

Dienst für autonome  
Aussenwirtschaftspolitik

Bern, 15. März 1988

a/a

757.0 Zo/ef

Notiz an Herrn Direktor F. Blankart

(Kopie an: Cm, Rb, Py, Md, Eb, Wa, Sti, Id,  
Cd, Gl, Sz, Zirk GG, Zo)

PSE-Berechnungen für die Schweiz

Herr Direktor

Wie Sie wissen, hat sich die Schweiz im Nachgang zur OECD-Ministerkonferenz 1987 nachträglich auch noch den individuellen PSE-Berechnungen unterzogen. Zu diesem Zweck hat das BLW Dr. Bruno Altermatt, wissenschaftlicher Adjunkt in der von Dr. Popp geleiteten Abteilung Landwirtschaftspolitik, ein halbes Jahr freigestellt.

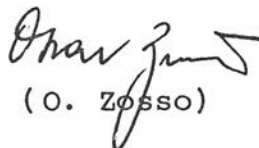
Die von Dr. Altermatt im OECD-Sekretariat durchgeführten Berechnungen sind insbesondere wegen den noch offenen Fragen im Zusammenhang mit dem Referenzpreis als provisorisch zu betrachten. Immerhin haben sie ergeben, dass für die Schweiz im Mittel der Jahre 1982 - 1985 ein Gesamt-Produzenten-Subventionsäquivalent von 5,5 Mrd. Fr. bzw. 71 % des Produktionswertes der schweizerischen Landwirtschaft resultiert. Damit liegt die Schweiz noch rund 10 Prozentpunkte über Japan. Auch alt SNB-Präsident Leutwiler hat seinerzeit von einer gesamten Subventionierung unserer Landwirtschaft mit rund 5 Mrd. Fr. gesprochen.

In der Beilage finden Sie einen von Dr. Altermatt verfassten internen Bericht über die Berechnung der PSE für die Schweiz. Er gibt in geraffter Form Auskunft über die Methode, die Berechnungen für die Schweiz und enthält eine nicht unkritische Würdigung des gesamten Konzeptes.

Dieser kurze Bericht ist sehr lesenswert, dies um so mehr, als wir in Sachen PSE mit zwei Problemen konfrontiert werden:

- Gegen Ende 1988 wird das OECD-Sekretariat der Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Handel den Bericht über die Berechnungen der Schweiz vorlegen, was dann zu einer allgemeinen Diskussion unserer Landwirtschaftspolitik in der OECD führen dürfte.
  
- Im GATT scheint die Idee einer allgemeinen Messeinheit für den Agrarprotektionismus sich durchzusetzen. Auch die EG soll offenbar einlenken, wobei die Messeinheit nicht als Verhandlungsinstrument sondern als Monitoringinstrument Verwendung finden soll. Die Schweiz ist zusammen mit Japan in seiner ablehnenden Haltung isoliert.

Dienst für autonome  
Aussenwirtschaftspolitik

  
(O. Zosso)

Beilage

BUNDESAMT FUER LANDWIRTSCHAFT  
Abteilung Landwirtschaftspolitik

Bern, 10. Februar 1987/AB

## Bericht über die Berechnung der Produzenten-Subventionsäquivalente für die Schweiz

---

### 1 Einleitung

Dieser Bericht orientiert über die von der OECD angewandte Methode zur Erfassung der gesamten Agrarunterstützung je Produkt und für die gesamte Landwirtschaft eines Landes, die sog. Produzenten-Subventionsäquivalente (Producer Subsidy Equivalents, oder abgekürzt PSE) sowie über die Ergebnisse der mit dieser Methode durchgeführten Berechnungen für die Schweiz im Vergleich zu andern OECD-Ländern.

### 2 Ausgangslage

Im Rahmen eines Ministermandates aus dem Jahre 1982 hat die OECD quantitative Analysen der Agrarpolitiken verschiedener Mitgliedsländer durchgeführt. Für diese Studien hat die OECD eine Methode zur Erfassung der Unterstützung der Landwirtschaft angewandt und weiterentwickelt, die in den frühen Siebziger Jahren von Josling für die FAO entwickelt wurde.

Die Hauptergebnisse der Studie wurden im Bericht "Politiques nationales et échanges agricoles", Paris 1987, publiziert. Daneben hat die OECD Länderstudien über Australien, die EG, Japan, Kanada, Neuseeland, Oesterreich und die USA mit entsprechenden Berechnungen veröffentlicht.

Die Schweiz wurde in der ursprünglichen Studie nicht als einzelnes Land, sondern zusammen mit den nordeuropäischen Ländern in der "groupe nordique" global erfasst. Es wurde jedoch verschie-

dentlich gefordert, es seien für weitere Länder, insbesondere auch für die Schweiz, Einzelstudien durchzuführen. Inzwischen liegt auch für Schweden eine entsprechende Studie im Entwurf vor. Für die Schweiz hat unser Mitarbeiter Dr. B. Altermatt im Rahmen eines Aufenthaltes bei der OECD in Paris PSE-Berechnungen durchgeführt, so dass nun auch für unser Land provisorische Ergebnisse vorliegen.

### 3 Zur Methode

Der bedeutendste Unterschied zwischen den bisher in den meisten Fällen angewandten Methoden zur Erfassung der Höhe der Agrarunterstützung und den von der OECD durchgeführten PSE-Berechnungen besteht darin, dass die PSE-Methode nicht nur die staatlichen Ausgaben für die Landwirtschaft, sondern auch die durch Markteingriffe und insbesondere durch die Schutzmassnahmen an der Grenze verursachten Transfers an die Landwirtschaft miterfasst. Das Produzenten-Subventionsäquivalent (PSE) kann somit definiert werden als den Betrag, der notwendig wäre zur Kompensation der Einkommensverluste, die die Landwirte bei Wegfall aller Agrarunterstützungs- und Agrarförderungsmaßnahmen erleiden würden (unter statischer Annahme, d.h. bei Aufrechterhaltung der bestehenden Produktion).

Ein PSE setzt sich aus folgenden Elementen zusammen:

- der Marktpreisunterstützung
- den staatlichen Direktzahlungen
- den staatlichen Zahlungen zur Reduktion der Faktorkosten (z.B. Benzinverbilligungen)
- den allgemeinen staatlichen Leistungen zugunsten der Landwirtschaft (z.B. Infrastrukturbeiträge, Investitionshilfen, Ausgaben für Forschung, Ausbildung, Beratung usw.).

Die Marktpreisunterstützung wird in der Regel berechnet aus der Differenz zwischen dem inländischen Produzentenpreis und dem sog. Referenzpreis. Letzterer repräsentiert - zumindest in der theoretischen Konzeption - den Weltmarktpreis für das betreffende Produkt. Da es sich jedoch in der Praxis bei manchen Produkten als äusserst schwierig erweist, einen valablen Weltmarktpreis zu finden (die Auswahl hängt weitgehend von der den Berechnungen zugrundegelegten Fragestellung ab), wurden bei den OECD-Berechnungen in der Regel die in der jeweiligen Periode effektiv bezahlten Import- oder Exportpreise des jeweils untersuchten Landes eingesetzt. Es sind jedoch auch Bestrebungen im Gange, zur besseren Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern - soweit dies möglich und gerechtfertigt ist - von einheitlichen Referenzpreisen auszugehen.

Die PSE werden in der Regel auf drei Arten dargestellt:

- Gesamt-PSE

Es handelt sich dabei um die Summe der Transfers für ein Produkt, eine Produktgruppe oder für den gesamten Agrarsektor.

- PSE pro Mengeneinheit

Darunter ist das Produzentensubventionsäquivalent pro Mengeneinheit eines Produktes, z.B. pro Tonne Getreide, zu verstehen.

- Prozent-PSE

Es handelt sich dabei um das PSE eines Produktes, einer Produktgruppe oder des gesamten Agrarsektors in Prozenten des Produktionswertes (bzw. der Summe der Produktionswerte), letzterer bewertet zu inländischen Produzentenpreisen (in der Regel inkl. produktgebundene Direktzahlungen).

Neben den PSE hat die OECD auch die durch die Agrarpolitik verursachte Konsumentenbelastung in Form der sogenannten Konsumenten-Subventionsäquivalente (Consumer subsidy equivalents oder abgekürzt CSE) berechnet. Diese sind jedoch in der bisherigen Diskussion eher von untergeordneter Bedeutung geblieben, weshalb hier nicht näher darauf eingegangen wird.

#### 4 Die Berechnungen für die Schweiz

Die für die Schweiz vorliegenden Berechnungen gehen in einigen Punkten weniger ins Detail als dies bei den übrigen OECD-Länderstudien der Fall ist. Aus Zeitgründen wurde bei weniger bedeutsamen Positionen auf detaillierte Analysen verzichtet und stattdessen mit provisorischen Schätzungen gearbeitet. Die Ergebnisse wurden bisher weder verwaltungsintern noch mit der OECD im Detail diskutiert. Sie sind deshalb vorläufig als provisorisch zu betrachten.

Für unser Land ergeben sich für die wichtigsten Produkte im Durchschnitt der Jahre 1982 - 1985 folgende PSE:

	Total in Mio. Fr.	in Fr. pro Tonne	in Pro- zenten
	-----	-----	-----
Weizen	356,7	759,4	68,4
Futtergetreide	267,9	569,4	60,5
Milch	2'101,1	679,0	73,3
Rind- und Kalbfleisch	1'470,1	9'088,9	81,3
Schweinefleisch	880,2	3'085,1	55,8

Für alle in die Berechnungen einbezogenen Produkte (84 Prozent der Gesamtproduktion) resultiert im Durchschnitt der Jahre 1982 - 1985 ein Gesamt-PSE von 5'483 Millionen Franken bzw. ein Prozent-PSE von 70,6.

Graphik 1 im Anhang gibt eine Uebersicht über die Prozent-PSE für die einzelnen sowie für die Summe der in die Berechnung einbezogenen Produkte, und zwar im Durchschnitt der Jahre 1979 - 1981 im Vergleich zu jenem der Jahre 1982 - 1985.

Graphik 2 im Anhang stellt die Prozent-PSE der Schweiz für die gleichen Jahre im Vergleich zu andern Ländern der OECD dar. Daraus geht deutlich hervor, dass die Prozent-PSE der Schweiz im internationalen Vergleich sehr hoch sind. Von den aufgeführten Ländern weist die Schweiz im ganzen die höchsten Prozent-PSE aus, gefolgt von Japan, dessen gesamtes Prozent-PSE immerhin rund 10 Prozentpunkte tiefer liegt. Es ist allerdings zu beachten, dass die vorliegenden Zahlen aus verschiedenen Gründen (noch) nicht voll vergleichbar sind. So bestehen zum Teil beträchtliche Unterschiede bei den in den verschiedenen Länderstudien verwendeten Referenzpreisen. Zudem können die schweizerischen Berechnungen, wie schon erwähnt, noch nicht als definitiv betrachtet werden. (Für die schweizerischen PSE wurden vorläufig - mit Ausnahme von Getreide - jene Referenzpreise eingesetzt, die für die Berechnungen der EG zur Anwendung kamen).

Zu beachten ist im übrigen - was den tierischen Sektor angeht - dass die Schweiz wegen der Futtermittelbewirtschaftung relativ hohe Futterkosten aufweist. Die OECD hat kürzlich beschlossen, bei allen Länderstudien neben den (Brutto-)PSE für den tierischen Bereich auch sogenannte Netto-PSE zu berechnen, bei denen die durch die Futtermittelbewirtschaftung entstehenden Futterkosten in Abzug gebracht werden. Insgesamt dürfte dies jedoch für die Schweiz eine Reduktion der gesamten Prozent-PSE von kaum mehr als 5 - 10 Prozentpunkten ausmachen.

## 5 Allgemeine Würdigung und Kritik des PSE-Konzeptes

Wie jedes Mass, das einen derart komplexen Gegenstand wie den Agrarschutz zusammenfassend erfassen will, haben auch die PSE ihre Stärken und Schwächen. Eine Beurteilung hängt in vielen

Punkten davon ab, welchen Verwendungszweck man dabei im Auge hat. Nachfolgend werden die wichtigsten Kritikpunkte kurz dargelegt:

- Mit den PSE wurde ein Mass gefunden, das unter gewissen Gesichtspunkten geeignet ist, das Ausmass und die Entwicklung der gesamten Agrarunterstützung und Agrarförderung zu erfassen. Im Gegensatz zu den bisher häufig verwendeten Beobachtungsinstrumenten werden dabei nicht nur die sich direkt im Budget niederschlagenden Ausgaben, sondern auch die durch indirekte Massnahmen, zum Beispiel durch den Schutz an der Grenze, verursachten Transfers an die Landwirtschaft berücksichtigt.
- Dieses Mass eignet sich bei entsprechender Ausgestaltung auch für den internationalen Vergleich der Höhe und Entwicklung der Agrarunterstützung.
- Dadurch dass die Berechnungen von einer zentralen Stelle (OECD-Sekretariat) durchgeführt und überwacht werden, ist Gewähr geboten, dass die Berechnungen für die verschiedenen Länder methodisch einigermaßen aufeinander abgestimmt sind. (Es bestehen zwar zwischen den vorliegenden Länderstudien noch gewisse Differenzen. Da die Berechnungen jedoch zunehmend zum Zwecke des internationalen Vergleichs verwendet werden, hat das OECD-Sekretariat in letzter Zeit Anstrengungen unternommen, um die Vergleichbarkeit zu verbessern).

Daneben sind aber auch die Schwächen bzw. Grenzen dieses Masses zu beachten:

- Sofern die absolute Höhe der PSE als Mass für die Agrarunterstützung herangezogen wird, ist dem Fragenkomplex der Höhe der eingesetzten Referenzpreise besondere Beachtung zu schenken. Diese sind für die Höhe der PSE von wesentlicher Bedeutung. Die OECD geht bei ihren Berechnungen bezüglich der Bestimmung der Referenzpreise von einem strikten statischen Denkansatz aus. Dieser führt letztlich darauf hinaus,



dass als Referenzpreise in der Regel die für ein Land in der betreffenden Periode effektiv geltenden Import- bzw. Exportpreise eingesetzt werden. Denkbar wäre demgegenüber aber auch ein dynamischer Ansatz, bei dem berücksichtigt würde, dass die Weltmarktpreise bei einem gemeinsamen Abbau der Agrarsubventionen einer Vielzahl von bedeutenden Agrarexporturen ansteigen und damit die PSE unter diesem Gesichtspunkt tiefer ausfallen würden.

- Bei der Verwendung der PSE als Instrument zur Beobachtung der Entwicklung des Agrarschutzes eines Landes im Laufe der Zeit ist zu beachten, dass sich nicht nur die internen agrarpolitischen Massnahmen auf die Höhe der PSE niederschlagen. Auch die Entwicklung der Wechselkurse können einen bedeutenden Einfluss auf die Höhe der PSE ausüben. Die PSE messen somit teilweise auch die Nichtanpassung bzw. die Anpassungsträgheit der Agrarpolitik an die internationalen Währungsverhältnisse. Die Meinungen, ob die PSE diese Effekte tatsächlich erfassen sollen oder nicht, gehen auseinander.
- Beim internationalen Vergleich der PSE ist zu beachten, dass zu diesem Zweck im Prinzip von vergleichbaren Referenzpreisen (unter allfälliger Berücksichtigung berechtigter Korrekturen) auszugehen wäre. Diese Vergleichbarkeit ist bei den vorliegenden Länderstudien der OECD noch nicht in allen Fällen eindeutig gegeben.
- Zu beachten ist auch, dass bei den PSE-Berechnungen keine Produktionskostenunterschiede zwischen den Ländern berücksichtigt werden. Dies ist auch nicht der Zweck der PSE-Berechnungen. Für gewisse Interpretationen ist es jedoch notwendig, diesen Punkt zu berücksichtigen.
- Die PSE-Methode ist im weiteren nicht darauf ausgelegt, die sog. "nicht-ökonomischen" Ziele der Agrarpolitik (Spezifität) zu berücksichtigen.

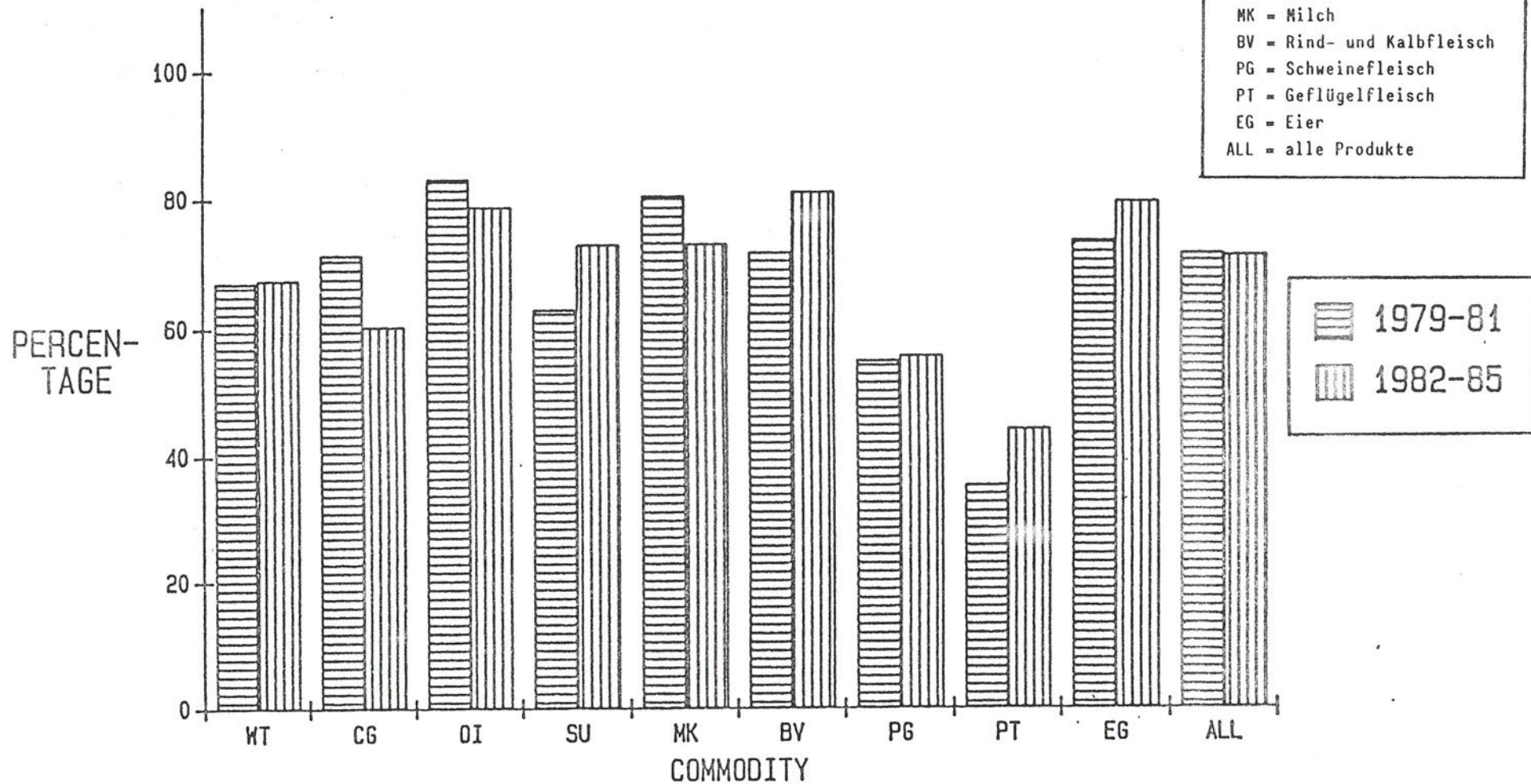
- Auch die regionalen und betrieblichen Differenzierungen in der Agraruntersützung eines Landes finden in den PSE-Berechnungen keinen Niederschlag.
- Schliesslich wird bei der PSE-Berechnung nicht unterschieden zwischen Massnahmen, welche einen direkten, oder einen indirekten oder keinen Einfluss auf den internationalen Handel haben.

## 6 Weiteres Vorgehen

Die vorliegenden provisorischen Ergebnisse für die Schweiz werden voraussichtlich in den nächsten Monaten zusammen mit dem OECD-Sekretariates überprüft, bereinigt und ergänzt. Das Sekretariat hat die Absicht, der Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Handel der OECD bis Ende 1988 einen Bericht über die Berechnungen für die Schweiz vorzulegen.

Graphik 1

SWITZERLAND  
 PERCENTAGE PSEs BY COMMODITY  
 1979-81 COMPARED TO 1982-85



Graphik 2

PERCENTAGE PSEs BY COUNTRY  
1979-81 COMPARED TO 1982-85

- AUS = Australien
- AUT = Oesterreich
- CAN = Kanada
- EEC = Europäische Gemeinschaft
- JPN = Japan
- NZL = Neuseeland
- CH = Schweiz

