

Administrative Vereinfachung in der Landwirtschaft

Katja Heitkämper, Christina Umstätter und Matthias Schick

Agroscope, Institut für Nachhaltigkeitswissenschaften INH, 8356 Ettenhausen, Schweiz

Auskünfte: Katja Heitkämper, E-Mail: katja.heitkaemper@agroscope.admin.ch



Viele Landwirte möchten den administrativen Aufwand verringern, z. B. mit einer App, die das Finden, Zusammenstellen und Ausfüllen von Formularen erleichtert. (Foto: Gabriela Brändle, Agroscope)

Einleitung

Der Ausruf «überbordender administrativer Aufwand» ist in der Landwirtschaft verstärkt zu hören. In der Schweiz erfolgen die Aufzeichnungen über eine Vielzahl von Formularen (z. B. allgemeine Angaben zu Strukturdaten, Flächenerhebung, Parzellenplan, Nährstoffbilanz, Schlagkartei/Parzellenblatt, Fruchtfolgerapport, Tiererhebung/Tiermeldung, Begleitdokument, Auslaufjournal, Eutergesundheit, Inventarliste Tierarzneimittel, Behandlungs- sowie Reinigungsjournal). Neben der fristgerechten Erledigung muss Zeit für weitere, nicht produkti-

onsbezogene Tätigkeiten wie das Antragswesen und Kontrollen aufgewendet werden. Zu weiteren Aufzeichnungen kann sich der Landwirt vertraglich verpflichten. Hier ist z. B. die Teilnahme an Label-Programmen zu nennen. Arbeitswirtschaftliche Grundlagen zu Betriebsführungsarbeiten und Sonderarbeiten sind im Arbeitsprogramm 2004–2007 von Agroscope erarbeitet worden. Aufgrund der Ergebnisse dieser Studie und im Rahmen eines Projektes des Kuratoriums für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL) zeigte sich, dass sich die

Arbeitsaufgaben zunehmend von den Feld- und Stallarbeiten an den Schreibtisch verlagern (Moriz 2007; Moriz und Schick 2007).

Die Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft, d. h. die agrarpolitischen Massnahmen, sind komplex und werden für wirtschaftliche, ökologische und soziale Ziele sowie für internationale Vereinbarungen regelmässig angepasst oder neu ausgerichtet. Kernelement der aktuellen Schweizer Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17) ist das weiterentwickelte Direktzahlungssystem. Derzeit wird nicht mehr nach allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen unterschieden, sondern nach der Hauptzielsetzung des jeweiligen Direktzahlungsinstrumentes. Die Bezeichnung des entsprechenden Beitragstyps ändert sich und soll die Stossrichtung der einzelnen Direktzahlungsinstrumente wiedergeben (Der Bundesrat 2013; Agridea 2014). Diese Änderungen könnten den administrativen Aufwand des Landwirts erheblich beeinflussen.

Zwei Projekte

Zur Analyse und Optimierung der administrativen Tätigkeiten in der Landwirtschaft führte Agroscope zwei Projekte durch:

1. Erträgliche Aufzeichnungspflicht (2012; Wagner 2013)
2. Verringerung des administrativen Aufwands in der Landwirtschaft (2015)

In diesen Projekten wurde der Arbeitszeitbedarf für den administrativen Aufwand der Landwirte parametrisiert und modellhaft abgebildet. Ziel der Untersuchung war zum einen, den erforderlichen Gesamtarbeitszeitbedarf zu quantifizieren und das Einsparpotenzial bei der Erfüllung der Aufzeichnungspflichten zu evaluieren (Projekt 1). Zum anderen sollte analysiert werden, ob und wie sich der administrative Aufwand nach Inkrafttreten der aktuellen Periode der Agrarpolitik verändert hat (Projekt 2). Aus den Untersuchungsergebnissen und den Rückmeldungen aus der Praxis wurden Optimierungsansätze erarbeitet, um die zeitliche Arbeitsbelastung zu reduzieren.

Material und Methoden

Datenerhebung in der Praxis

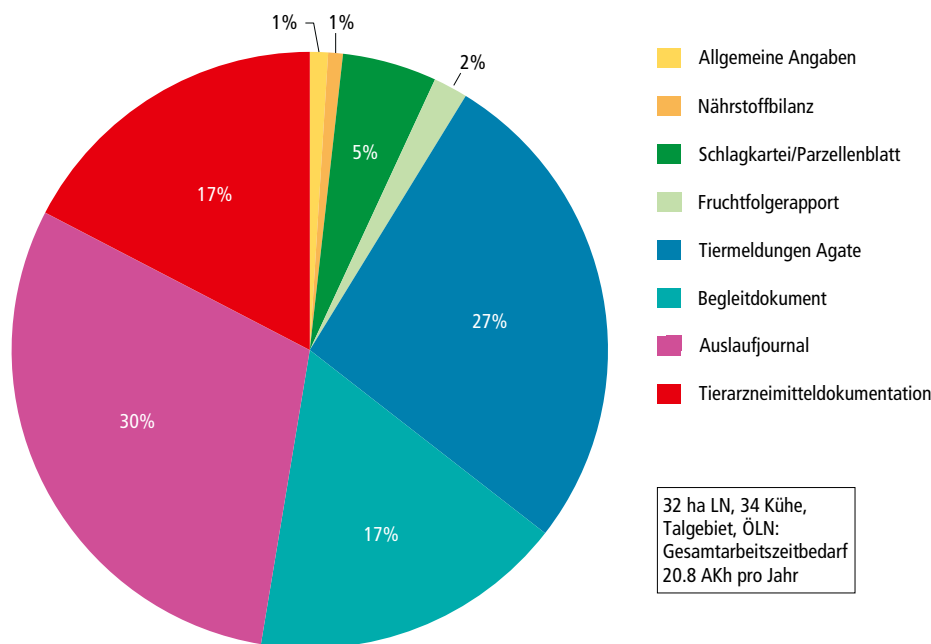
Zur Erhebung der aktuellen Situation aus Sicht der Landwirte sowie der Einflussgrössen für die Modellkalkulation wurden im Rahmen des ersten Projektes 26 rinderhaltende Schweizer Landwirtschaftsbetriebe besucht. Die Befragung umfasste Angaben zur Betriebsstruktur sowie zu betrieblichen Aufzeichnungen, insbesondere im Hinblick auf den zeitlichen Aufwand. Es bestand zudem die Möglichkeit, Probleme, Bemerkungen und Ver-

Zusammenfassung

Neben eigenen Aufzeichnungen im Rahmen von Betriebsführungs- und Planungstätigkeiten sind Landwirtinnen und Landwirte heute verpflichtet, für statistische Zwecke wie auch für die Auszahlung von staatlichen oder labelbezogenen Finanzmitteln, Daten aufzuzeichnen und Formulare auszufüllen. Zwei Befragungen von 26 Schweizer Landwirtschaftsbetrieben mit unterschiedlichen Betriebszweigen in den Jahren 2012 und 2015 ergab, dass die Angaben zum administrativen Arbeitszeitaufwand stark variieren, aber von 2012 bis 2015 tendenziell zunahm. Die zahlreichen persönlichen Kommentare zeigten, dass das Thema administrativer Aufwand für die Landwirte einen hohen Stellenwert hat und bei vielen der Wunsch besteht, den Aufwand zu verringern. Aus den Resultaten wurden vier Optimierungsansätze erarbeitet: 1. eine Expertensystem-App zur Bereitstellung der aktuellen Formulare auf Betriebsebene sowie zur Verknüpfung verschiedener Informations-Tools, 2. Schulung und Beratung zu Büroorganisation sowie zu Antrags- und Formularwesen auf allen Stufen der landwirtschaftlichen Aus- und Weiterbildung, 3. ein Bonus- oder Belohnungssystem im Bereich Kontrollwesen sowie 4. die Automatisierung von Aufzeichnungen.

besserungsvorschläge zu den Aufzeichnungspflichten und dem laufenden Programm der Schweizer Agrarpolitik anzugeben. Die Befragungen dienten der Ermittlung von Einflussgrössen, die zur Kalkulation des Arbeitszeitbedarfs für die jeweiligen Aufzeichnungen erforderlich sind. Weiterhin wurden die Betriebsleiter nach der eigenen Einschätzung des Zeitaufwands für die jeweiligen Aufzeichnungen befragt. Abschliessend wurde in den Interviews eine Bewertung der Aufzeichnungspflichten aus Sicht der Praxis abgegeben.

Die befragten Betriebe befanden sich in den Kantonen Thurgau (9), St. Gallen (6), Zürich (4), Schaffhausen (2), Luzern (2), Graubünden (2) und Aargau (1). Die meisten Betriebe verfügten neben der Rinderhaltung über unterschiedliche Betriebszweige (Ackerbau, Gemüsebau, Obstbau, Legehennen, Mastpoulets, Schweinezucht, Schweinemast, Direktverkauf und die Haltung von Ziegen und Schafen) sowie einen unterschiedlichen Flä-



LN = landwirtschaftliche Nutzfläche, ÖLN = ökologischer Leistungsnachweis, AKh = Arbeitskraftstunde

Abb. 1 | Relative Verteilung des modellierten Arbeitszeitbedarfs für Aufzeichnungstätigkeiten eines Beispielbetriebs, verändert nach Wagner (2013).

chenumfang von 3 ha bis über 60 ha. Die Betriebe befanden sich in unterschiedlichen Zonen.

Im Rahmen von Projekt 2 wurden dieselben 26 Betriebe erneut kontaktiert. Von diesen Betrieben hatten zwei kein Interesse an einer weiteren Teilnahme, ein Betrieb schied aus anderen Gründen aus. Für die Befragung wurde der Fragebogen aus Projekt 1 verwendet. Fünf Betriebsleiter wurden in Pilotinterviews persönlich befragt, die übrigen erhielten den Fragebogen zugesandt. Drei Betriebsleiter haben den Fragebogen nicht retourniert. Für die Auswertung des Arbeitszeitaufwands und die Bewertung der Aufzeichnungspflicht lagen 23 ausgefüllte Fragebögen vor. Für den Vergleich der Angaben zwischen Projekt 1 (2012) und Projekt 2 (2015) konnten 15 Fragebögen verwendet werden.

Modellkalkulation

Die Ermittlung des Gesamtarbeitszeitbedarfs zur Erfüllung der Aufzeichnungspflichten erfolgte über das Modellkalkulationssystem «OFFWO». Dieses modular aufgebaute System auf der Basis einer Tabellenkalkulationssoftware wurde nach kausal-empirischen Grundlagen erstellt (Moriz 2007). Das Kalkulationssystem diente der Berechnung des Arbeitszeitbedarfs für Betriebsführungsarbeiten und demzufolge auch für die Durchführung von Aufzeichnungstätigkeiten. Zur Kal-

kulation des Zeitbedarfs für den physischen Anteil des Arbeitsvorgangs wurden in Arbeitsablaufmodellen die Planzeiten der jeweiligen Arbeitselemente zur Durchführung der Aufzeichnungstätigkeiten (z. B. Computer starten, Datei öffnen, Daten eingeben, Datei speichern und schliessen, eine zweistellige Zahl von Hand schreiben usw.) mit den zugehörigen, den Umfang bestimmenden Einflussgrößen, z. B. der Anzahl der abgefragten Daten, verknüpft. Untersuchungen zur geistigen Arbeitsleistung sind in dieser Studie nicht berücksichtigt worden.

Als Grundlage zur Berechnung des Zeitbedarfs wurde zunächst eine Erhebung aller seitens des Gesetzgebers geforderten Aufzeichnungen durchgeführt. Die verschiedenen Aufzeichnungen erfolgten über Formulare, die handschriftlich oder am PC ausgefüllt werden konnten. Zur arbeitswirtschaftlichen Analyse wurden diese Formulare hinsichtlich der geforderten Informationen erfasst. Es erfolgte ein Abgleich mit den in OFFWO berücksichtigten Aufzeichnungspflichten und Einflussgrößen zur Berechnung des Arbeitszeitbedarfs.

Aus den Untersuchungsergebnissen und den Rückmeldungen aus der Praxis wurden vier Optimierungsansätze erarbeitet, die in einer Fokusgruppe vorgestellt wurden. Die Fokusgruppe bestand aus zehn Landwirtinnen und Landwirten.

Tab. 1 | Durchschnittlicher Arbeitszeitaufwand für verschiedene Aufzeichnungspflichten am Beispiel der Betriebe mit Schwerpunkt Rinderhaltung.

Aufzeichnungspflichten	2012		2015	
	Anzahl Betriebe	Arbeitszeitaufwand ¹ [AKmin/Jahr]	Anzahl Betriebe	Arbeitszeitaufwand ¹ [AKmin/Jahr]
Allgemeine Angaben	12	58 (5/240)	9	83 (5/260)
Nährstoffbilanz	10	159 (10/780)	11	220 (30/600)
Schlagkartei/Parzellenblatt	10	977 (15/5475)	9	1504 (180/3650)
Fruchtfolgerapport	8	95 (15/270)	7	343 (5/1560)
Tiererhebung, Tierverkehr	11	912 (156/3120)	10	2035 (255/6240)
Begleitdokument	11	340 (40/1040)	10	1807 (312/10 950)
Auslaufjournal	9	373 (26/1825)	8	1576 (120/5475)
Eutergesundheit	6	150 (60/360)	4	882 (48/3120)
Inventarliste Tierarzneimittel	10	190 (10/780)	8	426 (60/1040)

¹ Arithmetisches Mittel (Min./Max.)
AKmin = Arbeitskraftminute

Resultate und Diskussion

Vergleich 2012 und 2015

Die Landwirte gaben im Fragebogen die Aufzeichnungsart, die Häufigkeit der Aufzeichnungen und den geschätzten Zeitaufwand für das Ausfüllen der jeweils erforderlichen Formulare an. Die auf den Untersuchungsbetrieben durchgeführten Aufzeichnungen hängen von den jeweiligen Betriebszweigen ab. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über den geschätzten Arbeitszeitaufwand der Landwirte 2012 und 2015.

Der Vergleich zeigt, dass die Landwirte im Durchschnitt ihren Arbeitszeitaufwand für alle ausgewählten Aufzeichnungspflichten 2015 höher einschätzen als 2012. Bei der Betrachtung der einzelnen Rückmeldungen zur Aufzeichnungspflicht zeigt sich eine Tendenz, dass der Arbeitszeitaufwand 2015 gestiegen ist, jedoch nicht bei allen Befragten. Bei der Nährstoffbilanz beispielsweise schätzen sechs Landwirte ihren Arbeitszeitaufwand 2015 höher ein, zwei geben für beide Jahre denselben Wert an, und ein Landwirt schätzt seinen Arbeitszeitaufwand niedriger ein als 2012. Ähnlich ist es bei allen übrigen Aufzeichnungspflichten.

Dem gegenüber steht die Berechnung des Arbeitszeitbedarfs mit dem Modellkalkulationssystem OFFWO. Abbildung 1 zeigt die relative Verteilung des Arbeitszeitbedarfs pro Jahr für einen Beispielbetrieb mit 34 Kühen. Im Gegensatz zu den allgemeinen Aufzeichnungen und den Aufzeichnungen im Ackerbau müssen Aufzeichnungen, die auf tierhaltenden Betrieben durchgeführt

werden (Tiermeldungen mit den Begleitdokumenten, das Auslaufjournal sowie die Tierarzneimitteldokumentation) deutlich häufiger im Verlauf des Jahres gemacht werden (Wagner 2013). Der relative Anteil tierbezogener Aufzeichnungen beträgt 91% für den Modellbetrieb. In diesem Beispiel wurde die Nährstoffbilanz ausgelagert, da viele Betriebe angaben, diese nicht selbst zu berechnen. Der relative Anteil der Nährstoffbilanz am Gesamtarbeitszeitbedarf ist deshalb mit 12,5 AKmin für die Auftragserteilung sehr niedrig.

Bewertung aus Sicht der Praxis

In beiden Projekten hatten die Landwirte im Fragebogen die Möglichkeit, sich allgemein zu Problemen und Besonderheiten zu äussern. Die Rückmeldungen der 15 ausgewerteten Betriebe aus der Gruppe mit Schwerpunkt Rinderhaltung wurden qualitativ analysiert und kategorisiert. Die Anzahl der jeweiligen Nennungen ist in Klammern angegeben. Die häufigsten Nennungen (4) betreffen die agrarpolitischen Massnahmen im Allgemeinen. Das neue Direktzahlungssystem der AP 14–17 biete zu viele Möglichkeiten und werde dadurch unübersichtlich. Der administrative Aufwand für die Landwirte sei durch die Einführung dieses Systems nicht weniger geworden (2). Aufzeichnungen, wie das Behandlungsjournal, das Reinigungsjournal und das Auslaufjournal, sind nach Meinung der Landwirte unzweckmässig. Gleiches gilt für bestimmte Fördermassnahmen (z. B. Landschaftsqualitätsbeiträge). Diese sollten abgeschafft oder zumindest vereinfacht werden (3). Durch die vom Bund vorgegebe-

ne Stossrichtung zur Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen werde die produzierende Landwirtschaft eingeschränkt (2).

Obwohl die Einführung eines Internetportals für Agrardatenerhebungen (Agate) im Jahr 2012 eine Erleichterung bei der Datenerfassung gebracht habe (1), ist die Handhabung eines elektronischen Systems für einige Landwirte schwierig (2) oder aus infrastrukturellen Gründen (z.B. durch schlechten Internetzugang) mühsam (1). Dass es trotz der heutigen elektronischen Hilfsmittel in vielen Fällen zu Redundanzen bei Aufzeichnungen und Kontrollen kommt, insbesondere bei der Teilnahme an privaten Labeln, stösst bei einigen Landwirten auf Unverständnis (2).

Schlussfolgerungen

Die aus den Untersuchungsergebnissen abgeleiteten Optimierungsansätze fanden bei der Fokusgruppe grossen Anklang und wurden wie folgt priorisiert:

1. Expertensystem-App

Die Entwicklung einer Expertensystem-App, soll die Verknüpfung verschiedener Informationstools in einer Anwendung ermöglichen. Darunter fallen u.a. der Arbeitsvoranschlag, Vollkostenkalkulationsprogramme und neue Tools wie ein sogenannter Formularfinder und ein Abstandsrechner für Pflanzenschutzmittelapplikationen. Mittels geeigneter Schnittstellen könnte auf bestehende Datenbanken (z.B. das Agrarinformationssystem des Bundes AGIS) zugegriffen werden.

Es ist angedacht, dass der Formularfinder aufgrund vorhandener Betriebsstrukturdaten eine betriebspezifische Liste aller notwendigen Formulare und Dokumente für gesetzliche Aufzeichnungs- und Antragspflichten betriebsindividuell zusammenstellt. Die aktuellen Formulare sollten über Hyperlinks hinterlegt sein. Die Termine und Fristen könnten direkt in den Kalender übertragen werden.

Mit einer Übersicht über alle Formulare und Termine in einer einzigen App erhält der Landwirt die Sicherheit, nichts zu vergessen. Ausserdem würde die Verknüpfung bestehender Datenbanken die von vielen Landwirten beanstandeten Doppelspurigkeiten bei den Aufzeichnungspflichten verringern.

2. Büroorganisation als Teil der Ausbildung

Die Durchführung der einzelnen Aufzeichnungspflichten wird individuell sehr unterschiedlich erledigt. Dabei spielt die Büroorganisation eine nicht zu unterschätzende Rolle. Allein das Abheften eines Dokuments erfordert

gemäss Kalkulation in OFFWO 0.52 AKmin respektive rund 20 Minuten pro Jahr für den Modellbetrieb bei 37 Eintragungen.

Die Büroorganisation und das Antrags- und Formularwesen sollten zukünftig als fester Bestandteil in den Ausbildungsplan von Fachschulen, Meisterkursen etc. integriert werden. Damit könnte der Zeitaufwand für das Finden, Zusammenstellen und Ausfüllen von erforderlichen Formularen und Dokumenten stark reduziert werden und somit zu einer erheblichen Stressreduktion bei den Landwirtinnen und Landwirten beitragen.

3. Bonus- oder Belohnungssystem

Belohnungssysteme sind besser geeignet zur Steigerung der Motivation als Sanktionen. Die Kompetenz des Landwirts als Unternehmer wird damit honoriert. Ein Vorschlag ist, nach der Durchführung einer Eingangskontrolle eine Einstufung des Betriebes mittels Indizes vorzunehmen. Bei Erreichen eines zu definierenden Index entfallen Kontrollen oder werden Kontrollen in grösserem zeitlichem Abstand durchgeführt. Ein Betrieb beispielsweise, der einen neuen Stall baut muss zuvor zahlreiche Anforderungen erfüllen und Nachweise erbringen. Ist das Bauvorhaben bewilligt worden, sollten die Kontrollen über einen gewissen Zeitraum ausgesetzt werden.

4. Automatisierung von Aufzeichnungen

Die Automatisierung der Aufzeichnungen für tierhaltende Betriebe könnte zu einer deutlichen Arbeitserleichterung beitragen und Arbeitsabläufe vereinfachen. Die Evaluierung eines elektronischen Systems auf der Basis von Ultra-Hochfrequenz(UHF)-Transpondern am Beispiel eines Milchviehbetriebes soll das Einsparpotenzial analysieren. Bisher werden in der Nutztierhaltung fast ausschliesslich Niederfrequenz-Transponder verwendet. Der Einsatz von UHF-Transpondern integriert in Ohrmarken ermöglicht es, neue Managementoptionen zu entwickeln. So können mit einem mobilen Lesegerät Barcodes von Medikamentenchargen gescannt und direkt auf die Ohrmarke geschrieben werden. Beim nächsten Kontakt mit einem stationären Lesegerät wird dann die Information in das Herdenmanagement-Programm des Landwirts übertragen. Neben der Reduzierung der Aufzeichnungen wird gleichzeitig die Rückverfolgbarkeit von Medikamenten erhöht. ■

Riassunto

Semplificazione amministrativa nell'agricoltura: analisi e strategie di ottimizzazione

Oltre alle proprie registrazioni nel quadro delle attività di gestione e di pianificazione aziendale gli agricoltori oggi sono tenuti a registrare dati e a compilare moduli per fini statistici e per l'erogazione di mezzi finanziari statali o riferiti a label. Tra il 2012 e il 2015 da due indagini effettuate in 26 aziende agricole svizzere con diversi rami aziendali si è evinto che i dati sul dispendio amministrativo variano notevolmente ma tendenzialmente in tale periodo hanno registrato un aumento. I numerosi commenti personali hanno mostrato che l'argomento del dispendio amministrativo ha una notevole importanza per gli agricoltori e molti desiderano ridurlo. Dai risultati sono state elaborate quattro strategie di ottimizzazione. 1. Un'app per esperti del sistema per la creazione di moduli attuali a livello aziendale nonché per connettere i diversi strumenti informatici; 2. corsi e consulenza sull'organizzazione amministrativa nonché sui moduli e sulle richieste a tutti i livelli della formazione e del perfezionamento agricolo; 3. un sistema di bonus o di ricompensazione nel settore dei controlli nonché 4. l'automatizzazione delle registrazioni.

Summary

Administrative simplification in agriculture: analysis and optimisation approaches

In addition to their own record-keeping as part of management and planning activities, farmers are nowadays obliged to record data and fill in forms for statistical purposes as well as for the disbursement of government or label-related funding. Two surveys of 26 Swiss farms with different agricultural activities conducted in 2012 and 2015 revealed that data on administrative working-time input varied greatly, but tended to show an increase from 2012 to 2015. The numerous personal comments showed that farmers attached a great deal of importance to the topic of administrative effort, and that many of them wish to reduce time and effort spent. From the results, four optimisation approaches were developed: (1) An expert-system app for supplying the current forms at farm level, as well as for the linking of various information tools; (2) Training and advice on office organisation as well as on application processing and filling in forms on all levels of agricultural education and training; (3) A bonus or reward system in the sphere of controlling; and (4) The automation of record keeping.

Key words: administrative working-time input, obligation to keep record, app.

Literatur

- Agridea, 2014. Focus AP-PA, Übersicht Agrarpolitik 2014–2017. Zugang: <http://www.focus-ap-pa.ch/de-de/übersicht.aspx> [12.01.2016].
- Der Bundesrat, 2013. Bundesrat setzt Agrarpolitik 2014–2017 um. Medienmitteilung vom 23.10.2013, Der Bundesrat, Bern. Zugang: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=50686> [24.11.2015].
- Moriz C., 2007. Arbeitszeitbedarf für die Betriebsführung in der Landwirtschaft. *ART-Schriftenreihe* 6. Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART, Ettenhausen.
- Moriz C., 2007. Arbeitszeitbedarf für die Betriebsführung in der Landwirtschaft. Ein kausal-empirischer Ansatz für die Arbeitszeitermittlung in der Milchproduktion. Dissertation Nr. 17 124, ETH Zürich.
- Moriz C. & Schick M., 2007. Betriebsführung und Arbeitsorganisation. *ART-Bericht* 673. Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART, Ettenhausen.
- Wagner A., 2013. Erträgliche Aufzeichnungspflicht. Interner Verwaltungsbericht, unveröffentlicht.