

Standort COFICHEV (Schweizer Rat und Observatorium der Pferdebranche) betreffend Projekt zur Änderung des Systems der Standardarbeitskräfte SAK Faktor SAK nur für die Kategorie „andere Nutztiere“

Zusammenfassung

Unter dem Blickwinkel der Änderung des Systems der Standardarbeitskräfte SAK hat sich COFICHEV (Schweizer Rat und Observatorium der Pferdebranche) mit der Berechnung auf Grund des Arbeitsbudgets befasst, insbesondere mit dem Faktor SAK in der Kategorie „andere Nutztiere“. COFICHEV stellt das im Bericht aufgegriffene Prinzip der Änderung des Systems SAK nicht in Frage, insbesondere nicht die Anpassung der SAK-Faktoren an die tatsächliche, durchschnittliche Arbeitsbelastung, die Kürzung der normalen Arbeitszeit und die SAK-Zuschläge, die es erlauben, den landwirtschaftsnahen Tätigkeiten Rechnung zu tragen.

Die Kategorie „andere Nutztiere“ ist ein Schlüsselement bei der Diversifikation der landwirtschaftlichen Tätigkeiten und bei der Entwicklung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten. Die praktische Erfahrung zeigt, dass nur wenige oder keine wesentlichen technische Fortschritte für die Tierhaltung dieser Kategorie erzielt wurden. COFICHEV stellt fest, dass derzeit die Grundlagen der Berechnung für diese Kategorie nicht ohne weiteres zugänglich oder nicht veröffentlicht sind.

Für zahlreiche landwirtschaftliche Betriebe, die ihre Tätigkeiten diversifiziert haben, ist die Pensionspferdehaltung ein wichtiges wirtschaftliches Standbein. Die durch Agroscope veröffentlichten Kennzahlen betreffend Pferdehaltung zeigen auf, dass der derzeitige Faktor 0.03 SAK/GVE (Grossvieheinheit) die Pferdehaltung doppelt bestraft. Damit die gleiche Anzahl SAK berücksichtigt wird, braucht es 3-5 Mal mehr Arbeitsstunden für die Pferdehaltung als für die Haltung von Milchkühen. Für diese gleiche Anzahl SAK muss man ebenfalls ungefähr 2 Mal mehr Pferde als Milchkühe halten. Diese Feststellungen sind nicht ohne Einfluss auf das Volumen der Infrastrukturen, die Kosten der Investitionen und die Rentabilität dieses Zweiges.

Aufgrund des aktuellen Wissensstand vom ‚Schweizer Rat und Observatorium der Pferdebranche‘ fordert COFICHEV daher:

1. Die Veröffentlichung von Daten basierend auf dem Arbeitsbudget für jede Tierart in der Kategorie „andere Nutztiere“.
2. Die Einführung eines für die Pferde spezifischen Faktors SKA, basierend auf dem Arbeitsbudget, so wie es die Veröffentlichungen von Agroscope aufzeigt. Er sollte mindestens 0.055-0.060 SAK pro GVE betragen.
3. Den Faktor SKA für die übrigen Nutztiere nicht zu senken, so lange nicht Veröffentlichungen den Umfang des technischen Fortschrittes aufzeigen.
4. Dass künftig Art. 12b LBV präzisiert, welche Tätigkeiten im Rahmen der Pferdehaltung als landwirtschaftsnah betrachtet werden.
5. Darüber zu wachen, dass die Leistungen auf dem Gebiet der Pferdehaltung in den anderen derzeit in Revision befindlichen Gesetzestexten (z. B. die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes) gebührend berücksichtigt werden.

A) Vorschlag zur Änderung des Systems SAK, derzeitiger Stand

Das Parlament hat den Bundesrat im Jahr 2012 beauftragt, das System der Standardarbeitskräfte einer vertieften Prüfung zu unterziehen (Postulat von Siebenthal, 12.3234, Birrer-Heimo, 12.3242 und Leo Müller, 12.3906).

Weitere parlamentarische Vorstösse im gleichen Bereich wurden eingereicht und sind noch nicht definitiv behandelt:

- Standesinitiative 12.318 Kanton Bern „Berechnung der Standardarbeitskraft in der Landwirtschaft. Änderung“.¹
- Interpellation 14.3934, Nationalrätin Graf Maya, „Standardarbeitskraft. Berücksichtigung der Energieeffizienz und der Ressourcenbelastung beim technischen Fortschritt“.²
- Motion 14.3900, Nationalrat von Siebenthal Erich, „Beiträge für Strukturverbesserungen. Minimalen Arbeitskraftbedarf senken“³
- Postulat 12.3290, Nationalrätin Graf Maya, „Berücksichtigung der Arbeit der Bäuerinnen bei der Berechnung der SAK-Werte“.⁴

Alle zielen darauf ab, den Schwellenwert für eine Förderungswürdigkeit für gewisse rechtliche Bereiche zu senken oder gewisse zusätzliche landwirtschaftliche oder landwirtschaftsnahe Tätigkeiten zu berücksichtigen.

Bericht „Evaluation des Systems der Standardarbeitskräfte SAK“

Der Bundesrat hat am 20. Juni 2014 einen Bericht *Evaluation des Systems der Standardarbeitskräfte SAK* zu Händen des Parlaments verabschiedet. Der Bundesrat will das bestehende System weiterentwickeln⁵ und auf Verordnungsstufe im Rahmen einer Gesetzesrevision verbessern⁶. Für folgende Punkte soll auf Verordnungsstufe eine Anpassung für 2016 erfolgen:

- Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt;
- Senkung der Normarbeitszeit von 2'800 auf 2'600 Stunden pro Jahr;
- SAK-Zuschläge für die Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten in den Bereichen bäuerliches Bodenrecht und Strukturverbesserungsmassnahmen.

In einem zweiten Schritt auf Stufe Gesetz:

- Vorschlag für einen standardisierten Prozess zur Anpassung der SAK aufgrund des technischen Fortschritts
- Ergänzung der SAK mit einer vertieften einzelbetrieblichen Prüfung der wirtschaftlichen Förderungswürdigkeit

Änderungen auf Stufe Reglement

Gemäss Bundesamt für Landwirtschaft werden die Änderungen auf Stufe Reglement zu gegebener Zeit in die Vernehmlassung gegeben. Dann werden die interessierten Kreise Gelegenheit haben, ihre Meinung zu äussern.

B) Das System SKA : zur Erinnerung

¹ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20120318 [Stand: 12.02.2015]

² http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143934 [Stand: 12.02.2015]

³ http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143900 [Stand: 12.02.2015]

⁴ http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123290 [Stand: 12.02.2015]

⁵ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=53420> [Stand: 12.02.2015]

⁶ [Evaluation des Systems der Standardarbeitskräfte SAK, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate von Siebenthal \(12.3234\), Birrer-Heimo \(12.3242\) und Leo Müller \(12.3906\), 20. Juni 2014](#) [Stand: 12.02.2015]

Die Standardarbeitskraft SAK ist ein Mass zur Messung der Grösse eines Betriebes⁷. Die SAK-Faktoren werden durch Agroscope berechnet. Dabei werden nicht nur die Feld- und Stallarbeiten, sondern auch Sonder- und Betriebsführungsarbeiten berücksichtigt. Auf Basis dieser Daten wird die durchschnittliche Arbeitszeit für eine landwirtschaftliche Aktivität berechnet. Diese durchschnittliche Arbeitszeit wird heute durch 2'800 Stunden geteilt, um sie in SAK umzurechnen.

Derzeit umfasst das System (Art. 3 LBV⁸) 7 Faktoren (3 für die landwirtschaftliche Nutzfläche und 4 für die Nutztiere) und 4 Zuschläge.

	Nutztiere	Faktoren
1.	Milchkühe, Milchschafe und Milchziegen	0.043 SAK pro GVE
2.	Mastschweine, Mastjäger über 25 kg und abgesetzte Ferkel	0.007 SAK pro GVE
3.	Zuchtschweine	0.04 SAK pro GVE
4.	andere Nutztiere	0.03 SAK pro GVE

Tabelle 1: Standardisierte SAK-Faktoren für die Nutztiere (Quelle : Art. 3, Abs. 2, Bst. b LBV, SR 910.91)

Die Faktoren SKA und die in Betracht gezogenen Änderungen sind von lebenswichtiger Tragweite für die Landwirtschaftsbetriebe, insbesondere für jene, die hart an der Schwelle für Direktzahlungen stehen oder anderer Grenzen, um als Landwirtschaftsbetrieb in den verschiedenen Gebieten des Landwirtschaftsrechts akzeptiert zu werden (Tabelle 2):

Bereich	Untere Grenzen für die Förderungswürdigkeit
Direktzahlungen ⁹	0.25 SAK
Massnahmen zur Strukturverbesserung ¹⁰	1.25 SAK für Investitionshilfen (Einzelbetriebliche Massnahmen) 1.50-1.75 SAK für neue Ökonomiegebäude (Milchkühe, Mutterschweine, Legehennen) 0.60 SAK für gefährdete Gebiete
Soziale Begleitmassnahmen ¹¹	0.6 – 1.75 SAK
Bäuerliches Bodenrecht ¹²	Gewerbefinition (wichtig für die Ertragswertschätzung und das Erbrecht) : 1.0 SAK; Vorbehalte kantonalen Rechts: 0.6 SAK
Landwirtschaftliche Pacht ¹³	Gewerbefinition: 1.0 SAK; Vorbehalte kantonalen Rechts: 0.6 SAK
Raumplanung ¹⁴	Übernahme der Gewerbefinition im Sinne des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (1.0 SAK; Vorbehalte kantonalen Rechts: 0.6 SAK); untere Grenze für <ul style="list-style-type: none"> • Zonenkonforme Bauten und Anlagen, die zur Haltung von Pferden nötig sind (Art. 16a^{bis} RPG) • Nebenbetriebe (Art. 24b RPG)

Tabelle 2 : Verschiedene Anwendungen der SAK

Agroscope zeigt und betont, dass das SAK-Berechnungssystem auf dem Arbeitsbudget basierend für die Beratung in der Politik nützlich ist, als Hilfsmittel bei der Ausführung dient und es möglich macht, bei der Arbeitsbelastung zu entscheiden. Die Verfügbarkeit von nachvollziehbaren Kennzahlen zum Arbeitszeitbedarf erleichtert die Akzeptanz des Systems.¹⁵

⁷ <http://www.blw.admin.ch/themen/01844/index.html?lang=de> [Stand: 12.02.2015]

⁸ [Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV](#) [Stand: 12.02.2015]

⁹ [Direktzahlungsverordnung, DZV](#) [Stand: 12.02.2015]

¹⁰ [Strukturverbesserungsverordnung, SVV](#) [Stand: 12.02.2015]

¹¹ [Verordnung über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft, SBMV](#) [Stand: 12.02.2015]

¹² [Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht, BGBB](#) [Stand: 12.02.2015]

¹³ [Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht, LPG](#) [Stand: 12.02.2015]

¹⁴ [Raumplanungsgesetz, RPG](#) [Stand: 12.02.2015]

¹⁵ [Matthias Schick, SAK-Faktoren und die Agrarpolitik, 36. Informationstagung Agrarökonomie, 2013](#), [Stand: 12.02.2015]

C) Die Kategorie „andere Nutztiere“

Die Kategorie „andere Nutztiere“ (Faktor 4) umfasst die Nutztiere, die nicht unter die Kategorien Milchkühe, Milchschafe und Milchziegen und Schweine (Faktor 1-3) fallen: andere Tiere der Rindergattung, Schafe, Ziegen, Bisons, Lamas, Alpakas, Nutzgeflügel, Kaninchen, Damwild, Rotwild sowie Tiere der Pferdegattung. Der gleiche SAK-Faktor (0.03/GVE), multipliziert mit dem Koeffizienten GVE, gilt für alle diese Arten. Abgestützte Veröffentlichungen betreffend das Arbeitsbudget für die mit der Kategorie „andere Nutztiere“ verbundenen Arbeiten und deren Entwicklung im Laufe der letzten Jahrzehnte sind praktisch nicht existent.

Diese Tiere stellen einen beachtlichen Teil der Nutztiere in der Schweiz dar. Sie fallen auf verschiedenen Gebieten wesentlich ins Gewicht, insbesondere bei der Diversifikation der landwirtschaftlichen Tätigkeiten, bei der Bewirtschaftung des Bodens in bedrohten Gebieten oder den Tätigkeiten in ländlichen Gebieten, die den Zusammenhalt zwischen Produzenten und Konsumenten verstärken. In vielen Fällen tragen sie nicht zur übertriebenen Benutzung der Fruchtfolgefleichen.

Die praktische Erfahrung hat gezeigt, dass man bei den Haltesystemen der Kategorie „andere Nutztiere“ nicht die gleichgrossen technischen Fortschritte beobachten kann wie bei der Milchproduktion, der Mast oder der Schweinezucht. Die Gründe können verschieden sein: geringe Herdenbestände, Unmöglichkeit der Automatisierung zahlreicher Arbeiten, extensive Haltung, Unterhalt bestehender Gebäude. Die Systeme der Haltung in der Kategorie „andere Nutztiere“ werden sich in den nächsten Jahren nicht wesentlich entwickeln.

Für viele landwirtschaftliche Betriebe, die ihre Tätigkeiten diversifiziert haben, stellt die Haltung von Pensionspferden ein wesentliches wirtschaftliches Standbein dar. Eine Veröffentlichung von Agroscope zeigt auf, dass der durchschnittliche Arbeitszeitaufwand für eine Milchkuh im Laufstall 101 Stunden/Jahr beträgt (AKh). Die Arbeitszeitbelastung in der Pensionspferdehaltung (0.7 GVE) ist höher als bei den Milchkühen (1.0 GVE) und variiert extrem entsprechend der Art der Pferdehaltung, des Typs des Betriebes und dessen Grösse (Tabelle 3). Damit die gleiche Anzahl SAK in Betracht gezogen wird, braucht es 3-5 Mal mehr Arbeitsstunden für die Pferdehaltung als für die Haltung von Milchkühen. Letztlich muss man ungefähr 2 Mal so viele Pferde halten wie Milchkühe, um auf die gleiche Anzahl SAK zu kommen. Das Bundesamt für Landwirtschaft hat diese Tendenz bestätigt.¹⁶

Die Pferdehaltung wird somit doppelt bestraft. Diese Feststellungen sind nicht ohne Konsequenzen für den Umfang der Infrastrukturen, die Kosten der Investitionen und die Rendite dieser Branche, deren Zucht durch staatliche Beiträge in beachtlicher Höhe unterstützt wird.

	Pferd, Einzelhaltung, Grossbestand	Pferd, Einzelhaltung, Kleinbestand	Pferd, Gruppenhaltung	Milchkuh
GVE/Tier	0.7	0.7	0.7	1.0
AKh/GVE pro Jahr	356	338	201	101
AKh/Tier pro Jahr	249	237	141	101
SAK pro GVE	0.03	0.03	0.03	0.043
SAK pro Tier	0.021	0.021	0.021	0.043
AKh/SAK Vergleich mit Milchkuh (=1.0)	5.0	4.8	2.9	1.0

Tabelle 3 : Vergleich Arbeitszeit (AKh) und SAK-Faktor (Quelle: Schwarz A et al, 2013¹⁷ ¹⁸)

¹⁶ [Communication de l'OFAG à COFICHEV, 17 octobre 2014](#) [consulté 12.02.2015]

¹⁷ [Schwarz A, Gazzarin C., Wirtschaftlichkeit der Pensionspferdehaltung, Informationstagung Agrarökonomie, 55. September 2013](#) [Stand: 12.02.2015]

¹⁸ [Schwarz A., Gazzarin C., von Niederhäusern R., Wie wirtschaftlich ist die Pensionspferdehaltung?, ART-Bericht 771, 2013](#) [Stand: 12.02.2015]

D) Konsequenzen der geplanten Änderungen

Mehrere Arbeiten wurden erstellt in Milchwirtschafts- und Schweinebetrieben (Faktoren 1-3). Sie zeigen in belegter Weise, dass der technische Fortschritt auf diesen Gebieten eine Anpassung der SAK-Faktoren notwendig macht. Dies trifft ebenfalls zu für die mit der landwirtschaftlichen Nutzfläche zusammenhängenden Faktoren.

Das BWL hat mitgeteilt, dass die ins Auge gefasste Änderung der SAK-Faktoren mehrere tausend Betriebe tangieren wird. Die SAK-Faktoren sollten um 16% reduziert werden. Diese Senkung wird teilweise kompensiert werden durch die Anrechnung der Arbeitszeit von 2'600 Stunden/Jahr statt 2'800 Stunden/Jahr, was 7% entspricht. Die Senkung wird dennoch 9% betragen. Ungefähr 1'000 Betriebe werden keine Direktzahlungen mehr erhalten, weil sie unter die Grenze von 0.25 SAK fallen, und 4'000 Betriebe werden die Limite nicht mehr erreichen, um als Landwirtschaftsbetriebe anerkannt zu werden¹⁹.

Der Verlust der Anerkennung als Landwirtschaftsbetrieb wird bedeutende negative Auswirkungen haben, manchmal als Kettenreaktion, insbesondere auf dem Gebiet des Erbrechts (Ertragswert), des Steuerrechts (Erhöhung der Steuerbelastung) und der Pacht, sowie bei der Entwicklung von Tätigkeiten in der Landwirtschaftszone. Die Randregionen werden besonders betroffen sein.

Auf dieser Ebene kann man sich vorstellen, dass etliche Landwirte nicht zufrieden sein werden, weil sie den Familienbetrieb nicht übernehmen können zum Ertragswert, dass diese Entwicklung hingegen eine zunehmende Anzahl Miterben und die kantonalen Finanzämter erfreuen wird. Die letztgenannten Punkte figurieren übrigens unter den von verschiedenen Kantonen vorgebrachten Argumenten, diese Kantone diskutieren die Möglichkeit, den Satz für die Anerkennung als Landwirtschaftsbetrieb auf 0,6 SAK zu senken.²⁰ Auf der Ebene der strukturellen Entwicklung ist es nicht einfach, heute das Ausmass der Auswirkung auf Angebot und Nachfrage betreffend die Fläche vorauszusagen. Die Aufhebung von Betrieben wird das Angebot an Fläche vergrössern, aber die Berücksichtigung der Nebenerwerbe wird diese Entwicklung bremsen, denn die betroffenen Betriebe werden sich ebenfalls entwickeln wollen.

Was die Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone anbelangt, werden die Betriebe, die die Limite nicht mehr erreichen, um als Landwirtschaftsbetriebe anerkannt zu werden, als Betriebe mit Freizeitpferdehaltung betrachtet (art 24e LAT). Die Betriebsbedingungen werden dadurch ausserordentlich verschlechtert und jegliche Entwicklung wird verhindert, gewinnbringende Aktivitäten oder Nebenerwerbe werden nicht mehr erlaubt sein. Man muss sogar befürchten, dass es Probleme mit der Benützung von in der Landwirtschaftszone erlaubten Bauten und Installationen, die aber mit einer Aufhebungsklausel belegt sind (art 16b LAT), geben wird.

Berücksichtigung von Aktivitäten im Bereich der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten

Es ist auch vorgesehen, dass die im Bereich des landwirtschaftlichen Bodenrechts und der strukturellen Verbesserungen angewandte Berechnung der SAK in einem gewissen Mass den landwirtschaftsnahen Tätigkeiten Rechnung trage (Art. 3, Abs. 1bis, LwG²¹). Das System könnte ausgelegt werden, dahingehend dass die SAK-Faktoren nur unter der Bedingung berücksichtigt werden, wenn der Betrieb mindestens 0.6 SAK mit den landwirtschaftlichen Grundtätigkeiten erreicht (Art. 3, Abs 1bis, LwG). Um zu gewährleisten, dass die Tätigkeiten der beitragsbeziehenden Betriebe zum Hauptteil den landwirtschaftlichen Grundtätigkeiten entsprechen – was insbesondere ein wichtiges Kriterium auf dem Gebiet der Raumplanung ist – kann die Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Aktivitäten auf ein Maximum von 0.5 SAK beschränkt werden. Die Betriebe mit vielen landwirtschaftsnahen Tätigkeiten könnten somit für die Berechnung der SAK nur einen Teil davon geltend machen. Da die Limite für die Investitionshilfe bei 1.25 SKA liegt (Art 3, Abs. 1 SVV²²), ist dieser Zusatz wichtig vor allem für die Betriebe, die mit ihren landwirtschaftlichen Grundtätigkeiten weniger als 1.25 SAK erreichen.

¹⁹ [Daniel Salzmann, Samuel Krähenbühl, SAK-Faktoren sinken nun doch, Schweizer Bauer, 20.06.2014](#), [Consulté : 12.02.2015]

²⁰ [Regierungsrat des Kantons Schwyz, Senkung der landwirtschaftlichen Gewerbegrenze im Kanton Schwyz, Beantwortung der Motion M 8/14](#) [Stand: 12.02.2015]

²¹ [Landwirtschaftsgesetz, LwG](#) [consulté 12.02.2015]

²² [Strukturverbesserungsverordnung, SVV](#) [Stand: 12.02.2015]

E) Antrag COFICHEV Schweizer Rat und Observatorium der Pferdebranche

COFICHEV stellt das im Bericht aufgegriffene Prinzip der Änderung des Systems SAK nicht nochmals in Frage, insbesondere nicht die Anpassung der SAK-Faktoren an die wirkliche durchschnittliche Arbeitsbelastung, die Kürzung der normalen Arbeitszeit und die SAK-Zuschläge, die es erlauben, den landwirtschaftsnahen Tätigkeiten Rechnung zu tragen.

COFICHEV ist jedoch der Ansicht, dass, wenn der technische Fortschritt tatsächlich in verschiedenen Branchen gemessen wurde (Milchkühe, Schweinezucht und –mast), man nicht automatisch durch Analogie schliessen kann, dass das auch für andere Branchen zutrifft. Plausible und verständliche Kennzahlen sollten zur Verfügung gestellt werden. Das wird erlauben, die Akzeptanz und die Glaubwürdigkeit des Berechnungssystems SAK zu verbessern.

Was die Pferde betrifft: wenn man ein Arbeitsbudget von mindestens 100 AKh pro Pferd zugrunde legt, eine plausible Zahl für die leistungsstärksten Betriebe (Gruppenhaltung) und bei einer Arbeitszeit von 2'600 Stunden, wäre ein SAK-Faktor von mindestens 0.055-0.060/GVE korrekt und tragbar.

Aufgrund des aktuellen Wissensstand vom ‚Schweizer Rat und Observatorium der Pferdebranche‘ fordert COFICHEV daher:

1. Die Veröffentlichung von Daten basierend auf dem Arbeitsbudget für jede Tierart in der Kategorie „andere Nutztiere“.
2. Die Einführung eines für die Pferde spezifischen Faktors SKA, basierend auf dem Arbeitsbudget, so wie es die Veröffentlichungen von Agroscope aufzeigt. Er sollte mindestens 0.055-060 SAK pro GVE betragen.
3. Den Faktor SKA für die übrigen Nutztiere nicht zu senken, so lange nicht Veröffentlichungen den Umfang des technischen Fortschrittes aufzeigen.
4. Dass künftig Art. 12b LBV präzisiert, welche Tätigkeiten im Rahmen der Pferdehaltung als landwirtschaftsnah betrachtet werden.
5. Darüber zu wachen, dass die Leistungen auf dem Gebiet der Pferdehaltung in den anderen derzeit in Revision befindlichen Gesetzestexten (z. B. die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes) gebührend berücksichtigt werden.

COFICHEV, 16.03.2015