

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



Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Bundesamt für Verkehr / Zentralbahn

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	802.22736
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	5
L'essenziale in breve	6
Key facts	7
1 Auftrag und Vorgehen	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	9
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	9
1.5 Schlussbesprechung	10
2 Resultate der Nachprüfungen	11
2.1 15073.001 Ein Portfoliocontrolling mit Bewertungssystem ist aufgebaut und wird durchgängig angewendet	11
2.2 18171.003 Die Klärung der Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen für das Bestellverfahren regionaler Personenverkehr (RPV) ist noch in Arbeit	12
2.3 19343.003 Die zu erstellende Guidance ist noch in Erarbeitung	13
2.4 19343.004 Die Rückerstattungen und Reservezuweisungen sind erfolgt.....	13
2.5 20389.012 Die ICT Governance mit Rollenbeschreibungen und die entsprechenden Ressourcen sind vorhanden.....	14
2.6 20389.013 Das User Access Managements (UAM) und das Passwortmanagement sind überarbeitet.....	15
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	16
Anhang 2: Abkürzungen	17
Anhang 3: Zusammenfassung der Empfehlungen, Stellungnahmen und Umsetzungsstände	18

Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Bundesamt für Verkehr / Zentralbahn

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Verkehr (BAV) und der Zentralbahn (zb) eine Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen aus den Jahren 2015–2020 durchgeführt¹.

Im Rahmen dieser Nachprüfung wurden sechs Empfehlungen überprüft, davon sind vier vollständig umgesetzt, zwei erst teilweise.

Erfolgreich umgesetzte Empfehlungen

Die Empfehlung 15073.001 mit der höchsten Wichtigkeitsstufe (sogenannte Priorität A) zum Aufbau eines risikobasierenden Portfoliocontrollings wurde umgesetzt. Die in der Empfehlung der EFK formulierte und für alle Beteiligten angestrebte Aufwandreduzierung ist mit der Anwendung des neu installierten Portfoliocontrollings erfolgreich umgesetzt. Gleichzeitig wurde damit das Controlling der wichtigsten Projekte gestärkt.

Die Umsetzung der Empfehlungen 20389.012 und 20389.013 zur Verbesserung der IT-Sicherheit konnte ebenfalls bestätigt werden.

Mit den erfolgten Rückerstattungen der unzulässigen Marktzuschläge und der zu viel bezahlten Abgeltungen aus den Bahnersatz- und Bahnergänzungsleistungen sind wichtige Teile der Empfehlungen 19343.003 und 19343.004 bereits erledigt.

Erforderliche Schritte zur Umsetzung der noch offenen Empfehlungen

Für die Umsetzung der Empfehlung 18171.003 ist die Rollen- und Aufgabenklärung im Bestellverfahren regionaler Personenverkehr (RPV) zwischen Bund und Kantonen abzuschliessen und in einem gemeinsamen Dokument für alle Beteiligten als verbindlich zu definieren.

Für die vollständige Umsetzung der Empfehlung 19343.003 ist die Guidance «Verrechnungspreise für konzerninterne Leistungen in den abgeltungsberechtigten Sparten (RPV und Infrastruktur)» fertigzustellen und in Kraft zu setzen sowie allen Infrastrukturbetreibern zugänglich zu machen und als verbindlich zu erklären.

¹ «Prüfung der Aufsicht und des Projektmanagements bei Bahnprojekten» (PA 15073), «Prüfung der Aufsicht über die Bestellung Regionaler Personenverkehr» (PA 18171), «Prüfung der Spartenrechnung» (PA 19343) sowie «Prüfung der IKT-Resilienz kritischer Infrastrukturen – Umsetzung des Minimalstandards bei Sicherheitsanlagen der Eisenbahn» (PA 20389) – die Prüfberichte sind alle auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles

Office fédéral des transports / Zentralbahn

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles adressées entre 2015 et 2020 à l'Office fédéral des transports (OFT) et à Zentralbahn (zb)¹.

Dans le cadre de cet audit de suivi, six recommandations ont été examinées, dont quatre sont totalement mises en œuvre et deux seulement en partie.

Recommandations mises en œuvre

La recommandation 15073.001 de la plus haute importance (priorité A) concernant la mise en place d'un controlling des portefeuilles basé sur les risques a été mise en œuvre. La réduction de la charge de travail, formulée dans la recommandation du CDF et souhaitée par toutes les parties concernées, a été mise en œuvre avec succès grâce au controlling nouvellement instauré. Dans le même temps, le controlling des principaux projets a été renforcé.

La mise en œuvre des recommandations 20389.012 et 20389.013 concernant l'amélioration de la sécurité informatique a également pu être confirmée.

Avec le remboursement des suppléments de marché non admissibles et des indemnités excessives versées pour des prestations de remplacement du chemin de fer et des prestations ferroviaires complémentaires, des parties importantes des recommandations 19343.003 et 19343.004 ont déjà été réalisées.

Mesures à prendre pour la mise en œuvre des recommandations en suspens

La mise en œuvre de la recommandation 18171.003 nécessite de clarifier la répartition des rôles et des tâches entre la Confédération et les cantons dans la procédure de commande du trafic régional de voyageurs (TRV) et de la déclarer contraignante pour toutes les parties concernées dans un document commun.

Pour la mise en œuvre complète de la recommandation 19343.003, il convient de finaliser les directives « Prix de facturation des prestations intragroupes dans les secteurs indemnisés (TRV et infrastructure) », de la mettre en vigueur, de la rendre accessible à tous les gestionnaires d'infrastructure et de la déclarer contraignante.

Texte original en allemand

¹ « Audit de la surveillance et de la gestion de projets ferroviaires » (PA 15073), « Audit de la surveillance de la commande du trafic régional de voyageurs » (PA 18171), « Audit de la comptabilité par secteurs » (PA 19343) et « Audit de la protection des infrastructures critiques – Mise en œuvre des normes minimales pour les systèmes de contrôle ferroviaire » (PA 20389) – tous les rapports d'audit sont disponibles sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

Verifica successiva concernente l'attuazione di importanti raccomandazioni

Ufficio federale dei trasporti / Zentralbahn

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'attuazione, da parte dell'Ufficio federale dei trasporti e della Zentralbahn, di alcune importanti raccomandazioni risalenti al periodo 2015–2020¹.

Nel quadro della suddetta verifica sono state esaminate sei raccomandazioni, di cui quattro risultano attuate integralmente e due solo in parte.

Raccomandazioni attuate con successo

La raccomandazione 1 formulata nella verifica 15073, a cui è stato assegnato il livello di priorità più alto (livello di priorità A) e che prevedeva l'introduzione di un controlling del portafoglio basato sui rischi, è stata attuata con successo. L'auspicata riduzione della mole di lavoro per tutte le parti coinvolte nelle attività, espressa nella raccomandazione del CDF, è stata realizzata grazie all'applicazione di un nuovo sistema di controlling del portafoglio. Tale soluzione ha permesso al contempo di consolidare le attività di controlling relative ai progetti più importanti.

È stato possibile confermare anche l'attuazione delle raccomandazioni 12 e 13, formulate nella verifica 20389 e volte a migliorare la sicurezza informatica.

A seguito del rimborso degli adeguamenti ingiustificati del prezzo di mercato e delle indennità troppo elevate, corrisposte per prestazioni ferroviarie aggiuntive e servizi sostitutivi, è già stata attuata una parte consistente delle raccomandazioni 3 e 4 contenute nella verifica 19343.

Misure necessarie all'attuazione delle raccomandazioni non ancora adempiute

Per attuare la raccomandazione 3 formulata nella verifica 18171, è necessario chiarire definitivamente i ruoli e i compiti della Confederazione e dei Cantoni relativi alla procedura di ordinazione nel traffico regionale viaggiatori e definirne il carattere vincolante in un documento destinato a tutte le parti interessate.

Infine, per garantire l'attuazione integrale della raccomandazione 3 contenuta nella verifica 19343 occorre completare le linee guida «Prezzi di fatturazione delle prestazioni interne a un gruppo nei settori per cui è prevista un'indennità (traffico regionale viaggiatori e infrastruttura)», determinarne l'entrata in vigore, renderla accessibile a tutti i gestori delle infrastrutture e dichiararne il carattere vincolante.

Testo originale in tedesco

¹ «Verifica della gestione di progetti nell'ambito di progetti ferroviari» (PA 15073), «Verifica della vigilanza sulla procedura di ordinazione nel traffico regionale viaggiatori» (PA 18171), «Verifica del conto per settori» (PA 19343), «Verifica della resilienza delle TIC delle infrastrutture critiche – attuazione dello standard minimo per i sistemi di controllo ferroviario» (PA 20389) – i rapporti sono tutti disponibili sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

Follow-up audit on the implementation of main recommendations

Federal Office of Transport/Zentralbahn

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a follow-up audit on the implementation of its main recommendations made in 2015–2020 at the Federal Office of Transport (FOT) and Zentralbahn (zb)¹.

As part of this follow-up audit, six recommendations were followed up on. Of these, four have been fully implemented and two only partly.

Successfully implemented recommendations

Recommendation 15073.001 on establishing risk-based portfolio controlling, which had the highest level of priority (Priority A), has been implemented. The reduction of the controlling burden, as formulated in the SFAO's recommendation and desired by all those involved, has been successfully implemented with the newly established portfolio controlling. At the same time, this strengthens the controlling for the most important projects.

The SFAO was also able to confirm implementation of recommendations 20389.012 and 201389.013 on improving IT security.

With the reimbursement of the incorrectly paid subsidies and excess compensation payments from rail replacement services and additional railway services, significant aspects of recommendations 19343.003 and 19343.004 have already been addressed.

Necessary steps for the implementation of the outstanding recommendations

For the implementation of recommendation 18171.003, the division of roles and responsibilities between the Confederation and the cantons in the ordering procedure for regional passenger transport should be definitively clarified and set out in a joint document, which should be binding for all those involved.

In order for recommendation 19343.003 to be fully implemented, the guidance document "Expenses for internal group services in the divisions entitled to subsidies (regional passenger transport and infrastructure)" should be finalised, brought into force, made available to all infrastructure operators and made binding.

Original text in German

¹ "Audit of project management for rail projects" (PA 15073), "Audit of supervision of ordering regional passenger transport" (PA 18171), "Audit of the divisional accounts (PA 19343) and "Audit of the ICT resilience of critical infrastructures – implementation of the minimum standard for railway control systems" (PA 20389) – all of these reports are available on the SFAO's website (www.sfao.admin.ch).

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Verkehr

Das BAV teilt die Einschätzungen der EFK. Die Arbeiten zur Umsetzung der Empfehlungen zur Guidance und zur Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bestellverfahren laufen und sollen bis Ende 2023 abgeschlossen werden.

Generelle Stellungnahme der Zentralbahn

Die zb ist mit der Beurteilung der EFK einverstanden und bedankt sich für die angenehme Zusammenarbeit.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

In den Jahren 2015 bis 2020 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) u. a. die folgenden vier Prüfungen beim Bundesamt für Verkehr (BAV) und bei ausgesuchten Bahnunternehmen durchgeführt:

- «Prüfung der Aufsicht und des Projektmanagements bei Bahnprojekten» (PA 15073)
- «Prüfung der Aufsicht über die Bestellung Regionaler Personenverkehr» (PA 18171)
- «Prüfung der Spartenrechnung» (PA 19343)
- «Prüfung der IKT-Resilienz kritischer Infrastrukturen – Umsetzung des Minimalstandards bei Sicherungsanlagen der Eisenbahn» (PA 20389)².

Die Prüfungen enthielten verschiedene Empfehlungen, darunter auch eine der höchsten Wichtigkeitsstufe (Priorität A). Vom EFK Mandatsleiter wurden die wesentlichen Empfehlungen der Priorität 1, unter Berücksichtigung der Rückmeldungen der Geprüften zum Umsetzungsstand, zur Nachprüfung ausgewählt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war es, den Umsetzungsstand von insgesamt sechs Empfehlungen mit der Priorität 1 (siehe Zusammenstellung Anhang 3) zu überprüfen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Stefan Schmidt (Revisionsleiter), Frank Ihle und Christian Brunner vom 17.10. bis 28.10.2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Ergänzend zu den geprüften Stellen (BAV, zb) wurde auch ein Gespräch mit der Matterhorn Gotthard Bahn (MGB) in seiner Rolle als Anwender (Empfehlung 15073.001) geführt. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BAV und der Zentralbahn (zb) umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

² Die Prüfberichte sind alle auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 16. Dezember 2022 statt.

Seitens BAV haben daran teilgenommen der Leiter der Abteilung Finanzierung, der Sektionschef der Abteilung Personenverkehr und die Sektionschefin Schienennetz. Von der EFK haben teilgenommen der Federführende, der Revisionsleiter und die Teammitglieder der Nachprüfung.

Die zb hat im Anschluss an die Prüftätigkeit vor Ort ein Feedback der EFK zur Umsetzung der Empfehlungen erhalten und nimmt deshalb nicht an der Schlussbesprechung teil. Sie hat ausserdem ihre Stellungnahme zum Bericht auf dem Korrespondenzweg gegeben.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Resultate der Nachprüfungen

In den nachfolgenden Kapiteln werden die Prüfergebnisse kurz zusammengefasst und beurteilt. Die für die Nachprüfung relevanten Empfehlungen und Stellungnahmen der Berichte 15073, 18171, 19343 und 20389 sind im Anhang 3 ersichtlich.

2.1 Ein Portfoliocontrolling mit Bewertungssystem ist aufgebaut und wird durchgängig angewendet

Empfehlung 15073.001 (Priorität A): Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Verkehr, ein Portfoliocontrolling aufzubauen, über dessen Bewertungssystem vertieft zu überwachende Projekte identifiziert werden können und damit der Controllingaufwand für alle Beteiligten reduziert werden kann. Parallel dazu sind Projektklassierungen über dem Schwellenwert zu definieren, anhand derer Projekte, die über die Leistungsvereinbarung (LV) finanziert werden, einem umfangreicheren Controlling unterstellt werden können.

Ein Portfoliocontrolling ist aufgebaut. Es basiert auf dem Branchenstandard³ «finanzielle Führung und Controlling LV» (BS-LVC). Darin werden nebst anderem die Mindestanforderungen an die finanzielle Führung und das Controlling der Leistungsvereinbarung definiert. Die Prüfung der Infrastrukturbetreiberinnen (ISB) zur Erfüllung dieser Mindestanforderungen ist noch nicht vollständig erfolgt. Zum Prüfungszeitpunkt sind 19 von 36 ISB noch nicht geprüft oder haben die Prüfung nicht bestanden. Der BS-LVC wurde über die LV 2021–2024 erstmals für alle ISB verbindlich vereinbart⁴.

Der BS-LVC legt die Projektkategorien A bis C und die daran geknüpfte Berichterstattung fest. Die Projektkategorisierung erfolgt über die Baukosten, den Risikowert und den Projekttyp.

Gemäss BAV und MGB (in seiner Rolle als ISB) konnte der Aufwand für ein zweckmässiges Controlling der LV-Projekte durch die Umsetzung des BS-LVC im Vergleich zu früher deutlich reduziert werden.

Seit 2019 ist zudem mit dem Webinterface Daten Infrastruktur (WDI) ein Online-Tool verfügbar, was den Datenaustausch erleichtert und standardisiert. Inzwischen sind alle LV-Projekte auf dem WDI erfasst und werden auch darüber rapportiert. Die Inhalte können ausschliesslich die ISB pflegen. Das BAV prüft die von den ISB erhaltenen Daten und wertet sie weiter. Von allen im WDI erfassten Projekten sind ca. 1 % als A Projekte kategorisiert. Bei dieser relativ geringen Anzahl wichtiger Projekte können die BAV-Controller eine risikoorientierte und vertiefte Bearbeitung gewährleisten.

Beurteilung

Mit der Projektklassierung A bis C im BS-LVC wurde mit einem pragmatischen Ansatz die Kategorisierung der LV-Vorhaben umgesetzt. Damit kann sich das BAV im Sinne der risikoorientierten Aufsicht zielgerichtet auf die wesentlichen Projekte konzentrieren. Ausserdem finden zwischen dem BAV und den ISB regelmässige Gespräche zu den LV-Projekten statt, bei denen allfällige Unsicherheiten fallbezogen beseitigt werden können. Auch mit der an

³ Branchenstandards VOEV

⁴ BAV Rundschreiben Infrastrukturfinanzierung 2019

die Projektkategorie geknüpften Berichterstattung wird ein praktikabler und gut anzuwendender Prozess bereitgestellt. Damit kann zu der angestrebten Aufwandsreduktion sowohl beim BAV wie auch bei den ISB ein Beitrag geleistet werden.

Mit den Mindestanforderungen gemäss Branchenstandard werden die ISB resp. ihre Fähigkeit zur finanziellen Führung der LV beurteilt. Damit steht dem BAV ein hilfreiches Instrument zur Verfügung, welches die einheitliche Beurteilung und damit die Gleichbehandlung der ISB gewährleistet. Mit Blick auf die kategoriespezifische Berichterstattung können damit durchgängige Rahmenbedingungen für die LV-Umsetzung geschaffen werden. Auch wenn zum Zeitpunkt des Follow-ups 19 ISB noch nicht geprüft, oder die Mindestanforderungen noch nicht erfüllen, wird die Anwendung des BS-LVC über die Vereinbarung in den LV 2021–2024 sichergestellt. Davon ausgehend, dass die noch offenen Prüfungen der Mindestanforderungen 2023 abgeschlossen werden können, kann die Empfehlung 15073.003 als umgesetzt beurteilt werden.

Mit dem WDI ist bereits die zukunftsfähige Standardanwendung für die Datenerfassung und -übermittlung vorhanden. Eine klare Trennung der Funktionalitäten des WDI zur Vermeidung von Schnittstellenproblemen ist implementiert (die Datenpflege erfolgt ausschliesslich durch die ISB).

Die Prio A Empfehlung 15073.001 ist umgesetzt.

2.2 Die Klärung der Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen für das Bestellverfahren regionaler Personenverkehr ist noch in Arbeit

Empfehlung 18171.003: Die EFK empfiehlt dem BAV, zusammen mit den Kantonen die minimalen Rahmenbedingungen für das Bestellverfahren RPV (Rollen, Aufgaben, Prozesse, Risikoanalysen, Kontrollhandlungen etc.) zu erarbeiten, festzuschreiben und einheitlich umzusetzen.

BAV-intern wurde das Controllingkonzept Regionaler Personenverkehr (RPV) erarbeitet und gemäss der Sektion Personenverkehr (pv) in Kraft gesetzt. Das Konzept fokussiert auf den Steuerungsprozess bezüglich der Abgeltungen des RPV. In Kapitel 10 wird eine Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen dargestellt. Dabei werden die entlang des Controlling-Regelkreises RPV anfallenden Aufgaben auf Bund und Kantone aufgeteilt. Dabei handelt es sich ausschliesslich um die Sicht des BAV, die mit den Kantonen nicht abgestimmt ist. Der Controlling-Regelkreis ist das zentrale Instrument zur kontinuierlichen Steuerung und Überwachung der Bestellung und Leistungserbringung im RPV.

Das BAV hat gemeinsam mit den Kantonen die Arbeitsgruppe «Aufgabenteilung Subventionsaufsicht» zur Lösungssuche gebildet. Ein erster Austausch zwischen Bund und Kantonen betreffend Vorstellungen zu den Rollenteilungen fand statt. Ziel des BAV ist, dass man sich mit den Kantonen über die Rollen- und Aufgabenteilung bis Ende Q1 2023 einigt.

Beurteilung

Dass sich die Sektion pv des BAV bezüglich der Rollenteilung von Bund und Kantonen im RPV Überlegungen gemacht und diese im Controllingkonzept RPV dokumentiert hat, ist positiv zu bewerten. Die Zielsetzung, bis Ende Q1 2023 eine Einigung mit den Kantonen zur

Rollenteilung zu erzielen, erscheint anspruchsvoll. Ohne gegenseitige Akzeptanz der Rollenteilung besteht weiterhin die Gefahr, dass das nächste Bestellverfahren in den bestehenden Strukturen mit den vorhandenen Doppelspurigkeiten und Lücken ablaufen wird.

Die Empfehlung 18171.003 ist nicht umgesetzt.

2.3 Die zu erstellende Guidance ist noch in Erarbeitung

Empfehlung 19343.003: Die EFK empfiehlt dem BAV, die subventionsrechtliche Zulässigkeit von Marktmieten im Konzernverhältnis abschliessend juristisch zu klären. Falls nicht zulässig, sind diese Marktzuschläge zurückzufordern, resp. die Reservezuweisungen zu korrigieren.

Das BAV hat zur Verrechnungsmethodik innerhalb von Konzerngesellschaften die Guidance «Verrechnungspreise für konzerninterne Leistungen in den abgeltungsberechtigten Sparten (RPV und Infrastruktur)» erarbeitet. Zum Prüfungszeitpunkt liegt lediglich ein Entwurf vor. Der Rechtsdienst des BAV nahm eine juristische Überprüfung der Guidance vor. Die Bewertung und Einarbeitung der Kommentare und Anmerkungen des Rechtsdienstes in die Guidance ist aktuell noch in Arbeit.

Aktuell berät das Parlament über eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) u. a. mit dem Ziel einer Reform des RPV. Die Verhandlungen und Entscheide des Parlaments beeinflussen die Inhalte und Inkraftsetzung der Guidance.

Die von der Bern-Lötschberg-Simplon (BLS) AG zu leistenden Rückzahlungen und Reservezuweisungen für Marktmieten sind mit dem BAV abgestimmt. Dazu hat die BLS AG die relevanten Zeiträume überprüft, die Summen berechnet und Vorschläge zur Verwendung der Beträge gemacht. Das BAV hat die Herleitung und die Verwendungsvorschläge geprüft und bestätigt. Die Entscheide sind in Protokollen und Aktennotizen zu den gemeinsamen Sitzungen dokumentiert. Die BLS AG konnte die Rückerstattungen/Reservezuweisungen mit Buchungsbelegen nachweisen.

Beurteilung

Die Rückerstattung bzw. Reservezuweisung von nicht zulässigen Marktzuschlägen für Marktmieten wurde zwischen der BLS AG und dem BAV geklärt. Die BLS AG hat die mit dem BAV abgestimmten Beträge entsprechend der Abmachung verbucht.

Für die vollständige Umsetzung der Empfehlung muss die in Arbeit befindliche Guidance, unter Berücksichtigung der finalen Entscheide des Parlaments zur Änderung des PBG, fertiggestellt und veröffentlicht werden, zudem ist sie als allgemeinverbindlich zu erklären.

Die Empfehlung 19343.003 ist nicht umgesetzt.

2.4 Die Rückerstattungen und Reservezuweisungen sind erfolgt

Empfehlung 19343.004: Die EFK empfiehlt dem BAV, die zu viel bezahlten Abgeltungen aus den Bahnersatz- und Bahnergänzungsleistungen von der BLS-Gruppe zurückzufordern.

Zwischen der BLS und dem BAV erfolgten Besprechungen zur Umsetzung der Empfehlung. Aus den dazugehörigen Aktennotizen und Protokollen ist zu entnehmen, dass die BLS die betroffenen Zeiträume überprüft und die Höhe der zu erstattenden Beträge errechnet hat. Ausserdem schlägt die BLS darin vor, wie die Gelder zu verwenden sind (Reservezuweisung, Rückerstattung). Das BAV hat die von der BLS berechneten Summen geprüft und den vorgeschlagenen Verwendungszweck bestätigt.

Die Umsetzung der Rückerstattungen oder Reservezuweisungen wurde dem Prüfteam von der BLS anhand von Buchungsbelegen nachgewiesen.

Beurteilung

Mit der Überprüfung der betroffenen Zeiträume, der Neuberechnung der infrage kommenden Summen und mit der korrekten Verbuchung der mit dem BAV abgestimmten Beträge durch die BLS sind die Vorgaben der Empfehlung umgesetzt.

Die Empfehlung 19343.004 ist umgesetzt.

2.5 Die ICT-Governance mit Rollenbeschreibungen und die entsprechenden Ressourcen sind vorhanden

Empfehlung 20389.012: Die EFK empfiehlt der zb, eine Security Governance inkl. Beschreibung der nötigen Rollen zu forcieren. Diese sind zu institutionalisieren und die entsprechenden Ressourcen müssen zur Verfügung stehen.

Die Sicherheitsorganisation wurde angepasst und die Verantwortung für IT- und Datensicherheit dem Leiter IT zugeordnet. Zudem wurden 2021 die Reglemente «IT-Governance» und «ICT-Security-Governance» erstellt und in Kraft gesetzt. Das erste Dokument umfasst die Führung, Organisationsstrukturen und Prozesse, die benötigt werden, um sicherzustellen, dass die Informatik die strategischen Ziele der zb unterstützt und die Risiken minimiert. Das zweite beinhaltet die Basis, um ein wirtschaftliches und zeitgerechtes Sicherheitsniveau im Bereich Informationssicherheit und ICT-Security zu gewährleisten. Zudem werden darin auch weitere Themen wie Kontinuitäts- und Risikomanagement beschrieben.

In der «IT-Governance» sind die unterschiedlichen Rollen der IT, inklusive der Rollen für die ICT-Security, beschrieben und definiert. Die zb hat sich dazu entschlossen, die Verantwortung für die Rollen IT-Strategie, ICT-Security, Enterprise Architecture Management, die operative Führung des Bereichs IT sowie die Beschaffung von IT-Leistungen zusammengefasst dem Leiter Informatik zu übertragen. Dies wird im Stellenbeschrieb des Leiters Informatik unter dem Punkt Aufgaben – Kompetenzen – Verantwortungen so beschrieben. Der Leiter Informatik rapportiert hinsichtlich ICT-Security direkt an den CEO, für den operativen Teil der IT an den CFO.

Zudem wird in der «IT-Governance» und in der «ICT-Security-Governance» auch die Thematik der Industriellen Kontrollsysteme, der sogenannten Industrial Control Systems (ICS), geregelt. Dort ist auch definiert, dass diese Systeme technisch und physisch besonders geschützt werden müssen.

Beurteilung

Die zb hat eine IT-Governance und die ICT-Security-Governance erarbeitet. Die entsprechenden Rollen wurden definiert und zugewiesen. Der Entscheid, mehrere Funktionen in einer Rolle zusammenzufassen, kann im Kontext der zb nachvollzogen werden. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass eine Stellvertreterregelung gewährleistet ist.

Dass in der «IT-Governance» und in der «ICT-Security-Governance» die ICS explizit aufgeführt und die entsprechenden Verantwortlichkeiten definiert sind, entspricht dem besonderen Schutzbedarf dieser Systeme.

Die Empfehlung 20389.012 ist umgesetzt.

2.6 Das User Access Managements und das Passwortmanagement sind überarbeitet

Empfehlung 20389.013: Die EFK empfiehlt der zb, die Implementierung eines unternehmensweiten und zweckmässigen User Access Managements für alle Zugriffe inkl. Protokollierung der Handlungen umzusetzen. Dabei müssen auch die Aspekte des Passwortmanagements berücksichtigt werden.

Da aus Sicherheitsgründen die kritischen Infrastrukturen nicht mit anderen Systemen vernetzt sind, hat sich die zb entschlossen, das User Access Management primär organisatorisch und nicht vollständig systemgestützt zu regeln. Die zb hat für die internen Mitarbeitenden einen Prozess «Zugriffsberechtigungen für Stellwerk Benutzer» erstellt. Dabei wird der Workflow in einem System abgebildet. Der Stellwerkverantwortliche erhält ein E-Mail vom System mit der Aufforderung, manuell neue Mitarbeitende zu erfassen respektive austretende zu löschen. Sollten externe Zugriffe benötigt werden, werden die Bestellungen direkt dem Stellwerkverantwortlichen geschickt.

Die unterschiedlichen Rollen wurden definiert und den entsprechenden Funktionen zugewiesen. Die Benutzer und ihre zugeteilten Rollen werden in einer Excelliste geführt. Diese Liste wird normalerweise von zwei Personen geführt, dem Auftraggeber sowie dem Bearbeiter. Nach erfolgter Konfiguration der Benutzer meldet der Bearbeiter dem Auftraggeber den Abschluss des Auftrages. Der Auftraggeber kontrolliert dies und gibt die Änderungen frei. Bei der Kontrolle stellte die EFK jedoch fest, dass in der Excelliste nicht ersichtlich war, wer die Freigabe erteilt hat. Zudem waren die Anforderungen an die Qualität der Passwörter (Passwortlänge, Komplexität und maximale Gültigkeitsdauer) nicht definiert. Diese Inputs wurden von der zb aufgenommen und eine aktualisierte Excelliste erstellt. Die Excelliste wird auf einem Sharepoint automatisch gespeichert und versioniert.

Bei der Prüfung wurde noch eine Passwortliste mit Fahrzeugpasswörtern entdeckt, die nicht verschlüsselt abgelegt wurde. Dies wurde angepasst, auch der Zugriff auf die Liste ist mittlerweile eingeschränkt.

Beurteilung

Der interne Prozess wurde angepasst und teilweise automatisiert. Die Handlungen werden im System protokolliert. Die externen Bestellungen werden beim Stellwerkverantwortlichen abgelegt und sind entsprechend verfügbar.

Da es nur wenige Mutationen gibt, ist die Erfassung mittels Excel-Liste angemessen. Wichtig ist jedoch, dass ersichtlich ist, wer welche Änderungen gemacht hat und wer sie freigegeben hat. Dies war bis jetzt nicht der Fall. Die zb hat die Excel-Liste während der Prüfung angepasst und die neue Version aufgeschaltet. Zusätzlich sind die bereits zuvor geltenden Passwortanforderungen jetzt auch in dieser Liste ersichtlich.

Da alle Änderungen an der Excel-Liste auf dem Sharepoint automatisch versioniert werden, können diese jederzeit nachvollzogen werden.

Auch die Fahrzeugpasswörter werden nun verschlüsselt abgelegt und der Zugriff wurde eingeschränkt.

Die Empfehlung 20389.013 ist umgesetzt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018), SR 101

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.0

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2018), SR 614.0

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (Stand am 1. Januar 2016), SR 616.1

Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (Eisenbahnverordnung, EBV) vom 23. November 1983 (Stand am 1. November 2020), SR 742.141.1

Ausführungsbestimmungen zur EBV – AB-EBV (Stand am 1. November 2020), SR 742.141.11

Eisenbahngesetz (EBG) vom 20. Dezember 1957 (Stand am 1. Januar 2018), SR 742.101

Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG) vom 20. März 2009 (Stand am 1. März 2018), SR 745.1

Verordnung über die Abgeltungen des regionalen Personenverkehrs (ARPV) vom 11. November 2009 (Stand am 1. Januar 2016), SR 745.16

Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV) vom 18. Januar 2011 (Stand am 1. März 2016), SR 742.221

Verordnung über die Personenbeförderung (VPB) vom 4. November 2009 (Stand am 1. Juli 2016), SR 745.11

Fahrplanverordnung (FPV) vom 4. November 2009 (Stand am 1. Januar 2010), SR 745.13

Eisenbahn-Netzzugangsverordnung (NZV) vom 25. November 1998 (Stand am 1. Januar 2017), SR 742.122

Verordnung des BAV über den Eisenbahn-Netzzugang (NZV-BAV) vom 14. Mai 2012 (Stand am 1. März 2017), SR 742.122.4



Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen 2018–2022 vom 8. Dezember 2017




Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (NCS) 2018–2022 vom 18. April 2018


Anhang 2: Abkürzungen

BAV	Bundesamt für Verkehr
BLS	Bern–Lötschberg–Simplon AG
BS-LVC	Branchenstandard Finanzielle Führung und Controlling Leistungsvereinbarung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISB	Infrastrukturbetreiberin
LV	Leistungsvereinbarung
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn
PBG	Personenbeförderungsgesetz
pv	Sektion Personenverkehr
RPV	Regionaler Personenverkehr
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VöV	Verband öffentlicher Verkehr
WDI	Webinterface Daten Infrastruktur
zb	Zentralbahn




Anhang 3: Zusammenfassung der Empfehlungen, Stellungnahmen und Umsetzungsstände

E-Nr.	Thema	Beschreibung
15073.001	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Verkehr, ein Portfoliocontrolling aufzubauen, über dessen Bewertungssystem vertieft zu überwachende Projekte identifiziert werden können und damit der Controllingaufwand für alle Beteiligten reduziert werden kann. Parallel dazu sind Projektklassierungen über dem Schwellenwert zu definieren, anhand derer Projekte, die über die LV finanziert werden, einem umfangreicheren Controlling unterstellt werden können.
	Stellungnahme	Es wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die bestehenden Instrumente des LV-Controllings ganzheitlich überprüfen und Vorschläge im Sinne der Empfehlung unterbreiten wird. Das von der Arbeitsgruppe entwickelte Grobkonzept wird der EFK zur Abstimmung vorgestellt und anschliessend unter Einbezug der Branche konkretisiert/ umgesetzt. In der Muster-Leistungsvereinbarung für die LV-Periode 2017-2020 sind die Vorschläge betreffend Schwellenwert und Berichterstattung für Projekte mit erheblichen Risiken bereits aufgenommen worden. Umsetzungsschritte: 3. Quartal 2016 (Besprechung EFK) Verantwortlich: pem/phs/jap (sn) 4. Quartal 2016 (Präsentation Grobkonzept an Fachtagung) Verantwortlich: gim (sn) ab 2017 (Umsetzung Konzept) Verantwortlich: Sektion sn
	Priorität	1 / Prio A
	Umsetzungsstand	 Die Empfehlung ist umgesetzt .
18171.003	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem BAV, zusammen mit den Kantonen die minimalen Rahmenbedingungen für das Bestellverfahren RPV (Rollen, Aufgaben, Prozesse, Risikoanalysen, Kontrollhandlungen etc.) zu erarbeiten, festzuschreiben und einheitlich umzusetzen.
	Stellungnahme	Im Rahmen der Aufarbeitung des Falles PostAuto werden die internen Prozesse, insbesondere das Aufsichtskonzept, überprüft und angepasst. Die Empfehlung kann im Rahmen dieser Arbeiten umgesetzt werden.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	 Die Empfehlung ist nicht umgesetzt . Die Klärung der Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen ist noch in Arbeit

E-Nr.	Thema	Beschreibung
19343.003	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem BAV, die subventionsrechtliche Zulässigkeit von Marktmieten im Konzern-verhältnis abschliessend juristisch zu klären. Falls nicht zulässig, sind diese Marktzuschläge zurückzufordern, resp. die Reservezuweisungen zu korrigieren.
	Stellungnahme	Die Frage der Verrechnungsmethodik innerhalb von Konzerngesellschaften ist ein wichtiges Thema, bei dem Klärungsbedarf besteht. Die zukünftige Regelung wird gegenwärtig im Rahmen einer Guidance erarbeitet. Der Sachverhalt der BLS wird vom BAV in Zusammenarbeit mit dem AÖV untersucht und eine Rückforderung oder Korrektur der Reservezuteilung geprüft.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	 Die Empfehlung ist nicht umgesetzt . Die Guidance ist aktuell noch in Arbeit.
19343.004	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem BAV, die zu viel bezahlten Abgeltungen aus den Bahnersatz- und Bahnergänzungsleistungen von der BLS-Gruppe zurückzufordern.
	Stellungnahme	Siehe Stellungnahme zu Empfehlung 3. Entsprechend ist bei einer Direktvergabe sicherzustellen, dass der Bahnersatz zu marktüblichen Preisen eingekauft wird oder dass konzerninterne Leistungsbezüge zu Selbstkosten ohne Gewinnzuschlag verrechnet werden. Die Bahnergänzungsleistungen der Linie 30.284 werden künftig direkt bei der Busland AG bestellt.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	 Die Empfehlung ist umgesetzt .
20389.012	Empfehlung	Die EFK empfiehlt der zb, eine Security Governance inkl. Beschreibung der nötigen Rollen zu forcieren. Diese sind zu institutionalisieren und die entsprechenden Ressourcen müssen zur Verfügung stehen.
	Stellungnahme	Die Sicherheitsorganisation ist im Prozess der Zentralbahn 1.50 (Sicherheit) festgelegt (gültig seit 04.09.17) und wird aktuell nach einem Hinweis durch das BAV vom 26.11.2020 komplett überarbeitet. Darin ist die Zuständigkeit für die Sicherheit von IT / Daten bei der zb dem Leiter IT zugeordnet. Für die Umsetzung hat die zb eine ICT-Security Governance verabschiedet und per 5. Februar 2021 für gültig erklärt. Darin werden die ICT-Security Rollen beschrieben. Die Ressourcen stehen zur Verfügung.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	 Die Empfehlung ist umgesetzt .

20389.013	Empfehlung	Die EFK empfiehlt der zb, die Implementierung eines unternehmensweiten und zweckmässigen User Access Managements für alle Zugriffe inkl. Protokollierung der Handlungen umzusetzen. Dabei müssen auch die Aspekte des Passwortmanagements berücksichtigt werden.
	Stellungnahme	Da aus Sicherheitsgründen die kritischen Infrastrukturen nicht mit anderen Systemen vernetzt sind, kann ein User Access Management nur organisatorisch und nicht systemgestützt erfolgen. Die zb ist sich der Wichtigkeit bewusst und überprüft die Prozesse «Ein-/Austritt» sowie «Funktionswechsel» und nimmt wo nötig Anpassungen vor. Die Rollen I-EA (Zugriff Stellwerk-Leitsystem und ILTIS) haben wir inzwischen definiert und müssen jetzt noch den Personen/Funktionen zu geordnet werden - Durch die Rollenverteilung, ergibt sich der Zugriff mit den unterschiedlichsten Bedien- oder Funktionsmöglichkeiten.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	 Die Empfehlung ist umgesetzt .

Legende

-  Es wurden keine oder ungeeignete Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlung ergriffen. Für die Verwaltungseinheit besteht nach wie vor Handlungsbedarf. Die Empfehlung bleibt offen.
-  Es wurden Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlung ergriffen, diese sind erst teilweise umgesetzt oder entsprechen nicht vollständig den Erwartungen der EFK. Aus der Beurteilung der EFK kann entnommen werden, welche Elemente zur vollständigen Umsetzung noch fehlen. Die Empfehlung bleibt offen.
-  Die ergriffenen Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlung entsprechen den Erwartungen der EFK. Die Empfehlung kann geschlossen werden

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).