3.1).

⁵ Im Post Pricing wird die Bepreisung erst nach der Reise durchgeführt, im Gegensatz zum heutigen Tarifsystem, welches grundsätzlich auf einen Erwerb vor der Reise ausgelegt ist.

2.2 Es fehlt ein greifbarer Anreiz, um Veränderungen vorzunehmen

Die öV-Branche unterstützt das strategische Ziel, den Modalsplit zu seinen Gunsten zu verändern. Im Rahmen der geführten Interviews schätzten die befragten Stellen den Einfluss des Preisgestaltungsmodells alleine auf den Modalsplit als eher gering ein. Mehr Gewicht erhält im Hinblick auf die Herausforderungen der Digitalisierung die in GITA erarbeitete Ausrichtung auf den E-Tarif. Die Umsetzung dieses zukunftsgerichteten Ansatzes ist kurzfristig nicht realistisch.

Das BAV verlangt in seinem Genehmigungsschreiben zum Ue500 vom 7. Dezember 2021 unter anderem «eine schlanke, einfach verständliche und kundenfreundliche nationale Grundlage der Preisberechnung (Preisbildungsvorschrift/integriertes Tarifsysteem).» Diese Forderung hat die öV-Branche im Projekt GITA aufgenommen. Da dem BAV aber konkrete Sanktionsmassnahmen bezüglich Tarifierung fehlen, kann die öV-Branche nicht zu einem Systemwechsel gedrängt werden.

Im Projekt wurde kein verbindliches Kostenreduktionsziel formuliert

Im Projekt GITA wurden bisher keine finanziellen Berechnungen oder Modellierungen zu den Auswirkungen auf die Erlöszuscheidung vorgenommen. Die Projektleitung begründet dies mit der Tatsache, dass noch keine konkreten Ausprägungen und Parameter vorhanden sind, um eine belastbare Berechnung vorzunehmen.

Ein konkretes Einsparziel wurde im Projektauftrag GITA vom 15. Januar 2020 nicht formuliert, es wird aber festgehalten, dass das integrierte Tarifsysteem mindestens ertrags- und kostenneutral ausgestaltet werden muss. Das BAV hat im Genehmigungsschreiben zu Ue500 vom 7. Dezember 2021 gefordert, das Tarif- und Distributionssystem so auszugestalten, dass es gegenüber heute kostengünstiger wird. Die Projektleitung ist sich dieser Auflage bewusst. Es ist ihr Anspruch, die Systemkosten deutlich zu reduzieren. Für ein Auskunftsbegleichen des Preisüberwachers bezifferte die ASP im März 2022 den Gesamtaufwand für Leistungen mit Bezug zum Tarifsysteem auf 491,8 Millionen Franken, davon betreffen 52,2 Millionen Franken das Tarifwesen im engeren Sinn. Aufgrund der offensichtlichen Doppelspurigkeit, Aufwand für Erhebung und Erlöszuscheidungen sehen alle befragten Anspruchsgruppen beträchtliches Potenzial für Kostenreduktion. Beispielsweise zeigt sich dies bei den Betriebskosten der gemeinsamen Plattform NOVA. Die ungedeckten Kosten werden im abgeltungsberechtigten Verkehr in der Spartenrechnung an die Besteller überwältzt. Dadurch besteht für die subventionierten Unternehmen verminderter Druck, diese Reduktionen anzugehen.

Beurteilung

Die EFK anerkennt die Bemühungen, im Projekt möglichst alle Anspruchsgruppen bei der Erarbeitung des Grobkonzeptes einzubeziehen. Dank dem breit abgestützten Vorgehen ist es der Projektleitung gelungen, nicht nur die Tariflogik anzugehen, sondern auch hinsichtlich Digitalisierung und neuen Marktmodellen eine gemeinsame Ausrichtung anzustreben. Damit besteht die Chance, stärker auf den Modalsplit zugunsten des öV einzuwirken. Insbesondere die Besteller haben ein Interesse, mit einer Mengenausweitung die Defizite zu ihren Lasten zu reduzieren. Andererseits sieht die EFK die Gefahr, dass abgeltungsberechtigte Unternehmen die Entwicklung bremsen könnten. Da diese Unternehmen die nicht gedeckten Kosten entschädigt erhalten, weisen sie unter Umständen eine reduzierte

Motivation auf, die Vereinfachung voranzutreiben. Dem BAV als Regulator fehlen die Kompetenzen, unmittelbar in die Tarifgestaltung einzugreifen. Diese Konstellation verzögert den Prozess, die hohen Systemkosten im geschätzten dreistelligen Millionenbetrag merklich zu senken. Letztlich ist es der Steuerzahler, der indirekt für die ungedeckten Kosten aufkommt. ASP hat für den Preisüberwacher die Gesamtkosten des Tarifsystems berechnet und sollte in der Lage sein, eine Einschätzung zum Sparpotenzial vorzunehmen. Die EFK ist überzeugt, dass es der Festlegung und öffentlichen Kommunikation eines Kostenreduktionszieles im Umsetzungsprojekt bedarf. So können die Verbindlichkeit und der Druck für ein integriertes Tarifsystem für die öV-Branche weiter erhöht werden.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der Alliance SwissPass, das Kostenreduktionspotenzial durch die Einführung eines integrierten Tarifsystems zu berechnen und dem Strategierat vorzulegen. Nebst den betrieblichen Einsparungen (beispielsweise Plattform NOVA und Vertriebssysteme) sind hierbei auch die bei den einzelnen Transportunternehmen und durch die öV-Verbünde anfallenden Aufwände für Zuscheidungen und die Verteilung der Verkehrserlöse (u.a. Frequenzerhebungen, Berechnungen, Abstimmungsgremien, Verteilprozess) einzubeziehen. Das Einsparpotenzial ist als Ziel im Umsetzungsprojekt von GITA verbindlich festzulegen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der Alliance SwissPass

Die Alliance SwissPass bekennt sich klar zur Ambition, durch die Weiterentwicklung des Tarifsystems Kostenreduktionen zu erzielen. Entsprechende Bestrebungen setzt sie bereits um, vor allem im Bereich der Vertriebssysteme. So hat die Alliance SwissPass bereits beschlossen, bis spätestens 2035 den Vertrieb vollständig auf digitale Kanäle umstellen zu wollen. Mehrere entsprechende Projekte sind von den zuständigen Gremien der Alliance SwissPass und ihren Teilnehmenden bereits beauftragt worden und teilweise schon in Umsetzung. Deshalb ist auch im aktuellen Projekt «myRIDE» (Nachfolgeprojekt von GITA) das Einsparpotenzial als explizite Beobachtungsgrösse deklariert. Allerdings fehlen aufgrund der laufenden Aktivitäten (Entwicklung einer möglichen neuen öV-Tarifwelt im Rahmen von myRIDE, Erarbeitung der Strategie 2035 der Alliance SwissPass, Erstellung von Fachkonzepten für Ticketreferenzierungen auf alternativen Trägermedien etc.) die Grundlagen für die Definition eines konkreten Einsparpotenzials. Die Ermittlung eines solchen Potenzials kann erst nach Abschluss der erwähnten Tätigkeiten – sprich frühestens ab Ende 2024 – geprüft werden. Unter diesem terminlichen Vorbehalt kann der Forderung der EFK zugestimmt werden.

3 Governance im Tarifbereich des öV

3.1 Aktuelle Governance gefährdet Erfolg von Projekt GITA

Die höchste Instanz des nDV bildet die sogenannte «Gesamtheit der am nDV Teilnehmenden». Gemeint sind damit alle TU und Verbände, die mindestens einen nDV-Tarif anwenden. Der Strategierat, welcher sich aus 8 bis 13 Mitglieder der nDV-Teilnehmenden konstituiert, bildet als Vorstand das Führungsorgan der ASP. Dem Strategierat obliegen die Oberleitung und Oberaufsicht von ASP als Ganzes und er entscheidet über strategische Fragen und Grundsätze. Dabei ist er für die strategische Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs zuständig und lenkt die zentralen Innovationsvorhaben wie beispielsweise das Projekt GITA.

Die Tarifhoheit ist gesetzlich den TU zugeordnet und es besteht kein explizites Vetorecht für das BAV. Letzteres kann aber seinen Einfluss auf verschiedenen Wegen geltend machen. Gemäss dem Organisationsreglement ist das BAV mit beratender Stimme Beisitzende im Strategierat. Letztlich kann sich das BAV in der regulatorischen Rolle als Genehmigungsinstanz des Ue500 äussern und der Bund als Besitzer der SBB gewissen Einfluss nehmen. Im Rahmen der Prüfung hat sich gezeigt, dass das BAV die Einflussmöglichkeiten nutzt. Dies manifestiert sich beispielsweise bei den Vorbehalten, welche das BAV in der Genehmigung von Ue500 angebracht hat.

Fehlende Kompetenzen des Strategierates bei den Verbänden

Der Strategierat hat die Kompetenz zur Beschlussfassung im nDV. Bei den regionalen Verbänden fehlt diese Befugnis und er kann in der Regel nur Empfehlungen abgeben. Dieses Ungleichgewicht kritisiert das BAV im Genehmigungsschreiben zum Ue500. Als Konsequenz kann eine einheitliche Tarifbildungslogik ohne das Einverständnis aller Verbände kaum durchgesetzt werden. Für den weiteren Verlauf des Umsetzungsprojektes sieht die Projektleitung Anpassungsbedarf. Ansonsten sei mit weiteren Verzögerungen zu rechnen. Auch die Beantwortung des Postulates Reynard schlägt vor, «die rechtlichen Bestimmungen für die Steuerung des Tarifsystems und die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Interessenträger dem heutigen Zustand und der absehbaren Entwicklung anzupassen.» Seit Anfang 2020 sind die TU des nDV und die Verbände in der ASP organisiert. Dadurch konnten Doppelpurigkeiten in der Führung des Tarifwesens bereits reduziert werden. Die konsensorientierten Strukturen und Entscheidungskompetenzen verbleiben immer noch unübersichtlich und sind nicht auf die angemessene Führung einer einheitlichen Tarifwelt ausgerichtet. Faktisch existiert heute zum Beispiel neben dem nDV für jeden Tarifverband ein eigenes Fahr- ausweissortiment.

Beurteilung

Die EFK bezweifelt, dass es ohne Anpassungen der Governance möglich ist, ein integriertes Tarifsysteem gemäss dem Projektziel GITA umzusetzen. Solange der Strategierat als oberstes Gremium in der Branchenorganisation ASP bei den Verbänden über keine weitergehenden Kompetenzen verfügt, bleibt er in seinen Handlungsoptionen eingeschränkt. Mit der in der Beantwortung des Postulates Reynard vorgeschlagenen Arbeitsgruppe «Auswirkungen aus GITA» soll diese Thematik angegangen werden. Vor diesem Hintergrund verzichtet die EFK vorliegend auf eine Empfehlung. Sie unterstützt jedoch die vorgeschlagene Stossrichtung zur Klärung der Governance.

3.2 Die Kompetenzen beim Durchgriff im Betrieb der Plattform NOVA sind ungenügend geklärt

Die NOVA-Plattform ist die Vertriebsdrehkreise für fast alle öV-Fahrausweise. Von ihr beziehen Vertriebskanäle wie Mobile Apps, Ticketautomaten oder Busfahrer-Geräte die Verkaufsdaten. Die SBB betreibt im Auftrag der ASP für die öV-Branche diese zentrale Vertriebsplattform im Mandatsverhältnis und ist gleichzeitig auch deren grösste Nutzerin.

Als integrierte Plattform mit Anbindung von TUs und Dritten ist NOVA Datensicherheitsrisiken ausgesetzt, welche nicht direkt von der SBB als Betreiberin der Kernapplikation gesteuert werden können. Gemäss Pflichtenheft für das Teilmandat «IT und Services» stellt der Mandatsträger unter Einbezug der TU und Verbünde das operative Datenmanagement sicher und verantwortet die Sicherheit der Daten. Die SBB als NOVA Betreiberin hat gemäss ihren Aussagen kaum Handhabe, Vorgaben an die TU und an der Plattform angehängte Dritte zu machen. Eine übergreifende Governance und ein Management seitens der Plattform-Eigentümerin ASP bezüglich Cyber Security existiert nicht. Das Konstrukt NOVA basiert auf Vertrauen aller Partner. TU und Dritte mit niedrigem Sicherheitsniveau gefährden die Sicherheit der gesamten NOVA Landschaft, ohne dass die Betreiberin Massnahmen durchsetzen kann. Damit setzt sich die SBB dem Risiko aus, dass das von ihr erarbeitete Sicherheitslevel nicht gehalten werden kann.

Ein extern in Auftrag gegebener Bericht kommt zum Schluss, dass der SBB durch ihre Systemeinsicht keine Vorteile aus ihrer Doppelrolle als Betreiberin und Nutzerin erwachsen dürfen. Es falle ihr deshalb schwer, anderen Teilnehmern Auflagen zu machen, insbesondere wenn diese Mehrkosten verursachen. Damit könne aber die SBB ihre Rolle als NOVA Betreiberin nicht richtig wahrnehmen. Die ASP als Eigentümerin der Plattform und Auftraggeberin der SBB muss sicherstellen, dass sie der SBB die nötigen Kompetenzen für einen unabhängigen Betrieb überträgt.

Beurteilung

Die EFK erkennt einen dringenden Handlungsbedarf in der Governance des an die SBB ausgelagerten Betriebs der NOVA-Plattform. Die Asymmetrie zwischen Betriebsverantwortung und gleichzeitig fehlendem Durchgriff auf am System angeschlossenen Teilnehmer muss nach Ansicht der EFK behoben werden. Die EFK sieht die ASP in der Pflicht, die übergreifenden Anforderungen und Übergabepunkte zwischen SBB und dem System NOVA angehängten TUs und Dritte betreffend Betrieb, Sicherheit und Datenschutz zu definieren. Falls dabei Unklarheiten und Mängel in der Kompetenzordnung auftreten, sind diese zu beheben. Dazu zählt die EFK auch den Umgang mit der Doppelrolle der SBB. Dabei kann sich die anlässlich der Beantwortung des Postulates Reynard vorgesehene und vom BAV geführten Arbeitsgruppen anbieten.

Im Rahmen der Nachprüfung der Empfehlungen zur Prüfung Plattform NOVA (siehe Kapitel 3.2) hat die EFK konstatiert, dass bei allen betroffenen Betriebsthemen (BCM, Berechtigungskonzept, Sicherheit, IKS) von NOVA dem übergreifenden Element zu wenig Rechnung getragen wird. Zu stark stützt sich ASP respektive deren Kommission Vertrieb (KoV) ausschliesslich auf die von der SBB vorgenommenen Kontrollen der IT-Plattform ab.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der Alliance SwissPass als Eigentümerin der Plattform NOVA sicherzustellen, dass eine plattformübergreifende Governance mit dem notwendigen Durchgriffsrecht

auf alle angeschlossenen Teilnehmer gewährleistet ist. Dabei muss ASP beachten, dass auch die Mandatsträger für den Betrieb von NOVA mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet sind. Im Rahmen der übergreifenden Sichtweise muss das IKS den Gesamtprozess und nicht nur den IT-Betrieb abdecken.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der Alliance SwissPass

Die Empfehlung bezüglich Durchgriffsrecht der NOVA-Betreiberin teilen wir. Bis Ende Jahr wird die Alliance SwissPass diesbezüglich die nötigen Anpassungen an der Governance vornehmen.

3.3 Verzicht auf BCM beruht auf unvollständigem und nicht mehr aktuellem Informationsstand (19231.003)

In ihrem Bericht Prüfung der IT-Plattform NOVA für den öffentlichen Verkehr hat die EFK der SBB empfohlen, die Vorgaben zur Sicherstellung der Service-Kontinuität zu schärfen und proaktiv zu überprüfen. Die zuständige Kommission Vertrieb (KoV) hat sich aufgrund der Empfehlung der EFK am 14. Oktober 2019 mit dem Thema Business Continuity Management (BCM) beschäftigt. Die KoV kam dabei zum Schluss, «dass ein NOVA Business Continuity Management für den Disasterfall als nicht nötig erachtet wird.» Ein wesentlicher Grund war der damals noch wichtigere Kanal der SBB Automaten, welche bis zu 48 Stunden ohne NOVA-Anbindung Billette verkaufen konnten. Die KoV hat den Aufbau einer dedizierten BCM-Infrastruktur aufgrund des insgesamt ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses abgelehnt.

Die SBB hat aufgrund der Prüfung der EFK durch die Firma OneConsult im Oktober 2020 ein Audit vornehmen lassen. Dabei hat OneConsult Verbesserungspotenzial bezüglich BCM identifiziert und die Einführung von Notfallplänen in Zusammenarbeit mit den Transportunternehmen und Verkaufskanälen empfohlen. Den Handlungsbedarf bezüglich BCM untermauert zudem der externe Bericht aus 2022, welcher ebenfalls den Aufbau eines BCM vorschlägt. Per Prüfungszeitpunkt sind der KoV die beiden Prüfungsberichte nicht vorgelegt worden.

Beurteilung

Die KoV hat sich mit dem Thema BCM beschäftigt und nach Abwägung der Vor- und Nachteile sich dagegen ausgesprochen ein BCM aufzubauen. Demzufolge wurden weder szenariobasierte Tests erstellt und durchgeführt, noch wurde eine Wiederherstellung der Daten und Anwendung als integrales System erprobt. Mit dieser Entscheidung erkennt und akzeptiert die KoV das Risiko eines fehlenden BCM.

Die EFK sieht aber ungeachtet dessen noch Verbesserungspotenzial. Der Informationsfluss über Auditfindings mit der KoV muss etabliert werden. Ebenfalls muss eine regelmässige Abstimmung mit den Prüfgesellschaften stattfinden, um Prüft Themen zu schärfen und Überschneidungen zu vermeiden.

Die Hinweise aus den beiden externen Berichten deuten darauf hin, dass der Handlungsbedarf bezüglich BCM wieder aktuell ist. Zudem hat sich das technische Umfeld seit dem Entscheid auf den Verzicht eines BCM der KoV geändert: Aufgrund künftig wegfallender Offline-Automaten könnte die kritische Notfallvorsorge nicht mehr im gewohnten Rahmen

gewährleistet sein. Die EFK hat im Rahmen der Nachprüfung keine vertieften Prüfhandlungen zum Thema BCM vorgenommen und verzichtet deshalb auf eine neue Empfehlung. Es erscheint jedoch angebracht, dass die zuständigen Stellen unter Betrachtung aller vorhandenen Informationen den Verzicht auf ein BCM kritisch hinterfragen.

Die Empfehlung 19231.003 wird geschlossen.

3.4 Kein durchgängiges Berechtigungskonzept (19231.004)

Die EFK empfahl der SBB, ein über alle NOVA-Module hinweg durchgängiges Berechtigungskonzept mit angemessener Granularität umzusetzen und die Abstimmung mit dem implementierten IKS sicherzustellen.

Im IKS von NOVA sind die notwendige Funktionentrennung respektive die inkompatiblen Rollen definiert. Die Rollenpflege wurde über sämtliche NOVA-Module standardisiert und zentralisiert. Eine vollständige Liste der Zugriffsrechte zusammen mit der Kritikalität und den Berechtigten ist vorhanden. Es fehlt jedoch die Zusammenführung der Rollenbeschreibung und der Zugriffsrechte in einem Dokument. Dieses Dokument ist mit der Matrix von nicht erlaubten Rollenkombinationen bzw. Funktionstrennungsmatrix zu ergänzen. Für die Behandlung kritischer Berechtigungen hatte die EFK keine Vorgaben vorgefunden. Der Vergabe- und Reviewprozess ist, anders als die Funktionstrennung, nicht in angemessenem Detailierungsgrad beschrieben.

Die SBB betreibt die NOVA-Plattform für die ASP. Genutzt wird die Plattform ebenfalls von geschätzten 250 TU sowie Drittparteien. Die SBB ist berechtigt, Vorgaben für die SBB zu definieren, hat jedoch keine Weisungsbefugnis gegenüber den anderen Parteien. Auf die generelle Problematik der fehlenden Weisungsbefugnis der SBB als Betreiberin gegenüber den angeschlossenen Teilnehmern und der beschränkten Kompetenzen von ASP als Eigentümerin der NOVA-Plattform wird in Kapitel 3.2 eingegangen.

Beurteilung

Es existiert kein übergeordnetes, durchgängiges Berechtigungskonzept wie in der Empfehlung 19231.004 verlangt. Elemente des Berechtigungskonzeptes sind vorhanden. Jedoch sind diese auf verschiedene Dokumente verteilt. Somit besteht keine Übersicht, wie die Zugriffe und Berechtigungen für die NOVA-Plattform über alle Benutzer gehandhabt werden. Zudem stellt die EFK fest, dass die SBB Vorgaben lediglich für die SBB selber definieren kann. Ein durchgängiges Berechtigungskonzept kann nur durch die ASP als Eignerin der NOVA-Plattform in Auftrag gegeben werden.

Die Empfehlung 19231.004 bleibt offen.

3.5 Sicherheitsaudits durchgeführt (19231.005)

Aufgrund festgestellter Lücken empfahl die EFK im Bericht zur IT-Plattform NOVA der SBB die Nachführung der Sicherheitsdokumentation der NOVA-Plattform mit anschliessender Verabschiedung durch die verantwortliche Stelle sowie die regelmässige Durchführung von Sicherheitsaudits. Im Rahmen der Nachprüfung hat die EFK festgestellt, dass die Sicherheitsdokumentation erstellt und bisher zwei Sicherheitsaudits durchgeführt wurden. Weitere Sicherheitsaudits sind vorgesehen, die entsprechende Planung hat die SBB der EFK aufgezeigt.

Beurteilung

Die SBB hat die Sicherheitsdokumentation nachgeführt und ein Sicherheitsaudit durchführen lassen.

Die EFK begrüsst, dass die SBB im Rahmen des Information Security Management System regelmässige Audits für die NOVA-Plattform vorsieht. Das in Kapitel 3.2 aufgezeigte Sicherheitsrisiko aufgrund fehlenden Durchgriffes auf die Plattformnutzer zeigt, dass der Bedarf für durchgängige Audits (über Plattformbetreiber und alle Plattformnutzer) gerechtfertigt ist.

Die Empfehlung 19231.005 wird geschlossen.

3.6 Integration IKS NOVA in Gesamtumfeld fehlt (19231.006)

Die EFK empfahl der SBB als Betreiberin der öV-Plattform NOVA ein für finanzrelevante Anwendung angemessenes IKS einzuführen. Die EFK überprüfte auch den Einbezug der betroffenen TU und Verbände als Tarifeigner und Empfänger der abgerechneten Anteile des Verkaufsumsatzes.

Im Rahmen der Prüfung hat die SBB aufzeigen können, dass für die IT-Plattform NOVA inzwischen ein IKS aufgebaut wurde. Dieses beschränkt sich jedoch auf rein NOVA-bezogene Vorgänge. So hat die SBB die Stammdatenbewirtschaftung inklusive fachliche Tarif- und Produktabnahmen formalisiert, aber nicht in das IKS NOVA integriert. Es fehlt weiterhin die Umsetzung und Abbildung des Gesamtbildes über beteiligte Business Prozesse.

Die Wirksamkeit des IKS-NOVA wurde seit der Implementierung 2021 noch nicht überprüft. Die Firma Deloitte hat im Auftrag der SBB gleichzeitig zur vorliegenden EFK-Prüfung das erste Audit zugunsten der ASP durchgeführt. Die Ergebnisse liegen im Dezember 2022 und somit nach Abschluss dieser Prüfung vor. Eine Meldung der Korrektheit der Abrechnungszahlen an die an NOVA angeschlossenen Unternehmen wurde bisher nicht geliefert. Künftig soll das jährlich erfolgen.

Beurteilung

Die SBB hat für die IT-Plattform NOVA Prozesse und Kontrollen formalisiert und dokumentiert. Davon ausgenommen ist das Vorhandensein des durchgängigen Berechtigungskonzepts (vgl. Ziffer 4.2). Die EFK hat das IKS im Rahmen der Nachprüfung selbst aber nicht auf Vollständigkeit und Wirksamkeit geprüft. Die von der Branche angestossene Prüfung des IKS durch Deloitte und die Tatsache, dass diese künftig jährlich vorgenommen werden soll, begrüsst die EFK. Sie erwartet, dass wesentliche Schwachstellen im IKS, die sich in der Funktionsprüfung von Deloitte allenfalls zeigen, zeitnah angegangen werden.

Einen wesentlichen Schwachpunkt sieht die EFK in der fehlenden IKS-Sicht über den Gesamtprozess. Die Verantwortung dafür liegt bei der ASP, da die öV-Branche letztlich Eignerin der Plattform ist. Der entsprechende Handlungsbedarf hinsichtlich der Governance Problematik wird in der Empfehlung 2 im vorliegenden Bericht bereits aufgezeigt.

Die Empfehlung 19231.006 wird geschlossen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG) vom 20. März 2009, SR 745.1

Verordnung über die Personenbeförderung (VPB) vom 4. November 2009, SR 745.11

Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) vom 11. November 2009, SR 745.16

Übereinkommen 500 der Alliance SwissPass (Ue500), Ausgabe 1. Januar 2022

Parlamentarische Vorstösse

20.4247 – Der Bund soll Bestrebungen der ÖV-Branche für eine einfachere Tariflandschaft beschleunigen. Interpellation eingereicht von Florence Brenzikofer, Nationalrat, 25.09.2020

19.4199 – Für einen erschwinglichen und gut eingespielten öffentlichen Verkehr. Postulat eingereicht von Mathias Reynard, Nationalrat, 26.09.2019

Botschaften

16.075 – Botschaft zur Organisation der Bahninfrastruktur vom 16. November 2016, BBl 2016 8661

Anhang 2: Abkürzungen

ASP	Alliance SwissPass
BAV	Bundesamt für Verkehr
BCM	Business Continuity Management
DV	Direkter Verkehr
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
GITA	Grobkonzept Integriertes Tarifsystem
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Information Technology
KoV	Kommission für Vertrieb
nDV	Nationaler Direkter Verkehr
öV	Öffentlicher Verkehr
PBG	Personenbeförderungsgesetz (SR 745.1)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
TU	Transportunternehmen
Ue500	Übereinkommen 500 der Alliance SwissPass

Priorisierung der Empfehlungen

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