

Beschluss Nr. 915/2018
Schwyz, 11. Dezember 2018 / ju

Unterschiedliche Erhebungssysteme bei landwirtschaftlichen Kontrollen
Beantwortung der Interpellation I 20/18

1. Wortlaut der Interpellation

Am 27. Juni 2018 hat Kantonsrat Christian Schuler folgende Interpellation eingereicht:

„Die Vorgaben der Agrarpolitik, der Umwelt und Tierschutzgesetzgebung werden auf den Landwirtschaftsbetrieben im Rahmen von verschiedenen Kontrollen überprüft. Die staatlichen Grundkontrollen im Bereich des ökologischen Leistungsnachweises, des Veterinärrechtes und der Primärproduktion müssen von den Kantonen koordiniert werden, sodass Landwirtschaftsbetriebe in der Regel nicht mehr als einmal pro Jahr, Biobetriebe nicht mehr als zweimal pro Jahr kontrolliert werden. Dies die Vorgabe der Kontrollkoordinationsverordnung des Bundes.

Mit der koordinierten Kontrollfrequenz können Doppelspurigkeiten verhindert und die Akzeptanz der Kontrollen auf den Betrieben erhöht werden. Die Koordination der Kontrollen ist sehr wichtig und sinnvoll. Sie darf sich jedoch nicht einzig auf die Kontrollfrequenz beschränken.

Die Aufnahme der Daten auf den Landwirtschaftsbetrieben wird von den Kontrolleuren des ökologischen Leistungsnachweises direkt mittels Tablets ins Erfassungsprogramm aufgenommen. Ein anderes System wird von den Kontrolleuren der Veterinärkontrollen verwendet. Hier ist seit dem Jahr 2016 ein System mit einem E-Pen im Einsatz. Es kommt heute vor, dass derselbe Kontrolleur bei den Sömmerungskontrollen, bei welchen sowohl der ökologische Leistungsnachweis als auch die Veterinärkontrolle durchgeführt wird, sowohl Daten mit dem Tablet als auch mit dem E-Pen aufnehmen muss. Daten, welche über unterschiedliche Software-Programme für den Bund wieder zusammengefügt werden müssen.

Gerne bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung der nachfolgenden Fragen:

- 1. Weshalb kommen zur Datenverfassung auf den Kontrollen der Schwyzer Landwirtschafts- und Sömmerungsbetriebe zwei verschiedene Hard- und Softwaresysteme zum Einsatz?*

2. *Wo liegen die Vorteile, wo die Schwierigkeiten des jeweiligen Systems im täglichen Gebrauch?*
3. *Wurde bei der Anschaffung des E-Pen-Systems ein Kostenvergleich mit dem bestehenden System vorgenommen und wurde das Amt für Landwirtschaft, welches dieses verwendet, in die Abklärungen mit einbezogen?*
4. *Welche jährlichen Kosten, für Software und Hardware, werden von den unterschiedlichen Systemen verursacht?*
5. *Kann sich der Regierungsrat vorstellen, dass künftig nur noch ein System zum Einsatz kommt?*

Besten Dank für die Beantwortung der Fragen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Eine ganze Reihe von Bundeserlassen aus den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Veterinärwesen und Umweltschutz sehen vor, dass landwirtschaftliche Betriebe Kontrollen unterzogen werden. Die Kantone haben gemäss Art. 3 der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben vom 23. Oktober 2013 (VKKL, SR 910.15) für die Koordination der Grundkontrollen zu sorgen, so dass ein Betrieb in der Regel nicht mehr als einmal pro Kalenderjahr kontrolliert wird. Diese Koordination findet im Kanton Schwyz statt. Das Amt für Landwirtschaft weist dem Veterinärdienst des Laboratoriums der Urkantone (LdU) die jährlich mittels einer Veterinär-Grundkontrolle zu kontrollierenden Landwirtschaftsbetriebe zu. Der LdU hat zusätzlich zu seinen eigenen Ressourcen zwei Kontrollorganisationen (Qualinova und Kontrolldienst Schwyz, Nidwalden und Zug [KDSNZ]) mittels Dienstleistungsvertrag eingebunden, womit pro Jahr insgesamt rund 1000 Veterinär-Grundkontrollen durchgeführt werden können, um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Eine rechtliche Pflicht zu einer weitergehenden Koordination, insbesondere was das verwendete Erhebungssystem betrifft, existiert nicht.

Die anlässlich von Kontrollen erhobenen Daten und Informationen dienen einer Vielzahl von Zwecken. Sie werden deshalb in ein komplexes Informations- und Datensystem gelesen und weiterverwendet.

2.1.1 Landwirtschaftliche Informationssysteme

Für die im vorliegenden Fall relevanten landwirtschaftlichen Kontrollen gibt es auf landwirtschaftlicher Seite das Informationssystem für Kontrolldaten „Acontrol“ des Bundes (gemäss Art. 6 ff der Verordnung über die Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013, ISLV, SR 919.117.71). Das System „Acontrol“ enthält Informationen zum Bewirtschafter, zum Betrieb, zu den Strukturdaten, Daten zur Anmeldung für Direktzahlungsarten, Kontrollgrunddaten und Kontrollergebnisse, Informationen zu Verwaltungsmassnahmen und Strafverfahren. Die Kantone erheben die Daten bei den durchgeführten Kontrollen und erfassen sie direkt oder durch Hochladen aus eigenen Informationssystemen.

Die zwölf Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, St. Gallen, Tessin, Uri und Zürich (nachfolgend „Agricola“-Kantone genannt) vollziehen seit rund zwanzig Jahren das eidgenössische Landwirtschaftsrecht mit der bewährten IT-Lösung „Agricola“ der Labcom AG, Herisau AR. Landwirtschaftliche Kontrolldaten werden deshalb im Kanton Schwyz über „Agricola“ ins „Acontrol“ geführt.

2.1.2 Informationssysteme des Veterinärwesens

Im Gegensatz zur Landwirtschaft, wo Vollzug und Geschäftsverwaltung in kantonalen Systemen bearbeitet werden, gibt der Bund im Veterinärwesen das Informationssystem zur Bearbeitung von Daten, zur Erfüllung der Vollzugsaufgaben und zur Geschäftsverwaltung vor. Dieses Informationssystem mit dem Namen „ASAN“ ist in der Verordnung über die Informationssysteme für den öffentlichen Veterinärdienst vom 6. Juni 2014 (ISVet-V, SR 916.408) geregelt. Die Kontrolldaten der kantonalen Vollzugsbehörden werden im Veterinärwesen gemäss Art. 7 Abs. 3 ISVet-V im „Acontrol“ des Bundes erfasst und dem System „ASAN“ zur Verfügung gestellt.

2.1.3 Datenerfassung

Früher wurden die auf Papier gesammelten Kontrolldaten manuell im „Agricola“ respektive auf Seiten des Veterinärwesens direkt im „Acontrol“ erfasst. Ab 2012 befassten sich sowohl das Laboratorium der Urkantone wie auch das Amt für Landwirtschaft mit der elektronischen Erhebung der Kontrolldaten. Während sich das Amt für Landwirtschaft aufgrund der Bestrebungen der „Agricola“-Kantone mit der mobilen Datenerfassung „Mobcontrol“ (Erfassung mit Tablet-Computer) auseinandersetzte und dem Veterinärdienst der Urkantone das Projekt im Frühling 2013 präsentierte, bekundete das Laboratorium der Urkantone Ende 2013, dass es das alternative System „e-Pen“ (Erfassung über einen Scanstift) zur Erfassung der Kontrolldaten prüfe. Dies nachdem der Bund den Veterinärdiensten vorgängig signalisierte, zum „Acontrol“ auch eine mobile Kontrolldatenerfassung (mit einem ähnlichen Produkt wie „e-Pen“) entwickeln zu wollen. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen setzte das ursprüngliche Ansinnen nie in die Tat um, so dass die Veterinärdienste schliesslich selber eine praktikable Lösung suchen mussten.

Sowohl für das Amt für Landwirtschaft wie auch das Laboratorium der Urkantone war absehbar, dass aufgrund veränderter bundesgesetzlicher Vorgaben künftig mit einem Anstieg der Kontrollfrequenzen zu rechnen war. Um die Anzahl Kontrollen mit unverändertem Personalbestand bewältigen zu können, waren beide Gremien gezwungen, ihre Datenerfassung zu optimieren.

Ab 2015 wurden alle landwirtschaftlichen Kontrollen und 75% der Veterinärkontrollen (es handelt sich um jene Kontrollen, welche die Kontrolleure des KDSNZ sowie der Kontrollorganisation Qualinova im Auftrag des Kantonstierarzts durchführten) direkt mit „Mobcontrol“ erfasst und über „Agricola“ ins „Acontrol“ geführt. Nachdem der Bund ohne Wissen der Kantone 2015 die Lieferbedingungen ins „Acontrol“ geändert hatte, funktionierte die Datenlieferung „Mobcontrol“ über „Agricola“ an „Acontrol“ nicht mehr einwandfrei, so dass das Laboratorium der Urkantone Verzögerung des Datenzugangs sowie Datenverluste im „Acontrol“ und damit auch im „ASAN“ hinnehmen musste. Die Verzögerungen des Datenzugangs im „ASAN“ zeitigten bei den Veterinärdiensten insofern schneller Konsequenzen als beim Amt für Landwirtschaft, da Verfügungen bei Verstössen gegen den Tierschutz zeitnah erfolgen müssen, während Kürzungen der Direktzahlungen wegen desselben Verstosses nur einmal im Jahr erlassen werden müssen.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Weshalb kommen zur Datenverfassung auf den Kontrollen der Schwyzer Landwirtschafts- und Sömmerungsbetriebe zwei verschiedene Hard- und Softwaresysteme zum Einsatz?

Aufgrund des damals in Bezug auf den Datentransfer der Veterinärkontrollen noch nicht ausgereiften Erfassungssystem „Mobcontrol“ sah sich das Laboratorium der Urkantone veranlasst, dem von ihm parallel evaluierten System „e-Pen“ den Vorzug zu geben und die Datenerfassung für Veterinärkontrollen nicht über „Mobcontrol“ und „Agricola“ weiterzuführen. Ab 2016 wurden alle Daten mit „e-Pen“ erfasst und direkt ans „Acontrol“ überführt.

Für das Amt für Landwirtschaft kam jedoch ein Systemwechsel, weg von „Mobcontrol“, nicht in Frage, da mit dem System „e-Pen“ weder landwirtschaftliche noch privatrechtliche Kontrolldaten

erfasst werden konnten und man bereits erhebliche Entwicklungskosten für „Mobcontrol“ getätigt hatte. Zudem entwickelte sich das System „Mobcontrol“ aus Sicht des Amts für Landwirtschaft erfreulich und alle „Kinderkrankheiten“ konnten zeitnah behoben werden. Auf Ersuchen des Laboratoriums der Urkantone haben die Landwirtschaftsämter der Urkantone eine Schnittstelle für den „e-Pen“ ins „Agricola“ einrichten lassen, so dass nun auch in dieser Hinsicht die Datendurchlässigkeit gewährt ist.

Beide Systeme funktionieren heute zufriedenstellend. Mit deren Einführung konnten sowohl im Amt für Landwirtschaft wie auch im Veterinärdienst erhebliche Effizienzsteigerungen und Betriebskostensenkung erzielt werden.

Bei der gleichen Kontrolle kommen die Systeme nur bei Kontrollen von Sömmerungsbetrieben zur Anwendung. Hier werden aus Effizienzgründen sowie aufgrund der langen Anfahrtswege sowohl die landwirtschaftlichen Sömmerungskontrollen als auch die veterinärrechtlichen Kontrollen in einem Kontrollgang durchgeführt. Nachdem inzwischen beide Systeme gut etabliert sind, hat die Erfassung der Daten mit zwei Systemen für den kontrollierten Bewirtschafter keine negativen Auswirkungen.

2.2.2 Wo liegen die Vorteile, wo die Schwierigkeiten des jeweiligen Systems im täglichen Gebrauch?

2.2.2.1 „Mobcontrol“

Für das Amt für Landwirtschaft hat sich „Mobcontrol“ zu einem effizienzsteigernden und zuverlässigen Arbeitsinstrument entwickelt. Insbesondere können Fotos mit dem Tablet erstellt und direkt auf der Datenbank abgelegt werden. Sämtliche Kontrollpunkte können mit diesem System abgearbeitet werden. Gleichzeitig sind Begleitdokumente wie Betriebsblätter, Flächenverzeichnisse und weitere Betriebsdokumente sowie Kontrollhandbücher und Rechtsgrundlagen jederzeit auf dem Tablet verfügbar. Einen Zugang zum Internet braucht es nicht. Die gesammelten Daten werden am Abend ins „Agricola“ übertragen und automatisch ins „Acontrol“ emigriert. Der Datentransfer erfolgt seit längerer Zeit problemlos und zeitnah.

Nicht als Nachteil hat sich die Tatsache erwiesen, dass eine physische Kontrollbestätigung bzw. ein Kontrollbericht nicht direkt verfügbar ist. Man hat bisher von der Anschaffung von mobilen Druckern abgesehen und sich so beholfen, dass der Bewirtschafter anlässlich der Kontrolle eine zusammengefasste Kontrollbescheinigung über die kontrollierten Programme erhält. Darin sind auch ergänzende Erläuterungen, allfällige Fristen und Termine für eine Nachkontrolle enthalten. Die Kontrollbescheinigung wird vom Kontrolleur und vom Bewirtschafter anlässlich der Kontrolle unterschrieben, für das System ab fotografiert und dem Bewirtschafter ausgehändigt. Dieses Vorgehen ist pragmatisch und hat sich bewährt. Das Vorgehen ist gemäss Ziffer 1.6.3.3 Erfassung Aufbewahrung und Informationsfluss RZ 41 ff. (insb. RZ 43) der technischen Weisungen über die amtlichen Kontrollen in der Primärproduktion in Tierhaltungen vom 1. Januar 2016 (TW Primärproduktion) respektive der technischen Weisung über die Tierschutz-Grundkontrollen in Tierhaltungen 2.2.2 Mitteilung der Kontrollergebnisse und Dokumentation 3. Absatz vom 25. November 2013 (TW Tierschutz) zulässig. Zudem hat es bis anhin zu keinen Beanstandungen anlässlich eines Audits durch die Schweizerische Akkreditierungsstelle geführt.

2.2.2.2 „e-Pen“

Für das Laboratorium der Urkantone erweist sich das „e-Pen“-Erfassungssystem als gut funktionierend. Die Schnittstelle konnte innerhalb dreier Monate gelöst werden. Die handschriftlich auf speziellem Papier erfassten Kontrolldaten werden mit dem „e-Pen“ gleichzeitig elektronisch erfasst. Auch in den entlegensten Gebieten ist der „e-Pen“ vor Ort und ohne Zugang zum Internet einsetzbar. Die Kontrolldatensätze werden am Abend ins „Acontrol“ übertragen. Damit ist eine zeitnahe Weiterverarbeitung im „ASAN“ möglich. Dank der von den Landwirtschaftsämtern eröff-

neten Schnittstelle können die Kontrolldokumentationen seit 2018 ins „Agricola“ emigriert werden. Für das Laboratorium der Urkantone erweist sich das „e-Pen“ System als das Beste, mit welchem Datenlieferungen fehlerfrei umgesetzt werden können. Nicht nur TW Primärproduktion, sondern auch die TW Tierschutzkontrollen fordern die Abgabe der schriftlichen Kontrolldokumentation direkt vor Ort. Bei Tierschutzkontrollen wird die Abgabe der gesamten erhobenen Kontrollcheckliste gefordert.

2.2.3 Wurde bei der Anschaffung des E-Pen-Systems ein Kostenvergleich mit dem bestehenden System vorgenommen und wurde das Amt für Landwirtschaft, welches dieses verwendet, in die Abklärungen mit einbezogen?

Nachdem sich das Laboratorium der Urkantone 2015 vom „Mobcontrol“ System wegen Datenverlusten abgewandt hatte, wurde die „e-Pen“-Erfassung gemeinsam von fünf Veterinärdiensten evaluiert. Schliesslich hat man sich für das „e-Pen“-System entschieden. Andere bestehende Erfassungssysteme gab es damals nicht. Die Entwicklungs- und Anschaffungskosten konnten mit der erzielten Effizienzsteigerung und durch den Abbau von Administrationsaufwand innert kurzer Zeit amortisiert werden. Die Anschaffung lag bezüglich Höhe der Kosten in der Kompetenz des Laboratoriums der Urkantone. Die Landwirtschaftsämter der Urkantone wurden über die Anschaffung informiert und es war jederzeit gewährleistet, dass die Daten der Veterinärkontrollen zugestellt wurden.

2.2.4 Welche jährlichen Kosten, für Software und Hardware, werden von den unterschiedlichen Systemen verursacht?

2.2.4.1 Mobcontrol (Anschaffung im Jahre 2014):

Bis 2016 waren mit der Vertragspartnerin jährliche Supportkosten sowie einmalige Lizenzkosten für Neuanschaffungen vereinbart worden. Die „Agricola-Kantone“ haben anlässlich der vertraglichen Neuverhandlungen per 1. Januar 2017 ein reines Lizenzmodell vereinbart. In der Grundlizenz ist die Nutzung durch alle kantonalen Stellen gewährleistet. Darin sind auch die laufenden Investitionen für die technologische, konzeptionelle und leistungsmässige Erneuerung enthalten.

- Software im Jahre 2014:	
einmalige Lizenzkosten für 1000 bis 2000 Betriebe	Fr. 26 000.--
einmalige Lizenzkosten pro Tablet (Kontrollperson) à Fr. 1000.-- (sechs Stück)	Fr. 6 000.--
unabhängige Schnittstelle für Transfer der Tierschutzkontrolldaten aus „e-Pen“ via „Acontrol“ an „Agricola“ im Jahre 2017	Fr. 4 104.--
jährlichen Lizenzkosten (erstmalig ab 2017) für „Mobcontrol“ und das „Agricola“-Kontrollmodul	Fr. 4 800.--
- Hardware:	
Erstbeschaffung von sechs Tablets im Jahre 2014	Fr. 1 400.--
Ersatzbeschaffung von sechs Tablets im Jahre 2018	Fr. 1 400.--
Kosten für Anpassungen von „Mobcontrol“ und „Agricola“ aufgrund geänderter Bundesvorschriften im Bereich Kontrolle	
2015	Fr. 4 552.--
2016	Fr. 5 790.--
2017	Fr. 4 701.--

2.2.4.2 „e-Pen“:

Die nachfolgend aufgeführten Kosten betreffen das Gebiet der Urkantone und nicht nur den Kanton Schwyz. Die folgende Aufstellung ist somit nur beschränkt mit den Angaben zu „Mobcontrol“ vergleichbar. Das Laboratorium der Urkantone hat mit dem Anbieter der „e-Pen“-Lösung als Veterinäramt einen Vertrag für sein gesamtes Wirkungsgebiet abgeschlossen.

Die Entwicklungskosten für den „e-Pen“ umfassen einen Pauschalbetrag von Fr. 47 000.--, welcher unter den fünf am Projekt beteiligten Veterinärämtern aufgeteilt wurde und eine Lizenzgebühr sowie Kosten für Installation, Konfiguration und Schulung von Fr. 17 500.-- pro Veterinäramt.

- Anschaffungskosten total für das *Gebiet der Urkantone*: Fr. 26 900.--

Jährlich fallen Kosten für Server-Hosting (Fr. 2480.--), sowie der Druck der Checklisten (Fr. 21 440.-- im Jahr 2017) an. Diese Kosten beinhalten auch die Datenübertragung zu „Acontrol“.

- Jährliche Kosten total für das *Gebiet der Urkantone*: Fr. 23 920.--

2.2.5 Kann sich der Regierungsrat vorstellen, dass künftig nur noch ein System zum Einsatz kommt?

Nachdem die Systeme nun sowohl beim Amt für Landwirtschaft als auch beim Laboratorium der Urkantone einwandfrei im Einsatz sind und die Anschaffungskosten getätigt wurden, erachtet es der Regierungsrat als nicht angebracht, vor Ablauf des Softwareentwicklungszyklus nur noch auf ein System zu setzen. Nach Ablauf dieses Zyklus ist jedoch zu analysieren, welche Systeme der Bund betreibt und welche Anforderungen er verlangt. Insbesondere erwägt das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen offenbar erneut die Entwicklung eines Datenerfassungssystems auf Bundesebene. Für den Landwirtschaftsbereich steht ein Bundeserfassungssystem auch künftig wohl kaum zur Diskussion, insbesondere da auch die privatrechtlichen Labelkontrollen abgedeckt werden müssten und dies keine Bundesaufgabe ist.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Landwirtschaft.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

