

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen Evaluation der Einkommensermittlung auf einzelbetrieblicher Ebene sowie der Reformmassnahmen

Das Wesentliche in Kürze

Artikel 104 der Bundesverfassung erteilt der Schweizer Landwirtschaft einen multifunktionalen Leistungsauftrag. Für die Erbringung der gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden hohe öffentliche Ausgaben getätigt. Ein Instrument zur Zielerreichung stellen die Direktzahlungen dar, welche den Landwirten „zur Erzielung eines angemessenen Entgeltes für die erbrachten Leistungen“ gewährt werden. Weiterführend wird gemäss Artikel 5 Landwirtschaftsgesetz angestrebt, dass „nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre Einkommen erzielen können, die mit den Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar sind“. Einzelne Modalitäten für Messung und Vergleich der Einkommen sind in der Nachhaltigkeitsverordnung präzisiert.

Für die Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen stützt sich der Bund im Wesentlichen auf verschiedene Instrumente. Im Fokus der vorliegenden Evaluation steht die von Agroscope Tänikon-Reckenholz durchgeführte Einkommensermittlung durch die Zentrale Auswertung (ZA) auf Basis ausgewählter Landwirtschaftsbetriebe. Die jährlichen Gesamtkosten der Einkommensermittlung durch die Zentrale Auswertung belaufen sich auf rund 2.7 Mio. CHF. Im Gegenzug liefert die Zentrale Auswertung zahlreiche Daten und Analysen für die Grundlagen- und angewandte Forschung in Erfüllung ihrer politischen Aufträge und Aufgaben.

Die Ermittlung der einkommensrelevanten Grössen auf einzelbetrieblicher Ebene ist umstritten und stellt seit längerer Zeit Gegenstand von teilweise kontrovers geführten fachlichen und politischen Debatten dar. Wesentliche Kritikpunkte betreffen das Konzept und die Umsetzung der Einkommensermittlung sowie auch die Verwendung der Einkommensgrössen aus der Landwirtschaft. Vor diesem Hintergrund hat die EFK Rahmenbedingungen, Systematik, Angemessenheit, Zuverlässigkeit, Berichterstattung sowie Verwendung der Ergebnisse des heutigen Systems der Einkommensermittlung und des Einkommensvergleichs geprüft.

Transparenz vorhanden, aber statistische Ergebnisse bergen viel Interpretationsspielraum

Der Agrarsektor stellt einen gut untersuchten Sektor dar, was sich in einer hohen Quantität und Qualität vorhandener Daten und Informationen bezüglich wirtschaftlicher Indikatoren des Agrarsektors insgesamt und insbesondere auch zu deren Einkommenssituation äussert. Eine nähere Betrachtung des Agrarsektors offenbart grosse strukturelle Unterschiede zwischen Betriebstypen mit unterschiedlichen Produktionsschwerpunkten, Betriebsgrössen, Regionen etc. Ferner ist die zunehmende Diversifizierung der Einkommensquellen über typische landwirtschaftliche Tätigkeiten hinaus unterdessen auch in der Schweiz Realität. Nicht zuletzt zeichnet sich der Agrarsektor durch eine starke Volatilität im Zeitablauf aus, wobei langfristige Strukturentwicklungen überlagert werden durch kurzfristige Witterungs- und Markteinflüsse. Ermittelte Einkommensgrössen der landwirtschaftlichen Betriebe stellen aber nur einen beschränkten Ausschnitt der wirtschaftlichen Situation der Bauernfamilien dar. Für viele Betriebe sind beispielsweise ausserlandwirtschaftliche Einkommen heute genauso wichtig, gewinnen gar an Bedeutung und sollten daher auch stärker in Lageanalysen berücksichtigt werden.

Die hohe Datenmenge und -qualität steht aber oftmals in Kontrast zur kurzen und vereinfachenden Berichterstattung. Daraus ergeben sich hohe Anforderungen an die Analyse und die Berichterstattung. Beide müssen der existierenden Heterogenität und Volatilität gerecht werden. Vereinfachende, aggregierte Mittelwerte sind stärker in den Kontext zu stellen und ein einzelnes, herausgegriffenes Jahr muss in die längerfristige Entwicklung eingebettet werden. Diese hohen Anforderungen werden vor allem bei Berichterstattungen an ein breites Publikum nur eingeschränkt erfüllt.

Heutige Einkommensmessung mit Mängeln, Reform geplant

Das aktuelle System der einzelbetrieblichen Einkommensmessung bei einer Stichprobe von Referenzbetrieben in der Zentralen Auswertung weist verschiedene Mängel auf. Zum einen ist die Stichprobe nicht zufällig. Aufgrund anspruchsvoller Aufzeichnungen erfasst sie eher überdurchschnittliche Betriebe, bestimmte Typen (z.B. Gemüsebau) und Landesgegenden sind nicht oder nur unzureichend abgebildet. Zum anderen sind verschiedene Betriebsformen wie (effiziente) Betriebsgemeinschaften, aber insbesondere auch sehr kleine Betriebe ausgeschlossen. Ordnungspolitisch problematisch erscheint die Einschränkung der Datenlieferung auf Betriebe bestimmter Treuhänderorganisationen, die dafür eine proprietäre Software einsetzen und letztlich über die Teilnahme eines Betriebes mitentscheiden. Die genannten Mängel sind aber weitgehend erkannt und Gegenstand der aktuellen Reform „ZA2015“, welche unter anderem eine Vereinfachung bei der Bilanzierung und die Einführung einer statistisch orientierten Zufallsstichprobe zum Ziel hat. Aus Sicht der EFK gilt es insbesondere, Qualitätseinbussen im Zuge der Reform zu vermeiden. Es ist daher begrüßenswert, dass in Fachkreisen vermehrt eine kritische Auseinandersetzung mit der Einkommensermittlung stattfindet. Die Reformmassnahmen zielen folglich in eine richtige Richtung, der Erfolg hängt jedoch von einer klaren Zielsetzung und bestmöglicher Umsetzung ab.

Einkommensvergleich: Verbesserungen möglich aber grundsätzliche Limiten bleiben

Der aktuelle Einkommensvergleich stellt den Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft („Netto-Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft“) den Lohneinkommen von Angestellten im 2. und 3. Sektor gegenüber, welcher mit zahlreichen grundsätzlichen Einschränkungen behaftet ist. Zum einen weil der Arbeitsverdienst eine kalkulatorische Grösse darstellt, die nach Abzug einer Soll-Verzinsung für das im Betrieb investierte Eigenkapital resultiert. Eine grundsätzliche Einschränkung des Einkommensvergleichs liegt darin, dass Selbständige mit Lohnbezüglern verglichen werden. Zudem bildet der Arbeitsverdienst nur einen eingeschränkten Ausschnitt der wirtschaftlichen Lage ab, da landwirtschaftliche Betriebe weitgehend selbständige Unternehmen darstellen und der Erfolg einer Unternehmung von zahlreichen Faktoren abhängt. Gerade Nebenerwerbsbetriebe streben oft keine maximale Entschädigung der Arbeit in der Landwirtschaft an, sondern eher ein hohes Gesamteinkommen (d.h. ausserlandwirtschaftliche Einkommen sind wichtig). In vielen Fällen steht auch die Minimierung der Arbeitsbelastung im Vordergrund. Zum anderen ist die zum Vergleich herangezogene Teilgruppe der „ökonomisch leistungsfähigen“ Betriebe bis heute nicht klar definiert und wird in der Folge unterschiedlich ausgelegt.

Mehr Information notwendig für akkurate Abbildung der Lage in der Landwirtschaft

Verschiedentlich wird angemerkt, dass eine (umfassende) Lagebeurteilung in der Landwirtschaft anhand weniger Indikatoren nur unzureichend möglich ist. Auch das Nachhaltigkeitskonzept des BLW sieht eine ganze Reihe von ökologischen, sozialen und ökonomischen Indikatoren vor, was eine bessere Grundlage für ein ausgewogenes Monitoring des Agrarsektors darstellt und eine bessere Unterstützung agrarpolitischer Entscheidungen erlaubt.

Anspruchsgruppen haben ein grosses und verständliches Interesse an den Kennzahlen zur wirtschaftlichen Lage in der Landwirtschaft. Deshalb sind ausgewogene Veröffentlichungen von Daten und Informationen generell zu begrüssen und zu unterstützen. Allerdings sind neben erwünschten Konsequenzen – verbesserte Transparenz und Meinungsbildung – auch unerwünschte Folgen, nämlich Teil- bzw. Fehlinformationen, unsachgemässe Meinungsbildungen oder gar Fehlscheide durch mangelhaft analysierte und ausgewiesene Daten, in Betracht zu ziehen. Wie Nachforschungen belegen, besitzen der Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft und das landwirtschaftliche Einkommen einen (zu) dominanten Stellenwert in der Medienberichterstattung und politischen Diskussionen, andere relevante Parameter werden hingegen kaum berücksichtigt. Gerade weil die Messung der wirtschaftlichen Lage aufwändig, methodisch nicht einfach und fehleranfällig ist, hat diese und auch die Berichterstattung nach Einschätzung der EFK umso sorgfältiger und ausgewogener zu erfolgen. Im Zuge der oben skizzierten Ergebnisse formuliert die EFK die folgenden Empfehlungen:

Empfehlung 1: Überprüfung der Berichterstattung zu Einkommen und allgemeiner wirtschaftlicher Situation in der Landwirtschaft, um einerseits die Komplexität auf Ebene des landwirtschaftlichen Betriebes/Haushaltes und andererseits die Heterogenität innerhalb der Landwirtschaft besser zu kommunizieren.

Empfehlung 2: Durchführung weiterführender Abklärungen bezüglich einer verstärkten Nutzung von bestehenden und/oder zusätzlichen Datenquellen für validere Schätzungen der Einkommens- und Verbrauchssituation der zum Vergleich herangezogenen Subpopulationen.

Empfehlung 3: Einführung eines begleitenden internen Monitoring zur Reformumsetzung („ZA2015“) sowie eine breite externe Berichterstattung zu den Auswirkungen der Reform auf die publizierten Ergebnisse.

Empfehlung 4: Basierend auf Erfahrungen aus der Umsetzung der vorhergehenden Empfehlungen, mittelfristig eine Überprüfung der Grundannahmen und gegebenenfalls eine Präzisierung rechtlicher Vorgaben zur Einkommensermittlung und zum Einkommensvergleich vorsehen.

Das BLW und ART als primäre Adressaten begrüssen die Empfehlungen der EFK und halten in ihrer Stellungnahme fest, dass sie gewillt sind, auf die Empfehlungen einzugehen. BLW und ART planen, in Zukunft die Berichterstattung zu verschiedenen Aspekten der landwirtschaftlichen Einkommen anzupassen, ab 2013 eine Arbeitsgruppe zur Nutzung weiterer Datenquellen einzusetzen, die Prozessorganisation der Zentralen Auswertung neu zu strukturieren sowie nach Umsetzung der Reform im Jahre 2018 eine Evaluation durchzuführen.