



20. Juni 2014

---

## **Evaluation des Systems der Standardarbeitskräfte SAK**

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate von Siebenthal (12.3234), Birrer-Heimo (12.3242) und Leo Müller (12.3906)

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary .....</b>	<b>6</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>12</b>
1.1 Auftrag .....	12
1.1.1 Postulat 12.3906 „Bemessung der Standardarbeitskraft“ von Nationalrat Leo Müller .....	12
1.1.2 Postulat 12.3234 „Berücksichtigung des Arbeitsbedarfs der Waldbewirtschaftung und der Sömmerung bei der Berechnung der SAK-Werte“ von Nationalrat Erich von Siebenthal ..	12
1.1.3 Postulat 12.3242 „Mindestarbeitsaufkommen für landwirtschaftliche Direktzahlungen umfassend bewerten“ von Prisca Birrer-Heimo .....	13
1.2 Politische Ausgangslage .....	13
1.3 Geschichtlicher Hintergrund zum SAK-System.....	15
1.3.1 Ansprüche der Gesellschaft an die Landwirtschaft .....	16
1.3.2 Veränderungen auf dem landwirtschaftlichen Betrieb.....	17
<b>2 Die Anwendungsbereiche des SAK-Systems.....</b>	<b>19</b>
2.1 Berechnung der SAK.....	19
2.2 Direktzahlungen.....	23
2.2.1 Heutige Ausgestaltung .....	23
2.2.2 Ziele welche mit dem Betriebsgrössenmass erreicht werden sollen .....	24
2.2.3 Anforderungen an das Betriebsgrössenmass .....	24
2.3 Strukturverbesserungsmassnahmen.....	25
2.3.1 Heutige Ausgestaltung .....	25
2.3.2 Ziele welche mit dem Betriebsgrössenmass erreicht werden sollen .....	26
2.3.3 Anforderungen an das Betriebsgrössenmass im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen.....	27
2.4 Soziale Begleitmassnahmen .....	27
2.4.1 Ziele welche mit dem Betriebsgrössenmass erreicht werden sollen .....	28
2.5 Bundesgesetz für das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) .....	28
2.5.1 Heutige Ausgestaltung im Bereich des Bäuerlichen Bodenrechts.....	28
2.5.2 Einflussbereiche des bäuerlichen Bodenrechts .....	29
2.5.3 Ziele welche mit dem Betriebsgrössenmass verfolgt werden .....	30

2.5.4	Anforderungen an ein Betriebsgrössenmass im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts ....	30
<b>3</b>	<b>Stärken und Schwächen des SAK-Systems .....</b>	<b>31</b>
3.1	Allgemeine Stärken und Schwächen.....	31
3.2	Stärken und Schwächen im Bereich der Direktzahlungen .....	33
3.3	Stärken und Schwächen im Bereich der Strukturverbesserungen.....	34
3.4	Stärken und Schwächen im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts.....	35
3.5	Anwendung im Bereich des RPG .....	35
<b>4</b>	<b>Weiterentwicklung und Alternativen zum SAK-System .....</b>	<b>36</b>
4.1	Weiterentwicklung des SAK-Systems .....	37
4.1.1	Berücksichtigung von Aktivitäten im Bereich der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten .....	38
4.1.2	Automatische Anpassung an den technischen Fortschritt .....	39
4.1.3	Weitere Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Systems .....	40
4.2	Ergänzung der SAK mit einer vertieften einzelbetrieblichen Prüfung der Förderungswürdigkeit .....	41
4.3	Grundsätzliche Alternativen zu den SAK .....	43
4.3.1	Physisches Betriebsgrössenmass (BGM) .....	44
4.3.2	Standardrohleistung (SRL).....	45
<b>5</b>	<b>Diskussion.....</b>	<b>47</b>
<b>6</b>	<b>Beantwortung der Postulate.....</b>	<b>50</b>
6.1	Postulat 12.3234 „Berücksichtigung des Arbeitsbedarfs der Waldbewirtschaftung und der Sömmerung bei der Berechnung der SAK-Werte“ .....	50
6.2	Postulat 12.3242 „Mindestarbeitsaufkommen für landwirtschaftliche Direktzahlungen umfassend bewerten“ .....	51
6.3	Postulat 12.3906 „Bemessung der Standardarbeitskraft“ .....	52
<b>7</b>	<b>Weitere Vorstösse mit Bezug zum SAK System .....</b>	<b>55</b>
7.1.1	Erschwerte Bewirtschaftung berücksichtigen (Po 11.4157, NR von Siebenthal Erich) .....	55
7.1.2	Erforderlicher Arbeitsbedarf für Strukturverbesserungen senken (Po 12.3592, NR von Siebenthal Erich) .....	55

<b>8</b>	<b>Fazit des Bundesrates .....</b>	<b>56</b>
<b>9</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>57</b>
9.1	Weitere Parlamentarische Vorstösse im Bereich SAK.....	57
9.1.1	Standesinitiativen .....	57
9.1.2	Vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlene parlamentarische Vorstösse.....	57
9.1.3	Vom Bundesrat zur Annahme empfohlene parlamentarische Vorstösse .....	58
9.2	Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten nach Art 12b LBV .....	58
9.3	Bibliographie.....	58

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Jahresarbeitseinheiten aller landwirtschaftlichen Betriebe (inkl. z.B. Gartenbau) und der SAK der DZ-berechtigten Betriebe .....	18
Abbildung 2: Beispiele für die Zusammensetzung der SAK-Faktoren im Jahr 2010 (nach Schick 2012) .....	21
Abbildung 3: Die Stellung des landwirtschaftlichen Gewerbes in der Rechtsordnung (Huber et al. 2014) .....	29
Abbildung 4: Mögliche Weiterentwicklungen (rot) und Alternativen (gelb) zum heutigen SAK-System basierend auf verschiedenen Messgrössen sowie mit unterschiedlicher Spezifität (Quelle: Huber et al. 2014).....	37
Abbildung 5: Verhältnis zwischen dem Landwirtschaftlichen Einkommen und der Anzahl SAK bei Betrieben der Zentralen Auswertung <3 SAK .....	43

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Hängige Parlamentarische Vorstösse mit Bezug zum SAK-System, Stand am 16. April 2014 .....	15
Tabelle 2: SAK-Faktoren nach Art. 3 Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (LBV) .....	21
Tabelle 3: Zuschläge nach Art. 2a VBB gültig in den Bereichen Bäuerliches Bodenrecht und Strukturverbesserungen .....	23
Tabelle 4: Limiten im Bereich der Strukturverbesserungen .....	26
Tabelle 5: Stärken und Schwächen des SAK-Systems basierend auf Expertenmeinung (Basierend auf Huber et al. 2014) .....	32
Tabelle 6: Standardrohleistung, 5-Jahres-Mittel auf der Basis von ZA-Daten (Huber et al. 2014) .....	46

## Management Summary

### Ausgangslage

Im Jahr 2012 wurden im Nationalrat drei Postulate zum System der Standardarbeitskräfte (SAK-System) eingereicht, die in der Zwischenzeit vom Nationalrat an den Bundesrat zur Beantwortung überwiesen wurden. Das Postulat 12.3234 „Berücksichtigung des Arbeitsbedarfs der Waldbewirtschaftung und der Sömmerung bei der Berechnung der SAK-Werte“ von Nationalrat Erich von Siebenthal beauftragt den Bundesrat zu prüfen, wie der Arbeitsaufwand für die Bewirtschaftung des Waldes sowie der Sömmerung im SAK-System berücksichtigt werden kann. Das Postulat 12.3242 „Mindestarbeitsaufkommen für landwirtschaftliche Direktzahlungen umfassend bewerten“ von Nationalrätin Prisca Birrer-Heimo beauftragt den Bundesrat darzulegen, wie dem realen Arbeitsaufwand eines Landwirtschaftsbetriebes bei der Bewertung des Mindestarbeitsaufkommens für landwirtschaftliche Direktzahlungen genügend Rechnung getragen wird. Das Postulat 12.3906 „Bemessung der Standardarbeitskraft“ von Nationalrat Leo Müller beauftragt den Bundesrat einen Bericht bereit zu stellen, der das heutige System zur Bemessung der Standardarbeitskraft beurteilt und mögliche Alternativen aufzeigt.

Der beiliegende Bericht als Antwort auf diese drei Postulate wurde in drei Schritten erarbeitet. In einem ersten Schritt wurden Vertreter verschiedener Anspruchsgruppen der Landwirtschaft zu Workshops eingeladen, in welchen diskutiert wurde, welche Betriebe von Förderungen im Rahmen der Agrarpolitik profitieren sollen. In einer weiteren Vorarbeit wurde das heutige SAK-System mit Hilfe von Expertenwissen detailliert evaluiert sowie verschiedene mögliche Alternativen vorgeschlagen und bewertet. Basierend auf diesen beiden Studien wurde in der Folge der vorliegende Bericht verwaltungsintern verfasst.

### Resultate der Evaluation des bestehenden SAK-Systems

Das SAK-System findet in verschiedenen Bereichen des Agrarrechts und – über die Definition des landwirtschaftlichen Gewerbes nach Art. 7 Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) – auch in anderen Rechtsbereichen wie dem Raumplanungs- oder dem Steuerrecht Anwendung. Beispielsweise sei erwähnt, dass nur Betriebe Direktzahlungen erhalten, welche die Limite von 0.25 SAK erreichen. Diese Begrenzung wurde eingeführt mit dem Ziel, dass die Transaktionskosten im Vergleich zu den ausbezahlten Direktzahlungen einen vertretbaren Anteil nicht überschreiten. Ebenfalls wird das SAK-System eingesetzt in den Bereichen des bäuerlichen Bodenrechts und der Strukturver-

besserungsmassnahmen. In diesen Bereichen ist es das Ziel, dass mit dem SAK-System Betriebe identifiziert werden, die längerfristig existenzfähig sind und deshalb von den staatlichen Förderungen in diesen Bereichen profitieren sollen.

Die Anforderungen in den verschiedenen Bereichen sind unterschiedlich, weshalb sich je nach Anwendungsbereich auch die Stärken und Schwächen des Systems unterscheiden. Eine allgemeine Stärke des SAK-Systems ist, dass es eine hohe Objektivität und Transparenz aufweist. So ist für jeden Landwirten klar, wie viel SAK sein Betrieb aufweist. Ebenfalls sind im Bereich des landwirtschaftlichen Gewerbes die Einflussmöglichkeiten sowohl des einzelnen Landwirts wie auch der Behörden berechtigterweise sehr beschränkt. Eine weitere Stärke des SAK-Systems ist, dass es einfach und mit geringem Aufwand anwendbar ist und zur Berechnung keine zusätzlichen Agrardaten erhoben werden müssen. Bei der jährlichen Berechnung der SAK zum Entscheid, ob ein Betrieb Direktzahlungen erhält oder nicht, ist diese einfache Handhabbarkeit ein zentrales Kriterium.

Diese letztgenannte Stärke des Systems ist aber gleichzeitig auch eine Schwäche. Da das System bewusst einfach gestaltet wurde und mit Standardwerten gerechnet wird, bildet es die effektive Arbeitszeit auf einem Betrieb nicht ab: Die SAK sind ein standardisiertes Mass für die Betriebsgrösse, welches sich an der Arbeitszeit bei landesüblicher Bewirtschaftung und Mechanisierung orientiert. Dies führt vor allem wegen der Notwendigkeit, die SAK-Faktoren regelmässig an die reale durchschnittliche Entwicklung des Arbeitseinsatzes anzupassen, zu einer tieferen Akzeptanz des Systems: Der Arbeitszeitbedarf für die meisten Aktivitäten nimmt aufgrund des technischen Fortschritts im Durchschnitt aller Betriebe laufend ab. Bei einer Anpassung der Faktoren an diese Entwicklung fallen Betriebe, die den technischen Fortschritt nicht umsetzen (können), trotz gleich bleibendem realem Arbeitseinsatz aufgrund der Reduktion der SAK-Faktoren unter die entsprechenden SAK-Limiten. Eine weitere Schwäche des Systems ist, dass es das wirtschaftliche Potenzial eines Betriebs nur beschränkt abbilden kann. Dies ist ein wichtiges Manko bei der Anwendung des Systems im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts, bei welchem heute ausschliesslich mit den SAK die langfristige Existenzfähigkeit eines landwirtschaftlichen Betriebs beurteilt wird. Weniger gravierend ist dieses Problem bei den Strukturverbesserungsmassnahmen, bei welchen die SAK als administrative Grenze fungieren und die detaillierte Gesuchprüfung hinsichtlich Wirtschaftlichkeit in einem zweiten Schritt erfolgt.

**Postulat 12.3234 „Berücksichtigung des Arbeitsbedarfs der Waldbewirtschaftung und der Sömmerung bei der Berechnung der SAK-Werte“**

Bei der Anwendung des SAK-Systems im Bereich des BGGB und der Strukturverbesserungsmassnahmen wird der Arbeitsbedarf für die Bewirtschaftung des eigenen Waldes und der Sömmerung bereits mit Zuschlägen berücksichtigt. Diese Zuschläge basieren auf Messungen der benötigten Arbeitszeit für die einzelnen Aktivitäten durch die Gruppe Bau, Tier und Arbeit von Agroscope. Diese Faktoren werden periodisch überprüft, und bei einer Abweichung der Faktoren von der Realität werden Anpassungen vorgeschlagen.

Im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 wurde den Landwirten ermöglicht, für die Aufbereitung, Lagerung und den Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf dem Produktionsbetrieb zusätzliche SAK im Bereich des BGGB und der Strukturverbesserungsmassnahmen geltend zu machen. Die Verkäsung der auf dem Sömmerungsbetrieb anfallenden Milch, die bis dahin nicht angerechnet werden konnte, wird deshalb seit dem 1. Januar 2014 neu mit einem SAK-Zuschlag nach effektivem Arbeitsaufwand berücksichtigt, sofern der Sömmerungsbetrieb auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet wird.

Die Berücksichtigung der Zuschläge für Wald und Sömmerung im Bereich der Direktzahlungen ist hingegen nicht zielführend, weil der Wald nicht zur landwirtschaftlichen Kerntätigkeit gezählt wird. Die SAK für die Sömmerung wird indirekt mitberücksichtigt, indem der massgebliche Tierbestand trotz Abwesenheit der Tiere auf dem Heimbetrieb nicht reduziert wird. Zudem gilt in der Sömmerung ein anderes Direktzahlungsregime, welches auf dem Normalbesatz basiert.

**Postulat 12.3242 „Mindestarbeitsaufkommen für landwirtschaftliche Direktzahlungen umfassend bewerten“**

Die Grundlage der SAK sind arbeitswirtschaftliche Daten, die von der Gruppe Bau, Tier und Arbeit von Agroscope auf Schweizer Landwirtschaftsbetrieben erhoben werden. Dabei werden neben den Feld- und Stallarbeiten auch die Arbeiten für die Betriebsführung sowie Sonderarbeiten erhoben und bei der Berechnung der SAK-Faktoren berücksichtigt. Je nach Aktivität haben die Betriebsführung und die Sonderarbeiten einen Anteil zwischen 20% und 60% an der gesamten bei der Berechnung der SAK-Faktoren berücksichtigten Arbeitszeit einer Aktivität. Auch diese Daten werden laufend überprüft, und wenn sich Abweichungen zu der Realität ergeben, werden diese bei Anpassungen der SAK-Faktoren berücksichtigt.



Die Bewirtschaftungerschwernisse werden bereits im derzeitigen System mit Zuschlägen bei den SAK auch im Bereich der Direktzahlungen berücksichtigt. Um den Arbeitsaufwand auf sehr steilen Parzellen noch besser zu berücksichtigen, soll auf 1. Januar 2017 parallel zu der im Rahmen der AP 14-17 beschlossenen Erhöhung der Hangbeiträge für Flächen mit mehr als 50% Hangneigung der entsprechende SAK-Zuschlag für Steillagen ebenfalls erhöht werden.

Der Zuschlag für die Verarbeitung und Vermarktung der hofeigenen Produkte, wie er im Bereich des BGBB und der Strukturverbesserungsmassnahmen berücksichtigt wird, basiert auf einer Eigendeklaration, deren Erhebung sowohl für die Landwirte als auch die Behörden mit erhöhtem Aufwand verbunden ist. Im Bereich der Direktzahlungen, in welchem die Einstufung der Betriebe im Gegensatz zum Bodenrecht jährlich vorgenommen werden muss, würde die Berücksichtigung dieser Tätigkeiten zu einem starken Anstieg des Aufwandes führen. Wegen der grossen Diversität der Aktivitäten in diesem Bereich ist es auch nicht möglich, standardisierte Faktoren dafür zu definieren. Ebenfalls können diese Werte jährlich stark schwanken, was für den Landwirt zu einer Unsicherheit führt, ob er die verlangte Limite erreicht oder nicht. Eine Berücksichtigung der Verarbeitung und Vermarktung im Bereich der Direktzahlungen wird deshalb nicht als adäquat und sinnvoll erachtet.

#### **Postulat 12.3906 „Bemessung der Standardarbeitskraft“**

Basierend auf der unter Punkt 2 präsentierten Analyse von Stärken und Schwächen des Systems wurden verschiedene Alternativen zum heutigen System sowie Möglichkeiten zur Ergänzung und Weiterentwicklung des heutigen System geprüft. Es hat sich gezeigt, dass das heutige System mit folgenden Weiterentwicklungen und Ergänzungen verbessert werden könnte:

1) Die heutige Normarbeitszeit, die der Berechnung der SAK zu Grunde liegt, beträgt 2'800 Stunden pro Jahr. Im Vergleich zu selbständig erwerbenden Personen ausserhalb der Landwirtschaft ist dies ein hoher Wert, welcher nicht mehr den heute gültigen gesellschaftlichen Normen entspricht. Die Normarbeitszeit soll deshalb auf 2'600 Stunden reduziert werden.

2) Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten nach Art 12b LBV werden in der Landwirtschaft immer wichtiger, und sie können einen substanziellen Anteil an das Einkommen und damit an die langfristige Existenzfähigkeit eines Betriebes leisten. Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten sollen deshalb im Bereich des BGBB und der Strukturverbesserungsmassnahmen in der Zukunft ebenfalls mit SAK-Zuschlägen berücksichtigt werden.

3) Ein weiterer Schritt hin zu einem effektiveren System soll gemacht werden, indem das SAK-System im Bereich des BGGB analog den Strukturverbesserungsmassnahmen ergänzt wird mit einer einzelbetrieblichen Prüfung hinsichtlich wirtschaftlicher Förderungswürdigkeit.

4) Die Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt ist heute für die Landwirte mit vielen Unsicherheiten verbunden, da nicht klar geregelt ist, wann jeweils angepasst wird. Es soll deshalb im Rahmen der nächsten Revision des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) ein Vorschlag für einen standardisierten Prozess zur Anpassung der SAK auf Gesetzesstufe gemacht werden, welcher für die Landwirte Unsicherheiten beseitigen und die für die Legitimität des Systems wichtigen Anpassungen vereinfachen soll.

Mit diesen vorgeschlagenen Weiterentwicklungen sollen die wichtigsten Defizite des heutigen Systems beseitigt werden. Die geprüften Alternativen würden punktuell zwar ebenfalls zu gewissen Verbesserungen beim System führen. Ein Systemwechsel liesse sich jedoch nur rechtfertigen, falls sich eine regelmässige Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt als politisch nicht mehrheitsfähig erweisen und das SAK-System deshalb seine Objektivität verlieren sollte.

Weiter ist festzuhalten, dass sich Änderungen des SAK-Systems auch auf die Raumplanung auswirken. Diesen Auswirkungen soll deshalb bei der Ausarbeitung der Vorschläge zur Weiterentwicklung des Systems besondere Beachtung geschenkt werden. Ebenso werden damit Fragen zur Wettbewerbsneutralität (Art. 24b Abs. 1<sup>quater</sup> des Raumplanungsgesetzes, RPG) zu behandeln sein.

### Weiteres Vorgehen

Es wird ein zweistufiges Vorgehen vorgeschlagen. Zuerst soll ein Vorschlag für eine Weiterentwicklung des SAK-Systems in Anhörung gegeben werden, welcher folgende Punkte enthält: Anpassung der SAK-Faktoren an den realen durchschnittlichen Arbeitsaufwand, Reduktion der Normarbeitszeit, SAK-Zuschläge für die Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten in den Bereichen bäuerliches Bodenrecht und Strukturverbesserungsmassnahmen. Diese Anpassungen sollen per 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt werden. Ebenfalls soll ein Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 LBV in Anhörung gegeben werden, nach dem Flächen mit einer Neigung von über 50% ab 1. Januar 2017 mit einem erhöhten Zuschlag für Steillagen berücksichtigt werden.

In einem zweiten Schritt wird für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik auf Stufe Gesetz ein Vorschlag für eine fokussierte einzelbetriebliche Prüfung der wirtschaftlichen Förderungswürdigkeit im bäuerli-

## **Evaluation des Systems der Standardarbeitskräfte SAK**

chen Bodenrecht sowie für einen standardisierten Prozess zur Anpassung der SAK aufgrund des technischen Fortschritts im LwG ausgearbeitet werden.

# 1 Einleitung

## 1.1 Auftrag

Im Jahr 2012 haben drei Nationalräte Postulate eingereicht, welche in der Zwischenzeit vom Nationalrat an den Bundesrat zur Beantwortung überwiesen wurden.

### 1.1.1 Postulat 12.3906 „Bemessung der Standardarbeitskraft“ von Nationalrat Leo Müller

Am 28.9.2012 hat Nationalrat Leo Müller das Postulat 12.3906 „Bemessung der Standardarbeitskraft“ eingereicht. Das Postulat beauftragt den Bundesrat, einen Bericht zu erstellen, welcher das heutige System zur Bemessung der Standardarbeitskraft beurteilt und mögliche Alternativen aufzeigt.

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zu erstellen, welcher das heutige System zur Bemessung der Standardarbeitskraft beurteilt und mögliche Alternativen aufzeigt. Dabei sollen zu folgenden Fragestellungen Antworten gegeben werden:

1. Ist das System zur Bemessung der Standardarbeitskräfte für die heutige und zukünftige Landwirtschaft zweckmässig und kohärent?
2. Wie wirkt das vorgesehene SAK-Konzept auf die verschiedenen Anwendungsbereiche (Direktzahlungen, Strukturverbesserungen, Boden- und Pachtrecht, Raumplanung) und wie soll es ausgestattet werden, damit es einfach vollziehbar ist und den verschiedenen Anforderungen gerecht wird?
3. Können gemeinwirtschaftliche Leistungen, wie sie in der AP 2014–17 zusätzlich gefordert werden, richtig bemessen und angerechnet werden?
4. Wie kann der Diversifizierung in der Landwirtschaft Rechnung getragen werden, damit alle effektiven landwirtschaftlichen und paralandwirtschaftlichen Tätigkeiten mitberücksichtigt werden?

Der Bericht soll eine Beurteilung ermöglichen, ob eine Anpassung der landwirtschaftliche Begriffsverordnung und der Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht bei der Erfassung des gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarfs mit Hilfe standardisierter Faktoren angezeigt ist.

### Position und Auftrag

Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Am 14.12.2012 wurde das Postulat vom Nationalrat angenommen.

### 1.1.2 Postulat 12.3234 „Berücksichtigung des Arbeitsbedarfs der Waldbewirtschaftung und der Sömmerung bei der Berechnung der SAK-Werte“ von Nationalrat Erich von Siebenthal

Am 15.3.2012 hat Nationalrat Erich von Siebenthal das Postulat „Berücksichtigung des Arbeitsbedarfs der Waldbewirtschaftung und der Sömmerung bei der Berechnung der SAK-Werte“ eingereicht. Das

Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen, wie der Arbeitsaufwand für die Bewirtschaftung des Waldes sowie der Sömmerung im SAK-System berücksichtigt werden kann.

Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen, wie in der Agrarpolitik 2014-2017 der Arbeitsaufwand für die Bewirtschaftung des Waldes und für die Sömmerung in die Berechnung der Standardarbeitskraft (SAK) mit einbezogen werden kann - der Anspruch auf Direktzahlungen, die landwirtschaftliche Gewerbegrenze gemäss bäuerlichem Bodenrecht und das Anrecht auf Strukturverbesserungsmassnahmen werden berücksichtigt.

### **Position und Auftrag**

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung des Postulats. Am 19.3.2014 wurde das Postulat vom Nationalrat angenommen.

#### **1.1.3 Postulat 12.3242 „Mindestarbeitsaufkommen für landwirtschaftliche Direktzahlungen umfassend bewerten“ von Prisca Birrer-Heimo**

Am 15.3.2012 hat Nationalrätin Prisca Birrer-Heimo das Postulat „Mindestarbeitsaufkommen für landwirtschaftliche Direktzahlungen umfassend bewerten“ eingereicht. Das Postulat beauftragt den Bundesrat darzulegen, wie dem realen Arbeitsaufwand eines Landwirtschaftsbetriebes bei der Bewertung des Mindestarbeitsaufkommens für landwirtschaftliche Direktzahlungen genügend Rechnung getragen wird.

Der Bundesrat wird beauftragt darzulegen, wie dem realen Arbeitsaufwand eines Landwirtschaftsbetriebes bei der Bewertung des Mindestarbeitsaufkommens für landwirtschaftliche Direktzahlungen genügend Rechnung getragen wird. Insbesondere soll aufgezeigt werden, wie neben dem Produktionsaufwand der Grundaufwand des Betriebes, die Verarbeitung und Vermarktung sowie die besonderen Bewirtschaftungerschwernisse berücksichtigt werden.

### **Position und Auftrag**

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung des Postulats. Am 19.3.2014 wurde das Postulat vom Nationalrat angenommen.

## **1.2 Politische Ausgangslage**

Letzte grössere Änderungen am System der Standardarbeitskräfte (SAK) wurden im Rahmen der Agrarpolitik 2011 (AP 2011) durchgeführt. Im Rahmen der AP 2011 wurde die Gewerbegrenze im Bäuerlichen Bodenrecht (Art. 7 Bundesgesetz über das Bäuerliche Bodenrecht BGG) von 0.75 auf 1 SAK

erhöht. Mit dieser Verschärfung des Bodenrechts sollte vor allem der Strukturwandel gefördert werden. Gleichzeitig wollte man mit der Erhöhung der SAK-Grenze auch die Erbgerechtigkeit erhöhen, indem die Übergabe von langfristig nicht existenzfähigen Betrieben zum Ertragswert erschwert wurde. Bereits in den damaligen Diskussionen tauchte die Forderung auf, die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten in der SAK-Berechnung zu berücksichtigen. Aus verschiedenen Gründen (u.a. wegen mangelnden Vorstellungen zur Umsetzbarkeit und Praktikabilität) wurde damals jedoch darauf verzichtet.

Im Rahmen der Anhörung zum Verordnungspaket zur Agrarpolitik 2014-2017 (AP 14-17) schlug das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) vor, die SAK-Faktoren für die einzelnen Betriebszweige nach 10 Jahren erstmals wieder dem technischen Fortschritt anzupassen. Damit sollten die SAK-Faktoren an die reale Entwicklung des Arbeitsaufwands in der Schweizer Landwirtschaft angepasst werden. Die Umsetzung des arbeitssparenden technischen Fortschritts hat nämlich dazu geführt, dass der durchschnittliche Arbeitsaufwand in den letzten 10 Jahren um 16% gesunken ist. Mit der vom WBF vorgeschlagenen Anpassung der SAK-Faktoren wären Schweiz weit 1'400 Betriebe unter die für den Erhalt von Direktzahlungen notwendige Limite von 0,25 SAK gefallen.

Dem SAK-System als Abgrenzungskriterium für den Erhalt von Direktzahlungen und anderer Finanzhilfen wie Strukturverbesserungsbeiträge oder Investitionskredite sowie als bodenrechtliches und raumplanerisches Abgrenzungsinstrument erwuchs in der Folge starke Kritik von verschiedenen Seiten. Abbild dieser Kritik sind die diversen politischen Vorstösse, welche daraufhin eingereicht wurden (siehe

Tabelle 1 sowie Anhang). Neben dem Verzicht auf die Anpassung an den technischen Fortschritt als zentraler Kritikpunkt wurde in diesen Vorstössen auch gefordert, dass die Arbeit der Bäuerinnen mit den SAK besser honoriert und in diesem Zusammenhang die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten bei der SAK-Berechnung berücksichtigt werden.

Im Mai 2013 hat Bundesrat Johann N. Schneider-Amman entschieden, die umstrittenen Fragen zu den Standardarbeitskräften aus den Ausführungsbestimmungen zur AP 14-17 zu entfernen. Der Entscheid, ob und wie die SAK-Faktoren angepasst werden, soll erst nach Vorliegen dieses Berichts getroffen werden.

Tabelle 1: Hängige Parlamentarische Vorstösse mit Bezug zum SAK-System, Stand am 16. April 2014

Nr.	Name	Titel	Stellungnahme Bundesrat	Antrag BR	Entscheid Parlament
11.4157 Po	NR von Siebenthal Erich	Erschwerte Bewirtschaftung berücksichtigen	Prüfen im Rahmen der Ausführungsbestimmungen.	Annahme	Annahme 16.03.2012
12.3290 Po	NR Graf Maya	Berücksichtigung der Arbeit der Bäuerinnen bei der Berechnung der SAK-Werte	Betriebsführung und Sonderarbeiten sind in den Faktoren enthalten. Faktoren sollen die Kernlandwirtschaft (Produktion sowie natürliche Erschwernisse) abbilden.	Ablehnung	offen
12.3592 Mo	NR von Siebenthal Erich	Erforderlicher Arbeitsbedarf für Strukturverbesserungen senken	Technischer Fortschritt ist belegt. Nach Betriebsrichtung und Zonen differenzierte Eintretensschwelle haben sich bewährt. Festlegung nach Anhörung zu VP 2014-17.	Ablehnung	offen
12.318 Kt.IV. BE	Kanton Bern	Berechnung der Standardarbeitskraft in der Landwirtschaft. Änderung		Ablehnung	offen

### 1.3 Geschichtlicher Hintergrund zum SAK-System

Das SAK-System stellt bei vielen staatlichen Massnahmen im Bereich der Agrarpolitik eines der Eintretenskriterien dar, das bestimmt, ob ein landwirtschaftlicher Betrieb von einer Förderung durch den Staat – sei dies mit finanziellen Instrumenten (Direktzahlungen oder Strukturverbesserungsmassnahmen), sei dies mit nichtmonetären Massnahmen (Bäuerliches Bodenrecht oder Raumplanung) – profitieren kann: Mit der Anwendung der SAK als Eintretenskriterium werden gewisse Betriebe von der staatlichen Unterstützung bzw. von gewissen Förderinstrumenten ausgeschlossen. Das beeinflusst einerseits die Art der Bewirtschaftung der einzelnen Betriebe und entfaltet andererseits auch eine Wirkung auf die Strukturen der gesamten Landwirtschaft.

Eingeführt wurde der Arbeitszeitaufwand als Betriebsgrössenmass 1991 im Bundesgesetz für das bäuerliche Bodenrecht (BGBB). Mit der Arbeitszeit wurde der Begriff der „langfristigen Existenz“ zur Definition eines landwirtschaftlichen Gewerbes ersetzt, welcher wegen Schwierigkeiten bei der Interpretation stark umstritten war. Ein Betrieb konnte nach der Revision des BGBB ein Gewerbe sein, wenn er einer „halben Familienarbeitskraft“ Arbeit bot. Als Ableitung davon wurden die SAK mit der Totalrevision des Landwirtschaftsgesetzes per 1. Januar 1999 auch in der Agrarpolitik eingeführt. Dabei wurden SAK-Limiten in erster Linie eingeführt als Unter- und Obergrenze bei den Direktzahlungen. Mit der Untergrenze sollten Hobby-Betriebe vom Bezug von Direktzahlungen ausgeschlossen werden. Mit der Obergrenze sollte verhindert werden, dass sehr extensiv bewirtschaftete Betriebe mit einer geringen Produktion sehr hohe Direktzahlungsbeträge erhielten. Gleichzeitig wurden die SAK eingeführt als Limiten bei den einzelbetrieblichen Strukturverbesserungsmassnahmen (Investitionshilfen). Mit der



Agrarpolitik 2007 (AP 2007) wurde das SAK-System dann auch für das BGG übernommen, wobei mindestens 0,75 SAK für ein Gewerbe notwendig war. Gleichzeitig wurden auf den 1. Januar 2004 auch die SAK-Faktoren das erste – und bisher einzige – Mal an den technischen Fortschritt angepasst. Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 (AP 2011) wurde per 1. Januar 2008 die Gewerbegrenze auf 1,0 SAK erhöht und gleichzeitig auch eine Harmonisierung mit dem Raumplanungsrecht geschaffen. Seither darf beispielsweise nur, wer als landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne des BGG anerkannt ist, gemäss Art. 24b RPG einen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb ausserhalb der Bauzone einrichten. Ab diesem Zeitpunkt wurde das System vom Grundsatz her nicht mehr verändert. Jedoch wurden noch gewisse Ergänzungen bei den Zuschlägen im Bereich des BGG und der landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen vorgenommen (z.B. Einführung von Zuschlägen für Vermarktung, Verarbeitung und Lagerung von auf dem Hof produzierten Produkten).

15 Jahre nach der Einführung stellt sich nun die Frage, ob das SAK-System in einem sich verändernden Umfeld immer noch das richtige System ist, um die damit verfolgten Ziele zu erreichen. Verändert haben sich in dieser Zeit zum Einen die landwirtschaftlichen Betriebe – sie wurden grösser, rationeller und engagieren sie sich vermehrt im Bereich von landwirtschaftsnahen Dienstleistungen, um ihre Arbeitskraft möglichst gut in Wert zu setzen. Zum Anderen änderten sich über die Zeit auch die Erwartungen, die die Gesellschaft an die Landwirtschaft hat. Dies gilt es bei der Evaluation der SAK sowie der Alternativen zu berücksichtigen, um die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Agrarpolitik auch in Zukunft sicherzustellen.

### **1.3.1 Ansprüche der Gesellschaft an die Landwirtschaft**

Das Bild, das die Gesellschaft von der Landwirtschaft hat, ist divers und einem stetigen Wandel unterworfen. Von diesem Bild hängt aber ab, welche Strukturen der Landwirtschaft die Gesellschaft bevorzugt und damit welche Betriebe der Bund fördern soll. Um die Erwartungen der Bevölkerung an die Landwirtschaft – und damit die Agrarpolitik – auszuloten, hat das Bundesamt für Landwirtschaft im Sommer 2013 Workshops mit Vertretern verschiedener Anspruchsgruppen der Landwirtschaft durchgeführt (Weber 2013). Das Ergebnis dieser Workshops sind 26 Thesen, zur Frage, welche Betriebe durch die Agrarpolitik gefördert werden sollen.

Die Anspruchsgruppen waren in diesen Workshops klar der Meinung, dass die Tätigkeiten der Landwirte in drei Bereiche aufgeteilt werden können: 1. kernlandwirtschaftliche Tätigkeiten, 2. landwirtschaftsnahe Tätigkeiten und 3. nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten. Die kernlandwirtschaftlichen Tätigkeiten umfassen Tätigkeiten nach Artikel 3 Abs. 1 Bst. a-c LwG. Diese Tätigkeiten sind die

Produktion von Nahrungsmitteln sowie deren Verarbeitung und Vermarktung (sofern die Rohstoffe vom eigenen Betrieb stammen) und die Bewirtschaftung naturnaher Flächen. Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten sind Dienstleistungen, welche die Landwirtschaft erbringt, indem sie auf die landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren zurückgreift, ohne dass dabei jedoch eine landwirtschaftliche Produktion erfolgt. Eine Liste mit landwirtschaftsnahen Tätigkeiten gibt Art 12b LBV; die im Workshop vertretenen Anspruchsgruppen waren mehrheitlich einverstanden mit dieser Umschreibung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten.

Für die Anspruchsgruppen war klar, dass Betriebe einen gewissen Anteil an Kernlandwirtschaft aufweisen müssen, damit sie von der Agrarpolitik gefördert werden. Nicht beantwortet wurde im Rahmen der Workshops jedoch die Frage, wie gross der Umfang der Kernlandwirtschaft eines Betriebs sein muss. Ebenfalls waren sich die Anspruchsgruppen nicht einig darüber, inwiefern landwirtschaftsnahe Tätigkeiten durch den Staat gefördert oder einfach nur toleriert werden sollen.

Einigkeit herrschte jedoch darüber, dass die Massnahmen der Agrarpolitik so ausgelegt sein müssen, dass sie eine vielfältige Landwirtschaft erlauben. Diese Vielfalt bezog sich auf mögliche Betriebsformen, Betriebs- und Erwerbsskombinationen. Ein bäuerlicher landwirtschaftlicher Betrieb – wie ihn die Bundesverfassung in Art 104 fordert - soll im Eigentum oder in Pacht der Bauernfamilie sein. Ebenfalls sollen die Familienarbeitskräfte einen signifikanten Teil der Arbeit auf dem Betrieb selber ausführen, mindestens aber das unternehmerische Risiko abdecken, um von den Instrumenten der Agrarpolitik gefördert zu werden.

### **1.3.2 Veränderungen auf dem landwirtschaftlichen Betrieb**

Seit der Einführung des SAK-Systems Ende der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts hat sich die Landwirtschaft weiterentwickelt. Zum Einen sind die Betriebe gewachsen und können auch von neuen technischen Möglichkeiten profitieren. Dies führte dazu, dass die Bewirtschaftung einer Einheit Land oder die Haltung von Tieren heute im schweizerischen Durchschnitt bedeutend weniger Arbeit verursacht. Da die SAK grundsätzlich auf dem Arbeitsbedarf der Betriebe abstellen, verlangt diese Entwicklung nach einer Anpassung der entsprechenden Faktoren an die neuen Gegebenheiten. Eine solche Anpassung wurde letztmals im Jahr 2004 durchgeführt. Seither blieben die Faktoren unverändert, weshalb sie heute den durchschnittlich erforderlichen Arbeitsaufwand um etwa 16% überschätzen. Seit der letzten Anpassung der SAK-Faktoren im Jahr 2004 hat sich die Differenz zwischen der real in der Schweizer Landwirtschaft eingesetzten Arbeitskraft und der Summe der Standardarbeitskraft laufend vergrössert. Dies illustriert Abbildung 1, wobei bei den SAK nur die direktzahlungsberechtigten

Betriebe repräsentiert sind, während bei den Jahresarbeitseinheiten alle landwirtschaftlichen Betriebe inkl. des produzierenden Gartenbaus enthalten sind.

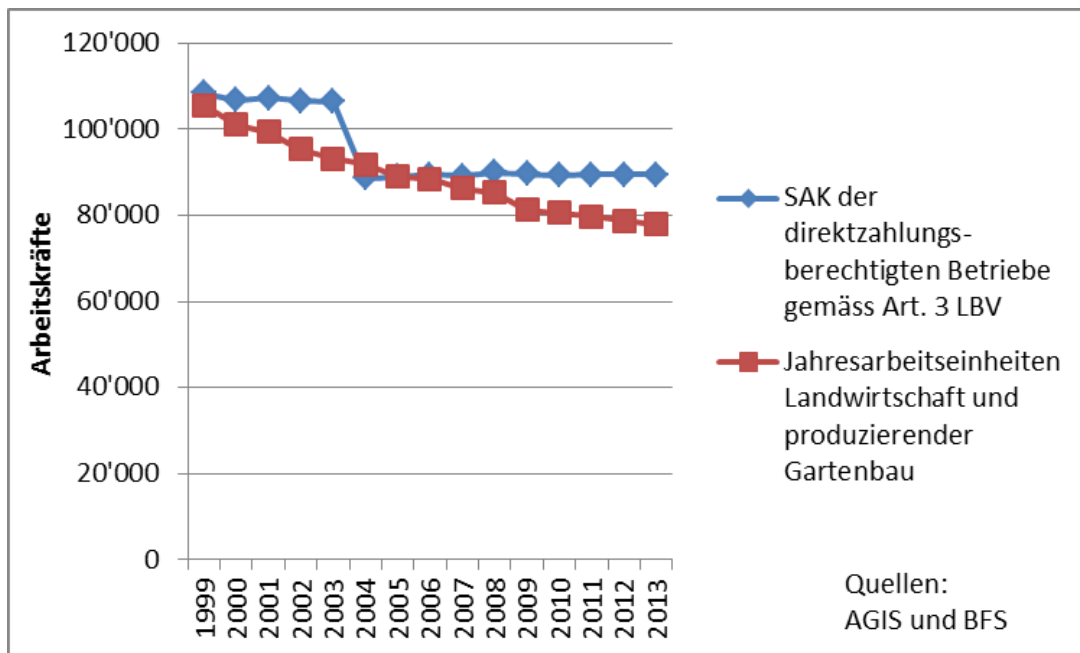


Abbildung 1: Entwicklung der Jahresarbeitseinheiten aller landwirtschaftlichen Betriebe (inkl. z.B. Gartenbau) und der SAK der DZ-berechtigten Betriebe

Trotz des technischen Fortschritts hat die Arbeitsbelastung pro Betrieb nicht unbedingt abgenommen. Durch den Strukturwandel werden die Landwirtschaftsbetriebe im Durchschnitt immer grösser. Aufgrund dieser zwei gegenläufigen Trends ist daher nicht davon auszugehen, dass sich die Arbeitsbelastung pro Betrieb grundsätzlich verringert hat. Die Arbeitsbelastung wird von den Betriebsleitern denn auch als die negativste Seite des Bauernberufs angesehen (BLW 2013).

Andererseits, versuchen die Landwirte auch immer mehr, ihre Einkommen zu diversifizieren, und engagieren sich vermehrt in landwirtschaftsnahen Tätigkeiten. Ein Indikator für diese Zunahme der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten ist die Zunahme des Wertes „Paralandwirtschaft“ in der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten von Agroscope, der alleine zwischen 2008 und 2012 um 19% gestiegen ist.

Mit dem vorliegenden Bericht, welcher wie folgt strukturiert ist, gibt der Bundesrat eine Antwort auf die drei Postulate von Nationalrat Erich von Siebenthal, Nationalrätin Prisca Birrer-Heimo und Nationalrat Leo Müller: In einem ersten Teil werden die verschiedenen Anwendungsbereiche des SAK-Systems

sowie die verfolgten Ziele erläutert. Danach werden die Vor- und Nachteile des bestehenden Systems beleuchtet sowie verschiedene Alternativen präsentiert. Auf dieser Basis werden die Fragen der Postulate beantwortet und ein Fazit gezogen.

## 2 Die Anwendungsbereiche des SAK-Systems

Das SAK-System findet in verschiedenen Rechtsbereichen vor allem mit direktem Bezug zur Landwirtschaft Anwendung als Mass zur Messung der Grösse eines landwirtschaftlichen Betriebes (siehe Abbildung 1). Indirekt wird das SAK-System auch in weiteren Rechtsbereichen (z.B. Raumplanungsrecht, Steuerrecht etc.) verwendet, indem man sich in diesen Bereichen auf den Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes bezieht, welcher wiederum direkt von den SAK abhängt. In diesem Kapitel wird ein Überblick über die verschiedenen Bereiche gegeben, in welchen die SAK Anwendung finden. Dabei wird bei jedem Anwendungsbereich eine Übersicht über das heutige System gegeben, dann werden die Ziele aufgeführt, welche mit dem Betriebsgrössenmass erreicht werden sollen und dann wird ausgeführt, welche Eigenschaften ein Betriebsgrössenmass idealerweise aufweist um diese Ziele erreichen zu können. Für eine detailliertere Ausführung sei auf den Bericht von Huber et al. (2014) verwiesen.

### 2.1 Berechnung der SAK

Die Berechnung der SAK-Faktoren beruht auf Arbeitszeitdaten erhoben von der Forschungsgruppe Bau, Tier und Arbeit von Agroscope (Luder, 2003), die welchen die Arbeitszeit für verschiedene landwirtschaftliche Tätigkeiten in unterschiedlichen Mechanisierungsstufen berücksichtigen. In den Berechnungen werden Feld- und Stallarbeiten und insbesondere auch die Arbeiten zur Betriebsführung berücksichtigt (Abbildung 2). Die Berechnung der Arbeitszeit für Betriebsführung und Sonderarbeiten basiert auf Moriz (2007). Die berücksichtigten Arbeiten beinhalten unter anderem die ganzen administrativen Arbeiten, welche der Landwirt ausführen muss (siehe Box: beispielshafte detaillierte Aufstellung der berücksichtigten Arbeiten im Bereich Milchviehhaltung).

## **Betriebsführung und Sonderarbeiten im Bereich Milchviehhaltung**

Die **Betriebsführung** in der Milchviehhaltung umfasst folgende Aufgaben:

- Planungs- und Organisationsaufgaben (Futterplanung und Futterbilanzierung, Rationsberechnung, Futtermittelproben, Weideplanung, Zucht- und Bestandsplanung, Investitionsplanung, Milchquotenplanung, Arbeitsplanung, Organisation Fremdarbeit, Arbeitsanleitungen, Betriebsbesprechungen)
- Kontrollarbeiten (Tierbeobachtung, Gesundheitskontrolle, Bestandskontrolle durch Tierarzt, Milch- und Leistungskontrolle, Verzehrskontrolle Futtermittel, Brunst- und Trächtigkeitskontrolle, Lagerkontrolle Futtermittel, Betriebskontrolle durch Dritte, Kontrolle von Auswertungsergebnissen, Arbeitskontrolle)
- Aufzeichnungen (Bestandsregister, Stallbuch, Datenerfassung Milchviehhaltung, Datenverarbeitung Milchviehhaltung, Bewegungsmeldungen TVD, Arzneimitteldokumentation, Aufzeichnungen Qualitätsmanagement, Karteiführung Reparatur und Unterhalt)
- Antragswesen ( Beschaffung Informationsmaterial, Beschaffung Antragsformular, Unterlagen zusammen stellen, Antragsformular ausfüllen, Behördenkontakt, Rückfragen, Bescheide prüfen)
- Einkaufsarbeiten (Krafftutter, Mineralfutter, Grundfutter, Stroh, Zuchttiere, Jungtiere, Samen und Medikamente, Reinigungs- und Desinfektionsmittel, Verbrauchsmaterialien, Tierpflegegeräte, Landtechnik, Versicherungen)
- Verkaufsarbeiten (Altkühe und Schlachtvieh, Kälber und Nutztvieh, Verkaufsverhandlungen Milch, Lieferverträge)
- Geldverkehr und Finanzen (Kreditverhandlungen, Lieferscheine ausstellen, Rechnungen und Mahnungen ausstellen, Kontrolle Zahlungseingang, Rechnungsbearbeitung, Lohnabrechnungen)
- Buchführung (Belege erfassen, laufende Buchungen, Inventuren)
- Information und Weiterbildung (Messen, Ausstellungen, Informationstage, Versammlungen, Fachzeitschriften lesen, Fachbücher lesen, Informationsbeschaffung Internet, Informationsgespräche mit Firmenvertretern, Informationsgespräche mit Berufskollegen, Einschulung an Maschinen und Geräten, Betriebsanleitungen lesen)
- Beratung (Staatliche Beratung, Private Beratung, Einzelberatung, Gruppenberatung, Beratungsdienste und Beratungsringe, Beratung durch Firmenvertreter)

Die **Sonderarbeiten** in der Milchviehhaltung umfassen folgende Arbeiten:

- Reparaturen
- Unterhalt- und Wartungsarbeiten
- Reinigungsarbeiten
- Transportarbeiten
- Lagerarbeiten
- Krankenpflege
- Klauenpflege
- Geburtshilfe
- Enthornung
- Besamung

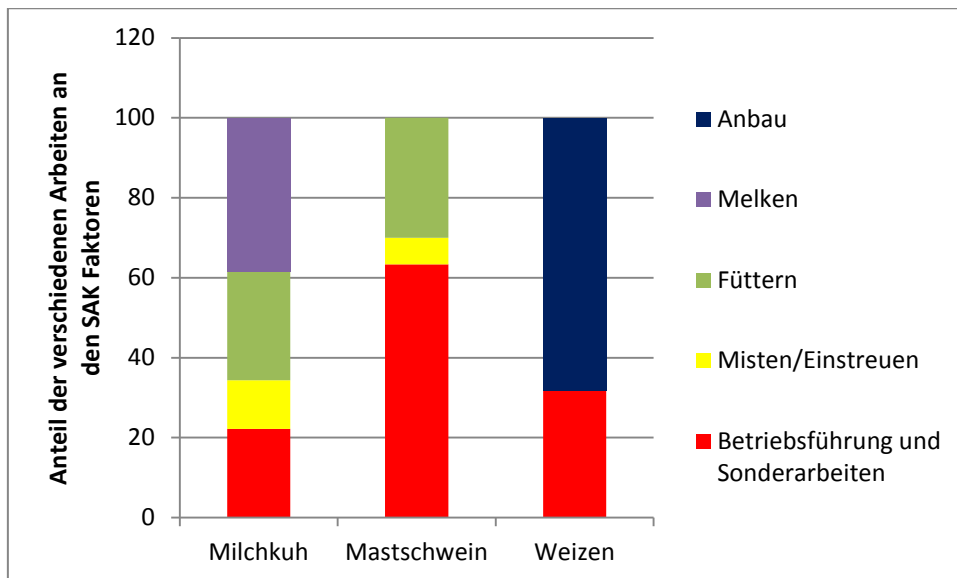


Abbildung 2: Beispiele für die Zusammensetzung der SAK-Faktoren im Jahr 2010 (nach Schick 2012)

Diese detaillierten Arbeits- und Produktionsverfahren wurden auf sieben SAK-Faktoren plus drei Zuschläge fokussiert. Diese Zuschläge berücksichtigen die Mehrarbeit, welche bei der Bewirtschaftung von steilen Flächen sowie im biologischen Landbau entsteht. Die Faktoren sind in Artikel 3 LBV enthalten und bilden die Grundlage für das SAK-System (

Tabelle 2).

Tabelle 2: SAK-Faktoren nach Art. 3 Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (LBV)

<b>Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN)</b>	
Landwirtschaftliche Nutzfläche ohne Spezialkulturen	0.028 SAK pro ha
Spezialkulturen ohne Rebflächen in Steil- und Terrassenlagen	0.30 SAK pro ha
Rebflächen in Steil- und Terrassenlagen	1.00 SAK pro ha
<b>Nutztiere</b>	
Milchkühe, Milchschafe und Milchziegen	0.043 SAK pro GVE
Mastschweine, Remonten über 25 kg und abgesetzte Ferkel	0.007 SAK pro GVE
Zuchtschweine	0.04 SAK pro GVE
andere Nutztiere	0.03 SAK pro GVE
<b>Zuschläge</b>	
für Hanglagen im Berggebiet und in der Hügellzone (18-35 % Neigung)	0.015 SAK pro ha
für Steillagen im Berggebiet und in der Hügellzone (mehr als 35 % Neigung)	0.03 SAK pro ha
für den biologischen Landbau	Faktoren LN plus 20 %
für Hochstamm-Feldobstbäume	0.001 SAK pro Baum

Diese Kennzahlen beziehen sich jeweils auf eine landesübliche Bewirtschaftung, landesübliche Bestandes- und Parzellengrößen sowie landesübliche Mechanisierungen. Die Faktoren sind nicht abhängig von der tatsächlichen Faktorausstattung des zu beurteilenden Betriebes – unabhängig von der jeweiligen realen Arbeitseffizienz werden für jeden Betrieb dieselben Faktoren verwendet. Die Abbildung der realen arbeitswirtschaftlichen Situation ist aber auch nicht das Ziel der SAK (siehe folgende Unterkapitel). Vielmehr sind die SAK ein standardisiertes Mass für die Betriebsgrösse, welches basiert auf der Arbeit. Die Arbeit wird in der Berechnung dieses Betriebsgrößenmasses verwendet, um die verschiedenen Aktivitäten eines Betriebes zu gewichten und miteinander vergleichbar bzw. addierbar zu machen. Trotzdem bilden die SAK die Arbeitszeit im Durchschnitt über die gesamte Schweiz relativ genau ab, wie in Abbildung 1 dargestellt wird. Wie bei der Verwendung eines standardisierten Masses auf einem durchschnittlichen Niveau zu erwarten ist, wird die effektive Arbeitszeit auf kleinen Betrieben mit den SAK jedoch eher unterschätzt und bei grossen Betrieben eher überschätzt (Huber et al. 2014).

Weil die SAK-Faktoren den effektiven Arbeitsaufwand des einzelnen Betriebes nicht exakt repräsentieren, gibt es sowohl in der LBV wie auch im Boden- und Pachtrecht sowie im Bereich der Strukturverbesserungen Zuschläge für Aktivitäten, für die der Arbeitsaufwand stark vom Standardmass abweicht (z.B. für die Bewirtschaftung von Steillagen oder den Kartoffelanbau). In der LBV werden Aktivitäten mit Zuschlägen bedacht, welche auch relevant für die Direktzahlungen sind (unter anderem für die Bewirtschaftung steiler Parzellen). Ebenfalls werden ökologische Produktionsformen mit Zuschlägen bedacht, die zum Einen einen Mehraufwand verursachen, zum Anderen aber auch mehr Direktzahlungen auslösen, wie dies zum Beispiel beim Biolandbau der Fall ist. Daneben gibt es in der VBB und in der IBLV heute 15 Zuschläge für Aktivitäten, die sich auf die Wirtschaftlichkeit der Betriebe auswirken, jedoch nicht relevant sind für die Direktzahlungen (Tabelle 3). In diesen Zuschlägen wird unter anderem die Bewirtschaftung des eigenen Waldes oder die Sömmerung berücksichtigt. Diese Zuschläge werden im Bereich der Direktzahlungen nicht berücksichtigt, da sie keinen Einfluss auf die Höhe der Direktzahlungen haben.

Tabelle 3: Zuschläge nach Art. 2a VBB gültig in den Bereichen Bäuerliches Bodenrecht und Strukturverbesserungen

Aktivität	Faktor
Milchkühe auf Sömmerungsbetrieb	0.015 SAK/Normalstoss
Andere Nutztiere auf Sömmerungsbetrieb	0,010 SAK/Normalstoss
Kartoffeln	0.045 SAK/ha
Beeren, Heil- und Gewürzpflanzen	0.30 SAK/ha
Rebbau mit eigener Kelterei	0.30 SAK/ha
Gewächshaus mit festen Fundamenten	0.90 SAK/ha
Hochtunnel oder Treibbeet	0.045 SAK/ha
Pilzproduktion in Hochtunnel oder Gebäuden	0.06 SAK/a
Champignonproduktion in Gebäuden	0.25 SAK/a
Brüsselerproduktion in Gebäuden	0.25 SAK/a
Sprossenproduktion in Gebäuden	1.00 SAK/a
Produzierender Gartenbau: Gewächshaus mit festen Fundamenten oder Hochtunnel für Pflanzen in Behältern	2.40 SAK/ha
Christbaumkulturen	0.045 SAK/ha
Betriebseigener Wald	0.012 SAK/ha
Verarbeitung, Lagerung und Vermarktung betriebseigener Produkte	Nach effektivem Aufwand

## 2.2 Direktzahlungen

### 2.2.1 Heutige Ausgestaltung

Der Gesetzgeber sieht vor, dass bodenbewirtschaftenden, bäuerlichen Betrieben die Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit Direktzahlungen abgegolten wird. Damit ein landwirtschaftlicher Betrieb für den Bezug von Direktzahlungen berechtigt ist, muss er nach geltendem Recht mindestens eine Grösse von 0.25 SAK aufweisen (Art. 5 DZV). Für die Berechnung dieser Limite gelten die Faktoren gemäss Art. 3 LBV (Tabelle 2). Um das System möglichst einfach zu halten, werden bei den Direktzahlungen keine weiteren Zuschläge berücksichtigt.

Neben dem minimalen Arbeitsaufkommen sieht die Direktzahlungsverordnung auch einen Grenzwert für die Summe der Beiträge pro Standardarbeitskraft vor (Art. 8 Abs. 1 DZV). Pro SAK werden maxi-



mal 70'000 Franken an Direktzahlungen ausbezahlt.<sup>1</sup> Von der Anwendung dieser Obergrenze ist eine relativ kleine Anzahl meist viehloser Betriebe betroffen. Die SAK spielt ausserdem eine Rolle bei den Übergangsbeiträgen; wenn ein Betrieb seine SAK um mehr als 50% reduziert, werden die Übergangsbeiträge proportional gekürzt (Art. 93 DZV). Zudem kommen sie bei der Vermögensgrenze für die Übergangsbeiträge zur Anwendung, indem das massgebende Vermögen um 270'000 Fr. pro SAK vermindert werden kann (Art. 95 Abs. 1 DZV).

### **2.2.2 Ziele welche mit dem Betriebsgrössenmass erreicht werden sollen**

Die untere Limite ist in erster Linie administrativer Natur. Diese Grenze soll sicherstellen, dass der administrative Aufwand und die Kosten für die Auszahlung kleiner Direktzahlungsbeiträge und die entsprechenden Kontrollen im Verhältnis zu den ausbezahlten Direktzahlungen nicht unverhältnismässig gross sind. Dies ist auch der Grund, weshalb in diesem Bereich die in Tabelle 3 beschriebenen Zuschläge keine Anwendung finden: Die Aktivitäten, welche mit diesen Zuschlägen berücksichtigt werden, lösen keine zusätzlichen Direktzahlungen aus. Durch eine Berücksichtigung der Zuschläge würde deshalb in Kauf genommen, dass auch Kleinst-Betriebe Direktzahlungen erhielten. Dadurch wäre das Verhältnis zwischen Transaktionskosten und ausbezahlten Zahlungen unverhältnismässig. Die SAK-Untergrenze bei den Direktzahlungen muss auch inskünftig sicherstellen, dass so genannte Hobby-Betriebe keine Direktzahlungen erhalten, wie dies durch die Bundesverfassung vorgegeben wird.

Die Begrenzung der Direktzahlungen gegen oben hat zwei Ziele. Zum Einen soll mit dieser Obergrenze verhindert werden, dass Betriebe ihre Direktzahlungssumme über eine extensivere – und damit in der Tendenz mit weniger Arbeit verbundenen – Nutzung maximieren. Zum Anderen ist die Obergrenze auch ein soziales Kriterium. Es soll verhindert werden, dass die landwirtschaftlichen Betriebe pro beschäftigte Arbeitskraft Direktzahlungen in einer Höhe erhalten, welche von der Gesellschaft nicht mehr akzeptiert würde.

### **2.2.3 Anforderungen an das Betriebsgrössenmass**

Ob ein Betrieb die Untergrenze zum Erhalt von Direktzahlungen erfüllt, muss jährlich neu berechnet werden. Das System zu Berechnung sollte daher im Idealfall möglichst einfach und objektiv sein, damit die Berechnung basierend auf den erhobenen Strukturdaten geschehen kann. Zudem sollte das

---

<sup>1</sup> Der Vernetzungsbeitrag, der Landschaftsqualitätsbeitrag, die Ressourceneffizienzbeiträge und der Übergangsbeitrag werden unabhängig von der Begrenzung ausgerichtet (Art 8 Abs. 2 DZV)

System möglichst wenig durch die jährliche Produktionsentscheidung des Landwirten beeinflusst werden: Haben die Produktionsentscheidungen des Landwirten einen Einfluss darauf, ob er Direktzahlungen erhält, verkompliziert sich für ihn die Betriebsplanung, da er ein zusätzliches Element miteinbeziehen muss. Auch muss dabei berücksichtigt werden, dass die Betriebsplanung eventuell während dem Jahr auf Grund von äusseren Umständen geändert werden muss. Beeinflusst dies den Entscheid, ob der Landwirt Direktzahlungen erhält oder nicht, so führt dies für die betroffenen Landwirte zu grosser Unsicherheit.

Nicht erforderlich in diesem Bereich ist ein Mass, welches über die Zeit dynamisch anpassbar ist, da sich das Verhältnis Direktzahlungen zu administrativem Aufwand auch mit fortschreitendem Strukturwandel nicht ändern dürfte.

Um die Anforderungen an die Obergrenze der Direktzahlungen zu erreichen, muss das System ebenfalls objektiv und einfach zu berechnen sein, da auch diese Berechnung jedes Jahr vorzunehmen ist. Zusätzlich sollte das Betriebsgrössenmass in diesem Bereich die tatsächlich geleistete Arbeit möglichst realitätsnah abbilden, damit die Direktzahlungen möglichst effektiv pro Arbeitskraft begrenzt werden können. Da dies nur eine sehr kleine Anzahl von Betrieben betrifft, wird im folgenden Teil des Berichts nicht auf dieses Ziel fokussiert.

## **2.3 Strukturverbesserungsmassnahmen**

### **2.3.1 Heutige Ausgestaltung**

Im Rahmen der Strukturverbesserungsmassnahmen richtet der Bund Beiträge à fonds perdu und Investitionskredite aus. Strukturverbesserungsbeiträge werden für landwirtschaftliche Ökonomiegebäude im Hügel- und Berggebiet, für Alpbäude, für gemeinschaftliche Bauten im Berggebiet sowie für Bodenverbesserungen, Projekte zur regionalen Entwicklung und für gemeinschaftliche Initiativen zur Kostensenkung gewährt (Art. 93 und 94 LwG). Investitionskredite werden als Starthilfe, für den Neu- und Umbau von Wohn- und Ökonomiegebäuden, für Massnahmen zur Diversifizierung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich, für die Verbesserung der Produktion von Spezialkulturen sowie für die Erneuerung von Dauerkulturen gewährt (Art. 106 LwG). Für die Vergabe von Beiträgen und Investitionskrediten im Rahmen der Strukturverbesserungen setzt der Gesetzgeber eine längerfristige Existenz des landwirtschaftlichen Betriebes voraus und fordert darum ein Minimum von einer SAK (Art. 89 LwG). Dabei wird eine längerfristige Betrachtungsweise gewählt und die Berechnung der SAK bezieht sich auf die zukünftige Bewirtschaftungsweise. Für das minimale landwirtschaft-

liche Arbeitsaufkommen wird heute explizit nur die landwirtschaftliche Kerntätigkeit angerechnet. Bei einem Erreichen der SAK-Grenze wird das eingereichte Projekt noch vertieft, einzelbetrieblich geprüft. Der SAK-Grenzwert hat darum vor allem eine administrative Funktion, weil Gesuche von Betrieben, welche auch bei Realisierung des Projekts die erforderlichen Limiten nicht erfüllen, nicht geprüft werden müssen.

Auf Stufe Verordnung werden für unterschiedliche Anwendungsbereiche unterschiedliche minimale SAK-Anforderungen gestellt (Art. 3 SVV, Tabelle 4):

Tabelle 4: Limiten im Bereich der Strukturverbesserungen

Anwendungsbereich	Minimale SAK
Investitionshilfen Normalfall	1.25
Neubau für Milchkühe, Mutterschweine, Legehennen, Gewächshäuser im Talgebiet	1.75
Neubau für Milchkühe, Mutterschweine, Legehennen, Gewächshäuser in HZ & BZ I	1.5
Diversifizierung (wie Gewerbe nach BGG)	1 (ev. 0.6)
Starthilfe	1.25
Alle Massnahmen in gefährdeten Gebieten	0.6

### 2.3.2 Ziele welche mit dem Betriebsgrössenmass erreicht werden sollen

Mit den Strukturverbesserungsmassnahmen sollen längerfristige Projekte und wettbewerbsfähige Strukturen unterstützt werden. Die SAK als Betriebsgrössenmass sind bei den Strukturverbesserungen eine administrative Eintretensschwelle, um zu beurteilen, ob der Betrieb das Potenzial hat, langfristig bewirtschaftet zu werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass dies dann der Fall ist, wenn es auf dem Betrieb möglich ist, ein substanzielles Einkommen aus der Kernlandwirtschaft zu erwirtschaften. Betriebe, welche diese Anforderung nicht erfüllen können, sollen mit dem Betriebsgrössenmass identifiziert werden. Ihnen bleibt dann die Möglichkeit verwehrt, ein Gesuch zur detaillierten Prüfung für einzelbetriebliche Massnahmen einzureichen.

In diesem Bereich werden die Zuschläge nach Tabelle 3 berücksichtigt, da diese Aktivitäten für den Betrieb zusätzlichen Umsatz generieren, welcher zu einem verbesserten wirtschaftlichen Potenzial des Betriebes beitragen kann: Zum Einen werden mit den Zuschlägen Aktivitäten berücksichtigt, die zwar zum Landwirtschaftlichen Gewerbe gehören, jedoch keine Direktzahlungen auslösen und deshalb in Art. 3 LBV nicht berücksichtigt sind. Zum Anderen werden Aktivitäten mit Zuschlägen berücksichtigt, die gegenüber dem Durchschnitt der Aktivitäten einer Kategorie eine markant höhere Rohleis-

tung generieren und mehr zum wirtschaftlichen Potenzial des Betriebes beitragen als die durchschnittlichen Aktivitäten.

### **2.3.3 Anforderungen an das Betriebsgrössenmass im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen**

Die Hauptanforderung an das Betriebsgrössenmass im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen ist, dass es die Beurteilung des Potenzials eines Betriebs ermöglichen muss. Das Mass muss eine Aussage darüber erlauben, ob der Betrieb das Potenzial hat, auch in Zukunft ein genügendes Einkommen zu erwirtschaften, damit die Bewirtschaftung sichergestellt ist. Basierend auf der Forderung, welche in den Workshops zur förderungswürdigen Landwirtschaft gestellt wurde, wonach die Vielfalt der Betriebe nicht eingeschränkt werden soll (Weber 2013), muss der Betrieb möglichst umfassend mit all seinen betrieblichen Aktivitäten (inkl. landwirtschaftsnahe Tätigkeiten) beurteilt werden.

Nach der Prüfung des betrieblichen Potenzials mit dem Betriebsgrössenmass wird auch inskünftig eine zusätzliche einzelbetriebliche Prüfung mit Fokus auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betriebs durchgeführt.. Deshalb sollte die Prüfung mit dem Betriebsgrössenmass möglichst einfach durchzuführen sein und auf bereits vorhandenen Daten beruhen.

## **2.4 Soziale Begleitmassnahmen**

Der Gesetzgeber sieht im Bereich der sozialen Begleitmassnahmen zwei Massnahmen vor; erstens können die Kantone bäuerlichen Betrieben Betriebshilfen gewähren (Art. 78 LwG) und zweitens kann der Bund Umschulungsbeihilfen ausrichten (Art 86a LwG). Mit dem Instrument der Betriebshilfe können Betriebe mit zinslosen Darlehen unterstützt werden, um eine unverschuldete finanzielle Bedrängnis zu beheben, ein bestehendes verzinsliches Darlehen abzulösen (Umschuldung) oder um die Betriebsaufgabe zu erleichtern (Art. 1 SBMV). Grundsätzlich soll die Betriebshilfe auf Betriebe fokussieren, die längerfristig eine Existenz bieten (Art. 80 LwG). Um einen ausreichenden Anteil der landwirtschaftlichen Tätigkeiten sicherzustellen, wird für den Erhalt von Betriebshilfedarlehen ein angemessenes Arbeitsaufkommen vorausgesetzt. Umschuldungen werden erst ab einem minimalen Arbeitszeitbedarf von 1.25 SAK gewährt (Art. 2 SBMV). Für Darlehen zur Behebung einer unverschuldeten finanziellen Bedrängnis genügt ein Arbeitszeitbedarf von einer SAK. Darlehen zur Erleichterung der Betriebsaufgabe erfordern keinen minimalen Arbeitszeitbedarf (SBMV, Weisungen und Erläuterungen S. 2).

Für die Gewährung von Umschulungsbeihilfen muss der Betrieb im Durchschnitt der letzten drei Jahre mindestens ein Arbeitsaufkommen von 0.75 SAK ausweisen (Art. 20 SBMV).

In gefährdeten Gebieten wird der Grenzwert herabgesetzt.

#### **2.4.1 Ziele welche mit dem Betriebsgrössenmass erreicht werden sollen**

Mit den sozialen Begleitmassnahmen sollen Betriebe unterstützt werden, welche nach der Überbrückung der unverschuldeten Probleme dem Betriebsleiter eine langfristige Existenz bieten können.

Analog zu den Strukturverbesserungsmassnahmen soll deshalb mit dem Betriebsgrössenmass beurteilt werden, ob der Betrieb das Potenzial hat, längerfristig ein substantielles Einkommen zu erwirtschaften. Das Ziel des Betriebsgrössenmasses ist es, dass Betriebe, welche diese Anforderung nicht erfüllen, kein Gesuch einreichen können. Analog zu den Strukturverbesserungsmassnahmen dient das Betriebsgrössenmass auch in diesem Bereich der Vorselektion.

Da die Anforderungen der SBMV praktisch Deckungsgleich sind wie bei den Strukturverbesserungsmassnahmen wird in diesem Bericht nicht näher auf die Anforderungen der SBMV an die SAK eingegangen.

## **2.5 Bundesgesetz für das bäuerliche Bodenrecht (BGBB)**

Die Anerkennung eines Gewerbes im BGBB hat auch Folgewirkungen in weiteren Rechtsbereichen wie im Ehegüterrecht, Steuerrecht, Pachtrecht oder in der Raumplanungsgesetzgebung (siehe Abbildung 3). Diese weiteren Rechtsbereiche werden in diesem Bericht nicht in eigenständigen Kapiteln, sondern in den nachfolgenden Ausführungen zum BGBB sinngemäss abgehandelt.

#### **2.5.1 Heutige Ausgestaltung im Bereich des Bäuerlichen Bodenrechts**

Zweck des BGBB ist es, das bäuerliche Grundeigentum zu fördern und namentlich bodenbewirtschaftende Familienbetriebe zu erhalten. Ebenfalls soll die Stellung des Selbstbewirtschafters gestärkt und übersetzte Preise für den landwirtschaftlichen Boden bekämpft werden (Art. 1 BGBB). Das BGBB definiert ein landwirtschaftliches Gewerbe im Allgemeinen und verlangt dafür bei einer landesüblichen Bewirtschaftung mindestens eine Standardarbeitskraft (Art. 7 BGBB). Die Kantone können die minimale Betriebsgrösse tiefer festsetzen, sie darf 0.6 Standardarbeitskräfte aber nicht unterschreiten (Art. 5 BGBB). Als landwirtschaftliches Gewerbe gilt eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstü-

cken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung, wenn sie landesüblich ist, mindestens eine SAK nötig ist (Art. 7 BGG).

Selbstbewirtschaftende und dafür geeignete Erben sollen bei der Erbteilung die ungeteilte Zuweisung eines landwirtschaftlichen Gewerbes zum Ertragswert (Art. 10 und 11 Abs. 1 BGG) erhalten. Für landwirtschaftliche Gewerbe gilt das Verbot der Realteilung (Art. 58 Abs. 1 BGG). Pächter haben an einem zu veräussernden landwirtschaftlichen Grundstück ein Vorkaufsrecht, wenn sie bereits Eigentümer eines landwirtschaftlichen Gewerbes sind (Art. 47 Abs. 2 BGG). Schliesslich kann, wer als Erbe bereits Eigentümer eines Gewerbes ist, sich zudem ein in der Erbschaft befindendes und in der Nähe des Gewerbes liegendes landwirtschaftliches Grundstück zum doppelten Ertragswert zuweisen lassen (Art. 21 Abs. 1 BGG). Verwandte haben ausserdem unter gewissen Voraussetzungen ein Vorkaufsrecht an einem Gewerbe oder Grundstück (Art. 42 BGG).

### 2.5.2 Einflussbereiche des bäuerlichen Bodenrechts

Durch die Anwendung von Grenzwerten für das landwirtschaftliche Gewerbe wirkt sich die SAK neben der Hofübernahme zum Ertragswert und der Übernahme von Grundstücken im Rahmen des BGG auch auf das Ehegüterrecht, das Steuerrecht, Wohnbauten in der Landwirtschaftszone oder die Definition von Nebenbetrieben gemäss dem Raumplanungsgesetz aus (Huber et al. 2014). Abbildung 3 illustriert die Anwendung des landwirtschaftlichen Gewerbebegriffs und die Zielsetzung im jeweiligen Anwendungsbereich.

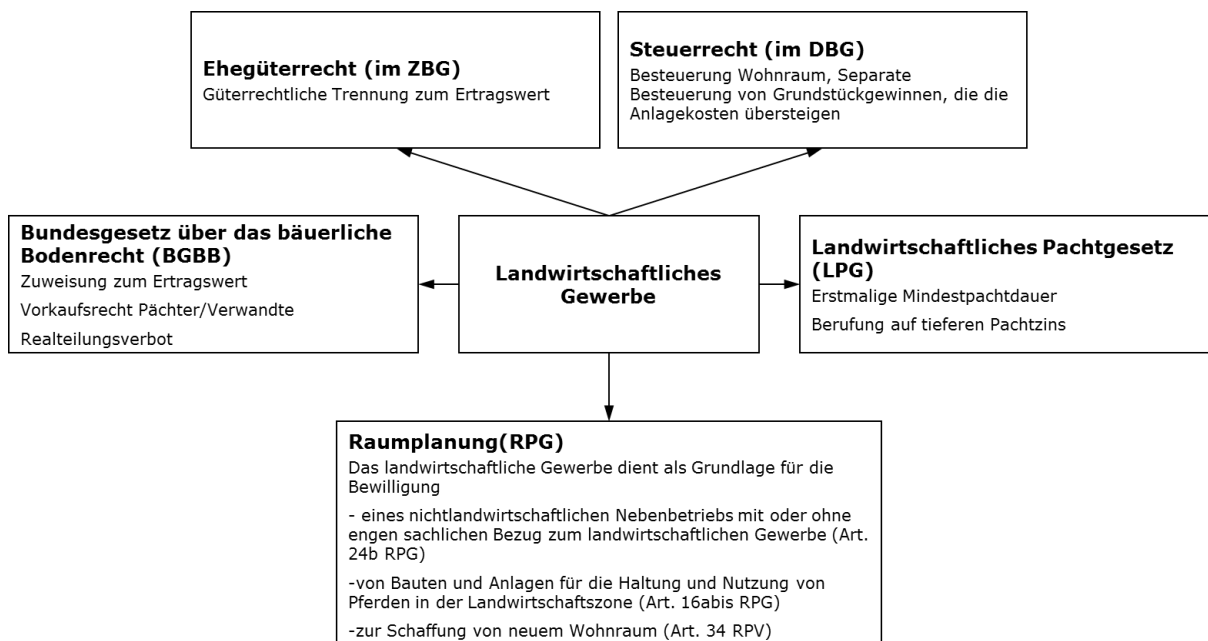


Abbildung 3: Die Stellung des landwirtschaftlichen Gewerbes in der Rechtsordnung (Huber et al. 2014)

### **2.5.3 Ziele welche mit dem Betriebsgrössenmass verfolgt werden**

Mit dem Betriebsgrössenmass soll beurteilt werden, ob der zu überprüfende Betrieb langfristig existenzfähig ist und damit eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass er über eine längere Zeit weiter bewirtschaftet wird und die von der Gesellschaft gewünschten Leistungen erbringt. Nur wenn dies der Fall ist, sollen ihm die Privilegien eines Gewerbes eingeräumt werden.

Im Unterschied zu den Strukturverbesserungsmassnahmen liegt der Fokus bei der Bewertung aber nicht auf einem Projekt, welches dazu dient, die Wirtschaftlichkeit eines Betriebes zu optimieren, sondern die SAK muss das generelle wirtschaftliche Potenzial eines Betriebes abbilden. Das heisst, es muss auch berücksichtigt werden, dass ein junger Betriebsleiter nach der Betriebsübernahme diesen optimieren und die Wirtschaftlichkeit verbessern kann. Der Betrieb gibt ihm dafür die langfristige Grundlage. Dies widerspiegelt sich auch in den Überlegungen der Interessenvertreter, welche festhalten, dass die Gewerbegrenze nicht spezifische Betriebsformen, Betriebs- und Erwerbskombinationen bevorzugen sollte (Weber, 2013).

### **2.5.4 Anforderungen an ein Betriebsgrössenmass im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts**

Das Mass zur Prüfung im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts soll vor allem erlauben, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bzw. das Potenzial eines Betriebes zu beurteilen. Auf Grund dieser Ermittlung der Wirtschaftlichkeit sollen dann die Betriebe mit Hilfe einer Limite aufgeteilt werden in förderungswürdig und nicht förderungswürdig bzw. ein Landwirtschaftliches Gewerbe oder kein Landwirtschaftliches Gewerbe. Da der Betrieb nach der Beurteilung mit Hilfe des Betriebsgrössenmasses nicht mehr weiter geprüft wird und der Betrieb damit automatisch von verschiedenen Vergünstigungen profitieren kann, soll das System vor allem in den Bereichen Raumplanung und wo es das Verhältnis zu den Miterben regelt durch den Landwirt möglichst wenig beeinflussbar sein.

Basierend auf der Forderung, welche in den Workshops zur förderungswürdigen Landwirtschaft gestellt wurde, wonach die Vielfalt der Betriebe nicht eingeschränkt werden soll, muss der Betrieb möglichst umfassend mit all seinen Aktivitäten (inkl. landwirtschaftsnahe Tätigkeiten) betrachtet werden.

Im Bereich der Raumplanung liegt der Fokus auf der Kernlandwirtschaft. Dieser Fokus soll sicherstellen, dass zum Beispiel landwirtschaftsnahe Tätigkeiten auch zukünftig nicht zum eigentlichen Hauptzweck des Betriebes werden; dies würde dem raumplanerischen Ziel der Verhinderung der Zersiedelung der Landschaft entgegen laufen. Da die Gewerbe-Bestimmung in der Regel nicht jährlich durchgeführt werden muss, darf das zu verwendende Betriebsgrössenmass in diesem Bereich eher einen grösseren Aufwand verursachen und muss nicht a priori auf bestehenden Daten beruhen.

### **3 Stärken und Schwächen des SAK-Systems**

Wie in Kapitel 2 beschrieben, wird das SAK-System in unterschiedlichen Bereichen mit unterschiedlichen Zielen angewendet. Die Stärken und Schwächen variieren daher je nach Bereich. Deshalb wird nach einer Beschreibung von allgemeinen Stärken und Schwächen auf die einzelnen Anwendungsgebiete eingegangen. In diesem Bericht werden die aus Sicht des Bundesrates wichtigsten Punkte beschrieben. Für eine detaillierte Beschreibung der Stärken und Schwächen des Systems sei auf die Studie von Huber et al. (2014) verwiesen.

#### **3.1 Allgemeine Stärken und Schwächen**

Um die Stärken und Schwächen des SAK-Systems im Detail zu evaluieren, haben Huber et al. (2014) 13 Experten interviewt und in Workshops zu den Stärken und Schwächen des Systems befragt (Tabelle 5). Als Stärke wird von den Experten vor allem die Einfachheit im Vollzug und die Transparenz gesehen: Die einzelnen Faktoren sind allen Anwendern bekannt und erlauben ein eindeutiges Urteil darüber, ob ein Betrieb eine gewisse Limite erreicht. Weder die Kontrollbehörden noch die Landwirte haben einen Einfluss auf die Bemessung, weshalb das System einfach anzuwenden ist und eine gute Rechtssicherheit bietet.



Tabelle 5: Stärken und Schwächen des SAK-Systems basierend auf Expertenmeinung (Basierend auf Huber et al. 2014)

Stärken	Schwächen
<p>-Einfachheit, Umsetzbarkeit, Durchsetzbarkeit – Der Landwirt kann seinen Wert ohne Probleme berechnen, es gibt keinen Interpretationsspielraum. Damit verbunden ist eine niedrige Missbrauchsgefahr.</p> <p>-Transparenz: Messkriterien sind für den Landwirten nachvollziehbar</p> <p>-Einheitliche Anwendung/Praxis in der Schweiz. SAK repräsentieren einen einheitlichen Massstab (wie eine Währung).</p> <p>-SAK Grundlagen sind verlässlich und bestehen auf verfügbaren Daten – Berechnung verursacht für den Landwirt keinen Aufwand (Erhebung von Daten)</p> <p>-Abbildung der Kernlandwirtschaft: unter der Berücksichtigung von Flächen und Tieren (d.h. teilweise Berücksichtigung der Intensität).</p> <p>-Hobby-Betriebe können gut abgegrenzt werden.</p> <p>-Strukturwandel wird tendenziell gefördert; mit Bezug zur Betriebsgrösse sind Betriebe an den Grenzwerten gezwungen zu wachsen.</p>	<p>-Faktoren sind zu einfach und stellen keine Arbeitsbewertung dar: Landwirte sehen ihre Arbeit nicht widerspiegelt. Die Akzeptanz in der Landwirtschaft ist dadurch tief.</p> <p>Unverständnis und viele Grenzfälle, wo die Bestimmung über SAK als ungerecht empfunden wird.</p> <p>-Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten sind nicht berücksichtigt.</p> <p>-Arbeitsintensivierungsanreiz bei Betrieben um den Schwellenwert.</p> <p>-Grenzwerte verunmöglichen strukturelle Entwicklung: SAK Erhöhung kann fast nur durch Flächenausdehnung erreicht werden. Dadurch steigt auch der Druck auf Pachtzinsen und den Pachtlandmarkt allgemein.</p> <p>-Hohe Komplexität in den Anwendungsbereichen und zunehmende Bedeutung in der Agrarpolitik: Es entsteht eine grosse politische Angriffsfläche und es ist damit schwierig das System zu ändern</p>

Als Nachteil des Systems wird der Umstand angesehen, dass das System vor allem bei Landwirten mit kleineren Betrieben nicht gut akzeptiert ist. Die Landwirte erwarten von der SAK fälschlicherweise, dass sie die auf einem Betrieb tatsächlich anfallende Arbeit abbildet, was sie in der Realität aber nicht tut resp. nicht tun kann. Wie in Kapitel 2 erwähnt, sind die SAK ein auf die anfallende Arbeit abgestütztes standardisiertes **Betriebsgrössenmass**, welches nicht das Ziel hat, die einzelbetrieblich anfallende Arbeit abzubilden. Diese unterschiedliche Wahrnehmung ist insbesondere dann schwierig zu kommunizieren, wenn die SAK-Faktoren auf Basis des durchschnittlichen technischen Fortschritts angepasst werden sollten, der einzelne Landwirt auf seinem Betrieb jedoch nicht vom technischen Fortschritt profitieren konnte. Dies führt dazu, dass die Akzeptanz für das SAK-System und insbesondere für die regelmässige Anpassung der SAK-Faktoren in Teilen der Landwirtschaft gering ist. Eine An-

passung der SAK-Faktoren an die reale Entwicklung des Arbeitszeiteinsatzes in der Landwirtschaft ist jedoch notwendig um längerfristig die Objektivität des Systems zu gewährleisten.

Als weiterer Nachteil wird die Tatsache gesehen, dass das SAK-System sehr stark im politischen Fokus steht. Dadurch, dass die SAK ein Eintretenskriterium für einen grossen Teil der agrarpolitischen Massnahmen sind, haben Änderungen einen Einfluss auf eine grosse Anzahl von Betrieben. Dementsprechend stark sind die Reaktion und der politische Druck bei Änderungsvorschlägen. Verschärfungen, wie sie der technische Fortschritt darstellt, sind deshalb schwierig durchzusetzen, was langfristig die Glaubwürdigkeit des Systems in Frage stellen kann.

Umstritten ist die Wirkung der SAK auf den Strukturwandel. Neben der allgemeinen Diskussion darüber, ob der Strukturwandel über Limiten mit steigenden Anforderungen beschleunigt werden soll, ist für die Experten auch nicht klar, ob dies überhaupt möglich ist. Es besteht die Hypothese, dass Betriebe, welche eine bestimmte Limite unterschreiten, einen sehr hohen Grenznutzen durch eine Vergrösserung ihres Betriebes haben und dementsprechend auch bereit sind, hohe Pachtzinsen oder Bodenpreise zu bezahlen, um den Betrieb zu vergrössern. Das heutige System kann aber auch dazu führen, dass Landwirte im Grenzbereich der Limiten vermehrt beginnen, sich über eine Kooperation mit den Nachbarn Gedanken zu machen, was als positiv angesehen wird.

Ausserdem wurde die Frage nach der Referenzgrösse von 2800 Arbeitsstunden pro Jahr für die Festlegung der Standardarbeitskraft von einzelnen Expertinnen und Experten kritisch hinterfragt. Die Arbeitszeiterhebung zeigt zwar, dass die Betriebe in der Realität tatsächlich die entsprechende Arbeitsleistung erbringen (Abbildung 1). Aus einer sozialpolitischen Perspektive stellt sich hingegen die Frage, ob der effektiv geleistete Arbeitszeitaufwand tatsächlich die Referenzgrösse zu sein hat. Dies mit Blick auf die hohe Arbeitsbelastung auf den landwirtschaftlichen Betrieben.

Neben diesen allgemeinen Stärken und Schwächen haben die SAK ebenfalls solche in den verschiedenen Anwendungsbereichen.

### **3.2 Stärken und Schwächen im Bereich der Direktzahlungen**

Die Untergrenze zum Erhalt von Direktzahlungen stellt vor allem eine administrative Grenze dar. Damit werden Betriebe, bei denen die Transaktionskosten für die Auszahlung der Direktzahlungen sowie die dazu notwendigen Kontrollen in einem schlechten Verhältnis zum Nutzen stehen würden, vom Bezug von Direktzahlungen ausgeschlossen. Für diesen Zweck ist ein Mass notwendig, welches einfach und mit wenig Aufwand zu berechnen ist, möglichst stabil ist und von den kurzfristigen (Produktions-)

Entscheidungen des Betriebsleiters nicht beeinflusst wird. Diese Voraussetzungen erfüllt das SAK-System. Die Experten waren sogar der Meinung, dass das derzeitige System als administrative Grenze eher noch vereinfacht werden könnte.

Ein differenzierteres Bild zeigt sich bei der Obergrenze für Direktzahlungen. Positiv ist hier wiederum, dass die SAK auf bestehenden Daten beruhen, was die jährliche Berechnung sehr erleichtert. Als Schwäche wurde gesehen, dass mit den SAK die effektiv auf dem Betrieb geleistete Arbeit nur unzureichend abgebildet wird und sie eher ein Mass für die Betriebsgrösse darstellen: Die Direktzahlungen sollten jedoch gegen oben nicht beschränkt werden mit Bezug auf die Betriebsgrösse, sondern mit Bezug zur effektiven Arbeitszeit, welche die Betriebsleiterfamilie zur Bewirtschaftung aufwendet.

### **3.3 Stärken und Schwächen im Bereich der Strukturverbesserungen**

Mit den Strukturverbesserungsmassnahmen sollen nur Betriebe unterstützt werden, die längerfristig einen wesentlichen Anteil ihres Einkommens aus der Kernlandwirtschaft erzielen und die Erbringung von multifunktionalen Leistungen langfristig sicherzustellen helfen. Um den administrativen Aufwand für die Behörden, welche die Gesuche prüfen, in Grenzen zu halten, sollen mit der SAK-Limite Betriebe davon abgehalten werden Gesuche für Strukturverbesserungsmassnahmen zu stellen, welche mit grösster Wahrscheinlichkeit diese Bedingungen nicht erfüllen können. Falls man davon ausginge, dass bei den Strukturverbesserungen nur ein einstufiges System mit SAK als alleiniges Kriterium für die Gewährung von Investitionshilfen eingeführt werden sollte, müsste der langfristige Fortbestand eines Betriebes und vor allem seine Wirtschaftlichkeit mit den SAK fundiert beurteilt werden können. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Betriebes können die SAK jedoch relativ schlecht erfüllen, da die Arbeit kein guter Indikator für die Wirtschaftlichkeit ist. Die Studie von Huber et al. 2014 zeigt denn auch auf, dass statistisch nur ein schwacher Zusammenhang zwischen den SAK und dem landwirtschaftlichen Einkommen auf einem Betrieb besteht.

Im Bereich der Strukturverbesserungen macht deshalb auch inskünftig ein zweistufiges Beurteilungssystem Sinn: Betriebe, welche die SAK-Schwelle überschreiten, werden im Rahmen einer einzelbetrieblichen Prüfung im Detail einer wirtschaftlichen Beurteilung unterzogen; erst nach erfolgreichem Nachweis können Investitionshilfen ausgerichtet werden. Dadurch werden Betriebe und Projekte, welche trotz genügend SAK eine zu tiefe Wirtschaftlichkeit haben, ausgeschlossen. Mit diesem zweistufigen System ist es aber nicht möglich, Betrieben, welche trotz tiefer SAK eine genügende Wirtschaftlichkeit aufweisen könnten, Investitionshilfen zu gewähren.

Das heutige bei den Strukturverbesserungen angewandte SAK-System ist fokussiert auf die Kernlandwirtschaft und berücksichtigt daher die von den Stakeholdern geforderte Breite der landwirtschaftlichen Betriebsformen zu wenig. Die geringe Breite der berücksichtigten Aktivitäten kann auch ein Nachteil darstellen bei der Bewertung des wirtschaftlichen Potenzials eines Betriebes. So können zum Beispiel landwirtschaftsnahe Tätigkeiten auch zum wirtschaftlichen Potenzial eines Betriebes beitragen, indem damit die Infrastruktur besser ausgelastet werden kann. Diese Tätigkeiten werden mit dem heutigen System erst berücksichtigt, wenn der minimal geforderte SAK-Grenzwert erreicht ist.

Positiv wie bei den Direktzahlungen ist auch bei den Strukturverbesserungen zu vermerken, dass die SAK einfach und schnell zu berechnen sind und der Betriebsleiter über seine Produktionsentscheidung wenig Einfluss auf die Bemessung des Systems hat. Diese Eigenschaften sind vor allem bedingt durch den relativ geringen Detaillierungsgrad des Systems sowie die Berechnung mittels gut kontrollierbaren Daten.

### **3.4 Stärken und Schwächen im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts**

Im Unterschied zum Bereich der Strukturverbesserungen gibt es im Bereich des bäuerlichen Bodenrechtes kein zweistufiges System zur Prüfung der Förderungswürdigkeit eines Betriebes: Ein Betrieb mit einer Grösse von mehr als einer SAK wird automatisch als langfristig existenzfähig beurteilt.

Gleichzeitig ist die Tragweite dieser Bewertung grösser, da die Gewerbegrenze Auswirkungen über das Landwirtschaftsrecht hinaus hat (vgl. Kapitel 2).

Wie bei den Strukturverbesserungsmassnahmen ausgeführt, hat die SAK bei der Anwendung zur Bestimmung der Gewerbegrenze den Nachteil, dass sie das wirtschaftliche Potenzial eines Betriebes nur beschränkt abbilden kann. Verstärkt wird dieser Nachteil durch die Tatsache, dass die SAK das einzige Prüfkriterium darstellt und keine weitere wirtschaftliche Prüfung erfolgt. Die geringe Breite der berücksichtigten Aktivitäten bei den SAK ist ein Nachteil, der sich im BGGB noch ausgeprägter zeigt als bei den Strukturverbesserungsmassnahmen. Eine Kombination von landwirtschaftsnahen mit kernlandwirtschaftlichen Tätigkeiten kann das Potenzial eines Betriebes, langfristig überlebensfähig zu sein, positiv beeinflussen.

### **3.5 Anwendung im Bereich des RPG**

Ein Betrieb, welcher als Gewerbe eingestuft ist, profitiert von Erleichterungen im Bereich der Raumplanung. Dabei offenbart sich ein Zielkonflikt in der Definition eines Gewerbes. Im Gegensatz zu den

anderen Einflussbereichen der Gewerbedefinition ist die Raumplanung stark fokussiert auf die Kernlandwirtschaft. Aus Sicht der Raumplanung soll ein Betrieb langfristig existenzfähig sein auf Grund seiner kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten, da andere Tätigkeiten im Prinzip nicht in der Landwirtschaftszone angesiedelt sein sollten. Aus Sicht des RPG ist die Fokussierung des SAK-Systems auf die Kernlandwirtschaft daher eine grosse Stärke des Systems im Unterschied zu BGGB und Strukturverbesserungen.

## **4 Weiterentwicklung und Alternativen zum SAK-System**

Grundsätzlich ist eine Weiterentwicklung des heutigen Systems aber auch die Berücksichtigung von alternativen Systemen denkbar (Abbildung 4). Alternative Systeme unterscheiden sich in ihrem Detaillierungsgrad und ihrer Bezugsgrösse: Arbeit, physische oder ökonomische Faktoren. Das heutige SAK-System basiert vor allem auf physischen Faktoren (Hektaren LN, Anzahl Tiere), welche über die Arbeit standardisiert werden. Vollständig auf der Arbeit basieren würde zum Beispiel ein detaillierter Arbeitsvoranschlag. Gleichzeitig sind die Alternativen auch in unterschiedlichem Masse betriebsspezifisch. Der detaillierte Arbeitsvoranschlag zum Beispiel ist vollständig betriebsspezifisch, da die reale Arbeitszeit auf jedem einzelnen Betrieb erhoben wird. Bei einem regressionsbasierten Grössenmass dagegen werden die Faktoren nicht betriebsspezifisch angepasst, sondern es wird ein so weit als möglich standardisiertes Set von Berechnungsfaktoren verwendet.

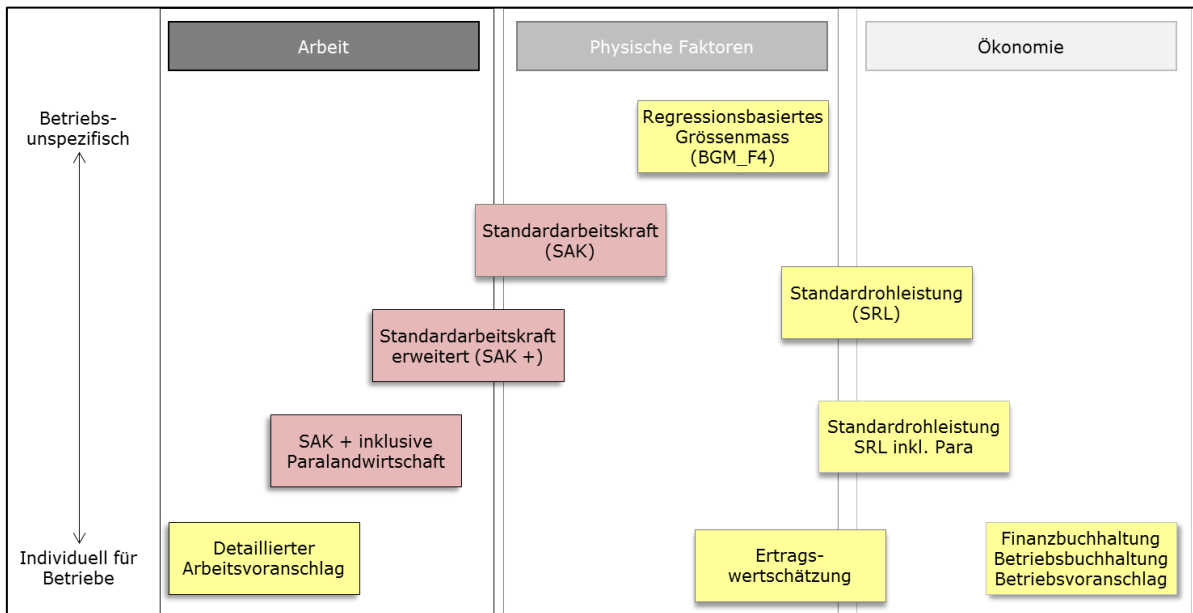


Abbildung 4: Mögliche Weiterentwicklungen (rot) und Alternativen (gelb) zum heutigen SAK-System basierend auf verschiedenen Messgrößen sowie mit unterschiedlicher Spezifität (Quelle: Huber et al. 2014)

Wie in Kapitel 2 beschrieben, ist das SAK-System stark im Gesetz verankert. Gewisse Weiterentwicklungen und Optimierungen des bestehenden SAK-Systems sind kurzfristig auf Verordnungsstufe jedoch möglich. Weitergehende Anpassungen oder die Umsetzung von Alternativen zum SAK-System könnten nur mittelfristig im Rahmen einer Gesetzesrevision umgesetzt werden.

#### 4.1 Weiterentwicklung des SAK-Systems

Kurzfristig möglich ist eine detailliertere Abbildung der Arbeit in der Kernlandwirtschaft im bestehenden System (Option SAK+ in Abbildung 4) sowie eine Verbreiterung der berücksichtigten Aktivitäten um die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten (Option SAK + inklusive landwirtschaftsnahe Tätigkeiten in Abbildung 4). Zudem stellt sich die Frage, wie die Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt umgesetzt werden soll.

#### 4.1.1 Berücksichtigung von Aktivitäten im Bereich der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten

Eine Möglichkeit zu einer Optimierung des Systems besteht in einer Verbreiterung der Spanne der berücksichtigten Aktivitäten um landwirtschaftsnahen Tätigkeiten mit Geltungsbereich für das BGGB und die Strukturverbesserungsmassnahmen. Dabei stehen Tätigkeiten im Vordergrund, welche definiert sind in den Weisungen zu Artikel 12b LBV (siehe Anhang).

Die Umsetzung der Verbreiterung der berücksichtigten Aktivitäten könnte auf verschiedene Art und Weise geschehen. Eine Berücksichtigung über standardisierte Faktoren, wie dies bei der Kernlandwirtschaft gemacht wird, dürfte schwierig sein. Die grosse Diversität der landwirtschaftsnahen Aktivitäten würde eine unübersichtlich grosse Anzahl Faktoren bedingen. Ebenfalls ist die Kontrolle schwierig. Ebenfalls möglich wäre eine Selbstdeklaration, wie die heute bei den Zuschlägen für die Verarbeitung, Lagerung und Vermarktung hofeigener Produkte gemacht wird. Auch hier stellt sich jedoch die Frage der Kontrolle. Im Vordergrund steht deshalb ein System, in welchem ein Zuschlag auf Basis von Finanzkennzahlen gewährt wird, da dadurch über die Finanzbuchhaltung des Betriebes eine bessere Kontrolle möglich wäre.

In den Workshops zur förderungswürdigen Landwirtschaft wie auch von Seiten der Raumplanung wird klar gefordert, dass die Betriebe auch Kernlandwirtschaft betreiben müssen. Diesem Bedürfnis kann Rechnung getragen werden, indem der SAK-Zuschlag für landwirtschaftsnahen Tätigkeiten nur anrechnet wird, wenn der Betrieb eine gewisse Menge SAK auf Basis seiner kernlandwirtschaftlichen Tätigkeiten erreicht. Das System könnte zum Beispiel so ausgestaltet werden, dass die Anrechnung von SAK-Faktoren nur möglich ist, sofern der Betrieb mindestens 0.6 SAK aus Tätigkeiten in der Kernlandwirtschaft erreicht. Um sicherzustellen, dass die geförderten Betriebe zum überwiegenden Teil Kernlandwirtschaft betreiben – wie dies vor allem in der Raumplanung von Bedeutung ist – kann die Anrechenbarkeit von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten zum Beispiel auf maximal 0.5 SAK beschränkt werden. Bei Betrieben mit sehr vielen landwirtschaftsnahen Tätigkeiten würden mit diesem System somit nur ein Bruchteil von den auf dem Betrieb vorhandenen landwirtschaftsnahen Tätigkeiten für die SAK-Berechnung berücksichtigt. Dabei muss berücksichtigt werden, dass dieser Zuschlag vor allem relevant ist für Betriebe die weniger als 1.25 SAK aus Kernlandwirtschaft erreichen, da die entsprechenden Limiten bei der Gewerbegrenze oder den Strukturverbesserungsmassnahmen in diesen Bereichen liegen.

### **Vor- und Nachteile**

Ein Vorteil einer Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Aktivitäten ist, dass mit deren Berücksichtigung die Arbeit der Bäuerin auf dem Betrieb besser berücksichtigt werden kann. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass mit den landwirtschaftsnahen Tätigkeiten das wirtschaftliche Potenzial eines Betriebes eher besser abgeschätzt werden könnte. Damit könnte die Effektivität des Systems vor allem im Bereich des Bodenrechts verbessert werden. Ebenfalls würde diese Änderung dazu beitragen, eine diversifizierte Landwirtschaft zu fördern, eine Forderung, bei welcher sich die Anspruchsgruppen einig waren (Weber 2013) und welche auch von der Standesinitiative des Kantons Bern gestellt wird. Die Anspruchsgruppen waren aber auch dezidiert der Meinung, dass auf den unterstützten Betriebe die Kernlandwirtschaft immer einen gewissen Anteil ausmachen muss. Dieser Forderung kann Rechnung getragen werden, indem die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten nur beschränkt berücksichtigt werden. Ein Spannungsfeld eröffnet eine Verbreiterung der berücksichtigten Aktivitäten auf die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten mit der damit verbundenen tendenziellen Entfernung des Systems von der Kernlandwirtschaft. Dies stellt vor allem eine Herausforderung für die Raumplanung dar, welche den Raum ausserhalb der Bauzonen vor allem landwirtschaftlich nutzen möchte, das heisst die landwirtschaftlichen Gebäude ausserhalb der Bauzone sollen entsprechend der raumplanerischen Zielsetzung vor allem landwirtschaftlich genutzt werden.

Ein weiterer Nachteil einer Verbreiterung der Aktivitäten ist, dass die Möglichkeit der Landwirte, ihre SAK-Betriebsgrösse zu beeinflussen, zunehmen würde. Dies würde die Objektivität des Systems vermindern und könnte eventuell auch die Rechtssicherheit negativ beeinflussen.

#### **4.1.2 Automatische Anpassung an den technischen Fortschritt**

Eine Schwäche beim heutigen SAK-System ist, dass eine dynamische Anpassung im System zwar möglich und auch notwendig ist, dass sie aber jeweils auf grossen politischen Widerstand stösst. Dies führt zu einem diskontinuierlichen Anpassungsprozess mit entsprechenden Unsicherheiten für die Landwirtschaft. Ein kontinuierlicher und für die Betroffenen berechenbarer Prozess würde zu weniger Unsicherheit führen und würde die Planungssicherheit verbessern.

Eine Lösung für dieses Problem ist die Verankerung einer Pflicht zur regelmässigen Anpassung der SAK im LwG. Dabei würde zur Überprüfung der SAK-Faktoren in einem Vierjahresrhythmus ein Index gebildet, der die Entwicklung der gewichteten durchschnittlichen Arbeitszeit auf einem Betrieb abbildet. Da die SAK-Faktoren ohne Anpassungen konstant bleiben, gibt ein solcher Index an, wie weit die



SAK-Faktoren von der realen Arbeitszeit abweichen. Verändert sich dieser Index seit der letzten Anpassung um mehr als - zum Beispiel - 4 Punkte, so soll der Bundesrat im Gesetz verpflichtet werden, die SAK-Faktoren zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen,

### **Vor- und Nachteile**

Ein Vorteil der gesetzlichen Verankerung einer regelmässigen Anpassung ist, dass das System für die Landwirte berechenbarer wäre, da das SAK-System dann weniger zum politischen Spielball wird.

Ausserdem würden bei einer regelmässigen Anpassung der Faktoren die notwendigen Anpassungsschritte kleiner, womit den Betrieben die Anpassung erleichtert würde.

Es ist jedoch offen, ob eine gesetzliche Verpflichtung zu einer regelmässigen Anpassung der SAK-Faktoren den bei einer konkreten Anpassung u.U. dennoch auftretenden politischen Druck vermindern könnte. Dafür gäbe es bei einem standardisierten Prozess zur Anpassung der SAK, welcher auf einer regelmässigen Überprüfung beruht, die Möglichkeit, die Faktoren spezifisch an die reale Entwicklung anpassen zu können.

#### **4.1.3 Weitere Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Systems**

Die SAK werden heute in der LBV definiert als eine Einheit für die Erfassung des gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarfs mit Hilfe standardisierter Faktoren. Diese Definition ist in der heutigen Anwendung des SAK-Systems zu wenig präzise und weckt falsche Erwartungen. Zur Behebung dieser Mängel kann die Definition der SAK in der LBV angepasst werden. Die neue Definition müsste berücksichtigen, dass die SAK ein standardisiertes Betriebsgrössenmass auf Basis der Arbeitszeit sind.

Weiterer Anpassungsbedarf bietet die derzeitige Normarbeitszeit von 2800 Stunden zur Berechnung der SAK-Faktoren. Die 2800 Stunden sind höher als die Arbeitszeit, welche in anderen Branchen – auch für Selbständig-Erwerbende - üblich ist. Gleichzeitig ist die hohe Arbeitsbelastung eine grosse Herausforderung für die Bauernfamilien. Eine Reduktion der Normarbeitszeit auf 2'600h könnte deshalb dieser Situation und der gesellschaftliche Entwicklung Rechnung tragen.

## 4.2 Ergänzung der SAK mit einer vertieften einzelbetrieblichen Prüfung der Förderungswürdigkeit

Wie oben beschrieben, liegt eine der grossen Schwächen des heutigen SAK-Systems in der schlechten Abbildung des wirtschaftlichen Potenzials der evaluierten Betriebe. Vor allem im Bereich des baulichen Bodenrechts sind diesbezügliche Verbesserungen wünschenswert. Gleichzeitig hat die Evaluation des SAK-Systems gezeigt, dass die meisten standardisierten Faktoren nur sehr schlecht korrelieren mit Kennzahlen, die den wirtschaftlichen Erfolg messen, wie zum Beispiel mit dem landwirtschaftlichen Einkommen. Eine Verbesserung der Beurteilung der Förderungswürdigkeit ist deshalb nicht primär in einer Anpassung bei den SAK zu suchen, sondern durch eine fokussiertere einzelbetriebliche Prüfung.

Für eine einzelbetriebliche Prüfung der Förderungswürdigkeit eines Betriebes kommen vor allem vier verschiedene Grundlagen in Frage: Ertragswertschätzung<sup>2</sup>, Finanzbuchhaltung, Betriebsbuchhaltung und Betriebsvoranschlag. Die Finanz- und die Betriebsbuchhaltung sowie die landwirtschaftliche Ertragswertschätzung sind fokussiert auf die Leistungsfähigkeit des Betriebes in der Vergangenheit. Im Rahmen der Aufzeichnungspflicht für die Steuerberechnung ist die Finanzbuchhaltung auf den Betrieben bereits vorhanden. Sie erfasst im Wesentlichen die Vermögensverhältnisse, Einkommen und Liquidität. Die Stabilität dieser Werte über die Jahre könnte mit Hilfe der Finanzbuchhaltung als Kriterium herangezogen werden. Mit einer Betriebsbuchhaltung können noch detailliertere Kennzahlen berücksichtigt werden. Allerdings ist die Betriebsbuchhaltung nicht auf allen Betrieben vorhanden. Im Vergleich zur Finanzbuchhaltung ist auch der Spielraum zur Beeinflussung der Kennzahlen grösser. Bei der Anwendung einer detaillierten Ertragswertschätzung als Basis für die einzelbetriebliche Prüfung würde die Ausstattung der Betriebe mit den Produktionsfaktoren Boden und Kapital berücksichtigt.

Der Betriebsvoranschlag, welcher aus detaillierten Bilanzen für Grundfutter, Nährstoffe, Arbeitszeiten etc. für die Produktionsplanung, sowie aus dem Voranschlag, der Erfolgsrechnung und einem mehrjährigen Finanzplan besteht, könnte ebenfalls als Basis verwendet werden. Der Betriebsvoranschlag hat den Vorteil, dass er Projekte des Betriebsleiters berücksichtigt, was vor allem im Bereich der

---

<sup>2</sup> Die Ertragswertschätzung ist eine standardisierte Schätzung des Wertes des landwirtschaftlichen Betriebs. Der Ertragswert entspricht dem Kapital, das mit dem (landwirtschaftlichen) Ertrag eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks bei landesüblicher Bewirtschaftung zum durchschnittlichen Zinssatz für erste Hypotheken verzinst werden kann. Für die Feststellung des Ertrags und des Zinssatzes ist auf das Mittel mehrerer Jahre (Bemessungsperiode) abzustellen (Art. 10 BGG). Bei der Ertragswertschätzung werden die verschiedenen Betriebsbestandteile, d.h. der Boden, die Gebäude und weitere Anlagen, beurteilt. Die Beurteilung erfolgt unabhängig von der aktuellen Bewirtschaftung auf Basis von Ertragswertansätzen, welche aus Buchhaltungsergebnissen bzw. deren Trendfortschreibung abgeleitet sind. Die Ertragswertansätze sind zudem je nach Verkehrslage von Wohnhaus und Betrieb (Ökonomiegebäude, Boden) abgestuft.

Strukturverbesserungen zum Tragen kommt, bei welchen es per se um betriebliche Veränderungen geht. Aber auch im Bereich des Bodenrechts könnte bei einer Betriebsübernahme besser berücksichtigt werden, dass der Nachfolger den Betrieb anders führen möchte als sein Vorgänger.

Um die Ungewissheit, welche in einem Betriebsvoranschlag naturgemäss vorhanden ist, auszugleichen und trotzdem von seinem grossen Vorteil, dass er in die Zukunft gerichtet ist, profitieren zu können, dürfte eine Kombination verschiedener Kennzahlen am ehesten geeignet sein, um die langfristige Wirtschaftlichkeit eines Betriebes zu evaluieren.

Um den administrativen Aufwand für die prüfenden Organe zu begrenzen, kann diese zusätzliche Prüfung der wirtschaftlichen Förderungswürdigkeit begrenzt werden auf einen gewissen Grössenbereich (zwischen einer unteren und einer oberen Limite von SAK). Dies zum einen, weil sowohl die Stakeholder wie auch die Raumplanung ein gewisses Mindestausmass an Kernlandwirtschaft fordern, und zum anderen, weil davon ausgegangen werden kann, dass ein Betrieb ab einer gewissen Grösse einem Betriebsleiter genügend Potenzial bietet für eine längerfristige Existenzfähigkeit, auch wenn dieses Potenzial von den Vorgängern nicht ausgenutzt wurde.

### **Vor- und Nachteile**

Ein grosser Vorteil der Ergänzung der SAK mit einer vertieften einzelbetrieblichen Prüfung der Förderungswürdigkeit ist die verbesserte Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit der Betriebe. Damit kann das System in zweierlei Hinsicht verbessert werden. Zum Einen können Betriebe, welche zwar eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aufweisen, aber heute die SAK-Limite nicht erreichen, trotzdem berücksichtigt werden (Q1 in Abbildung 5). Zum Anderen kann das System auch dazu verwendet werden, Betriebe, welche heute zwar die SAK-Limite erreichen, aber nur eine ungenügende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aufweisen, von den damit verbundenen Privilegien auszuschliessen (Q2 in Abbildung 5). Inwieweit diese Möglichkeit zum Tragen kommt, hängt davon ab, innerhalb welches Grössenbereichs – gemessen in SAK - ein Betrieb liegen muss, damit er zu einer wirtschaftlichen Prüfung zugelassen wird.

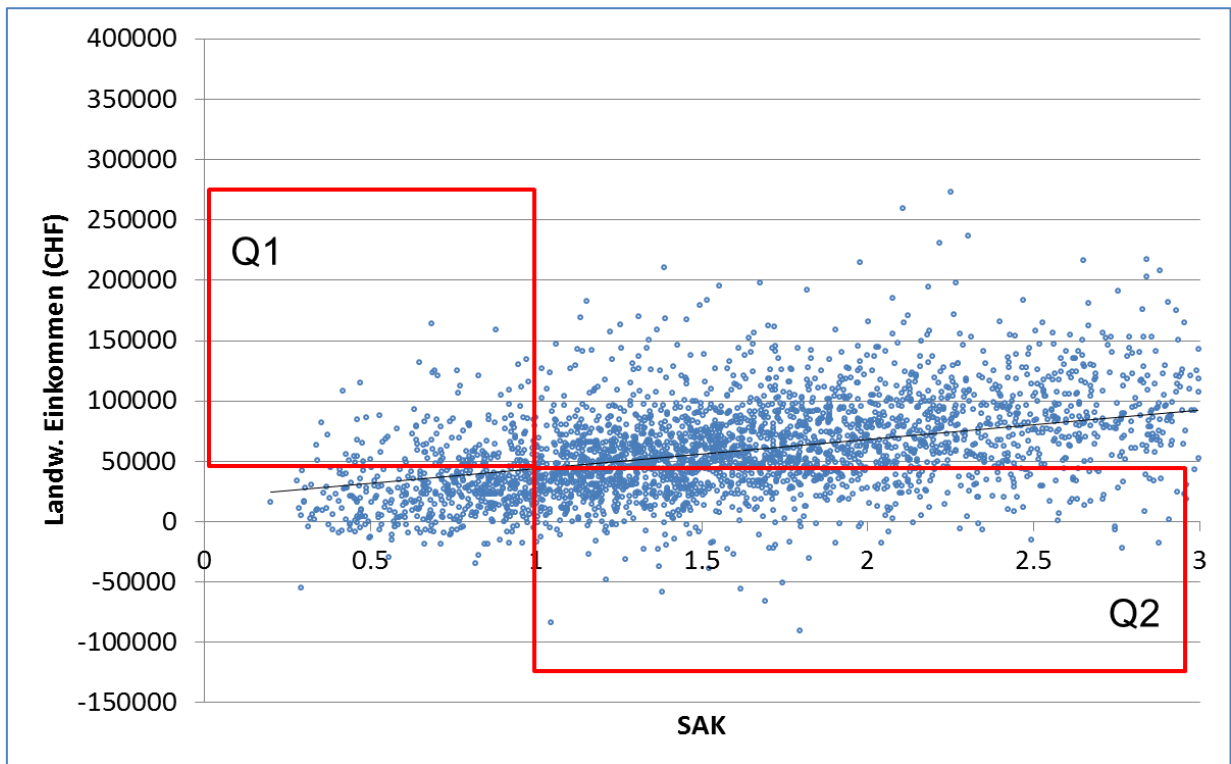


Abbildung 5: Verhältnis zwischen dem Landwirtschaftlichen Einkommen und der Anzahl SAK bei Betrieben der Zentralen Auswertung <3 SAK

Im Gegensatz zu den Buchhaltungen fokussieren der Betriebsvoranschlag sowie teilweise auch die Ertragswertschätzung auf das zukünftige wirtschaftliche Potenzial. Damit verbunden ist zwangsläufig eine Reduktion der Verlässlichkeit der Angaben, da betriebsspezifische Annahmen in die Berechnung mit einfließen. Folglich ist die Objektivität im Vergleich zu den Buchhaltungskennzahlen geringer. Dies stellt dann eine Herausforderung dar, wenn eine amtliche Verfügung, beispielsweise eine Gewerbefeststellung, rechtlich angefochten wird.

Wegen dem grossen Aufwand kommt eine einzelbetriebliche Prüfung der Wirtschaftlichkeit eines Betriebes vor allem als Ergänzung zu einem einfach zu erhebenden Betriebsgrössenmass wie den SAK in Frage. Denkbar wären zum Beispiel tiefere Eintretenskriterien kombiniert mit einer solchen Prüfung, was die Beurteilung des wirtschaftlichen Potenzials von Betrieben gegenüber heute stark verbessern würde.

### 4.3 Grundsätzliche Alternativen zu den SAK

Mittelfristig könnte das System weitreichender geändert werden, was im Rahmen einer Gesetzesrevision zu realisieren wäre. Möglichkeiten, welche in einem solchen Rahmen zur Verfügung stehen, wä-

ren ein einfaches auf physischen Einheiten basierendes Betriebsgrössenmass oder das Konzept der Standardrohleistung. .

#### 4.3.1 Physisches Betriebsgrössenmass (BGM)

Das physische Betriebsgrössenmass (BGM) wird so genannt, weil es im Gegensatz zu den SAK dimensionslos ist und sich auf physische Grössen wie Flächen und Tierbestand abstützt. Ein solches Mass hätte damit keinen Bezug zur eingesetzten Arbeit und müsste entsprechend auch nicht dem technischen Fortschritt angepasst werden. Dies bedeutet aber nicht, dass es keinen Bezug zu realen Kennzahlen aufweist. Eine Möglichkeit, ein solches BGM festzulegen, wäre die Verwendung von Finanzkennzahlen wie zum Beispiel die Rohleistung eines Betriebes. Mit Hilfe einer Regressionsanalyse würden diejenigen Faktoren evaluiert, welche den grössten Einfluss haben auf die Rohleistung (Meier 2011). Evaluierte Einflussvariablen wären dabei physische Kennzahlen der Betriebe wie die zur Verfügung stehende Fläche, die Flächennutzung, Tierzahlen oder weitere im Rahmen der landwirtschaftlichen Strukturerhebung angegebene Daten. Ein Beispiel für ein BGM mit lediglich 4 Aktivitäten (BGM\_F4) stammt von Meier (2011) und lautet folgendermassen:

$$BGM\_F4 = \text{Anzahl ha LN} - \text{Anzahl ha Grünland} + \text{Anzahl GVE} + 7 * \text{Anzahl ha Spezialkulturen}$$

Je nach gewünschtem Detaillierungsgrad kann eine unterschiedliche Zahl an Variablen in dieser Berechnung berücksichtigt werden. Durch zusätzliche Variablen würde jedoch der Vorteil der Einfachheit des Systems reduziert. Die zeitliche Dynamik könnte in diesem System auf zwei verschiedene Arten berücksichtigt werden: Zum Einen können in regelmässigen Abständen die Regression neu gerechnet und die Faktoren entsprechend angepasst werden. Zum Anderen wäre es auch möglich, die Limiten über die Zeit anzupassen.

Analog zur Berücksichtigung landwirtschaftsnaher Tätigkeiten bei den SAK wäre es auch bei diesem System möglich, die berücksichtigten Aktivitäten auf landwirtschaftsnahe Tätigkeiten auszudehnen, indem basierend auf der Zielvariablen – z.B. der Rohleistung - Zuschläge berechnet würden.

#### Vor- und Nachteile

Der Vorteil dieses Systems besteht darin, dass das Betriebsgrössenmass dimensionslos ist. Die Landwirte hätten deswegen nicht die Erwartung, dass dieser Wert direkt mit einem der verwendeten Produktionsfaktoren verbunden ist, wie dies heute mit dem Bezug der SAK zur Arbeit der Fall ist. Dadurch würde der Faktor auch nicht als ungerecht wahrgenommen. Dies könnte dazu führen, dass die politische Diskussion über die Berücksichtigung der verschiedenen Arbeiten wegfällt. Gleichzeitig

hätte auch dieses Betriebsgrössenmass einen sehr hohen Standardisierungsgrad, was die Erhebung – immer basierend auf bestehenden Daten – einfach macht und die Einflussnahme des Betriebsleiters minimiert. Rechtssicherheit wäre deshalb auch bei diesem Mass gegeben. Ebenfalls ein Vorteil wäre, dass man die Limiten mit unterschiedlicher Dynamik anpassen kann, ohne dass das System seine Glaubwürdigkeit verliert.

Eine Herausforderung bei der Umsetzung eines physischen BGM wäre der Umgang mit Zuschlägen, die heute im Bereich des BGBB und der Strukturverbesserungen existieren. Unsicher ist auch, wie gut sich ein dimensionsloses Betriebsgrössenmass kommunizieren liesse. Zudem ist offen, ob ein Wechsel zu einem physischen BGM zu einer besseren Abbildung der Wirtschaftlichkeit der Betriebe als mit dem heutigen SAK-System führen würde. So zeigen die Arbeiten von Huber et al. (2014) das mit einem sehr einfachen BGM (BGM\_F4) zwar der Umsatz eines Betriebes gut abgebildet werden kann, nicht aber das landwirtschaftliche Einkommen. Ebenfalls ist nicht klar, wie gut dannzumal die verwendete Formel von den verschiedenen Stakeholdern akzeptiert würde.

#### **4.3.2 Standardrohleistung (SRL)**

Stärker als das einfache BGM würde das System der Standardrohleistung (SRL) auf ökonomische Kriterien abstützen. In diesem System wird für jede kernlandwirtschaftliche Aktivität der Umsatz bzw. die Rohleistung mit oder ohne Direktzahlungen pro Einheit (ha oder GVE) berechnet. Berechnet würden diese Werte auf Basis von Daten aus der Zentralen Auswertung, indem 5 Jahres-Durchschnitte der Werte für die einzelnen Aktivitäten über alle Betriebe berechnet würden. Mit Hilfe der Daten der Zentralen Auswertung (ZA) könnten die Daten für insgesamt 27 Betriebszweige dargestellt werden. Durch die Berechnung mit Hilfe der ZA-Daten würden diese Werte einer landesüblichen Bewirtschaftung entsprechen (siehe Tabelle 6). Zur Berechnung der Betriebsgrösse würde das Ausmass der Aktivität dann mit ihrer Standardrohleistung multipliziert. Die Betriebe müssten mit ihren Aktivitäten eine gewisse Summe an Standardrohleistung erreichen, um in den Genuss von staatlichen Förderungen zu kommen. Je nach Anwendungsbereich könnte diese Limite unterschiedlich hoch gewählt werden. Durch die Verwendung eines 5-Jahres Durchschnitts hat man einerseits eine gewisse Stabilität im System. Andererseits bringt diese Berechnungsweise aber auch eine Dynamik in das System, da sich die Standardrohleistung je nach Marktlage verändern kann. Sinkt zum Beispiel der Preis für ein bestimmtes Produkt, so wird auch die Standardrohleistung für diese Aktivität abnehmen. Da die Limite jedoch auf demselben Niveau verbleiben wird, werden Betriebe, welche sich nicht verändern, unter

die Limite fallen. Eine Änderung in diesen Parametern müsste daher immer auch den Einfluss auf die SRL beachten, und gegebenenfalls müssten die Limiten angepasst werden.

Tabelle 6: Standardrohleistung, 5-Jahres-Mittel auf der Basis von ZA-Daten (Huber et al. 2014)

	5J_2003-2007	5J_2004-2008	5J_2005-2009	5J_2006-2010	5J_2007-2011
Brotgetreide	3'163	3'269	3'204	3'125	3'250
Futtergetreide	1'433	1'490	1'466	1'461	1'506
Körnermais	3'197	3'328	3'250	2'979	3'128
Kartoffeln	12'489	12'877	13'536	14'314	14'729
Zuckerrüben	8'861	8'763	8'317	7'820	7'687
Raps	2'609	2'782	2'815	2'813	2'969
Freiland-Konservengemüse	8'048	7'608	7'488	7'187	7'414
Gemüse (ohne Freiland-Konserve)	37'933	38'828	39'827	40'785	41'283
Tabak	28'330	28'578	30'313	32'000	35'683
Raufutter (selbsterzeugt)	114	122	119	122	135
Trauben, ohne Kelterei	17'550	18'014	19'173	19'385	19'774
Obst, Obstprodukte inkl. Holz	26'852	27'312	28'159	29'528	31'140
Beeren	50'060	49'700	46'060	42'460	40'700
Verschiedene Dauerkulturen	20'056	20'674	21'022	20'006	19'412
Andere Kulturen	3'474	3'458	3'444	3'402	3'477
Wald	845	912	958	976	974
Uebrigetierhaltung	24	28	31	31	32
Milch, Milchprodukte	4'082	4'175	4'127	4'080	4'018
Mutterkuhhaltung	2'823	2'773	2'668	2'563	2'561
Tiere Milchvieh, Aufzucht, versch.	4'988	5'129	5'010	4'776	4'675
Grossviehmast	6'964	7'058	7'195	7'352	7'287
Kälbermast	8'542	8'358	8'218	7'975	7'802
Pferde	5'401	5'625	5'981	6'279	6'443
Schafe	1'711	1'624	1'542	1'510	1'359
Ziegen	1'566	1'730	1'930	2'266	2'152
Schweinehaltung	6'746	6'907	6'822	6'834	6'890
Geflügelhaltung	7'638	7'600	7'862	8'154	8'287
Direktzahlungen je ha	1'668	1'657	1'656	1'664	1'674
Direktzahlungen je RGVE	565	585	643	702	758
Direktzahlungen je GVE	218	222	225	228	230

### Vor- und Nachteile

Der Vorteil dieses System ist die begriffliche Nähe zur Wirtschaftlichkeit. Allerdings entspricht die Standardrohleistung nicht dem Einkommen eines Betriebes und die Korrelation zwischen der SRL und dem Einkommen bewegt sich in einem ähnlichen Rahmen wie bei den SAK (Huber et al. 2014).

Gleich wie beim SAK-System bietet der hohe Grad der Standardisierung – entspricht etwa derjenigen des Systems SAK+ – bei den SRL sowohl Vor- wie auch Nachteile. Der Vorteil ist die einfache Berechnung basierend auf vorhandenen Daten. Diese Standardisierung hat jedoch auch den Nachteil, dass Betriebe, welche ihre Betriebe erfolgreich bewirtschaften und eine überdurchschnittliche Rohleistung pro Betriebe erreichen, sich ungerecht behandelt fühlen werden, da die effektive Leistung durch das System nicht abgebildet wird. Bei den SRL wäre dies von der Interpretation ungünstiger als bei den SAK, da bei diesem System die Betriebe „bestraft“ werden, die eine Rohleistung über dem Standard erwirtschaften, was im Prinzip gewollt ist.

Auf den ersten Blick einfach zu berücksichtigen wären bei diesem Betriebsgrössenmass die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten. Dazu könnte zur Berechnung einfach die Rohleistung der jeweiligen Tätigkeiten mit einberechnet werden. Dabei gilt es aber zu berücksichtigen, dass auch Handelstätigkeiten in den Bereich der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten fallen, bei welchen die Rohleistung in einem ungünstigeren Verhältnis zum Einkommen steht als dies bei landwirtschaftlichen Tätigkeiten der Fall ist. Damit die Rohleistungen vergleichbar sind, müssten deshalb auch bei diesem System Korrekturfaktoren eingeführt werden, welche das System komplizierter und unübersichtlicher machen.

## 5 Diskussion

Das SAK-System wird als Betriebsgrössenmass in der Schweizer Agrarpolitik universell eingesetzt. So wird es verwendet als Eintrittskriterium in den Bereichen Direktzahlungen und Strukturverbesserungen sowie als abschliessendes Kriterium zur Beurteilung der Förderungswürdigkeit eines Betriebes im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts – mit verschiedenen darauf aufbauenden Rechtsbereichen wie dem Raumplanungsrecht. In diesen Bereichen hat das heutige SAK-System verschiedene Stärken und Schwächen. Als Stärke des Systems sind dabei insbesondere die Einfachheit im Vollzug und Objektivität zu nennen, welche das System für alle Anwender einfach machen und welche auch stark zur Rechtssicherheit beitragen. Als Schwäche muss vor allem die suboptimale Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Betriebes sowie die teilweise mangelhafte Akzeptanz bei Landwirten, welche die geforderten Grenzwerte nicht erreichen, erwähnt werden.

### Technischer Fortschritt

Als kritisch für das SAK-System wird die Berücksichtigung des technischen Fortschritts gesehen. Dabei geht es nicht um eine Forcierung des Strukturwandels, sondern um die Legitimität des Systems: Das System der SAK muss auch in Zukunft auf der Arbeit basieren. Es wird deshalb als dringend angesehen, dass das System an den technischen Fortschritt angepasst wird, damit sich die Differenz zwischen der real in der Schweizer Landwirtschaft eingesetzten Arbeitskräfte und der Summe der Standardarbeitskräfte gemäss den geltenden SAK nicht noch weiter vergrössert. Für die Zukunft ist es auch denkbar, dass die Berücksichtigung des technischen Fortschrittes mit einer Verschiebung einer spezifischen Limite einhergeht, wenn man die Wirkung auf die Strukturen verhindern will. Der Bundesrat wird in der nächsten Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik einen Vorschlag für eine Verankerung der Anpassung an den technischen Fortschritt auf Gesetzesstufe machen. Sollte sich die



Berücksichtigung des technischen Fortschritts als politisch nicht mehrheitsfähig erweisen, so wäre als Alternative ein Systemwechsel ins Auge zu fassen.

### **Bewertung einer Weiterentwicklung des Systems**

Von den präsentierten Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Systems hätte das System **SAK+** das Potenzial, die Akzeptanz zu verbessern, da es am ehesten die reale Arbeitszeit abbildet. Jedoch würde diese Erweiterung des bestehenden Systems die Komplexität für die Landwirte erhöhen, da sie es bei ihren jährlichen Produktionsentscheidungen dann ebenfalls berücksichtigen müssten. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass mit dieser Erweiterung die Akzeptanz des Systems nachhaltig verbessert werden könnte. Die Alternative SAK+ stellt deshalb für den Bundesrat nur einen bedingt gangbaren Weg zur Weiterentwicklung des Systems dar.

Eine Verbesserung der Akzeptanz kann hingegen durch eine verbesserte **Kommunikation** des Systems erzielt werden, zum Beispiel indem bereits in der LBV klar definiert wird, dass die SAK kein Mass für die Arbeit, sondern ein standardisiertes Betriebsgrössenmass auf Basis der Arbeit sind. Diese Massnahme zur Verbesserung der Verständlichkeit des Systems soll im Rahmen einer nächsten Revision der LBV umgesetzt werden.

Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Zielerreichung und der Akzeptanz des Systems ist die Erweiterung des bestehenden **Systems um die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten**. Die Vorteile dieser Weiterentwicklung sind eine bessere Abbildung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Betriebe sowie eine bessere Berücksichtigung der vielfältigen Arbeiten und des Unternehmergeists, welchen die Bäuerinnen und Bauern in diesem Bereich an den Tag legen. Diese Berücksichtigung wird auch explizit vom Postulat 12.3290 von NR Graf Maya „Berücksichtigung der Arbeit der Bäuerinnen bei der Berechnung der SAK-Werte“ oder der Standesinitiative 12.318 des Kantons Bern „Berechnung der Standardarbeitskraft in der Landwirtschaft“ gefordert. Auch in den parlamentarischen Debatten zur Agrarpolitik 2014-2017 wurde die Forderung der Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Aktivitäten prominent artikuliert. Gleichzeitig gilt es aber, die heute bestehende Kohärenz zwischen dem Gewerbebegriff im bäuerlichen Bodenrecht und der Raumplanung zu erhalten. Der Bundesrat beabsichtigt einen adäquaten Vorschlag in eine Anhörung zu geben, um die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten bei der SAK-Berechnung zu berücksichtigen.

### **Vertiefte Prüfung der einzelbetrieblichen Förderungswürdigkeit**

Eine mögliche Ergänzung zum heutigen System besteht in einer vertieften einzelbetrieblichen Prüfung der Förderungswürdigkeit der Betriebe. Diese Prüfung in Ergänzung zum SAK-System hätte den Vorteil, dass damit das Manko der ungenügenden Abbildung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgeglichen würde. Damit könnten auch innovative, unternehmerische Landwirte gezielter gefördert werden. Der erhöhte administrative Aufwand für Landwirt und Behörden dürfte dabei in einem angemessenen Rahmen gehalten werden können, da eine solche Prüfung nur bei Veränderungen auf dem Betrieb durchgeführt werden müsste und nicht jedes Jahr, wie dies bei den Direktzahlungen der Fall ist. Der grösste Nachteil besteht darin, dass die Objektivität des Systems etwas geringer wäre. Der Bundesrat wird dieses System vertieft prüfen und adäquate Vorschläge in eine Botschaft für eine Weiterentwicklung der Agrarpolitik aufnehmen.

### **Bewertung der alternativen Systeme: BGM und SRL**

Die diskutierten Alternativen zum SAK-System, das regressionsbasierte Betriebsgrössenmass und die Standardrohleistung, würden nur punktuell eine Verbesserung des gesamten Systems bewirken. Mit einem System basierend auf der Standardrohleistung wären weder die Wirtschaftlichkeit signifikant besser abgebildet, noch die Akzeptanz verbessert. Zusätzlich bestünde bei diesem System die Herausforderung, dass die Standardrohleistung von weiteren agrarpolitischen Massnahmen beeinflusst würde.

Ein regressionsbasiertes Betriebsgrössenmass hat gegenüber dem SAK-System den Vorteil, dass es zur Legitimation nicht auf eine periodische Anpassung angewiesen ist bzw. die Anpassung mit relativ einfachen Indikatoren automatisiert werden könnte. Das regressionsbasierte Betriebsgrössenmass weist ansonsten aber ähnliche Nachteile wie das SAK-System auf. Das regressionsbasierte Betriebsgrössenmass müsste vor allem dann zur Diskussion gestellt werden, wenn sich die regelmässige Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt als politisch nicht mehrheitsfähig erweisen sollte und das SAK-System deshalb seine Objektivität verlöre.

## 6 Beantwortung der Postulate

### 6.1 Postulat 12.3234 „Berücksichtigung des Arbeitsbedarfs der Waldbewirtschaftung und der Sömmerung bei der Berechnung der SAK-Werte“

Bei der Anwendung des SAK-Systems im Bereich des BGGB und der Strukturverbesserungsmassnahmen wird der Arbeitsbedarf für die Bewirtschaftung des eigenen Waldes und der Sömmerung bereits mit Zuschlägen berücksichtigt. Diese Zuschläge basieren auf Messungen der benötigten Arbeitszeit für die einzelnen Aktivitäten durch die Gruppe Bau Tier und Arbeit von Agroscope. Beim Wald wurde bei der Berechnung von einem bäuerlichen Wald mit mittlerer Mechanisierung ausgegangen. Die Mehrarbeit bei der Sömmerung wird indirekt durch die Faktoren für die Haltung des Viehs im Talbetrieb berücksichtigt. Der Faktor im Talbetrieb wird nämlich nicht gekürzt für die Dauer, wo die Tiere gesömmert werden und auf dem Talbetrieb keine Arbeit verursachen. Die SAK-Faktoren werden periodisch überprüft und bei einer Abweichung der Faktoren von der Realität werden Anpassungen vorgeschlagen.

Im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 wurde den Landwirten ermöglicht, für die Aufbereitung, Lagerung und den Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf dem Produktionsbetrieb zusätzliche SAK im Bereich des BGGB und der Strukturverbesserungsmassnahmen geltend zu machen. Die Verkäsung der auf dem Sömmerungsbetrieb anfallenden Milch, die bis dahin nicht angerechnet werden konnte, wird deshalb seit dem 1. Januar 2014 mit einem SAK-Zuschlag nach effektivem Arbeitsaufwand berücksichtigt, sofern der Sömmerungsbetrieb auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet wird.

Die Berücksichtigung der Zuschläge für Wald und Sömmerung im Bereich der Direktzahlungen ist hingegen nicht zielführend, weil der Wald nicht zur landwirtschaftlichen Kerntätigkeit gehört. Die SAK für die Sömmerung wird auch bei Direktzahlungen indirekt mitberücksichtigt, indem - wie oben bereits ausgeführt - der massgebliche Tierbestand trotz Abwesenheit der Tiere auf dem Heimbetrieb nicht reduziert wird. Zudem ist zu beachten, dass in der Sömmerung ein anderes Direktzahlungsregime gilt, welches auf dem Normalbesatz basiert.

## **6.2 Postulat 12.3242 „Mindestarbeitsaufkommen für landwirtschaftliche Direktzahlungen umfassend bewerten“**

Die Grundlage der SAK sind arbeitswirtschaftliche Daten, die von der Gruppe Bau, Tier und Arbeit von Agroscope auf Schweizer Landwirtschaftsbetrieben erhoben werden. Dabei werden neben den Feld- und Stallarbeiten auch die Arbeiten für die Betriebsführung sowie Sonderarbeiten erhoben und bei der Berechnung der SAK-Faktoren berücksichtigt. Je nach Aktivität haben die Betriebsführung und die Sonderarbeiten einen Anteil zwischen 20% und 60% an der gesamten bei der Berechnung der SAK-Faktoren berücksichtigten Arbeitszeit eines Betriebes (Schick 2012). Auch diese Daten werden laufend überprüft und wenn sich Abweichungen zur Realität ergeben, werden diese bei Anpassungen der SAK-Faktoren berücksichtigt.

Die Bewirtschaftungerschwernisse werden bereits im heutigen System mit Zuschlägen bei den SAK auch im Bereich der Direktzahlungen berücksichtigt. Dabei werden sowohl die Erschwernisse durch topographische Gegebenheiten wie auch durch spezielle – zum Beispiel ökologische – Produktionsformen berücksichtigt. Um den Arbeitsaufwand auf sehr steilen Parzellen noch besser zu berücksichtigen, soll auf 1. Januar 2017 parallel zu der im Rahmen der AP 14-17 beschlossenen Erhöhung der Hangbeiträge für Flächen mit mehr als 50% Hangneigung der entsprechende Zuschlag für Steillagen ebenfalls erhöht werden.

Der Zuschlag für die Verarbeitung und Vermarktung der hofeigenen Produkte, wie er im Bereich des BGGB und der Strukturverbesserungsmassnahmen berücksichtigt wird, basiert auf einer Eigendeklaration, deren Erhebung sowohl für die Landwirte als auch die Behörden mit erhöhtem Aufwand verbunden ist. Im Bereich der Direktzahlungen, in welchem die Einstufung der Betriebe im Gegensatz zum Bodenrecht jährlich vorgenommen werden muss, würde die Berücksichtigung dieser Tätigkeiten zu einem zu starken Anstieg des Aufwandes führen. Wegen der grossen Diversität der Aktivitäten in diesem Bereich wäre es schwierig, standardisierte Faktoren dafür zu definieren. Ebenfalls können diese Werte jährlich stark schwanken, was für den Landwirten zu einer Unsicherheit führt, ob er die verlangte Limite erreicht oder nicht. Eine Berücksichtigung der Verarbeitung und Vermarktung im Bereich der Direktzahlungen wird deshalb nicht als adäquat und sinnvoll betrachtet.

### 6.3 Postulat 12.3906 „Bemessung der Standardarbeitskraft“

#### **Ist das System zur Bemessung der Standardarbeitskräfte für die heutige und zukünftige Landwirtschaft zweckmässig und kohärent?**

Das SAK-System besitzt mit der Arbeit eine klare Basis. Auch ist es in allen Bereichen des Landwirtschaftsrechts in Anwendung. Man kann deshalb davon ausgehen, dass der Einsatz des Systems kohärent ist. Etwas reduziert wird die Kohärenz dadurch, dass im Bereich der Direktzahlungen gewisse Zuschläge, welche in den anderen Bereichen zur Anwendung kommen, aus gut begründbaren Aspekten nicht gewährt werden.

#### *Zweckmässigkeit – Mangelhafte Abbildung der Wirtschaftlichkeit*

Die Zweckmässigkeit des SAK-Systems muss in den verschiedenen Anwendungsbereichen unterschiedlich beurteilt werden. So ist das System zweckmässig als Untergrenze bei den Direktzahlungen. Hier wäre allenfalls eine Vereinfachung des Systems denkbar. In den anderen Bereichen - Strukturverbesserungen und vor allem beim Bodenrecht – ist die Zweckmässigkeit des Systems zu differenzieren. Das SAK-System vermag die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Betriebe nur unzureichend abzubilden, da mit den SAK das wirtschaftliche Potenzial eines Betriebs nicht angemessen berücksichtigt werden kann. Dieser Mangel ist bei den Strukturverbesserungen zu relativieren, weil das SAK-System lediglich eine administrative Eintrittsschwelle für Investitionshilfesuche darstellt – was als zweckmässig zu beurteilen ist; in einem zweiten Schritt wird danach eine vertieften betriebswirtschaftliche Prüfung mit Blick auf die gewünschte Investitionstätigkeit durchgeführt. Beim Bodenrecht gibt es ein solches zweistufiges System nicht, weshalb die Zweckmässigkeit des heutigen SAK-Systems in der Anwendung beim Bodenrecht als mittelmässig einzustufen ist.

#### *Fokus des SAK-Systems auf kernlandwirtschaftliche Tätigkeiten*

Das SAK-System ist auf die Kernlandwirtschaft fokussiert; es werden deshalb alle dazu gehörigen Tätigkeiten – inkl. der Verarbeitung und Vermarktung der auf dem Hof produzierten Rohstoffe – an die SAK angerechnet. Dieser Fokus auf die Kernlandwirtschaft ist punktuell – vor allem mit Blick auf die Raumplanung – zwar eine Stärke des Systems, er ist aber nach Meinung der befragten Stakeholder zu eng definiert; der Bund solle möglichst diverse Formen der Landwirtschaft zulassen unter der Bedingung, dass auf den Betrieben immer noch in einem genügenden Umfang Kernlandwirtschaft be-

trieben werde. Mit einer Erweiterung auf landwirtschaftsnahe Tätigkeiten könnte auch dem Unternehmergeist der Landwirte vermehrt Rechnung getragen werden.

#### *Verbesserung der Zweckmässigkeit notwendig*

Um die erwähnten Schwächen zumindest teilweise zu beheben, wäre es vorteilhaft, die vom SAK-System berücksichtigten Tätigkeiten um landwirtschaftsnahe Tätigkeiten zu erweitern. Damit könnte der Forderung nach einer Förderung einer möglichst diversifizierten Landwirtschaft Genüge getan werden. Gleichzeitig würde die Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten auch zu einer besseren Abbildung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Betriebes führen. Eine weitere substantielle Verbesserung bringt eine Ergänzung des SAK-Systems mit einer fokussierten einzelbetrieblichen Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Betriebe.

#### **Wie kann der Diversifizierung in der Landwirtschaft Rechnung getragen werden, damit alle effektiven landwirtschaftlichen und paralandwirtschaftlichen Tätigkeiten mitberücksichtigt werden?**

Der Diversifizierung der Landwirtschaft kann mit einer Verbreiterung der durch die SAK berücksichtigten Aktivitäten auf den Bereich der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten berücksichtigt werden. In der Anwendung soll eine Erweiterung der von den SAK berücksichtigten Tätigkeiten so ausgestaltet werden, dass sie möglichst einfach handzuhaben ist und möglichst auf vorhandenen Daten beruht. Im Vordergrund stehen dabei Zuschläge im bäuerlichen Bodenrecht sowie bei den Strukturverbesserungen.

Damit weiterhin sichergestellt werden kann, dass auf einem förderungswürdigen Betrieb Kernlandwirtschaft in einem genügenden Ausmass ausgeübt wird, soll der Zuschlag für landwirtschaftsnahe Tätigkeiten explizit an die Bedingung eines minimalen Anteils Kernlandwirtschaft geknüpft werden. Ein Vorschlag für eine entsprechende Umsetzung auf Verordnungsebene soll zu gegebener Zeit in Anhörung gegeben werden.

#### **Wie wirkt das vorgesehene SAK-Konzept auf die verschiedenen Anwendungsbereiche und wie soll es ausgestattet werden, damit es einfach vollziehbar ist und den verschiedenen Anforderungen gerecht wird?**

Im Bereich der Direktzahlungen sollen die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten nicht berücksichtigt werden, da in diesem Bereich die Berechnung jährlich auf knapp 60 000 Betrieben erfolgen muss; des-

halb ist eine einfache und stabile Berechnung der SAK notwendig. Im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen werden bei einer Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten im Bereich der SAK zusätzliche Betriebe die Eintretensschwelle erreichen, um ein Gesuch für Investitionshilfen stellen zu können. Wie viele Betriebe dies betreffen wird, kann derzeit nicht genau beziffert werden, da die Datengrundlagen dazu fehlen. Ausserdem muss hier erwähnt werden, dass die allermeisten Betriebe, welche Investitionshilfen erhalten, bereits vor der Verwirklichung des entsprechenden Investitionsprojekts die SAK-Schwellen überschreiten, da die mit Investitionshilfen geförderten Betriebe im Durchschnitt 2.7 SAK aufweisen.

Die grössten Auswirkungen dürften im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts resultieren, da die SAK hier nicht nur Eintretens-, sondern abschliessendes Förderkriterium sind. In diesem Bereich wird sich der Anteil der Betriebe, welche die Gewerbegrenze erreichen, je nach Ausgestaltung des Systems verändern. Wird das System so ausgestaltet, dass nur Betriebe auf ihre Wirtschaftlichkeit geprüft werden, welche die Limiten heute nicht erreichen, so dürften mehr Betriebe als Gewerbe eingeteilt werden. Prüft man aber auch Betriebe auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, welche heute wegen ihrer Grösse automatisch als Gewerbe eingestuft werden, so kann die Anzahl Betriebe auch abnehmen. Da die Gewerbedefinition u.a. auch im Raumplanungsrecht verwendet wird, hat die Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten auch Auswirkung auf die Raumplanung, es gilt deshalb einen Berechnungsmodus zu finden, der sowohl den Ansprüchen der Landwirtschaft wie auch denjenigen der Raumplanung genügen kann.

### **Können gemeinwirtschaftliche Leistungen, wie sie in der AP 2014–17 zusätzlich gefordert werden, richtig bemessen und angerechnet werden?**

Die Bemessung und Berechnung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist kein explizites Ziel, welches mit den SAK verfolgt wird. Implizit wird der Arbeitsaufwand für die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen in den meisten Fällen aber mit dem heutigen SAK-System bereits berücksichtigt. So ist die in Artikel 104 BV geforderte sichere Versorgung der Bevölkerung an die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche und die Haltung von Nutztieren gekoppelt und diese Aktivitäten werden über die SAK-Faktoren erfasst. Der Forderung der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft wird zum Teil über Zuschläge für die erschwerte Bewirtschaftung berücksichtigt. Das Ziel der dezentralen Besiedelung wird berücksichtigt über Limiten, welche nach Region differenziert werden können.

## **7 Weitere Vorstösse mit Bezug zum SAK System**

Wie in der Einleitung erwähnt, sind neben den drei voranstehend abgehandelten Postulaten verschiedene weitere Vorstösse hängig, welche eine Änderung am SAK-System verlangen. Auf diese soll in diesem Kapitel mit Bezug auf die Ausführungen in diesem Bericht ebenfalls eingegangen werden, sofern sie nicht bereits mit den Antworten in den Kapiteln 5 und 6 abgedeckt sind (dies trifft auf das Po 12.3290, NR Graf Maya und die Kt.Iv. BE 12.318 zu).

### **7.1 Erschwerte Bewirtschaftung berücksichtigen (Po 11.4157, NR von Siebenthal Erich)**

Wie in

Tabelle 2 dargestellt ist, wird die erschwerte Bewirtschaftung im heutigen SAK-System mit Zuschlägen berücksichtigt. Nach Berechnungen von Agroscope decken diese Zuschläge mit 0.015 SAK/ha für Flächen mit einer Steigung von 18%-35% und mit 0.03 SAK/ha für Flächen mit einer Steigung von mehr als 35% die im Vergleich zu einer flachen Parzelle anfallende zusätzliche Arbeit genügend ab. Um den Arbeitsaufwand auf sehr steilen Parzellen noch besser zu berücksichtigen, soll auf den 1. Januar 2017 parallel zu der im Rahmen der AP 14-17 beschlossenen Erhöhung der Hangbeiträge für Flächen mit mehr als 50% Hangneigung der entsprechende Zuschlag für Steillagen ebenfalls erhöht werden. Der Bundesrat erachtet deshalb dieses Postulat als erfüllt und beantragt dessen Abschreibung.

### **7.2 Erforderlicher Arbeitsbedarf für Strukturverbesserungen senken (Mo 12.3592, NR von Siebenthal Erich)**

Mit den Strukturverbesserungsmassnahmen sollen Betriebe gefördert werden, welche langfristig existenzfähig sind und damit eine solide Basis für ein mit Strukturverbesserungsmassnahmen gefördertes Projekt bieten. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass sich das Umfeld in der Zukunft verändern könnte. Daten aus der zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten zeigen, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Betriebe mit steigender Grösse in der Tendenz ansteigt (Abbildung 4). Die Varianz zwischen den Betrieben ist jedoch sehr gross; so weisen teilweise Betriebe, die unterhalb der Limite liegen, eine bessere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf als Betriebe über der Limite. Eine Berücksichtigung dieser Betriebe wäre möglich über ein SAK-System, welches ergänzt wird mit einer er-



weiteren einzelbetrieblichen Prüfung der Wirtschaftlichkeit. Eine solche Ergänzung soll als Folgearbeit zu diesem Bericht vertieft geprüft werden. Eine Senkung der Limiten ohne zusätzliche einzelbetriebliche Prüfung wäre jedoch nicht zielführend, da dadurch vermehrt Betriebe Gesuche einreichen könnten, welche kein genügendes wirtschaftliches Potenzial für geförderte Projekte haben.

## 8 Fazit des Bundesrates

Der Bundesrat hat das bestehende SAK-System detailliert geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass eine Weiterentwicklung des Systems angezeigt ist. Dies soll in zwei Schritten erreicht werden: In einem *ersten Schritt* sollen die entsprechenden Verordnungen auf Basis der geltenden Gesetzesgrundlage folgendermassen weiterentwickelt werden: 1. Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten bei der Berechnung der SAK in den Bereichen des bäuerlichen Bodenrechts und der Strukturverbesserungsmassnahmen, 2. Überprüfung der SAK Faktoren u.a. mit Blick auf den technischen Fortschritt inkl. Reduktion der Normarbeitszeit auf 2'600 Stunden, 3. Präzisierung der Definition der SAK in der LBV. Zu den entsprechenden Verordnungsanpassungen soll im 2015 eine Anhörung durchgeführt werden. Die Änderungen sollen auf den 1. Januar 2016 in Kraft treten.

In einem *zweiten Schritt* beabsichtigt der Bundesrat, die einzelbetriebliche Beurteilung der Förderungswürdigkeit als zusätzliche Bedingung für die Anerkennung als Gewerbe gemäss bäuerlichem Bodenrecht vertieft zu prüfen und in diese Überprüfung auch die aktuelle Regelung im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen miteinzubeziehen. Ziel ist es, basierend auf dieser Analyse einen Vorschlag vorzulegen, der in einer nächsten Etappe zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik umgesetzt werden könnte. Der Bundesrat ist überzeugt, dass mit diesen Massnahmen die Agrarpolitik in eine Richtung weiterentwickelt wird, welche sowohl bei der Gesellschaft als auch bei den Landwirten zu einer besseren Akzeptanz führt. Ebenfalls können mit diesen Anpassungen innovative, unternehmerische Landwirte gezielt gefördert werden, was der Bundesrat als unabdingbar erachtet.

## 9 Anhang

### 9.1 Weitere Parlamentarische Vorstösse im Bereich SAK

#### 9.1.1 Standesinitiativen

##### **12.318, Standesinitiative des Kt. Bern, Berechnung der Standardarbeitskraft in der Landwirtschaft**

Eingereichter Text: Der Bund soll sich im Rahmen der AP 14-17 dafür einsetzen, dass

- a. der Arbeitsaufwand für Direktvermarktung, Hofladen und Agrotourismus in der Berechnung des Arbeitsanfalls besser berücksichtigt wird (SAK-Berechnung);
- b. der Aufwand für Buchhaltung, Datenverarbeitung, Produktverarbeitung (Grundaufwand), der auf den meisten Betrieben durch die Bäuerin erbracht wird, in der SAK-Berechnung zu berücksichtigen ist.

#### 9.1.2 Vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlene parlamentarische Vorstösse

##### **Po 12.3290, NR Graf Maya, Berücksichtigung der Arbeit der Bäuerinnen bei der Berechnung der SAK-Werte**

Eingereichter Text: Der Bundesrat wird gebeten zu prüfen, wie in der Agrarpolitik 2014-2017 parawirtschaftliche Tätigkeiten, die vor allem von Bäuerinnen ausgeübt werden, in die Berechnung der Werte hinsichtlich Standardarbeitskraft (SAK) mit einbezogen werden können.

##### **Mo 12.3592, NR von Siebenthal Erich, Erforderlicher Arbeitsbedarf für Strukturverbesserungen senken**

Eingereichter Text: Der Bundesrat wird aufgefordert, die SAK-Grenze für den Bezug von einzelbetrieblichen Massnahmen der Strukturverbesserung zu senken, sodass

1. Betriebe, welche als landwirtschaftliches Gewerbe gelten und die SAK-Grenze gemäss Artikel 7 BGGG erfüllen (1.0 SAK), von den Strukturverbesserungen profitieren können;
2. Betriebe, welche als landwirtschaftliches Gewerbe gelten und die SAK-Grenze gemäss Artikel 5 BGGG erfüllen (kantonale Ausnahmen bis 0.75 SAK), von den Strukturverbesserungen profitieren können.

### 9.1.3 Vom Bundesrat zur Annahme empfohlene parlamentarische Vorstösse

#### Po 11.4157, NR von Siebenthal Erich, Erschwerte Bewirtschaftung berücksichtigen.

Eingereichter Text: Der Bundesrat wird aufgefordert, die Faktoren zur Berechnung einer Standardarbeitskraft (SAK) für das Hügel- und Berggebiet zu überprüfen und dabei die erschwerte landwirtschaftliche Bewirtschaftung angemessen zu berücksichtigen.

## 9.2 Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten nach Art 12b LBV

- Dienstleistungen für Landwirtschaftsbetriebe:
  - Aufbereitung, Lagerung und Verkauf von nicht überwiegend betriebsfremden Agrarprodukten aus der Region, wie zum Beispiel Futtermittelherstellung, Lagerung von Obst oder Gemüse umliegender Betriebe oder Hofladen.
- Umweltdienstleistungen:
  - Biomasseverwertung (Bioenergie, Biogasanlagen, Kleinwärmeverbunde);
  - Biomasseverwertung (Kompostierung);
  - Waldpflege und -bewirtschaftung.
- Tourismus-, Gastronomie- und Freizeitdienstleistungen:
  - Ferien auf dem Bauernhof;
  - Schlafen im Stroh;
  - Bed&Breakfast auf dem Bauernhof;
  - Gästebewirtung, Besenwirtschaften;
  - Erlebnisparks, wie zum Beispiel Mais- oder Schilflabyrinth (ohne feste Einrichtungen).
- Dienstleistungen im Sozial- und Bildungsbereich:
  - Schule und Kindergarten auf dem Bauernhof,;
  - Sozialtherapeutische Angebote im Bereich der Jugend-, Alten- und Behindertenbetreuung.

## 9.3 Bibliographie

Bundesamt für Landwirtschaft BLW 2013: Agrarbericht 2013. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.

Huber, R., Meier, B., Flury, C. 2014: Evaluation, Weiterentwicklung und Alternativen des SAK-

Systems, Bericht zu Handen des Bundesamtes für Landwirtschaft. Flury und Giuliani GmbH, Zürich.

(Noch unveröffentlicht, kann bei Bedarf beim Bundesamt für Landwirtschaft bezogen werden)

Luder, W. 2003: Bäuerliche Arbeit: Einheitlicher Standard gesucht. Agrarforschung 10(1), S. 26-31, 2003.

Meier, B. 2011: Statistische Definition des landwirtschaftlichen Betriebes. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Statistik – Werkstattbericht (unveröffentlicht). bemepro, Winterthur.

Moriz, C. 2007: Arbeitszeitbedarf für die Betriebsführung in der Landwirtschaft. ein kausal-empirischer Ansatz für die Arbeitszeitermittlung in der Milchproduktion. Dissertation ETH Zürich. ETH Zürich, Zürich .

Schick, M. 2012: Überarbeitung SAK-Faktoren AP 14-17- Präsentation zu Handen des BLW. Agroscope, Tänikon.

Weber, M. 2013: Förderungswürdige Landwirtschaft, Bericht zu Handen des Bundesamtes für Landwirtschaft. webermanagement, Pfäffikon. (Noch unveröffentlicht, kann bei Bedarf beim Bundesamt für Landwirtschaft bezogen werden)