



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Fachbereich Revisionen und Inspektionen
Interne Revision

Berechtigungskonzept und Unterschriftenregelung

Revisionsbericht vom 19. Dezember 2024

Revisionsauftrag-BWL-2024-01

Verteiler

Organisation	Funktion
Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung	Delegierter a.i., Leiter Ressourcen
Generalsekretariat WBF	Generalsekretärin, Stv. Generalsekretärin, Leiterin Governance und Führungsunterstützung Ressourcen, Referent
Eidgenössische Finanzkontrolle	Leitung Prüfbereich 4 WBF/ETH



Mitglied von
The Institute of Internal Auditors
IIA Switzerland

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	3
2	Auftrag und Vorgehen	4
2.1	Auftrag und Revisionsziele.....	4
2.2	Revisionsgrundsätze und -umfang.....	4
2.3	Schlussbesprechung	4
3	Detailbericht.....	5
3.1	Organisation	5
3.2	Berechtigungskonzept.....	5
3.3	IKS, Kontrollen und Anwendung	6
3.4	Prüfungsurteil	9
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen und interne Vorgaben	10
	Anhang 2: Glossar / Abkürzungen.....	10

1 Management Summary

Als Interne Revision BLW haben wir gestützt auf das Jahresprogramm 2024 das bestehende Berechtigungskonzept beim BWL geprüft.

Mit einem Bundesratsbeschluss aus dem Jahre 2018 wurde festgelegt, dass die Querschnittsdienste im Bereich «Human Ressources, Finanzen und Informatik» des Sekretariats der Wettbewerbskommission und dem BWL zusammenzulegen sind. Seither wird in den Bereichen Finanzen / Berechtigungen eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitenden gepflegt. Wir haben einen guten Eindruck davon gewonnen. Die Mitarbeitenden beider Verwaltungseinheiten sind kompetent und arbeiten engagiert.

In der Berechtigungsverwaltung existiert ein bundesweites Regelwerk und es besteht ein Template für das Berechtigungskonzept, welches viele Vorgaben enthält. Jährlich werden die Verwaltungseinheiten von der Eidgenössischen Finanzverwaltung angeschrieben, mit dem Auftrag, die bestehenden Berechtigungskonzepte zu überarbeiten.

Ein standardisiertes Berechtigungskonzept, welches am 20. Mai 2020 zum letzten Mal angepasst wurde, liegt vor. Aufgrund der fehlenden Aktualisierung konnte der Nachweis nicht vollständig erbracht werden, dass ein gültiges Berechtigungskonzept besteht, was die Prüfungstätigkeit erschwerte. Zudem sehen wir Potenzial für die Weiterentwicklung in dessen Anwendung. Hingegen sind die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im bestehenden Berechtigungskonzept im Einzelnen definiert und werden eingehalten.

Die gesetzlichen Grundlagen und das Bundesregelwerk werden mit der Verwendung des Templates der Eidgenössischen Finanzverwaltung eingehalten. Ebenfalls ist die Compliance in Bezug auf das Berechtigungskonzept gewährleistet.

Das interne Kontrollsyste in Bezug auf die Berechtigungen existiert und die Dokumentation im «IKS-Jahresbericht 2023» ist nachvollziehbar.

Allgemeine Stellungnahme der geprüften Stelle zur Revision und zum Revisionsbericht:

Das BWL und auch der interne Dienstleistungserbringer (Weko) sind mit den Empfehlungen im Revisionsbericht einverstanden. Die notwendigen Massnahmen gemäss den Empfehlungen werden umgesetzt.

Zu erwähnen ist, dass ein Berechtigungskonzept besteht, welches auch aufgrund der Einführung von SAP S/4Hana substanzial anzupassen ist. Zukünftig soll die Regelung der EFV hinsichtlich einer jährlichen Überprüfung eingehalten werden.

2 Auftrag und Vorgehen

2.1 Auftrag und Revisionsziele

Gestützt auf das genehmigte Jahresprogramm 2024 der Internen Revision (IR) BLW prüften wir das bestehende «Berechtigungskonzept VE BWL» Version 1.6 vom 20. Mai 2020 beim Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL).

Die Revisionsziele lauteten folgendermassen:

Den Nachweis erbringen, dass

- ein aktuelles Berechtigungskonzept besteht und die Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung (AKV) im Berechtigungskonzept klar definiert und korrekt angewendet werden.
- die gesetzlichen Grundlagen und die Compliance in Bezug auf das Berechtigungskonzept eingehalten werden.
- das interne Kontrollsysteem (IKS) in der Berechtigungsverwaltung existiert, vollständig und korrekt dokumentiert ist.

2.2 Revisionsgrundsätze und -umfang

Die Prüfungsaktivitäten erfolgten in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision des IIA¹. Wir haben aufgrund einer Risikoanalyse Überlegungen bezüglich der durchzuführenden Prüfungshandlungen vorgenommen und eine Revisionsstrategie sowie ein Revisionsprogramm erstellt.

Unsere Prüfungstätigkeit beinhaltete die Verifizierung des bestehenden Berechtigungskonzepts hinsichtlich AKV, der Einhaltung der Rechtsgrundlagen und des IKS sowie der Anwendung in der Praxis. Ausserdem haben wir eine bewusste Stichprobe aus den Auswertungen «Zahllauf» und «Freigabe Einzelrechnung» gezogen, um die Durchführung in der Praxis zu plausibilisieren.

Es wurden folgende Revisionsschritte vorgenommen: Recherchen, Interviews und Prüfungshandlungen. Die Revision wurde im Zeitraum von Mai bis November 2024 (mit längeren Unterbrüchen) durchgeführt. Die Prüfungen vor Ort fanden am 4. November 2024 in Bern statt.

Die Unterschriftenregelung wurde mit dem Beratungsauftrag² vom 8. Juli 2024 behandelt. Sie ist daher nicht Gegenstand dieses Revisionsauftrags.

2.3 Schlussbesprechung

Die Ergebnisse der Prüfung sowie die Empfehlungen wurden der geprüften Stelle mittels Berichtsentwurf schriftlich zur kritischen Durchsicht und Stellungnahme vorgelegt. Die Bemerkungen zum Berichtsentwurf wurden berücksichtigt und die Stellungnahmen zu den Empfehlungen wurden unverändert in den Bericht aufgenommen. Aufgrund Einigkeit der Ergebnisse und Akzeptanz der Empfehlungen wird auf eine Schlussbesprechung verzichtet.

Wir danken allen an der Revision beteiligten Mitarbeitenden für die konstruktive und kooperative Zusammenarbeit.

Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Interne Revision

¹ The Institute of Internal Auditors.

² Analyse Struktur, Zusammenarbeit und Verteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen dem BWL und den Fachbereichen.

3 Detailbericht

Grundsätzlich haben wir im Rahmen unserer Prüfaktivitäten festgestellt, dass die ausgeführten Arbeiten korrekt erfolgt sind. Im Folgenden gehen wir auf einzelne Feststellungen ein, bei welchen wir Verbesserungspotenzial orten.

3.1 Organisation

Die Zusammenarbeit zwischen dem BWL (Stabsorgan mit 41 FTE per 31. Dezember 2023) und den Fachbereichen (Milizorganisation mit rund 250 Expertinnen und Experten aus der Privatwirtschaft und anderen Verwaltungseinheiten) ist in der Geschäftsordnung geregelt. Diese wird zurzeit im BWL überarbeitet. Parallel dazu wird die nicht mehr aktuelle Unterschriftenreglung angepasst. Beide Dokumente sind für die Einhaltung des Berechtigungskonzepts von grundlegender Bedeutung.

Mit Bundesratsbeschluss vom 1. Juni 2018 wurde u.a. definiert, dass die Querschnittsdienste im Bereich «Human Ressources, Finanzen und Informatik» des Sekretariats der Wettbewerbskommission (WEKO) und dem BWL miteinander zu verschmelzen sind. Seit dem Inkrafttreten des Service Level Agreements (SLA) im Jahr 2019 zwischen der WEKO und dem BWL, hat sich das BWL grundlegend verändert. Die Aufgaben und Herausforderungen haben sich stark gewandelt, was unter anderem eine Reorganisation sowie ein starkes Wachstum des Mitarbeiterbestands sowie der finanziellen Mittel zur Folge hatte. Im Jahr 2024 wurde das SLA überarbeitet und in diversen Punkten angepasst. Es ist jeweils auf Ende Kalenderjahr mit einer Kündigungsfrist von zwölf Monaten auflösbar, erstmals per 31. Dezember 2025.

Wir haben einen guten Eindruck von der Zusammenarbeit zwischen dem BWL und der WEKO im Bereich Finanzen / Berechtigungen gewonnen. Die Umsetzung des SLA hat sich in der Praxis etabliert und die Mitarbeitenden beider Verwaltungseinheiten sind kompetent und arbeiten engagiert.

Die Fachbereiche sind gemäss Aussage des BWL nicht Bestandteil des Berechtigungskonzepts und haben keinen Zugriff auf das SAP S/4HANA System, was durch die Resultate unserer Auswertungen verdeutlicht wird.

Nachfolgend eine kurze Übersicht zu den aktuell vergebenen Rollen im BWL:

Total Personen	Total Rollen	Davon Anzeigen / Reporting-Rollen	Davon Planungs-Rollen	Davon Genehmigungs-Rollen	Davon Pflege-Rollen (Schreibberechtigung)
35	96	49	23	6	18

Basis: Anhang D zum Berechtigungskonzept VE BWL «Zuordnung User – AM-Rolle – Organisationsebene» gemäss Report «AM Rollen zu Benutzer», Stand 15. Oktober 2024

3.2 Berechtigungskonzept

Seitens der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) bestehen verschiedene Anforderungen an die Verwaltung von Genehmigungen sowie ein Template für das Berechtigungskonzept, welches vieles vorgibt. Es existiert ein bundesweites Regelwerk, das kritische Transaktionen, kritische Berechtigungen und notwendige Funktionstrennungen (SoD - Segregation of Duties) festlegt. Jährlich werden die Berechtigungsverantwortlichen und die IKS-Beauftragten von der EFV angeschrieben, mit der Bitte zum Aktualisieren der bestehenden Berechtigungskonzepte sowie zum Ergänzen von Veränderungen. Zu erwähnen ist, dass beim BWL die beiden Funktionen «VE-Berechtigungsverantwortliche/r» und «AM-Administrator/in VE» in Personalunion ausgeführt werden. In den Vorgaben der EFV besteht zusätzlich pro Funktion je ein Leitfaden, welcher ergänzend im Berechtigungskonzept als Link aufgeführt werden kann.

Feststellung und Empfehlung / Anregung IR BLW	Revisionsziel	Nachweis, dass ein aktuelles Berechtigungskonzept besteht und die AKV im Berechtigungskonzept klar definiert und korrekt angewendet werden.
	Feststellung 1	Die Vorgabe der EFV zur jährlichen Aktualisierung des Berechtigungskonzepts wird nicht eingehalten.
	Risiko	Ein nicht aktuelles Berechtigungskonzept kann zu Sicherheitslücken führen, durch welche Personen unbefugt Zugang zu sensiblen Daten ermöglicht wird.
	Empfehlung 1	<p>Umsetzung der Vorgabe der EFV im aktuellen Template «SAP Berechtigungskonzept VE» V1.01 vom 13. November 2024.</p> <p>Im Rahmen der Aktualisierung sollten u.a. nachfolgende Punkte umgesetzt / erweitert werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personennamen durch Funktionen ersetzen • Änderungen aufgrund des Systemwechsels auf SAP S/4HANA einpflegen • Das Kapitel «Berechtigungen deaktivieren» dahingehend ergänzen, dass sicherzustellen ist, dass alle Berechtigungen am Tag nach der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses entzogen werden. So kann das Risiko eines Missbrauchs gemindert werden. • Ergänzen, dass der Antragsprozess via E-Mail erfolgt und alle Änderungen zu dokumentieren sind.
	Priorität	<input checked="" type="checkbox"/> hoch <input type="checkbox"/> mittel <input type="checkbox"/> tief
	Stellungnahme der geprüften Stelle	Das BWL ist grundsätzlich mit der Feststellung 1 einverstanden. Zu präzisieren ist, dass das Berechtigungskonzept aktualisiert wurde, jedoch nicht in dem von der EFV geforderten jährlichen Zyklus.
Stellungnahme	Massnahme	Das vorliegende Berechtigungskonzept wird substanzell angepasst und wird zukünftig jährlich überprüft.
	Verantwortlich	Leiter Ressourcen (Lead: Berechtigungsverantwortlicher WEKO/BWL)
	Termin	31.07.2025
Schlussbeurteilung IR BLW		Mit der Massnahme des BWL einverstanden.

Gemäss unserer Prüfung werden die Vorgaben der EFV durch die Verwendung des EFV-Templates umgesetzt und der IT-Grundschutz ist eingehalten.

3.3 IKS, Kontrollen und Anwendung

Die oben erwähnte und im Berechtigungskonzept transparent kommunizierte Ausführung der beiden Funktionen «Berechtigungsverantwortlicher FI und HR» und «AM-Administrator FI und HR» in Personalunion kann ein Risiko darstellen.

Die Wirksamkeit der IKS-konformen Berechtigungsverwaltung SAP wird gemäss EFV durch die Edge-nössische Finanzkontrolle (EFK) im Rahmen der Jahresabschlussprüfung geprüft. Das BWL zählt aufgrund der Vorgaben der EFK nicht zu den wesentlichen Verwaltungseinheiten. Deshalb fand seit längerem keine Jahresabschlussprüfung und somit auch keine Wirksamkeitsprüfung des IKS beim BWL mehr statt. Hingegen wird jährlich das formelle IKS als «IKS-Bericht an den Direktor» zusammen mit dem Jahresabschluss eingereicht.

Auf der Stufe Berechtigungen werden durch den Berechtigungsverantwortlichen während dem Jahr stichprobemässige Kontrollen vorgenommen, jedoch nicht dokumentiert. Regelmässig kontrolliert er auch die Chart of Authority (CoA) Liste G1, da diese zum Kontieren verwendet wird. In Form des «IKS-Jahresbericht 20xx Berechtigungsverantwortlicher» dokumentiert er das IKS im Bereich der Berechtigungen. Der jährlich erstellte IKS-Bericht des Berechtigungsverantwortlichen wird durch den IKS-Beauftragten des BWL kontrolliert und ist Bestandteil des «IKS-Berichtes an den Direktor». Gemäss den eingesehenen Berichten wurde das IKS (formell) in der Berechtigungsverwaltung im BWL im Jahr 2023 eingehalten.

Feststellung und Empfehlung / Anregung IR BLW	Revisionsziel	Nachweis, dass ein aktuelles Berechtigungskonzept besteht und die AKV im Berechtigungskonzept klar definiert und korrekt angewendet werden.
	Feststellung 2	Eine regelmässige Kontrolle der Berechtigungen (Anhang D: Zuordnung User – AM-Rolle – Organisationsebene und CoA Liste) durch das BWL fehlt. Die Kontrollen des Berechtigungsverantwortlichen werden zurzeit nicht dokumentiert.
	Risiko	Ohne regelmässige Kontrollen kann nicht sichergestellt werden, dass nur autorisierte Personen auf die sensiblen Daten zugreifen.
	Empfehlung 2	Diese wiederkehrende Kontrolle soll durch jemanden vom BWL vorgenommen und dokumentiert werden. Nur das BWL kann beurteilen, wer welche Rolle benötigt. Zudem sollen die erfolgten Kontrollen des Berechtigungsverantwortlichen dokumentiert werden.
	Priorität	<input type="checkbox"/> hoch <input checked="" type="checkbox"/> mittel <input type="checkbox"/> tief
Stellungnahme	Stellungnahme der geprüften Stelle	Wir sind mit der Feststellung 2 einverstanden.
	Massnahme	Der Leiter Ressourcen wird 1x jährlich eine unangekündigte Kontrolle beim Berechtigungsverantwortlichen durchführen und dokumentieren. Des Weiteren wird diese Kontrolle zukünftig im IKS-Bericht erwähnt.
	Verantwortlich	Leiter Ressourcen
	Termin	30.09.2025
Schlussbeurteilung IR BLW		Mit der Massnahme des BWL einverstanden.

Gemäss dem Berechtigungsverantwortlichen bestehen im Departement WBF sogenannte Antragsformulare für Berechtigungen für die verschiedenen Systeme. Aktuell werden die Berechtigungsanträge einerseits via Eintritt- resp. Austrittformular durch das BWL an das Integrationsmanagement der WEKO gesendet und andererseits beim Vergabemanagement «bei Bedarf» per Telefon oder E-Mail vergeben. Die teilweise formlose Vergabe entspricht nicht dem Berechtigungskonzept.

Gemäss Kapitel 5.2.2 müssen alle Berechtigungsanträge resp.-mutationen per E-Mail an den Berechtigungsverantwortlichen gestellt werden. Aufgrund der geringen Anzahl der vergebenen Rollen und Berechtigungen halten wir eine minimale Dokumentation in Form einer E-Mail für zielführend.

Der Berechtigungsverantwortliche muss vor jeder Vergabe einer Rolle / Berechtigung die Risiken überprüfen. Bestehen Risiken, muss er diese mindern. Diese Minderung findet mit Unterstützung von Mitarbeitenden aus dem GS-WBF statt.

Aufgrund der fehlenden gültigen Grundlagen (Geschäftsordnung und Unterschriftenregelung) ist nicht abschliessend überprüfbar, ob Genehmiger 1 (G1) und Genehmiger 2 (G2) korrekt vergeben sind. Basierend auf den tagesaktuellen Auswertungen «CoA1» und «CoA2» haben wir den Zahlungslauf im Zeitraum 1. Januar 2023 bis 31. Oktober 2024 versucht zu plausibilisieren. Wir kommen zum Schluss, dass beim Zahlungslauf das 4-Augen-Prinzip eingehalten wurde. Ausserdem haben wir im gleichen Zeitraum stichprobenmässig auf Stufe Einzelrechnung plausibilisiert, ob der G1 und der G2 korrekt waren. In den meisten Fällen können wir auch hier festhalten, dass das 4-Augen-Prinzip korrekt angewendet wird.

Feststellung und Empfehlung / Anregung IR BLW	Revisionsziel	Nachweis, dass ein aktuelles Berechtigungskonzept besteht und die AKV im Berechtigungskonzept klar definiert und korrekt angewendet werden.
	Feststellung 3	Die Freigaben auf Stufe Einzelrechnung sind in den meisten Fällen korrekt erfolgt. Die Ausnahmen, in welchen ein Mitarbeitender der WEKO als G2 freigegeben hat, sind erklärbar.
	Risiko	Nicht korrekte Rechnungsfreigaben können zu Zahlungen von nicht erbrachten Leistungen führen.
	Empfehlung 3	Die Ausnahmefälle, wann ein Mitarbeitender der WEKO als G2 freigeben kann, soll in der Geschäftsordnung / Unterschriftenregelung geregelt werden. Gleichzeitig soll die in der Praxis angewandte Regelung, dass unter CHF 500.- die Freigabe kein 4-Augen-Prinzip erfordert, im Regelwerk festgehalten werden. Ausserdem muss zur Gewährleistung der Freigabe durch den G2 im BWL sichergestellt sein, dass eine Stellvertretung gepflegt ist.
	Priorität	<input type="checkbox"/> hoch <input checked="" type="checkbox"/> mittel <input type="checkbox"/> tief
Stellungnahme	Stellungnahme der geprüften Stelle	Wir sind grundsätzlich mit der Feststellung 3 einverstanden.
	Massnahme	Die Ausnahmefälle der Genehmigung 2 durch die WEKO werden in der Geschäftsordnung, der Unterschriftenregelung oder in einer Weisung festgehalten. Desweitern werden die Mitarbeitenden sensibilisiert auf die Hinterlegung der Stellvertretungsregelung. Hinweis: Die Regelung, dass unter CHF 500.—die Freigabe kein 4-Augen-Prinzip erfordert, ist in den Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund unter der Ziffer 4.5.2 bereits festgehalten. Aus diesem Grund würde unseres Erachtens diesbezüglich ein Verweis ausreichen.
	Verantwortlich	Leiter Ressourcen in Zusammenarbeit mit Recht & Compliance und Berechtigungsverantwortlicher WEKO.
	Termin	30.09.2025

Schlussbeurteilung IR BLW	Mit den Massnahmen des BWL einverstanden.
--------------------------------------	---

Darüber hinaus haben wir in die JET-Analysen der EFK für das Jahr 2023 Einsicht genommen. Diese zeigen keine Auffälligkeiten.

3.4 Prüfungsurteil

Der Nachweis, dass ein aktuelles Berechtigungskonzept besteht, konnte nicht vollständig erbracht werden. Ausserdem orten wir ein Weiterentwicklungspotenzial in dessen Anwendung. Hingegen sind die AKV im bestehenden Berechtigungskonzept im Einzelnen definiert und werden eingehalten.

Die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen wird mit der Verwendung des Templates der EFV und dem Bundesregelwerk gewährleistet. Ebenfalls wird die Compliance in Bezug auf das Berechtigungskonzept eingehalten.

Das IKS in Bezug auf die Berechtigungen existiert und die Dokumentation im IKS-Jahresbericht 2023 ist nachvollziehbar.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und interne Vorgaben

Gesetze	<ul style="list-style-type: none"> Informationssicherheitsgesetz (ISG) vom 18. Dezember 2020 (Stand am 1. Januar 2024)
Verordnungen	<ul style="list-style-type: none"> Informationssicherheitsverordnung (ISV) vom 8. November 2023 (Stand am 1. Januar 2024)
Geschäftsordnung	<ul style="list-style-type: none"> Geschäftsordnung vom 1. Januar 2022 für die Interne Revision des Bundesamts für Landwirtschaft
Weisungen / SLA	<ul style="list-style-type: none"> Si001 IT-Grundschutz in der Bundesverwaltung Version 5.1 vom 5. Juli 2024 Service Level Agreement zwischen dem Sekretariat d. WEKO und dem BLW betreffend Erbringen der Dienstleistungen im Ressourcenbereich, Personal (HR), Finanzen (FI) und Informatik (IT), unterzeichnet am 20./21.12.2023

Anhang 2: Glossar / Abkürzungen

Abkürzung / Begriff	Bedeutung
AM-Administrator	Access Manager-Administrator
AKV	Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
CoA	Chart of Authority
DLZ Pers EFD	Dienstleistungszentrum Personal Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FTE	Full Time Equivalent
FI	Finanzen
G1 / G2	Genehmiger 1 / Genehmiger 2
HR	Human Ressources
IKS	Internes Kontrollsysteem
IR BLW	Interne Revision BLW
JET	Journal Entry Testing
SAP	Systemanalyse Programmentwicklung
SoD	Segregation of Duties
SLA	Service Level Agreement
VE	Verwaltungseinheit
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEKO	Sekretariat der Wettbewerbskommission
WL	Wirtschaftliche Landesversorgung