

Digitale Transformation: Prüfung der Direktzahlungskontrollen in der Landwirtschaft

Bundesamt für Landwirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

In der Schweiz erhalten rund 50 000 Landwirtschaftsbetriebe jedes Jahr Direktzahlungen im Umfang von ca. 2,8 Milliarden Franken. Ob sie die dafür notwendigen Bedingungen erfüllen, wird mittels Kontrollen überprüft. Im Jahr 2020 wurden rund 29 000 solcher Kontrollen durchgeführt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Digitalisierung der Kontrollen im Zuständigkeitsbereich des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) unter die Lupe genommen. Die Prüfung beschränkt sich nicht auf die Kompetenzen des Amtes, sondern behandelt den ganzen Prozess und Datenfluss, der auch von anderen Akteuren geprägt wird. Die Resultate zeigen, dass die heterogene Daten- und Systemlandschaft ein wesentlicher Hemmfaktor bei der Ausschöpfung des Digitalisierungspotenzials bei der Kontrolldurchführung ist. Obwohl das BLW nicht für den Vollzug der Kontrollen zuständig ist, sollte es eine proaktivere Rolle bei deren Digitalisierung wahrnehmen.

Kontrollen basieren wenig auf digitalen Daten

Die Schweizer Landwirtschaft ist zunehmend digitalisiert, wenn auch noch auf einem tiefen Niveau. Gemäss Bundesamt für Statistik hat etwas mehr als ein Drittel der Bewirtschafter digitale Technologie auf dem Hof eingeführt. Der zentrale Mehrwert der Digitalisierung besteht darin, die Landwirtschaft effizienter zu machen und Bewirtschafter zu entlasten. Daneben entstehen auf den Betrieben auch digitale Daten, die für Kontrollen, weil sie sie effizienter und objektiver machen, wertvoll sein können. Dieses Potenzial wird jedoch noch kaum genutzt. Digital geführte Aufzeichnungen der Bewirtschafter werden noch nicht elektronisch oder automatisiert ausgewertet. Die Kontrollorganisationen und die Kantone setzen auch kaum Daten von Drittanbietern, etwa Satellitenbilder oder Technologien wie Drohnen, für die Kontrollen ein. Dies wird im europäischen Ausland bereits praktiziert.

Verschiedene Gründe hemmen die Digitalisierung der Kontrolldurchführung. Ein Grund ist der geringe Digitalisierungsgrad der Landwirtschaft, ein anderer die Heterogenität der Daten- und Systemlandschaft auf den Betrieben. Oftmals fehlen Schnittstellen, sodass Daten nicht einfach im Kontrollprozess verwendet werden können. Auch bei Applikationen für digitale Aufzeichnungen zum Kontrollzweck fehlt es an Standardisierung und Schnittstellen. Um solche Daten nutzen zu können, ist eine Harmonisierung notwendig. Der Einsatz von Drohnen ist für Kontrollstellen wiederum oft nicht wirtschaftlich. Zur Nutzung von Satellitendaten schliesslich bestehen rechtliche Unsicherheiten und Grundsatzfragen zu den Auswirkungen auf das Kontrollsystem, etwa bei der Gleichbehandlung der Bewirtschafter. Diese sollte das BLW klären.

Daten fließen nicht immer über automatisierte Schnittstellen

Der Datenfluss vom Kontrolleur bis zum BLW erfolgt noch nicht vollautomatisiert. Mittlerweile erfassen Kontrolleure die Resultate vor Ort meist – und zunehmend – direkt elektronisch, beispielsweise auf einem Tablet. Dadurch wird die Qualität der Daten gesteigert. Der Transfer in die Kantonssysteme erfolgt jedoch nicht immer über eine automatisierte Schnittstelle. Teilweise werden Daten manuell nacherfasst. Dasselbe gilt für den Datentransfer an das Bundessystem: Obwohl das BLW automatisierte und sichere Schnittstellen zur Verfügung stellt, werden diese nicht von allen Kantonen genutzt.

Bruchstellen im Datenfluss hängen unter anderem damit zusammen, dass auf kantonaler Ebene fünf unterschiedliche Systeme existieren, was das Einrichten von Schnittstellen verkompliziert und verteuert. Bestrebungen zur Harmonisierung der kantonalen Systeme und der Datenlandschaft allgemein sollten vom BLW nach Möglichkeit unterstützt werden.

Die Qualität der Kontrolldaten war in der Vergangenheit eine Herausforderung, hat sich gemäss Unterlagen des BLW aber deutlich verbessert. Das Amt plausibilisiert die von den Kantonen gelieferten Daten und bespricht Herausforderungen mit den Kantonen. Zur weiteren Verbesserung der Datenqualität sind auch diese gefordert, ihren Teil beizutragen.

Das BLW sollte bei der digitalisierten Kontrolldurchführung eine proaktivere Rolle einnehmen

Grundsätzlich sind die Kantone zuständig für die Durchführung der Kontrollen. Das BLW beaufsichtigt den Vollzug und kann Vorgaben dazu machen. Hinsichtlich einer künftig stärker digitalisierten Kontrolldurchführung sollte das Amt eine proaktivere Rolle einnehmen und ein Zielbild kommunizieren. Um allfällige Änderungen an den Vorgaben frühzeitig vornehmen und einen angemessenen Einsatz der Technologien gewährleisten zu können, sollte sich das Amt aktiv mit Möglichkeiten und Folgen einer digitalisierten Kontrolldurchführung auseinandersetzen.

Das BLW schöpft das Potenzial bei der Analyse bereits vorhandener Daten zur Identifikation von Betrieben mit einem höheren Risiko nicht aus. Solche Analysen sind im Aufsichtskontext generell ein gut geeignetes Mittel, um Kriterien für risikobasierte Kontrollen festzulegen. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen führt entsprechende Analysen mit äquivalenten Daten durch, auch einige Kantone setzen Datenanalysen als Grundlage für risikobasierte Kontrollen ein. Das BLW sollte den Einsatz weitergehender Analysen prüfen.

Die geplante Datenweitergabe ist sinnvoll und soll vorangetrieben werden

Das BLW bezieht die unterschiedlichen Anspruchsgruppen (Systemnutzer, Datenlieferanten und -empfänger etc.) auf vielfältige Weise ein. Deren Bedürfnisse werden aufgenommen und falls möglich berücksichtigt.

Das Amt wird künftig Kontrolldaten an andere berechnigte Akteure, beispielsweise Label-Organisationen, weitergeben, wenn ihm entsprechende Einwilligungen der Bewirtschafter vorliegen. Um mit der Datenweitergabe die Effizienzpotenziale bei den Empfängern ausschöpfen zu können, müssen letztere Daten zu allen Betrieben erhalten können, welche ihnen angeschlossen sind und ihre Daten vorgängig gegenüber der Organisation freigegeben haben. Diesbezüglich sollte das BLW mit den beteiligten Organisationen eine anwenderfreundliche und rechtskonforme Lösung finden.