



# **Prozesse und Datenflüsse der landwirtschaftlichen Direktzahlungen**

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) sowie  
Kantone AR, BE, GR und SZ



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.15404.708.00257.009
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Prozesse und Datenflüsse der landwirtschaftlichen Direktzahlungen Bundesamt für Landwirtschaft sowie Kantone AR, BE, GR und SZ**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Mit der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17) hat der Bund die landwirtschaftlichen Direktzahlungen auf eine neue Basis gestellt. Zur finanziellen Unterstützung der Landwirtschaft hat das Parlament für die angeführte Periode rund 11,3 Milliarden Franken vorgesehen. Kernelement dieser neuen Agrarpolitik ist das weiterentwickelte Direktzahlungssystem.

Der Vollzug der landwirtschaftlichen Direktzahlungen erfolgt gemeinsam sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte diese Prüfung in Zusammenarbeit mit den vier Kantonen Appenzell Ausserrhoden (AR), Bern (BE), Graubünden (GR) und Schwyz (SZ) durch, die freiwillig daran teilnahmen. Die vier Kantone haben ihre eigenen Berichte zuhanden der kantonalen Landwirtschaftsämter erstellt. Der EFK-Bericht fasst die Ergebnisse der kantonalen Finanzkontrollen kurz zusammen.

### **Die Kantone verwenden fünf verschiedene Systeme**

Die teilnehmenden Kantone repräsentieren zwei der fünf Informationssysteme. An der freiwilligen Prüfung nahmen nur Deutschschweizer Kantone teil.

Die Finanzkontrollen stellen fest, dass die Geschäfts- und Finanzprozesse zweckmässig organisiert sind. Für die Verwaltung und Berechnung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen betreibt das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) das agrarpolitische Informationssystem (AGIS) und den Beitragsberechnungsservice (BBS). Die Kantone verwenden hingegen fünf verschiedene Anwendungen. Der mit der Einführung der AP 14–17 erforderliche Umbau der Informatikanwendungen fand sowohl in den Kantonen als auch im BLW unter hohem Zeitdruck statt. Die Auszahlung der Direktzahlungen erfolgte in den geprüften Kantonen dennoch rechtzeitig. Die Finanzkontrollen der Kantone und die EFK stellen aber fest, dass in den Kantonen wie auch beim BLW Kompromisse bei der Informatiksicherheit, der Projektdokumentation, den Tests und bei der Datenüberprüfung gemacht werden mussten. Die Finanzkontrollen empfehlen daher, dass bei der Durchführung solcher Projekte die nötige Zeit für die korrekte Umsetzung eingeräumt wird. Hierzu gehören auch die Sicherheitskonzepte.

### **Konkrete Ergebnisse zeigen homogene Handlungsfelder**

Aufseiten der geprüften Kantone, die das System AGRICOLA<sup>1</sup> verwenden, zeichnet sich Handlungsbedarf bei der Informatiksicherheit, der Prüfung der ausgehenden Daten sowie bei der Aufgabenabgrenzung mit den Betreibern und Lieferanten ab.

---

<sup>1</sup> Von den teilnehmenden Kantonen verwenden drei das System AGRICOLA, der Kanton Bern verwendet GELAN.



## **Processus et flux de données liés aux paiements directs versés dans l'agriculture**

### **Office fédéral de l'agriculture et cantons AR, BE, GR et SZ**

#### **L'essentiel en bref**

---

Dans le cadre de sa politique agricole 2014–2017 (PA 14–17), le Conseil fédéral a posé de nouvelles bases pour les paiements directs versés dans l'agriculture. Le Parlement a prévu d'accorder un soutien de 11,3 milliards de francs à l'agriculture pour cette période. L'élément central de la nouvelle politique agricole est le système développé de paiements directs.

Les paiements directs sont versés en commun par la Confédération et les cantons. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené cet audit en collaboration avec les quatre cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures (AR), de Berne (BE), des Grisons (GR) et de Schwyz (SZ). Ceux-ci ont rédigé leurs propres rapports à l'intention des offices cantonaux de l'agriculture. Le rapport du CDF résume brièvement les résultats des contrôles cantonaux des finances.

#### **Les cantons utilisent cinq systèmes différents**

Les cantons participants utilisent deux des cinq systèmes d'information existants. Seuls des cantons suisses alémaniques ont pris part à cet audit volontaire.

Les contrôles des finances ont constaté que l'organisation des processus opérationnels et financiers est judicieuse. Pour gérer et calculer les paiements directs, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) exploite le système d'information sur la politique agricole (SIPA) et le service de calcul des contributions (SCC), alors que les cantons recourent à cinq applications différentes. L'adaptation des applications informatiques nécessitée par l'introduction de la PA 14–17 s'est faite dans des délais très courts aussi bien dans les cantons qu'à l'OFAG. Toutefois, les cantons audités ont pu verser les paiements directs dans les temps. Le CDF et les contrôles cantonaux des finances constatent néanmoins que pour y parvenir, les cantons, tout comme l'OFAG, ont dû faire des concessions au niveau de la sécurité informatique, de la documentation de projet, des tests et du transfert de données. A l'avenir, les contrôles des finances recommandent de laisser le temps nécessaire à l'exécution de tels projets afin de permettre une mise en œuvre correcte, ce qui inclut aussi les stratégies de sécurité.

#### **Les résultats concrets révèlent des champs d'action homogènes**

Du côté des cantons examinés qui utilisent le système AGRICOLA<sup>1</sup>, une intervention est nécessaire au niveau de la sécurité informatique, du contrôle des données sortantes et de la délimitation des tâches avec les exploitants et fournisseurs.

#### **Texte original en allemand**

---

<sup>1</sup> Trois des cantons ayant participé à l'audit utilisent le système AGRICOLA, tandis que le canton de Berne a recours au système GELAN.

## **Processi e flussi di dati dei pagamenti diretti nel settore dell'agricoltura Ufficio federale dell'agricoltura e Cantoni AR, BE, GR e SZ**

### **L'essenziale in breve**

---

La politica agricola 2014–2017 (PA 14–17) ha permesso alla Confederazione di dare una nuova base ai pagamenti diretti nel settore dell'agricoltura. Per il sostegno finanziario dell'agricoltura nel periodo indicato il Parlamento ha previsto di stanziare circa 11,3 miliardi di franchi. Elemento cardine di questa nuova politica agricola è il sistema rielaborato dei pagamenti diretti.

L'esecuzione dei pagamenti diretti nel settore dell'agricoltura avviene congiuntamente, sia presso la Confederazione che presso i Cantoni. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato la presente verifica in collaborazione con i quattro Cantoni Appenzello Esterno (AR), Berna (BE), Grigioni (GR) e Svitto (SZ), che hanno partecipato volontariamente. Questi Cantoni hanno redatto i propri rapporti all'attenzione degli Uffici cantonali dell'agricoltura. Il rapporto del CDF ne riassume brevemente i risultati.

### **I Cantoni impiegano cinque sistemi diversi**

I quattro Cantoni partecipanti ricorrono a due dei cinque sistemi di informazione in uso. Alla verifica volontaria hanno partecipato soltanto Cantoni della Svizzera tedesca.

Dai controlli finanziari è emerso che i processi aziendali e finanziari sono organizzati in modo adeguato. Per l'amministrazione e il calcolo dei pagamenti diretti nel settore dell'agricoltura l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) gestisce il sistema d'informazione sulla politica agricola (AGIS) e il Servizio di calcolo dei contributi (SCC). I Cantoni per contro impiegano cinque applicazioni diverse. L'adeguamento delle applicazioni informatiche che si è reso necessario con l'introduzione della PA 14–17 è stato attuato in tempi stretti sia nei Cantoni che nell'UFAG. Nei Cantoni oggetto della verifica il versamento dei pagamenti diretti è stato comunque effettuato per tempo. I controlli cantonali delle finanze e il CDF hanno però constatato che sia nei Cantoni sia presso l'UFAG si sono resi necessari dei compromessi in ambito di sicurezza informatica, documentazione del progetto, test e verifica dei dati. Gli organi preposti al controllo delle finanze raccomandano dunque di concedere il tempo necessario per attuare correttamente progetti di questo tipo, compresi anche i piani di sicurezza.

### **I risultati concreti mostrano campi d'azione omogenei**

Per quanto riguarda i Cantoni sottoposti a verifica che impiegano il sistema AGRICOLA<sup>1</sup>, è necessario intervenire nel settore della sicurezza informatica, nella verifica dei dati in uscita e nella delimitazione dei compiti con i gestori e con i fornitori.

### **Testo originale in tedesco**

---

<sup>1</sup> Tre dei Cantoni partecipanti impiegano il sistema AGRICOLA, il Cantone di Berna usa GELAN.



## **Processes and data flows of agricultural direct payments Federal Office for Agriculture and cantons of AR, BE, GR and SZ**

### **Key facts**

---

The Confederation put agricultural direct payments on a new footing with the 2014 to 2017 agricultural policy programme. Parliament has earmarked approximately CHF 11.3 billion for that period to support agriculture financially. The core element of this new agricultural policy is the further developed direct payment system.

Agricultural direct payments are made by both the Confederation and the cantons. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted this audit in cooperation with the four cantons Appenzell Ausserrhoden (AR), Bern (BE), Graubünden (GR) and Schwyz (SZ), which participated voluntarily. The four cantons drew up their own reports for the attention of the cantonal agricultural offices. The SFAO report briefly summarises the findings of the cantonal audit offices.

### **The cantons use five different systems**

The participating cantons represented two of the five information systems. Only German-speaking cantons took part in the voluntary audit.

The audit offices noted that the business and financial processes are organised appropriately. The Federal Office for Agriculture (FOAG) operates the agricultural policy information system (AGIS) and the contribution calculation service (BBS) for managing and calculating agricultural direct payments. By contrast, the cantons use five different applications. The modification of the IT applications required by the introduction of the 2014 to 2017 agricultural policy programme took place under great time pressure not just in the cantons, but also in the FOAG. The direct payments were nevertheless paid out in a timely manner in the cantons audited. However, the cantonal audit offices and the SFAO noted that compromises had to be made in terms of IT security, project documentation, tests and data checks in the cantons and the FOAG. The audit offices recommend that the time required for correct implementation be allocated when conducting projects of this nature. This also includes security concepts.

### **Specific findings show uniform areas for action**

For the cantons audited which use the AGRICOLA<sup>1</sup> system, it emerged that action is required in terms of IT security, checking of outgoing data and segregation of tasks with operators and suppliers.

### **Original text in German**

---

<sup>1</sup> Three of the participating cantons use the AGRICOLA system, the canton of Bern uses GELAN.

### **Generelle Stellungnahme des BLW zur Prüfung:**

Die EFK und die kantonalen Finanzkontrollen führten ihre Revisionen im Jahr 2015 durch und thematisierten u.a. die Planung, Vorbereitung und Einführung des neuen Direktzahlungssystems in den Jahren 2013 und 2014. Ihre Erkenntnisse und Schlussfolgerungen beziehen sich deshalb nicht auf den aktuellen Stand der Umsetzung beim BLW und in den Kantonen. Zudem wurden nur zwei der insgesamt 5 verschiedenen Agrarinformationssysteme in den Kantonen geprüft; davon hatte ein System erhebliche Probleme bezüglich der geforderten Datenaufbereitung infolge Missachtung der Bundesvorgaben durch die Entwicklerfirma. Zum Zeitpunkt der Berichtsverfassung und Schlussbesprechung (Frühjahr 2016) sind deshalb die meisten Empfehlungen vollständig oder teilweise umgesetzt. Das BLW vermag keinen wesentlichen Mehrwert aus dieser Revision ausfindig zu machen, da die beschriebenen Sachverhalte und Schwachstellen bekannt waren und das Direktzahlungssystem kontinuierlich weiterentwickelt wird. Aus diesen Gründen ist das BLW nicht mit allen Feststellungen der EFK einverstanden.



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>9</b>
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Prüfungsziel und -fragen	9
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	9
<b>2</b>	<b>Die vom BLW definierten Geschäftsprozesse sind zweckmässig</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>Finanzflüsse</b>	<b>11</b>
3.1	Die Selbstdeklaration im Direktzahlungssystem und ihre Kontrolle	11
3.2	Mehrfachzahlungen für gleiche Flächen an verschiedene Bewirtschafter sind nicht auszuschliessen	12
3.3	Abrechnung des BLW mit den Kantonen	12
3.4	Zahlungsauslösung	13
3.5	Die Prüfung der Zahlungsanforderungen erfolgt korrekt	14
<b>4</b>	<b>Ein Sicherheitskonzept für die Anwendung AGIS ist in Arbeit</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Mit Sedex wird eine standardisierte Schnittstelle verwendet</b>	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>Aufgrund des knappen Einführungssterms wurde das Projekt beim BLW nicht vollständig nach HERMES durchgeführt</b>	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>Der Betrieb beim BLW erfolgt zentral beim Leistungserbringer des Departements</b>	<b>18</b>
<b>8</b>	<b>Die Einführung der neuen Anwendung verlangte von den Beteiligten grosse Flexibilität</b>	<b>18</b>
<b>9</b>	<b>Zusammenfassung der Ergebnisse der Informatikprüfung</b>	<b>19</b>
<b>10</b>	<b>Hinweise der Finanzkontrolle des Kantons Graubünden an das BLW</b>	<b>21</b>
<b>11</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>22</b>
	<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Priorisierung der Empfehlungen</b>	<b>23</b>
	<b>Anhang 2: Abkürzungen, Glossar</b>	<b>24</b>

## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Mit der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17) hat der Bund die landwirtschaftlichen Direktzahlungen auf eine neue Basis gestellt. Sie sind das Kernelement der neuen Agrarpolitik. Das Parlament hat in der Frühjahrssession 2013 der bereinigten Vorlage zugestimmt. Zur finanziellen Unterstützung der Landwirtschaft hat es für die Periode 2014 bis 2017 insgesamt 13,8 Milliarden Franken vorgesehen, davon entfallen 11,3 Milliarden Franken auf die Direktzahlungen.

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Folgende Prüfungsfragen standen im Zentrum:

- Sind die Geschäftsprozesse der landwirtschaftlichen Direktzahlungen zweckmässig?
- Mit welchen Mitteln wird die Datenqualität im agrarpolitischen Informationssystem sichergestellt?
- Sind die Schnittstellen zwischen den kantonalen Systemen und den Systemen des Bundes zweckmässig?
- Erfolgen die Entwicklung und die Einführung der neuen Anwendungen systematisch (nach HERMES)?
- Wer betreibt die Anwendungen? Liegen für den Betrieb zweckmässige Betriebsvereinbarungen vor?
- Wird die Informatiksicherheit in den verwendeten Anwendungen berücksichtigt?

Diese Fragen wurden mit dem BLW und den Landwirtschaftsämtern der teilnehmenden Kantone bearbeitet.

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde seitens der EFK von Daniel Ortner (Prüfungsexperte) und Markus Künzler (Revisionsleiter) durchgeführt.

Die Finanzkontrollen der beteiligten Kantone führten die Prüfungen bei ihren Landwirtschaftsämtern selbstständig bzw. mit Unterstützung der EFK durch. Sie stützten sich dabei auf das gemeinsam erarbeitete Prüfprogramm und die Fragenkataloge der EFK. Die kantonalen Finanzkontrollen haben jeweils eigene detaillierte Berichte erstellt. Im vorliegenden Bericht sind die Feststellungen der Kantone zusammenfassend aufgeführt. Die Teilnahme durch die kantonalen Finanzkontrollen erfolgte auf freiwilliger Basis. An der Prüfung teilgenommen haben die Kantone Appenzell Ausserrhoden (AR), Bern (BE), Graubünden (GR) und Schwyz (SZ). Durch die Prüfung wurden zwei der insgesamt fünf kantonalen IT-Systeme erfasst, die zur Verwaltung der Direktzahlungen eingesetzt werden.

### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte wurden vom BLW sowie von den teilnehmenden Kantonen zuvorkommend und pünktlich erteilt.

Die Prüfungen wurden im Zeitraum von April bis September 2015 durchgeführt.

## 2 Die vom BLW definierten Geschäftsprozesse sind zweckmässig

Das BLW betreibt und nutzt für die Verwaltung dieser Direktzahlungen das agrarpolitische Informationssystem AGIS. Für die Berechnung der Beiträge stellt das BLW den Webdienst (Web-Service) Beitragsberechnungsservice (BBS) bereit. Dieser wurde bei der Einführung im 2014 jedoch nur von den Systemen LAWIS, GELAN und VS genutzt. Bei den Systemen die den zentralen Berechnungsservice nicht verwenden, traten im Einführungsjahr immer wieder Berechnungsdifferenzen auf. Der diesbezügliche Mehraufwand beim BLW war erheblich, führte allerdings auch zu Verbesserungen am BBS. Das BLW empfiehlt den Kantonen, den BBS für ihre Berechnungen zu nutzen. Dies macht heute aus Sicht der EFK Sinn und würde bei den Kantonen Kosten einsparen. Gemäss Auskunft des Amtes für Landwirtschaft und Geoinformation (ALG) des Kantons Graubünden nutzen die AGRICOLA-Kantone seit Juni 2015 den BBS zur Überprüfung der Struktur- und Beitragsdaten. Der Kanton Graubünden hält allerdings fest, dass die Kantone selber noch spezifische Berechnungen ausserhalb des BBS vornehmen müssen<sup>2</sup>.

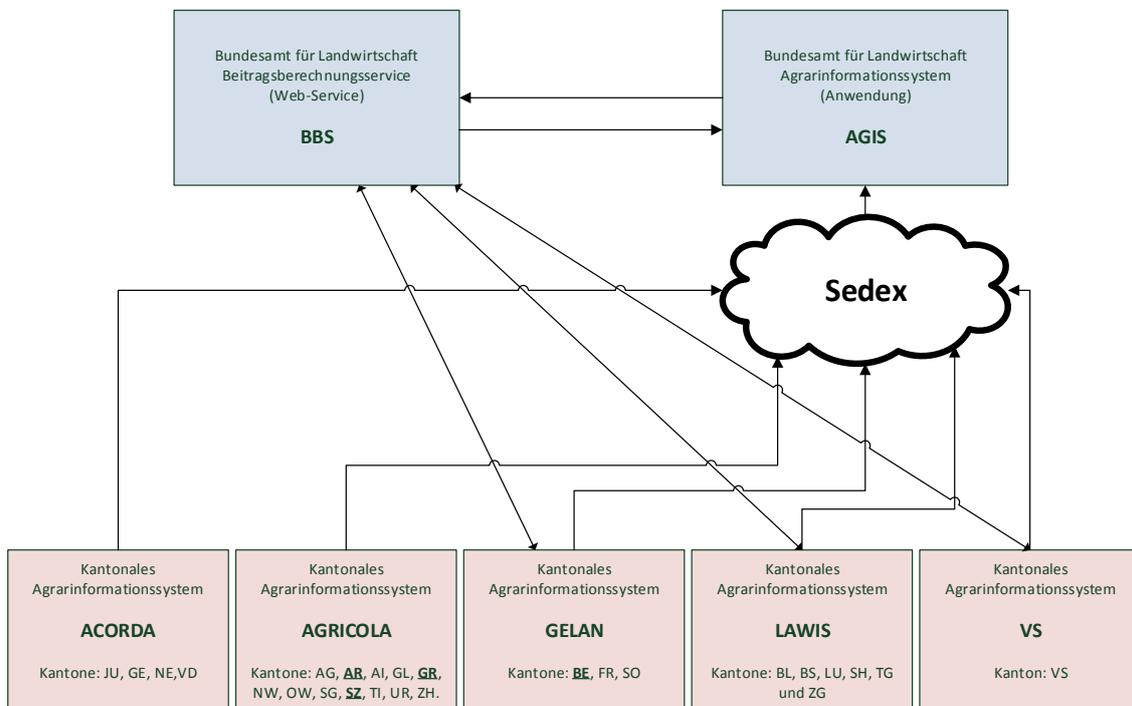


Abbildung 1: Übersicht der Anwendungen und Services (geprüfte Kantone unterstrichen), Stand 2014

Für die Zahlungen an die Kantone nutzt das BLW den Kreditorenworkflow der Bundesverwaltung (SAP).

Das BLW hat den Prozess der Direktzahlungen festgelegt und in den «Richtlinien über den Datentransfer zwischen Kantonen und BLW» dokumentiert. Diese Richtlinien beschreiben die verbindlichen Termine der Datenlieferungen und der Abrechnungen. Die Einführung des Prozesses und der neuen Anwendungen erfolgte unter grossem Zeitdruck. Im Einführungsjahr 2014 konnten die festgelegten Liefertermine für die AGIS-Daten, die für die Oberaufsicht, die Budgetierung und

<sup>2</sup> Z. B. bei Biodiversitätsförderflächen (BFF) Qualitätsstufe 2, Vernetzung, Landschaftsqualitätsbeiträge (LQB)

Finanzplanung oder zur Schaffung von Transparenz bezüglich der entrichteten Direktzahlungen verwendet werden, nicht eingehalten werden. Insbesondere die Kantone, welche die Anwendung AGRICOLA benutzen, bekundeten am Anfang grosse Mühe mit der korrekten Lieferung der AGIS-Daten. Die Korrekturen zogen sich bis in den Mai 2015.

Aus Sicht der EFK ist der vom BLW definierte Prozess zweckmässig. Die Probleme bei der Fristeinhaltung im ersten Jahr sind den knappen Einföhrungsterminen geschuldet. Aus Sicht des BLW haben die Agricola Entwickler die BLW Spezifikationen nicht korrekt umgesetzt.

### **3 Finanzflüsse**

#### **3.1 Die Selbstdeklaration im Direktzahlungssystem und ihre Kontrolle**

Die Bewirtschafter erfassen die für die Auszahlung der Direktzahlungen (DZ) massgeblichen Daten nach dem Prinzip der Selbstdeklaration. Mittels Vorgaben wie dem Merkmalskatalog wird den Kantonen im Detail vorgegeben, welche Daten und in welcher Form (Record) aus ihren Applikationen via Schnittstelle ins AGIS zu übermitteln sind. Ohne vorgängige systematische Qualitätskontrolle ist die Qualität dieser Basisdaten zur Berechnung des DZ-Anspruches nicht gewährleistet.

Vorgaben an die Kantone bezüglich Kontrollen sind in der Direktzahlungsverordnung (DZV) festgehalten (Artikel 104, Zuständigkeiten). Allgemeine Anforderungen und Auflagen über die Kontrollen auf den Betrieben sind in der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL) definiert.

Der Kanton hat die Richtigkeit der Angaben zu prüfen und die Details zu deren Kontrollen zu regeln. Er kann die in diesem Zusammenhang erforderlichen Arbeiten an akkreditierte Kontrollstellen delegieren. Der Kanton überwacht deren Kontrolltätigkeit in seinem Gebiet stichprobenmässig. Die Oberaufsicht darüber obliegt dem BLW. Diese Kontrollorganisation wurde im Jahr zuvor eingehend in einem EFK-Bericht<sup>3</sup> beschrieben und bewertet. Hieraus resultierten auch Empfehlungen, an deren Umsetzung das BLW arbeitet. Auf diese wird deshalb im vorliegenden Bericht nicht mehr eingegangen.

Zu einer systematischen, auf Vorgaben beruhenden Qualitätskontrolle der Daten sind die Kantone verpflichtet. Im Rahmen des Kontrollsystems werden die durch den Bewirtschafter angegebenen Struktur- und Betriebsdaten gemäss Angaben der kantonalen Landwirtschaftsämter (KLA) systematisch geprüft, bevor die Daten über die Schnittstelle ins AGIS übermittelt werden.

Eine Qualitätsbestätigung (durchgeführte Prüfungen vor jedem Datenversand, Ergebnis, Lieferschein) wird seitens des BLW nicht verlangt. Die Kantone deklarieren jedoch ihre durchgeführten Datenkontrollen gemäss Artikel 1 Absatz 2 sowie Anhang 1 der VKKL indirekt über die Einträge in Acontrol. Mögliche in den Datenlieferungen vorhandene Fehler werden aufgrund von Plausibilitätsroutinen und der Datenprüfung im Differenzbereinigungsverfahren eruiert.

---

<sup>3</sup> Prüfung der Oberaufsicht des BLW über die kantonalen Landwirtschaftsämter im Bereich Direktzahlungen, EFK-Bericht PA 14357, 10. Juni 2014. Der Prüfbericht ist auf der Webseite der EFK abrufbar ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch))



### **3.2 Mehrfachzahlungen für gleiche Flächen an verschiedene Bewirtschafter sind nicht auszuschliessen**

Gemäss aktueller AP können für dieselbe Fläche mehrere überlappende Beiträge ausgerichtet werden (vgl. Agrarbericht 2013<sup>4</sup>, Seite 193 ff.). Gemäss Auskunft des BLW können doppelte Auszahlungen von gleichen Beiträgen an unterschiedliche Bewirtschafter nur mittels Prüfungen vor Ort (in den Kantonen) abgeklärt werden. Prüfungserleichterungen ergeben sich mittels des Einsatzes von geografischen Informationssystemen<sup>5</sup>. Das BLW hat auf den GIS Einsatz gesetzt und nach der Verabschiedung des Geoinformationsgesetzes (GeolG) und der Geoinformationsverordnung (GeolV) die minimalen Datenmodelle in einer Fachgruppe mit den Kantonen definiert und per 1. Juni 2012 publiziert. Das Landwirtschaftsgesetz wurde per 1.1.2014 in den Artikeln 165e und 178 Abs. 5 angepasst. Das BLW plant, dass die GIS-Datenübernahme aus den Kantonen ab 1.1.2017 bereit steht.

### **3.3 Abrechnung des BLW mit den Kantonen**

#### **3.3.1 Die Finanzprozesse sind zweckmässig dokumentiert**

Eine Gesamtschau des DZ-Prozesses mit einer Zeitachse und Subprozessen existiert nicht. Wann welche Daten vom wem zu liefern sind, wann Zahlungen erfolgen und wann Abrechnungen kontrolliert werden mit Nach- und Rückforderungen etc. ist insgesamt in der DZV vorgegeben. Die EFK hat dazu diverse Dokumentationen seitens des federführenden Fachbereichs Direktzahlungsgrundlagen erhalten.

Diese Vorgaben sind nach Ansicht der EFK zweckmässig.

#### **3.3.2 Der Prozessablauf ist zweckmässig**

Mitte Jahr wird den Kantonen eine Akontozahlung von 50 % (Basis Direktzahlungstotal Vorjahr) oder 60 % (basierend auf eine provisorische Hauptabrechnung ohne Übergangsbeiträge und ohne Beiträge für die Sömmerungsgebiete) an die DZ des laufenden Jahres geleistet. Im Oktober erfolgt die Hauptabrechnung, sodann ca. Ende November anfangs Dezember die Schlussabrechnung.

In der Hauptabrechnung sind alle Ganzjahresbetriebe enthalten. Die Schlussabrechnung beinhaltet sowohl die Übergangsbeiträge, allfällige Nachzahlungen / Abrechnungen bei den Ganzjahresbetrieben als auch die Abrechnungen der Sömmerungsbetriebe. Im Rahmen der neuen AP gilt nun auch zur Vereinfachung des Abrechnungsvollzugs ein einheitlicher neuer Schlusstermin für die Lieferung der Struktur-/Register- und Beitragsdaten (31. Dezember).

Die Kantone müssen für jede Tranche Geld beim BLW anfordern (sogenannte Zahlungsanforderung). Die Auszahlungen an die Betriebe müssen innerhalb von zwei Wochen durch die Kantone erfolgen; für die Hauptzahlung gilt als letzter Termin der 10. November und für die Schlusszahlung

---

<sup>4</sup> Agrarbericht 2013, publiziert auf der Webseite des BLW (<http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/01859/index.html?lang=de>)

<sup>5</sup> Die EFK wird 2016 im Rahmen einer Konzeptphase diese Aspekte mit der Problematik der *Koordination der Subventionspolitik im Landwirtschaftsbereich zwischen Bund und Kantonen* mitberücksichtigen (siehe Jahresprogramm EFK 2016 unter [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

der 20. Dezember. Eine Akonto-Zahlung an die Betriebe kann, muss aber nicht geleistet werden. Bei Erfüllung der Mindestanforderungen, beispielsweise punkto Standardarbeitskraft (SAK), erfolgt aber in der Praxis immer eine Akontozahlung.

Im Anschluss an die Überweisungen werden im Rahmen des Bereinigungsverfahrens die gemeldeten Daten der Kantone mit dem durch das BBS beim BLW ermittelten Ergebnis abgeglichen (Vergleichsrechnung). Im ersten Jahr der Umstellung auf die AP 2014–2017 ergaben sich hier erwartungsgemäss grössere Differenzen. Die sich daraus ergebenden Nachforderungen / Rückforderungen werden im darauffolgenden Rechnungsjahr mit den laufenden Ansprüchen verrechnet. Nachzahlungen / Rückforderungen können aber auch später erfolgen, zusammen mit der Haupt- und Schlussabrechnung, z. B. bei Rechtsfällen oder Sonderfällen, die sich z. T. über Jahre hinziehen können. Oftmals haben Korrekturen beim Fachbereich Agrarinformationssysteme (FB AIS) im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens keine finanziellen Auswirkungen (Korrektur nicht ansatzrelevanter Betriebs- und Strukturdaten).

### **3.4 Zahlungsauslösung**

Der Auszahlungsprozess ist dokumentiert<sup>6</sup> und beinhaltet die Prozessübersicht sowie einen referenzierten detaillierten Prozessbeschrieb. Die Schnittstelle zum anderen massgeblichen Fachbereich Finanzen ist schematisch dargestellt. Der eigentliche Finanzprozess verläuft im Rahmen des beim BLW standardmässig geltenden elektronischen Kreditorenworkflows. Auf vertiefte Prüfungen wurde hier deshalb verzichtet.

Die eingescannten Zahlungsbelege enthielten die gemäss Zuständigkeitsordnung vorgesehenen Unterschriften. Bei den DZ wird die Zweitunterschrift in der Regel durch den Direktionsbereichsleiter geleistet, dies in Abweichung zu der sonst erforderlichen Unterschrift durch den Direktor bei Zahlungen von mehr als einer Million Franken. Die durch den Fachbereich Finanzen vorbereiteten Zahlungen an die Kantone müssen wiederum durch die Fachlinie elektronisch freigegeben werden (Genehmiger 1 und 2). Somit erfolgt die Genehmigung der Zahlungen komplett in der Fachlinie. Gegenüber der früheren Regelung, wonach die Zweitgenehmigung im Fachbereich Finanzen erfolgte, stellt dies eine wesentliche Verbesserung dar. Der Fachbereich Finanzen war nicht in der Lage, die Zahlungen auf ihre Korrektheit in materieller Hinsicht zu überprüfen. Dort verbleiben aber die im Prozess auch wichtigen formellen Prüfungen (z. B. Zahlungsgenehmigung durch Berechtigte).

Die Freigabe der Zahlungsanweisung an die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) erfolgt wiederum durch den Fachbereich Finanzen (Genehmiger 1) und durch den Rechtsdienst BLW (Genehmiger 2). Die Kontierungen nimmt zurzeit noch der Fachbereich Finanzen vor. Sind die Voraussetzungen später gegeben, wird dies – wie üblich beim BLW – künftig die Fachlinie übernehmen.

Die Zahlungsanforderungen gehen beim BLW per E-Mail ein. Der Fachbereich Direktzahlungsgrundlagen legt das Dokument in der entsprechenden Ablage ab, druckt diese aus und prüft sie materiell. Wenn keine Korrektur erforderlich ist, erfolgt die Unterschrift der Zahlungsanforderung gemäss obigem Beschrieb. Der Beleg geht nach dem Einscannen durch den Fachbereich Finanzen an das Dienstleistungszentrum. Der Arbeitsvorrat Kreditoren SAP wird durch den Fachbereich

---

<sup>6</sup> aktuelle Version 2. Februar 2015 mit Stand 30.1.2015



Finanzen verarbeitet (Vorbereitung Auszahlung), die Freigabe der Zahlungen und des Zahlungsauftrags an die EFV erfolgt wie oben beschrieben. Dieser Ablauf gilt grundsätzlich für alle Zahlungsarten bei den DZ (Akonto, Hauptabrechnung, Schlussrechnung).

Das in der Verordnung vorgegebene Zeitraster lässt sich mit der Jährlichkeitsanforderung der Bundesrechnung nicht vereinbaren. Beim Jahresabschluss ist deshalb eine Abgrenzung erforderlich (die Notwendigkeit richtet sich nach den übergeordneten Vorgaben der EFV). Der dabei festgestellte Betrag wird der EFV zur Genehmigung vorgelegt. Die Schätzungen für die Abgrenzung holt der Fachbereich Finanzen bei der Fachlinie ein, in Übereinstimmung mit den Abschlussweisungen.

Nach- und Rückzahlungen werden im folgenden Rechnungsjahr mit den aktuellen Zahlungen verrechnet. Sie sind für den Fachbereich Finanzen im Detail nicht ersichtlich.

### **3.5 Die Prüfung der Zahlungsanforderungen erfolgt korrekt**

Im jeweiligen Zeitpunkt der Akontozahlungen sowie der Haupt- und Schlussabrechnung führt der Fachbereich Direktzahlungsgrundlagen eine Plausibilisierung durch<sup>7</sup>. Geachtet wird besonders auf auffallende Abweichungen (Anomalien) der Angaben gemäss Zahlungsanforderungen bei den einzelnen Beitragsarten im Vergleich zu den bekannten Daten des Vorjahres. Im Wesentlichen erfolgt dies auf der Basis einer dreistufigen Validierung (Validierung der Kantonsdaten, Überprüfung der Datenqualität, Vergleich mit Berechnung BBS). Im Bedarfsfall wird mit dem betroffenen kantonalen Landwirtschaftsamt (KLA) Rücksprache genommen. Allenfalls muss der Kanton eine neue Zahlungsanforderung einreichen. Der Faktor für die Übergangsbeiträge wird nach der Hauptabrechnung (Oktober) festgelegt. Diese werden mit der Schlusszahlung an die Kantone ausgerichtet.

Insgesamt erkennt die EFK gegenüber früheren Abläufen (aus Sicht des geprüften Fachbereichs Direktzahlungsgrundlagen im Jahr 2014) massgebliche Fortschritte bei der Installierung des Internen Kontrollsystems (IKS). Früherer Hauptkritikpunkt war dabei die Platzierung der materiellen Kontrolle. Gemäss obigen beschriebenen und dokumentierten Abläufen entsprechen die installierten Kontrollen den heutigen Anforderungen. Deren Nachvollzug für die Akontozahlungen, Haupt- und Schlussabrechnungen des Jahres 2014 der vier in die Prüfung involvierten Kantone zeigte, dass der Ablauf tatsächlich den Vorgaben entspricht. Die Zahlungsfreigaben und -anweisungen wurden nicht geprüft (für das BLW standardisierter Ablauf).

Die Prüfung der Zahlungsanforderungen zur Auszahlung der DZ an die Kantone erfolgt aus Sicht der EFK somit korrekt. Ausreichende Dokumentationen darüber liegen vor (Prozessübersicht, detaillierter Prozessbescrieb).

---

<sup>7</sup> Summen pro Kanton und nicht pro Bewirtschafter (die Angaben pro Bewirtschafter sind im AGIS)

#### **4 Ein Sicherheitskonzept für die Anwendung AGIS ist in Arbeit**

Auf Bundesebene gelten die «Weisungen des Bundesrates über die IKT-Sicherheit in der Bundesverwaltung» vom 14. August 2013. Diese Weisungen legen unter anderem die Sicherheitsverfahren bei IKT-Vorhaben fest, bei welchen eine Schutzbedarfsanalyse durchzuführen ist. Diese definiert die Anforderungen bezüglich Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit und Nachvollziehbarkeit. Für jedes Kriterium ist der Schutzbedarf (normal oder erhöht) zu bestimmen. Falls eines der Kriterien einen erhöhten Schutzbedarf ausweist, muss ein Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS-Konzept) erstellt werden.

Das BLW hat für AGIS noch kein ISDS-Konzept erstellt. Teilaspekte der Sicherheit sind allerdings im Sicherheitskonzept der Agrarsektor Administration (ASA 2011) beleuchtet.

Ein erhöhter Schutzbedarf ist aus Sicht der EFK durch die Anforderungen an die Integrität, Nachvollziehbarkeit und Vertraulichkeit der Daten gegeben, immerhin werden über dieses System indirekt pro Jahr rund 2.8 Milliarden Franken abgewickelt. Entsprechend muss auch ein ISDS-Konzept erarbeitet werden. Gemäss Auskunft des Finanzinspektorats BLW, wurde im Anschluss an die EFK-Prüfung ein solches erarbeitet, das kurz vor der Finalisierung steht. Die Umsetzung allfälliger Massnahmen muss noch erfolgen.

*Empfehlung 1 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem BLW, für die Anwendungen der landwirtschaftlichen Direktzahlungen ein Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS-Konzept) fertigzustellen sowie allfällige Massnahmen umzusetzen.*

Stellungnahme des BLW:

Das BLW ist mit der Empfehlung einverstanden. Das ISDS-Konzept wurde erstellt und die noch offenen Massnahmen werden bis März 2017 umgesetzt.

Die Finanzkontrollen der Kantone BE und AR gelangten bei der Prüfung ihrer Anwendungen zu den gleichen Schlüssen. Formelle Sicherheitskonzepte liegen nicht vor. Die Sicherheitsmassnahmen werden nicht systematisch getroffen, beispielsweise die Erstellung eines Berechtigungskonzepts. Beim Kanton SZ steht die Stellungnahme zur Schutzbedarfsanalyse durch das Amt für Informatik noch aus. Ein Berechtigungskonzept liegt vor. Im Kanton GR befindet sich ein übergreifendes ISDS-Konzept in Arbeit.



## 5 Mit Sedex wird eine standardisierte Schnittstelle verwendet

Die Daten, die auf den kantonalen Systemen entstehen, werden regelmässig über eine Schnittstelle an das System des BLW (AGIS) übertragen.

Das BLW hat die erforderlichen Datenformate umfassend spezifiziert. Die Spezifikationen stehen den Kantonen im Extranet zur Verfügung. Dank der verwendeten Beschreibungssprache sind die Datenformate präzise festgelegt. Auch der Fahrplan für die Übermittlung der Daten ist in der Richtlinie vorgegeben. Als Plattform für die sichere Datenübertragung wird Sedex verwendet. Sedex ist eine Dienstleistung des Bundesamts für Statistik (BFS), sie vereinfacht den sicheren Transport von Meldungen zwischen den Systemen.

Im BLW werden die eingehenden Daten durch den Fachbereich Agrarinformationssysteme mit einem dreistufigen Verfahren auf ihre Plausibilität geprüft. Die Plausibilisierungsregeln können in der Anwendung dynamisch konfiguriert werden, hierzu stellt die Anwendung ein entsprechendes Regelwerk zur Verfügung. Dieses erlaubt eine Definition der Regeln mit einer strukturierten Datenbankabfragesprache. Aus Sicht der EFK müssen diese Regeln in einem Konzept dokumentiert sein.

Die Datenprüfung ist der EFK zufolge wichtig. Sie führte für 2014, namentlich in den AGRICOLA-Kantonen, zu mehrfachen Rückweisungen der gelieferten AGIS-Daten.

Der in der Verordnung vorgesehene Zeitplan für die Datenmeldungen konnte im Einführungsjahr nicht eingehalten werden. Aufgrund des Umfangs der Änderungen, der mit der Einführung der AP 14–17 nötig war, musste im BLW mit vereinzelt Problemen gerechnet werden.

*Empfehlung 2 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem BLW, das Konzept der Datenprüfung zu dokumentieren und dieses zu pflegen. Das Konzept soll zeigen, welchen Risiken mit welchen Kontrollen begegnet wird.*

Stellungnahme des BLW:

Das BLW ist mit der Empfehlung grundsätzlich einverstanden. Es wird seine Leitgedanken zur Datenprüfung in Form eines Konzeptes dokumentieren. So kann auch Externen ermöglicht werden, die Logik und die Motivation der Datenprüfung in den Grundzügen und zur jeweiligen Prüfthematik besser zu verstehen. Veranschaulicht werden diese Ausführungen mit Beispielen.

Die geprüften Kantone stellen übereinstimmend fest, dass die Schnittstellen zweckmässig sind. Deren Dokumentation in den Kantonen und die nachvollziehbare Dokumentation der manuellen Kontrollen werden allerdings bemängelt.

## **6 Aufgrund des knappen Einführungstermins wurde das Projekt beim BLW nicht vollständig nach HERMES durchgeführt**

Alle Projekte in der Bundesverwaltung sollen nach der Methode HERMES durchgeführt werden. Die Informatik BLW stellt hierzu eigene Hilfsmittel zur Verfügung (BLW HERMES Toolbox).

Im Gegensatz zur Entwicklung des BBS verwendete das BLW bei der Weiterentwicklung von AGIS HERMES nicht vollständig. Die nach HERMES obligatorischen Test- und Einführungskonzepte lagen nicht vor, was mit den sehr knappen Einführungsterminen begründet wurde. In der verfügbaren Zeit konzentrierte sich das BLW auf die Umsetzung. Für die Realisierung des umfangreichen Pakets stand nach der Genehmigung der Verordnung nur rund ein Jahr zur Verfügung.

Die EFK ist der Ansicht, dass das Weglassen von Test- und Einführungskonzepten zu hohen Risiken führt. Das Risiko von unentdeckten Softwarefehlern als Folge der kurzen Test- und Einführungsstermine ist bei den Kantonen, die das System AGRICOLA verwenden, eingetreten und führte zu Verzögerungen bei der Lieferung der AGIS-Daten. Die Kantone müssen zur Durchführung von Testdatenlieferungen verpflichtet werden. Bei der Einführung von Anwendungen dieser Tragweite sollte sich das BLW dafür einsetzen, dass die Umsetzung der Informatikanforderungen genügend Zeit eingeräumt wird. Das Beispiel zeigte, dass die Verwendung von zentralen Berechnungsdiensten (hier BBS) gegenüber der Entwicklung dezentraler Berechnungen rascher realisiert ist.

*Empfehlung 3 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem BLW, bei der Führung von Projekten nach HERMES wichtige Ergebnisse wie das Einführungs- und Testkonzept zu erstellen.*

Stellungnahme des BLW:

Das BLW ist mit der Empfehlung einverstanden, dass die vom Bund vorgegebene Projektführungsmethode Hermes 5 einzusetzen sei. Es macht dies bereits standardmässig und erachtet daher diese Empfehlung bereits als erfüllt. Es liegt aber bezüglich des die Empfehlung auslösenden Sachverhaltes einzig in der Verantwortung der Kantone, die von Ihnen beauftragten Entwicklungsfirmen in deren EDV-Entwicklungsarbeiten zu beaufsichtigen und dadurch die Missachtung von Bundesvorgaben zu verhindern.

Alle Kantone stellen fest, dass die Realisierung unter grossem Zeitdruck erfolgte. Bei der Projektdurchführung musste teilweise pragmatisch vorgegangen werden. Dies hatte insbesondere Auswirkungen auf die Qualität der Tests und der Dokumentation. Zu kurzfristig verfügbare Anforderungen führten in allen Kantonen zu grossen Herausforderungen. Die Kantone hätten eine straffere Koordination und eine bessere Planung durch das BLW begrüsst.



## **7 Der Betrieb beim BLW erfolgt zentral beim Leistungserbringer des Departements**

Das BLW lässt seine Fachanwendungen durch den departementalen Informatikleistungserbringer (ISCeco) betreiben. Hierfür hat das BLW mit dem ISCeco eine übergeordnete Leistungsvereinbarung (SLA) abgeschlossen. Die spezifischen Anforderungen für die Fachanwendungen AGIS und BBS sind in Anhängen geregelt. Der Leistungserbringer liefert dem BLW vierteljährlich einen Bericht über die gemessene Qualität seiner Leistung. Die definierten Qualitätswerte wurden gemäss Berichterstattung vom vierten Quartal 2014 eingehalten.

Aus Sicht der EFK sind die SLA zweckmässig und liegen in einer aktuellen Version vor.

Die GELAN-Kantone haben einen gemeinsamen Betreiber (GELAN Informatik). Die AGRICOLA-Kantone betreiben ihre Anwendungen jeweils kantonsintern. Alle geprüften AGRICOLA-Kantone sehen Verbesserungspotenzial bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Hersteller der Anwendung und den kantonalen Betreibern. Die Zusammenarbeit im AGRICOLA Pool und mit dem Hersteller muss formalisiert werden.

## **8 Die Einführung der neuen Anwendung verlangte von den Beteiligten grosse Flexibilität**

Bei der Einführung neuer Anwendungen müssen alle beteiligten Stellen rechtzeitig informiert und geschult werden.

Mit der Umstellung auf die AP 14–17 wurden die Benutzer mittels E-Mail und Schreiben auf die Umstellung aufmerksam gemacht. Die Spezifikationen (beispielsweise Merkmalskataloge, Datenbeschreibungen, Prozess der Datenlieferung, Benutzeranleitung) wurden durch das BLW den Kantonen zugänglich gemacht. Ein umfassendes Einführungskonzept gemäss HERMES 5 drängte sich aus Sicht des BLW nicht auf. Die Probleme bei der Einführung waren weniger auf die Schulung, sondern mehr auf Differenzen in den AGIS-Daten zurückzuführen. Namentlich die AGRICOLA-Kantone bekundeten grosse Mühe, die grundlegenden Datenprüfungen des BLW erfolgreich zu bestehen.

Die AGRICOLA-Kantone stellen fest, dass die manuellen Eingaben bei der Deklaration nicht durchgängig plausibilisiert werden. Fehlerhafte Daten die erst im BLW festgestellt werden, könnten mit verstärkten automatisierten Kontrollen reduziert werden. Die Bearbeitung der Rückmeldungen des BLW ist zeitaufwendig, dabei wird auch der Hersteller der Anwendung miteinbezogen.

## 9 Zusammenfassung der Ergebnisse der Informatikprüfung

Die Prüfergebnisse in den Kantonen sind nahezu identisch. Da von den vier teilnehmenden Kantonen drei im gleichen Anwender-Pool organisiert sind (AGRICOLA), erstaunt diese Übereinstimmung kaum.

Amt / Kanton	BLW	AR	BE	GR	SZ
Anwendung	AGIS	AGRICOLA	GELAN	AGRICOLA	AGRICOLA
Prozesse	■	■	■	■	■
Informatiksicherheit	▲	▲	▲	▲	■
Schnittstellen	■	▲	▲	▲	▲
Anwendungsentwicklung	▲	▲	■	▲	▲
Betrieb	■	■	■	▲	■
Einführung	■	■	■	■	■

**Tabelle 1: Vergleich der Ergebnisse**

Legende: ■ zweckmässig ▲ Schwächen ● Mängel



**Details zu den Ergebnissen:**

Die Beurteilung in der Tabelle stützt sich auf die Ergebnisse aus den kantonalen Prüfungen. Untenstehend sind die Hauptpunkte aufgelistet, die zu den Beurteilungen geführt haben. Die Tabelle ist keine vollständige Übersicht über alle Feststellungen zu den jeweiligen Kriterien.

Amt / Kanton	BLW	AR	BE	GR	SZ
Anwendung	AGIS	AGRICOLA	GELAN	AGRICOLA	AGRICOLA
Prozesse					
Informatik-sicherheit	Kein spezifisches ISDS-Konzept für AGIS	Kein spezifisches ISDS-Konzept für Agricola	ISDS-Konzept pendent	Schutzbedarfs-analyse und ISDS-Konzept fehlen	
Schnittstellen		Eskalations-prozesse bei Fehlern nicht definiert	Nachweisbar dokumentierte Schnittstellen und Kontrollen fehlen teilweise	Betrieb einzelner Schnittstellen durch Lieferant	Zum Teil manu-elle Kontrollen notwendig
Anwendungs-entwicklung	Einführungs-konzept nicht nach HERMES Knapper Termin Abnahmetests mit AGRICOLA Kantonen nicht rechtzeitig möglich (diese waren nicht bereit)	Organisations-form des Agricola-Pools verbessern Kein eigenes Testsystem		Formlose Abnahmen Anwendungs-verantwortung bei zwei Ämtern	Änderungs-projekte wenig dokumentiert
Betrieb				Nicht formell geregelte Zuständigkeiten zwischen Betreiber und Herstellerfirma Fehlendes Betriebshand-buch	
Einführung					

**Tabelle 2: Schwächen**

## 10 Hinweise der Finanzkontrolle des Kantons Graubünden an das BLW

Im Rahmen der Prüfung der Finanzkontrolle des Kantons Graubünden stiess diese auf Sachverhalte, die die Zusammenarbeit zwischen dem BLW und dem ALG des Kantons Graubünden betreffen. Diese Beobachtungen sind als Hinweis auf mögliche Verbesserungen zu verstehen und sollen deshalb im Rahmen dieses Berichtes aufgegriffen werden. Details zu den hier aufgeführten Vorschlägen sind im Bericht der Finanzkontrolle des Kantons Graubünden aufgeführt, welcher dem BLW durch das ALG des Kantons Graubünden zur Verfügung gestellt wurde.

1. *Um das Risiko unterschiedlicher Umsetzungen bei den kantonalen Projekten mit ihren Software-Lieferanten zu verringern, sollten bei künftigen Anpassungen frühzeitig klare Umsetzungsvorgaben- inkl. Berechnungsvorlagen zur Verfügung gestellt werden.*
2. *Die Rückmeldungen zur Datenübermittlung sollten in einer strukturierten und übersichtlicheren Form bereitgestellt werden.*
3. *Die Rückmeldungen sollten zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen.*
4. *Es sollten einheitliche Vorgaben zur Umsetzung der Herbstmeldungen erlassen werden.*
5. *Es sollte einerseits eine grundsätzliche Rückmeldung betreffend Notwendigkeit/Zweck des Kontrollberichts gemacht und andererseits z. B. einen Kantonsvergleich mit Kennzahlen und/oder Auffälligkeiten zu kantonsspezifischen Elementen bereitgestellt werden, damit die Kantone von den „Guten“ lernen können.*
6. *Es sollte ein automatisierter Datenexport bei der Anwendung „Hofdüngerflüsse“ in Betracht gezogen werden.*
7. *Es sollte die Mittelflussrechnung per Ende jeden Jahres den kantonalen Landwirtschaftsämtern bis spätestens 31. Januar zur Verfügung gestellt werden, damit die gemeinsame Abstimmung im Rahmen der Abschlussarbeiten noch in die Jahresrechnung des Bundes und des Kantons einfließen kann.*

### *Empfehlung 4 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt dem BLW, die Hinweise der kantonalen Finanzkontrolle direkt mit dem Amt für Landwirtschaft und Geoinformation des Kantons Graubünden aufzugreifen und zu prüfen.*

#### Stellungnahme des BLW:

Das BLW ist mit der Empfehlung mit folgenden Präzisierungen einverstanden. Generell werden Hinweise der Kantone (Landwirtschaftsämter, Veterinärämter, Finanzkontrollen, etc.) vom BLW aufgenommen und im Einzelfall das jeweils weitere Vorgehen bestimmt. In diesem Fall hat das BLW die Bemerkungen aus dem kantonalen Prüfbericht zur Kenntnis genommen und hierzu den Fokus auf alle Kantone gerichtet. Es hat bereits im Vorfeld erforderliche Massnahmen ergriffen oder adäquat auf die Hinweise in institutionalisierten Gremien mit den Kantonen reagiert. Es erachtet die Punkte 1 bis 4 und 7 als erledigt, die restlichen Punkte sind in Bearbeitung oder werden in den jeweiligen Benutzergruppen thematisiert. Das BLW erachtet diese Empfehlung als umgesetzt.



## **11 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung mit dem Bundesamt für Landwirtschaft fand am 31. Mai 2016 statt. Teilgenommen haben der Direktor des BLW, der Vizedirektor / Direktionsbereich Direktzahlungen und ländliche Entwicklung, der Fachbereichsleiter Agrarinformationssysteme und der Fachbereichsleiter Finanzinspektorat sowie der Leiter Fachbereich 4 der EFK und der Revisionsleiter.

Sie ergab mehrheitlich Übereinstimmung mit den aufgeführten Feststellungen.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Priorisierung der Empfehlungen**

### **Rechtsgrundlagen**

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG, SR 910.1)

Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV, SR 910.13)

Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL, SR 910.15)

Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe (LBV, SR 910.91)

Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV, SR 919.117.71)

Richtlinien über den Datentransfer zwischen Kantonen und BLW vom März 2014

Weisungen des Bundesrates über die IKT-Sicherheit in der Bundesverwaltung

### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die EFK 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).



## Anhang 2: Abkürzungen, Glossar

### Abkürzungen

ALG	Amt für Landwirtschaft und Geoinformation (des Kantons Graubünden)
BBS	Beitragsberechnungsservice; das BLW stellt den Kantonen einen Webdienst zur Verfügung. Er erlaubt die Berechnung der Beiträge
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
DLV	Dienstleistungsvereinbarung
DZ	Direktzahlungen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FB AIS	Fachbereich Agrarinformationssysteme
GIS	Geoinformationssystem, geografisches Informationssystem
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ISCeco	Informatikleistungserbringer des Departements Wirtschaft, Bildung und Forschung
IT	Informationstechnologie
KFK	Kantonale Finanzkontrolle
KLA	Kantonales Landwirtschaftsamt
SAK	Siehe Glossar Standardarbeitskraft
SLA	Service Level Agreement, Leistungsvereinbarung

## Glossar

Acontrol	Acontrol ist ein Informationssystem zur Verwaltung und Erfassung standardisierter Kontrolldaten im Bereich der Primärproduktion und weiterer Kontrolldaten des Veterinärdienstes Schweiz (Quelle: Internet <a href="http://www.agate.ch">www.agate.ch</a> )
ACORDA	Agrarinformationssystem der Kantone JU, GE, NE und VD
AGIS	Informatikanwendung des BLW für die Abwicklung der Direktzahlungen (Agrarpolitisches Informationssystem)
AGIS-Daten	Die AGIS-Daten sind die Daten gem. Art. 2 der Verordnung über die Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV). Sie setzen sich zusammen aus Betriebs-, Struktur- und Beitragsdaten.
AGRICOLA	Agrarinformationssystem der Kantone AG, AR, AI, GL, GR, NW, OW, SG, SZ, TI, UR und ZH
AGRICOLA-Pool	Informeller Zusammenschluss der Kantone, welche das Agrarinformationssystem AGRICOLA verwenden.
ASA 2011	Agrarsektor Administration 2011
Beitragsdaten	Beitragsdaten gem. Anhang 1, Ziffer 3 der Verordnung über die Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV). Daten zur Anmeldung der Direktzahlungsarten oder zur Direktzahlung
Extranet	Das Extranet ist eine Erweiterung des Intranets um eine Komponente, die von einer festgelegten Gruppe externer Benutzer verwendet werden kann.
GELAN	Agrarinformationssystem der Kantone BE, FR und SO
LAWIS	Agrarinformationssystem der Kantone BL, BS, LU, SH, TG und ZG
Register- bzw. Betriebsdaten	Registerdaten gem. Anhang 1, Ziffer 1 der Verordnung über die Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV). Informationen zum/r Bewirtschafter/Bewirtschafterin oder zum Betrieb
Sedex	Secure Data Exchange; Dienstleistung des Bundesamts für Statistik für den sicheren Datenaustausch zwischen Organisationen.
Standardarbeitskraft (SAK)	Definition gemäss Art. 31 der Verordnung über die landwirtschaftlichen Begriffe: Die Standardarbeitskraft (SAK) ist eine Einheit für die Erfassung des gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarfs mithilfe standardisierter Faktoren.
Strukturdaten	Strukturdaten gem. Anhang 1, Ziffer 2 der Verordnung über die Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV). Informationen zur Nutzung der Betriebsfläche, zu Tieren, allgemeine Angaben, Angaben zur Direktvermarktung
VS	Agrarinformationssystem des Kantons VS