

SAK Standardarbeitskraft - standardisiertes Mass für die Betriebsgrösse

Grundlagenpapier zur SAK-Problematik. Zusammenstellung: Fritz Bühlmann, 3661 Uetendorf

Das SAK-System wurde mit der Umsetzung der Agrarpolitik 2002 auf den 1. Januar 1999 eingeführt und erstmals angewendet, um auf der Grundlage der anfallenden Arbeit zu definieren, wer **Direktzahlungen** erhält und wer nicht.

Definition

Die Standardarbeitskraft (SAK) ist eine Einheit zur standardisierten Bemessung der Betriebsgrösse. Die zur Berechnung verwendeten Faktoren basieren auf arbeitswirtschaftlichen Grundlagen.

Berechnung

Die SAK-Faktoren werden durch Agroscope berechnet. Die Berechnung basiert auf Messungen der Arbeitszeit auf landwirtschaftlichen Betrieben in der Schweiz. Dabei werden nicht nur die Feld- und Stallarbeiten, sondern auch Sonder- und Betriebsführungsarbeiten berücksichtigt. Auf Basis dieser Daten wird die durchschnittliche Arbeitszeit, welche für eine bestimmte landwirtschaftliche Aktivität aufgewendet werden muss, berechnet.

Zum Beispiel: Die Arbeitszeit für die Bewirtschaftung von 1 Hektare Weizen oder die Arbeitszeit zur Betreuung einer Milchkuh.

Die durchschnittliche Arbeitszeit wird dann durch 2800 Stunden (Vorschlag Bund neu 2600 Stunden, Vernehmlassung läuft) geteilt. Das Ergebnis dieser Berechnung sind die SAK-Faktoren der verschiedenen Bereiche (z.B. SAK pro Milchkuh, SAK pro Hektare Weizen).

Diese Faktoren werden in der Folge mit den auf dem Betrieb gehaltenen Tieren oder der bewirtschafteten Fläche der verschiedenen Kulturen multipliziert. So erhält man schlussendlich die für den betreffenden Betrieb massgebenden SAK.

Anpassung technischer Fortschritt (aktuell in der Vernehmlassung)

Da mit der Zeit die auf den Betrieben angewendeten Verfahren ändern (Betriebe wachsen, neue technische Möglichkeiten werden verfügbar), werden, wegen der dadurch entstehenden Verbesserung der Arbeitseffizienz, die SAK-Faktoren von Zeit zu Zeit angepasst.

Weil die SAK-Faktoren immer auf einer gesamtschweizerischen Referenz beruhen bedeutet dies, dass Betriebe die keine strukturellen Anpassungen vornahmen, bzw. vornehmen konnten, mit einer Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt rechtlich "kleiner" werden (also weniger SAK aufweisen), ohne dass sie weniger Arbeit hätten oder ineffizienter wirtschaften würden.

Der Bundesrat hat bei der Einführung des SAK-Systems 1999, die SAK-Faktoren erstmals festgesetzt.

Sie wurden per 1. Januar 2004 ein erstes Mal dem technischen Fortschritt angepasst.

Im Rahmen der AP 2014/2017 sollen sie nun ein weiteres Mal angepasst werden.

Akzeptanz des SAK-Systems unter der Bauernschaft.

- Als objektive Grösse entsprechen die SAK nicht dem effektiven Arbeitsaufwand eines Betriebes. Aus arbeitswirtschaftlicher Sicht also kein korrekter Massstab.
- Weiter hat sich gezeigt, dass das System das wirtschaftliche Potenzial eines Betriebs überhaupt nicht abbildet.
- Sie sind auch kein Mass für das auf dem Betrieb erzielbare Einkommen.
- sie ist auch kein Mass für die flächenmässige Grösse des Betriebes.

Für den Bund ist das aber nicht entscheidend, denn die SAK sind für ihn ein politisches Mass.

Die Landwirte erwarten von der SAK fälschlicherweise, dass sie die auf ihrem Betrieb tatsächlich anfallende Arbeit abbildet, was sie in der Realität aber nicht tut. Der Bedarf an Standardarbeitskräften entspricht einem standardisierten Arbeitsaufwand, nämlich jenem bei landesüblicher Bewirtschaftung. Auch die unterstellte Mechanisierung ist landesüblich, unabhängig von der tatsächlichen Ausrüstung des zu beurteilenden Betriebes.

Für viele Betriebe sind die SAK ein fiktives Mass, insbesondere betreffend Arbeitsaufwand.

Durch die immer wieder vorgenommenen Anpassungen, einerseits der Grenzen und andererseits der Umrechnungsfaktoren, werden immer mehr Betriebe wirtschaftlich benachteiligt. Landwirtschaftliche Betriebe können nur dann von Privilegien wie beispielsweise den Vorteilen des bäuerlichen Bodenrechts oder den Vorteilen in der Raumplanung profitieren, wenn sie eine gewisse SAK-Grösse aufweisen. Aus diesem Grunde ist die SAK-Grösse ein sehr wichtiger Faktor und hat einen wesentlichen Einfluss auf den wirtschaftlichen Erfolg eines Betriebes.

Das SAK-System und insbesondere dessen Anwendung in der Agrarpolitik, ist stark umstritten und hat bei den Landwirten eine tiefe Akzeptanz.

Anwendung

Wegen unterschiedlicher Zielausrichtung muss die Anwendung entsprechend unterteilt werden in:

SAK-Anwendung Direktzahlungen und SAK-Anwendung Bodenrecht.

SAK-Anwendung Direktzahlungen

Das SAK-System wurde bei der Umsetzung der Agrarpolitik 2002 auf den 1. Januar 1999 im Bereich der Direktzahlungen erstmals angewendet, um zu bestimmen, wer **Direktzahlungen** erhält (Mindestgrösse) und ab wo sie nach oben begrenzt werden sollen. Bei den Direktzahlungen werden basierend auf den jährlich von den Landwirten abzuliefernden Betriebsdaten, die SAK berechnet.

Abgrenzungen Stand 2015

- untere Grenze für Direktzahlungen von 0.25 SAK (DZV Art. 5).
- Anforderungen betreffend Ausbildung, Ausnahme im Berggebiet unter 0.5 SAK (DZV Art. 4 Abs. 1)
- Begrenzung der Direktzahlungssumme auf 70'000.- pro SAK (DZV Art. 8)
- Übergangsbeitrag, Reduktion wenn SAK um über 50% abgenommen haben (DZV Art. 93)
- Vermögensgrenze für Übergangsbeitrag, Reduktion des Vermögens um 270'000.- pro SAK (DZV Art. 95 Abs. 1)

Bei den Direktzahlungen bewirkt die beabsichtigte Anpassung der Faktoren an den technischen Fortschritt keine grossen Veränderungen, da die Untergrenze von 0.25 auf 0.20 reduziert wird und dadurch die Erhöhung der Faktoren weitgehend kompensiert.

Für die Gewährung von Direktzahlungen stellt sich allerdings eine grundsätzliche Frage.

Die in der Bundesverfassung und im Landwirtschaftsgesetz verankerten Artikel zeigen unmissverständlich auf, dass Direktzahlungen, die von den bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben erbrachten, gemeinwirtschaftlichen Leistungen abgelten.

Das Anrecht auf Direktzahlungen haben eindeutig bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe, dies muss das Abgrenzungskriterium sein und nicht eine Anzahl SAK.

Die Anwendung des SAK-Systems bei den Direktzahlungen ist aus diesem Grund nicht gesetzeskonform. Allfällige Begrenzungen müssen so gestaltet werden, dass sie den gesetzlichen Vorgaben wieder gerecht werden.

Gesetzesgrundlagen:

Bundesverfassung [Art. 104 Landwirtschaft](#)

Abs.3a . Er (der Bund) ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.

Landwirtschaftsgesetz LwG / Art. 2 Massnahmen des Bundes

Abs.1b. Er gilt gemeinwirtschaftliche Leistungen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben mit Direktzahlungen ab.

SAK- Anwendung Bodenrecht

In diesem Bereich, wird das SAK-System verwendet, um die für den Bund förderungswürdigen Betriebe zu bestimmen. Im Klartext erfolgt eine Unterteilung in:

Förderungswürdige Betriebe und nicht förderungswürdige Betriebe, um nicht zu sagen bevorteilte und benachteiligte.

Der Begriff " landwirtschaftliches Gewerbe" als Abgrenzungskriterium beim Bodenrecht, wird erreicht durch eine bestimmte Anzahl SAK (momentan 1 SAK). Die mit diesem Status ausgestatteten Betriebe, geniessen verschiedene Vorteile. (Konkreteres in den speziellen Rubriken)

Für die nicht förderungswürdigen Betriebe ist der Nachteil beträchtlich. Die Hürde mit 1SAK = landwirtschaftliches Gewerbe, ist hoch angesetzt. Mit der Anpassung der Mindestgrenze (früher schon einmal erfolgt) und aktuell an die Anpassung an den technischen Fortschritt, wird die Hürde immer höher. Die aktuell vorgeschlagene Anpassung an den technischen Fortschritt bewirkt eine durchschnittliche Reduktion der SAK um -16%. Zirka 2500 Betriebe werden die 1 SAK-Grenze neu nicht mehr erreichen.

Aktuell wird schon angekündigt, dass diese Anpassung indexiert, also fortlaufend geschehen soll. In Zukunft werden daher kontinuierlich Betriebe unter die SAK-Grenze fallen. Die daraus entstehende psychische Belastung für die betroffenen Bauernfamilien wird ins Unerträgliche wachsen.

Durch die Einführung des Begriffs "landwirtschaftliches Gewerbe" als Abgrenzungskriterium für weitere Bereiche (Pachtrecht, Ehegüterrecht, Raumplanungsrecht, Steuerrecht, Strukturverbesserungsmassnahmen und soziale Begleitmassnahmen), führt die angestrebte Korrektur bei den SAK (auf Verordnungsstufe) indirekt automatisch auch zu einer Verschärfung der entsprechenden Gesetze in den ob genannten Bereichen. Die Rechtssicherheit wird dadurch stark in Frage gestellt.

Als Beispiel:

Erreicht ein Betrieb im Verlauf der Zeit die Gewerbegrösse nicht mehr (weniger als 1 SAK), so fällt grundsätzlich auch die Bewilligung für den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb dahin. Auf Gesuch hin ist in einem neuen Bewilligungsverfahren zu entscheiden, ob der nichtlandwirtschaftliche Nebenbetrieb gestützt auf eine andere Bestimmung bewilligt werden kann. Sonst muss er aufgegeben werden.

In diesem Sinne fordert auch die **Initiative für Ernährungssicherheit** im Initiativtext explizit eine Gewährleistung von "Rechtssicherheit" für die Landwirtschaft. Rechtssicherheit, basierend auf einer objektiven Bestimmung der Betriebsgrösse.

Dies sind die Themen die den Betroffenen in erster Linie Probleme und Mühe bereiten. Diese müssten thematisiert und diskutiert werden.

Gewerbegrenze im Laufe der Zeit

Im bäuerlichen Erbrecht des ZGB wurde die Betriebsgrösse noch nach dem Einkommen definiert: Nach Artikel 620alt ZGB musste das landwirtschaftliche Einkommen aus dem Gewerbe einer bäuerlichen Familie eine ausreichende landwirtschaftliche Existenz ermöglichen.

Erst das Bodenrecht verwendete ab 1991 den Arbeitsaufwand als Massgrösse. Als Abgrenzungskriterium diente der Begriff "halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie" was bedeutete, dass 2100 Arbeitsstunden aufgewendet werden mussten um den Hof zu bewirtschaften.

Auf diese Zahl kam man, weil damals gemäss Buchhaltung eine Bauernfamilie im Schnitt 420 Tage a zehn Stunden, also 4,200 Stunden pro Jahr zur Bearbeitung des Bauernbetriebes aufgewendet hat.

Mit der Agrarpolitik 2007 wurde dann die Standardarbeitskraft auch beim Bodenrecht eingeführt und die Gewerbegrenze auf 0.75 SAK festgelegt.

Damals setzte die durchschnittliche bäuerliche Familie etwa 1.5 Arbeitskräfte ein. Die 0.75 SAK entsprachen in etwa dem Status quo, wobei es im Einzelfall zu Abweichungen kommen konnte.

Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 haben die eidgenössischen Räte beschlossen, die Gewerbegrenze von 0.75 auf 1.00 SAK anzuheben.

Der aktuelle Vorschlag des Bundes, die SAK-Faktoren dem technischen Fortschritt anzupassen, bewirkt eine Reduktion der SAK um durchschnittlich -16%. Das heisst logischerweise, dass ein Betrieb mit heute 1SAK neu 0.84 SAK aufweisen wird (+/- je nach Betrieb).

Bodenrecht (BGBB)

Begriff Landwirtschaftliches Gewerbe

Als landwirtschaftliches Gewerbe gilt eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung, wenn sie landesüblich ist, mindestens **eine Standardarbeitskraft** (1 SAK) nötig ist.

Mit der Agrarpolitik 2007 (Inkrafttreten 2004) wurde auch im Bodenrecht (BGBB) die Standardarbeitskraft SAK als Massgrösse eingeführt, wobei dazumal mindestens 0,75 SAK (heute aktuell 1 SAK) für ein Gewerbe notwendig war.

Weil bei der Berechnung der SAK Gewerbegrenze BGBB Zuschläge gewährt werden, sind die SAK Bodenrecht nicht identisch mit den SAK Direktzahlungen. Bei der praktischen Anwendung wird dies oft übersehen.

Die Abgrenzung über das SAK-System wird den angestrebten Zielen des Bodenrechts nicht mehr gerecht.

Daher muss der Status "landwirtschaftliches Gewerbe" Sachbezogen über den Begriff "bäuerliches Grundeigentum" und "bodenbewirtschaftende Familienbetriebe" definiert werden.

Das Bodenrecht BGBB bezweckt, 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).

Dieser Abschnitt wird nicht bestritten und ist ein nötiges Instrument zur Erhaltung der Familienbetriebe.

Betriebe, welche die Gewerbegrenze nicht erreichen, gelten als landwirtschaftliches Grundstück und erhalten damit auch nicht die Vorteile die ein landwirtschaftliches Gewerbe hat.

Die Kantone können landwirtschaftliche Betriebe, welche die Voraussetzungen nach Artikel 7 hinsichtlich der Standardarbeitskräfte nicht erfüllen, den Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Gewerbe unterstellen; die minimale Betriebsgrösse ist dabei in einem Bruchteil einer Standardarbeitskraft festzulegen und darf 0,6 Standardarbeitskräfte nicht unterschreiten.

Übernahme zum Ertragswert

Das bäuerliche Bodenrecht besagt unter anderem, dass landwirtschaftliche Gewerbe von Nachkommen, die den Betrieb selber bewirtschaften wollen und sich dazu eignen (Ausbildung) zum Ertragswert übernommen werden können.

Betriebe unter der Gewerbegrenze (1-SAK-Grenze) müssen aus erbrechtlicher Sicht zum Verkehrswert übernommen werden. Eine Hofübergabe zum Verkehrswert ist für einen Selbstbewirtschaftler in der Regel wirtschaftlich nicht tragbar.

Zudem können alle Betriebe, die kein Gewerbe mehr sind, ohne Schutz für den Nachkommen einzelparzellenweise verkauft oder verpachtet werden. Die Übertragung eines Kleinheimwesens zu einem Kaufpreis unter dem Verkehrswert ist nur dann möglich, wenn der/oder die Verkäufer (z.B. Erbengemeinschaft) damit einverstanden sind.

Weitere Gewerbevorteile

- Nur wer als Erbe bereits Eigentümer eines Gewerbes ist, kann sich ein in der Erbschaft vorhandenen Grundstücks zum doppelten Ertragswert zuweisen lassen.

- Ein Pächter hat an einem zu veräussernden und von ihm gepachteten landwirtschaftlichen Grundstück ein Vorkaufsrecht. Jedoch nur, wenn er bereits Eigentümer eines landwirtschaftlichen Gewerbes ist. Wenn nicht, hat er folglich kein Vorkaufsrecht und wird die Fläche unter Umständen verlieren oder muss sie überteuert kaufen. Für einen Kleinbetrieb ein hartes Los.
- Nur ein Pächter eines landwirtschaftlichen Gewerbes hat ein Vorkaufsrecht nachrangig zu den gesetzlichen Erben. In diesem Fall aber zu einem nicht überteuerten Verkehrswert. (Preis muss ortsüblich sein, wird vom Statthalter überprüft).

Landwirtschaftliches Gewerbe nach BGGB - Folgewirkung auf andere Bereiche.

Betriebe mit Status "landwirtschaftliches Gewerbe" im Sinne des BGGB, geniessen in verschiedenen anderen Bereichen einen privilegierten Status. Der Gewerbebegriff wurde mittlerweile als Abgrenzungskriterium in andere Gesetze übernommen.

Pachtrecht

Im Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht werden die Pachtzinse für ein Gewerbe milder – also tiefer – festgelegt als für landwirtschaftliche Grundstücke. Zudem müssen die Pachtzinse von Gewerben von zuständiger Behörde bewilligt werden. Die Nutzfläche von Betrieben welche die Gewerbebegrenze nicht erreichen, werden als landwirtschaftliche Grundstücke bezeichnet. Der Pachtzins wird nur noch passiv kontrolliert. Die Pachtzinse werden dadurch tendenziell steigen.

Strukturverbesserungsmassnahmen

Damit ein Gesuch eines Betriebes für Beiträge oder Investitionskredite überhaupt vom Kanton geprüft wird, muss der Betrieb ein Minimum an SAK nachweisen können. Die Mindestlimite liegt in der Regel bei 1.25 SAK. Sie liegt höher in der Tal- und Hügelsonne, aber tiefer in den Bergzonen und in gefährdeten Gebieten.

Raumplanungsgesetz

In diesem Bereich verursacht ein Nichterreichen der Gewerbebegrenze wesentliche Nachteile.

Schaffung von neuem Wohnraum, Errichtung eines neuen Wohnhauses nach Art. 34 RPV

Wohnbauten in der Landwirtschaftszone sind nur zonenkonform, wenn sie zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören. Ein neues Wohnhaus in der Landwirtschaftszone (z.B. 'Stöckli') oder der Einbau einer Zweitwohnung für den zukünftigen Betriebsleiter oder die abtretende Generation, kann nur gebaut werden, wenn der Status "landwirtschaftliches Gewerbe" (mind. 1 SAK) erreicht wird.

Nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb nach Art. 24b RPG

Das Einrichten eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs wird nur bewilligt, wenn es sich beim Landwirtschaftsbetrieb um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt.

Beispiele von nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben: sozialtherapeutische und pädagogische Angebote, Einrichten von Besenbeizen, Schlafen im Stroh.....

Erreicht ein Betrieb im Verlauf der Zeit die Gewerbegrösse nicht mehr (weniger als 1 SAK), so fällt grundsätzlich auch die Bewilligung für den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb dahin. Auf Gesuch hin ist in einem neuen Bewilligungsverfahren zu entscheiden, ob der nichtlandwirtschaftliche Nebenbetrieb gestützt auf eine andere Bestimmung bewilligt werden kann. Sonst muss er aufgegeben werden.

Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung von Pferden

Neu zu erstellende Bauten und Anlagen, die zur Haltung von Pferden nötig sind, werden nur bewilligt, wenn der betreffende Betrieb ein landwirtschaftliches Gewerbe ist.

Auf Landwirtschaftsbetrieben, welche die Voraussetzungen nach Artikel 5 oder 7 BGGB hinsichtlich der Standardarbeitskräfte nicht erfüllen, können bauliche Massnahmen für die Haltung von Pferden nur in bestehenden Bauten und Anlagen bewilligt werden, wenn eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und Weiden für die Pferdehaltung vorhanden sind.

Fazit: Für Landwirtschaftsbetriebe die den Status landwirtschaftliches Gewerbe nicht, oder nicht mehr erreichen (mind. 1 SAK) führen die Bestimmungen im Raumplanungsgesetz zu erheblichen Benachteiligungen.

Gerade diese Betriebe wären aus wirtschaftlichen Gründen darauf angewiesen, zusätzliche Einnahmequellen zu generieren.

Steuerrecht (im DBG)

Im Steuerrecht erging im Jahre 1993 ein Bundesgerichtsentscheid. Dieser legte für das landwirtschaftliche Gewerbe einen tieferen (landwirtschaftlichen) Eigenmietwert fest. Dieser steuerliche Vorzugsmietwert entspricht dem Pachtzinsanteil auf dem Wohnhaus, solange es sich um ein landwirtschaftliches Gewerbe nach BGGB handelt.

Verliert ein Betrieb den Gewerbe-Status, so wird der Betrieb nach nichtlandwirtschaftlichen Kriterien neu bewertet. Dies hat eine deutliche Erhöhung des amtlichen Wertes und des Eigenmietwertes zur Folge. Und die Einkommens- und Vermögenssteuern werden höher ausfallen.

Durch die Erhöhung des amtlichen Wertes sinkt das allgemeine Abschreibungspotenzial. Durch die Erhöhung des amtlichen Wertes und des Eigenmietwertes steigt auch die Hürde, um den Vorteil von Krankenkassen-Prämienverbilligung und Stipendien für die Kinder weiterhin zu erreichen.